

**ALMANYA'DA KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİNİN
TARİHSEL GELİŞİMİ VE NESNE SORUNU:
WEİMAR CUMHURİYETİ ÖNCESİ VE SONRASI**

İsmail Bahadır TURAN*

Öz

Almanya'da "Yönetim Bilimi" uzun bir geçmişe ve güçlü bir geleneğe sahiptir. Bu çalışmada, söz konusu geleneğin konumunu, burjuvazinin anayasal hareketlerle devlet iktidarına katılma çabaları kapsamında hukuk alanına kaybettiği ve yönetim alanına idare hukukunun egemen olduğu, aynı zamanda idare hukukundan ayrı yönetim bilimi oluşturma girişimlerinin sonuçsuz kaldığı Weimar Dönemi bağlamında gösterilecektir. Bu çerçevede ilk olarak kısaca yönetim bilimi geleneğinin kökenine değinilecek, ardından burjuvazinin devlet iktidarına katılma çabası kapsamında söz konusu geleneğin gerilemesi ve idare hukukunun yükselmesi açıklanacaktır. Aynı zamanda yönetim bilimi geleneği ile idare hukuku arasındaki nesneye dair gerilim ortaya konacak, son olarak da yönetim bilimi geleneğinin yeniden kurulma girişimleri ve bu girişimlerin sonuçsuz kalması irdelenecektir. Çalışma, yeni üretim tarzının varlığını açıkça gösterdiği, anayasal hareketlerin karşı konulmaz biçimde geliştiği 19. yüzyılın ikinci yarısı ile yönetim alanında sert bir kopuşu gösteren "Nasyonal Sosyalist Alman İşçi Partisi'nin (*Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei-NSDAP*) iktidarı ele geçirdiği 1933'e kadarki dönemi ele almaktadır. Bu bağlamda Alman yönetim bilimi geleneğini, kapitalist üretim biçiminin yeni sınıfı burjuvazinin, siyasi güce ortak olmak üzere hukuk alanını kullanarak gerilettiği ve söz konusu yönetim bilimi geleneğinin çeşitli canlandırma girişimlerine rağmen kaybolduğu gösterilmeye

* Dr., Bahçeşehir Kıbrıs Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, ibahadirturans@gmail.com, ORCID No: 0000-0002-9938-0175.

çalışılmıştır. Türkçe alanyazında nesne tartışmalarında ağırlık olarak ABD ve Fransa örnekleri kapsamlı biçimde çalışılmıştır. Ancak önemli bir yönetim geleneğine ve birikimine sahip Almanya'daki gelişmeler incelenmeden durmaktadır. Dolayısıyla Almanya'daki gelişmelerin bu doğrultuda serimlenmesinin Türkiye bakımından Kıta Avrupa'sı kaynaklı etkilenmeyi tamamlayıcı ve ABD etkisini açıklayıcı olabileceği değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Yönetim Bilimi, Kamu Yönetimi, İdare Hukuku, Prusya, Weimar Cumhuriyeti

THE HISTORICAL DEVELOPMENT OF THE DISCIPLINE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN GERMANY AND OBJECT PROBLEM: BEFORE AND AFTER WEIMAR REPUBLIC

Abstract

Administrative science has a long history and a strong tradition in Germany. This study shows that this tradition has lost its position to the law within the scope of the efforts of the bourgeoisie to participate in the state power through constitutional movements and the administrative law is dominant in the field of administration. Besides, it will also demonstrate that the attempts to create administrative science separate from the administrative law were inconclusive in the context of the Weimar Period. In this context, firstly, the origin of the Administrative Science tradition is briefly mentioned. After that the decline of the stated tradition and the rise of administrative law within the scope of the bourgeoisie's effort to participate in the state power is analyzed/examined. Finally, attempts to re-establish the tradition of management science and the failure of these attempts are examined. The study addresses the period between the second half of the 19th century, when the new mode of production clearly showed its existence and the constitutional movements developed irresistibly, to 1933, when the National Socialist German Workers Party (Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei-NSDAP) seized power, which showed a sharp break in the field of administration. In this context, it has been shown that, the bourgeoisie has regressed the German administrative science tradition by using law to share the political power, and this tradition has disappeared despite various revitalization attempts. The examples of the USA and France have been extensively studied In the Turkish literature in terms of object discussions. However, the

developments in Germany, which has an important administration tradition and experience, remain unexplored. Therefore, it is considered that exposing the developments in Germany can be complementary to the influence originating from Continental Europe and explaining the US influence in terms of Turkey.

Keywords: Administrative Science, Public Administration, Administrative Law, Prussia, Weimar Republic

Giriş

Kamu yönetimi disiplininin nesnesine dair tartışmalar Türkçe alanyazında ayrıntılı olarak çalışılmıştır. Bu çabalar sırasında özellikle yönetime dair bilgilerin sistemli olarak incelenmeye ve öğretilmeye başlanması, Osmanlı İmparatorluğu’nun Fransa’dan etkilenmesi ve bu doğrultudaki gelişim ortaya konmuştur. Aynı zamanda ABD’de yükselen kamu yönetimi anlayışı ve Türkiye’de disiplin üzerinde hâkim olması, aktarımcılık sorunu, disiplinin nesnesine dair tartışmalar ele alınmıştır (Çiner, 2008; Çiner, 2009; Güler, 1994; Güler, 2008; Güler, 2015; Karasu, 2004; Keskin, 2006; Keskin, 2008; Şaylan, 1978). Ancak önemli bir yönetim geleneğine ve birikimine sahip Almanya’daki gelişmelerin incelenmesinin, Türkiye bakımından Kıta Avrupa’sından kaynaklı etkilenmeyi tamamlayıcı ve ABD etkisini açıklayıcı olabileceği değerlendirilmektedir. Dolayısıyla bu çalışmada Almanya’daki nesne tartışmaları bağlamında Alman “Yönetim Bilimi” (*Verwaltungswissenschaft*) geleneğinin gelişimi ve nesne sorunu, tarihsel bağlamında ele alınacaktır.

Çalışma, idare hukukunun (*Verwaltungsrecht*) somutlaşmaya başladığı 1880’lerden başlayan, Weimar Cumhuriyeti’nin kurulduğu 1918 süreci üzerinden “Nasyonal Sosyalist Alman İşçi Partisi’nin (*Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei-NSDAP*) iktidarı ele geçirdiği 1933’e kadar uzanan zaman aralığını inceleme konusu yapmaktadır. NSDAP iktidarı Alman idare hukuku ve aynı zamanda yönetim bilimi geleneğinde ciddi bir kopuşu ifade etmektedir. Bu dönemde idare hukuku, liberal akımların uzantısı olarak görülmüş ve reddedilmiştir. Dolayısıyla bir kopuşu işaret etmesi nedeniyle NSDAP’nin iktidarı ele geçirdiği 1933 yılı ile çalışma sınırlandırılmıştır (Jasch, 2005: 709,710).

Bu çerçevede öncelikle Alman yönetim bilimi geleneği ortaya konulacak, yönetim biliminin nesnesi, idare hukukunun oluşumu ve yönetim alanını işgali analiz edilecektir. Çalışmanın temel sorusu söz konusu dönemde Alman yönetim biliminin nesnesinin ne olduğu ve nasıl değiştiğidir. Bu kapsamda idari görevlere alınacakların eğitimindeki dönüşüm ile güçlü Alman yönetim bilimi geleneğinin idare hukuku karşısında gerilemesinin yeni üretim biçimi ve buna bağlı olarak anayasacılık hareketleriyle ilişkili olup olmadığı incelenecektir. Aynı zamanda araştırma sorusu ile Almanya’da, benzer gelişmelerin görüldüğü ülkelere farklı bir tecrübe yaşanıp yaşanmadığı da araştırılmaktadır.¹

1. Yönetim Öğretisi Geleneği ve Hukuk

Almanca konuşulan topraklarda yönetime ilişkin bilginin üretimi oldukça uzun bir geleneğe sahiptir. Ancak bu tarihi geçmiş ayrıntılarıyla değinilmeyecektir. Bilindiği üzere Kameral-Polizey Bilim² (*Kameral-Polizeywissenschaft*) olarak adlandırılan geleneğin başlangıcı 14. yüzyıla uzanmaktadır. İlk olarak Antik Yunan ve Roma’daki kullanılışlarından farklı anlamıyla 14. yüzyılda yeniden ortaya çıkan Policey ya da Polizey’in nesnesi tümüyle prens ya da kralın kişiliğinde birleşmiş olsa da devlet ve devletin siyasi, iktisadi ve sosyal tüm görevlerinin idaresini kapsamaktadır (Turan, 2020: 128-146). Ardından Polizey’i de içeren Kameral Bilim ya da Kameral-Polizey Bilim birikimi, nesnesi olarak öncelikle prensin kişiliğinde birleşen devleti, süreç içerisinde de ayrı bir olgu olarak devleti seçmiştir (Turan, 2020: 148-212). Ancak 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra yeni üretim tarzının gereksinim duyduğu yönetime dair bilgiyi üretecek biçimde Kameral-Polizey Bilimi tanımlama ve yeniden düzenleme çabaları başarısız olmuştur. Bu başarısızlığın temel nedeni, geç feodal üretim tarzının yönetsel bilgi birikimi olarak Kameral-Polizey Bilim’in giderek baskın hale gelen kapitalist üretim

¹ Almanca alanyazında Yönetim Bilimi (*Verwaltungswissenschaft*) ve Yönetim Öğretisi (*Verwaltungslehre*) arasında fark olup olmadığı tartışmalı bir konudur. Ancak çalışmada her ikisi aynı anlamda kullanılmıştır.

² Polizey düzenlemeler, yasalar dışında günlük yaşamın her alanına müdahale etmede yönetsel bir araç olarak kullanılan emimamelerdir. Polizey Bilim ise Kameral Bilim ile birlikte 15. yüzyıl ile 19. yüzyılın son çeyreğine değin yönetime dair bilginin toplandığı disiplindir. Ayrıntılı bilgi için bkz. İsmail Bahadır Turan (2020), *Kameralizm ve Devlet Bilimi*, (Ankara: Orion Kitabevi).

biçiminin gerekleriyle uzlaşamamasıdır. Kapitalist üretim biçiminin ihtiyaç duyduğu yönetime ilişkin bilgiyi oluşturmak üzere, devleti ve kurumlarını nesnesi yaparak inceleme iddiasıyla kurulmasına çalışan Devlet Bilimi de (*Staatswissenschaft*) parçalarına ayrılmış ve terk edilmiştir (Turan, 2020). Yönetim bilimi 1800’lü yılların sonunda ise asıl gerilemeyi idare hukukunun alana egemen olmasıyla yaşamıştır. Söz konusu gerileme genel olarak Batılı merkezlerde hemen hemen eşzamanlı olarak gerçekleşmiştir (Sadioğlu, 2018: 135-198). Bu aşamada ilk olarak önemli bir yönetim bilimi geleneğine sahip Almanya’da idare hukukunun yönetim alanına egemen olması tarihsel bağlamında açıklanmalıdır.

Almanya’da 19. yüzyıl, anayasal hareketlerin yanı sıra yönetim biliminin yükseldiği bir dönem olmuştur. Ancak 19. yüzyıl aynı zamanda idare hukukunun doğuşuna da tanıklık etmiştir. Diğer Avrupalı örneklerle karşılaştırıldığında Almanya’da *güçlü yönetim geleneği* ve *zayıf bilinçli bir toplum tarafından siyasi olarak düzenlenen devlet* düşüncesinden bahsedilmektedir. Bu farklılık, Almanya’da az sayıda devlet teorisyeni yetişmesine karşın Lorenz von Stein, Robert von Mohl, Rudolf von Gneist ve Otto Mayer gibi çok sayıda önemli yönetim bilimci ya da teorisyen çıkmasının nedeni olarak görülmektedir (Stolleis, 1992: 229). Gerçekten incelendiğinde anayasal ve parlamenter hareketlerin henüz yeterince gelişmediği ve yerleşik olmadığı Prusya’da, başka ifadeyle yaşamın her alanını düzenleyen, günlük hayatın akışını kontrol eden otoriter devlette, eylem olarak “yönetmek”, dolayısıyla “yönetim” kavramı merkezi konumdur. Buna uygun olarak akademik alanda da yönetim bilimi ve yönetime ilişkin öğrenim dalları önemlidir (Turan, 2020: 243-308). “Hukuk Devleti” (*Rechtsstaat*) anlayışı henüz başlangıç aşamasında, saf haliyle kavranmaktadır. Bir yanda polizey düzenlemelerle devletin amacı olarak tebaanın refahını ve esenliğini sağlamak için yaşamın her alanına müdahale eden monarkın yönetimini anlatan “Polis Devleti” (*Polizeystaat*) vardır. Bu “İdeal Polis Devleti”dir ve söz konusu yaklaşım başarılı da olmuştur. Ancak artık yükselen “üçüncü tabakanın” kendi iradesi ve eylemlerinde rahatsız edilmeme ihtiyacı bağlamında, tebaanın refahı ve esenliği yerine kamu yararı ve bireylerin özgür girişimlerinin eşgüdümü devletin görevi olarak öne çıkmaktadır. Böyle bir toplum düşüncesi de polis devleti kadar mekanik ve rasyonalisttir. Ancak polizeyler ile yönetilen devletler kadar otoriter değildir. Çünkü bu yaklaşım

devletin iradesine katılımı yani parlamenter bir anlayışı desteklemektedir. Bu bağlamda hukuk devleti anlayışı, devletin sadece bireylerin güvenliğinin sağlanmasıyla yükümlü olması ve devletin amacının enazlaştırılması fikrini sahiplenmiştir. Bu da “İdeal Hukuk Devleti” anlayışıdır. Bu iki ideal tip tam bir karşıtlık ilişkisi içerisindeyler (Angermann, 1962: 101-104). Ancak gerçek yaşam, ideal tiplerin dışında gelişmektedir. Billurlaşmaya başlayan burjuvazinin devlet iktidarını kullanma çabaları olarak anayasal hareketler, polis devletini müdahaleci, zorba devlet olarak olumsuzlamaktadır. Diğer yandan bireylerin güvenliğinin garantisi olarak sınırlandırılan *saf haliyle* hukuk devleti de toplumsal yaşamı yönetecek durumda değildir. Çünkü yönetime dair sorunlara müdahaleyi görevleri dışında bırakmıştır (Angermann, 1962: 104). Dolayısıyla her iki düşüncüyü bir araya getirecek bir yaklaşıma ihtiyaç duyulmuştur. Bu yaklaşım Mohl tarafından “devlet bilimi” altında iki düşüncüyü uzlaştırmak olarak planlanmış, fakat girişim başarısızlıkla sonuçlanmıştır (Turan, 2020: 262-277). Bahsedilen gelişme ve hukuk devleti düşüncesi ile anayasal hareketlerin birlikte yükselişinin bir diğer etkisi yönetim hukuku ya da idare hukukunun doğuşu ve yönetim alanında egemenliğini kurmasıdır. Hukukun bu yükselişi, eğitim alanında da kendini göstermiştir (Sadioğlu ve Ömürgönülşen, 2011: 136,137).

Polizey-Kameral Bilim’in en gözde olduğu 18. yüzyılın son yirmi yılında yönetim bilimlerinin bütünlüğü içerisinde bazı alanlar daha görünür olmaya başlamıştır. Bu çerçevede “maliye” (*Finanzwissenschaft*), “iktisat” (*Nationalökonomie*) ve “Devlet Bilgisi” (*Staatslehre*) dışında orman bilimi, veterinerlik gibi teknik bilgi alanları giderek ayrı öğrenim dalları olarak ortaya çıkmışlardır (Turan, 2020: 243-309; Maier, 1966: 285-286). Dolayısıyla söz konusu dönemde “Polizey Hukuk”, üniversitelerin hukuk fakülteleri tarafından çekinceli de olsa öğrenim programlarına kabul edilmişlerdir. Bu gelişme de yönetim ya da idare hukukunun başlangıç noktasını oluşturmuştur (Stolleis, 1992: 230). Ancak vurgulanmalıdır ki Kameral-Polizey Bilim üniversitelerde ağırlıklı olarak öğretilmeye devam edilmiştir.

Diğer taraftan idare hukukunun yükselişine uyum sağlamak üzere 19. yüzyılın ortalarında Kameral-Polizey Bilim, Yönetim Bilimi adını almıştır. Bu bağlamda yönetim biliminin değişim ve yok oluş süreci 1850-1918 arasına yerleştirilebilir (Stolleis, 1992: 420). Söz konusu zaman aralığı aynı zamanda Alman topraklarına özgü Prusya önderliğinde Alman Birliği’nin kurulması ve anayasal

hareketlerle iç içedir. Dolayısıyla Almanya’da yönetim biliminin devlet olan nesnesini kaybetmesi ve yönetim alanını idare hukukuna terk etmek zorunda kalması bu çerçevede düşünülmelidir. II. Dünya Savaşı sonrasında yeni bir dünya düzeninde Alman alanyazında, bu büyük bilgi birikimine dayanılarak yönetim bilimini yeniden oluşturma çabası da ABD kamu yönetimi anlayışının baskısıyla başarılı olamamıştır (Bogumil ve Jann, 2020: 22-31; Hurni, 2014: 176-194; Wollmann, 1980: 9-48; Morstein-Marx, 1963: 11-48; Fritz vd., 2018: 104-128). Ayrı bir inceleme konusu olduğundan söz konusu gelişmeler bu aşamada çalışmada dışında bırakılmıştır.

2. İdare Hukuku’nun Yükselişi ve Yönetim Bilimi: Nesne Gerilimi

Prusya başta olmak üzere Alman prensliklerinde 19. yüzyılın ikinci yarısıyla birlikte giderek yükselen yeni üretim biçimi ve bunun toplumsal alana yansımaları olarak genellikle eğitilmiş, belirli bir gelir seviyesine sahip, daha önce aristokratların yer aldığı idari ve askeri görevleri üstlenen tabaka (*Bildungsbürgertum*) ile yeni sınıf yani burjuvazi, iktisadi ve toplumsal yaşamın düzenlenmesine katılmak, bu şekilde çıkarlarını gerçekleştirmek ve savunmak, dolayısıyla devlet gücünün kullanılmasında söz sahibi olmak istemektedirler. Söz konusu süreçte devlet, ordu gibi kurumlarda soylulara rakip olarak görev alan bu eğitilmiş gruplar (*Bildungsbürgertum*) ve burjuvazi olarak bu yeni sınıf, siyasi iktidarını kurabilmek için monarkın karşısında parlamentonun üstünlüğü ilkesini hayata geçirmeye çalışmaktadır. Akbulut (2003: 59)’un ifade ettiği üzere “Siyasal düzen içinde, ekonominin kapitalizm aracılığıyla baskın unsur olmaya başlamasıyla birlikte bu yeni ekonomik yapının gerektirdiği hukuki çerçeve, siyasi iktidarın niteliğini farklılaştırmış, bölmüştür”. Meşruteli monarşiler döneminde yürütme kralın iktidarı iken, önce aristokrat ardından burjuva ağırlıklı parlamento yani yasama organı ise iktisadi olarak egemen sınıfın iktidarındır (Akbulut, 2003: 59). Bu iki güç arasındaki gerilim ve çekişme, iktisadi olarak egemen sınıfın talebi doğrultusunda insanın devletli yaşamının her unsurunun/sorununun hukuk içerisinde çözülmesi sonucuna ulaşmıştır. Yeni üretim biçimi, öngörülebilirlik, düzen ve ülkenin her alanında, yargı, askeri güç, dil vb.nin türdeşliğini dayatmaktadır. Dolayısıyla yürütme ve yasama, tek bir odakta toplanmamalı, devlet işlerini iş birliği içerisinde götürmelidir (Özbudun, 1990: 142-143).

Yeni üretim biçiminin kökeninde yer aldığı siyasi güçteki yer değiştirmeler, yönetim alanını doğrudan etkilemiştir. İlk olarak soylular devlet gücünün taşıyıcısı olarak rollerini yeniden bulmak zorunda kalmışlardır. Çünkü belirtildiği gibi doğuştan gelen ayrıcalıklardan kaynaklanan yönetme haklarını artık eğitimli halk kesimleri (*Bildungsbürgertum*) ile paylaşmak durumundadırlar. İkincisi ise daha önce yerel ölçekte düzenlenen hizmetlerin giderek merkezi düzeyde yerine getirilmesi ya da merkezden yönlendirilmesidir (Langewiesche, 1989: 625-626). Bu ikinci gelişme de devletin görevlerinin kapsamını artırmış, pratik ya da akademik alanda olsun idari konularla ilgilenenlerin yükünü çoğaltmıştır. Almanya’da da benzer gelişmeler yaşanmıştır. Ancak Almanya açısından ayrıksı olan, Hessen, Baden gibi bazı prensliklerde anayasal monarşi varken Bavyera, Sachsen ve Prusya gibi başka Alman devletlerinde anayasanın bulunmamasıdır. Bu durum karşılaştırmaya olanak vermesi ve dolayısıyla konunun daha iyi anlaşılması açısından önemlidir. Devletin çözmesi gereken görevler artarken idare hukuku buna karşılık verememektedir. Dolayısıyla idari organlarda çalışacakların hukuk bilgisine sahip olması istenirken bir yandan eylem olarak yönetim diğer yandan hukuk alanında bir bağ kurulması amaçlanmıştır. Bu bağlamda idari yapının konumu ve eğitiminin ele alınması gerekir. Öncelikle devlet idaresinde çalışanların eğitimi konusu açıklanabilir.

Prusya’daki gelişmeler örnek niteliğindedir. Prusya’da 1806’dan sonra reformlarla serflik ve angarya kaldırılmış (*Oktoberedikt*) (*Regulierungsedikt*), yerel yönetimleri güçlendiren kentlere ilişkin düzenlemeler yapılmış (*Städtereform*), idari yapı ve sorumsuz bakanlık uygulaması değiştirilmiş (*Organisationsedikt*, *Kabinettsedikt*), iç, dış, maliye, adalet ve savaş bakanlıkları monarka karşı sorumlu olsalar da göreceli olarak serbest hareket edebilmeye başlamış, ticaret yapmayı kısıtlayan loncaların kaldırılarak iktisadi alan liberalleştirilmiş, soyluların belirli ayrıcalıkları kaldırılmıştır (Reese-Schäfer, 2019, 2019: 51-63). Söz konusu değişiklikler bağlamında Stein-Hardenberg reformları, mutlak monarşiyi geriletmiş ve hukuk devletini öne çıkarmıştır. Dolayısıyla hukukçuların, yönetim alanındaki tekelinin sebebi, bu reformlara dayandırılmaktadır (Norden, 1929: 108). Bu bağlamda ilk defa 1817’de idarede görev alacak personelden kapsamlı hukuk bilgisine sahip olmaları istenmeye başlanmıştır. Öte yandan 14 Şubat 1846 tarihli “İdaredeki Üst Düzey Yönetim Makamları İçin Yeterliliklere İlişkin Düzenleme”de (*Regulativ über die Befähigung*

zu den höhern Ämtern der Verwaltung) adayın “Devlet Bilimleri”ne aşına olması, iktisat bilimi, polizey bilim ve maliye biliminin ana ilkelerini bilmesi, en azından kameralistik yardımcı bilimlere dair genel bilgilere sahip olması istenmektedir. Ancak asıl bu tür görevlere aday olabilmenin koşulu, mahkemelerde çalışmak, “İkinci Hukuk Sınavı”nı (*zweite juristische Prüfung*) vermek gibi dolaylı ama hukuk eğitimi almayı zorunlu kılan hususlar olmuştur (PrGs 1846: 199-200). Hukuk ön eğitimine sahip olmak 1880’li yıllara değin asliye ve ceza mahkemelerinde oldukça geniş bir alanda genel bilgilere sahip olmak demektir. “Alman Devlet Hukuku” (*Deutsche Staatsrecht*) dersi 1844’te zorunlu hale getirilmiş olsa bile “Kamu Hukuku” (*Öffentliches Recht*), “Devlet Hukuku” (*Staatsrecht*) ya da idare hukuku olarak ayrılmamış, belirgin ve ciddi biçimde henüz ortaya çıkmamıştır. Anayasa olmaksızın devlet hukuku verimsiz ve siyasi açıdan risklidir. İdare hukuku ise sadece yönetmeliklerin toplamı olarak vardır ve “Birinci Hukuk Sınavı” (*erste juristische Prüfung*) adaylarından bu konuda bilgi sahibi olmaları beklenmemektedir. Çünkü bu ders akademik programlarda yer almamaktadır (Stolleis, 1992: 232). Ayrıca iktidarı kullananlar, dönemin siyasi sorunları ve devrimlerin arkasında “sapkın” başka ifadeyle sakıncalı liberal görüşler bulunduğu inanmaktadırlar. Dolayısıyla siyasi açıdan sakıncalı görülen liberal bilgilerin öğretildiği “Genel Devlet Öğretisi” (*Allgemeine Staatslehre*) de sorunlu bir derstir. Bu kapsamda Prusya’da 1879 öncesinde yönetime ilişkin eğitimi tamamlayanların girdiği bitirme sınavında devlet bilimleri, polizey hukuk ve mali hukuk soruları yöneltilmektedir. Ancak 1879 sonrasında sadece “devlet hukuku ve idare hukuku” ile “devlet iktisadı ve politik iktisat” bitirme sınavı konuları olmuştur. Bu çerçevede Prusya’da kameral bilim giderek geri planda kalırken devlet görevlilerinin eğitiminde hukuk ağırlığı artmıştır.

Güney Almanya’da ise durum daha farklıdır. Çünkü 1559’da Tübingen’de kurulan “Collegium illustre”, 1774’te açılan ve 1784’te Heidelberg Üniversitesi bünyesine katılan “kurzpfälzische Akademie zu Lautern”, Marburg’ta 1789’da oluşturulan “Devlet İktisadı Enstitüsü” (*Staatswirtschaftliche Institute*) ve 1777’de Gießen’de, 1782’de Stuttgart’ta eğitime başlayan kameral-polizey bilim okulları ve bu okulların etkisi, Almanya’nın güneyinde devlet görevlilerinin eğitiminin hukuk etkisine girmesinin 19. yüzyılın sonlarına değin gecikmesini sağlamıştır (Turan, 2020: 167; Pechmann, 1972: 127; Stolleis, 1992: 233).

Eğitim alanında ve devlet görevlilerinden beklenen yeterliliklerin açıklanmasında kullanılan terminolojide de değişiklikler devam etmiştir. Bu bağlamda 1880'den sonra “Yönetim Öğretisi” (*Verwaltungslehre*) ve idare hukuku için ortak ve kapsayıcı bir kavram olarak “polizey bilim” kullanılmaya ve anlaşılmaya başlanmış, 1897'den itibaren de idare hukuku, polizey bilim adlandırmasını alandan uzaklaştırmıştır. Bavyera'da 1809'dan itibaren hukuk, polizey ve kameral bilgilerin ölçüldüğü ortak bir sınav yapılırken 1830'dan itibaren sınavda genel hukuk ve özel “Bavyera Devlet Hukuku” ile polizey bilim ve polizey hukuk konuları yer almaya başlamıştır. Ardından 1893-1910 arasında polizey bilim yerini, tam olarak karşılama da “Sosyal Hukuk” (*Sosyal Mevzuat*) (*Sozialgesetzgebung*) ve idare hukukuna bırakmıştır. Bu çerçevede asli-adli hukuk ağırlıklı ve akademik eğitim için yoğun pratik hazırlığa dayanan Prusya örneği, 19. yüzyılın son çeyreğinde diğer Alman prensliklerindeki gelişmeleri de biçimlendirici güç olmuştur. Ancak özellikle idari konulardaki eğitimde ağırlığı artan hukuki unsurlar, giderek büyüyen kamu hukuku alanıyla karıştırılmamalıdır. Çünkü hukuk eğitimi aslında hümanist ideallere dayanan genel bir eğitimle birleştirilmiş “Medeni Hukuk” ve “Ceza Hukuku” demektir. İdare hukuku ise üniversiteden çok pratik olarak alanda öğrenilebilecek ve içerisinde bulunan prensliğin yasalarının bütünü olarak görülmektedir (Stolleis, 1992: 235). İdarede çalışacak görevlilerin eğitimi ve görevlere atamalarda yapılacak sınavlarda idare hukukunun ilk aşamada geri planda kalmasının sebepleri sadece yönetmelik, seçicilerin bakış açısı vb. ile açıklanamayacak kadar derindir. Bu durum, anayasaya sahip prenslikler ile sahip olmayanlar arasındaki farklarla açıklanabilir. Anayasaya sahip prensliklerde yönetime dair eğitimde kamu hukuku vurgusu yüksektir. Aksine anayasaya sahip olmayan prensliklerde ise idare monarkın üzerindedir ve yönetim, parlamentoyla ilişkilennememiştir. Dolayısıyla anayasanın olmadığı prensliklerde yeni sınıf burjuvazi ve liberaller daha çok medeni hukuk üzerinden öğrenilebilen/öğretilebilen kişisel özerklikler/haklara saygı ve hukuk devletini destekleyen/taşıyan bir eğitimi hayata geçirmeye yönelmişlerdir. 19. yüzyılın sonlarına doğru bilimsel alanda ilerlemesi ve nüfuz kazanmasıyla birlikte idare hukukuna daha olumlu yaklaşılmaya başlanmıştır. Bu gelişmede imparatorluğun kurulması ve daha muhafazakâr siyasi görüşlerin ağırlık kazanması özellikle etkili olmuştur (Stolleis, 1992: 236). Göz ardı edilmemesi gereken bir diğer husus ise idare hukukunun yönetimle ilgisinin iki temel işlev üzerinden kurulmasıdır. Buna

göre idare hukukunun yönetimle ilişkisinin ilki *parlamento kararlarını yerine getirmek*, diğeri ise *mahkemeler yoluyla yönetsel faaliyetlerin kontrolüdür*. Dolayısıyla anayasa ve parlamentonun olmadığı durumda bürokratik yapı bu boşluğu doldurmaktadır (Ossenbühl, 1979: 55). Yukarıda değinilen hususlar bağlamında memurların eğitiminin içeriğinin, anayasal hareketlere eş olarak değıştiğı ve giderek hukuk alanına kaydığı görölmektedir.

Anayasal monarşilerle birlikte aynı zamanda hukuk yaklaşımı da değışmiştir. Değışikliğin sebebi, bahsedildiğı üzere hukuk devleti anlayışının yükselmesidir. Çünkü Prusya gibi ilk aşamada anayasanın yani parlamentonun bulunmadığı prensliklerde/devletlerde, yükselen burjuvazi öncelikle iktisadi ve toplumsal alanın yeni üretim biçiminin gerekliliklerine uygun şekilde düzenlenmesini sağlamak, idari aygıtın müdahalelerini azaltmak ve yönlendirmek için hukuk devleti anlayışını kullanmıştır. Aynı zamanda yeni üretim biçimiyle birlikte sadece kameral-polizey bilim değil dar anlamıyla “kameral bilim” yani iktisadi ve mali konuları kapsayan teoriler de değışmektedir. Devletin görevleri ve harcama yapacağı, ilgileneceğı alanların kapsamı da daha önce görölmelik biçimde artmaktadır. Artık yeni sınıf, bu görevlerin yerine getirilmesinde ve harcamalarda, belirsizliğı önleyecek kurallara ihtiyaç duymaktadır (Turan, 2020: 148-309). Pozitivizmin artan etkisinin de idari görevlere atanacakların eğitimi ve akademik alandaki değışiklikler için önemli bir etken olduğu unutulmamalıdır. Feodal/Geç Feodal dönemin yönetsel bilgisini oluşturan kameral-polizey bilim bir ölçüde sanat ve pratik alana yaslanan bilgiler bütünü olarak görölmektedir. Yeni yükselen sınıf burjuvazi ise yönetsel alanın, monarkın iradesine ya da yeteneklerine/keyfilğine bırakılmamasını istemektedir. Dolayısıyla yönetim alanının değışmez olgulara bağlanma gerekliliğı anlayışı dönem açısından en uygun seçeneğı hukukta bulmuştur. Aynı şekilde politika ve etik öğretiler de keyfi olarak müdahale, pratik temelli ve bilim dışı bilgiler şeklinde görölmektedir. Akademik alanda istenen ise tecrübe ve gözleme dayanan yöntemler değil normatif öğretilerdir. Normatif ile ampirik sorular birbirinden ayrılmış, normatif olan hukuk öne çıkmıştır. Pozitivist hukuk bilimi bağlamında hukuk hiçbir açık alan bırakmaksızın toplumsal gerçeklikten bağımsız olarak normlar oluşturmuştur. Bu şekilde devletin tüm eylemleri hukuk ilişkileri içinde çözülmüş olmaktadır ve bu nokta, idare hukukunun egemenliğinin başlangıcı olmaktadır (Bogumil ve Jann, 2020: 18).

Ancak kameral-polizy bilim bir anda ortadan kaybolmamıştır. Önce yardımcı bilimler olarak kullanılmış, ardından da devlet bilimi bünyesinde kısmen de olsa ansiklopedik bilgiler yığını olarak yararlanılmaya çalışmış, ancak yeni çağla yok olmuştur (Turan, 2020: 195-243; Stolleis, 1992: 237).

3. Yönetim Öğretisini Canlandırma Çabası

Bu noktada Weberyen bürokrasinin nüvesi olarak görülebilecek olan, daha sonra yeni üretim biçimine geçişle beraber yasal-ussal bürokrasiye evrilen Prusya'daki ussal-monarşik bürokrasinin konumuna kısaca değinmek gerekir (Turan, 2020: 89-104). Prusya'da idari yapı ve memurlar, anayasanın yokluğunda kendilerini anayasa yerine koymakta ve buna göre hareket etmektedirler. Parlamentonun oluşumundan sonra bile bürokrasi, 19. yüzyılın son çeyreğine değin aynı şekilde faaliyet gösterme eğiliminde olmuştur. Çünkü parlamentoda halkın büyük bölümü temsil edilmemektedir ve parlamentonun yönetime katılma hakları oldukça sınırlıdır. İdarenin mahkemeler yoluyla kontrolü de 1880'li yıllara kadar ya hiç yoktur ya da son derece kısıtlı olarak mevcuttur. Dolayısıyla idarenin kontrolü, memurların etik kuralları gibi iç yöntemlerle sağlanmaya çalışılmıştır. Yönetimin eylemlerinin yasalara uygun olup olmadığına yine monarşik bürokrasinin kendisi karar vermektedir. Karar verici yönetim organları soyluların elindeyken, burjuva genel anlamıyla hukuk üzerinden bir denge sağlamaya çalışmaktadır. Kısaca soru, yönetim üzerindeki kontrolün genel hukuk alanı üzerinden mi sağlanacağı yoksa ayrı bir uzmanlık alanı yani idare hukuku üzerinden mi gerçekleştirilmesi gerektiğidir. Liberal kanat, adalet/hukuk sistemini yönetsel ve siyasi kararlarla boğmak istemezken, muhafazakâr kanat da idarenin eyleme geçme yeteneği ve esnekliğini, durağan bir hukuk kontrolüyle tehlikeye atmaktan kaçınmayı amaçlamaktadır. Dolayısıyla her iki kanat da yönetsel hukuku başka ifadeyle idare hukukunu tercih etmişlerdir. Çünkü aynı zamanda bu şekilde yargıçlar ve hukuki süreçlere, kısaca yönetime etki etmeyi hedeflemişlerdir (Stolleis, 1992: 238-243). Söz konusu etmenler doğrultusunda idare hukuku, giderek yönetim alanını işgal etmiştir. Öte yandan yönetsel yapıyı kontrol etme ve yönlendirme girişimlerinde hangi alanın/aracın kullanılacağıının belirlenmesi olarak hukuk devleti ve idare hukuku gerilimi varlığını uzun süre korumuştur. 1900'lü yılların başında genel bir kabul gören hukuk devleti düşüncesi, idare hukukunun temeli olarak

algılanmaya başlanmıştır. Ancak uygulamada idare hukuku ile hukuk devleti arasındaki bağlantı, nihayetinde öznel kamu haklarının korunmasına dayanmaktadır. Dolayısıyla zamanla özerkliğini kazanan idare hukuku, yönetim alanında söz sahibi olmuştur (Stolleis, 1992: 409). Kısaca ifade etmek gerekirse kameral-polizey bilimin kayboluşu ve idare hukukunun alana egemen olması, 19. yüzyılda yaşanan Almanya'ya özgü gelişmeler bağlamında, yeni sınıf burjuvazinin çıkarlarını Prusya-Alman otoriter devletinde parlamento üzerinden sorumlu bir hükümet aracılığıyla değil hukuk devleti kapsamında gerçekleştirmesiyle ilintilidir (Bogumil ve Jann, 2020: 18).

Alman İmparatorluğu'nda 20. yüzyılın başında üniversitelerde verilen derslerde ve tanıtımlıklarda devlet yönetimi, hukuki açıdan ele alınmaktadır. Başka ifadeyle üniversitelerde sadece idare hukuku öğretilmektedir. Birkaç yerde “yönetim öğretisi” (*Verwaltungslehre*) gözükmektedir. Ancak çok belirsiz bir kavram olarak, kısaca açık biçimde nesnesi ile içeriği belirtilmeden rastlanabilmektedir (Gargas, 1903: 426). Burada dikkat çeken bir başka gelişme bulunmaktadır. 19. yüzyılın sonundan itibaren yönetim öğretisinin korunmasına ve yeniden yapılandırılmasına çalışılmıştır. Bu çabalardan bir kısmı yönetim öğretisini, idare hukukundan ayrı bir bilim dalı olarak kurma yönündedir (Turan, 2020: 262-309). Bu girişimin başını çeken Stein ve onun yolundan ilerlemek isteyen Inama-Sternegg, Ludwig Gumplowicz, yönetim öğretisini başlı başına bir disiplin olarak korumaya ve oluşturmaya çalışmışlardır. Örneğin Ferdinand Schmid de Leipzig Üniversitesinde yönetim öğretisi dersi vermekte ve bu derslerinde yönetim öğretisinin başlı başına bir bilim olarak öğretilmesini savunmaktadır. Stein'in öğretilerine yaslanan Schmid, nesne olarak devleti ve eylemlerini görmektedir (Schmid, 1909: 193-223). Çünkü yönetim ve idare hukuku arasındaki bağlantı doğal değildir. İdare hukukunun hukuk fakültelerinde öğretilmeye başlanması ve iktisat, maliye gibi devlet bilimi alt dalları/devlet bilimsel (*staatswissenschaftlich*) disiplinlerin parçalarına ayrılmasının sonucu, devletin yönetim işlerinin hukuk bakımından incelenmesi yani idare hukukunun yönetim öğretisinin yerini alması olmuştur. Jellinek de “Devlet Öğretisi” (*Staatslehre*) ve “Devlet Hukuku”nun (*Staatsrecht*) eş kılınmasını söz konusu dönemde sıkça yapılan bir hata olarak görmektedir. Burada “Yönetim Öğretisi”nin “Devlet Öğretisi”; “İdare Hukuku”nun da “Devlet Hukuku” içerisinde yer aldığı, dolayısıyla yönetim öğretisi ve idare hukuku karşıtlığını

içerdiği açıktır (Gargas, 1903: 427). Diğeri ise geniş anlamıyla “Yönetim Öğretisi” (*Verwaltungslehre*) hatta “Yönetim Bilimi” (*Verwaltungswissenschaft*) altında idare hukuku ve dar anlamıyla yönetim öğretisi dallarını bir araya getirme girişimidir. Bu sonuncu girişimde idare hukuku, hukuka uygunluğu nesnesi yaparken, dar anlamıyla yönetim öğretisi ya da “Yönetim Politikası” (*Verwaltungspolitik*) yönetimin eylemlerinin amaca uygunluğunu nesnesi olarak alacaktır (Gargas, 1903: 426-427; Stolleis, 1992: 420). Ancak her ne kadar anlamlı bir sınıflandırma olarak gözüксе de ciddi bazı sorunlar bulunmaktadır. Yönetim, toplumsal sorunların giderilmesi bağlamında “Sosyal Politika” olarak da görülebilir. O halde ilk olarak açıklanması gereken “Sosyal Politika” (*Sozialpolitik*) ile ne kastedildiğidir. Bahsedilen dönemde yeni sınıfların, özellikle geniş kitleleri kapsayan işçi sınıfının içerisinde bulunduğu şartların yönetilmesi öncelikli sorun olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla devletin eylemleri olarak yönetimin ana konusu, bu sınıfın şartlarını iyileştirmekle ilgili faaliyetler ve düşünceler bütünü olarak anlaşılmaktadır. Daha doğrusu yönetimin yönü, memnuniyetsiz sınıfların başlatacağı bir devrimi engellemenin yollarını bulmak ve uygulamak olarak görülmektedir. Dar anlamıyla yönetim öğretisi yani “yönetim politikasının” nesnesi budur. Ancak iktisat, maliye gibi diğer disiplinler zaten bu konuları ele almaktadırlar. Bu bağlamda “sosyal politika” içi boş bir disiplin olarak doğmuştur (Gargas, 1903: 426-428). Diğer sorun ise aslında yönetim öğretisi çatısı altındaki dar anlamıyla yönetim öğretisi ve idare hukuku arasındaki dengede yatmaktadır. Çünkü iktisadi sorunlar, iktisat ve maliye, sosyal sorunlar sosyal politika, hukuki problemler de idare hukuku tarafından incelenmektedir. Böylesi bir üst çatı altında disiplini toplama çabasında yönetim öğretisi, daha başlangıçta yok hükmündedir. Kısaca yönetim öğretisi, yönetim politikası değildir. Dolayısıyla bu yöndeki tüm çabalara rağmen idare hukuku giderek ön plana çıkmıştır. Kameral-polizey bilim öğrenimi 1850’lerden itibaren hızla etkisini yitirmiş, devlet görevlilerinin eğitiminde devlet bilimsel öğretiler yerini hukuk öğretilerine bırakmıştır (Stolleis, 1992: 420; Gargas, 1903: 428).

İki dünya savaşı arasındaki zamanda hukuk ağırlıklı yaklaşım devam etmiştir. Bu anlayışı gösteren söz konusu ara dönemdeki dikkat çekici bir durum ise Max Weber’in bürokrasi teorisini içeren “İktisat ve Toplum” (*Wirtschaft und Gesellschaft*) kitabının 1922’de yayınlanmasına rağmen dikkat çekmemesi ve öncelikle

tahakküm/iktidar sosyolojisi (*Herrschaftssoziologie*) olarak görülerek göz ardı edilmesi ve hukukçular için yönetim anlayışı bakımından hiçbir önem arz etmemesidir. Weber’in, temel oluşturan görüşleri ancak II. Dünya Savaşı sonrasında ABD aracılığıyla Almanya’ya taşınmıştır (Bogumil ve Jann, 2020: 20).

Alman yönetim bilimi, imparatorluğun kurulduğu 1871 ve I. Dünya Savaşı’nın başladığı 1914 arasında akademik anlamda dış gelişmelerden pek etkilenmemiştir. Yönetim alanında verilen eserlerde yabancı akademisyenlerden etkilenme ve Almanya dışındaki kaynaklardan yararlanma ya da tercüme etme yönünde çabalara rastlanmamaktadır. Demokratik yönelimleri bağlamında ABD’den ise sadece Anglo-Sakson hukuk ve yönetim sisteminin incelenmesi sırasında karşılaştırma/görüşleri pekiştirme amaçlı yararlanılmaktadır. Karşılaştırmalı çalışmalarda da Fransız, İngiliz, Leh, Çek vb. kaynaklara başvurulurken ABD çok sınırlı bir yer kaplamakta ve yalnızca liberal/demokratik özellikleri/yaklaşımları ve yerinden yönetim uygulamalarıyla olumlu örnek olarak anılmaktadır. Söz konusu dönemde özellikle bürokratik yapıların karşılaştırıldığı görülmektedir. Ancak Alman yazarlar, yabancı bilim insanlarına hemen hiç atıfta bulunmamaktadırlar. Bunun başlıca sebebi, Alman yazarların, kapsamlı yönetim bilimi geleneği ve birikimleri bağlamında diğer ülkelerdeki çalışmalara ilgi duymamalarıdır. Kısaca Alman yönetim bilimi açısından yabancı kaynaklar sadece ideal tiplerin karşılaştırmalarında yararlanılacak kaynaklardır ve öğrenilecek yeni bir husus sunmamaktadırlar. Weimar Cumhuriyeti’nde yani 1918-1933 arasında da durum farklı değildir (Hurni, 2014:65-68).

Weimar Cumhuriyeti’nin yıkılması ve Nazi rejiminin kurulması ile meşruiyetinin sağlanmasında idare hukukçuları ve devlet hukukçularının rolü ve sorumlulukları tartışmalıdır. Ancak bu düşünce ya da inanış, II. Dünya Savaşı sonrasında Almanya’da yönetim biliminin yönünün belirlenmesinde son derece etkili olmuştur (Stolleis, 2014: 107-110). Bahsedildiği üzere Leipzig Üniversitesinde yönetim bilimi ve istatistik dersleri veren Schmid gibi bazı yazarlar, yönetim öğretisinin üniversitelerde geri planda kaldığından ve idare hukukunun gözde olduğundan, özellikle modern yönetim öğretisinin babası Stein’in takipçisinin bulunmamasından yakınmaktadırlar (Schmid, 1909: 193-195). Stein’in yönetim alanlarını adalet, maliye, ordu vb. şeklinde bölümlenmesi hem Avusturya’da hem de Almanya’da idare hukuku çalışanlar tarafından kabul edilmiştir (Stein, 1869). Ancak yeni

idare hukuku öğreticilerince reddedilmektedir. Schmid, bu gelişmenin ağırlaşarak devam ettiğini görmektedir. Yönetim öğretisi biçimsel olarak nesnesi sürekli vurgulanarak ayakta tutulmaya çalışılsa da pozitivist idare hukuku içerisine katılarak karışık bir disipline dönüştürülmüştür. Öyle ki yönetim ve polizey dersleri, 1904-1906 arasında sadece dört dönemde, Berlin Üniversitesinde altı saat, Münih Üniversitesinde bir buçuk saat ve Heidelberg Üniversitesinde bir saat okutulmuştur. Muazzam bilgi birikimine rağmen yönetim öğretisinin bir kenara itilmesi büyük bir hatadır. Çünkü daha önce özel sektör, kilise ve dernekler tarafından yerine getirilenler ya da sanayileşme ve kentleşmeyle birlikte oluşan yeni görevler devlet tarafından üstlenilmektedir. Devlet, üretime hem merkezi hem de yerel düzeyde katılmakta, üstlendiği görevler giderek artmaktadır. Bu sorumlulukların üstesinden biçimsel ve sabit bir disiplin olarak idare hukukunun gelmesi olanaksızdır. Çünkü idare hukukunun doğasında eylem yoktur. Siyasi ve toplumsal gerçekliği kapsayan bir disiplin gereklidir. Bu da ampirik-siyasi disiplin olarak “Yönetim Öğretisi”dir (Schmid, 1909: 202-205, 219-220; Stolleis, 2002: 243). Ancak bilindiği üzere idare hukuku, alanda egemenliğini kurmuştur. Bu durum 1933’ten itibaren “Nazi Partisi” (NSDAP)’nin siyasi gücü ele geçirmesiyle tedrici olarak değişmiştir. Belirtildiği üzere NSDAP iktidarında idare hukuku reddedilen liberal fikirlerden kaynaklanmaktadır ve NSDAP ideolojisine taban tabana zıttır. Bu nedenle NSDAP, nasyonal sosyalist toplumu kurmak amacıyla lanetlenen liberal görüşler yerine yönetim öğretisi geleneğini ön plana çıkarmaya çalışmıştır. Ancak NSDAP’nin kullandığı araç olarak yönetim bilimi geleneği, eski Alman yönetim bilimi ya da yönetim öğretisi birikiminden tamamen farklıdır. Ancak söz konusu gelişmeler farklı bir çalışma konusudur.

Sonuç

Almanca konuşulan topraklarda feodal üretim biçiminin çözülmeye başlamasıyla birlikte siyasi gücün yeniden tek elde toplandığı dönemde bir ihtiyaç olarak Polizey adı altında yönetsel bilgiler üretilmeye ve bir araya getirilmeye başlanmıştır. Bu tarihlerden itibaren özellikle Brandenburg Dükalığı daha sonra Prusya’da kameral-polizey bilim olarak göz ardı edilemeyecek yönetsel bilgi üretilmiş ve sistemleştirilmeye çalışılmıştır. Bu bilgiler, yükselen yeni üretim biçiminin gereklerine uygun şekilde

yeniden düzenlenmek ve geliştirilmek istenmiş, yönetim bilimi ve alt dallarından biri olarak yönetsel öğreti alanları doğmuştur.

Alman prensliklerinde 19. yüzyılın ikinci yarısıyla birlikte giderek yükselen yeni üretim biçimiyle birlikte yeni sınıf yani burjuvazi, siyasi güce katılmak ve iktisadi-toplumsal yaşamın düzenlenmesine katılmak istemektedir. Ancak bu şekilde çıkarlarını gerçekleştirebilecek, iktisadi, siyasi ve toplumsal alanların çıkarları doğrultusunda düzenlenmesine katılabilecektir. Bunun yolu da anayasal hareketlerdir. Burjuvazi, yönetim alanını tekelinde bulunduran monark ve soylulara karşı parlamento ve hukuk devleti anlayışını kullanmaya başlamıştır. Ancak Almanca konuşulan topraklarda bu bağlamda iki farklı örnekle karşılaşılacaktır: Anayasaya yani parlamentoya sahip olanlar ve olmayanlar. Anayasaya sahip olan prensliklerde yeni sınıf, parlamento aracılığıyla siyasi iktidarın kullanımına katılır ve idare hukuku gelişirken, anayasa olmayan prensliklerde hukuk devleti anlayışı üzerinden bu amaca ulaşılmaya çalışılmıştır. Dolayısıyla monark ve soyluların yetkilerinin hukuk aracılığıyla sınırlandırılması ve yönlendirilmesi girişimleri idare hukukunun yükselmesine yol açmıştır. Anayasa olmayan Prusya'da ise öncelikle hukuk devleti anlayışından bu amaçla yararlanılmış, parlamentonun kurulmasıyla birlikte bu kez idare hukuku, hukuk devleti anlayışı içerisinde belirginleşmiştir. Dolayısıyla yeni üretim biçiminin gereklerinin yerine getirilmesinde araç olarak "hukuk" görülmüş ve billurlaşan idare hukuku, güçlü bir geleneğe sahip olmasına rağmen yönetim bilimini yönetim alanından uzaklaştırmıştır. Hukuk devleti anlayışı ya da parlamento aracılığıyla hukuk ve dolayısıyla idare hukuku yönetim alanına egemen olmuştur. Aslında hukuk devleti ve idare hukuku arasında da ilk aşamada bir gerilim görülmüştür. Soru, yönetim üzerinde kontrolün genel hukuk üzerinden mi yoksa uzmanlık alanı olan idare hukuku üzerinden mi sağlanacağıdır. Liberal kanat, hukuk sistemini yönetsel ve siyasi kararlara boğarak yönetilemez hale getirmek istememiştir. Muhafazakâr kanat da idarenin eyleme geçme yeteneği ve esnekliğini durağan hukuk kontrolüyle tehlikeye atmak istememiştir. Bu doğrultuda idare hukuku tercih edilmiştir. Bu çerçevede yönetim öğretisini canlandırma çabaları da bir süre devam etmiştir. İdare hukuku, eyleme yönelik değildir. Dolayısıyla idare hukuku yerine yönetim öğretisini koyma düşüncesi, başka ifadeyle canlandırma fikri bir süre daha devam etmiştir. Ancak kapitalizme geçiş sürecinde burjuvazinin devlet iktidarına ortak

olma ve ele geçirme çabasında eyleme geçme anlamında yönetim öğretisi değil, hukuk yaklaşımı öne çıkarılmıştır. Çünkü amaç, monarkın iktidarını sınırlandırmaktır. Söz konusu yaklaşım üniversitelerdeki eğitim programlarında da görülmektedir. Devlet bilimi parçalarına ayrılmış, devletin yönetim işlerinin hukuk bakımından incelenmesi, idare hukukunun görevleri arasında kalmıştır. Devletin tüm işleri hukuk ilişkileri içerisinde çözünür olmuştur. İki dünya savaşı arasında da bu yaklaşım devam etmiştir. Ancak Almanya’da yönetsel alanda keskin bir felsefi ve yaklaşım değişikliğini işaret eden NSDAP’nin 1933’te iktidarı ele geçirmesiyle birlikte yönetim öğretisinin tekrar canlandırılması gündeme gelmiştir. Çünkü idare hukuku sakıncalı görülen liberal görüşlere aittir. Ancak NSDAP’nin Alman yönetim öğretisi geleneğini canlandırma girişimi hem kısa dönemli olmuştur hem de NSDAP’nin yönetim öğretilerine yaklaşımı söz konusu gelenekten bambaşka bir içeriğe sahiptir. Bu gelişmeler ise ayrı bir çalışma konusudur.

Kaynakça

- Akbulut, Örsan Ö. (2003), Siyasal İktidarı Kullanma Aracı Olarak Başbakan, *Amme İdaresi Dergisi*, 36 (1), s. 49-82.
- Angermann, Erich (1962), Robert von Mohl 1799-1875, Leben und Werken eines altliberalen Staatsgelehrten, (Neuwied: Hermann Luchterhand).
- Bogumil, Jörg, Werner, Jann (2020), *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Eine Einführung*, (Wiesbaden: Springer).
- Çiner, Can Umut (2009), Fransız Yönetim Düşüncesinin Gelişimi: Polis Biliminden Örgüt Bilimine, *Amme İdaresi Dergisi*, 42 (1), s. 1-22.
- Çiner Can Umut (2008), Güncel Fransız Yönetim Yazını, *MSY Dergisi*, 3 (8), s. 149-165.
- Gargas, Sigismund (1903), Verwaltungslehre und Verwaltungsrecht. Eine methodische Untersuchung, *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft / Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 59 (3), s. 423-433.

- Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten (PrGS) Nr. 14, 14.02.1846, Regulativ über die Befähigung zu den höhern Ämtern der Verwaltung.
- Güler, Birgül Ayman (1994), Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi, *Amme İdaresi Dergisi*, 27 (4), s. 3-19.
- Güler, Birgül Ayman (2008), 1950'li Yıllarda Kamu Yönetimi Disiplini: Disiplinin Kuruluşu Nasıl Gerçekleşti? *MSY Dergisi*, 3 (7), s. 6-28.
- Güler, Birgül Ayman (2015), "Yönetim Bilimi ya da Kamu Yönetimi: Yöntembilimsel Özellikle Üzerine", Kartal, Filiz (Ed.), *Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları*, (Ankara: TODAİE Yayın No: 386): 9-44.
- Hurni, Pascal Yves (2014), *Die Deutsche Verwaltungswissenschaft und der Ideenimport aus den USA*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, (Bern: Universität Bern).
- Jasch, H. C. (2005), "Die Gründung der Internationalen Akademie für Verwaltungswissenschaften im Jahr 1942 in Berlin-Verwaltungswissenschaft als Herrschaftsinstrument und Mittel des geistigen Kriegsführung in nationalsozialistischen Staat". *Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft*, 58 (17), s. 709-721.
- Karasu, Koray (2004), "Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenine İlişkin Bir Not", *II. Kamu Yönetimi Forumu*, 7-8 Ekim 2004, (Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayınları): 225-242.
- Keskin, Nuray Ertürk (2006), Türkiye'de Kamu Yönetimi Disiplininin Köken Sorunu, *Amme İdaresi Dergisi*, 39 (2), s. 1-28.
- Keskin, Nuray Ertürk (2008), Türkiye'de Yönetim Biliminin Gelişimi: 1870-1910, *Amme İdaresi Dergisi*, 41 (4), s. 1-25.
- Langewiesche Dieter (1989), Staat und Kommune. Zum Wandel der Staatsaufgaben in Deutschland im 19. Jahrhundert. *Historische Zeitschrift*, 248, s. 621-635.
- Maier, Hans (1966), *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre (Polizeiwissenschaft)*, Ein Beitrag zur

Geschichte der politischen Wissenschaft in Deutschland, (Neuwied am Rhein-Berlin: Hermann Luchterhand).

- Morstein-Marx Fritz (1963), *Amerikanische Verwaltung: Hauptgesichtspunkte und Probleme*, (Berlin: Duncker & Humblot).
- Norden, Walter (1929), Zur Ausbildung der höheren Verwaltungsbeamten, *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 86 (1), s. 107-117.
- Ossenbühl, Fritz (1979), Die Quellen des Verwaltungsrechts, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Erichsen, Hans-Uwe ve Martens, Wolfgang (Ed.), (Berlin, New York: Walter de Gruyter): 55-119.
- Özbudun, Ergun (1990), *Türk Anayasa Hukuku*, (Ankara: Yetkin).
- Pechmann, Hubertus v. (1972), “Geschichte der Staatswirtschaftlichen Fakultäten”, *Die Ludwig Maximilian Universität in ihren Fakultäten*, Laetitia Boehmn, Johannes Spörl, (Berlin: Duncker&Humboldt), s. 127-184.
- Reese-Schäfer, Walter (2019), Ideengeschichte als Provokation Schriften zum politischen Denken, (Stuttgart: J.B. Metzler).
- Sadioğlu, Uğur ve Uğur Ömürgönülşen (2011), “Yerel Yönetim Personel Sistemlerinde Reform Çalışmaları: Alman ve Türk Deneyimlerinden Yansıyan Eğilimler ve Türkiye İçin Çıkarılabilecek Bazı Dersler”, *YDÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 4 (1), s. 129-171.
- Sadioğlu, Uğur (2018), “Alman Parlamenter/Yönetmel Federalizmi'nin Kamu Yönetimi Sistemi”, Demirkaya, Y. (Ed.), *Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim*, (İstanbul: Hiperlink): 135-198.
- Schmid, Ferdinand (1909), Über die Bedeutung der Verwaltungslehre als selbstständiger Wissenschaft, *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 65 (2), s. 193-223.
- Stein, Lorenz v. (1869), *Die Verwaltungslehre, Die vollziehende Gewalt, Erster Theil*, (Stuttgart: J. G. Cotta'schen Buchhandlung).

- Stolleis, Michael (1992), *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland. Zweiter Band. 1800-1914*, (München: C.H. Beck).
- Stolleis, Michael (2002), *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Weimarer Republik und Nationalsozialismus*, (München: C.H. Beck).
- Stolleis, Michael (2014), *Öffentliches Recht in Deutschland. Eine Einführung in seine Geschichte 16.-21. Jahrhundert*, (München: C.H. Beck).
- Şaylan, Gencay (1978), “Yönetim Biliminin Evrenselliği ile İlgili Bazı Düşünceler”, *Amme İdaresi Dergisi*, 11 (2), s. 3-15.
- Turan, İsmail Bahadır (2020), *Kameralizm ve Devlet Bilimi. Alman Yönetim Düşüncesinin Tarihi: Kameral-Polizey Bilim'den Devlet Bilimi'ne*, (Ankara: Orion).
- Wollmann, Hellmut (1980), “Implementationsforschung-eine Chance für kritische Verwaltungsforschung?”, Wollmann Hellmut (Ed.), *Politik im Dickicht der Bürokratie. Beiträge zur Implementationsforschung*, (Opladen: Westdeutscher Verlag): 9-48.

