

Die „Grands Corps de l'Etat“ in Frankreich

– Oberste Organe der Verwaltunglenkung und Verwaltungskontrolle –

MANFRED A. DAUSES

Die Grands Corps de l'Etat, die elitären Spitzen der französischen Verwaltungshierarchie, bilden eine Besonderheit des französischen Institutionenwesens, die keine Parallele in der deutschen Verwaltungsstruktur kennt. Der Ausdruck „Grands Corps“ hat keinen präzisen juristischen Bedeutungsgehalt; er ist gesetzlich nicht definiert. Nach allgemeinem Sprachgebrauch bezeichnet er im weitesten Sinne „les corps les plus élevés de l'administration où se rassemblent ses élites“¹. In diesem Sinne umfaßt er außer den corps administratifs auch die corps techniques, wie das Corps des Mines, das Corps des Ponts et Chaussées oder das Corps d'Etudes économiques, d.h. die Corps der leitenden technischen Beamten.

¹ Christian Vulliez, Les grands corps de l'Etat – ceux qui restent quand les gouvernements changent, Paris, 1970, S. 8.

Der *Bottin* administratif, das Nachschlagewerk der französischen Verwaltung, vereint unter dieser Bezeichnung den Conseil d'Etat, den Tribunal des Conflits, die Cour de Cassation und die Cour des Comptes, die er hinter das Präsidialamt der Republik, die gesetzgebenden Körperschaften und das diplomatische Korps, jedoch vor die Behörden der Ministerialverwaltung einreihet. Verschiedentlich wird den Grands Corps der Conseil d'Etat, die Inspection des Finances, die Cour des Comptes, das Corps diplomatique, das Corps préfectoral², manchmal auch das Corps des Administrateurs civils, der Führungsbeamten der allgemeinen Ministerialbürokratie, zugerechnet.

Im folgenden soll der heute in der öffentlichen Verwaltung, insbesondere unter den Ehemaligen der Ecole Nationale d'Administration vorherrschende Sprachgebrauch zugrundegelegt werden, der sich auf die „Drei Großen“ mit der dem deutschen Verwaltungswesen unbekanntem Doppelfunktion von Verwaltungslenkung und Verwaltungskontrolle, den Conseil d'Etat, die Inspection des Finances und die Cour des Comptes, beschränkt³. Besondere Berücksichtigung soll dabei, entsprechend seiner überragenden Bedeutung für die Prägung des französischen Verwaltungsrechts, der Conseil d'Etat finden.

I. Der Conseil d'Etat

Die Ursprünge des Conseil d'Etat, des traditionsreichsten und angesehensten der Grands Corps, reichen auf den mittelalterlichen Conseil du Roi zurück, den privaten Beratungsstab des Königs in politischen und administrativen Fragen. Bereits 1323 wird von einem im Palais de la Cité tagenden Conseil Karls V. berichtet, der hohe Offiziere, Rechtsgelehrte und Angehörige des Klerus um den Souverän vereinte. Unter Ludwig XIV. zog der Conseil du Roi nach Versailles um; 1673 wurden seine Verfahrensregeln zum ersten Mal schriftlich festgelegt⁴.

Die Verfassung des 22. frimaire an VIII (13. Dezember 1799) verlieh der Hohen Versammlung unter der Bezeichnung Conseil d'Etat neues Leben. Ihr Art. 52 bestimmte:

„Unter der Leitung der Konsuln ist ein Staatsrat beauftragt, die Gesetzesentwürfe und die öffentlichen Verwaltungsverordnungen abzufassen und die Streitfälle zu lösen, die in Verwaltungsangelegenheiten entstehen.“

² Pierre Escoube, Les grands corps de l'Etat, Paris, 1971.

³ Vgl. Dausies, Die Ausbildung leitender Beamter in Frankreich, JZ 1973, S. 773 ff.

⁴ Tony Sauvel, Le Conseil d'Etat – Du Palais de la Cité au Palais Royal, in: Le Conseil d'Etat – Livre jubilaire publié pour commémorer son cent cinquantième anniversaire, 4 nivose an VIII – 24 décembre 1949. Paris, 1949, S. 31 ff.

Seine heutige Form erhielt der Conseil d'Etat im wesentlichen durch ein Gesetz vom 24. Mai 1872. Zwar war bereits nach der Verfassung des Jahres VIII seine Doppelrolle angedeutet, die er als beratendes und richterliches Organ spielen sollte. Jedoch stand ihm zunächst noch keine selbständige richterliche Entscheidungsgewalt zu, sondern er war ein Gremium, das dem Staatsoberhaupt unverbindliche Lösungen für diesem vorgelegte Verwaltungsstreitigkeiten vorschlug sowie auf Antrag der Regierung Gesetze abfaßte und dem Corps législatif vorlegte. Erst durch das Gesetz vom 24. Mai 1872 wurde ihm die justice déléguée in Verwaltungsstreitsachen übertragen. Seine Entscheidungen im contentieux administratif hatten damit nicht mehr bloßen Vorschlagscharakter, sondern ergingen verbindlich in Rechtskraft (autorité de chose jugée)⁵.

Die funktionelle Doppelstellung des Conseil d'Etat als oberstes Konsultativorgan der Regierung und zugleich oberstes Verwaltungsgericht wurde durch Ordonnance 45-1708 vom 31. Juli 1945 „Sur le Conseil d'Etat“ erneut bekräftigt⁶:

„Der Conseil d'Etat ist an der Ausarbeitung der Gesetze und Verordnungen beteiligt . . . Im Streitverfahren ist der Conseil d'Etat Richter des allgemeinen Rechts in Verwaltungsangelegenheiten . . .“ (Art. 21 Abs. 1 bzw. Art. 32).

Mit Décret vom 30. September 1953 wurde die Zuständigkeit des Conseil d'Etat als juge de droit commun in Verwaltungsstreitsachen durch eine compétence d'attribution ersetzt, die seitdem auf bestimmte Angelegenheiten besonderer Bedeutung und Tragweite beschränkt ist. Jedoch blieb die funktionelle Doppelstellung der Hohen Versammlung auch in der Folgezeit der vielbewunderte Kernpunkt der Institution, zu der der Rechtsvergleicher C. J. Hamson (Cambridge) ausführt⁷:

„Eine seiner Zuständigkeiten ist es, die ausführende Gewalt zu beraten, ihre Geheimnisse zu teilen; doch, siehe, auf Antrag eines Bürgers übernimmt er eine von dieser ersten Aufgabe völlig verschiedene: Er erhebt sich zum unparteiischen Richter des Verwaltungsaktes, über den sich der Bürger beschwert . . .“

1. *Der Conseil d'Etat als Konsultativorgan der Regierung*: Die beratenden Aufgaben des Conseil d'Etat, die historisch älteren seiner zweifachen Funktionen, haben im Laufe der Geschichte wiederholt Wandlungen erfahren; von Kritikern des Systems wurde in ihnen oft ein Ausdruck ungerechtfertigter Vorherrschaft der technokratischen Gewalt im Staate

⁵ Vulliez, aaO (s. Anm. 1), S. 45 ff.

⁶ Journal Officiel de la République Française (J.O.), 1. August 1945, S. 4770 ff.

⁷ C. J. Hamson, Pouvoir discrétionnaire et contrôle juridictionnel de l'administration, Considérations sur le Conseil d'Etat statuant au contentieux, Paris, 1958, S. 56.

gesehen⁸. Die Verfassung vom 4. Oktober 1958 schreibt die gutachtliche Stellungnahme (avis) des Conseil d'Etat in folgenden Fällen zwingend vor:

a) zu allen Entwürfen formeller Gesetze (projets de loi) nach Art. 39 Abs. 2 der Verfassung;

b) zu Entwürfen der ordonnances, durch welche die Regierung ermächtigt wird, innerhalb eines bestimmten Zeitraumes Maßnahmen zu ergreifen, die normalerweise der Regelung durch ein förmliches Gesetz vorbehalten sind (Art. 38 der Verfassung);

c) zu Entwürfen von décrets, die nachkonstitutionelle förmliche Gesetze abändern („textes de forme législative“), denen der Conseil Constitutionnel inhaltlich bloßen Verordnungscharakter („caractère réglementaire“) zuerkannt hat (Art. 37 der Verfassung);

d) zu Entwürfen sog. règlements d'administration publique, d. h. règlements, die bedeutende Fragen zum Gegenstand haben und daher in der Form der décrets ergehen;

e) zu bestimmten Einzelmaßnahmen besonderen Gewichts aufgrund besonderer gesetzlicher Vorschrift, wie der Aberkennung der Staatsangehörigkeit, der Auflösung eines Gemeinderates, einer Namensänderung oder der déclaration d'utilité publique etwa eines Vereins oder einer beabsichtigten Enteignung.

Nicht obligatorisch, sondern fakultativ ist die Konsultation des Conseil d'Etat durch ein Mitglied der Regierung, soweit es sich um einfache décrets oder bloße ministerielle Entschlüsse (arrêtés ministériels) handelt. Ferner steht es dem Conseil d'Etat frei, aus eigener Initiative die Aufmerksamkeit der öffentlichen Gewalt auf Gesetzes- und Verwaltungsreformen zu lenken, die ihm im öffentlichen Interesse geboten erscheinen (Art. 24 der Ordonnance 45-1708 vom 31. Juli 1945)⁹.

Soweit die Hohe Versammlung als beratendes Organ der Regierung handelt, erstreckt sich der Umfang ihrer Prüfungsbefugnis – im Gegensatz zum verwaltungsgerichtlichen Verfahren – nicht nur auf die Rechtmäßigkeit der zu begutachtenden Maßnahmen (Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit, Verhältnismäßigkeit, Korrektheit der Terminologie u. a.), sondern auch auf deren administrative und politische Zweckmäßigkeit. Dem entspricht es, daß ihre Gutachten (avis), auch soweit deren Einholung zwingend vorgeschrieben ist – von den wenigen gesetzlichen Sonderfällen abgesehen, in denen ein avis conforme gefordert wird –, keine die Regierung bindende Wirkung äußern, sondern es dieser unbenommen bleibt, dem Rat des Conseil zuwider zu handeln¹⁰.

Allerdings hat der Conseil d'Etat gegenüber Fragen politischer Natur stets strikte Zurückhaltung geübt und sich eine Opportunitätskontrolle

⁸ Jean Meynaud, *La technocratie*, Paris, 1964, S. 78 f.

⁹ J. O., 1. August 1945, S. 4770 ff.

¹⁰ Vgl. Georges Vedel, *Droit administratif*, Paris, 1964, S. 357.

in Angelegenheiten politischer Tragweite grundsätzlich versagt. Er hat es so geschickt verstanden, seine Rolle als Ratgeber der Regierung mit einer Haltung vollständiger politischer Neutralität zu verbinden. Dies hat ihn zu einer unbestrittenen, die juristischen Befugnisse bei weitem übersteigenden moralischen Autorität reifen lassen, deren Ratschläge und Empfehlungen nur in seltensten Fällen unbeachtet blieben¹¹.

Es hieße die Rolle des Conseil d'Etat als des unparteiischen Ratgebers der Regierung zu verkennen, wollte man den überragenden Einfluß außer acht lassen, den die Hohe Versammlung unmittelbar oder mittelbar auf den Gang der aktiven Verwaltung ausübt. Der hohe Prozentsatz ihrer Mitglieder, die zugleich in Verwaltungskommissionen tätig sind, ist nur zu offensichtlich. Es handelt sich dabei um Beratungsorgane, die vielfach im Rahmen der einzelnen Ministerien errichtet sind und eine unverbindliche gutachtliche Stellungnahme zu anstehenden Fragen administrativer Natur abgeben.

Zwingend vorgeschrieben ist die Beteiligung von Mitgliedern des Conseil d'Etat in den sog. Commissions des marchés (Beschaffungsausschüsse), der Commission d'un contentieux spécialisé (Ausschuß für besondere Streitverfahren), in Schiedsgerichten wie der Cour supérieure d'arbitrage und in Sozialausschüssen, wie dem Conseil supérieur de la Sécurité sociale, der Commission supérieure d'assistance, dem Conseil supérieur de l'aide sociale oder der Section permanente du Conseil de la mutualité¹². Individuell sind Mitglieder des Conseil d'Etat in verschiedenen sonstigen Studien- und Untersuchungsausschüssen, insbesondere Reformkommissionen, je nach ihren Sonderkenntnissen und Neigungen vertreten. Berühmt ist ihr Anteil an der Ausarbeitung der Verfassung der Fünften Republik geworden; ihre hauptsächlichen heutigen Tätigkeitsbereiche sind Fragen des öffentlichen Dienstes, des Universitäts- und Bildungswesens, der Raumordnung und der Gemeindereform¹³.

Darüber hinaus gehören Mitglieder des Conseil d'Etat in großem Umfang den dem politischen System Frankreichs eigenen cabinets ministériels an, den persönlichen Berater- und Vertrautenstäben der Minister. Eine enge Verbindung zwischen dem Conseil d'Etat und den politisch Verantwortlichen zeigte sich vor allem unter der Vierten Republik, unter der, nacheinander, nicht weniger als 173 Posten in den cabinets ministériels von

¹¹ Der spektakulärste Fall einer solchen Nichtbeachtung der gutachtlichen Stellungnahme des Conseil d'Etat in den letzten Jahren war der Text des Volksentscheides von 1969, der die Frage der Regionalstruktur Frankreichs („régionalisation“) mit der Reform des Senats verknüpfte. Sein negatives Ergebnis führte zum Rücktritt des damaligen Präsidenten der Republik, *General de Gaulle*.

¹² *Marie-Christine Kessler*, *Le Conseil d'Etat*, Paris, 1968, S. 262.

¹³ *Kessler*, ebd., S. 263 ff.

Mitgliedern der Hohen Versammlung besetzt waren¹⁴. Dennoch blieb auch hier die befürchtete Durchdringung zwischen dem Conseil und dem politischen Milieu aus; denn für die politische Tätigkeit gewisser seiner Mitglieder war in der Regel weniger die politische Einstellung oder persönliche Zuneigung als die fachliche Qualifikation entscheidend, so daß Fälle nicht selten waren, in denen die gleiche Person in verschiedenen Kabinetten politisch verschiedener Ausrichtung als Berater tätig war.

Für den Conseil d'Etat zahlenmäßig weniger bedeutsam als für die beiden anderen Grands Corps, die Inspection des Finances und die Cour des Comptes, ist das Überwechseln seiner Mitglieder in den Wirtschaftssektor, vor allem in leitende Positionen von Unternehmen der öffentlichen Hand (entreprises publiques). Die französische nationale Eisenbahngesellschaft SNCF sowie Einrichtungen des Bank- und Kreditwesens der öffentlichen Hand erfreuen sich einer gewissen Beliebtheit; überwechselnde Mitglieder behalten ihren Rang im Conseil d'Etat, verlieren jedoch für die Dauer ihrer Abstellung zu dem entsprechenden Unternehmen ihre Beförderungs- und Pensionsansprüche (sog. mise en position de disponibilité)¹⁵. Dagegen spielt das Überwechseln in Führungsstellen der Privatwirtschaft unter Rücktritt (démission) aus dem Beamtenverhältnis, das vor allem von der Inspection des Finances her bekannte Phänomen des pantouflage, bei Mitgliedern des Conseil d'Etat zahlenmäßig kaum eine Rolle¹⁶.

2. *Der Conseil d'Etat als oberstes Verwaltungsgericht*: „Mehr als seiner beratenden Rolle“, schreibt *Escoube* in seinem Werk über die Grands Corps de l'Etat, „deren Bedeutung die Verzerrung des Parlamentarismus in Frankreich und die schrittweise Errichtung eines Versammlungssystems

¹⁴ *Kessler*, ebd., S. 234.

¹⁵ Art. 44 Abs. 1 des Statut général des fonctionnaires, Ordonnance 59-244 vom 4. Februar 1959, J. O., 8. Februar 1959, S. 1747 ff. – Das Statut kennt drei beamtenrechtliche Formen der Abstellung: das détachement, die disponibilité und (neu dazugekommen) die position hors cadres. Nach Art. 38 Abs. 1 ist détachement „la position du fonctionnaire placé hors de son corps d'origine, mais continuant à bénéficier, dans ce corps, de ses droits à l'avancement et à la retraite“. Das détachement kann auf Antrag des Beamten oder von Amts wegen ausgesprochen werden. Nach Art. 44 Abs. 1 ist disponibilité „la position du fonctionnaire qui, placé hors de son administration ou service d'origine, cesse de bénéficier, dans cette position, de ses droits à l'avancement et à la retraite“. Die mise en disponibilité kann auf Antrag des Beamten oder von Amts wegen ausgesprochen werden. Nach Art. 42 Abs. 1 ist die (nur selten angewandte) position hors cadres „la position dans laquelle un fonctionnaire détaché soit auprès d'une administration ou d'une entreprise publique dans un emploi ne conduisant pas à pension du régime général des retraites, soit auprès d'organismes internationaux, peut être placé sur sa demande pour continuer à servir dans la même administration, entreprise ou organisme“. Die position hors cadres kann nur auf Antrag des Beamten ausgesprochen werden.

¹⁶ *Philippe Chapal*, *L'évasion des hauts fonctionnaires hors de l'administration*, Paris, 1958, S. 23.

nach und nach verringert haben, verdankt der Conseil d'Etat seiner Funktion im Verwaltungsstreitverfahren das Beste seiner Tätigkeit und die Quelle seiner Ausstrahlungskraft. Diese Richter ohne Robe haben es verstanden, das Vertrauen der Bürger zu erwerben, die in ihnen die Vertreter der individuellen Freiheiten gegenüber Verwaltungswillkür sahen, Verwaltungswillkür, die teils eine Realität, teils eine Art bessener Mythos ist.¹⁷

Indes erscheint die Rolle des Conseil d'Etat als des obersten Verwaltungsrichters nur auf den ersten Blick seiner Aufgabe als sachkundiger Ratgeber der Regierung entgegengesetzt. In Wirklichkeit handelt es sich um zwei sich ergänzende Funktionen, die beide, wenn auch in unterschiedlichem Rahmen, dem gleichen Ziel dienen, der Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Akte der öffentlichen Gewalt, sei es a priori durch das Instrument der gutachtlichen Stellungnahme, sei es a posteriori durch das in Rechtskraft erwachsende Urteil.

Der Name des Conseil d'Etat ist untrennbar verbunden mit dem Begriff einer von der ordentlichen Gerichtsbarkeit (*jurisdiction judiciaire*) verschiedenen Verwaltungsgerichtsbarkeit (*jurisdiction administrative*), der die „actes de puissance publique ou d'autorité“ – im Gegensatz zu den „actes de gestion“, dem privatrechtlichen Handeln des Staates – unterworfen sind. Die Unterscheidung zwischen beiden Sphären findet ihren Ursprung in dem berühmten *Arrêt Blanco* des Tribunal des Conflits von 1873: Die Organisation und Funktion der *services publics* gehören dem Verwaltungsrecht an, wenn die Verwaltung „par voie d'autorité“ handelt, wogegen die ordentlichen Gerichte für die Entscheidung über die privatrechtlichen Rechtsstreitigkeiten der öffentlichen Verwaltung zuständig sind. Der Verwaltungsrichter ist nicht an die Grundsätze des Zivilrechts gebunden¹⁸.

In Verwaltungsstreitsachen ist der Conseil d'Etat funktionell wie folgt zuständig:

a) Er handelt in erster und letzter Instanz („en premier et dernier ressort“) in allen Rechtsstreitigkeiten aus *excès de pouvoir* gegen *décrets*, genereller oder individueller Natur (letzteres etwa im Falle der Ernennung eines hohen Beamten), gegen alle generellen Maßnahmen (*actes réglementaires*) der Minister¹⁹ sowie gegen alle einseitig hoheitlichen Maßnahmen (*actes administratifs*), gleich welcher Rechtsform, die den Zuständigkeitsbereich eines einzelnen

¹⁷ *Escoube*, aaO (s. Anm. 2), S. 24.

¹⁸ *Arrêt Blanco*, Tribunal des Conflits, 8 février 1873, rec. 1er, Suppl. 61, conc. *David*. Der *arrêt* anerkennt für die Staatshaftung (*responsabilité de l'administration*), daß diese „ne peut être régie selon les principes qui sont établis dans le code civil, mais a ses règles spéciales“.

¹⁹ Décret 63-768 vom 30. Juli 1963, J. O., 1. August 1963, S. 7116.

nachgeordneten Verwaltungsgerichts übersteigen²⁰. Er ist ferner zuständig für die Territoires d'Outre-Mer und die Territoires associés. Seine Generalzuständigkeit als „juge de droit commun“ in Verwaltungsstreitsachen dagegen hat er durch die Reform von 1953 verloren²¹.

b) Er handelt als Berufungsrichter („en juge d'appel“) gegen erstinstanzliche Entscheidungen der unteren allgemeinen Verwaltungsgerichte (tribunaux administratifs) sowie der Conseils du Contentieux administratif der Territoires d'Outre-Mer, des Conseil des Prises maritimes und der Jury national des Marchés de Guerre²².

c) Er handelt als Revisionsrichter („en juge de cassation“) gegenüber allen sonstigen Entscheidungen unterer Verwaltungsgerichte, die in erster und letzter Instanz ergehen, d. h. nicht der Berufung zugänglich sind. Es handelt sich hierbei um einen allgemeinen Rechtsgrundsatz, der auch dann anwendbar ist, wenn die Statthaftigkeit der Revision im Einzelfalle nicht gesetzlich bestimmt ist. Zu den mit dem Rechtsmittel der cassation anfechtbaren Entscheidungen gehören die Endurteile (arrêts définitifs) der Cour des Comptes sowie die Entscheidungen der Verwaltungsgerichte der Staaten der Communauté²³.

Der Einfluß, den der Conseil d'Etat als höchstes französisches Verwaltungsgericht in den nunmehr knapp 100 Jahren seit Bestehen in seiner heutigen Gestalt ausgeübt hat, hat ihm über die Grenzen Frankreichs hinaus den Ruf eines dynamischen Schöpfers des allgemeinen Verwaltungsrechts eingebracht. *Dwurger* erkennt der Rechtsprechung des Palais-Royal ein fast ebenso großes Ansehen wie den englischen Richtern oder den Richtern des obersten amerikanischen Gerichtshofes zu²⁴; *Rivéro* preist

²⁰ Der Begriff des acte administratif ist im französischen Verwaltungsrecht nicht der Rechtsverordnung, sondern nur dem Verwaltungsvertrag (contrat administratif) entgegengesetzt. Er umfaßt grundsätzlich jeden einseitigen Hoheitsakt der Verwaltung mit unmittelbarer Rechtswirkung; siehe dazu: *L'acte administratif*, in: Documents d'études, Nr. 204 (Hrsg. La Documentation Française), S. 16 ff. mit Nachweisen aus Rechtsprechung und Lehre.

²¹ Décret vom 30. September 1953; siehe dazu: *François Gazier*, La réforme du contentieux, *Revue du Droit Public* 60 (1954), S. 668 ff.

²² *Kessler*, aaO (s. Anm. 12), S. 318.

²³ Die Klage vor dem Conseil d'Etat ist zulässig, wenn sie einer der 4 von Lehre und Rechtsprechung anerkannten Klagearten (recours) zugeordnet werden kann, von denen jedoch praktisch nur die beiden ersten Bedeutung haben:

a) Der *Contentieux de l'annulation* ist auf Nichtigkeitsklärung eines acte administratif gerichtet. Die demande en annulation ist begründet, wenn der angefochtene acte administratif fehlerhaft ist (excès de pouvoir). Dabei wird zwischen den vices externes – vice de forme oder incompetence – und den vices internes – violation de la loi oder détournement de pouvoir – unterschieden.

b) Der *contentieux de pleine juridiction* ist etwa der Leistungsklage vergleichlich. Ihm unterfallen etwa Klagen aus responsabilité administrative oder der Erfüllung eines contrat administratif.

c) Der *contentieux sur l'interprétation* bezieht sich auf die Auslegung eines acte administratif.

d) Der *contentieux de la répression* ist unserer Unterlassungsklage vergleichbar.

²⁴ *Maurice Duverger*, Conseil d'Etat ou Conseil du Roi, *Le Monde*, 6. Juni 1963, zit. b. *Kessler*, aaO (s. Anm. 12), S. 102.

den Conseil d'Etat als „Bestandteil des nationalen Prestiges“²⁵; Kessler spricht in ihrem grundlegenden Werk über den Conseil d'Etat von einem „Mythus, der den Conseil d'Etat seit Generationen umgibt: er ist von einem Glorienschein umhüllt, der seine Mitglieder umstrahlt“²⁶.

Beherrschenden Einfluß hat die Hohe Versammlung durch ihre Rechtsprechung nicht nur auf das Verwaltungsleben Frankreichs ausgeübt, sondern darüber hinaus auf die Schaffung eines wissenschaftlich fundierten Systems des öffentlichen Rechts, das von Frankreich auf fast den gesamten Rechtskreis der romanischen Länder ausgestrahlt hat. Die Erarbeitung der Grundsätze einer „responsabilité administrative“ ist ebenso ihr Werk wie die strikte Durchsetzung des Prinzips gleichen Zugangs aller zu öffentlichen Funktionen oder die Schaffung der Theorie der „imprévision“ (oder des „aléa“), wonach ein öffentlich-rechtlicher Konzessionsvertrag abgeändert werden kann, wenn sich die Umstände seiner Erfüllung durch unvorhersehbare Zwischenfälle grundlegend gewandelt haben²⁷.

Sein unbestrittenes Ansehen sowohl in der Verwaltung wie in der öffentlichen Meinung mag der Conseil d'Etat hauptsächlich zwei Umständen verdanken: der wirklichkeitsnahen Beurteilung ihm unterbreiteter Streitfälle und seinem entschiedenen, von politischen Opportunitätserwägungen freien Eintreten für die supériorité de la loi²⁸, die ihn zum Garanten der demokratischen Ordnung und zum Sachwalter der Freiheitsrechte der administrés gegen jede Art behördlicher Willkür stempelten. Er war in seiner Rechtsprechung ständig bemüht, eine sachgerechte Synthese

²⁵ Jean Rivéro, *Le rôle du Conseil d'Etat dans la tradition française*, *Le Monde*, 31. Oktober 1962, zit. b. Kessler, aaO (s. Anm. 12).

²⁶ Kessler, aaO (s. Anm. 12), S. 99.

²⁷ Zur Gleichheit des Zugangs zum öffentlichen Dienst siehe *Arrêt Barel*, C. E., 28. Mai 1954, *Barel et autres*, vgl. dazu: *Marcel Waline*, *Note de jurisprudence: L'égalité d'admissibilité aux fonctions publiques - Les obstacles apportés indûment par l'administration au contrôle du juge administratif*, *Revue du Droit Public* 60 (1954), S. 509 ff. - Zur Theorie der imprévision, siehe *Arrêt gaz de Bordeaux*, C. E., 30. März 1916, *Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux*, zit. in *Recueil Lebon*, S. 125. -

Über die Bedeutung des Conseil d'Etat im Verwaltungsrechtsstreit siehe *Le Conseil d'Etat - Livre jubilaire*, aaO (s. Anm. 4), S. 143 ff.; zum Einfluß der Rechtsprechung des Conseil d'Etat auf ausländische Rechtssysteme, ebd., S. 481 ff.

²⁸ Als Beispiel hierfür wird vielfach die umstrittene Affäre *Canal* angeführt, in der der Conseil d'Etat die Garantie der Verfahrensrechte trotz aller Anfeindungen des politischen Milieus auf dem Höhepunkt der Algerienkrise höher bewertete als die Staatsräson. Er hob auf Antrag von *Canal*, eines Mitglieds der Organisation de l'Armée Secrète (OAS), der durch die Cour de Justice Militaire wegen verschiedener Attentate zum Tode verurteilt worden war, die Ordonnance vom 1. Juni 1962 auf, die die Cour de Justice Militaire als Kriegsgericht geschaffen hatte; *Arrêt Canal*, C. E., 19. Oktober 1962, *Canal*, zit. in *Recueil Lebon*, S. 552.

zwischen Liberalismus und Staatsraison zu finden, die *libertés publiques* unnachgiebig zu verteidigen, ohne dadurch das öffentliche Interesse aus dem Auge zu verlieren und die Verwaltung durch allzu kleinliche Kontrollen in ihrer Tätigkeit zu lähmen. *De Laubadère* führt hierzu aus²⁹:

„Der Gleichgewichtspunkt zwischen Autorität und Freiheit ist auf folgende Weise gefunden worden: Der Anteil der Autorität ist dadurch gewahrt, daß der *police administrative* sehr weite Befugnisse zugestanden wurden . . . Was den Anteil der Freiheit betrifft, so wird dieser durch eine bemerkenswert fortgeschrittene Entwicklung der gerichtlichen Kontrolle über die Ausübung der polizeilichen Befugnisse gewährleistet.“

3. *Die personelle Struktur des Conseil d'Etat*: Die funktionelle Doppelstellung des Conseil d'Etat als des obersten Konsultativorgans der Regierung und zugleich obersten Verwaltungsgerichts spiegelt sich in seiner personellen Zusammensetzung wider: Vier Verwaltungsabteilungen (*sections administratives*), die die beratenden Funktionen wahrnehmen, steht eine verwaltungsgerichtliche Abteilung (*section du contentieux*) gegenüber. Die vier Verwaltungsabteilungen tragen entsprechend ihren Sachgebieten die traditionellen Bezeichnungen „*section de l'intérieur*“, „*section des finances*“, „*section des travaux publics*“ und „*section sociale*“³⁰; grundsätzlich ist jedes Ministerium mit seinen nachgeordneten Verwaltungsbehörden einer der vier Abteilungen zugewiesen. Für Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse für mehrere Abteilungen ist die Errichtung von „*sections réunies*“ oder einer gemeinsamen Kommission der beteiligten Abteilungen vorgesehen³¹. Die Vollversammlung (*assemblée générale*) ist für gutachtliche Stellungnahmen zu Entwürfen von Gesetzen und *ordonnances* sowie zu gesetzesändernden *décrets* nach Art. 37 der Verfassung vom 4. 10. 1958 und sog. *règlements d'administration publique* zuständig³².

Die *section du contentieux* ist in 9 Unterabteilungen (*sous-sections*) gegliedert, die die erforderlichen Ermittlungen betreiben und die *rapports d'affaires* vorbereiten³³. Die Entscheidung in der Sache (*jugement des affaires*) erfolgt durch zwei oder drei vereinigte Unterabteilungen, von denen eine diejenige ist, die die Voruntersuchungen geführt hat. Indes kann unter gewissen formellen Voraussetzungen jeder Rechtsstreit an die gesamte *section du contentieux* oder eine zu diesem Zweck zu schaffende *assemblée du contentieux* verwiesen werden³⁴.

²⁹ *André de Laubadère, Traité élémentaire de droit administratif, Bd. 1, Paris, 1963, S. 513.*

³⁰ Art. 9 von Décret 63-766 vom 30. Juli 1963, J. O., 1. August 1963, S. 7107 ff.

³¹ Art. 8, ebd.

³² Art. 21, ebd.

³³ Art. 27, ebd.

³⁴ Art. 38, ebd.; die *assemblée du contentieux* setzt sich zusammen aus dem Vizepräsidenten des Conseil d'Etat, den Abteilungspräsidenten (*présidents de*

Personell setzt sich der Conseil d'Etat zusammen aus einem Vizepräsidenten, 5 Abteilungspräsidenten, den Conseillers d'Etat en service ordinaire (derzeitig 56), den Conseillers d'Etat en service extra-ordinaire (derzeitig 12), den Maîtres des requêtes (derzeitig 70) und den Auditeurs, davon derzeitig 32 Auditeurs de 1ère classe und 12 Auditeurs de 2e classe. Es entspricht der Rolle des Conseil d'Etat als des obersten Ratgebers der Regierung, daß sein Präsident de jure der Ministerpräsident ist, während als sein höchster Beamter und zugleich ranghöchster Beamter Frankreichs sein Vizepräsident fungiert³⁵.

Zwischen den Conseillers d'Etat, den Maîtres des requêtes und den Auditeurs besteht eine strenge Hierarchie, die jedoch durch ein System automatischer Beförderungen auf der alleinigen Grundlage des Dienstalters abgeschwächt wird. Nach achtjähriger Dienstzeit wird der Auditeur zum Maître des requêtes ernannt; nach weiteren 10 Dienstjahren erreicht er die begehrte Endstufe seiner Laufbahn, den Titel eines Conseiller d'Etat. Seit Gründung der Ecole Nationale d'Administration im Jahre 1945³⁶ sind die Eingangsstufen des Conseil d'Etat, die Stellen der Auditeurs, mit Ehemaligen dieser Schule zu besetzen, die, entsprechend ihrer Platzziffer in der Abschlußprüfung, unter den ausgeschriebenen Posten in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung und Verwaltungskontrolle wählen. Das bis dahin herrschende Kooptationssystem in Form eines vom Conseil selbst abgehaltenen Aufnahmewettbewerbs wurde gleichzeitig zugunsten einer einheitlichen Ausbildung aller Spitzenbeamten abgeschafft³⁷.

Nur in beschränktem Umfang findet sich heute noch der sog. tour extérieur vor: Ein Drittel der Conseillers d'Etat en service ordinaire wird nicht den Reihen der Maîtres des requêtes entnommen, sondern sonstigen hervorragenden Persönlichkeiten des Verwaltungslebens, wie Präfekten, Botschaftern oder Ministerialdirektoren; ein Viertel der Maîtres des requêtes ergänzten sich gleichfalls im tour extérieur aus Persönlichkeiten mit mindestens zehnjähriger Tätigkeit im öffentlichen Dienst. Schließlich werden die Conseillers d'Etat en service extra-ordinaire aus den Reihen von „in den verschiedenen Bereichen des nationalen Lebens qualifizierten Persönlichkeiten“ ergänzt. Es handelt sich hierbei um Ernennungen für begrenzte Zeitdauer von höchstens einem Jahr, die Universitätsprofesso-

section), den beigeordneten Präsidenten (présidents adjoints), der section du contentieux und dem Präsidenten der Unterabteilung, der die Angelegenheit ursprünglich zugewiesen war.

³⁵ Art. 2 der Ordonnance 45-1708 vom 31. Juli 1945, J. O., 1. August 1945, S. 4770 ff., bzw. Art. 4-6 von Décret 63-766 vom 30. Juli 1963, ebd.

³⁶ Ordonnance 45-2283 vom 9. Oktober 1945, J. O., 10. Oktober 1945, S. 6378 ff.

³⁷ Siehe Dausess, aaO (s. Anm. 3), S. 773 f.

ren, leitenden Beamten auch technischer Fachrichtungen, hohen Offizieren oder Persönlichkeiten des politischen Lebens ehrenhalber zuteil werden können³⁸.

Obleich der Conseil d'Etat in Verwaltungsstreitsachen in vollem Umfang als Gericht anzusprechen ist, bringt es seine Doppelfunktion mit sich, daß seine Mitglieder persönlich nicht den Status von Richtern, insbesondere deren Privileg der Unabsetzbarkeit (*inamovibilité*), genießen, sondern Beamtenstatus haben und der „*haute fonction publique*“, den Führungsbeamten der öffentlichen Verwaltung, zugerechnet werden. Sie können de jure durch décret ihrer Aufgaben enthoben werden. Jedoch sind sie de facto aufgrund langer Tradition unabsetzbar geworden, eine Tradition, die nur in seltenen politischen Ausnahmefällen gegenüber politisch allzu exponierten Mitgliedern der Hohen Versammlung durchbrochen wurde³⁹.

II. Die *Inspection des Finances*

Im Gegensatz zu den zahlreichen wenig bekannten Kontrollorganen im Innern verschiedener Ministerien hat sich die *Inspection Générale des Finances* einen Platz unter den *Grands Corps de l'Etat* zu verschaffen gewußt. „Die *Inspection Générale des Finances* besitzt einen Stil, einen Ruf...“, merken *Closon* und *Filippi* an, „*Inspecteur des Finances* zu werden, ist das Bestreben der besten Zöglinge der *Ecole Nationale d'Administration*. Hierin liegt ein erstes Paradox.“⁴⁰

In der Tat ist die *Inspection Générale des Finances* nur eine Dienststelle des Finanzministeriums mit unbedeutendem Verwaltungsapparat. Weder ihre Zuständigkeiten noch ihre Organisation sind in besonders feierlichen Texten verankert; ihre Mitglieder sind Ministerialbeamte wie andere zur Verfügung ihres Ministers. Dennoch ist der Titel eines *Inspecteur des finances* ebenso begehrt wie der eines *Conseiller d'Etat*. *Lalumière* schreibt dazu einleitend in seinem Werk über dieses Corps⁴¹:

„Die *Inspection des Finances* ist in erster Linie ein Mythos. Ein verhängnisvoller Mythos in den Augen vieler, die ihre Mitglieder unter die seelenlosen Technokraten rechnen, die den Staat verderben... Ein wohltuender Mythos in den Augen einiger, die in der hohen Beamtschaft eine Führungselite erblicken, deren Befähigung und Kontinuität die Mängel des politischen Personals gemildert haben...“

³⁸ Art. 7–9 der Ordonnance 45–1708 vom 31. Juli 1945, aaO (s. Anm. 35).

³⁹ Solche Ausnahmefälle ereigneten sich vor allem nach der Befreiung 1944 oder während des Algerienkrieges gegenüber dem Generalsekretär der französischen Delegation in Algerien (*Affaire Jacomet*).

⁴⁰ *Francis-Louis Closon et Jean Filippi, L'économie et les finances – Le ministre et le ministère – L'administration centrale – Les services*, Paris, 1968, S. 104.

⁴¹ *Pierre Lalumière, L'inspection des finances*, Paris 1959, S. VII (préface).

Der historische Ursprung der Inspection geht auf das Jahr 1709 zurück, als Ludwig XIV. beschloß, Finanzinspektoren zu seinen Ratgebern zu ernennen. Napoleon schuf durch *arrêté des consuls* vom 19. fructidor an X (6. September 1801) als direkte Vorgängerin der heutigen Institution eine Inspection du Trésor mit der Aufgabe, „die Kassen nicht nur der Beauftragten der allgemeinen auszahlenden Beamten in den Militärdivisionen und den Départements, sondern auch der allgemeinen und besonderen einnehmenden Beamten zu überprüfen, sich der Ordnungsgemäßheit der Geschäftsführung aller Rechnungsbeamten zu versichern und darüber zu wachen, daß diese sich genau an die ihnen erteilten Weisungen halten“⁴².

Ein *arrêté* vom 25. März 1816 faßte unter dem Begriff eines Inspecteur des finances die Inspecteurs du Trésor und die Inspecteurs généraux des contributions directes et du cadastre zusammen. 1831 wurden die verschiedenen Inspections générales abgeschafft und die Zuständigkeit der Inspection des Finances auf die Gesamtheit der Finanzverwaltung erstreckt. 1895 schließlich wurde die Inspection des Finances dem Finanzministerium lose angeschlossen, behielt jedoch faktisch ihre Selbständigkeit. Etwa von dieser Zeit an mag die Inspection begonnen haben, ihren heute legendären Ruf zu erwerben; gleichfalls mag etwa von dieser Zeit an das Phänomen des *pantouflage*, des Überwechsels ihrer Mitglieder in die Privatwirtschaft, eingesetzt haben⁴³.

1. Die *Inspection des Finances als Kontrollorgan der Finanzverwaltung*: Ursprünglich war die Inspection Générale des Finances als ein dem Finanzminister unmittelbar unterstelltes Beamtenkorps damit betraut, diesen über die Arbeit der Dienststellen seines Ministeriums auf dem laufenden zu halten. Mit der Zeit wuchs ihr Zuständigkeitsbereich an; es wurde ihr nach und nach die gesamte Kontrolle der Finanzen der öffentlichen Hand zuerkannt, so daß heute nur die sog. *ordonnateurs principaux*, die Minister und die Leiter gewisser mit eigenem Budget (*budget annexe*) versehener Stellen, von ihrer Zuständigkeit ausgenommen sind⁴⁴.

Der heutige Interventionsbereich der Inspection umfaßt:

a) alle Rechnungsbeamten (*comptables publics*), einschließlich der Rechnungsbeamten der öffentlich-rechtlichen Anstalten, nämlich der *établissements publics à caractère administratif* sowie der *établissements publics à caractère industriel et commercial*;

b) alle Beamten des Finanzministeriums und dessen nachgeordneter Stellen, also nicht nur deren Rechnungsbeamte; als Kontrollorgan des Finanzministeriums obliegt ihr nach ihrem historischen Ursprung die Überwachung aller Dienststellen dieses Ministeriums. Diese Kontrollfunktion umschließt auch

⁴² Lalumière, ebd., S. 2.

⁴³ Vulliez, aaO (s. Anm. 1), S. 70.

⁴⁴ Pierre Lalumière, *Les finances publiques*, Paris, 1970, S. 405.

die Beamten des Post- und Fernmeldewesens, das ursprünglich dem Finanzministerium angeschlossen war;

c) das Rechnungswesen der sog. *ordonnateurs secondaires*, der sekundär anordnungsbefugten Beamten, wie der Dienststellenleiter und der sonstigen Beamten der Außendienststellen der Ministerien, die unter der Aufsicht der *Inspection* stehen⁴⁵. Hierher gehört auch die Kontrolle des Rechnungswesens der Gemeindeverwaltungen⁴⁶;

d) alle Organe, gleich welcher Rechtsform, die staatliche Zuschüsse oder sonstige finanzielle Unterstützung, wie staatliche Darlehen, beziehen⁴⁷. Insbesondere umfaßt diese Zuständigkeit die *Caisses de sécurité sociale*⁴⁸, die *Caisses d'allocation familiales* und die *Régimes complémentaires de sécurité sociale*⁴⁹ sowie die Organe, die ermächtigt sind, *parafiskalische* Abgaben zu erheben⁵⁰.

e) Schließlich führt die *Inspection* auf Antrag eines jeden Ministers Untersuchungen und Studien zu Verwaltungs- und Finanzfragen durch⁵¹.

Die Kontrollen der *Inspection Générale des Finances* erstrecken sich auf die Ordnungsgemäßheit (*régularité*) und Zweckmäßigkeit (*opportunité*) der zu überprüfenden Vorgänge. Sie werden in Form unangemeldeter Inspektionsfahrten an Ort und Stelle („*sur place*“) von sog. Brigaden von Inspektoren durchgeführt. Die getroffenen Feststellungen werden in einem Bericht festgehalten, der den Betroffenen zur Stellungnahme eröffnet wird⁵². Ein Sanktionsrecht hat die *Inspection* dagegen nicht.

Die Kontrollfunktionen der *Inspection* dienen somit einem doppelten Zweck: Sie sichern die ordnungsgemäße Verwaltung der öffentlichen Finanzen und gestatten zugleich, Fehlfunktionen des öffentlichen Dienstes festzustellen und technische Schwierigkeiten ausfindig zu machen, die sich bei der Durchführung von Rechtsvorschriften oder Dienstanweisungen ergeben können.

2. *Die Inspection des Finances als Organ der Verwaltungslenkung*: Untersuchungen haben nachgewiesen, daß die Kontrollfunktionen der *Inspection Générale des Finances* in den letzten Jahrzehnten in tatsächlicher Hinsicht nicht unerheblich abgenommen haben. Diese Erscheinung ist indes weniger auf eine Beschränkung des juristischen Aufgabenbereichs des *Corps* zurückzuführen als auf die Hinwendung seiner Mitglieder zu Aufgaben der aktiven, der planenden und koordinierenden Verwaltung. *Lalu-*

⁴⁵ Loi 47-579 vom 30. März 1947, J. O., 31. März 1947, S. 2989 ff. (Art. 4 Abs. 2) und Décret 47-636 vom 8. April 1947, J. O., 9. April 1947, S. 3311.

⁴⁶ Décret vom 23. August 1939.

⁴⁷ Décret vom 30. Oktober 1935.

⁴⁸ Arrêté vom 31. Januar 1950, J. O., 6. Februar 1950, S. 1467.

⁴⁹ Décret 46-1378 vom 8. Juni 1946, J. O., 9. Juni 1946, S. 5106 ff.

⁵⁰ Décret 61-960 vom 24. August 1961, J. O., 29. August 1961, S. 8092 f.

⁵¹ Studien der *Inspection des Finances* zu Fragen allgemeinen Interesses werden von der *Documentation Française*, Paris, herausgegeben.

⁵² Arrêté vom 12. April 1956, J. O., 13. April 1956, S. 3577 ff.

mière bemerkt dazu: „Historisch und statistisch gesehen, erscheint die ‚militante‘ Inspection wie eine Vorbereitungsschule auf die Führungsstellen der staatlichen Zentralverwaltungen.“⁵³ In der Tat ist in keinem der Grands Corps die Vielseitigkeit und Mobilität seiner Beamten stärker ausgeprägt als in der Inspection des Finances.

Ähnlich wie der Conseil d'Etat tritt die Inspection mit Studien (*études*) und Untersuchungen (*enquêtes*) im Auftrag des Finanzministers oder eines anderen Ministers zu Fragen der Struktur und Funktionsweise der Wirtschafts- und Finanzverwaltung hervor. Meist handelt es sich dabei typischerweise um die Vorbereitung von Verwaltungsentscheidungen, nicht um herkömmliche Kontrollen. Da Studien und Untersuchungen oft gemeinsam von Mitgliedern der Inspection des Finances und den zuständigen Direktionen der interessierten Ministerien durchgeführt werden, vermischen sich hier die gewaltenteiligen Grenzen von aktiver Verwaltung und Verwaltungskontrolle, von „*administration de gestion*“ und „*administration de contrôle*“. Als fruchtbar hat sich auch die Einrichtung gemischter Kommissionen erwiesen, die Mitglieder der Inspection des Finances und Führungsbeamte der Ministerialbürokratie vereinen⁵⁴.

Als Sachverständige werden *Inspecteurs des Finances* darüber hinaus verschiedentlich für Aufgaben der aktiven Verwaltung abgestellt: Man findet sie als Direktoren bedeutender Abteilungen des Wirtschafts- und Finanzministeriums, ja, gewisse große Abteilungen dieses Ministeriums sind herkömmlicherweise von ihnen besetzt. In internationalen und supranationalen Organisationen nehmen sie vor allem seit dem Zweiten Weltkrieg in wachsendem Maße Führungsaufgaben wahr⁵⁵.

Ebenso wie für die Mitglieder des Conseil d'Etat gehört es für die *Inspecteurs des Finances* zum *cursus honorum*, eine gewisse Zeit als Sachverständige in einem *cabinet ministériel* gedient zu haben. Auch hier ist es herkömmlicherweise nicht das politische Band, sondern die sachlich-technische Qualifikation der *Inspecteurs*, auf der ihre Berufung zu persönlichen Ratgebern der Minister beruht; ein politisches Engagement liegt den meisten Mitgliedern der Inspection des Finances ebenso fern wie den Mitgliedern des Conseil d'Etat. Aufeinanderfolgende Beratertätigkeit der gleichen Person in verschiedenen Kabinetten ist nicht selten⁵⁶.

⁵³ *Lalumière*, aaO (s. Anm. 41), S. 118.

⁵⁴ *Closon et Filippi*, aaO (s. Anm. 40), S. 114 f.

⁵⁵ Art. 11 des *Règlement d'administration publique* vom 18. November 1947 begrenzt die Anzahl der Mitglieder der Inspection des Finances en détachement oder en disponibilité; diese darf nicht die Anzahl der tatsächlich im Rahmen der Inspection tätigen Beamten übersteigen. Auch bedarf es seit dem Arrêté vom 31. Oktober 1949 für détachement und disponibilité der vorherigen zwingend vorgeschriebenen Anhörung einer Commission administrative paritaire sowie einer Commission administrative du corps de détachement.

Ihre fachliche Befähigung ist es auch, die bewirkt, daß Mitglieder der Inspection an der Spitze großer nationalisierter Wirtschaftsunternehmen, vor allem des Bank- und Kreditwesens zu finden sind, wie des Crédit Lyonnais, der B.N.P., der Société Générale, der Caisse des Dépôts et Consignations, des Crédit Foncier, des Crédit National oder der Banque de France⁵⁷.

Besonderer Erwähnung bedarf das gerade für die Inspection des Finances typische Phänomen des pantouflage, des Überwechsels in den privatwirtschaftlichen Sektor unter Rücktritt (démission) aus dem öffentlichen Dienst. Ursprünglich ein Überwechseln der Inspecteurs kurz vor Eintritt des Ruhestandes, stellt sich das pantouflage seit Beginn des Jahrhunderts mehr und mehr als der Regelfall der zielstrebig geplanten Karriere eines Mitglieds dieses Corps dar. Der Anteil der démissionnaires an der Gesamtzahl der Korpsmitglieder erreichte in den Jahren vor dem Ersten Weltkrieg mit rund 50 % einen Höhepunkt; derzeitig dürfte er um rund 30 % liegen⁵⁸.

Der hohe Prozentsatz außerhalb ihres Ursprungskorps tätiger Beamter der Inspection Générale des Finances hat in der Lehre und öffentlichen Meinung wiederholt Anlaß zu lebhafter Kritik gegeben. *Closon* und *Filippi* bezeichnen als „ein Paradox, die Kraft dieser Anhänglichkeit an eine Einrichtung, in die man, oft leidenschaftlich, einzutreten wünscht und die man, nicht weniger leidenschaftlich, so schnell wie möglich wieder zu verlassen wünscht“⁵⁹. Den in die Privatwirtschaft überwechselnden Inspecteurs werfen manche Verfasser sogar „einen wahren Verrat der höheren Interessen des Staates“⁶⁰ vor, der, auf lange Sicht gesehen, für Desorganisation und Wertminderung der Finanzverwaltung verantwortlich zeichne.

Sicher ist die hohe berufliche Beweglichkeit und vielseitige Verwendbarkeit ihrer Mitglieder ein mit ausschlaggebendes Moment für die Beliebtheit, deren sich das Corps bei den Ersten im Abschlußklassement der Ecole Nationale d'Administration erfreut, dafür, daß „junge Menschen nach langen und brillanten Studien sich ehrgeizig bemühen, in einem Kontrollorgan zu dienen, dessen Daseinsberechtigung die Überprüfung der Stellen des Finanzministeriums ist“⁶¹. Der Vorwurf, daß die Inspection des Finances in besonders hohem Ausmaß Führungspositionen der Verwaltungslenkung besetzt, übersieht jedoch, daß ihre Mitglieder durch die breite

⁵⁶ *Lalumière*, aaO (s. Anm. 41), S. 161 ff. und 168.

⁵⁷ *Vulliez*, aaO (s. Anm. 1), S. 76.

⁵⁸ *Lalumière*, aaO (s. Anm. 41), S. 73; vgl. *Annuaire de l'Inspection Générale des Finances* 1970.

⁵⁹ *Closon et Filippi*, aaO (s. Anm. 40), S. 106.

⁶⁰ *Lalumière*, aaO (s. Anm. 41), S. 69.

⁶¹ *Closon et Filippi*, aaO (s. Anm. 40), S. 105.

Streuung ihrer Fachkenntnisse und die Fähigkeit rascher Einarbeitung in Aufgaben und Funktionen neuer Verwaltungszweige, die sie sich im Laufe ihrer vielseitigen Kontrolltätigkeit erwerben konnten, auch für die Erfordernisse der aktiven Verwaltung in Staat und Wirtschaft bestens vorbereitet sind⁶².

3. *Die personelle Struktur der Inspection des Finances*: Bis zum Zweiten Weltkrieg war das französische Mutterland in sog. divisions eingeteilt, an deren Spitze je ein Inspecteur général stand, unter dessen Leitung die ihm unterstehenden Mitglieder des Corps die erforderlichen Kontrollen in Form von tournées vornahmen. Obwohl die Einrichtung der division auch nach der Befreiung bestehen blieb, um die nötigen Verwaltungskontakte zwischen der Inspection und den Außendienststellen aufrechtzuerhalten, ist sie als Kontrolleinheit 1944 durch sog. brigades abgelöst worden, die, entsprechend ihren jeweiligen Missionen, unter der Leitung eines chef de brigade, meist eines Inspecteur général, eigens zusammengestellt werden, um die erforderlichen Kontrollen an Ort und Stelle durchzuführen⁶³.

Im Gegensatz zum Conseil d'Etat ist die Inspection Générale des Finances ein reines Beamtenkollegium ohne richterliche Funktionen oder Privilegien. Sie umfaßt nur zwei Amtsbezeichnungen (grades), die eines Inspecteur des finances (1970: 144) – die sich in drei Klassen unterteilt –, und die eines Inspecteur général des finances (1970: 54). Im Gegensatz zu den Beförderungen der Mitglieder des Conseil d'Etat erfolgen die der Mitglieder der Inspection nicht selbsttätig, sondern unter dem doppelten Zeichen von Dienstalter (ancienneté) und Befähigung (compétence), wobei letztere nach einem Benotungssystem (notation) festgestellt wird. Liegen beide Voraussetzungen vor, wird der Inspecteur auf eine Beförderungsliste (tableau d'avancement) gesetzt. Allerdings herrscht auch in der Inspection aufgrund langer Tradition das Element der Anciennität vor⁶⁴.

Den beiden Dienstbezeichnungen eines Inspecteur des finances und eines Inspecteur général des finances ist praktisch eine dritte hinzuzurechnen, die eines Inspecteur adjoint des finances (1970: 11), der Eingangsstellung in das Corps. Der Aufstieg vom Inspecteur adjoint zum Inspecteur à part entière erfolgt auf der Grundlage einer korpsinternen Aufstiegsprüfung, die nach zweijähriger Tätigkeit im Corps abzulegen ist. Im Falle des Nichtbestehens wird die Beförderung des Bewerbers zum Inspecteur des finances verschoben⁶⁵.

⁶² Lalumière, aaO (s. Anm. 41), S. 126.

⁶³ Arrêté vom 12. April 1956, J. O., 13. April 1956, S. 3577 ff.

⁶⁴ Vulliez, aaO (s. Anm. 1), S. 74; Escoube, aaO (s. Anm. 2), S. 73.

⁶⁵ Dieses sog. Examen de capacité wurde durch eine Ordonnance vom 28. März 1842 eingeführt und durch ein Arrêté vom 14. Oktober 1954 auf eine mündliche Prüfung beschränkt.

Die Auswahl und Ausbildung der jungen Mitglieder der Inspection ist, wie die der Mitglieder des Conseil d'Etat, seit 1945 der Ecole Nationale d'Administration übertragen, mit deren Gründung zugleich das früher herrschende Kooptationssystem beseitigt wurde. Ein sog. *tour extérieur*, d. h. die Besetzung vakanter Posten mit sonstigen qualifizierten Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, ist zwar in den Statuten des Corps vorgesehen, jedoch bislang nicht praktiziert worden.

III. Die Cour des Comptes

Die Cour des Comptes, das dritte der drei großen corps administratifs, ist heute nicht mehr ganz auf der Höhe ihres einstigen Glanzes. Historisch geht sie wie der Conseil d'Etat aus der *curia regis* des Mittelalters hervor. 1320 errichtete Philipp V. eine Chambre des Comptes, deren Vorsitz in Vertretung des Monarchen ein „souverain“ führte. Das Ansehen der Rechnungskammer war wie das Ansehen des Conseil du Roi zu dieser Zeit höher als das der Generalstände. Während der Revolution wurde 1791 ein Bureau de Comptabilité als Hilfsorgan der Nationalversammlung ins Leben gerufen. In seiner heutigen Form entstand der französische Rechnungshof im Jahre 1807⁶⁶.

1. Die Cour des Comptes als Kontrollorgan der öffentlichen Finanzen: Art. 1 des Gesetzes vom 22. Juni 1967 über den Rechnungshof zählt dessen grundlegende Aufgaben wie folgt auf⁶⁷:

„Der Rechnungshof prüft die Rechnungsführung der Rechnungsbeamten. Er unterstützt das Parlament und die Regierung bei der Kontrolle der Durchführung der Haushaltsgesetze.

Er überprüft die Ordnungsgemäßheit der in den öffentlichen Buchungen festgehaltenen Einnahmen und Ausgaben und versichert sich, ausgehend von deren Prüfung, der richtigen Verwendung der Guthaben, Fonds und Vermögen, die von den Staatsstellen und, mit Einschränkungen, . . . von anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts verwaltet werden.

Er kann, unter den durch Verordnung bestimmten Bedingungen, eine Kontrolle über die Stellen ausüben, die Beihilfen des Staates oder einer anderen juristischen Person des öffentlichen Rechts empfangen. Er kontrolliert die Einrichtungen der Sozialversicherung.“

⁶⁶ Die Schaffung der Cour des Comptes in ihrer heutigen Form geht auf ein Gesetz vom 16. September 1807 und ein décret d'application vom 28. September 1807 zurück, vgl. Jacques Magnet, *La Cour des Comptes et les institutions associées, Traité de la juridiction financière et des fonctions annexes*, 2. Aufl., Paris, 1971, S. 51; zur Geschichte und Rolle der Cour des Comptes siehe: *Cent-cinquantenaire de la Cour des Comptes, 1807-1957*, Paris, 1957.

⁶⁷ Loi 67-483 vom 22. Juni 1967, J. O., 23. Juni 1967, S. 6211 ff.; zur Zuständigkeit für die Einrichtungen der Sozialversicherung siehe: Loi 49-1650 vom 31. Dezember 1949, J. O., 4. Januar 1950, S. 115.

Die Zuständigkeit der Cour des Comptes erfaßt in erster Linie die Rechnungsbeamten (*comptables publics*). Darüber hinaus erstreckt sie sich auch auf Beamte mit Anordnungsbefugnis (*ordonnateurs*), soweit sie diese zu Rechnungsbeamten *de facto* (*comptables de fait*) erklärt hat (Art. 5 des Gesetzes vom 22. Juni 1967). Hinsichtlich der letzteren prüft sie, ob sich die erteilten Anordnungen im Rahmen der parlamentarischen Mittelbewilligung gehalten haben; die Überprüfung der Zweckmäßigkeit der Anordnungen obliegt ihr hingegen nicht.

Obwohl die Cour des Comptes ebenso wie die Inspection des Finances funktionell als Organ der Verwaltungskontrolle anzusprechen ist, das eine „*contrôle extrajuridictionnel*“⁶⁸ ausübt, ist sie im Gegensatz zur Inspection nicht als Verwaltungsgremium, sondern als rechtsprechendes Organ mit richterlicher Weisungsunabhängigkeit konzipiert, das in streng kontradiktorischem Verfahren in Rechtskraft erwachsende Urteile (*arrêts*) erläßt.

Das kontradiktorische Verfahren der Cour wird durch das Institut des *double arrêt* gewährleistet, wonach „der Rechnungshof Urteile erläßt, mit denen er vorläufig (*à titre provisoire*) oder endgültig (*à titre définitif*) entscheidet“ (Décret vom 20. September 1968, Art. 17)⁶⁹. Während der *arrêt provisoire* dem Rechnungspflichtigen die ihm gegenüber erhobenen Beschuldigungen eröffnet und ihn zugleich auffordert, sich zu rechtfertigen, entscheidet der *arrêt définitif* nach Vorlage der Rechtfertigungen des Rechnungspflichtigen bzw. ungenutztem Ablauf der Rechtfertigungsfrist über die im *arrêt provisoire* erhobenen Beschuldigungen.

Das Verfahren des *double arrêt* ist zwingend vorgeschrieben, soweit irgendein Vorwurf gegen den Rechnungspflichtigen erhoben wird; dagegen kann ein *arrêt provisoire* entfallen, wenn Beschuldigungen nicht erhoben werden. Während die *arrêts provisoires* bloß vorbereitende Urteile (*jugements préparatoires*) sind, die der Richter frei zurückziehen oder ändern kann, erwachsen die *arrêts définitifs* in Rechtskraft (*autorité de chose jugée*). Sie sind der Revision (*cassation*) durch den Conseil d'Etat zugänglich, an dessen Rechtsentscheidungen die Cour des Comptes gebunden ist⁷⁰.

Entgegen einer weitverbreiteten Ansicht, die in ihrer schlagwortartigen Fassung besagt „*La Cour des Comptes juge les comptes et non les comptables*“, ist festzuhalten, daß der französische Rechnungshof sowohl über das Rechnungswesen als auch über die Rechnungsbeamten urteilt.

⁶⁸ *Magnet*, aaO (s. Anm. 66), S. 209.

⁶⁹ Décret 68-827 vom 20. September 1968, J. O., 22. September 1968, S. 8989 ff.

⁷⁰ *Magnet*, aaO (s. Anm. 66), S. 113 ff. und 197 ff.; zur Bindungswirkung der Rechtsentscheidungen des Conseil d'Etat siehe: C. E., 8. Juli 1904, *Botta*, Rec. S. 557.

Sein Urteil über den Rechnungsbeamten kann diesem Entlastung (*décharge* oder *quitus*) erteilen; es kann ihn zum Schuldner der Staatskasse erklären (*mise en débet*), wenn seine Rechnungsführung defizitär ist; es kann ihn schließlich „en avance“ erklären und die Staatskasse zur Erstattung verpflichten, wenn seine Rechnungsführung zwar ordnungsgemäß, aber überschüssig ist⁷¹.

Der *Cour des Comptes* nach ihren Aufgabenbereichen nahe verwandt und zum Teil mit Mitgliedern des Rechnungshofes besetzt sind verschiedene weitere Organe der öffentlichen Finanzkontrolle, wie die 1948 errichtete *Commission de vérification des comptes des établissements publics d'Etat*, in der ein Kammerpräsident der *Cour des Comptes* den Vorsitz führt und deren Abteilungen (*sections*) je drei Richter der *Cour des Comptes* sowie je ein Vertreter des Finanz- und des Wirtschaftsministeriums angehören⁷². Ihr obliegt nicht nur die Kontrolle des Rechnungswesens auf seine Ordnungsgemäßheit hin, sondern auch die Berichterstattung über den gewerblichen und wirtschaftlichen Wert der Geschäftsführung der ihr unterstehenden Unternehmen⁷³.

Eine gleichfalls 1948 errichtete *Cour de discipline budgétaire*, 1963 in *Cour de discipline budgétaire et financière* umbenannt⁷⁴, ist für die Aburteilung von Verstößen gegen die Grundsätze ordnungsgemäßer Haushaltsführung zuständig. Ihre Urteile (*arrêts*) tragen die Vollstreckungsklausel; sie sind keiner Berufung, sondern nur der Revision durch den *Conseil d'Etat* zugänglich⁷⁵. Personell setzt sich die *Cour de discipline*, deren Verfahren dem Strafverfahren angeglichen ist (Anklagegrundsatz und Untersuchungsmaxime), aus Mitgliedern der *Cour des Comptes* und des *Conseil d'Etat* zusammen; den Vorsitz führt der Präsident der *Cour des Comptes*⁷⁶.

2. *Die Cour des Comptes als Organ der Verwaltungslenkung*: Die *Cour des Comptes* genießt beim französischen Steuerpflichtigen in erster Linie den Ruf eines „Garanten der richtigen Verwaltung der öffentlichen Mittel“⁷⁷. Funktionen der Verwaltungsweisung und -lenkung übt sie zwar gleichfalls aus, jedoch in geringerem Umfang als der *Conseil d'Etat* oder die *Inspection des Finances*.

Zwingend vorgeschrieben ist die Beteiligung von Mitgliedern des Rechnungshofes in gewissen Kommissionen, insbesondere den rund 30 *Com-*

⁷¹ *Magnet*, aaO (s. Anm. 66), S. 143 ff.

⁷² *Loi 48-24* vom 6. Januar 1948, *J. O.*, 7. Januar 1948, S. 199 ff., Art. 56.

⁷³ Art. 58 von *Loi 48-24* vom 6. Januar 1948, aaO.

⁷⁴ *Loi 48-1484* vom 25. September 1948, *J. O.*, 26. September 1948, S. 9461 ff.; *Loi 63-778* vom 31. Juli 1963, *J. O.*, 1. August 1963.

⁷⁵ Art. 28 von *Loi 48-1484* vom 25. September 1948.

⁷⁶ Art. 11 von *Loi 48-1484* vom 25. September 1948.

⁷⁷ *Michel Tardieu*, *A quoi sert la Cour des Comptes ?*, Paris, 1967, S. 199.

missions des marchés, deren Aufgabe es ist, den zuständigen Ministern die erforderlichen Informationen und Unterlagen über die marchés de travaux oder marchés de fournitures in die Hand zu geben.

Vertreten sind Mitglieder der Cour auch in den cabinets ministériels sowie verschiedentlich an der Spitze von Direktionen der Ministerialverwaltung. Ihr Beitrag ist dabei, wie der der Mitglieder des Conseil d'Etat oder der Inspection des Finances, in der Regel technischer, nicht politischer Natur. Ihre in der Verwaltung gesammelten Kenntnisse und Erfahrungen dienen ihnen angesichts der zunehmenden Komplexität der Verwaltungswirklichkeit meist als nützliche Ergänzung ihrer Erfahrungen aus richterlicher Kontrolltätigkeit⁷⁸.

Bedeutend ist ferner die Tätigkeit von Mitgliedern der Cour in den Verwaltungsräten der Unternehmen der öffentlichen Hand, in erster Linie der caisses nationales, der fondations nationales und der sociétés nationales, sowie seit den letzten Jahrzehnten im Dienste internationaler oder supranationaler Organisationen⁷⁹.

3. *Die personelle Struktur der Cour des Comptes*: Im Gegensatz zum Conseil d'Etat und zur Inspection des Finances ist die Cour des Comptes ein mit richterlicher Unabhängigkeit ausgestattetes corps de magistrats, dessen Mitglieder von Rechts wegen das richterliche Privileg der Unabsetzbarkeit (inamovibilité) genießen. Personell setzt sich die Cour, die in 5 Kammern (chambres) aufgegliedert ist, aus einem Präsidenten, 5 Kammerpräsidenten, den Conseillers maîtres (1970: 58), den Conseillers référendaires de 1ère classe und de 2e classe (1970: 53 bzw. 40) und den Auditeurs de 1ère classe und de 2e classe (1970: 30 bzw. 16) zusammen. Hinzu kommen im Range eines Kammerpräsidenten der Präsident der Commission de vérification des comptes des entreprises publiques sowie als Vertreter des öffentlichen Interesses ein Procureur général und zwei Avocats généraux⁸⁰.

Die Modalitäten von Ernennung und Beförderung der Mitglieder der Cour entsprechen denen der Mitglieder des Conseil d'Etat: Die Conseillers maîtres ergänzen sich zu zwei Dritteln aus den Reihen der Conseillers référendaires, zu einem Drittel im tour extérieur aus sonstigen qualifizierten Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, in der Regel hohen Ministerialbeamten. Die Conseillers référendaires werden zu drei Vierteln den Auditeurs de 1ère classe und zu einem Viertel dem tour extérieur ent-

⁷⁸ Cent-cinquantenaire de la Cour des Comptes, 1807–1957, Paris, 1957, S. 101; Tardieu, aaO (s. Anm. 77), S. 44.

⁷⁹ Cent-cinquantenaire de la Cour des Comptes, 1807–1957, Paris, 1957, S. 103 f. und 115 ff.

⁸⁰ Art. 2 Abs. 1 von Loi 67–483 vom 22. Juni 1967, J. O., 23. Juni 1967, S. 6211 ff.; Art. 1 von Décret 68–827 vom 20. September 1968, J. O., 22. September 1968, S. 8989 ff.

nommen. Beförderungen erfolgen wie im Conseil d'Etat ausschließlich auf der Grundlage des Dienstalters. Die Auditeurs de 2e classe ergänzen sich seit Gründung der Ecole Nationale d'Administration im Jahre 1945 ausschließlich aus den Reihen der anciens élèves dieser Schule. Ein vom concours de sortie der E.N.A. verschiedener eigener Aufnahmewettbewerb, wie er bis 1945 in Form der Kooptation bestand, ist heute nicht mehr vorgesehen⁸¹.

IV. Die Grands Corps im Verwaltungsleben

Zuständigkeiten, Geist und Einfluß der Grands Corps de l'Etat haben in den letzten Jahren, vor allem in Zusammenhang mit Bestrebungen einer Reform des öffentlichen Dienstes⁸², teils den Gegenstand vorbehaltloser Bewunderung, teils kritischer Auseinandersetzung, ja Anfeindung in Verwaltung und Schrifttum gebildet. Ihre Daseinsberechtigung ist indes nie ernsthaft in Frage gestellt worden.

Das Phänomen der Grands Corps begrifflich zu fassen, Gemeinsamkeiten herauszuarbeiten, die diese von anderen Organen des Verwaltungs- oder Justizwesens abheben, ist angesichts ihrer unterschiedlichen Aufgabenzuweisung und Tradition nur in beschränktem Umfang tunlich.

Während die Cour des Comptes ein echtes Richterkolleg mit rechtsprechenden Funktionen bildet, die sich in persönlicher Unabhängigkeit und Unabsetzbarkeit ihrer Mitglieder widerspiegeln, ist die Inspection des Finances in jeder Hinsicht ein Organ verwaltungsinterner Finanzkontrolle ohne rechtsprechende Befugnisse. Ihre Mitglieder werden de jure und de facto der haute fonction publique, den Führungsbeamten der Ministerialverwaltung, zugerechnet. Der Conseil d'Etat schließlich nimmt eine Zwischenstellung zwischen einem corps de magistrats und einem corps de fonctionnaires ein: Seine Mitglieder sind zwar de jure wie Beamte absetzbar, genießen jedoch de facto aufgrund zwei Jahrhunderte langer Tradition richterliche Privilegien. Beförderungen erfolgen dementsprechend in der Cour des Comptes und im Conseil d'Etat auf der alleinigen Grundlage des Dienstalters (ancienneté), in der Inspection des Finances auf der doppelten Grundlage von Dienstalter und Befähigung (compétence).

Trotz dieser offensichtlichen funktionellen und beamtenrechtlichen Verschiedenheiten sind jedoch gewisse Parallelen nicht zu verkennen: Gemeinsam ist den „Drei Großen“ ihre Doppelstellung als Organe der Verwal-

⁸¹ Magnet, aaO (s. Anm. 66), S. 66 ff.

⁸² Eine Mission permanente pour la réforme administrative war 1963 unter dem Vorsitz des derzeitigen Direktors der Ecole Nationale d'Administration, Pierre Racine, Conseiller d'Etat, ins Leben gerufen worden.

tungslenkung und -weisung einerseits und der Verwaltungskontrolle und -überwachung andererseits; gemeinsam ist ihnen auch die elitäre Auswahl ihrer Mitglieder und ihr oft als Korpsgeist angeprangertes Selbstverständnis als die Führungseliten des Staates.

1. *Die Grands Corps als Kontroll- und Weisungsorgane:* Die funktionelle Ambivalenz der Grands Corps als „organes de direction“ und „organes de contrôle“ ist am stärksten wohl beim Conseil d'Etat ausgeprägt, dessen Gründungsgesetze und -verordnungen ihn zum unparteiischen Ratgeber der Regierung und zugleich zum Richter der Exekutivgewalt einsetzen. Dagegen wird bei der Inspection des Finances und der Cour des Comptes, beide nach ihrem historischen Ursprung Hüter einer ordnungsgemäßen Finanz- und Wirtschaftsverwaltung, die Funktion der Verwaltungslenkung in erster Linie in Form von Studien und Untersuchungen zu anstehenden Finanz- und Wirtschaftsfragen sowie in dem hohen Prozentsatz ihrer Mitglieder sichtbar, die Aufgaben der aktiven Verwaltung durch Abstellung in die cabinets ministériels, an die Spitze bedeutender Direktionen der Ministerialbürokratie oder führender Wirtschaftsunternehmen der öffentlichen Hand oder durch pantouflage in den Privatsektor wahrnehmen. Wenn auch das beamtenrechtliche Instrument der Abstellung (mise en position de détachement bzw. mise en position de disponibilité) und das Phänomen des pantouflage nicht auf die Grands Corps beschränkt sind, sondern sich in allen Führungsspitzen des öffentlichen Dienstes vorfinden, so kennzeichnen sie doch in besonderem Maße die „Drei Großen“.

Herkömmlicherweise sind gewisse Spitzenstellungen der aktiven Verwaltung des Staats- und Wirtschaftswesens Mitgliedern der Grands Corps vorbehalten: So wird das Amt eines Generalsekretärs des Präsidenten der Republik regelmäßig von einem Mitglied des Conseil d'Etat besetzt; für gewisse Generaldirektionen des Wirtschafts- und Finanzministeriums werden Mitglieder der Inspection des Finances ihren in der aktiven Ministerialverwaltung tätigen Kollegen vorgezogen. Kessler stellt angesichts dieses Phänomens eine „Kompartimentierung der Verwaltung in Lehen“ fest, die ein jedes der Grands Corps sein eigen nennt⁸³; Escoube prangert „organisierte Stufenleitern“ . . ., administrativen Privilegienfeudalismus oder geschützte Jagdreviere“ an, deren Beseitigung im Interesse einer Reform des öffentlichen Dienstes zu begrüßen wäre⁸⁴.

Es ist nicht zu verkennen, daß es vielfach gerade die außerhalb ihres Ursprungskorps tätigen Mitglieder der Grands Corps sind, die grundlegende Verwaltungs-, Finanz- und Wirtschaftsreformen in die Wege leiten, wogegen sich die Ministerialbürokratie, der diese Aufgabe in erster

⁸³ Kessler, aaO (s. Anm. 12), S. 271.

⁸⁴ Escoube, aaO (s. Anm. 2), S. 124.

Linie zudedacht wäre, oft als zu bürokratisiert erweist, um aus eigenem Antrieb die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. Mitglieder der Grands Corps sind somit, aufgrund ihres Prestiges, ihrer Auswahl, ihrer intellektuellen Brillanz und Karriereambitionen weniger auf hergebrachte Routine als auf rationelle Entscheidungen bedacht, die eigentlichen „agents de changement“⁸⁵, die dynamischen Promotoren administrativer Reformen und Neuschöpfungen geworden. Sie von Aufgaben der aktiven Verwaltung ausschließen zu wollen, dürfte sich dem französischen öffentlichen Dienst, zumindest in seiner derzeitigen Organisation und Struktur, sicher als abträglich erweisen.

Dennoch stimmt der hohe Prozentsatz von Mitgliedern der Grands Corps in Funktionen der Verwaltungsplanung und -koordinierung aus doppeltem Grunde bedenklich: Einmal besteht die Gefahr, daß die vom Gesetzgeber mit Schaffung der Grands Corps angestrebte Gewaltenteilung im Innern der Verwaltung dann wirkungslos und illusorisch wird, wenn Angehörige der Kontrollorgane die Funktionen selbst übernehmen, die zu überwachen gerade ihre Aufgabe im Rahmen ihres Ursprungskorps wäre. Dieser Vorwurf betrifft vor allem die häufige Tätigkeit in den *cabinets ministériels*, die in der öffentlichen Meinung vielfach als der offensichtliche Beweis gewertet wird, daß die Drei Großen mehr und mehr dazu neigen, das gelehrige und willfähige Instrument der politischen Machthaber zu werden⁸⁶.

Zum andern scheint das Überwecheln in Aufgaben der aktiven Verwaltung nicht zuletzt symptomatisch ein gewisses Unbehagen der Mitglieder der Grands Corps an unbefriedigenden Verantwortlichkeiten zu erhellen, die ihre Ursprungskorps ihnen bieten. „Man arbeitet sich dort aufgrund des erworbenen Ansehens leicht empor“, so kennzeichnet *Vulliez* die zunehmende Diskrepanz zwischen Prestige und Zuständigkeit, „doch man hütet sich mehr und mehr, dort eine Tätigkeit auszuüben, deren Sinn fraglich und deren Wirksamkeit zweifelhaft ist“⁸⁷.

2. *Die Grands Corps als Führungseliten des Staates*: Kein Begriff vermag das Phänomen der Grands Corps de l'Etat und ihre Stellung im öffentlichen Leben treffender zu charakterisieren als der der Elite. Sicher erklärt auch ihre funktionelle Dualität als Kontroll- und Weisungsorgane der Verwaltung gewisse ihrer karrieremäßigen Vorrechte rechtlicher und faktischer Natur vor den Beamten der allgemeinen Ministerialbürokratie und das hohe Maß Achtung, das diese ihnen entgegenbringen. Ihren

⁸⁵ Michel Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, 1963, S. 260 f. und 326 f.

⁸⁶ Guy Scanu/Jacques Toubon, „Enarchie“, *Le Monde*, 5. Mai 1973.

⁸⁷ *Vulliez*, aaO (s. Anm. 1), S. 114.

eigentlichen Einfluß im Staat und ihr Ansehen in der öffentlichen Meinung, die weniger das Ergebnis ihrer juristischen Zuständigkeiten als der Ausfluß ihrer moralischen Autorität sind, verdanken sie jedoch in erster Linie ihrem Ruf, die Führungseliten des öffentlichen Dienstes und darüber hinaus des Staates zu sein, den sie verstanden, unangefochten über die Jahrhunderte hinweg zu wahren.

Das Bewußtsein ihrer Mitglieder, einer staatstragenden Führungsschicht zuzugehören, „an den Staat gebunden zu sein bis zu dessen gelegentlicher Verkörperung“⁸⁸, findet seinen Niederschlag in einem vielbewunderten und noch mehr angefeindeten Korpsgeist, der in keiner anderen Verwaltungsinstitution eine soziologische Parallele findet. „Die drei Grands Corps sind“, so schreibt noch 1972 *Le Monde*, „nach ihrer Bestimmung der Zufluchtsort einer gewissen Aristokratie, während die gesamte übrige Verwaltung dem schlichten Bürgertum preisgegeben ist“⁸⁹.

Dieser Korpsgeist wurzelt in einer langen Tradition: Bis 1945 war es jedem der drei Corps selbst überlassen, seine Mitglieder durch von ihm selbst abgehaltene Aufnahmeprüfungen (*concours d'admission*) ohne Einflußnahme der Verwaltung zu kooptieren. Dem System der Kooptation wurde im Jahre 1945 mit Gründung der *Ecole Nationale d'Administration* ein Ende gesetzt. Diese Verwaltungshochschule, heute weit über die Grenzen Frankreichs zum Inbegriff elitärer Auswahl und Ausbildung des öffentlichen Dienstes geworden, erhielt damit einheitlich das Ausbildungsmonopol aller Führungskräfte der staatlichen Verwaltung⁹⁰. Jedoch ist das elitäre Selbstbewußtsein der „Drei Großen“ auch nach 1945 im wesentlichen ungebrochen geblieben. So sind es regelmäßig die 10 bis 15 Bestplatzierten im *classement de sortie* der *Ecole Nationale d'Administration*, die beim Schulabgang, je nach ihrer Vorliebe für Aufgaben der allgemeinen Verwaltung bzw. der Wirtschafts- und Finanzverwaltung, eine Laufbahn im *Conseil d'Etat*, der *Inspection des Finances* oder der *Cour des Comptes* wählen, und unter diesen wiederum, zumindest in den letzten Jahren, vorzugsweise im *Conseil d'Etat* oder der *Inspection des Finances*⁹¹.

Ausnahmen von dieser gewohnheitlich begründeten Präferenz der „*Enarques*“ sind äußerst selten. So erregte es weiten Widerhall in der französischen wie ausländischen Presse, als die im Mai 1972 abgehende *promotion* (Klasse) *Charles de Gaulle* geschlossen mit dieser Tradition

⁸⁸ *Escoube*, aaO (s. Anm. 2), S. 122.

⁸⁹ *André Passeron*, *Une remise en cause de la hiérarchie des Corps de l'Etat*, *Le Monde*, 2. Juni 1972.

⁹⁰ *Ordonnance* 45-2283 vom 9. Oktober 1945, *J. O.*, 10. Oktober 1945, S. 6378 ff.

⁹¹ Siehe *Dausen*, aaO (s. Anm. 3), S. 775.

brach: Die drei Ersten sowie ein weiterer Absolvent der sog. „botte“ (der Bestplatzierten eines Jahrganges, denen die Grands Corps offenstehen) entschieden sich gegen die Grands Corps zugunsten der Präfektorallaufbahn, d. h. der Karriere, die vom sous-préfet über den préfet oder préfet de police bis zum préfet de région an der Spitze der neuerrichteten Regionen führen kann. Die 1972 ausgeschriebenen 13 Anfangsstellen in den Grands Corps dagegen wurden erstmals mit Absolventen bis zum 22. Platz im classement final besetzt⁹².

Indes hat sich diese Entwicklung, die nicht zuletzt vor dem Hintergrund der 1968 folgenden Jahre zu sehen ist, im Mai 1973 nicht wiederholt. Vielmehr wählten 1973, wie gewohnt, die 13 Besten des Jahrgangs in der sog. amphigarnison, der feierlichen Abschlußveranstaltung der Schule, die Grands Corps, und zwar die ersten 8 in der Reihenfolge ihrer Platzziffern, ohne ersichtliche Vorliebe für das eine oder andere, den Conseil d'Etat und die Inspection des Finances, die nächsten 5 die Cour des Comptes.

Sind die Grands Corps somit heute hinsichtlich der Auswahl und Ausbildung ihrer Mitglieder der haute administration eingegliedert, so findet ihr überkommener funktioneller und intellektueller Abstand zur Ministerialverwaltung, ihr Bewußtsein geistiger Überlegenheit doch nach wie vor seine Bestätigung in gewissen Laufbahnprivilegien, wie schnelleren Beförderungen und höheren Anfangs- und Endgehältern.

Diese laufbahnmäßige Sonderstellung der Grands Corps hat, zusammen mit einer generellen Kritik des elitären Auswahl- und Ausbildungssystems der Spitzen des öffentlichen Dienstes⁹³, vor allem in den letzten Jahren immer wieder Anlaß zu heftiger Anfeindung in der öffentlichen Meinung wie seitens der von dieser Privilegierung besonders betroffenen Ministerialbürokratie gegeben.

Insbesondere wurde darauf hingewiesen, daß ungerechtfertigtes Profil und Verschiedenheiten der angebotenen Laufbahnen, verbunden mit einem überkommenen soziologischen Bewertungsschlüssel, die Absolventen der Vorbereitungsschule E.N.A. zu Berufswahlen veranlaßten, die nicht notwendigerweise ihren Neigungen, ihrer Berufung, ja ihren speziellen Fähigkeiten entsprächen. Gefordert wurde teils eine stärkere Vereinheitlichung der Laufbahngestaltung in Ministerialverwaltung und Grands Corps, teils, weitergehend, die Schaffung eines einzigen und einheitlichen corps des hauts fonctionnaires mit hoher Mobilität, das die herkömmliche Unterteilung in die Grands Corps, das Corps préfectoral, das Corps diplomatique und das Corps des administrateurs civils, das interministerielle

⁹² André Passeron, aaO (s. Anm. 89).

⁹³ Siehe Dausés, aaO (s. Anm. 3), S. 776 f.

Korps der leitenden Beamten der allgemeinen Ministerialverwaltung, ersetzen sollte⁹⁴.

Die französische Regierung hat diesen Reformvorschlägen in den letzten Jahren wiederholt eingehend Beachtung geschenkt und – im Rahmen eines weitgespannten Programmes allgemeiner Demokratisierung des öffentlichen Dienstes – in Form zweier Décrets vom 30. Juni 1973 erstmals teilweise Rechnung getragen⁹⁵:

Das erste Décret stärkt die Mobilität aller aus der Ecole Nationale d'Administration hervorgegangener Beamten, ohne eine Unterscheidung zwischen den Grands Corps und der sonstigen haute administration zu treffen, und schränkt zugleich faktische laufbahnmäßige Mobilitätsvorteile der Mitglieder der Grands Corps ein. So haben nunmehr alle leitenden Beamten (hauts fonctionnaires) nach Eintritt in eine bestimmte Laufbahn in dieser mindestens 4 Jahre (gegenüber bisher 2 Jahren) ohne Möglichkeit der Abstellung in einen anderen Verwaltungsbereich, ein cabinet ministériel oder ein Unternehmen der öffentlichen Hand zu verbleiben; andererseits ist im Anschluß an diese Wartezeit eine zweijährige Abstellung in ein anderes Corps der haute administration als unerläßliche Voraussetzung für die Befähigung zu den sog. postes de direction, wie den Stellen eines directeur général bzw. directeur, eines chef de service oder eines sous-directeur vorgesehen. Nach Ablauf dieser période de mobilité ist die Wiedereingliederung in das Ursprungskorps zwingend vorgeschrieben⁹⁶.

Das zweite Décret versucht dem chronischen Mangel befähigten Nachwuchses in gewissen Zweigen der Ministerialverwaltung durch Erweiterung der Verantwortlichkeiten des corps des administrateurs civils Abhilfe zu schaffen. Die Aufgabe der Ministerialbeamten, bisher auf „die Durchführung der allgemeinen Anordnungen der Regierung und die Vorbereitung von Gesetzes- und Verordnungstexten“ beschränkt, wurde nunmehr auf „die Unterstützung der Präfekten und Hohen Kommissare in den überseeischen Gebieten“ erstreckt, womit zugleich gewisse beamtenrechtliche Voraussetzungen für eine wirksame Durchführung der Dezentralisierungspolitik der Regierung durch Stärkung der sog. administration territoriale geschaffen wurden⁹⁷.

Weitere Reformvorschläge zur Beseitigung rechtlicher oder faktischer Privilegien der Grands Corps, wie etwa die laufbahnmäßige Öffnung der

⁹⁴ Vgl. Charles Haquet, Haute administration: Un début de réforme – l'E.N.A. modifiée change de domicile, Le Figaro, 8. Februar 1971; Bertrand Fessard de Foucault, Crise de l'école ou crise de l'Etat?, Le Monde, 5. Mai 1973.

⁹⁵ André Passeron, La réforme du statut des administrateurs civils répond à certaines demandes des élèves de l'E.N.A., Le Monde, 23. Juni 1973.

⁹⁶ Décret 72-555 vom 30. Juni 1972, J. O., 4. Juli 1972, S. 6855 f.

⁹⁷ Décret 72-556 vom 30. Juni 1972, J. O., 4. Juli 1972, S. 6856 ff., Art. 1.

Inspection des Finances im Wege des tour extérieur, werden seit längerem geprüft⁹⁸. Es wäre zu wünschen, daß diese Maßnahmen zur demokratischen Durchdringung der haute fonction publique in Frankreich nicht nur eine größere Chancengleichheit beim Zugang zu öffentlichen Funktionen und eine Angleichung einander ähnlicher Laufbahnen bewirken, sondern darüber hinaus dazu beitragen könnten, die oft beklagte Kluft zwischen dem Bürger und einer als unnahbar und unverständlich empfundenen Verwaltung zu überbrücken, als deren elitäre Spitzen die Grands Corps gelten.

⁹⁸ Charles Haquet, aaO (s. Anm. 94).