

Verantwortung in Politik und Beratung

Armin Steinbach

Im Eichensaal des Bundeswirtschaftsministeriums wurden einst Tanzstunden für die Militärärzte ausgerichtet und in den stuckgerahmten Emporen kann man sich mit etwas Fantasie noch heute eine Tanzkapelle vorstellen, die den Takt vorgibt, um den Ärzten gesellschaftlichen Schliff zu verleihen. Empfänge werden im Eichensaal noch heute gegeben. Tanz und Kammermusik sind inzwischen anderen Festlichkeiten gewichen. Zu besonderen Anlässen werden hier etwa die Mitglieder des wissenschaftlichen Beirats des Hauses bewirtet und unterhalten, jenem Gremium also, das der politischen Führung des Hauses seit 1948 auf die Finger schaut. Christoph Engel gehört ihm seit 1997 an. Er hat schon vielen solcher Anlässe beigewohnt, viele Minister im Eichensaal das Wort ergreifen hören. Um die Anwesenden bei solchen Veranstaltungen soll es hier gehen: Minister, die gewählt ins Amt kommen und die eine kleine Gruppe politischer Beamter auf exponierter Position berufen; Fachbeamte, die das Herz jedes Ministeriums und die unabhängig von der personellen Dynamik an der Hausspitze das stabile Fundament bilden; und Wissenschaftler, die über Beiräte und andere Gremien Politikberatung anbieten. Politische Beamte und Fachbeamte tragen in unterschiedlicher, aber komplementärer Handlungslogik zur Staatslenkung bei. In der Wissensverarbeitung bleiben sie (zumindest teilweise) angewiesen auf externe Wissensproduzenten. Der Beitrag fragt, wie sich die Verantwortungssphären der Akteure in ihrer Zurechnungs- und Sanktionsmechanik unterscheiden.

A. Vertrauenslegitimierte und Leistungslegitimierte in der Staatsführung

Das Leitbild bundesrepublikanischer Staatslenkung trägt demokratische wie meritokratische Züge. Einerseits zehrt sie von Legitimationsstiftung durch das Volk, das dem Politiker *Vertrauen* und ein freies Mandat schenkt und an dieses Recht und Pflicht knüpft, alle wesentlichen Entscheidungen der res publica im Parlament zu entscheiden – als Vertrauenslegitimierte, an die als einzige Eignungsvoraussetzung gestellt wird,

dass sie sich der Verfassung gegenüber loyal zeigen. Andererseits liegt Staatslenkung in der Hand der Regierung, genauer: eines zweigliedrigen Ministerialapparates, Kopf und Rumpf, d. h. eines Vertrauenslegitimierten an der Spitze eines voluminösen, arbeitsteilig und hierarchisch konstruierten Herrschaftsinstrumentes. Die Angehörigen dieses Rumpfes sind Leistungslegitimierten, die aufgrund der Selektionstrias Leistung, Eignung, Befähigung ins Amt kommen. Aus der hierarchischen Unterordnung der Leistungslegitimation gegenüber der Vertrauenslegitimation folgt aber keine verwaltungsübliche reine Exekutivfunktion der Fachbeamten gegenüber ihrer Hausleitung.¹ Damit tragen Parlamentarier und Ministerialspitze zwar das wahllegitimierte Mandat. Allerdings wird dem Vertrauenslegitimierten das Korsett des Leistungslegitimierten angelegt, welches politischen Impuls in die Bahnen des rechtlich, technisch, fachpolitisch Machbaren und Vernünftigen lenken soll.

Damit findet das Staatshandeln eben nicht allein in dem wahlgebundenen Vertrauenstransfer seinen Motor, sondern auch in Teilen eines meritokratischen Fachbeamtentums. Staatsleitung ist so verfassungsrechtlich auf zwei Schultern verteilt: die eine ist maßgeblich dem Volkswillen zugewandt, nimmt Impulse auf, stiftet Akzeptanz durch Versprechungen und dem Entwurf von Zukunftsbildern, hört zu und baut die Brücke zwischen den Sehnsüchten des Wahlvolks und dem Handeln des Staates. Die andere ruht auf dem Vertrauen in eine unpolitische Rationalität, die sich nicht nur in basalen Eigenschaften des Verwaltungshandelns erschöpft wie etwa der Rechtmäßigkeit des Staatshandelns, der Unbestechlichkeit und Neutralität der Staatsdiener. Sondern auch in dem Glauben an technische, wirkungsorientierte, wissenschaftsbasierte, fachspezifische Maßstäbe, die außerhalb des Politisch-Disponiblen liegen oder mit diesem konkurrieren und in einen Ausgleich zu bringen sind. Der Beamtenstaat ist damit auch ein Produkt der Aufklärung und des industriellen Fortschritts, der als treibende Feder nicht allein einer Wertrationalität verschrieben ist (grob verkörpert durch den Politiker), sondern in der Zweckrationalität den Bestand technischer und wissenschaftlicher Errungenschaften auf eine effiziente und effektive Professionalisierung der Staatsleitung überträgt.

Während die Ministeriumsleitung auf Reputations- und Profilierungsrenditen aus ist, nimmt der übrige Ministerialapparat nicht am par-

1 Wißgott, Parlamentarische Demokratie und Deutsches Berufsbeamtentum, Der Staat (2025), 499, 431.

teilichen Wettstreit teil; er ist an der Macht und bleibt es auch, er muss sich darin nicht behaupten. Die Ministerialbürokratie ist seit der Einführung des preußischen Beamtentums im verfassungsrechtlichen Fundament einzementiert. In ihrem historischen Wuchs ging sie der Verfassungsgebung voraus, wurde vom Verfassungsgeber nahtlos übernommen; anders als das US-amerikanische System, in dem mehrere Schichten der Ministerialapparate bei einem politischen Wechsel ausgetauscht werden, überlebt die Ministerialbürokratie auch Wahlen in vergleichsweise großer Stabilität.² Hierzulande ist das unparteiliche Fundament breiter und entzieht dem System steuerbare Agilität. Aus dieser Distanz zum Politischen gehorcht der ministeriale Apparat einer am Sachzwang orientierten Eigenlogik, die den politischen Kopf an die bürokratische Handlungsmechanik stärker bindet als dass umgekehrt dieser seinen Apparat zu navigieren vermag.³ Aus der hierarchischen Unterordnung der Leistungslegitimation hinter der Vertrauenslegitimation folgt nur scheinbar eine bloße Vollzugsrolle der Beamtenschaft, schon gar nicht eine unhinterfragte Gefolgschaft hinter den Vertrauenslegitimierten.⁴ Als Anbieter und Herrscher über Wissen können aus Gelenkten Lenker werden, wie die BBC-Fernsehserie „Yes, Minister“ anschaulich in Szene setzte. Der höchste Beamte, Sir Humphrey Alleby, hat schon manchen Minister kommen und gehen sehen und ihn auf Linie des Hauses gebracht, um ihn aus Sicht des Hauses „stubenrein“ zu machen.⁵ Gewiss: auch der restringuierende Beamtenkorpus muss sich bewegen, je nachdem welcher Farbe die Hausspitze gerade angehörig ist, so wollen es Hierarchieprinzip und Weisungsrecht; er muss sich lenken lassen, jedoch nicht ohne der sich regelmäßig wechselnden Hausleitung erhebliche Retardierungs- oder gar Gegenkräfte entgegensetzen zu können.⁶ Dieser in Unabhängigkeit, Neutralität und Amtsstabilität gebettete Korpus bewahrt Ruhe, wenn sein Haupt sich in alle Richtungen dreht. Sein Code basiert auf Leistung, Eignung, Befähigung, nicht auf Überzeugung, Gesinnung und Mehrheitsfähigkeit.

2 Roßbach, Das Personal der Republik, 2020.

3 Luhmann, Der neue Chef, 2016, 97.

4 Luhmann, Die Grenzen der Verwaltung, 2021, 146 ff.

5 Mertes, Zyklen der Macht, 2021, 165 f.

6 Zur Untauglichkeit klassischer Verwaltungsmodelle, die von einer befehlsbasierten Herrschaft durch das Hierarchieprinzip ausgeht Luhmann, Die Grenzen der Verwaltung, 2021, 146 ff.

Diese Doppelstruktur der Staatsleitung als einer sich ergänzenden Polhaftigkeit zwischen statischer Rationalität und dynamischer Zukunftsgestaltung war lange Zeit alles andere als selbstverständlich. Bis zum Ersten Weltkrieg prägte die ministeriale Beamtenschaft ein hohes Maß an Homogenität. Sozialisten, Juden, Demokraten, Katholiken – ihnen wurde der Eintritt erschwert, statt ihrer war die Zugehörigkeit zur Oberschicht maßgebliches Eintritts- und Aufstiegsticket. Unter den Regierungsreferendaren waren 1913 noch 55 % adlig.⁷ Eine erste Demokratisierungswelle, die mit der homogenen Linie von Monarchie und Beamtentum brechen sollte, musste auf der republikanischen Gesinnung ihrer Beamten aufbauen. Diese Zäsur warf – wie auch später in der Erneuerungsphase nach Überwindung der Nazi-Diktatur – die Frage nach der Personalrekrutierung auf. Die eingeschliffenen Beamtenstrukturen beförderten ein hohes Maß an gleichförmiger, aber doch übungsintensiver Verwaltungstätigkeit und wenngleich die Gesinnung eine Zäsur geboten hätte, musste mit einem Qualitätsabfall in Folge einer personellen Tabula Rasa gerechnet werden. Erst mit der eingeleiteten Demokratisierung, forciert durch das Leistungskriterium als maßgebliches Kriterium und bei gleichzeitiger Irrelevanz anderer diskriminierender Merkmale wie der politischen Gesinnung oder des Geschlechts, konnten breitere Schichten in den Beamtendienst integriert, der soziologische Rekrutierungshintergrund und damit auch die politische Orientierung pluralisiert werden. In dem Umfang, in dem mit parteipolitischer und soziologischer Homogenität zwischen Beamten und Politikern gebrochen wurde, konnten sich legislative und ministerialbürokratische Staatsleitung entlang von Vertrauen und Leistung ausdifferenzieren.

Der Frage nach der Personalrekrutierung vorgelagert ist das normative Problem, welche Anteile Vertrauenslegitimierte und Leistungslegitimierte an der Staatsleitung innehaben sollen. Der verfassungsrechtliche und politikwissenschaftliche Mainstream besagt zunächst: wesentliche Entscheidungen der Gestaltung der *res publica*, insbesondere dort, wo Grundrechte betroffen sind, brauchen ein letztverbindliches Placet des Parlaments. Damit ist aber nur eine Aussage über die Letztverantwortlichkeit, über das Parlament als höchste Instanz gestalterischen Wandels getroffen. Nichts besagt es zum Impuls gestalterischen Handelns. Wie weit kann ein Minister dem Wunsch seiner Bundestagsfraktion nach einem

7 Pickart, Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte (1958).

politisch gewollten Gesetz entsprechen? Schon die Dualität zwischen Amt und Amtsträger macht deutlich, dass der Minister nicht der verlängerte Arm einer Parlamentsmehrheit sein kann. Person und Amt sind getrennt, im Amt tritt die Person zurück. Sie verinnerlicht die Funktionalität des ihr nur auf Zeit untergebenen Steuerungsapparats.

Als Person will der Vertrauenslegitimierte an der Ministeriumsspitze das politische Programm seiner Fraktion und Partei umsetzen; als Amtsinhaber ist er durch das restringiert, was der freien politischen Gestaltbarkeit entgegengesetzt ist. Die Restriktion ist in ihren Dimensionen unterschiedlich eindeutig sichtbar: die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von einfachen Gesetzgebungsinitiativen durchläuft die Mühlen der Verfassungsressorts und ausgeflaggte Inkompatibilitätssorgen können je nach Höhe des jeweiligen Kassationsrisikos auch für die politische Leitung heikel werden, sollte sie sich darüber hinwegsetzen. Weniger sichtbar, doch ständig virulent ist die fachliche Kontrolle. Ob eine Maßnahme geeignet ist ein Ziel zu erreichen? Ist sie wirksam und zu welchen Kosten und mit welchen Nebenwirkungen? Welches alternative – bestehende oder zukünftige – Instrumentarium steht zur Verfügung? Wie korrespondieren Maßnahmen mit solchen anderer Politikbereiche, denen der Nachbarländer oder mit europäischen Politikvorgaben? Aus allen Quellen fachdisziplinärer, technischer, rechtlicher Erwägungen kann das Fachbeamtentum Argumentationsmaterial in die eine oder andere Richtung verdichten. Je zwingender es ist, je geschickter die Fachebene die Entscheidungsaufbereitung gestaltet, je überzeugender das Votum und der Sachstand einer Ministervorlage sind, die später aktenkundig die Auffassung der Fachebene dokumentiert, umso mehr muss der entgegengesetzte politische Impuls von Hierarchie und Weisung Gebrauch machen, um das Delta zwischen Leitung und Fachebene zu überbrücken. Mehr noch: sollte die Friktion zwischen politischer und fachlicher Ebene öffentlich werden, deckt die mediale Öffentlichkeit sie schonungslos auf und zwingt den Minister in die Defensive, weil er sich über die interne Expertise „seiner eigenen Leute“ hinweggesetzt hat. Schlimmstenfalls verdichtet sich der Rechtfertigungszwang zu einem gerichtlichen Verfahren. Die Bremsklötze des Fachbeamtentums zum gestalterischen Drive des Vertrauenslegitimierten sind vielfältig, verfassungsrechtlich gewollt und ein Gegengewicht zum entwicklungsoffenen gesellschaftlichen Wandel, der sich im Diskurs des politischen Spektrums bilden soll.

B. Verantwortungsdelta in Politik und Wissenschaft

In die ministeriumsinternen Mühlen geraten gelegentlich auch Impulse von außen. Der externe Wissenschaftler freut sich (meistens), wenn ihn Lockrufe der praktischen Welt erreichen und seiner Expertise schmeicheln. Dann geht es um die Bereitstellung von Wissen in Ergänzung zu ministeriumsintern produziertem Wissen. Im folgenden soll es darum gehen, dass innerhalb der Staatsgewalten produziertes Wissen und extern-wissenschaftlich bereitgestellte Expertise unterschiedlichen Zurechnungs-, Sanktions- und Verantwortungsmechanismen unterworfen sind. Als Expertise formuliertes Wissen kann wahr und falsch sein, darauf bauende Politik kann die intendierte Wirkung verfehlen oder sie kann schlicht dem gesellschaftlichen Gegenentwurf der Opposition widersprechen und wird von dieser öffentlich angegangen.

I. Ministeriumsinterne Verantwortungszuschreibung

Politische Verantwortung ist pyramidal. In ihr gipfelt bürokratisches Hierarchieprinzip, sie umfasst organisatorisches Delegationsprinzip und sie abstrahiert von eigener Handlung als verantwortungsbegründendes Momentum.⁸ Organisatorisch strebt sie der Spitze zu, findet dort ihren verbindlichen Bezugspunkt für die Interaktion mit der Außenwelt. Alles unterhalb dieser Spitze steht in ihrem Dienst. Die Dichotomie zwischen Dienst und Dienstherrn im politischen Raum nimmt eine Divergenz in Kauf – zwischen der dezentral spezialisierten Kompetenz einerseits und dem zentralen Zurechnungsreservat andererseits. Expertise und Entscheidung werden ebenso getrennt wie Wissen und Wollen, Rat und Tat. Ein Minister versteht und weiß in der Regel nur wenig von dem, worüber er zu entscheiden hat und was ihm zugerechnet wird. Er verlässt sich auf das Wissen seines Apparates, der seinerseits seine Expertise bereitstellt, ohne dafür Autorenschaft in Anspruch zu nehmen. Der einzelne Ministerialbeamte offeriert das bestmögliche Produkt als Profilierungsgegenstand für Minister und Regierung, lehnt aber selbst jede Verantwortung ab. Er versteht sich als unselbständiges Element eines bürokratischen Korpus. Passiv-Formulierungen wie „Es wird vorgeschlagen, dass [...]“ sind ebenso eine Art von Verantwortungsverschleierung wie breite Mitzeich-

8 Nida-Rümelin, Verantwortung, 2011, 150.

nungsleisten bei einer Ministervorlage.⁹ Der Beamte wird rechtlich durch restriktive Amtshaftung abgesichert; für Außenstehende ist er hinter Organigrammen und undurchsichtigen Zuständigkeiten nicht erkennbar. Damit wird nicht der dauerstabile Torso des Apparates, sondern nur der volatile Kopf des Apparates zur Rechenschaft gezogen.

Daraus entsteht die Metrik politischer Verantwortung – sie ist keine Handlungsverantwortung, die sich aus einem konkreten Handeln des Ministers ableitet. Sie birgt nicht einmal ein ethisches Unwerturteil über den Träger politischer Verantwortung. Auch Organisationsversagen trifft nicht den Kern politischer Verantwortung. Sie erschließt sich vielmehr aus der Eigenart eines entindividualisierten Berufsbeamtentums – dieses beherrscht das Dossier inhaltlich, stiftet Sinn und Kompetenz als unpersönlicher, anonymer Korpus. Ministeriale Gepflogenheiten verkörpern dies: die Ministervorlage transportiert Expertise und Entscheidungsvorschlag von unten nach oben, rückabwickelt das Delegationsprinzip und schafft Distanz zwischen Wissen und Entscheidung. Sie sichert fachliche Fundierung, indem sie die verästelten Wege des Organigramms von unten nach oben durchläuft. Der Weg aufwärts der Ministervorlage ist nötig, weil dezentral keine Verantwortung übernommen werden soll für das politische Handeln. Der Korpus wird hermetisch abgesichert von der Verantwortungsübernahme, seine Funktion besteht in der rein internen Bereitstellung von Handlungswissen. Der einzelne Beamte verschwindet hinter dem Gesetz, das er selbst geschrieben hat. Tritt er nach außen doch einmal in Erscheinung, dann eigentlich nur „i.A.“ – der nach außen kommunizierende Ministerialbeamte handelt „im Auftrag“. Während der vertrauensernannte Staatssekretär noch „i.V.“, also in Vertretung des Ministers handelt, begnügt sich das Personal unterhalb dieser Ebene damit, seine Unselbständigkeit als Auftragnehmer und Entscheidungsüberbringer zu betonen. Obwohl der Fachbeamte mit seiner Sachkunde der Entscheidung sachliche Legitimation vermittelt, bleibt er im Außenauftritt unsichtbar.¹⁰ Damit läuft sämtliche Verantwor-

9 Mertes, *Zyklen der Macht*, 2021, 35.

10 Wir blenden hier einmal aus, welche psychologischen Implikationen das für einen Träger von Leistung und Befähigung hat, der sich sein Leistungsvermögen bis zu seinem Eintritt in den Ministerialdienst stets selbst zuschreiben durfte, womöglich in seiner Ausbildung und Vorkarriere durch Exzellenz bestach und sich jetzt nurmehr als schlichter Bote auszugeben hat. Besonders schmerzhaft (und nur durch die beamtenrechtlich zwingende Loyalitätspflicht zu rechtfertigen) sind die Fälle, in denen sein Entscheidungsvorschlag im politischen Entscheidungsprozess zur politisch-opportunen, aber sachlich-kruden Dezision mutiert.

tung auf die Spitze zu. Dort wird vollständiges Handlungswissen fingiert, um die Zurechnung der Verantwortung zu ermöglichen.

Wozu diese Fiktion und warum Entpersonalisierung von Wissen? Ohne sie wäre vollständige demokratische Kontrolle nicht möglich. Um Regierungshandeln kontrollierbar zu halten, muss es sich im politischen Raum rechtfertigen und dem Parlament gegenüber personell sanktionierbar sein. Öffentliche Kontrolle kann aber nur im selben Modus erfolgen, auf der politische Macht überhaupt erst zur Entstehung gekommen ist. Der durch Wahlen vermittelte Legitimationsgrund ist vertrauensbasiert, nicht leistungsbasiert. Parteien genießen das Vertrauen der Wähler; ein Kanzler das Vertrauen der Parlamentsmehrheit, seine Ministerriege das Vertrauen des Kanzlers; die politischen Beamten das Vertrauen des Ministers. Leistungsversagen des Fachbeamten muss sich der Minister also zurechnen lassen und führt zu Vertrauensentzug, obwohl kein eigenes Versagen ursächlich ist für Fehlleistung des Fachbeamtentums.¹¹ Die Sanktionen im Innenverhältnis (Dienst- und Disziplinarrecht) sind irrelevant für die Sanktion des Ministers im Außenverhältnis (Vertrauensentzug). Die unterschiedlichen Verantwortungssphären wirken in der politischen Verantwortung zum Nachteil des Ministers.

II. Verantwortung des Wissenschaftlers

Wenden wir uns als Kontrast dem Wissenschaftler zu, der wie der Ministerialbeamte Expertise als Entscheidungsgrundlage für politisches Handeln anbietet. Der Fachbeamte speist es direkt-intravenös im politischen Entscheidungskanal ein, der andere vermittelt es über Öffentlichkeit oder politiknahe Entscheidungsgremien, von wo es vom Ministerialbetrieb aufgegriffen wird. Die Art ihres Wissensangebots unterscheidet sich nicht grundlegend: das Angebot der Wissenschaftler ist professionstypisch erkenntnisgetrieben. Auch der leistungslegitimierte Ministerialbeamte pflegt ein Arbeitsethos, der durch den Modus der Sachgesetzlichkeit geprägt ist, wobei sich an die Stelle des Diktats strenger Wissenschaftlichkeit mit Blick auf das letzte Nadelöhr politischer Implementierung – Op-

11 Inhaltliche Qualitätskontrolle sichert im Grundsatz das ministeriumsinterne Abstimmungsgebot unterschiedlicher Abteilungen sowie das Gebot der Ressortabstimmung, aus dem ein Kabinettsbeschluss als gemeinschaftliche Entscheidung hervorgeht.

portunität und Mehrheitsfähigkeit – eine Portion strategische Ingredienz beimischt. Sind externer und interner Experte inhaltsgeleitet, verlässt sich doch der eine auf eine Delegation seiner Verantwortung auf die politische Ebene (wie oben erläutert), während der andere dies nicht tut oder tun kann. Mit Folgen: der Wissenschaftler gerät an zwei Fronten ins Kreuzfeuer der Kritik, wenn er fehlbares Wissen transportiert. Wissenschaftsintern muss er sich im disziplinspezifischen Umfeld mit den Pflichten und Obliegenheiten guter wissenschaftlicher Praxis behaupten. Wissenschaftlicher Diskurs und das Urteil der *peers* schweben als Damoklesschwert über dem Ruf des Wissenschaftlers. Im Wissenschaftsideal entscheidet der Erkenntnisbeitrag über das Ansehen der Person. Die wissenschaftsinterne Review-Mechanik lockert sich jedoch im externen Verhältnis wissenschaftsinteressierter Öffentlichkeit. Zugespitzte Formulierung politischer Handlungsempfehlungen, die sich der wissenschaftstypischen Grautöne und Annahmekontingenz entledigen, stößt dort nur auf dünne Kontrolle. Herkömmliche Medien funktionieren nicht nach Rede und Gegenrede, eher schon rührt sich auf sozialen Medien der Widerspruch auf den kühnen Vortrag. Vor allem aber löst sich beim Wissenschaftler nicht der Autor von seinen Inhalten, bleibt die Herkunft des Ratschlags bei ihrem Vortragenden und diffundiert nicht in einem entpersonalisierten Korpus. Der Wissenschaftler ist in höchstem Maße individualisiert, seine ganz Karriere baut auf Eigenleistung und Selbstprofilierung auf. Zitierpflichten und geistiges Eigentum sind dort sanktionsbewehrte Absicherung. Wissenschaftliche Verantwortung kennt kein „i.A.“.

Im Ministerium ankert Urhebererschaft zwar noch in einem initialen ‚Ich-Vorschlag‘, sobald er die Ebene des Referats verlässt, wird er zu einem ‚Wir-Vorschlag‘, der dann zu einem abteilungsübergreifenden ‚Haus-Vorschlag‘ wird, der auf den Minister zuläuft, bei dem es schließlich mit einem grünen Haken zu dessen ‚Ich-Vorschlag‘ im politischen Raum und damit zu einem Profilierungsprodukt wird – geistige Produkte wechseln hier mehrfach ihren Urheber. Während in der Wissenschaft das Subjekt im Vordergrund steht und die Expertise eindeutig zurechenbar ist, funktioniert der Regierungsapparat nach der exklusiven Subjektivierung auf die Ministeriumsspitze hin. Anders als der Beitrag des Wissenschaftlers ist jener des ministerialen Ursprungs verborgen vor den Augen der Öffentlichkeit, kann im Innern Lob und Tadel hervorrufen und zur Grundlage für Beförderungen werden. Aber nur mit großem Unbehagen kann der federführende Referent von „meinem Gesetz“ sprechen, auch wenn Idee und Umsetzung vollständig aus seiner Feder stammen. Glänzen darf nur

der oder die eine an der Spitze. Statt des Gleichlaufs aus Urheberchaft und Verantwortung wird ein Vakuum geschaffen, welches durch die Fiktion der politischen Verantwortung gefüllt wird. Das gute oder schlechte Gesetz, das falsche oder richtige Instrument – immer bezieht sich der öffentliche Raum, also Medien und parlamentarische Kontrolle, auf die Individualperformanz des Ministers. Das soll nicht heißen, dass dieser keinen individuellen Beitrag leisten kann. Er steuert, ändert, setzt Impulse, allein schon, um sich und seine Partei erkennbar werden zu lassen.

C. Fazit

In der Wissensproduktion der Staatslenkung steht der neutrale und wahrheitsaffine Ministerialbeamte als Wissensträger und -vermittler im Zentrum. Das Arbeitsethos in Amtsstuben hält zu Sachzwang an. Leistung, Eignung und Befähigung sind sowohl das Nadelöhr zur Aufnahme wie auch Richtschnur zur Ausübung des Amtes. Er heischt nicht nach dem kurzfristig möglichen politischen Akzeptanzerfolg, weil seine Arbeit über den Tag und die Wahlperiode hinausreicht. Ausbalanciert wird er durch den politisch legitimierte Amtsträger an der Spitze der Ministerien. Vertrauenslegitimierte Spitze und leistungslegitimierter Unterbau haben komplementäre Funktion. Der dynamischen, auf Wandel gepolten politischen Ministerialspitze liegt der Implementierungsfokus der ministerialen Fachebene häufig wie ein Klotz am Bein. Es ist diese Dichotomie zwischen Bürokraten und Entscheidern, die eine andauernde, produktive und unerlässliche Spannung erzeugt zwischen Wahrheit und Machtgewinn, Wissen und Glauben, Allgemeinem und Partikularem.

Die Zwitterfigur der Ministerialbürokratie spielt als Wahrheitsproduzent (und Gegengewicht zur politischen Spitze) wie auch als Wissensimportfilter eine wichtige Rolle gegenüber Expertiseangeboten der Wissenschaft. Die Beamten sind gegenüber der res publica im Allgemeinen und gegenüber dem jeweiligen Regierungsamt im Partikularen zu Loyalität verpflichtet. Sie sind kraft Leistung und Kompetenz legitimiert und aufgrund fachlicher Spezialisierung in der Lage, die Abhängigkeit vom externen Expertenrat zu minimieren, indem sie selbst externe Expertise einer inhaltlichen Kritik unterziehen oder sogar selbst produzieren. Die Ministerialbürokratie als gate-keeper filtert, diversifiziert und demokratisiert den Expertiseimport für die Verwertung in politischem Handeln.