



Federal Almanya'nın Avrupa Birliği bölgesel politikalarının oluşumundaki etkisi

Aziz Tuncer¹

Özet

AB'nin en etkili üyelerinden olan Almanya federal bir yönetim modeline sahiptir ve bu modelin gereği olarak federe yönetimlerin geniş bir serbestisi vardır. Ancak özellikle 1960'larda refah devleti yönündeki uygulamalar federal yönetimin merkezîyetçi temayüllerini güçlendirmiştir. Buna ilaveten AB'nin devlet merkezli yaklaşımından dolayı, federe yönetimlerin başlangıçta AB süreçlerine aktif olarak katılamamaları da federe yönetimlerin konumlarını zayıflatmaktaydı. Federe yönetimler ise bu şartlar altında yetki alanlarının daraltılmaması için bir yandan federal yönetimle mücadele ederken diğer yandan AB dâhilinde oldukça etkili çalışmalar yapmışlardır. Bu çalışmalar sonucunda kendilerine daha geniş bir faaliyet alanı açmanın ötesinde AB'nin bölgesel politikalarının şekillenmesinde etkin rol oynadıkları gibi üniter üye ülkelerdeki bölgesel yönetimlerin gelişmesine de önemli katkı da bulunmuşlardır.

Anahtar Kelimeler: Almanya, Avrupa Birliği, federal yönetim, bölgesel politikalar.

¹ Yrd.Doç.Dr., Kırklareli Üniversitesi, İ.İ.B.Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, mvpazirtuncer@gmail.com

The Federal effect: the role of Federal Germany upon the development of European Union regional policies

Abstract

Germany, as the leading member of the EU, has federal administrative system and the lander have a great autonomy compared to regional governments in the unitary member states. Yet, by means of the welfare state policies in the 1960's, the federal government exercised an increasing power over the lander. Moreover, as a consequence of European Union's state oriented approach, the lander could not participate EU's decision making processes influentially. In order to make a change in this framework and create a fertile sphere within EU for the participation of sub state actors, they insisently proposed some fundamental policy shifts, and their proposals later became EU official policy, so they pioneered for the emergence of deeply rooted EU regional policies. Furthermore, the lander have an undeniable impact upon the development of regional administration in the unitary member states.

Key words: Germany, European Union, federalism, regional policies.

Giriş

II. Dünya savaşı ncesinde Alman idari yapısı

Almanya, Fransız Devrimi gerekleştiği zaman sınırları içerisinde yarı bağımsız ve bağımsız prenslikleri barındıran ve Gianfranco Poggi'nin deyimiyle modern devlet öncesi aşamalardan olan standestaat dönemini yaşamaktaydı. Fakat değişen şartlar sonucunda, devletin sadece merkezdeki devlet olarak kalamadığı ve merkezi devlet olarak ülkenin bütününde posta ve yol gibi hizmetleri sunması gerekliliği, devletin merkezileşmesini gerektiriyordu. Buna ilaveten Fransız Devrimi ile merkeziyetçi yönetim Avrupa'da n alnamaz derecede güçlü bir akım doğurmuştu ve bu akımdan etkilenmemek mümkün değildi. Hemen her Avrupa lkesi bu akımdan belli bir oranda etkilenmiştir ve Almanya belki de en az etkilenen ülke olmuştur. Çünkü Alman prensliklerinin farklı yönetim gelenekleri vardı ki bu geleneklerin merkeziyetçi tek çatı altında toplanması çok zor olduğu gibi bu prensliklerden her hangi biri İtalya rneğinde olduğu gibi diğer birimleri kendine bağlayacak kadar güçlü değildi (Zariski,1983:4).

Almanya'da Fransız Devrimi öncesinde bile Paris, Roma, Londra gibi bütün ülke için ekonomik ve kültürel değerler üreten bir merkezden bahsedilmesi mümkün değildi, çünkü 19 yüzyıla kadar bugünkü Almanya sınırları içerisinde kültürel ve ekonomik değerler üreten ve

kendi hinterlandını etkileyen pek çok merkez söz konusuydu. Mevcut merkezlerin aynı çatı altında toplanması Bismarck'ın yoğun çabaları sonucunda 1871' de Zollverein (gümrük birliği) ile vücuda gelmiştir ki bu diğer pek çok Avrupa ülkesinden farklı olarak merkeziyetçi devlet olarak şekillenmekten çok, içinde farklılıkları barındıran esnek yapılı bir bütünlük olarak şekillenmişti. Bu model içinde kendi siyasi, idari ve ekonomik yapıları olan otonom landerlar (federe yönetimler) etkinliğini koruyordu ki 1871 Alman Birliğinde geçerli olan merkeziyetçi temayüllerde barındıran federal bir modeldi ve bu anlayış çerçevesinde ülke 25 Lander' a ayrılmıştı (Reissert & Schaefer, 1985: 104)

1918'de Weimer Cumhuriyeti'nin ilanından bir yıl sonra kabul edilen anayasa idari yapılarda ciddi değişiklikler getirmemiştir, sadece daha önce sayıları 25 olan Lander sayısı Weimar döneminde 18'e indirilmiştir. Lander yönetimleri başta vergi toplama alanı olmak üzere sahip oldukları geniş yetkilerinin bir kısmını federal yönetime devretmesine (Benz, 1999: 58) rağmen önemli yetkiler kullanmaya devam etmiştir. Ayrıca anayasanın 127. maddesi bu yetkilerin kullanılmasını sürecinde federal yönetimin mali ve idari baskılar yoluyla Lander yönetimlerinin yönlendirilemeyeceği yönünde teminat veriyordu. Fakat 1929-1933 yılları arasında yaşanan ekonomik bunalım döneminde Lander yönetimleri maddi yetersizlikler sebebiyle kendilerine ait yetkileri kullanamayacak hatta bazı temel hizmetleri sunamayacak duruma düşmüşlerdi. Lander yönetimlerinin bu zaafiyeti daha sonra aşırı merkeziyetçi unsurları içinde barındıran Nazi yönetiminin yükselişini kolaylaştırmıştır (Voight, 1989: 100).

1933-1945 yılları arasında yaşanan idari tecrübe bu döneme kadar olan bütün temayüllerin dışında ve Alman yönetim geleneği içine yerleştirilmesi oldukça zor aşırı merkeziyetçi bir dönemdi ve bu istisnai dönemin yaşanmasında ekonomik zorlukların önemli etkisi olmuştur. Lander yönetimlerinin temel hizmetleri bile sunmakta zorlandığı bu dönemde Nazi yönetiminin merkezi koordinasyon ilkesini uygulamaya geçirmesinin hemen hiç direniş görmeden kabul edilmesi anlaşılabilir. 1935'de ilan edilen yasayla Alman yönetim tarihinde ilk kez bütün ülke için geçerli yerel yönetim yapıları oluşturulmuş ve II. Dünya Savaşı sonuna kadar uygulanmaya devam etmiştir (Gunlicks, 1984: 334).

1949 Anayasasında Alman idari yapısı

Alman idari geleneğinin oldukça derin kökleri olmasına rağmen günümüz Almanya yönetim yapısı ana hatlarıyla II. Dünya Savaşı sonrasında şekillenmiştir. 1949'da federal yapı

şekillendirildiğinde Nazi dönemi öncesindeki federal yapıların canlandırılması kadar federal sınırlar içinde yasal ve ekonomik eşitlik temelinde vatandaşların denk hayat şartlarına sahip olması amaçlanıyordu ki bu amaçlar doğrultusunda şekillenen model iki egemenlik kompartmanının olduğu Amerikan federalizmden çok kadar egemenliğin ortak olarak kullanıldığı İsviçre federalizmine yakın özellikler taşıyordu (Jeffery & Yates, 1993: 58). Anayasanın 72. ve 106. maddeleri bütün ülkeyi bağlayan temel yasal ve ekonomik mekanizmalardan bahsederken 50. madde federe yönetimlerin yasama, yürütme ve yargı alanındaki özgün yetkileri üzerinde yoğunlaşmıştır (Gerstenlauer, 2003: 191). Hem ülkedeki demokrasi taraftarları hem de müttefikler Almanya'nın yayılcı temayüllerinin Nazi dönemindeki merkeziyetçi mekanizmalar tarafından beslendiğine inandıkları için bu yöndeki her hangi bir adımdan tedirginlik duyuyor ve federal yönetim yapılarının yürürlükte olduğu bir sistemi Avrupa devletler sisteminin bir parçası olan Almanya'nın demokratik yapısının teminatı olarak algılıyorlardı (Bache & George, 2001: 149).

II. Dünya Savaşı sonrasında Almanya'nın girdiği yol Avrupa genel temayülünün dışındaydı. II. Dünya Savaşı belki insan kaybı açısından değil ama maddi zarar bakımından Avrupa'nın şahit olduğu en büyük yıkımdı ve bu ekonomik felaketten ancak merkezi planlama ve merkezden sağlanan teşviklerle çıkılabildi ki bu önerme Almanya için de doğrudu, ama Almanya bu doğrunun gereklerini yapmakta diğer ülkeler gibi tamamen serbest değildi. Başka bir deyimle savaş sonrası dönemde ekonomik olarak merkezi planlama kaçınılmazdı ki bunun merkeziyetçi yapılarla gerçekleştirilmesi daha muhtemeldi ancak Almanya'nın merkeziyetçi yapılarla mücehhez olması içeride ve diğer Avrupa ülkelerinde kabul görmüyordu ki Alman idari yapısı işte bu çelişen iki gereklilik üzerine inşa edilmiştir denilebilir.

1949 Anayasası ile inşa edilen Alman idari yapısı federal temeller üzerine inşa edilmişti ve demokratik unsurların devamlılığı için federal ve federe yönetimler arasında yetkilerin ayrımı vazgeçilmez ilke olarak telakki edildiği için aralarındaki ilişki bir çeşit ortaklık ilişkisini çağırıyordu (Voight, 1989: 100). Kademeler arası yetki paylaşımı uygulama süreçleri ekseninden çok karar verme süreçleri ekseninde yapılmıştır yani mali, idari ve yasama karar verme süreçlerinin her birinde kademelerden biri birincil konumdadır. Mesela yasama konusunda yetkilerin çok önemli bir kısmı federal yönetimin yetki alanındadır ki bu alan genellikle federe yönetimlerin tek başlarına karar veremeyecekleri dışişleri, milli savunma ve vatandaşlık hakları gibi makro başlıkları içermektedir. Ayrıca federal yönetim yasal ve

ekonomik birlik ilkesi zemininde vergilerin belirlenmesi ve Landerlar arasında paylaşılması süreçlerinde de etkin roller üstlenmektedir. Makro çerçeve içinde yürütülmesi gereken faaliyetlerden eğitim federe yönetimlerin yetki alanındadır. Almanya'da federal ve federe yönetimler arasındaki ilişkiler karmaşık ağlar içerisinde yürütülmektedir mesela yasama süreçlerinde federal yönetimin etkili olduğu kabul edilir ama bu süreçlerde Bundestag'ın yanı sıra Lander temsilcilerinden oluşan Bundesrat'ın da önemli bir etkinliği vardır (Benz,1999: 58). Bundesrat'ta 8 eyalet ve 3 şehirden oluşan 11 Landerin büyüklüğüne göre üç, dört ve ya beş temsilcisi vardır ve bu temsilciler doğrudan seçim ile değil de Lander yönetimi tarafından belirlenmektedir. Federe yönetimlerin mali ve idari yetkilerini etkileyen herhangi bir anayasal değişiklik Federal Meclis'den (Bundestag) sonra Federe Meclis'te (Bundesrat) oy çokluğu ile kabul edilmesi gerekmektedir (Reissert & Schaefer, 1985: 104).

Hizmetlerin sunumu genellikle II. Dünya Savaşının zor şartlarında halka gerekli hizmetleri sunarak kendilerine olan güvenlerini artıran landerların yetki alanları içinde olmasına rağmen gümrükler, posta hizmetleri, demiryolları, su işleri ve sosyal güvenlik hizmetlerinin önemli bir kısmı federal yönetimin uhdesindedir ve federal kurumlar tarafından yürütülmektedir ama bunların dışındaki hizmet alanlarının hemen hiç birinde federal kurumlar mevcut değildir. Yetki alanlarını korumak konusunda oldukça hassas davranan Lander yönetimleri ile federal yönetim arasında bağımlılık ilişkisinin oluşmasından kaçınmak için federe yönetimlere sundukları hizmetler için kaynak temin etme yetkileri de verilmiştir (Gunlicks, 1984: 335). Landerların yetki alanları içinde harcamalar bakımından en belirgin olanı eğitimidir, üniversiteler dışındaki diğer eğitim kurumlarının inşa ve bakımı yerel yönetimler tarafından yapılmasına rağmen üniversitelerin inşa ve bakımı da dahil her türlü işletimi landerlar tarafından yürütülmektedir. Almanya'da iç güvenlik hizmetleri de federe yönetimler tarafından sunulmaktadır (Bache & George, 2001: 50).

Bölgesel yönetimlere ilaveten Almanya'da yerel yönetimler de oldukça güçlüdür ve İspanya'da bölgesel yönetimlerin yürütmek konusunda çok istekli olduğu ve halkın yaygın olarak faydalandığı sağlık hizmetleri Almanya'da yerel yönetim kademesi tarafından verilmektedir. Ayrıca üniversite dışındaki eğitim kurumlarının yapım ve bakım faaliyetleri de bu kademeye aittir. Alman idari sisteminde yetki paylaşımı sözkonusu olduğunda federe yönetimler ile yerel yönetimler arasında çok net sınırlardan bahsetmek kolay değildir çünkü kültürel faaliyetler gibi tamamen yerel meclislerin kararları doğrultusunda yürütülen

faaliyetler dışında yerel yönetimlerin yetkileri ve yapıları Lander yönetimi tarafından belirlenmektedir. Almanya'da kamu harcamalarının yarısından fazlasının yerel ve federe yönetimler tarafından yapıldığı göz önünde bulundurulduğunda federal yönetime karşı mali konumlarının sağlamlığı kolayca fark edilebilir (Voight, 1989: 103).

1949'daki geçici düzenlemeler itibariyle federal ve federe yönetimlerin gelirlerinin % 80 gibi yüksek bir oranı vergilerden karşılanıyordu ki 1956'da yapılan düzenlemeler ile satış ve istihsal vergilerine ilaveten tütün, petrol ve alkol gibi tekel ürünleri olarak kabul edilen ve vergilerin önemli bir kısmını oluşturan vergilerin federal yönetim tarafından toplanması kabul edilirken, mülkiyet ve otomobil vergilerinin Lander yönetimlerine ait olması üzerinde anlaşılmıştır (Reisert & Schaefer, 1985: 108). Bunların dışında federal ve Lander yönetimlerinin aralarında belli oranlar dahilinde paylaşacakları vergi türleri de vardı ki kişisel gelir vergisi bu grup içinde anılabilir. Bu kadar farklı kategorilere rağmen refah devleti politikalarının da artan etkisiyle bütün federal vergiler ve pek çok federe verginin standart hizmetler bağlamında eşit oranlarda olması için ciddi gayret sarf edilmiştir (Benz, 1999: 59).

1956'da yapılan vergi düzenlemeleri 1969'a kadar devam etmiştir ki bu yıllar Avrupa'da refah devleti uygulamalarının en hararetli yıllarıydı ve federal yapısının engel olmasına rağmen Almanya bu uygulamalar konusunda oldukça istekliydi. Ancak ticaret vergisi federal kademenin dışındaki kademeler tarafından toplanıyordu ve bu durum orta dönemde sanayileşmiş ve sanayileşmemiş bölgeler arasında refah devleti çerçevesi içine yerleştirilemeyecek büyük gelir farkları oluşturuyordu. Bu durumun üstesinden gelmek için yapılan düzenlemelerle kademeler arasında vergi paylaşımı, daha dengeli bir durum sağlayacak yeni bir mekanizma içinde yürütülmeye başlandı. Federal yönetim vergilerinin en büyük kalemini oluşturan katma değer vergisi ile diğer kademelerin en ciddi vergi kaynağı olan ticari vergilerin belli oranlarda kademeler arasında paylaşılması yeni düzenlemenin en somut örneği olarak gündeme gelmiştir. Bu dönemde gittikçe artan ortak faaliyetlerin yürütülmesi için federe meclis Bundesrat'ın 11 ve federal meclis Bundestag'ın 11 oyu vardı ve kararlar ancak 17 oy ile alınabilirdi ki bu federal ve federe yönetimler arasında uzlaşmayı gerekli kılıyordu (Anderson, 1995: 30).

Refah devleti uygulamalarının federal yapılar üzerindeki etkisi

II. Dünya Savaşı sonrasında Almanya ekonomik anlamda çok büyük zarar görmüştü ve yıkımın telafisi için merkezi planlama ve Landerlar arasında sıkı işbirliği kaçınılmazdı. Diğer taraftan ise rekabetçi federalizm üzerine kurulu idari bir yapı Almanya'da demokrasinin teminatı olarak görülüyordu. Yani Almanya'nın ekonomik ve siyasi ihtiyaçları farklı yönlerdeydi ve bu yanı sıra diğer pek çok Avrupa ülkesinden ayrılıyordu. 1949 Anayasasında federal ve federe yönetimlerin yetki alanları oldukça kalın hatlarla ayrılmıştı ve her kademe kendi yetki alanındaki hizmetlerin maliyetini karşılayacak kaynakları birbirlerinden ayrı olarak temin edeceklerdi. Buna ilaveten Anayasaya göre yasama federal yönetimin yetki alanı içinde kabul edilmesine rağmen, federe yönetimler yasaları federal yönetimin müdahalesine maruz kalmadan uygulama teminatına sahip oldukları gibi idari ve mali faaliyetlerin pek çoğu tamamen federe yönetimlerin yetki alanı içinde kabul edilmişti.

Anayasanın en belirgin önceliklerinden biri federal yönetimin Landerlar üzerindeki nüfuzunun kesin çizgilerle sınırlandırılmasına yönelikti ama hem savaş sonrası ekonomik şartlar hem de Avrupa çapındaki uzak durulması mümkün olmayan refah devleti dalgası anayasada belirlenen bu çizgileri anlamsızlaştırdı. Özellikle ucuz konut, alt yapı, yol, köprü ve üniversite inşaları için başta fakir Landerlar olmak üzere federe yönetimlerin kaynakları yeterli değildi ve bu yatırımları gerçekleştirmek için federal kaynaklardan faydalanmak zorundaydı. Bu zorunluluk sonucu federal yönetimden alınan mali yardımlar zamanla Landerlar'ı Bonn'a yarı merkeziyetçi bir yapıdaki gibi bağlı hale getirdi. Federal kaynakların Landerlar tarafından kullanılması sürecinde yasal olarak federal yönetime kılavuzluk rolü verilmişti ama uygulamalar ilerledikçe bu kılavuzluk denetime dönüşerek federe yönetimler üzerinde önemli yönlendirme kapasitesine dönüştü ki bu durumu açıklamak için 'işbirliği eksenli federalizm' kavramı kullanılmaya başlandı.

Federal yönetimin yönlendirici yetkilerinin arttığı işbirliği eksenli federalizm anlayışını besleyen en önemli kaynak, bütün vatandaşlara işsizlik, hastalık, yaşlılık teminatları yanı sıra eğitim ve sağlık gibi temel sosyal hizmetlerin devlet tarafından standart olarak sunulmasını içeren refah devleti yaklaşımı olmuştur. Bu yaklaşımın gereği olarak başta eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik olmak üzere önemli temel hizmetler devlet tarafından bütün vatandaşlara ülkenin neresinde ikamet ederse etsin ücretsiz olarak sağlanmaktaydı (Jeffery, 2006: 67). Refah devleti anlayışı gereği sunulan hizmetlerin en büyük özelliği standart olarak bütün

ülkede sunulmasıdır, oysa hem farklılığın bir değer olarak benimsendiği hem de mali kaynakları arasında derin farklılıklar olan Almanya'da büyük ölçekli refah programlarının uygulanması hiçte kolay değildi. Ayrıca hizmetlerin karar verme ve sunum süreçlerinden birden çok veto yetkisi kullanabilecek aktör vardı ve dolayısıyla bu süreci yavaşlatan ve zorlaştıran bir noktaydı ki bunun farkında olduğu için federe yönetimler belli yetkilerini federal yönetim yönlendirmesinde kullanmakta bir sakınca görmediler.

Almanya örneğinde de olduğu gibi Federal yönetimlerin refah hizmetleri sunma süreçlerinde genellikle ilk karşılaştıkları problem, federe yönetimler arasındaki hizmet kalitesine de yansıyan, mali kaynaklara ulaşma kapasitesi arasındaki farklılıklar olmuştur. Bu farklılıkların kapatılması veya en azından benzer hizmetlerin sunulabileceği bir seviyeye çekilmesi gerekliydi, çünkü federe yönetimler arasında aşırı gelir farkları sosyal dayanışmayı aşındırdığı gibi (Saunders, 1995: 75) refah hizmetlerinin sunumunu da zorlaştırabilir. Bu yüzden zengin bölgelerden fakir bölgelere kaynak aktarımı gerekmektedir ki bu rolü üstlenebilecek birim doğal olarak federal yönetimidir (Oates, 1968: 45). Federal yönetimin bu rolü üstlenerek federe yönetimler arasındaki organizasyonları sağlayan aktör konumuna gelmesiyle doğal olarak nüfuzu artacaktır ki bu merkezler arası ilişkide yeni bir boyutun eklenmesini gerektirmektedir ve işbirliği dönemine işaret etmektedir (Inman & Rubinfeld, 1997: 43). Bu dönemde federal yönetim daha güçlü mali kaynaklara sahip olduğu için bunları kullanarak federe yönetimleri etkisi altına alabilir. Federal yönetim mali gücünü kullanarak şartlı teşvikler yoluyla federe yönetimleri kolayca yönlendirebildiği bu durum *Zorlayıcı federalizm* olarak adlandırılmakta ve uzun dönemde federal ve federe yönetimler arasında bağıllık hatta hiyerarşi ilişkisi doğurabilir (Kincaid 1990: 139-152). Oysa işbirliği genel durum değil istisnai durum olmalıdır ve zorlayıcılık üzerine değil gönüllülük üstüne inşa edilmelidir yani işbirliğine sadece federe yönetimlerin talep ettiği durumlarda girilmelidir. Ama her şeye rağmen yönetimler arası işbirliklerinin bağıllık ilişkisi ile sonuçlanmasından endişelenen bazı federaller ya işbirliğinin sınırlarının çok kesin çizgilerle çizilmesini ya da işbirliğinden kaçınılmasını önermektedirler. Çünkü sınırların kesin çizilmediği durumlarda işbirliği Almanya örneğinde olduğu gibi merkezileşme temayülüne dönüşmektedir.

Refah devleti hizmetlerinin farklılıkları aşındırarak homojen bir yapı oluşturduğu federal devletler tarafından fark edilmişti ki bu kanaat standart formatlarda sunulan refah hizmetlerinin federal yönetimlerde standartlaşma ve merkezileşme temayüllerini beslediği

federal ülkeler arasında yapılan karşılaştırmalı bir çalışmada belirgin olarak ortaya çıkmıştı (Banting, 2006: 48). Federal devletlerde, federal ve federe yönetimlerin yetkileri gayet net olarak ayrılmıştır ve federal yönetimin federe yönetimlerin yetki alanına nüfuz etmesini engelleyecek duvarlar inşa edilmiştir, fakat refah hizmetlerinin sunulabilmesi için federe yönetimlerin belli yetkilerinden federal yönetim lehine feragat etmeleri ve bu duvarların kaldırılması gerekiyordu (Obinger, 1998: 246; Sturm, 2006: 144) ki Almanya da 1949- 1969 yılları arasında fiili olarak yaşanan buydu. Özellikle Saarland, Aşağı Saksonya ve Schleswig-Holstein gibi fakir landerler savaş sonrasında gerekli yatırımlar yapacak ekonomik yeterlilikten uzaktı ve federal yardımlar almak için oldukça istekliydiler. Fakir bölgelerin kendi gelirleriyle savaş sonrası yeniden yapılanma faaliyetlerini yürütmeleri mümkün olmadığı için mali kaynaklara açık şekilde ihtiyaç duymaktaydılar. Dolayısıyla federal yönetimin bu yöndeki önerilerini tereddütsüz kabul ettiler. Federal yardımların alınmasında sadece fakir bölgeler değil zengin landerlarında ciddi itirazları yoktu, çünkü bütün Avrupa ülkelerini etkisi altına alan refah devleti anlayışı gereği Alman landerları arasındaki gelir farkları kolay kabul edilecek gibi değildi. Mesela Schleswig-Holstein'in kişi başına düşen geliri 16.000 Mark'ın altındayken Hamburg'ta bu rakam 31.000 Mark'ın üzerindediydi (Reissert & Schaefer, 1985: 110). Federal yönetimin kaynak aktarımı olmadan bazı landerlarda refah devleti gereği olan hizmetlerin sunulması imkansız denecek kadar zordu ve bu durum federal yönetimin lander yönetimlerine müdahalesi için oldukça meşru bir zemin sunuyordu. Bu yeni durum kendini en belirgin olarak zaten hiçbir zaman tam olarak uygulanamayan kesin çizgilerle ayrılmış kademeler arası yetki alanları ayrımının aşınması boyutunda göstermiştir (Adelberger, 2001: 61).

Ayrıca federal yönetimlerde anayasanın hazırlık aşamasında mevcut olmayan çevre ve enerji alanındaki hizmetler gibi tanımlanmamış yeni görev alanlarının ortaya çıkışı da, kademelerarası işbirliğini gerektiren dolayısıyla kademelerin yetki alanlarının iç içe geçmesini gerektiren başka bir unsur olmuştur (Watts,2006: 206). Federal ve federe yönetimler kurucu iradeyi oluşturmaktadır, dolayısıyla varoluşları gereği belli farklılıkları temsil etmektedirler ve konum itibarıyla denktirler. Yani federal yönetimin bir yandan federe yönetimlerin serbestilerine ihtimam göstermesi gerekirken diğer yandan federe yönetimlerin çok fazla etkisinde kalmadan kendi serbestisini koruması gerekmektedir (Simeon, 2006: 40).

Federal yönetimin refah devleti uygulamaları çerçevesinde lander yönetimlerine aktardığı fonlar yoluyla nüfuzunu arttırmasından tedirgin olan landerlar vardı ve sürecin kesintiye uğraması bir landerin Anayasa Mahkemesine federal yönetimin aktardığı kaynaklar karşılığında federe yönetimleri yönlendirmesinin Anayasaya aykırı olduğu yönünde açtığı davada Anayasa Mahkemesinin federal yönetimin lander yönetimlerine müdahalelerinin yasalara aykırı olduğu yönünde karar vermesiyle başladı. Bu gelişmeler sonucunda 1969'da Anayasa'da değişiklik yapılarak federal yönetimin Landerlara hangi şartlarda kaynak aktarımı yapacağını çerçevesi çizildi ki bu kademeler arasındaki sınırların belirlenmesi ve Landerları federal yönetimin gereksiz nüfuzundan koruması açısından önemli bir adım olarak kabul edilebilir (Voight, 1989: 101).

Federal ve federe yönetimlerin yetki sınırları teoride net olarak ayrılmış olmasına rağmen özellikle refah devleti anlayışı doğrultusundaki uygulamalar sonucunda bu sınırlar bulanıklaşmış ve çoğu zaman federal yönetim konumunu güçlendirme yönünde değişmiştir. Bu noktada ortaya çıkan yapılar birbiriyle rekabet halinde olmaktan daha çok işbirliğini tercih ederler (Börzel, 2005:249). Bu durumun federal çok merkezlilik ilkesini zedeleyecek noktaya varmaması için yönetimler arası ilişki ve işbirliklerinde dikkate alınması gerekli şartlar belirlenmiştir. Yani kademeler arası ilişkilerde federal yapının korunması için 4 şartın karşılanması gerekmektedir. Bu şartlar 1- demokratik hesap verilebilirliği zorlaştıran yapılardan kaçınılması 2- etkin yönetimin engellenmemesi 3- işbirliğine giren birimlerin özgünlüklerinin dikkate alınması ve işbirliklerinin hiyerarşik ilişkiler doğurmaması 4- federal yapıya uygun uyum ve istikrar mekanizmalarının çalışması (Watts, 2006: 203).

1969 anayasal düzenlemeleri ile federal yönetimin Landerları yönlendirme etkileri önemli oranda sınırlandırıldığından, Landerlar arasındaki dengesizliklerin giderilmesi için yeni arayışlara giren federal yönetim, anayasanın referandumda onaylanmak şartıyla Landerların sınırlarını yeniden çizme hakkını kullanarak belli fakir bölgelerin zengin bölgelere dahil edilmesi yönündeki öneriyi gündeme getirdi. Bu önerinin idari ve ekonomik boyutlarının derinliğine araştırılması için 1972 yılında federal yönetim bir Uzmanlar Komisyonu oluşturdu ve Komisyon fakir ve zengin Landerlar'ın birleştirilmesi ve mülki idare sisteminde köklü değişimler öneren bir rapor sundu. Ama rapor sadece zengin Landerlar tarafından değil başlangıçta fikrin sahibi olan federal yönetim tarafından da soğuk karşılandı. Zengin bölgelerin bu tavrı anlaşılabilir çünkü mali kaynaklarının gelişmişlik seviyelerinin daha alt

basamaklarında olan Landerların ekonomik standartlarını yükseltmek için kullanmak istemiyorlardı. 1969'a kadar yaşanan işbirliği faaliyetlerinden kendi nüfuzunu arttırarak faydalanan federal yönetim ise fakir bölgelerin bu yöndeki taleplerinin bu ilişkiyi meşrulaştıran zemini sunduğunun farkındaydı ve eğer fakir bölgeler ile zengin bölgeler birleştirilirse daha az sayıdaki güçlü Lander yönetiminin federal yönetim karşısında blok olarak kendisiyle müzakere etmesinden çekindiği için başlangıçtaki olumlu tavrını değiştirmiştir (Reissert & Schaefer, 1985: 111).

1970'lerdeki petrol krizi ile belirginleşen ekonomik krizin, yönetimler arası mali transferlerin sözkonusu olduğu diğer federal yönetimlerde olduğu gibi, ülkenin her yanında aynı oranda hissedilmediği ve farklı bölgelerin birbirlerine katkıları sonucunda risklerin paylaşılarak kolayca atlatılabileceğini göstermişti (Persson & Tabelini, 1996: 624). Ayrıca federal ekonomilerde çok aktörün mevcudiyeti başlangıçta hızlı karar alınmasını zorlaştırdığı için olumsuz olarak algılanmasına rağmen (Kincaid, 1995: 41) uzun dönemde çok aktörlü yapının federe yönetimlerin oto kontrollerini güçlendirdiğini ve daha karmaşık durumlar için uzlaşmaya dayalı çözüm üretme kapasitelerini arttırdığını göstermiştir (Saunders, 1995: 74) ki bu Almanya federal yönetimin yetkilerinin daha kalın çizgilerle sınırlandırılmasını talep eden Landerların tezlerine önemli bir dayanak teşkil etmiştir.

1980'lere gelindiğinde ise Almanya'da 1970'lerde beliren rekabetçi federalizm yönündeki talepler daha da güçleniyordu çünkü 1945'lerin savaş sonrası şartların zorunlu kıldığı işbirliği-merkezileşme temayülü üzerine kurulu federalizm yaklaşımı artık anlamını kaybetmeye başlamıştı ve devam etmemesi yönündeki talepler oldukça güçlüydü (Burgess & Gress, 1991: 252). Ekonomik anlamda büyük yatırımlar yapan veya katkıda bulunan devlete ihtiyaç olmadığı gibi refah devleti anlayışı doğrultusundaki hizmetleri sunan devlet mali anlamda artık bu yükü taşıyamaz noktaya varmıştı. Amerika' da refah hizmetleri için 1933' de milli hasılanın % 1'i harcanırken bu rakam 1995' de %15'i geçmişti (Peterson, 2006:106). Bu artış oranları yaklaşık olarak Avrupa ülkeleri içinde geçerliydi ve pek çok devlet bu harcamaları artık taşınamaz olarak görmeye başlamıştı (Pierson, 2002: 371) ve Almanya'da federal yönetim daha önce nüfuzunu arttırmak için yaptığı kaynak aktarma ve kamu yatırımı faaliyetlerinden gönüllü olarak geri çekilmeye başladı.

Refah devlet doğrultusundaki uygulamaların eleştirisi sadece ekonomik açıdan değil idari açıdan da yapılıyordu. Fritz Scharpf' a göre işbirliğinin Almanya örneğinde olduğu gibi yasal

bir gereklilik haline dönüştüğü durumlarda bu *ortak karar tuzağına* dönüşmekte ve birimlerin özerkliğine kısıtlamalar getirerek hızlı kararlar alınmasını engelleyerek yönetimi etkisizleştirmekte ve esnek yönetim anlayışını zayıflatmaktaydı. (Scharpf, 1988: 239). Oysa federal ekonomik çok merkezlilik anlayışı merkezlerin esnek yapılar üzerine inşa edilmesini öngörüyordu yani katı işbirliğinden çok hangi ekonomik faaliyet hangi birimde verimli olarak yapılabilirse o birimde yapılmalıydı ve federal yönetim federe yönetimlerin altından kalkmakta zorlanacağı konularda teşvik edici olmalıydı (Saunders, 1995: 73). Bu anlayış savaş sonrasının ekonomik şartları ve refah devleti anlayışı doğrultusunda aşınmıştı ve 1980'lerin şartları yeniden rekabete dayalı federalizm ekolünü güçlendiriyordu. Bu gerçeklik Almanya'da yönetim üzerine 2000 yılında hazırlanan Bertelsmann Komisyonu'nun raporunda savaş sonrası gelişen işbirliği mekanizmalarının yönetimin etkinliğini zayıflatan yönüne işaret edildikten sonra yönetimde esnekliği engelleyen işbirliği mekanizmalarının yerini rekabet mekanizmalarına bırakmasının önem ve gerekliliğine vurgu yapılarak dile getirilmiştir.

Avrupa bütünleşmesi süreçlerinde Alman landerları

Almanya'nın idari yapısı federalizm olmasına rağmen, 1970'lere kadar devam eden federal yönetimin işbirliği temelinde federe yönetimler üzerindeki yönlendirme etkisi Landerların AB ile olan ilişkilerine de yansımıştır ve bu temayül içerideki değişimlere rağmen AB düzleminde Maastricht anlaşmasına kadar devam etmiştir. Şöyle ki Maastricht Anlaşmasına kadar Avrupa Konseyi'ne Lander yönetimlerinin ve ya Bundesrat'ın hiçbir şekilde müdahil olması söz konusu değildi ve Almanya'nın AB düzlemindeki tek temsilcisi federal yönetimdi ki federal yönetimin bu nüfuzundan dolayı Abromeit Almanya'da geçerli olan modelin yarı federalizm olduğunun iddia etmiştir (Jeffery & Yates, 1993: 59). Bu durum Lander yönetimlerinin yetki alanlarının ihlaline sebep oluyordu çünkü Landerlar'ın yetki alanlarındaki belli faaliyetler AB yetkisine geçtikten sonra bunların takip ve müzakereleri federal yönetim tarafından yapılmaktaydı ki bu federe yönetimlerin yetkilerinin takibinin AB yoluyla federal yönetime geçmesinden başka bir şey değildi. Landerlar'ın kabul etmeyerek itirazlarını sürekli AB gündemine taşıdıkları kendilerine ait olan fakat AB veya federal yönetimin etkin olmaya başladığı bu yetki alanları içinde özellikle mesleki eğitim, başta liman işletmeciliği olmak üzere ulaşım politikaları ve çevre koruma faaliyetleri sayılabilir. Bunların dışında bölgesel yapılandırma fonları da federal yönetim üzerinden yürütülüyordu ki federe yönetimlerin AB

ile müzakerelerinde en somut başlığı oluşturan bu konu zamanla sadece Landerlar için değil AK içinde önemli bir konu haline dönüşmüştür (Gerstenlauer, 2003: 192).

Alman yönetim modeli içinde federe yönetimler sadece uygulama aşamasında değil, ikili meclis federal meclis (Bundestag) ve federe meclis (Bundesrat) yapısı sayesinde Bundesrat aracılığıyla karar alma süreçlerinde de etkin roller üstlenmekteydi (Gunlicks, 1984:336) ancak AB süreçlerinde karar verme mekanizmalarının dışında bırakılarak sadece uygulama süreçlerinde roller üstlenmeye başlamıştır. Federe yönetimler bu durumu sürekli olarak AB gündemine getirmiştir ve 1987'de bu itirazların haklılığı kabul edilerek AB dahilindeki konularını güçlendirilen yasal düzenlemeler yapılmıştır.

Tek Avrupa senedi öncesinde AB'de Alman bölgesel yönetimlerinin rolleri

Alman federe yönetimleri AB'nin federal ve federe yönetimler arasındaki ayrımının kendi aleyhlerinde olduğunu fark etmekte gecikmediler ve daha Roma Anlaşması esnasında Bundesrat'ın da Avrupa Parlamentosu'na temsilci gönderebilmesini talep ettiler. Fakat 1979'a kadar bu yönde herhangi bir adım atılmadı ve Lander yönetimlerinin Kuzey Rhine-Westphalia örneğinde olduğu gibi özellikle ekonomik yetkileri büyük veya küçük ama kesinlikle belli oranlarda azaldı (Jochimsen, 1993: 85). Bu dönemde federal yönetim AB ile yaptığı görüşmeler konusunda Bundesrat'ı bilgilendiriyordu ve Bundesrat kendisine iletilen konularda görüşmeler yaparak veya komisyonlar kurup rapor hazırlattıktan sonra oluşturdukları kanaati resmi kanallarla federal yönetime sunuyordu. Fakat federal yönetim doğrudan Landerların teknik donanımları ve tecrübeleri paylaşmadan hazırlanması mümkün olmayan konular dışında Bundesrat'ın önerilerini dikkate almamayı tercih etmiştir. Oysa Lander yönetimleri özellikle anayasaya göre kendi yetki alanları içinde kalan konularda AB'de daha etkin roller üstlenmek istiyordu ve bu yönde ilk ciddi adım 1979'da Lander yönetimlerinin AB süreçlerine adil katılımının sağlanması yönünde varılan uzlaşmayla atıldı. Uzlaşmaya göre federe yönetimleri ilgilendiren konularda Alman heyetinde iki Lander temsilcisi bulundurulacaktı (Gerstenlauer, 2003: 193). Başka bir anlatımla Lander yönetimleri Almanya'nın AB müzakere süreçlerinde gittikçe artan oranda roller üstlenmeye başlamışlardır (Bauer, 2006:22).

1979'daki adıma rağmen 1987 öncesi dönemde federe yönetimlerin resmi olmayan kanallarla federal yönetimi etkilemesi daha geçerli bir yöntemdi. Resmi katılım ise genellikle bürokrat

seviyesindeki temsilcilerin Almanya'nın AB düzlemindeki faaliyetlerine gözlemci olarak katılması şeklinde yürümekteydi. Bu gözlemciler Avrupa Konseyi toplantılarına konuşma hakkına sahip olmadan katılmalarına rağmen geniş yelpazede AB faaliyetlerine katılımları sonucunda yaptıkları gözlemleri ve edindikleri tecrübelerini Bundesrat'a aktararak Bundesrat'ın AB politikalarını şekillendirmesinde önemli bir roller üstlenmesinde katkıda bulunmuşlardır. Bu gözlemciler AB'nin her türlü dökümanına ulaşabildikleri için bunları Lander yönetimlerine hızlı bir şekilde ulaştırarak AB dahilindeki gelişmelerden haberdar ettikleri gibi sağladıkları destekleyici bilgiler sayesinde Lander yönetimlerinin AB karşısında sağlam ve tutarlı konum almalarına katkıda bulunuyorlardı. 1985 yılında federal ve federe yönetimler arasında gözlemcilerin Alman Daimi Temsilciği'ne dahil edilmesi konusunda görüşmeler yapılmasına rağmen konu üzerinde uzlaşmaya varılamadı çünkü Landerlar federe gözlemcinin Almanya'nın AB elçisi ile benzer yetkileri paylaşan konum talep ederken federal yönetim elçinin altında bir konum önerdi. Federe yönetimler resmi anlamda istediklerini elde edememiş olmalarına rağmen federe gözlemciler hemen bütün AB faaliyetlerine Brüksel büroları aracılığıyla çok daha etkin olarak iştirak etmeğe başlamışlardır (Gerstenlauer, 2003: 194).

1980'lerde federal yönetimin nüfuz alanını genişleten refah devleti uygulamalarından vazgeçilmesiyle Lander yönetimlerinin konumlarının güçlenmesi yönünde önemli bir engel kalkmış oluyordu ve buna AB dahilinde Tek Avrupa Senedi gibi gelişmeler de eklenince Lander yönetimlerinin konumlarının güçlenmesi kaçınılmaz bir hal alıyordu ki bu yöndeki somut ilerleme Ekim 1987 Munich'de yapılan Lander başkanları toplantısında kaydedildi. Bu toplantıda Lander yönetimleri öncelikle Tek Avrupa idealine desteklerini beyan etmişlerdir çünkü Tek Avrupa ile toplulukların kültürel farklılıklarını korudukları ve hizmetler vatandaşlara en yakın yönetim birimleri tarafından sunulduğu bir Avrupa amaçlanmaktadır ki bu Lander yönetimlerinin taleplerine oldukça yakındır. AB ile sınırlı bile olsa doğrudan temas federe yönetimlerin federal yönetimden taleplerini daha çabuk elde etmesini kolaylaştırarak yetki alanlarını federal yönetimin nüfuzundan korumasını kolaylaştırabilecekti (Jeffery & Yates, 1993: 61).

Tek Avrupa senedi ve Alman Federe yönetimleri

Tek Avrupa Senedi'nin onaylanması sürecini Landerlar AB düzlemindeki katılımlarının önündeki engellerin kaldırılması için pazarlık konusu yaptı. Federal ve federe yönetimler

arasındaki pazarlıklar yerinden yönetim ilkesinin uygulanması ve AB ile ilgili önemli kararların onaylanmasında Lander yönetimlerinin önerilerinin dikkate alınması üzerinde yoğunlaşıyordu ki bu pazarlıklar Tek Avrupa Senedi'nin onaylanmasını geciktirdi ama yaklaşık bir yıllık müzakerelerin sonunda Lander yönetimlerinin taleplerinin karşılandığı bir uzlaşmaya varıldı. Bu uzlaşmanın gereği olarak AB'nin devraldığı yetkililerin bazıları Lander yönetimlerine ait olmasına rağmen bu konularda müzakereleri federal yönetim yürüttüğü için yetkileri aşınan Lander yönetimleri artık doğrudan Bundesrat aracılığıyla AB'ye katılım sağlayabilecekti (Benz,1999:72). Bu oldukça önemliydi çünkü bu değişiklikte birlikte şimdiye kadar federal yönetime ait bir yetki alanı federe yönetimler ile paylaşılmış olacaktı. Başka bir anlatımla federe yönetimler artık AB süreçlerinin resmi bir katılımcısı konumuna geldi. Bundesrat, AB düzlemindeki faaliyetlere daha etkin katılabilmek ve daha hızlı kararlar alabilmek için federe yönetim bakanlarından müteşekkil bir Komisyon oluşturdu ve Komisyon'un hızlı kararlar almasını sağlamak için önemli kararlarda gereken oybirliği yerine oyçokluğu kuralı kabul edildi.

Varılan uzlaşmanın uygulamaya geçirilmesi için kurumsal idari değişiklikler yapılması gerekiyordu ve bu noktada atılan ilk adım Ekim 1988'de federe gözlemcilerin konumlarındaki düzenlemeler oldu. Daha önce bireysel olarak çalışan federe gözlemcilere artık personel ve bütçe tahsis edildi ve Brüksel'de Alman Daimi Temsilciliği'nde kendisine büro verildi. Ayrıca federe gözlemciler Avrupa Konseyi hazırlık toplantılarına düzenli olarak katılmaya başladılar ki federal yönetim bu toplantılarla ilgili gerekli bilgileri federe temsilcilerle paylaşmak konusunda oldukça isteksiz davranıyordu (Gerstenlauer, 2003: 202).

İki Almanya'nın birleşmesinin Alman bölgesel politikaları üzerindeki etkisi

1990'da Doğu Almanya ile Federal Almanya'nın birleşmesi Almanya'da bölgeler arasındaki dengesizliği yeniden gündeme getirdi ki ekonomik gelişmişlik seviyesi oldukça düşük ve mali kaynakları zayıf olan yeni bölgeler (Cordell, 2000: 144) ile Baden-Württemberg ve Kuzey Rhine-Westphalia bölgeleri arasındaki gelir farkı, bölgeler arası dengesizliği Avrupa bütünleşmesi önünde en büyük engel olarak gören Avrupa Komisyonu (AK) için kabul edilebilir olmaktan uzaktı ve bu yönde çalışmalar yapılması gerekiyordu. Ama batı Alman Lander yönetimleri federal yönetimin Landerlar arasındaki gelişmişlik farkını ön plana çıkararak etkin roller üstlenmesi çabasıyla tedirgin oluyordu. Zamanla Lander yönetimlerinin tedirgin olmakta haksız olmadığı açıkça görülmeye başlandı, çünkü federal

yönetim Avrupa Komisyonu'nun bölgeler arasındaki dengesizliğin giderilmesi yönündeki amacını önemsiyordu. Ancak bu dengesizliğin ülke içinde şekillendirilmiş politikalar yoluyla giderilebileceğine inanıyordu ki bu federal yönetime federe yönetimler arasında organizasyonları sağlayan aktör olarak önemli roller verilmesi anlamına geliyordu (Gerstenlauer, 2003: 206).

Federal yönetimin doğu Landerların zayıf ekonomik konumlarını öne sürerek bölgeler arası dengesizliklerin giderilmesi sürecinde yapısal fonlar aracılığıyla etkin roller üstlenmek istemesi Lander yönetimleri kadar AK'nu da tedirgin ediyordu çünkü federal yönetimin etkin roller üstlenmesi AB normlarının uygulanmasını önünde bir engel oluşturuyordu. Dolayısıyla AK yapısal fonların ülke içinde dağıtılması sürecinde hala Alman kriterlerinin geçerli olduğunu öne sürerek bu süreçlerin Alman kriterlerinden arıtılarak AB standartları temelinde yürütülmesini talep etti. Federal yönetim başlangıçta bunu kabul etmedi ve bunun üzerine AB yeni doğu Alman bölgelerinin, yapısal fonlardan 1. kategoride faydalanma yönündeki taleplerini (Anderson, 1995: 40) onaylamayı kabul etmediği için fon akışları durduruldu. Hem AB fon kriterleri kendilerine daha geniş bir hareket alanı sağladığı için Alman bölgelerinin fon alım süreçlerinde AB kriterlerini tercih ettiklerini ısrarla beyan etmeleri, hem de federal yönetimin yeni beş doğu Alman bölgesini diğer Alman bölgelerine yakın bir ekonomik konuma taşımak için sadece ulusal kaynakların yeterli olmadığını fark etmesi ile yeni bir dönem başlamış oldu. Bu dönemde AB ile işbirliği yaparak AB fonlarından faydalanmanın kaçınılmaz olduğu federal yönetim tarafından anlaşılmıştı ve bunun sonucu olarak ulusal politikalar esnetilerek AB standartları doğrultusunda değişiklikler yapılmaya başlandı. Bu düzenlemeler ile federal yönetim kendi kriterlerinden vazgeçerek AB kriterlerini kabul ettiğini açıklamıştır ki bu durum federe yönetimlerin ortaklık ilkesi doğrultusunda dile getirdikleri taleplere yakındı (Thielemann, 2002: 53).

Diğer yandan yeni Doğu Alman bölgelerin katılmasıyla sistemin içindeki sınırlar silikleşmiş ve yeniden çizilmesi için yeni fırsatlar ortaya çıkmıştır. Bunun farkında olan Lander yönetimleri Mart 1991'de Bundesrat'ta Anayasa Reform Komisyonu oluşturarak süreçte etkin olmak istediğini göstermiştir ki daha sonra sunduğu önerilerle süreçte gerçekten etkili olmuştur (Jeffery & Yates, 1993: 60). Lander yönetimleri iki Almanya'nın birleşme sürecinde Bundestag ve Bundesrat'ın birlikte şekillendirdiği Ortak Anayasa Komisyonu ile federal yönetim üzerinde oldukça etkili olmuştur (Benz, 1999: 68). Ayrıca Lander yönetimleri

oldukça zayıf olan yeni Landerlara önemli tecrübe aktarımında bulunarak federal yönetim karşısında konumlarını güçlendirmelerinde katkıda bulunmuş ve AB ile daha sıkı ilişkiler konusunda teşvik edici olmuşlardır.

Yapısal fonlar ve Alman Federe yönetimleri

Lander yönetimleri AB'den aldıkları fonları kendi bölgesel politikaları doğrultusunda kullanmaya başlamışlardır ki bu zaten var olan bölgesel bilinci daha da güçlendirerek, Alman bölgelerinin AB bölgesel politikalarının şekillendirilmesinde ve diğer bölgelerin yönlendirilmesinde öncü rolü üstlenmesini kolaylaştırmıştır. Özellikle Yapısal fonların dağıtılmasında ortaklık ilkesinin etkinleşmeye başlamasıyla AB fonlarının hükümetler arası bir faaliyet olma özelliği aşınmaya başlamış ve Alman federe yönetimlerinin AB süreçlerine doğrudan katılımları yoluyla AB ile aralarındaki kanallar çeşitlenmiş ve güçlenmiştir. Ortaklık ilkesinin uygulanmasına yönelik olarak ülke içerisinde de kurumsal değişiklikler yapılması gereklilik haline geldi ki bu noktada atılan ilk adım Federal Ekonomi Bakanlığı'nın Lander yönetimlerinden ilgili bakanlıklar ile düzenli olarak yaptıkları toplantılar olmuştur. Bu toplantılarda, AK'nun öncelikleri göz önünde bulundurularak özellikle ekonomik kalkınma konuları olmak üzere ortak çalışma imkanlarının artırılması sağlanmaya çalışılmıştır.

Özellikle iki Almanya'nın birleşmesinden sonra, yeni Landerların ekonomik konumlarının AB fonları olmadan batı Landerları seviyesine çıkarılmasının imkansız denecek kadar zor olduğunun fark edilmesi ile Almanya'nın yapısal fonlara bakışı değişmiştir. AK'nun 1991-1993 yılları için yeni Lander yönetimlerine yönelik 3 milyar Euro fon verilmesi yönündeki kararı AB'nin bu süreçteki vazgeçilmez konumunu perçinlemiştir (Anderson, 1995: 39). AK, yapısal fonlar aracılığı ile mali konumları oldukça yetersiz olduğu ve dış yardımlara ihtiyaç duyduğu için federal yönetim karşısındaki konumları oldukça zayıf olan ve federal yönetim ile müzakere etmekte zorlanan yeni Landerlara sadece mali konularda destek olmakla kalmamış, yeni Landerlara teknik konularda da destek sağlayarak batı Lander yönetimleri ile aralarındaki farkın kapatılması sürecinde önemli katkıda bulunmuştur.

Alman federal yönetiminde, AB'nin bu süreçlerdeki etkisini Fransa örneğinde olduğu gibi hemen her noktada kontrol etme eğilimi baskın olmamıştır. Mesela AB üye ülkelerde yapısal fonların AB kriterlerine ne kadar uygun dağıtıldığını ve hangi ilkelerin ihlal edildiği hakkında verilerin toplanması için Yapısal Fonlar Değerlendirme Komiteleri oluşturmuştur ve bu

komitenin verilerine göre Almanya'da yapısal fonların dağıtılması sürecinde Lander yönetimleri önemli oranda etkinlik sahibidir. Çünkü Alt Değerlendirme Komiteleri Lander ölçeğinde oluşturulmuş ve ortaklık ilkesinin uygulamalarının şekillendirilmesi süreci Lander yönetimlerine bırakılmıştır. Lander ekonomi bakanının başkanlık ettiği Alt Değerlendirme Komitelerinde çalışma bakanı ve tarım bakanı ve AK temsilcisi bulunmaktadır ayrıca bunlara ilaveten üzerinde çalışılan proje ile ilgili bakanlarda katılmaktadır (Thielemann, 2002: 55).

Maastricht antlaşması ve Alman Federe yönetimleri

Maastricht Antlaşması sürecinde Lander yönetimlerinin konumu kayda değer oranda güçlenmiştir ve bir anlamda Alman Landerları kaybettikleri federal özlere yeniden kavuşmaya başlamışlardır denilebilir (Cordell, 2000: 144). Federe Meclis Bundesrat'ın Ağustos 1990'daki Avrupa bütünleşmesi süreçlerinde hükümetler arası görüşmelere iki Lander temsilcisinin katılımı ve müzakerelerde Almanya'nın konumunun Lander yönetimleri ile birlikte kararlaştırılması yönündeki talebine federal yönetim olumlu cevap verdi ve federe yönetimlerin AB süreçlerinin önemli bir katılımcısı olmasının önünü açmış oldu. Bundesrat tarafından belirlenen iki Lander'ın temsilcisi ekonomik ve siyasi bütünleşme görüşmelerine katılmış ve genellikle federal yönetim ile uyumlu bir çalışma sergilemiştir.

Federe yönetimlerin AB ile artan işbirliği sadece yapısal fonlar zemininde yürütülmesi noktasını aşarak yerinden yönetim gibi yönetim anlayışını derinden etkileyecek konularda işbirliklerine girişmesi Maastricht Antlaşması sürecinde önemli bir ivme kazanmıştır. Almanya'da Maastricht Antlaşması öncesine kadar sıklıkla başvurulmayan ve net bir tanımla üzerinde anlaşılabilen yerinden yönetim Maastricht Antlaşması ile AB müktesabatına girdikten sonra Almanya'da gündemde önemli bir yer edinmiştir. Alman Landerları yerinden yönetim anlayışını eğitim, kültür ve bölgesel ekonomik kalkınmaya yönelik yetkilerin kendilerine verilmesi için sağlam bir zemin olarak görmekteydiler ve AB gündeminde ısrarla savundukları bu ilkenin AB müktesabatına girmesinde önemli pay sahibi olmuşlardır. Yerinden yönetim anlayışı ile Lander yönetimlerinin mali konumları oldukça güçlenmiş ve bu noktadaki beklentileri boşa çıkmamıştır (Jeffery & Yates, 1993: 62).

Maastricht Antlaşması AB'nin bölgesel yönetim politikalarında en ileri noktalardan birini temsil etmektedir, çünkü 1- bölgesel çıkarların temsil edildiği ve bölgesel yönetimlerin AB içinde kurumsal temsiline imkan veren bir Bölgeler Komitesi kuruluşu 2- AB içinde

hükümetler arası yapıyı temsil eden Avrupa Konseyi toplantılarına bölgesel temsilcilerin katılmasına imkan sağlanmış 3- yerinden yönetim anlayışı Maastricht Antlaşması ile AB müktesabatına girmiştir ki her üç adımın önerisi de Almanya Landerları öncülüğünde müzakereci bölgeler tarafından yapılmış ve AB düzleminde kararlılıkla savunulmuştur. Yani bölgesel yönetimler açısından önemli olan hemen bütün adımlar Alman Lander yönetimleri tarafından önerilmiş ve AK tarafından üzerinde bazı değişiklikler yapıldıktan kabul görmüştür (Bauer, 2006: 24; Benz,1999: 72-73).

Alman bölgesel yönetimleri Maastricht Antlaşması'nın imzalanması sürecinde federal yönetim ile AB dahilindeki yetkilerini genişletmek için müzakereler yürüttüğü için Almanya'nın Maastricht Antlaşmasını resmi olarak imzalaması biraz geç olmuştur. Bu müzakerelerde federe yönetimlerin taleplerinin başında AB ile müzakerelerde Lander yönetimlerinin yetki alanında kalan konuların tek başına Lander temsilcisi tarafından yürütülmesi ve Lander yönetimlerinin AB düzlemindeki haklarının anayasada yer alması gelmekteydi. Lander yönetimlerinin daha ciddi kurumsal değişiklik isteyen talepleri ise kendilerine Brüksel'de bireysel olarak ve federal yönetimden bağımsız olarak temsilcilik açmaları yönünde olanıydı ki bu yönde alınacak karar bölgesel yönetimler için yeni bir döneme işaret etmekteydi. Zorlu müzakereler sonunda anayasanın 23. maddesi üzerinde belli değişiklikler yapılması konusunda uzlaşıldı (Gerstenlauer, 2003: 206). Maddenin yeni içeriğine göre daha önce federe yönetimlere ait yetkilerin federal yönetime aktarılması için federal ve federe meclislerde salt çoğunlukla alınması gereken karar artık nitelikli çoğunlukla alınacaktı ve gelecekte federal yönetim, bazı egemenlik haklarını federal meclis tarafından onaylanmak şartıyla federe yönetimlere devredebilecekti. Ayrıca AB ile müzakerelerde federe yönetimlerin yetki alanlarında kalan başlıklar federal yönetimin öncelikleri de göz önünde bulundurulmak şartıyla Federe Meclis tarafından yürütüleceği gibi federal yönetimin yürüteceği müzakerelerde federe yönetimlerin görüşü alınacaktı. Sonuç olarak Maastricht Antlaşması sürecinde Alman Landerları federal yönetim karşısında yetki alanlarını ciddi oranda genişletmiştir (Schmidt, 1999: 28).

Ancak Alman Landerlarının Maastricht Antlaşması ile ortaya çıkan sonuçlardan tamamen memnun oldukları söylenemez çünkü ülke içinde Bundesrat aracılığıyla oldukça etkin olan Lander yönetimleri, AB düzlemindeki doğrudan katılımını Bölgeler Komitesi aracılığıyla yürütüyordu ki AP muadili olarak kabul edilebilecek Bölgeler Komitesi asli kurum değildi ve

danışılması zorunlu olan konularda bile tavsiyeleri AK ve AP tarafından dikkate alınmayabilirdi ki bu noktada kapasitesinin AP ile kıyası mümkün değildi. Alman Landerları bir yandan diğer güçlü bölgeler ile birlikte AB düzleminde Bölgeler Komitesi'nin konumunun güçlendirilmesi için mücadele verirken diğer yandan AP'nin konumunun güçlendirilmesi ve Alman temsilci sayısının artırılarak federe temsilcilerinde dahil edilmesi yönünde AB düzleminde çalışması için federal yönetim ile pazarlıklar yapıyordu.

Sonuç: Alman Lander yönetimlerinin AB' deki bölgesel gelişmelere katkısı

Bölgeler Avrupası AB dahilinde bölgeselleşme taraftarlarının AB'nin uzun dönemde devletler değil bölgeler ekseninde yeniden şekillenmesini, kısa dönemde ise Avrupa Parlamentosu muadili bir Bölgeler Meclisi'nin kurulması talebi ekseninde şekillenen bir yönetim yaklaşımıdır. Bölgeler Avrupası adlandırmasının yaygınlık kazanması 1989'da Bavyera'da yapılan ve Maastricht anlaşması ile başlayan bölgesel yönetimlerin güçlenmesi sürecine katkıda bulunmak amacıyla önerilerin dile getirildiği geniş katılımlı bir konferansa ad olarak verilmesiyle olmuştur (Bullmann, 1996: 4). Bu konferansta, bölgesel yönetimlerin gelecekte AB'de nasıl şekil alacağına yönelik oldukça özgün fikirler dile getirildi ve bu fikirler daha sonra AB gündeminde geniş yankı buldu.

Alman Landerları'nın ön plana çıkardığı ve başta İspanyol bölgeleri olmak üzere müzakereci AB bölgeleri tarafından desteklenen Bölgeler Avrupası somut taleplerine ulaşamamış olsa bile sınır ötesi bölgeler arası işbirliği için yeni imkanlar ve verimli bir platform sunmuştur (Jeffery & Yates, 1993: 69). Almanya'nın en büyük bölgesi olan ve 100 büyük işletmenin 46'sını sınırları içinde bulunduran Kuzey Ren-Westphalia Alman gayri safi milli hasılasının yaklaşık dörtte birini tek başına sağlamakta olduğu için ekonomik dinamizm çok yüksektir ve bu üstünlüğün sağladığı imkanlarla sınırötesi bölgeler arası işbirliği konusunda önemli adımlar atmakta (Jochimsen, 1993: 84) ve diğer bölgeleri bu konuda teşvik etmektedir. Bu doğrultuda atılan ilk somut ve önemli adım ise Alman Baden Württemberg'in yoğun çabalarıyla geliştirilen Avrupa'nın Dört Motoru işbirliği örgütü olmuştur.

Almanya'dan Baden Württemberg, Fransa'dan Rhone- Alpes, İtalya'dan Lombardiya ve İspanya'dan Katalonya bölgelerinin bir araya gelerek oluşturdukları Avrupa'nın Dört Motoru işbirliği örgütünde bölgeler sınırdaş bölgeler olmamaları açısından önemli bir noktaya işaret ediyorlardı. Çünkü bu örgüte kadar oluşturulan sınır ötesi işbirliği örgütleri ortak sınırları olan

ve karşılaştıkları benzer problemlere ortak çözümler üretmek amacıyla kurulmuşlardı. Oysa Dört Motor örgütü benzer problemlerden ziyade geleceğe dair benzer amaçlar etrafında toplanan bölgelerden oluşmuştu ki bu özelliğinden dolayı bölgeler Avrupası yaklaşımına dayanak teşkil etmiştir (Borras, 1993: 167). Avrupa'nın Dört Motoru oluşumu bölgesel yönetimler doğrultusunda daha ileri teoriler için ilham kaynağı olmasına rağmen, asıl katkısı bölgesel ölçekli ekonomik kalkınma konusunda olmuştur. AK'nun başarılı örnek olarak desteklediği Avrupa'nın Dört Motoru bu doğrultuda çalışmalar için başarılı bir tecrübe oluşturması ve bu doğrultudaki diğer oluşumlar için teşvik edici olması açısından da önem arz etmektedir (Shrijver, 2004: 204).

Alman Landerları, AB bölgeleri içinde sadece güçlü bölgeler arasında yer almakla kalmıyor güçlü İspanyol, Belçika ve İtalyan bölgelerine öncülük ederek pek çok fikre canlılık kazandırmaktadırlar. Maastricht Antlaşmasında kurulmasına karar verilen Bölgeler Komitesi Alman Landerlarının öncülüğünde şekillenmiş bir öneriydi ve İspanyol bölgesel yönetimleri ile birlikte ısrarla AB gündeminde tutuyorlardı. Maastricht Antlaşması öncesinde Lander yönetimlerinin AB'den talepleri arasında AB yönetim yapısı açısından kurumsal değişiklik gerektiren bölgesel yönetimlerin çıkarlarının temsil edildiği bir Bölgeler Meclisi'nin kurulması vardı. Bu talep üzerinde bazı değişiklikler yapılarak asli değil istişari yetkileri olan Bölgeler Komitesi şeklinde yapılandırılmıştır (Jochimsen, 1999: 100) ki hükümetler arası bir yapısı olan AB içinde devlet altı kademelerin temsiline resmen platform oluşturduğu için önemli bir ilerleme olarak kabul edilmelidir. Ayrıca Bölgeler Komitesi ile Avrupa bütünleşmesi sürecinde bölgesel yönetimlerin azalan yetkilerine yönelik itirazların dile getirileceği ve müzakerelerin yürütülebileceği bir kanal ihdas edilmiş oldu. Bu kadarını yeterli bulmayan Alman Landerları Bölgeler Komitesi'nin, Avrupa Adalet Divanı'na başvurabilen yerleşik AB kurumlarıyla aynı konumda olması yönündeki çalışmalarına devam etmektedirler (Bauer, 2006: 24).

Özellikle 2004 Nice zirvesinden sonra AB dahilindeki bölgesel yönetimlerle ilgili gelişmelerin çoğunun Alman Lander yönetimleri tarafından yönlendirilmekte olduğu dikkate alındığında Alman Lander yönetimlerinin Avrupa bölgesel politikalarının şekillendirilmesinde çok asli roller üstlendiği ve diğer AB bölgelerine önemli katkılarda bulunduğundan dolayı AB bölgeleri içinde ayrıcalıklı bir konumları olduğu kabul edilmelidir.

Kaynaklar

- Adelberger, Karen (2001). 'Federalism and Its Discontents: Fiscal and Legislative Power-Sharing in Germany, 1948-1999', *Regional & Federal Studies*, 11: 2, ss.43- 68
- Anderson, Jeffrey J. (1995) "Regional Policy and Politics in a United Germany: The Institutional Foundations of Continuity", *Regional & Federal Studies*, Vol: 5: 1,ss.28 -44
- Bache Ian and Stephen George (2001). "*Politics in the European Union*" Oxford University Press, Oxford
- Banting, Keith G.(2006). "Social Citizenship and Federalism: Is a Federal Welfare State a Contradiction in Terms?" *Territory, Democracy and Justice Regionalism and Federalism in Western Democracies*, Ed: Scott Greer, Palgrave MacmillanPress ss. 44-67.
- Bauer, Michael W.(2006). "The German Länder and the European Constitutional Treaty: Heading For a Differentiated Theory of Regional Elite Preferences for European integration", *Regional & Federal Studies*, Vol:16: 1, ss.21-41
- Benz, Arthur (1999). "From Unitary to Asymmetric Federalism in Germany: Taking Stock After 50 years", *Publus*, Vol. 29, no. 4, ss. 55-78.
- Borras, Susan (1993). "The Four Motors for Europe and its Promotion of R&D Linkages: Beyond Geographical Contiguity in Interregional Agreements" *Regional Politics and Policy*, Vol.3, No.2, ss.163-176.
- Börzel, Tanja A.(2005). 'What Can Federalism Teach Us about the European Union? The German Experience', *Regional & Federal Studies*, 15: 2, ss.245 -257
- Bullmann, Udo (1996). "The Politics of the Third Level", *Regional and Federal Studies*, Vol.6, No.2, ss.3-19.
- Burgess, Michael & Franz Gress(1991). German Unity and European Union: Federalism Restructured and Revitalised. *Regional & Federal Studies*, 1: 3, ss.242-259.
- Cordell, Karl (2000). "Germany's European Policy Challenges", *Regional & Federal Studies*, 10: 2, ss.141-156
- Gerstenlauer, Hans-Georg (2003). "German Lander and European Community"ss.190-213. (www.oxfordscholarship.com)
- Gunlicks, Arthur (1984). Administrative centralization and decentralization in the making and remaking of modern germany Financing the German Federal System: Problems and Prospects *The Review of Politics*, Vol. 46, No. 3, ss. 323-345
- Inman, Robert and Daniel L. Rubinfeld (1997), "Rethinking Federalism" *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 4 ss. 43-64
- Jeffery, Charlie (2006), "Devolution and Social Citizenship: Which Society, Whose Citizenship?", *Territory, Democracy and Justice Regionalism and Federalism in Western Democracies*, Palgrave Macmillan Press, ss.67-92.
- Jeffery, Charlie ve John Yates (1993). "Unification and Maastricht: the Response of the Lander Governments", *Federalism, unification and European Union Integration*. Ed Charlie Jeffery & Roland Sturm, Frank Cass, London
- Jochimsen, Reimut (1993). "The Regionalisation of Structural Policy: North Rhine-Westphalia in the Europe of the Regions", *Federalism, Unification and European Union Integration*. Ed Charlie Jeffery & Roland Sturm, Frank Cass.
- Obinger, Herbert (1998). "Federalism, Direct Democracy, and Welfare State Development in Switzerland", *Journal of Public Policy*, Vol. 18, No. 3 ss.241-263

Tuncer, A. (2012). Federal Almanya'nın Avrupa Birliği bölgesel politikalarının oluşumundaki etkisi. *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi* [Bağlantıda]. 9:1. Erişim: <http://www.insanbilimleri.com>

-
- Oates, Wallace (1999). "An Essay on Fiscal Federalism" *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 3, ss. 1120-1149
- Persson, Torsten and Guido Tabellini (1996). "Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Moral Hazard", *Econometrica*, Vol. 64, No. 3, ss. 623-646
- Peterson, Paul E. (2006). "The Changing Politics of Federalism in the United States", *Territory, Democracy and Justice Regionalism and Federalism in Western Democracies*, Ed: Scott Greer, Palgrave Macmillan Press ss.92-117.
- Pierson, Paul (2002). "Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies" *Revue Française de Sociologie*, Vol. 43, No. 2, ss.369-406
- Reissert, Bernt ve Günther Schaefer(1985). Center- Periphery Relations in the Federal Republic of Germany, *Center- Periphery Relations in Western Europe*, Yves Meny and Vincent Wright George Allen, Unwin, London
- Saunders, Cheryl (1995). Constitutional Arrangements of Federal Systems. *Publius*, Vol. 25, No. 2, ss. 61-79
- Scharpf, Fritz (1988). The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration, *Public Administration*, 66, ss. 239-278.
- Schmidt, Vivien (1999). The European Union and Its Member-States: Institutional Contrasts and Their Consequences. *Mpifg working paper 99/7*, mai 1999
- Shrijver, Frans J.(2004), "Electoral Performance of Regionalist Parties and Perspectives on Regional Identity in France", *Regional & Federal Studies*, 14: 2, ss.187- 210
- Simeon,, Richard (2006), "Federalism and Social Justice: Thinking Through the Tangle" *Territory, Democracy and Justice Regionalism and Federalism in Western Democracies*, Ed: Scott Greer, Palgrave Macmillan Press
- Sturm, Roland (2006). "The Adventure of Divergence: An Inquiry into the Preconditions for Institutional Diversity and Political Innovation after Political Decentralization " *Territory, Democracy and Justice Regionalism and Federalism in Western Democracies*, Ed: Scott Greer, Palgrave Macmillan Press, ss.139-159
- Thielemann, Eiko (2002). "The Price of Europeanization: Why European Regional Policy Initiatives Are a Mixed Blessing", *Regional & Federal Studies*, Vol.12: 1,ss. 43- 65.
- Voight, Rüdiger (1989), "Financing the German Federal System in the 1980s" *Publius*, Vol. 19, No. 4, ss. 99-113
- Watts, Ronald (2006), "Origins of Cooperative and Competitive Federalism" *Territory, Democracy and Justice Regionalism and Federalism in Western Democracies*, Ed: Scott Greer, Palgrave Macmillan Press, ss.201-224
- Zariski, Raphael (1983), "The Establishment of the Kingdom of Italy as a Unitary State: A Case Study in Regime Formation" *Publius*, Vol. 13, No. 4 ss. 1-19.