

Joachim Hirsch / Stephan Leibfried

Trends der Verwaltungsbildung

Der Blick über den Zaun fördert den Blick in die Weite.
Friedrich Baer

I

Die augenblicklichen Tendenzen im Bereich der Verwaltungsbildung müssen im Zusammenhang mit den Funktionsveränderungen des staatlichen Apparats in der gegenwärtigen Phase der kapitalistischen Entwicklung untersucht werden¹, von denen zu erwarten ist, daß sie die tradierten Organisationsmuster und Verfahrensweisen der Verwaltung und damit auch die Qualifikationsbestimmungen des Verwaltungspersonals grundlegend umgestalten werden. Zwar kann man davon ausgehen, daß der staatlichen Administration bei der Reproduktion der kapitalistischen Gesellschaft schon von Anfang an eine ganz entscheidende Bedeutung zugekommen ist und insofern die Behauptung einer ehemals vorhandenen Trennung von »Staat« und »Gesellschaft« (eine Prämisse traditioneller staatsrechtlicher Dogmatik), der gegenüber die Entwicklung zum Interventions- und Sozialstaat ein Novum darstelle, nicht haltbar ist. Dennoch ist kaum zu verkennen, daß die funktionale Bestimmung des Staatsapparats in den hochorganisierten, international eng verflochtenen und sich immer stärker auf die Entwicklung von Wissenschaft und Technik als Voraussetzung des Akkumulations- und Verwertungsprozesses stützenden kapitalistischen Gesellschaften eine qualitativ neue Dimension erhält.

Mit der Verschärfung der internationalen Konkurrenz zwischen hochorganisierten Großkapitalen intensiviert sich das Problem der Rekrutierung adäquater Führungskader nicht nur im Unternehmensbereich², sondern in wachsendem Ma-

¹ Zu neueren Kapitalismusanalysen mit besonderem Gewicht auf Funktion und Rolle der Staatsbürokratien, des politischen Systems, vgl. Ralph Miliband, *The State in Capitalist Society*, New York 1969 (Basic Books), 292 S.; Nicos Poulantzas, *Pouvoir Politique et classes sociales*, Paris 1970 (Maspero), 398 S.; vgl. zu Miliband auch die Diskussion in: *New Left Review* No. 58 und 60; vgl. auch: Nicos Poulantzas, *Sur l'Etat de la société capitaliste*, in: *Politique aujourd'hui*, März 1970, S. 65–76.

² Vgl. dazu als frühen Überblick für die USA: R. A. Gordon & James Howell, *Higher Education for Business*, New York 1959; für Europa vgl. jetzt als Überblick: H. Dougier, *Assessing management education in Europe*, in: *European Business* 23,31 (1969); auf europäischer Ebene ist nunmehr in Brüssel eine hochdotierte Management-Einrichtung, *Management Centre Europe*, eingerichtet worden; für die Bundesrepublik lassen sich folgende Institutionen für die »Aus- meist Fortbildung von Führungskräften« für den Unternehmensbereich namhaft machen: Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Betriebsführung und soziale Betriebsgestaltung e. V. (ASB), Heidelberg; Deutsche Volkswirtschaftliche Gesellschaft; Technische Akademie Wuppertal; C. Rudolf Poensgen-Stiftung; Deutsches Institut für Betriebswirtschaft; Berliner Institut für Betriebsführung; Vereinigung zur Weiterbildung betrieblicher Führungskräfte; Akademie für Führungskräfte der Wirtschaft, Bad Harzburg; Deutsches Institut zur Förderung des industriellen Führungsnachwuchses; Universitätsseminar der Wirtschaft, Köln; ... Im übrigen scheinen die deutschen Gewerkschaften – auf welcher Ebene ist nicht recht auszumachen (»leitende Angestellte«) – in diesem Umkreis auch für sich eine Aufgabe zu definieren: »Die Gründung eines Instituts für Führungsaufgaben plant der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) für 1971. Dies teilte DGB-Bundesvorstandsmitglied Günter Stephan am Samstag in

ße auch in den Teilen der Staatsverwaltung, die unmittelbar für die planende Koordinierung und kompensatorische Absicherung kapitalistischer Verwertungsprozesse zuständig sind (»staatliche Wachstumsvorsorge«). Immer deutlicher erweisen sich Ungleichmäßigkeiten der technischen Entwicklung zwischen einzelnen Kapitalgruppen und Sektoren und die infrastrukturellen Akkumulations- bzw. »Wachstums«-Hindernisse als auslösendes Krisenmoment der spätkapitalistischen Ökonomie. Für die staatliche Administration heißt dies, daß die traditionellen Interventionstechniken der punktuellen Subventionierung, der Globalsteuerung und »Einkommenspolitik« ergänzt werden müssen durch Maßnahmen langfristiger Strukturentwicklung, vor allem im Bereich von Regionalplanung, Ausbildung, Wissenschaft und Technologie.³ Innovationsrückstände und strukturelle Disparitäten können freilich nicht nur die Existenz einzelner Kapitale bedrohen, sondern beeinträchtigen in wachsendem Maße auch die Stabilität des gesamten gesellschaftlichen Systems, wenn ökonomisch-technologisch bedingte Krisenerscheinungen im Sozialgefüge (Strukturelle Arbeitslosigkeit, Dequalifikation, Aufstiegsbarrieren, »entfremdete Randgruppen«, »drop outs«) und die rasch voranschreitende »Umweltzerstörung« administrativ nicht rechtzeitig und ausreichend abgefangen werden können.

Je mehr die Staatsadministration die Funktion einer auf das gesellschaftliche Gesamtsystem bezogenen und unter dem Druck längerfristiger Planungsnotwendigkeiten stehenden Krisenvermeidungsagentur erhält, desto deutlicher steht sie unter einem spezifischen »Modernisierungsdruck«, der sich nicht nur von den anwachsenden Planungs-, Steuerungs-, Koordinierungs- und Regulierungsaufgaben herleitet, sondern auch durch die Unmöglichkeit langfristiger Systemstabilisierung unter kapitalistischen Bedingungen und den daraus resultierenden charakteristischen Effizienzdefiziten bestimmt wird. Die Organisations- und Managementprobleme im Bereich der staatlichen Administration sind vor dem Hintergrund einer Entwicklung zu untersuchen, bei der kapitalistische Widersprüche und Antagonismen sich unmittelbar in den administrativen Apparat hineinverlagern. Aus der sich verschärfenden Diskrepanz zwischen der Anarchie der kapitalistischen Produktion und der funktionalen Orientierung der Administration an der Stabilität des Gesamtsystems ergibt sich ein permanenter Innovationsdruck, der in wachsendem Maße zur Veränderung und Beseitigung tradierter Organisationsstrukturen im staatlichen Apparat zwingt.

Auf der anderen Seite bringt die Verlagerung der Staatstätigkeit auf das Gebiet der verwertungsgerechten Entwicklung von Produktivkräften (Wissenschaft und Technologie, Ausbildung, Arbeitskräfteallokation) und kompensatorisch stabilisierende Sozial- und Umweltgestaltung die Notwendigkeit mit sich, mit den Leitungskadern der entscheidenden Großkonzerne in enger funktionaler Verflechtung, unmittelbar und permanent zu kooperieren (s. Abschnitt VI). Die Entwicklung kompatibler gemeinsamer Strategien setzt die Erzeugung gemeinsamer Informationsverarbeitungs-, Analyse- und Planungstechniken voraus. Die wachsende Bedeutung, welche ursprünglich im militärisch-industriellen Komplex

München bei einer gewerkschaftlichen Angestelltentagung mit. Nach Angaben des DGB in Düsseldorf sollen die ersten Lehrgänge in Hattingen/Ruhr beginnen. Die Einrichtung sei in erster Linie ein Angebot an die leitenden Angestellten, erklärte Stephan. Der DGB wolle auch für Führungsaufgaben eine qualifizierte Bildung garantieren. Den Arbeitnehmern soll ein Gebiet erschlossen werden, das den meisten bisher nicht zugänglich gewesen ist« – so FAZ., Wirtschaftsteil, 12. Oktober 1970.

³ Vgl. Joachim Hirsch, Funktionsveränderungen der Staatsverwaltung in spätkapitalistischen Industriegesellschaften, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 14, 1969, S. 150 ff.

entstandenen Techniken wie Systemanalyse, Operations Research oder PPBS allmählich für weitere Teile der staatlichen Verwaltung gewinnen, verweist auf diesen Zusammenhang. Damit aber stellt sich im »administrierten Kapitalismus« das Problem der Kaderausbildung für die Verwaltung und für die Privatindustrie in einer durchaus vergleichbaren Weise. In beiden Sektoren bezeichnet die drohende und z. T. schon akute »Management-Lücke« einen kritischen Fehlbestand an qualifizierten Innovationsspezialisten und integrativen Systemtechniker, sowie entsprechend modifizierter Organisationsstrukturen.⁴

Daß die Ausbildung der administrativen und industriellen Führungskader in der Bundesrepublik etwa gleichzeitig, nämlich mit der zu Beginn der sechziger Jahre eingetretenen Verschärfung des internationalen kapitalistischen Wettbewerbs und der damit verbundenen Beschleunigung des technischen Fortschritts problematisiert zu werden begann, ist daher auch kein Zufall. Parallel und teilweise eng verbunden mit der Errichtung spezialisierter Schulungseinrichtungen für wirtschaftliche »Führungskräfte« häufen sich inzwischen Vorschläge und Organisationsansätze zur grundsätzlichen Revision der herkömmlichen Verwaltungsbildung, wobei neben Versuchen zur Neustrukturierung des juristischen Studiums immer stärker auch Konzepte für eine nicht mehr schwergewichtig juristisch, sondern verhaltens- und organisationswissenschaftlich ausgerichtete Ausbildung für den allgemeinen höheren Verwaltungsdienst diskutiert und in Angriff genommen werden.

Bis heute wird die deutsche Verwaltung – anders als etwa in den USA oder Großbritannien – noch deutlich von Juristen geprägt. Trotz der im Gang befindlichen Relativierung des »Juristenmonopols« bietet die juristische Ausbildung noch immer die besten Zugangschancen für den allgemeinen höheren Verwaltungsdienst. Diese Sonderstellung der Juristen ist zunächst auf einige sozialhistorische Eigenheiten zurückzuführen, insbesondere hängt sie mit dem für Deutschland charakteristischen Verhältnis von kapitalistischer Entwicklung und bürgerlicher Revolution zusammen. Noch bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts, in der Spätphase des absolutistischen Merkantilismus, galt die juristische Ausbildung als Spezialausbildung für den Justizdienst, während sich die Qualifikationsanforderungen für das Personal der allgemeinen inneren Verwaltung (Policey) gemäß dem wirtschaftsregulierenden Schwergewicht der Staatstätigkeit auf praktische Erfahrungen in der Landwirtschaft, im Domänen-, Manufaktur- und Finanzwesen konzentrierten. Entsprechend galt als wissenschaftliche Vorbereitung für den allgemeinen Verwaltungsdienst vornehmlich das Studium der »Kameralwissenschaften«, bei deren Pflege sich insbesondere die preußischen Universitäten Halle und Frankfurt/Oder hervortaten.⁵

Dies änderte sich, als um die Mitte des 19. Jahrhunderts die merkantilistische staatsbürokratische Förderung der privatkapitalistischen Entwicklung ihre

⁴ Vgl.: OECD (Hg.), *Gaps in Technology, Analytical Report*, Paris 1970; Peter Menke-Gluckert, *Europas technologische Lücke*, in: *Wirtschaft und Wissenschaft* Jg. 16/1968, H. 2; Edwin G. Moline, *Das Problem der »technologischen Lücke« zwischen den Vereinigten Staaten und Europa*, in: *Europa Archiv* Jg. 22/1967, S. 427 ff.; Richard R. Nelson, *Big Technology, the Technological Gap, and a dangerous Policy Pitfall*, RAND-Collection P-3795, Santa Monica 1968; *Haben wir eine Management Lücke?* Schriftenreihe des Stifterverbands für die Deutsche Wissenschaft 1969; *Charakteristisch für Stand der Überlegungen zur integrativen Systemplanung in technologisch fortgeschrittenen kapitalistischen Ländern und die daraus resultierenden personellen und organisatorischen Konsequenzen*: Erich Jantsch (Hrsg.), *Perspectives of Planning*, Paris (OECD), o. J. (1969).

⁵ Vgl. dazu Hannes Friedrich, *Staatliche Verwaltung und Wissenschaft*, Frankfurt/M 1970, S. 33 ff. sowie: Hans Joachim Blank, *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft*, in: *Politikwissenschaft, Eine Einführung in ihre Probleme*, hrsg. von G. Kress und D. Senghaas, Frankfurt/M 1969, S. 360 ff.; beide mit weiteren ausführlichen Literaturangaben.

Früchte zu tragen begann: mit der Entfaltung der kapitalistischen Produktionsweise mußte sich die gesellschaftliche Funktion der Staatsbürokratie grundlegend neu bestimmen. Gegenüber dem bisher vorherrschenden bürokratischen Interventionismus verlagerte sich das Schwergewicht der Staatstätigkeit auf die Gewährleistung der inneren und äußeren Rahmenbedingungen einer sich weitgehend autonom entfaltenden kapitalistischen Unternehmerwirtschaft, auf die Schaffung und Durchsetzung einer allgemeinen Rechts- und Verkehrsordnung und auf die Festigung der bürgerlich-feudalen Klassenherrschaft.⁶ An die Stelle der paternalistisch-merkantilistischen Wirtschaftsförderung trat als vorrangige Staatsaufgabe tendenziell die Sicherung formalisierter Rechtssysteme und die großräumige Vereinheitlichung der Wirtschaftsbedingungen (Zollverein, Reichsgründung, Handelsvertragspolitik, Vereinheitlichung des Maß-, Gewichts- und Münzwesens; Wechselordnung [1848], Allgemeines Deutsches Handelsgesetzbuch [1861], Reichsjustizgesetze . . .). Die »Formalisierung« des Staats in der entwickelten bürgerlichen Gesellschaft erreichte ihren Höhepunkt. Gleichzeitig endeten die liberalen Verfassungskämpfe mit der politischen Niederlage der ökonomisch dominierenden Bourgeoisie gegenüber den alten feudalen Machthabern. Über das konstitutionelle Parlament zwar an der Gesetzgebung beteiligt, von der personellen Kontrolle der nach wie vor monarchischen Staatsgewalt aber ausgeschlossen, konzentrierten sich deshalb die Anstrengungen der Bourgeoisie negatorisch auf die Sicherung der Gesetzesbindung und der rechtsförmigen Kontrollierbarkeit des Verwaltungshandelns.⁷ Der Ausbau und die Perfektionierung des Verwaltungsrechts wurde zum Ersatz für die mißlungene Parlamentarisierung der Exekutive.⁸ Unter den Bedingungen eines sich im Rahmen quasi-absolutistischer, feudal-bürokratischer Herrschaft entfaltenden Kapitalismus wurden so die Prinzipien der Gesetzmäßigkeit und der juristischen Kontrollierbarkeit des Verwaltungshandels sowohl für den organisatorischen Aufbau der Verwaltung wie auch für die Qualifikationsmerkmale des Personals bestimmend. Im administrativen Apparat des feudal-kapitalistischen, konstitutionellen Staats trat die alte Kollegialorganisation der Zentralinstanzen gegenüber hierarchisch-monokratischen Strukturen immer mehr zurück. In der Konsequenz dieser Organisations- und Funktionsveränderungen wurde seit 1869 in Preußen die Ausbildung zum Juristen zur verbindlichen Grundlage für den gesamten höheren Staatsdienst⁹ und dabei ist es bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts hinein mit relativ geringen formalen Modifikationen geblieben.¹⁰

Die Tauglichkeit der juristischen Ausbildung für den Verwaltungsdienst ist funktional an das Überwiegen vorprogrammierter, »konditionaler« Entscheidungen im administrativen Bereich, d. h. an eine funktionierende Gesetzesbindung der Verwaltung und an die Konzentration der Staatstätigkeit auf Gewährleistung von »Sicherheit« und »Ordnung«, insbesondere in der Form der Regulierung atomisierter Privatrechtskonflikte, gebunden.¹¹ Das »Juristenmonopol«

⁶ Vgl. mit weiteren Literaturangaben: Joachim Hirsch, *Wissenschaftlich-technischer Fortschritt und politisches System*, Frankfurt/M 1970, S. 11 ff.

⁷ Vgl. Blank, a. a. O., S. 380 ff.

⁸ Vgl. *ibid.*

⁹ Mit Ausnahme des sog. »Regierungsreferendars«, der seit dem ersten Weltkrieg nicht mehr existiert und eher noch auf die spezifischen Qualifikationsinteressen der Verwaltung zugeschnitten war, war demnach die gesamte Juristenausbildung auf den professionellen Typ des »Justizjuristen« zugeschnitten; zum »Regierungsreferendar« vgl. Ottobert L. Brintzinger, *Über die juristische Ausbildung in der Verwaltung*, in: *Verwaltungsarchiv* 1966, S. 295 ff.; ders. *Betrachtungen über die Verwaltungsjuristen*, in: *DöV* 1969, S. 481 ff.

¹⁰ Vgl. Friedrich a. a. O., S. 39 ff.

¹¹ Niklas Luhmann, *Verwaltungswissenschaft in Deutschland*, in: *Recht und Politik*, Jahrgang 1967, S. 125.

in der Verwaltung reflektiert daher die konkurrenzkapitalistisch-liberale Trennung von »Staat« und »Gesellschaft«, »Politik« und »Verwaltung« unter den besonderen Bedingungen des deutschen Konstitutionalismus. Bereits der im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts einsetzende, durch die wachsende Krisenhaftigkeit des kapitalistischen Systems erzwungene Staatsinterventionismus mußte daher mit seiner Fülle neuer Aufgaben zu erheblichen Diskrepanzen zwischen den organisatorischen und personellen Möglichkeiten der Verwaltung einerseits und den ökonomischen Funktionserfordernissen andererseits führen.

Mit der Ausweitung der Interventions- und Leitungstätigkeit des Staates wuchs der Bedarf an nicht-juristisch, vornehmlich wirtschaftswissenschaftlich und technisch qualifiziertem Personal ständig an. Während vor dem ersten Weltkrieg in Preußen etwa 95% aller höheren Regierungs- und Verwaltungsbeamten über eine juristische Ausbildung verfügten¹², hatte sich 1970 das Verhältnis von Beamten mit juristischem und sonstigem akademischen Abschluß sowie »Aufstiegsbeamten« in den Bonner Ministerien auf etwa 10:8:2 reduziert.¹³ Dies beweist auf der einen Seite, in welchem Umfang die Funktionsveränderungen der »sozialstaatlichen« Verwaltung veränderte Qualifikationsanforderungen nach sich gezogen haben. Andererseits ist aber festzustellen, daß sich diese Veränderung der Personalstruktur lange Jahre gewissermaßen naturwüchsig vollzog, ohne daß es zu einer systematischen inhaltlichen Neudefinition der Verwaltungsbildung gekommen wäre. In der Praxis waren und sind die Verwaltungsjuristen gezwungen, sich die für ihre Arbeit notwendigen spezialisierten Fachkenntnisse, etwa auf ökonomischem, sozialpolitischem oder technischem Gebiet in mehr oder minder ausreichender Form während ihrer Berufstätigkeit anzueignen. Andererseits rekrutieren sich die Nicht-Juristen in der Verwaltung aus den Absolventen durchaus unspezifischer universitärer Ausbildungsgänge. Sie müssen sich die notwendigen Rechts- und Organisationskenntnisse im Rahmen ihres Vorbereitungsdienstes erwerben. Insgesamt blieb die universitäre Ausbildung des potentiellen Verwaltungsnachwuchses von den Anforderungen einer sozialstaatlichen Verwaltung so gut wie unberührt. Innerhalb der Verwaltung sind nur punktuelle, ad hoc institutionalisierte Kompensationen (Fortbildungskurse u. ä.) zu verzeichnen. Dieses spezifische Auseinanderfallen von Ausbildung und Berufspraxis bedingt freilich eine relative Schwerfälligkeit und Inflexibilität der interventionistischen Bürokratie, was umso nachteiliger zu Buche schlagen muß, je mehr administrative Beweglichkeit und »Innovationsfähigkeit« bei kapitalverwertungssichernden Steuerungsmaßnahmen zu einer Lebensfrage für das kapitalistische System insgesamt werden. Bis zu Beginn der sechziger Jahre genoß die Bundesrepublik auf Grund ihrer ökonomischen Ausnahmesituation ein relativ starkes und störungsfreies Wirtschaftswachstum, bei dem die notwendigen Staatsinterventionen vom überkommenen – in seiner Grundstruktur dem 19. Jahrhundert entstammenden – Regierungs- und Verwaltungsapparat noch bewältigt werden konnten. Nachdem diese relative Schonfrist der Nachkriegsrekonstruktionsperiode ihr Ende gefunden hat und die aktuelle oder präventive Bewältigung ökonomisch-sozialer Krisen zu einem Hauptgeschäft staatlicher Administration zu werden beginnt, wird auch der »Neubau der Verwaltung« und die Reorganisation des Regierungsapparats zu einem immer drängenderen Pro-

¹² Vgl. Friedrich a. a. O., S. 39 ff.

¹³ Vgl. Peter Lückau, Juristenmonopol in der Verwaltung? Typoskript, 1970. Dabei handelt es sich allerdings um einen großen Durchschnittswert, der die Unterschiede zwischen den verschiedenen Teilen des Apparats unberücksichtigt läßt.

blem.¹⁴ Damit scheint nun auch die Stunde für die traditionellen Formen der Verwaltungsbildung geschlagen zu haben. Wenn jetzt die jahrelang geübte Praxis »pragmatischer« Anpassungen der tradierten Organisationsmuster im Regierungs- und Verwaltungsbereich weiterreichenden Planungen zu einer Neukonstruktion des staatlichen Apparats Platz macht, dann sind diese ohne grundsätzliche Neudefinition der administrativen Personalstruktur und der jeweiligen Ausbildungsgänge kaum zu denken.

II

Die vorhandenen Konzepte, Pläne und Ansätze zur Neugestaltung der Verwaltungsbildung reflektieren trotz ihrer vorläufigen Disparatheit deutlich die veränderte Aufgabestellung des staatlichen Apparats und die daraus folgenden Konsequenzen für die administrative Personalstruktur. Abgesehen vom wachsenden Bedarf an praxisorientierten Fachkräften für besondere administrative Aufgabengebiete und spezialisierten Verwaltungstechnikern (EDV-Spezialisten, Organisationsfachleute), der die Ausbildung für den herkömmlichen mittleren und gehobenen Dienst immer nachhaltiger zu beeinflussen beginnt¹⁵, bahnt sich für den bisherigen »höheren Dienst« eine Entwicklung an, die auf getrennte Ausbildungsgänge für wissenschaftlich qualifizierte Fachspezialisten und für einen neuen Typ des integrativen Verwaltungs-»Generalisten« hinausläuft.

Obwohl die langfristigen Effekte von Mechanisierung und Automatisierung in der Verwaltung nicht eindeutig abschätzbar sind, kann mit einiger Sicherheit damit gerechnet werden, daß sich die Kluft zwischen »einfachen« Hilfskräften und spezialisierten Kadern erheblich vertiefen wird. Praktisch bedeutet dies einen relativen Rückgang der jetzigen mittleren Laufbahngruppen zugunsten der unteren und oberen. Bei den spezialisierten Kadern wiederum ist die Ausbildung neuer Funktionshierarchien zu erwarten, die durch die Ausdifferenzierung besonderer Ausbildungsgänge (Fachhochschulen, Universitäten, Führungsakademien) bestätigt und vertieft werden dürfte.

Abgesehen von den »qualifizierten Hilfsarbeitern«¹⁶ mit verwaltungstechnischer oder auf exekutive Praxis bezogener Ausbildung verlangen die sich abzeichnenden Funktionsdifferenzierungen in den Entscheidungszentren sowohl ein sich vergrößerndes Spektrum fachwissenschaftlich spezialisierter »Rezeptanwender« (Naturwissenschaftler, Techniker, Soziologen, Raumplaner usw.) als auch besonders qualifizierte Führungskader, angefangen von der Ebene des mittleren Managements bis empor zu den »rezeptemachenden« Spitzenpositionen¹⁷, allesamt Ausdruck einer gegenläufigen »Entspezialisierung der Ausbildung, eine(r) Akzentverlagerung auf die formalen Tugenden, auf die souveräne Beherrschung des bürokratischen Feldes«.¹⁸

¹⁴ Vgl. Joachim Hirsch, Wissenschaftlich-technischer Fortschritt a. a. O., sowie: Ernest Mandel, Die deutsche Wirtschaftskrise, Frankfurt 1969.

¹⁵ Vgl. Rationalisierung und Mechanisierung im öffentlichen Dienst. Gutachten des Instituts für sozialwissenschaftliche Forschung e. V. für die Gewerkschaft OTV, Stuttgart (OTV) 1968.

¹⁶ Vgl. dazu z. B. den Abschnitt: »Die Ausbildung für den gehobenen Verwaltungsdienst«, in: Wissenschaftsrat, Empfehlungen zur Struktur und zum Ausbau des Bildungswesens im Hochschulbereich nach 1970, Bd. 2, Anlagen, Oktober 1970, S. 83 ff.

¹⁷ Zur Unterscheidung von »Rezeptmachern«, »Rezeptanwendern« und »qualifizierten Hilfskräften« vgl. Lukas Niemann, Die GmbH-Universität für die Mandarine der Zukunft, in: Kritische Justiz, Jg. 1970, S. 214.

¹⁸ Hans Freyer, in: Die Situation der Bürokratie in der Mitte des 20. Jahrhunderts, Sonderdruck der Mitteilungen der KGSt, Juni 1961, S. 7.

Es hat den Anschein, als würde sich die »Managementlücke« in der bundesrepublikanischen Administration vor allem auf diese Führungskader der allgemeinen und sektoralen Verwaltungs-»Generalisten«, auf die »Gelenkstellen und Schlüsselpositionen«¹⁹ konzentrieren, nachdem sich immer mehr herausstellt, daß die einseitig auf konditional programmierte Entscheidung, auf rigidisierte Subsumtionsprozesse vorbereitende juristische Ausbildung unter den veränderten gesellschaftlichen Bedingungen gerade diese Qualifikation nicht mehr adäquat vermitteln kann.²⁰ Die Einübung in pragmatische Entscheidungsfähigkeit im Kontext juristischer Subsumtionstechnik und beschränkter Zweck-Mittel-Kalküle reicht nicht mehr aus, wenn es auf langfristig-integrative Systemplanung und flexibles crisis management ankommt. Anstelle des auf Einzelfallentscheidung hin ausgebildeten Juristen werden zumindest an strategisch wichtigen Stellen der Verwaltung mit fundierten sozialwissenschaftlichen Kenntnissen ausgestattete, über das Instrumentarium moderner Planungs-, Steuerungs- und Führungstechniken verfügende Sozialtechniker gebraucht, die in der Lage sein müssen, arbeitsteilig spezialisierte Stäbe auf die strategischen Ziele krisenvermeidender Systemstabilisierung hin zu integrieren. Denn in der Tat wurden die legitimatorisch an liberaler Rechtsstaatlichkeit, formal-organisatorisch an den Prinzipien konditionaler Programmierung und kasuistischer Zweck-Mittel-Wahl orientierten administrativen Entscheidungsmuster faktisch längst durch »die mit der fortschreitenden industriellen Entwicklung zunehmende(n) wechselseitige(n) Abhängigkeit der Entscheidungsunterlagen und die wachsende Vielfalt ihrer wirtschaftlichen, sozialen und rechtlichen Aspekte... nachhaltig unterlaufen. Schon die erste Phase des politischen Entscheidungsprozesses (d. h. die Sammlung und Aufbereitung von Informationen zur Aufklärung der »Entscheidungsfelder« d. Verf.) mußte sich derart komplizieren, daß als wesentliche Generalistenfunktion die Aufgabe hervortrat, aus den verschiedenen, in immer stärkerem Maße auch innerhalb des Verwaltungsapparats von Spezialisten vertretenen Teilaspekten politischer Entscheidungsprobleme die jeweiligen Handlungsmöglichkeiten erst herauszuarbeiten, unter denen Auswahlen getroffen werden können... Die Funktion des Generalisten, der in der modernen Verwaltung politische Entscheidungen vorzubereiten und die mit ihnen gesetzten Entscheidungsrahmen wählend auszufüllen hat, umfaßt nicht nur die Aufgabe, Entscheidungsfelder informatorisch aufzuklären, sondern auch die Aufgabe, initiativ rationale Strategien als alternative Lösungsmöglichkeiten für politische Probleme zu entwickeln.«²¹

Die durch die Entfaltung der großen Kapitale sich immer mehr beschleunigende ökonomisch-technische Entwicklung stellt administrative und industrielle Führungskader vor durchaus vergleichbare Probleme. Die »Bewältigung des Wandels«, der für die internationalen Großkonzerne permanente Reorganisation des prozessierenden Kapitals, für die Staatsadministration aber die Notwendigkeit bedeutet, den disruptiven sozialen Konsequenzen kapitalistischer Widersprüche durch zukunftsorientiertes »ecological engineering«²², zu begegnen, erfordert in beiden Bereichen gleichermaßen die Fähigkeit zu abstrakt-strategischem, konkre-

¹⁹ Vgl. Frido Wagener, *Neubau der Verwaltung, Gliederung öffentlicher Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert*, Berlin 1969, 580 S., S. 54.

²⁰ Vgl. auch Gerhard Wittkämper, *Die Rechtswissenschaft angesichts sozialwissenschaftlicher Beratung der Politik*, in: *Juristenzeitung* 1968, S. 449 ff.

²¹ Rolf-Richard Grauham, *Wandlungen im Typ des Verwaltungsgeneralisten*, in: *Konstanzer Blätter für Hochschulfragen*, Jg. 7/1969, H. 3, S. 57.

²² Dazu Erich Jantsch, *Integrative Planning of Technology*, in: *Perspectives of Planning*, a. a. O., S. 189 ff.

te Institutionen, Organisationsformen und Normen im Kontext problematischer Systemstabilisierung relativierendem Systemdenken.

»Futurecreative Planning is ... integrative, implying the need for institutions to plan and operate on »system-wide« basis... The »systems area« varies according to objective and handling capability, but planning for change in a complex dynamic system ... must involve simulation on the basis of multivariate inputs.

Characteristically, social, political, economic, and technological aspects of problems pertaining to the joint systems of society and technology must be dealt with«.

Dies erfordert aber zugleich »a high degree of flexibility in the implementation of plans – implying, for complex problems, quite new and flexible types of institutional and interinstitutional patterns«.²³

Also können »richtige Entscheidungen ... nur getroffen werden, wenn die Auswirkungen möglicher Entscheidungen auf das Gesamtsystem und alle seine Komponenten analysiert sind oder zumindest das Risiko aus der Vernachlässigung einzelner Teilbereiche abgeschätzt ist«.²⁴

Für die administrativen Systemplaner freilich kommt angesichts des tendenziellen Versagens des parlamentarisch-parteienstaatlichen Apparats als bedürfniskanalisierende und herrschaftslegitimierende Institution die Aufgabe eines massenloyalitätssichernden crisis-management hinzu. Je weniger die »Input-Strukturen« des politischen Systems dazu taugen, im Falle ökonomischer und sozialer Krisenerscheinungen Störungen der Massenloyalität rechtzeitig zu signalisieren und manipulativ abzufangen, desto wichtiger wird es für die Integrationspezialisten in den administrativen »Konversionsstrukturen«, über die »konkrete(n) Kenntnisse des politischen Milieus« zu verfügen, »die ein Gefühl dafür vermitteln, wo Geräusche auftreten werden«.²⁵

Ein strukturelles Problem des spätkapitalistischen Herrschaftssystems scheint darin zu liegen, daß der im engeren Sinne »politische« Apparat (Verbände, Parteien, Parlament) wegen der Funktionsveränderungen der Staatsadministration unfähig wird, die Aufgabe loyalitätssichernder Legitimitätsbeschaffung (»Konsensbeschaffung aus der Umwelt«) wahrzunehmen.²⁶ Die Aufgabe des »crisis management« im Problembereich von Massenloyalität verlagert sich damit auf die Administration, die sich nicht mehr als unpolitisch begreifen und organisieren kann, sondern immer mehr gezwungen ist, das durch das Versagen der bürgerlich-demokratischen Institutionen entstandene funktionale Defizit durch die Entwicklung eigener »Frühwarnsysteme«, Konfliktregelungsverfahren und Partizipationsstrategien auszugleichen.

»In der Planung (werden) zukünftige Entscheidungen zu einem Zeitpunkt vor-

²³ Erich Jantsch, *Adaptive Institution for Shaping the Future*, in: *Perspectives of Planning*, a. a. O., S. 472 f.

²⁴ Horst Albach, *Unternehmensführung im Wandel. Probleme und Aufgaben der Management-Fortbildung*, in: *Management-Ausbildung in Deutschland*, USW-Schriften für Führungskräfte, Bd. 3, Wiesbaden 1969, S. 22.

²⁵ Luhmann, a. a. O., S. 125; Ders., *Komplexität und Demokratie*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 10/1969, S. 314 ff. Vgl. auch Frieder Naschold, *Vernachlässigte Aspekte der Regierungs- und Verwaltungsreform in der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Kommunikation*, Bd. 5/1969, S. 191 ff.; Ders., *Organisation und Demokratie*, Stuttgart 1969. Zum Massenloyalitätsproblem vgl. vor allem Claus Offe, *Politische Herrschaft und Klassenstrukturen*, in: *Politikwissenschaft*, a. a. O., S. 155 ff.

²⁶ Darauf reduziert sich die Funktion politischer Willensbildungsprozesse bei Luhmann, in etwas differenzierterer Form auch bei Naschold. Vgl. Niklas Luhmann, *Theorie der Verwaltungswissenschaft*, Köln-Berlin 1966 und Naschold, *Organisation und Demokratie*, a. a. O.

weggenommen, in dem selbst die betroffenen Gruppen oft zu einer effektiven politischen Reaktion noch gar nicht im Stande sein werden. Damit verliert auch der Politiker einen Teil jener Informationen, die es ihm ermöglichen, konkrete Forderungen und Interessen gegeneinander abzuwägen und auszugleichen und sie in politisch akzeptable Entscheidungen umzusetzen. Der Politiker wird darum einerseits abhängig von der Verwaltung, deren Vorschlägen, Entwürfen und Plänen er weniger an spezifischen politischen Informationen und an politischer Kritik gegenüberzustellen hat. Andererseits bietet auch *die Zustimmung des Politikers der Verwaltung weniger Gewähr dafür, daß sie ihr Programm ungestört durch politische Interventionen werde ausführen können*. Der politische Konflikt, der im Stadium der Programmaufstellung noch nicht ausgetragen wurde, kann dann im Stadium der Programmausführung umso disruptiver hervorbrechen. Und es liegt auf der Hand, daß gerade die längerfristigen Programme für Störungen ganz besonders anfällig sind.²⁷ Dies aber verlangt den Integrationsfachmann mit einer »auf intime Kenntnis des politischen Prozesses gestützte(n) Bereitschaft, bei jedem Detail seiner Arbeit die politische Problematik mit zu bedenken und *antizipierend auf sie zu reagieren*«.²⁸

Insofern den führenden Verwaltungs-Generalisten demnach die Aufgabe zufällt, Politik nicht nur vorzubereiten und auszuführen, sondern beim »future creative planning« die unter den gegebenen ökonomischen Verhältnissen immer widersprüchlichen Systemziele selbst zu definieren und damit – unter wie auch immer restringierten Bedingungen – Politik zu *machen*, wird schließlich die Frage der *Motivation* solcher Technokraten zum kritischen Punkt ihrer Ausbildung. Wenn es darauf ankommt, zwecks Erhaltung der »Systeme« deren innere Struktur ständig zu verändern, wird die Kenntnis des richtigen »know what« zu einer entscheidenden Funktionsvoraussetzung der Führungskader. Also konstatieren die Initiatoren des Kölner Universitätsseminars der Wirtschaft nüchtern, daß es bei der Weiterbildung unternehmerischer Führungskräfte »weniger auf Wissensvermittlung als auf Verhaltensformung«²⁹ ankomme. Der in Aus- und Fortbildung angelegte Sozialisationsprozeß für industrielles und administratives Führungspersonal wird vor allem auf die spezifische Form von »Wertfreiheit« abzielen haben, die in die Lage versetzt, tradierte Institutionen, Normen und Sekundärziele im Sinne der Innovationsphilosophie des »why not?« zu relativieren, ohne zugleich die Grundlagen des bestehenden Gesellschaftssystems in Frage zu stellen.

III

Damit eröffnet sich die Perspektive einer neuen Verwaltungsausbildung, die mit traditionellen Forschungs- und Ausbildungsdisziplinen wie Rechtswissenschaft oder »Verwaltungslehre«, nur noch wenig gemein hat. Signifikant hierfür ist die in den USA in jüngster Zeit forciert vorangetriebene Institutionalisierung der »policy sciences«. Damit wird die Wissenschaft von den Planungs- und Entscheidungsprozessen im politischen System bezeichnet, für die sich eine deutsche Kurzformel bislang nicht hat finden lassen.³⁰

²⁷ Fritz W. Scharpf, Pläne für ein Verwaltungsstudium an der Universität Konstanz, in: Die öffentliche Verwaltung, Jg. 1968, S. 183 (Hervorhebung d. d. Verf.).

²⁸ Scharpf, a. a. O. (Hervorhebung d. Verf.).

²⁹ Hans Hellwig, Der ungedeckte Bedarf an Weiterbildung, in: Universitäts-Seminar der Wirtschaft. Ziele und Programm, a. O., o. J.

³⁰ Vgl. »The Policy Orientation«, in: Daniel Lerner und Harold D. Lasswell (eds.), The Policy

In den USA gab es die »policy sciences« als Sammelbezeichnung für einen Literaturzweig und eine wenig ausgebaute Ausbildung auf den unteren Qualifikationsstufen schon länger – allerdings war es für lange Zeit ein mehr multi- als interdisziplinäres Unternehmen. Für die Bundesrepublik ist diese Disziplin insgesamt ein Novum. Zwar gab es hier, wie in den USA, immer schon professionalisierte »Policy« Praktiker und Wissenschaftler: Juristen, Volkswirte, Politikwissenschaftler, Soziologen, Verwaltungswissenschaftler usw. Das in der Bundesrepublik, wie in den USA, *neue* an den »Policy Sciences«, von denen hier die Rede ist, ist deren *integrierter*, alle diese Wissenschaften überspannender Ansatz: eben ihr Charakter als *eigenständige*, aufs gesamte politische System bezogene Organisation einer öffentlichen Planungs- und Entscheidungswissenschaft, die die verschiedensten Disziplinen in sich einbegreift und strukturiert und sich als »integriertes Gebiet von Forschung, Anwendung, Lehre und Professionalisierung«³¹ versteht.

In der Bundesrepublik sind dem theoretisch vielleicht bislang die Planungen an der Universität Konstanz, im Blick auf die Ausbildung des professionellen Typs des »Verwaltungsgeneralisten« entgegengekommen. Etwas vorangeschrittene, aus den USA importierte, *praktische* Ansätze finden sich ansonsten allein bei dem im Aufbau befindlichen »Internationalen Institut zur Erforschung der Organisation von Planungs-, Entscheidungs-, und Führungsaufgaben in Verwaltung und Wirtschaft« des Wissenschaftszentrums Berlin.³²

Zwei Entwicklungen geben Anlaß, in diesem Zusammenhang von der forcierten Institutionalisierung einer neuen wissenschaftlichen Disziplin in den USA zu reden: In diesem Sommer erschien erstmals eine mit dem Etikett »international« versehene, faktisch allerdings auf die westlichen Länder Europas und Nordamerika angelegte, *neue* wissenschaftliche Zeitschrift:

»Policy Sciences. An international Journal. Policy Analysis, System Approaches, and Decisionmaking«

Zu deutsch:

»Planungs- und Entscheidungswissenschaften. Eine internationale Zeitschrift. Policy Analysen, systemanalytische Ansätze und Entscheidungsprozesse«.

Diese Zeitschrift wird in New York von einem Wissenschaftsverlag verlegt und dort veröffentlicht; Redaktion und Mitarbeiter sind schwergewichtig auf die Rand Corporation orientiert, eine große, bekannte private Forschungsorganisation, die früher hauptsächlich fürs PENTAGON und die US-Aerospacebehörden arbeitete.

Diese Zeitschrift ist ein *erster wichtiger Kristallisationspunkt* im Bereich dieser Wissenschaft, für die sich das wachsende Interesse, das an ihr genommen wird, in einer schnell zunehmenden Zahl an Büchern, Zeitschriftenaufsätzen, Symposien,

Sciences: Recent Developments in Scope and Method (Stanford University Press, Stanford 1951), S. 3 ff.; das Buch erschien in einer Reihe der »Hoover Institution on War, Revolution, and Peace«, einem Institut, daß als so kalt-kriegerisch anzusehen ist, daß selbst das Berliner Wissenschaftszentrum davor zurückschreckte, sich mit ihm zu analogisieren (vgl. die Gründungssätze von Hoover: »The purpose of this institution must be, by its research and publications, to demonstrate the evils of the doctrine of Karl Marx – whether communism, socialism, economic materialism, or atheism – thus to protect the American way of life from such ideologies, their conspiracies, and to reaffirm the validity of the American system«). Der Direktor des Instituts (W. Glenn Campbell) war aktiv in der Goldwater-Präsidentschaftskampagne; verschiedene Mitarbeiter und Board-Mitglieder haben intensive Beziehungen zum FBI und zur CIA. Vgl. Plain Rapper, June/July 1969, Palo Alto, Cal., S. 19.

³¹ Yehezkel Dror, Prolegomena to the Policy Sciences, in: Policy Sciences 1/1970, S. 135 ff. (136)

³² Vgl. St. Leibfried/Lukas Niemann u. a., Die »GmbH-Universität« für die Mandarine der Zukunft, Marburg 1970, insbes. S. 9 f.

Konferenzen u. a. ausdrückt. Die entscheidenden Züge dieser Wissenschaft lassen sich kurz umreißen:

Entstehungssektoren sind neben dem *privatwirtschaftlich-hochorganisierten Unternehmens-Bereich* die Organisationskomplexe von *Verteidigung, Raum- und Luftfahrt*. Ihre volle Entstehung verdankt sie der Ausweitung der Steuerungs- und Kontrollprobleme im politischen System auf den gesamten Bereich gesellschaftlicher Infrastruktur, somit fast auf den ganzen Bereich öffentlicher Organisation. Diese Ausweitung entspricht in den USA den in diesem Infrastrukturbereich seit einigen Jahren immer schärfer ausbrechenden Krisen, denen gegenüber die »Policy Sciences« eine kompensatorische Aktivität darstellen, die diese Probleme nicht lösen, weil sie die Rahmenbedingungen nicht in Frage stellen können, die aber diese Probleme zu verwalten und begrenzen helfen sollen.

Der zweite Komplex, der für die Policy Sciences von Bedeutung ist, und auch einen Teil des praktischen Hintergrunds der erwähnten Zeitschrift beleuchtet, betrifft die *zunehmende Institutionalisierung von Ausbildungsprogrammen* in dieser Disziplin.³³

Einerseits handelt es sich um Ausbildungsprogramme auf dem normalen amerikanischen Universitätsniveau der Eingangsjahre (»undergraduate studies«): auf dieser Ebene arbeiten jetzt schon mindestens fünf Universitäten.³⁴

Andererseits handelt es sich um Ausbildungsprogramme auf höherem Niveau, Graduierten-Programme, die im Bereich der Universitäten, aber auch insbesondere bei privaten Forschungsorganisationen eingerichtet werden. Auf letzteren liegt das Schwergewicht der Entwicklung. Die Institutionalisierungsprozesse an den Universitäten sind inzwischen so breit und weit vorangeschritten, daß die Herbst-Nummer der Zeitschrift »Policy Sciences« sich ausschließlich diesen widmen wird.³⁵

Bei der RAND Corporation wird ab Oktober *dieses* Jahres mit einem derartigen Graduierten Programm experimentiert. Es besteht vorerst aus 10 Studenten die alle aus den jüngeren Mitarbeitern von RAND selbst rekrutiert wurden. In diesem Programm soll die seminaristische, akademische Ausbildung mit dem »training« in den berufspraktischen Einzugsgebieten der »Policy Sciences« selbst, also meist den öffentlichen Behörden, verbunden werden: über eine groß angelegte Verbreiterung dieser Ausbildung, die mit einem akademischen Grad abschließt, soll schon in den nächsten Monaten, nach Auswertung der Anfangserfahrungen mit dem ersten Programm, entschieden werden.

In Bezug auf die RAND Corporation wird man dieses Ausbildungsprogramm im Zusammenhang der *Neudefinierung ihrer Ziele* in Richtung auf neue Problemgebiete und auf Universitätsfunktionen sehen müssen.³⁶ Diese Umorien-

³³ Vgl. Yehezkel Dror, Teaching of Policy Sciences: Design of a University doctorate program, in: Soc. sci. inform. 9 (2), S. 101 ff.

³⁴ Dror, a. a. O., S. 102 FN 2 u. S. 103 FN 3.

³⁵ Heft 3 von »Policy Sciences« mit dem thematischen Schwerpunkt »Universities and policy sciences«.

³⁶ Zur Entwicklung von RAND und ihren früheren Schwergewichten vgl. Bruce L. R. Smith, The Rand Corporation, Case Study of a Nonprofit Advisory Corporation, Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1966, vgl. dazu auch die informative Rezension (bezeichnend auch für die Zeitschrift, in der sie erschien) von Philip Green: Science, Government, and the Case of Rand. A Singular Pluralism, in: World Politics, A Quarterly Journal of International Relations, Jan. 1968 (Vol. XX, No. 2), S. 301–326. Das Buch von Smith ist inzwischen auf deutsch erschienen (Verlag Bertelsmann, Gütersloh). Zum Policy Sciences Programm bei RAND vgl. insbesondere: Charles Wolf, Jr., Policy Sciences and Policy Research Organizations, September 1970, RAND-paper P-4457. Wolf selbst steht für den Typ, der früher außenpolitische counter-insurgency Forschung betrieben hat und sich nunmehr den innenpolitischen Krisengebieten zuwendet.

tierung hatte zur Folge, daß die RAND Corporation inzwischen fast ein Drittel ihrer Arbeit auf innenpolitisch-infrastrukturelle Probleme gerichtet hat, u. a. mit der Folge, daß RAND und die Stadt New York zusammen ein »Zentrum zur Analyse städtischer Probleme« aufgebaut haben.

Die Annäherungsversuche der RAND Corporation an ein universitätsartiges Organisationsmuster, damit auch die Übernahme von Ausbildungsfunktionen, dürften sich wie folgt erklären:

Einerseits ergibt sich aus der speziellen Situation der neueren Krisen in den infrastrukturellen Gebieten, daß dort, wie Henry S. Rowen, Präsident der RAND Corporation sagte, »Engpässe im Angebot qualifizierter Leute (bestehen d. Verf.), die fähig sind, diese Probleme zu umreißen, zu untersuchen und Lösungsvorschläge zu machen«.³⁷ Insofern ist eine schnelle Reaktion dieser flexiblen Privatorganisation durch die Bereitstellung von Ausbildungsgängen durchaus lohnend.

Andererseits haben die traditionellen und jetzt teilweise durch wachsende politische Urteilstkraft verstärkten »Antipathien«, außerhalb der Universitäten, oder gar im Verteidigungssektor Forschungsarbeit zu leisten³⁸, zu starken Rekrutierungsschwierigkeiten für die davon betroffenen Organisationen geführt, darunter eben auch RAND. Dem dürfte man *generell* durch solche Maßnahmen im Ausbildungsbereich begegnen wollen; *speziell* wird es bei RAND aber auch um die Möglichkeit der Innenrekrutierung der dort Ausgebildeten für RAND selbst gehen.

Ob diese Maßnahmen allerdings Erfolg haben können, ist zumindest zweifelhaft. Dies deshalb, weil sie sich mehr an organisatorischem Dekor und Organisationserweiterungen und nicht an *den Funktionen von RAND* orientieren, auf die gerade die Kritik zielte.³⁹

Neben der RAND Corporation haben auch die Harvard Universität und auch die Staatsuniversität des Staates New York in Buffalo mit Graduierten-Programmen im Bereich der Policy Sciences begonnen. Die University of California auf dem Berkeley Campus und zugleich auch die University of Pennsylvania wollen noch in diesem Herbst ein solches Graduierten Programm initiieren.⁴⁰

IV

Bei den in der Bundesrepublik gegenwärtig diskutierten und teilweise schon realisierten neuen Ausbildungsgängen muß zunächst unterschieden werden zwischen den Bemühungen zur Einrichtung universitärer und post-universitärer Verwal-

³⁷ So Rowen in einem Interview: New York Times 8/9/1970. Rowen selbst, früher Ökonom bei RAND, gehört zu den RAND-Leuten, die bei der Reorganisation des Pentagon in Robert McNamaras Zeit eine entscheidende Rolle spielten. Zu Rowen vgl. Smith a. a. O., S. 112 FN 32, 113 FN 33; 195 FN 1; 205–208, 220. Rowen war Teilnehmer an der strategischen Studie, die Smith ausführlich darstellt und auf die Green auch eingeht.

³⁸ Vgl. New York Times July 24' 1970: Edward Teller vor der Presidents Commission on Campus Unrest: »if the number of defense scientists continues to decline, warns Teller, in 20 years the US will be disarmed«; vgl. auch »Growing costs of campus attacks on arms research«, in: US News Wld. Rep. June, 2, 1969, S. 37–38, 41; vgl. andererseits die Drohung mit zunehmender Auslagerung von Verteidigungsforschung aus den Universitäten (nach dem Bombenanschlag auf ein Verteidigungsforschungszentrum in Madison, Wisconsin, an der University of Wisconsin), die das genannte Problem noch mehr verschärfen dürfte: s. dazu New York Herald Tribune, Sept. 4' 1970 (»Laird Says U. S. May Shift Research Done on Campuses«).

³⁹ Vgl. dazu u. a. Green a. a. O.

⁴⁰ So: New York Times 8/9/1970.

tungs-Studiengänge und der Errichtung besonderer *Fortbildungseinrichtungen* für Verwaltungsbeamte, deren Zweck die Beseitigung existierender Qualifikationsdefizite und die zeitgerechte Anpassung des administrativen Fach- und »Führungs«-Wissens sind.

Bei den Bemühungen um die Einrichtung »*verwaltungswissenschaftlicher*« *Studiengänge* gibt es zunächst einige wenige und bislang über ein erstes Experimentierstadium noch nicht hinausgekommene Versuche zur Schaffung verwaltungsbezogener Fachstudiengänge, deren Absolventen den steigenden Bedarf der Administration an wissenschaftlich qualifizierten Spezialisten zu decken hätten. In diese Richtung geht der in Bochum begonnene und jüngst in Bielefeld wieder aufgenommene Versuch, im Rahmen eines reorganisierten Soziologiestudiums administrativ verwendbare Sozialtechniker heranzubilden, wobei Spezialisierungsmöglichkeiten in Richtung auf »Regionalplanung und Raumplanung«, »Organisation und Kommunikation in der öffentlichen Verwaltung, Industrie und Wirtschaft«, »Hochschul- und Bildungsplanung« sowie »Internationale Entwicklungspolitik und -planung« angeboten werden.⁴¹

Auf einer anderen Linie bewegen sich die Ansätze zur Reform oder grundsätzlichen Neuformulierung der administrativen »Generalistenausbildung«, wobei wiederum zu unterscheiden ist zwischen der Reform der Juristenausbildung und dem zunächst nur an der Universität Konstanz eingeführten verwaltungspolitologischen Studium.

Je mehr die Funktionsveränderungen der Staatsadministration die traditionelle Juristenausbildung als »Generalistenausbildung« für administrative Führungsfunktionen disqualifiziert haben, desto ernsthafter wurden die Bemühungen um eine inhaltliche Reform dieses Studiums. Zunächst hatten sie sich damit zufrieden gegeben, den herkömmlichen Studiengang mit einem Fach »Verwaltungslehre« anzureichern, das aber von Anbeginn an zu einem theoretisch wie praktisch fragwürdigen Appendix geriet: Inzwischen liegen aber, neben einem perfektioniert traditionellen Vorschlag von Seiten des Wissenschaftsrats zum »Diplom-Juristen«, ein Vorschlag der unter Umgehung jeglicher strukturell/inhaltlichen Veränderung allein die Effizienz des bestehenden Ausbildungsapparats steigern soll⁴², einige grundsätzlichere Reformkonzepte vor: neben dem »Memorandum des Loccumer Arbeitskreises« vom 8. 10. 1969⁴³ und den »Leitsätzen der ASJ« vom 12. 6. 1970, vor allem das studienorganisatorisch konkreteste »Hamburger Modell einer einstufigen Juristenausbildung« vom 15. 6. 1970^{44 45}: Alle drei Konzepte sehen eine »integrierte« Ausbildung vor, was sich auf eine enge Verschränkung von »Theorie« und »Praxis« wie auch auf eine Verbindung von juri-

⁴¹ Vgl. Grundsätze für Studium und Lehre an der Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld, 1970. Zu Reorganisationstrends der soziologischen Ausbildung insgesamt vgl. Rudolph Hückel, Soziologie – Vermarktungsprobleme einer Wissenschaft, Ein Beispiel technokratischer Bildungspolitik, in: input 4 (I) und 5 (II) 1970.

⁴² Vgl. den detaillierten Entwurf »Zur Ausbildung der Juristen«, in: Wissenschaftsrat, Empfehlungen . . . a. a. O., S. 49 ff.

⁴³ Vgl. Neue Juristenausbildung, Hg. Loccumer Arbeitskreis, Neuwied und Berlin 1970, 193 S. und zur Kritik: Helmut D. Fangmann, Kritik des sog. »Loccumer Memorandums« zur Juristenausbildung, in: KJ 1969, S. 406 ff.

⁴⁴ Vgl. dazu auch: Walter Stiebeler, Hamburger Modell einer einstufigen Juristenausbildung, in: JZ 1970, S. 457 ff.; vgl. auch insbesondere Diskussion und Beschlüsse des 48. DJT. zur »Juristenausbildung« – vgl. FAZ v. 29. September 1970, S. 23; 24. September 1970; die DJT.-Beschlüsse sind im wesentlichen Paraphrasen auf das Hamburger Modell.

⁴⁵ Vgl. zur Integration von juristischer und sozialwissenschaftlicher Ausbildung die Ansätze in der Diskussion um das »Sozialwissenschaftliche Eingangsstudium in Bremen« in: KJ 3'70, S. 326 ff. (Frankfurter Gruppe), S. 332 ff. (Göttinger Gruppe); vgl. auch die Paralleldiskussionen in Konstanz über ein »sozialwissenschaftliches Grundstudium«.

stischer und sozialwissenschaftlicher Ausbildung bezieht, und allen ist schließlich gemeinsam das Bestreben, durch »Rationalisierung« und »Straffung« des Studiums die Ausbildungszeit zu verkürzen.⁴⁶

Das »Hamburger Modell« impliziert insofern erstmalig die Möglichkeit eines juristischen Verwaltungsstudiums, als es in der letzten Studienstufe im Rahmen wahlweiser Spezialisierungsmöglichkeiten eine Schwerpunktbildung »Verwaltung« ermöglicht. Dies geschieht auf der Basis eines Studienganges, der vom Beginn an durch die Einbeziehung praktischer Ausbildungsveranstaltungen und eine stärkere Berücksichtigung der »Wirklichkeitswissenschaften« gekennzeichnet sein soll. Die Funktion dieser »Wirklichkeitswissenschaften« im vorliegenden Modell erscheint freilich in mehrfacher Hinsicht problematisch.⁴⁷ Ihr Verhältnis zur herkömmlichen Jurisprudenz stellt sich den Autoren als »Gemengelage« dar, die im ersten Ausbildungsabschnitt die Form eines eher allgemeinbildenden Orientierungsstudiums annimmt (»fundiertes Verständnis der Strukturen von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft«, »Stellung des Rechts im gesellschaftlichen Ganzen klarmachen«), dann aber schnell zum obligatorischen Verweis auf die gesellschaftlichen »Hintergründe« juristischer Fälle verkümmert. »Soziale Relevanz« wird nicht »in der Perspektive einer theoriegeleiteten Handlungsorientierung begriffen, ... sondern als Ausweg aus der wachsenden Stofffülle«.⁴⁸ Angesichts der Hilflosigkeit, mit der dem Verhältnis von Jurisprudenz und Sozialwissenschaften begegnet wird, kann man nicht einmal von einer konsequenten Funktionalisierung der Sozialwissenschaften zu juristischen Hilfswissenschaften sprechen. Das Konzept eines inhaltlich präzisierten, von der theoretischen Reflexion möglicher Berufspraxis geleiteten sozialwissenschaftlichen Grundausbildung wird dagegen explizit abgelehnt (sie wird allerdings nunmehr für die Universität Bremen vorgeschlagen und diskutiert). Sie erscheint den Autoren – angesichts ihres eigenen Modells seltsam genug – als Garant einer zu verwerfenden »Halbbildung«. Als Ergebnis einer derart »reformierten« Ausbildung sind Juristen zu erwarten, die bestenfalls über ein gewisses gesellschaftliches Orientierungswissen verfügen und vor allem nach kurzer Ausbildungszeit unmittelbar praktisch verwendbar sind. Zur Qualifikation für künftige administrative Spitzenfunktionen dürfte auch diese Ausbildung – abgesehen von einer hier nicht zu leistenden ideologiekritischen Würdigung⁴⁹ – kaum ausreichen. Sie zielt weiterhin auf perpetuierte Koordinations-, Repressions- und Legitimationspraxis tradiert dogmatischen Musters in der »Ordnungsverwaltung« und auf justitiarische Hilfsfunktionen in der »Leistungsverwaltung« – also ungefähr in die Richtung der »Rezeptanwender«.

Eine der wichtigsten Neuerungen des »Hamburger Modells« besteht darin, daß die bisherige Trennung von theoretischer (Studium) und praktischer (Vorbereitungsdienst) Ausbildung zugunsten einer funktional aufeinander bezogenen Integration beider Elemente aufgegeben wird. Offenbar wurden damit die Konsequenzen aus den offenkundigen Mängeln der bisherigen Referendarausbildung für Juristen und Absolventen anderer Studiengänge (etwa Wirtschaftsreferendare) gezogen; bei der (wenn überhaupt) nicht mehr vermittelt wird als die Einübung angepaßter Verhaltensweisen und ein Minimum praktischer Betriebs-

⁴⁶ Vgl. dazu den frühesten, damals gelungensten Ansatz der Kritik: Rainer Eckertz, Fünf Thesen zur Reform des juristischen Studiums, in: KJ 1968, S. 158 ff.

⁴⁷ Vgl. dazu insbesondere Volker Krönig, Konzepte der neuen Juristenausbildung, in: KJ 1970, S. 307 ff.; hier sind die drei benannten Reformansätze ausführlich diskutiert.

⁴⁸ Krönig a. a. O., S. 311.

⁴⁹ Ibid.

kenntnis. Die wichtigste Funktion des bisherigen Vorbereitungsdienstes liegt daher eher auf dem Gebiet bewußtseinsmäßiger Konditionierung. Die Versuche, zusätzlich zu einer auf größere Innovationsbereitschaft und organisationstechnische Flexibilität abzielenden Reflexion von Berufspraxis im Ausbildungsprozeß zu kommen, werden daran nichts ändern, solange die »gelenkte Heranführung ... an die Vielfältigkeit der juristischen Praxis« und das affirmative Vertrautmachen mit dem »Phänomen der Verwaltung«⁵⁰ erklärtes Ausbildungsziel bleibt.

Im Gegensatz zum Hamburger Modell, dessen Schwergewicht auf einer funktionsgerechteren Einübung in »Praxis, wie sie ist«⁵¹ liegt, zielt das »Konstanzer Modell« eines ebenfalls praxisorientierten verwaltungswissenschaftlichen Studiums sehr viel konsequenter auf die Heranbildung innovativer Kader. Hier wird die »juristische Basis« der Ausbildung zugunsten einer vom Ansatz her kombinierten und interdisziplinär verflochtenen rechts-, wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Ausbildung endgültig verlassen. Die hier auszubildenden »Generalisten« neuen Typs sollen so eingehend mit ökonomischer und gesellschaftlicher Analyse sowie den fortgeschrittenen Steuerungskonzepten der »policy sciences« vertraut gemacht werden, daß sie als arrivierte »Integrationsspezialisten« in der Lage sind, »allgemeine Systemprobleme in den je durch spezielle Probleme vermittelten Entscheidungslagen« zu erfassen und über die »Fähigkeit zur Verarbeitung der von den Spezialisten vorgetragenen Sachprobleme« und deren »Einfügung in die Reformstrategie« wo notwendig zu verfügen.⁵² Die endgültige Realisierung auch dieses Konzepts steht freilich noch aus. Hindernisse ergeben sich nicht nur durch erhebliche »interdisziplinäre« Kooperationsschwierigkeiten in der Universität selbst, sondern auch aus dem hinhaltend zähen, teils auch rechtsförmig abgesicherten, Widerstand der Verwaltungen und der Beamtenorganisationen, die nicht ohne weiteres bereit sind, einem Zustrom derartiger Innovationsmannschaften ihre Tore weit zu öffnen.⁵³ Freilich ist nicht auszuschließen, daß die »Sachzwänge« des stabilisierungsbedürftigen spätkapitalistischen Gesellschaftssystems in absehbarer Zeit dazu beitragen werden, diesem Zustand abzuhelpfen.

V

Inhaltlich werden die neuen Aus- und Fortbildungsprogramme deutlich von dem Bestreben geprägt, mit *differenzierten »Angeboten«* einerseits das für die plankapitalistische Administration notwendige Fachwissen spezialisierter »Rezeptanwender« zu vermitteln, andererseits für die »Generalisten« der mittleren Führungskader und die rezeptemachenden »Integrationsspezialisten« funktional abgestuft die an kapitalistischen Strategien orientierten Techniken und analytischen Verfahren im Managementbereich auf die insoweit noch »rückständigen«

⁵⁰ Hamburger Modell. S. 35/48.

⁵¹ Krönig a. a. O., S. 317 ff.

⁵² Zitate bei R. R. Grauhahn, Thesen zur Konzeption des Schwerpunktstudiums Verwaltung, Verf. Man., 1969.

⁵³ Diese Problematik dürfte Gegenstand der »Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts« beim Bundesinnenministerium sein, eine Kommission, die zur Zeit gebildet wird und einen Teilbereich der Problemstellungen abdeckt, die in der Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesinnenministerium (jetziger Vorsitz: Ministerialdirektor Faude vom Bundesinnenministerium) bearbeitet wird. Zur Information vgl. Erste Schritte in der Bonner Regierungsreform, Kabinettsausschuß billigt Arbeitsplan der Projektgruppe/Vorschläge schon bald erwartet, in: FAZ vom 2. Oktober 1970.

öffentlichen Bürokratien zu übertragen«⁵⁴ – oder, mit den Worten des ehemaligen Innenministers Benda, sie dazu zu befähigen, sich »in Planung, Führung und Entscheidung Methoden anzueignen, wie sie auch in der Wirtschaft Anwendung finden oder Anwendung finden müßten.«⁵⁵ Die Absicht, das Aus- und Fortbildungsprogramm für hierarchisch gestufte Zielgruppen streng zu trennen und damit die sich abzeichnenden *vertikalen Funktionsdifferenzierungen* ausbildungsmäßig zu verfestigen, ist kaum zu übersehen. Damit werden nicht nur die bestehenden Trennungslinien zwischen mittlerem, gehobenem und höherem Dienst bestätigt, sondern einschneidende inhaltliche Qualifikationsdifferenzen zwischen spezialisierten Hilfskräften, fachwissenschaftlich geschulten »Rezeptanwendern« und »Integrationsspezialisten« anvisiert. Derartige funktionelle Differenzierungen sind auch bei den bestehenden Fortbildungskonzepten deutlich auszumachen. Noch bedeutungsvoller ist freilich die Tendenz, die allgemeine universitäre Verwaltungsausbildung generell auf die Qualifikation mittlerer Kader unterschiedlichen Typs (»Spezialisten«, »Generalisten«) zu beschränken und die Einübung des administrativen Top-Managements in diffuse »Führungspraktiken«, auf Führungsakademien, Privat- oder GmbH-Universitäten zu konzentrieren.

Nach dem Programm der »Bundesakademie« für öffentliche Verwaltung⁵⁶,⁵⁷ wird im Rahmen der »allgemeinen berufsbegleitenden Fortbildung« »neben aktuellen Informationen über berufsbezogene Themen ... vor allem eine gezielte berufliche Anpassungsfortbildung geboten. Diese berufliche Anpassungsfortbildung besteht aus einem fachbezogenen Teil (z. B. Lehrveranstaltungen über Systemanalyse, elektronische Datenverarbeitung, Netzplantechnik) und einem funktionsbezogenen Teil (z. B. Fortbildung für Vorgesetzte und Referenten mit bestimmten Funktionen)«. ⁵⁸ Auch die Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer, die ursprünglich als Graduiertenausbildungsstätte für Verwaltungsreferendare konzipiert war, bislang aber kaum mehr als ein sozialwissenschaftlich garniertes juristisches Aufbaustudium bieten konnte, hat in jüngster Zeit ein »modernisiertes« Fortbildungsprogramm veröffentlicht. In einem »Memorandum des Senats der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer über die

⁵⁴ Niemann, a. a. O.

⁵⁵ Ernst Benda, Rede zur Eröffnung der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung, in: Bulletin Nr. 110 v. 29. 8. 1969, S. 938.

⁵⁶ Deren Beirat wurde am 21. Oktober 1970 konstituiert und besteht aus folgenden Mitgliedern: Staatssekretär G. Hartkopf (Vorsitzender), Hans Wernery (DBB), Waldemar Reuter (DGB) (stellv. Vorsitzende), Staatssekretär W. Auerbach, Staatssekretär H. G. Emde, Staatssekretär H. v. Heppe, Staatssekretär J. B. Schöllhorn, Staatssekretär A. Schreiner, Senatsdirektor P. Ulrich, Beigeordneter H. J. Schäfer, Prof. R. Mayntz-Trier, Prof. N. Kloten, Prof. I. v. Münch, Prof. W. Corell, D. P. G. v. Beckerath. Vgl. Bulletin Nr. 145 vom 24. Oktober 1970, S. 1532. Das Bundeskabinett hat inzwischen beschlossen, Dr. Karl Heinz Mattern zum neuen Leiter der Bundesakademie für die öffentliche Verwaltung zu berufen, vgl. FAZ vom 2. Oktober 1970. Vorheriger Leiter war Ministerialdirektor Faude vom Bundesinnenministerium.

⁵⁷ Zu deren wohl parallel noch weiter praktizierten »Vorläufern«, dem noch nicht derart institutionalisierten Fortbildungsprogramm für internationale Aufgaben und Verwaltungsführung, dem Rahmenplan zur Fortbildung der Probebeamten des höheren Dienstes der allgemeinen und inneren Verwaltung etc. Vgl. u. a. Walter Wiese, Der Rahmenplan zur Fortbildung der Probebeamten des höheren Dienstes der allgemeinen und inneren Verwaltung, in: DVBl 1969, S. 692 ff.; Friedrich Baer, Erster Fortbildungslehrgang für Beamte des höheren Dienstes in Bayern, Aufgabe, Lehrstoff, Ziel, in: Die Verwaltung 1969, S. 97 ff.; zu früheren Plädoyers für Führer-Führung durch Führungsakademien vgl. Arnold Gehlen, Die Seele im technischen Zeitalter, Sozialpsychologische Probleme der industriellen Gesellschaft, Reinbek 1957, S. 114 ff.; Roman Schnur, Zeit für Reform von Politik und Verwaltung, Köln und Berlin 1967, S. 46 f.

⁵⁸ Alfred Faude, Aufgabe und Arbeit der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung, in: Bulletin Nr. 110 v. 29. 8. 1969, S. 941 ff. (Hervorhebung d. d. Verf.)

berufsbegleitende Fortbildung der Verwaltungsbeamten des höheren Dienstes⁵⁹ werden die »unterschiedlichen Ausbildungsbedürfnisse« von »Rezeptemachern«, »Rezeptanwendern« und »qualifizierten Hilfsarbeitern« recht unverblümt dekretiert. Den mittleren Führungskadern wird neben einer »Anpassung des allgemeinen Berufswissens« auch der »Neuerwerb von Führungswissen« zugestanden, was aber »nicht zu der Forderung führen (soll), die Beamten zu Fachleuten auf allen wichtigen Sachgebieten machen zu wollen. Es kann nur darauf ankommen, daß sie außerhalb ihres Spezialgebietes von den wichtigsten Fachbereichen so viel wissen, als nötig ist, um sich mit den jeweiligen Fachleuten verständigen und sie in den Grundfragen kontrollieren zu können.« (S. 15) »Damit werden nicht nur die Verwaltungsaufgaben anschaulicher; vielmehr läßt sich dabei auch zeigen, daß Verwaltungsorganisation und Verwaltungshandeln nicht frei gestaltbar, sondern durch die Aufgabenstellung mitbedingt sind.« (S. 17) Daß keine falschen Vorstellungen über diese Aufgabenstellung entstehen, wird schon dadurch gewährleistet, daß z. B. der ökonomische Teil des Ausbildungsprogramms auf eine verkürzte Darstellung administrativer Wirtschaftssteuertechniken und deren Funktionsweise (»Allgemeine Volkswirtschaftspolitik«, »Wachstumspolitik«, »Stabilitätspolitik«, »Monetärpolitik«) beschränkt bleibt. Freilich wäre es auch fatal, wenn »mittleren Führungskräften« eines Tages bewußt würde, welche gesellschaftlichen Verhältnisse ihr Handeln tatsächlich bestimmen. Andererseits sollen sie aber mit Problemkreisen wie »Arbeitsplatz (Arbeitsbedingungen, psychische Beanspruchung, Arbeitsmoral, Zufriedenheit, Betriebsklima, Gruppendynamik, Bezugsgruppe, Gruppenangehörige, Beziehungen in und zwischen Gruppen, Leistungsfähigkeit, Leistungswille, Problemlösungs-, Lern- und Anpassungsprozesse, Mitgliederintegration, Konflikte)« oder »Personalführung (Auslese, Aufstieg, Weiterbildung, formale und informale Führung, Führungsstile)« vertraut gemacht werden, deren Kenntnis wiederum den »qualifizierten Hilfsarbeitern« weiter unten in der Hierarchie, auf deren »Arbeitsmoral« »Zufriedenheit« und »Leistungsfähigkeit« es schließlich ankommt, wohlweislich nicht zugemutet wird.⁶⁰ Für eine funktionsadäquate Verstärkung des »Leistungsprinzips« und für die Voraussetzungen einer »flexiblen Personalführung«⁶¹ wird also durchaus gesorgt.

Im Unterschied zu den von vorneherein auf eingeeengtes und funktional spezialisiertes Fach- und Leitungswissen programmierten »mittleren Führungskräften« hat die Elite der »Integrationsspezialisten« und Top-Manager die Aussicht, mit allen verfügbaren Requisiten moderner »Führerpersönlichkeiten« ausgestattet zu werden. Angesichts der wachsenden Krisenhaftigkeit des kapitalistischen Systems, der daraus resultierenden Überlastung des staatlichen Apparats mit kapitalverwertungssichernden Steuerungs- und Strukturmaßnahmen und der sich verstärkenden Gefahr systemgefährdender Loyalitätskrisen ist es sicherlich richtig, »daß die Führungsschichten in unserer Gesellschaft und in unserem Staat mit sehr viel härteren Lebensbedingungen werden rechnen müssen, als dies in der Vergangenheit der Fall war.«⁶² Das Konstanzer Verwaltungsstudium sieht in realistischer Einschätzung künftiger »Stabilisierungs«-Probleme schon vom Ansatz her eine Ausbildung vor, die die notwendigen Grundkenntnisse für angehende ökonomische Steuerungstechniker (»Wirtschaftstheorie«, »Wirtschaftspolitik«, »Betriebswirtschaftslehre«, »Grundlagen der Planungswissenschaften«),

⁵⁹ Vervielfältigtes Manuskript, 1970.

⁶⁰ Vgl. Memorandum, a. a. O., Anlage V, S. 5 und Anlage II.

⁶¹ Benda, a. a. O., S. 938.

⁶² Kurt Georg Kiesinger, Rede zur Errichtung der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung, in: Bulletin Nr. 110 v. 29. 8. 1969, S. 939.

Strukturplaner (»Sozialwissenschaftliche Methoden«, »Soziologie«) und herrschaftsstabilisierende Partizipationsstrategen (»Politische Soziologie«, »Politologie«) unter dem »integrierenden« Aspekt eines administrativ politischen decision-making vermitteln soll.⁶³ Freilich wird die Universität trotz aller Anstrengungen in Zukunft wohl darauf beschränkt bleiben, die *notwendige Rekrutierungsbasis* für die Heranbildung künftiger Rezeptemacher zu produzieren. Den eigentlichen Schliff einer »auf die moderne Entscheidungssituation bezogenen Generalistenausbildung«⁶⁴ wird dann ein funktions- und »praxis«-bezogenes, gegenüber den unkontrollierbaren Einflüssen unruhiger Universitäten abgeschirmtes, im distinktierten Klima elitärer »Führungsakademien« und Managerseminare sich abspielendes Training vermitteln. Hier, wo es zuallererst um eine systemkonforme Konditionierung anpassungsfähiger Spitzenkader geht, ist nicht enges Fachspezialistentum entscheidend, sondern die inhaltslose Bereitschaft, »den gesellschaftlichen Wandel zu bewältigen und dabei *die Identität der diesem Wandel unterworfenen Individuen und Institutionen* (also etwa der Kapitaleigner und ihrer Konzerne, d. Verf.) *zu bewahren*. Das »know what«, *die Erkenntnis und die Festsetzung der von der Gesellschaft zu verfolgenden Ziele* steht für sie an oberster Stelle, denn erst dann sind sie in der Lage, das entsprechende »know how« zu artikulieren.«⁶⁵ Im Klartext also: bedingungsloses Akzeptieren der bestehenden Herrschaftsverhältnisse (»know what«) versetzt erst in die Lage, »innovativ«, »flexibel« und vor allem zuverlässig die erforderlichen Anpassungs- und Stabilisierungsstrategien (»know how«), eben »Vorwärtsstrategien in reichlich unübersichtlichem Gelände bei nur mangelhafter Kenntnis über die vorhandenen Kräfte und ihre Einsatzbereitschaft zu entwickeln«.⁶⁶

Diese Konditionierung wird umso wichtiger, je mehr es sich als notwendig erweist, administrative (wie auch industrielle) Führungskader außerhalb der herrschenden Klasse zu rekrutieren. Die Separation der Eliteschulung von den allgemein zugänglichen Ausbildungseinrichtungen wird dann zur unumgänglichen Voraussetzung für ein funktionierendes Selektionssystem. Die Funktion der französischen »Ecole Nationale d'Administration« (ENA), die bis heute als unerreichtes Vorbild einer administrativen Eliteschule gilt, und auf die nach empirischen Erhebungen zu urteilen die Bonner Ministerialbürokratie stark fixiert ist, besteht denn auch nicht zuletzt darin, »d'enseigner un minimum de savoir-faire aux enfants des beaux quartiers« und »un maximum de savoir-vivre aux fils de la petite bourgeoisie bénéficiaires de la »démocratisation de l'enseignement«.⁶⁷ Und es läßt sich unschwer behaupten, daß »L'ENA, en effet, n'est pas une école. La »qualité« des élèves n'est pas un produit d'enseignement mais de la sélection...«^{68, 69} Freilich nützt das beste »savoir-vivre« nicht viel, wenn es an

⁶³ Vgl. Scharpf, a. a. O., S. 184, Grauhan a. a. O., S. 58.

⁶⁴ Stellungnahme der Universität Konstanz zu dem Plan einer »Akademie für Führungskräfte der Verwaltung an der Universität Konstanz« (Entwurf), Vervielfältigtes Manuskript, 1969.

⁶⁵ Wissenschaftszentrum Berlin GmbH., Gründungsplan für ein internationales Institut für Management und Verwaltung, 1969, S. 24.

⁶⁶ Herbert Ehrenberg (Leiter der Abteilung Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik im Bundeskanzleramt), Strategien langfristiger Infrastrukturpolitik, in: Bulletin Nr. 138 v. 14. 10. 1970, S. 1449 ff.

⁶⁷ Jacques Mandrin, L'Enarchie ou les Mandarins de la Société Bourgeoise, Editions de la Table Ronde, 1967, S. 29. Vgl. dazu die informative »Rezension« von U. K. Preuß, Beamtenelite, in: Atomzeitalter 3/1968, S. 107 ff. Vgl. weiter: Jürgen Hartmann, Zur Situation des höheren Verwaltungsdienstes in Frankreich, in: Die Verwaltung 1970, S. 342 ff. und Helmut Quaritsch, Eine Schule der Verwaltung: L'Ecole Nationale d'Administration, in: Verwaltungsarchiv 1961, S. 217 ff.

⁶⁸ Mandrin, a. a. O., S. 46.

⁶⁹ Die umfassendsten deutschsprachigen Abhandlungen finden sich bei Quaritsch a. a. O. und (auf dem neuesten Stand) Hartmann a. a. O.; Quaritsch führt hier als jetziger etatistischer

entsprechendem »savoir-faire« und »know how« fehlt. Zumindest in den verschiedenen Planungen für bundesrepublikanische »ENA's« wird deshalb diesem Aspekt durchaus Rechnung getragen.

So reicht etwa das geplante Kursprogramm der Konstanzer »Akademie für Führungskräfte« von der Einübung in administrative Kapitalverwertungsstrategien (»Wirtschaftspolitik«), (»Globalsteuerung«); »Wirtschaftliche Strukturpolitik«, »Materielle Infrastrukturpolitik«, »Bildungs- und Forschungspolitik« über Management- und Personalführungstechniken (»Politikvorbereitung«, »Planung und Planungsverfahren«, »Organisation und Personal«) bis hin zur Vermittlung der Grundlagen des politischen Konflikt- und Krisenmanagements (»Interessenartikulation und -aggregation, Repräsentation nicht organisierter Interessen, Verbände, Parteien und öffentliche Meinung, Auswahl politischer Ziele und Prioritäten, Sachzwänge und politische Entscheidung, Herstellung von Konsens«).⁷⁰

»Meisterschwimmer« seine ersten insgesamt informativen, objektadäquaten Wasserspiele auf – nur für »Männer« versteht sich: denn »sinnen in Deutschland Männer vom Fach auf Mittel gegen die Dauerkrise des Berufsbeamtentums« (217) so sind auch diese mit einiger Sicherheit sozialistische Organisationen, »unqualifizierte Kräfte« (221), da diese sicherlich »verwaltungsfremde Zielsetzungen« (226) verfolgen, ungläubig und unqualifiziert gegenüber den fiktiven Postulaten von Verwaltungsneutralität: »daß eine Verwaltungsreform profilierter Weltanschauungen getrost entraten kann« (224), daß »der Wechsel der Regierenden und der Ideen die Verwaltung des modernen Staates nur in den Randzonen wandelt« (225) führt auf den »ausschließlich an der Sache orientierten Weg« (226), den der Reaktion: denn, daß die mageren Erfolgsquoten eines »zweiten Beförderungswegs« für die Beamten des unteren/mittleren/gehobenen Dienstes eben so sind, findet zielsicher zu seiner »natürlichen« Erklärung: »Die Zahl der in subalternen Stellungen der Verwaltung brachliegenden Spitzenbegabungen ist eben außerordentlich gering« (233). Die an den Sozialisationsmustern der dirigierenden Klassen ausgerichtete Begünstigung in den Selektionsverfahren dieser Schule, weiß er in hämischer Affirmation zu erklären: »Dieses Ergebnis wird auch nur den überraschen, der noch immer jener ebenso romantischen wie laienhaften Vorstellung nachträumt, Intelligenz und Talent seien überall gleichmäßig beheimatet, der Staat brauche nur eine gehörige Zahl ausreichend bemessener Stipendien auszusäen, um aus Armenvierteln und Bergdörfern die künftigen Ministerialdirektoren dutzendweise emporblühen zu lassen... Die Resultate der E. N. A. bestätigen die nicht neue soziologische Regel, daß die Natur im gesellschaftlichen Aufstieg nur selten Sprünge macht. Der führende Anteil der höheren Beamtenschaft spricht hingegen für das Niveau und die ungebrochene Staatsfreude, die sich dieser Stand bewahrt hat...« (235). Zugleich sieht er, hierin sicher mit sonstigen juristischen Meisterschwimmern einig, im dauernden Konkurrenzkampf der lernenden Individuen die Gewährleistung des »nötigen Prüfungsernstes«, eines »Fleiß-Stimulans sondergleichen« (247), wähnt in großbürgerlicher Erinnerung in den auf Verlangen reproduzierten Mustern individueller Sozialisation die »eigenständige Lösung« (237), das »persönliche Profil« (237), das »selbständige Denken« (240), den »intellektuellen Mut« (240), den »Mut zu einem scharf konturierten Menschenbild« (252) und umschreibt die Befremdung über die der E. N. A. eigenen physischen Auslesetests (Laufen, Springen... und als sonderbewertete »Mutproben« z. B. Fallschirmspringen) als ein »Zeichen unserer ständig wachsenden Distanz zum attischen Menschenbild« (240). Vielleicht sollte die wissenschaftliche Abteilung des deutschen Bundestags dessen Muskelverfall durch reichseinheitliche Körperertüchtigung begegnen?

Und schließlich findet sich in der klassenspezifischen Auslese (»Bestenzüchtung«, 251) und der »harten Ausbildung« (230) – nur für Männer – eine spirituell-institutionelle Garantie echten Staatstums: »Dieser Korpsgeist wird von Außenstehenden (!) oft mißvergnügt (!) und oberflächlich (wie sonst!) als undemokratisch abqualifiziert, von der Schule aber wohl mit Recht stets betont und vielfältig gepflegt und ist als zwangsläufige Folge der typenprägenden Kraft der Bestenschulen in Frankreich keine ungewöhnliche Erscheinung – für die Verwaltung bedeutet die geistige Homogenität der höchsten Beamten und ihr irrational verwurzelter Zusammenhalt korporativer Art einen nicht zu unterschätzenden Zuwachs an institutioneller Stabilität« (230). Nun mag es natürlich der von einem ohne Natursprung Innenstehenden belehrte, stupide und plebejische Neider nicht wahrhaben wollen, aber: »Die E. N. A. liefert ein Beispiel, wie die Auslese der höchsten Beamten durch ein ohne Ansehen der Person fungierendes Instrument groß angelegter und breit fächernder Kooptation verwaltungsfremde Einflüsse auszuschalten vermag..., weil allein die objektiv meßbare Leistung entscheidet, und dies nicht unter Preisgabe, sondern in unmittelbarem Vollzug demokratischer Prinzipien und unter Wahrung des Grundsatzes, daß Eliten nach unten offen sein müssen« (252)...

⁷⁰ Stellungnahme, a. a. O. S. 4 ff.

Dafür, daß diese Verwaltungs-Mandarine den rechten Blick für »gesellschaftliche Ziele« und politisch-administrative Aufgaben gewinnen, sorgt im übrigen die enge Verknüpfung ihrer Ausbildung mit der künftiger Industriemanager. Dies schafft zugleich auch die klimatischen Voraussetzungen für die notwendige »Zusammenarbeit« von »Staat« und »Wirtschaft«. Nicht nur das WZB-Institut für Management und Verwaltung will die »weitgehende Gemeinsamkeit« staats-administrativer und privatkapitalistischer Managementausbildung in den Vordergrund stellen und »selbst so verschiedenartige Probleme wie z. B. das Erziehungsmanagement im öffentlichen Bereich oder das Problem des Forschungsmanagement und Führungsprobleme privatwirtschaftlicher Unternehmungen mit den gleichen Techniken und analytischen Verfahren behandel(n)«⁷¹, – was schließlich schon deshalb sinnvoll ist, weil unter den herrschenden gesellschaftlichen Verhältnissen Erziehung und Forschungsplanung ja tatsächlich weitgehend von Kapitalverwertungsinteressen bestimmt werden. Auch die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung möchte ihren »Führungsnachwuchs« durch entsprechende Praktika mit den Problemen der »Wirtschaft« aus eigener Anschauung bekannt machen. Den bei der Fortbildung der Top-Manager »besonders wichtigen Erfahrungsaustausch mit Führungskräften aus anderen Bereichen – insbesondere auch aus der Wirtschaft – sollen gemeinsame Seminare . . . und die Zusammenarbeit mit Fortbildungseinrichtungen der Wirtschaft fördern.«⁷² Im übrigen wird der richtige »Praxisbezug« dadurch hergestellt, daß etwa Industriemanager an der Bundesakademie Lehrfunktionen übernehmen und umgekehrt auch Dozenten der »Bundesakademie« am »Universitätsseminar der Wirtschaft« mitwirken, das ausgewählten Beamten ohnehin offen steht.⁷³ Die vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den administrativen und industriellen Kaderschulen ist darüber hinaus auch institutionell abgesichert. Für den »Beirat« der Bundesakademie sind die üblichen »Vertreter der Wirtschaft« zumindest vorgesehen, wo sie dann gegebenenfalls an der Aufstellung und Durchführung von Arbeitsprogrammen mitwirken können⁷⁴, und im »Fachbeirat« des WZB-Institutes für Management und Verwaltung wiederum sitzen Hans Hellwig (Deutsches Institut zur Förderung des industriellen Führungsnachwuchses), Alfred Faude (früher Bundesakademie, jetzt Projektgruppe Innenministerium) und Roman Schnur (Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer) mit einigen industriellen Spitzenmanagern einträchtig zusammen. Die Verwirklichung »zukunftsweisender« Ausbildungskonzepte scheint also zumindest soweit gesichert zu sein.

VI

Über die Institutionalisierungsversuche von allgemeiner Generalistenausbildung für die Verwaltung hinaus, zeichnen sich auch sektorale Ausbildungsstrategien, gezielt wesentlich auch auf den öffentlichen Bereich, ab, bei denen die Unterteilung »Generalisten«/»Spezialisten« *sektoral* reproduziert wird. Hierfür mögen

⁷¹ Gründungsplan, a. a. O. S. 7 f.

⁷² Faude, a. a. O. S. 942.

⁷³ Vgl. Universitätsseminar der Wirtschaft, 3. Zehnwochenseminar für Führungskräfte (Programm). Zu den Lehrkräften des Seminars gehörten bisher u. a. Klaus v. Dohnanyi, Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft und Alfred Faude, der ehemalige Leiter der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung und jetzige Leiter der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform im Bundesinnenministerium.

⁷⁴ Vgl. Erlaß über die Errichtung einer Bundesakademie für öffentliche Verwaltung v. 28. 8. 1969, in: Bulletin Nr. 110 v. 29. 8. 1969, S. 941 f.

2. Institutionalisierungsbeispiele stehen, die relativ weit fortgeschritten sind und beide den Bereich des Managements im Wissenschafts/Technologiesektor betreffen:

1. The International Institute for the Management of Technology⁷⁵ (IIMT)
2. Das Hochschul-Informationssystem (HIS)⁷⁶

VI, 1. Das Internationale Institut für Führungskräfte der Technologie⁷⁷ wird gegenwärtig in Mailand errichtet und ist schwergewichtig auf Lehre, Aus- und Fortbildung (aufsetzend an schon stattgehabter erster universitärer Qualifikation) orientiert. Es zielt auf eine systematische, integrierte Kooperation der öffentlichen Bürokratien der europäischen OECD-Länder, der relevanten »science based« Kapitalfraktionen und der einschlägigen Wissenschaften bzw. organisierten Wissenschaftssysteme.⁷⁸ Organisatorischer Rahmen für die Initiierung des Instituts war die OECD: beteiligt sind die öffentlichen Bürokratien und Kapitale der kapitalkräftigsten Kernländer Westeuropas (Ausnahme: Belgien, Schweiz), darunter auch die BRD, die ca. 25 bis 30% der auf die gouvernementalen nationalen Zurechnungspunkte entfallenden Kosten trägt; einen ebenso hohen Anteil der Kosten dürfte die »deutsche« Industrie tragen, »die dafür selbstverständlich neben den Rechten bei der Leitung des Instituts auch Vorteile bei der Entsendung von Teilnehmern und bei den Teilnehmergebühren haben würde.«⁷⁹

Da die bundesrepublikanischen – aber auch die europäischen – Wissenschafts- und Technologiesektoren insgesamt zu einem wesentlichen Bestandteil öffentlich finanziert und auch organisiert sind, zielt ein entscheidender Teil der Aktivitäten dieses Instituts auch auf (»integrierte«) Aus- und Fortbildung für die öffentlichen Bürokratien – sei es direkt auf das Personal der parzellierten Planungs-, Lenkungs- und Steuerungsapparate dieser Sektoren im öffentlichen Bereich, sei es auf das Lehr- und Forschungspersonal im Bereich universitärer Ausbildungsformen mit Management-Relevanz. Gerade für die Ausbildung im Management wissenschaftlicher und technologischer Systeme im öffentlichen bzw. privaten Be-

⁷⁵ Hierzu liegen folgende offizielle Materialien vor: 1. Report of the Study Committee on the creation of a European Institute of Science and Technology, by O. Giscard d'Estaing, E. Pestel, A. King, et. al., Paris und Hannover, 1968.

2. International Institute for the Management of Technology – Report by the Working Party to the OECD Council, C (70) 80, Paris 1970 (June), 22pp. enthält: Proposal for an IIMT, 3pp.; 3. Annexe über: Courses at the Institute, Sources of Income and Expenditure, Draft Convention and Draft Charter of the IIMT. Eine Übersetzung seitens des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft liegt vor: aus dieser Übersetzung wird hier, soweit möglich, zitiert.

– Vgl. im übrigen auch: Internationales Institut für das Management der Technologie, in: Pressedienst, Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft 17/70 (vom 19. August 1970), S. 1–2; »Internationale Schule für Manager geplant«, in: Handelsblatt vom 25./26. September 1970.

⁷⁶ Vgl. für einen Überblick dazu jetzt die Selbstdarstellung des Hochschul-Informationssystems in: HIS 1969/70, Hannover 1970, 117 S.

⁷⁷ So der bundesdeutsche regierungsoffizielle Titel.

⁷⁸ Bemerkenswert scheint hier, daß vorherige Institutionalisierungsversuche von der NATO ausgingen: vgl. u. a. Proposal for an international institute on science and technology, NATO, Paris (1962). Diese detaillierten Vorschläge, erarbeitet unter dem Vorsitz von Dr. J. R. Kilian vom MIT, bezogen sich auf ein Zentrum »operating at the pinnacle of the university systems« – insoweit dem IIMT nicht unähnlich. Vgl. a. J. A. Cade, A Centre of Excellence for Management Development: The International Institute for the Management of Technology, in: the OECD Observer, August 1970, S. 44 ff. (45 FN 3).

⁷⁹ Rolf Berger, International Institute for the Management of Technology, in: Beilage zu der »Betriebs-Berater« 12/1970, S. 11 ff. (13). Rolf Berger ist der für diesen Komplex zuständige Sachbearbeiter beim Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft.

reich hat es bislang keine adäquaten Angebote im nationalen oder internationalen Bereich (innerhalb Europas) gegeben.⁸⁰

Der zuständige Referent beim Wissenschaftsministerium umschreibt die Problemlage, auf die diese Einrichtung abzielt wie folgt: »Was jedoch fehlt, sind Einrichtungen, in denen die neuen speziellen und vielschichtigen Probleme, die Wissenschaft und Forschung aufwerfen, behandelt werden. Diese Probleme treten sowohl innerhalb der Unternehmen, Verwaltungen, sowie universitären und außeruniversitären Forschungsstätten auf, nämlich überall dort, wo innerhalb der genannten Institutionen verschiedene Bereiche zusammentreffen; so muß nicht nur der Forscher in einem Industrielaboratorium hinreichende Kenntnisse über moderne Planungstechniken, Organisationsmethoden, Wirtschaftlichkeitsberechnungen und Kosten-Nutzen-Analysen besitzen, sondern auch der Leiter der Finanzabteilung muß für seine Finanzplanung das Wesen der Forschungsprogramme und -projekte genau kennen. Das gleiche gilt, wo verschiedene Institutionen kooperieren, zum Beispiel, wo die Forschung fördernde Verwaltung mit der die Forschung durchführenden Wissenschaft oder Wirtschaft zusammentrifft. Die sich aus dem Zusammentreffen verschiedener Institutionen und Bereiche ergebenden Organisations-, Finanzierungs-, Informations-, Wirtschaftlichkeits- und Sozialprobleme –, um nur einige zu nennen, sind gerade im Bereich der Forschung und Entwicklung so vielfältig, daß Reibungsverluste desto größer sind, je unsystematischer man an die Lösung dieser Probleme herangeht«.⁸¹

Die Installierung dieses Instituts, dieser Ausbildung geht von mehreren explizierten Prämissen aus:

1. Es besteht in diesem Bereich eine Management-Lücke, als entscheidende Ursache des technology gap; deshalb sollte das IIMT »be concerned with the *management of science and technology in both the industrial and government sectors, using the term management in the widest possible sense*«.⁸²

2. »European countries must achieve (in order to compete in commerce with the United States) a considerably greater degree of genuine integration as regards investment in research and development, in production and in the creation of significant markets, than exists at present«.⁸²

3. Im Bereich der Erforschung technologischer Innovationen, der Informationstheorie, der Planungs- und Entscheidungswissenschaften, der Theorien der Allokation von Ressourcen, des Motivationsmanagements u. a. mehr ist ein exponentiell zunehmender Informationsfluß zu verzeichnen, der die gesamten Probleme der Management-Funktionen betrifft und dessen wichtigste Entwicklungen, die die »management science« erst ausmachen, von ursprünglich in den Natur- und Ingenieurwissenschaften ausgebildeten Wissenschaftlern in den USA forciert wurden. »Active promotion« dieser Prozesse »in Europe in view of the circumstances towards which most industrialised societies are evolving«,⁸² ist daher nötig.

»Ausgebildet werden sollen in erster Linie Führungskräfte aller Art, die auf irgend einer Ebene mit moderner Technik zu tun haben – einschließlich von Wissenschaftlern und Ingenieuren, die für das Management von Forschung und Entwicklung verantwortlich sind. Darüber hinaus werden die Kurse auch für künftige Lehrer geeignet sein, die an bereits bestehenden oder noch zu gründenden

⁸⁰ Vgl. H. Dougier, Assessing management education in Europe, in: *European Business*, 23,31 (1969).

⁸¹ Berger a. a. O., S. 11.

⁸² So J. A. Cade a. a. O., S. 45.

den Einrichtungen Unterricht in modernen Führungsmethoden erteilen werden.

Das Unterrichtsprogramm umfaßt für Führungskräfte der mittleren Ebene *Fortgeschrittenenkurse* (»advanced courses for middle managers«), deren Dauer sich nach der speziellen Themenstellung richtet, jedoch vier oder sechs Wochen nicht übersteigen wird.⁸³

Kursthematiken sind u. a. »Die Lösung von Führungsproblemen mit Hilfe der Systemtheorie«⁸⁴, »Produktionssteuerung mit Hilfe von Digitalrechnern«⁸⁵, »Programmierung und Optimierung von Betrieb und Leistung«⁸⁶ und »Die Entscheidungsfindung im technischen Führungswesen«.⁸⁷ Die Zahl der Teilnehmer wird auf etwa 60 Personen beschränkt werden, darunter leitende Ingenieure und Wissenschaftler, Führungskräfte der mittleren Ebene in Industrie und Verwaltung, sowie eine begrenzte Zahl weniger erfahrener, aber ehrgeiziger junger Männer, auch von den Universitäten.⁸⁸

Es geht hier um beschränkt generalisierte Probleme, Steuerungs- und Erkenntnisprobleme im unmittelbaren Umkreis der F & E Abteilungen der Industrie bzw. der öffentlichen Bürokration im universitären und außeruniversitären Sektor, also in der Tendenz um die Probleme der spezialisierten »Rezeptanwender« und die der »Integrationspezialisten« der mittleren Führungsebene.

Angeboten werden weiterhin bis zu zwei Wochen dauernde »Orientierungskurse für leitende Führungskräfte«⁸⁹ (»appreciation courses«), darunter beispielsweise einer über »das erfolgreiche Management der technologischen Innovation«: »Zu diesem Kurs können höchstens fünfzig Teilnehmer zugelassen werden, nämlich Vorstandsvorsitzende und Vorstandsmitglieder von Unternehmen sowie hohe Staatsbeamte, zu deren Arbeitsbereich die Industrie gehört. Der Kurs wird eine Woche dauern und den teilnehmenden Spitzenkräften Gelegenheit bieten, einander bei der Arbeit und in der Freizeit gut kennenzulernen«.⁹⁰ Hier sind die Informationsakzente zu generalisierten Steuerungsproblemen verschoben: es geht insbesondere um die »interaction between human, technical and socio-economic systems«⁹¹: »Auch menschliche Probleme und Umweltprobleme (politische, soziale, wirtschaftliche und ökologische) werden bei dem Kurs angemessen berücksichtigt werden«.⁹² Überhaupt dürften die sozialisierenden Nebeneffekte Hauptziel der Veranstaltung sein: um die systematische Integration von Markttrends, Forschungsinvestment und Ausbildungsstrategien zu sichern, bedarf es »more managers of industry who think in terms of bigger systems than the national economy of which their enterprises are a part. But how can such attitudes and such integration be promoted? One way would be to ensure that those who come to occupy key management positions in both industry and governments during the next two decades – positions from where they more than anyone else will most influence the prospects for any such integration – belong to the same supranational intellectual club«.⁹³ Unter dem Aspekt einer sich in-

⁸³ Bundesdeutsche Übersetzung des Institutgründungsvorschlags – s. FN 75, Ziff. 2 –, S. 5.

⁸⁴ Ibid. S. 9 (von Anlage I).

⁸⁵ Ibid. S. 10 (von Anlage I).

⁸⁶ Ibid. S. 14 (von Anlage I).

⁸⁷ Ibid. S. 15 (von Anlage I).

⁸⁸ Ibid. S. 7 (von Anlage I); im englischen Original heißt der Schluß: »a limited number of young and less experienced »high-flyers« and persons from universities« (p. 4).

⁸⁹ Ibid. S. 6.

⁹⁰ Ibid. S. 3 (von Anlage I).

⁹¹ Conf. OECD-Observator, August 1970, S. 48.

⁹² Bundesdeutsche Übersetzung des Institutgründungsvorschlags – s. FN 75 –, S. 4 (von Anlage I).

⁹³ J. A. Cade a. a. O. S. 45.

tensivierenden funktionalen Verflechtung von Staatsadministration und Groß-industriekapitalien wird die einheitliche emotionale Konditionierung der jeweiligen Spitzenkader und die Einübung gemeinsamer Sprach- und Begriffssysteme zum eigentlichen Gegenstand von »Ausbildung«.

Als drittes und als langfristig wichtigstes Ausbildungsprogramm gibt es »neun-monatige oder längere *Grundlehrgänge* für diejenigen, die am Anfang ihrer Laufbahn als Führungskräfte stehen«⁹⁴: »Denjenigen, die Führungsaufgaben auf mittlerer Ebene übernehmen sollen, wird der Einjahreskurs im Endeffekt eine Beurteilung der Entwicklungstrends in sämtlichen Bereichen vermitteln, die für das erfolgreiche Management der technischen Innovation von Bedeutung sind, d. h. in der Planung, Steuerung, Durchführung, Information, Forschung und Entwicklung, sowie Hand in Hand damit eine Schulung auf einigen dieser Gebiete, je nach den besonderen beruflichen Erfordernissen der einzelnen Teilnehmer. Dieser Einjahreskurs, der sich aus geschlossenen Lerneinheiten zusammensetzen wird, damit den Teilnehmern die Möglichkeit gegeben ist, auch mit Gewinn lediglich an einem Teil des Kurses teilzunehmen, muß sorgfältig geplant werden; dies wird im ersten Jahr des Bestehens des Instituts eine vorrangige Aufgabe der Fakultät sein.«⁹⁵

Der scharfe Akzent auf Lehre und Ausbildung soll begleitet werden von lehr-relevanter Forschung: »Wenn die Kurse des Instituts auf einem sehr hohen Niveau gehalten werden sollen, muß am Institut auch Forschung betrieben werden. Wahrscheinlich werden sich eher Lehrkräfte mit den gewünschten Qualifikationen finden lassen, wenn ihnen die Möglichkeit für eine Forschungstätigkeit geboten wird . . . Das Institut steht und fällt natürlich mit der Bedeutung seines Beitrages zur Lösung von Führungsaufgaben. Daher wird auch die Forschungsarbeit unmittelbar auf die gegenwärtigen und künftigen Bedürfnisse der öffentlichen Verwaltung und der Wirtschaft in bezug auf das Management der Technologie und damit auf die Lösung konkreter Probleme ausgerichtet sein. Das Lehrpersonal wird aus Vertretern vieler verschiedener Disziplinen bestehen, damit aus der Anwendung von Begriffen und Methoden eines Wissensgebietes auf ein anderes ein gemeinsamer Nutzen gezogen wird. In das Programm werden auch weiterreichende Aspekte der Forschung einbezogen werden, so vor allem die Rolle des Staates bei der internationalen Nutzung der Technologie.«⁹⁶

Zur Zusammenarbeit mit Industrie und Hochschule, die im Gründungspapier als einer von sechs Hauptpunkten ausdrücklich hervorgehoben wird, noch ein ausführlicheres Zitat: »Die Lehr- und Forschungstätigkeit im Institut wird in enger Zusammenarbeit mit der Industrie betrieben werden, und die Stärkung dieser Zusammenarbeit wird eines der Hauptanliegen des Instituts sein. Firmen, die einen finanziellen Beitrag leisten, werden Mitglied des Instituts und seiner Generalversammlung werden. Auch können führende Vertreter der Wirtschaft in den Verwaltungsrat berufen werden und Lehrkräfte des Instituts Aufträge als Berater von Industriefirmen erhalten. Durch derartige Regelungen soll der Austausch von Ideen und Erfahrungen zwischen der Industrie und dem Institut gefördert werden. Außerdem wird eine solche Zusammenarbeit mit der Industrie das Institut schneller bekannt machen und die Anziehungskraft seiner Kurse erhöhen. Für Hochschulen und wissenschaftliche Einrichtungen gilt das gleiche. Schließlich wird das Institut als Stätte für fortgeschrittene Studien mit Bildungs-

⁹⁴ Bundesdeutsche Übersetzung a. a. O., S. 6.

⁹⁵ Ibid. S. 1/2 (von Anlage I).

⁹⁶ Ibid. S. 6/7.

einrichtungen, die auf demselben Gebiet wie das Institut oder auf verwandten Gebieten in Forschung und Lehre führend sind, Kontakte aufnehmen und sich um einen fruchtbaren Austausch wissenschaftlicher Erkenntnisse bemühen«.⁹⁷

Das Lehr- und Forschungspersonal des Instituts dürfte aus ca. 50–60 Wissenschaftlern bestehen⁹⁸, davon ca. 20 als ständiges Lehr- und Forschungspersonal.⁹⁹

»Auch dieser ständige akademische Stab soll weitgehend mit Zeitverträgen angestellt werden, um das Institut, dessen Ziele eine dauernde Anpassung an den praktischen Bedarf erfordern, flexibel zu erhalten. Die wichtigsten Personen werden der Generaldirektor und der wissenschaftliche Direktor sein, die beide Europäer sein sollten, um sicherzustellen, daß die Probleme der europäischen Wirtschaft und Verwaltung im Institut behandelt werden. Da im Anfang zahlreiche amerikanische Lehrkräfte gewonnen werden müssen, besteht andernfalls die Gefahr, daß auf amerikanischen Erfahrungen beruhende Erkenntnisse unkritisch auf europäische Verhältnisse übertragen werden«.¹⁰⁰ Das Verwaltungspersonal wird ca. 50 Personen umfassen. Die Gesamtkosten des Instituts, die von den interessierten Industrien, den nationalen Regierungen und teilweise durch Studiengebühren aufgebracht werden, belaufen sich auf 3 Millionen \$ jährlich nach dem Abschluß der Aufbauphase.¹⁰¹ Eine durchaus luxuriöse Ausstattung verglichen mit den 7 Millionen DM, die dem Management-Institut des Wissenschaftszentrums nach vollem Ausbau zukommen sollen. Die »Infrastrukturkosten« dieser Institution werden, wie üblich, vorab aus öffentlichen Mitteln bestritten:¹⁰² die Stadt Mailand stellt ein voll ausgerüstetes renoviertes Kloster des 16. Jahrhunderts kostenfrei zur Verfügung.¹⁰²

Die Rechtsform dieser Organisation scheint eine gemischt öffentlich-privatrechtliche zu sein: »Das Modell der internationalen Organisation war zu schwerfällig für ein Institut, das nach den Grundsätzen der Unternehmensführung geleitet werden soll, und ließ keine gleichberechtigte Teilnahme der Industrie zu . . . Inzwischen einigte man sich auf eine Form, die bislang einmalig ist und rechtstheoretisch erst noch genauer untersucht werden müßte. Es soll ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen den Mitgliedsstaaten geschlossen werden, durch den das Institut errichtet wird.¹⁰³ Diesem Vertrag wird eine Charta annexiert, nach der sich das gesamte Wirken des Instituts bestimmt. Unter anderem ist in der Charta festgelegt, daß Unternehmen mit einem Jahresbeitrag von \$ 10 000 Mitglieder des Instituts werden können«.¹⁰⁴

Die Vorbereitungsarbeiten zur Gründung des Instituts dürften jetzt abgeschlossen sein, die ersten Kurzurse im Frühjahr 1971 beginnen können.

VI, 2. Im Zuge der Versuche, den öffentlichen, institutionalisierten Wissenschafts- und Ausbildungsprozeß der BRD zu planifizieren,¹⁰⁵ – eine Rationalisie-

⁹⁷ Ibid. S. 7/8.

⁹⁸ Vgl. J. A. Cade a. a. O., S. 46.

⁹⁹ So Berger a. a. O., S. 13.

¹⁰⁰ Ibid. S. 13.

¹⁰¹ Vgl. »Summary of Income and Expenditure«, in: International Institut for the Management . . . OECD a. a. O., S. 11.

¹⁰² Vgl. J. A. Cade a. a. O., S. 47.

¹⁰³ Vergleichbare Konstruktionen bilden die Rechtsgrundlage verschiedener internationaler Großforschungsinstitute wie etwa das deutsch-französische Max von Laue-Paul Languin Institut in Grenoble oder der *Eurochemie* in Mol/Belgien. Vgl. dazu: Wolfgang Cartellieri, *Die Großforschung und der Staat*, Teil I, II, München 1967/1969.

¹⁰⁴ Berger a. a. O., S. 13; es wird in Art. 1 des »Entwurfs eines Übereinkommens zur Errichtung eines Internationalen Instituts für Führungskräfte der Technologie« als eine »gemeinschaftliche zwischenstaatliche und private, gemeinnützige Bildungs- und Wissenschaftseinrichtung« bezeichnet.

¹⁰⁵ Vgl. dazu: Globalsteuerung im Sozialisationsbereich, Arbeitspapier zur weiteren Analyse

rung des bildungspolitischen Institutionengefüges durchzusetzen, die sich über das Formelle hinaus auf alle qualitativen Aspekte bezieht und durch deren informations- und entscheidungstheoretische Organisation als »komplexes System«, sowie die quantitative und qualitative Planung aller Phasen des Sozialisations- und Ausbildungsprozesses unter den Zwangsnormen institutionalisierter Produktivitätssteigerung gekennzeichnet ist – stellen sich u. a. folgende Probleme:

- 1) die zielsichere, integrierte und konsistente Informationsbeschaffung als Komplement eines steuerungsfähigen Planungs-, Lenkungs- und Steuerungsapparates im Wissenschafts- und Ausbildungssektor;
- 2) die Schaffung von Qualifikation für in diesem Rahmen fungierendes Personal, insbesondere auch zielend auf die Ebene der hochschulunmittelbaren Bürokratie.

Beide Aufgaben hat sich die Hochschul-Information-System GmbH Hannover gestellt; daß das HIS allerdings selbst bei diesen Versuchen in die als bürokratische Querelen – zwischen Bund, Länder- und Hochschulverwaltungen – erscheinenden Konflikte und Widersprüche des bundesrepublikanischen Ausbildungsapparats hineingezogen würde, war von Anfang an zu erwarten und hat sich in jüngster Zeit bei der vorläufig noch bürokratie intern geführten Auseinandersetzung um die weitere Existenz *dieser* Organisation, konkret: um deren Kontrolle, manifestiert.¹⁰⁶

Über die Organisationsform des HIS als GmbH, deren schwergewichtige Orientierung an Fragestellungen, die den Steuerungsinteressen der Kultusbürokraten entsprechen, deren beträchtliche Folgen als Quellen von Verzerrungseffekten im Bereich der Hochschul- und Wissenschaftsforschungsförderung u. ä. mehr soll hier nichts näheres gesagt werden.¹⁰⁷ Allein ein kurzer Überblick über die Ausbildungsversuche soll hier geleistet werden:

Diese sektoral spezialisierte Verwaltungsausbildung (»Ausbildung zum Hochschulplaner, zum Hochschul-System-Analytiker oder zum Hochschulverwalter«) liegt auf der Ebene der Graduierten Programme für die Ausbildung von »Spitzenkräften« für die Hochschulplanung und -steuerung einerseits, und »Planungsseminaren«, für die Fortbildung von HIS-Mitgliedern und Vertretern der Kultusverwaltungen und Hochschulbürokratien andererseits.¹⁰⁸

Die Ausbildungsaktivitäten von HIS erklären sich vor allem aus dessen Position als einer im »Leerraum« (zwischen konkurrierenden, angesichts der vorhandenen Überreste von Kulturföderalismus und Hochschulautonomie und der strukturellen Integrationsprobleme keineswegs zum »System« vereinheitlichten, Bürokratien) hängenden Planungsinitiative ohne formelle Weisungs- und Eingriffskompetenz. Von vorneherein war die Durchsetzung von HIS-programmierten Rationalisierungsmaßnahmen nur dann zu erwarten, wenn in die Kultusbürokratien, die Hochschuladministrationen und die relevanten »Selbstverwaltungsorgani-

und zur Diskussion um eine Strategie für den Sozialisationsbereich (von Gert Birkhölzer, Institut für Hochschuldidaktik, TU), Berlin, Oktober 1970, 38 S., verv. Man.; Karl Heinz Roth, Unwissen als Ohnmacht, 1969/70, vervielf. Man, 34 S.; vgl. im übrigen: Joachim Hirsch, Wissenschaftlich-technischer Fortschritt . . . a. a. O. Vgl. insbesondere demnächst: Eckhard Kanzow/Karl Heinz Roth, Unwissen als Ohnmacht, Grundrisse einer Analyse der Wissenschafts- und Bildungspolitik des bundesrepublikanischen Herrschaftskartells, Berlin 1970, 377 S. (Voltaire Verlag), Kap. 5 und 6, S. 290 ff.

¹⁰⁶ Vgl. »HIS hat Existenzsorgen«, Frankfurter Rundschau vom 15. 10. 1970.

¹⁰⁷ Vgl. dazu die unmittelbare Selbstdarstellung des HIS und die dort genannten Materialien: HIS 1969/70, Hannover 1970, 117 S.

¹⁰⁸ Als vorbereitende Grundlage diente u. a. eine Auftragsstudie, an die »Forschungsstelle für empirische Sozialökonomie, Köln/Prof. Schmolders« vergeben und betitelt: »Untersuchung zur Erfassung der Leistungsansprüche an Universitätsmanager«; vgl. HIS 1969/70, S. 57.

sationen« eigens geschulte Planungs- und Innovationskader – mit bestimmten Außen-Loyalitäten – eingeschleust werden können, welche auf der Basis einheitlicher Zielvorstellungen und Techniken kooperieren. Unter diesem Gesichtspunkt dürfte sich die Ausbildung spezialisierter Wissenschaftsmanager als entscheidende Voraussetzung für die von HIS angestrebte Gesamtrationalisierung des Wissenschafts- und Hochschulwesens erweisen.

Einundzwanzig Hochschulabsolventen aus verschiedensten Disziplinen nehmen gegenwärtig an einem am 5. 1. 1970 begonnenen einjährigen Ausbildungslehrgang für »Nachwuchskräfte in der Hochschulplanung«¹⁰⁹ teil; ca. 15 Personen aus den Planungs- und Informationszentren des HIS an den Hochschulen absolvierten einen 4monatigen Kurskurs. Im übrigen werden »zur Einleitung von Planungsprozessen in besonders komplexen Situationen verschiedene gruppenspezifische Seminare abgehalten«.¹¹⁰

»Es wird daran gedacht, Ausbildungsveranstaltungen zu bestimmten besonders wichtigen Themen künftig auch für leitendes und mittleres Verwaltungspersonal, sowie für interessierte Studenten und andere Hochschulangehörige durchzuführen.

Ferner ist zu prüfen, ob Ausbildungsgänge dieser Art in Zukunft in Form eines besonderen Graduierten-Studiums in die Hochschulen einzubetten sind, oder ob die Nachfrage von im Aufbau befindlichen Verwaltungswissenschafts-Studien gedeckt werden wird«.¹¹¹

Inhaltlich wird das einjährige Ausbildungsprogramm der HIS GmbH vor allem von dieser Ausgangslage her definiert:

»Die Ausbildung soll Nachwuchskräfte für Planung, Organisation, und Verwaltung in den wissenschaftlichen Hochschulen und den staatlichen und nicht staatlichen Behörden und Organisationen der Wissenschaftsverwaltung vorbereiten. Mit der Ausbildung sollen im wesentlichen erreicht werden:

- a) Gewöhnung der Teilnehmer an Gruppen-Arbeitsstil
- b) Vertrautmachen mit konkreten Planungsprojekten
- c) Vermittlung von Planungswissen und -methoden«.¹¹²

In systematischem Wechsel von theoretischen und praktischen Ausbildungsphasen (im HIS selbst, in den HIS-Informationszentren an bzw. in den Hochschulen und bei zentralen Hochschulplanungsorganisationen wie Westdeutsche Rektorenkonferenz, Bundesassistentenkonferenz, Kultusministerkonferenz, Wissenschaftsrat) werden 5 inhaltliche Schwerpunkte angeboten, deren unterschiedliche Gewichtung entsprechende Spezialisierung erlaubt:

- a) Wissenschaftsrecht und -organisation bzw. Hochschulrecht und -organisation
- b) Institutionenlehre in der Hochschulplanung
- c) HIS-Tätigkeiten – Spektrum (Vorstellung vergebener Aufträge, eigener Aktivitäten)
- d) Quantitative Methoden (EDV, OR, Simulation, Rechnungswesen, Statistik)

¹⁰⁹ Vgl. die Vorlage zur 3. Kuratoriumssitzung des HIS, No. 10: »Ausbildungsprogramm« Blatt 1; vgl. a. HIS 1969/70, S. 23, 61 f. von den 21 Kursteilnehmern sind 8 Volkswirte, 3 Betriebswirte, 1 Sozialwirt, 2 Psychologen, 2 Soziologen, 1 Wirtschafts-Geograph, 2 Architekten, 1 Mathematiker, 1 Physiker; vgl. die Vorlage a. a. O., Blatt 2; in bezug auf »die Möglichkeiten des späteren Einsatzes der Absolventen« heißt es in Blatt 3 der Vorlage: »a) bei HIS; b) an den Hochschulen; c) möglicherweise Institutionen wie WRK, Wissenschaftsrat, BAK, Kultusministerien«; der Vertrag mit den Absolventen lautet auf 1 Jahr Ausbildungsdauer und enthält die »Verpflichtung der Teilnehmer, ohne Sanktionen, weiterhin in der Hochschulplanung tätig zu sein, bei einer Vergütung von mindestens BAT IIa«.

¹¹⁰ So HIS 1969/70, S. 62.

¹¹¹ A. a. O.

¹¹² Vorlage a. a. O., Blatt 1.

e) Planungsabläufe (z. B. Bildungsplanung, Bauplanung)«¹¹³

Die Planungsseminare des HIS, eigenständige ›Fortbildungsformen‹, konzentrieren sich fast völlig auf die »sensitiven« Punkte der Durchsetzung gegenwärtiger Planifikationsbemühungen:

- Seminar zur Planung eines Ausbildungsprogrammes im HIS
Saarbrücken, 4.–6. 3. 1969
- Informationssysteme in amerikanischen Hochschulen
Hannover, 19.–21. 3. 1969
- Planungsprobleme der Universität Bielefeld
Hannover, 1.–3. 7. 1969
- Seminar über moderne Planungstechniken für Universitäten
München, 23.–25. 7. 1969
- Planungsprobleme der Universität Bremen
Hannover, 10.–12. 9. 1969
- Planungsseminar zum Studium im Medienverbund
Hannover, 18.–20. 10. 1969
- Gemeinsam mit der BAK und dem AHD wurde eine Tagung über Möglichkeiten der Institutionalisierung der Hochschuldidaktik veranstaltet,
Hamburg, 19.–31. 1. 1970
- Seminar zur Institutionalisierung der Hochschuldidaktik
München, 13.–14. 4. 1970
- Einordnung des Planungsstabes und Beziehungen zur allgemeinen Verwaltung
Universität Hamburg, 26. 6. 1970«¹¹⁴

Für das kommende Jahr ist geplant, diese Seminare durch eine intensivere ›Fortbildungsform zu ergänzen, die insbesondere auf die höheren Ebenen der Kultus- und Wissenschaftsverwaltungen zielt.

In diesem Abschnitt wurde nur *eine* sektorale Strategie der Verwaltungsbildung, nämlich auf dem Wissenschafts- und Technologiesektor, skizziert. Ein weiteres sektorales Demonstrationsobjekt dürften die Ausbildungsprozesse sein, die auf die ›Stadt-, Raum- und Regionalplanung‹ abzielen.

Diese sektoralen und allgemeinen Strategien für die Verwaltungsbildung sollten in Zukunft stärkere Aufmerksamkeit auf sich ziehen: Wenn es richtig ist, daß organisatorische und funktionelle Programmänderungen breiterer und längerfristiger Art für das politische System abzusehen sind, so dürften sie sich hier am nachhaltigsten niederschlagen.

¹¹³ A. a. O., Blatt 1/2.

¹¹⁴ HIS 1969/70, S. 62.