

Yes Minister!

Regierungen kommen und gehen – Beamte bleiben?

In diesen Wochen sitzen eine Reihe von hohen Beamten mit Katerstimmung in ihren Amtsstuben. Die kommende Dreierkoalition kann für einige einen Karriereknick bedeuten. Nach der Euphorie des Wahlsiegs werden sich in den kommenden Monaten aber auch die frisch ernannten Minister fragen müssen, mit welchen Beamten sie den versprochenen „politischen Neuanfang“ durchziehen können.

Vor dieser Herausforderung stand im Juni 1974 Staatsminister Gaston Thorn und seine neue DP-LSAP-Koalition. Es war das erste Mal seit dem Zweiten Weltkrieg, dass die CSV nicht in der Regierung vertreten war. „Es war am Anfang nicht einfach“, erzählt Guy Linster, der damals Staatssekretär im Erziehungsministerium unter Minister Robert Krieps wurde. Die LSAP übernahm ein Ministerium, das seit Ende des Krieges fest in CSV-Hand gewesen war. Der Bruch war umso größer, da die LSAP weitgehende bildungspolitische Reformen plante – u. a. die Gesamtschule einzuführen.

Ein neuer Minister habe ein doppeltes Interesse, so Guy Linster: „Einerseits Vertrauen bei den Beamten zu schaffen, die schon im Ministerium arbeiten und deshalb die Dossiers kennen. Andererseits braucht man auch Personen, mit denen man offen über Reformen sprechen kann, ohne befürchten zu müssen, sabotiert zu werden.“ Ein gutes Verhältnis konnte Linster z. B. zum Ersten Regierungsrat im Ministerium aufbauen, der sich allerdings nicht an den Diskussionen um die Gesamtschule beteiligen wollte, was Linster respektierte. Er holte sich zusätzlich zwei Vertraute ins Ministerium. Problematisch war anfangs das Verhältnis zu einigen wenigen Beamten, die zum Teil in der katholischen Action Familiale et Populaire sehr aktiv waren. Einer dieser Beamten hatte beispielsweise seine eigenen Vorstellungen über Elternrechte in der Schule und vertrat diese auch nach außen. „Schlussendlich“, so Linster heute,

„hat sich die Zusammenarbeit schneller eingespielt, als ich am Anfang dachte.“

„Chef de cabinet“ von Premierminister Gaston Thorn wurde 1974 Paul Helminger – damals junger Beamter im Außenministerium und dynamischer Sciences-Po-Absolvent. Er erinnert sich nicht an größere Probleme oder Blockaden; alle Beamten hätten sich vor allem im Dienste des Landes gesehen. Seine eigene Rolle bestand darin, die Dossiers für den Premier vorzubereiten. „Ich hatte praktisch nichts mit parteipolitischer Arbeit zu tun“, so Helminger, denn er sei damals noch nicht Mitglied der DP gewesen. Die DP hatte den Vorteil, bereits Teil der vorigen Koalition gewesen zu sein. Sie verfügte über hohe Beamte, die ihr nahe standen – so z. B. Armand Simon, Erster Regierungsrat im Wirtschaftsministerium.

Das Regierungsabkommen als Leitlinie

Was die Besetzung des Staatsapparates anbelangt, scheint die politische Zäsur von 1974 nicht zu allzu großen Veränderungen geführt zu haben. Alle Regierungsräte, die 1973 in den Verwaltungen saßen, waren 1976 noch im Amt. Allerdings trugen acht von ihnen nun den Titel des „Premier conseiller de gouvernement“. Ob die Regierung Thorn-Vouel-Berg diese Anfang 1974 geschaffene Funktion nutzte¹, um ihnen nahe stehende Beamte zu fördern und so den Staatsapparat besser kontrollieren zu können, bedürfte einer genaueren Analyse. Zusätzlich finden sich sieben neue Regierungsräte und acht neue beigeordnete Regierungsräte im *Marienkalendar* von 1976. Als ehemalige Regierungsparteien hatten offenbar weder DP noch LSAP Probleme sich in den Ministerien durchzusetzen.

Der LSAP wurde immer wieder vorgeworfen, politische Beamte in die Ministerien geholt zu haben, erinnert sich Linster. Das sei aber nur eine Seite der

Laurent Schmit

**Die frisch
ernannten
Minister werden
sich fragen müssen,
mit welchen
Beamten sie den
versprochenen
„politischen
Neuanfang“
durchziehen
können.**

Die Beamten seien sich fast in allen Fällen bewusst, dass nicht eine Partei ein Ministerium übernimmt, sondern das Regierungsabkommen zwischen Parteien die Ziele vorgibt, sagt Linster.

Medaille, denn, so Linster weiter, „die CSV hatte das Problem einfach nie; die Bildungspolitik vor 1974 war CSV-Politik, auf welche die Beamten in ihrer konservativen Haltung eingestellt waren“.

Trotzdem wird das oft bemühte Bild vom CSV-Staat der Realität in den oberen Etagen der Ministerien nicht wirklich gerecht. Die Beamten seien sich fast in allen Fällen bewusst, dass nicht eine Partei ein Ministerium übernimmt, sondern das Regierungsabkommen zwischen Parteien die Ziele vorgibt, sagt Linster. Auch Alex Bodry weiß von keinem LSAP-Minister zu berichten, dem opponierende hohe Beamte Schwierigkeiten bereitet hätten.

Gepflegte Ambivalenz

Offiziell gibt es keine „politischen Beamten“, keine persönlichen Referenten und keine „cabinets ministériels“. Trotzdem ist die Verbindung zwischen hohen Beamten und der Politik sehr eng. Ihre Machtfülle ist groß, sie bleiben oft während mehrerer Legislaturperioden auf einem Posten. Einige Beamten stehen der einen oder anderen Partei näher. Oftmals sind sie enge Vertraute ihres Ministers.

Ein Beispiel ist Sarah Khabirpour, „chef de cabinet“ von Luc Frieden im Finanzministerium und zuvor im

Justizministerium. Nach ihrer Rolle gefragt, unterscheidet sie im August 2013 zwischen *policy* und *politics*. Sie helfe die *policy*, d. h. die politischen Inhalte, zu definieren. Sie betreibe dagegen keine *politics*, also politische Aushandlungen zwischen Parteien, Interessensvertretern usw. Sie betont, nicht Mitglied in einer Partei zu sein und auch keine politische Karriere zu planen. Genau wie viele andere hohe Beamte betont sie ihre Neutralität im Dienste des Staates.

Die Minister sind auf die Loyalität ihrer engsten Mitarbeiter angewiesen. Denn umgekehrt gilt auch, dass das gesamte System blockiert, wenn ein Beamter nicht mit seinem Minister auskommt. „Außer dem Mann streng in die Augen zu schauen, habe ich keine Möglichkeit, etwas dagegen zu unternehmen“, meinte einst Jean-Claude Juncker.

Déi Gréng wollen mit der Ambivalenz zwischen technischen (ausführenden) Beamten und politischen Beratern brechen. In ihrem Wahlprogramm haben sie gefordert, in Zukunft „den Ministerinnen und Ministern die Möglichkeit [zu] geben, bis zu drei persönliche Berater zu benennen“. Diese Berater wären dann politische Angestellte der Regierung und würden während des Mandats ihres Ministers von ihrer ursprünglichen Beschäftigung freigestellt. Nach Ende des Mandats würden sie das Ministe-

public forum

Chance für einen Neubeginn. Die CSV in der Opposition

11. November 2013 (18.30 – 20.30 Uhr)

im Exit07/Carré Rotondes (1, rue de l'Académie)

Der Wechsel in die Opposition bedeutet für die CSV einen historischen Einschnitt. Seit dem Zweiten Weltkrieg konnte sie außer in den Jahren 1974 bis 1979 immer Regierungsverantwortung tragen. Bedeutet der bevorstehende Wechsel auf die Oppositionsbank eine willkommene Pause, in der sich Partei und Personal regenerieren können, oder gilt

es einen radikalen Neuanfang einzuleiten? Wie wird sich die CSV in den kommenden Jahren aufstellen? Welche Rolle wird der CSJ dabei zufallen? Welche Erfahrungen können noch aus der Zeit von 1974 bis 1979 genutzt werden? Warum ist die CSV heute isoliert – trotz einer Öffnung in gesellschaftspolitischen Fragen?

Diese und ähnliche Fragen wollen wir diskutieren u. a. mit

Julie Wieclawski (Mitglied der CSJ und Studentin der Rechtswissenschaften)

Pierre Lorang (Publizist, ehemaliger Journalist des *Luxemburger Worts* und früherer CSJ-Präsident)

Serge Wilmes (Präsident der CSJ und CSV-Abgeordneter)

Jürgen Stoldt (Moderation)

public forum wird von der Zeitschrift forum organisiert. Die Diskussion findet im Rahmen der Veranstaltungsreihe OPEN SQUARE des Carré Rotondes (www.rotondes.lu) statt. Die Diskussion wird aufgenommen und kann einige Tage später auf www.forum.lu nachgehört werden.

rium wieder verlassen. Dieses „cabinet“ nach Vorbild der Nachbarländer hätte die Aufgabe, für die Umsetzung der politischen Ziele zu sorgen.

Der Vorschlag ist natürlich nicht selbstlos. Eine grüne Regierungsbeteiligung im Rahmen einer Dreierkoalition kommt einer politischen „alternance“ gleich. Ähnlich wie 1974 wird sich die Frage stellen, mit welchen Vertrauensleuten grüne Minister ihre Pläne umsetzen können. Allerdings sind *déi Gréng* – nach eigener Einschätzung – in den Ministerien kaum vernetzt, anders als DP und LSAP 1974.

Eine solche Situation gab es 2011, als sich die neue grün-rote Koalition in Baden-Württemberg „allein unter Schwarzen“ wiederfand.² Wie also mit einer Verwaltung umgehen, die von 58 Jahren CDU-Herrschaft geprägt war? Das Rezept des neuen Ministerpräsidenten Winfried Kretschmann und seiner Minister bestand darin, die „politischen Beamten“ zu ersetzen und alle anderen ausgiebig zu loben, um eine Vertrauensbasis zu schaffen. 1981 befanden sich auch die französischen Sozialisten in der Situation, nach langer Abwesenheit von der Macht einen Staat zu führen. Diese erste politische „alternance“ der Fünften Republik führte dazu, dass in den „cabinets ministériels“ nun auch Gewerkschaftler, Lehrer und Personen aus sozialen Bewegungen saßen. Die hohen Beamten wurden größtenteils ersetzt – ohne dass die befürchtete „Hexenjagd“ stattgefunden hätte.³

Paul Helminger ist der Idee nicht abgeneigt, dass ein Minister über einen kleinen Beraterstab verfügt. „Der Wandel ist wahrscheinlicher, wenn es ein kleines Team gibt, das sich für Dossiers einsetzt – gerade auch, weil in Luxemburg Minister oft mehrere Ressorts betreuen“, glaubt Helminger. Allerdings müsste dieser Stab seiner Einschätzung nach strikt von der eigentlichen Verwaltung getrennt sein und dürfe keine Weisungsbefugnis gegenüber anderen Beamten bekommen. Alex Bodry ist insgesamt skeptisch, ob eine solche Neuerung einen Mehrwert bringen würde und sieht die gleichen Schwierigkeiten wie Paul Helminger.

Für beide bleibt die Frage, was nach einem Ministerwechsel mit diesen politischen Beratern passiert. Helminger glaubt, das könne in einem kleinen Land und einer kleinen Verwaltung ein Problem darstellen. In Frankreich führt dies oft zum „pantouflage“ – also zum Wechsel vom Staat zur Privatwirtschaft. Das Phänomen hat sich dermaßen ausgebreitet, dass die französische Regierung nun strengere Regeln plant. Auch der geplante Deontologiekodex in Luxemburg verbietet jedem Beamten bei einem solchen Wechsel in die Privatwirtschaft von seinem Insiderwissen zu profitieren.⁴

Ungeklärt ist ebenfalls, wen die Minister als Berater rekrutieren würden. Die Berufung Alain Kinschs (Chef von Ernst&Young Luxemburg) in das DP-Verhandlungsteam und die beeindruckende Karriere von Jeannot Krecké sind erste Hinweise, dass sich in Luxemburg der „Drehtür-Effekt“ etablieren könnte, d. h. dass eine Elite zwischen politischen Ämtern und Posten in der Wirtschaft hin und her wechselt.

Versetzungen ohne Rechtsgrundlage

„Mam Reinig kann ech besser“, sagte Armeeminister Jean-Louis Schiltz im November 2007 zum Generalstabschef Nico Ries, den er durch Gaston Reinig ersetzen wollte.⁵ Genau wie Schiltz Ries austauschen wollte, um die Armeereform durchzusetzen, so entschied Nicolas Schmit 2012, die Reform des Arbeitsamtes könne nur gelingen, indem er die damalige Direktorin des Arbeitsamtes, Mariette Scholtus, absetzt. Beide Beispiele zeigen, wie sich Minister in Luxemburg an ihren ausländischen Kollegen orientieren, die sich ihre engsten Mitarbeiter selbst aussuchen können. Im Zweifelsfall heißt das – wie bei Ries und Scholtus – hohe Beamte gegen deren Willen zu versetzen.

Dafür fehlt in Luxemburg bisher allerdings die rechtliche Grundlage. Nico Ries klagte gegen seine Versetzung, denn die Planungsstelle (Verteidigungsstrategie), mit der er betraut werden sollte, empfand er als Abstellgleis. Um diese Versetzung rechtlich abzusichern, hatte Minister Schiltz im Dezember 2007 kurzerhand einen entsprechenden Passus in das neue Armeegesetz einfügen lassen, das zu dieser Zeit im Parlament zur Abstimmung stand. Genau diesen Artikel kassierte im Oktober 2010 das Verfassungsgericht, denn Ries wäre die Möglichkeit verweigert worden, seine Versetzung außergerichtlich anzufechten. Mitte Dezember 2010 ergab sich die absurde Situation, dass die Luxemburger Armee gleichzeitig von drei Generalstabschefs befehligt wurde. Bis heute beschäftigt die *causa Ries* die Gerichte. Genau wie Ries wehrte sich Mariette Scholtus mit einer Klage vor dem Verwaltungsgericht. Sie argumentierte, ihre Versetzung ins Arbeitsministerium komme einer versteckten Disziplinarmaßnahme gleich.

Für Unmut sorgte auch Lucien Lux, als er nach dem Regierungswechsel 2004 Paul Schmit versetzte, enger Vertrauensmann des vorigen Ministers Henri Grethen und damaliger Generalsekretär im Transportministerium. Grethen sprach von „politischer Willkür“. Mittlerweile ist Paul Schmit Regierungskommissar bei der CFL und Mitglied des Staatsrates. Lux ersetzte Schmit durch Frank Reimen, seinen früheren LSAP-Fraktionssekretär.

„Mam Reinig kann ech besser“, sagte Armeeminister Jean-Louis Schiltz im November 2007 zum Generalstabschef Nico Ries.

Schleichende Verschiebungen

Seit längerem arbeiten die wechselnden Koalitionen jedoch daran, das Statut des hohen Beamten grundlegend zu ändern. Bereits im Koalitionsabkommen von 1999 planten CSV und DP „[la] possibilité pour l'autorité hiérarchique de mettre fin prématurément à leurs fonctions“. Das erklärte Ziel war „une plus grande responsabilisation des cadres dirigeants de l'Administration“. ⁷ Laut Henri Grethen war es in den Verhandlungen einer der Punkte, welche die CSV „am meeschte gepéngegt hunn a se net schlofe gelooss hunn“. ⁸

Da sowohl der Staatsrat als auch die Staatsbeamtenkammer stark dagegen opponierte, klammerte die CSV-DP-Regierung diesen Punkt aus der Reform des Beamtenstatuts aus. Im Dezember 2005 trat dennoch ein Gesetz in Kraft, das die künftigen Ernennungen von hohen Beamten auf sieben Jahre begrenzt. Diese Zeitspanne – bewusst länger als die fünf Jahre eines Ministermandats – erscheint wie ein Kompromiss zwischen dem ewigen Beamten und der Einführung eines „cabinet“. ⁹ Bei Nichtverlängerung des Mandats bleibt der Beamte allerdings weiterhin in der Verwaltung – in welcher Funktion ist allerdings eine andere Frage. Die Staatsbeamtenkammer sah die Neutralität und die Unabhängigkeit der Beamtenschaft gefährdet. Die grüne Fraktion befand bereits damals, die Regierung habe die Gelegenheit verpasst, ein „cabinet ministériel“ einzuführen und so eine saubere Trennung zwischen Politik und Verwaltung zu erreichen.

Die geplante Reform des öffentlichen Dienstes geht nicht in diese Richtung, aber das Gesetz von 2005 soll verschärft werden. Zukünftig sollen hohe Beamte von ihren Funktionen entbunden werden können, wenn entweder ein „désaccord fondamental et persistant“ mit der Regierung besteht oder der Beamte dauerhaft unfähig ist, sein Amt auszuüben. Hohe Offiziere bzw. Beamte in Armee, Polizei und Geheimdienst sollen jedoch jederzeit und ohne An-

gabe von Gründen von der Regierung abgesetzt werden können – ganz offensichtlich eine Lehre aus den Affären der letzten Jahre (Reuland/Stebens, Ries und Mille).

Fast alle Minister der scheidenden Regierung hatten mindestens einen Beamten, mit dem sie besonders eng zusammenarbeiteten. Zwar betonten die hohen Beamten, sie seien neutral und die politische Zugehörigkeit spiele seltener eine Rolle als die Öffentlichkeit annehme (siehe *forum* 332). Trotzdem ist die Ambivalenz zwischen einerseits Vertrauter und Berater eines Ministers und neutralem Staatsdiener andererseits nicht zu leugnen. Die Entwicklung geht eindeutig in die Richtung, dass die höchsten Beamten nur zeitlich befristet ernannt werden und bei Bedarf ausgetauscht werden.

Minister gehen – Beamte bleiben: Diese Gleichung galt beim Regierungswechsel 1974 – heute ist dies weniger selbstverständlich. Die neue Koalition erbt eine Regierung, deren Amtszeit von institutionellen Krisen und zahlreichen Affären geprägt war. Daran – und am viel kritisierten Politikstil – waren hohe Beamte nicht völlig unbeteiligt.

Werden sich déi Gréng in den Koalitionsverhandlungen mit ihrer Forderung nach „cabinets ministériels“ durchsetzen? Noch ist in anderen Parteien und im Staatsapparat die Skepsis groß. Ob sich die aktuellen pragmatischen Arrangements aufrechterhalten lassen, ist jedoch fraglich. ♦

Sir Arnold: Life is so much easier when ministers think they've achieved something; it stops them fretting, and their little temper tantrums.

Sir Humphrey: Yes, but now he wants to introduce his next idea.

Sir Arnold: A minister with *two* ideas? I can't remember when we last had one of those.

(aus der satirischen BBC-Serie *Yes Minister!*, 3. Saison, 2. Episode, 1982)

1 Arrêté grand-ducal du 14 janvier 1974 relatif aux Conseillers qui sont adjoints au Gouvernement.

2 Roman Deininger: Regierungswechsel in Baden-Württemberg: Grün-Rot, allein unter Schwarzen, in: sueddeutsche.de, 11. Mai 2011, <<http://www.sueddeutsche.de/politik/regierungswechsel-in-baden-wuerttemberg-gruen-rot-allein-unter-schwarzen-1.1095783>>, Stand: 14.08.2013. Regierungswechsel in BaWü: Grüne herrschen über Schwarze, in: die tageszeitung, <<http://www.taz.de/!71948/>>, Stand: 14.08.2013.

3 Vgl. Pierre Birnbaum (Hrsg.), Les élites socialistes au pouvoir. Les dirigeants socialistes face à l'Etat (1981-1985), Paris, PUF, 1985.

4 Avant-projet de règlement grand-ducal fixant les règles déontologiques dans la Fonction publique, Art. 22.

5 *Lëtzeburger Journal*, 19.3.2009.

6 Chambre des députés, Protokoll der öffentlichen Sitzung am 15. November 2005, S. 60.

7 Accord de coalition PCS/PDL de 1999, <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/programme-2009/programme-1999/accord-coalition-1999-fr>.

8 Chambre des députés, Protokoll der öffentlichen Sitzung am 15. November 2005, S. 60.

9 Loi du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat. Doc. Parl. 5149.