

Studium und Ausbildung

Die Ausbildung leitender Beamter in Frankreich

Von Dr. MANFRED A. DAUSES, z. Z. Ecole Nationale
d'Administration, Paris

Die „*fonction publique*“, der öffentliche Dienst in Frankreich, hat seit jeher auf junge Juristen, Wirtschafts- und Politikwissenschaftler eine besondere Anziehungskraft ausgeübt: „*Le fonctionnaire, dans notre pays*“, schreibt Vulliez in seinem Buch über die Grands Corps de l'Etat, „*avait toujours bénéficié d'une estime et inspiré un respect qu' on ne rencontre guère à un point semblable en Grande-Bretagne, en Allemagne et, a fortiori, aux Etats-Unis*“¹.

Die Gründe für Ausstrahlung und Prestige des öffentlichen Dienstes in unserem Nachbarland sind zweifacher Art: Einmal wurde die „*charge publique*“ in Frankreich stets als eine „*charge honorable*“, ein Ehrenamt, empfunden; zum andern aber eröffnet vor allem der höhere Dienst in weit stärkerem Umfang als in Deutschland die Chance schnellen Zugangs zu eigenverantwortlichen Aufgaben in aktiver Verwaltung und Verwaltungskontrolle und zugleich die Möglichkeit leichten, ja vielfach sogar begünstigten und geförderten Überwechsels von einem Verwaltungszweig in einen anderen.

Blitzkarrieren und Mobilität der leitenden Beamten werden durch die Eigenheiten des elitären französischen Auswahl- und

Ausbildungssystems ermöglicht, das auf zwei Hauptpfeilern beruht: dem Grundsatz der Ausbildungspolyvalenz und, daraus resultierend, der allseitigen Verwendbarkeit des Verwaltungsbeamten, und dem Prinzip des Prüfungswettbewerbs, des „*concours*“, in dem die Kandidaten, nach streng objektivierten Maßstäben bewertet und mit Platzziffern versehen, in eine Leistungshierarchie, das „*classement*“, eingestuft werden, das für ihre weitere Berufslaufbahn von ausschlaggebender Bedeutung ist.

Es soll im folgenden zunächst die Auswahl (*recrutement*) und Ausbildung (*formation*) der eigentlichen Führungskräfte der französischen Verwaltung, der „*hauts fonctionnaires*“ oder „*grands commis de l'Etat*“ durch die Ecole Nationale d'Administration (ENA) angesprochen und anschließend kurz auf die neuerrichteten Ausbildungsstätten für die übrigen Beamten des höheren Dienstes, die Instituts Régionaux d'Administration (IRA), eingegangen werden.

I. Die Ecole Nationale d'Administration

Obgleich erst im Jahre 1945 durch Rechtsverordnung² ins Leben gerufen, ist die Ecole Nationale d'Administration heute über die Grenzen Frankreichs hinaus zum Inbegriff und Synonym für Auswahl und Ausbildung französischer Spitzenkräfte in den verschiedenen Bereichen des öffentlichen Lebens ge-

¹ Christian Vulliez, *Les grands corps de l'Etat — Ceux qui restent quand les gouvernements changent*, Dunod 1970, S. 3.

² Ordonnance no. 45—2283 vom 9. Oktober 1945, *Journal Officiel de la République Française* (J. O.) vom 10. Oktober 1945, S. 6378 ff.

worden³. Der Vorspruch ihrer Gründungsverordnung sieht die Zielsetzung dieser Schule, die in der Rechtsform einer öffentlichen Anstalt (*établissement public*) unmittelbar dem Premierminister unterstellt ist und in deren Verwaltungsrat Frankreichs ranghöchster Beamter, der Vizepräsident des Conseil d'Etat, den Vorsitz führt⁴, darin, als „*école d'application... pourvoir aux emplois de début des corps de hauts fonctionnaires*“⁵.

Nach eigenem Selbstverständnis wie dem Verständnis ihrer Bewunderer und Kritiker ist ihr die Aufgabe übertragen, „*Eliten für den Staat*“⁶ heranzubilden, die auf dem Grenzgebiet zwischen politischer und administrativer Funktionszuweisung tätig werden, d. h. „*cette élite qui réalise la jonction entre le pouvoir public et l'administration... qui travaille dans un secteur où l'on ne sait pas exactement où finit l'administration et où commence la politique*“⁷. Sie reiht sich damit in die lange Tradition französischer Eliteschulen, der „*Grandes Ecoles*“, ein, die als unseren Fachhochschulen vergleichliche Organismen neben oder über den Universitäten stehen und zu denen außer der ENA in erster Linie die Ecole Normale Supérieure (zur Ausbildung der „*professeurs agrégés*“) und die Ecole Polytechnique (zur Ausbildung leitender akademischer Ingenieure) zählen.

Seit ihrer Gründung bis heute hat die Ecole Nationale d'Administration annähernd 2000 Beamte herangezogen. Dies ist viel und wenig zugleich: Viel, wenn man bedenkt, daß die eigentlichen Schlüsselpositionen in der Verwaltung von Staat und öffentlichen Unternehmen, einschließlich der aus der Ecole Polytechnique und anderen technischen Hochschulen entnommenen technischen Berufe, 5000 nicht übersteigen; wenig, wenn man diese Zahl mit der Gesamtzahl der im öffentlichen Dienst tätigen Beamten auf Lebenszeit (*fonctionnaires titulaires*) von 1 730 000 vergleicht, von denen rund 330 000 auf die Kategorie A, d. h. die unserem höheren Dienst vergleichliche Schicht akademisch vorgebildeter Beamter, entfallen⁸.

Gerade in diesen Jahren macht sich ein breiter Vorstoß der Ehemaligen der Schule aus der Rue des Saints-Pères in die höchsten Staatsämter bemerkbar, sind es doch nunmehr die Absolventen der ersten Jahrgänge, die nach rund 25jähriger Dienstzeit über die erforderliche „*ancienneté*“ verfügen, um die begehrten Endstufen ihrer Karriere zu erklimmen. Während z. B. bis 1970 nur 4 Botschafter und 8 Präfets aus den Rängen der ENA hervorgegangen waren — die übrigen standen bereits vor Gründung der Schule im diplomatischen oder präfektoralen Dienst —, zählte man Ende 1972 bereits 12 Botschafter und 18 Präfekten⁹. In den Grands Corps de l'Etat stellen die Anciens der ENA unterdessen sogar die Mehrheit: 120 von 200 Mitgliedern des Conseil d'Etat und 130 von 220 Mitgliedern der Cour des Comptes¹⁰.

Darüber hinaus hat sich die Ecole Nationale d'Administration als ein geeignetes Sprungbrett für politische Verwaltungämter und politische Laufbahnen erwiesen: 4 Minister- und

3 Staatssekretärposten sind derzeit von den „*Enarques*“ besetzt sowie rund 1/3 der Posten in den Frankreich eigenen „*cabinets ministériels*“, den persönlichen Berater- und Vertrauensstäben der Minister¹¹.

1. Das Zulassungsverfahren

Der Elitecharakter der Ecole Nationale d'Administration wird durch ein strenges Zulassungsverfahren gewährleistet, an dem jedes Jahr rund 1000 Bewerber teilnehmen. Demgegenüber stehen jährlich, entsprechend dem jeweiligen Bedarf der Verwaltung, nur rund 100 Studienplätze zur Verfügung (1972/73: 130). Von diesen sind mindestens 2/3 jungen, noch nicht in der Verwaltung tätigen Akademikern mit einem ersten Studienabschluß (*concours étudiants*), der Rest, also höchstens 1/3, jungen Verwaltungsbeamten mit mindestens 5jähriger Verwaltungserfahrung (*concours fonctionnaires*) vorbehalten. Ersteere dürfen am 1. Januar des Jahres der Zulassungsprüfungen nicht das 25., letztere nicht das 30. Lebensjahr überschritten haben¹². Franzosen sprechen angesichts dieser äußerst beschränkten Zulassungsquote zu den Grandes Ecoles von der „*difficulté d'y entrer*“ und stellen sie der „*difficulté d'en sortir*“ der Universitäten gegenüber.

Die Prüfungen selbst, die seit 1971 für die beiden Ausbildungszweige, nämlich den allgemein verwaltungswissenschaftlichen und den wirtschaftswissenschaftlichen, getrennt stattfinden, setzen sich aus einem schriftlichen Teil, genannt „*concours d'admissibilité*“ und einem mündlichen Teil, genannt „*concours d'admission*“, zusammen. Sie umfassen nicht nur das gesamte Spektrum der Rechts-, Wirtschafts- und politischen Wissenschaften, sondern auch Mathematik, eine lebende Fremdsprache und Fragen der Allgemeinbildung¹³. Großes Gewicht wird im schriftlichen Teil einem Aufsatz über ein Thema der Verwaltungs- bzw. Wirtschaftslehre, im mündlichen Teil einem Referat (*exposé*) über ein berufsnahes Thema beigemessen.

Hat ein Bewerber den Auswahlwettbewerb, auf den er sich meist zwei Jahre eingehend vorbereitet hat, erfolgreich bestanden, wird er zum Schüler (*élève*) der Schule ernannt und erhält damit den Status eines Beamten im Vorbereitungsdienst (*fonctionnaire stagiaire*), mit dem ein entsprechendes Gehalt (*rémunération*) verbunden ist. Bereits zuvor in der Verwaltung tätige Schüler werden für die Dauer ihres Studienaufenthaltes an der Ecole Nationale d'Administration unter Weiterbezug ihres bisherigen Gehaltes und unter Beibehaltung ihrer Dienstalters- und Beförderungsrechte beurlaubt¹⁴.

2. Der Ausbildungsplan

Die Ausbildung (*scolarité*) erstreckt sich über 29 Monate, von denen die ersten 12 Monate, entsprechend dem Charakter der Schule als einer „*école d'application*“, einem Praktikum (*stage*) an einer Provinzpräfektur gewidmet sind. Der Praktikant ist dabei dem Kabinett des zuständigen Präfekten beigeordnet, nimmt an dessen Entscheidungen teil und fällt im Rahmen gewisser ihm anzuvertrauender Funktionen selbständige Verwaltungsentscheidungen. Das Präfekturpraktikum soll einen möglichst wirklichkeitsgetreuen Einblick in die Verwaltungspraxis dieser Gebietskörperschaft vermitteln¹⁵.

Der sich anschließende *theoretische Teil*, der für 2 Monate durch ein Industriepraktikum unterbrochen wird, umfaßt Verwaltungs- und Rechts-, Wirtschafts- und Finanzfragen, dazu internationale Beziehungen, lebende Fremdsprachen, Mathematik und Statistik, Buchführung einschließlich Bilanzanalyse, Unternehmensführung (Management) und seit neuestem auch die Grundlagen der Datenverarbeitung als Hilfsmittel zur Ra-

³ Dazu siehe allgemein: *Heribert Zitzelberger*, Die Ausbildung und Auswahl der Führungsbeamten der allgemeinen Verwaltung in Frankreich, ZBR 1969, 257 ff.; *Bourdeau de Fontenay*, Les Vingt ans de l'Ecole Nationale d'Administration, Etudes et Documents, no. 18, 1964, S. 39 ff.; *Michel Debré*, Naissance et perspectives d'une institution, Promotions, no. 35, 1955/IV, S. 27 ff.; *François Gasier*, L'Ecole Nationale d'Administration: Apparences et réalités, Revue internationale des sciences administratives, Bd. 31, no. 1, 1965, S. 31 ff.; *ders.*, L'E. N. A. vingt ans après: L'aggiornamento de 1965, Revue administrative, Bd. 19, no. 110, März-April 1966, S. 117 ff.; *Henry Paris*, Twenty Years of l'Ecole Nationale d'Administration, Public Administration (London), no. 49, Winter 1965, S. 395 ff.

⁴ Art. 6 von Ordonnance no. 45—2283 vom 9. Oktober 1945, aaO.

⁵ Exposé des motifs, aaO.

⁶ *Klaus-Peter Schmid*, Eliten für den Staat — Ausbildung der Spitzenbeamten in Frankreich, Analysen, Heft 7, Juli 1972, S. 28 ff.

⁷ *Charles Debbauch*, L'administration au pouvoir; *Calman-Lévy*, zit. Vulliez aaO S. 15.

⁸ La fonction publique, Documents d'études, Droit administratif no. 1, S. 5 (hg. La Documentation Française), Oktober 1971.

⁹ La fonction publique, aaO S. 14, bzw. Jahrbuch der Association des anciens élèves de l'Ecole Nationale d'Administration, 1972.

¹⁰ Vulliez aaO S. 19.

¹¹ Jahrbuch 1973 aaO bzw. Vulliez aaO S. 27.

¹² Art. 4 bzw. 9 von Décret no. 71—787 du 21 septembre 1971 relatif aux conditions d'accès à l'école nationale d'administration et au régime de la scolarité, J. O. vom 23. September 1971, Sonderdruck.

¹³ Art. 4—32 von Décret no. 71—787, aaO.

¹⁴ Art. 28 von Décret no. 71—787, aaO.

¹⁵ Art. 34—37 von Décret no. 71—787, aaO.

tionalisierung von Kommunikationsfluß und Entscheidungsfällung.

Seit 1971 sieht der Ausbildungsplan eine Aufteilung der *élèves* in einen allgemein *verwaltungswissenschaftlichen* und einen *wirtschaftswissenschaftlichen* Zweig (*voie administrative générale* bzw. *voie économique*) vor, für die, mit gewissen Schwerpunktbildungen, teils gemeinsame, teils verschiedene Disziplinen unterrichtet werden. Diese auf den Bericht einer 1968 eingesetzten Studienkommission zurückgehende Neuerung bezweckt eine direktere Vorbereitung auf und raschere Eingliederung in das Berufsleben, indem sie bereits während der Ausbildungszeit ein gewisses Maß an Spezialisierung ermöglicht. Sie beabsichtigt jedoch nicht, unter Verzicht auf den überkommenen Grundsatz allseitiger Bildung und Verwendbarkeit Nur-Juristen oder Nur-Wissenschaftswissenschaftler heranzuziehen, sondern „des administrateurs dotés d'une solide formation générale tout en possédant une dominante de formation différente“¹⁶.

Der Schule eigen ist ihre *Unterrichtsmethodik*. Ausbildungsziel ist nicht so sehr die Aneignung von Wissensstoff als die Vermittlung der Methoden von Verwaltungs-, Finanz- und Wirtschaftsplanung und -koordinierung, die es dem angehenden „administrateur“ ermöglichen sollen, rasch und weitsichtig die erforderlichen Verwaltungsentscheidungen zu fällen.

Dem Ausbildungsziel entspricht die *Unterrichtsform*. Anstehende Problemstellungen werden nicht von Referenten in kommunikationslosem Kathederstil doziert, sondern in kleinen Gruppen, den „conférences“, von durchschnittlich 10 Teilnehmern in Form antithetisch aufgebauter Referate, der „exposés“, dargelegt und anschließend von der Gruppe diskutiert. Die Stellung des Konferenzleiters, meist eines hohen Beamten, leitenden Wirtschaftsfachmanns oder Universitätslehrers, beschränkt sich dabei weitgehend auf die Themenverteilung, die Diskussionsleitung und die Erteilung von Anregungen und Lösungshinweisen. Die Erarbeitung der Lösungen selbst hingegen bleibt den Teilnehmern überlassen.

Während ihrer gesamten Ausbildungszeit werden die *élèves* laufend nach dem französischen 20-Punktesystem benotet. Aus der Gesamtheit der in den Einzelfächern erzielten Punktezahl, multipliziert mit einem das Gewicht der entsprechenden Disziplin anzeigenden Koeffizienten, ergibt sich die Rangstellung im *Classement*, dem für die Wahl der am Ende der Ausbildungszeit ausgeschriebenen Stellen überragende Bedeutung zukommt¹⁷.

In beschränktem Umfang können nach der Satzung der Ecole auch *Ausländer* zur Teilnahme an einem verkürzten Unterrichtsplan zugelassen werden, sofern ein diesbezügliches Verwaltungsabkommen zwischen der französischen und ihrer Heimatregierung besteht¹⁸. Derzeitig sind 24 Ausländer aus 7 Nationalitäten, darunter 15 deutsche Verwaltungsjuristen oder in der Verwaltung tätige Volks- und Betriebswirte, zu einem verkürzten Ausbildungsgang von 13 Monaten zugelassen. Das *Programm der ausländischen Gäste* beginnt mit einem zweimonatigen Einführungskurs in die Lehrmethoden der Schule sowie die Besonderheiten des französischen Verwaltungs- und Wirtschaftssystems (Monate November/Dezember), ist in seinem theoretischen Hauptteil (Monate Januar/Juli) im wesentlichen in das Ausbildungsprogramm der französischen Kollegen integriert und endet, nach 1 Ferienmonat, mit einem dreimonatigen Praktikum an einer Provinzpräfektur oder einer Behörde der Zentralverwaltung (Monate September/November), in dessen Verlauf die ausländischen Hörer ähnlich wie ihre französischen Kollegen in gewissem Rahmen zur eigenverantwortlichen Erledigung ihnen zugewiesener Aufgaben herangezogen werden¹⁹.

¹⁶ Art. 33–42 von Décret no. 71–787, aaO; Exposé des motifs, aaO; Rapport de la commission d'étude des problèmes de l'Ecole Nationale d'Administration, April 1969 (hg. La Documentation Française).

¹⁷ Art. 43 und 47 von Décret no. 71–787, aaO.

¹⁸ Art. 52 von Décret no. 71–787, aaO.

¹⁹ Die Ausschreibung für deutsche Verwaltungsjuristen und in der

3. Die Wahl der ausgeschriebenen Stellen

Nach Abschluß ihrer 29monatigen „scolarité“ wählen die französischen Absolventen in der Reihenfolge ihrer Platzziffern im „classement de sortie“ die Behörde ihrer Erstanstellung („première affectation“). Es unterstreicht die Eigenart dieser Schule als einer „école interne“, einer verwaltungsinternen Schule, daß die Wahl der ausgeschriebenen Stellen zugleich Recht und Pflicht beinhaltet: Dem gesetzlich verankerten Monopol oder Quasi-Monopol der „Etiarques“ auf die höchsten Verwaltungsämter entspricht ihre Verpflichtung, unter Vermeidung erheblicher Sanktionen, insbesondere des Verlustes des Titels eines „Ancien élève de l'Ecole Nationale d'Administration“ und der damit verbundenen Rückzahlung der Unterrichtsgebühren, für die Dauer von mindestens 10 Jahren in einer Funktion des öffentlichen Dienstes tätig zu werden²⁰. Folgende *Corps* bzw. *Ämter* sind den Ehemaligen der Rue des Saints-Pères ausschließlich oder überwiegend vorbehalten:

a) Besonderer Beliebtheit erfreuen sich herkömmlicherweise die sog. *Grands Corps de l'Etat*, oberste Behörden mit der Doppelaufgabe von Verwaltunglenkung und Verwaltungskontrolle, deren Beamte über ein hohes Maß sachlicher und persönlicher Unabhängigkeit verfügen. Man versteht darunter den *Conseil d'Etat* (oberstes Konsultativorgan der Regierung und zugleich oberstes Verwaltungsgericht), die *Cour des Comptes* (Rechnungshof) und die *Inspection des Finances* (ein oberstes Leitungs- und Kontrollorgan im Rahmen der Finanzverwaltung)²¹.

b) Die überwiegende Mehrzahl der ENA-Absolventen wählt das *Corps* der „administrateurs civils“, der leitenden Beamten der Ministerialbürokratie, die der Gesetzgeber versteht als „les cadres supérieurs des administrations centrales... chargés de mettre en oeuvre les directives générales du Gouvernement“²². Aus ihrer Mitte werden die Ämter eines „chef de service“, „sous-directeur“, „directeur“ und „directeur général“ der jeweiligen Ministerien besetzt. Nur im Verhältnis von 4:13 ist es seit 1972 Aufstiegsbeamten aus den Rängen der „attachés d'administration centrale“, des „einfachen“ höheren Dienstes, möglich, in das *Corps* der „administrateurs civils“ aufzurücken²³.

c) Dem *Corps* der „administrateurs civils“ entnommen ist das meist als selbständiges *Corps* angesprochene „corps préfectoral“, das die Gesamtheit der in den Präfekturen und Unterprefekturen tätigen leitenden Beamten umfaßt, in erster Linie die „préfets“ als die obersten Verwaltungsbeamten eines département und die „sous-préfets“ als die obersten Verwaltungsbeamten eines arrondissement²⁴.

d) In seiner inneren Struktur an das *Corps* der „administrateurs civils“ angelehnt ist das „corps diplomatique“, das in Frankreich gleichfalls mit zur „haute fonction publique“ rechnet. Neben den Beamten des „cadre général“, die es den Absolventen der ENA entnimmt, kennt das diplomatische *Corps* jedoch Beamte zur Sonderverwendung in Ländern des vorderen, mittleren und fernen Osten, die Beamten des „cadre d'Orient“, die jährlich über einen Sonderwettbewerb, den „concours d'Orient“, eingestellt werden²⁵.

Verwaltung tätige Volks- und Betriebswirte erfolgt jährlich durch den DAAD, 53 Bonn-Bad Godesberg, Kennedyallee 50. Bewerbungsvoraussetzung ist ein abgeschlossenes Hochschulstudium, bei Juristen in der Regel die zweite juristische Staatsprüfung. Erforderlich sind ferner sehr gute Kenntnisse der französischen Sprache. Höchstalter: 33 Jahre.

²⁰ Art. 50 und 51 von Décret no. 71–787, aaO.

²¹ Zur personellen Zusammensetzung der *Grands Corps* de l'Etat, siehe *Vulliez* aaO S. 51 f. (für den *Conseil d'Etat*), S. 91 ff. (für die *Cour des Comptes*) und S. 73 ff. (für die *Inspection des Finances*).

²² Décret no. 64–1173 vom 26. November 1964, J. O. vom 27. November 1964; Art. 1 von Décret no. 72–556 vom 30. Juni 1972, J. O., 4. Juli 1972, S. 6856 ff.

²³ Art. 6 von Décret no. 72–556 vom 30. Juni 1972, aaO.

²⁴ Dazu siehe: *Les fonctionnaires de l'Etat* (hg. La Direction générale de l'administration et de la fonction publique), La Documentation Française 1971, S. 120 ff.

²⁵ Ministère des Affaires Etrangères, Rapport sur le Ministère des Affaires Etrangères, Dezember 1968, S. 16 ff., 27 und 33 ff.

e) Gleichfalls aus den Rängen der Ecole Nationale d'Administration gehen die Richter (*conseillers*) der „tribunaux administratifs“, der Verwaltungsgerichte unter dem Conseil d'Etat, hervor²⁶.

II. Die Instituts Régionaux d'Administration

Wie schon ausgeführt, umfaßt die „haute fonction publique“ im eigentlichen Sinn nur rund 0,3 % der Gesamtbeamenschaft und rund 1,5 % der Beamten der Kategorie A. Letztere, die sich, von wenigen Aufstiegsbeamten abgesehen, aus akademisch vorgebildetem Personal zusammensetzt, wird, ausschließlich der „hauts fonctionnaires“, als „mi-haute fonction publique“ bezeichnet. Sie mag in etwa unserem höheren Dienst der Besoldungsordnung A (aufsteigende Gehälter) vergleichbar sein. Im wesentlichen handelt es sich dabei um die „attachés d'administration centrale“ und die „attachés de préfecture“, die herkömmlicherweise aufgrund besonderer Aufnahmeprüfungen der einzelnen Ministerien eingestellt wurden.

Seit 1970 besteht daneben als zweite Zugangsmöglichkeit zum „einfachen“ höheren Verwaltungsdienst die Einrichtung der „Instituts Régionaux d'Administration“, von denen bislang vier, nämlich in Lille, Lyon, Nantes und Metz, errichtet sind. Der Grund für die Schaffung dieser Institute, die wie die ENA öffentliche Anstalten (*établissements publics*) sind, war der von fast allen Verwaltungen beklagte Mangel befähigten Nachwuchses für die „corps des attachés“. Aufgabe der Institute ist es demnach, jungen Beamtenanwärtern eine berufsbezogene, praktisch orientierte Ausbildung zu vermitteln, „une formation professionnelle effective en rapport avec les fonctions qu'ils auront à exercer dans le cadre de la politique de déconcentration“²⁷.

Wie zur ENA erfolgt die Zulassung zu den IRA über zwei Aufnahmewettbewerbe, deren erster Nicht-Beamten von weniger als 35 Jahren nach mindestens 2jährigem erfolgreichem Hochschulstudium (*concours étudiants*) und deren zweiter Beamten von weniger als 40 Jahren nach mindestens 5jähriger Verwaltungstätigkeit offensteht (*concours fonctionnaires*)²⁸.

Die Ausbildung, die in wesentlichen Punkten an der der ENA orientiert ist, dauert 2 Jahre. Die erfolgreichen Absolventen erhalten ein „diplôme d'administration publique“, das eine doppelte Wirkung hat: Es eröffnet zunächst den Zugang zu all denjenigen Verwaltungssämtern, für die normalerweise eine abgeschlossene akademische Vorbildung erforderlich ist, d. h. zum „einfachen“ höheren Dienst. Außerdem äußert es die relative Wirkung einer „licence en droit“ insofern, als es zur Ablegung des Doktorats im öffentlichen Recht befugt²⁹. Da die Instituts Régionaux d'Administration jedoch — im Gegensatz zur Ecole Nationale d'Administration — über kein Auswahl- und Ausbildungsmonopol verfügen und die große Mehrheit der Bewerber weiterhin den Weg der freien Zulassungsprüfungen vorzieht, kommt ihnen bis heute keine große Bedeutung zu.

III. Kritik und Tendenzen

Die Ausbildung der leitenden Verwaltungsbeamten in Frankreich, vor allem jener geringen Oberschicht von Führungsbeamten, die sich aus der Ecole Nationale d'Administration rekrutieren, hat seit Bestehen dieser Schule, vor allem aber in den letzten Jahren, wiederholt Anlaß zu grundsätzlichen Auseinandersetzungen in Verwaltung, Regierung und Opposition über Ausbildungsziel, Unterrichtsstoff und die Vereinbarkeit des elitären Auswahlsystems mit den demokratischen Grundsätzen der Chancengleichheit gegeben³⁰.

²⁶ Décret no. 53-936 vom 30. September 1953, J. O. vom 1. Oktober 1953, S. 8593 f.

²⁷ Art. 2 von Décret no. 70-401 vom 13. Mai 1970, J. O. vom 14. Mai 1970, S. 4540 ff.

²⁸ Art. 9 bzw. 16 von Décret no. 70-401 vom 13. Mai 1970, aaO.

²⁹ Art. 1 und 2 von Décret no. 70-403 vom 13. Mai 1970, J. O. vom 14. Mai 1970, S. 4545.

³⁰ Vgl. das gemeinsame Regierungsprogramm der kommunistischen und sozialistischen Partei Frankreichs vom 27. Juni 1972, Teil 3, Kapitel 4, „L'Administration“, das eine demokratische Reform der ENA

angeführt wird die *mangelnde Demokratisierung* des Vorbereitungs- und Zulassungsverfahrens, das statistisch eindeutig das *gehobene Pariser Bürgertum* begünstigt. So stammten im Jahre 1971 von 945 zum „concours étudiants“ eingeschriebenen Bewerbern 221 aus Familien des höheren öffentlichen Dienstes, 275 aus Familien leitender Angestellter; 365 der Bewerber waren in der Pariser Gegend gebürtig, 647 dort zur Zeit der Prüfungen wohnhaft. Von den zugelassenen 77 Bewerbern entfielen im gleichen Jahr 38, d. h. rund 50 %, auf Familien höherer Beamter oder leitender Angestellter; 34 waren in der Pariser Gegend gebürtig, 64 dort zur Zeit der Prüfungen wohnhaft³¹.

Zum Unbehagen über die soziale und regionale Schichtung der „Enarques“ gesellt sich das Unbehagen über die deutliche *Vorliebe* der Bestplatzierten im „concours de sortie“ der ENA für die *Grands Corps de l'Etat*, d. h. die obersten Organe der Verwaltungskontrolle, die sie einer Tätigkeit in der aktiven, der planenden und koordinierenden Verwaltung vorziehen. So wählten, von leicht gegenteiligen Entwicklungen der letzten Jahre abgesehen, die 10 bis 15 Ersten mit gewohnter Regelmäßigkeit den Conseil d'Etat, die Inspection des Finances und die Cour des Comptes, und unter diesen wiederum vorzugsweise, entsprechend ihren mehr verwaltungsrechtlichen oder wirtschaftlichen Präferenzen, den Conseil d'Etat und die Inspection des Finances, wohingegen die Ministerialbürokratie, vor allem kleinerer nicht-klassischer Ministerien, unter chronischem *Nachwuchsmangel* leidet. Kritiker sehen in dieser Entwicklung nicht zuletzt ein Symptom der besorgniserregenden Tendenz von Frankreichs Verwaltungsspitze, theoretische Brillanz und technokratische Perfektion über das Verständnis für die konkreten Anliegen der „administrés“, der verwalteten Bevölkerung, zu stellen.

Dem Übel Abhilfe zu schaffen, heißt seine Ursachen zu analysieren:

Die extrem niedrigen Altersgrenzen für die Zulassung zum Aufnahmewettbewerb, nämlich 25 Jahre für Nicht-Beamte und 30 Jahre für Beamte mit 5jähriger Berufserfahrung, begünstigt das gehobene Pariser Bürgertum ebenso wie der Mangel an geeigneten *Vorbereitungsschulen in der Provinz*³². Eine Erhöhung oder flexiblere Gestaltung der Altersgrenze und eine Erweiterung der Aufstiegschancen für Beamte des „einfachen“ höheren Dienstes würden zu einer breiteren Streuung der sozialen Herkunft in der „haute fonction publique“ beitragen; die Errichtung bzw. qualitative Verbesserung von Vorbereitungsschulen in der Provinz, wie der *Instituts des Etudes Politiques* in Lyon, Straßburg, Bordeaux u. a., erschiene geeignet, das hohe Maß regionaler Konzentration der Bewerber zu verringern.

Die Neigung der ENA-Absolventen, die Organe der Verwaltungskontrolle denen der aktiven Verwaltungstätigkeit vorzuziehen, erklärt sich nicht nur, wie verschiedentlich behauptet, aus dem „prestige supérieur“, der „conscience d'appartenir à une élite“³³, die traditionell die Grands Corps de l'Etat umgibt, sondern auch aus einer einseitigen *Besoldungs- und Beförderungspolitik* seitens der politisch Verantwortlichen: Die Gehaltsindizes liegen höher als in der Ministerialbürokratie; Beförderungen erfolgen im Conseil d'Etat und der Cour des Comptes ausschließlich auf der Grundlage des Dienstalters (*ancienneté*), so daß mit dem Eintritt des Absolventen in das Corps die Berufslaufbahn gesichert ist und der Anreiz zu weiterer Qualifikation entfällt. Schließlich ist die Möglichkeit des Überwechsels in die Privatwirtschaft mit ihren Spitzengehäl-

durch Abschaffung faktischer Privilegien beim Zugang zum hohen öffentlichen Dienst forderte.

³¹ Ecole Nationale d'Administration, *Epreuves et statistiques des concours de 1971*, S. 121 ff.

³² So kommen derzeit über 80 % der Bewerber des „concours étudiants“ aus den Vorbereitungskursen des Pariser Institut des Etudes Politiques, das sie nach Studienabschluß für durchschnittlich zwei Jahre besuchen.

³³ Jean François Kesler, *Les anciens élèves de l' E. N. A.*, in *Revue Française de Science Politique*, April 1964.

tern, das Phänomen des „*pantouflage*“, Mitgliedern der Grands Corps in besonders hohem Umfang eröffnet: 1963 waren 40 % der Mitglieder des Conseil d'Etat und der Cour des Comptes und sogar 75 (!) % der Inspecteurs des Finances außerhalb ihrer Ursprungscorps tätig²⁴.

Der gezielte Abbau ungerechtfertigter Privilegien für die

²⁴ Vulliez, Les grands corps de l'Etat, aaO S. 23.

Grands Corps könnte dazu beitragen, den ENA-Absolventen eine ihren Neigungen entsprechende Berufswahl in der aktiven Verwaltung zu erleichtern und so dem akuten Nachwuchsmangel in gewissen Aufgabenbereichen der Ministerialbürokratie abzuwehren, ohne dadurch die überkommenen Grundsätze des elitären französischen Berufsbeamtentums, concours und classement, in Frage zu stellen.