

...uhmt werden international die französischen Spitzenbeamten als geschickte Verhandlungspartner, brillante Sachverwalter. Wie bildet Frankreich diese bewunderten und auf europäischem Parkett gefürchteten Beamten aus? (Zum Vergleich: Personalstruktur und Ausbildung im höheren Verwaltungsdienst der USA: analysen 4/72, der BRD: analysen 5/72).



Klaus-Peter Schmid

Wer sich vom typischen französischen Beamten ein Bild machen will, muß sich auf einige Ungereimtheiten gefaßt machen. In Pariser Ministerien wird man ihm erzählen, der „fonctionnaire“ der gehobenen Spezies sei ein Musterbeispiel an Sachverstand und Pflichtbewußtsein. Anders der Durchschnittsbürger: Er wird entweder hinter vorgehaltener Hand etwas von Mafia und Technokraten-Komplott raunen oder aber sich unmutig über die „Herren da droben“ auslassen.

In Brüssel geben viele Eurokraten zu, daß die Franzosen allemal die geschicktesten Verhandlungspartner sind. Und auf dem diplomatischen Parkett gelten sie als brillante Sachwalter ihrer nicht immer bescheidenen nationalen Interessen. In Bonner Amtsstuben schließlich kann man die Meinung hören, die französischen Nachbarn ersetzen oft Detailkenntnis durch formalen Glanz, juristische Argumentation durch philosophische Erwägungen, gründliche Analyse durch effektiv formulierte Selbstverständlichkeiten.

Frankreichs hohe Beamte sind im Grunde stets anders, als man denkt. Wohl in keinem anderen westlichen Land vereint diese Gruppe so viel Individualismus, Vielseitigkeit und intellektuelles Potential wie gerade in Frankreich – aber auch so viel Standesbewußtsein, Karrierestreben und Drang nach Selbstbestätigung. Bei dieser Vielseitigkeit im Positiven wie im Negativen läßt sich kaum der „typische Spitzenbeamte“ zeichnen, wohl aber die typische Karriere ans obere Ende der Verwaltungshierarchie.

Die typische Karriere

Seit dem Ancien Régime gilt in Frankreich für bestimmte Schichten die Tradition, daß ein Großteil der besten Studenten zum Staatsdienst drängt. Diese Schicht ist vorrangig die Pariser Bourgeoisie. So macht der intelligente junge Franzose, Sohn eines Pariser Rechtsanwalts, Ministerialbeamten oder Managers, mit 18 sein Abitur, schreibt sich als Student der Rechte ein und studiert gleichzeitig an der Pariser Hochschule für Politische Wissenschaft. Das Diplom im Fach Recht, die Licence en Droit, hat er nach vier Jahren mit der linken Hand erledigt; das Studium der Politik in der Rue St. Guillaume kostet ihn etwas

Eliten für den Staat

Die Ausbildung der Spitzenbeamten in Frankreich



mehr Schweiß, beschert ihm aber das weit angesehene Diplom von „Sciences Po“. Nächster Schritt: die Anmeldung zur Aufnahmeprüfung an die Ecole Nationale d'Administration (ENA). Gehört er zu den 120 Auserwählten, jenen zehn Prozent der Kandidaten, die den berühmt-berüchtigten Concours der ENA schaffen, dann ist seine Karriere gesichert.

Denn seit 1945 hat diese Schule grundsätzlich das Monopol für Rekrutierung und Ausbildung der höheren Beamten. Alle Schüler werden mit dem Eintritt automatisch zu Beamten, beziehen ihr Monatsgehalt und werden nach drei anstrengenden Jahren in die Eingangsstufe des höheren Dienstes der Ministerien, der Diplomatie und der angesehensten Staatsbehörden, der Grands Corps, übernommen. Am schnellsten kommt der junge Enarch nach oben, wenn er die höheren Weihen einer guten Stelle im Schlußklassement geschafft hat. Denn etwa die 20 Besten können mit einem Blitzstart bei der Jagd nach Posten und Sozialprestige rechnen. Und das meist mit 25 bis 28 Jahren!

Diese typische Karriere ist reichlich exklusiv. Nur in Ausnahmefällen führt ein anderer Weg auf die Gipfel der Beamtenpyramide. Von einem bestimmten Niveau ab sind die Ehemaligen der ENA also unter sich. Drei Fragen werden damit interessant:

Wie sieht die Ausbildung an der ENA aus?

Wie wirkt sich die Monopolstellung der ENA auf die Rekrutierung des Nachwuchses aus?

Welche Folgen zeigen sich in der Verwaltungsrealität?

Ausbildung an der ENA: Mehr Praxis als Theorie

Die Pariser Ecole Nationale d'Administration kann als einer der interessantesten Versuche gelten, die Ausbildung hochqualifizierter Beamter von einer einzigen Disziplin (etwa der Rechtswissenschaft) loszulösen und statt dessen polyvalent zu gestalten. Hier gilt Allgemeinbildung („culture générale“) mehr als theoretisches Spezialwissen. Die Kunst, sich auszudrücken, wird höhergestellt als wissenschaftliche Akribie.

Wer auf die ENA will, muß in der Regel bereits ein Studium abgeschlossen haben – egal welches. Die Ausbildung ist entsprechend interdisziplinär. Seit 1971 wird versucht, in fast ausnahmslos praxisorientierten Übungen und Seminaren ein Gleichgewicht zwischen allgemeiner und spezialisierter Ausbildung herzustellen. Alle Schüler müssen sich mit folgenden Gebieten befassen: allgemeine Verwaltungsmethoden und -techniken, Vorbereitung und Interpretation von Texten, Budgetfragen, Instrumentarium der Außenpolitik, Probleme der Arbeitsbeziehungen. Daran schließt sich ein Schwerpunktstudium auf zwei Gebieten an: Wirtschaftsverwaltung oder all-

gemeine Verwaltung. Die wirtschaftlichen Aspekte spielen dabei eine weit größere Rolle als die juristischen. Daneben bleibt innerhalb dieses Rahmens die Möglichkeit, Einzelgebiete als Wahlfächer zu vertiefen.

Die Philosophie, die hinter dem Lehrplan steckt, resümierte Pierre Racine, der Direktor der ENA, vor wenigen Monaten so: „Die ENA entwickelt sich, nachdem sie im Laufe der letzten Jahre mehrfach Veränderungen erfahren hat, mehr und mehr zu einer ‚Ecole d'application‘, zu einer Schule für angewandte Verwaltungswissenschaften. Die Schüler arbeiten nur an konkreten, realen Problemen, die in der Verwaltung auftauchen. Sie arbeiten sehr oft unter den gleichen Bedingungen wie im Dienst, das heißt in kleinen Gruppen. Sie führen Untersuchungen außerhalb der Schule durch, wobei sie Behörden, Unternehmen und Gewerkschaften zu den von ihnen bearbeiteten Problemen konsultieren.“

Im Mittelpunkt steht nach wie vor das traditionelle Dossier zur Vorbereitung von Entscheidungen. Doch zu den klassischen Methoden ist die moderne Management-Praxis getreten. Seit mehr als einem Jahr stehen auf dem Unterrichtsprogramm auch Buchführung, Kostenrechnung, EDV und Sozialpsychologie.

Die zweieinhalbjährige ENA-Ausbildung spielt sich aber nur zum Teil in Paris ab. Um jedem Theoretisieren vorzubeugen, wird mehr als die Hälfte der Schulzeit von Praktika beansprucht. Noch vor der ersten Unterrichtsstunde steht das Präfektur-Praktikum. Vor allem die jungen Herren (und Damen) aus Paris werden in diesem Jahr praktischer Verwaltung schnell mit den bitteren Realitäten der französischen Provinz vertraut gemacht. Dabei muß jeder angehende Enarch ohne große Vorbereitung Verantwortung übernehmen, die Entscheidungen des Präfekten vorbereiten, ihn in allen sozialen Schichten repräsentieren. Ein beschauliches Jahr in der Provinz ist diese Konfrontation mit der Verwaltungsrealität nicht.

Wie eine ernüchternde Dusche wirkt auf manchen ENA-Eleven auch das Industrie-Praktikum, das zweieinhalb Monate dauert. Für viele ist das die erste Auseinandersetzung mit der Fabrikwelt, mit arbeitspolitischen Konflikten und gewerkschaftlicher Agitation. Praktika machen insgesamt mehr als die Hälfte der Schulzeit aus. Und da sie unter direkter Kontrolle der Schule stehen, außerdem benotet werden, besteht auch nicht die Gefahr eines Leerlaufs.

Vom Aufnahmewettbewerb bis zum Abschlußexamen wird kontinuierlich benotet. Vom ersten Tag an wird somit eine Rangliste für alle Schüler fortgeschrieben. So tritt an die Seite der Selektion die Klassifizierung. Eine schlechte Leistung während der Schulzeit kann ein paar Dezimalstellen in der Endnote kosten und damit der Spekulation auf eine der begehrtesten Startpositionen ein vorzeitiges Ende setzen.

Eliten für den Staat

Herkunft der ENA-Schüler: Traum von der Demokratisierung

Wenn auch am Wert der Ausbildung für Frankreichs oberste Staatsdiener relativ wenig Zweifel angemeldet werden, so ist die Art ihrer Rekrutierung gerade in den letzten Jahren heftig kritisiert worden. Denn der Traum von den gleichen Chancen für alle ging bisher nicht in Erfüllung. Nach den Unruhen des Mai 1968 fand es die Pariser Regierung angebracht, auch die ENA und die Herkunft ihrer Schüler unter die Lupe zu nehmen. Eine illustre Enquête-Kommission brachte ernüchternde Fakten ans Licht. Die vielgepriesene Demokratisierung hatte nicht stattgefunden. Wenn die ENA als Zwingburg der Pariser Bourgeoisie bezeichnet worden war, so fand diese Kritik eine weitgehende Bestätigung. Zunächst stellte man fest, daß Kinder aus Bauern-, Arbeiter- und Handwerkerfamilien so gut wie nie den Weg an die ENA finden. Die Schüler kommen ganz überwiegend aus gehobenem bürgerlichem Milieu: hohe Beamte, freie Berufe, Führungskräfte der Wirtschaft. Von den rund 1000 ENA-Schülern der Jahrgänge 1955 bis 1967 hatten ganze 5% einen Landwirt oder Arbeiter zum Vater. Die soziale Struktur der Herkunft hatte sich seit der Gründung 1945 nicht nennenswert entwickelt.

Zudem hatte Paris die Provinz weitgehend ausgeschaltet. Drei Viertel aller erfolgreichen Kandidaten bei der Aufnahmeprüfung kommen vom Pariser Institut d'Etudes Politiques, der Hochschule für Politische Wissenschaften, von der ENA sinnigerweise nur durch einen Hof getrennt. Der Erfolg von Bewerbern aus der Provinz wird immer noch als ein seltenes Ereignis gefeiert.

Noch in einem dritten Punkt blieb die Kommission von einer Ernüchterung nicht verschont: Jedes Jahr wird einer begrenzten Zahl bereits aktiver junger Beamter in einer gesonderten Aufnahmeprüfung der Zugang zur ENA ermöglicht, um ihnen die Chance eines direkten Aufstiegs zu hohen Posten zu geben. Doch sie sind in aller Regel den hohen Anforderungen der Schule nicht so gewachsen, daß sie sich am Ende der ENA-Zeit unter den Besten qualifizieren könnten. Der Umweg über die ENA bringt den Beamten meist nichts ein: Sie landen zu 60% im letzten Viertel ihres

Jahrgangs. Zwischen 1961 und 1968 schafften nur zwei den Sprung in eines der „Grands Corps d'Etat“ (Finanzinspektion, Staatsrat, Rechnungshof), einer war gut genug für die Diplomatenlaufbahn.

Die Auslesemechanismen der ENA haben (bisher jedenfalls) der Beamtenausbildung einen ausgesprochen elitären Stempel aufgedrückt. Selbst ausschließlich leistungsorientierte Selektion und Klassifizierung konnten nichts daran ändern, daß die Demokratisierung des Zugangs zur höheren Beamtenlaufbahn bisher nicht gelungen ist.

Verwaltungskarriere: Die neuen Mandarine

„La haute administration malade de ses castes“ hieß Anfang dieses Jahres eine Schlagzeile in Le Monde. Dieses Gefühl des Unbehagens im höheren Verwaltungsdienst ist in Frankreich nicht gerade neu. Neu ist allerdings, daß die ENA-Schüler selbst mit großem Engagement gegen den Kastengeist angehen. Wirft man ihnen vor, sie würden zu neuen Mandarinen ausgebildet, so entrüsten sie sich nicht, sondern sinnen auf Abhilfe. Denn nicht erst seit gestern kritisieren die Franzosen, sie würden von einer unpersönlichen, elitären, von Corpsgeist durchdrungenen Verwaltungsspitze administriert. Die bisher entschlossenste Demonstration gegen den Kastengeist ihrer Verwaltung wagten jetzt die ENA-Absolventen: Sie wählten vor wenigen Wochen mit Vorliebe solche Karrieren, die bisher im Prestige den „Grands Corps“ weit unterlegen waren.

Gerade in der Provinz kommt hierzu der Verdacht, die höchsten Staatsdiener seien in zentralistischem, ganz auf Pariser Verhältnisse ausgerichtetem Denken befangen. Solches Mißtrauen kommt nicht von ungefähr. In der Tat hat es von den rund 2000 Ehemaligen der ENA bis heute nur etwa 300 in die Departements außerhalb der Metropole verschlagen, wobei die Präfekturen bereits mitgezählt sind. Und zweifellos betreibt die „Association des Anciens Elèves de l'ENA“ eine Art von Karrierehilfe, die leicht in Protektionismus ausarten kann und Außenseitern den Weg nach oben oft blockiert. Die hohen französischen Beamten müssen sich auch den Vorwurf gefallen lassen, sie seien Technokraten, denen der Kontakt zum Publikum, das Verständnis für gesellschaftspolitische Zusammenhänge abgehe. Dieses Argument wird dadurch unterstrichen, daß die Beamtenelite nicht den dornenreichen Weg durch die Hierarchie hinter sich gebracht hat, sondern sofort nach der Ausbildung auf höchstem Niveau eingesetzt wird. Damit erklärt sich nicht nur das elitäre Bewußtsein, sondern auch die verbreitete Unfähigkeit, mit untergeordneten Beamten oder dem Publikum zu kommunizieren.

Die Herrschaft der Technokraten ist sicher kein Phänomen, das auf Frankreich

beschränkt ist. Die französische Verwaltungstradition, vor allem aber die dirigistischen Eingriffe in den Wirtschaftsablauf haben das Gewicht der Technokratie von jeher betont. Sie bereiten die Aktionen der Politiker nicht mehr vor, sondern geben der Exekutive von vornherein ein deutliches Übergewicht. Die Maschinerie der Verwaltung ist so perfektioniert, daß den Politikern zu echten Alternativen meist der Atem fehlt. Das wird in Frankreich vor allem in den persönlichen Beraterstäben der Minister, den Kabinetten, deutlich. Sie sind wahre Sammelbecken für ENA-Absolventen und gleichzeitig das ideale Sprungbrett für die politische Karriere.

Der gegenwärtigen Regierung Chaban-Delmas gehören neun Minister und Staatssekretäre an, die durch die hohe Schule der ENA gegangen sind. Der Vorwurf, die hohen Beamten steckten mit der politischen Macht unter einer Decke, kommt geradezu zwangsläufig. Doch hier muß auch das Gegengewicht gesehen werden: Viele Spitzenbeamte geben ihre sichere Position auf, um sich politisch von links- bis rechtsaußen zu engagieren. Und seit drei Jahren scheuen sich auch die ENA-Schüler nicht, dem Premierminister über ihre nonkonformistischen politischen Ideen klaren Wein einzuschenken.

Deutsche Gäste an der ENA

Zu Zeiten der Bonner Großen Koalition fand die Bundesregierung viel Gefallen an dem Gedanken, eine deutsche ENA aufzubauen. Man hoffte, mit einer Anpassung des Pariser Modells an föderalistische und durchlässigere Strukturen zu einer einheitlichen Ausbildung für den deutschen Spitzenbeamten zu kommen. Doch derartige Ideen kamen nie über das Planungsstadium hinaus.

Dafür sind seit 1965 alljährlich 15 junge Deutsche als Stipendiaten zu Gast an der ENA. Die ENA-Hospitanten, vom Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD) ausgesucht und betreut, sind überwiegend Verwaltungsjuristen. In den letzten Jahren sind auch einige Volkswirte und Politologen in den kleinen Kreis der Auserwählten vorgestoßen. Das einjährige Studium (Beginn im November) ist dem französischen Ausbildungsgang nachgestaltet: Auf einen zweimonatigen Sprachkurs folgen sieben Monate an der ENA und zwei bis drei Monate Präfektur-Praktikum. Auch ein kurzes Praktikum in einem Pariser Ministerium ist möglich.

Der Unterricht findet bisher allerdings nur zum Teil gemeinsam mit den Franzosen statt; die Lehrer sind überwiegend hohe Beamte, zum Teil bekannte Persönlichkeiten. Dieses ENA-Jahr gibt einen guten Einblick in die große Welt französischer Verwaltungskünste. Wer sich davon allerdings – nach französischem Vorbild – eine gesicherte oder beschleunigte Karriere erhofft, der hat falsch spekuliert.