

NIKOLAI WEHRS

## Elitenherrschaft im Zeitalter der ›Massendemokratie‹

Der Civil Service und die politische Kultur Großbritanniens im 20. Jahrhundert

Die Vertrauenskrise der liberalen Demokratie in den 2010er-Jahren manifestierte sich diskursiv in erster Linie in dem Anti-Establishment-Narrativ rechtspopulistischer Bewegungen. Der Erfolg der rechten Diskursstrategie beruhte jedoch nicht zuletzt darauf, dass viele ihrer Prämissen in Wahrheit auch in Teilen des linken politischen Spektrums geteilt wurden.<sup>1</sup> In Großbritannien etwa gelang noch im Jahr 2014 Owen Jones ein beachtlicher Publizitätserfolg mit dem Sachbuchtitel »The Establishment. And how they get away with it«.<sup>2</sup> Owen Jones (geb. 1984) ist in den letzten Jahren mit mehreren Büchern, einer regelmäßigen Kolumne in »The Guardian«, zahlreichen Fernsehauftritten und vielfältigen Social-Media-Aktivitäten zum bekanntesten Gesicht in der jüngeren Generation des Linksaktivismus in Großbritannien avanciert.<sup>3</sup> Wie der Titel schon ahnen lässt, schreibt Jones dem ›Establishment‹ in seinem Bestseller von 2014 eine Schurkenrolle zu. Es repräsentiert bei ihm eine implizite Verschwörung der Eliten in Politik, Wirtschaft, Medien und Polizeiapparat, die über ein abgestimmtes institutionelles Handeln und abgestimmte Ideenproduktion die Konzentration von Macht und Vermögen in den Händen einiger weniger (›the very few‹) sicherstellen. Gebraucht wird das ›Establishment‹ von den wenigen laut Jones, weil deren Privilegien gefährdet werden durch das Konzept der partizipatorischen Massendemokratie: »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.«<sup>4</sup>

Die politische Funktion des ›Establishments‹ liegt also im Klassenkampf. Dennoch ist es in seiner Zusammensetzung bei Jones nicht sozioökonomisch definiert, sondern beruht allein auf ideologischen Grundlagen. Andernfalls nämlich, das räumt der Autor offen ein, müsste er sich selbst zum ›Establishment‹ zählen ob seiner bildungsbürgerlichen Herkunft, seiner akademischen Abschlüsse von der Oxford University sowie seiner gut bezahlten Tätigkeit in Presse, Funk und Fernsehen. Doch für Jones zählen nur jene tatsächlich zum ›Establishment‹, die sich dessen neoliberaler Ideologie verschrieben haben, also dem Glauben, dass die ungleiche Verteilung von Macht und Vermögen naturgegeben sei, »just like the weather«. Wer sich dieser Ideologie verweigere, stünde »outside today's Establishment« und werde von diesem als Extremist diffamiert.<sup>5</sup>

1 Vgl. allgemein *Philip Manow*, (Ent-)Demokratisierung der Demokratie. Ein Essay, Berlin 2020; *ders.*, Die Politische Ökonomie des Populismus, Berlin 2018; *Ruth Wodak*, Politik mit der Angst. Zur Wirkung rechtspopulistischer Diskurse, Wien/Hamburg 2016.

2 *Owen Jones*, *The Establishment. And How They Get Away with It*, London 2014.

3 Vgl. zuletzt *ders.*, *This Land. The Story of a Movement*, London 2020.

4 *Jones*, *The Establishment*, S. 4 f.

5 *Ebd.*, S. 5 ff. und 15.

Owen Jones erhebt in seinen Büchern keinen Anspruch auf Wissenschaftlichkeit. Es ist ihm daher nachzusehen, dass er die soziologische Elitetheorie nicht durchdrungen hat. Dass er stattdessen auffällig oft auf rechtsintellektuelle Essayisten und Blogger rekurriert, muss er als linker Aktivist mit sich selbst ausmachen. Als Journalist wie als politischer Intellektueller muss er sich aber sein analytisches Vokabular anrechnen lassen. Ist die Denkfigur des ›Establishments‹ wirklich eine sinnvolle Deutungskategorie? Wie viel Sinn ergibt sie gerade im Falle Großbritanniens heute noch? Taugt etwa die Brexit-Krise der vergangenen Jahre als ein Beispiel für »managed democracy«?

Wird in Großbritannien von »Establishment« gesprochen, kommt die Rede meist schnell auf den Civil Service. Auch Jones' »The Establishment« ist davon keine Ausnahme.<sup>6</sup> »Her Majesty's Home Civil Service« ist der zentralstaatliche Verwaltungsdienst des Vereinigten Königreichs. Im März 2020 umfasste er 456.410 Bedienstete.<sup>7</sup> Wird indes in Großbritannien unspezifisch von »Civil Service« gesprochen, so ist üblicherweise allein jene höhere Ministerialbürokratie gemeint, die in den Departments rund um die Straße Whitehall im Londoner Regierungsviertel Westminster direkt den Ministern der britischen Regierung zuarbeitet. Im ›klassischen‹ (mittlerweile überholten) Laufbahnsystem des Civil Service handelt es sich dabei um die *Administrative Grades*, von den *Assistant Secretaries* aufwärts bis zu den *Permanent Secretaries* (vergleichbar den deutschen beamteten Staatssekretären). Dieser »Senior Civil Service«, umgangssprachlich auch »Whitehall« genannt, gilt vielen Briten als die Verkörperung des ›Establishments‹ par excellence. Traditionell gilt der britische Civil Service als eine der effizientesten und integersten Staatsverwaltungen weltweit. Die Phrase »the gentlemen in Whitehall know best« ist längst auch zu einer Metapher für den überzogenen Regelungsanspruch des modernen Interventionsstaats geworden.<sup>8</sup>

Aber üben die Spitzen der Staatsverwaltung im modernen Staat im eigentlichen Sinne politische Herrschaft aus, wie es das links wie rechts populäre Establishment-Narrativ suggeriert? Welchen Einfluss haben professionalisierte Verwaltungseliten tatsächlich auf politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse in den zunehmend egalitär und partizipativ organisierten ›Massendemokratien‹ des 20. und frühen 21. Jahrhunderts? Der Fall Großbritannien scheint aus mehreren Gründen besonders geeignet, diese Frage genauer zu untersuchen. Zum einen hat das Vereinigte Königreich eine besonders alte und im gesamten 20. Jahrhundert ununterbro-

6 Vgl. ebd., insb. S. 46–84, 202–227 und 270–286.

7 Vgl. Cabinet Office, Civil Service Statistics 2020, URL: <<https://www.gov.uk/government/statistics/civil-service-statistics-2020>> ; [30.6.2021]. Nicht zum »Home Civil Service« gezählt werden der »Northern Ireland Service« und kommunale Verwaltungsbedienstete (wohl aber die Bediensteten der schottischen und walisischen Regionalregierungen), ebenso nicht die Angestellten des »Royal Household«, die Mitarbeiter im »National Health Service«, die Polizei und die militärischen Bediensteten der »British Armed Forces« (wohl aber die zivilen Bediensteten des »Ministry of Defence«). Vgl. allgemein *Anthony W. Bradley/Keith D. Ewing/Christopher J. S. Knight*, *Constitutional and Administrative Law*. Seventeenth Edition, Harlow 2018, S. 288–299.

8 Vgl. allgemein *Peter Hennessy*, *Whitehall*, London 2001. Die zitierte Phrase geht zurück auf *Douglas Jay*, *The Socialist Case*, London 1937, S. 317 (»For in the case of nutrition and health, just as in the case of education, the gentleman in Whitehall really does know better what is good for people than the people know themselves.«).

chene Tradition demokratischer Regierung. Zum anderen verfügte der britische Civil Service im 20. Jahrhundert über ein stärkeres Maß an institutioneller Einheit und korporativer Identität als die Ministerialbürokratien vergleichbarer westlich-liberaler Demokratien. Vor allem aber ist die Staatsverwaltung in Großbritannien früher und stärker als in vergleichbaren Ländern ein Gegenstand kontroverser öffentlicher Debatten gewesen.

Diese Konstellation ermöglicht es im Fall des britischen Civil Service, die institutionelle Entwicklung des Dienstes in einem engen Zusammenhang mit der öffentlichen Kritik und der Stereotypenbildung um die Ministerialbürokratie zu analysieren. Die Geschichte des Civil Service kann so zugleich als Diskurs um die politische Kultur der liberalen Demokratie gelesen und erzählt werden. Wie dies im Detail aussehen kann, soll der folgende Aufsatz für einen Zeitraum von circa der Mitte des 20. Jahrhunderts bis in das frühe 21. Jahrhundert hinein skizzieren.<sup>9</sup> Dabei folgt der Aufsatz dem Usus der Politik- und Verwaltungswissenschaften sowie des alltäglichen Sprachgebrauchs in Großbritannien und verwendet den Terminus »Civil Service« (so nicht anders angegeben) als *totum pro parte* für die höhere Ministerialbürokratie.

## I. Methodisch-theoretische Ansätze einer politischen Kulturgeschichte des Civil Service

Eine politische Kulturgeschichte des Civil Service, wie sie hier skizziert werden soll, beinhaltet methodisch sowohl politikgeschichtliche als auch sozialgeschichtliche und diskursgeschichtliche Aspekte. Entsprechend benötigt sie auch mehrere theoretische Anleihen: von der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung, von der soziologischen Elitetheorie und nicht zuletzt von der Historischen Semantik.

*Verwaltungsforschung* gilt unter Historikerinnen und Historikern nicht unbedingt als sexy, berührt aber unbestritten ein zentrales Thema geschichtswissenschaftlicher Forschung, nämlich das Problem der Organisation von Macht als Herrschaft. Schon Max Weber hat bekanntlich den Prozess der Rationalisierung von Macht als legitime Herrschaft in engem Zusammenhang mit dem Aufbau eines »bureaucratischen Verwaltungsstabes« gesehen. »Herrschaft«, so Weber, »ist im Alltag primär Verwaltung.«<sup>10</sup> Die politische Rolle des Verwaltungsstabs ist daher im modernen Staat eine Machtfrage erster Güte. In der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung firmiert dieses Problem als »politics-administration dichotomy«.<sup>11</sup> In demokratisch verfassten Staaten stellt sich das Problem noch verschärft, steht doch das Prinzip der Staatsverwaltung in einem besonderen Spannungsverhältnis

9 Der Aufsatz bietet dabei Einblick in wichtige Teilaspekte meines laufenden Habilitationsprojekts an der Universität Konstanz.

10 Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, hrsg. v. Johannes Winckelmann, Tübingen 2002 (zuerst 1956), S. 126.

11 Vgl. zum Folgenden Wolfgang Seibel, *Verwaltung verstehen. Eine theoriegeschichtliche Einführung*, Berlin 2016, insb. S. 110–131; Patrick Overeem, *The Politics-Administration-Dichotomy. Towards a Constitutional Perspective*, Boca Raton 2012; Luc Rouban, *Politicization of the Civil Service*, in: B. Guy Peters/Jon Pierre (Hrsg.), *Handbook of Public Administration*, London 2003, S. 310–321.

zum normativen Anspruch der Demokratie. Wo »alle Staatsgewalt [...] vom Volke« ausgehen soll (GG Art. 20,2), haben die vollziehenden Organe idealiter ohne eigene Agenda und strikt regelgeleitet zu agieren. Jede Politisierung der Verwaltung bedroht prinzipiell zentrale Errungenschaften des modernen Verfassungsstaats. Realiter ist die Arbeit ministerieller Verwaltungsstäbe von alltäglichen politischen Einflussnahmen durchzogen (man denke nur an den Referentenentwurf als den gängigen Start eines Gesetzgebungsverfahrens).

Die meisten westlich-liberalen Demokratien haben im Laufe des 20. Jahrhunderts Vorkehrungen entwickelt, um eine illegitime Einflussnahme der professionalisierten Verwaltungseliten auf politische Entscheidungsprozesse zu erschweren. In der Bundesrepublik etwa stehen an der Spitze der Ministerialbürokratie bekanntlich »politische Beamte«, die von der allein demokratisch legitimierten Regierung jederzeit ausgetauscht werden können, was im Falle eines Regierungswechsels in der Regel auch umfassend geschieht. Auf die Spitze getrieben wird dieses Prinzip in den USA, wo bei jedem Wechsel der politischen Administration mehrere Tausend Verwaltungsbedienstete ausgetauscht werden (Spoils-System). In Großbritannien dagegen, dessen demokratische Verfassung bekanntlich stark auf ungeschriebenen Konventionen beruht, gibt es keine derartigen Vorkehrungen. Die Staatsverwaltung ist hier traditionell bis in die obersten Spitzen auf das Prinzip der Permanenz gegründet. Neu ins Amt kommende Regierung müssen stets mit den gleichen Verwaltungsbediensteten weiterarbeiten, die bereits ihren Vorgängern gedient haben.<sup>12</sup> Dies macht den Civil Service zu einem besonders lohnenden Anwendungsfall der »politics-administration dichotomy«. Denn wenn politische Macht bedeutet, Sachentscheidungen bestimmend zu beeinflussen, so hat bereits die Genese solcher Entscheidungen im Apparat das Potenzial für einen Machtkonflikt zwischen politischer Führung und dem Verwaltungstab.

Damit werden die Partikularinteressen des Verwaltungstabs selbst zu einem politischen Faktor, weil dieser beispielsweise eben keinen Querschnitt der Bevölkerung darstellt, sondern bestimmte soziale Schichten, kulturelle Milieus oder einfach nur Professionen (etwa die Jurisprudenz) in ihm dominant sind. Diese Partikularinteressen zu gewichten, helfen die Erklärungsmodelle der *Elitesoziologie*. Anders als Soziologinnen und Soziologen müssen Historikerinnen und Historiker allerdings beachten, dass quasi alle verfügbaren elitetheoretischen Modelle im Untersuchungszeitraum des 20. Jahrhunderts auch schon den historischen Akteuren zur Selbst- und Fremdbeschreibung zur Verfügung standen. Die Anleihe bei der Elitesoziologie muss deshalb nahtlos mit der historischen Analyse von *Elitesemantiken* einhergehen. Dazu zählt auch das semantische Feld des »Establishments«, das Owen Jones ja nur reaktualisiert, aber tatsächlich die Elitesemantiken in Großbritannien schon seit den 1950er-Jahren nachhaltig prägte – und zwar so sehr, dass dagegen

12 Vgl. *Colin Turpin/Adam Tomkins*, *British Government and the Constitution*, Cambridge/New York etc. 2007 (zuerst 1985), S. 416–427; *Joel D. Aberbach/Robert D. Putnam/Bert A. Rockman*, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge 1981; vgl. zum Unterschied Großbritannien – USA *Richard Neustadt*, *White House and Whitehall*, in: *Richard Rose* (Hrsg.), *Policy-Making in Britain*, London 1969, S. 291–306.

der stärker soziologische Terminus der »Elite« dort lange Zeit außerhalb des engeren akademischen Rahmens kaum Beachtung fand.<sup>13</sup>

Wie Morten Reitmayer gezeigt hat, sind die Gründe für diese Diskrepanz in der lang anhaltenden Dominanz der Klassensemantik in Großbritannien zu suchen. George Orwell hat »England« (sic!) 1941 »the most class-ridden country under the sun« genannt.<sup>14</sup> Noch 1959 leitete der Publizist Hugh Thomas seine für die Popularisierung der Establishment-Semantik wichtige Anthologie »The Establishment« mit der Bemerkung ein: »The English are accustomed to think of their society as being organized in three classes – upper, middle and lower.«<sup>15</sup> Jedoch war die Klassensemantik im britischen Diskurs weniger stark an antagonistischen Modellen des Klassenkampfes orientiert als etwa in Deutschland. »Class« war zwar auch im britischen Verständnis eine eher geschlossene soziale Einheit. Doch wurde die vertikale Stratifikation der Gesellschaft nicht exklusiv auf ökonomische Determinanten, sondern ebenso auf politische und soziokulturelle Faktoren zurückgeführt.<sup>16</sup> Das Establishment-Narrativ hatte deshalb gegenüber dem Elite-Konzept den Vorzug der größeren Anschlussfähigkeit an die Klassensemantik. Schließlich setzte es ebenfalls eine geschlossene »ruling class« voraus, die auf der Verbindung von politischer Macht mit sozialen Privilegien beruhte. Der konservative Journalist Henry Fairlie lieferte 1955 die Definition, die immer wieder als *locus classicus* zitiert wird:

»By the ›Establishment‹ I do not mean only the centres of official power – though they are certainly part of it – but rather the whole matrix of official and social relations within which power is exercised. The exercise of power in Britain [...] cannot be understood unless it is recognised that it is exercised socially.«<sup>17</sup>

Gerade von linksintellektueller Seite wurde dieses Narrativ schon früh kritisiert. »The concept of ›the Establishment‹ was essentially a false one«, befand der Journalist Goronwy Rees 1963:

»[It] was based on the idea that authority was exercised by a kind of secret society, bound together by strange rites and customs, a genteel Mafia, operating in obscurity and vaguely connected with the public schools and the older universities. [It] was already an anachronism when ›the establishment‹ was invented [...].«<sup>18</sup>

13 Vgl. zum Folgenden *Morten Reitmayer*, Die Elitesemantiken einer Klassengesellschaft. Großbritannien im 20. Jahrhundert, in: GG 45, 2019, S. 191–221; *ders.*, Britische Elitesemantiken vor und nach dem Strukturbruch, in: *Anselm Doering-Manteuffel/Lutz Raphael/Thomas Schlemmer* (Hrsg.), Vorgeschichte der Gegenwart. Dimensionen des Strukturbruchs nach dem Boom, Göttingen 2016, S. 475–495.

14 *George Orwell*, *The Lion and the Unicorn. Socialism and the English Genius*, London 1941, S. 33.

15 *Hugh Thomas*, *The Establishment and Society*, in: *ders.* (Hrsg.), *The Establishment. A Symposium*, London 1959, S. 7–20, hier: S. 9; vgl. *Reitmayer*, *Britische Elitesemantiken vor und nach dem Strukturbruch*, S. 478.

16 Vgl. *David Cannadine*, *The Rise and Fall of Class in Britain*, New York 1999, S. 16–24; *Reitmayer*, *Die Elitesemantiken einer Klassengesellschaft*, S. 197.

17 *Henry Fairlie*, *Political Commentary*, in: *The Spectator*, 23.9.1955, S. 379–381, hier: S. 380.

18 *Goronwy Rees*, *Amateurs and Gentlemen or the Cult of Incompetence*, in: *Arthur Koestler* (Hrsg.), *Suicide of a Nation?*, London 1963, S. 39–50, hier: S. 40; vgl. *Reitmayer*, *Die Elitesemantiken einer Klassengesellschaft*, S. 209 f.

Die soziologische Elitetheorie, wie sie schon in der Zwischenkriegszeit von kontinentaleuropäischen Sozialwissenschaftlern wie Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto und Karl Mannheim entwickelt worden war, bot demgegenüber eindeutig das komplexere Analyseinstrumentarium, wurde aber in Großbritannien erst spät rezipiert.<sup>19</sup> Der Soziologe George D. H. Cole führte den Terminus 1955 in seinem Aufsatz »Élites in British Society« bezeichnenderweise noch mit französischem *accent aigu* ein und bemerkte: »[T]here is still, for any Englishman who uses the term, a sense of applying a foreign concept to a British situation.«<sup>20</sup> Auch die Elitetheorie zielte darauf ab, die sozialen Determinanten von politischer Macht zu ergründen, legte dem aber im Vergleich zur Klassentheorie ein differenzierteres Gesellschaftsbild zugrunde. Im Gefolge des Strukturfunctionalismus ging die Elitesozio­logie seit den 1950er-Jahren von einer funktionalen Differenzierung moderner Industriegesellschaften aus, also von horizontaler Gliederung statt vertikaler Schichtung. Eliten stellten also keine eigene *class* dar, sondern waren (mit Cole) »groups which emerge to positions of leadership and influence at every social level – that is to say, as leaders of classes or of other important elements in the social structure«.<sup>21</sup> Die Soziologin Suzanne Keller entwarf 1963 den Begriff »strategic elites« für Personengruppen, die in verschiedenen sozialen Subsystemen hochgradig spezialisierte Funktionen ausübten, von denen zugleich das Funktionieren des sozialen Gesamtsystems abhing. Ähnlich benutzte der Soziologe Hans Peter Dreitzel die Begriffe »Funktionseliten« und »Leistungseliten«. Die Elitesozio­logie der Nachkriegszeit verwarf also die Vorstellung von Eliten als homogenen Sozialeliten, wie sie den Termini »Establishment« und »ruling class« eigen war (Keller nannte ihre Studie ausdrücklich »Beyond the Ruling Class«).<sup>22</sup> Statt des ökonomischen Status der Eliten rückten nun deren Reproduktionsmechanismen in den Fokus. Dabei ging die Elitesozio­logie in ihrer strukturfunctionalistischen Phase tendenziell davon aus, dass aufgrund der hochgradigen Spezialisierung moderner Funktionseliten bei der Elitenrekrutierung individuelles Leistungsvermögen stärker zählen würde als soziale Herkunft. Zumindest in der Theorie waren die neuen Funktionseliten also meritokratisch strukturiert und offen für soziale Aufsteiger. Wie Cole festhielt, bedeutete das aber nicht, dass sie nicht mit der Zeit wiederum »class attitudes« und »class consciousness« ausbilden konnten. Dreitzel hoffte optimistisch, dass die Leistungseliten aufgrund ihres Sozialprestiges zugleich als »Werteliten« für die Gesamtgesellschaft wirken würden.<sup>23</sup> Dieser Anflug von demokratischem Elitismus machte die Elitesozio­logie der 1950er- und 1960er-Jahre unschwer als Kind des westlichen Nachkriegsbooms und seines Fortschrittsoptimismus erkennbar. Eine herrschaftskritische Wendung bereitete sich zuerst in den USA vor, wo C. Wright Mills bereits 1956 »Machteliten«

19 Vgl. allgemein *Michael Hartmann*, Elitesozio­logie. Eine Einführung, Frankfurt am Main/New York 2004.

20 *George D. H. Cole*, *Élites in British Society*, in: *ders.*, *Studies in Class Structure*, London 1955, S. 101–146, hier: S. 103; vgl. *Reitmayer*, *Britische Elitesemantiken vor und nach dem Strukturbruch*, S. 479 f.

21 *Cole*, *Élites in British Society*, S. 105 f.

22 *Suzanne Keller*, *Beyond the Ruling Class. Strategic Elites in Modern Society*, New York 1963; *Hans P. Dreitzel*, *Elitebegriff und Sozialstruktur. Eine soziologische Begriffsanalyse*, Stuttgart 1962.

23 *Cole*, *Élites in British Society*, S. 106; *Dreitzel*, *Elitebegriff und Sozialstruktur*, S. 133–152.

(»power elites«) in den Fokus rückte. Diskursbestimmend wurde die kritische Elitesoziologie aber erst in den 1970er-Jahren, als Soziologen wie Pierre Bourdieu die bei der Elitenrekrutierung wirkenden sozialen Exklusionsmechanismen neu problematisierten.<sup>24</sup>

Die Verknüpfung eines politik- und verwaltungswissenschaftlichen Zugangs mit *zugleich* soziologischen und historisch-semantic reflektierten Modellen der Elitetheorie ist in mehrfacher Hinsicht hilfreich für die Systematisierung der Kulturgeschichte des Civil Service. Die konträren Modelle von »Sozialelite« und »Leistungselite« beziehungsweise »Wertelite« helfen, die Sozialstruktur des Civil Service mit seiner korporativen Identität abzugleichen. Der Gegensatz von »Machtelite« versus »Funktionseelite« verweist auf die politische Rolle der Ministerialbürokratie und die »politics-administration dichotomy«. Zugleich lenkt der herrschaftskritische Aspekt der Elitetheorie den Blick auf die kontroversen öffentlichen Debatten über »Whitehall«.

## II. Der Civil Service in seiner ›klassischen‹ Phase – Struktur, Soziokultur und Selbstbild

Auf einfachster struktureller Ebene ist der Civil Service der mustergültige Fall einer Funktionseelite, insofern als er vitale Dienstleistungen für das politische System einer Gesellschaft erbringt, wobei die adäquate Erfüllung dieser Aufgaben von der professionellen Kompetenz seiner Mitglieder und nicht von deren individuellen Sozialstatus abhängt. Entsprechend waren Selbstbeschreibungen aus der Ministerialbürokratie stets geprägt von einer Semantik des Dienens. Das kollektive Selbstverständnis war zu allen Zeiten das einer Leistungselite mit meritokratischer (und also inhärent demokratischer) Organisationskultur.

In der Selbsthistorisierung des Civil Service wurde dieses Merkmal etwa bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts zurückverfolgt. Als inoffizielle Gründungsurkunde des Dienstes galt in diesem mythenumwobenen Narrativ der »Northcote-Trevelyan-Report« von 1854. Dieser Regierungsreport hatte demnach bereits in frühviktorianischer Zeit die Ämterpatronage in der Staatsverwaltung beendet, indem er die Personalrekrutierung für alle Departments bei einer unabhängigen Kommission zentralisierte und auf die Basis von kompetitiven, schriftlichen Examina stellte. Zugleich hatte der Report erstmals die Trennung von höherem und niederem Verwaltungsdienst (von »intellectual« und »mechanical labour«) vollzogen und so den Civil Service für Universitätsabsolventen attraktiv gemacht.<sup>25</sup> Kritische Verwaltungshistoriker haben die Bedeutung des Reports später mit Verweis auf seine unvollständige Implementierung relativiert. So wurde zwar die unabhängige »Civil Service Commission« gleich 1855 bestellt, doch dauerte es mehrere Jahrzehnte, bis das Prinzip der zentralen Rekrutierung durch kompetitive Examina bei allen Departments durchgesetzt war. Die Ausdifferenzierung der Laufbahnsysteme wurde

24 C. Wright Mills, *The Power Elite*, New York 1956; Pierre Bourdieu, *La distinction. Critique sociale du jugement*, Paris 1979; vgl. Hartmann, *Elitesoziologie*, S. 4–108.

25 The Northcote-Trevelyan Report (Nachdruck), in: *Public Administration (PA)* 32, 1954, S. 1–16, hier: S. 11 f.; vgl. Edward Bridges, *Portrait of a Profession. The Civil Service Tradition*, Cambridge 1953, S. 6 (»the real starting point of any account of the British Civil Service«).

sogar erst 1920 abgeschlossen mit den *Administrative Grades* als oberster Dienstklasse in einem nunmehr sechsstufigen System. Streng genommen gab es erst von da an tatsächlich eine institutionelle Einheit des Civil Service mit einheitlichen Dienstgraden (und einheitlichen Lohnklassen) über alle Departments hinweg. Die mythische Bedeutung des Reports für das Selbstbild des Civil Service lag jedoch darin, dass sich mit ihm die Geschichte des Dienstes in eine ›Whig history‹ kontinuierlicher Liberalisierung und Demokratisierung des Staatswesens einschreiben ließ, bei dem schon im 19. Jahrhundert der Einfluss der Aristokratie entscheidend gebrochen wurde. Einem Bonmot des Hauptverfassers des Reports, Charles Trevelyan, zufolge hatte die Innere Verwaltung des Vereinigten Königreichs bis dahin als Auffangbecken für die illegitimen Söhne des Hochadels gegolten. Nun sollten künftig »the most promising young men of the day« (also die Besten aus jeder Generation) für den Dienst gewonnen werden.<sup>26</sup>

Das meritokratische Ideal in der Selbstbeschreibung der Ministerialbürokratie brach sich in der Realität schon an einem flüchtigen Blick auf die Sozialstatistik. Diese nämlich demonstrierte im 20. Jahrhundert bemerkenswert konstant einen engen Konnex der *Administrative Grades* zur ›educated upper middle-class‹. Der Civil Service war also durchaus auch eine Sozialelite – wenngleich weniger in Form ökonomischer Privilegierung als in Form von privilegiertem Bildungszugang. So waren 72 % aller von 1900 bis 1986 bestellten *Permanent Secretaries* in ihrer Jugend auf Privatschulen gegangen, immerhin 25 % von ihnen auf eine »Clarendon School« (das heißt auf eines der neun prestigeträchtigsten Privatinternate). Deutlicher noch zeigte sich die bildungselitäre Ausrichtung bei den Hochschullaufbahnen der Ministerialen. 68,4 % aller zwischen 1900 und 1986 bestellten *Permanent Secretaries* hatten ihren Hochschulabschluss an einer der beiden traditionellen Eliteuniversitäten Oxford und Cambridge erworben. Alle Dienstränge der *Administrative Grades* oberhalb der *Assistant Secretaries* zusammengerechnet, betrug die ›Oxbridge‹-Quote im Jahr 1950 immer noch 60 %, nur 9 % weniger als 1929. Bemerkenswert war, dass die Dominanz von ›Oxbridge‹ in der Nachkriegszeit noch zunahm. Bei den Neueintritten in die *Administrative Grades* in den Jahren 1948–1956 betrug die Quote satte 80 %. Bei den neu bestellten *Permanent Secretaries* lag sie im Zeitraum 1965–1986 bei 75 %. Wer ohne ›Oxbridge‹-Hintergrund war, kam zumeist von Londoner oder schottischen Universitäten. Die übrigen englischen und walisischen Universitäten lieferten noch in den 1950er-Jahren nur 3 % aller Rekrutierten (obwohl sie 46 % aller Hochschulabschlüsse in Großbritannien vergaben).<sup>27</sup>

Woher kam diese bildungselitäre Engführung bei der Rekrutierung, wo man doch schon im 19. Jahrhundert kompetitive Examina eingeführt hatte, die formal gleiche Rahmenbedingungen für alle Bewerber herstellten? Tatsächlich hatte die

26 The Northcote-Trevelyan Report, S. 7; vgl. John Greenaway, Celebrating Northcote/Trevelyan. Dispelling the Myths, in: Public Policy and Administration 19, 2004, S. 1–14; ders., Warren Fisher and the Transformation of the British Treasury, 1919–1939, in: The Journal of British Studies 23, 1983, S. 125–142.

27 Vgl. Kevin Theakston/Geoffrey K. Fry, Britain's Administrative Élite. Permanent Secretaries 1900–1986, in: PA 67, 1989, S. 129–147, insb. S. 132 ff.; Anthony Sampson, Anatomy of Britain, London 1962, S. 224 f.; Roger K. Kelsall, Higher Civil Servants in Britain from 1870 to the Present Day, London 1955, S. 118–145.

»Civil Service Commission« in der Zwischenkriegszeit begonnen, Interviewphasen in das Bewerbungsverfahren für die *Administrative Grades* einzubauen, weil das schriftliche Examen allein dann doch als ein zu starres und unpersönliches Instrument erschien. Diese Interviewphasen waren im Laufe der Jahre immer zahlreicher und ihr Gewicht für die Gesamtbewertung immer größer geworden. Dieses Verfahren musste sich für Kandidaten aus ›Oxbridge‹ schon deshalb auszahlen, weil ihnen in den Interviews zumeist Prüfer gegenüber saßen, die selbst ›Oxbridge-educated‹ waren (im Jahr 1955 etwa 19 von 21 *Commissioners* für die *Administrative Grades*) und gewissermaßen ihre Sprache redeten.<sup>28</sup> Das war offenkundig Eliteformierung über ›old boy networks‹.

Dass es sich buchstäblich um ›old boy networks‹, also rein männliche Netzwerke, handelte, überrascht kaum noch. Zwar waren die Bewerbungsverfahren für die *Administrative Grades* 1925 prinzipiell für Frauen geöffnet worden (wenn auch bis 1945 nicht für alle Departments). Trotzdem lag der Frauenanteil in den *Administrative Grades* noch 1950 nur bei 7%. Offenbar wirkten auch hier vor allem die Interviewphasen zum Nachteil der Bewerberinnen. Im Bewerbungsverfahren von 1937 etwa erreichten Frauen drei der ersten vier Plätze bei den schriftlichen Examina, nur um dann in der Interviewphase wieder zurückgestuft zu werden. Auffallend war wieder, dass keine dieser Frauen einen ›Oxbridge‹-Hintergrund hatte.<sup>29</sup> Als Folge der diskriminierenden Rekrutierungspraxis waren Frauen in den Spitzenpositionen von Whitehall lange Zeit kaum vertreten. Noch 1980 gab es in den *Administrative Grades* unter 1.140 *Assistant Secretaries* nur 65 Frauen (5,7%), unter 613 *Under Secretaries* nur 27 Frauen (4,4%) und unter 158 *Deputy Secretaries* nur vier Frauen (2,5%). Die Laufbahnspitze als *Permanent Secretary* erreichten insgesamt zwischen 1900 und 1986 nur zwei Frauen, gegenüber 302 Männern!<sup>30</sup> Immerhin, schon 1955 konnte für alle Dienstklassen im Civil Service Lohngleichheit für Frauen durchgesetzt werden. Zumindest darin war der Staatsdienst dem privatwirtschaftlichen Sektor um Jahrzehnte voraus.<sup>31</sup>

Mit der bildungselitären Rekrutierung ging indes auch eine hervorstechende kulturelle Eigenheit des Civil Service einher. Aufgrund des speziellen akademischen Profils von ›Oxbridge‹ dominierte in der höheren Ministerialbürokratie bis weit in die Nachkriegszeit eine ausgeprägt literarisch-humanistische Bildungskultur. An der University of Oxford war *Literae humaneoris*, ein interdisziplinäres Studium aus Klassischer Philologie, Geschichte und Philosophie (»The Greats«), der präferierte Studiengang der angehenden Staatsdiener. Alternativ führte die University of Cambridge ihre Absolventen durch den berühmten »Mathematical Tripos«. Noch von den Neueintreten in die *Administrative Grades* in den Jahren 1948–1956 hatten

28 Vgl. Richard A. Chapman, *The Civil Service Commission 1855–1991. A Bureau Biography*, London/New York 2004, S. 43–54 und 220–242, insb. S. 225.

29 Vgl. Kelsall, *Higher Civil Servants in Britain from 1870 to the Present Day*, S. 167–177, insb. S. 171 und 175.

30 Vgl. Elizabeth Brimelow, *Women in the Civil Service*, in: PA 59, 1981, S. 313–335, hier: S. 314; Theakston/Fry, *Britain's Administrative Élite*, S. 130 f.

31 Vgl. Brimelow, *Women in the Civil Service*, S. 334 f.

53 % *History* oder *Classics* studiert.<sup>32</sup> Damit bildete die britische Ministerialbürokratie einen krassen Kontrast zu fast allen kontinentaleuropäischen Staaten, wo sich die Ministerialbürokratien traditionell ganz überwiegend aus Juristen rekrutierten. Von den 1920er-Jahren bis Mitte der 1950er-Jahre sorgte das in Whitehall für einen ausgesprochenen Amateur-Kult, bei dem ›*good all-rounder*‹ mit humanistischer Bildung tendenziell den Vorzug gegenüber Fachspezialisten erhielten. Warren Fisher, der legendäre erste »Head of the Civil Service« in der Zwischenkriegszeit, warnte 1930 vor einer »Royal Commission«: »Let us guard ourselves against the idea, that the permanent head of a department should be an expert.« Und bei anderer Gelegenheit: »The expert is a good servant, but the last person to have the final word.«<sup>33</sup>

Warren Fisher, *Permanent Secretary* im Treasury 1919–1939, hatte sich bei der Reorganisation des Civil Service nach dem Ersten Weltkrieg zusammen mit dem Titel »Head of the Civil Service« das faktische Verfügungsrecht über die vier höchsten Positionen in allen Departments gesichert (formell verfügte natürlich der Premierminister, beraten vom »Head of the Civil Service«). Fisher nutzt diese Schlüsselposition in der Folgezeit, um in Whitehall ein System der ›*musical chairs*‹ zu etablieren, bei dem die Ministerialen in den obersten Diensträngen kontinuierlich zwischen den Departments transferiert wurden. Anstelle von ›*departmentalism*‹ sollte so ein gemeinsamer *esprit de corps* im gesamten Civil Service gefördert werden. Aus der Perspektive von Fisher und des Treasury war es natürlich ein günstiger Nebeneffekt des Verfahrens, dass auf diese Weise alle wichtigen Ministerialen zumindest eine Karrierestation im Treasury selbst absolvieren konnten und in der Folge die spezifische Kultur dieses Departments, den *Treasury view*, im ganzen Dienst verbreiten konnten.<sup>34</sup>

Der Zeitraum vom Ende des Ersten Weltkriegs bis Mitte der 1950er-Jahre kann so gewissermaßen als ›klassische‹ Phase des britischen Civil Service gelten. Nicht nur erreichte er in dieser Zeit unter der Oberaufsicht des Treasury seine größte institutionelle Einheit. Er erlebte in ihr auch die stärkste Ausprägung einer distinkten korporativen Identität. Zwar war diese zunächst vor allem ein Produkt des »Senior Civil Service« und seiner spezifischen Erfahrungswelten. Doch bestand an der Spitze des Dienstes durchaus der Anspruch, ihren *esprit de corps* über alle Ränge hinweg im gesamten Civil Service zu verbreiten. Besonders unter Fishers Ägide in der Zwischenkriegszeit wurde dem auch durch die Förderung sozialer Aktivitäten kräftig nachgeholfen. So gab es reihenweise Civil-Service-Sportvereine, für die Fisher sogar eigene Sportplätze in London-Chiswick pachten ließ, außerdem Zeitschriften, Kunstausstellungen, Schreibwettbewerbe, Theatergruppen, einen jährlichen Ball et cetera.<sup>35</sup>

An diese Tradition suchte noch Edward Bridges (Warren Fishers Nach-Nachfolger als »Head of the Civil Service« 1945–1956) anzuknüpfen, als er 1950 in einer »Rede Lecture« an der University of Cambridge das »strong corporate life« und die »diversity of experience« der Ministerialbürokratie feierte und sich ausgerechnet

32 Vgl. *Sampson*, *Anatomy of Britain*, S. 225.

33 Vgl. *Kevin Theakston*, *Leadership in Whitehall*, Basingstoke/London 1999, S. 52 (Zitat); *Greenaway*, *Warren Fisher and the Transformation of the British Treasury*, S. 139 f. (Zitat auf S. 140).

34 Vgl. ebd., S. 132–137.

35 Vgl. *Samuel McKechnie*, *The Romance of the Civil Service*, London [1930], S. 204–214.

an diesem elitären Ort zu der Behauptung verstieg, es gebe im modernen Civil Service »no barriers based on social upbringing or educational background«. Bridges' »Portrait of a Profession« markierte zur Mitte des 20. Jahrhunderts den Zenit eines idealisierenden Selbstbildes des Civil Service – so wenn Bridges das Dienstethos der Ministerialen auf das Bewusstsein zurückführte, »that we are seeking to do something more important than the lives of any or all of us and something more enduring«. <sup>36</sup> Der Civil Service der ›klassischen‹ Phase war somit auch ein Musterbeispiel für die Selbstinszenierung einer Leistungselite als Wertelite mit gesellschaftlichem Vorbildcharakter.

Als Wertelite einer *demokratischen* Gesellschaft, für die die Bindung politischer Macht an Legitimation durch Wahlen ein zentraler Wert war, musste sich der Civil Service aber in seinen Selbstbeschreibungen auch der Frage stellen, wie er sein Dienstethos mit seinem Status als potenzielle Machtelite verband. Wie oben erklärt, stellte sich dieses Problem für die ›unelected officials‹ in Großbritannien in besonderer Weise, als sie aufgrund des Permanenzprinzips mit Regierungen wechselnder politischer Couleur arbeiten mussten. Traditionell wurde diesem Umstand im Dienstethos des Civil Service mit der Beschwörung politischer Neutralität Rechnung getragen. Aus gutem Grund war bereits seit den 1880er-Jahren allen Civil Servants jede noch so geringfügige parteipolitische Aktivität (selbst auf kommunaler Ebene) strikt untersagt. Dass die Personalabteilungen diese Regel lange Zeit auch in den unteren Dienstklassen (selbst noch bei Postboten et cetera) durchzusetzen suchten, führte immer wieder zu Konflikten mit den Gewerkschaften, bis schließlich 1953 eine Lockerung beschlossen wurde, von der die *Administrative Grades* allerdings ausgeschlossen blieben. <sup>37</sup> Für die höhere Ministerialbürokratie blieb der unpolitische Charakter ein zentraler Aspekt ihres Dienstethos. Als ›obedient servants‹ sollten sie sich auf eine strikt sachneutrale Beratung der jeweils amtierenden Regierung beschränken, auf »loyal service to whatever Government is in power«. Bridges beschrieb den idealen Civil Servant als eine Art Zwitterwesen: zwar »well aware of the political content of his work«, aber doch »perhaps the least political of all animals«. <sup>38</sup>

Frage sich nur, wie sich dieses Ideal unpolitischer Sachneutralität in der Arbeitsrealität jener Ministerialen einlösen ließ, die auf ministerieller Ebene täglich direkt der politischen Agenda ihrer Regierung zuzuarbeiten hatten. Wie vermieden es hier die ›obedient servants‹, für die parteipolitischen Interessen ihrer Vorgesetzten instrumentalisiert zu werden? Die Gefahr illegitimer politischer Einflussnahme bestand aber auch in der entgegengesetzten Richtung. Da die Ministerialen ja schon aufgrund ihrer Permanenz ihren häufig wechselnden Ministern in der Regel die weitaus größere Kenntnis des bürokratischen Apparats voraushatten (und dazu waren sie schließlich auch da), konnten sie in Versuchung geraten, ihnen hinderlich erscheinende politische Initiativen auf dem Verwaltungsweg auszubremsen. Begünstigt wurde diese Gefahr tendenziell noch durch ein britisches Kuriosum, dass nämlich gemäß einem ungeschriebenen Gesetz neu ins Amt kommenden Regierun-

<sup>36</sup> Bridges, *Portrait of a Profession*, S. 32.

<sup>37</sup> James B. Christoph, *Political Rights and Administrative Impartiality in the British Civil Service*, in: *American Political Science Review* 51, 1957, S. 67–87.

<sup>38</sup> Bridges, *Portrait of a Profession*, S. 27.

gen prinzipiell keine Einsicht in die Akten der Vorgängerregierung gewährt wurde. Die Regierungsakten wurden so faktisch zum Arkanwissen der Ministerialbürokratie.<sup>39</sup> Vor diesem Hintergrund wirkte es doch leicht ambivalent, wenn Bridges in seiner Rede-Lecture 1950 die beratende Rolle des Civil Service wie folgt beschrieb:

»[N]o attempt should be made to formulate a new policy in any matter without the fullest consultation with those who have practical experience in that field [...]. [...] [I]t 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.«<sup>40</sup>

In dieser Beschreibung schien eben doch ein gewisser politischer Anspruch mitzuschwingen, auch die Spur eines Superioritätsgefühls von Whitehall gegenüber der politischen Klasse von Westminster, bestimmt durch die korporative Selbsteinschätzung, recht eigentlich die Kontinuität des Staatswesens zu verkörpern.

### III. Niedergang der Tradition – Kritik und Reform des Civil Service seit den 1950er-Jahren

Trotz aller geschilderten Ambivalenzen stand der Civil Service in seiner ›klassischen‹ Phase vom Ende des Ersten Weltkriegs bis Mitte der 1950er-Jahre in Großbritannien zugleich im Zenit seines öffentlichen Ansehens. Fundamentalkritik übten in dieser Phase nur wenige Einzelstimmen altliberaler beziehungsweise libertärer Prägung, die grundsätzlich die Ausweitung des staatlichen Aktionsradius in der modernen Industriegesellschaft infrage stellten. Der libertäre Publizist Ernest Benn, Gründer der »Society for Individual Freedom« (und Onkel des späteren Labour-Politikers und Civil-Service-Kritikers Tony Benn), attackierte die Ministerialbürokratie als »a busybody in other men's matters«.<sup>41</sup> Aufsehen erregte es, als 1929 ausgerechnet der damalige *Lord Chief Justice*, Gordon Hewart, vor einer Aufhebung der demokratischen Gewaltenteilung durch den »new despotism« einer überbordenden Exekutive warnte. Doch wurde das in der politischen Öffentlichkeit eben mehrheitlich als substanzlose Verschwörungstheorie abgetan.<sup>42</sup> Die sozialistische Linke dagegen hielt den Civil Service in dieser Phase prinzipiell hoch im Kurs. Die Reformer der Fabian Society etwa kritisierten zwar die sozialelitäre Nachwuchsrekrutierung der *Administrative Grades*. Grundsätzlich schien ihnen aber eine starke Exekutive gerade das richtige Instrument für ihr Programm eines Gesellschaftsumbaus durch Staatsinterventionismus. Der Politikwissenschaftler Herman Finer nannte 1937 in einer Studie für die Fabian Society den britischen Civil Service ob seiner Verbindung von »technical efficiency« und »human serviceability« gar »rightly the envy of

39 Vgl. Gavin Drewry/Tony Butcher, *The Civil Service Today*, Oxford 1988 (zuerst 1984), S. 150–170; Peter Kellner/Lord Crowther-Hunt, *The Civil Servants. An Inquiry into Britain's Ruling Class*, London 1980, S. 212.

40 Bridges, *Portrait of a Profession*, S. 19.

41 Ernest J.P. Benn, *Modern Government »as a Busybody in Other Men's Matters«*, London 1936.

42 Gordon Hewart, *The New Despotism*, London 1929; vgl. William A. Robson, *Justice and Administrative Law. A Study of the British Constitution*, London 1947, S. 314–318 und 373–376.

the world«.<sup>43</sup> Und selbst Harold Laski, der marxistische Vordenker des linken Flügels der Labour Party, konstatierte im selben Jahr: »There is no British institution of which all citizens are, on the whole, more proud or more justly proud than the Civil Service.«<sup>44</sup>

Es war tatsächlich erst im Kontext des oben genannten Establishment-Diskurses ab Mitte der 1950er-Jahre, dass der Civil Service breiter in die Kritik geriet. Im Hintergrund dessen standen die Dekolonisierungskrise Großbritanniens nach dem Zweiten Weltkrieg und das mit ihr aufkommende Narrativ vom ›*British decline*‹. Dieses Narrativ verband den geopolitischen Einflussverlust Großbritanniens in der bipolaren Weltordnung des Ost-West-Konflikts und eine wahrgenommene Rückständigkeit des wirtschaftlichen und sozialen Lebens im Inland zu einer stark alarmistischen Krisendiagnose.<sup>45</sup> In der rasanten wissenschaftlich-technologischen Entwicklung der Nachkriegszeit schien das Land immer weiter hinter die neuen Supermächte USA und UdSSR zurückzufallen. In den technokratischen Modernisierungsdiskursen jener Zeit wurde dieses Problem insbesondere auf eine Verkrustung der Sozialeliten im Vereinigten Königreich zurückgeführt, eben des ›Establishments‹. Dabei wurde nun auch der Civil Service prominent unter jene Institutionen eingereiht, die das Vereinigte Königreich als »a living museum« erscheinen ließen, wie es Anthony Sampson 1962 in seiner bekannten Studie »Anatomy of Britain« behauptete. Der Labour-Leader Hugh Gaitskell attestierte dem Civil Service in Sampsons Buch einen »nineteenth-century hangover«.<sup>46</sup>

In die Kritik geriet nun vor allem die Amateurlkultur in Whitehall, das heißt die Bevorzugung der ›*good all-rounder*‹ vor Fachspezialisten und ein Mangel an Planungskompetenz. Der Schriftsteller Charles Percy Snow verarbeitete in Romanen wie »The New Men« (1954) und »Corridors of Power« (1964) die anachronistische Figur des primär philosophisch gebildeten Staatsbeamten im Atomzeitalter. Snow, von Haus aus Physiker, exemplifizierte am Civil Service auch seine bekannte These von den »Two Cultures«, von der unüberbrückbaren Diametralität literarisch-philosophischen und naturwissenschaftlich-technischen Denkens.<sup>47</sup> Angesichts des Booms der staatlichen Wirtschaftssteuerung im Keynesianismus schien insbesondere auch die ökonomische Expertise in Whitehall mangelhaft. Noch 1961 arbeiteten im gesamten »Senior Civil Service« nur rund 20 Ökonomen.<sup>48</sup> In Thomas' »Establishment«-Anthologie aus dem Jahr 1959 unterzog der Wirtschaftswissenschaftler Thomas Balogh die »Apotheosis of the Dilettante« im Civil Service beißender Kritik:

43 Herman Finer, *The British Civil Service*, London 1937, S. 50.

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

45 Vgl. Jim Tomlinson, *The Politics of Decline. Understanding Post-War Britain*, Harlow 2000; Andrew Gamble, *Britain in Decline. Economic Policy, Political Strategy and the British State*, Basingstoke/London 1994 (zuerst 1981).

46 Sampson, *Anatomy of Britain*, S. XI, 110 (Zitat Gaitskell) und 218–246.

47 C. P. Snow, *The New Men*, London 1954; *ders.*, *Corridors of Power*, London 1964; *ders.*, *The Two Cultures and the Scientific Revolution*, Cambridge 1959.

48 P. D. Henderson, *The Use of Economists in British Administration*, in: *Oxford Economic Papers* 13, 1961, S. 5–26, hier: S. 8 f.

»In a planned economy, the crossword-puzzle mind, reared on mathematics at Cambridge or Greats at Oxford, has only limited outlet.«<sup>49</sup>

Diese Kritik fügte sich bestens in die ›*White-Heat*‹-Modernisierungsrhetorik des Labour-Premierministers Harold Wilson. 1964 ins Amt gekommen, machte seine Regierung als erste die Reform des Civil Service zu einem Punkt ihres politischen Programms. Eine von Wilson eingesetzte Untersuchungskommission unter Vorsitz von John Scott Fulton (ein Wilson nahestehender Hochschuladministrator) skizzierte in ihrem Report 1968 eine radikale Strukturreform der Ministerialbürokratie: Zwecks größerer sozialer Diversität in den *Administrative Grades* sollten die Laufbahnsysteme flexibilisiert werden; Fortbildungsmöglichkeiten und temporäre Rekrutierung externer Experten vor allem aus der Wissenschaft sollten Fachspezialistentum in Whitehall verankern helfen; die Hegemonie des *Treasury view* sollte durch die Einrichtung von Planungsabteilungen in allen Departments aufgebrochen und die administrative Zuständigkeit für den Dienst ganz aus dem Treasury herausgelöst werden. Letztere Empfehlung des Fulton-Reports wurde noch im selben Jahr mit der Einrichtung eines eigenständigen »Civil Service Department« umgesetzt. Ebenfalls noch 1968 wurde ein »Civil Service College« gegründet.<sup>50</sup>

Die technokratisch inspirierte Kritik am Civil Service im Modernisierungsdiskurs der 1950er- und 1960er-Jahre ist rückblickend unschwer als geistiges Kind der Ära des westlichen Nachkriegsbooms, ihres noch kaum gebremsten Fortschrittsoptimismus, ihrer Wissenschaftsgläubigkeit und ihrer Planungseuphorie zu erkennen. Der Fulton-Report wurde zeitgenössisch als Jahrhundertreform gepriesen. Heute ist klar, dass er nur der Auftakt für immer weitere Reformwellen im Civil Service war, in denen seither die einst als vorbildlich geltende Struktur (»the envy of the world«) alle 10 bis 15 Jahre aufs Neue umgekrempelt wurde. Im Nachhinein wirkt der Tenor der Dringlichkeit im Reformdiskurs der 1960er-Jahre auch deshalb fehl am Platz, weil nun klarer zu erkennen ist, dass die Kritik der technokratischen Modernisierer auf eine Institution traf, die damals bereits voll im Wandel begriffen war. Zum Zeitpunkt des Fulton-Reports war die einstige Amateurkultur in Whitehall längst am dem Rückzug. Das hing nicht zuletzt auch mit Veränderungen an den akademischen Rekrutierungsbasen des Civil Service zusammen. Die University of Oxford blieb hier zwar der unangefochtene Spitzenreiter. Doch hatten eben auch dort »The Greats« an Bedeutung eingebüßt. Der neue Standardstudiengang der angehenden Staatsdiener hieß »Philosophy, Politics and Economics« (PPE). Der spätere *Cabinet Secretary* Andrew Turnbull, der 1968 mit einem Cambridge-Abschluss in *Economics* in den Dienst eingetreten war, erinnerte den Umbruch der Bildungskultur während seiner frühen Jahre so: »We used to have people who were experts when I arrived, on Byron, and musicians. Then, rather hard-nosed economists gradually took over

49 Thomas Balogh, *The Apotheosis of the Dilettante. The Establishment of Mandarins*, in: *Thomas, The Establishment*, S. 81–126, hier: S. 111.

50 *The Civil Service. Report of the Committee 1966–68 [Fulton Report]*, Bd. 1, London 1968; vgl. *Geoffrey K. Fry, Reforming the Civil Service. The Fulton Committee on the British Home Civil Service of 1966–1968*, Edinburgh 1993.

and the dominant culture became not music, but football and golf as the kind of cultural shift.«<sup>51</sup>

Festzuhalten ist jedenfalls, dass die öffentliche Kritik am Civil Service in den 1950er- und 1960er-Jahren noch ganz auf Fragen der Effizienz fokussiert war. Dagegen wurde die politische Rolle der höheren Ministerialbürokratie erst seit den 1970er-Jahren verstärkt problematisiert. Dass dies nun geschah, hing auf allgemeiner Ebene sicherlich mit dem Demokratisierungsdiskurs jener Zeit und einer erhöhten Sensibilität für Fragen der Herrschaftslegitimation zusammen.<sup>52</sup> Doch lassen sich in diesem Fall auch die näheren Umstände recht genau bestimmen. Als Initialzündung der Debatte wirkte im Jahr 1975 die Veröffentlichung der Tagebücher des ein Jahr zuvor verstorbenen Labour-Politikers Richard Crossman, der von 1964 bis 1970 in verschiedenen Ämtern der Regierung Wilson angehört hatte. In seinem Tagebuch war nun offen nachzulesen, wie überfordert er gewesen war, als er im Oktober 1964 sein Amt als *Minister of Housing and Local Government* angetreten hatte. Aufgrund von Labours langer Oppositionszeit seit 1951 völlig ohne Regierungserfahrung, war er in seinem Ministerium auf einen hochprofessionellen bürokratischen Apparat getroffen, von dem er sich auf sublimen Weise bevormundet fühlte. Nur eine Woche nach Amtsantritt notierte Crossman:

»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 surrounded 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!‹ [...] 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.‹«<sup>53</sup>

Bis Crossman waren autobiografische Schriften von Regierungsmitgliedern in Großbritannien üblicherweise erst nach sorgfältiger Redaktion durch das Cabinet Office publiziert worden. Dass die »Crossman Diaries« 1975 unzensuriert und ohne offizielle Freigabe erschienen, war eine kleine Sensation. Ein gescheiterter Versuch, die Veröffentlichung mithilfe des Official Secrets Act zu stoppen, steigerte natürlich nur die öffentliche Aufmerksamkeit.<sup>54</sup> Durch die »Crossman Diaries« wurden so erstmals breitere Teile der britischen Öffentlichkeit auf die komplizierte Arbeitsbeziehung zwischen Ministern und ihren Civil Servants aufmerksam. Doch Crossman blieb nicht lange der Einzige, der dem Publikum einen scheinbar unverstellten Blick auf den binnenministeriellen Kleinkrieg hinter den Kulissen der politischen

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

52 Vgl. *Paul Nolte*, *Was ist Demokratie? Geschichte und Gegenwart*, München 2012, S. 348–368 und 445–450.

53 *Richard Crossman*, *The Diaries of a Cabinet Minister*, Bd. 1, London 1975, S. 21 f.; vgl. *ders.*, *The Diaries of a Cabinet Minister*, Bd. 2, London 1976; *ders.*, *The Diaries of a Cabinet Minister*, Bd. 3, London 1977.

54 Vgl. *Hugo Young*, *The Crossman Affair*, London 1976.

Macht ermöglichte. 1980 legte mit Barbara Castle eine weitere frühere Labour-Ministerin aus der Regierung Wilson Tagebücher vor, die das von Crossman gezeichnete Bild einer gängelnden Ministerialbürokratie bestätigten.<sup>55</sup> Bereits 1973 hatte Castle in einem Vortrag am »Civil Service College« ihre Ohnmachtsgefühle im Umgang mit ihren Ministerialen geschildert: »The Minister is alone: the loneliness of the short-distance runner. We will not be there very long and heaven knows what new Minister will very shortly be greeted in the same charming, efficient, and no doubt very genuine way.«<sup>56</sup>

Im Vergleich zum vorhergehenden Modernisierungsdiskurs fällt auf, dass in dem neuen Diskurs um den Civil Service ab den 1970er-Jahren nicht länger die Amateurkultur in Whitehall, sondern im Gegenteil die vermeintlich allzu geschmeidige Professionalität der Ministerialbürokratie problematisiert wurde. Der Vorwurf lautete in summa, dass die Civil Servants ihre überlegene Kenntnis des bürokratischen Apparats ausnutzten, um ihre Minister fremdzusteuern. Es war vor allem der langjährige Labour-Minister Tony Benn, der nach Labours Gang in die Opposition 1979 in zahlreichen Reden das Bild einer manipulativen Machtelite zeichnete, die ohne demokratische Legitimation die politische Agenda zu kontrollieren suchte. In einem BBC-Radiofeature behauptete Benn 1982:

»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 mistakes the Civil Service thought the outgoing government made.«<sup>57</sup>

Angesichts der schweren ökonomischen Krise Großbritanniens während Labours Regierungszeit in den 1970er-Jahren war das wohl auch ein Versuch von Benn, die Schuld am »*British decline*« von der Regierung weg auf den Civil Service und seine vermeintliche Status-quo-Orientierung zu lenken. Es fällt zudem auf, dass es mit Crossman, Castle und Benn vor allem Vertreter des linken Flügels der Labour-Party waren, die den Civil Service als Hemmschuh für eine progressive Reformpolitik hinstellten. Es ist zu vermuten, dass viel von dieser Kritik eigentlich auf den zentristischen Kurs der Labour-Premierminister Harold Wilson und Jim Callaghan zielte – und auf deren Tendenz, den politischen Kurs der Regierung mithilfe ihrer bürokratischen Stäbe am Kabinett vorbei festzulegen. Die herrschaftskritische Wendung gegen den Civil Service verwies so indirekt zugleich auf die schleichende Entwicklung des politischen Systems Großbritanniens zu einem verkappten Präsidialsystem.<sup>58</sup>

Ihre größte Wirkung entfaltete die Herrschaftskritik am Civil Service aber dadurch, dass dieses Narrativ in den 1980er-Jahren als Grundlage für die höchst populäre BBC-Satireserie »Yes Minister« diente. Im Mittelpunkt dieser Serie stand ein fik-

55 Barbara Castle, *The Castle Diaries 1974–76*, London 1980; vgl. *dies.*, *The Castle Diaries 1964–1970*, London 1984.

56 *Dies.*, *Mandarin Power*, in: *The Sunday Times*, 10.6.1973.

57 Zit. nach: *Hugo Young/Anne Sloman*, *No Minister. An Inquiry into the Civil Service*, London 1982, S. 19 f.

58 Vgl. *Michael Foley*, *The Rise of the British Presidency*, Manchester 1993.

tives »Department of Administrative Affairs« (also erkennbar eine Ausgeburt parkinsonschen Bürokratiewachstums), in dem der *Permanent Secretary* Sir Humphrey Appleby (ein eitel-arroganter Mandarin mit Prädikatsexamen von Oxford) seinen unerfahrenen Minister Jim Hacker in fast jeder Folge mühelos an die Wand spielte. Wie schon am Titel erkennbar, hatten insbesondere die »Crossman Diaries« der Serie als Inspiration und teils auch als direkte Textvorlage gedient. Mit dem überraschenden Erfolg von »Yes Minister« (sowie des Sequels »Yes, Prime Minister«) wurde das Klischee eines übermächtigen Civil Service, der die gewählten Politiker wie Marionetten und damit das demokratische Prinzip ad absurdum führte, als gefühltes Allgemeinwissen im Bewusstsein eines Millionenpublikums verankert.<sup>59</sup> Der TV-Produzent Armando Iannucci befand später: »Yes Minister was more than a sitcom, it was a crash course in Contemporary Political Studies – it opened the lid on the way the Government really operated.«<sup>60</sup>

Wurde »Yes Minister« tatsächlich als politisches Bildungsprogramm rezipiert, so war das nicht ohne Ironie. Denn die Serie bot ihrem Massenpublikum in den 1980er-Jahren eine Perspektive, die noch ganz von den Krisenerfahrungen der 1970er-Jahre geprägt war. Zum Zeitpunkt der Ausstrahlung von »Yes Minister« sah die politische Szenerie in Großbritannien jedoch schon wieder ganz anders aus. Anders als Jim Hacker stand die erste Premierministerin der 1980er-Jahre, Margaret Thatcher, keineswegs in dem Ruf der Hörigkeit gegenüber ihren Ministerialen. Im Gegenteil hatte wohl niemals eine Regierung ihr Amt mit größeren Vorbehalten gegenüber dem Civil Service angetreten als die Regierung Thatcher 1979. In Thatchers Beraterstab kursierte damals die Losung »De-privilege the Civil Service«.<sup>61</sup> Ihr Chefberater John Hoskyns nutzte 1982 wieder einmal das Narrativ vom ›*British decline*‹, um seine Kritik zu begründen:

»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 fire fighting, 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.«<sup>62</sup>

Damit knüpften Thatchers Berater bemerkenswert eng an das von Tony Benn und der Labour-Linken propagierte Narrativ vom Civil Service als Hemmschuh für jede echte Reformpolitik an. Die ›*neocons*‹ der 1980er-Jahre adaptierten also das linke Anti-Establishment-Narrativ der 1970er-Jahre. Allerdings transformierten sie es zugleich im Sinne ihrer marktradikalen Agenda. Waren im Modernisierungsdiskurs

59 Vgl. dazu demnächst *Nikolai Wehrs*, »Abolish Economists!« Die Britcom »Yes Minister« (1980–1988) und der Wandel des britischen Konservatismus in der Ära Thatcher, in: VfZ 70 (erscheint 2022); vgl. *Shannon Granville*, Downing Streets Favourite Soap Opera. Evaluating the Impact and Influence of »Yes Minister« and »Yes, Prime Minister«, in: Contemporary British History 23, 2009, S. 315–336.

60 Zit. nach: URL: <[https://web.archive.org/web/20130206050220/http://www.bbc.co.uk/sitcom/advocate\\_yesminister.shtml](https://web.archive.org/web/20130206050220/http://www.bbc.co.uk/sitcom/advocate_yesminister.shtml)> [30.6.2021].

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

62 *Ders.*, Whitehall and Westminster. An Outsider's View, in: Parliamentary Affairs 36, 1983, S. 137–147, hier: S. 142.

der Boom-Ära die Amateurkultur und der Mangel an Planungskompetenz in Whitehall kritisiert worden, so richtete sich die Kritik der Thatcheristen genau umgekehrt gegen den in eben dieser Ära aufgebauten Planungsapparat, der nun als Symptom eines fehlgeleiteten Staatsinterventionismus diskreditiert wurde.<sup>63</sup>

Das zentrale Stichwort der Civil-Service-Reform unter Thatcher hieß dagegen »small government«. In diesem Sinne wurde das 1968 im Zuge der Fulton-Reformen eingerichtete »Civil Service Department« schon 1981 wieder aufgelöst (zu leicht ließ es wohl auch an das parkinsonsche »Department of Administrative Affairs« in »Yes Minister« denken). Allerdings wurde die administrative Zuständigkeit für den Civil Service nicht an das Treasury zurückgereicht, sondern nun im politischen Nahbereich der Premierministerin im Cabinet Office angesiedelt, mit dem *Cabinet Secretary* als neuem »Head of the Civil Service«. <sup>64</sup> Mit dem Ziel des Bürokratieabbaus verband die Regierung Thatcher zugleich das Ziel, »*entrepreneurial values*«, unternehmerisches Denken also, in der Kultur der Staatsverwaltung zu verankern. Im Unterschied zum Modernisierungsdiskurs der 1960er-Jahre galt es dazu, weniger auf wissenschaftliche Expertise als vor allem auf Managementenerfahrung aus der Privatwirtschaft zurückzugreifen. So wurde gleich 1979 Derek Rayner, ein *Chief Executive* des Kaufhauskonzerns Marks & Spencer, als Sonderregierungsberater an der Spitze einer »Efficiency Unit« engagiert, um Strategien für eine marktwirtschaftliche Rationalisierung des Civil Service zu entwickeln. Als ein Ergebnis der Rayner Unit wurde 1982 eine »Financial Management Initiative« gestartet, mit dem Ziel, den Einsatz von Kosten-Nutzen-Assessments in Verwaltungsprozessen zu institutionalisieren (was konkret kaum mehr hieß, als dass Departments künftig vor dem Start neuer Programme deren langfristige Kosten kalkulieren sollten). Als einschneidender erwies sich das von der Regierung Thatcher 1988 gestartete Programm »Improving Management in Government – The Next Steps«, bei dem große Teile der unteren Ebenen der Staatsverwaltung aus den Departments herausgenommen und in semi-autonome Executive Agencies ausgelagert wurden. 1996 arbeiteten bereits 71 % aller Civil Servants in Executive Agencies.<sup>65</sup> Unter Thatchers Nachfolger, John Major, wurde der marktradikale Reformkurs sogar noch verschärft. 1994 wurden die einheitlichen Lohn- und Dienstgrade im Civil Service abgeschafft, um im »Senior Civil Service« temporäre Arbeitsverhältnisse und *performance-related pay* zu ermöglichen. Damit sollten Anreize für Manager aus der Privatwirtschaft geschaffen werden, zumindest auf Zeit in den Staatsdienst zu wechseln. Vor allem die Chefposten der Executive Agencies wurden in den 1990er-Jahren schon regelmäßig mit Bewerbern von außerhalb des Civil Service besetzt.<sup>66</sup>

Wie sind die Reformen des Civil Service in der Ära Thatcher/Major zu bewerten? Ein faires Urteil wird zahlreichen Einzelmaßnahmen dieser Jahre im Detail durch-

63 Vgl. allgemein *Eric J. Evans*, *Thatcher and Thatcherism*, Abingdon/New York 2018 (zuerst 1997), S. 66–71 und 171–180.

64 Vgl. *John Greenaway*, *The Rise and Fall of the Civil Service Department*, in: *ders./Steve Smith/John Street*, *Deciding Factors in British Politics. A Case-Studies Approach*, London 1992, S. 139–163.

65 Vgl. *David Richards*, *The Civil Service under the Conservatives 1979–1997*. *Whitehall's Political Poodles?*, Brighton 1997, S. 23–46, insb. S. 41.

66 Vgl. *John Greenaway*, *Having the Bun and the Halfpenny. Can Old Public Service Ethics Survive in the New Whitehall?*, in: *PA* 73, 1995, S. 357–374.

aus Sinn zubilligen. Viele davon waren im Grunde Angleichungen an Strukturen, wie sie in weniger zentralistischen Staaten als Großbritannien schon lange üblich waren. In der Summe aber hat die Politik der ›Vermarktlichung‹ des Civil Service<sup>67</sup> – das Outsourcing der unteren Ebenen, die Flexibilisierung von Gehältern und Arbeitsverhältnissen et cetera – Strukturmerkmale des Dienstes beschädigt, auf denen in der ›klassischen‹ Phase wesentlich seine institutionelle Einheit beruht hatte. Fraglos hat diese Zergliederung der Ministerialbürokratie auch eine deutliche Schwächung seiner korporativen Identität bewirkt. Reformkritiker wie der Politikwissenschaftler John Greenaway riefen in den 1990er-Jahren bereits das Ende des Civil Service aus: »There is no longer in any meaningful sense a single uniform civil service. A bewildering host of agencies or departments [...] have their own conditions of service, grading, pay and recruitment procedures.«<sup>68</sup>

Noch schwerer wog aber wohl, dass die neoliberale Wettbewerbsideologie der 1980er- und 1990er-Jahre die Idee vom Civil Service als Leistungselite der »most promising young men of the day« (Northcote-Trevelyan) zerstörte. Zwar war die Einkommensdifferenz von Führungspositionen in Staatsdienst und Privatwirtschaft schon immer beträchtlich gewesen. Doch mit dem Aktienboom der 1980er-Jahre wuchs sie ins Unermessliche. Das konnte nicht ohne Rückwirkung auf die Attraktivität des Civil Service als Arbeitsplatz bleiben. »[H]igh-flying men are being creamed off by the City and industry«, konstatierte John Lloyd von der Financial Times lakonisch 1988 in einer Artikelserie über »The Crumbling of the Establishment«.<sup>69</sup>

#### IV. Aufstieg einer Gegenelite – die Institutionalisierung parteipolitischer »Special Adviser«

Der Niedergang der Civil-Service-Tradition im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts, das heißt die Auflösung der korporativen Identität des Dienstes unter dem wechselseitigen Druck von Elitekritik und Verwaltungsreform, erklärt indes allein noch nicht den politischen Einflussverlust der höheren Ministerialbürokratie in den vergangenen Jahrzehnten. Dafür muss eine weitere Entwicklung im politischen System Großbritanniens in den Blick genommen werden: der Aufstieg einer Gegenelite zum Civil Service in Gestalt der Special Adviser.<sup>70</sup>

Der Terminus »Special Adviser« entstammte noch dem Modernisierungsdiskurs der späten 1950er-Jahre. Kritiker der Amateurkultur in Whitehall wie Thomas Balogh hatten damals den Vorschlag entwickelt, die Minister sollten sich unabhängig vom Civil Service eigene fachkompetente Beraterstäbe aus wissenschaftlichen Ex-

67 Vgl. Colin Crouch, Marketization, in: Matthew Flinders/Andrew Gamble/Colin Hay u. a. (Hrsg.), *The Oxford Handbook of British Politics*, Oxford/New York etc. 2009, S. 879–895.

68 Greenaway, *Having the Bun and the Halfpenny*, S. 364.

69 John Lloyd, *Serving Thatcher's Children*, in: *Financial Times*, 20.7.1988; vgl. ders., *The Crumbling of the Establishment*, in: *Financial Times*, 16.7.1988; ders., *Preaching in the Market Place*, in: *Financial Times*, 18.7.1988.

70 Vgl. allgemein Ben Yong/Robert Hazell (Hrsg.), *Special Advisers. Who They Are, What They Do and Why They Matter*, Oxford/Portland 2014; Andrew Blick, *People Who Live in the Dark*, London 2004.

perten aufbauen, die nur für die Dauer der Amtszeit ihrer Minister in der Staatsverwaltung angestellt würden. Als ökonomischer Berater der Regierung Wilson gab Balogh ab 1964 selbst ein Beispiel für diesen Typus des wissenschaftlichen Sonderberaters ab.<sup>71</sup> Der Terminus blieb aber auch dann erhalten, als sich unter ihm recht bald etwas anderes etablierte, nämlich der Typus des parteipolitischen Beraters, den die Minister in der Regel aus ihren Parteiapparaten mitbrachten. Die Special Adviser waren so weniger die Antwort auf die Amateurkultur, als auf die von Tony Benn und anderen behauptete Gefahr einer Fremdsteuerung der Minister durch die Ministerialbürokratie. Der politischen Neutralität des Civil Service sollte eine Gruppe an die Seite gestellt werden, die expliziter auf das Programm der Regierung eingeschworen war.

Den Anfang setzte auch hier Harold Wilson, der 1964 bei seinem Amtsantritt als Premierminister seine langjährige Parteisekretärin Marcia Williams mitbrachte. Williams erhielt den Titel einer *Political Secretary*, musste aber noch einige Kämpfe ausfechten, um vom Civil Service Aktenzugang und einen adäquaten Büroraum in No. 10 Downing Street zu erhalten.<sup>72</sup> In Wilsons zweiter Regierungszeit ab 1974 wurde das System der Special Adviser formalisiert. Jeder Kabinettsminister durfte nun bis zu zwei Special Adviser benennen, die formell als temporäre Civil Servants angestellt wurden. In Downing Street baute der Politikwissenschaftler Bernard Donoghue eine »Policy Research Unit« auf.<sup>73</sup> Schon unter Wilson zeigten sich jedoch auch die Schattenseiten des Konzepts. Da die Special Adviser im Unterschied zu Civil Servants über keine andere Legitimationsquelle verfügten als das persönliche Vertrauen ihres Ministers, entbrannte sogleich ein scharfer Konkurrenzkampf um diese knappe Ressource. Wilsons letzte Amtsjahre wurden überschattet von den Kibalen seines »kitchen cabinet«, insbesondere zwischen Williams und Donoghue.<sup>74</sup>

In den 1970er-Jahren galten die Special Adviser noch als eine Erfindung der Labour Party. Zwar hatte auch der konservative Premierminister Edward Heath zwischen 1970 und 1974 einen *Political Secretary* in Person von Douglas Hurd. Doch hatte er vor allem die Beratungskapazitäten des offiziellen Civil Service zu stärken gesucht und dazu im Cabinet Office einen »Central Policy Review Staff« (CPRS) als quasi regierungsamtlichen Thinktank installiert. Auch Thatcher galt als skeptisch gegenüber Special Advisern, zumal sich die Aufstockung der ministeriellen Beraterstäbe schlecht mit der Idee von »small government« übereinbringen ließ, behielt das System aber letztlich bei. Auch die von Labour geerbte »Policy Research Unit« wurde unter der Leitung von John Hoskyns weitergeführt, während Heaths CPRS 1983 wieder aufgelöst wurde.<sup>75</sup> Das konnte als Signal gelesen werden, denn gerade Hoskyns plädierte ganz unverblümt für eine Stärkung der Parteiapparate zulasten

71 Balogh, *The Apotheosis of the Dilettante*, S. 124; vgl. Ben Yong, *Special Advisers and British Government*, in: ders./Hazell, *Special Advisers*, S. 13–33, hier: S. 18.

72 Vgl. Marcia Williams, *Inside Number 10*, London 1972.

73 Vgl. Yong, *Special Advisers and British Government*, S. 18 f.; Blick, *People who Live in the Dark*, S. 148–152.

74 Vgl. Bernard Donoghue, *Downing Street Diary. With Harold Wilson in No. 10*, London 2005.

75 Vgl. Yong, *Special Advisers and British Government*, S. 23 f.; Simon James, *The Central Policy Review Staff 1970–1983*, in: *Political Studies* 34, 1986, S. 423–440.

der Ministerialbürokratie.<sup>76</sup> Der Posten des Special Advisers etablierte sich rasch als erste Karrierestufe für ambitionierte Nachwuchspolitiker. Zu jener Politprominenz, die ihren Aufstieg als Special Adviser startete, zählten u. a. Margaret Beckett, Jack Straw, David und Ed Miliband, David Cameron und George Osborne.<sup>77</sup>

Den eigentlichen Durchbruch erlebte das Konzept jedoch erst mit dem Regierungsantritt von Tony Blair und ›New Labour‹ 1997. Wie schon 1964 und 1979 bestätigte sich auch 1997, dass die Vorbehalte einer neuen Regierung gegenüber dem Civil Service umso größer ausfielen, je länger die Partei zuvor in der Opposition gewesen war. Unter Blair wurde die Zahl der Special Adviser gleich zu Beginn von 34 auf 73 mehr als verdoppelt, allein in Downing Street stieg ihre Zahl von vorher 8 auf 18. Mit Jonathan Powell als *Downing Street Chief of Staff* und Alastair Campbell als *Press Secretary* erhielten zudem erstmals Special Adviser Weisungsbefugnis gegenüber Civil Servants.<sup>78</sup> Die massive Aufstockung war vor allem einer Neugewichtung der Medienkommunikation unter ›New Labour‹ geschuldet. Fast die Hälfte der Special Adviser unter Blair war mit Public Relations beschäftigt. Um die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung besser in ihre politische Strategie einzubinden, wurden die Pressestellen sämtlicher Departments direkt Campbell in Downing Street unterstellt. Der Verlautbarungston regierungsamtlicher Mitteilungen sollte einem politisch werbenden Tenor weichen. 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‹ den bürokratischen Apparat für das Medienzeitalter des 21. Jahrhunderts fit machen.<sup>79</sup>

Ungeachtet der drei beachtlichen Wahlsiege von ›New Labour‹ ist zu fragen, ob dieser Politikansatz der Regierung Blair nicht insgesamt mehr geschadet als genützt hat. Die zirkuläre Logik, den Medien die Modernität der Regierung durch die Modernität ihrer Medienarbeit zu demonstrieren, führte rasch einen Eindruck von »mehr Schein als Sein« herbei. Trotz ihrer ›24/7‹-Medienkommunikation genossen Campbell und seine Spindoktoren bei den Korrespondenten in Westminster nie dasselbe Vertrauen wie zuvor die gewiss schwerfälligeren Pressestellen der Departments. Vor allem aber erreichte die Regierung Blair mit ihrer Vervielfachung der Special Adviser genau das Gegenteil der angestrebten homogenen Öffentlichkeitsarbeit. Da alle Special Adviser in erster Linie für ihre eigenen Minister warben und dafür ihre Netzwerke pflegten, wurden quasi alle Regierungsjunta in Windeseile ›durchgestochen‹. Vor allem über den endlosen Grabenkrieg zwischen Blair und dem *Chancellor of the Exchequer*, Gordon Brown, war die Öffentlichkeit dank des *media spin* ihrer konkurrierenden Beraterteams stets gut unterrichtet. Paradoerweise kehrte mit den Special Advisern auch die Amateurkultur durch die Hintertür zurück nach Whitehall. Hatte der Civil Service seit den Fulton-Reformen der

76 Vgl. *Hoskyns*, Whitehall and Westminster, insb. S. 145 ff.

77 Vgl. *Max Goplerud*, The First Time Is (Mostly) the Charm. Special Advisers as Parliamentary Candidates and Members of Parliament, in: *Parliamentary Affairs* 68, 2013, S. 332–351.

78 Vgl. *Yong*, Special Advisers and British Government, S. 24.

79 Vgl. *Peter Waller*, Special Advisers and Communications, in: *Yong/Hazell*, Special Advisers, S. 111–127.

1960er-Jahre einiges getan, um Fachspezialisten (insbesondere Ökonomen) den Weg zu ebnen, waren die Special Adviser typischerweise wieder Generalisten.<sup>80</sup>

Zeitgemäß transformierte der TV-Produzent Armando Iannucci 2005 für die BBC das Narrativ von »Yes Minister« in eine Satireserie über Special Adviser. Im Mittelpunkt von »The Thick of It« stand die (erkennbar Alastair Campbell nachempfundene) Figur Malcolm Tucker, der als hyperaggressiver Spindoktor durch die gläsernen Großraumbüros im Whitehall der 2000er-Jahre tobt und Minister und Civil Servants gleichermaßen terrorisiert. Dabei haben auch die Special Adviser keineswegs das Heft des Handelns in der Hand, sondern hetzen rund um die Uhr den Ereignissen hinterher, die die Medien ihnen setzen. »Yes Minister« hatte die Herrschaftsfrage dahin gehend beantwortet, dass der Civil Service herrschte, egal wen die Wähler wählten. »The Thick of It« gab die viel beunruhigendere Antwort, dass niemand mehr herrschte. Alle waren nur noch Getriebene in einem absoluten Chaos, für das die Serie den Neologismus »Omnishambles« prägte.<sup>81</sup>

Rückblickend lässt sich der Gedanke schwer vermeiden, dass die Autoren von »The Thick of It« in den 2000er-Jahren beängstigend realitätsnah die politische Szenerie eine Dekade später vorausgeahnt haben. Das Brexit-Referendum, das Großbritannien im Juni 2016 für mehrere Jahre ins politische Chaos stürzte, war ursprünglich eine Ausgeburt egoistischer Machtspiele der widerstreitenden Strategen und Spindoktoren im Parteiapparat der Conservative Party.<sup>82</sup> 2014 hatte Dominic Cummings, damals Special Adviser des euroskeptischen Ministers Michael Gove, noch versucht, Assoziationen zu »Yes Minister« zu wecken, als er über den proeuropäischen Premierminister David Cameron lästerte, dieser stehe völlig unter dem Einfluss seines *Cabinet Secretary* Jeremy Heywood: »Heywood is more important than anyone in the Cabinet [...]. He sits right next to the Prime Minister. He has him completely by the balls and Cameron does not do anything without Heywood's permission.«<sup>83</sup>

In der Sache hätte Cummings nicht falscher liegen können. Hätte Heywood derartigen Einfluss auf seinen Premierminister gehabt, so hätte dieser die Hochrisikostategie des Brexit-Referendums vermutlich niemals gewählt.<sup>84</sup> 2014 hatte sich Cameron noch mit der Bemerkung gütlich getan, es gebe offenbar »a path from special adviser to career psychopath«.<sup>85</sup> Zwei Jahre später aber hat Cummings als Kampagnenleiter von »Vote Leave« Camerons politische Karriere beerdigt.

Den Civil Service stellte das erfolgreiche Brexit-Referendum vor die undankbare Herausforderung, den von »Vox populi« mit knapper Mehrheit getroffenen Austrittsbeschluss aufwendig zu implementieren, obwohl alle ihm verfügbare Expertise auf die Schädlichkeit dieses Weges hinwies. Der Labour-Politiker Andrew Adonis (selbst

80 Vgl. ebd., S. 119 ff.

81 Vgl. *Steven Fielding*, *A State of Play. British Politics on Screen, Stage and Page*, from Anthony Trollope to *The Thick of It*, London/New Delhi etc. 2014, S. 257–263.

82 Vgl. dazu eindrücklich *Tim Shipman*, *All Out War. The Full Story of Brexit*, London 2016.

83 *Patrick Wintour*, *Cabinet Secretary has David Cameron »by the balls«, says former Tory Adviser*, in: *The Guardian*, 19.11.2014.

84 Vgl. dazu jetzt: *Suzanne Heywood*, *What Does Jeremy Think? Jeremy Heywood and the Making of Modern Britain*, London 2020.

85 *Rowena Mason*, *PM Backs Michael Gove but Suggests Former Aide Was a »Career Psychopath«*, in: *The Guardian*, 18.6.2014.

ein ehemaliger Special Adviser der Regierung Blair) behauptete im Dezember 2017, die Stimmung an maßgeblichen Stellen im Treasury und im Foreign Office gleiche einer Art »Government-in-exile«:

»There is very low morale in Whitehall because almost no civil servants agree with the policy of the Government. I do not think there has ever been a period when the Civil Service had been more disaffected with the Government it serves. I do not know a single senior civil servant who thinks that Brexit is the right policy, and those that are responsible for negotiating it are in a desperate and constant argument with the Government over the need to minimise the damage [...].«<sup>86</sup>

Deutlicher als in der Brexit-Krise hätte nicht demonstriert werden können, dass die Verwaltungselite eines demokratischen Gemeinwesens nur höchst eingeschränkt als eine Machelite fungiert. Trotz ihrer vitalen Leistungen für den Staatsapparat hat sie nur soweit konkreten Einfluss auf den politischen Prozess, als sie einen Grundkonsens mit der politischen Elite aufrechterhalten kann. Löst sich dieser Konsens auf, gerät die Verwaltung politisch ins Abseits.

Der Antritt der Regierung Boris Johnson und der Einzug von Dominic Cummings als Senior Political Adviser des neuen Premierministers in No. 10 Downing Street im Juli 2019 hatten vor diesem Hintergrund etwas von einer feindlichen Übernahme. In einem beispiellosen Bruch mit dem Permanenzprinzip des Civil Service wurden in den folgenden Monaten reihenweise hochrangige Ministeriale – darunter der *Cabinet Secretary*, vier weitere *Permanent Secretaries* und der *Treasury Solicitor* (der ranghöchste Rechtsberater der Regierung) – aus dem Amt gedrängt. Insider berichteten von einem Klima der Einschüchterung. Eine der Hauptfunktionen des Civil Service, »*speaking truth to power*«, werde systematisch verunmöglicht. Währenddessen erging sich Cummings in Andeutungen über eine von ihm selbst konzipierte, tief greifende Civil-Service-Reform, bei der (wieder einmal!) der Typus des Bürokraten durch einen kreativen Managertypus abgelöst werden sollte. Die Dominanz der ›Oxbridge‹-Bildungselite sollte durch »weirdos and misfits with odd skills« aufgebrochen werden.<sup>87</sup> Im November 2020 musste Cummings Downing Street allerdings schon wieder verlassen, gestolpert offenbar über eine Intrige konkurrierender Special Adviser.<sup>88</sup>

86 *Toby Helm*, Adonis on Brexit: »No Mandarin Backs May. Government Has Broken down«, in: *The Observer*, 31.12.2017.

87 *Rajeev Syal*, Dominic Cummings Calls for »Weirdos and Misfits« for No 10 Jobs, in: *The Guardian*, 3.1.2020; *ders.*, The Growing List of Civil Servants Frozen out while Johnson's Ministers Remain, in: *The Guardian*, 27.8.2020; »*The Civil Servant*« [Anonymus], The Rogue Civil Service Tweet Spoke for Most of Us, in: *The Guardian*, 26.5.2020; *Sebastian Pane/George Parker*, The Smashing of the British State, in: *FT Magazine*, 8.10.2020.

88 *Simon Murphy*, Dominic Cummings and Lee Cain Departure: What Really Happened, in: *The Guardian*, 16.11.2020.

## Fazit – Der Civil Service und das Ende des ›Establishments‹

Im Augenblick also scheinen die Zeichen auf eine leichte Entspannung der politischen Konfliktlage in Großbritannien zu deuten. Wie lange der Augenblick anhält und ob er noch die Drucklegung dieses Textes erlebt, ist ungewiss. Fest steht indes schon jetzt, dass die Brexit-Krise eine tiefe Kluft des Misstrauens zwischen Ministerialbürokratie und politischer Klasse offenbart hat. Der viel beschworene Einfluss des Civil Service scheint auf einem Tiefpunkt angekommen zu sein. Zugleich hat dieser Niedergang offenbar ein Vakuum hinterlassen und das politische System Großbritanniens tendenziell destabilisiert. Doch hat der vorliegende Aufsatz auch gezeigt, dass diese Entwicklung älter ist als das Referendum von Juni 2016. Im Gegenteil spricht einiges dafür, die Brexit-Krise zumindest partiell bereits als die Folge einer jahrzehntelangen Schwächung von Whitehall gegenüber Westminster zu lesen. Mindestens vier miteinander verschränkte Entwicklungen konnten herausgearbeitet werden.

Erstens war der relative Abstieg des Civil Service die Folge einer Serie von Verwaltungsreformen seit dem Fulton-Report von 1968. Am Ausgangspunkt dieser Entwicklung stand die Kritik am Civil Service im Establishment-Diskurs der späten 1950er-Jahre. Seither waren alle Ideen zur Reform des Civil Service von dem Motiv getragen, die vermeintlich verkrusteten Strukturen in Whitehall durch eine moderne Managementkultur abzulösen. Tatsächlich aber hat die nicht enden wollende Kette immer neuer Reformen vor allem eine Zergliederung des Civil Service als institutionelle Einheit bewirkt. Die bestimmenden Strukturmerkmale des Dienstes in seiner ›klassischen‹ Phase von den 1920er-Jahren bis Mitte der 1950er-Jahre wurden spätestens in der Ära Thatcher/Major durch ein Wirrwarr an Executive Agencies und ›Delivery Units‹ abgelöst. Mittelbar führte das auch zur weitgehenden Auflösung der korporativen Identität des Civil Service.

Freilich wird man, zweitens, aufpassen müssen, als Maßstab bei dieser Bilanz nicht allzu umstandslos das idealisierte Selbstbild der Ministerialbürokratie anzulegen, wie es etwa Warren Fisher und Edward Bridges in der ›klassischen‹ Phase zeichneten. Der gerühmte *esprit des corps* des Civil Service etwa war immer ein Stück weit ein Mythos gewesen. Schon in der Zwischenkriegszeit diente er nicht zuletzt der Verschleierung der sozialen Exklusivität der *Administrative Grades* (inklusive ihrer patriarchalischen Struktur). Insoweit die korporative Identität auf einer distinkten Bildungskultur beruhte, hatten sich ihre Voraussetzungen schon in den 1960er-Jahren weitgehend erledigt. Dennoch, was auch immer gegen die Amateurkultur in Whitehall gesagt werden konnte – mit der Figur des humanistischen *good all-rounder* kam der Ministerialbürokratie ein Selbstbild abhanden, das weder die technokratische Figur des Experten noch später die neoliberale Managerfigur adäquat ersetzen konnten.

Was drittens die politische Rolle des Civil Service betraf, so war die Selbstherrlichkeit, mit der Bridges noch 1950 eine stille Lenkung der Minister durch die Ministerialen propagiert hatte, spätestens mit dem Aufsehen um die »Crossman Diaries« 1975 passé. Seither war die Arbeitsbeziehung zwischen den *unelected officials* und den Politikern stets mit dem Verdacht belastet, die Ministerialen könnten ihre überlegene Kenntnis des Apparats ausnutzen, um politische Veränderungen auszu-

bremsen. Von Tony Benn über Thatcher bis zu Blair breitete sich das Misstrauen gegen den Dienst von den Rändern in die Mitte der politischen Klasse aus. Die Antwort der Politik auf das vermeintliche Problem bestand in der Etablierung einer Gegenelite in Form der Special Adviser. Mit den parteipolitischen Beratern wurden jedoch auch die innerparteilichen Konkurrenzen in den Staatsapparat hineingetragen. Diese Kultur des ständigen Infigting aller gegen alle – das »Omnishambles« – war die ideale Brutstätte für die Brexit-Strategen und ihren »All out war« (Tim Shipman).

Viertens schließlich kann gar nicht genug betont werden, wie sehr es vor allem die öffentlichen Debatten um den Civil Service waren, die alle diese Entwicklungen seit den 1950er-Jahren antrieben und miteinander verschränkten. So gesehen war die neue Antastbarkeit der Ministerialbürokratie indirekt auch ein Zeichen für die zunehmende Demokratisierung der politischen Kultur. Die Elitekritik hatte also konkrete Rückwirkungen auf die reale Struktur und den realen Handlungsspielraum dieser Funktionselite. Dabei war es von sekundärer Bedeutung, bis zu welchem Grad die von C. P. Snow bis Armando Iannucci gezeichneten Bilder Zerrbilder waren. Vielmehr konnte gerade aus der medialen Verfestigung überkommener Stereotype echter Veränderungsdruck erwachsen. Nichts macht das deutlicher als der Massenerfolg von »Yes Minister«. Nicht nur verstärkte die populäre Satire die politische Legitimation der Regierung Thatcher für ihre strukturverändernden Eingriffe. Die Fernsehserie hatte auch einen anhaltend verunsichernden Effekt auf die Ministerialen selbst, die fortan peinlich darauf bedacht waren, nicht durch zu viel Bedenkenträgertum das Negativklischee zu bestätigen. »We became afraid to say ›No, Minister‹«, gestand ein anonymes Permanent Secretary.<sup>89</sup>

In der Summe führten die beschriebenen Prozesse einen so gravierenden Reputationsverlust des britischen Civil Service herbei, dass dieser heute nur noch begrenzt in der Lage zu sein scheint, die Rolle einer »strategic elite« (Suzanne Keller) auszufüllen. Für politische Lenkungsaufgaben mangelt es dem Civil Service an institutioneller Einheit und entsprechender Unabhängigkeit. Eine Machtelite stellt er so schwerlich noch dar. Ebenso wenig bildet die höhere Ministerialbürokratie noch eine kohärente Sozialelite. Für die Attraktivität des Dienstes als Arbeitsplatz waren schon immer Faktoren wie Kündigungsschutz und Pensionsberechtigung höher zu veranschlagen als die Entlohnung selbst. In der neoliberalen Ära seit den 1980er-Jahren wurden die Verdienstunterschiede zur Privatwirtschaft jedoch endgültig zu groß, als dass sie noch glaubhaft durch Dienstethos zu überbrücken gewesen wären. Ein Unternehmer äußerte 2018 nur noch beißenden Spott über die Idee, »that you can get civil servants who are paid a fraction of the money that you could earn in industry, somehow making better judgements than industry. It's nonsense.«<sup>90</sup> Mit der Idee einer Leistungselite der »most promising young men of the day« (Northcote-Trevelyan) ging dem Civil Service indes auch seiner Rolle als Wertelite mit gesellschaftlichem Vorbildcharakter verloren.

In Bezug auf das Verhältnis von Elitefunktion und Elitekritik kommt dieser Text also zu einem eher beunruhigenden Fazit. Was im letzten Drittel des 20. Jahrhun-

89 Zit. nach: *Anthony King*, *Who Governs Britain?*, [London] 2015, S. 196.

90 Zit. nach: *Davis*, *Reckless Opportunists*, S. 14 f.

derts als elitekritischer Diskurs über das Demokratiedefizit der Staatsverwaltung begonnen hatte, mündete im frühen 21. Jahrhundert in eine virulente Funktionskrise der Ministerialbürokratie und einen bedenklichen Kontrollverlust innerhalb des politischen Systems. Noch beschädigter als die Funktionselite selbst erscheint indes das an ihr so oft exemplifizierte Establishment-Narrativ. Owen Jones' Fantasie von 2014 eines impliziten Bundes der gesellschaftlichen Führungseliten zur manipulativen Lenkung des Staates jenseits des Volkswillens überzeugt heute noch weniger als damals. Der Politikwissenschaftler Aeron Davis hat 2018 die gegenteilige These eines »End of the Establishment« aufgestellt.<sup>91</sup> In der Tat, in der Brexit-Krise schienen die britischen Eliten in radikal opponierende Lager zu zerfallen. Während Wirtschaft und Finanzwelt hilflos zusehen mussten, wie ausgerechnet die Conservative Party das Land aus ihrem wichtigsten Markt (dem EU-Binnenmarkt) herausführte, leisteten sich die proeuropäischen Kräfte im *hung parliament* von 2017 eine allseitige Blockade. Statt »managed democracy« (Owen Jones) nur »Omnishambles« (Armando Iannucci).

Kann es sein, dass die liberale Demokratie zu ihrem Schutz und ihrer Fortentwicklung im 21. Jahrhundert nicht allein eines Mehrs an Partizipation, sondern nicht zuletzt auch eines erneuerten Bewusstseins für die stabilisierende Wirkung von Funktionseliten bedarf?

---

91 Ebd.