

**Céline Mavrot**

**Limiting the executive power after the Second World War:**

**the invention of administrative science**

International Review of Administrative Sciences

Band 88 (3), September 2022, S. 809-825

### **Beschränkung der Exekutive nach dem Zweiten Weltkrieg: Die Erfindung der Verwaltungswissenschaft**

Bis heute wurde der Schaffung der französischen Verwaltungswissenschaft im Gefolge des Zweiten Weltkriegs wenig Beachtung geschenkt. In der unmittelbaren Nachkriegszeit hat eine Gruppe vergleichender Rechtswissenschaftler mit dieser Bezeichnung eine neue wissenschaftliche Disziplin begründet. In einem Land, das von verwaltungsrechtlicher Tradition stark geprägt ist, war diese Initiative keineswegs unbedeutend. Aufgegriffen von Juristen mit starker internationaler Ausrichtung, wurde diese neue Wissenschaft sogleich als übernationales Instrument im Dienst des Friedens begriffen. Es zielte nicht nur darauf ab, die Verwaltungskontrolle zu verstärken, sondern auch darauf, die Nationen um universelle Verwaltungsprinzipien zusammenzuführen.

Dieses Vorhaben war in einem allgemeineren Kontext Teil einer Erneuerung der verfassungsmäßigen Ordnung wie auch des Verständnisses der administrativen Realität in der Nachkriegszeit. Einerseits war die Nachkriegszeit eine Zeit intensiver Reflexion über die Legitimität der Verwaltung, begleitet von größeren Verwaltungsreformprojekten. Andererseits stand das Verwaltungsrecht in der Kritik wegen seiner mangelnden Fähigkeit, die wachsende Komplexität administrativer Phänomene zu erfassen. Die Begründer der Verwaltungswissenschaft wollten die Verwaltungswirklichkeit im Licht soziologischer Konzepte analysieren und damit über eine rein juristische Analyse hinausgehen. Ihre Initiative war tiefgreifend geprägt von den Erfahrungen zweier Kriege, die diese Generation erlebt hatte und die sie veranlasste, Mechanismen der Gewaltenteilung gegen autoritäre Entartungen zu entwerfen. Während die unmittelbare Nachkriegszeit zahlreiche kulturelle, diplomatische, wirtschaftliche und intellektuelle Initiativen hervorbrachte, die darauf abzielten, einen internationalen Dialog wiederherzustellen, erbrachte die französische Verwaltungswissenschaft hierzu einen juristischen Beitrag. Die zugrunde liegende Komparatistik wurde als Instrument des Dialogs zwischen den Nationen

begriffen. Auf diese Weise erhielt das vergleichende Verwaltungsrecht in der Nachkriegszeit eine neue Dynamik. Durch die Verwaltungswissenschaft trug es zu Überlegungen bei, wie nach dem Trauma des Krieges und zur Wiederherstellung einer friedlichen Weltordnung die nationale Souveränität und die Exekutive begrenzt werden könnten durch Menschenrechte, internationale Organisationen und Garantien der administrativen Legalität.

Der vorliegende Beitrag zeichnet die Schaffung der Verwaltungswissenschaft durch ihre Gründergeneration nach. Er bezweckt die Weckung von Verständnis für den Gehalt, aber auch die Vieldeutigkeit dieses Projekts vergleichender Wissenschaft mit universeller Zielrichtung. Über den französischen Fall hinausgehend enthüllt die Geschichte dieser Disziplin einen sich wandelnden Kontext für das Wissen über die Verwaltung und bedeutsame Veränderungen der administrativen Legitimität. Die Hervorhebung dieses Gründungsmoments ermöglicht einen neuen Blick auf die Geschichte des administrativen Denkens, sowohl in Frankreich als auch international.

Die Verwaltungswissenschaft wurde in einem spezifischen historischen Kontext geschaffen. Hauptmerkmal war die Dominanz des juristischen Ansatzes. Es wird untersucht, wie der historische Prozess der Arbeitsteilung zu neuer fachspezifischer Spezialisierung und Verbindungen zwischen Forschern und Forschungsobjekten führt. Des Weiteren wird erforscht, was die französischen Forscher der Verwaltungswissenschaft von anderen Rechtsgelehrten auf der Meso-Ebene der Analyse von den Fachkollegen unterscheidet. Die Betrachtung auf der Mikro-Ebene ermöglicht ein Verständnis der neuen Wissenschaft im Lichte der Ziele ihrer Vertreter: eine Erneuerung der Verwaltungsstudien, die Förderung der Rechtsvergleichung und die Schaffung eines juristischen Dialogs in der Nachkriegszeit.

Die Geschichte der Verwaltungswissenschaft ist weithin unbekannt. Die umfassendste Analyse stammt von Jacques Chevallier, der eine Übersicht vom 17. Jh. bis zur Gegenwart verfasst hat. Der Autor betont die Dominanz der juristischen Herangehensweise, ebenso wie den vorrangigen Schwerpunkt auf der gerichtlichen Aufsicht über die Verwaltung ab Ende des 19. Jh. Von da an gewann der Conseil d'État wissenschaftliche Legitimität in Bezug auf die Formulierung des Verwaltungsrechts, den wesentlichen analytischen Rahmen für die Auslegung des Verwaltungshandelns. Die Existenz der Regierungswissenschaften im 18. u. 19. Jh., Vorgänger des Verwaltungsrechts, die zur Unterstützung der Regierungstätigkeit dienten, wurde ebenfalls studiert. Die spätere Entwicklung des Verwaltungsrechts erklärt die Verrechtlichung der gegenwärtigen französischen Verwaltungswissenschaft.

Es gibt auch Studien über einzelne Aspekte der Geschichte der Verwaltungswissenschaft, u.a. über transnationale Netzwerke um das Internationale Institut für Verwaltungswissenschaften zwischen den Kriegen. Des Weiteren wird analysiert, wie französische Hochschulen die öffentliche Verwaltung der USA entdeckten. Eine Entwicklungsgeschichte der französischen Verwaltungswissenschaft in der unmittelbaren Nachkriegszeit steht jedoch noch aus. Anders als in den USA, wo die öffentliche Verwaltung seit den ersten Jahrzehnten des 20. Jh. eine eigenständige Disziplin ist, hatte die französische Verwaltungswissenschaft Mühe, ihre eigenen wissenschaftlichen Grundlagen zu entwickeln.

Während der Begriff „Verwaltungswissenschaft“ bis in die 40er Jahre in Frankreich selten war, wurde er in der Nachkriegszeit breiter bekannt. Autoren waren Mitglieder des französischen Rechnungshofes (Cour des Comptes), des Conseil d'État oder Rechtsprofessoren. Im Zuge ihrer richterlichen oder lehrenden Aktivitäten suchten sie nach neuen Methoden zur Verwaltungskontrolle. In diesem Kontext begriffen sie die Verwaltungswissenschaft als hilfreich für die Verwaltungsgerichte, insbesondere für die Beurteilung der Begründung von Verwaltungsakten. Die Verwaltungswissenschaft beschäftigt sich wesentlich mit der Art und Weise, in der das Recht angewendet wird und führt zu der Frage, was die Verwaltung ist, was sie sein sollte und was sie sein wird. Autoren interessieren sich sehr für die Legalität des Verwaltungshandelns, speziell mit Blick auf den Schutz der Bürger, die Aufsicht über die Verwaltung, die Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen und die Beziehungen der Verwaltung zu internationalen Organisationen.

Ein weiteres gemeinsames Merkmal der Gründer der Verwaltungswissenschaft ist, dass sie alle Komparatisten waren, also offen für internationale Entwicklungen. Die meisten von ihnen beteiligten sich an der Arbeit der SLC, einer Hochburg der komparativen Methode. Die SLC ist eine 1869 gegründete Gelehrtenengesellschaft und vergleicht weltweit juristische Lösungen für ähnliche Probleme. Sie bringt Praktiker und Theoretiker aus verschiedenen Ländern zusammen. Sie koordiniert viele internationale Arbeiten und dient auch als Dokumentationszentrum. Der intellektuelle Kern der SLC passt somit zum französischen Projekt der Verwaltungswissenschaft. Um die wahre Natur der administrativen Phänomene in ihrem Kontext zu verstehen, muss die Verwaltungswissenschaft Recht und Soziologie zusammenbringen. Der Komparatismus ist daher eng verbunden mit einer Verwaltungswissenschaft, die sich mit der empirischen Realität befasst. Verwaltungsrecht, das auf nationale Doktrin beschränkt ist, setzen die Autoren den Ruf nach vergleichenden Studien administrativer Systeme entgegen.

Mit dem Etikett „Verwaltungswissenschaft“ betonen die Autoren die Notwendigkeit, die Realität zu studieren, die in die Rechtsstaatlichkeit eingebettet ist: Verwaltungsverfahren, Organisation und Arbeitsweise staatlicher Dienste, administratives Klima. Während diese soziologische Offenheit paradox erscheinen könnte, ist sie doch verwurzelt in den aufkommenden Diskursen der Wissenschaften zum Verwaltungsrecht. Das Verwaltungsstudium hat sich den Sozialwissenschaften geöffnet. Diese Verschiebung der wissenschaftlichen Grenzen hat auch die Sichtweisen auf dem Gebiet des Rechts verändert. Es ging darum, über exklusiv auf formale Regeln beschränkte Analysen hinauszugehen zu einer Zeit, als das Recht von den Sozialwissenschaften kritisiert wurde, insbesondere von der Organisationssoziologie, die ihre Herangehensweise an die Verwaltung in Opposition zum Recht gestaltet hatte. Dank ihrem Interesse an ausländischen Verwaltungssystemen ebenso wie den Verwaltungsstreitigkeiten vor den Verwaltungsgerichten, waren die Komparatisten und Mitglieder des Conseil d'État – die am Anfang des verwaltungswissenschaftlichen Projekts standen - eher geneigt, sich die Rechtskritik zueigen zu machen als ihre Kollegen, die sich auf nationales Recht und dessen Auslegung konzentrierten.

Die ersten Gründungsakte umfassten die Herstellung von Handbüchern, Bibliographien und Leitfäden, Grundlagen einer wissenschaftlichen Basis der Verwaltungswissenschaft. Diese grundlegenden Publikationen richteten sich an Fachkollegen in der Absicht, eine neue Wissenschaftsdisziplin zu begründen, und ebenso an Studenten, um eine neue Forschungstradition in Bezug auf die Verwaltung zu initiieren.

Um ihre Ideen voranzubringen, bemühten sich die Autoren um institutionelle Unterstützung für die Publikation, Gestaltung und Legitimierung der neuen Disziplin. Verschiedene Organisationen wurden gegründet: das Centre de Recherches Administratives (CRA), das später zur Fondation nationale des sciences politiques (FNSP) wurde und eines der wenigen franz. Forschungszentren, das sich exklusiv auf die öffentliche Verwaltung konzentrierte.

Die franz. Verwaltungswissenschaftler waren auch in internationalen wissenschaftlichen Gremien aktiv. Die meisten beteiligten sich an den Aktivitäten des IIAS, einer 1930 gegründeten internationalen wissenschaftlichen Organisation, die unter dem Banner der Verwaltungsforschung weltweit Mitgliedstaaten vereinigt. Einige beteiligten sich auch an der Arbeit der UNESCO, einer weiteren wichtigen Plattform der Nachkriegszeit. Die UNESCO spielte eine führende Rolle bei der internationalen Entwicklung der Sozialwissenschaften durch institutionelle und publizistische Unterstützung; sie initiierte 1949 auch die Gründung der International Political Science Association (IPSA). Die

französischen Autoren kamen über diese internationalen Plattformen in Kontakt mit den verschiedenen ausländischen Modellen der Verwaltungswissenschaft.

In Anbetracht der verschiedenen nationalen Rechtssysteme vergleichen die Komparatisten Phänomene, die je nach Kontext rechtlich oder außerrechtlich sind. Sie können sich daher mit den Begrenzungen des Verwaltungsrechts nicht begnügen. Die Verwaltungswissenschaft versorgt die Komparatisten mit Werkzeugen, um unter-rechtliche Phänomene in ihre Analysen einzubeziehen. Sie ermöglicht Juristen Zugang zu einem nicht-normativen Verständnis der Verwaltung als „soziologisches Milieu“, um sie besser kontrollieren zu können. Das supranationale Engagement dieser Autoren befand sich letztlich in Übereinstimmung mit einem umfassenderen humanistischen Projekt, u.a. der UN-Kommission für die Untersuchung von Kriegsverbrechen zwischen 1943 und 1945. Auch wurde 1947 in Frankreich die Commission nationale consultative des droits de l'homme gegründet. Diese gemeinsamen Eigenschaften – Komparatistik, Offenheit für die Sozialwissenschaften, Internationalisierung von Entwicklungen, fand ihren Ausdruck in einem internationalen wissenschaftlichen Dialog. Der globale Kontext der Nachkriegszeit, gekennzeichnet durch die Suche nach neuen Methoden der zwischenstaatlichen Regulierung, förderte diesen Prozess. Die Beteiligung der franz. Autoren an der internationalen Arbeit wissenschaftlicher Organisationen, wie der IIAS, bot ihnen einen konkreten Zugang zum Verständnis ausländischer Rechtssysteme. In diesem Sinne erhielten sie nützliche Perspektiven im Vergleich zur franz. Tradition, die in ihren Augen zu wenig mit dem Komparatismus zu tun hatte. Während es schwierig war, den Horizont des franz. Verwaltungsrechts zu überschreiten, vermittelten ihnen die internationalen wissenschaftlichen Plattformen ein konkretes Modell der Verwaltungswissenschaft aus Ländern, in denen diese Disziplin weniger eingeeengt war als in Frankreich, z.B. in den USA. Sie konnten damit auch das Ideal eines wissenschaftlichen und juristischen Internationalismus aufrecht erhalten, der die Fehler der Politik überwinden und höhere Rechtsprinzipien entwickeln kann. Das Motto der Société de Législation Comparée (Gesellschaft für Rechtsvergleichung) gibt diese Perspektive wieder: „Lex complex, universa curiositas, ius unum.“

Ziel der Verwaltungswissenschaft war es, zu einer besseren Kontrolle der Verwaltung beizutragen und ein Gegengewicht zu schaffen gegen die Macht der Nationalstaaten durch die Schaffung von Voraussetzungen für internationalen Dialog. Der persönliche Beitrag in den internationalen wissenschaftlichen Gesellschaften gibt die Übereinstimmung des politischen Projekts der Gründer, zu einer friedlichen Weltordnung beizutragen, und des wissenschaftlichen Projekts, das ihre Bestrebungen umsetzte, anschaulich wieder.

Das Verhältnis zwischen nationalem und internationalem Recht war zentral in der Arbeit dreier Autoren: Roland Drago (1923-2009), Georges Langrod (1903-1990) und René Cassin (1887-1976). Der letztere erinnerte angesichts des Aufstiegs des Dritten Reiches daran, dass mit dem Vertrag von Versailles das primäre Interesse der Autoren des Völkerbündpactes darauf gerichtet war, die Beilegung zwischenstaatlicher Streitigkeiten durch friedliche Mittel zu organisieren. Cassin richtete seine Aktivitäten auf die Bedingungen für eine Rückkehr zum Frieden und die Zukunft der zwischenstaatlichen Beziehungen. Drago sagte, dass es dank der Rechtsvergleichung möglich geworden sei, die Schranken zwischen gegensätzlichen politischen Systemen zu überwinden. Rechtsvergleichung stelle das beste Instrument dar, um Gesetzgebung, Rechtsprechung und Rechtsanwendung zu versöhnen, um ein Gemeinschaftsrecht entstehen zu lassen, das dazu beitragen könne, die Beziehungen zwischen Menschen zu entwickeln. Die Menschenrechte waren ein Eckstein ihrer Bemühungen. Da die Staaten sich als unfähig erwiesen hatten, die Achtung der grundlegenden Freiheiten zu garantieren, musste das Problem jetzt auf höherem Niveau angegangen werden, und zwar auf der Grundlage der Menschenrechtscharta, die vielfältige und wichtige Angelegenheiten, die bisher exklusiv nationalstaatlicher Rechtsprechung unterlegen hatten, rechtlich auf eine internationale Ebene hoben. Die Verkündung individueller Grundrechte musste unveräußerliche und universelle Prinzipien gegenüber staatlichen Interessen den Vorrang geben. Die Aufgabe des komparatistischen Ansatzes bei der Definition einer supranationalen Rechtsordnung bestand in der Harmonisierung nationaler Rechtsordnungen um diese höheren Prinzipien. Staaten mussten bestimmte Verpflichtungen erfüllen, die in multilateralen Übereinkommen festgelegt wurden. Der Zweck der Verwaltungswissenschaft und der Rechtsvergleichung bestand darin, Systeme einander anzunähern, weil die Rechtseinheit ein Kohäsionsfaktor zwischen den Staaten ist. Die Rechtsvergleichung steht deshalb im Dienst universeller Werte, denen sich die Staaten annähern müssen. Die Aufgabe der Komparatisten auf der internationalen Ebene bestand darin, diese Prinzipien zu fördern und für die verschiedenen Staaten den Weg zu bereiten für die entsprechenden Reformen. Die Suche nach sozialen Gemeinsamkeiten sollte letzten Endes zu einem sozialen Universalismus führen .... einer Übereinstimmung und gegenseitigem Verständnis der existierenden Systeme. Diese Erwägungen standen auch auf der Agenda der UNESCO:

Die Gründungsakte der UNESCO ... empfiehlt das gegenseitige Wissen und Verständnis zwischen den Nationen durch die Entwicklung des Studiums fremden Rechts auf globaler Ebene sowie durch den Gebrauch der komparativen Methode ... obwohl

Rechtsvergleichung im Universitätsstudium weiter vernachlässigt wird, scheint eine neue Ära heraufzudämmern.

In dem künftigen supranationalen System sollte die Verwaltung gegenüber der Politik Bedeutung gewinnen:

Dank diesem institutionalisierten Plan, die Länder einander näherzubringen...gewinnt man einen idealen Nährboden für ständige Vergleiche ... Dies scheint besonders bedeutsam für die Verwaltung, weil man angesichts des vielfältigen politischen Versagens internationaler Gremien den unbestreitbaren Erfolg dieser Gremien auf verschiedenen Verwaltungsebenen feststellen kann.

Die Verwaltungswissenschaft wurde auch für internationale technische Hilfe benutzt. Zum Beispiel experimentierte Langrod während einer Reformmission der OECD in Griechenland mit einigen von ihm entwickelten verwaltungswissenschaftlichen Instrumenten. Er beschrieb Griechenland als tief gefangen in jahrhundertelanger Routine und betonte, es sei kaum möglich, in einem Entwicklungsland die Zwischenstufen auszulassen und Maßnahmen anzuwenden, die anderswo Ergebnis einer langen Entwicklung gewesen seien. In diesem Fall macht die globale Systemkonvergenz eher den Eindruck eines Exports juristisch-administrativer Techniken in einer Perspektive des Developmentalismus. Die konkrete Umsetzung des universalistischen Anspruchs im Kontext asymmetrischen internationalen Austausches enthüllt damit die Widersprüche und Grenzen des Projekts.

Der Werdegang der Initiatoren der Verwaltungswissenschaft wirft ein Licht auf die Gründe der Schaffung dieser neuen Disziplin. Beeinflusst vom Krieg und angetrieben von einem universalistischen Projekt und einem rechtsvergleichenden juristischen Ethos, initiierten sie ein großes Vorhaben zur Reform der Verwaltungskontrolle. Einige von ihnen waren Mitglieder des Conseil d'État, daher lag die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns im Zentrum ihrer Tätigkeit auf nationaler Ebene. Auf internationaler Ebene lag ihr Fokus auf der Einrichtung eines übernationalen Systems und der Verbreitung grundlegender rechtlicher und administrativer Grundsätze. Die nationalen und internationalen Aspekte ihres Projekts bezweckten gleichermaßen die Beschränkung der Macht des Staates. In diesem Kontext wurde die Verwaltungswissenschaft gesehen als Mittel zum Studium der konkreten Realität des Staatshandelns in der Nachkriegszeit. Schließlich ermöglichte es die Verwaltungswissenschaft auch, mit der Kritik des Verwaltungsrechts umzugehen und die Verwaltungsstudien gegenüber aktuellen konkurrierenden Ansätzen unter Kontrolle zu behalten. Die erste Generation der gegen die Verwaltungswissenschaft gerichteten Autoren perpetuierte eine franz. Besonderheit: die

Tendenz der „Staatsbourgeoisie“ (die höheren Beamten), das Verwaltungsstudium zu monopolisieren.

Die Verwaltungswissenschaft öffnete sich für außerjuristische Überlegungen. Die Autoren begriffen ihre Suche nach neuen Sicherungen in Bezug auf die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns nicht als Angriff auf die Macht der Verwaltung. Im Gegenteil, strengere Kontrolle der Verwaltung legitimiert den Umfang ihrer Befugnisse in einer neuen Kombination von Legitimität durch Effektivität und Legitimität durch Legalität. Soziologie und politische Wissenschaft haben nach dem Krieg das Verwaltungsstudium übernommen und verdrängten die mehr juristischen Aspekte der Verwaltungswissenschaft. Dieser gelang es nicht, sich wie die politische Wissenschaft zu professionalisieren und zu spezialisieren, noch ausreichend viele Menschen für ihre Forschungen und Lehre zu interessieren. Darüber hinaus blieb die juristische Verwaltungswissenschaft weitgehend unter dem Einfluss des Verwaltungsrechts. Schließlich blieben Verwaltungsforschung und -lehre zwischen den Rechtsfakultäten aufgeteilt, nämlich zwischen der ENA und den Instituten für politische Studien.

Dennoch sollte jede vorschnelle Interpretation dieses wissenschaftlichen Projekts als Fehlschlag vermieden werden. Den Autoren der Verwaltungswissenschaft ist es zweifellos gelungen, die Aufmerksamkeit auf die Notwendigkeit eines nicht rein juristischen Zugangs zur Verwaltung zu lenken. Sie haben wichtige Institutionen geschaffen, die in der franz. Wissenschaftswelt überdauert haben, wie das Centre de Recherches Administratives (CRA) und das Centre d'études et de recherches sur l'administration publique (CERSA). Darüber hinaus verlieh ihre vergleichende Arbeit dem Verwaltungsrecht im Kontext der multilateralen Nachkriegsordnung einen neuen Schwung. Schließlich und endlich zeigt die fragmentierte Entwicklung dieser Wissenschaft die Schwierigkeiten, sie als eigenständige Disziplin zu konstituieren. Die französische Verwaltungswissenschaft bemühte sich, Organisationen zu finden, in denen sie sich verwirklichen konnte, und blieb oft eher ein Programm als eine wirkliche Wissenschaft. Das Projekt wies vor allem im Kalten Krieg und der Konfrontation der Blöcke Zweideutigkeiten auf, obwohl es im Kontext der unmittelbaren Nachkriegszeit verstanden werden sollte. Die Suche nach einer Konvergenz universeller administrativer Prinzipien war zuweilen eher ein Export administrativer Modelle als ein wirklicher transnationaler Dialog.

### *Schlussfolgerung*

Die Geschichte des Versuchs, eine neue wissenschaftliche Disziplin zu begründen, enthält einige Lektionen, die mit den Veränderungen der Verfassungsordnung in der Nachkriegszeit zusammenhängen.



Zunächst reflektiert sie die intensive Diskussion um die Verwaltung und ihre Rolle als Staatsgewalt und als Schlüsselinstrument zur Regelung der gesellschaftlichen Verhältnisse. Die Neubestimmung der Verwaltung in der unmittelbaren Nachkriegszeit ergibt sich zwangsläufig aus der Erfahrung des Totalitarismus. Der Zweite Weltkrieg zeigte dramatisch die Konsequenzen des Fehlens der Kontrolle der Exekutive. Die von französischen Juristen vorangetriebene vergleichende Verwaltungswissenschaft ist ebenso Teil eines mehr allgemeinen Kontextes mit dem Ziel, die Macht des Staates zu begrenzen und eine supranationale Rechtsgemeinschaft zu begründen.

Zweitens zeigt die Geschichte der franz. Verwaltungswissenschaft die Bedeutung des internationalen Austausches für die wissenschaftliche Innovation. Nach dem Krieg wurde der internationale wissenschaftliche Dialog mit der Reaktivierung solcher Plattformen wie dem IIAS und der SLC wieder aufgenommen. Die franz. Verwaltungswissenschaft wurde in diesem Kontext der Internationalisierung, der der Verbreiterung der Perspektive auf die Verwaltung jenseits eines juristischen Ansatzes günstig war, begründet. Darin kommt der Wandel von den Regierungswissenschaften des 19. Jh. als Wissenschaft im Dienst schnell expandierender Nationalstaaten zu Wissenschaften zum Ausdruck, die in ein komplexes Netz transnationaler und asymmetrischer Beziehungen eingebettet sind. Initiativen mit dem Ziel, einen Dialog zwischen Staaten wieder in Gang zu bringen, besaßen eine starke Affinität mit dem Projekt der vergleichenden

Verwaltungswissenschaft und ihrer Lehre von der Konvergenz von Verwaltungssystemen. Drittens zeigt die Geschichte der Verwaltungswissenschaft die Stärke der nationalen Traditionen gegenüber Versuchen wissenschaftlicher Innovation. Im Falle Frankreichs war die Verwaltungswissenschaft eingezwängt zwischen einem prioritär auf das Verwaltungsgerichtsverfahren und den nationalen Rahmen gerichteten Verwaltungsrecht einerseits und sich entwickelnden sozialen und politischen Wissenschaften auf der anderen Seite. Einige Juristen glaubten, die Verwaltungswissenschaft diskreditiere die franz. Tradition, weil doch das Verwaltungsgerichtsverfahren die Demokratie abbilde. Vergleichbar begriffen Vertreter der Sozial- und der politischen Wissenschaften die Verwaltungswissenschaft als Rechtsdisziplin, die erkenntnistheoretisch dem Recht zuzuordnen sei. Diese Reaktionen zeigen sowohl die Originalität wie die Grenzen des wissenschaftlichen Projekts.

Die franz. Verwaltungswissenschaft kämpfte um Anerkennung und um Begründung eines eigenen Studienfachs. Sie blieb zersplittert zwischen verschiedenen Organisationen, Rechtsfakultäten, dem Conseil d'État, u.a., und verließ sich mehr auf Einzelpersonen als auf Organisationen. Die Verbindung zwischen einem intellektuellen Raum und dem

entsprechenden sozio-professionellen und institutionellen Raum – Zeichen der Etablierung einer Fachdisziplin – konnte nicht erreicht werden. Über das franz. Beispiel hinaus, können einige allgemeine Lehren daraus festgehalten werden. Die Geschichte der franz. Verwaltungswissenschaft zeigt, dass Verwaltungsstudien, oft aus der Sicht nationaler Traditionen betrachtet, auch von internationalem Austausch beeinflusst werden, so dass administratives Wissen auch in diesem neuen Licht gesehen werden kann. Die franz. Verwaltungswissenschaft war wegen der Besonderheiten des nationalen Kontextes stark juristisch geprägt. Ihre Geschichte war jedoch in dieser Ära im allgemeineren Sinn charakterisiert durch die Suche nach einer neuen Verfassungsordnung, die in verschiedenen Ländern verschiedene Formen annahm. Obwohl die Institutionalisierung der Verwaltungswissenschaft in Frankreich fehlschlug, gelang es ihren Vertretern dennoch, das Augenmerk auf die Notwendigkeit zu richten, das konkrete Funktionieren der Verwaltung zu verstehen, um die Macht des Staates besser beschränken zu können.

\*

\*

\*