

Universitätslaufbahn. Ihre Aufgabe ist es heute wie damals, den staatlichen Bildungsauftrag und -anspruch bis in den letzten Winkel des Landes zu tragen, unter der direkten Verantwortung des Bildungsministers in Paris.

Dabei ist der Begriff „Universität“ in Frankreich im Laufe der Geschichte unterschiedlich besetzt worden. Im Zuge der Revolution wurden 1793 die hergebrachten Universitäten aufgelöst. Sie galten der Revolution als ein Hort der Reaktion. Die unter dem Dach der *Université Impériale* wieder auftauchenden Fakultäten hatten entsprechend einen neuen Zuschnitt. Sie waren stark reglementiert und die Berufsausbildung (nicht allgemein Forschung und Lehre) stand im Mittelpunkt der Ausbildung.

Parallel wurden während der Revolution die ersten *Grandes Écoles* gegründet, unter anderem die *École Polytechnique* und die *École Normale Supérieure*, die beide bis heute zu den renommiertesten *Grandes Écoles* in Frankreich zählen. Der Dualismus zwischen den elitären *Grandes Écoles* und den normalen Universitäten hat hier seinen Anfang genommen.

Die 1810 von Wilhelm von Humboldt angestoßene Universitätsreform in Preußen, die ebenfalls zum Ziel hatte, die hergebrachten Universitäten zu modernisieren, unterschied sich grundlegend von der napoleonischen Reform. Wilhelm von Humboldt ging es gerade darum, den Universitäten Freiräume für Lehre und Forschung zu schaffen und sie – natürlich auch im Sinne der Aufklärung – für die neuen Wissenschaften zu öffnen, während Napoleon die Fakultäten reglementieren (und damit kontrollieren) und sie zugleich stärker berufspraktisch ausrichten wollte. Diese Unterschiede im Bildungs- und Forschungsbereich wirken bis heute nach, sodass deutsche und französische Einrichtungen oft auf völlig unterschiedliche Traditionen zurückblicken und ein unterschiedliches Selbstverständnis haben – was den Austausch durchaus bereichern kann.

Die nächsten weitreichenden Reformen im Bildungswesen erfolgten in der Dritten Republik unter dem Erziehungsminister (von 1879–1882) Jules Ferry. Er führte die unentgeltliche und verpflichtende Grundschulausbildung ein und drängte den Einfluss der Kirche weiter zurück. Durch seine Reformgesetze wird die geistliche Schulaufsicht aufgehoben. Gebete und das Tragen religiöser Symbole werden in öffentlichen Einrichtungen wie öffentlichen Schulen untersagt. An die Stelle von „*instruction morale et religieuse*“ tritt „*instruction morale et civique*“. Die moderne öffentliche Schule soll kostenlos, obligatorisch und laizistisch sein.

Die Präambel der Verfassung der Vierten Republik von Oktober 1946 enthält dieses Bekenntnis:

„[...] *l'organisation de l'enseignement publique obligatoire gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat.*“

In deutscher Übersetzung:

„[...] *die Organisation einer obligatorischen, kostenlosen und laizistischen öffentlichen Bildung auf allen Ebenen ist eine Pflicht des Staates.*“

Die Präambel der Fünften Republik wiederum bezieht sich explizit auf diese Präambel. Daneben haben sich in Frankreich allerdings katholische Privatschulen erhalten. Sie unterrichten auch heute noch knapp 20 % der Schüler in der Mittel- (*Collège*) und Oberschule (*Lycée*) und insgesamt weit über zwei Millionen Schüler. Die allermeisten dieser Schulen stehen in einem Vertragsverhältnis zum Staat („*sous contract*“). Dies bedeutet, dass sie sich an das französische Curriculum halten, an den staatlich organisierten Abschlussprüfungen teilnehmen und dass ihre Lehrer vom Staat bezahlt werden. Darüber hinaus können sie aber Religionsunterricht anbieten und christliche Werte vermitteln. Oft sind diese Schulen auch wegen ihrer Qualität besonders beliebt und haben lange Wartelisten. In den jährlichen Rankings der besten *Lycées* schneiden sie immer überdurchschnittlich gut ab. Durch das zu entrichtende Schulgeld schaffen sie aber auch eine soziale Ungleichheit. Nicht alle Eltern können sich diese Schulen für ihre Kinder leisten, sodass sich in den katholischen Privatschulen oft überdurchschnittlich viele Kinder aus bevorzugten Verhältnissen finden. Ferner haben die Schuldirektoren, anders als ihre Kollegen an den öffentlichen Schulen, bei der Auswahl der Lehrer ein Mitentscheidungsrecht. Bemerkenswert ist schließlich, dass sich auch die Verfechter der freien Schulen heute auf die Menschen- und Bürgerrechte der Revolutionszeit berufen.

Sie nehmen für sich die Gewissensfreiheit, die Meinungsfreiheit und die Versammlungsfreiheit in Anspruch. Seit dem gescheiterten Versuch unter Mitterrand im Jahr 1984, die Privatschulen abzuschaffen, hat es keine Vorstöße mehr in diese Richtung gegeben.

## **Plebiszitäre Elemente in der französischen Demokratie**

In der Devise aus der Revolutionszeit „Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit“ steckt von Anfang an die Forderung nach gleichberechtigter Teilhabe der Bürger am politischen Leben. Und so haben auch unterschiedliche Vorschläge für plebiszitäre Elemente in den Verfassungsdebatten der Revolutionszeit eine wichtige Rolle gespielt. Sie finden sich in vielen Verfassungsentwürfen der Zeit, konnten sich jedoch in der Praxis nicht wirklich durchsetzen.

Durch das 18., 19. und 20. Jahrhundert zieht sich eine Debatte um Einführung bzw. Ausweitung des Wahlrechts und plebiszitärer Elemente. Zunächst kommt es zur Einführung eines Zensuswahlrechts für Männer (1791) und unter dem Konsulat (1799) zu einem eingeschränkten allgemeinen Wahlrecht für Männer. Erst die Zweite Republik nach der Revolution von 1848 führt ein wirklich allgemeines Wahlrecht für Männer ein, nachdem es zwischen 1815 und 1848 verschiedene Formen eines zum Teil erweiterten Zensuswahlrechts gegeben hatte. Mit der Schaffung des Zweiten Kaiserreiches unter Napoleon III. beginnt eine Phase des Plebiszits. Am 10. Dezember 1848 wird Napoleon III. mit 75 % der Stimmen zum Staatspräsidenten gewählt. Nach dem Staatsstreich vom 2. Dezember 1851 lässt er diesen Staatsstreich durch ein Referendum legitimieren, bevor

er ein Jahr später wiederum durch ein Referendum die Rückkehr zum Kaiserreich vom Volke „absegnen“ lässt.

Nach der Niederlage im Deutsch-Französischen Krieg 1870 und dem Endes des Zweiten Kaiserreichs wird in der Dritten Republik am 4. September 1870 das allgemeine Wahlrecht von 1848 wieder eingeführt. Ausgenommen waren zu diesem Zeitpunkt Frauen und die Angehörigen der Streitkräfte. Beide erhalten das Wahlrecht erst nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs: die Frauen 1944, die Angehörigen der Streitkräfte 1945. Volksbefragungen waren unter der Dritten Republik auch als Reaktion auf das gescheiterte Zweite Kaiserreich verpönt und fanden nicht statt.

Erst die heutige Verfassung der Fünften Republik versucht gewissermaßen eine Synthese aus dem jahrzehntelangen Streit um die angemessene Form der Wahlbeteiligung der Bürger. In der Verfassung der Fünften Republik wird das allgemeine und gleiche Wahlrecht durch die direkte Wahl des Staatspräsidenten und durch die Wahl der Abgeordneten der Nationalversammlung in ihren Wahlkreisen verwirklicht. Daneben kennt die Verfassung der Fünften Republik aber eben auch die Möglichkeit von Referenden, die weitgehend in der Hand des direkt gewählten Staatspräsidenten liegen. So kann er auf Vorschlag der Regierung, die von ihm eingesetzt wird, ein Referendum ansetzen. Ursprünglich begrenzte die Verfassung Referenden im Wesentlichen auf Fragen der Staatsorganisation und internationale Verträge (Art. 11) sowie auf Änderungen der Verfassung selbst (Art. 89). Durch spätere Verfassungsänderungen kommen heute als weitere mögliche Themen für Referenden Gesetze zu wirtschaftlichen, sozialen oder Umweltfragen in Betracht.

Im Zeitraum der Fünften Republik hat es bisher neun Referenden gegeben. Dreimal ging es dabei um Fragen der Staatsorganisation:

- am 28. Oktober 1962 um die Direktwahl des Staatspräsidenten;
- am 27. April 1969 um eine Reform des Senats;
- am 24. September 2000 um eine Verkürzung der Amtszeit des Staatspräsidenten von sieben auf fünf Jahre.

Zweimal ging es um die Algerienpolitik von General de Gaulle:

- am 8. Januar 1961 um die Bestätigung einer vom General verfolgten Politik der Selbstbestimmung Algeriens;
- am 8. April 1962 um die Zustimmung zur Vereinbarung von Evian, die den Weg zur Unabhängigkeit Algeriens ebnete.

Dreimal ging es um Europa:

- am 23. April 1972 um den Beitritt des Vereinigten Königreichs, Dänemarks, Irlands (und Norwegens) zur EWG;
- am 20. September 1992 um die Zustimmung zum Maastrichter Vertrag mit der Einführung des Euro;
- am 29. Mai 2005 um die Zustimmung zum europäischen Verfassungsvertrag.

Und einmal ging es um ein französisches Überseegebiet:

- am 6. November 1988 um den Status von Neukaledonien.

Seit der Verfassungsreform von 2008 unter Staatspräsident Sarkozy können ausdrücklich auch wieder zukünftige Erweiterungsverträge der Europäischen Union vom Präsidenten in einem Referendum dem Volk zur Ratifizierung vorgelegt werden. Sarkozy zielte dabei insbesondere auf einen möglichen Beitrittsvertrag der EU mit der Türkei, der bei einem Referendum in Frankreich aller Voraussicht nach scheitern würde.

Im Rahmen der Gelbwesten-Proteste im Winter 2018/19 kam eine andere Forderung wieder auf: der Ruf nach einem Referendum auf Initiative der Bürger (RIC: *référéndum d'initiative citoyenne*). Ziel der Initiative war es, den Bürgern ab einem bestimmten Quorum die Möglichkeit zu geben, von der Nationalversammlung angenommene Gesetze auch gegen den Willen von Regierung oder Parlament einem Referendum zu unterziehen und auf diese Weise zu Fall bringen zu können. Die Volkssouveränität sollte also über die parlamentarische Souveränität gestellt werden. Staatspräsident Macron hat diesen Vorstoß im April 2019 abgelehnt. Er hat lediglich angeboten, die bereits in der Verfassung enthaltene Möglichkeit einer Referendumsinitiative aus der Mitte des Parlaments (wozu mindestens ein Fünftel der Abgeordneten mit der Unterstützung von 10 % der Wählerschaft, d. h. von derzeit über 4,5 Millionen Wählern, erforderlich ist) zu erleichtern. Auch mit diesem Instrument ist es möglich, vom Parlament angenommene Gesetze einem Referendum zu unterwerfen. Dieses 2008 unter Sarkozy in die Verfassung aufgenommene Instrument ist bisher in der Praxis nie zum Einsatz gekommen. Die Debatten um mögliche Referendumsinitiativen „von unten“ reichen bis in die Revolutionszeit zurück. Durchgesetzt hat sich diese Idee bis heute nicht.

Das Nebeneinander von Elementen einer parlamentarischen Demokratie, die ihren Ausdruck insbesondere in der Wahl der Abgeordneten für die Nationalversammlung findet, und der direkten Demokratie, die ihren Ausdruck in der Direktwahl des Staatspräsidenten, aber auch der Möglichkeit von Referenden findet, sorgt immer wieder für Spannungen im politischen Alltag. In aller Regel hat sich dabei in der Fünften Republik der Staatspräsident durchgesetzt – so war es von de Gaulle als dem Gründervater der Fünften Republik auch gewollt. Das war auch eine Antwort auf den Parteienstreit der Vierten Republik, der in einem rein parlamentarischen System zu einem ständigen Wechsel der politischen Mehrheiten und der Regierungen führte: Der Präsident sollte in der Fünften Republik über den Parteien stehen und die Nation verkörpern.

Mitte der 1980er-Jahre, nach der Wahl von François Mitterrand (1981), begann allerdings eine neue Phase, in der der Präsident dreimal nach Wahlen zur Nationalversammlung über keine eigene Mehrheit im Parlament mehr verfügte und entsprechend einen Premierminister aus dem anderen politischen Lager bestellen musste. 1986 entschied Mitterrand (Sozialistische Partei) sich für Jacques Chirac (konservative Partei), 1993 dann für Eduard Balladur (konservative Partei). 1997 schließlich machte der 1995 zum Präsidenten gewählte Chirac Lionel Jospin (Sozialistische Partei) zum Premierminister. Diese sogenannte Kohabitation zeigt einerseits den Spielraum auf, die die Verfassung dem Premierminister zuschreibt; andererseits wurde das Regierungsgeschäft durch ständige Auseinandersetzungen zwischen Präsident und Premierminister doch deutlich erschwert. Auch war für die

französische Öffentlichkeit in mancher Hinsicht der Unterschied zwischen Rechts und Links, bei allen ideologischen Differenzen, bisweilen nicht mehr einfach zu erfassen – eine Situation, die dann auch dem rechtsnationalen Front National zugutekam.

Schließlich wurde per Referendum am 24. September 2000 aus dieser Situation die Konsequenz gezogen und die bis dahin siebenjährige Amtszeit des Präsidenten auf fünf Jahre verkürzt und damit der Laufzeit der Legislaturperiode der Nationalversammlung angepasst. Diese Reform hat dazu geführt, dass bisher alle folgenden Präsidenten – Nicolas Sarkozy ab 2007, François Hollande ab 2012 und Emmanuel Macron seit 2017 – über eine eigene Mehrheit in der Nationalversammlung verfügt haben. In den Parlamentswahlen 2007, 2012 und 2017 haben die Wähler jeweils den kurz zuvor neu gewählten Präsidenten mit einer eigenen Mehrheit ausgestattet. Sogar Macron gewann die Parlamentswahlen, obwohl er seine politische Bewegung gerade einmal ein Jahr vor den Wahlen geschaffen hatte und sie neben ihm kaum über prominente politische Köpfe verfügte.

Diese durch die gleiche Dauer der Mandate von Staatspräsident und Nationalversammlung geschaffene neue Situation führt die beiden Säulen der Legitimation, die des direkt gewählten Präsidenten und die der Mehrheit der Abgeordneten im Parlament, zwar deutlich enger aneinander heran, schafft aber auch neue Spannungsverhältnisse im politischen System. Der Präsident ist jetzt de facto eher Mehrheitsführer als überparteilicher Staatspräsident, aber die Verfassung schafft ihm keinen Raum für einen dauerhaften, institutionalisierten Dialog mit dem Parlament und damit seiner eigenen Mehrheit. Es bleibt dem Premierminister und den Mitgliedern seiner Regierung vorbehalten, im Parlament Rede und Antwort zu stehen. Der Präsident kann „seine“ Abgeordneten allenfalls zu informellen Gesprächen im Elysée empfangen.

Auch die mit der Verfassungsreform von 2008 unter Präsident Sarkozy geschaffene Möglichkeit des Präsidenten, sich an den Kongress zu wenden, hat hier keine wesentliche Abhilfe geschaffen. Der Kongress setzt sich aus allen Mitgliedern der Nationalversammlung und des Senats zusammen, tagt in Versailles und eine wirkliche Aussprache ist nach der Rede des Präsidenten auch nicht vorgesehen. Entsprechend selten haben die Präsidenten bisher von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, Präsident Hollande etwa nach den schrecklichen Anschlägen in Paris am 13. November 2015.

Der Versuch von Emmanuel Macron, eine jährliche Rede vor dem Kongress zu halten und damit seine Verbundenheit mit dem Parlament zu demonstrieren, ist von der Öffentlichkeit falsch verstanden worden. Sein erster Auftritt im Sommer 2017 vor dem Kongress wurde, schon wegen der Symbolik von Versailles, als „monarchisch“ wahrgenommen. Außerdem stand seine Rede in einem letztlich nicht zu klärenden Verhältnis zu der ebenfalls im Sommer 2017 vorgesehenen Regierungserklärung des Premierministers. Eine regelmäßige Praxis solcher Auftritte von Macron vor dem Kongress hat sich dann auch nicht etabliert. Ab 2019 hat er darauf verzichtet, eine solche jährliche Rede vor dem Kongress zu halten.