

Andreas von Mettenheim

Deutsche Studenten an der ENA

Ein deutsch-französisches Projekt im Wandel der Zeiten

I. Die Schule

Die École nationale d'administration (ENA) ist vielleicht die bekannteste, wenn auch bei weitem nicht die älteste der das französische Bildungssystem ganz spezifisch auszeichnenden „grandes écoles“.¹

Das System ist ziemlich einzigartig.

Ein anonymisierter Wettbewerb der Kandidatinnen und Kandidaten, die bereits einen Hochschulabschluss haben oder bereits in der französischen Verwaltung tätig sind, der „*concours*“, ist der Aufnahme in die Schule vorgeschaltet. Danach sind die „Schüler“² bereits bezahlte Beamte. Am Ende der Studienzeit steht das sog. „*classement*“, das fachübergreifend die Zuordnung der Absolventen zu den jeweils offenen Beamtenstellen in den verschiedensten Ressorts nach der in der Abschlussprüfung erworbenen Platzierung ordnet. Die Funktionsweise der ENA ist einfacher zu verstehen, wenn man sie nicht als unabhängige Ausbildungsinstitution begreift, die ihre Eleven nach getaner Bildungsarbeit in die Welt entlässt, sondern eher als eine interne Aus- und Fortbildungseinrichtung für die höheren Beamten und Angestellten der Zentralverwaltung.

Die Absolventen, die in der großen Mehrheit ihr gesamtes Berufsleben im Staatsdienst verbringen, verpflichten sich zu fachlicher Mobilität, die in der Praxis auch eingefordert wird.

Die Schule ist anwendungsorientiert. Sie vermittelt Fähigkeiten in Arbeitsmethoden der Verwaltung, wie etwa in Verhandlungstechnik, Kommunikationsstrategie und Krisenmanagement ebenso wie sie vertiefte Behandlung europapolitischer Fragen anbietet. Theoretischer Unterricht und die Praktika in Verwaltung, Unternehmen und im Ausland ergänzen einander. Teil der Ausbildung sind mehrwöchige oder mehrmonatige Praktika in der französischen Territorialverwaltung oder bei internationalen Organisationen.

Die französische Öffentlichkeit diskutiert seit vielen Jahren kontrovers und zum Teil sogar scharf über die ENA, deren Alumni der französische Soziologe Pierre Bourdieu einmal als „Staatsadel“ gezeichnet hat.

Dem häufig zu hörenden, nicht gänzlich abwegigen Vorwurf, sie sei eine Männerdomäne und eine Hochburg der Pariser Bourgeoisie versucht die Schule durch eine breitgefächerte Modernisierung zu begegnen. Die ENA von heute ist nicht mehr die ENA von vor 30 Jahren. Der Aufnahmewettbewerb ist reformiert worden, um die Schule einem breiteren sozialen Spektrum zu öffnen, und Bestandleil des Curriculums ist heutzutage auch die Sozialarbeit mit benachteiligten Schichten. Bereits 1992 ist die ENA im Zuge der französischen Dezentralisierungspolitik und als politisches Signal für Europa von Paris nach Straßburg umgezogen.

Der Reformprozess bleibt ein *work in progress*. Die Schule rechnet es sich heute als Erfolg an, dass 60 % der Schüler ihr Abitur nicht in Paris gemacht haben und sich selbst als „Provinzler“ bezeichnen. Der Anteil der Schülerinnen liegt bei einem guten Drittel. Die Schule wird zur Zeit von einer Frau geleitet, die selbst nicht ENA-Absolventin war.

Die ENA, kaum denkbar ohne den französischen Zentralstaat und seine Vorliebe für formale Ausleseprozesse, bleibt in ihrer Funktionsweise im internationalen Vergleich gleichwohl atypisch. Obwohl sich Elemente ihrer Konstruktion auch in Bildungs- und Rekrutierungseinrichtungen anderer Länder finden, kann sie nur schwer mit Universitäten oder Business Schools verglichen werden. Aber auch hier soll sich einiges ändern. Die ENA will sich der Forschung öffnen und erwägt in gewissem Umfang einen eigenen Lehrkörper aufzubauen, wobei aber der öffentliche Dienst („*management public*“) als Markenkern erhalten bleiben soll.

II. Politische Funktion

Im Rahmen der breit geführten internationalen Diskussion über das sinkende Vertrauen in die Eliten steht die ENA geradezu automatisch im Fadenkreuz der Kritiker.

Hier ist etwas Nüchternheit angeraten. 1945 von Charles de Gaulle gegründet, sollte die Schule den Zugang zu leitenden Beamtenstellen fachübergreifend formalisieren und damit transparenter machen. Ziel war es

1 <https://www.ena.fr/> [zuletzt abgerufen am 29.5.2017].

2 Die Absolventen sind Schüler (*élèves*) und nicht Studenten. Da es für erstere keine geschlechtsneutrale Bezeichnung im Deutschen

gibt, ist der Lesbarkeit halber im folgenden immer nur von „Schülern“ die Rede.

vor allem, eine Ethik der *valeurs de service public* zu vermitteln und damit eine leistungsfähige, loyale Beamten-schaft als Element der Kontinuität auch unter wechselnden politischen Bedingungen zu garantieren. Dies ist im Kern auch heute noch die Aufgabe der Schule, denn der allergrößte Teil der „Enarchen“ versieht seinen Dienst diskret und über Jahrzehnte in vielerlei Institutionen der französischen Verwaltung. Die Schule macht darauf aufmerksam, dass der Anteil der in der nationalen Politik agierenden Absolventen derzeit bei lediglich 2 % und der dauerhaft in Unternehmen Beschäftigten bei 8 % liegt.

Die Tatsache, dass Absolventen der Schule ihre Beamtenlaufbahn unterbrechen oder aufgeben, um - z.T. mit großem Erfolg - in zentrale Positionen in Politik und Wirtschaft Frankreichs zu wechseln, wird von der Öffentlichkeit gleichwohl mit größter Aufmerksamkeit verfolgt. Mit inzwischen vier französischen Staatspräsidenten, sieben Premierministern sowie etlichen Topmanagern finden oder fanden sich ehemalige Schüler in Positionen, für die die Schule ja gerade nicht eigens ausbildet und die ja gerade nicht über das beschriebene System des „classement“ zu erreichen sind.

Die Ursachen für die außergewöhnliche Stellung der ENA als *talent pool* der französischen Politik und der Wandel von einer der Politik dienenden zu einer die Politik gestaltenden Funktion - jedenfalls einiger ihrer Absolventen - sind vielfältig und können hier nicht im Einzelnen nachgezeichnet werden. So wie die Dinge nun einmal liegen, gehört dazu jedenfalls eine gehörige *Prise selffulfilling prophecy*. Wer in Frankreich etwas werden will, nimmt nun einmal die Mühe auf sich, den mühevollen Marsch durch mehrere hintereinander geschaltete unerbittliche Auswahlprozesse anzutreten.

Vielleicht mit Ausnahme der Kommunisten bedienen sich sämtliche französischen Parteien, einschließlich des Front National, aus dem Reservoir der ENA-Absolventen. Auch der mit dem Anspruch, Frankreich grundlegend zu reformieren und „viele Dinge ganz anders zu machen“ angetretene neue Staatspräsident Emmanuel Macron ist geradezu das perfekte Rollenmodell des zunächst in die Wirtschaft und dann in die Politik gewechselten Enarchen. Zur Zeit ist noch nicht absehbar, ob der von Macron angestoßene und noch zu konkretisierende politische Reformprozess, der von einigen Beobachtern schon als Abgesang auf die „Fünfte Republik“ bezeichnet wird, die Schule völlig unberührt lassen wird. Unter Präsident Macron sind in einer vielgestaltigen Regierungsmannschaft immerhin noch der Premierminister und zwei zentrale Ressorts (Wirtschaft und Verteidigung) von zwei ehemaligen ENA-Absolventen und einer Absolventin besetzt.

Die eigentliche Frage ist die, warum es in Frankreich den Parteien, den Gewerkschaften und anderen gesellschaftlichen Gruppen und Institutionen augenscheinlich immer noch schwer fällt, in der französischen Politik andere Führungsreserven in angemessener Weise ins Spiel zu bringen oder auszuschöpfen.

III. Internationale Zusammenarbeit

Bereits 1949 wurden die ersten ausländischen Schüler an der ENA aufgenommen. Zu den ca. 5600 französischen ENA-Ehemaligen kommen deshalb gegenwärtig mehr als 2000 ausländische ehemalige ENA Absolventen hinzu, darunter etwa 400 Deutsche. Systematisch etabliert wurde die Aufnahme deutscher Schüler in Folge des 1963 von Adenauer und de Gaulle unterzeichneten Élysée-Vertrags. Das Stipendienprogramm des Deutschen Akademischen Austauschdienstes (DAAD) feierte im September 2016 sein fünfzigjähriges Bestehen. Was für die ENA als Schule gilt, gilt auch für die Integration ausländischer Stipendiaten in die Schule. In den letzten dreißig Jahren hat sich viel verändert. Heutzutage sind letztere im wesentlichen in die Programme der Franzosen integriert, während zu Zeiten des Studiums des Verfassers die Teilnahme an dem damals so genannten „cycle étranger“ offengestanden eher „*ENA Light*“ bedeutete. Hier lag übrigens im Rückblick der wichtigste Kritikpunkt der meisten deutschen Ehemaligen.

Ein symmetrisches Gegenstück von Frankreich in Richtung Deutschland gibt es nicht. Die ENA kooperiert aber mit deutschen Partnern, wie der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung, der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften in Speyer und Institutionen in Bayern und Baden-Württemberg. Daneben beteiligt sich die ENA in gewissem Umfang an deutsch-französischen berufs begleitenden Fortbildungsprogrammen, u.a. dem *Master européen de gouvernance et d'administration* (MEGA).

Im Laufe der Zeit haben darüberhinaus mehr als 600 französische ENA-Schüler im Rahmen ihrer Ausbildung mehrmonatige Praktika in Deutschland, an französischen Botschaften oder Handelsförderungsstellen, in Bundes- oder Länderverwaltungen absolviert.

IV. Die Programme

1. Cycle international long (CIL) 14 (+2) Monate

Das Programm richtet sich an deutsche Graduierte wissenschaftlicher Hochschulen und qualifizierte Nachwuchskräfte des höheren Dienstes der öffentlichen Verwaltung. Der größte Teil der Ausbildung erfolgt gemein-

sam mit den französischen Schülern. Er besteht aus den Kursen in Straßburg, einer viermonatigen Verwaltungsstation in der Territorialverwaltung oder bei Internationalen Organisationen.

Die Ausbildung wird mit einem *Diplôme international d'administration publique* abgeschlossen und kann durch das Verfassen einer Masterarbeit (während zusätzlicher 2 Monate) mit einem *Master professionnel* ergänzt werden.

2. Cycle International de Perfectionnement (CIP)

8 Monate

Dieses Programm ist geöffnet für deutsche Beamte oder Angestellte des höheren Dienstes der öffentlichen Verwaltung mit mindestens fünfjähriger Berufserfahrung. Drei Monate der Ausbildung werden gemeinsam mit französischen Schülern des „cycle supérieur de perfectionnement des administrateurs“ absolviert. Darin enthalten ist eine siebenwöchige Station in der französischen Verwaltung (Zentralverwaltung, Präfekturen, Gebietskörperschaften, öffentliche Anstalten). Die Abschlüsse ähneln denen des CIL.

Da sich die ENA in einem permanenten Reformprozess befindet, ist es angeraten, über Rahmendaten, Stipendienbedingungen und Bewerbungsfristen beim DAAD aktuelle Informationen einzuholen.³

IV. Deutsche Erfahrungen

Im deutschen höheren Verwaltungsdienst ist der Anteil der ENA-Absolventen aufs ganze gesehen gering. Sie leben in einem anderen gesellschaftlichen und administrativen Umfeld, einer anderen Verwaltungskultur, die die Ansprüche und Erwartungen an die Folgen, die sich aus ihrem Studium an einer französischen Verwaltungshochschule ergeben, anders formen müssen als dies in Frankreich der Fall ist. Dennoch sind nicht wenige deutsche ENA-Stipendiaten in der Verwaltung, in Hochschulen oder in der Wirtschaft, aber auch in freien Berufen erfolgreich.

Unter den deutschen Ehemaligen finden sich eine ehemalige Ministerin, ehemalige Staatssekretäre in Bundes- oder Landesministerien, ein Richter am Europäischen Gerichtshof, ehemalige Berater eines Bundeskanzlers, Botschafter, Bürgermeister, Professoren, Journalisten, aber auch Rechtsanwälte und andere Angehörige der freien Berufe. Die Breite der beruflichen Orientierung der deutschen Stipendiaten und der Anteil an Freien Berufen ist in Deutschland vermutlich höher als in

Frankreich. Dagegen finden sich unter den deutschen Absolventen weniger Mitglieder aus der Industrie oder aus Beratungsfirmen.

Eine Sonderstellung nimmt der deutsche Auswärtige Dienst ein. In seine Reihen sind im Laufe der Jahre bisher ca. 30 ENA-Absolventen eingetreten.

Wer mehr über Jahrzehnte deutscher (und französischer) ENA - Erfahrungen wissen möchte, sei auf das Buch „*La coopération franco-allemande et L'ENA*“ hingewiesen. Es enthält eine Vielzahl von Erlebnisberichten ehemaliger Stipendiaten und gibt damit einen ganz spezifischen Einblick in Motivation und Erfahrungen deutscher Stipendiaten. Dabei steht emotional das *souvenir sympathique* ganz im Vordergrund, fachlich hingegen werden die erforderliche geistige Öffnung gegenüber einem anderen Verwaltungssystem und das Generalistenprinzip als Vorzüge benannt. Das Buch kann bezogen werden über die *documentation française*.⁴

Das Interesse deutscher Universitätsabsolventen oder Beamten an der ENA, an dieser Feststellung führt kein Weg vorbei, ist in den letzten Jahren geringer geworden. Die Bewerberzahlen sind zurückgegangen. Die Ursachen hierfür sind vielfältig. Mangelnde Sprachkompetenz in Kombination mit einem konkurrierenden vielfältigen Fortbildungsangebot in der angelsächsischen Welt spielen eine Rolle.

Während der DAAD bemüht ist, die Programme in der akademischen Welt vorzustellen, fehlt es an einer systematischen Werbung im Bereich der öffentlichen Verwaltung. Bedauerlicherweise ist im Gegensatz zu anderen europäischen Partnern, die die Programme intensiver nutzen, auch die Bereitschaft gerade deutscher Behörden, Beamte für einen längeren Zeitraum zu entsenden, in letzter Zeit stark zurückgegangen.

Die „Gesellschaft der deutschen ehemaligen ENA-Schüler“ bemüht sich als Alumni-Vereinigung das Thema aus eigener Überzeugung sachgerecht zu kommunizieren.

V. Gründe für ein Studium an der ENA

Die Tatsache, dass in Frankreich eine lebendige Diskussion über die Rolle einer immer wieder als Eliteinstitution apostrophierten Einrichtung geführt wird, sollte zumindest bei aufgeweckten Geistern den Appetit auf ein ENA-Studium eher anregen als dämpfen. Der Besuch ist für den deutschen Schüler jedenfalls ein großer Gewinn. Unter diesem Gesichtspunkt kann der geschilderte Bewerberrückgang in Deutschland durch-

3 <https://www.daad.de/ausland/studieren/stipendium/de/70-stipendien-finden-und-bewerben/?detail=50015213>.

4 <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/catalogue/9782110095435/index.shtml>).

aus als Chance verstanden werden. Von erfurchtsvoller Schockstarre angesichts der gelegentlich auch an den Fakten vorbeigehenden Elitedebatte ist dringend abzurufen.

Das anwendungsbezogene Studium vermittelt wertvolle berufliche Qualifikationen und bietet eine geradezu einzigartige Möglichkeit, Frankreich politisch, wirtschaftlich und kulturell kennenzulernen. Die französischen Schüler kommen aus den verschiedensten fachlichen Bereichen und sind übrigens entgegen einem oft zu hörenden Vorteil durchaus individuelle Charaktere. Als Deutsche(r) mit ihnen zusammen zu studieren, ist eine große Chance, einen einzigartigen zu produktiven Vergleichen anregenden Eindruck von den politisch-administrativen Funktionsmechanismen Frankreichs, unserem wichtigsten Partner in Europa, aufzunehmen. Gleichzeitig erwerben die Stipendiaten ein europapolitisches und verhandlungstechnisches Know How, das es dem erfolgreichen deutschen Absolventen später erleichtert, dem von uns oft bewunderten französischen Verhandlungsgeschick auf Augenhöhe gegenüberzutreten. Für viele deutsche Ehemalige ist die Erinnerung an ihre Zeit an der ENA nicht zuletzt geprägt von unvergesslichen Momenten menschlicher Begegnungen.

In einer Zeit, in der die Handlungsfähigkeit und der Zusammenhalt in Europa auf dem Prüfstand stehen, wird die deutsch-französische Partnerschaft noch wichtiger. Sie muss sich jeden Tag und auf allen politischen und gesellschaftlichen Ebenen neu bewähren. Von der Teilnahme deutscher Absolventen an der gemeinsam mit den französischen Schülern besuchten Ausbildung hat in der Vergangenheit und profitiert in der Gegenwart Deutschland ebenso wie Frankreich. Angesichts der aktuellen Situation gewinnt die deutsche Präsenz an der ENA wieder die ursprünglich intendierte politische Bedeutung zurück. Letztere sollte zwar den einzelnen Studierenden, für den der individuelle Mehrwert naturgemäß im Vordergrund steht, nur mittelbar Ansporn sein. Unmittelbar sollte sie allerdings ein Aufruf an die Exekutive auf Bundes- oder Landesebene sein, sich stärker als das in der jüngeren Zeit der Fall war, natürlich auch im eigenen Interesse durch Entsendung von Beamten in die einschlägigen Programme der ENA zu engagieren.

Andreas von Mettenheim (Promotion Simone Weil),
Botschafter a.D., ist Vorsitzender der Gesellschaft der
deutschen ehemaligen ENA-Schüler e.V. (andreasv.
mettenheim@yahoo.de)