

HEUSS-FORUM
5/2019

Stefanie Middendorf

Postheroische Ordnung?

Zur Finanzbürokratie in der
bundesdeutschen Demokratie
nach 1945

Theodor-Heuss-Kolloquium 2019
Democracy Revisited. Praktiken, Ordnungen
und Begrenzungen der liberalen Demokratie
von den 1940er Jahren bis zur Gegenwart
10.–11. Oktober 2019

In Kooperation mit der
Akademie für Politische Bildung Tutzing



AKADEMIE FÜR
POLITISCHE BILDUNG
TUTZING

Stefanie Middendorf

Postheroische Ordnung? Zur Finanzbürokratie in der bundes- deutschen Demokratie nach 1945

I. Einführung

In einem Brief an den Politikwissenschaftler Theodor Eschenburg schrieb der langjährige Referatsleiter in der Besoldungsabteilung des Reichsfinanzministeriums, Hermann Woothke, im März 1959 das Folgende: „Ich selbst habe das in 40 Jahren, seit 1919 im Reichsfinanzministerium beginnend, erfahren, beständig wider meinen Willen im Reichsfinanzministerium nicht ohne Ansehen der Person, sondern nach ihrem Ansehen handeln und entscheiden zu müssen, wenn auch äußerlich legal im Rahmen des sogenannten Ermessensspielraums. Mein Leben ist durch den inneren und äußeren Kampf geformt und vergiftet worden, in dem ich immer wieder mit den reinen Vertretern der Kunst des Möglichen wie z.B. Popitz, um den Grad unserer Nachgiebigkeit im Kompromiß zwischen Recht und Politik gekämpft habe.“¹ Zu diesem Zeitpunkt war Woothke 71 Jahre alt und nach dem Krieg wieder zu einer Stellung als Ministerialdirigent im nordrhein-westfälischen Finanzministerium gekommen. Mit der hier zitierten Passage kritisierte er die mangelnde Unabhängigkeit der deutschen Beamenschaft im 20. Jahrhundert. Personifiziert wurde diese Haltung, in Woothkes Darstellung, durch

den zeitweiligen Finanzstaatssekretär der Weimarer Republik und späteren preußischen Finanzminister der NS-Zeit, Johannes Popitz, der im Februar 1945 aufgrund seiner Kontakte zum Verschwörerkreis des 20. Juli hingewiesen worden war. Die Erwartung an die Beamenschaft, in Konfliktlagen zwischen politischen Zielen und rechtlichen Vorgaben nach ihrem „Ermessen“ zu urteilen, hatte Woothke als Einfallstor der Politisierung und damit der Korruption der Bürokratie erlebt. Zugleich beschrieb er seine eigene Verwaltungsbio-graphie als beständige Kampferfahrung und schloss damit an Topoi an, die sich in den Jahren der Weimarer Republik und des Nationalsozialismus immer wieder in den Quellen finden. In dieser Phase verstand sich gerade das 1919 begründete Reichsfinanzministerium als Administration „in Kampfstellung“.²

Dieser zeitgenössischen Mobilisierungsrhetorik lässt sich die etwa zeitgleich entstandene Weberianische Konzeption der Bürokratie als rational und neutral agierender Apparat entgegenstellen. In seiner Rede „Politik als Beruf“ forderte Max Weber 1919: „Der echte Beamte [...] soll seinem eigentlichen Beruf nach nicht Politik treiben, sondern: ‚verwalten‘, *unparteiisch* vor allem [...]. Er soll also gerade das nicht tun, was der Politiker, der Führer sowohl wie seine Gefolgschaft, immer und notwendig tun muß: *kämpfen*. Denn Parteinahme, Kampf, Leidenschaft – *ira et studium* – sind das Element des Politikers. Und vor allem: des politischen *Führers*. *Dessen* Handeln steht unter einem ganz anderen, gerade entgegengesetzten Prinzip der *Verantwortung*, als die des Beamten ist.“ Denn der Beamte, so Weber wei-

¹ Hermann Woothke an Theodor Eschenburg, 16.3.1959, Nachlass Woothke, Landesarchiv Nordrhein-Westfalen, Abteilung Rheinland (LAV NRW), RWN 44 / 9, Bl. 87.

² Hierzu die noch unveröffentlichte Habilitationsschrift der Verfasserin zur Geschichte des Reichsfinanzministeriums in den Jahren 1919 bis 1945, die voraussichtlich im Herbst 2020 erscheinen wird.

ter, zeichne sich durch die Fähigkeit aus, gerade keine eigene Verantwortung zu übernehmen und auch einen ihm falsch erscheinenden Befehl so auszuführen, als ob er seiner eigenen Überzeugung entspräche.³

Woothke beschrieb somit in seinen Erinnerungen ein für ihn alltägliches Dilemma, das in Webers idealtypischen Setzungen mittels der Verweigerung von Verantwortung und Kampf durch die Beamten – egal für welches Ziel – aufgelöst werden sollte. In der Demokratie wie in der Diktatur aber hatte Woothke die Erfahrung gemacht, dass sowohl der kämpferische als auch der verantwortliche Einsatz von der Ministerialbürokratie erwartet wurde, und dass sich dies in fragwürdigen Ermessensentscheidungen, in persönlichen Verbindungen zu Parlamentariern sowie im Einwirken von Politik und Wirtschaft auf staatliches Handeln niederschlagen konnte. Die Grenzen, die Weber theoretisch zog, waren in Woothkes Biographie beständig umstrittene Grenzen gewesen. Diese Umstrittenheit endete nicht mit dem Zweiten Weltkrieg. Im Folgenden soll es daher um die daraus nach 1945 hervorgehenden veränderten Grenzziehungen gehen. Dabei ist auch zu fragen, inwiefern solche Kampferfahrungen in neue Konzeptionen des Verwaltungshandelns integriert wurden – oder ob es bei der Demokratisierung der Verwaltung nach 1945 primär um die „Rückkehr“ zur ordnungsgemäß und neutral agierenden Bürokratie im Weberianischen Sinne ging, wie es etwa neuere

Forschungen zur Geschichte des Bundesinnenministeriums betont haben.⁴

II. Postheroismus und das Dilemma des Ermessens

Bevor hierzu empirische Befunde vorgestellt werden, soll die im Titel angedeutete These eines „postheroischen“ Charakters der bürokratischen Ordnung nach 1945 präzisiert werden. Die Annahme, das 20. Jahrhundert sei ein Zeitalter des Postheroismus, stammt vor allem aus der Managementliteratur und – eng damit verbunden – dem militärischen Kontext. Insbesondere der Soziologe Dirk Baecker hat argumentiert, dass die bundesdeutsche Aufbauleistung nach dem Zweiten Weltkrieg von „Führungsmodellen der alten Wehrmacht“ geprägt gewesen sei, „in denen immer schon klar war, dass die Kameraden an der Front untereinander die wesentlichen Informationen haben“ und dass Kriege im Wesentlichen „vorne, draußen“ geführt würden und nicht gemäß einer zentralen Strategie. So sei gerade das Militär ein besonders innovativer Bereich der Einführung von Postheroismen.⁵ In einem kleinen Handbuch entwickelte Baecker diese Annahme zu einer Theorie gelingender Führung weiter, die „mit den Geführten ins Gespräch kommen“ müsse. Diese Führungsstrategie beschäftige sich gezielt mit der Organisation von Verantwortung und der Mobilisierung von Mitarbeit – nicht

³ Max Weber, Politik als Beruf (Oktober 1919), abgedr. in: Max Weber. Gesammelte Politische Schriften, hrsg. v. Johannes Winckelmann, Tübingen 5. Aufl. 1988, S. 505–560, hier S. 524.

⁴ Vgl. Frank Bösch/Andreas Wirsching (Hg.), Hüter der Ordnung. Die Innenministerien in Bonn und Ost-Berlin nach dem Nationalsozialismus, Göttingen 2018, bes. S. 267–272 und 743–749.

⁵ Hierzu das Interview mit Dirk Baecker vom 22.10.2014, https://www.deutschlandfunkkultur.de/postheroismus-wenn-helden-nicht-mehr-noetig-sind.976.de.html?dram:article_id=299526.

mit der heroischen Geste eines einzelnen Führers.⁶

Während Baecker dies als Effekt des Zweiten Weltkrieges und damit als eine Art Kontinuitätslinie deutet, werden solche Handlungsstrategien von anderer Seite als radikale Abkehr von bürokratischen Praktiken der NS-Zeit gedeutet. Als Beleg dafür gelten etwa die Arbeiten des Verwaltungswissenschaftlers Fritz Morstein Marx, der in den Weimarer Jahren ein demokratischer Karrierebeamter in Hamburg gewesen war, bevor er 1933 ins amerikanische Exil ging. Dort war er von 1942 bis 1959 Mitglied im präsidentialen Bureau of the Budget, anschließend übernahm er in Deutschland eine Professur an der Verwaltungshochschule in Speyer. Während im Nationalsozialismus eine „Auffassung von Verwaltung als Befehlsempfängerin“ dominiert habe, so etwa Margrit Seckelmann, stehe Morstein Marx für den Bruch mit dieser Vorstellung.⁷ Tatsächlich hielt Morstein Marx, etwa in seinem Buch „Das Dilemma des Verwaltungsmannes“ von 1965, die „heroische Vision“ der Verwaltungsführung für einen überholten Mythos. Zu dem von Woothke beschriebenen Konflikt zwischen Recht und Politik erklärte Morstein Marx, dass die Verwaltung zwar an ihre „Rechtmäßigkeit“ gekoppelt sei, aber „aus der generellen Norm ein Übermaß von Enge entstehen“ könne: Hier bewähre sich „der nützliche Reibungsbrecher, der Ermessen heißt“. Dieses Ermessen sei

allerdings nur ein Mittel zum Zweck, keine „Freikarte für eine berauschende Stunde, die der Regel entgleitet“. Auch Morstein Marx plädierte also für die Freisetzung der Verwaltung aus verregelten Bedingungen und für die Eigenverantwortlichkeit der beteiligten Beamten, unter Überwindung eines falschen Pathos des Heroischen.⁸

Die These des Postheroismus impliziert also eine auf individuelle Verantwortung ausgerichtete Nachkriegsbürokratie, in der das Führungshandeln der nationalsozialistischen Zeit aber offenbar sowohl perpetuiert als auch überwunden werden konnte. Lassen sich solche Annahmen anhand der Entwicklung der bundesdeutschen Finanzbürokratie nach 1945 verifizieren? Diese Frage soll anhand einiger Befunde aus der Debatte um Ausbildung und Auswahl des Verwaltungspersonals in der frühen Bundesrepublik untersucht werden.

III. Raum für Initiative: Managerqualitäten in der Finanzbürokratie nach 1949

In einer Schrift der Forschungsgesellschaft für Staats- und Kommunalwirtschaft in Frankfurt stellte der Ministerialrat Friedrich von Dungen im Jahr 1960 die Frage, was „schöpferische Beamte“ von „Bürokraten“ unterschied.⁹ Dieses Problem trieb in den 1950er und 1960er Jahren eine ganze Reihe von Verwaltungswissenschaftlern und Vertretern der Praxis um. Beim Dritten Godesberger Ge-

⁶ Dirk Baecker, *Postheroisches Management*. Ein Vademecum, Berlin 1994, S. 19 und 33.

⁷ Margrit Seckelmann, *Postheroische Verwaltung*: Fritz Morstein Marx, in: dies./Johannes Platz (Hg.), *Remigration und Demokratie in der Bundesrepublik nach 1945. Ordnungsvorstellungen zu Staat und Verwaltung im transatlantischen Transfer*, Bielefeld 2017, S. 131–154, S. 134.

⁸ Fritz Morstein-Marx, *Das Dilemma des Verwaltungsmannes* (= Schriftenreihe der Hochschule Speyer 26), Berlin 1965, S. 13–15, 162, 176–177.

⁹ Friedrich von Dungen, *Bürokraten oder schöpferische Beamte?* (= Studien der Forschungsgesellschaft für Staats- und Kommunalwirtschaft e.V., Frankfurt a.M. 3), Göttingen 1960.

sprach über das Berufsbeamtentum 1960, dessen Beiträge unter dem Titel „Ausbildung und Auslese der Beamten“ publiziert wurden, kritisierte Wilhelm Loschelder, zu diesem Zeitpunkt Staatssekretär im Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, den seines Erachtens „unausgenutzten Raum für die Initiative“: Es komme für die Nachwuchskräfte der bundesdeutschen Demokratie „wirklich darauf an, verwalten zu lernen“. Dazu gehöre es, „den jungen Anwärtler aus den Bahnen eines rein juristischen Denkens herauszulösen und ihm nahezubringen, daß die Verwaltung, selbstverständlich unter Beachtung rechtlicher Gehalte, letzten Endes Lebensverhältnisse zu gestalten hat. Dazu schaut man nicht zunächst in ein Gesetzbuch, sondern in das pulsierende Leben.“ Vorbilder hierfür fänden sich in anderen Ländern, etwa in der Türkei und der Schweiz. Nicht juristisches Fachwissen, sondern „Initiative und Entschlußfreudigkeit“ seien dafür notwendig. Entscheidend sei zudem, die Nachwuchskräfte früh „in eine rechte und in eine feste Hand“ zu geben.¹⁰

Was damit gemeint sein könnte, erläuterte beim gleichen Anlass sein Mit-Diskutant Guido Zurhausen (Jg. 1923), später Leitender Ministerialrat im nordrhein-westfälischen Arbeits- und Sozialministerium: Er betonte, dass nunmehr „die auf eine Partnerschaft zielenden Formen stärker im Vordergrund als das Verhältnis von Über- und Unterordnung“

¹⁰ Wilhelm Loschelder, *Ausbildung und Fortbildung der Beamten der allgemeinen inneren Verwaltung*, in: ders./Hellmuth Röblier, *Ausbildung und Auslese der Beamten. Gestern, heute und morgen* (= Deutsches Berufsbeamtentum. Beamtenpolitische Schriftenreihe 3), Baden-Baden 1961, S. 15–42, hier S. 31, 33, 39–40 und sein Diskussionsbeitrag S. 71.

zu stehen hätten, basierend auf der Auswahl der „richtigen Persönlichkeiten“. Und weiter: „Wenn wir hier sehr behutsam vorgehen müssen, um den richtigen Ton zu finden, so ist vielleicht die Generation, der ich angehöre – man möge mir mein Selbstbewußtsein nachsehen – die einzige, die diese Aufgabe lösen kann. Sie hat nämlich im Kriege in den Positionen, in die sie damals zwangsläufig durch die Umstände hineingestellt worden war, sehr frühzeitig lernen müssen, sich durchzusetzen und unter Umständen als blutjunger Offizier Verantwortung für andere zu tragen.“ Diese im Krieg „gesammelten Erfahrungen des menschlichen Zusammenhalts“ seien für die Ausbildung der Nachwuchskräfte zu nutzen.¹¹ Wer Kampf und Krieg kannte, so die Botschaft, kannte auch die Notwendigkeit von Ermessensspielräumen und Eigenverantwortung.

In diesen Selbstverständigungsprozessen, viele davon im Umfeld der Verwaltungshochschule in Speyer angesiedelt, galten gerade das Reichsfinanzministerium sowie Johannes Popitz als Vorbilder. Im früheren Finanzressort habe man besonders erfolgreich Führungskräfte in diesem Sinne ausgewählt und so nur die „allerbesten Leute“ geformt, wie einer der Redner an seinem eigenen Beispiel zu belegen versuchte.¹² Neben Popitz wurde auch der Reichsfinanzminister der NS-Zeit, Lutz Graf Schwerin von Krosigk, in diesem Sinne gerühmt, ebenso wie Friedrich Syrup, der als Generalbevollmächtigter für den Arbeitseinsatz ab 1942 unter anderem für die Organisation der NS-Zwangsarbeit verantwortlich gewesen war: Syrup's Erfolgsrezept

¹¹ Diskussionsbeitrag von Guido Zurhausen, in: ebd., S. 107.

¹² Diskussionsbeitrag von Bernhard Blank, in: ebd., S. 111.

sei es gewesen, so einer der Diskutanten in Bonn, „daß er seinen Mitarbeitern volle Freiheit ließ, wie sie das Ziel erreichten“. Er habe nur gesagt, „das und das muß gemacht werden, es muß in soundsoviel Wochen fertig sein. Dann ging der eine so, der andere anders vor, bis das Ziel erreicht war.“ Diese „Selbstständigkeit und Verantwortlichkeit“ sei entscheidend für die Erfolge der Arbeitsverwaltung in der NS-Zeit gewesen, so die Meinung des hier zitierten Friedrich Gärtner, der selbst seit 1943 als Reichsinspekteur für den Reichsarbeitsersatz zuständig gewesen und in der Bundesrepublik am Aufbau der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung beteiligt war.¹³

Von ihrer Vergangenheit entkleidet gingen solche Vorstellungen in längerfristige Debatten um die Rationalisierung und Steigerung der Wirtschaftlichkeit – in heutigen Worten: um Verschlankung und Entbürokratisierung – der bundesdeutschen Verwaltung ein.¹⁴ Gefordert wurden Beamte mit Managerqualitä-

¹³ Diskussionsbeitrag von Friedrich Gärtner, in: ebd., S. 111.

¹⁴ Vgl. die Ausführungen zu Entschlusskraft und Begeisterung bei Mario Savio, Fragen der Rationalisierung und der Personalpolitik in der öffentlichen Verwaltung, Univ. Diss. Bern, Winterthur 1956, S. 34–35; sowie Sachverstand und Verantwortung in der öffentlichen Verwaltung. Vorträge und Diskussionsbeiträge des 34. Staatswissenschaftlichen Fortbildungskursus der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer 1966 (= Schriftenreihe der Hochschule Speyer 30), Berlin 1966; für einen internationalen Überblick vgl. Heinrich Siedentopf, Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung. Institutionen zur Wirtschaftlichkeitsprüfung (= Politik und Verwaltung 8), Baden-Baden 1969; zur Entbürokratisierungsdebatte Pascale Cancik, Zuviel Staat? Die Institutionalisierung der „Bürokratie“-Kritik im 20. Jahrhundert, in: Der Staat 56 (2017), S. 1–38.

ten, die von der Begeisterung für ihre Aufgabe getragen sein und sich auch im „Vorfeld der rechtlichen Betrachtungen“ auskennen sollten. Sie sollten in der Lage sein, „die Verhältnisse und die Wirklichkeiten zu erkennen“, nicht bloß rechtliche Prüfungen vorzunehmen.¹⁵

Zu den Lesern solcher Schriften zählte auch der junge Niklas Luhmann (später der Lehrer Dirk Baeckers und selbst Schüler eines Vordenkers nationalsozialistischer Führung, Carl Hermann Ule), der, noch als einfacher Regierungsrat, 1960 einen Text im *Verwaltungs-Archiv* beisteuerte. Dort behandelte er die Frage „Kann die Verwaltung wirtschaftlich handeln?“ und kritisierte u.a. die zu engen „Überlegungsspielräume“ der Verwaltung in der Haushaltsplanung.¹⁶ Auch die Ehemaligen

¹⁵ Otto Neuffler, Die Bedeutung der Verwaltungsbildung für den Juristen in der Verwaltung, in: Die Verwaltungsbildung der Juristen. Vorträge und Diskussionsbeiträge der verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer vom 21. bis 23. Oktober 1964 (= Schriftenreihe der Hochschule Speyer 25), Berlin 1965, S. 89–99, S. 96–97, dort auch: „Der Verwaltungsbeamte ist hier das, was man heutzutage einen Manager nennt.“

¹⁶ Vgl. den Eintrag zu dem durch von Dungen herausgegebenen Band „Die Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung“ von 1953 im Niklas Luhmann-Archiv (https://niklas-luhmann-archiv.de/bestand/bibliographie/item/dungen_1953_wirtschaftlichkeit) sowie den Verweis auf den Band von Loschelder und Rößler in: Niklas Luhmann, Reform des öffentlichen Dienstes. Zum Problem ihrer Probleme, in: ders., Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung, Opladen 1971, S. 203–256, hier S. 250; Niklas Luhmann, Kann die Verwaltung wirtschaftlich handeln?, in: *Verwaltungs-Archiv* 51 (1960), H. 2, S. 97–115; ders., Gesellschaftliche und politische Bedingungen des Rechtsstaates, in: Ali Ülkü Azrak (Hg.), Studien über Recht und Verwaltung. Carl Hermann Ule zum

des Reichsfinanzministeriums brachten ihre Stimmen in die Debatte um eine planmäßige und verantwortungsfreudige Verwaltung in der Bundesrepublik ein. So steuerte der ehemalige Haushaltsreferent, Leiter der Finanzabteilung im Reichskommissariat Ostland und spätere Staatssekretär der Bundesrepublik Friedrich Karl Vialon 1958 einen Beitrag über Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu einem Gutachten bei, das der Bundesminister der Finanzen in Auftrag gegeben hatte. Seine Vorstellungen präsentierte Vialon auf sublimen Weise als Bruch mit der ungezügelten Ausgabenwut während der NS-Zeit. Gründe für die ebenfalls unzureichende Wirtschaftlichkeit der bundesdeutschen Verwaltung lagen für Vialon in der überstarken Gängelung der Exekutive durch Legislativbeschlüsse sowie in fehlender Öffentlichkeit. Beides hindere die Bereitschaft der Verwaltung zur Übernahme von „Verantwortung“. Daher müsse die Möglichkeit zu einer freien Bewirtschaftung von Mitteln durch die Verwaltung gestärkt und um leistungsabhängige Belohnung und Prämierung ergänzt werden. Zu rahmen sei diese innere Neuausrichtung der Exekutive allerdings durch die Einhegung der legislativen Praxis, d. h. durch die Änderung der Geschäftsordnung des allzu bewilligungsfreudigen Parlaments – dies war übrigens ein Mittel, das schon in der Endphase der Weimarer Republik angewandt worden war, um Differenzen zwischen Reichstag und Reichsregierung in Fragen der Haushaltspolitik auszuhebeln.¹⁷

60. Geburtstag. Köln u.a. 1967, S. 81–102; Carl-Hermann Ule, Herrschaft und Führung im nationalsozialistischen Reich, Berlin 1941.

¹⁷ Friedrich Karl Vialon, Besteht in der öffentlichen Ausgabenwirtschaft ein natürliches Interesse an Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit? Wie kann es

Auch der eingangs schon erwähnte Friedrich von Dungen sah nicht nur in der sachkundigen Verantwortungsfreude der Beamtenenschaft, sondern auch in einer „vereinfachten“ Neugestaltung der Beziehungen zwischen Legislative und Exekutive den „Schlüssel zum Fortschritt.“ Dafür schlug von Dungen eine Verfassungsänderung mittels eines Vereinfachungsgesetzes vor, das Organisations- und Verfahrensänderungen in der Verwaltung auf dem Verordnungswege ermöglichen sollte.¹⁸ Anders als von Dungen es behauptete, hatte es solche Ansätze schon in den 1920er und 1930er Jahren gegeben. Damals wie jetzt wurde die verstärkte Rekrutierung von Nationalökonominnen für die Finanzverwaltung diskutiert, um solche Entwicklungen zu beschleunigen. Dieser Schritt wurde aber erst in der Bundesrepublik in größerem

gefördert werden?, in: Welche Erfahrungen der Betriebswirtschaft können Staat und Kommunen für die wirtschaftliche Gestaltung ihrer Verwaltung und ihrer Ausgaben übernehmen? Gemeinsame wirtschaftliche Grundlagen in privater Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung. Gutachten, erstattet im Auftrag des Herrn Bundesministers der Finanzen (= Studien der Forschungsgesellschaft für Staats- und Kommunalwirtschaft, Frankfurt a.M. 2), Göttingen 1958, S. 17–30. Vgl. auch ders., Haushaltsgestaltung im europäischen supranationalen Bereich, in: Die Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung. Vorträge, gehalten auf der Tagung für Rationalisierung, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit in Wiesbaden, 23.–25. Januar 1953 (= Schriften der Forschungsstelle für Staats- und Kommunalwirtschaft e.V., Neue Folge), Berlin 1953, S. 45–65, dort auch Texte zu anderen Ländern. Zur Reform der Geschäftsordnung vgl. Stefanie Middendorf, Finanzpolitische Fundamente der Demokratie? Haushaltsordnung, Ministerialbürokratie und Staatsdenken in der Weimarer Republik, in: Tim B. Müller/Adam Tooze (Hg.), Normalität und Fragilität. Demokratie nach dem Ersten Weltkrieg, Hamburg 2015, S. 315–343.

¹⁸ Dungen, Bürokraten, S. 37 und 66–71.

Umfang durch die im Jahr 1966 erfolgte Schaffung einer volkswirtschaftlichen Unterabteilung im Bundesfinanzministerium konkretisiert, deren Referenten den weltwirtschaftlich erforderlichen – so das zeitgenössische Denglisch – „policy mix zwischen monetary policy und fiscal policy“ ermöglichen und aufgrund ihrer spezifischen Ausbildung auf Augenhöhe mit Vertretern internationaler Wirtschaftsorganisationen agieren sollten.¹⁹ Die angestrebte Ausstattung dieser erneuerten Beamenschaft mit Ermessensspielräumen und volkswirtschaftlichem Verständnis verwebte sich so mit dem Wunsch nach einer Rationalisierung der Beziehungen von Exekutive und Legislative. Zwar kam von Dungerns „Vereinfachungsgesetz“ nicht zustande, entsprechende Vorstellungen fanden aber ihren Niederschlag in Reformprojekten der 1960er Jahre, insbesondere im Bereich der Finanz- und Haushaltsplanung.

IV. Machtzuwachs der Exekutive: Die Haushaltsreform 1969

Das parlamentarische Budgetrecht, also das Recht des Bundestages zur Ausgabenbewilligung und Festlegung des Haushaltplans, stand nach Auffassung der zitierten Stimmen in einem Reibungsverhältnis zu einer eigenverantwortlich agierenden, schlanken und schlagkräftigen Finanzbürokratie. Auch der beständige Zuwachs an Ausgabenposten und damit an Komplexität des Bundeshaushalts war Anlass für Reformdebatten. Das Ausga-

¹⁹ Vgl. Fritz Schiettinger, Die Volkswirte in der Bundesfinanzverwaltung, in: Alfred Müller-Armack/Herbert B. Schmidt (Hg.), Wirtschafts- und Finanzpolitik im Zeichen der Sozialen Marktwirtschaft. Festgabe für Franz Etzel, Stuttgart 1967, S. 351–358, hier S. 353, 355 und 357.

benvolumen war zwischen 1955 und 1968 von knapp 30,6 Mrd. auf über 80,6 Mrd. Mark gestiegen – die Organisation der Haushaltsplanung erfolgte zu diesem Zeitpunkt aber noch immer provisorisch nach den Vorgaben der Reichshaushaltsordnung von 1922, ergänzt um einige grundgesetzliche Regelungen; diese wurden schon seit den frühen 1950er Jahren kritisch diskutiert.²⁰ Erste Schritte wurden dann durch eine Änderung des Grundgesetzes vom 8. Juni 1967 (BGBl. I, S. 581) und das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom gleichen Tage (BGBl. I, S. 582) eingeleitet. Seither wurden die Haushaltspläne durch mittelfristige Finanzpläne über fünf Jahre ergänzt. Die sogenannte Haushaltsreform galt dann als „vorläufiger Abschluß und Höhepunkt dieser Entwicklung“.²¹ Mit der Reform von 1969 und der damit verabschiedeten Bundeshaushaltsordnung traten neben die bis dato leitenden Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit „Nutzen-Kosten-Untersuchungen“ (§ 7), also statistisch fundierte Effizienzkategorien. Zudem wurden die formalen Regeln der Haushaltsgestaltung reformiert. Außer dem üblichen Haushaltsplan mit seiner Gliederung nach Einnahmen und Ausgaben sowie nach Ministerien wurde

²⁰ Hierzu Hans Greuner, Bericht über den Stand der Arbeiten zur Reform des Haushaltsrechts (Mai 1955), in: Der Öffentliche Haushalt. Archiv für Finanzkontrolle 2 (1955), H. 1/2, S. 62–73. Parallel erfolgte auch eine Reform der Finanzverfassung vgl. Eike Alexander Senger, Die Reform der Finanzverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2009, S. 53–54.

²¹ Institut „Finanzen und Steuern“ e.V. (IFSt), Die Gesetzentwürfe zur Haushaltsreform – Eine kritische Stellungnahme (Heft 92), Bonn 1969, S. 5, dort auch zum Folgenden; zu den grundgesetzlichen Regelungen auch Günter Schmolders, Finanzpolitik, 3., neu überarb. Aufl. Berlin u.a. 1970, S. 64–72.

ein sogenannter Funktionenplan gesetzlich vorgeschrieben. Er dokumentierte die Zuordnung von Ausgaben zu bestimmten Staatsaufgaben und diente nach Meinung des Finanzwissenschaftlers Günter Schmolders damit der „verbesserten Information der Öffentlichkeit“ – mit dem erhofften zusätzlichen Effekt, so Schmolders, eine kritische Stimmung gegenüber staatlicher „Ausgabenflut“ zu erzeugen.²² Diese volkspädagogische und finanzpsychologische Öffentlichkeitsarbeit durch Informationsaufbereitung wollte Schmolders allerdings ergänzt wissen um eine Stärkung der parlamentarischen Ausschüsse, in denen dann – anders als im von Irrationalitäten geprägten parlamentarischen Plenum – auch der „Fachmann zu Wort kommen“ könne.²³

In der Summe waren diese Debatten Ausdruck sowohl der Ökonomisierung als auch der Internationalisierung der bundesdeutschen Finanzpolitik und der für sie verantwortlichen Administration. Denn damit gingen einerseits US-amerikanische Vorbilder und Rationalisierungsvorgaben der EWG, andererseits wirtschaftswissenschaftliche Modelle in die deutsche Politik ein.²⁴ Nach Auffassung der Bundesregierung, die den Gesetz-

²² Schmolders, Finanzpolitik, S. 78.

²³ Rolf Glaeser, Finanzpolitische Willensbildung in der Bundesrepublik Deutschland. Versuch einer Analyse der Grundstruktur und Problematik (= Volkswirtschaftliche Schriften 82), Berlin 1964, S. 137, mit Verweis auf Günter Schmolders, Das Irrationale in der öffentlichen Finanzwirtschaft. Probleme der Finanzpsychologie, Hamburg 1960, S. 88; hierzu auch IFSt, Gesetzentwürfe, S. 62: „Die Mitwirkung parlamentarischer Ausschüsse an einem erleichterten Haushaltsvollzug könnte daher im Interesse einer möglichst effektiven Gewaltenehemmung nützlich sein.“

²⁴ Dazu Schmolders, Finanzpolitik, S. 452–453.

entwurf eingebracht hatte, war diese Abkehr von rein kameralistischen Haushaltsprinzipien grundsätzlich „bedingt durch die Entwicklung des Staatswesens mit zunächst obrigkeitlichen Aufgaben zum Wirtschafts- und Sozialstaat des 20. Jahrhunderts“, also eine notwendige Modernisierungsmaßnahme.²⁵ Mit der Haushaltsreform wurde daher auch eine Reform des Kreditwirtschaftsrechts verbunden, die eine flexiblere Auslegung der grundgesetzlichen Bestimmungen für die öffentliche Kreditaufnahme (Art. 115 GG) ermöglichte. Das grundgesetzliche Gebot zum Haushaltsausgleich (Art. 110) wurde zwar nicht prinzipiell angetastet, mit dem Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts aber so flexibilisiert, dass die Kreditaufnahme für die Exekutive erleichtert wurde.²⁶

Um die in ihren Augen dadurch drohende Ausgabenexplosion und Staatsverschuldung im demokratischen Wohlfahrtsstaat einzuhegen, entdeckten die erwähnten Expertenzirkel das parlamentarische Budgetrecht neu. Dieses sei „eines der wichtigsten Mittel der Volksvertretung, die demokratische Struktur der Verfassung, vor allem die Vormachtstellung des Parlaments gegenüber der Exekutive zu wahren“, argumentierte das Institut für Finanzen und Steuern, dem auch Schwerin von Krosigk nahe stand.²⁷ Die Sparsamkeit der Verwaltung sei eine auf die „Erzielung von Wirtschaftlichkeit gerichtete Tätigkeit“, die dem Parlament von der Regierung geschuldet und daher über

²⁵ BT-Drucksache V/3040, 21.6.1968, S. 31.

²⁶ Hierzu IFSt, Gesetzentwürfe, S. 23–26. Zur Kritik am Ausgleichsgebot zeitgenössisch Fritz Neumark, Grundgesetz und Haushaltsrecht, in: FAZ Nr. 293, 17.12.1968.

²⁷ Mit Bezug auf einen Urteilsspruch des Bremischen Staatsgerichtshofs vom 26.6.1954, zit. nach IFSt, Gesetzentwürfe, S. 12.

den Haushaltsplan so zu dokumentieren sei, dass sie jederzeit durch parlamentarische Institutionen kontrolliert werden könne. Die Haushaltsreform werde daher nicht nur staatliche Verschwendung, sondern eine problematische „Veränderung des Verhältnisses der Legislative zur Exekutive“ bewirken: „Cum grano salis wird man sagen können, daß auf finanziellem Gebiet ein substantieller Machtverlust der Legislative zugunsten eines Machtzuwachses der Exekutive zu beobachten ist.“²⁸

Morstein Marx stand solchen Veränderungen hingegen positiv gegenüber. Die Aufgabe staatlicher Budgetgestaltung lag seines Erachtens nicht primär in der Kassenabrechnung (also dem Haushaltsausgleich) und der Verhinderung der ungebremsten Expansion der Staatsausgaben, sondern in der Sicherung sozialstaatlicher Leistungsfähigkeit. Für den einzelnen „Verwaltungsmann“ gestaltete sich das Dilemma der Haushaltsplanung laut Morstein Marx daher so:

„Der Kenner der Materie im Finanzministerium oder in der Zentralbank wird den technisch richtigen Weg meist klar vor sich sehen. [...] Wenn überdies in der Volksvertretung besondere Neigung besteht, das Programm der Exekutive zu durchlöchern, mag es verständlich sein, daß der Verwaltungsmann an der mangelnden Überzeugungskraft seines beruflichen Urteils verzweifelt. [...] Er zieht sich auf das Spiel um das leicht Erreichbare zurück, indem er seine eigene Denkweise soweit wie möglich den allgemeinen Auffassungen und Vorurteilen anpaßt. Bewußt konventionalisierte Haushaltsplanung bringt trotz allem immerhin ein Budget hervor. Eine Ausklammerung aller Dinge, die zu Kontroversen führen könnten,

bringt indes eine Verarmung der Planung mit sich.“²⁹

Nicht einen möglichen Machtgewinn der Exekutive, sondern unzureichende Expertise außerhalb der Verwaltung und den drohenden Rückzug der Bürokratie auf konventionelles Verwaltungshandeln hielt Morstein Marx also für den Kern des Problems, übrigens mit Verweis auf entsprechende Debatten um die Anatomie der Bürokratie in England.³⁰ Dieser Kritik des mangelnden Sachverständes stimmte der Leiter der erwähnten volkswirtschaftlichen Abteilung des Bundesfinanzministeriums (U-Abt VIIA), der in der Gewerkschaftspolitik sozialisierte Ministerialdirigent Lorenz Wolkersdorf zu. Die reformerischen Maßnahmen des Jahres 1969 waren seines Erachtens dazu angetan, die unzureichende Kenntnis v.a. der Volksvertretung von Seiten der Exekutive und mit Hilfe parlamentarischer wie außerparlamentarischer Experten-zirkel zu bekämpfen.³¹

²⁹ Morstein Marx, Dilemma, S. 47–48.

³⁰ Ebd., S. 48, mit Bezug auf Anthony Sampson, Wer regiert England? Anatomie einer Führungsschicht, München 1963 – vgl. hierzu den Konferenzbeitrag von Nikolai Wehrs, Omnishambles! Der Niedergang der Civil Service-Tradition und der Aufstieg der parteipolitischen Berater in Großbritannien (1950er bis 2000er Jahre), in: HEUSS-FORUM 7/2019, URL: www.stiftung-heuss-haus.de/heuss-forum_07_2019.

³¹ Lorenz Wolkersdorf, Beziehungen zwischen mittelfristiger Finanzplanung und Finanzverfassung im föderativen Staat unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland, in: Mittelfristige Finanzplanung. Bericht über den wissenschaftlichen Teil der 31. Mitgliederversammlung der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V. in Bad Godesberg am 30. und 31. Mai 1968 (= Beihefte der Konjunkturpolitik 15), Berlin 1968, S. 31–46, hier S. 39–40 und 44. Für

²⁸ IfSt, Gesetzentwürfe, S. 13 und 59–60.

V. Fazit und Ausblick

Die skizzierte „Demokratisierung“ von Finanzbürokratie und Haushaltsplanung seit den 1950er Jahren hatte also sehr unterschiedliche Väter („Mütter“ kamen nicht zu Wort). Trotz der politisch divergierenden Positionen der hier dargestellten Zirkel lässt sich festhalten, dass von verschiedenen Seiten eine Annäherung an „postheroisches“ Verwaltungshandeln zu beobachten ist, die sowohl mit den Kriegserfahrungen der deutschen Beamenschaft als auch durch Anleihen an eine internationale Planungs- und Rationalisierungsrhetorik legitimierbar war. Dieser technokratischen Rhetorik standen diejenigen, die in die deutsche Finanz- und Verwaltungspolitik bereits vor 1945 involviert gewesen waren (wie Vialon oder Schmölders), allerdings skeptisch gegenüber, weil sie sich in ihrer eigenen Biographie mit den gescheiterten Expansionsstrategien des nationalsozialistischen Regimes und mit stalinistischer Planwirtschaft verband. Tatsächlich war gerade die „Vereinfachung“ der Verwaltung in den Jahren 1933 bis 1945 ein hochgradig ambivalentes Mobilisierungs- wie auch Modernisierungsprinzip in der nationalsozialistischen Haushaltspolitik gewesen. Daher waren für eine demokratische Rahmung solcher Maßnahmen die Stimmen ehemaliger Emigranten wichtig, wie etwa jene von Morstein Marx oder der Finanzwissenschaftler Fritz Neumark und Kurt Heinig, die in den 1960er Jahren eine keynesianische Erneuerung der Haushaltsplanung forderten. Während diese ein positives Verhältnis zu Leistungsstaatlichkeit und staatlicher Steuerung artikulierten und dafür auch „Ermächtigungen [...] der Exekutive“ forderten, blieben Vialon oder

seine Position vgl. den Geschäftsverteilungsplan vom September 1966, B 126 (Zwischenarchiv).

Schmölders gegenüber einer solchen Involvierung des Staatswesens in gesellschaftliche Verhältnisse distanziert.³² Beide Seiten aber verabschiedeten sich in diesen Jahrzehnten, aus unterschiedlichen Gründen, vom Idealbild einer apolitisch und legalistisch agierenden Bürokratie im Weberianischen Sinne und entdeckten in planerischer Eigenverantwortung und unternehmerischem Denken der Beamenschaft – für den eingangs zitierten Woothke noch eine Form der Vergiftung der Bürokratie – eine wesentliche Triebkraft der bundesdeutschen Demokratie. Dabei ging es um eine aktive Revision früherer Erfahrungen in Demokratie und Diktatur, nicht um die simple Neuerfindung oder die allein von außen betriebene Demokratisierung einer „belasteten“ Ministerialverwaltung nach Kriegsende. Daraus entstanden neue Ambivalenzen, etwa der Machtzuwachs administrativer Expertengremien und parlamentarischer Ausschüsse – und wenn man auf bestimmte exekutive Ermächtigungen etwa durch das Finanzmarktstabilisierungsgesetz von 2008 blickt, reichen diese Ambivalenzen bis in die Gegenwart.

Zitation:

Stefanie Middendorf: Postheroische Ordnung? Zur Finanzbürokratie in der bundesdeutschen Demokratie nach 1945, in: HEUSS-FORUM 5/2019, URL: www.stiftung-heuss-haus.de/heuss-forum_5_2019.

³² Glaeser, Willensbildung, S. 129, 132 und 134.