Neue Politische Literatur (2024) 69:302–304
https://doi.org/10.1007/s42520-024-00583-1

REZENSION

20. Jahrhundert

Marktanner, Alina: Behördenconsulting. Unternehmensberater in der öffentlichen Verwaltung der Bundesrepublik, 1970er- bis 2000er-Jahre, 241 S., De Gruyter Oldenbourg, Berlin u. a. 2023.

Flemming Falz

Angenommen: 20. Juni 2024 / Online publiziert: 9. Juli 2024
© The Author(s) 2024

Über die Epochensignaturen in der Zeitgeschichte wird viel zu wenig gestritten. Umso erfreulicher ist es, wenn sich eine Dissertation offensiv zur Frage nach den überspannenden Kennzeichen der jüngsten Geschichte verhält. Alina Marktanner tut genau dies am Beispiel des „Behördenconsultings". Ihre Arbeit über die „Unternehmensberater in der öffentlichen Verwaltung der Bundesrepublik" zwischen den frühen 1980er und den 2000er Jahren geht von der Prämisse aus, dass die Verbreitung und Normalisierung der Beratung im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts ein Indikator für die Neubestimmung des Verhältnisses von Politik, Staat und Wirtschaft gewesen sei. Neben dem Formen- und Bedeutungswandel von Expertise in diesem Zeitabschnitt geht es Marktanner zugleich um eine Intervention in die Debatte über den Neoliberalismus als Epochensignatur.

Im Mittelpunkt der am Kölner Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung entstandenen Arbeit stehen drei empirische Fallstudien, die jeweils unterschiedliche Facetten des Behördenconsultings ausleuchten und gleichzeitig einen Entwicklungsprozess sichtbar machen. Nach einem Auftakt zur Entstehungsgeschichte der westdeutschen Beratungsbranche seit den 1950er Jahren untersucht Marktanner die Beteiligung von Consultants zunächst am Postumbau in den 1980er Jahren, dann an den nordrhein-westfälischen Schulreformen in den 1990ern und zuletzt an der Reorganisation der Bundesanstalt für Arbeit nach der Jahrtausendwende. In dieser Vorgehensweise spiegelt sich die Quellengrundlage: Die Arbeit basiert nicht auf Akten aus Unternehmensarchiven, sondern auf der staatlichen Überlieferung; hinzu kommen zehn Interviews mit Zeitzeugen.

Die Unternehmen, die sich in den 1970er Jahren auf die Akquise von Aufträgen aus Politik und Verwaltung verlegten, waren, so Marktanner, die „Antihelden der

✉ Flemming Falz
Kulturwissenschaftliches Institut Essen, Universität Duisburg-Essen, Essen, Deutschland
E-Mail: flemming.falz@kwi-nrw.de

Beratungsbranche“ (S. 107) – jene kleineren deutschen Agenturen also, die in der von amerikanischen Konzernen angeführten Expansion der Unternehmensberatung nicht mithalten konnten. Von der Nachfrage getrieben war dieser Markt zunächst allerdings nicht. Das änderte sich Anfang der 1980er Jahre, als Christian Schwarz-Schilling (CDU), Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen, mehrere Gutachten beauftragte. Das erste größere Beratungsprojekt auf Bundesebene macht zwei zentrale Motive sichtbar: Zum einen waren Consultants willfährige Handlanger innerbehördlicher Auseinandersetzungen. Die Spitze des Postministeriums verfolgte mit der Beauftragung der Beraterfirmen Knight-Wendling und Mummert + Partner eine eigene Agenda, und die Berater störten sich nicht daran. So lieferten sie Gutachten, deren Stoßrichtung Schwarz-Schilling vorgegeben hatte und die er dann nutzte, um den Widerstand der Postgewerkschaft gegen Personalkürzungen zu überwinden. Wenig verwunderlich also, dass die Auftraggeber keinen Anstoß daran nahmen – und dies ist das zweite charakteristische Element –, dass die Berater inhaltlich über gehobenes Dilettieren nicht hinausgelangten.

In ihrer zweiten Fallstudie führt Marktanner die Leserschaft in die schulpolitischen Kämpfe in den Ländern seit den späten 1980er Jahren hinein. Die „Mutter aller Schulgutachten“ entstand 1991 in Nordrhein-Westfalen, wo das Düsseldorfer Finanzministerium Beratungsunternehmen mit dem Auftrag engagierte, seine Sparabsichten gegenüber Interessenverbänden und Bildungsverwaltungen zu legitimieren. Die Zauberwörter waren „Aufgabenkritik“ und „Effizienzsteigerung“, und die vermeintlichen Experten für diese Fragen wurden mit umfangreichen Organisationsuntersuchungen betraut. So sollten die Berater etwa die Aufgaben von Lehrern und die für deren Tätigkeit ‚objektiv‘ notwendige Arbeitszeit ermitteln. Plastisch gelingt es Marktanner hier, die Arbeitsweise der Berater bei der Vorbereitung ihrer Gutachten einzufangen, beschreibt sie doch beispielsweise deren Schwierigkeiten mit Lehrern, die das ganze Vorhaben kreativ unterliefen.

Im letzten empirischen Kapitel zum „Beratungseinsatz“ bei der „Modernisierung“ der Arbeitsämter in den frühen 2000er Jahren finden sich weniger solcher Einblicke in die Praxis. Denn Marktanner konnte nicht auf die entsprechenden Verwaltungsakten zurückgreifen. Die Autorin setzt deshalb einen Schwerpunkt auf die Diskursgeschichte. Am Beispiel der Hartz-Kommission und der Umsetzung der Hartz-III-Reform verdeutlicht sie, wie sehr sich bereits um 2000 das Behördenconsulting normalisiert hatte. Parteiübergreifend war es gar keine Frage mehr, ob bei den Reformen die Hilfe von Beratern benötigt würde: Behördenconsulting war inzwischen zu einer weithin akzeptierten „Regierungspraktik“ (S. 199) geworden. Und auch in der Branche setzte insofern eine Normalisierung ein, als sich nun auch die großen Player wie McKinsey dem *Public Sector* zuwandten.

Wie deutet Marktanner diese Befunde nun mit Blick auf die Zeitgeschichte? Für die Autorin spiegelt sich im Siegeszug der Unternehmensberatung keine Durchsetzung des Neoliberalismus und auch kein neoliberaler Konsens zu Beginn der 2000er Jahre. Vielmehr plädiert sie gegen die „Neoliberalisierungsdiagnose“, die zu „grobschlächtig“ sei (S. 204). Dazu hebt sie einerseits auf die vielfältigen Absichten der Akteure bei der Einbindung der Berater ab und andererseits auf die Beharrungskräfte in den Verwaltungen. Dies lasse sich mit dem Neoliberalismus-Begriff nicht adäquat fassen. Dem stehen freilich die empirischen Befunde ihrer eigenen Arbeit

entgegen. Mit Blick auf das letzte Drittel ihres Untersuchungszeitraums formuliert die Autorin nämlich prägnant, dass die „ausgewerteten Quellen von einer zeitgenössisch wirkmächtigen und in Politik und Wirtschaft kaum hinterfragten Überzeugung [künden], die die Organisationsform des Unternehmens als überlegen einstufte und das Konzept des ‚modernen Dienstleisters' als Blaupause für die Leistungsverwaltung proklamierte" (S. 11). Für den frühen Zeitraum hingegen folgt Marktanner weithin den Argumenten der damaligen politischen Akteure und betont etwa die Notwendigkeiten der Haushaltskonsolidierung, um die Beauftragung von Consultants und ihr auf Berater-Gutachten gestütztes Vorgehen gegen Gewerkschaften und andere Arbeitnehmer-Interessenverbände zu erklären. Dies zu hinterfragen, wozu die von Marktanner zitierte Literatur zu solchen „Sachzwängen" anregt, hätte wohl ebenfalls mitten hinein in die Geschichte des Neoliberalismus geführt. Dieser taugt als Epochensignatur, wenn man ihn breit fasst und damit jene Privatisierungs-, Deregulierungs- und Vermarktlichungstendenzen im späten 20. Jahrhundert benennt, die sich teils ‚direkt' in den Motiven, teils aber auch nur im Handeln der Akteure zeigten. Trotz dieses Einwandes: Alina Marktanner hat eine äußerst wichtige Studie zu einem wegen der problematischen Quellenlage nur sehr schwer zugänglichen – und deshalb empirisch noch viel zu wenig erforschten – Thema vorgelegt, die gut lesbar und klar strukturiert ist und eine Vielzahl von erhellenden Einsichten zum Behördenconsulting und seiner Geschichte bietet.

Funding Open Access funding enabled and organized by Projekt DEAL.

Open Access Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Artikel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

Weitere Details zur Lizenz entnehmen Sie bitte der Lizenzinformation auf http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de.

Hinweis des Verlags Der Verlag bleibt in Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutsadressen neutral.