
ALMANYA'DA KENTLEŞME POLİTİKALARI: TARİHSEL SÜREÇ ve GÜNCEL POLİTİKALAR*



*Kemal ÖZDEN***

ÖZET

Almanya'nın kentleşme politikaları Almanya'nın bir "sosyal devlet" olma özelliğini birebir yansıtmakta ve "sosyal kentleşme" politikasının uygulanmasına sahne olmaktadır. Bu sosyal kentleşme anlayışı ile Almanya'da merkezî ve yerel yönetimler kent yaşantısında hukukî ve sosyal alanda yurttaşların hayatını kolaylaştıracak birçok önlemi almış durumdadır. Nüfusu 200 bin civarındaki orta ölçekli kentler ile nüfusu bir milyonun üzerindeki büyük ölçekli kentlerin yönetiminde bu konuda ciddi farklar olmadığı görülmektedir. Bu makalede Almanya'nın kentleşme politikaları çalışılmaktadır. Önce Almanya'da kentleşme politikalarını etkileyen faktörler, kentsel politikaların tarihsel seyri ele alınacak, daha sonra ulaşım ve altyapı, konut politikaları ve sosyal belediyeçilik gibi temel bazı konular incelenecektir.

Anahtar Kelimeler: Kentleşme, Kentleşme Politikası, Almanya'da Kentleşme, AB Fonları, Konutlaşma, Sosyal Devlet

* Katkılarından dolayı Fatih Üniversitesi Ar-Ge Projeleri Yönetim Ofisine teşekkürü borç bilirim.

** Yard. Doç. Dr., Fatih Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü. kemalozden@fatih.edu.tr

GİRİŞ

Yirminci yüzyıla damgasını vurmuş olan kentleşme olanca hızıyla, özellikle gelişmekte olan ülkelerde, devam etmektedir. Merkezî ve yerel yönetim birimlerinin bilinçsiz politikaları veya populist ve partizan yaklaşımları yolsuzlukla da birleşince ortaya yaşanılması imkânsızlaşan kentsel mekânlar çıkarıvermektedir. Ayrıca, finansal kaynakların yetersizliği kentleşme sorunlarının içinden çıkılması güç bir hale gelmesine neden olmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde “çarpık kentleşme, aşırı kentleşme, gecekondulaşma” şeklinde yaşanan bu süreç maalesef bu ülkelerin kaderi olarak algılanmaktadır.

Türkiye’de yirminci yüzyılın ikinci yarısından itibaren görülmeye başlayan çarpık kentleşme Türkiye’nin neredeyse bütün büyük şehirlerde kendisini göstermektedir. Oysa bu dönem itibarıyla büyük bir dünya savaşından çıkmış Avrupa ülkelerinin çoğunda, özellikle Almanya’da, ağır savaş sonrası döneme rağmen, geçmişten gelen planlı kentleşme politikaları devam etmiştir.

Almanya’nın kentleşme politikaları Almanya’nın bir "sosyal devlet" olma özelliğini birebir yansıtmakta ve “sosyal kentleşme” politikasının uygulanmasına sahne olmaktadır. Bu sosyal kentleşme anlayışı ile Almanya’da merkezî ve yerel yönetimler kent yaşantısında hukukî ve sosyal alanda yurttaşların hayatını kolaylaştıracak birçok önlemi almış durumdadır. Nüfusu 200 bin civarındaki orta ölçekli kentler ile nüfusu bir milyonun üzerindeki büyük ölçekli kentlerin yönetiminde bu konuda ciddi farklar olmadığı görülmektedir.

Almanya’nın 82,300,000’lük nüfusunun % 78’i, yaklaşık 64 milyon, batıdaki eyaletlerde yaşamaktadır. Bu nüfusun % 50’si yoğun kentsel bölgelerde yaşamaktadır. Doğu eyaletlerinin nüfusu ise 18 milyon civarındadır ve bu nüfusun % 30 yoğun kentsel bölgelerde yaşamaktadır. İki Almanya’nın birleşmesi esnasında, 1989-91 döneminde, Batıda bir nüfus artışı söz konusuysen doğuda nüfus azalması görülmüştür. Batıdaki nüfus artışının sebebi hem doğum oranındaki artışa hem de göçlere bağlıdır. Bu göçlerin birazı iç göç (eski Doğu Almanya’dan) birazı da dış göç (diğer ülkelerdeki, özellikle Doğu Bloku’ndaki Alman kökenli insanların göçü) şeklinde ol-

muştur. Eski Doğu Almanya eyaletlerindeki nüfus azalması da doğum oranlarındaki azalma ve dışarıya göçten kaynaklanmaktadır. Doğu Almanya eyaletleri arasında, bu dönemde, dışarıdan göç alan tek bölge Berlin'dir.¹

I. KENTLEŞME POLİTİKALARINI ETKİLEYEN FAKTÖRLER

Klaus Kunzmann, Almanya'nın kentleşme politikalarını incelemeye başlamadan önce bilinmesi gereken dört ipucunun olduğunu söylemektedir. Bunlardan birincisi, iki Almanya'nın birleşmesinden beri 15 yıl (2004 yılı itibarıyla) geçmiş olmasına rağmen Almanya'nın hala bölünmüş olduğunu bilmek gerektiğidir. Vaat edilen bütün politik sözlere ve aktarılan finansal kaynaklara rağmen Doğu ve Batı Almanya kentlerinin sorunları birbirinden çok farklıdır. Batıdaki kentler ekonomik ve demografik açıdan büyümelelerine rağmen Doğu'daki kentlerde bir nüfus azalması devam etmektedir. İkinci ipucu; federal politikaların, sanayiinin yavaşlaması ve hükümetin bazı finansal uygulamaları sonucunda Alman kentlerinin bütçeleri gün geçtikçe küçülmektedir. Bundan dolayı, Alman kentleri fizikî, sosyal ve kültürel altyapı hizmetlerini yerine getirmekte zorlanmaya başlamışlardır. Üçüncüsü refah devleti anlayışındaki değişikliklerdir. Önceden beri süregelen konut, eğitim ve hareketlilik desteklerinin devam edip etmeyeceği tartışılmaya başlamıştır. Göç politikaları, yüksek işsizlik oranı ve asgari ücret tartışmaları bu sorunla ilgili diğer konular arasındadır. Dördüncü ipucu; diğer Avrupa ülkelerinin (İngiltere, İtalya, Fransa) zıddına olarak kentleşme politikalarının ulusal seviyede ele alınması oldukça zayıf bir durumdadır. Anayasal olarak federal yönetimin eyaletler (Länder) üzerinde güçlü bir yaptırımı yoktur. Üstelik söz konusu yerel yönetimler olduğunda bu yaptırımlar daha da zorlaşmaktadır.² Çünkü Alman yasalarına göre belediyeler eyaletlerin bir parçasıdır ve Federasyonun belediyeler üzerinde söz hakkı yoktur.³

¹ OECD, *Urban Policy in Germany*, OECD Publishing, 2009, s. 16.

² Kunzmann, Klaus R., *Urban Germany: The Future Will Be Different*, National Policy Responses to Urban Challenges in Europe, (Ed: Leo von den Berg), Ashgate Publishing, Abingdon, 2007, s. 169-170.

³ Wallman, Hellmut, *The two Waves of Territorial Reform of Local Government in Germany*, Redrawing Local Government Boundaries, (Ed: John Meligrana), UBC Press, Vancouver, 2004, s. 107.

Almanya’da kentleşme politikaları gözönüne alındığında, sosyal yaşam alanlarına çok önem verildiği, kent hayatını belirleyici önemli faktörler arasında kültür ve sanatın ön planda olduğu görülmektedir. Bu anlayış Almanya’da her zaman hissedilmiştir. Modern ve metropol kentlerin özelliklerini yansıtan Almanya’nın büyük kentleri 1920’lerde sivil başarının, yenilikçi yönetim anlayışının, kentsel planlamanın, sanatsal anlayışın çarpıcı bir sembolü olarak görülmekteydi.⁴ Kent merkezleri birçok liberal ekonomide olduğu gibi bir alışveriş ve ticaret merkezî şeklinde planlanmamış, kentin kendine özgün tarihine ve doğasına uygun olarak kültürel ve sosyal özellikleri de göz önüne alınarak bir “kültür kenti”, bir “üniversite kenti”, bir “fuvar kenti” anlayışı ortaya çıkmıştır.

Her kentin kendine özgü karakteri ile ortaya çıkması Almanya içinde bir “tek büyük kent” oluşumunu engellemiş birden çok kent merkez olma özelliğini korumuştur. Böylece Almanya’da Londra, Paris veya İstanbul gibi bir megapol ortaya çıkmamıştır. Berlin 3,5 milyon, Hamburg 1,6 milyon, Münih 1,2 milyon ve Köln 1 milyonluk mütevazî nüfuslarıyla 83 milyonluk Almanya’da aşırı ve çarpık kentleşme olmadığını en güzel örnekleridir.

Nüfusun orantılı dağılımının yanında, fonksiyonel olarak da Alman kentleri arasında bir iş bölümü görülmektedir. Başkent Berlin bir kültür, sanat ve medya kenti; Hamburg medya, yüksek teknoloji, havacılık ve liman kenti; Bremen bir liman kenti; Frankfurt, Düsseldorf ile birlikte bir finans kenti, fuvar kenti. Stuttgart ve Münih elektronik ve araba başta olmak üzere birer endüstri merkezî; Leipzig bir uluslararası ticaret merkezî konumundadır.⁵ Münster (Vestfalya) ve Marburg birer öğrenci kenti (Universitätsstadt) olarak anılmaktadır. Kentler arasındaki bu fonksiyonel iş bölümü ile birlikte, yerel yönetimlerin özel sektör ile ortak hareket etmesi Almanya’da kentlerin *polycentric* (çok merkezli) yapısını etkilemiştir. Örneğin, Hamburg’un yöneticileri toplanıp kenti en iyi şekilde nasıl yönetebileceklerini düşünmüş; mevcut limanların zenginliğiyle yetinmektense bir medya endüstrisi kurmaya karar vermişlerdir. Bunun için kentte kamu-özel ortaklığına dayanan dev bir işbirliğine gidilmiştir. Bunun için, 80 bin kişilik ticaret odası gerekli hukukî düzenlemeleri bir anda geçirmiştir. Benzeri bir durum Frankfurt’ta görülmüş; diğer sermaye kentlerini

⁴ Bingham, John, *The Urban Republic*, Short Oxford History of Germany, Weimar Germany (Ed: Anthony McElligott), Oxford University Press, New York, 2009, s. 127.

⁵ OECD, a.g.e., s. 21.

yakalamak isteyen kent yöneticileri kamu ve özel sektörü bir araya getirerek yatırım atağı başlatmıştır. Berlin ve Branderburg kentlerinde ise, farklı eyaletlerde olmalarına rağmen, özel sektörün başat rol oynaması temin edilerek iki eyalet arasında yeni bir hava limanı yapılması sağlanmıştır.⁶ Ekonomik ve politik şartların zorlamasıyla ortaya çıkan bu iş bölümü ve kamu-özel ortaklıkları Almanya kentleşmesinin son derece planlı bir şekilde geliştiğini göstermektedir.

II. TARİHSEL SÜREÇ

Almanya'nın polycentric kentsel yapısını etkileyen faktörlerin en önemlileri tarihsel süreç içerisinde aranmalıdır. Ortaçağda Elbe Nehrinin batısında yer alan Alman topraklarında bir çok düşüşlük, prenslik, kilise yönetimleri, bağımsız krallıklar bulunmaktaydı. Bu siyasal otoriteler birbirleriyle sürekli ekonomik ve politik çatışmalar içerisindeydi. Özellikle büyük kent merkezleri bu çatışmaların önemli bir merkezî durumundaydı. 16., 17. ve 18. yüzyıllarda kentlerin bu önemi artarak devam etti. Bu dönemde, büyük kent merkezleri ekonomik ve politik üstünlüğü kazanmak ve olası bir *de facto* ulus devletin önüne geçmek için mücadele etmişlerdi. Bazı istisnalarla birlikte, endüstri devrimi döneminde de bu kent merkezleri nüfus ve fonksiyon açısından gittikçe gelişmeye başlamış ve *take-off* (kalkış) döneminde, 19. yüzyılın son 30 yılında en hızlı gelişme ivmesini kazanmışlardı.⁷

Alman kentleri, diğer Avrupa ülkelerinden farklı olarak, daha kontrollü ve düzenli bir şekilde büyümüşlerdir. Örneğin, 1871'de Fransa'dan ilhak edilerek Alman İmparatorluğuna dahil edilen Strazburg ile o dönemdeki Lille (Fransa) arasında bir mukayese yapılmaktadır. Benzer özellikleri taşıyan her iki kentte farklı sanayileşme trendleri görülmüştür. Almanya, Strazburg'un sanayileşmesini frenleyerek yavaş bir şekilde sanayileşmesini sağlamış ve kentin büyümesini kontrol altına almış, çarpık kentleşmeyi engellemiştir. Oysa, Fransız yönetimindeki Lille hızlı bir şekilde sanayileşerek kontrol edilmesi güç bir konuma gelmiştir.⁸

⁶ John, Peter, *Local Governance in Western Europe*, SAGE Publications, Londra, 2001, s. 55.

⁷ Wild, Trevor, *Introduction: The Patterning of Cities and Rural Areas in West Germany*, *Urban and Rural Change in West Germany*, (Ed: Trevor Wild), BARNES & NOBLE Books, New Jersey, 1983, s. 6.

⁸ Hohenberg, Paul M. Ve Lynn Hollen Lees, *The Making of Urban Europe: 1000-1994*, Harvard University Press, Cambridge, 1996, s. 325.

Kent planlamasıyla ilgili reform çalışmaları Birinci Dünya Savaşı hemen sonrasında başlamıştır. Weimar Dönemi olarak adlandırılan bu dönemin başlangıcında, 1920'ler itibarıyla bir dizi reform çalışmaları hazırlanmıştır. Bu dönemdeki yoğun bürokratik engeller, Almanya'nın federal yapısıyla birleşince basit bir icraat bile gerçekleştirmek son derece zor koşullar altında mümkün oluyordu. Saxon bölgesindeki bir parlamenterin ifadesiyle; "Merseburg'tan Leipzig'e kadar 30 km uzunluğunda bir demiryolu yapabilmek için o kadar çok bürokratik işlem gerekiyordu ki (merkezî hükümet, iki eyalet hükümeti, bölge, ilçe ve belediye bürokratları dâhil) Berlin'den Sibirya'ya gitmek daha kolaydı". Bu şartlar altında 1920'lerin sonuna doğru reform, proje, taslak ve benzeri çalışmalar sürekli gündeme gelmeye başlamıştı. Merkezî hükümet, kentleri demode olmuş sorumluluklardan kurtarmaya çalışıyordu. Yerel yönetimler üzerinde yetkili yönetsel birim her ne kadar eyaletler ise de merkezî hükümet yerel yönetimleri üzerinde bazı politikalar ile kontrol altına almaya çalışmaktaydı. Bu dönemde malî konular, sosyal refah politikaları ve yerel vergilerin yeniden düzenlenmesi gibi alanlarda merkezî hükümet bir dizi yaptırımlar uygulamaya çalışmıştı.⁹

Almanya'da yerel yönetimler-özel sektör işbirliğinin yanında yerel yönetim birimlerinin, kent yönetimlerinin çok daha önceleri, Weimar Döneminde kendi aralarında bir işbirliği içine girdikleri, birlikte ortak politikalar ürettikleri görülmektedir. 1920'lerin son döneminde bir araya gelen büyük kentlerin belediyeleri Alman Kent Kongresi'ni (Deutsche Städtetag) hayata geçirerek metropolitan kentlerin modern bir yönetim yapısına kavuşması için çalışmışlardır. Kongrede en etkin kent Berlin olmak üzere toplam 300 kent ve 900'ün üzerinde kasaba üye olarak bulunuyordu. Bu oluşumun Berlin'de "Kent Evi" adı altında bir merkezî açıldı ve her üç yılda bir, farklı kentlerde, 1000'in üzerinde delege bir araya gelerek bu işbirliğini devam ettirdiler. Böylece, kentlerde belediye faaliyetleri her alanda bir artış göstermeye başladı. Kentlerin temel sorunları, yenilik ihtiyacı, malî kaynakların yetersizliği gibi konular sık sık dile getirilerek bir kamuoyu oluşturuldu ve hükümet etki altında bırakılmaya çalışıldı.¹⁰ Tarihsel süreç içerisindeki bütün bu gelişmeler, savaş sonrasında bile kent otoritelerinin durmak bilmeden çalıştıklarını, daha etkin olmak için yeni politikalar ürettiklerini göstermektedir.

⁹ Bingham, a.g.e., s. 132,132.

¹⁰ Bingham, a.g.e., s. 133.

Kentler ve yerel yönetimlerle ilgili yeni bir reform atağı 1960'ların son döneminde ortaya çıkmıştır. Bu reform dönemini hazırlayan sebeplerden bir tanesi iskan yapısındaki büyük değişiktir. Savaş sonrasındaki hızlı ekonomik kalkınma ve doğu eyaletlerinden göç eden 10 milyonun üzerindeki Alman vatandaşı ülke nüfusunu % 25 oranında arttırmış ve hızlı bir kentleşme döneminin başlamasına sebep olmuştur. Kentlerin eski sınırlarının dışında kurulan endüstriyel alanlar ve banliyöleşme ile kent merkezleri fonksiyonelliğini yitirme tehlikesiyle baş başa kalmıştır. Kırsal alanda da tarımsal faaliyetler azalmış, nüfus düşmüştür. Bundan dolayı konut politikasında değişikliklere gidilmiş, bölgesel planlamalar yapılması gerektiği tartışmaları gündeme gelmiştir. Bunun için genel bir yönetsel reforma gidilmesi kamu otoriteleri ve uzmanlar arasında görüşülmeye başlamıştır. 1960'ların son döneminde Sosyal Demokratların iktidara gelmesiyle birlikte, diğer batı Avrupa devletlerinde de gündeme gelen, refah devleti anlayışı tekrar canlanmış ve büyümüştür. Reformun bir aşaması da desentralizasyon düşüncesidir. Federal hükümet desentralizasyona hız vererek, eyaletlerin bazı yetkilerinin yerel yönetimlere devredilmesini istemiştir.¹¹

Her eyalet kendi özgün ekonomik, siyasal ve sosyal yapısına uygun olarak kendi kentsel politikalarını geliştirmektedir. Bu yüzden, eyaletler arasında bazı farklı uygulamalar bulunmaktadır. Kunzmann, Kuzey Ren-Vestfalya eyaletinin üç ilginç politikasından bahsetmektedir. 18 milyonluk nüfusuyla ülkenin en kalabalık ve yoğun eyaleti olan bu bölgede eyalet yönetimi, uluslararası standartlara göre hala düşük olan ev sahipliği oranını yükseltmek için ev sahibi olmayı kolaylaştırıcı bazı teşvikler sunmaktadır. Konut yardımı olarak verilen bu teşvikle düşük ve orta gelirli sınıfın ev sahibi olması kolaylaştırılmaktadır. Bu teşvikler sonucunda banliyöleşmenin artması ve şehir merkezindeki yoğunluğun azalması beklenmektedir. İkinci politika ise vatandaşlara evleri ile işyerleri arasındaki mesafeye oranla "uzaklık teşviki" verilmesidir. Böylece evi ile işyeri arasında uzak mesafe olanlara daha fazla teşvik verilecek, gelir vergisinden düşülecek bu teşvikle kent sakinleri kent merkezinde oturmak zorunda kalmayacaklar, kendi otomobillerini kullanarak banliyölerde ev sahibi olmanın dezavantajından kurtulmuş olacaklardır. "Endüstri vergisi" olarak alınan vergi de bu eyaletteki üçüncü bir politika örneğidir. Hem imalat

¹¹ Wallman, a.g.e., s. 110-112.

hem de, 2004'ten itibaren, hizmet sektöründen alınan bu verginin oranını kent otoriteleri kendileri belirlemektedir. Küçük ve orta ölçekli şirketler bu vergiyi ödemekte, ancak BMW gibi büyük şirketler bir yolunu bularak bu vergiden kaçınmaktadırlar.¹² Bu vergi ile yerel yönetimler sanayinin bölgeye yansıttığı negatif dışsallığı telafi etmeye çalışmaktadırlar.

III. AB POLİTİKALARININ ALMAN KENTLERİNE ETKİSİ

AB eğitim, sağlık, malî politikalar, çevre, tarım ve benzeri birçok alanda olduğu gibi kentler üzerinde de bazı uygulamalar getirmektedir. Üye ve aday ülkelerin bu politikaları benimseyerek uygulamaları sonucunda kentsel alanların temel standartlara ulaşması ve kentlerin yaşanabilirlik seviyelerini artırılması hedeflenmektedir.

AB'nin birçok birimi kentleri ilgilendiren kararlar almakta ve uygulamalar yapmaktadır. Fakat kentler üzerinde doğrudan etkili olan kurum AB Komisyonunun Bölgesel Politikalar Genel Müdürlüğüdür (Directorate General of Regional Policy). Bu kurumun çalışmaları göz önüne alınarak AB'nin kent politikaları beş aşama altında incelenebilir. Birinci Aşama 1975-1988 dönemini kapsar. 1975'te Avrupa Bölgesel Gelişme Fonu (ERDF) kurularak Avrupa'nın az gelişmiş bölgelerine yatırım yapılarak bu bölgelerin kalkınması hedeflenmiştir. Başlangıçta AB bütçesinin % 5'ini alan bu fonun bütçesi ilerleyen yıllarda artarak devam etmiştir. İkinci Aşama 1989-1993 dönemidir. Bu dönemde, AB bölgesel kalkınma açısından kentlerin önemini daha yakından fark etmiştir. Avrupa'nın ekonomik entegrasyonunda kentlere önemli roller düştüğü anlaşılmıştır. Oluşturulan farklı fonlar kentlerin kalkınmasına aktarılmıştır. Üçüncü dönem 1994-1999 yılları arasındır. Bu dönemde Avrupa Komisyonu Yapısal Fonu (Structural Funds) faaliyete geçirerek bölgesel kalkınma için bütçesinin neredeyse üçte birini (177 milyon ECU, 1999 rakamlarıyla) ayırmıştır. Bu dönemde Avrupa'nın en zayıf kentlerinin bir envanteri yapılmış ve yatırımlar öncelikli olarak bu bölgelere yönlendirilmiştir. Dördüncü Aşama 2000-2006 yılları arasını kapsar. Bu dönemde Yapısal Fonun yanında bir de Dayanışma Fonu (Coesion Fund) kurulmuş, her iki fona da 213 milyon € aktarılmıştır. İtalya'nın Mezzogiorna bölgesi, Almanya'nın yeni eyaletleri gibi halen kalkınma sorunu yaşayan bölgelere yatırımlar planlanmıştır. Beşinci Aşama 2007-2013 yılları arası dönemdir. Bu dönemde de AB URBAN

¹² Kunzmann, a.g.e., s. 187.

Initiative programını güçlendirmeyi hedeflemiştir.¹³ Almanya AB'nin bu politikalarından yeterince yararlanabilmektedir. Özellikle, 1990'dan sonraki yardımları daha çok doğudaki eyaletlere yönlendirerek buraların bir an önce Batı ile bütünleşmesi hedeflemektedir.

Almanya 1984 ve 1988'de aldığı fonlarla yerel yönetimler üzerindeki yetkiyi merkezden daha uzaklaştırıp eyaletlere kaydırmaya çalışmıştır. Her ne kadar AB fonlarının alımı ve kullanımı merkezî hükümet tarafından yapılıyor olsa da bu fonların kullanımında yerel birimlere, eyaletlere ve kentlere de söz hakkı verilmektedir. AB politikaları bütün eyaletlere adil bir şekilde dağıtılmaya çalışılsa bile bazı eyaletler bu fonları daha etkin bir şekilde kullanmışlardır. Örneğin Kuzey Ren-Vestfalya eyaleti AB fonlarını kullanmada öne çıkan eyaletlerden birisidir.¹⁴

Alman belediyeleri AB politikalarından değişik şekillerde yararlanmaktadır. Doğu Almanya'daki bütün beş eyaletin Objective 1 bölgesi olarak ayrılması ile bu eyaletlerdeki kentler AB programlarından önemli miktarlarda finansal destek almaya başlamıştır. Ruhr ve Saar bölgelerindeki kentler ise daha çok Objective 2 fonlarından yararlanmaktadır. Bu fonlar sayesinde bölgedeki kentler endüstriyel alanların yeniden yapılmasını sağlamışlardır. 1994-1999 döneminde bir çok Alman kenti AB'nin ERDF (European Regional Development Fund) ve ESF (European Social Fund) Fonlarından yararlanmıştır. Dokuz doğu Almanya'da olmak üzere toplam on iki kent 110 milyon €'luk bir fonu kullanmıştır. Bu fonlar yatırımcılık ruhunun geliştirilmesi, istihdam oluşturulması, kamusal alanın dizaynı, kültürel ve sosyal faaliyetlerin geliştirilmesi, sosyal dayanışma, farklı etnik kimliklerin iletişimi gibi alanlarda kullanılmıştır.¹⁵ Bu fonlar kentlerin fonksiyonelliğini son derece geliştirmiş, sosyal devlet anlayışını desteklemiş, kentlerin ekonomik ve kültürel politikalarını canlandırmıştır.

IV. KONUT POLİTİKALARI

Almanya kentlerinde ortak yaşam alanlarının ciddi bir şekilde planlandığı ve kent sakinlerinin ev dışında geçirebilecekleri mekanların çok önemsendiği fark edilmektedir. Çocuk oyun parklarından diğer yeşil alanlara kadar, özel bisiklet yollarından tren istasyonuna kadar, sağlık imkanlarından özürlü do-

¹³ van den Berg, Leo, Erik Braun ve Jan der Meer, *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe*, Ashgate Publishing, Oxon, 2007, s. 39-41.

¹⁴ John, a.g.e., s. 82-83.

¹⁵ Kunzmann, a.g.e., s. 188.

laşımına kadar çok temel alanlarda yerel yönetimler vatandaşların hemen hemen bütün ihtiyaçlarına uygun çözümler üretmiş durumdadır.

Alman kentleri yaşanabilirlik açısından Avrupa'nın önde gelen kentleri arasındadır. Bu konuyu açıklayan çarpıcı bir örnek "gürültü kirliliği" ile ilgilidir. BM tarafından Avrupa'da dokuz ülkede yapılan LARES (Large Analysis and Rerview of European Housing and Health Status) araştırmasına göre; uykusunda gürültüden rahatsız olan insanlar en az Almanya'da bulunmaktadır. Diğer sekiz ülke insanların göz ardı edilemeyecek bir kısmı gürültü kirliliğinden yakınmaktadırlar. Bu araştırmaya göre; gürültüden dolayı uyuma zorluğu çeken insanların oranı Vilnius'ta (Litvanya) % 29, Budapeşte'de (Macaristan) % 30,5, Cenevre (İsviçre) ve Angers'de (Fransa) % 23 iken bu oran Bonn'da % 15'tir.¹⁶

Almanya için vatandaşların yaşanabilir bir konutta oturması çok önemli bir konudur. Bu konu Weimar Anayasası'nda bir yer almaktadır. Bu Anayasanın 155. maddesi "Bütün Almanların sağlıklı bir konutta yaşamaları"nı öngörmektedir.¹⁷

Almanya, konut sayısını arttırmak için ciddi bir şekilde çalışmıştır. Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra 1920'lerde 2,5 milyon konut inşa edilmiştir. 1930'da yaklaşık olarak her yedi konuttan biri yeni inşa edilmişti.¹⁸ İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra bir konut atağı başlatılmış, Batı Almanya'da 1948'de 300 bin, 1952'de 460 bin, 1955'te 568 bin konut tamamlanmıştır. 1955'ten sonra 1980'lere kadar 17 milyon konut inşa edilmiştir. Batı Almanya'daki konutların 2/3'ü savaş sonrası dönemde inşa edilmiştir. 1949-1972 arasında Batı Almanya'da her bin kişi için tamamlanan konut sayısı 198'dir. Bu rakam, aynı dönem için İngiltere'de 129, Fransa'da 135 ve ABD'de 157'dir.¹⁹ Bütün bu hızlı konut inşasına rağmen Almanya'da vatandaşların konut sahibi olma oranları batı Avrupa ülkelerine göre düşük seviyededir. 1993 rakamlarıyla, vatandaşların konut sahibi olma oranları

¹⁶ LARES (Large Analyses and Rerview of European Housing and Health Status), World Health Organization Report, 2007, s. 25.

¹⁷ von Saldern, Adelheid, *Housing and Reform*, Short Oxford History of Germany, Weimar Germany (Ed: Anthony McElligott), Oxford University Press, New York, 2009, s. 208.

¹⁸ von Saldern, a.g.e., s. 208.

¹⁹ Hajdu, Joe, *Postwar Development and Planning Of West German Cities*, Urban and Rural Change in West Germany, (Ed: Trevor Wild), BARNES & NOBLE Books, New Jersey, 1983, s. 6.

Almanya'da % 39, İngiltere'de % 67, İspanya'da % 83, Belçika'da % 62, Fransa'da % 54'tür.²⁰

V. ALTYAPI HİZMETLERİ VE ULAŞIM

Batı Almanya her ne kadar Doğu Bloku ülkelerinden ayrı olsa da bazı açılardan bu ülkeleri yansıtan bir yapılanma içerisindedir. Bu açıdan Doğu ve Batı Almanya'nın birleşmesi her iki taraf için de, bir açıdan, çok temel değişikliklere sebep olmamıştır. Merkezî ısıtma ve sıcak su sistemi, merkezî alışveriş alanları, kültür ve sosyal hayatın şehir yaşantısında ticaret ve politik kaygılardan daha öncelikli ele alınması gibi konular Alman kentleşme politikalarının sosyalist ülkelerdeki kentleşme politikalarına kentlerine benzeyen yönleri arasındadır.

Ulaşım konusunda Almanya'nın seviyesi oldukça yüksektir. Ülkenin her bir noktasına ulaşan, demiryolu, düzenli ve hızlı seferleriyle yurtiçi ve yurt dışı seferlerle yurttaşların ulaşım sorununa mükemmel yakın bir çözüm üretmiştir. Demiryolu ve tren kavramları yaşamın bir parçası olmuş, şehir merkezî tren ana istasyonu ile özdeşleşmiştir.

Kent içi ulaşımda hem ucuz hem de çevre dostu olduğu için bisiklet kullanımı özendirilmiştir. Bisiklet kullanımını kolaylaştırıcı tedbirler alınarak özel bisiklet yolları ve parkları düzenlenmiştir. Bu düzenlemelerle kent merkezlerinde özel otomobil kullanımı azalmıştır. Örneğin, Freiburg kentinde otomobil kullanımı 1976'da % 60'lık bir oranla Batı Almanya ortalamasının üzerindeydi. Kent yönetiminin almış olduğu önlemlerle alternatif ulaşım araçları teşvik edildi ve otomobil kullanım oranı 1991'de Batı Almanya ortalamasının altına düşerek % 47'ye geriledi.²¹

Ülke genelinde eyaletler "merkezî yerler"i planlayıcısı durumundadırlar. Merkezî yerler üç ana grupta toplanmıştır. Birinci Seviyede Merkezî Yerler, Orta Seviyede Merkezî Yerler ve Alt Seviyede Merkezî Yerler.

Birinci Seviyede Merkezî Yerler, nüfusa göre üç alt kategoriye ayrılmıştır. En yüksek seviyede merkezî yer olarak nüfusu 1 milyonun üzerindeki dört kent bulunmaktadır: Berlin, Hamburg, Münih ve Köln. İkinci seviyedeki merkezî yerler, nüfusu 500,000-650,000 arasındaki kentlerden

²⁰ OECD, *Strategies for Housing and Social Integration in Cities*, OECD Publishing, 1996, s. 159.

²¹ HABITAT, *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements 1996*, Oxford University Press, Oxford, 1996, s. 319.

oluşmaktadır: Frankfurt, Essen, Dortmund, Stuttgart, Düsseldorf, Bremen, Duisburg, Hannover, Nuremberg, Leipzig ve Dresden. Üçüncü seviyedeki merkezî yerler ise nüfusu daha düşük kent merkezleridir ki bu gruba 100,000-500,000 nüfuslu kentler dahildir. Bunların sayısı ise 83'tür. Bütün bu üç gruptaki merkezlerin tamamı bir şekilde politik, ticari, kültürel ve endüstriyel cazibe merkezleridir. Almanya nüfusunun 2/3'ü bu merkezlerden birisine 30 dakikada ulaşabilecek konumdadır.²²

Orta Seviyede Merkezî Yerler 20,000-100,000 nüfus aralığındaki kent merkezleridir. Bu merkezler kısa ve orta dönemde o bölgelerin bir istihdam alanı ve tüketici mallarının erişim noktası konumundadırlar. Alt Seviyede Merkezî Yerlerin nüfusu 20,000'in altındadır ve buralar sadece yerel nüfusun temel gereksinimlerini karşılayan merkezlerdir.²³

VI. SOSYAL BELEDİYECİLİK

19.yüzyılın son çeyreğinde İngiltere'de ortaya çıkan "beledi sosyalizm" akımı yerel yönetimlerde refah devleti anlayışının bir öncüsü sayılabilir. Belediye sosyalizm, beledi girişimciliğin sağlayacağı önemli ekonomik ve malî yararların yanında, yerel yönetimlerin istihdam sağlayıcı önlemleri, ücret ödeme güvencesi ve çalışma zaman ve koşullarına yeni sınırlama ve koruyucu düzenlemeler getirmeleri ve adil bir sözleşme düzenine katkıda bulunmalarını da içermekte idi. Belediye sosyalizm, bütünüyle demokratik bir kent yönetimi için gerekli koşullarını sağlayabilmek için kapitalizmin sivri uçlarını ve aşırı devletçiliğin hantallıklarını bertaraf etmeye yönelik bir hareket olarak da algılanabilir.²⁴

Bu akım, 1930'lardan itibaren Batı Avrupa ve İskandinav ülkelerinde de hissedilmeye başlamış ve özellikle Almanya'da "refah devleti" ve "refah devleti belediyeciliği" olarak ortaya çıkmıştır. Almanya'da 1960'lardan itibaren doruk noktasına çıkan bu anlayış birçok ülkeye model olmuştur. Bir açıdan bakıldığında, Almanya'daki ekonomik yapı her ne kadar kapitalist sistem olarak görülse de uygulanan sosyal-ekonomik politikalar "sosyal demokrasi" ya da "hafif sosyalizm" olarak anılabilecek şekilde vatandaşın devlet tarafından korunması ve kollanması şeklinde kendini göstermektedir. Kentlerde yaşayan vatandaşlar için bu anlayış önemli kazanımlar sağ-

²² OECD, 2009, s. 21

²³ OECD, 2009, s. 21

²⁴ Yıldırım, Selahattin, Local Government and Democracy, IULA-EMME, İstanbul, 1993, s. 47-50.

lamakta idi. Neredeyse beşikten mezara kadar geçen süreçte vatandaşlar devlet kurumları tarafından her konuda desteklenmekte idi. Doğum yardımı, çocuk desteği, eğitim desteği, konut sahibi olma desteği, işsizlik sigortası, sağlık sigortası, emeklilik imkanları gibi bir çok alanda yurttaşlar sürekli olarak koruyucu bir devlet yönetimi şemsiyesi altında desteklenmiştir.

Uzun bir dönem boyunca başarı ile yürütülen bu sistem iki Almanya'nın birleşmesinden sonra ciddi bir sarsıntı geçirmiştir. Doğu Almanya kentlerinin köhneleşmiş altyapı sorunları ile komünizm döneminde fakirleşmiş olan Doğu Almanya sakinlerinin vatandaş kitlesine katılmaları ile refah belediyeciliği oldukça ciddi bir sorunla karşılaşmıştır. Bu konuda da AB fonları bir can simidi olmuştur. AB fonları öncelikli olarak dışa yoğun göç veren, sanayisi zayıflamış ve tarımı düşüşe geçmiş doğu eyaletlerini yeniden canlandırma amacıyla kullanılmaktadır.

SONUÇ

Almanya'da, özellikle birleşmeden sonra, kentlerin gelişme oranlarının ve finansal yapılarının birbirinden farklı olduğu anlaşılmaktadır. Batıdaki bazı kentler istikrarlı bir şekilde büyümekte ve nüfus artışı gözlemlenmekte fakat doğudaki bazı kentlerde ise ekonomik ve demografik sorunlar yaşanmaktadır. İşsizlik, nüfusun azalması, altyapı yetersizlikleri gibi konular doğudaki kentlerin temel sorunları arasında bulunmaktadır. Federal hükümet kentler arasındaki farklılıkları azaltmak için çalışmaktadır. Bunun için, AB fonları göz ardı edilmeyecek bir finansal kaynak olarak kullanılmaktadır.

Kentsel mekanın kullanımında yeşil alana çok önem verildiği görülmektedir. Kent sakinlerinin ev dışında geçirebilecekleri yeşil alanların, parkların, oyun alanlarının ayrı bir yeri vardır. Şehir içinde ormanlık alanlar bulunmakta, sanki şehir orman içerisine kurulmuş gibi görülmektedir. Buralarda da doğal hayat bir şekilde devam etmekte, evler arasında, parklarda tavşan ve sincap gibi hayvanların rahatça yaşadıkları gözlemlenmektedir.

Ulaşımında bir bütünlük sağlanmış, otobüs, metro ve tren birbirleriyle bağlantılı bir şekilde çalışmaktadır. Günlük, haftalık ve aylık ulaşım kartları, çoklu taşıma kartları (4 kişilik, 5 kişilik gibi) gibi sistemlerle kent sakinlerinin toplu taşıma araçlarını tercih etmeleri özendirilmektedir.

Bir bütün olarak ele alındığında Almanya'nın kentsel politikalarının bir tutarlılık sergilediği anlaşılmaktadır. Konut politikaları ulaşım ve altyapı politikalarıyla örtüşmekte, vergi sistemi yerel otoritelerin hizmet alanlarını kolaylaştıracak şekilde düzenlenmektedir. Daha çok eyaletlerin kontrolü altındaki kentsel politikalar hükümet değişikliklerinden fazla etkilenmemektedir. Yerindelik ilkesi kent yönetiminde başarılı bir şekilde uygulanmakta, kent hizmetleri faydalanacak kesime en yakın yönetim birimi tarafından sunulmaktadır. ▽

KAYNAKÇA

- Van den Berg, Leo, Erik Braun ve Jan der Meer, *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe*, Ashgate Publishing, Oxon, 2007.
- Bingham, John, *The Urban Republic*, Short Oxford History of Germany, Weimar Germany (Ed: Anthony McElligott), Oxford University Press, New York, 2009.
- HABITAT, An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements 1996*, Oxford University Press, Oxford, 1996.
- Hajdu, Joe, *Postwar Development and Planning Of West German Cities*, Urban and Rural Change in West Germany, (Ed: Trevor Wild), BARNES & NOBLE Books, New Jersey, 1983.
- Hohenberg, Paul M. Ve Lynn Hollen Lees, *The Making of Urban Europe: 1000-1994*, Harvard University Press, Cambridge, 1996.
- John, Peter, *Local Governance in Western Europe*, SAGE Publications, Londra, 2001.
- Kunzmann, Klaus R., *Urban Germany: The Future Will Be Different*, National Policy Responses to Urban Challenges in Europe, (Ed: Leo von den Berg), Ashgate Publishing, Abingdon, 2007.
- LARES (Large Analyses and Review of European Housing and Health Status)*, World Health Organization Report, 2007.
- OECD, Strategies for Housing and Social Integration in Cities*, OECD Publishing, 1996.
- OECD, Urban Policy in Germany*, OECD Publishing, 2009.
- von Saldern, Adelheid, *Housing and Reform*, Short Oxford History of Germany, Weimar Germany (Ed: Anthony McElligott), Oxford University Press, New York, 2009.
- Wallman, Hellmut, *The two Waves of Territorial Reform of Local Government in Germany*, Redrawing Local Government Boundaries, (Ed: John Meligrana), UBC Press, Vancouver, 2004.

K. Özden: *Almanya'da Kentleşme Politikaları*

Wild, Trevor, *Introduction: The Patterning of Cities and Rural Areas in West Germany, Urban and Rural Change in West Germany*, (Ed: Trevor Wild), BARNES & NOBLE Books, New Jersey, 1983.

Yıldırım, Selahattin, *Local Government and Democracy*, IULA-EMME, İstanbul, 1993.

Muhafazakâr Düşünce / Şehir Hayatı