

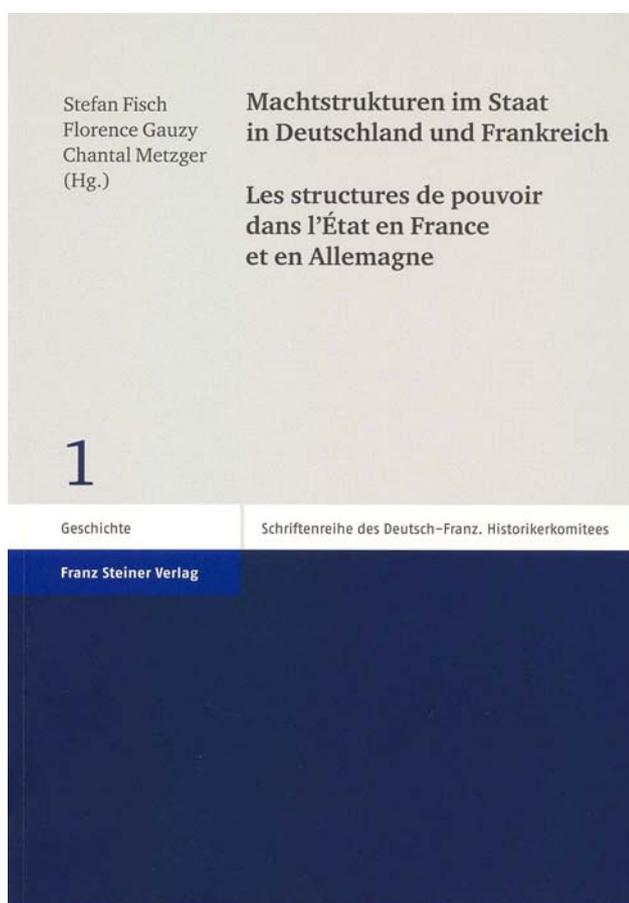


Artikel

Heinen, Armin: Les Cabinets. Formen der Politik im interkulturellen deutsch-französischen Vergleich. In: Themenportal Europäische Geschichte (2007), URL: <http://www.europa.clio-online.de/2007/Article=240>.

Die Druckversion des Artikels findet sich in:

Stefan Fisch, Florence Gauzy, Chantal Metzger (Hgg.): Machtstrukturen im Staat in Deutschland und Frankreich. Les structures de pouvoir dans l'État en France et en Allemagne. Stuttgart: Franz Steiner Verlag 2007, S. 118-127.



LES CABINETS. FORMEN DER POLITIK IM INTERKULTURELLEN DEUTSCH-FRANZÖSISCHEN VERGLEICH

Armin Heinen

Für die Ministerialkabinette des französischen Regierungssystems gibt es auf deutscher Seite kein Äquivalent. Der Aufsatz untersucht die Ausbildung der persönlichen Beratungs- und Kontrollstäbe der französischen Minister seit dem 19. Jahrhundert. Die Kabinette werden als spezifische Institutionen der politischen Kultur Frankreichs in der Moderne gedeutet, als Folge des doppelten Gegensatzpaares von Zentralismus und lokalen Honoratiorengruppen, von Administration und Regierung. In den letzten Jahren hat sich das französische Regierungssystem den medial vermittelten westeuropäischen Verhandlungsdemokratien angenähert. Dementsprechend haben die Kabinette an Bedeutung verloren. Überraschenderweise erweisen sie sich jedoch auf europäischer Ebene, im System der europäischen „Mehrebenendemokratie“, als höchst funktional.

Il n'existe pas d'équivalent allemand aux cabinets ministériels français. Ceux-ci font l'objet de la présente contribution. L'auteur, qui suit leur constitution depuis la fin du 19^{ème} siècle, voit dans ces équipes de conseillers et collaborateurs réunis autour des ministres une institution spécifique de la culture politique française à l'époque moderne, conséquence de la double opposition entre centralisme et notables locaux d'une part, entre administration et gouvernement de l'autre. Au cours des dernières années, le système gouvernemental français s'est rapproché du mode de fonctionnement des démocraties de négociation ouest-européennes caractérisées par le rôle central qu'y joue la communication. En conséquence, les cabinets ont perdu de leur importance. Il est néanmoins surprenant de constater qu'au niveau européen, dans le cadre de la démocratie à plusieurs échelons, ils s'avèrent, en revanche, extrêmement efficaces.

Es gibt Begriffe, die lassen sich nicht aus dem Französischen ins Deutsche übersetzen. Der Begriff *cabinet ministériel* gehört dazu. *Cabinet ministériel* in der Wortbedeutung von „Regierung“ bereitet kaum Schwierigkeiten, aber *cabinet ministériel* im Sinne von Stabsstelle, persönlichem Büro oder Gruppe der persönlichen Mitarbeiter eines Ministers bleibt im Deutschen ohne wirkliche Entsprechung. Mit dem Minister oder dem Staatssekretär kommen in Frankreich sein Kabinettsdirektor, sein Kabinettschef, seine *conseillers techniques*, sein *attaché de presse*, sein *attaché parlementaire* und einige andere an die Regierung. Sie besetzen die luxuriösen Räume in der Nähe des Ministerbüros und haben weit mehr Einfluss als Mitglieder gewöhnlicher Beratergremien. Als *institution coutumière* gelten die *cabinets ministériels* in der einschlägigen Literatur zur französischen Verwaltungslehre als Ausdruck der *exceptionnalité française*.¹ Von

1 Quermonne, Jean-Louis, La ‚mise en examen‘ des cabinets ministériels, in: Pouvoirs 68 (1994), S. 62.

„*nos curieux cabinets ministériels*“² ist die Rede, „*si typique de l'administration française*“.³ Dabei gibt es Kabinette durchaus auch in Italien oder Belgien, aber eben nicht in dieser Form wie wir sie in Frankreich finden. „*Ils y exercent une prépondérance sans équivalent à l'étranger*“, hat Jean Louis Quermonne den Sachverhalt beschrieben.⁴

Sieht man einmal von einer maschinenschriftlichen Habilitationsschrift aus den sechziger Jahren ab⁵, so sind die französischen Ministerialkabinette in Deutschland kaum thematisiert worden.⁶ Im englischsprachigen Raum sieht es etwas besser aus⁷, doch selbst für Frankreich hat jüngst Christian Bigaut⁸ sein einschlägiges Handbuch mit der Beobachtung eingeleitet, dass die *cabinets ministériels* bislang selten systematisch untersucht worden seien. Dafür gibt es gute Gründe:

1. der geringe Grad formaler Reglementierung: kein Kabinett gleicht dem anderen;
2. die Bedeutung mündlicher Verhandlungen: der wichtigste Teil der Arbeit besteht aus Diskussionen, Sitzungen, Unterredungen, Telefonaten, die in der Regel unzulänglich dokumentiert sind;
3. die bis in die siebziger Jahre hinein reichende Praxis, wonach Kabinettsunterlagen dem Minister gehörten oder seinen Mitarbeitern und deshalb in den staatlichen Archiven nur selten zu finden waren.

Dennoch wäre es falsch, von einer *terra incognita* zu sprechen. Es gibt eine durchaus ansehnliche Literatur aus soziologischer und verwaltungswissenschaftlicher Sicht. Dabei stehen zwei Fragen im Mittelpunkt, zum einen die für Frankreich so typische Form der Elitenrekrutierung, zum anderen die Funktion der Kabinette im politischen Entscheidungsprozess. Der formal auf Chancengleichheit abhebende *concours* für die *grandes écoles* und die faktische soziale Erblichkeit administrativer Führungspositionen, die Kooptation junger Führungskräfte in den ministeriellen Mitarbeiterstab, ihre politische Sozialisation in den Kabinetten, die Karrieresprünge, die sie erwarten können, all dies machen die Kabinette zu bevor-

2 Fougère, Louis, Introduction, in: Antoine, Michael (Hg.), *Origines et histoire des cabinets des ministres en France*, Genf 1975, S. 2.

3 Burdeau, François, *Histoire de l'administration française. Du 18^{ème} au 20^{ème} siècle*, 2. Aufl., Paris 1994, S. 258.

4 Quermonne (Anm. 1), S. 258; vgl. auch Siedentopf, Heinrich, *Regierungsführung und Ressortführung in Frankreich. Zur Organisation und Funktion der Cabinets ministériels*, Habilitationsschrift masch., Speyer 1970, S. 20ff.

5 Siedentopf (Anm. 4).

6 Frisch, Alfred, *Techniker der Macht. Ministerkabinette – Instrumente der Cohabitation*, in: *Dokumente* 42 (1986), S. 305–308.

7 Searls, Ella, *The fragmented French executive. Ministerial cabinets in the Fifth Republic*, in: *West European Politics* 1 (1978), S. 161ff.; Dies., *Ministerial ‚cabinets‘ and elite theory*, in: Jahr, Jolyon (Hg.), *Elites in France. Origins, reproduction and power*, London 1981, S. 162ff.; Mény, Yves; Knapp, Andrew, *Government and politics in Western Europe. Britain, France, Italy, Germany*, Oxford 1990.

8 Bigaut, Christian, *Les cabinets ministériels*, Paris 1997, S. 11; vgl. Schrameck, Olivier, *Les cabinets ministériels*, Paris 1995, S. 2.

zugten Untersuchungsfeldern für die Eliteforschung. Dabei interessiert vor allem, inwieweit Regimewechsel das Muster der Elitenrekrutierung änderten. Wie die Studien von René Rémond⁹, Monique Dagnaud und Dominique Mehl¹⁰ sowie von Pierre Mathiot und Frédéric Sawicki¹¹ gezeigt haben, blieben die Auswirkungen auf die Elitenzirkulation gering.

Aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht steht die Funktion der Kabinette innerhalb des politischen Systems im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Positiv hervorgehoben werden die Abschottung der Verwaltung gegenüber politischen Einflüssen von außen, die Koordinierungsfunktion, die Kontrolle der Administration durch das Kabinett und der Schutz des Ministers durch unabhängige Bewertung politischer Vorgänge seitens Vertrauter. Als negativ gelten der Vorrang kurzfristiger vor langfristigen Entscheidungsgesichtspunkten, die Demotivation der Verwaltung, weil ihr Verantwortung genommen wird und sie keinen direkten Zugang zum Minister hat, das Umgehen normaler Verwaltungswege, die mangelnde Transparenz und die fehlende Legitimation des Handelns der Kabinettsmitglieder.¹²

Die Kabinette stehen in der Kritik, sei es, weil sie die sozialen Verhärtungen der französischen Gesellschaft spiegeln und reproduzieren, sei es, weil sie als Zeichen illegitimer Einflüsse auf den politischen Entscheidungsprozess gelten. Jacques Chirac, selbst ENA-Absolvente und 1962 *chargé de mission* im *cabinet Pompidou* (damals Premierminister), hat im Wahlkampf 1995 die Kritik an den Kabinetten scharf artikuliert: „*Si les Français parlent avec dérision des hommes politiques, c'est parce qu'ils ont l'impression qu'ils n'exercent pas la réalité du pouvoir*“. Die Macht befinde sich „*dans un réseau de hauts fonctionnaires qui appartiennent généralement à des cabinets ministériels, qui prennent ensemble les décisions et sont allergiques à toutes réformes*“.¹³

Die Entwicklung der französischen Ministerialkabinette aus bewusst deutscher Sicht zu schildern, bietet die Chance, einfache Fragen zu stellen, schließt indes zugleich die Gefahr ein, kulturellen Missverständnissen zu unterliegen. Im Folgenden soll eine erste Bestandsaufnahme gewagt werden durch Blick in die einschlägige Literatur und Auswertung sozialwissenschaftlicher Forschungen der letzten Jahre. Es wird eher ein tastender Versuch, eine für deutsche Verhältnisse fremdartige Institution zu verstehen angestrebt, als eine handfeste Darstellung zu den französischen Ministerialkabinetten.¹⁴ Zunächst werde ich den Strukturwandel

9 Rémond, René u.a., Quarante ans de cabinets ministériels. De Léon Blum à Georges Pompidou, Paris 1982, S. 234.

10 Dagnaud, Monique; Mehl, Dominique, *L'élite rose*, 2. Aufl., Paris 1988, S. 10ff.

11 Mathiot, Pierre; Sawicki, Frédéric, Les membres des cabinets ministériels socialistes en France, 1981–1993. Recrutement et reconversion, in: *Revue française de science politique* 49 (1999), S. 3–29, 231–264.

12 Quermonne (Anm. 1); Bigaut (Anm. 8); Thuillier, Guy, *Les cabinets ministériels*, Paris 1982.

13 Jacques Chirac in einer Rede am 9. Januar 1995, zit. in Bigaut (Anm. 8), S. 18.

14 Stefan Fisch sieht im Begriff der „Verwaltungskultur“ die Chance, differierende Traditionen in Analogie zur politischen Kultur angemessen zu erfassen. Fisch, Stefan, *Verwaltungskulturen – geronnene Geschichte?*, in: *Die Verwaltung* 33 (2000), S. 303–323.

der Kabinette seit der Restauration aufzeigen, dann die Aufgaben der Ministerialkabinette in der V. Republik beleuchten. Es sollen Hypothesen formuliert werden, warum sich Kabinette in Frankreich herausgebildet haben, nicht aber in Deutschland oder England. Danach werde ich die Inszenierung der Macht durch die Kabinette betrachten, einen Aspekt, der in den bisherigen Studien vielleicht zu kurz kommt. Ein Blick auf die Kabinette in der Europäischen Kommission soll ergänzend die Anpassungsfähigkeit des Kabinettsystems aufzeigen und die gegenwärtige Krise der Kabinette herausarbeiten. Es wird zu zeigen sein, dass die *cabinets ministériels* in den letzten Jahren ihre *spécificité française* verloren haben. Sie sind eingebunden in ein mehrdimensionales politisches Verhandlungssystem, das ähnlich in Deutschland oder auf europäischer Ebene anzutreffen ist.

Kabinette im modernen Sinne bildeten sich in Frankreich in der Phase der Restauration aus, die nicht nur Rückschritt brachte, sondern auch Ansätze moderner parlamentarischer Staatlichkeit. Die Vielfalt der Verpflichtungen gegenüber Presse, Parlament und den lokalen Einflüssen zwang die Minister zu einem professionellen Management. Da die Administration weitgehend durch das napoleonische System geprägt war, indes nur eine partielle Säuberung erfolgen konnte, bedurfte es klarer Anleitung und Kontrolle von oben. Eine kleine Gruppe junger ambitionierter Vertrauter der Minister, zum Teil Funktionäre, zum Teil nicht, sollte politische Leitung, Beratung, Kontakte mit dem Parlament und Überwachung der Verwaltung sicherstellen.

Politische Ausdifferenzierung, die relative Distanz der Regierung zu den anderen politischen Institutionen und das Gegenüber von Administration und Politik standen also am Beginn der Ministerialkabinette, deren Mitglieder offiziell im *Almanach royal* genannt wurden.¹⁵ Im Zweiten Kaiserreich wurden die Kabinette zu wirklichen Machtzentren. Wenige, aber ausgewiesene Verwaltungsfachleute hielten die Administration in Trab, wirkten in geheimer Mission, überwachten die Personalpolitik und steuerten die Verbindungen zur Presse und zum Parlament.¹⁶ Unter autoritären Vorzeichen schwand die Distanz zwischen Regierung und Administration und wurden die Kabinette zu Schaltzentralen politischen Handelns. In moderner Terminologie könnte man von der herausragenden Rolle der Kabinette für den Output des politischen Systems sprechen, während Inputfunktionen deutlich zu kurz kamen.

Das änderte sich unter der Dritten Republik, denn erneut standen sich Politik und Administration, politische Klasse (Advokaten, Professoren) und Verwaltungsspitze (großbürgerliche Eliten) gegenüber. Die Ausweitung der Staatstätigkeit und die Ausdifferenzierung des politischen Systems verlangte nach Koordination, welche die klassisch hierarchisch organisierte Administration nicht leisten konnte und sollte. Abermals kontrollierten die Kabinettsmitglieder die Verwal-

15 Thuillier, Guy; Tulard, Jean, *Histoire de l'administration française*, Paris 1984, S. 31; Burdeau (Anm. 3), S. 258f.; Bigaut (Anm. 8), S. 44; Vidalence, Jean, *Les cabinets et entourages ministériels sous la Restauration*, in: Antoine (Anm. 2), S. 35; Tudesq, André-Jean, *Les chefs de cabinet sous la Monarchie de Juillet. L'exemple d'Alphonse Génie*, ebd. S. 49.

16 Burdeau (Anm. 3), S. 258f., Bigaut (Anm. 8), S. 46f.; Guiral, Pierre, *Les cabinets ministériels sous le second empire*, in: Antoine (Anm. 2), S. 55ff.

tung, verfolgten das Parlamentsleben, kümmerten sich um die Wahlinteressen der Minister und wirkten hinter den Kulissen. Die Zahl der Kabinettsmitglieder nahm zu.¹⁷ Ganz offen diente das Kabinett der politischen Sozialisation und der Rekrutierung verlässlichen Personals, wurde es zum Sprungbrett erfolgreicher Karrieren in Administration und Politik. Kein Wunder, dass um 1900 Kritik an dem Kabinettsystem laut wurde, an der großen Zahl der Mitarbeiter und an deren Privilegien.¹⁸ Das Finanzgesetz vom 14. Juli 1911 sowie das Ausführungsdekret vom 13. Februar 1912 sollten den immer größeren Umfang der Kabinette und deren Macht brechen.¹⁹ Letztlich blieben die Regelungen ohne Erfolg. Das System erhielt sich auch unter der IV. Republik, nur dass hier die Kabinette stärker denn zuvor als Clearingstellen zwischen Administration und Politik wirkten, weil fast nur noch hohe Funktionäre in die Kabinette berufen wurden. Häufige Regierungsumbildungen, der Einfluss der Parteien auf die Rekrutierung der Mitglieder der Ministerialkabinette, das starke Parlament schmälerten die Machtstellung der Kabinette, die nur wenige, zentrale Themen bearbeiten konnten.²⁰

Erst die frühe V. Republik gestaltete das Kabinettsystem in einer Weise aus, wie wir es heute kennen. Die politische Klasse verlor ihren Einfluss auf die Exekutive und wurde auf das Parlament abgedrängt. Regierung und Administration lagen in den Händen einer hohen Funktionärsschicht, die Modernisierung durch Staatsintervention anstrebte. Die Kabinette wurden zu Schaltzentren der Macht.²¹ Ein Kabinettsmitglied der V. Republik beschrieb deren gegenseitige Verzahnung und Bedeutung für die Entscheidungsfindung: *„L’Elysée fait le travail de Matignon, Matignon fait le travail des ministres, les cabinets des ministres font celui des directeurs.“*²²

Ein erstes Fazit führt zu der Beobachtung, dass das Kabinettsystem über zwei Jahrhunderte das politische System Frankreichs geprägt hat, weil es

1. sich flexibel den äußeren Rahmenbedingungen anpasste,
2. die Komplexität des politischen Prozesses abbildete wie kaum eine andere Institution,
3. die Position der Minister stärkte, deren Machtbasis nicht aus parteipolitischer Verankerung, sondern aus einem kompliziertem Netzwerk persönlicher Beziehungen resultierte,
4. die Mitarbeit im Kabinett für die sozialen Eliten höchst attraktiv war.

17 Birnbaum, Pierre, *Les sommets de l’État. Essai sur l’élite du pouvoir en France*, Paris 1994, S. 45ff.; Burdeau (Anm. 3), S. 259; Thuillier; Tulard (Anm. 15), S. 64; Bigaut (Anm. 8), S. 48–50.

18 Bigaut (Anm. 8), S. 15. Zur Geschichte der Ministerialkabinette s.a. Siedentopf (Anm. 4), S. 389ff.

19 Bigaut (Anm. 8), S. 198ff., Siedentopf (Anm. 4), S. 400ff.

20 Birnbaum (Anm. 17), S. 48ff.; Thuillier (Anm. 12), S. 13; Frichement, Marie-José, *Le fonctionnement*, in: Rémond (Anm. 9), S. 161.

21 Thuillier (Anm. 12), S. 13ff.; Birnbaum (Anm. 17), S. 77, 94ff.; Bigaut (Anm. 8), S. 13, 31; Berstein, Serge, *La France de l’expansion*, Bd. 1: *La République gaullienne, 1958–1969*, Paris 1989, S. 14, 88f.

22 Azéma, Jean-Pierre, *Le poids du politique*, in: Rémond (Anm. 9), S. 232.

Damit ist die Frage aufgeworfen, warum sich in Frankreich das Kabinettsystem ausgebildet hat, nicht jedoch in England und Deutschland. Viele Gründe waren dafür verantwortlich:

1. Der Zentralismus machte die Herausbildung gesonderter Instanzen zur politischen Bewertung notwendig, die in stärker gegliederten Systemen aus dem Gegen- und Miteinander konkurrierender Machttträger erfolgt.
2. Die strukturelle Legitimationsschwäche der Pariser Zentrale konnte durch autorisierte und kompetente Stellvertretung jenseits bürokratischer Strukturen aufgefangen werden. Kabinettsmitglieder symbolisierten und symbolisieren bei ihren Reisen die Präsenz des Ministers vor Ort.
3. Generell ist Politik in Frankreich vergleichsweise personenorientiert. So mochte die Herausbildung eines festen Mitarbeiterstabs vollkommen natürlich scheinen.
4. Louis Fougère hat darauf hingewiesen, dass die französische politische Kultur Partizipation, das fachübergreifende Arbeiten im Team und die freie Kommunikation vergleichsweise wenig honoriere. Das französische Verwaltungssystem ist tatsächlich stark hierarchisch strukturiert und zudem vielfach in sich gegliedert. Die Aufspaltung der höheren Beamtenschaft in mehr als hundert verschiedene, deutlich voneinander abgeschottete Funktionärs-Corps verdeutlicht die Problematik.²³ Das politische System bedarf so spezifischer organisatorischer Arrangements, welche fachübergreifende Zusammenarbeit sicherstellen. Die Kabinette sind aus dieser Sicht als notwendiger institutioneller Ausgleich der spezifischen politischen Kultur Frankreichs zu deuten.
5. Zahlreiche Regimewechsel zwangen immer wieder zur Kooperation mit einer Administration, von der politische Loyalität nur bedingt eingefordert werden konnte und sollte. Es waren die Kabinette mit ihren Fachkenntnissen, die unter diesen Umständen den Vorrang der Politik sicherstellten.²⁴

Der Vergleich mit England verweist auf die dort viel ausgeprägtere Kontinuität des politischen Systems, die bewusste politische Neutralität des Beamtenapparats und den vergleichsweise starken Einfluss der Parteien. Für Deutschland stand die Loyalität der Beamtenschaft nie in Frage. Die Ernennung politischer Beamter sicherte unmittelbaren Zugriff auf den Verwaltungsapparat. Elitehochschulen wie in Frankreich blieben dem deutschen Bildungsideal fremd. Eine Mitarbeitergruppe junger, kaum vierzigjähriger Technokraten und Vertrauter hätte sich gegenüber dem Beamtenapparat schwerlich durchsetzen können. Die relativ starke Stellung des Kanzlers und die tragende Rolle der Volksparteien für den Entscheidungsprozess nach 1949 erschwerten zudem die Ausbildung von Institutionen, die in irgendeiner Weise den französischen Ministerialkabinetten ähnlich gewesen wären. Ella Ritchie hat ergänzend darauf verwiesen, dass die deutschen

23 Fougère (Anm. 2), S. 2f.; Schröter, Eckhart; Wollmann, Hellmut, Verwaltung – Öffentlicher Dienst, in: Picht, Robert (Hg.), *Fremde – Freunde. Deutsche und Franzosen vor dem 21. Jahrhundert*, München 1997, S. 183.

24 Mény; Knapp (Anm. 7), S. 244; Thuillier (Anm. 12), S. 17.

Minister in der Regel mehr technischen Sachverstand einbrächten als in Frankreich, wo das Politische überwiege.²⁵

Statistiken ermöglichen Einblick in sonst verhüllte Zusammenhänge und verdecken doch zugleich vielfach zentrale Sachverhalte. Monique Dagnaud und Dominique Mehl haben in ihrer Studie zu den Kabinetten der sozialistischen Regierungen nach 1981 zusammenfassendes Zahlenmaterial veröffentlicht. Demnach waren 60 Prozent der Kabinettsmitglieder jünger als 40 Jahre, rekrutierten sich 65 Prozent aus der Verwaltung, waren 48 Prozent Absolventen der ENA oder einer der anderen *grandes écoles*, stammten 50 Prozent aus Familien, die eindeutig der sozialen Elite Frankreichs zuzurechnen sind.²⁶ Tatsächlich ist das Rekrutierungsmuster für die Kabinette komplizierter als die reinen Zahlenwerte ausweisen. Familienbindungen spielen eine Rolle, Kabinettsmitglieder werden vom Staatspräsidenten oder dem Premierminister in die Kabinette der Minister delegiert, Parteiaffinität wird erwartet, Kontakte zu Gewerkschaften oder anderen Interessenverbänden, aber natürlich auch technischer Sachverstand und Kompetenz. Loyalität gegenüber dem Minister ist erforderlich, doch auch eine gewisse Unabhängigkeit. Letztlich spiegeln Kabinette die Komplexität moderner Gesellschaften durch Verzahnung persönlicher Beziehungen mit notwendiger politischer Abstimmung innerhalb der Regierung, Kontakt zum politischen Umfeld und erforderlichem Sachverstand. Erst hierdurch können Kabinette ihre Aufgaben der Koordination²⁷, Kontrolle der Verwaltung, politischen Bewertung, Innovation, vertraulichen Behandlung von Problemen und Darstellung der Politik gegenüber der Außenwelt erfüllen. Kabinette mit lediglich fünf Mitarbeitern gibt es seit Langem nicht mehr. Unter Pierre Bérégovoy arbeiteten 1992 in den Ministerialkabinetten mehr als 700 Personen, 428 *officiels*, 272 von den jeweiligen Ministerien abgeordnete Mitarbeiter (*officieux*) und dazu noch die sogenannten „clandestins“.²⁸

Richtig verstehen kann man die Struktur des französischen Kabinettsystems erst, wenn man die Inszenierung der Macht in die Analyse einbezieht. Dazu gehört das Privileg des direkten Zugangs zum Minister, der Zugriff auf geheime Konten, die Benutzung des Fuhrparks des Ministers und die Arbeit in einer luxuriösen Umgebung. Manches davon gilt auch für den persönlichen Referenten, den

25 Ritchie, Ella, The model of French ministerial cabinets in the early European Commission, in: Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte 4 (1992) S. 97.

26 Dagnaud; Mehl (Anm. 10), S. 356.

27 Allein Kabinettsmitglieder dürfen bei interministeriellen Sitzungen im Hôtel Matignon ihre Minister vertreten und sie tragen so die Hauptverantwortung für den Ausgleich unterschiedlicher politischer Zielsetzungen. Bigaut (Anm. 8), S. 58.

28 Bigaut (Anm. 8), S. 113ff. Die wirkliche Zahl der Kabinettsmitglieder eines Ministers lässt sich kaum exakt bestimmen. Siedentopf nennt das Beispiel eines Kabinetts im Finanzministerium, für das im Journal Officiel 19 Personen genannt waren, im Bulletin des Ministeriums indes 31. Der Deputierte Archidice behauptete 1946 über das Kabinett des Industrieministers Marcel Paul, dass dort heimlich 200 Personen beschäftigt seien. Siedentopf (Anm. 4), S. 447, 453. Olivier Schrameck vermutet Durchschnittszahlen von zwanzig bis dreißig Personen für einen Minister und von zehn bis zwanzig für einen Staatssekretär. Schrameck (Anm. 8), S. 27.

Pressesprecher oder den Leiter des Grundsatzreferats eines deutschen Ministers, und doch entwickelt das französische Kabinettsystem eine Aura herausgehobener Bedeutung, für die es im Deutschen kein Äquivalent gibt. Die Ausstattung eines französischen Ministerbüros übertrifft das nüchterne Fluidum eines deutschen Ministeriums um Längen. Die tatsächliche Machtfülle wird durch konkurrierende Mittel- oder Kommunalinstanzen kaum gebrochen. Wichtiger freilich ist das Fluidum einer als positiv wahrgenommenen Staatsmacht von zivilreligiöser Ausstrahlung, der in Deutschland die nüchterne Symbolik rationaler Verwaltung und hemdsärmeliger Bürgernähe entspricht. Jene, die in der Nähe des Ministers arbeiten, haben Anteil am Ritus der Machtausübung. Indem der Minister sich mit einer Schar von Eliteabsolventen umgibt, sichert er sich nicht allein Sachkompetenz, sondern zugleich symbolisches Kapital, das die Legitimität seines Handelns nach außen steigert. Die vermeintliche Chancengleichheit der *concours*, die effektive soziale Selektivität, der Anspruch auf eine umfassende Prägung der Schüler machen die *grandes écoles* zu Institutionen der Tradierung von Charisma, das sich in zweifelsfreier Kompetenz, Umgangsstil, Rhetorik sowie kultivierter, normgerechter Sprache äußert.²⁹ Die Kabinette als Sprungbretter sicherer Karrieremuster werden zu Orten der Faszination der Macht, indem sie nach innen den jungen Mitarbeitern Gestaltungsmöglichkeiten eröffnen und sie auf Führungspositionen vorbereiten und indem sie nach außen den Einfluss persönlichen Handelns bezeugen.

Wenn die Diagnose einer soziostrukturell aufgeladenen Elitekultur der Macht richtig ist, dann wird man nach den Folgen des Kabinettsystems für die deutsch-französischen Beziehungen fragen müssen. Insgesamt fehlt bislang eine Kulturgeschichte der politischen Unterredungen zwischen Paris und Bonn. Was indes der beschriebene Sachverhalt zu bedeuten vermag, wurde bei meinen Untersuchungen zur Saargeschichte nach 1945 deutlich. Die mangelnde Durchsetzungsfähigkeit saarländischer Politik gegenüber Paris hing auch mit der Inkompatibilität der Rekrutierungsmuster der verantwortlichen Regierungsvertreter zusammen: hier – also auf saarländischer Seite – der erfahrene preußische Offizier mit Juristenausbildung, dort – also auf französischer Seite – die jungen Schüler der *grandes écoles*. Darauf wird noch zurückzukommen sein.³⁰

Ein kurzer Blick auf die Geschichte der Kabinette bei der Hohen Behörde der EGKS und der Kommission der EWG und dann der EG und EU mag die Analyse vertiefen. Da das französische Verwaltungsmodell insgesamt als Vorbild für die europäischen Behörden diente, waren den Kommissaren auch Kabinette zugeordnet. Hallstein versuchte zwar nach deutschem Vorbild die Zahl der persönlichen Mitarbeiter auf zwei zu begrenzen. Durchsetzen konnte er sich mit seinem Anliegen letztlich nicht. Die Kabinette erfüllten die Funktion von Denkfabriken und Verbindungsstellen zur Verwaltung. Später, mit der vorrangigen Ernennung von

29 Vgl. hierzu Bourdieu, Pierre, *La noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris 1989.

30 Heinen, Armin, *Saarjahre. Politik und Wirtschaft im Saarland 1945–1955*, Stuttgart 1996, S. 521f.

Beratern derselben Nationalität wie die Kommissare, wurden die Kabinette zu Mittlern nationaler Interessen und standen im Gegensatz zu der sich ausdifferenzierenden und zunehmend selbstbewussteren Administration.³¹ Es war bezeichnenderweise Edith Cresson, die in Frankreich als Ministerpräsidentin bereits für eine bewusste Politisierung der Kabinette gesorgt hatte, die als Kommissarin die Krise des Brüsseler Kabinettsystems auslöste. Sie nutzte den ihr zur Verfügung stehenden persönlichen Apparat zu Gefälligkeiten gegenüber Bekannten. Der Vorwurf an die Kommission Santer lautete, dass die politische Spitze die Kontrolle über ihre Beamten verloren habe und zum Teil in Vetternwirtschaft abgeglitten sei.³²

Unter Prodi sollten Reformen die Schlagkraft der Brüsseler Verwaltung stärken. Doch der Versuch, die Administration mit der Koordination der Politik zu betrauen, schlug fehl. Nach kurzer Zeit bereits mussten die sogenannten „Kungelrunden der Kabinettschefs“ wieder für die notwendige Abstimmung unter den Kommissaren und das Ausfiltern wichtiger und unwichtiger Fragen sorgen.³³ Demgegenüber könnte sich jene Bestimmung als tragfähig erweisen, wonach mindestens drei Nationalitäten in den Kabinetten vertreten sein müssen. EU-Politik als Politik eines nicht-staatlichen, korporativen Akteurs erhält ihre Steuerungsfähigkeit entscheidend durch die Einbindung in Netzwerke.³⁴ Welche andere Institution als die Kabinette wären auf Seiten der Kommission geeignet, Gesprächspartner aus unterschiedlichen sozialen Bereichen und verschiedenen nationalen Kontexten zusammenzuführen und einen europäischen Dialog zu moderieren? Damit hätte sich erneut die spezifische Anpassungsfähigkeit des Systems der Ministerialkabinette an veränderte Umweltbedingungen erwiesen. Klare Laufbahnregelungen und scharfe Grenzen bei der Auswahl persönlicher Mitarbeiter sollen notwendigen Sachverstand sicherstellen und nach außen Kompetenz vermitteln. Freilich wird auch dann noch den EU-Kabinetten der für Frankreich so typische Mythos der Macht fehlen.

Allerdings hat sich in Frankreich selbst seit 1981 die Stellung der Kabinette deutlich verändert. Der Machtantritt der Sozialisten beschleunigte den Prozess, kann allerdings nicht als alleinige Ursache gelten. Gewiss setzte eine Politisierung der Kabinette ein, ein Ausgreifen des Parteienstaates, das auch unter den gaullistischen Regierungen anhielt.³⁵ Die Hochzeit der ENA-Mitarbeiter in den Kabinetten

31 Ritchie (Anm. 25); Cassese, Sabino; Cananea, Giacinto della, *The Commission of the European Economic Community. The administrative ramifications of its political development, 1957–1967*, in: *Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte* 4 (1992), S. 75ff.; Dietz, Wolfgang A.; Fabian, Barbara, *Das Räderwerk der Europäischen Kommission*, 3. Aufl., Bonn 1999, S. 53ff.

32 Handelsblatt, 26.01.2000.

33 Ebd., 27.01.2000.

34 Jachtenfuchs, Markus; Kohler-Koch, Beate, *Regieren im dynamischen Mehrebenensystem*, in: Dies. (Hg.), *Europäische Integration*, Opladen 1996, S. 23f.

35 Dagnaud; Mehl (Anm. 10), S. 12, 419; Birnbaum (Anm. 17), S. 201ff.; Mathiot; Sawicki (Anm. 11), S. 261; Rouban, Luc, *Les cabinets ministériels, 1984–1996*, in: *Revue administrative* 50 (1997), S. 253–266, 373–387, 499–508.

unter der Präsidentschaft Giscard d'Estaings ist lange vorbei. Doch die gesellschaftlichen Veränderungsprozesse bewirkten einen ebenso raschen Wandel. Die Krise des Staates seit 1973/74, die offensichtlichen Grenzen der Macht, die Dominanz des Marktes raubten den Kabinetten ihre Faszination. Berufliche Anstellung außerhalb der Administration und Politik wurden für die Elitekader zunehmend attraktiv. Das symbolische Kapital der Kabinettsmitarbeit war aufgezehrt und die Politisierung der Kabinette erleichterte eine Kritik, die den meritokratischen Anspruch in Frage stellte. Die Emanzipation der Bürger gegenüber dem Staat erzeugte Distanz gegenüber der Republik der Funktionäre und gegenüber der Herrschaft der Partieliten. Insofern galt die kritische Aufmerksamkeit den Kabinetten als Hort der Selbstrekrutierung sozialer Eliten und gleichzeitig dem Spielfeld persönlicher Begünstigung durch Politiker. Wenn 1981 als Einschnitt in der Entwicklung des Systems der Ministerialkabinette gelten kann, dann lässt sich dies auch als Abschluss des spezifischen Weges Frankreichs in die Moderne deuten, in der sich entweder der Staat gegenüber der Gesellschaft verselbständigte oder Politik und Administration einander gegenüber standen. Die Kabinette haben an Faszination eingebüßt. Sie sind Elemente einer Verhandlungsdemokratie geworden, die sich kaum von den Verhältnissen auf europäischer Ebene oder in Deutschland unterscheidet. Machtstrukturen, Elitenrekrutierung und die Inszenierung der Macht haben sich einander angenähert. Freilich folgt daraus noch nicht, dass der deutsch-französische Dialog auf politischer Ebene leichter geworden wäre. Kulturelle Differenzen erfordern immer noch besondere Verständigungsanstrengungen.