

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 437

Ausbildung von Elitebeamten in Frankreich und Großbritannien

Von

Helmut Coing



Duncker & Humblot · Berlin

HELMUT COING

**Ausbildung von Elitebeamten
in Frankreich und Großbritannien**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 437

Ausbildung von Elitebeamten in Frankreich und Großbritannien

Von

Helmut Coing



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Coing, Helmut:

Ausbildung von Elitebeamten in Frankreich und
Großbritannien / von Helmut Coing. — Berlin:
Duncker und Humblot, 1983.

ISBN 3-428-05325-7

(Schriften zum öffentlichen Recht; Bd. 437)

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1983 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1983 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 05325 7

Vorwort

Das Ziel der folgenden Studie ist zu untersuchen, welche Vorkehrungen unsere Nachbarländer *Frankreich* und *Großbritannien* für die Auswahl und die besondere Ausbildung des Nachwuchses für leitende Stellen in der Staatsverwaltung getroffen haben und zwar mit dem Ziel, festzustellen, welche Anregungen sich für Deutschland ergeben können. Das deutsche System der höheren Ausbildung beruht auf dem Gedanken, allgemeine Befähigungen festzustellen: im Abitur die Hochschulreife, in den juristischen Staatsexamen die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst usw. Der Gedanke, durch spezielle Auswahl und besondere Ausbildung aus der Gruppe dieser allgemein Ausgebildeten eine Elite für bestimmte Funktionen des öffentlichen Lebens zu schaffen, ist unserer Tradition grundsätzlich *fremd*, jedenfalls außerhalb des Militärwesens. Auf dem Gebiet der zivilen Verwaltung haben wir nichts entwickelt, was dem Generalstab und seiner Ausbildung im militärischen Bereich entspräche.

Es fragt sich aber, ob es nicht unter den heutigen Gegebenheiten notwendig ist, unser System zu überprüfen. Bei der Besetzung etwa von Stellen in der EWG und in internationalen Organisationen hat sich gezeigt, welche Vorteile es hat, wenn ein Staat auf eine Reserve gut ausgesuchter und ausgebildeter Beamten zurückgreifen kann. Dazu kann eine Analyse der in Frankreich und Großbritannien getroffenen Vorkehrungen Anregungen geben. Auch der Erfolg und die steigende Bedeutung der Management-Schulen für die Wirtschaft deutet in diese Richtung.

Die Studie ist von den Gremien der *Fritz Thyssen-Stiftung*, insbesondere von dem Vorsitzenden ihres Kuratoriums, Herrn Dr. *Birrenbach*, veranlaßt worden. Die Stiftung hat dem Verfasser Reisen nach London (im Sommer 1980) und Paris (im Sommer 1981) ermöglicht, um das Problem an Ort und Stelle zu studieren. Sowohl bei der Civil Service Commission in London wie in der Ecole Polytechnique und der Ecole Nationale d'Administration in Paris ist er auf das liebenswürdigste empfangen worden. Der Verfasser möchte insbesondere seinen Dank sagen:

- Dr. *Allan*, First Commissioner, Civil Service Commission,
- Monsieur *R. Chelle*, Secrétaire Général E. N. A.,

- Mr. *Morgan*, Commissioner, Civil Service Commission,
- Prof. Dr. *Quaritsch*, Rektor der Verwaltungshochschule, Speyer,
- Monsieur *Serrières*, Secrétaire Général pour les études Ecole Polytechnique.

Für umfangreiche Literaturhinweise und die Herstellung von persönlichen Kontakten danke ich Herrn Professor Dr. *Dahrendorf* und Herrn Professor Dr. *Jones*, London School of Economics.

Den gleichen Dank möchte er der französischen Botschaft in Bonn, insbesondere Herrn Conseiller *Chinal*, für die Unterstützung aussprechen, die der Untersuchung gewährt worden ist.

Gelegenheit, seine Studien zu ergänzen, bot dem Verfasser ein — an sich anderen Zwecken dienender — längerer Aufenthalt in *Japan*. Er hatte dort die Möglichkeit, sich das juristische Studiensystem und die Auswahl der Richter und Verwaltungsbeamten von Professoren der Universität Kyoto, deren Gast er war, erläutern zu lassen. Hierfür sei besonders den Professoren *Ueyama* und *Kawakami* gedankt.

Inhaltsverzeichnis

I. Das französische Ausbildungssystem	9
1. Vorbemerkung	9
a) Historische Traditionen	9
b) Der „Concours“ bei Übernahme in den Staatsdienst	10
2. Die Ecole polytechnique	11
a) Geschichtliches	11
b) Organisatorischer Aufbau	12
c) Aufnahmebedingungen	13
d) Ausbildungsgang	14
e) Studienabschluß und Berufschancen	16
3. Die Ecole Nationale d'Administration (E.N.A.)	18
a) Geschichtliches	18
b) Organisatorischer Aufbau	19
c) Zugangsbedingungen	21
d) Ausbildungsgang	24
e) Abschluß und Verwendung	29
f) Résumé	29
II. Auswahl der Administrative Trainees in Great Britain	31
1. Vorbemerkungen	31
a) Geschichtliches	31
b) The Administration Group	34
2. The Civil Service Commission	36

3. Das Administrative Trainee-Programm	39
a) Auswahlprinzipien	39
b) Das Eintrittsexamen	42
c) Der Ausbildungsgang	44
4. Résumé	45
a) Das Administration Trainee-Examen als Auslese einer Elite ..	45
b) Kritik am Administrative Trainee-Verfahren	46
III. Folgerungen	49
1. Vergleichende Betrachtungen	49
2. Das deutsche Examenssystem	50
3. Postgraduate-Studium in der Bundesrepublik	51
4. Kritikpunkte	51
a) Abitur	52
b) Studium	53
5. Japan	54
6. Vorschläge	55
Literaturverzeichnis	57

I. Das französische Ausbildungssystem

1. Vorbemerkung

Das klassische Land der organisierten Ausbildung einer Elite von Administratoren ist wohl unbestritten Frankreich. Es verfügt seit langem über besondere, außerhalb der Universitäten stehende Anstalten, welche diesem Ziele dienen. Sie alle zu behandeln, würde den Rahmen dieser Abhandlung sprengen. Ich beschränke mich daher darauf, zwei von ihnen näher zu betrachten:

die *Ecole Polytechnique* und

die *Ecole Nationale d'Administration*,

zwei Anstalten, die als Gipfel der französischen Grandes Ecoles bezeichnet worden sind¹.

Die *Ecole Polytechnique*, eine Schöpfung der französischen Revolution, steht am Anfang der Entwicklung; die ENA, 1945 gegründet, am Ende. Ihre Organisation und die Programme sind weitgehend verschieden; aber sie dienen dem gleichen *Ziel*: der Ausbildung einer Elite im Interesse des französischen Staates und der französischen Nation.

Um ihre Struktur verständlich zu machen, müssen einige wenige Bemerkungen über die Entwicklung des französischen höheren Ausbildungswesens und der französischen Verwaltung vorangeschickt werden.

a) *Historische Traditionen*

In Frankreich sind die Universitäten, die im Mittelalter entstanden waren, in der französischen Revolution aufgehoben worden. Statt eine Reform einzuleiten, wie dies in Preußen geschehen ist, versuchten die revolutionären Regierungen ein vollkommen neues System von Bildungseinrichtungen zu schaffen. Dieser Versuch erhielt dann durch *Napoleon* einen gewissen Abschluß. Er beruhte auf dem Gedanken, die für Staat und Gesellschaft notwendigen wissenschaftlichen Kenntnisse auf selbständigen Spezialanstalten zu vermitteln, die auf die Bedürfnisse bestimmter Berufe oder Berufszweige ausgerichtet waren. So sind z. B. Akademien für Medizin und Rechtsschulen, später auch für tech-

¹ *Frèches*, p. 105.

nische Disziplinen geschaffen worden. Schon vorher hatte man aber das Bedürfnis empfunden, eine höhere Bildungsanstalt für alle Berufe zu schaffen, die physikalisch-mathematische Kenntnisse voraussetzten. Dieser Gedanke wurde 1794 durch die Gründung der Ecole Polytechnique verwirklicht — von dem gleichen Convent, welcher die Schließung der alten Universitäten beschlossen hatte. Damit war eine Entwicklung eingeleitet, die auch späterhin das französische Bildungssystem stark beeinflußt hat: neben und über den allgemein bildenden Schulen und auch neben und über den normalen Universitäten Anstalten für besondere Berufsbereiche zu schaffen, die eine hochstehende, wissenschaftlich fundierte Ausbildung vermitteln: die sog. *Grandes Ecoles*. Es gibt sie vor allem, aber nicht ausschließlich im Bereich der technischen Berufe. Man darf daneben eine so berühmte Anstalt wie die Ecole Normale Supérieure nicht vergessen, die für die Ausbildung der französischen Lehrer so Entscheidendes geleistet hat. Sowohl die Ecole Polytechnique wie die ENA gehören zu dieser Gruppe.

Alle diese Anstalten sind nun von Anfang an dadurch ausgezeichnet gewesen, daß sie nicht ohne weiteres jedem offenstanden, der eine gewisse allgemeine Mindestqualifikation auszuweisen hatte, wie etwa das Abitur in Deutschland. Es gibt vielmehr ein System rigoroser *Eintrittsexamina*. Die Anstalten nahmen und nehmen jeweils nur so viele Studenten auf, als Studienplätze frei sind. Wer aufgenommen wird, wird durch ein Examen bestimmt, das zu einer Rangliste der Bewerber führt, und die Besten dieser Rangliste werden akzeptiert. Dies ist das Wesen des französischen „*Concours*“. Das Entscheidende ist, daß das Examen der Besetzung bestimmter Plätze dient; es bestehen nur so viele Kandidaten, wie Plätze zu vergeben sind. Die Schulen haben infolgedessen von Anfang an nur mit einer ausgesuchten Studentenschaft zu tun.

b) Der „*Concours*“ bei Übernahme in den Staatsdienst

Der Gedanke des *Concours* spielt in Frankreich aber nicht nur bei dem Zugang zu Ausbildungsanstalten eine Rolle: er hat auch für die Besetzung von Beamtenstellen eine entscheidende Bedeutung erlangt. Im Ancien Régime waren die Ämter käuflich gewesen und damit vielfach auch vererblich. Nach der französischen Revolution wurde dieses System abgeschafft; zunächst wurde aber kein rationales System der Beamtenauswahl entwickelt. Nach 1870 sind jedoch nach und nach immer mehr Zweige der französischen Verwaltung dazu übergegangen, offene Stellen durch *Concours* zu besetzen. Es wurde jedoch kein einheitlicher und allgemeiner *Concours* für die gesamte Verwaltung eingeführt; vielmehr verlief die Entwicklung unterschiedlich für die verschiedenen „*Corps d'Etat*“. Hierbei handelt es sich um Beamtengruppen, die jeweils be-

stimmten Verwaltungsaufgaben und Behörden zugeordnet sind und die grundsätzlich gegeneinander abgeschlossen sind, so daß man nicht von einer in die andere übertreten kann. Solche Corps sind etwa der Conseil d'Etat (zugleich beratendes Organ bei der Gesetzgebung und höchstes Verwaltungsgericht), die Inspection de finance oder das Corps préfectoral, welches aus den Beamten der lokalen Staatsverwaltung (Präfekturen, Unterpräfekturen) besteht.

Für die letzte Gruppe wurde das Concours-Verfahren z. B. erst 1920 eingeführt². Diese Entwicklung dürfte damit zusammenhängen, daß Frankreich seit 1870 eine Demokratie ist. Das System des Concours schien es zu erlauben, den Gedanken einer Elite-Auswahl mit dem der Gleichheit zu *versöhnen*. Es darf daran erinnert werden, daß ja auch in England das System der Eintrittsexamen mit diesem Gedanken zusammenhängt. Für Frankreich hat man nicht mit Unrecht gesagt, daß das System des Concours die Käuflichkeit der Ämter, die im Ancien Régime bestanden hatte und die Besetzung nach Connexionen, wie sie im frühen 19. Jahrhundert praktiziert wurde, ersetzt hat.

Mit dieser sozusagen „doppelten“ Verwendung des Concours — als Eintrittsexamen in Bildungsanstalten und als Mittel zur Auswahl für die Besetzung bestimmter Ämter — ergibt sich nun die Möglichkeit einer Kombination: eine Anstalt zu schaffen, die durch einen Eintrittsconcours ihre Schüler auswählt, deren Abschlußexamen dem Kandidaten aber zugleich das Recht auf bestimmte Stellen im Staatsdienst gibt, also insofern an die Stelle des Einzelconcours im Rahmen der Verwaltung tritt. Diese Kombination ist bei der ENA und bei der Ecole Polytechnique gegeben. Diese Schulen sind Bildungsanstalten, die unmittelbar auch dazu dienen, den *Nachwuchs* für bestimmte Staatsstellen auszuwählen, ein Instrument der Elitebildung in diesem klar umrissenen Sektor.

2. Die Ecole polytechnique

a) Geschichtliches

Die Ecole polytechnique ist am 11. 3. 1794 durch Beschluß des Konvents gegründet. Der ursprüngliche Zweck war: “former des élèves pour le service de l'artillerie, du génie militaire, des ponts et chaussées et constructions civiles, des mines, des constructions de vaisseaux et bâtiments de mer, de la topographie, et en même temps pour l'exercice libre des professions qui nécessitent des connaissances mathématiques et physiques”.

² Zu dem System der Grands Corps vgl. *Quaritsch*, p. 218; zur Einführung des Concurrssystems allgemein *Frèches*, p. 124.