

Aufsatz

Nils Löffelbein

„Verwaltungsführung im Wandel“ –

Die westdeutschen Debatten um neue Führungs- und Managementtechniken in der Staatsverwaltung
(1960er bis 1990er Jahre)

DOI: 10.15500/akm.28.09.2020

Zusammenfassung: Mitte der 1960er Jahre wurde in der Bundesrepublik zunehmend Kritik an den staatlichen und wirtschaftlichen Leitungs- und Organisationsstrukturen laut. Zahlreiche Akteure diagnostizierten eine tiefgreifende Strukturkrise und forderten die Einführung neuer Führungs- und Managementtechniken in Wirtschaft und Verwaltung. Auch in der Bundeswehr entbrannte eine teils hitzige Führungsdiskussion, hier geriet vor allem das Konzept der ‚Inneren Führung‘ und der Grundsatz einer starken Kontrolle des Militärs durch zivile Stellen ins Zentrum der Auseinandersetzungen.

1. Einführung

Unter dem Eindruck der wirtschaftlichen, politischen und sozialen Krisen der 1970er Jahre wurden zahlreiche westeuropäische Gesellschaften einschließlich der USA von einer breiten Sozialstaats- und Bürokratiekritik erfasst.¹ Auch in der Bundesrepublik diskutierten Politiker, Ökonomen und Presse intensiv über die Regierbarkeit stark bürokratisierter Wohlfahrtsstaaten in Zeiten des sozialen und ökonomischen Wandels. Nicht mehr Topoi wie Zuverlässigkeit, Neutralität und Leistungsfähigkeit bestimmten nun mehrheitlich die Sicht auf die Staatsverwaltungen, sondern der Vorwurf der Ineffizienz, Unfähigkeit und Unmenschlichkeit des Verwaltungs- ‚Apparats‘ wurde konsensfähig. Die Bürokratie stelle eine Belastung für den öffentlichen Haushalt dar, entspreche nicht den Bedürfnissen der Bürger, sei schwerfällig und unflexibel, so der in allen politischen Lagern weit verbreitete Tenor.² Auch die Beschäftigten im öffentlichen Sektor standen nun zunehmend im Fadenkreuz der Kritik: So geriet das althergebrachte Ideal des gewissenhaften, effizient arbeitenden Staatsdieners ins Wanken und wich dem Zerrbild des ‚Bummel-Beamten‘, der mit Faulheit, Über-Privilegierung und Inkompetenz asso-

¹ Dieter Grunow/Daniela Strüingmann, Bürokratiekritik in der öffentlichen und veröffentlichten Meinung. Impulse für Verwaltungsreformen? In: Der moderne Staat, 1/1 (2008), S. 121-140; Martin Geyer, Die Gegenwart der Vergangenheit. Die Sozialstaatsdebatten der 1970er-Jahre und die umstrittenen Entwürfe der Moderne In: Archiv für Sozialgeschichte 47 (2007), S. 1-48.

² Jens Borchert, Die konservative Transformation des Wohlfahrtsstaates. Großbritannien, Kanada, die USA und Deutschland im Vergleich, Göttingen 1995.

ziert wurde.³ In der Folge entstand in den Staatsverwaltungen vieler westeuropäischer Länder in den 1980er Jahren ein bis in die Gegenwart anhaltender Modernisierungs- und Rationalisierungsdruck, der zu umwälzenden Reformen im öffentlichen Dienst führte.⁴

Während mittlerweile zahlreiche verwaltungs- und politikwissenschaftliche Vergleichsstudien zu den stark voneinander abweichenden Verwaltungstypologien in Westeuropa vorliegen,⁵ stellen geschichtswissenschaftliche Arbeiten zur Transformation der westeuropäischen Staatsbürokratien in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg bis heute ein Desiderat der Forschung dar. In den vorliegenden Überblicksdarstellungen wird zumeist lediglich darauf verwiesen, dass sich im Gegensatz zu den angelsächsischen Ländern wie Großbritannien oder Neuseeland in der deutschen Verwaltungslandschaft erst Anfang der 1990er Jahre ein reformpolitisches Klima entfaltete und die bürokratischen Strukturen unter einen anhaltenden Veränderungsdruck gerieten.⁶

Es ist von der Forschung daher bislang kaum dem Umstand Rechnung getragen worden, dass die Forderungen nach einer größeren ‚Leistungsfähigkeit‘ der Verwaltung und mehr ‚Effizienz‘ in der administrativen Praxis bereits in den 1960er Jahren die reformpolitische Agenda von Wissenschaftlern, Spitzenbeamten, Funktionären und Politikern beherrschten. Wie im Folgenden für die Bundesrepublik Deutschland gezeigt werden soll, gewannen gerade im Zuge der ersten Rezession der Nachkriegsgeschichte Mitte der 1960er Jahre neue Führungs- und Managementkonzepte zunehmend an Attraktivität. So wurde sowohl in der Staatsverwaltung als auch der Wirtschaft eine ‚Führungskrise‘ diagnostiziert und erstmals traditionelle Organisationsstrukturen in Frage gestellt; in der Bundeswehr geriet das Gründungskonzept der ‚Inneren Führung‘ zunehmend in die Kritik. Als Folge wurde in Fachkreisen und der breiten Öffentlichkeit sowohl über neue Anforderungsprofile und Karriereewege von Verwaltungsbeamten als auch über die überkommenden Strukturen in der westdeutschen Ministerial- und Wehribürokratie diskutiert.

Es soll mit Blick auf die westdeutsche Staatsverwaltung insbesondere die These diskutiert werden, dass in der gesellschaftlichen Reformdebatte zunächst US-amerikanische Managementkonzeptionen noch in direkter Konkurrenz zu Führungsmodellen spezifisch deutschen Zuschnitts wie dem sogenannten ‚Harzburger Modell‘ standen, es aber letztlich die aus der US-Wirtschaft transferierten Theorien und Konzepte waren, die in der bundesrepublikanischen Verwaltungspraxis ab den frühen 1970er Jahren eine Dynamik entwickelten, die auf lange Sicht – dann allerdings bereits unter veränderten politischen Vorzeichen – zu einem sukzessiven Umbau des Verwaltungssystems bei-

3 Beamten fressen Staat auf. ÖTV: Klunckers neue Tarifrunde. In: Der Spiegel vom 18.12.1974, S. 28-41.

4 Eckhard Schröter, Staats- und Verwaltungstransformation in Europa. Internationale Trends und nationale Profile. In: ders. (Hrsg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Für Hellmut Wollmann zum 65. Geburtstag, Opladen 2001, S. 415-475.

5 Siehe als Auswahl: Natascha Füchtner, Die Modernisierung der Zentralverwaltung in Großbritannien und Deutschland. Strategien konservativer und sozialdemokratischer Regierungen, Frankfurt am Main u.a. 2002; Wolfgang H. Lorig, Modernisierung des öffentlichen Dienstes. Politik und Verwaltungsmanagement in der bundesdeutschen Parteiendemokratie, Opladen 2001.

6 So etwa bei: Wolfgang Rudzio, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Wiesbaden 2015, S. 385-399.

trugen. Wie es in einem letzten Schritt zu verdeutlichen gilt, sollte die in jenen Jahren einsetzende ‚Ökonomisierung‘ des Verwaltungs- und Führungsdenkens schließlich maßgebliche Impulse für die Einführung des New Public Management in der öffentlichen Verwaltung in den 1990er Jahren setzen, also der Einführung von betriebswirtschaftlichen Instrumenten im Führungs- und Finanzmanagement vor allem in den Kommunen, die die deutsche Verwaltungslandschaft bis heute prägen.⁷

Im Gegensatz zum funktional-prozesshaften Ansatz politik- und verwaltungswissenschaftlicher Arbeiten und der fast ausschließlichen Fokussierung auf Institutionen, Verfahrens- und Gesetzesregelungen steht hier weniger eine Analyse der verwaltungspolitischen Implementierungsversuche oder der strukturell-institutionellen Entwicklung der staatlichen Verwaltung im Zentrum des Interesses.⁸ Es soll vielmehr aus diskursanalytischer Sicht untersucht werden, inwieweit die gesellschaftlichen Debatten über Führungsqualitäten, Managementtheorien und staatliche Handlungskompetenzen in einer Zeit sozialer, ökonomischer und kultureller Umbrüche zu einer sich wandelnden Wahrnehmung der Verwaltung führten und welche Reformvorstellungen daraus resultierten. Die Verwaltungspolitik wird dabei als ein dynamisches Diskurs- und Handlungsfeld verstanden, in dem die gesellschaftlichen Akteure den Wandel von Staatlichkeit, Regierbarkeit, Führung und Elitenbildung debattierten und aushandelten. In den Blick geraten somit stärker als bislang geschehen die in den Reformprozess eingebundenen staatlichen und gesellschaftlichen Akteure, also Spitzenbeamte, Politiker, Parteien, Verbände und Organisationen, die den verwaltungspolitischen Wandel initiierten, vorantrieben, oder aber auch blockierten und somit verhinderten.

Die Quellenbasis bilden neben Akten des Bundesinnenministeriums vor allem die zeitgenössische verwaltungswissenschaftliche Literatur sowie mit der Thematik befasste Zeitungs- und Presseartikel.

2. Rezessionserfahrung und Planungseuphorie

Die Forderung nach einer grundsätzlichen Reform der Staatsverwaltung wurde in der Bundesrepublik bereits seit der Staatsgründung von 1949 periodisch immer wieder diskutiert, ohne dabei aber substantielle Fortschritte zu erzielen. Eine nennenswerte Rolle spielte eine grundlegende Kritik am Verwaltungssystem angesichts steigender Wachstumsraten allerdings anfänglich nicht; nur vereinzelt war in der Frühphase der Bundesrepublik der „aufgeblähte bürokratische Apparat“ der Wirtschaftsverwaltung der Bizone beanstandet worden.⁹ Noch im Jahr 1960 stellte die Sachverständigen-

⁷ Siehe dazu: Jörg Bogumil/Stephan Grohs/Sabine Kuhlmann, Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland – Eine Evaluation nach zehn Jahren Praxiserfahrung. In: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 37 (2006), S. 151-184.

⁸ So etwa: Hans-Gerd Ridder/Frank Schirmer, Führung. In: Handbuch für Verwaltungsreform, 3. Aufl., Wiesbaden 2005, S. 251-260.

⁹ Thomas Ellwein, 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven, Opladen 1999, S. 248.

kommission für die Vereinfachung der Verwaltung beim Bundesministerium des Inneren fest, die Grundlagen der deutschen Verwaltung entsprächen durchweg modernsten Standards.¹⁰

Erst nach der ersten Rezessionserfahrung der noch jungen bundesrepublikanischen Geschichte Mitte der 1960er Jahre setzte schließlich eine Debatte über die allgemeine Wettbewerbsfähigkeit des Landes im globalen Konkurrenzkampf ein. Erste Reformanstöße kamen daher zunächst aus der Wirtschaft. Als Reaktion auf die sinkenden Produktionszahlen nahmen zahlreiche Unternehmen Mitte des Jahrzehnts eine Neuausrichtung ihrer Produktion vor und erweiterten die Absatzmärkte. Vormalig traditionell strukturierte Firmen wurden organisatorisch komplexer, aber auch unübersichtlicher, was wiederum erhöhte Anforderungen an die Unternehmensleitungen stellte, entsprechende Aus- und Weiterbildungsangebote für Mitarbeiter zu entwickeln und externe Berater in Anspruch zu nehmen.¹¹

Dennoch entstand in den Vorständen deutscher Großunternehmen und Teilen der Wirtschaftspresse in den 1960er Jahren zunehmend der Eindruck, dass es im Vergleich zu anderen europäischen Staaten, der USA und Japan gerade in der Bundesrepublik an einer effizienten Förderung für Führungskräfte mangelte, um den wachsenden Anforderungen einer modernen Unternehmenspraxis gerecht zu werden.¹² Manche Kommentatoren gingen sogar davon aus, der technologische Rückstand resultiere größtenteils aus antiquierten Management- und Organisationsstrukturen und bescheinigten der Bundesrepublik eine manifeste „Management-Lücke“. Verstärkt wurde die Vorstellung einer um sich greifenden ‚Führungskrise‘ auch durch den Umstand, dass der Zweite Weltkrieg mit seinen immensen Verlusten das deutsche Unternehmertum tiefgreifend geschwächt und allein numerisch zu einem eklatanten Mangel an hochqualifizierten Nachwuchs geführt hatte.¹³ Insgesamt hoffte man langfristig jedoch, durch eine professionalisierte Unternehmensführung eine bessere Planungssicherheit unternehmerischer Entscheidungsprozesse schaffen zu können und somit für künftige Krisen gewappnet zu sein. In den 1960er Jahren kam es in der Folge zu einer Vielzahl von Gründungen privater Management-Akademien sowie neuer Fachzeitschriften für Unternehmensführung und Management.¹⁴

Staatlicherseits führte die Krise der Jahre 1966/67 ebenfalls zu einem wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsel, der nunmehr den keynesianischen Ideen einer

10 Bericht der Sachverständigenkommission für die Vereinfachung der Verwaltung beim Bundesministerium des Inneren, Bonn 1960, S. 20.

11 Markus Raasch, Unternehmenskultur und soziale Praxis. Ein Beitrag zur Wertewandeldiskussion am Beispiel der Firma Bayer und ihrer Anliegerkommunen. In: Bernhard Dietz/Jörg Neuheiser (Hrsg.), Wertewandel in der Wirtschaft und Arbeitswelt. Arbeit, Leistung und Führung in den 1970er und 1980er Jahren in der Bundesrepublik Deutschland, München 2016, S. 127-151.

12 Berichte des Deutschen Industrie-Instituts zur Wirtschaftspolitik, 4/1970.

13 Rolf F. Nohr, Unternehmensplanspiele 1955-1975. Die Herstellung unternehmerischer Realität im Spiel, Köln 2019, S. 193.

14 Susanne Hilger, „Amerikanisierung“ deutscher Unternehmen. Wettbewerbsstrategien und Unternehmenspolitik bei Henkel, Siemens und Daimler-Benz (1945/49-75), Stuttgart 2004, S. 242-250.

aktiven Rolle des Staates in der Wirtschaftspolitik folgte.¹⁵ Die Regierungen der Großen Koalition und mehr noch das darauf folgende Sozial-Liberale-Bündnis verstanden den Staat demnach als „zentrale Steuerungsinstanz“, durch den die maßgeblichen politischen und wirtschaftlichen Prozesse geplant und gesteuert werden sollten. Bekanntermaßen blieb die westdeutsche Innenpolitik bis Mitte der 1970er Jahre dem verwaltungspolitischen Leitbild eines ‚Aktiven Staates‘ verpflichtet, das insgesamt von „steuerungsoptimistischen Machbarkeitsvorstellungen“ geprägt war.¹⁶

Mit der Bildung der Großen Koalition rückte daher auch das Thema ‚Verwaltungsreformen‘ auf die politische Agenda der Parteien. Aus Wissenschaft, Politik und den Medien wurde nun vermehrt Kritik an den seit dem 19. Jahrhundert im Wesentlichen unveränderten Strukturen der Verwaltung laut, die in einem immer schärferen Widerspruch zu den Anforderungen eines modernen und komplexen Industriestaates ständen. Gefordert wurde vor allem eine effizientere Koordinierung des Regierungs- und Verwaltungshandelns, um eine bessere Anpassung der Verwaltung an die Erfordernisse des ausgehenden 20. Jahrhunderts zu erreichen.¹⁷ Auch ökonomische Argumente fanden in der Folge verstärkt Eingang in die politische Diskussion, etwa wenn Innenminister Ernst Benda 1968 mehr „wirtschaftliches Denken“ in der öffentlichen Verwaltung verlangte, um die Effizienz bürokratischen Handelns zu erhöhen.¹⁸

Nach dem Regierungswechsel von 1969 wurde die „zeitgemäße Weiterentwicklung des öffentlichen Dienstes“ schließlich zu einem zentralen Reformhaben erhoben. Krisenbewältigung spielte in den verwaltungspolitischen Überlegungen der Sozialdemokraten allerdings keine Rolle mehr. Unter dem Eindruck der Planungs- und Rationalisierungs-„Euphorie“ der späten 1960er Jahre stand für die politische Handelnden nun die entscheidende Bedeutung eines effektiven Verwaltungsapparates für eine starke Exekutive zur Durchsetzung der geplanten Reformen im Land im Vordergrund. Der „Planungsgedanke“ wurde in der Folge zur maßgeblichen Triebfeder der politisch-administrativen Reformvorhaben der Brandt-Ära.¹⁹ Es war das Leitbild einer Verwaltung, die „vorausschauende und integrative staatliche Politiken unterstützen und ermöglichen“ sollte, um den „Organisationsproblemen des expandierenden Sozial- und Interventionsstaates“ wirksam begegnen zu können.²⁰ Die bürokratiethoretischen Diskussionen wurden hierbei erstmals von einer breiten Phalanx aus reformbereiten Politikern, Verwaltungsspezialisten und Unternehmens- und Gewerkschaftsvertretern

15 Andreas Schmid, Reformen als Antwort auf Anforderungen an den Staat. In: ders. (Hrsg.), *Verwaltungsreform im politischen System Reformanalyse und -bewertung des Haushalts- und Rechnungswesens öffentlicher Verwaltungen*, Berlin 2012, S. 67-96, 80f.

16 Winfried Süß, „Wer aber denkt für das Ganze?“ Aufstieg und Fall der ressortübergreifenden Planung im Bundeskanzleramt. In: Matthias Freese (Hrsg.), *Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik*, Paderborn 2003, S. 349-379, 353.

17 Füchtner, *Modernisierung*, S. 229.

18 Vortrag von Bundesinnenminister Benda bei der Informationstagung des Ausschusses für wirtschaftliche Verwaltung ev., 22.11.1968, Bl. 2, Bundesarchiv (BA) Koblenz B405/450.

19 Sozialdemokratische Perspektiven im Übergang zu den 70er Jahren. In: *Berliner Stimme. Wochenzeitung für Politik, Wirtschaft und Kultur*, o.O., Sonderausgabe 1968, Abschnitt J.,b.

20 Werner Jann, Zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung. In: Thomas Ellwein (Hrsg.), *50 Jahre Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1990, S. 520-543, 528; Geyer, *Die Gegenwart der Vergangenheit*.

geführt, wobei wie nie zuvor Hochschulwissenschaftler der verschiedensten Fachdisziplinen in den Reformdiskurs miteingebunden waren.²¹

3. Führungskonzepte in der Diskussion

Wenngleich verwaltungstechnische Modernisierungsmodelle bereits seit der Weimarer Republik immer wieder die einschlägigen Debatten beherrscht hatten,²² kam Ende der 1960er Jahre doch ein neues Element hinzu: Erstmals wurde die Frage nach mehr Wirtschaftlichkeit und Effizienz mit dem Schlagwort des „Führungsstils“ verknüpft.²³ So beschäftigte sich eine Vielzahl von Publikationen intensiv mit der Frage, ob speziell Führungsmodelle aus der Betriebswirtschaft auf die öffentliche Verwaltung übertragbar seien.²⁴ Die Argumentation orientierte sich dabei vor allem an US-amerikanischen Vorbildern der Verwaltungsdiskussion über Regierbarkeit und Staatlichkeit, die seit den 1960er Jahren auch im deutschsprachigen Raum rezipiert wurden.²⁵ Bereits seit dem Zweiten Weltkrieg waren in den USA die administrativen Möglichkeiten der Rationalisierung staatlichen Handelns ausgelotet worden, was einherging mit einer zunehmenden Theoriebildung. Managementkonzeptionen waren seitdem fester Bestandteil des Verwaltungsstudiums, wobei insbesondere die Felder Haushaltsbudgetierung, Personalsteuerung und Verwaltungsorganisation im Fokus der US-Forschungen standen.²⁶

Eine zentrale Bedeutung kam in diesem Zusammenhang dem aus den USA stammenden Personalführungskonzept Management by Objectives (MbO) zu. Das Modell war in den 1960er Jahren als Instrument zur Kontrolle US-amerikanischer Industrieunternehmen entwickelt worden und wurde in der Folge in den Bundesbehörden der USA, Großbritanniens und Kanadas eingesetzt.²⁷ In seiner deutschen Variante

21 Helmut Wollmann, Verwaltungspolitische Reformdiskurse – zwischen Lernen und Vergessen, Erkenntnis und Irrtum. In: Thomas Edeling u.a. (Hrsg.), Wissensmanagement in Politik und Verwaltung, Wiesbaden 2004, S. 17-37, 24.

22 Horst Möller, Preußen von 1918 bis 1947. Weimarer Republik, Preußen und der Nationalsozialismus. In: Wolfgang Neugebauer (Hrsg.), Handbuch der Preußischen Geschichte, Bd. II: Vom Kaiserreich zum 20. Jahrhundert und Große Themen der Geschichte Preußens, Berlin u.a. 2001, S. 149-316, 289.

23 Josef Marshall, Führungsstil und Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, Bad Harzburg 1972.

24 Friedhelm Wilkenloh, Verwaltungsführung im Wandel. Die Lehre vom Management und die Möglichkeiten für die öffentliche Verwaltung, Bonn 1973, S. 7-8, 11; Eberhard Laux, Führung und Führungsorganisation in der öffentlichen Verwaltung. Beiträge zur Diskussion, Stuttgart 1975; ders., Planung als Führungsmittel der Verwaltung, Baden-Baden 1967; Carl Böhret/Marie Therese Junkers, Führungskonzepte für die öffentliche Verwaltung. Darstellung, Kritik, Anwendungsprobleme, Stuttgart u.a. 1976.

25 Peter F. Drucker, Die Zukunft bewältigen, Düsseldorf 1969; ders., Die Praxis des Managements, München 1970; Georg Steiner, Top Management Planung, München 1971; Rensis Likert, Neue Ansätze der Unternehmensführung, Bern 1972; John Argeniti, Führungsaufgabe: Auswahl und Einführung von Managementtechniken, München 1972; Francis de Paula Hanika, Modernes Managementdenken. Ein Leitfaden für Manager, München 1969.

26 Luther Gulick/Lyndall Urwick (Hrsg.), Papers on the Science of Administration, 2. Aufl., New York 1947.

27 Heinrich Reiner mann/Gerhard Reichmann, Verwaltung und Führungskonzepte. Management by objectives und seine Anwendungsvoraussetzungen, Berlin 1976, S. 9.

wurde das Konzept vor allem von der Management Akademie München und dem Deutschen Institut für Betriebswirtschaft verbreitet.²⁸ Erste Vorlagen für die Übertragung des MbO-Konzepts auf den deutschen Verwaltungsbetrieb wurden Anfang der 1970er Jahre durch die Betriebswissenschaftler Jürgen Wild und Christoph Reichard erstellt.²⁹

Ab Ende der 1960er Jahre spielte das Thema ‚Führung‘ auch in den Diskussionen um eine Reform der öffentlichen Verwaltung eine zunehmend wichtige Rolle.³⁰ So schrieb etwa der Volkswirt Friedhelm Wilkenloh, Oberregierungsrat im Bundesministerium für Verkehr, in einer Abhandlung von 1969, die „moderne“ Leistungsverwaltung verlange nach neuen, effizienten Techniken des „Führens, Leitens, Entscheidens und Kontrollierens, um der zunehmenden Einbindung der Verwaltung in den volkswirtschaftlichen Produktions- und Leistungsprozeß“ gerecht zu werden. Zudem kritisierten sowohl Wilkenloh als auch andere Autoren das Fehlen von Fortbildungsprogrammen für Führungskräfte, die den sich ständig ändernden Anforderungen an den modernen Verwaltungsbeamten Rechenschaft tragen müssten. Herkömmliche Methoden des Verwaltungshandelns hielt man hingegen mehrheitlich für obsolet.³¹

Beeinflusst war die Debatte um einen neuen ‚Führungsstil‘ in der Verwaltung sicherlich auch durch den allgemeinen gesellschaftlichen Wandel im Verlauf der 1960er Jahre und den Forderungen breiter Bevölkerungsteile nach mehr Mitbestimmung und Demokratie, was auch eine kritischere Haltung der Mitarbeiter in Unternehmen und Verwaltung gegenüber traditionellen Formen des Führungsverhaltens miteinschloss. Diese „Mitbestimmungsdiskussion“ führte mit Blick auf den Verwaltungs- ‚Apparat‘ zur Infragestellung traditioneller bürokratischer Strukturen und Hierarchien, wobei seitens der politischen Linken eine generelle staats- und herrschaftskritische Grundhaltung im Vordergrund stand.³² So hieß es in einem Management-Lehrbuch „für alle Führungskräfte in Wirtschaft und Verwaltung“ von 1972:

„Die Techniken des Management dürfen nicht einigen Privilegierten vorbehalten bleiben. Prinzipien moderner Unternehmensführung müssen im Zeitalter eines zunehmend demokratischen Bewußtseins vielmehr überall angewandt werden, wenn nicht Unzufriedenheit, Unruhe und soziale Konflikte entstehen sollen.“³³

28 Jürgen Wild, MbO als Führungsmodell für die öffentliche Verwaltung. In: Die Verwaltung 6 (1973), S. 279-290, 286.

29 Christoph Reichard, Managementkonzeptionen im öffentlichen Verwaltungsbetrieb, Berlin 1973; Peter Schmid/Jürgen Wild, Managementkonzeptionen für die Verwaltung: PPBS und Mbo. In: Die Verwaltung 6 (1973), S. 140-150, 148.

30 Thomas Ellwein, Regierung und Verwaltung, Bd. 1: Regierung als politische Führung, Stuttgart 1970; Eberhard Laux, Führung und Führungsorganisation in der öffentlichen Verwaltung. Beiträge zur Diskussion, Stuttgart 1975.

31 Wilkenloh, Verwaltungsführung; Eberhard Laux, Planung als Führungsmittel der Verwaltung, Baden-Baden 1967.

32 Hilger, Amerikanisierung, S. 170.

33 Sebastian Dworatschek u. a. (Red.), Management I. Für alle Führungskräfte in Wirtschaft und Verwaltung, Stuttgart 1972, S. 11.

4. Zwischen Reform und Krise – Führung in der Bundeswehr

Es war angesichts des gesellschaftlichen Wertewandels sicherlich kein Zufall, dass die Führungsdiskussion in jenen Jahren auch innerhalb der Bundeswehr entbrannte, eine Phase, in der das traditionelle militärische Selbstverständnis der Bundeswehr zunehmend in Frage gestellt wurde.³⁴ Angesichts der unheilvollen Rolle des Militärs in zwei Weltkriegen hatte sich bereits mit der Gründung der Bundeswehr 1955 mit der sogenannten ‚Inneren Führung‘ eine grundlegende Neuorientierung der Führungskultur abgezeichnet, womit sich die neue Bundeswehr dem offiziellen Leitbild einer demokratisch legitimierten Parlamentsarmee verpflichtete. Die ‚Innere Führung‘ sollte dementsprechend vor allem die demokratischen Grundsätze der Bundesrepublik repräsentieren und sich erkennbar von Kaiserreich und Nationalsozialismus abgrenzen. Im Kern zielte das neue Führungskonzept darauf ab, den als politisch belastet empfundenen Grundsatz von ‚Befehl‘ und ‚Gehorsam‘ durch Elemente der Eigenverantwortung zu ergänzen und damit eine „zeitgemäße Menschenführung“ zu ermöglichen. Die ‚Innere Führung‘ sollte den mitdenkenden, dezentral entscheidenden Soldaten hervorbringen und damit das neue Selbstverständnis der Soldaten als „Staatsbürger in Uniform“ widerspiegeln.³⁵

Die Einführung der ‚Inneren Führung‘ hatte allerdings auch ganz pragmatische Gründe. So waren in der neuen Bundeswehr der 1950er und 1960er Jahre insbesondere Führungskräfte der mittleren Entscheidungsebene aufgrund der auch in der Bundeswehr komplexer werdenden Arbeitswirklichkeit mit weitaus mehr Aufgaben und Verantwortung konfrontiert, als dies in der Vergangenheit der Fall gewesen war. Die Übernahme von Verwaltungsaufgaben, Materialbeschaffung, Ausbildung und Öffentlichkeitsarbeit stellten nur einen Ausschnitt der vielfältigen Arbeitsbereiche dar, denen die Kommandeure im Alltag nunmehr gerecht werden mussten. Um der Erfüllung ihrer Pflichten überhaupt nachkommen zu können, wurde den Offizieren nunmehr eine höhere Selbstständigkeit im täglichen Dienstbetrieb abverlangt, wohingegen die traditionelle, streng vertikale und wenig flexible Befehlshierarchie nicht mehr zeitgemäß erschien.³⁶ Das als Notwendigkeit erkannte Ziel, Arbeitsabläufe wirkungsvoller und ökonomischer zu gestalten, verweist zudem auf die enge Zusammenarbeit zwischen der Führungsakademie der Wirtschaft und den obersten Bundeswehrgenerälen bei der Entwicklung des Konzepts der ‚Inneren Führung‘ in der Frühphase der Bundesrepublik.³⁷

34 Wilfried von Bredow, *Die Geschichte der Bundeswehr*, Berlin 2017, S. 60-62.

35 Georg Meyer, *Zur Inneren Entwicklung der Bundeswehr bis 1960/61*. In: *Militärgeschichtliches Forschungsamt (Hrsg.), Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik 1945-1956*, Bd. 3: *Die Nato-Option*, München 1993, S. 851-1162.

36 Frank Pauli, *Wehrmachtsoffiziere in der Bundeswehr. Das kriegsgediente Offizierskorps der Bundeswehr und die Innere Führung 1955-1970*, Paderborn 2010, S. 227.

37 Martin Elbe, *Führen mit Zielen und Zielvereinbarungen in militärischen Organisationen*. In: *Eva-Maria Kern/Gregor Richter (Hrsg.), Streitkräftemanagement. Neue Planungs- und Steuerungsinstrumente in der Bundeswehr*, Wiesbaden 2014, S. 11-30, 13.

Das Prinzip der ‚Inneren Führung‘ stand daher einerseits durchaus für den zeittypischen Anpassungsdruck, sich partizipativen Führungsmodellen durch ‚Delegation‘ zu öffnen. Mit dem Bekenntnis der Bundeswehr zu den demokratischen Grundsätzen der Bundesrepublik wurde das militärische Handeln an Recht und Gesetz ausgerichtet, was auch den Bereich des Personalwesens miteinschloss. Andererseits blieben ebenso althergebrachte Führungsgrundsetze weiterhin in Kraft. So hielten die militärischen Eliten auch nach 1945 an traditionellen Organisationsformen der Armee fest, wie dem Führen mit Stäben und der Dienstaufsicht.

Bei ihren Überlegungen zur ‚Inneren Führung‘ ließen sich die Bundeswehr-Strategen daher erkennbar zugleich von Vorbildern aus der deutschen Militärgeschichte inspirieren. Stark rezipiert wurde in diesem Zusammenhang etwa der in den preußisch-deutschen Armeen des 19. Jahrhunderts praktizierte Grundsatz des „Führens mit Auftrag“, auch „Auftragstaktik“ genannt. Hierbei gab der Offizier seinen Untergebenen zwar Ziel, Zeitspanne und benötigte Ressourcen vor, innerhalb der gesetzten Rahmenbedingungen verfolgten die Soldaten die Befehle allerdings weitgehend selbstständig. Die „Auftragstaktik“ sollte so eine größtmögliche Flexibilität und Eigenständigkeit in der Auftragsdurchführung gewährleisten und die militärischen Führer im Ernstfall entlasten.³⁸ Gerade im Zeitalter der Atombombe erhielt dieses Vorgehen neue Relevanz, mussten die unteren Führungsebenen doch auch bei einem Ausfall der zentralen Armeeleitung durch einen potentiellen atomaren Erstschatz handlungsfähig bleiben, was zeigt, dass die Etablierung der ‚Inneren Führung‘ jenseits der ideellen Zielvorgaben auch eine überaus pragmatische Komponente aufwies und schlichtweg den militärtaktischen Erfordernissen des Kalten Krieges geschuldet war. Der Rückgriff auf preußische Militärstrukturen sollte, wie es noch zu schildern gilt, in der Bundesrepublik auch im allgemeinen Verwaltungsdiskurs eine prominente Rolle spielen.

Welche Form der Personalführung als „zeitgemäß“ anzusehen war, war innerhalb der Truppe bis weit in die Nachkriegszeit allerdings umstritten. Vor allem bei dem Gros der Soldaten mit Berufserfahrung in Reichswehr und Wehrmacht war der militärische Paradigmenwechsel von Anbeginn auf Misstrauen und Ablehnung gestoßen, unter anderem da diese ihre militärischen Leistungen in zwei Weltkriegen abgewertet sahen.³⁹

Die ‚Innere Führung‘ geriet innerhalb der Bundeswehr im Verlauf der 1960er Jahre daher zusehends in die Kritik, vor allem als sich auch die Probleme und nachteiligen Folgen der neuen Befehls- und Organisationsstruktur zeigten. So war durch den raschen Auf- und Ausbau des militärischen Apparats seit Gründung der Bundeswehr eine riesige und zunehmend unüberschaubare Militärbürokratie entstanden, die den täglichen Dienstbetrieb immer beschwerlicher machte. Es mehrten sich Klagen über unsinnige Dienstwege und endlose Befehls- und Verkettungen, die zu steigendem Termindruck und Zeitverlusten führten. Hinzu kam Mitte der 1960er Jahre der ungelöste

38 Frank Nägler, *Der gewollte Soldat und sein Wandel. Personelle Rüstung und innere Führung in den Aufbaujahren der Bundeswehr 1956 bis 1964/65*, München 2010, S. 33-58.

39 Dirk Walther Oetting, *Auftragstaktik – Geschichte und Gegenwart einer Führungskonzeption*, Frankfurt a. M. 1993.

Konflikt zwischen militärischer und ziviler Führung. Den Unmut der Militärs weckte hier vor allem der Umstand, dass der Staatssekretär im Verteidigungsministerium, ein Beamter, in der Hierarchie höher rangierte als der ranghöchste Soldat im Staat, der Generalinspekteur der Bundeswehr. Gleiches galt für die Besetzung der Chefstelle der Hauptabteilung Rüstung, die ebenfalls in der Hand der zivilen Ministerialbürokratie verblieb.⁴⁰ Die politisch gewollte ‚Zivilisierung‘ der militärischen Führung wurde in Bundeswehrkreisen jedoch als politische Bevormundung und Herabsetzung der eigenen Kompetenzansprüche wahrgenommen.

Mitte des Jahrzehnts formierte sich kurzzeitig sogar eine innermilitärische Oppositionsbewegung, die eine Rückkehr zum Status quo ante forderte. Zum politischen Eklat kam es schließlich 1966 im Zuge der sogenannten ‚Starfighter-Affäre‘, die sich aufgrund der Umstände der Beschaffung des überschallschnellen Abfangjägers Lockheed F-104 ‚Starfighter‘ entwickelte.⁴¹ Ende der 1950er Jahre hatte der amtierende Verteidigungsminister Franz-Josef Strauß das technisch unausgereifte Kampfflugzeug in großer Stückzahl bestellt, gegen den Rat gewichtiger Experten. Die Einführung des Jagdbombers erwies sich letztlich als Fiasko: Insgesamt stürzten 297 Starfighter ab, 108 Piloten verloren dabei ihr Leben. Nach Enthüllungen des Nachrichtenmagazins ‚Der Spiegel‘ entließ Verteidigungsminister Kai-Uwe von Hassel im August 1966 schließlich den Inspekteur der Luftwaffe, Generalleutnant Werner Panitzki, da dieser in einem Interview massive Kritik an der Beschaffung des Kampfflugzeugs geübt und diese als eine „rein politische Entscheidung“ bezeichnet hatte. Das Hamburger Nachrichtenmagazin sprach daraufhin gar von einem „Aufstand der Generäle“ und der bislang schlimmsten „Führungskrise“ der Bundeswehr.⁴²

Gerade die Pannen im Zuge der ‚Starfighterkrise‘ wurden von der Generalität darauf zurückgeführt, dass die Beschaffung und Prüfung von Material von Zivilisten ohne tieferen Einblick in militärische Zusammenhänge durchgeführt worden war, die Folgen hingegen der Bundeswehr angelastet wurden. Die Verantwortung lag nach Ansicht der Militärs allerdings eindeutig beim Dienstherrn in Bonn, die gravierenden Fehlplanungen seien maßgeblich auf politische Fehler vor allem von Ex-Verteidigungsminister Strauß zurückzuführen.⁴³ Die aus der Bundeswehr kommenden Forderungen nach einem straffen „System-Management“ unter militärischer Aufsicht verhallten nicht ungehört. Im Jahr 1967 wurden im Bundesverteidigungsministerium Systembeauftragte für die Beschaffung von Waffensystemen und sonstige Großprojekte eingeführt.⁴⁴

40 Nägler, Soldat.

41 Jens Ivo Engels, *Alles nur gekauft? Korruption in der Bundesrepublik seit 1949*, Darmstadt 2019, S. 61-69.

42 Bonn/Bundeswehr: Seid eisern. In: *Der Spiegel* vom 29. August 1966, S. 17-27.

43 John Zimmermann, Ulrich de Maizière. *General der Bonner Republik, 1912 bis 2006*, München 2012, S. 295-308.

44 Siegfried Mann, *Das Bundesministerium der Verteidigung*, Bonn 1971, S. 210-216. Für diesen Hinweis danke ich Christoph Nübel.

Trotz der scharfen Kritik aus Bundeswehr, Politik und konservativer Öffentlichkeit, die bis in die 1980er Jahre unvermindert anhielt,⁴⁵ setzte sich das Prinzip der ‚Inneren Führung‘ in der Bundeswehr letztendlich durch. Spürbare Verbesserungen in Ausbildung, Organisation und Personalwesen führten in den frühen 1970er Jahren zu einer allmählichen Akzeptanz des neuen Führungsmodells und mit dem Erlass der zentralen Dienstvorschrift „ZDv 10/1“ wurden die grundlegenden Regeln und Aussagen der ‚Inneren Führung‘ erstmals auch klar und verbindlich fixiert.⁴⁶

5. Das Harzburger Modell

Eine exponierte Rolle in den verwaltungspolitischen Debatten um neue Führungs- und Managementkonzepte spielte vor allem das sogenannte ‚Harzburger Modell‘, das seit den 1950er Jahren von der Akademie für Führungskräfte der Wirtschaft e. V. in Bad Harzburg gelehrt wurde, gegründet 1953 vom Staats- und Verwaltungsrechtler Reinhard Höhn.⁴⁷ Zur Zeit des Nationalsozialismus war Höhn als Hauptabteilungsleiter im SD-Hauptamt und direkter Untergebener von Reinhard Heydrich zutiefst in die Politik des Regimes verstrickt und maßgeblich an der Formulierung einer „Völkischen Großraumpolitik“ beteiligt gewesen. Nach 1945 gelang ihm dennoch schneller als anderen ehemaligen hohen SS-Funktionären die ‚Entnazifizierung‘.⁴⁸ Die Harzburger Akademie konzipierte als erste westdeutsche Organisation systematisierte Lehrgänge für Führungskräfte aus der Wirtschaft, mit denen primär das obere Management deutscher Top-Unternehmen angesprochen werden sollte. Angeboten wurden jedoch auch Seminare für die mittlere und untere Führungsebene. Allein in den 1960er Jahren führten fast 400 renommierte deutsche Unternehmen das Modell ein, vorwiegend Mitglieder der deutschen Schwerindustrie. Die Harzburger Akademie avancierte in den Nachkriegsjahrzehnten damit zur einflussreichsten Ausbildungsinstitution der westdeutschen Wirtschaft und zählte bis 1971 8.418 Lehrgänge mit 208.982 Seminarteilnehmern, viele aus Großunternehmen wie BMW, Bayer Hoechst oder Esso.⁴⁹ Das Harzburger Modell hat die Führungskultur der westdeutschen Nachkriegswirtschaft daher wie kaum eine andere Organisation geprägt.⁵⁰

45 Stefanie van de Kerkhof, *Waffen und Sicherheit im Kalten Krieg, Das Marketing der westdeutschen Rüstungsindustrie 1949–1990*, Berlin 2019.

46 John Zimmermann, *Der Prototyp: Ulrich de Maizière*. In: Helmut R. Hammerich/Rudolf J. Schlaffer (Hrsg.), *Militärische Aufbaugenerationen der Bundeswehr 1955 bis 1970: Ausgewählte Biografien*, München 2011, S. 409–437, 432.

47 Zu Höhn siehe jüngst: Alexander O. Müller, *Reinhard Höhn. Ein Leben zwischen Kontinuität und Neubeginn*, Berlin 2019.

48 Michael Grüttner, *Biographisches Lexikon zur nationalsozialistischen Wissenschaftspolitik*, Heidelberg 2004, S. 76.

49 Michael Wildt, *Der Fall Reinhard Höhn. Vom Reichssicherheitshauptamt zur Harzburger Akademie*. In: Alexander Gallus/Axel Schildt (Hrsg.), *Rückblickend in die Zukunft. Politische Öffentlichkeit und intellektuelle Positionen in Deutschland um 1950 und um 1930*, Göttingen 2011, S. 254–271.

50 Richard Guserl/Michael Hartmann, *Das Harzburger Modell. Idee und Wirklichkeit und Alternative zum Harzburger Modell*, 2. Aufl., Wiesbaden 1976 (Vorwort).

Den Grundgedanken der Akademie bildete das Konzept der „Führung durch Delegation“. So konstatierte Höhn in der deutschen Unternehmerschaft einen nach wie vor „autoritären“, streng vertikalen Führungsstil, der noch aus dem Absolutismus stamme, aufgrund der Entwicklung der modernen arbeitsteiligen Industriegesellschaft jedoch nicht mehr anwendbar sei. Im Gegensatz dazu setzte das Harzburger Modell hingegen auf die sogenannte „Führung im Mitarbeiterverhältnis“, wonach der Vorgesetzte den Untergebenen einen fest definierten Aufgabenbereich zuwies, innerhalb dessen diese selbstständig und autonom entscheiden durften. Das Delegationsprinzip war zwar grundsätzlich nicht neu und wurde als Management by Delegation bereits seit den 1940er Jahren flächendeckend in den USA als eine von mehreren Führungsmethoden verwendet.⁵¹

Höhn verstand es jedoch geschickt, das US-amerikanische Vorbild an deutsche Verhältnisse und Sichtweisen anzupassen. So orientierte er seine Argumentation ganz bewusst nicht an den US-Managementlehren, sondern konstruierte in Anlehnung an militärische Vorstellungen und mit Rückgriff auf die preußischen Heeresreformen von 1807 bis 1814 einen spezifisch deutschen Weg der ‚Führung‘. Das Harzburger Modell suggerierte vordergründig zwar eine Professionalisierung und Enthierarchisierung überkommener Führungsstrukturen, verzichtete aber realiter keineswegs auf die im Nachkriegsdeutschland nach wie vor tief verankerte Idealvorstellung einer straffen und autoritären Leitung, so dass Höhn bereits zeitgenössisch oftmals der Vorwurf gemacht wurde, seine Akademie perpetuiere die nationalsozialistischen Führungsvorstellungen in die Nachkriegszeit.⁵² Auch die Sozialhistorikerin Adelheid von Saldern führt die hohe Anziehungskraft des Modells in der frühen Bundesrepublik auf das Fortwirken des in der Unternehmerschaft vor 1945 verbreiteten „NS-Gefolgschafts-Betriebsmodell“ zurück, welches die Mitarbeiter im Sinne des „Führergedankens“ auf die Einhaltung des „Betriebsfriedens“ verpflichtete.⁵³

Ob Höhn seine Führungslehre tatsächlich dem nationalsozialistischen Gedanken- gut entlehnte, bleibt in der Forschung jedoch umstritten. Ohne Zweifel kann das ‚Harzburger Modell‘ jedoch als Typus eines dezidiert konservativ-traditionellen Führungsmodells gelten. Höhns militärnahe Führungsvorstellungen rekurrierten hierbei auf die gleichen militärischen Traditionsbestände wie die Führungsforschung der Bundeswehr. Die tragende Bedeutung der Wirtschaft bei der Entwicklung des Konzepts der ‚Inneren Führung‘ Anfang der 1950er Jahre macht zudem das Wechselspiel zwischen militärischen Führungsvorstellungen und den Erfordernissen der Wirtschaft in jenen Jahren deutlich. So traf die Betonung einer spezifisch deutschen Führungslehre gerade in der deutschen Wirtschafts- und Wehrelite auf offene Ohren, die sich in der Nachkriegs-

51 Roland Dincher, Führung und Delegation. Einführung und Fallstudie zu Führungstheorien und Managementkonzeptionen, Neuhofen 2015.

52 Nikolas Lelle, „Firm im Führen“. Das „Harzburger Modell“ und eine (Nachkriegs-)Geschichte deutscher Arbeit. In: Werner Konitzer/David Palme (Hrsg.), „Arbeit“, „Volk“, „Gemeinschaft“. Ethik und Ethiken im Nationalsozialismus, Frankfurt a. M. 2016, S. 205-224.

53 Adelheid von Saldern, Das „Harzburger Modell“. Ein Ordnungssystem für bundesrepublikanische Unternehmen, 1960-1975. In: Thomas Etzemüller (Hrsg.), Die Ordnung der Moderne. Social Engineering im 20. Jahrhundert, Bielefeld 2009, S. 303-329.

dekade an amerikanischen Managementtheorien wenig interessiert zeigte.⁵⁴ Es lag insofern fast eine logische Konsequenz darin, dass ein Schwerpunkt der Harzburger Akademie in der Fortbildung dienstentlassener Bundeswehroffiziere lag, um diese für einen beruflichen Einstieg in die freie Wirtschaft vorzubereiten.⁵⁵

Angesichts der anhaltenden verwaltungspolitischen Reformdiskussionen Jahre entdeckte Höhn schließlich auch den öffentlichen Dienst als potentielles Einsatzgebiet für seine Führungsvorstellungen. Ab Ende der 1960er bemühte sich die Akademie verstärkt, ihre Vorstellungen auch auf die Verwaltung zu übertragen. So war bereits 1966 der Hamburger Wirtschaftssenator Helmuth Kern nach Bad Harzburg gekommen, um mehr über eine mögliche Leistungssteigerung im behördlichen Bereich in Erfahrung zu bringen.⁵⁶ Im Jahr 1969 bot die Akademie das erste speziell auf die Verwaltung zugeschnittene Seminar an, zahlreiche weitere Fortbildungsformate folgten.

Höhn selbst legte kurz darauf das Buch „Verwaltung heute“ vor, in dem er ein „völlig neues Denken und Handeln in der Verwaltung“ forderte, was vor allem die Übernahme „moderner Management-Methoden“ implizierte.⁵⁷ Wie für viele andere Kommentatoren jener Jahre musste auch für den Akademieleiter ein Wandel neben einer organisatorischen Vereinfachung der Verwaltungslandschaft zuvorderst bei den Mitarbeitern selbst ansetzen. Den Beamten als Staatsdiener alten Typs sah Höhn als überholt an, vielmehr müsse dieser nun selbst Führungsaufgaben übernehmen. 1971 legte die Akademie mit der Publikation „Die Verwirklichung der Führung im Mitarbeiterverhältnis in der Verwaltung“ nach. Es handelte sich um eine Art „Stufenplan“, um Höhns Führungskonzept flächendeckend in der Verwaltung zu verwirklichen. Als einer der damaligen Schwachpunkte wurde auch hier vor allem das dienstliche Aus- und Weiterbildungssystem identifiziert, weshalb die Akademie umgehend Sonderseminare für die Spitzenkräfte der öffentlichen Verwaltung auf den Weg brachte. Diese sollten den neuen Geist in Form der „allgemeinen Führungsanweisungen“ dann in alle Verwaltungsebenen weitertragen.⁵⁸

Höhn rührte für seinen verwaltungspolitischen Reformvorstoß kräftig die Werbetrommel. In den hauseigenen ‚Harzburger Heften‘ erschienen Anfang der 1970er Jahre zahlreiche Artikel, die sich mit Führungsfragen befassten und den Reformbedarf speziell im Verwaltungssektor hervorhoben. In einem Artikel zur Reform des öffentlichen Dienstes von 1973 wurde etwa Bundesminister Walter Scheel zitiert, der gefordert hatte: „Die Reform des Beamtenrechts ist nötig; daran zweifelt niemand mehr. [...] Organisation und Struktur der Verwaltung sind veraltet.“ Auch Bundesinnenminister Genscher hatte für eine „Modernisierung der Führungstechniken“ in der Verwaltung

54 Volker, Berghahn, West German Reconstruction and American Industrial Culture. In: Reiner Pommerin (Hrsg.), American Impact on Postwar Germany, Oxford 1995, S. 62-85.

55 Müller, Höhn, S. 150-160.

56 Ebd., S. 164.

57 Reinhard Höhn, Verwaltung heute. Autoritäre Führung und modernes Management, Bad Harzburg 1970, S. 136, 143.

58 Reinhard, Höhn, Die Verwirklichung der Führung im Mitarbeiterverhältnis in der Verwaltung. Ein Stufenplan, Bad Harzburg 1971.

plädiert, Aussagen, die der Akademieleiter als ausdrückliche Empfehlungen für sein eigenes Führungsmodell verstanden wissen wollte.⁵⁹

Vereinzelt sprachen sich politische Funktionsträger tatsächlich explizit für eine Übernahme des Harzburger Modells in der Verwaltung aus: So lobte der rheinlandpfälzische Innenminister Heinz Schwarz in einer Rede zum Thema „Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung“ im November 1972 die „Führung im Mitarbeiterverhältnis“ mit Nachdruck, da diese eine verstärkte Delegation von Entscheidungsbefugnissen an subalterne Verwaltungsebenen gewährleisten könne, um so die Führungsebenen von Routineprozessen zu entlasten.⁶⁰ Auch auf dem Bundesvertretertag des Deutschen Beamtenbundes (DBB) wurden die Vorzüge des Harzburger Modells gepriesen und als Grundlage für eine neue „Personalführung“ in der Verwaltung empfohlen.⁶¹

6. Politische Reformvorstöße in Bonn

Gegen Ende der 1960er Jahre nahmen auch in Bonn die politischen Bemühungen um eine großangelegte Reform der Bundesverwaltung konkrete Formen an. Bereits 1967 hatte Bundeskanzler Kurt-Georg Kiesinger einen Planungsstab zur Reform der Ministerialbürokratie eingerichtet – in der Folge wurde das Projekt jedoch primär von einer SPD-Arbeitsgruppe unter dem Staatssekretär des Justizministeriums und späteren Bundesminister Horst Ehmke vorangetrieben. Ehmke wiederum ließ sich in Verwaltungsfragen von dem jungen Rechtswissenschaftler Wilhelm Scharpf beraten, der durch längere Studienaufenthalte in den USA die dort praktizierten Führungs- und Planungskonzepte kennengelernt hatte.⁶²

1968 kam es daraufhin zur Bildung der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform (PRVR), die unter der Leitung des Bundesministers des Innern, der Beteiligung des Bundeskanzleramtes und weiterer Ressorts ein Reformprogramm erarbeiten sollte – auch hier unter besonderer Berücksichtigung moderner Planungs- und Führungstechniken. Es sollte die Problemlösungskapazität des Staatsapparats deutlich erhöhen und dem Geist der Zeit folgend Spielräume für die Umsetzung einer „Politik der inneren Reformen“ schaffen.⁶³

59 Auf dem Weg zur Führung im Mitarbeiterverhältnis? Zur Reform des öffentlichen Dienstes. In: Harzburger Hefte. Zeitschrift für Führungskräfte der Wirtschaft und Verwaltung, 16/2 (1973), S. 29-31.

60 Innenminister Heinz Schwarz von Rheinland-Pfalz über die Vorteile der Verwaltungsführung im Mitarbeiterverhältnis nach der neuen Geschäftsordnung für die Bezirksregierungen. In: Harzburger Hefte. Zeitschrift für Führungskräfte der Wirtschaft und Verwaltung, 16/12 (1973), S. 32-33.

61 Vorschlag des DBB zur Reform des öffentlichen Dienstrechts beschlossen vom Bundesvertretertag 1972 des DBB am 8. November 1972 in Bonn. Einführung, Kommentar, Zeittafel, Dokumentation. Vorschlag des Deutschen Beamtenbundes zur Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bonn 1973.

62 Renate Mayntz/Wolfgang Streeck (Hrsg.), Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden. Festschrift für Fritz W. Scharpf, Frankfurt a. M./New York 2003.

63 Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform – Allgemeines, BA Koblenz B 106/49514; siehe auch: Benjamin Seifert, Träume vom modernen Deutschland. Horst Ehmke, Reimut Jochimsen und die Planung des Politischen in der ersten Regierung Willy Brandts, Stuttgart 2010, S. 43.

Auch die Sozialdemokraten präsentierten sich in ihrem Regierungsprogramm von 1969 als Vorkämpfer eines modernen, fortschrittlichen und effizienten Führungsstils, mit dem das „überkommene hierarchisch-bürokratische Prinzip [...] moderner Teamarbeit Platz machen“ müsse, so die SPD in einem Planungspapier von 1969. Die elitäre Isolation des Beamtentums gelte es aufzubrechen, für „Führungs-, Planungs- und Beratungsaufgaben [müsse] ein personaler Austausch und Wechsel zwischen Wirtschaft, Wissenschaft, freiem Beruf und öffentlichem Dienst möglich sein“.⁶⁴ Die Anziehungskraft der Führungs- und Managementtheorien speiste sich vor dem Hintergrund des gesellschaftlichen Modernisierungsklimas der anbrechenden sozial-liberalen Ära vor allem aus der Überzeugung, einen integratives und umfassendes Instrumentarium zu „Koordination, Kontrolle, Rechenschaft, Finanzen“ des Verwaltungsapparats gefunden zu haben und damit eine gesellschaftspolitische Planung aus einem Guss verwirklichen zu können.⁶⁵

Debatten über die Tauglichkeit verschiedener Managementmodelle für die öffentliche Verwaltung wurden zu dieser Zeit in verschiedenen Ministerien geführt. Gehäuft wurden nun Referate über „Moderne Regierungstechnik“ gehalten. Klaus Seemann aus dem Bundeskanzleramt diagnostizierte in einem Vortrag von 1970 gar eine „Führungskrise“ in Teilen der Bundesverwaltung.⁶⁶ Seemann war wie kein anderer hoher Ministerialbeamter publizistisch in Verwaltungsfragen aktiv und veröffentlichte vor allem in den 1970er Jahren zahlreiche Monographien zur Reform der Ministerialverwaltung, in denen er vehement die Einführung von Managementtechniken forderte. Insbesondere sein Buch „Abschied von der klassischen Ministerialverwaltung“ von 1978, in dem er die zunehmende Ämterpatronage und Politisierung der Bonner Ministerialbürokratie angeprangerte,⁶⁷ löste in der Politik- und Verwaltungswissenschaft eine jahrelange Kontroverse aus.⁶⁸ Auch der Ministerialbeamte glaubte Lösungen in den Lehren der aktuellen Management-Konzeptionen zu finden und präferierte ganz explizit das aus den USA stammende Management-by-Objectives-Konzept.⁶⁹ Ende der 1960er Jahre kreiste in der Bundesverwaltung zudem ein Papier, das sich ausführlich mit den Mitte der Dekade durch die Fulton-Kommission in Großbritannien angestoßenen Reformplänen für den höheren Staatsdienst auseinandersetzte und eingehend die

64 Sozialdemokratische Partei Deutschlands. Der öffentliche Dienst im Zukunftsbild der SPD von einem modernen Deutschland. O.O. 1969, BA Koblenz B505/453.

65 Seemann, Managementperspektiven, S. 24-28.

66 Ausarbeitungen von Ministerialrat Dr. Klaus Seemann: Betrachtungen zur Führungskrise in der Verteidigung 1966, BA Koblenz N 625/140; Genosse Volljurist. In: Der Spiegel vom 30.01.1967, S. 25f.

67 Klaus Seemann, Planungsprobleme in der Bundesregierung der sozial-liberalen Koalition, Köln 1971; ders., Managementperspektiven für die öffentliche Verwaltung, Bonn 1974; ders., Abschied von der klassischen Ministerialverwaltung, München 1978; ders., Gewaltenteilung und politische Ämterpatronage. In: Die Verwaltung 14 (1981), S. 133-156.

68 Siehe etwa: Hans Herbert von Arnim, Ämterpatronage durch politische Parteien. Ein verfassungsrechtlicher und staatspolitischer Diskussionsbeitrag, Wiesbaden 1980.

69 Klaus Seemann, Neue integrierte Managementsysteme. In: Beiträge des Deutschen Industrieinstituts 9 (1971), S. 20-24, 21.

Übertragbarkeit von Management-Techniken im britischen Civil Service auf die Erfordernisse der Bundesverwaltung prüfte.⁷⁰

Die Bedeutung neuer Managementtheorien in der höheren Staatsverwaltung offenbart auch der Umstand, dass sich Günter Hartkopf, ab 1969 Staatssekretär im Bundesinnenministerium und damit an zentraler Stelle zuständig für die Beamten-gesetzgebung, intensiv mit Managementkonzepten auseinandersetzte und auf eine Implementierung neuer Führungsstrukturen in der Bundesverwaltung drängte.⁷¹ Hartkopf forderte ebenfalls einen neuen Typus von Staatsdiener, der anders als der klassisch-preußische Vollzugsbeamte dem Bild des „moderne[n] künftige[n] Manager[s]“ entsprechen sollte, der fähig und willens war, die neuen Arbeitstechniken und Instrumentarien in seinem Arbeitsumfeld effektiv einzusetzen. Als notwendig erachtete auch er eine tiefgreifende Veränderung innerhalb des Personalwesens sowie der Personalführung und Aus- und Fortbildung. Der „Beamte der Zukunft“ sollte durch „lebenslanges Lernen“ seine Kenntnisse ständig weiterentwickeln und verbessern, um am Puls der Zeit zu bleiben.⁷²

Am deutlichsten kam der beamtenpolitische Reformgeist schließlich in der Einberufung der sogenannten Studienkommission zur Reform des öffentlichen Dienstrechts im Jahr 1970 zum Ausdruck, bei der es um nichts Geringeres als die Zukunft des öffentlichen Dienstes in Deutschland ging, in dem Anfang der 1970er Jahre rund 3,4 Millionen Arbeitnehmer, also jeder achte Berufstätige beschäftigt war.⁷³ Im Mittelpunkt der Auseinandersetzung stand dabei die Frage, ob der unterschiedliche Rechtsstatus der Arbeitnehmer, also der privat-rechtliche Arbeitnehmerstatus der Angestellten und Arbeiter sowie das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis der Beamten, aufgehoben oder bestehen bleiben sollte. In die jahrelange, auch in der breiten Öffentlichkeit geführte Diskussion um die Dienstrechtsreform flossen zahlreiche Schlagworte der zeitgenössischen Führungs- und Managementtheorien ein.⁷⁴

Wenngleich sich die politisch heterogene Kommission am Ende tatsächlich nicht zu einer einheitlichen Bewertung der Materie durchringen konnte, gab es doch einen Grundkonsens unter den Mitgliedern, wie ein ‚leistungsfähiger‘ öffentlicher Dienst in Zukunft verwirklicht werden könnte. So herrschte auch bei der Mehrheit der an der Reformdebatte Beteiligten Einigkeit darüber, dass angesichts der kontinuierlichen Ver-

70 Überlegungen zur Reform des Home Civil Service in Bezug zur Reform der Bundesverwaltung, BA Koblenz B405/453.

71 Günter Hartkopf, Management im öffentlichen Dienst. In: Staats- und Kommunalverwaltung (1971), S. 29-31; ders., Anforderungen an Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung, Regensburg 1983; ders., Günter Hartkopf: Reden 1969-1979, Bonn 1979; ders.: Vor einer Reform des öffentlichen Dienstes. Modernes Management im öffentlichen Dienst. In: Schriften zur Staats- und Gesellschaftspolitik 8 (1971), S. 17-26.

72 Hartkopf, Management, S. 29-31.

73 Lorig, Bundesverwaltung.

74 Siehe etwa: Für ein einheitliches Dienstrecht. In: Der Deutsche Beamte 20 (1970), S. 22; Streikrecht der Beamten wird von der SPD abgelehnt. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 08.01.1971; Kein Kompromiß über die Reform des öffentlichen Dienstes. In: Die Welt vom 29.07.1971; Michael Geyer, Mehr Rationalität und Transparenz im Personalwesen der öffentlichen Verwaltung? Zum Stand der Auseinandersetzung mit Vorschlägen der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts. In: Die Verwaltung 10 (1977), S. 216-234, 219.

änderung und Erweiterung von Staatsaufgaben im modernen Sozialstaat der traditionelle ‚Staatsdiener‘ nicht mehr den Anforderungen der Zeit entsprach. Aus Beamten sollten Manager werden, „die mitdenken, mitbestimmen und notfalls auch streiken dürfen“, wie das Nachrichtenmagazin ‚Der Spiegel‘ 1973 die Kommissionsdiskussionen zusammenfasste.⁷⁵ Die Vorschläge der Studienkommission zielten in diesem Sinne maßgeblich darauf ab, das ‚Leistungsprinzip‘ im öffentlichen Dienst zu steigern und so eine Angleichung der Arbeits- und Beförderungsverhältnisse an die freie Wirtschaft zu erreichen. Kritisiert wurde von der Kommission erneut nicht zuletzt auch das mangelhaft ausgebildete Fortbildungswesen für Führungskräfte in der Bundesrepublik.⁷⁶

7. Das Harzburger Modell in der Kritik

Inwieweit Höhns verwaltungspolitische Vorstöße bei den Reforminitiativen der Bonner Ministerialbürokratie eine Rolle spielten oder überhaupt rezipiert wurden, ist mit Blick auf die Quellen schwer auszumachen. Die von verschiedenen Akteuren vorgebrachten Ziele und Schlagworte zeigen jedoch, dass in den Führungskonzeptionen zahlreiche Überschneidungen identifizierbar sind. Langfristig erwies sich das Harzburger Modell in der Verwaltungspraxis allerdings als wenig einflussreich, wenngleich Reinhard Höhn die Diskussion über Führungsfragen in der öffentlichen Verwaltung auf lange Sicht sicherlich mitgeprägt hat. Dessen verwaltungspolitische Überlegungen erfuhren ab Mitte der 1970er Jahre jedoch einen immer stärker werdenden Gegenwind:⁷⁷ „Ist das Harzburger-Modell verstaubt?“ fragte etwa die ‚Zeitschrift für Organisation‘ im Jahr 1973 – auch vielen anderen Kommentatoren erschienen die Harzburger Führungsprinzipien nicht mehr zeitgemäß.⁷⁸ Beklagt wurde insbesondere die Inflexibilität des Modells, das 350 Organisationsregeln beinhaltete und Kritikern zufolge paradoxerweise genau jenen autoritär-bürokratischen Führungsstil hervorbrachte, den es eigentlich zu vermeiden vorgebe. Aufgrund seiner hohen „Regelungsdichte“ führe das Konzept zudem zur Überorganisation und lasse es weitgehend an Aussagen zur Zielbildung und Planung vermissen, so die ‚Zeitschrift für Unternehmensführung‘ in einer Ausgabe von 1970.⁷⁹

Öffentlichkeitswirksame Kritik wurde zunächst vor allem aus den Reihen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) geäußert, die auf die Forderung nach einer Übertragung des Harzburger Modells auf die Kommunal-

75 Rauf und runter – über 40 Schreibtische. In: Der Spiegel vom 07.05.1973, S. 38-46.

76 Vgl. Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts. Bericht der Kommission, Baden-Baden 1973.

77 Helmut Lecheler, Personalpolitik und Personalführung in der öffentlichen Verwaltung, Bad Godesberg 1972; Eberhard Laux, Managementmodelle für die öffentliche Verwaltung. In: Deutsches Verwaltungsblatt 173 (1972), S. 169-170; Hermann Schönfelder, Führung oder Gruppen-Konfusion- Überprüfung einer Kritik am Harzburger Modell, Bad Harzburg 1972.

78 W. Glahe, Ist das Harzburger Modell verstaubt? In: Plus. Zeitschrift für Unternehmensführung, 4 (1972), S. 43-49; Guserl/Hartmann, Harzburger Modell, S. 159; Volker Hartmut, Ist das Harzburger Modell überholt? In: Zeitschrift für Organisation 50 (1981), S. 466f.

79 Siehe etwa: Guserl/Hartmann, Harzburger Modell.

verwaltung 1971 mit einem eigenen Führungsmodell aufwartete. Die KGSt, ein von Städten, Gemeinden und Kreisen gemeinsam getragener Fachverband für kommunales Management mit Sitz in Köln, befasste sich schwerpunktmäßig ebenfalls mit Themen der Führung, Steuerung und Organisation der Kommunalverwaltung und war damit eine direkte Konkurrentin Höhns auf dem florierenden Markt der Führungslehren.⁸⁰ Auch das Konzept der Kommunalstelle ging von einer stärkeren Delegation von Aufgabebereichen an untere Hierarchieebenen aus, bestritt jedoch im Gegensatz zu Höhn die Möglichkeit einer nahtlosen Übertragung betriebswirtschaftlicher Managementtechniken auf die Kommunalverwaltung. Grundsätzliche Unterschiede sah die KGSt insbesondere bei Aufgaben und Zielen von Unternehmen und Bürokratie sowie der Beteiligung der „Bürger“ am Verwaltungsgeschehen. Mit Verweis auf die Landesbeamtenengesetze und das Grundgesetz wurde der Akademie in Bad Harzburg zudem nicht zu Unrecht vorgehalten, unwillige Beamte ließen sich aufgrund des dort verankerten Lebenszeitprinzips ohnehin nicht derart willkürlich aus ihren Ämtern entfernen. Für rechtlich unzulässig hielt die Kommunalstelle auch die in Höhns Modell vorgesehene „verschärfte Dienstaufsicht“.⁸¹

Höhn reagierte auf die Kritik umgehend mit der Veröffentlichung einer eigenen Schrift zur Kommunalverwaltung. Darin bestritt der Akademieleiter zwar nicht die Unterschiede zwischen Wirtschaftsunternehmen und öffentlicher Verwaltung, betonte jedoch im Gegenzug, dass „Management“ keineswegs nur ein Instrument für die freie Wirtschaft darstelle, sondern unerlässlich sei für jede Einrichtung und Institution. So folge schließlich auch die Verwaltung mittlerweile einer betriebswirtschaftlich inspirierten Kosten-Nutzen-Kalkulation und sei gezwungen, mit möglichst geringem finanziellen und personellen Aufwand eine hohe Leistung zu erzielen. Dementsprechend hielt er den öffentlichen Dienst letztlich durchaus mit den Verhältnissen in der freien Wirtschaft vergleichbar.⁸²

Im Jahr 1972 gab auch die Gewerkschaft Öffentliche Dienste (ÖTV) ein Gutachten in Auftrag, um zu prüfen, ob die „Führung im Mitarbeiterverhältnis“ mit den Gewerkschaftszielen in Übereinstimmung zu bringen war. Federführend waren die Sozialforscher Otte Blume und Wilhelm M. Breuer vom Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik.⁸³ Das Urteil des Gewerkschafters Blume fiel (wenig überraschend) vernichtend aus. So zog er Parallelen zur Führerideologie im Dritten Reich und spielte damit ganz offen auf Höhns NS-Vergangenheit an. Der auf den ersten Blick liberale Geist der Harzburger Führungsstruktur sei nur der schöne Schein, hinter dem die „persönlich-willkürliche Unternehmensführung“ der Vergangenheit weiter in Kraft bleibe.⁸⁴

80 Jörg Bogumil, *Verwaltungsmodernisierung und aktivierender Staat*. In: *Perspektiven des demokratischen Sozialismus*, 1 (2002), S. 43-65.

81 KGSt: *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Funktionelle Organisation, Delegation von Entscheidungsbefugnissen*, Bericht Nr. 3/1971, S. 3.

82 Reinhard Höhn, *Moderne Führungsprinzipien in der Kommunalverwaltung*. Zugleich eine Antwort an die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Kommunalverwaltung (KGSt), Bad Harzburg 1972.

83 Otto Blume/Wilhelm M. Breuer, *Das „Harzburger Modell“ – ein Modell für den öffentlichen Dienst? Ein Gutachten für die Gewerkschaft ÖTV*, Stuttgart 1972.

84 Ebd. S. 20-25.

Diese Reaktionen verdeutlichen exemplarisch, dass die harsche Ablehnung des wirtschaftsnahen Harzburger Führungsmodells durch Gewerkschaften und verwaltungsnahe Institutionen neben fachlichen vor allem auch interessenspolitische Gründe aufwies. So war die westdeutsche ‚Reformkoalition‘ von Beginn an von Juristen, Verwaltungsfachleuten und Sozialwissenschaftlern, kaum jedoch von Ökonomen dominiert worden. Vor allem die Staatsverwaltung selbst stand potentiellen Eingriffen in die althergebrachte Beamten-gesetzgebung, insbesondere in das im Grundgesetz verankerte Prinzip des Berufsbeamtentums, kritisch bis ablehnend gegenüber.⁸⁵

Weitere Faktoren kamen hinzu: So spielte neben dem allgemeinen gesellschaftlichen Wertewandel seit den späten 1960er Jahren, angesichts dessen die Harzburger Führungsprinzipien zunehmend aus der Zeit gefallen schienen, sicherlich auch das Bekanntwerden von Höhns NS-Vergangenheit eine nicht geringe Rolle für den Niedergang der Harzburger Akademie binnen weniger Jahre. Ein weiterer Faktor war die wachsende Konkurrenz auf dem Markt der Führungs- und Managementkonzepte. Immerhin hatten sich Anfang der 1970er Jahre bundesweit bereits rund 25 unabhängige Anbieter entsprechender Ausbildungsinstitutionen etabliert. Langfristig löste das US-Personalführungskonzept Management by Objectives Harzburg schließlich als das meistdiskutierte Führungskonzept ab.⁸⁶ So vertrat zwar das MbO ebenfalls den Grundgedanken einer Aufgabendelegation, löste sich aber von den streng hierarchischen Stellenbeschreibungen Harzburgs und setzte mit der sogenannten „Führung durch Zielvereinbarung“ ein eher partizipatives Führungsverhalten voraus. Insgesamt lässt sich somit durchaus von einer ‚Amerikanisierung‘ der Management-Konzepte mit Anbruch der 1970er Jahre sprechen, während das auf deutsche Traditionsbestände rekurrierende Harzburger Modell an Anziehungskraft verlor. Ansatzweise wurde das MbO-Konzept ab 1973 schließlich im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten eingeführt, unterstützt von der Unternehmensberatung McKinsey.⁸⁷

Tatsächliche Implementierungsversuche des Harzburger Modells beschränkten sich in den 1970er Jahren auf einige Landratsämter in Rheinland-Pfalz und anderen Bundesländern. Den nachhaltigsten Einfluss bewiesen die ‚Harzburger‘ in den Forstverwaltungen der Länder, so in Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein, die Anfang der 1970er Höhns Führungsmodell übernahmen und größtenteils bis in die Gegenwart fortführen.⁸⁸ Die Implementierung der „Führung im Mitarbeiterverhältnis“ in den Verwaltungen der westdeutschen Forstwirtschaft blieben allerdings Ausnahmen.

85 Hans-Ulrich Derlien, Actor Constellation, Opportunity Structure and Concept Feasibility in German and British Public Sector Reforms. In: Hellmut Wollmann/Eckhard Schröter (Hrsg.), Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany. Key Traditions and Trends of Modernisation, Aldershot u.a. 2000, S. 150-171.

86 Alfred Walter, Das Unbehagen in der Verwaltung. Warum der öffentliche Dienst denkende Mitarbeiter braucht, Berlin 2011.

87 Siegfried Böttcher, „Führung durch Ziele“ und öffentliche Verwaltung. In: Verwaltung und Fortbildung. Schriften der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung 2/2 (1974), S. 31-34.

88 Müller, Höhn, S. 190; Christian Freilinger/Reinhard Höhn, Moderner Führungsstil in der Forstwirtschaft, Bad Harzburg 1974.

8. Führung und Management in Kohls „schlankem Staat“

Trotz der überwiegend euphorischen Rezeption neuer Führungs- und Managementkonzepte in den ‚langen‘ 1960er Jahren blieb eine umfassende Verwaltungsmodernisierung in der Bundesrepublik in den kommenden Jahrzehnten zunächst aus. Die Gründe für diese Entwicklung sind sicherlich vielfältig. Eine wichtige Rolle spielte zunächst die wachsende Skepsis gegenüber der Planbarkeit und Gestaltbarkeit politischer Prozesse, die einsetzte, als die von großen Erwartungen getragene Reformpolitik nach der ersten Erdölkrise von 1973 spürbar ins Stocken geriet. Die gesellschaftlichen Krisen der 1970er Jahre, wirtschaftliche Stagnation, hohe Arbeitslosigkeit und Staatsverschuldung veränderten auch den gesellschaftlichen Blick auf den öffentlichen Dienst nachhaltig und verliehen ab Mitte des Jahrzehnts einer gesellschaftlichen Bürokratiekritik sowie generell einer breiten Kritik am Wohlfahrtsstaat Auftrieb.⁸⁹

Wie in vielen anderen westeuropäischen Ländern betonten Politiker nun auch in der Bundesrepublik verstärkt die Grenzen der Handlungs- und Gestaltungsspielräume des Staates.⁹⁰ Die meisten reformpolitischen Verwaltungskonzepte wurden bis Ende des Jahrzehnts stückweise zurückgenommen oder auf unbestimmte Zeit vertagt. So brach man etwa die Bemühungen der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform Mitte der 1970er Jahre ergebnislos ab, und auch die Reformvorschläge der Studienkommission für die geplante Dienstrechtsreform verschwanden klanglos in den Schubladen des Bundesinnenministeriums.⁹¹ Umgesetzt wurden lediglich einzelne Maßnahmen wie verbesserte Fortbildungsmöglichkeiten, der Ausbau verwaltungswissenschaftlicher Studiengänge an Universitäten und Fachhochschulen sowie die Einrichtung von Sozialisationsprogrammen für zukünftige Führungskräfte in den öffentlichen Verwaltungen.⁹²

Dennoch wurde in Öffentlichkeit und Fachkreisen auch in den kommenden Jahrzehnten über die Themen ‚Management‘ und ‚Führung‘ diskutiert. Angesichts von Ölkrise und volkswirtschaftlicher Eintrübung drehte sich nun aber der politische Wind: Hatte die Entwicklung neuer Führungs- und Managementkonzepte in der Verwaltung bis Mitte der 1970er Jahre noch vorrangig dem Ziel gegolten, diese zum Motor der vielfältigen Reformprojekte der sozialliberalen Regierung zu machen, so standen die Zeichen anstatt auf Expansion und Ausbau nun auf Kostensenkung, Stellenabbau und Ein-

89 Heiner Geissler (Hrsg.), *Verwaltete Bürger. Gesellschaft in Fesseln. Bürokratisierung und ihre Folgen für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft*, Frankfurt a. M. 1978; Wolfgang Lothmüller, *Führung, Verwaltung und Kontrolle – gegen die Bürokratisierung in Staat und Wirtschaft*, München 1984; Wolfgang Fach, *Die konservative Abrechnung mit der Staatsbürokratie – „Beamtendämmerung“ in der Bundesrepublik*. In: *Politische Vierteljahresschrift. Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft* 22 (1981), S. 91-109.

90 Hartmut Kaelble, *Der Boom 1948-1973. Gesellschaftliche und wirtschaftliche Folgen in der Bundesrepublik und in Europa*, Opladen 1992; Anselm Doering-Manteuffel/Lutz Raphael, *Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970*, 3. ergänzte Aufl., Göttingen 2012.

91 Manfred Lepper, *Das Ende eines Experiments. Zur Auflösung der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform*. In: *Die Verwaltung* 12 (1976), S. 478-499.

92 Joachim W. Jacob, *Fortbildung – Ein wirksames Instrument zur Stärkung der Führungsfähigkeiten*. In: *Die Bundesverwaltung* 4 (1989), S. 1f.

sparung. Innenminister Maihofer sprach 1975 in einem Vortrag vor Mitgliedern des Deutschen Gewerkschaftsbunds (DGB) in diesem Sinne ganz offen von den „Grenzen des Wachstums“, die vor allem durch eine „Eskalation der Kosten“ in den öffentlichen Haushalten bereits erreicht worden seien.⁹³

Zu Beginn der 1980er Jahre war dementsprechend immer weniger von einer umfassenden ‚Reform‘ der Bundesverwaltung die Rede. Verbreitung fand nun zunehmend der Begriff der ‚Verwaltungsmodernisierung‘, der lediglich eine kontinuierliche und schrittweise Anpassung im Zeichen von Rationalisierung und Kostenreduktion implizierte.⁹⁴ In seiner ersten Regierungserklärung kündigte Bundeskanzler Helmut Kohl dazu zwar noch im Einklang mit den Grundüberzeugungen der ‚konservativen Wende‘ in Europa und den USA an, die Verwaltung insgesamt auf ihre „ursprünglichen und wahren Aufgaben“ zurückführen zu wollen.⁹⁵ So wurden Topoi wie ‚marktorientierte Leistungsziele‘, ‚Effizienz‘ und ‚Verwaltungsrationalität‘ zu entscheidenden Schlüsselbegriffen der verwaltungspolitischen Diskussion der 1980er Jahre. Die tatsächlichen Reformbemühungen beschränkten sich aber auf inkrementelle Veränderungen wie die Vereinfachung von Organisationsstrukturen und die Bereinigung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie die vorsichtige Privatisierung von Staatsbetrieben, Maßnahmen, die man unter dem Schlagwort der „Entbürokratisierung“ subsummierte.⁹⁶ Anders als in den angelsächsischen Staaten unterblieben hingegen tiefgreifende Einschnitte in den Staats- und Verwaltungsapparat.⁹⁷

Zumindest auf Landesebene zogen Führungs- und Managementkonzepte schließlich vereinzelt in die Verwaltungspraxis ein. Mitte der 1980er setzte etwa die CDU-geführte Regierung in Baden-Württemberg auf ein verbessertes „Verwaltungsmanagement“ im Bereich der Ministerialverwaltung.⁹⁸ Mit der sogenannten Bulling-Kommission wurden umfangreiche Änderungen in der höheren Ministerialbürokratie zur Entwicklung einer „neuen Führungsstruktur“ in Angriff genommen, deren erklärtes Ziel

93 BA Koblenz B405/453, Rede Werner Maihöfers vor der DGB, Öffentlicher Dienst – für den Bürger, für die Gesellschaft.

94 Winfried Brohn, Funktionsbedingungen für Verwaltungsreformen In: Die Verwaltung 21 (1988), S. 1-22; Werner Süß, Zukunft durch Modernisierungspolitik. Das Leitthema der 1980er Jahre. In: ders. (Hrsg.), Die Bundesrepublik in den achtziger Jahren, Opladen 1991, S. 89-107.

95 Zit. nach: Werner Jann/Göttrik Wewer, Helmut Kohl und der „schlanke Staat“. Eine verwaltungspolitische Bilanz. In: Werner Göttrik, Bilanz der Ära Kohl. Christlich-liberale Politik in Deutschland 1982-1998, Opladen 1998, S. 229-266, 250.

96 Hanns-Eberhard Meixner, Quantitative Grenzen des Management Development in Wirtschaft und Verwaltung. In: Der öffentliche Dienst (DÖD) 35/4 (1982), S. 73-80; ders., Die Herausforderungen an eine Organisations- und Personalpolitik im Zeichen der Sparpolitik. In: DÖD 39/1-2 (1986), S. 10-19; Manfred Müller, Wie Deregulierung, Privatisierung, Dezentralisierung und Entbürokratisierung das Staatsversagen verhindern sollen. In: DÖD 45/1-1 (1992), S. 12-19; Hans-Wolfgang Hoefert u.a. (Hrsg.), Leistungsprinzip und Leistungsverhalten im öffentlichen Dienst, Stuttgart 1979; Walter A. Oechsler/Nikolaus Steinebach, Leistung und Leistungsbegriff im höheren Dienst, Düsseldorf 1983.

97 Siehe dazu: Nils Löffelbein, „The Very Brightest Young Men and Women in the Civil Service“. Personalentscheidungen in der höheren Staatsverwaltung Großbritanniens in der Regierungszeit Margaret Thatchers 1979-1990. In: Geschichte in Wissenschaft und Unterricht, 7/8 (2017), S. 419-435.

98 Siehe zusammenfassend der dreibändige Kommissionsbericht: Manfred Bulling u.a., Regierungsreform in Baden-Württemberg. Bericht über die Arbeit der Kommission. „Neue Führungsstrukturen in Baden-Württemberg“. In: Verwaltungsarchiv 77 (1986), S. 43-45; Manfred Bulling will Baden-Württemberg umkrempeln: Ein Mann der Lüfte. In: Die Zeit vom 23.8.1985.

es sein sollte, Effizienz und rationales Management wie in der Privatwirtschaft zu gewährleisten. Hier wurden in der Folge Maßnahmen durchgesetzt, die in der deutschen Beamten­geschichte ohne Vorbild waren. Dazu gehörte vor allem der Vorschlag, Führungspositionen unterhalb der Ebene der politischen Beamten, also der Abteilungsleiter in den Ministerien und Präsidenten der Landesoberbehörden, zeitlich auf fünf Jahre zu befristen. Zudem wurde in Baden-Württemberg eine eigene Verwaltungsschule für den Führungsnachwuchs der Landesverwaltung eingerichtet.⁹⁹

Bundesweit fanden privatwirtschaftliche Managementtechniken erst ab den 1990er Jahren als Teil des ‚Neuen Steuerungsmodells‘ Eingang in die Verwaltungspraxis von Bund, Ländern und Kommunen. Im Jahr 1997 wurden mit der Dienstrechtsreform im Beamtenrecht schließlich zahlreiche Forderungen verwirklicht, die die ver­waltungspolitische Diskussion seit den frühen 1970er Jahren bestimmt hatten, so etwa Führungspositionen auf Zeit, leistungsgerechte Bezahlung und ein neues Beurteilungswesen. Insgesamt kam es so zumindest in Ansätzen zu einer Angleichung des deutschen Verwaltungssystems an die Entwicklung in den angelsächsischen Staaten. Zu einer tiefgreifenden Privatisierung des öffentlichen Dienstes“, wie sie sich in Großbritannien seit der Regierungszeit Margaret Thatchers in den 1980er Jahren vollzogen hat sowie der Ausbildung eines privatwirtschaftlich geprägten „managerial state“, ist es in Deutschland allerdings bis in die Gegenwart nicht gekommen.¹⁰⁰

Und auch in der Bundeswehr begann mit Anbruch des neuen Jahrtausends eine „ökonomische Modernisierung“. Auf Basis der Empfehlungen des ‚Beirats für Fragen der Inneren Führung‘, betriebswirtschaftliche Denkweisen und Methoden bei den Streitkräften zu etablieren, kam es etwa zur Einführung der sogenannten ‚Kosten- und Leistungsverantwortung‘ als Ergänzung traditioneller Führungsprinzipien.¹⁰¹ Auch hier stand die Hoffnung Pate, die Bundeswehr durch mehr ökonomisches Denken und Handeln effizienter und effektiver zu machen und sie besser auf die militär- und sicherheitspolitischen Herausforderungen der Zukunft vorzubereiten. Ob die grundsätzliche Orientierung der Bundeswehrverwaltung an einem Paradigma der Wirtschaftlichkeit als Erfolg zu werten ist, bleibt in der Forschung jedoch umstritten.¹⁰²

99 Joachim Kohler/Gerhard Teufel, Reform der Landesverwaltung in Baden-Württemberg. In: DÖV (1985), S. 1051; Lorenz Menz u.a., Erneuerung der Führungsstruktur im Land Baden-Württemberg – Verfahren und Ergebnisse. In: Die öffentliche Verwaltung (DÖV) (1987), S. 457.

100 F. El-Dabbas, Das Neue Steuerungsmodell. Ist die Verwaltungsmodernisierung in Deutschland mit dem Neuen Steuerungsmodell geglückt?, München 2013; Hans-Ulrich Derlien, German Public Administration. Weberian Despite „Modernization“. In: Krishna K. Tummula: Comparative Bureaucratic Systems, Lanham u. a. 2003, S. 97-127.

101 Angelika Dörfler-Dierken, Führung in der Bundeswehr. Soldatisches Selbstverständnis und Führungskultur nach der ZDv 10/1 Innere Führung. Mit einem Geleitwort des Evangelischen Militärbischofs Martin Dutzmann, Norderstedt 2013, S. 70.

102 Jörg Keller, Streitkräfte und ökonomisches Kalkül: Top oder Flop? Grundsätzliche Überlegungen zu einer Ökonomisierung der Bundeswehr. In: Gregor Richter (Hrsg.), Die ökonomische Modernisierung der Bundeswehr. Sachstand, Konzeptionen und Perspektiven, Wiesbaden 2007, S. 51-67.

Zitierempfehlung

Nils Löffelbein, „Verwaltungsführung im Wandel“ – Die westdeutschen Debatten um neue Führungs- und Managementtechniken in der Staatsverwaltung (1960er bis 1990er Jahre). Themenschwerpunkt Armee und Bürokratie. Organisationsgeschichtliche Perspektiven auf das Militärische im 20. Jahrhundert, hrsg. von Christoph Nübel, in: Portal Militärgeschichte, 28. September 2020, URL: http://portal-militaergeschichte.de/loeffelbein_verwaltungsfuehrung, DOI: 10.15500/akm.28.09.2020 (Bitte fügen Sie in Klammern das Datum des letzten Aufrufs dieser Seite hinzu.)