

FEDERAL ALMANYA CUMHURİYETİ'NDE MEKAN PLANLAMA SİSTEMİ*

Sabrina KAYIKÇI**

Giriş

Planlama, Keleş'e göre, belli amaçlara ulaşabilmek için kıt kaynaklarla gereksinimlerin karşılanması arasında rasyonel öncelikler gözönünde bulundurularak bir denge sağlanması eylemidir.¹ Bu bağlamda planlamanın, her ülkede düzeni sağlamanın bir aracı olarak kullanılması gerektiği söylenebilir. "Öyle ki yalnızca toplumu düzenleyici bir ana toplumsal kurum olarak uygulandığı sosyalist ülkelerde değil, toplumda düzeltici ve yardımcı bir toplumsal kurum olarak kapitalist ülkelerde de plan uygulamasının giderek yaygınlaştığı görülmektedir."²

Bu çalışmada, her ülkede düzeni sağlamanın bir aracı olarak planlamanın kullanılması gerektiği düşüncesinden yola çıkılarak, sosyal piyasa ekonomisi³ uygulayan Almanya'nın planlama sistemi ele alınmaktadır. Almanya planlama sistemi incelendiği takdirde iki temel özellik karşımıza çıkmaktadır: Güçlü bir yasal çerçeve ve adem-i merkezileştirilmiş bir karar verme yapısı. Görüldüğü gibi Almanya planlama sistemi, ülkenin federalist yapısına uygun şekildedir. Buna göre, Federal Hükümet, planlama için gerekli yasal çerçeveyi çizmekte ve eyaletler de bu çerçeveye uygun olarak (plan ve politikalar federal yapıdakine uyumlu olmalıdır) kendi planlama yasalarını oluşturmakta ve uygulamaktadırlar. Ayrıca, tüm kamu planlama kurumlarının ve planların tasarlanmasının yatay ve dikey koordinasyonu, Alman planlama sisteminin önemli bir yanıdır.

* Bu makale, **Planlama Dergisinin** 2003 tarihli 26. Sayısında yayımlanmıştır.

** Arş.Gör., Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı.

¹ Ruşen Keleş, **Kentbilim Terimleri Sözlüğü**, Türk Dil Kurumu Yay., Ankara 1980, s. 100.

² Tayfur Özşen, **Planlama Yönetimi**, İçişleri Bakanlığı Yay., Ankara 1987, s. 2.

³ Almanya'da ekonomi sistemi, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki yıllarda sosyal piyasa ekonomisi yönünde gelişmiştir. Bu sistem, eski Manchester-Liberalizmi'nin "herkes herkese karşı" ilkesinden olduğu gibi, işletme ve yatırım kararlarında devletin yönlendirmesinden de vazgeçme anlamına gelmektedir. Piyasa ekonomisinde devlete öncelikle düzenleme görevi düşmektedir. Devlet, çerçeve oluşturacak koşulları saptar. Bkz. **İşte Almanya**, Federal Hükümet Basın ve Enformasyon Dairesi Yay., Almanya, 1999, s. 253.

Çalışmada, öncelikle Almanya hakkında genel bir bilgi vermek amacıyla idari yapıdan bahsedilmekte, daha sonra da Almanya’da mekan planlama (bölge planlama, kent planlama) ele alınmaktadır. Böylece, Almanya’da mekan planlama ve ilgili kurumlar incelenmektedir.

Çalışma, Türkiye’de Almanya planlama sistemi hakkında yeterince Türkçe kaynak olmaması nedeniyle, Almanya’daki ilgili kurumların sitelerinde tarama yapılarak, bu kurumların resmi yayınlarına internet üzerinden ulaşılarak hazırlanmıştır.

Almanya’nın İdari Yapısı

Temel Yasa’nın (Federal Almanya Anayasası) 20. maddesinde belirtildiği üzere, Almanya federal bir devlettir. Almanlar ilk kez 1871’de birliğe kavuşmadan önce, yaşamlarını ayrı siyasal birimlerde sürdürmüşlerdir. Almanya’nın 1871’de yirmibeş eyaletten oluşan birleşik devlet şeklindeki yapısı, Nazi dönemine kadar sürmüştür. Nazi döneminde sürdürülemeyen federal devlet anlayışı, 1945’te yeniden doğmuş ve Batı işgal bölgelerinin birleştirilip yeni bir devlet oluşturulması süreci eyalet temeline dayandırılmıştır. 1949 yılında on bir eyaletin birleşmesiyle Federal Almanya Cumhuriyeti, beş eyaletin birleşmesiyle de Doğu Almanya Cumhuriyeti oluşmuştur. “Görüldüğü gibi Almanya, tarihi boyunca siyasal birliğini esas olarak federal bir birlik biçiminde algılamıştır.”⁴ 1990 yılında Doğu ve Batı Almanya’nın birleşmesinden sonra Federal Almanya Cumhuriyeti, onaltı özerk ve federal eyaletten meydana gelen federal bir devlet olarak varlığını sürdürmüştür. Almanya’nın bu federatif yapısında yaşamada merkez, yürütmede ise eyaletler güçlüdür. Yasama yetkisinin yanı sıra, eyaletler federal yasaları da kendi yetki ve sorumlulukları altında uygulayabilirler. Öte yandan dış işleri, savunma, demiryolları ve posta hizmetlerine ilişkin yetkiler, bütünüyle Federal devletin sorumluluğu altındadır. Almanya’da idari yapı, Federal Devlet, onaltı tane eyalet, il yönetimleri, ilçeler ve belediyeler olmak üzere beş kademedendir oluşmaktadır. Ancak, Almanya’da bütün ülke için geçerli olabilecek bir idari yapı modeli yoktur. Her eyalet, kendi yönetim biçimini ve mahalli idare birimlerini oluşturmaktadır. Bu durumun bir

⁴ Cem Eroğul, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, İmaj Yay., Ankara 2001, s. 216.

sonucu olarak da idari birimlerin yetki, sorumluluk ve görevleri bir eyaletten diğerine farklılıklar göstermektedir.⁵

Mekan Planlamasının Hukuki Yapısı

Almanya kent planlama sisteminin iki temel özelliği vardır: Güçlü bir yasal çatı ve adem-i merkezleştirilmiş bir karar verme yapısı. Yönetim düzeyleri arasındaki güçler ayrımı, Temel Yasa'da (Federal Almanya Anayasası - 1949) yer almaktadır. Bu durum, planlama sistemi üzerinde güçlü bir etkiye ve kendi planlama yasalarını yapan farklı eyaletlerin planlama uygulamalarında önemli farklılıklara neden olur. Planlama sistemi genellikle, eyalet düzeyinde veya daha aşağı seviyede uygulanır. Federal düzey, her bir eyaletin planlama yasalarında temel bir tutarlılık sağlamak için, bir çerçeve (çatı) düzenleme yapar. Federal yasaların temel amacı, tüm ülkede eşit yaşam koşullarını sağlamaya çalışmaktır. Plan ve politikaların, daha alt düzeydeki yönetimlere politikanın ayrıntılarıyla ilgili yetki sağlayan yerellik kavramı içinde kalarak, en üst düzeydekine (Federal yapıdakine) uymak zorunda olması sistemin temel ilkesidir.

Bu doğrultuda bütün eyaletler, eyalet çapında ayrıntılı planlar hazırlarlar. Planın şekli ve kuralları eyaletler arasında farklılık gösterir fakat normal olarak, planlar nüfus projeksiyonları, yerleşme sıradüzeni ve öncelikli alanlar gibi konuların yer aldığı gelişme amaçlarını içerirler. Her bir eyalet, çevreyi koruma kurallarını da koymak zorundadır. Ayrıca bölge planları, Ayrıntılı Federal Planlama Yasası'nda yapılan düzenlemelere uymak zorundadır.

Almanya'da Federal hükümet, Federal alanın tüm mekan planlamasını bütünleştirmek için yasal çerçeveyi oluşturur. Bu hükümler, 1965'teki Federal Bölge Planlama Yasası'nın kabul edilmesi ile ortaya çıkmıştır. Bu yasa, bölge planlama⁶ ilkelerini ve Federal alanın yapısını tanımlar ve bu yüzden gelecekteki yerleşimin gelişmesini yönlendirmeyi sağlar. Bu yasa, amaçların tanımlanmasına imkan verir ve

⁵ İnci Ataç, **Almanya'da Bölgesel Kalkınma Yaklaşımları**, DPT Kalkınmada Öncelikli Yörelere ve Bölgesel Kalkınma Genel Müdürlüğü, Ankara, 1992, s.3.

⁶ Bölge planları, bölgelerin sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyellerini, sektörel hedefleri ve alt yapıların dağılımını belirlemek üzere hazırlanması düşünülen planlardır. Bkz. Melih Ersoy, "İmar Planlarının Kademelenmesi ve Farklı Ölçeklerdeki Planlar Arasındaki İlişki", içinde **Mekan Planlama ve Yargı Denetimi** (Der. Melih Ersoy, Çağatay Keskinok), Yargı Yay., Ankara 2000, s.38.

bu yüzden eyaletler için bir uygulama rehberidir. Eyaletler, kendi mekan planlama yasalarını kabul eder, bölgesel politika programları ve bölgesel politika planları hazırlarlar.

Tüm bölge planlamada olduğu gibi, Federal Hükümet düzeyinde yerleşim politikasından sorumlu kurum, Federal Bölge Planlama, İmar ve Kentsel Gelişme Bakanlığıdır.⁷ Bölge planlamasının ilkelerini düzenleyen Federal Bölge Planlama Yasası'nın, 18. bölümü ve 21. bölümü bölge planlama ve bölge planlama raporu ile ilgili düzenlemeleri içerir. Buna göre:⁸

Bölge Planlaması, Federasyon tarafından icra edilir.

1.Eyaletlerin sorumluluk ve görevlerine zarar vermeden Federal Bölge Planlama, İmar ve Kentsel Gelişme konusunda yetkili bakanlık, bölge planlama ilkelerini uygulama yönünde çalışacaktır.

2.Federal hükümet ve eyaletler, bölgesel politikada komşu ülkelerle sınırötesi işbirliğinde, yakın bir şekilde çalışmalıdırlar.

3.Federal İmar ve Bölge Planlama Ofisi, federal alanda bölgesel gelişme üzerine bir bilgi sistemi oluşturur. Bu ofis, sürekli devletin bölgesel gelişmesini takip eder, yorumlar ve değerlendirir. Yetkili Federal Bölge Planlama, İmar ve Kentsel Gelişme Bakanlığı, bilgi sisteminin sonuçlarını eyaletlerin kullanımına sunar.

Federal İmar ve Bölge Planlama Ofisi düzenli aralıklarla Alman Federal Meclisi'ne sunulmak üzere Bölge Planlamasından sorumlu Federal Bakanlığa rapor sunar.

1.Federal alandaki bölgesel gelişme temelinde bölgesel rapor, gelişme trendleri hazırlanır.

2.Bölgesel önemdeki planlar, bölgesel gelişme amaçları içinde gerçekleştirilir.

Kent planlama yasası da Federal hükümetin sorumluluğundadır. 1960'ta Federal hükümet, Alman Federal İmar Yasası ile ulusal düzeyde başvurulabilecek yasal bir temel oluşturmuştur. İç şehirlerde tehdit edici şekilde nüfus azalması ve kentsellik kaybından dolayı Kentsel Yenileme ve Kasaba Geliştirme Yasası 1971'de, yerleşim faaliyetlerini kontrol etme ve kasabaları yenileme amacı ile kabul edilmiştir. 1987'de Kentsel Yenileme ve Kasaba Geliştirme Yasası, Federal İmar Yasası ile

⁷ Human Settlements Development and Policy, National Report Germany HABITAT II, , s.11.

birleştirilerek daha açık bir şekilde Federal İmar Yasası'nda düzenlenmiştir. "Federal Bölge Planlama Yasası" ile Federal ve eyalet düzeyinde bölge planlaması sistemini tanımlayan "Federal İmar Yasası", 3 Kasım 1990'dan beri, yeni eyaletlerde (Brandenburg, Mecklenburg-Western, Pomerania, Saxony, Saxony-Anhalt ve Thuringia) de uygulanmıştır.⁹

Arazi kullanımı ve gelişmenin kontrolü ile ilgili temel düzenlemeler Federal İmar Yasası'nda yer almaktadır. Bu düzenlemeler, yerel düzeyin uygulamalarını kontrol sorumluluğunu belirler ve iki tür plan için gerekli tedbiri alır. İlk önce, tüm yerel yetki alanı (yaklaşık 16.000 belediye vardır) için bir bölgeleme planı¹⁰ olan "hazırlayıcı arazi kullanım planı" vardır. Bu plan, kamu otoritelerini bağlar fakat özel arazi sahiplerinin hakları üzerinde yasal bir etkisi yoktur. Bununla birlikte, ikinci tür plan "ayrıntılı plan"¹¹ yasal olarak bağlayıcıdır ve arsaların arazi kullanımını belirler ve çevresel değerlendirmeyi içerir. Ayrıntılı plan, hazırlayıcı arazi kullanım planına uygun olmak zorundadır. Bu planı hazırlamanın ilk aşamasında kamu katılımı vardır ve tasarı halkın incelemesine açıldığı zaman halk, tasarıya itiraz edebilir.¹²

⁸<http://www.iuscomp.org/gla/statutes/ROG.htm>, Federal Regional Planning Act, Erişim:15.06.2003.

⁹ **Human Settlements Development and Policy, National Report Germany HABITAT II**, Federal Ministry for Regional Planning, Building and Urban Development Yay., Bonn 1996, s.11.

¹⁰ Bölgeleme planı, kent toprağının hangi kullanım bölgelerine ayrılmış olduğunu ve her kullanım için konulan sınırlamaları gösteren plandır. Bkz. Keleş, **Kentbilim Terimleri Sözlüğü**, s.30.

¹¹ Ayrıntı plan, büyük ölçekli imar planının, bir toprak parçasında, bugünkü ve gelecek için önerilmiş yapıları ve bayındırlık etkinliklerini, taşınmazların sınırlarını, sokak ve anayol çizgilerini, ağaçları ve ağaç kümelerini gösteren, küçük ölçekteki özetidir. Bkz. Keleş, **Kentbilim Terimleri Sözlüğü**, s. 22.

¹² Peter, Newman, Andy, Thornley, **Urban Planning in Europe**, Routledge, USA 1996, s. 60-61.

Planlama İle İlgili Kurumlar

Almanya'daki planlama ile ilgili kurumlar ve fonksiyonlarını bir bütün halinde görebilmek açısından aşağıdaki tablo yararlı olabilir.

Almanya'da Federal Düzeyde Planlama Kurumları ve Fonksiyonları

KURUM	FONKSİYON
Federal Hükümet	<ul style="list-style-type: none">• Çerçeve niteliğinde yasal düzenlemeler yapar.
Federal Ulaştırma, İmar ve İskan Bakanlığı ¹³	<ul style="list-style-type: none">• Mekansal planlamadan sorumludur.• Ulusal mekan, ulaşım ve kentsel gelişme için politika formüle eder.• Eyaletleri, bölgesel önemdeki planlar hakkında bilgilendirir.• Federal anayolların ve demiryollarının bakımını yapar.
Federal Bölge Planlama, İmar ve Kentsel Gelişme Bakanlığı	<ul style="list-style-type: none">• Bölge planlama ve yerleşim politikasından sorumludur.
Federal İmar ve Bölge Planlama Ofisi	<ul style="list-style-type: none">• Bölgesel gelişme hakkında bilgi sistemini oluşturur.• Devletin bölgesel gelişme planlarını değerlendirir ve yorumlar.
Federal İstatistik Ofisi ¹⁴	<ul style="list-style-type: none">• Planlama çalışmalarını destekleyecek verileri sağlayarak yan kuruluş görevi görür.

Federal düzeyde planlama ile ilgili kurumlar yukarıdaki tabloda da görüldüğü üzere Federal Hükümet, Federal Ulaştırma, İmar ve İskan Bakanlığı, Federal Bölge Planlama, İmar ve Kentsel Gelişme Bakanlığı, Federal İmar ve Bölge Planlama Ofisi ve Federal İstatistik Ofisidir. Federal İmar ve Bölge Planlama Ofisi, federal hükümete planlama konusunda uzman görüşü sağlayan birim olduğundan önemli bir fonksiyonu vardır. Sözkonusu kurumun fonksiyonları ayrıntılı bir şekilde aşağıdaki gibidir.

Federal İmar ve Bölge Planlama Ofisi, bir federal otoritedir ve Federal Ulaştırma, İmar ve İskan Bakanlığının yetkisi içinde bir araştırma enstitüsü olarak

¹³ <http://www.bmvbw.de/English-content-454.2454/Ministry-of-Transport-Building-and-housing.htm> "Ulaştırma İmar ve İskan Bakanlığı", Erişim:28.03.2003.

¹⁴ <http://www.destatis.de>, "Federal İstatistik Ofisi", Erişim: 25.06.2003.

kabul edilir. Federal İmar ve Bölge Planlama Ofisi, mekan planlama, kentsel gelişme, imar, iskan konularında Federal hükümete ve diğer otoritelere uzman görüşü ve destek sağlamakla görevlidir. Federal İmar ve Bölge Planlama Ofisi, 1998’de Federal İmar Müdürlüğü ile Bölge Planlaması Araştırma Enstitülerinin birleştirilmesi sonucu oluşmuştur.¹⁵

Federal İmar ve Bölge Planlama Ofisi’nin mekan planlaması konusundaki broşüründe¹⁶ Federal Bölge Planlama Yasasının ve Alman Federal eyaletlerinin bölge planlaması yasalarının çoğunun, parlamentoya sunulmak zorunda olan “mekan planlama raporlarının” hazırlanmasını şart koştuğu ifade edilmektedir. Federal Bölge Planlama Yasası’na göre, Federal İmar ve Bölge Planlama Ofisi, düzenli aralıklarla, Alman Parlamentosuna sunulmak üzere Federal Ulaştırma, İmar ve İskan Bakanlığı için rapor hazırlar. Federal İmar ve Bölge Planlama Ofisi’nin hazırladığı raporun hazırlanma süreci Şekil 1’deki gibi şematize edilebilir.

Şekil 1. Federal İmar ve Bölge Planlama Ofisi’nin rapor hazırlama süreci:

Mekan Planlama Raporu, Federal İmar ve Bölgesel Planlama Ofisi tarafından hazırlanır ve

Rapor, Federal Ulaştırma, İmar ve İskan Bakanlığı’na sunulur,

Federal Ulaştırma, İmar ve İskan Bakanlığı, mekan planlama raporunu Federal Meclis’e sunar.

2000 yılında Federal İmar ve Bölge Planlama Ofisi tarafından basılan Mekan Planlama Raporu, mekansal gelişmeye, mekan planlamaya ve etkili sektör planlamasına ayrıntılı bir bakış sağlamaktadır. Mekan Planlama Raporu, fiili şartlara göre gelecekteki mekansal gelişme eğilimlerini öngörmeyi de amaçlar. Rapor, Alman mekan ve yerleşim yapısını, kentsel sistemi, trafik koridorunu ve kırsal bölgelerini

¹⁵ <http://www.bbr.bund.de> “Federal İmar ve Bölge Planlama Ofisi”, Erişim:25.03.2003.

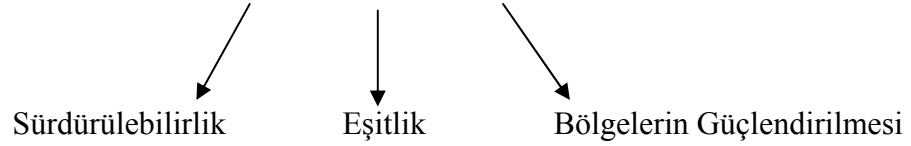
¹⁶ <http://www.urban21.de/veroeffentlichungen/download/ebroschure.pdf> “Federal İmar ve Bölge Planlama Ofisi, Mekansal Planlama”, Erişim:21.03.2003.

diğer Avrupa ülkeleri ile karşılaştırır. Mekan Planlama Raporu, Federal İmar ve Bölge Planlama Ofisi'nin mekan bilgi sistemi üzerine temellenir. Mekan bilgi sistemi, mekan planlaması ile sorumlu olan Federal Ulaştırma, İmar ve İskan Bakanlığına ve diğer bakanlıklara bilimsel, siyasal tavsiyeler verir.

Mekan Planlama¹⁷

Mekan planlama politikasının en önemli hedefi, Almanya'da yaşam koşullarında eşitliği sağlamaktır. Almanya'da mekan planlamasının amaçları, Şekil 2'de de görüldüğü gibi sürdürülebilirlik, eşitlik ve bölgelerin güçlendirilmesidir.

Şekil 2. Mekan Planlamasının Amaçları



İki Alman devletinin birleşmesi, Almanya'da yaşam koşullarını eşitleme hedefine yeni bir önem katmıştır. Birleşmeden beri, bölgeler arasındaki ekonomik, sosyal ve ekolojik farklılıklar, eski ve yeni eyaletler arasındaki eşitsizliklerle üst üste binmiştir. Yeni eyaletlerin eklenmesi, bölgesel farklılıkların alanını önemli derecede arttırmıştır. Yeni eyaletler, eski eyaletlerdekinden daha seyrek bir nüfusun olduğu kırsal alanlara sahiptir, şehirleri de yoğun nüfusludur. Yeni eyaletler, hala yapısal zayıflık ve bazı gelişme problemleri olan geniş kırsal alanlara sahiptir. Bunlar, son derece düşük nüfus yoğunluğu, yetersiz teknik ve sosyal alt yapı ve sınırlı yerel kamu taşımacılığı ile karakterize edilir. Çok az özel girişim yatırımı vardır. Doğu ve Batı arasındaki farklılıkların, daha uzun yıllar Almanya'daki bölgesel eşitsizliği¹⁸ belirleyeceği söylenebilir. Yine de, Doğu ve Batı Almanya'nın birleşmesinden on yıldan fazla bir süre sonra, birleşik Almanya'da doğu ve batıdaki bölgesel gelişme dinamiklerinin düzeldiği ve doğu ile batı arasındaki farklılıkların azaldığı yönünde göstergeler vardır.

¹⁷ Bölge, kentten geniş, bir ülkenin tümünden daha küçük mekan parçasıdır. Keleş, kimi şehircilerin, bölge sözcüğünün standart bir anlamı olmadığı görüşünden hareket ederek, bunun yerine mekan sözcüğünün konmasını önerdiğini ifade etmektedir. Buna göre İngilizce'deki "spatial planning - mekan planlaması" bu yeni yaklaşımın bir sonucudur. Bkz. Ruşen Keleş, **Kentleşme Politikası**, İmge Yay., Ankara 1990, s.59.

Almanya’da bölgesel politikanın amaçları ayrıntılı olarak şöyle ifade edilebilir:

- Yapısal olarak güçsüz bölgelerin, milli ekonomiye katkılarını arttırmak amacıyla, bu bölgelerdeki büyüme potansiyelini harekete geçirmek,
- Ekonomik iniş-çıkışların ve özellikle tek endüstriyel yapılaşmanın değiştirilmesi ile ortaya çıkan yapısal değişimin, problemlerli bölgelerdeki dengenin bozulmasına yol açmasını önlemek, dengeyi sağlamak,
- Öncelikle gelir ile kamu ve özel sektör yatırımları bakımından bölgelerarası farklılıkları azaltmak.¹⁹

Almanya’da mekansal planlama, sorumlulukların derecelendirilmesi sistemiyle örgütlenir. Daha önce de belirtildiği gibi, Federal düzeyde Ulaştırma, İmar ve İskan Bakanlığı, mekan planlaması ile sorumludur. Mekan planlama, mekansal gelişmeyi ve bu gelişmeyi etkileyen faktörler hakkındaki bilgileri sürekli denetlemeyi gerektirir. Bu görev, Federal İmar ve Bölge Planlama Ofisi’nin “Mekan Planlama Raporu” ile gerçekleştirilir. Mekansal planlamalarda eşgüdümü sağlamak için ise Eyalet Bakanları Müzakeresi yapılır. Bu müzakerede alınan kararlar, eyaletler için kendilerini bağlayıcı sonuçlara sahiptir. Mekan planlaması için yasal yetki, eyaletlere ve belediyelere bırakılır. Federal Hükümet, yalnızca, mekan planlamasının genel çerçevesini oluşturmaya yetkilidir. Sorumlulukların bu şekilde bölünüşü, farklı planlama düzeyleri arasında işbirliğini gerektirir. Bu, Federal Bölge Planlama Yasası ile (1998’deki değişiklik geçirmiş biçimiyle) yapılır. Yasa, mekan planlamanın önemli hedef ve ilkelerini içerir. Bütün Federal Almanya Cumhuriyeti’ni kapsayan zorlayıcı bir mekansal plan bulunmamaktadır. Mekansal gelişme, Federal Hükümet ve eyaletler tarafından oluşturulan modellerle yönetilir. Eyaletler, kendi alanları için bu model ve kavramları somut hale dönüştürür.²⁰

Mekan planlama politikasındaki talepler, Federal Bölge Planlama Yasası’nda (1998) açıklanır. İlk önce, Federal Hükümetin mekan planlama alanındaki görevleri

¹⁸ Bölgesel eşitsizlik, farklı bölgeler arasında yaşam koşullarındaki dengesizlik olarak tanımlanmaktadır. Bkz. <http://www.urban21.de/veroeffentlichungen/download/ebroschure.pdf>, s. 23, Erişim:21.03.2003.

¹⁹ İnci, Ataç, a.g.e., s. 1-9.

planlanır. Federal Hükümet, mekansal gelişme modellerini tanımlamakla yetkilendirilir. Federal Bölge Planlama Yasası, mekan planlamasının merkezi modeli olarak sürdürülebilir (ekonomik, ekolojik ve sosyal açıdan) mekansal gelişmeyi kabul eder. Yasa, mekan planlarının gerçekleştirilmesi üzerine odaklanır. Bölgelerin ve Federal Eyaletlerin planlama otoriteleri, bütün katılımcılar arasında büyük bir işbirliği sayesinde mekan planlama amaçlarının gerçekleştirilmesi için çalışmaya zorunludur. Almanya’da mekan planlama, hiyerarşik ve merkezi bir karar verme yerine federalistlerle uzmanların işbirliğine dayanır. Bu, tüm federal yapı için ayrıntılı bir mekansal planlama programının olmayışının nedenidir. Federal Bölge Planlama Yasası, mekan planlamasının amaçlarını ve ilkelerini formüle eder. Eyaletler, bu yasa doğrultusunda kendi toprakları için ayrıntılı planlama programları hazırlarlar. Bu temelde belediyeler de kendi planlama yetkileri içinde arazi kullanımına karar verir. Bu yüzden Almanya’da mekan planlaması, farklı planlama düzeyleri, yani Federal Hükümet, eyaletler, belediyeler ve mekansal etkileri olan sosyal refah, ekonomi, çevre ve ulaşım sektör planlarının farklı türleri arasında koordinasyonu gerektirir. Federal hükümet bu tür planlamaların yapılması için pilot projeleri ve iyi örnekleri destekler.²¹

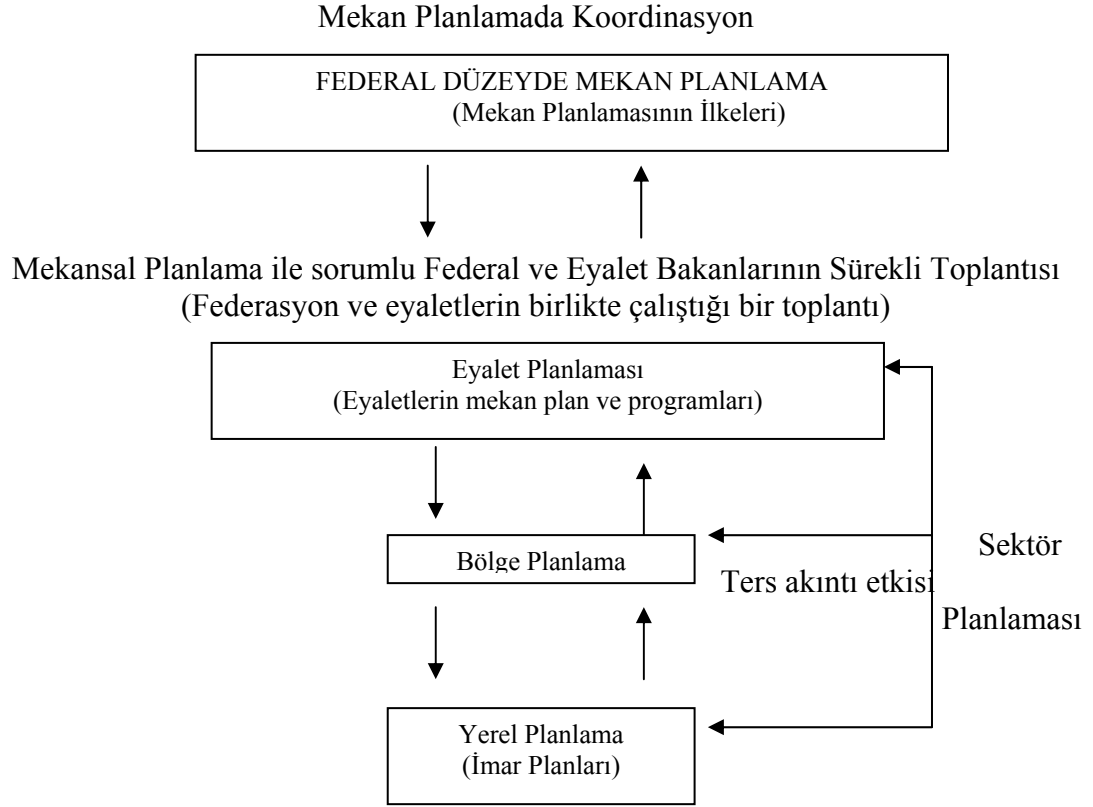
Tüm kamu planlama kurumları ile planların tasarlanmasının yatay ve dikey koordinasyonu, Alman planlama sisteminin önemli bir yanıdır. Dikey boyut, farklı yetki düzeyleri (ulusal, bölgesel, yerel) arasında koordinasyon olarak tanımlanabilir. Yatay boyutla formal koordinasyon, kamu ve aynı idari düzeydeki özel aktörlerin koordine edilmiş faaliyetlerini tanımlar.²²

Almanya’da mekan planlama düzeylerinin dikey bütünleşmesi, Şekil 3’te görülmektedir.

²⁰ <http://www.urban21.de/veroeffentlichungen/download/ebroschure.pdf>, s. 5-6, Erişim:21.03.2003.

²¹ <http://www.urban21.de/veroeffentlichungen/download/ebroschure.pdf>, s. 43-44, Erişim:21.03.2003.

Şekil 3. Almanya’da Planlama Düzeylerinin Dikey Bütünleşmesi:



Almanya’da yürütme gücü, Federasyon, eyaletler, ilçeler ve belediyeler arasında paylaşılır. Alman planlama sistemi, “**ters akıntı ilkesi**” ile tanımlanabilir. Ters akıntı ilkesi, mekan planlama sisteminin önemli bir özelliğidir. Bu ilkeye göre mekan planlama, en düşük karar verme birimlerinin girdileri gözden geçirilerek ulusal düzeyde ve eyalet düzeyinde geliştirilir. Kararlar en aşağı düzeylerde alınır fakat daha yüksek kademelerdeki otoriteler daima onları kontrol eder. Yukarıdaki şekil de Almanya’da farklı planlama düzeylerinin dikey bütünleşmesini göstermektedir.²³

Şekil 3 ile şematize edilen, Almanya mekan planlama sisteminde yer alan plan ve programlar (planlama araçları) şunlardır:²⁴

²² <http://www.bmwbw.de> , “Planning Content and Process According to the Valid Act”, Erişim: 28.03.2003.

²³ http://www.wupperints.org/download/FTIP_ANSEA.pdf “The Federal Transport Infrastructure Planning (FTIP) in Germany” Erişim:07.04.2003.

²⁴ **REURBA, Restructuring and Transformation of Urbanized Areas in Metropolitan Area Regions,** [http://www.reurba.org/reurba.nsf/0/7B03E210B4E8EA34C1256AA500549F13/\\$file/7integralplan.pdf](http://www.reurba.org/reurba.nsf/0/7B03E210B4E8EA34C1256AA500549F13/$file/7integralplan.pdf) Erişim: 14.01.2004.

1. Federal Mekansal Gelişme Programı:

- 1 : 4 000 000 ölçekli planlardır.
- Amaçları, Federal Almanya Cumhuriyeti'nin bütün kısımlarında eşit yaşam koşullarını sağlamaktır.
- Program, mekan planlarını etkiler.
- Program, bütün alanların planlanması için bir disiplinlerarası yönlendirme çerçevesidir.
- Federal Eyaletler, eyalet planlarının amaçlarını gerçekleştirmeleri konusunda desteklenir.
- Planların oluşturulmasına halk karışmaz.

2. Eyalet İmar Planları²⁵, Eyalet İmar Programları, Eyalet Mekansal İmar Programları:

- 1 : 500 000 veya 1 : 200 000 ölçekli planlardır.
- Planlar, her bir eyalet için geçerlidir.
- Planlar mekansal gelişme yasası ile eyalet planlama yasası temelinde, mekansal gelişmenin ve bütün eyalet için geçerli olan eyalet planının hedeflerini tanımlar.
- Plan veya programlar, bütünleşmiş plan veya programlar olarak oluşturulabilir.

3. Bölge Planları, Bölgesel Gelişme Planları, Bölgesel Gelişme Programları:

- 1 : 50 000 veya 1 : 25 000 ölçekli planlardır.
- Bölge planları veya programlar eyaletin bölümleri için geçerlidir.

²⁵ İmar planı, kent ya da kasaba halkının sağlığını korumak, toplumsal, ekonomik ve ekinsel gereksinmelerini, iyi yaşama düzenini ve çalışma koşullarını ve güvenliğini sağlamak amacıyla, ülke, bölge ve kent verilerine dayanılarak oturma, çalışma, dinlenme ve ulaşım gibi kentsel işlevler arasında denge kurup, eldeki ve sağlanabilecek olanaklar ölçüsünde en iyi çözüm yollarını bulmak için, varsa yeryazım durumu da belirtilen haritalar üzerinde toprak parçalarının kullanım biçimlerini ve başlıca bölge tiplerini gösteren, tüzel bir değeri olan onaylanmış belgedir. Bkz. Keleş, **Kentbilim Terimleri Sözlüğü**, s.47.

- Bu planları destekleyen organizasyonlar, bölge planlama toplulukları, bölge planlama kurumları veya eyalet planlama kurumlarıdır.
- Bölge plan ve programları, eyalet planları temelinde, mekansal gelişme için bölgesel amaçları belirtir. Ayrıca ikamet alanları, ticaret ve endüstri, tarım ve orman, trafik, iletişim, okul ve sosyal altyapı alanları için de bölgesel amaçları tanımlar.

4. Arazi Geliştirme Planları:

- 1 : 20 000, 1: 10 000 veya 1: 5000 ölçekli planlardır.
- Arazi geliştirme planları bir şehrin veya topluluğun bir kısmı için geçerlidir.
- Amaçlanan kentsel gelişmeden kaynaklanan arazi kullanım biçimi sunulur.
- Arazi geliştirme planları, eyalet imar planlarında ve bölge planlarında planlanan amaçlara uyarlanır.
- Arazi geliştirme planları, yerel taşınmazların düzenlenmesi için bir imar planı hazırlığıdır, bu yüzden imar planı için yasal bir çerçeve oluşturur.
- Arazi geliştirme planları, vatandaşlar üzerinde doğrudan doğruya yasal bir etkiye sahip değildir fakat topluluklar ve katılımcı planlama örgütleri için bağlayıcıdır.

5. İmar Planları:

- 1 : 2000 veya 1 : 1000 ölçekli planlardır.
- İmar planları, bir şehrin kısmi bölgelerinde geçerlidir.
- İmar planları, kentsel gelişme için yasal olarak bağlayıcı kararlar içerir.
- İmar planı, yerel taşınmazın düzenlenmesi için bağlayıcı bir plandır.
- İmar planları, yapı ölçütlerinin realizasyonu için tasarlanır ve realizasyon için ihtiyaç duyulan ölçütler için yasal bir temel oluşturur.
- İmar planı, arazi geliştirme planları içinden çıkarılır, ve kent yönetiminin yetkisine göre daha da geliştirilir.

- İmar planları vatandaşlar için doğrudan bir görev ve yükümlülük oluşturur.

6. Yapı Planı:

- 1 : 100, 1 : 50 veya 1 : 10 ölçekli planlardır.
- Yapı planı tek bir yapıya işaret eder.
- Yapı planı, arazi üzerindeki yerleşim, cephe, kesit halinde görünüş gibi niyetlenen yapı ölçülerinin tasvirini içerir.
- Planlar, mimarlar tarafından oluşturulur.
- Yapı planları, kentsel gelişme koşullarını ve imar planlarının bağlayıcı gereklerini gözönünde bulundurur.
- Yapı planı, kendi eyalet yapı kurallarına uyar.

Sonuç

Almanya’da mekan planlama sisteminin incelendiği bu çalışmada federal bir yapıya sahip olan Almanya’nın, hazırlanan planlar arasında koordinasyona önem verdiği ortaya çıkmaktadır. Almanya’da Federal Hükümet, planlama için gerekli yasal çerçeveyi çizmekte ve eyaletler de bu çerçeveye uygun olarak (plan ve politikalar federal yapıdakine uyumlu olmalıdır) kendi planlama sistemlerini oluşturmakta ve uygulamaktadırlar. Çalışmanın da ortaya koyduğu gibi, Federal düzeyde hazırlanan yasal ereve ile eyaletlerin uygulamaları arasında koordinasyona o kadar önem verilmektedir ki koordinasyonu sağlamakla görevli bir kurum oluşturulmuştur. Ayrıca, daha önce de değinildiği gibi, Almanya’nın planlama sisteminin bir özelliği olan, planlamanın en düşük karar verme birimlerinin girdileri gözden geçirilerek ulusal düzeyde ve eyalet düzeyinde karşılıklı işbirliği içinde geliştirilmesini ifade eden “ters akıntı ilkesi” de yönetim düzeyleri arasındaki bağlantıyı ortaya koymaktadır.

Kaynakça

ATAÇ, İnci, **Almanya’da Bölgesel Kalkınma Yaklaşımları**, DPT Kalkınmada Öncelikli Yörelere ve Bölgesel Kalkınma Genel Müdürlüğü, Ankara, 1992.

EROĞUL, Cem, **Çağdaş Devlet Düzenleri**, İmaj Yay., Ankara 2001.

ERSOY, Melih, “İmar Planlarının Kademelenmesi ve Farklı Ölçeklerdeki Planlar Arasındaki İlişki”, içinde **Mekan Planlama ve Yargı Denetimi** (Der. Melih Ersoy, Çağatay Keskinok), Yargı Yay., Ankara 2000.

<http://www.bbr.bund.de>, “Federal İmar ve Bölge Planlama Ofisi”, Erişim: 25.03.2003.

<http://www.bmwbw.de/English-content-454.2454/Ministry-of-Transport-Building-and-housing.htm>, “Ulaştırma İmar ve İskan Bakanlığı”, Erişim: 28.03.2003.

<http://www.bmwbw.de>, “Planning Content and Process According to the Valid Act”, Erişim: 28.03.2003.

<http://www.bmz.de>, “Ekonomik İşbirliği Bakanlığı”, Erişim: 05.04.2003.

<http://www.destatis.de>, Federal İstatistik Ofisi, Erişim: 25.06.2003.

<http://www.iuscomp.org/gla/statutes/ROG.htm>, Federal Bölge Planlama Yasası, Erişim: 15.06.2003.

<http://www.urban21.de/veroeffentlichungen/download/ebroschure.pdf>, “Federal İmar ve Bölge Planlama Ofisi, Mekan Planlaması”, Erişim: 21.03.2003.

http://www.wupperints.org/download/FTIP_ANSEA.pdf, “The Federal Transport Infrastructure Planning (FTIP) in Germany”, Erişim: 07.04.2003.

Human Settlements Development and Policy, National Report Germany HABITAT II, Federal Ministry for Regional Planning, Building and Urban Development Yay., Bonn 1996.

İşte Almanya, Federal Hükümet Basın ve Enformasyon Dairesi Yay., 1999.

KELEŞ, Ruşen, **Kentbilim Terimleri Sözlüğü**, Türk Dil Kurumu Yay., Ankara 1980.

KELEŞ, Ruşen, **Kentleşme Politikası**, İmge Yay., Ankara 1990.

NEWMAN, Peter, THORNLEY, Andy, **Urban Planning in Europe**, Routledge, USA 1996.

ÖZŞEN, Tayfur, **Planlama Yönetimi**, İçişleri Bakanlığı Yay., Ankara 1987.

REURBA, Restructuring and Transformation of Urbanized Areas in
Metropolitan Area Regions,
[http://www.reurba.org/reurba.nsf/0/7B03E210B4E8EA34C1256AA500549F13/\\$file/
7integralplan.pdf](http://www.reurba.org/reurba.nsf/0/7B03E210B4E8EA34C1256AA500549F13/$file/7integralplan.pdf), Erişim: 14.01.2004.