

**ÖZERK YEREL YÖNETİMLERİN OLUŞUMUNDA
KENTLERİN TARİHSEL İŞLEVİ
-Almanya Temelinde Bir Yaklaşım-**

**HISTORICAL FUNCTION OF CITIES AT THE
OCCURRENCE OF AUTONOMOUS LOCAL
GOVERNMENTS
-An Overview of the Germany-**

Doç.Dr. Mehmet ÖZEL*

ÖZET

Günümüzde devletin kamu yönetimi yapısı içinde yer alan ve tarihsel-toplumsal temellere dayanan yerel yönetimleri kendine özgü kılan yönü özerklikleridir. Tarihsel süreçte ortaya çıkarak şekillenen yerel özerklik konusunun ise, Antik Çağdan bu tarafa genel olarak kentlerin özerkliği biçiminde gelişme gösterdiği söylenebilir. Çünkü merkez dışında sosyo-ekonomik bir güç odağı olarak esas itibarıyla ancak kentler/kent toplulukları öteden beri varoluş göstermişlerdir. Bu nedenle de, bugünkü yerel yönetimlerin kentler üzerinden gelişme gösterdiği söylenebilir. Şu halde, tarihte kentlerin, sosyo-ekonomik ve siyasal bir güç/yerel otorite haline gelmesinde rol oynayan etkenlerin bilinmesi, bugünkü yerel yönetimleri daha iyi anlamak ve bunlara ilişkin düzenlemelerin gereklerini kavramak açısından önemli yararlar sunacaktır. Bu çalışma, bu düşünceden hareketle, Ortaçağdan ulus-devletlere kadarki süreçte kentlerin özerklik serüvenleri ve bugünkü yerel yönetimlere doğru evrimleşmelerini daha çok Almanya üzerinden incelemektedir.

ABSTRACT

Local authorities existing in the structure of today's states' public administration have historical and communal basis. Autonomy is the difference of these administrations. This local autonomy subject has developed as city autonomy up to today. Because cities/city communities already exist for a long time as social and economic centre of strength besides center. Therefore, today's local authorities develop out of cities. So, learning the factors that play role in making the cities social and economic power offers us to understand local authorities and necessities of regularities of them better. As to this idea, autonomy escapade of cities from dark ages to nation state period and evolution to today's local authorities are investigated

* Niğde Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü.

in this study. In addition, this study is an overview of the geography of the Germany.

Anahtar Sözcükler: Kent Tarihi, Yerel Yönetim, Yerel Özerklik, Alman Yerel Yönetim Tarihi.

Key Words: History of City, Local Government, Local Autonomous, The History Of Local Government Of Germany.

GİRİŞ

19. yüzyılı, “modern” devletin kamu yönetiminin şekillenmeye başladığı dönem olarak nitelenebilir. Modern devlet, sahip olduğu ülkesi ve üzerinde egemenlik kurduğu insan topluluğuna ilişkin yeni bir anlayışla kendini gösterirken, devletin kamu yönetimi de buna uygun şekilde bir biçim almalıydı.

Günümüzde devlet, daha çok, demokrasi ve egemenliğin kaynağını topluma ait kılma düşünceleri ile “toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere toplum tarafından inşa edilmiş bir siyasal-yönetimsel organizasyon” biçiminde tanımlanmaktadır. Bu amacını yerine getirebilmek için devlet esasta “merkezi idare” örgütünü oluşturmuştur. Ancak bir toplumda ulusal ve yerel olmak üzere karşılanması gereken iki tür ortak ihtiyaçtan söz edilebilir. Diğer taraftan bu ihtiyaçların karşılanması görevi sadece merkezi idareye verildiği takdirde ihtiyaçların gereği gibi karşılanamadığı görülmüş; bu nedenle de yerel düzeydeki kamusal hizmet ve faaliyetler için alternatif kamu idarelerine gereksinim duyulmuştur ki, bunlar, kamu yönetimi yapısı içinde “yerinden yönetim kuruluşları” olarak ifade edilmektedir.

Yerel yönetimlerin, esasta merkezi yönetime verilmiş bazı görevlerin, ekonomik, yönetsel, siyasal ve sosyal nedenlerle bir başka kamu idaresine aktarılma gereği ve ayrıca yerel toplulukların tarihsel olarak oluşmuş yerel kimliklerini gerçekleştirmesine olanak verme ve demokrasi gibi nedenlerle çağdaş kamu yönetimi yapısı içinde yer aldığı söylenebilir.

Bugün kamu yönetimi yapısı içinde yer alan yerel yönetimler aynı zamanda tarihsel oluşumlar olup; bunların, esasta batıda kent topluluklarının sosyo-ekonomik gelişmelerinin bir iktidar gücü haline gelmesinin ürünü olduğu söylenebilir. Tarihsel bir süreç içinde şekillenmiş olan yerel yönetimler, hem tarihsel gelişmelerinin bir sonucu olarak hem de günümüzde modern devlet yapılanması içinde sosyal, ekonomik, siyasal ve yönetsel nedenlerle özerk bir biçimde konumlandırılmışlardır. Bu çalışma, kentler üzerinden “özerk yerel yönetim”lerin tarihsel gelişimine ilişkin bir incelemedir. Çünkü bugünkü yerel özerkliğe ilişkin temel ipuçlarının, kentlerin tarihsel gelişiminde saklı olduğunu varsaymaktadır. Burada tarihsel bakış açısı benimsenirken, konuya daha çok ve aynı zamanda bir kısıtlılık olarak, Alman dil havzasındaki 12. yy sonrası gelişmeler ve Almanların daha yakın dönemlerde geliştirdikleri “özerk yerel yönetim” kavramı üzerinden yaklaşmıştır. Ancak, bu bakış açısı, “tarihsel yöntem”den çok, bir sürecin değerlendirilmesini ifade etmektedir.

1. ÖZERK YEREL YÖNETİM VE KENT KAVRAMLARI

Yerel yönetimlerin en temel ayırt edici özelliğinin “özerklik” olduğu yadsınmaz. Bu çalışmada konuyu ele alış biçimini oluşturan “kentlerden özerk yerel yönetimlere” formülasyonunda “yerel özerklik”in tarihsel gelişimini daha iyi görebilmek için aşağıda yerel özerklik kavramına açıklık getirilmiştir. Diğer taraftan, kentin, yerel özerkliğin temellerini atan başat unsurlardan olduğu iddiasını temellendirebilmek için kente ilişkin kısa bir tanımlama uğraşı da verilmiştir.

1.1. Özerk Yerel Yönetim

Özerklik kavramı, “birisinin kendi kendine yasa koyması” anlamına gelmektedir (Şengül, 2010:4). Bu anlamından hareketle, özerklik kavramının, kendi başına yürütülebilir kararlar alıp, bu kararları uygulayabilme gücüne sahip, tüzel kişiliği olan ya da olmayan her kuruluş ya da hukuksal varlık için kullanılan bir terim olduğu söylenebilir (Karaarslan, 2008:16). Bu kavram, bir kişinin ya da grubun, görevini yerine getirmesine izin verecek ve diğer gruplardan farklı olan kimliğini korumaya yetecek miktarda hareket serbestliğini ya da bağımsızlığını ifade eder. Ancak yerel yönetimin niteliğini kavramaya elverişli daha uygun bir özerklik tanımı ise, şu şekilde verilebilir: “Bir kişi ya da kurumun kendi iradesiyle hukuken geçerli karar alabilme ve bu kararı uygulayabilme hak ve yetkisidir”. Özerklik, bir kanun ile herhangi bir kurum ve kuruluşa, kendi kendini yönetme hakkının tanınması olup; kamu örgütleri açısından, kamu kurum ve idarelerinin, üstlendikleri hizmetleri kendilerinin, kendi kuralları ile düzenleyebilmelerini (Kalabalık, 2005:130) ifade eder. Anlaşılabacağı üzere, bu tanımlama, daha çok günümüz yerel yönetimlerine ilişkin olup, tarihteki kentlerin özerklik düzeyine çok uygun düşmez.

Yerel özerklik ise, “yerel yönetimlerin, yasalarla belirlenen sınırlar çerçevesinde yerel nitelikteki işleri, kendi sorumlulukları altında ve kendi organları eliyle, yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı” (Eryılmaz, 2011:149) veya “bir yerel topluluğun, yerel nitelikte olan işleri kendi başına, kendi organları eliyle görebilmesi ve buna olanak verecek kaynaklara sahip olabilmesi” (Keleş, 2011:52) şeklinde tanımlanabilir.

Yerel özerklik, sadece yerel yönetimlerin yerel nitelikli kamu hizmetlerini daha iyi görebilmesini değil, yerel toplulukların kendi kendini idare etme yeteneği geliştirmesini, katılımcı ve demokratik bir yaşam biçimi kurmasını da içermektedir (Karaarslan, 2008:17). Bu nedenle, yerel özerkliğin, hem bir kamu idari örgütlenmesi olarak yerel yönetimin özerk olmasını hem de yerel topluluğun özerk olmasını içeren iki yönü bulunduğu (Keleş, 2011:52) söylenebilir ki, aslında bu iki yön, bir paranın iki yüzü gibi birbirini tamamlayıcı olarak görülebilir. “Yerel topluluğun özerk olması”nın anlamı, söz konusu topluluğun, diğer unsurlar yanında, kendisini diğer topluluklardan ayıran sosyo-kültürel farklılıklara sahip olmasına da dayanır. Nitekim tarihte kent topluluklarına bakıldığında bu ayırt edici özelliğin daha belirgin olduğu söylenebilir. Bu nedenle, “yerel topluluğun özerkliği”

anlamında özerk yerel yönetim düşüncesinin, yurttaş haklarından daha önce ortaya çıktığı, diğer bir ifadeyle, henüz yurttaşların demokratik haklarından söz edilemezken, özerk yerel yönetim düşünce ve uygulamasının vücut bulduğu söylenebilir (Jungfer, 2005:50).

Yerel özerkliğin temelleri konusunda iki farklı yaklaşım bulunmaktadır (Şengül, 2010:15). Birincisi, özerklik, lisan gibi doğaldır ve sosyolojik bir gerçeği yansıtır. İkinci yaklaşıma göre ise, yerel özerklik devletin bahşetmesi sonucu ortaya çıkmıştır. Burada devlet, dönemin şartları çerçevesinde, yönetsel ihtiyaçları dikkate alarak ve devletin belirlediği ölçüde bir özerklik öngörmüştür. Bugün yerel yönetimler için bu bahşetme biçimdeki bir statü doğru olmakla birlikte, yerel düzeyde sosyo-ekonomik gelişmelerin bir ürünü olarak ortaya çıkan ve tarihte yönetsel-siyasal bir birim olarak kendini gösteren kentlerin, bugünkü yerel yönetimlerin oluşumunda önemli bir unsur olduğu dikkate alınır, şu halde yerel özerkliğin ortaya çıkışında tarihsel olarak bir taraftan “doğal gelişme”nin diğer taraftan “devletin bahşetmesi”nin değişik biçimlerde rol oynadığı ileri sürülebilir.

Günümüz yerel yönetimlerini genel olarak geçmişteki kent yönetimlerinin ve komün idarelerinin modern devletle uyumlaştırılmış uzantısı olarak nitelendirmek mümkündür. Çünkü eski kent ve komün yönetimlerinin en belirgin özelliği olan kendi kendini yönetme ve kent ile ilgili konularda özerk davranma, günümüz yerel yönetimlerinde özerk bir yapıya sahip olma biçiminde tezahür etmektedir (Koyuncu ve Coşkun, 2003:281).

Jungfer'e göre, çağdaş özerk yerel yönetim düşüncesi, demokratik ve özgürlükçüdür, toplumun özgür ve adil bir şekilde düzenlenmesinin bir modelidir. Özerk yerel yönetim, tesadüfen ortaya çıkmış bir olgu olmayıp; değişik mantıksal nedenlerin gerektirdiği bir olgudur. Buna göre, özerk yerel yönetim, basit bir şekilde ortaya çıkmamış, aklın gereği olarak var olmuştur (2005:49). Ayrıca özerk yerel yönetim moral (ahlaki) bir düşüncenin, özgürlük düşüncesinin hayata geçirilmesidir (Schöber, 1999:51).

Orta Çağ'ın skolâstik düşünürlerine ve kayıtlarına kadar götürülebilen yerel yönetimin, yüzyılları aşan bir süreç sonucunda artık kabullenilmiş bir olgu olduğu sonucuna varmak mümkündür. Bununla birlikte, “komün idaresi” anlamında yerel yönetimlerin, Avrupa'nın eski çağlardaki şekillenmesi içinde, Mutlakıyetçilik Dönemi ve Fransız Devrimi'nden daha geriye de fazlaca götürülemez (Blickle, 2005:43). Çünkü Avrupa'da mutlakıyet yönetimlerine geçiş, devlet örgütlenmesinin önemli alanlarında geleneksel devlet yapılanmasından uzaklaşmayı ve yönetim uygulamalarında tek düzeliği beraberinde getirmişti (Koyuncu ve Coşkun, 2003:281). Şu halde, bugünkü özerk yerel yönetim düşüncesinin temellerinde kentlerin ve komün idarelerinin bulunduğu; ancak bunlardan komün idarelerinin, Batı Avrupa'da modern kamu yönetimine geçişin başlangıç dönemlerinde ortaya çıktığı söylenebilir.

1.2. Kent

Kent olgusunun tarihin değişik dönemlerinden bu tarafa anlam ve niteliğinin farklılaşa geldiği söylenebilir. İlk dönemlerde daha çok uygarlık/medeniyet olgularıyla özdeşleştirilen* kentlerin, sonraki dönemlerde imparatorluklar gibi üst siyasal-yönetimsel yapıların alt kültür taşıyıcıları biçimini aldığı söylenebilir.

Bu değişik görünümü içinde kentler, değişik unsurları öne çıkarılarak farklı şekillerde tanımlanmışlardır. Bu çerçevede, tarihteki uygarlığa karşılık gelen kent olgusu günümüzde “modern toplum”u ifade eder biçimde tanımlanma yoluna gidilmiştir. Örneğin, Tönnis’in “cemaat-cemiyet”, Durkheim’in “basit cemiyet-karmaşık cemiyet”, Vierkant’ın “tabiat kavimleri-kültür kavimleri”, Becker’in “folk cemiyeti-şehir cemiyeti” vs. gibi esasta köy-kent ayırımlarına dayalı tanımları (Topal, 2004:278) bu bağlamda düşünülebilir.

Batı dünyasında kente ilişkin tanımlar, daha çok kenti, kamusal yurttaşlık haklarına dayandıran klasik Yunan felsefesine dayanmaktadır (Bal, 2011:26). Buna göre kent, yurttaşlık haklarının kullanıldığı bir mekândır. Bu yaklaşımın, kent-özerk yerel yönetim ilişkisine önemli bir dayanak oluşturduğu söylenebilir. Şöyle ki, belirli bir “hak ve özgürlükler” mekanı olarak kent, belirli bir özerkliğin sahibi de olmak durumundadır. Bu düşünceye uygun düşen bir kent tanımlamasının Weber’e ait olduğu söylenebilir. Ona göre, kent kısmi bir siyasal özerklikten yararlanan bir birimdir. Kentin siyasal rolünün simgeleri ise, bir kalesinin ve bir askeri gücünün bulunmasıdır (Keleş, 2012:124). Weber’e göre, gerçek bir kent topluluğunun ortaya çıkabilmesi ise, ticari ilişkilerin ön plana çıkması, bir bütün olarak cemiyetçe tahkim edilmiş bir yer, bir kale, bir pazar yeri, bir dereceye kadar özerk hukuk düzeni, belli bir birlik, bir dereceye kadar bağımsız olma özelliğine sahip olmakla mümkün olacaktır (Topal, 2004:280).

Kentlerin oluşumunda sınıf ve üretim ilişkilerinin önemli bir rol oynadığı ve hem emeğin hem de sermayenin yeniden üretiminin salt ekonomik değil, siyasal ve ideolojik boyutları olan bir süreç olduğu dikkate alındığında (Koç, 2009/2010:41), kentin bir güç merkezi ve buradan hareketle bir özerk alan olduğu sonucuna varılabilir. Bu makale çalışması, bu düşünceyi ve Weber’in tanımına uygun düşen tarihsel kent/kent topluluklarının, bugünkü özerk yerel yönetimlerin var olmasında önemli bir temel teşkil ettiğini ileri sürmektedir.

2. ALMAN COĞRAFYASINDA ÖZERK YEREL YÖNETİMİN ORTAYA ÇIKMASINDA KENTLERİN İŞLEVİ

Özerk yerel yönetimin ilk evresinin, 12. yy’daki mevcut kentlere, çok sayıda kentsel hakların bağışlanmasıyla başlatılması akla yakın

* Aslında batıda kent ile uygarlığı genel olarak özdeşleştiren yaklaşımlar bulunmaktadır, bkz. Hilton, 1999:12 ve d.

durmaktadır. Çünkü kentlerin oluşumuna ilişkin bu dalga, eşit haklara sahip olma sürecinin ve sivil özgürlük/yurttaşların özgürlüğü düşüncesinin başlangıcı olarak yorumlanmaktadır. Bu başlangıç döneminde, her kentin, bir şehir efendisine (Stadtherr), bir krala, ruhani ya da dünyevi bir prence sahip olduğu görülmektedir. Şehrin örgütlenmesi, bunların egemenlik haklarına dayanmaktaydı. Zaman içerisinde, kentin sakinleri, kentin efendisinden, mücadele yoluyla daha fazla haklar elde etti. Bu haklar sayesinde ki, kent sakinleri, ilerleyen süreçte kendilerine özgü kentsel örgütlenme gerçekleştirebildiler. Belirtmek gerekir ki, kentlerde bu dönemde politik [yerel iktidarı etkilemeye dönük] bir mücadele de bulunmaktaydı. Bu mücadele, fakir ve politik açıdan mağdur durumda olduğunu düşünen tüccar ve zanaatkarların, kendi meslek birliklerine karşı yürüttükleri bir uğraştı. Çünkü söz konusu birlikler, bu kişileri, kentin ortak yönetimi olan kent konseyinin dışında tutmak istiyorlardı (Schöber, 1999:53).

Özerk yerel yönetim düşünce ve uygulamasının, 19.yy'ın başındaki güçlü ve liberalizme eğilimli bir devlet anlayışı dâhilinde gelişmesi kadar, refah devleti kapsamında bütün yaşam ilişkilerini kapsayan ve mülkiyet ve eğitim yoluyla bilinçlenen bir yurttaşlığın da bir açıdan ürünü olduğu söylenebilir. Avrupa bağlamında esasta kendini gösteren bu etkenler yanında, bir ülkeye özgü bir gelişmenin bir başka ülkeyi de etkilediği gibi durumlardan da söz edilebilir. Örneğin, Alman yerel yönetimlerinin gelişiminde Fransa'da kendini gösteren ve Fransız Devrimi'nin hemen öncesindeki Fizyokrat düşüncelerden esinlenen yaklaşım da önemlidir. Bu düşünceye göre, egemenlik gücünün üç işlevi (yasama, yürütme, yargı) yanında dördüncü bir güç olarak "munizipale gewalt" (komün gücü) vardır. Bu dördüncü güçten, komünlerin topluluksal-ortaklığa dayalı varoluşu ile Britanya'daki "local government" düşüncesi yanında bir de Alman "özerk yerel yönetimi" (kommunale Selbstverwaltung) gelişme göstermiştir. Böylelikle devlet yönetimi ile özerk yerel yönetim, yan yana ve iç içe Alman hukukunun geleneksel ve geçerli kamusal varlıkları olmaya başlamışlardır (Schöber, 1999:54).

"Özerk yönetim" kavramı, öncelikle Alman fizyokrat Johann August Schlettwein'in bir yazısında (1779) belirttiği şekliyle ekonomipolitik/kamu ekonomik (etatismus) bir betimleme iken; yerel idari örgütlenmeler için daha sonraları kullanılmaya başlanmıştır. 1808 tarihli Prusya Kentler Nizamnamesinde bu sözcüğün birçok kez kullanıldığı görülmektedir. Bununla birlikte, bu kavram, komünal dayanışmaya dayalı kuruluşlar geleneğini esas olarak içeriyordu. Bu çerçevede hemen şu belirtilmelidir ki, bu geleneksel dayanışma kuruluşları, komşuluk ilişkileri içinde kamusal görevleri yerine getirmek/ortak ihtiyaçların karşılanmasına olanak vermek üzere ortaya çıkmış yapılarıdır. Bu nedenle, kimi yazarlara göre, bu ortaklığa dayalı "hizmet birlikleri" ile "kommunal" sözcüğü arasında bir ilişki bulunmaktadır. Bu sözcüğün köken olarak, "kilise çevresi yerleşme" veya "kilise yönetim çevresi" (kirchliche Pfarrbezirke) içindeki sakinlerin "ortak yükümlülükleri"nden başka bir anlama gelmediği ve bu "kilise çevresi yerleşme"den genelde kentsel ve kırsal komünlerin ortaya çıktığı ileri sürülmektedir (Schöber, 1999:54). Ancak belirtmek gerekir ki, Roma

İmparatorluğu döneminde de kentsel komünler oluşturulduğu bilinmektedir (Keleş, 2011:32). Bununla birlikte, imparatorluğun zayıflamasına koşut olarak Piskoposluk kentleri –Kilisenin yönetimi altında bulunan kentler- ortaya çıkmıştır. Özellikle 9. yy'da ticaretin ortadan kalkmasıyla birlikte piskoposların etkileri artmış ve Kilisenin ve din adamlarının kentler üzerinden merkezi yönetime/impatorluğa karşı güçlenmeleri söz konusu olmuştur. Ancak hemen 10.yy'dan itibaren ise, ticaretin yeniden canlanmasıyla tacirler ve kent halkı kimi zaman merkezi yönetime, kimi zaman Kiliseye ve kimi zaman da Feodal beylere karşı, bazen da bu aktörlerden biriyle diğerine karşı ittifaklar yaparak yerel özerklik anlamına gelen “kentsel beraatlar”ını (Charter) elde etmişlerdir (Ökmen ve Parlak, 2010:24; Keleş, 2011:32-33).

Özerk yerel yönetim, Almanya açısından, 19. yy'ın başındaki politik gelişmelerle başlatılabilir. Diğer bir ifadeyle, Almanya'da bugünkü yerel yönetim sisteminin özelliklerinin ilk yapıtaşları, daha önceki tarihlerde yapıla gelen reformlarla temeli atılan ve 1808'de kabul edilen yerel yönetim yasası* ile oluşturulmuştur (Akın, 2009:437). Ancak bu durumda bu bağlantı, dayanışmaya dayalı bir örgütlenmenin ifadesi olan “Köy Topluluğu”na (komünlere) kadar giden uzun bir geçmişe ve ayrıca tamamıyla Orta Çağ'ın zayıf feodal devletlerindeki oldukça özerk kentlere de dikkat çekme zorunluluğunu doğurmaktadır; ki bu kentlerde örneğin, tanınmış Alman anayasa ve iktisat tarihçisi (<http://de.wikipedia.org/>, 2011) Georg v. Below, modern devletin oluşum modelini görmektedir** (Schöber, 1999:53). Bu anlamda siyasal özgürlükler, devlete doğru evrimleşmede belirgin bir ölçüt olarak düşünülecek olursa, örneğin Benevolo'ya göre, “Avrupa kentine özgü siyasal özgürlükler”, sadece “zamanından önce gelişmiş Venedik, Pisa ve Cenova'da” değildi, “her bir kentin çoğunlukla bir ölçüde siyasal özerkliği, kendi örgütü ve sembolü vardı” (Benevolo, 1995:58 ve 61).

Şu halde Alman kent yerel yönetimleri bağlamında “özerk yönetim”in, Orta Çağ'da ortaya çıktığı söylenebilir. Şöyle ki, önceleri, eski Roma kentleri, kendilerinin dini veya dünyevi efendilerinden kimi hakları zorla, kimi zaman da “bağışlama” yoluyla kazanmıştır. İleri Orta Çağ'da ise, bölgesel beyler, kendi güvenlik alanlarını güvence altına alan ve yine kendisine sürekli gelir aktarmak zorunluluğu bulunan yüzlerce yeni kentler inşa ettiler. Bu dönemde, bu beyler, egemenliklerini göçebe yaşam içinde icra etmek ve ordularını beraberinde taşımak durumundaydılar; çünkü kendi kentlerinde bile sürekliliği olan hâkimiyet kuramıyorlardı. Bu yüzden, bölgesel prensler tarafından görevlendirilen kimi kent lordları (Stadtherren), kendi kentlerini, oluşturdukları kimi organlar aracılığıyla himayeleri altına almaya çalışıyorlardı. İşte özerk idarenin ilk yapı-taşlarını bu yapıların oluşturduğu söylenebilir (Jungfer, 2005:50).

* Bu yasanın orijinal adı, “Die Preussische Staetdorgnung des Freiherrn vom 19.11.1808” dir (Books.google.de, 2011).

** Ortaçağ'da kendisini gösteren özerk kentin, bugünkü modern devletin temellerini oluşturduğuna ilişkin bu görüşü, sosyoloji biliminin, “geleneksel toplum” a karşıt gösterdiği “modern toplum” kavramı yerine “kent toplumu” kavramını eşanlamlı kullanmasının da teyit ettiği söylenebilir.

İlerleyen dönemde kentler, kentsel soyluların, varislerin ve imtiyazlı yurttaşların hâkimiyetine girmeye başlamış ve bu unsurlar, kenti temsil eden bir yapının, bir meclisin oluşturulması ve bir komün başkanının belirlenmesini istemişlerdir. Bu çerçevede, kentlerde kısa sürede, bu değişik unsurların etkin bir güç olma uğraşı içinde şiddetli bir mücadele başlamıştır. Bu mücadele, zanaatkarları ve ticareti, giderek artan oranda kent soylularının / lordlarının karşısında konumlandırmıştır. Bu dönemlerde kentlerde nüfus hızlı bir artış göstermeye başlamıştır –ki Pirenne’ye göre, nüfus artışı ve ticaretin yayılması gibi olgular, insan isteklerinden çok az etkilenmekte olup; bunların sonuçlarını önlemek olanaksızdır (Pirenne, 2005:125). Çünkü taşrada baskı altında bulunan insanlar, tarımda sıkıntıya giren çiftçiler, kendilerine bir koruma sağlamak ve gelir elde etmek için kentlere sığınyorlardı. Nitekim ünlü Alman atasözü, “Kent havası özgür kılar” (Stadtluft macht frei), bu gelişmeyi anlatır. Çünkü özgürlük açısından kentler ayrıcalık sağlıyor, buralarda kırsal köleliğin tüm kalıntıları ortadan kalkıyor, medeni haklar açısından herkes eşitleniyordu (Pirenne, 2005:142). Diğer taraftan, kentler de, bu taşradan kente kaçışları, gelenleri kısa sürede kent hukuku içine dâhil ederek teşvik ediyordu. Bununla birlikte, bu şekilde gelenleri kentin surları içine değil, kentin dış yapısının ön [ön kapı bölgesine] ve arkasına yerleştiriyorlardı. Bu süreçte az bir zaman içinde buralarda zanaat ve ticaretin gelişme gösterdiği, toplumsal refahın arttığı görülmektedir (Jungfer, 2005:51).

Sürekli olarak kentten kente dolaşan ve şiddet kullanan bölgesel prenslere karşı kentler, kendilerini koruduğu gerekçesiyle prense ödedikleri savunma parasından kurtulmak için kaleler* inşa etmeye başladılar. Diğer taraftan da bu bölgesel efendilerden kent adına yeni imtiyazlar satın alma yoluna gittiler ve sonuçta özellikle ticaret, vergi koyma ve asayiş sağlama alanlarında yetkiler aldılar. İlerleyen dönemde, kimi kentlerin, bölgesel efendilerinden kurtularak, doğrudan imparatorun egemenliğine girmeye başladığı görülmektedir. Bu süreç, belirli bir zaman sonrasında, kentlerin, artık yüksek surlarla çevrili kale-şehirlere ve silahlı koruyuculara sahip olmaları sonucunu beraberinde getirmiştir. Dahası, bazı kentler, kendi ticaret yollarını güvenceye almak ve saldırılara karşı koymak için, bir araya gelip bir güç oluşturabilme yoluna da gidiyorlardı. Bu dönemde örneğin “Hanse kentler birliği” gibi birlikler ortaya çıkmıştır. Bu birliklerin temelinde “lonca” ya da “hanse” adı verilen kardeşlik örgütleri bulunmakta olup; bu kardeşlik örgütleri Pirenne’ye göre, her türlü yetkeden bağımsız ve kendi yasalarını kendileri yapan özerk kuruluşlardı (Pirenne, 2005:137). Böylece zanaatsal faaliyetler ve ticaret, ekonomiyi büyütmüş ve zenginliği artırmış; kentleri,

* M. Weber’e göre, geçmişte şehir aynı zamanda bir kale yahut garnizonda ve bu durum çok önemli bir hususu ifade ediyordu (s.98); kimi bölgelerde şehirler, sistematik olarak kurulmuş bir çeşit kalelerdi (s.99); hatta şehrin bu yönü o kadar önemli ve kök salmıştı ki, modern zamanlarda bile, Almanya’da bireysel milletvekilliği, ailenin –çok az bir kalıntı bile olsa- bir kaleye sahip olmasına [veya, kale sakini (burgess) veya o soydan gelme] bağlı tutulmuştur (s.101); bir kaleye sahip olmak, öncelikle askeri bir hakimiyeti simgeliyordu (s.101); nitekim, Ortaçağda siyasal olarak bağımsız bir yüksek sınıfın gelişmesi İtalya’da *castelli* [İtalyanca “kale”] ile başlamış olup, Kuzey Avrupa’da vasalların bağımsızlığı da muazzam bir kale yapımı süreci ile bağlantılı idi (s.101) (M. Weber; Şehir Modern Kentin Oluşumu, Bakış Yayınları, 4. Baskı, İstanbul, 2003).

imparatorluk içinde en iyi vergi ödeyicisi konumuna getirmiştir ki, Orta Çağ Alman kentleri, ilk büyük parlak dönemlerini bu dönemde yaşamışlardır. Tabii bu durum, diğer bir ifadeyle, kentlerin zenginliği ve giderek artan etkileri, bölgesel prensleri kıskançlığa/kızgınlığa itiyordu (Jungfer, 2005:51). Derebeyleri, bu gelişmeye önce karşı koymaya çalışmışlar, ancak sonunda boyun eğmişlerdir. Çünkü derebeyleri, çıkarlarının, bazı önemsiz gelirlerini koruyabilmek için kentlerin gelişimini engellemeye değil, bu gelişimin önündeki engelleri kaldırmaya zorladığının bilincine vardılar (Pirrenne, 2005:145). İleride de belirtileceği üzere, kendini gösteren bu bilinç, gelecekte ulus-devletlerin ortaya çıkmasında temel düşünsel dinamiklerden biri olacaktır. Nitekim, karşılaştırmalı tarih anlayışını geliştiren (http://tr.wikipedia.org/wiki/Marc_Bloch, 2011) Marc Bloch, “Derebeylerin kazançlarıyla ilgili bir kriz, Ortaçağı sona erdirir, yeni bir çağı başlatır” derken, muhtemelen bu duruma işaret etmektedir (Wallerstein, 2004:17). Zaten bölgesel prenslerin de, kentlerden sağlanan vergiler ve silah teknolojisinin gelişmesiyle, zaman içinde güçlendikleri görülmektedir. Sonuçta, dünyevi ve uhrevi savaş lordlarının (Warlords), imparatorluk içindeki iktidar savaşları, kentleri de içine çekmiş; bu karışıklık ortamında kentler, kendilerini savunmak ve savaşlardan korunmak için aralarında birlikler oluşturmaya ve kralın seçimi veya savaş söz konusu olduğunda ortak hareket etmeye başlamışlardır.

Kentlerin giderek artan bu şekildeki etkileri, taşradaki bölgesel egemenleri son derece rahatsız ediyordu. Böylece ileriki dönemlerde kentlerin tarihine eşlik edecek uzun bir süreç ve bir “kent düşmanlığı” baş göstermiştir ki, bu düşmanlık, bölgesel iktidarların politikalarının belirgin sembolü haline gelmiştir. Bu süreçte, bu kent düşmanlığı, kentlere yönelik artan baskı, onları hiçe sayma, haklarını tırpanlama, zenginliklerini yağmalama biçiminde tezahür etmiştir. Hatta imparator veya prensler, kendi hazinelerine güvence oluşturmak/itibar sağlamak için egemenlikleri altındaki kimi kentleri rehin bırakmaktan bile geri durmamışlardır. Dahası, kentleri zayıf düşürmek için, örneğin 1356 tarihli imparatorluk temel yasası olan (Goldene Bulle) (Papalık Altın Fermanı), kırsaldan kaçarak, kent surlarının çevrelerine yerleşmeyi anlatan “Pfahlbürgerschaft”lığı yasaklayarak, halkın kentler birliği ile birleşmesini engellemeye çalışmıştır. Ancak kentlerin gücü karşısında bunu gerçekleştirememişlerdir. On dördüncü ve Onbeşinci yy’lar boyunca kent birlikleri ile bölgesel prensler arasında uzun süren kanlı savaşlar olmuştur (Jungfer, 2005:52).

Bu çerçevede Ortaçağ kentinin kendi iç toplumsal yapısına bakıldığında, özellikle 10. yy. ile birlikte ruhban sınıfı ve kraliyet (soylular) yanında yeni bir toplumsal sınıf, tüccarlar sınıfı kent sakinlerine dâhil olmuşlardır ki, bu manevi ve dünyevi güçleriyle; savaşçı, tacir, rahip, kesiş, ozan, bilim adamı, zanaatçı ve tüccar gibi mesleki sınıflarıyla Ortaçağ kenti bir dengeye varmıştı. Çünkü burada her toplumsal sınıfa belirli bir ağırlık veriliyor, her biri hakkıyla temsil ediliyordu. Öyle ki, Ortaçağ’ın sonlarına değin hiçbir unsur başka unsurlar üzerinde kendi hâkimiyetini uzun süre kuracak kadar güçlü değildi. Önemli bir özellik de şu idi ki, özgürlük, tüzel kişilik, demokratik katılım, özerklik gibi değerler hiçbir Ortaçağ yerleşim

biriminde tamamıyla ulaşılmış değerler değildi; ancak bu niteliklere, Ortaçağ kentlerinde daha önce tarihte hiçbir yerde görülmemiş biçimde değer atfedildiği söylenebilir* (Mumford, 2007:315-316).

Kentlerin imparatorluk içinde ortak etki yaratma uğraşları vardı. Nitekim kentler, 1555 yılından bu tarafa Augsburg İmparatorluk Meclisinin altında bir yapı olan Delegeler Meclisinde (Deputationstag), iki koltukla temsil ediliyorlardı. Bu meclis, imparatorluk meslek örgütleri (loncalar) sürekli komitesi biçimindeydi. Bu imparatorluk yapılanması içinde Bölgesel Prenslar Delegationu, Delegeler Meclisinin altında yer alıyordu. Delegeler Meclisinde kentler belirleyici bir konumda değillerdi; meclisin kararlarını bir tebliğ biçiminde kabul edip, kararlı bir şekilde uygulamaya koyuyorlardı. Ancak kentlerin imparatorluk nezdinde temsili açısından, 30 Yıl Savaşları sonrasında bir imparatorluk reformu, belirgin bir gelişmeye neden olmuştur: Savaş sonrasında 1648'de Westfalya Anlaşması ile imparatorluk kentleri, imparatorluk meclisinde oy hakkı sağlayan bir statü elde ettiler. Ancak bu durum uygulamada fazla bir yenilik getirmedir. Diğer taraftan, bölgesel prensler ise, kendi aralarında gizli görüşmeler/anlaşmalar yaparak bütünleşme yoluna gidiyorlardı ve bu süreçte kentleri yok sayıyorlardı (Jungfer, 2005:53). Diğer bir ifadeyle, Westfalya Antlaşması, bölgesel siyasal yapıların esasta öne çıkmasına yol açmıştır; çünkü savaş sonucunda Almanya'yı oluşturan Kutsal Roma-Germen İmparatorluğu, her biri hükümler olan birçok küçük devlete ayrılmış, İmparatorluk makamının yetkileri ise çok kısıtlanmıştı (http://tr.wikipedia.org/wiki/Otuz_Y, 2011).

Nihayet Mutlakıyetçilik döneminde bölgesel egemenlik, bir "egemen devlet" iktidarı biçimini almıştır. Böylelikle, bu yeni iktidar biçimi, doğrudan imparatorluğa bağlı olmayan (mediate / ara kurum niteliğindeki) kentlere müdahale ederek ve bunlara tanınmış görevlere karışarak, onları baskı altına almıştır. Bu dönemde, kentlerde ekonomi felç olmuş; geleneksel kentsel özerk yönetim, çözülmeye başlamıştır. Arkasından, 1803 tarihli imparatorluk meclis kararı da daha sonra "imparatorluk kentleri"nin saltanatına son vererek, bu kentleri "doğrudan imparatorluğa bağlı olmayan kentler" haline getirmiştir. Böylece bu nitelikteki diğer kentler de, "bölgesel devlet" in (prensliklerin/bölgesel alanda egemenleşen yeni siyasal yapının) emri altına girmişlerdir (Jungfer, 2005:53). Bugünkü ulus devletlerin, mutlak krallıkların dönüşüm sonucu ortaya çıktığı bilinmektedir (Pagenkopf, 1975:14). Mutlakıyetçi bir devletin ortaya çıkmasında ise, 13. yy'dan bu tarafa din adamları, soylular ve kentlerin iktidarlarının zayıflatılması, askeri iktidar araçlarının yoğunlaştırılması, hukuk düzeninin tekleştirilmesi gibi hususların önemli rol oynadığı görülmektedir (Kaufmann, 2001:3).

1806 yılında Alman imparatorluğunun yıkılmasını takip eden süreçte, Alman kentlerinde "özerk yönetim" in yokluğu uzun süre dikkat çekmemiştir; ta ki, Fransız Devrimi sonrası ortaya çıkan yapının ve Napolyon'un iradesi altındaki bir birleşme sürecinin, Alman bölgesel

* Nitekim bu durumun, kent toplumunda özgün bir bilinç oluşturduğu ve bugünkü yerel yönetimlerin tarihsel-toplumsal temelleri açısından göz ardı edilemeyecek bir gelişmeye işaret ettiği söylenebilir.

devletlerinde devlete ilişkin bir yeniden yapılanmayı içeren hummalı bir dönemi başlatana kadar. Bu dönem, sonuçta kentlerin yeniden ortaya çıkmalarına ve özerk yönetimin yeniden gözden geçirilerek modernize edilmesine olanak vermiştir. Tabii bu dönemde Alman özerk yerel yönetiminin gelişimi açısından Montgelas'ın, önemli bir şahsiyet olarak öne çıktığı görülmektedir. Çünkü, Bayern kökenli Alman reformist ve devlet adamı olan (http://de.wikipedia.org/wiki/Maximilian_von_Montgelas, 2011) Montgelas*, Fransa'da Napolyon ile ittifak ederek Bayern'de bir Krallık kurulmasını sağlayan kişidir. Montgelas, hızlı reformlarıyla mevcut imtiyazları, soyluluk haklarını ve köhnemiş yapıları bertaraf etmiş; ülkeyi bütüncül/tekil yapıda, modern biçimde yapılandırmış; ülkeyi hukukun ve bir anayasanın emri altına alarak, bütün yurttaşları yükümlülük altına almıştır. Böylelikle, yasalara uygun bir kamu idaresi oluşturma yoluna gitmiştir. Şunu belirtmek gerekir ki, Montgelas, kesin bir biçimde bir merkezîyetçi idi. Çünkü örneğin, 1808 tarihli Belediyeler Nizamnamesi ile Montgelas'ın, kentleri ve belediyeleri ve bunların varlıklarını adım adım devlet denetimi altına sokmakta olduğu görülmektedir. Bu nizamnamede belediyeler (komünler), bir kamusal birlik olarak, "azınlık hakları" ile devletin idari örgütlenmesinin en alt düzeyi olarak görülüyordu. Belediyeler üzerinde vesayet, devlet güvenliğinin bir parçası olarak içişleri bakanlığına görev olarak verilmişti. Bayern kentlerinde, yurttaşlarca doğrudan seçilen temsilcilik/meclis bulunmuyordu. Bunun yerine, ikincil (erkek) seçmene (Wahlmaenner) dayanan ve kentlerdeki polis müdürünün önerisiyle adı konulmuş olan "Munizipal Rathe" görev yapıyordu. Güvenlik makamlarının bilgisi ve izni olmaksızın bu meclisler hiçbir konuda karar alamıyorlardı (Jungfer, 2005:54).

Bayern'deki bu gelişmeye karşın Prusya'da tamamen ters yönde bir gelişme yaşanmıştır. Prusyalı reformcular Stein ve Hardenberg, devletin iktisadi temellerini mevcut zincirlerinden kurtarmak için, köylülerin/çiftçilerin özgür bırakılması düşüncesinden hareket etmekteydiler: mal akımlarının serbestleştirilmesi, özellikle ilk sermayenin (Grundeigentum) elde edilmesi sırasında mesleki ve sınai özgürlük tanıma. Ancak bunların gerçekleşebilmesi için, Mutlakîyetçilik döneminde büyük ölçüde sınırlamaya maruz kalmış olan kentlerin özgürlüğü konusunun yeniden ele alınması ve çağdaş hale getirilmesi gereği görülüyordu. 1808 tarihli Prusya Kentler Tüzüğü, kentleri, kendi işini kendi gören, devletten farklı ve bağımsız olan bir kuruluş (korparation) olarak tanımlamaktadır. Kent sakinleri, kendi temsilcileri anlamında kentin ileri gelen yöneticilerini seçiyorlardı. Bu yöneticiler grubu, kentte yürütme gücünün tepesi olan "Magisrat"ı seçmekteydi. Yerel düzeyde hukukun uygulanmasından ve yerel idareden sorumlu olarak bu tepe yönetim, genel yasalara tabii idi; en üst düzeyde denetim yetkisi devlete aitti (Jungfer, 2005:55).

Şu söylenebilir ki, bu Kentler Tüzüğü, özgürlükçü bir düşünce yaratmıştır. Örneğin Alman reformcu Stein'a göre, devletin amacı, "insanın

* 19.yy Fransız kamu yönetiminin yapılanmasında Sieyes'in oynadığı rolü, Alman devlet yapılanmasında Montgelas'ın oynadığı iddia edilebilir.

dini, ruhi ve aynı zamanda maddi gelişimi”ni sağlamak olmalıdır; bu çerçevede özgürlük (aynı zamanda siyasal özgürlük), “bu amaca ulaşmada bir araç”tır. Kent sakinlerinin, yerel işlerin görülmesinde yönetime katılması, ülkeyi düşünme / yurtseverlik düşüncesinin harekete geçirilmesi anlamına gelmekteydi. Stein’in düşüncelerindeki yurttaşların yerel işlerin görülmesine katılımındaki bu özgürlükçü yaklaşımı, bir uzlaşma noktası oluşturmaya olanak vermeyecek biçimde anti-merkeziyetçi idi (Jungfer, 2005:56). Bu şekilde yerel özerkçi yaklaşıma karşılık gelecek ve yerel yönetimin öncülü bir yapıyı karşılayacak biçimde ele alan bir yaklaşımla kent, “kendi kendini yönetme yeteneği, özgür insanın siyasal katılım hakkı gibi yurttaşlıkla ilgili siyasal ve ahlaki nitelikler”e sahip ve “toplumsal ve mekânsal yönden sınırlandırılmış bir birim” olarak tanımlanabilmektedir (Holton, 1999:15).

Prusya’daki bu gelişmeye karşılık Bayern bölgesinde ise, tam da katı bir merkeziyetçilik vardı. Bu nedenle, burada Montgelas’ın Belediyeler Fermanı “gerçekleştirilemez” olarak kabul edilerek, belediyeler ve kentlerden kısa sürede itiraz sesleri yükselmiştir. Montgelas’ın istifasından sonra 1818’de Bayern yeni bir Belediye Tüzüğü yayınlayarak, ilk defa gerekli/yeterli özerk yerel yönetim haklarını kabul etmiştir. 1851’e kadar diğer Alman bölgesel devletleri de bu yönde adımlar atmışlardır. Diğer taraftan, 1848’deki Mart Devrimi, Frankfurt Paul Kilisesi’deki toplantıda ortaya çıkan bir ulusal meclisi doğurmuş; bu ulusal meclis, 1848 sonunda Alman Halkının Temel Hakları Yasası’nı, 1849’da da ilk defa demokratik imparatorluk anayasasını ilan etmiştir. Komün tarihi açısından bu anayasanın önemi şuradadır ki, bu anayasa, kent ve belediyelere özerk yönetimi bir hak olarak kabul etmiştir. Söz konusu anayasanın 184. maddesi, temel bir belediye hakkı olarak, “kendi yerleşim yerlerinin başkanını ve temsil organını / karar organını seçmeyi; özerk yönetimin kendi işlerini, yerel güvenlik birimlerinin gözetim yetkisini de içerecek şekilde ve devletin yasal olarak öngörmüş olduğu denetimi altında görmesini; kendi bütçelerini hazırlayabilmelerini ve kural olarak müzakerelerin aleniliğini” güvence altına alıyordu (Jungfer, 2005:56). Bugün özerk yerel yönetim kavramının tanımlarına, -örneğin, bir yaklaşıma göre, özerk yerel yönetim, “kamusal işlerin/faaliyetlerin, sınırları belirli yerel bir etki alanı çerçevesinde, kendi sorumluluğu altında yerine getirme” (Zielke, 1991:1), bakıldığında adı geçen düzenlemenin kapsamını genel olarak içerdiği görülür ki, bu da, bu düzenlemenin oldukça çağdaş bir yaklaşıma sahip olduğunun göstergesi olarak kabul edilebilir.

Devrimin* akamete uğramasından sonra tekrar vücut bulan Alman Birliği, 1851’de Alman halkının temel hakları olarak adlandırılan hakları açıkça kaldırmıştır. 1871 tarihli imparatorluk / prenslikler birliği anayasası ise, otoriter bir karakter çizerek, temel haklardan ve yerel yönetim özerkliğinden hiç söz etmemiştir. Bu anayasada komünlerin görev ve haklarının belirlenmesi, imparatorluğu oluşturan devletçiklerin / prensliklerin

* Burada “devrim” ile 1848 yılında Avrupa’da ortaya çıkan ayaklanma ve özgürlük hareketleri kastedilmekte olup; bu kitlesel hareketlerin, Fransa, Alman Federasyonu, Prusya, Habsburg İmparatorluğu, İtalya gibi ülkeler üzerinde önemli etkileri olmuştur (http://tr.wikipedia.org/wiki/1848_Devrimleri, 2013).

kendi iç meselesi olarak görülmüştür. Ancak diğer taraftan, 19.yy'ın ikinci yarısından itibaren Alman kentleri için yeni bir çağın başladığı söylenebilir. Bu dönemde kentler, tekrar gerçek güçlerine, iktisadi olanaklarına ulaşmışlardır. Sanayi devrimi güçlü bir toplumsal kalkınma yaratmış; yoksul kırsal halk, kentlere akın etmiştir. Kentlerde fabrikalar ve zanaat atölyeleri iş ve gelir sağlıyor; teknik ilerleme ve girişim özgürlüğü, sürekliliği olan bir iktisadi büyüme sağlıyor; bu ise, ticareti canlandırarak, yurttaşların refah düzeyini artırıyordu. Lonca-, demiryolu- ve tersane haklarının kaldırılarak, yurttaş haklarının ve mülkiyet haklarının yeniden düzenlenmesi, girişimcileri zenginleştirmişti (Jungfer, 2005:57). Zaten 19. yy sını kapitalizmi ile beraber kentler, ekonomik ilerlemenin merkezleri olarak görülmüyorlardı (Holton, 1999:21).

Bu gelişmelere paralel olarak, bütün eyaletlerde kent ve belediye tüzükleri, reforme edilerek yeniden ilan edilmeye başlandı. Artık Almanya'da özerk yerel yönetim, geri alınamaz bir konum kazanmaya başlamıştı. Kentler, içme suyu temini, atık suları bertaraf etme, çöplerin toplanması işlerini görüyor; hastaneleri, mezarlıkları, cadde ve sokakları, okulları, hamamları yapıyor; itfaiye örgütü ve kurtarma ekipleri oluşturuyorlardı. Ayrıca sosyal hizmet kurumları oluşturuluyor; rehin karşılığı borçlanma ve tefecilik yoluyla yurttaşların sömürülmesini önlemek ve tasarrufu teşvik etmek için "yerel yönetim tasarruf sandıkları" kurulmaya başlanmıştı. Ayrıca yine kentlerde gaz ve elektrik enerjisi tesisleri kuruldu; tramvaylar şehir içi ulaşımına konuldu. 19.yy'ın sonlarına doğru yerel kültürel tesis ve kuruluşlar, tiyatro, opera, müzeler ve halk kütüphaneleri kamusal kaynaklarla finanse edilmek temelinde hayata geçirildi. Bütün bu gelişmelerle, "özerk yönetime sahip belediye / komün eliyle temel ihtiyaçların karşılanması"nın modern anlamı, kesin bir biçim kazanmıştır (Jungfer, 2005:58). Diğer bir anlatımla, devlet ile yerel topluluklar arasında bağımsız görevlere sahip yöresel kamu tüzel kişilerinin gerekliliği kendini göstermiştir (Pagenkopf, 1975:14). Şu halde yerel yönetimler, tarihsel gelişme açısından, kendi içinde ikili bir özelliğe sahiptirler: bir taraftan, kendi görevlerinin sorumluluğunu taşıyan oluşumlardır ki, bu yönüyle bu nitelikteki görevlerin ifasında devletin genel gözetimi altında bulunmaktadırlar. Diğer taraftan, yerel yönetimler, kamusal yönetimin ortak sorumlusudurlar ve devlet adına, kendilerine tahsis edilmiş olan yerel öneme haiz işleri gerçekleştirirler (Pagenkopf, 1975:3).

3. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Tarihteki kentler ile günümüzdeki yerel yönetimler karşılaştırıldığında yüzyıllar içinde önemli değişimler yaşandığı görülmektedir. Bu geçiş boyunca ortaya çıkan tabloya bakıldığında, devlet ile komünler arasındaki Ortaçağ hukuk düzeninden mutlakiyetçi devlete ve daha sonra modern devlete geçişle yaşanan değişimlerden söz edilebilir. Bu değişim, hukuksal-çıkara dayalı bir dayanışma oluşumundan, kamusal görevlere sahip, devlet benzeri bir oluşuma geçiş şeklinde olmuştur. Ayrıca yerel yönetimin niteliğindeki bu dönüşüm, birçok devletin mekânsal olarak

genişleme göstermesinin bir sonucu/gereği olarak ve kamusal görevlerin artmasının beraberinde getirdiği bir zorunluluk olarak da açıklanmaktadır.

Yerel yönetim ve yerel özerklik olgularının -Almanya temelli de olsa- , kentler üzerinden tarihsel gelişimine ilişkin yapılan bu çalışmada genel olarak şu gelişme noktaları saptanabilir:

1. Literatürde yerel yönetim yerine kullanılan “komün” kavramı, Ortaçağa kadar götürülebilmekte ve genel olarak sadece “köy topluluğu”nu değil, kentleri de kapsamaktadır.

2. Özerk yerel yönetim kavramlaştırması, Almanlar tarafından geliştirilmiştir. Özerk yönetim kavramını ilk defa Alman fizyokratlar kamu ekonomi-politiğini betimlemek için kullanmış olmakla birlikte, daha sonraları, yerel idari örgütlenmeler için kullanılmaya başlanmıştır. Örneğin 1808 tarihli Prusya Kentler Yasası, kavramı bu anlamda kullanmıştır.

3. Avrupa’da yerel yönetim düşünce ve uygulamasının gelişiminde, bir taraftan liberal ve güçlü devlet anlayışı, diğer taraftan, refah devleti döneminde yurttaşlık bilinci etkide bulunmuştur.

4. 12.yy’da kentlere çok sayıda hakların verilmesi, özerk yerel yönetimin hayata geçirilmesinin ilk evresi olarak okunabilir. Bu dönemde bir efendiye bağlı olan kentler, giriştikleri mücadele sonucunda kendilerine özgü bir kentsel örgütlenme gerçekleştirecek haklar elde ettiler. Bu durum, bugünkü yerel yönetime doğru evrimleşmede önemli bir tarihsel-toplumsal dinamiktir.

5. Kentlerden yerel yönetime evrimleşmede, Fizyokrat düşünce de etkide bulunmuştur. Çünkü bu yaklaşım, devletin egemenlik gücünün üç işlevi yanında dördüncü bir güç olarak komün gücünü (munizipale Gewalt) kabul etmiştir. Bu kabule dayanarak, İngilizler “local government”, Almanlar ise “kommunale selbstverwaltung” (özerk yerel yönetim) kavramını geliştirmişlerdir. Böylece devlet yönetimi (merkezi yönetim) ile özerk yerel yönetim, yan yana ve iç içe iki kamusal oluşum olarak ortaya çıkmıştır.

6. Ortaçağda bir fiziki varlık ve sosyolojik bir oluşum olarak komünlerin ortaya çıkışında, bir kilise etrafında toplanma ve örgütlenmeye gitme biçimindeki gelişme de rol oynamıştır. Örneğin kent tarihinde “Piskoposluk Kentleri” olarak adlandırılan kentler bu türden komünlerdir.

7. Bir yerel topluluğun kendi işini kendisinin görmesi anlamı dikkate alındığında, 10 yy’da burjuva sınıfının liderliğindeki kent halkının, krala (merkezi idareye), Kiliseye ve Feodal beye karşı mücadeleyle elde ettiği kentsel beraatlar (charter), özerk yerel alanlar oluşturmuştur.

8. Ortaçağda özerk (yerel) idarenin ilk yapı taşlarını, feodal beylerce inşa edilen kentlerde kendilerine bağlı bir tabiiyet oluşturmak için görevlendirdikleri “kent lordları”nın, bu kentleri kendi denetimleri altında tutabilmek üzere gerçekleştirdikleri örgütlenmeler oluşturmuştur.

9. Geç ortaçağda kentleri hâkimiyetleri altına alan kentsoylular, varlıklılar ve imtiyazlı yurttaşlar, kenti temsil eden bir yapı oluşturma, bir meclis ve komün başkanını belirleme yoluna giderek, bugünkü yerel yönetime doğru evrimleşmede önemli aşama sağlamışlardır.

10. Siyaset, kısaca, iktidar mücadelesi olarak tanımlanırsa, henüz Geç Ortaçağlarda kentsel unsurların kentin yönetimi çerçevesinde güç mücadelesine girmeleri, bir taraftan kentsel siyasetin başlangıcını, diğer taraftan, yerel yönetimlerin, [merkezi idare ile güç mücadelesi de dikkate alınmalı] siyasal boyutunun varlığının ifadesi olarak okunabilir.

11. 10.yy'dan 15.yy'a kadar Avrupa'da yerel özerklik düşüncesinin gelişiminde, Kral [merkezi idare], Feodal beyler ve kentler arasındaki çakar ilişkileri, çıkar mücadeleleri ve karşılıklı savaşlar etkide bulunmuştur.

12. Otuz Yıl Savaşları sonrasındaki gelişmeler kentlerin (yerel özerklik) lehine olmamıştır. Çünkü o güne kadar Avrupa coğrafyasında kendini gösteren üç kutuplu (Kral-bölgesel beyler-kentler) siyasal yapıdan, kentlerin pasifize olmaya yüz tuttuğu iki kutuplu (kral-feodal beyler) bir yapıya doğru gelişme olmuştur. Diğer bir anlatımla, bölgesel siyasal yapılar öne çıkmaya başlamıştır. Bu nedenle, örneğin, Roma-Germen imparatorluğunda imparatorluk yetkilerinin taşrada oldukça kısıtlandığı ve imparatorluğun neredeyse birçok alt bölgesel hükümler siyasal yapılara bölündüğü görülür. Nitekim bu alt bölgesel siyasal yapılardan mutlakiyetçilik döneminde bu bölgesel egemenlik, "egemen devlet iktidarı" biçimini almıştır. Sonuçta bu egemen yapılar, "doğrudan imparatora bağlı olmayan" kentlere müdahale ederek, kentsel özerk yönetimin çözülmesine yol açmışlardır.

13. 19.yy'ın başında ise, Alman coğrafyasında, çıkarılan bir imparatorluk yasası ile "imparatorluğa bağlı" kentlerin merkeze bağlılığına son verilmiştir ki, bu durum, bu nitelikteki kentlerin de bölgesel egemenlerin denetimi altına girmelerine neden olmuştur. Bilindiği üzere, ulus-devletler, mutlak krallık biçimindeki siyasal yapılardan gelişmiştir. Mutlak krallıklar ise, bölgesel egemenliklere son verilerek, ancak aynı yapılar üzerine inşa ile ortaya çıkmışlardır.

14. 1806 yılında Roma-Germen imparatorluğu yıkılırken, örneğin Bavyera coğrafyasında kendini gösteren bölgesel devletlerde Alman kentlerinin özerkliğinden uzun süre söz edilemez. Daha sonraki yıllarda ise, Alman reformcu Montgelas, bu Alman ülkesinde, kentleri ve belediyeleri devletin denetimi altına alan merkeziyetçi bir modern devlet örgütlenmesine gitmiştir. Yine bu dönemde, devlet güvenliğinden hareketle kentler/komünler üzerinde merkeze, vesayet yetkisi tanınmıştır.

15. İmparatorluk sonrası ortaya çıkan bir başka Alman devleti Prusya'da ise, liberal iktisadi yaklaşımdan hareketle, mesleki ve sınai özgürlüğün, kentlerin özgürlüğünden geçtiği kabul edilmiştir. Nitekim 1808 tarihli Prusya Kentler Tüzüğü, kentleri kendi işini kendisi gören "korparation" olarak tanımlamıştır. Burada da nihayetinde merkeze, kentler üzerinde genel bir denetim yetkisi tanınmış olmakla birlikte, kent sakinleri kentin yöneticilerini seçebiliyordu. Şu halde, 19.yy'da Almanya'da özerk yerel yönetim açısından Alman özerk bölgesel devletlerinde biri merkeziyetçi diğeri adem-i merkeziyetçi iki farklı gelişme yaşanmıştır.

16. Güney Almanya'da Montgelas'ın uygulamaya koyduğu merkeziyetçi yapıya belediye ve kentlerin yoğun itirazı üzerine 1818'de Bavyera'da ve 19.yy'ın ortalarına kadar da diğer Alman bölgesel

devletlerinde merkeziyetçi anlayış terk edilmiştir. 1849'da ise, özerk yönetim açısından çok önemli bir gelişme olarak, imparatorluk anayasası ilan edilmiştir. Demokratik olarak kabul edilen bu anayasa, “özerk yerel yönetimi” bu günkü kapsamına uygun şekilde bir hak olarak kabul etmiştir.

17. 1871'deki İmparatorluk/Prenslükler Birliği Anayasası ise, özerk yönetim gibi haklardan söz etmeyen otoriter bir anayasa olmakla birlikte, özerkliğe ilişkin düzenlemelerin Prenslüklerin/eyaletlerin iç meselesi olduğunu kabul etmesi nedeniyle, yerinden yönetimi benimsediği görülmektedir. Ki bu doğrultuda bütün Alman prensliklerinde kent ve belediye tüzüklerinde reforma gidilmiş, yeni yasal düzenlemeler yapılmış ve böylece özerk yönetim, geri alınamaz bir biçimde kök salmıştır.

Şu halde, yerel yönetim ve özerklik tarihsel oluşumlardır. Ancak bugünkü şeklini almada, hem yerel dinamikler (kent temelli gelişmeler) hem de merkezin kente karşı tutumu ve üstün otorite olarak koyduğu hukuk belirleyici olmuştur. Bu anlamda, yerel özerklik hem bahsedilmiş, hem bir doğal gelişme hem de bir mücadelenin ürünü olarak okunabilir. Bu yönleri dolayısıyla, yerel özerkliğin düzeyi, kent ile merkezin (devlet/Kral/bölgesel beyler) etkileşiminin bileşkesi olduğu söylenebilir.

Nasıl ki Ortaçağ'da ticaretin gelişmesiyle ortaya çıkan burjuva sınıfı, kentlerin özerkleşme sürecinde önemli bir rol oynamışsa, benzer şekilde sanayi devrimi de 19.yy'ın sonlarına doğru kentlerin özerk olma uğraşlarının dinamiği olmuştur. Diğer bir ifadeyle, ticaret ve sanayi işlevleri, kent topluluklarının özerkleşmesinde en önemli dinamiklerdendir.

Kentlerin, özerk yapılar olarak ortaya çıkmalarında, üst otoritelerin kendi amaçları da belirleyici olmuştur.

Özerk yerel yönetim, (esasta kentlerin) tarihsel ve toplumsal dinamiklerinin ürünüdür; bu nedenle, bu türden bir tarihsel tecrübe yaşamış olan toplumlarda “özerk” yerel yönetim olgusunun daha fazla kök salmış ve kurumsallaşmış olduğu söylenebilir.

KAYNAKÇA

1. AKIN, Ö.(2009), “Federal Almanya'da Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, (Ed. B. G. Ayman vd.), İmge Kitabevi, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ankara, içinde, ss.413-468.
2. BAL, H. (2011), *Kent Sosyolojisi*, Fakülte Kitabevi, 5. Baskı, Isparta.
3. BENEVOLO, L.(1995), *Avrupa Tarihinde Kentler*, Çev: N. Nirven, AFA Yayıncılık, İstanbul.
4. BLICKLE, P.(2005), “Kommunalismus – Die Wahrnehmung durch Hugo Preuss”, in: *Gemeinde, Stadt, Staat: Aspekte der Verfassungstheorie von Hugo Preuss*, C. Müller (Hrsg.), Nomos Verlagsgesellschaft, 1. Auflage, Baden-Baden.

5. HOLTON, R.J. (1999), *Kentler Kapitalizm ve Uygarlık*, çev: R. Keleş, İmge Kitabevi, 1. Baskı, Ankara.
6. http://tr.wikipedia.org/wiki/Marc_Bloch , Erişim: 20.12.2011.
7. http://books.google.de/books?id=DyE05Iw9npkC&pg=PA6&dq=kommunalgesetz+in+1808&hl=tr&ei=8nvfTq7FIcPvsgbo9YnUCA&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CCsQ6AEwAA#v=onepage&q=kommunalgesetz%20in%201808&f=false , Erişim:07.12.2011.
8. http://de.wikipedia.org/wiki/Georg_von_Below , Erişim: 21.11.2011.
9. http://de.wikipedia.org/wiki/Maximilian_von_Montgelas, Erişim:01.12.2011.
10. <http://tr.wikipedia.org/wiki/Kom%C3%BCn> , Erişim: 03.11.2011.
11. http://tr.wikipedia.org/wiki/Otuz_Y%C4%B1l_Sava%C5%9F%C4%B1 , Erişim:07.12.2011.
12. http://tr.wikipedia.org/wiki/1848_Devrimleri , Erişim:29.06.2013.
13. JUNGFER, K. (2005), *Die Stadt in der Krise- Ein Manifest für starke Kommune*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.
14. KALABALIK, H. (2005), *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
15. KARAARSLAN, M. (2008), *Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu*, Turhan Kitabevi, Ankara.
16. KAUFMANN, F-X. (2001), “Zur historischen und aktuellen Entwicklung des europaeischen States”, *Handbuch zur Verwaltungsreform*, B. Blanke – S.Bander – F. Nullmeier – G. Wewer (Hrsg.) Leske + Budrich, Opladen, içinde, ss.3-10.
17. KELEŞ, R. (2012), *Kentleşme Politikası*, İmge Kitabevi, 12. Baskı, Ankara.
18. KELEŞ, R. (2011), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınları, 7. Baskı, İstanbul.
19. KOÇ, T.(2009/2010), “Kapitalist Kent Olgusu ve Kentsel Siyaset Üzerine Yaklaşımlar”, *Çukurova Üni. Eğitim Bilim Toplum Dergisi*, C.8, S.29, Kış 2009-2010, ss.39-52.
20. KOYUNCU, B. – Coşkun, B. (2003), “Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, (ed. A. Balcı, A. Nohutçu, N.K. Öztürk, B. Coşkun), Seçkin Yayıncılık, Ankara.
21. MUMFORD, L. (2007), *Tarih Boyunca Kentler*, Çev: G. Koca ve T. Tosun, Ayrıntı Yayınları, 1. Basım, İstanbul.
22. ÖKMEN, M. ve B. Parlak (2010), *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler*, Alfa-Aktüel Yayınları, 2. Baskı, Bursa.

23. PAGENKOPF, H. (1975), *Einführung in die Kommunalwissenschaft*, Aschendorffsche Verlagsbuchhandlung, 3. Völlig neubearbeitete und erweiterte Auflage, Münster Westfalen.
24. SCHÖBER, P.(1999), “Die kommunale Selbstverwaltung in der Staats- und Gemeindelehre”, in: *Die selbstverwaltete Gemeinde*, W. Drechsler (Hrsg.), Duncker und Humblot, Berlin.
25. ŞENGÜL, R. (2010), *Yerel Yönetimler*, 1. Basım, Kocaeli.
26. TOPAL, A. Kadir (2004), “Kavramsal Olarak Kent Nedir ve Türkiye’de Kent Neresidir?”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C.6, S.1, ss.276-294.
27. WEBER, Max (2003), *Şehir Modern Kentin Oluşumu*, Bakış Yayınları, Çev: M. Ceylan, 4. Baskı, İstanbul.
28. WALLERSTEIN, I. (2004), *Modern Dünya Sistemi*, Bakış Yayınları, 1. Baskı, I. Cilt, Çev: L. Boyacı, İstanbul.
29. ZIELKE, B.(1991), *Der Entscheidungsprozess in der Kommune: Zusammenwirken von Bürgern-Mandatsträgern-Verwaltung*, Deutsche Kommunal Verlag, Bonn/Erfurt.