

HEUSS-FORUM 7/2019

Nikolai Wehrs

Omnishambles! Der Niedergang
der Civil Service-Tradition und
der Aufstieg der parteipolitischen
Berater in Großbritannien
(1950er – 2000er Jahre)

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

Nikolai Wehrs

Omnishambles! Der Niedergang der Civil Service-Tradition und der Aufstieg der parteipolitischen Berater in Großbritannien (1950er bis 2000er Jahre)

Die Vertrauenskrise der liberalen Demokratie manifestierte sich diskursiv in den letzten Jahren vor allem im Anti-Establishment-Narrativ rechtspopulistischer Bewegungen. Doch der Erfolg der rechten Diskursstrategie hängt auch damit zusammen, dass viele Prämissen dieses Narrativs in Wahrheit bis weit hinein in das akademisch-linksliberale Spektrum geteilt werden. In Großbritannien, wo (wie Morten Reitmayer gerade wieder gezeigt hat) die Denkfigur des „Establishments“ die Elitesemantik besonders stark geprägt hat, gelang noch im Jahr 2014 dem Linksaktivisten Owen Jones ein beachtlicher Publizitätserfolg mit seinem Buch *The Establishment – and how they get away with it*.¹ Wie das Titelcover schon ahnen lässt, schreibt Jones dem „Establishment“ eine Art Schurkenrolle zu. Das „Establishment“ ist bei ihm eine Art Verschwörung der Führungseliten in Politik, Wirtschaft, Banken und Medien zur gemeinsamen Verteidigung ihrer Herrschaftsposition gegen deren Bedrohung durch das Konzept der Massendemokratie:

¹ Owen Jones, *The Establishment: And How They Get Away With It*, London 2014 (im Folgenden zitiert nach der Paperback edition, London, 2015); vgl. Morten Reitmayer, *Die Elitesemantiken einer Klassengesellschaft. Großbritannien im 20. Jahrhundert*, in: *Geschichte und Gesellschaft* 45 (2019), S. 191–221.

„In a democracy in which almost the entire adult population has the right to vote, the Establishment represents an attempt on behalf of the powerful groups to ‚manage‘ democracy, to make sure that it does not threaten their own interests. In this respect, it might be seen as a firewall that insulates them from the wider population.“²

Eine Institution, die seit jeher als Establishment par excellence gegolten hat, ist der britische Civil Service. Die Ministerialbürokratie des Vereinigten Königreichs, angesiedelt in den Departements der britischen Regierung rund um Whitehall, galt lange als Vorbild einer effizient organisierten, nicht korrumpierbaren und politisch neutralen Staatsverwaltung in der liberalen Demokratie. Doch die Spottphrase „the gentlemen in Whitehall know best“ ist zugleich sprichwörtlich geworden für den überzogenen Regelungsanspruch des modernen Interventionsstaats. Verspotteten die einen Whitehalls Mandarine als blutlose Technokraten, sahen andere in ihnen ein elitäres „upper class“-Phänomen wie Public Schools und Gentlemen Clubs. Immer wieder wurden die „unelected officials“ verdächtigt, ihre Kompetenzen zu missbrauchen, um den demokratisch legitimierten politischen Willen zugunsten ihrer eigenen Agenda auszuhebeln. Im Anti-Establishment-Narrativ fungiert der Civil Service als eine Art Schaltstelle, von der aus die Eliten ihre Herrschaft koordinieren.

Aber wie überzeugend ist die Denkfigur des „Establishment“ heute noch vor dem Hintergrund des Brexit-Dramas? Seit dem EU-Austrittsreferendum vom Juni 2016 scheint Großbritannien immer tiefer ins politische Chaos zu versinken. Von „managed democracy“ kann keine Rede sein. Vielmehr

² Jones, *The Establishment*, S. 4f.

scheinen alle Grundlagen der politischen Kultur erschüttert.

Das Motto unserer Tagung *Democracy Revisited* will ich im Folgenden nutzen, die Debatten um den Civil Service in Großbritannien seit den 1950er Jahren als Diskurs über die politische Kultur der Demokratie zu reflektieren. Kritik und Stereotypenbildung um die Ministerialbürokratie sollen mit der institutionellen Entwicklung des Dienstes abgeglichen und der Zusammenhang von Kritik und institutionellem Wandel analysiert werden. Ich präsentiere dabei Auszüge und erprobe einige Thesen aus einer politischen Kulturgeschichte des Civil Service, die ich derzeit zu schreiben versuche. Grob zusammengefasst stelle ich die These auf, dass in den letzten Jahrzehnten ein gestiegenes öffentliches Problembewusstsein für die politische Rolle des Civil Service sozusagen dialektisch einen massiven Einflussverlust der Ministerialbürokratie herbeigeführt, dass aber diese Entwicklung die Demokratie insgesamt eher geschwächt als gestärkt hat.

Vorweg eine salvatorische Klausel: Ich benutze den Terminus „Civil Service“ hier als *totum pro parte* für die sogenannten Administrative Grades des Senior Civil Service, das heißt: für die *obersten* Dienstgrade der britischen Ministerialbürokratie. Diese Vereinfachung folgt dem Usus der politik- und verwaltungsgeschichtlichen Forschung und dem allgemeinen Sprachgebrauch in Großbritannien.

*

Verwaltungsgeschichte berührt unbestritten ein zentrales Problem geschichtswissenschaftlicher Forschung: nämlich die Frage nach der Organisation von Macht als Herrschaft. Schon Max Weber wusste: „Herrschaft

ist im Alltag primär Verwaltung“.³ Die Zeitgeschichtsforschung hat die politische Rolle von Staatsverwaltungen lange vor allem im Kontext von Diktaturen untersucht. Für die einflussreichste Herrschaftsform des 20. Jahrhunderts, die Demokratie, sah es bisher weniger gut aus. Doch (wie auch die Kolloquiumsbeiträge von Stefanie Middendorf und Michael Mayer zeigen) ändert sich das derzeit und mit gutem Grund: Gerade in demokratischen Systemen nämlich besteht eine besondere Spannung der Rolle der Staatsverwaltung zum normativen Anspruch der Demokratie. Wo alle Staatsgewalt vom Volke ausgehen soll, haben die vollziehenden Organe idealiter ohne eigene Agenda und strikt regelgeleitet zu agieren. Jede Politisierung der Verwaltung bedroht potentiell zentrale Errungenschaften des modernen Verfassungsstaats. Verschiedene demokratische Systeme haben diverse Vorrichtungen entwickelt, um Verzerrungen des politischen Willensbildungsprozesses im Verwaltungsstab vorzubeugen. In der Bundesrepublik sind die Spitzen der Ministerialbürokratie bekanntlich „politische Beamte“, die von der allein demokratisch legitimierten Regierung jederzeit ausgetauscht werden können. Ein wichtiges Spezifikum des britischen Systems ist demgegenüber die Permanenz des Verwaltungsstabes, auch über Regierungswechsel hinweg. Zwei weitere Spezifika des britischen Falls, die ich kurz erläutern möchte, sind (1.) eine besondere soziale Kohärenz und, damit verbunden, eine distinkte korporative Identität des britischen Civil Service, sowie, schon angeklungen, (2.) seine besondere öffentliche Sichtbarkeit. Stärker als in anderen Demokratien ist in Großbritannien die

³ Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, Tübingen 1956, S. 128.

Ministerialbürokratie zum Gegenstand kontroverser Debatten geworden.

Doch ich beginne mit der korporativen Identität als zentralem Baustein einer sehr spezifischen Civil-Service-Tradition. In seinem Selbstverständnis war der Civil Service natürlich niemals Teil eines antidemokratischen Establishments, sondern immer schon eine meritokratische und damit inhärent demokratische Leistungselite. Als Gründungsmythos diente der Northcote-Trevelyan-Report von 1854, der die Ämterpatronage in der Staatsverwaltung begrenzte, indem er die Rekrutierung für den gesamten Dienst einer unabhängigen Civil Service Commission übertrug und auf die Basis von kompetitiven schriftlichen Examina stellte. Zugleich wurde mit der Trennung von höherem und niederem Verwaltungsdienst der Civil Service erstmals für Universitätsabsolventen attraktiv gemacht. Hatte die innere Verwaltung bis dahin als Auffangbecken für die illegitimen Söhne des Hochadels gegolten, nahm man seither in Anspruch, „the most promising young men of the day“ (also die besten Köpfe jeder Generation) für den Service zu gewinnen.⁴ Als formative Phase konnten auch die Reformen nach dem Ersten Weltkrieg gelten, als mit der Vereinheitlichung der Lohn- und Dienstgrade die Voraussetzung für Personaltransfer innerhalb des Service geschaffen wurde. Sir Warren Fisher, der offizielle „Head of the Civil Service“ von 1919 bis 1939, nutzte das, um ein System der „musical chairs“ zu etablieren, bei dem die obersten Dienstgrade kontinuierlich zwischen den Departments transferiert wurden. Anstelle von „departmentalism“ sollte so ein einheitlicher esprit de corps im gesamten Dienst gestiftet werden.

⁴ *The Northcote-Trevelyan Report (reprint)*, in: *Public Administration*, 32 (1954), S. 1–16, hier S. 7.

Die Selbstdarstellung als meritokratische Leistungselite stieß sich freilich an einem unübersehbaren Mangel an sozialer Diversität. Der enge Konnex des Civil Service zur englischen „upper class“ zeigte sich erwartungsgemäß vor allem am Bildungshintergrund. Hatten im Jahr 1929 69 % der Civil Servants vom Rang eines Assistant Secretary aufwärts ihren Universitätsabschluss in Oxford oder Cambridge gemacht, waren es 1950 immer noch 60 %. Bei den Neurekrutierungen betrug die „Oxbridge“-Quote zwischen 1948 und 1956 sogar satte 80 %. Damit konservierte der Civil Service bis weit nach 1945 einseitig die englische Bildungswelt des 19. Jahrhunderts. Schottische Universitäten blieben ebenso randständig wie die englischen „red brick universities“ des 20. Jahrhunderts.⁵ Doch mit dieser elitären Rekrutierung ging auch eine hervorstechende kulturelle Eigenheit des Civil Service in seiner sozusagen „klassischen“ Periode einher: Aufgrund des speziellen akademischen Profils von „Oxbridge“ dominierte in den Administrative Grades eine ausgeprägt literarisch-humanistische Bildungskultur. Noch von den Intakes der Jahre 1948 bis 1956 hatten 53 % Classics oder History studiert. Verbunden mit dem System der „musical chairs“ sorgte das in Whitehall für einen ausgesprochenen Amateur-Kult: „Let us guard ourselves against the idea that the permanent head of a department should be an expert“, warnte Warren Fisher 1930. Und bei anderer Gelegenheit:

⁵ Roger K. Kelsall, *Higher Civil Servants in Britain: from 1870 to the Present Day*, London 1955, S. 140; Anthony Sampson, *Anatomy of Britain*, London 1962, S. 224f.

„The expert is a good servant, but the last person to have the final word.“⁶

Zur identitätsstiftenden Tradition des Civil Service gehörte schließlich auch ein explizit unpolitisches Selbstverständnis. Da der Civil Service als permanenter Verwaltungsstab mit wechselnden Regierungen zu arbeiten hatte, hatte er sich formal auf eine strikt neutrale Beratung der jeweils amtierenden Regierung („the government of the day“) zu beschränken. In der Praxis ließen sich beratende und politisch gestaltende Funktion schwer trennen. Zudem besaßen die Civil Servants eben aufgrund ihrer Permanenz einen quasi uneinholbaren Erfahrungsvorsprung gegenüber ihren häufig wechselnden Ministern – was noch durch den kuriosen Grundsatz verstärkt wurde, neuen Ministern keinen Einblick in die Akten der Vorgängerregierung zu gewähren. Das vermeintlich unpolitische Dienstethos des Civil Service gewann vor diesem Hintergrund einen durchaus ambivalenten Charakter, wie etwa dieses Statement von Sir Edward Bridges, „Head of the Civil Service“ von 1945 bis 1956, verdeutlicht:

„No attempt should be made to formulate a new policy without the fullest consultation with those who have practical experience in that field [...]. It is the duty of a civil servant to give his Minister the fullest benefit of the storehouse of departmental experience [...] and to let the waves of practical philosophy wash against ideas put forward by his Ministerial master.“⁷

⁶ Zit. nach John R. Greenaway, *Warren Fisher and the Transformation of the British Treasury, 1919–1939*, in: *The Journal of British Studies* 23 (1983), S. 125–142, hier S. 140; Kevin Theakston, *Leadership in Whitehall*, Basingstoke 1999, S. 52.

⁷ Edward Bridges, *Portrait of a Profession: The Civil Service Tradition*, Cambridge 1953, S. 19.

In diesem Zitat scheint doch ein gewisses Superioritätsgefühl gegenüber der politischen Klasse mitzuschwingen, eine vornehme Distinktion von Whitehall gegenüber Westminster, bestimmt durch die korporative Selbsteinschätzung recht eigentlich die Kontinuität des Staatswesens zu verkörpern.

*

Trotz dieser politischen Ambivalenz stand der Civil Service in der charakterisierten „klassischen“ Periode vom Ende des Ersten Weltkriegs bis in die 1950er Jahre quasi im Gipfel seines Ansehens. Es waren in dieser Phase nur gelegentliche Einzelstimmen aus dem libertären Lager, die vor dem „neuen Despotismus“ einer übermächtigen Staatsbürokratie warnen.⁸ Die sozialistische Linke dagegen hielt den Civil Service, trotz Kritik an seiner sozialen Exklusivität, prinzipiell hoch im Kurs, schien ihr doch eine starke Exekutive gerade das richtige Instrument für ihre weitreichenden Reformvorhaben. Sogar Harold Laski, der marxistische Vordenker der Labour-Linken, konstatierte 1937: „There is no British institution of which all citizens are, on the whole, more proud and more justly proud than the Civil Service.“⁹

Stärker in die Kritik geriet der Civil Service tatsächlich erst, als sich in der politischen Debatte in den späten 1950er Jahren die Denkfigur des „Establishment“ etablierte. Dies geschah bekanntlich im Kontext der Dekolonisierungskrise mit dem Narrativ vom „british decline“. Der verbreitete Eindruck eines Zurückfallens Großbritanniens hinter die globalen Supermächte USA und UdSSR

⁸ Gordon Hewart, *The New Despotism*, London 1929.

⁹ Harold J. Laski, *The British Civil Service*, in: *The Yale Review* 26 (1937), S. 333–350, hier S. 350.

wurde nun einem vermeintlichen Modernitätsrückstand der gesellschaftlichen Eliten angelastet. Anthony Sampson beschrieb sie in seiner Studie *Anatomy of Britain* 1962 als „a living museum“ mit dem Civil Service als Paradebeispiel. Der Labour-Leader Hugh Gaitskell bescheinigte dem Civil Service im selben Buch einen „nineteenth-century hangover“.¹⁰ Im rasanten wissenschaftlich-technologischen Fortschritt der Nachkriegszeit geriet vor allem der Amateur-Kult in Whitehall in die Kritik. Der Schriftsteller Charles Percy Snow zeichnete in Romanen wie *Corridors of Power* das anachronistische Bild von primär philosophisch gebildeten Staatsbeamten im Atomzeitalter.¹¹ Angesichts des Ausbaus des Wohlfahrtsstaates und des Booms der Wirtschaftsplanung erschien auch die ökonomische Expertise mangelhaft. Der Ökonom Thomas Balogh kritisierte 1959 eine „Apotheosis of the Dilettante“: „In a planned economy, the crossword-puzzle mind, reared on mathematics at Cambridge or Greats at Oxford, has only limited outlet.“¹²

Wie so oft traf die Institutionenkritik eine bereits voll im Wandel begriffene Institution. In den 1960er Jahren war die humanistische Bildungskultur in Whitehall längst am Erlöschen. „Oxbridge“ blieb zwar die Hauptrekrutierungsbasis, doch dort hatte PPE („Philosophy, Politics and Economics“) die „Greats“ als neuer Standardstudiengang abgelöst. Andrew Turnbull, „Head of the Civil Service“ von 2002

bis 2005, erinnert sich an seine frühen Tage im Dienst:

„When I arrived, we used to have people who were experts on Byron and musicians. Then, rather hard-nosed economists gradually took over and the dominant culture became not music, but football and golf.“¹³

Dennoch wurde 1968 mit dem Fulton Report eine Strukturreform des Civil Service eingeleitet, um Planungskompetenzen und „managerial skills“ zu stärken. Was damals als Jahrhundertreform galt, stellt sich rückblickend vor allem als Auftakt weiterer Reformwellen dar. Seither wurde die einst als vorbildlich geltende Struktur des Civil Service alle zehn bis 15 Jahre aufs Neue umgestülpt.

Freilich, in dieser ersten Phase des Diskurses fokussierte sich die Kritik ganz auf Effizienzfragen. Die politische Rolle des Civil Service kam erst in den 1970er Jahren verstärkt in den Blickpunkt der Öffentlichkeit. Offenbar bedurfte es dazu erst der erhöhten Aufmerksamkeit für Fragen der Herrschaftslegitimation in den Demokratisierungsdiskursen jener Zeit. Ausgelöst wurde die Debatte 1975 durch die Veröffentlichung der Tagebücher des Labour-Ministers Richard Crossman. Crossman war 1964 Minister for Housing and Local Government im ersten Kabinett von Harold Wilson geworden – und laut Tagebuch hatte er sich in seinem Ministerium zunächst wie ein Insasse in einer Irrenanstalt gefühlt:

„Already I realize the tremendous effort it requires not to be taken over by the Civil Service. My Minister’s room is like a padded cell, and in certain ways I am like a person who is suddenly certified a lunatic and put safely into this great, vast room, cut off from real life and sur-

¹⁰ Sampson, *Anatomy of Britain*, S. XI u. 110.

¹¹ Charles P. Snow, *Corridors of Power*, London 1964.

¹² Thomas Balogh, *The Apotheosis of the Dilettante: The Establishment of Mandarins*, in: Hugh Thomas (Ed.), *The Establishment: A Symposium*, London, 1959, S. 81–126, hier S. 111.

¹³ Zit. nach Aeron Davis, *Reckless Opportunists: Elites at the End of the Establishment*, Manchester 2018, 12.

rounded by male and female trained nurses and attendants. [...] Of course, they don't behave quite like nurses because the Civil Service is profoundly deferential – ‚Yes, Minister! If you wish it, Minister!‘ [...] It's also profoundly true that one has only to do absolutely nothing whatsoever in order to be floated forward on the stream. [...] I've only to transfer everything that's in my in-tray to my out-tray without a single mark on it to ensure it will be dealt with [...]. If ever I write a note in my own handwriting, suggesting somebody should come and see me, I find a note at the bottom of my red box that night saying, ‚Of course, it's perfectly all right for you to do this. But we would like you to do it like this, rather than like that.‘“¹⁴

Die Crossman-Tagebücher gaben der britischen Öffentlichkeit erstmals einen Blick hinter die Kulissen auf die Arbeitsbeziehung zwischen Ministern und Civil Servants. Doch auch andere Minister vom linken Flügel der Labour Party wie Barbara Castle und Tony Benn schilderten ihre Ministerzeit in den 1970er Jahren als einen ständigen Kleinkrieg gegen die Bevormundungsstrategie des Civil Service. Es war vor allem Tony Benn, der darin einen Versuch der Ministerialbürokratie erkannte, gegen den Willen der demokratisch legitimierten Regierung die politische Agenda zu kontrollieren:

„The deal that the Civil Service offers a Minister is this: if you do what we want you to do, we will help you publicly to pretend that you're implementing the manifesto on which you were elected. [...] They are always trying to steer incoming governments back to the policy of the outgoing government, minus the mis-

takes the Civil Service thought the outgoing government made.“¹⁵

Vor dem Hintergrund der ökonomischen Krise Großbritanniens in den 70er Jahren zementierte dies ein Bild vom Civil Service als dem eigentlichen Hemmblock für jede durchgreifende Veränderung.

Die Crossman-Tagebücher dienten in den 1980er Jahren als Inspiration (teils auch als direkte Textvorlage) für die BBC-Satire *Yes Minister*. Im Mittelpunkt dieser Fernsehserie stand die Figur des Sir Humphrey Appleby, der als Permanent Secretary in dem fiktiven „Department for Administrative Affairs“ seinen Minister Jim Hacker immer wieder mühelos an die Wand spielt. *Yes Minister* sowie das Sequel *Yes, Prime Minister* popularisierten in der breiten Öffentlichkeit das Negativstereotyp eines übermächtigen Civil Service, der die gewählten Politiker wie Marionetten und damit das demokratische Prinzip ad absurdum führte. Ironischerweise lieferte die Serie damit den Fernsehzuschauern der 1980er Jahre ein Bild, das noch ganz von dem Unregierbarkeitsdiskurs der 1970er Jahre bestimmt war.

Die echte Premierministerin der 1980er Jahre, Margaret Thatcher nämlich, stand keineswegs in dem Ruf, sich vom Civil Service bevormunden zu lassen. Im Gegenteil war im Kreis ihrer Berater kurz nach ihrem Amtsantritt 1979 die Parole „De-privilege the Civil Service“ ausgegeben worden.¹⁶ Die „neocons“ der 1980er Jahre adaptierten das Anti-Establishment-Narrativ der 1970er-Jahre-

¹⁴ Richard Crossman, *The Diaries of a Cabinet Minister*, Band 1, London 1975, S. 21f.

¹⁵ Zit. nach Hugo Young/Anne Sloman, *No, Minister: An Inquiry into the Civil Service*, London 1982, S. 19f.; siehe auch Barbara Castle, *The Castle Diaries 1974–76*, London 1980.

¹⁶ Vgl. John Hoskyns, *Just in Time: Inside the Thatcher Revolution*, London 2000, S. 141f.

Linken und transformierten es im Sinne ihrer marktradikalen Lehre. Unter dem Stichwort „small government“ stand nun nicht mehr die vermeintliche Amateur-Kultur in Whitehall in der Kritik, sondern im Gegenteil der seit den 1960er Jahren aufgebaute staatsinterventionistische Planungsapparat. Gleich 1979 wurde mit Derek Rayner, dem Chief Executive des Kaufhauskonzerns *Marks & Spencer*, ein Manager aus der Privatwirtschaft zum Sonderberatungsberater für Bürokratieabbau ernannt. Um „entrepreneurial values“ im Civil Service zu fördern, startete 1982 eine „Financial Management Initiative“ für Kosten-Nutzen-Assessments nach privatwirtschaftlichen Rationalisierungsmodellen. Ab 1988 wurden in dem Programm „Improving Management in Government“ große Teile der Staatsverwaltung in eigenständige Executive Agencies ausgegliedert. Thatchers Nachfolger John Major setzte den Kurs fort, indem er 1994 die einheitlichen Lohn- und Dienstgrade im Civil Service aufhob, um erfolgsabhängige Lohnzuschläge und befristete Arbeitsverhältnisse zu ermöglichen. Künftig, so die Idee, sollten die Spitzenkräfte der Ministerialbürokratie mehrmals in ihrer Laufbahn zwischen Privatwirtschaft und Staatsdienst hin- und herwechseln. Ein faires Urteil wird jeder dieser Einzelmaßnahmen durchaus Sinn zubilligen. In der Summe jedoch hat diese Politik zweifellos eine Zergliederung des Civil Service und die Auflösung seiner korporativen Identität bewirkt. Darüber hinaus zertrümmerte die neoliberale Wettbewerbsideologie der 1980er und 1990er Jahre aber auch die idealistische Vorstellung, der Staatsdienst könne „the most promising young men of the day“ gewinnen. Wären die Civil Servants in Whitehall wirklich so besonders gut, so war nun immer wieder zu hören, dann würden sie ja in der

Wirtschaft oder der Finanzbranche arbeiten und dort richtiges Geld verdienen.¹⁷

*

Der Niedergang der Civil-Service-Tradition wurde begleitet von einer gegenläufigen Entwicklung in Form des scheinbar unaufhaltsamen Aufstiegs der sogenannten Special Adviser. Auch hier lässt sich die Idee bis in den Effizienz-Diskurs der 1950er Jahre zurückverfolgen. Angesichts der Amateur-Kultur in Whitehall sollten die Minister einen eigenen Beraterstab aus Fachspezialisten um sich sammeln, so der Vorschlag von Thomas Balogh schon 1959.¹⁸ Etablieren sollte sich dann jedoch ein anderer Typus des Special Adviser, nämlich der *parteilpolitische* Berater, den die Minister bei Amtsantritt aus ihren Parteiapparaten mitbrachten. Kurz: Die Special Advisers waren die Antwort der Politiker auf das Crossman-Dilemma – auf ihr Gefühl einer Bevormundung durch die Ministerialbürokratie.

Den Anfang machte 1964 Marcia Williams, die als Political Secretary des Labour-Premierministers Harold Wilson zunächst noch darum kämpfen musste, vom Civil Service überhaupt Aktenzugang und einen Büroraum in No. 10 Downing Street zu erlangen. Ab 1974 baute dann Bernard Donoughue für Wilson in Downing Street eine Policy Research Unit aus Special Advisers auf. Schon in den 1970ern zeigte sich freilich auch die Schattenseite des Konzepts. Da die Special Advisers im Unterschied zu Civil Servants

¹⁷ Siehe etwa Davis, *Reckless Opportunists*, S. 15 (dort als Zitat eines anonymen Wirtschaftsmanagers: „This idea that you can get civil servants who are paid a fraction of the money that you could earn in industry, somehow making better judgments than industry. It's nonsense.“).

¹⁸ Balogh, *The Apotheosis of the Dilettante*, S. 124.

keine andere Legitimationsquelle hatten als das persönliche Vertrauen des Premierministers, setzte sogleich ein scharfer Kampf um diese knappe Ressource ein. Wilsons letzte Amtsjahre waren überschattet von ständigen Intrigen in seinem „Küchenkabinett“, besonders zwischen Williams und Donoghue.

Obwohl sich die Aufstockung der ministeriellen Beraterstäbe schwerlich mit der Idee von „small government“ übereinbringen ließ, wurde das System der Special Adviser auch unter Margaret Thatcher fortgeführt. John Hoskyns, Donoughues Nachfolger als Leiter der Policy Research Unit unter Thatcher, propagierte ganz offen eine Administration durch die Parteiapparate statt durch den Civil Service. Für ihn war Großbritanniens „decline“ seit 1945 ganz zweifellos das Resultat einer fatalistischen Attitüde der Ministerialbürokratie:

„The first thing to realise about civil servants is that few, if any, believe that the country can be saved. Senior civil servants have been engaged in a twenty-five-year campaign with scarcely one significant victory [...]. As each government retired exhausted after another few years of firefighting, the service had somehow to continue with the next. It has done so, I believe, [...] by persuading itself that the problem was insoluble in order to conserve its self-respect.“¹⁹

Der Job des Special Adviser etablierte sich rasch als erste Karrierestufe für Nachwuchspolitikern. Diverse spätere Spitzenpolitiker wie David Cameron und George Osborne starteten so in den 1990er Jahren ihre Laufbahn. Den eigentlichen Durchbruch für die Special Advisers brachte indes erst der Regierungsan-

tritt von Tony Blair 1997. Die Blair-Regierung steigerte die Zahl der Special Advisers von 34 auf 73, davon allein 18 (statt vorher 8) in Downing Street. Zudem erhielten mit Jonathan Powell als Chief of Staff und Alistair Campbell als Director of Communications erstmals Special Advisers Weisungsbefugnis gegenüber Civil Servants. Fast die Hälfte der Special Advisers unter Blair war speziell mit Medienkommunikation beschäftigt. Hatten die technokratischen Reformer der 1960er Jahre geglaubt, einen im Kern viktorianischen Civil Service für das Planungszeitalter des 20. Jahrhunderts umbauen zu müssen, wollte New Labour die Bürokratie auf das Medienzeitalter des 21. Jahrhunderts ausrichten.

Unbenommen dreier beachtlicher Wahlsiege ist auch hier zu fragen, ob dieser Politikansatz der Blair-Regierung nicht insgesamt mehr geschadet als genützt hat. Die zirkulare Logik, den Medien die Modernität der Regierung durch die Modernität ihrer Medienarbeit zu demonstrieren, rief den Eindruck von „mehr Schein als Sein“ hervor. Vor allem aber erreichte New Labour mit der Vervielfachung der Media Advisers genau das Gegenteil der angestrebten kohärenten Präsentation. Da alle Media Advisers in erster Linie für ihre eigenen Minister warben und dafür ihre jeweiligen Journalistennetzwerke pflegen mussten, wurden quasi alle Regierungsinterna in kürzester Zeit durchgestochen. Vor allem über die erbitterten Kämpfe zwischen Tony Blair und seinem Schatzkanzler Gordon Brown war die Öffentlichkeit dank der „leaks“ ihrer rivalisierenden Beraterteams stets detailliert unterrichtet. Paradoxerweise kehrte mit den Special Advisers auch die Amateurkultur in Whitehall zurück. Hatte der Civil Service seit den 1960er Jahren Spezialisten den Weg freigemacht, waren die Special Advisers typischerweise wieder Generalisten, nur

¹⁹ John Hoskyns, *Whitehall and Westminster: An Outsider's View*, in: *Parliamentary Affairs* 36 (1983), S. 137–147, hier S. 142.

diesmal ohne den soliden Bildungshintergrund des „klassischen“ Civil Service.

Zeitgemäß transformierte die BBC 2005 das Narrativ von *Yes Minister* in eine Fernsehserie über Special Adviser, *The Thick of It*. In deren Mittelpunkt stand die (eindeutig Alistair Campbell nachempfundene) Figur Malcom Tucker, der als hyperaggressiver „Spin Doctor“ des Premierministers dessen Minister und ihre Special Advisers gleichermaßen terrorisiert. Der Civil Service erschien in dieser Serie völlig marginalisiert. Aber auch die Special Advisers hielten nicht das Heft des Handelns in der Hand, sondern hetzten nur Tag und Nacht den Ereignissen hinterher, die die Medien für sie setzten. *Yes Minister* hatte die Herrschaftsfrage dahingehend beantwortet, dass der Civil Service herrsche, egal wen die Wähler wählten. *The Thick of It* gab die sehr viel ungemütlichere Antwort, dass eigentlich niemand mehr herrsche. Alle waren nur noch Getriebene in einem absoluten Chaos, für das die Autoren der Serie den Neologismus „Omnishambles“ prägten.

Bei aller satirischen Überspitzung ähnelt *The Thick of It* fast furchterregend genau der politischen Szenerie in Großbritannien während des Brexit-Dramas der letzten Jahre. Das Brexit-Referendum von 2016 war zweifellos ein Spiel der widerstreitenden Strategen im Parteiapparat der Conservative Party. Im Jahr 2014 suchte Dominic Cummings, damals Special Adviser von Michael Gove, noch Assoziationen zu *Yes Minister* zu wecken, wenn er Premierminister David Cameron unterstellte, dem Cabinet Secretary Jeremy Heywood hörig zu sein: „Heywood [...] has him completely by

the balls and Cameron does not do anything without Heywood's permission.“²⁰

Was für ein Irrtum! Hätte David Cameron auf den Civil Service gehört, hätte er keine Risikostrategie verfolgt, als Folge deren Scheiterns nun der politische Status quo in Großbritannien von oben nach unten gekehrt wird. 2014 hatte sich Cameron an Cummings noch mit der Bemerkung gütlich getan, es gebe offenbar einen Laufbahnweg vom Special Adviser zum „career psychopath“.²¹ Doch nur zwei Jahre später sollte Cummings als Campaign Director von „Vote Leave“ Camerons politische Karriere beerdigen.

Nach dem Referendum war es dann wieder am Civil Service, das Chaos zu ordnen und ein Austrittsabkommen mit der Europäischen Union auszuhandeln. Er tat dies in einem nie dagewesenen Trommelfeuer der Kritik. Jacob Rees-Mogg ging im Februar 2018 gar so weit, das *Treasury* zu beschuldigen, es würde Zahlen manipulieren, um die Folgen eines „No Deal“-Brexit schlimmer erscheinen zu lassen.²² Aber vielleicht haben die Brexiteers nicht völlig unrecht mit ihrem Verdacht, dass viele Civil Servants den Brexit am liebsten scheitern sehen würden. Der Labour Peer Andrew Adonis, einst selbst ein Special Adviser von Tony Blair, brachte im Dezember 2017 die Frustration in Whitehall auf die Formel einer „government-in-exile“:

„I do not know a single senior civil servant who thinks that Brexit is the right policy, and those

²⁰ Zit. nach *The Guardian*, 19. November 2014: „Cabinet Secretary has David Cameron 'by the balls', says former Tory adviser“.

²¹ Zit. nach *The Guardian*, 18. Juni 2014: „PM backs Michael Gove but suggests former aide was a 'career psychopath““.

²² *The Guardian*, 3. Februar 2018: „Rees-Mogg repeats claim Treasury is 'fiddling' Brexit figures“.

that are responsible for negotiating it are in a desperate and constant argument with the Government over the need to minimise the damage.“²³

Dominic Cummings äußerte sich während des Interludiums der Regierung von Theresa May nur ein einziges Mal zu dieser Debatte. In einem Beitrag in seinem Weblog schrieb er im Juni 2017: „You cannot reform the way the Civil Service works. Only a PM can do that.“²⁴ Seit Juli 2019 ist Cummings nun bekanntermaßen Senior Political Adviser des neuen Premierministers Boris Johnson.

*

Der Brexit enthüllt also vor aller Augen eine nie gesehene Kluft zwischen Regierung und Ministerialbürokratie in Großbritannien. Der politische Einfluss des Civil Service scheint auf einem Tiefstand angelangt. Doch mein Vortrag hat hoffentlich klargemacht, dass die Vertrauenskrise zwischen politischer Klasse und Verwaltungstab viel früher begann. Es lässt sich umgekehrt die These wagen, dass der Niedergang der Civil-Service-Tradition zur Herausbildung der politischen Szenerie des Brexit-Dramas maßgeblich beigetragen hat.

Die Vorstellung vom Civil Service als Schaltstelle des Establishments erscheint heute absurd. Der Politikwissenschaftler Aeron Davis hat 2018 diese These mit der Gegenthese vom „Ende des Establishments“ beantwortet.²⁵ In

²³ Zit. nach *The Guardian*, 30. Dezember 2017: „Adonis on Brexit: ‘No mandarin backs May. Government has broken down’“.

²⁴ Zit. nach Matt Ross, *An iconoclast in Number 10: Dominic Cummings returns to government*, 24. Juli 2019, URL: <https://www.globalgovernmentforum.com/an-iconoclast-in-number-10-dominic-cummings-returns-to-government/> [letzter Zugriff: 22. November 2019].

²⁵ Davis, *Reckless Opportunists*, siehe etwa S. 9.

der Tat: Statt als vernetztes Establishment präsentieren sich die britischen Eliten derzeit eher als sich gegenseitig massakrierende Lager. Das Parlament ist gelähmt, beide großen Parteien stehen am Rande der Implosion, geführt von schwachen Vorsitzenden, die sich offenbar restlos in die Hand ihrer Berater begeben haben, Dominic Cummings hier, Seumas Milne dort. Die Special Advisers haben im Vereinigten Königreich die Macht übernommen – zumindest sieht es für den Augenblick so aus.

Zitation:

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_7_2019.