

## ALMAN HUKUKUNDA MAHALLİ İDARELER ARASINDA İŞBİRLİĞİ

Tahir MURATOĞLU\*

### Özet

*Mahalli idareler arasında işbirliği Alman hukukunda uzun bir tarihi geleneğe dayanmakta ve günümüzde de yaygın bir şekilde uygulama alanı bulmaktadır. Almanya Federal Cumhuriyeti'nin sahip olduğu federal sistemde mahalli idareler arasında işbirliği konusunda düzenleme yapma yetkisi federe devletlere aittir. Federe devletlerin bu yetkisi birtakım sınırlamalara tabidir. Bu sınırlamalara riayet etmek koşuluyla federe devletler konu hakkında düzenleme yapma yetkilerini serbestçe kullanabilirler. Uygulamada işbirliği daha çok aynı federe devlet sınırları içindeki mahalli idareler arasında ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte federe veya federal devlet sınırlarını aşacak şekilde, bu sınırların dışında yer alan mahalli idarelerle işbirliği yapılması da mümkündür. Mahalli idareler özel hukuk alanında işbirliğine gidebilecekleri gibi, kamu hukuku usullerini kullanmak suretiyle de işbirliği yapabilirler. Kamu hukuku alanındaki işbirliğinin en yaygın görülen şekilleri amaçsal birlikler, kamu hukuku sözleşmeleri ve çalışma toplulukları yoluyla yapılan işbirliğidir.*

**Anahtar Kelimeler:** *Alman hukuku, mahalli idareler hukuku, belediyeler, işbirliği, işbirliği şekilleri.*

### ***The Cooperation between Local Authorities in German Law***

#### ***Abstract***

*Inter-municipal cooperation represents an old tradition in German law and is widely used even today. In the federal system of the Federal Republic of Germany, the states (Länder) are responsible for legislation in the field of inter-municipal cooperation. This responsibility of the states is limited. The federal states may*

---

\* Yrd. Doç. Dr., Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi,

Bu çalışma Alman Akademik Değişim Servisi (*Deutscher Akademischer Austauschdienst – DAAD*) tarafından sağlanan burs üzerine Almanya'nın Münster Üniversitesinde (*Westfälische Wilhelms-Universität Münster*) yapılan araştırma sonucunda hazırlanmıştır.

\*\*\* Makalenin Gönderilme Tarihi: 26 Şubat 2016, Kabul Edilme Tarihi: 28 Haziran 2016

*exercise their jurisdiction freely, as far as they are within these limits. Cooperation primarily takes place between municipalities in the same federal state. However, cooperation of municipalities with partners beyond the border of states or the federal borders is also possible. The local authorities can cooperate using both private and public laws. The most frequent forms of cooperation on public law are special purpose associations, the public law agreements and working communities.*

**Keywords:** *German law, municipal law, municipalities, cooperation, forms of inter-municipal cooperation.*

### Giriş

Çağımızda devletlerin hemen hemen her alanda düzenleyici bir işlev üstlenmeleri ve günlük hayata daha fazla müdahale etmeleri mahalli idarelere olan ihtiyacı ortadan kaldırmamış, tam tersine mahalli idarelerin halka daha yakın olması nedeniyle halkın istek ve taleplerini daha iyi değerlendirebilecekleri ve karşılayabilecekleri, bu nedenle de idari ve sosyal yapı içinde daha etkin bir rol üstlenmeleri gerektiği daha açık bir şekilde ortaya çıkmıştır. Mahalli idarelerin görev ve yetkileri kural olarak kanunlarla belirlenmektedir. Bu görev ve yetkilerin kullanılması usulü ile ilgili olarak üzerinde durulabilecek önemli bir konu da işbirliğine ilişkindir. Farklı mahalli idareler arasında işbirliği yapılması kimi zaman bir zorunluluk olarak ortaya çıkmakta kimi zaman da ilgili hizmetin daha etkin, ekonomik veya verimli bir şekilde ifasına önemli katkılar sunmaktadır. İşbirliğinin zorunlu olduğu hallere bir mahalli idarenin normal şartlarda tek başına gerçekleştiremeyeceği veya ancak büyük kaynaklar aktarmak suretiyle gerçekleştirebileceği hizmetler örnek gösterilebilir. Sözelimi her belediye kendine ait bir atık su veya çöp arıtma sistemi kuracak maddi imkâna sahip olmayabilir. Ayrıca her belediyenin kendine mahsus böyle bir yatırıma ihtiyacı da olmayabilir. Gerçekten de birkaç belediyenin bir araya gelerek bu ve benzeri türden ortak projeler gerçekleştirmek suretiyle normal şartlarda yapılamayacak veya daha zor şartlar altında yapılabilecek hizmetleri çok daha uygun bir maliyetle gerçekleştirmeleri mümkündür.<sup>1</sup>

Mahalli idareler bir hizmeti tek başına gerçekleştirebilecek maddi kaynağa sahip olsa bile, başka mahalli idarelerle işbirliğine gidilmeksizin ilgili hizmetin tek başına kurulup başarıyla yürütülmesi farklı nedenlerden ötürü imkân dâhilinde olmayabilir. Sözelimi birden fazla belediye

---

<sup>1</sup> Matthias Müller, **Interkommunale Zusammenarbeit und Vergaberecht**, Inaugural-Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde der Juristischen Fakultät der Eberhard Karls Universität Tübingen, 2006, s. 5 vd.; Thorsten Ingo Schmidt, **Kommunale Kooperation**, Tübingen, Mohr Siebeck, 2005, s. 9 vd.

sınırından geçen bir derenin ıslahı veya benzer bir bataklık veya çöp alanının temizlenmesi, ancak bu yere komşu tüm mahalli idarelerin katılımı ile başarıya ulaşabilir. Yine örneğin bir kıyı şeridinin temizlenmesi işi bu şeride sınırı bulunan tüm mahalli idarelerin katılımı olmaksızın gerçekleştirilemeyebilir. Dolayısıyla maddi ve fiili şartlar bir hizmetin gerçekleştirilebilmesi için birden çok mahalli idarenin aynı anda ortaklaşa hareket etmelerini gerektirebilir. Bu tür hallerde de işbirliği bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır.<sup>2</sup>

Mahalli idareler arasında işbirliği konusu Alman mahalli idareler hukukunda önemli bir yer işgal etmekte ve uzun bir tarihi geleneğe dayanmaktadır. Henüz ortaçağda *Hanse* ve diğer isimler altında değişik şehir birlikleri (*Städtebünde*) kurulmuş ve bunlar ortak bazı amaçlar doğrultusunda faaliyetlerde bulunmuşlardır. 19. yüzyılda mahalli idareler arasında işbirliğine ilişkin ilk kanuni düzenlemeler yapılmıştır.<sup>3</sup> Bugün de işbirliği ile ilgili yaygın düzenlemeler mevcuttur. Almanya'nın sahip olduğu federal devlet sistemi nedeniyle farklı federe devletlerde farklı düzenlemelere rastlanabilmektedir. Bu çalışmada belli bir federe devlete ait düzenlemeler esas alınmayacak, konuya daha genel bir bakış açısıyla yaklaşılacaktır.

### İşbirliği Konusunda Düzenleme Yapma Yetkisi

Almanya Federal Cumhuriyeti on altı federe devletten oluşmaktadır. Federal devlet ile federe devletler arasındaki yetki dağılımı Federal Anayasa (*Grundgesetz*) ile belirlenmiştir. Bu nedenle mahalli idareler arasında işbirliği konusunda kanuni düzenleme yapma yetkisinin kime ait olduğunun belirlenebilmesi için Federal Anayasa'ya bakılmalıdır. Federal Anayasa'nın bu konudaki temel belirleyici hükmü 30. maddede yer alan şu hükümdür: “*Federal Anayasa’da aksine bir düzenlemenin öngörülmediği veya aksine bir düzenleme yapılmasına izin verilmediği hallerde, devlete ait yetkilerin kullanılması ve ödevlerin yerine getirilmesi görevi federe devletlere aittir.*”<sup>4</sup> Yasama faaliyetleri özelinde aynı yönde başka bir hüküm de Federal Anayasa'nın 70. maddesinin ilk fıkrasında yer almaktadır. Bu hüküm şu şekildedir: “*Bu Anayasa’nın federal devleti yasama yetkisi ile donatmadığı*

<sup>2</sup> Bkz. Schmidt, *Kommunale Kooperation*, op.cit., s. 10.

<sup>3</sup> Schmidt, *Kommunale Kooperation*, op.cit., s. 32 vd.; Janbernd Oebbecke, “*Kommunale Gemeinschaftsarbeit*”, Thomas Mann et la., **Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis**, Band 1, Berlin ve Heidelberg, 3. Auflage, Springer-Verlag, s. 843-872 (849).

<sup>4</sup> Hükmün Almanca metni şu şekildedir: „*Art. 30. Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.*“

*hallerde, yasama yetkisi federe devletlere aittir.*<sup>5</sup> Bu düzenlemeler bağlamında burada öncelikle Federal Anayasa'nın yasama yetkisine ilişkin düzenlemeleri incelenmelidir. Şayet Federal Anayasa mahalli idareler arasında işbirliği konusunda federal devleti açıkça yetkilendirmiş ise, federal devletin bu konudaki yetkisi kabul edilecektir. Aksi takdirde konu hakkında düzenleme yapma yetkisi federe devletlere ait olacaktır.

Yasama yetkisinin federal devlet ile federe devletler arasındaki dağılımı Federal Anayasa'nın 70. ve devamı maddelerinde düzenlenmiştir. Federal Anayasa'nın 70. maddesinin 2. fıkrası şu şekildedir. "*Federal devlet ile federe devletlerin yetkileri arasındaki sınır bu Anayasa'nın münhasır yasama yetkisi ile yasama yetkisinin yarışması hakkındaki hükümlerine göre belirlenir.*"<sup>6</sup> Münhasır yasama yetkisi (*ausschließliche Gesetzgebung*) ile bir konudaki yasama yetkisinin yalnızca federal devlete ait olması kastedilmektedir. Federal Anayasa'nın 71. maddesi uyarınca yasama yetkisinin münhasıran federal devlete ait olduğu hallerde yasama yetkisinin federe devletlerce kullanılabilmesi için, federe devletlerin bu konuda açık bir federal kanuni düzenleme ile yetkilendirilmiş olması şarttır. Böyle bir yetki kanunu bulunmadığı müddetçe federe devletler ilgili konularda herhangi bir düzenleme yapamaz. Federal devletin münhasıran yasama yetkisine sahip olduğu haller Federal Anayasa'nın 73. maddesinde tahdidi bir şekilde sayılmış, ancak burada mahalli idareler hukukuna yer verilmemiştir.<sup>7</sup>

Yasama yetkisinin yarıştığı (*konkurrierende Gesetzgebung*), yani hem federal hem de federe devletlerin yasama yetkisini kullanabildiği haller Federal Anayasa'nın 74. maddesinde sayılmıştır. Federal Anayasa'nın 72. maddesi ise bu hallerde üç şekilde hareket edebileceğini hükme bağlamış, yani yasama yetkisinin yarıştığı halleri üç kısma ayırmıştır. Bunlardan ilki federal devletin doğrudan doğruya, yani herhangi bir şarta bağlı olmadan yasal düzenleme yetkisine sahip olduğu hallerdir. Federal devletin sahip olduğu bu yetkiye çekirdek yetki (*Kernkompetenz*) de denmektedir.<sup>8</sup> Federal devletin doğrudan doğruya düzenleme yapabileceği haller Federal

<sup>5</sup> Art. 70 Abs. 1 Grundgesetz (GG): „Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.“

<sup>6</sup> Art. 70 Abs. 2 GG: „Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern bemißt sich nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung.“

<sup>7</sup> Bkz. Tahir Muratoğlu, "Almanya Federal Cumhuriyeti'nde Devlet Yapılanması", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: XVIII, Yıl: 2014, Sayı: 2, s. 291-366 (307 vd.).

<sup>8</sup> Bodo Pieroth, Kommentierung, Hans D. Jarass ve Bodo Pieroth, **Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland**, München, 13. Auflage, C. H. Beck, 2014, Art. 72, Rn. 3 vd.

Anayasa'nın 74. maddesinde sayılan, ancak 72. maddenin 2. ve 3. fıkralarında hakkında daha özel nitelikte bir düzenleme bulunmayan hallerdir. Federal devletin bu alandaki yetkisini kullanması halinde, federe devletlerin yasama yetkisi de kendiliğinden ortadan kalkar. Zira Federal Anayasa'nın 72. maddesinin ilk fıkrasına göre, yasama yetkisinin yarıştığı hallerde federe devletlerin yasama yetkisini kullanabilmesi için, federal devletin federal bir kanun yoluyla yasama yetkisini kullanmamış olması gerekir.<sup>9</sup>

Yasama yetkisinin yarıştığı hallerin ikinci türü federal devletin yasama yetkisinin şarta bağlandığı hallerdir. Federal Anayasa'nın 74. maddesinde sayılan hallerden 72. maddenin 2. fıkrasında belirtilen konularda federal devletin doğrudan doğruya yasal bir düzenleme yapma yetkisi yoktur. Zira 72. maddenin 2. fıkrasına göre, bu fıkra da sayılan hallerde federal devletin yasama yetkisini kullanabilmesi için, federal ülke topraklarında eşdeğer yaşam koşullarının oluşturulmasının ya da federal ve tüm federe devletlerin çıkarları bağlamında hukuki veya ekonomik birliğin korunmasının federal bir yasal düzenlemeyi gerekli kılması şartının gerçekleşmesi gerekir. Bu şartın mevcut olmadığı hallerde federal devlet yasama yetkisini kullanamayacak, dolayısıyla 72. maddenin ilk fıkrası uyarınca federe devletler gerekli gördükleri yasal düzenlemeleri yapabileceklerdir. Yasama yetkisinin yarıştığı üçüncü halde ise, hem federal devlet hem de federe devletler aynı anda yasama yetkisini kullanabilmektedir. Bu haller Federal Anayasa'nın 74. maddesinde sayılan hallerden 72. maddenin 3. fıkrasında belirtilenlerdir. 72. maddenin 3. fıkrasının son cümlesine göre, aynı konuda hem federal hem de federe yasal düzenlemelerin mevcut olması durumunda, sonraki kanun uygulama önceliğine sahiptir.<sup>10</sup>

Yasama yetkisinin yarıştığı haller bir bütün olarak incelendiğinde, bu hallerin mahalli idareler hakkında düzenleme yapma yetkisini içermediği görülecektir. İşte mahalli idarelerin kuruluş ve idaresi ile çalışma usul ve esasları hakkında düzenleme yapma yetkisinin kime ait olduğu konusunda Federal Anayasa'nın 70. ve devamı maddelerinde herhangi bir hüküm bulunmadığından, Federal Anayasa'nın az önce zikredilen 30. maddesi ile 70. maddesinin ilk fıkrası uyarınca bu konulardaki yasama yetkisi federe devletlere aittir. Dolayısıyla mahalli idareler arasında işbirliği konusu da yalnızca federe devletler tarafından düzenlenebilecek bir konudur.

Mahalli idareler hukukunu düzenleme yetkisi federe devletlere ait olsa da, federe devletlerin bu yetkisi sınırsız değildir. Federal Anayasa'nın 28.

<sup>9</sup> Bkz. Muratoğlu, *Almanya*, op.cit., s. 309 vd.

<sup>10</sup> Muratoğlu, *Almanya*, op.cit., s. 311 vd.; Piero, op.cit., Art. 72, Rn. 15 vd., 28 vd.

maddesinin ilk fıkrası federe devletlerin bu yetkisine bazı sınırlamalar getirmiştir. Bu fıkra hükmü şu şekildedir: “*Federe devletlerdeki anayasal düzen bu Anayasa anlamında cumhuriyetçi, demokratik ve sosyal hukuk devleti ilkelerine uygun olmak zorundadır. Federe devletler, bölge belediyeleri ve belediyelerde halkın genel, doğrudan, serbest, eşit ve gizli seçimler yoluyla işbaşına gelen bir temsil organına sahip olması zorunludur. Bölge belediyeleri ile belediye seçimlerinde Avrupa Topluluğu’na<sup>11</sup> üye devletlerin vatandaşlığına sahip olan kişiler de Avrupa Topluluğu hukukuna göre seçme ve seçilme hakkına sahiptir. Belediyelerde seçimle işbaşına gelen bir organın yerini belde halkından oluşan kurul<sup>12</sup> alabilir.*”<sup>13</sup>

Mahalli idareler arasında işbirliğine ilişkin kanuni düzenleme yapma yetkisinin federal devlete değil de, federe devletlere ait olduğu, ancak bu yetkinin Federal Anayasa’da yer alan bazı sınırlamalara tabi olduğu bu şekilde ortaya konduktan sonra işbirliği konusundaki ayrıntılara aşağıda değinilecektir. Ancak bundan önce Alman mahalli idareler hukukunun temel kavramlarından olan “Gemeinde” ifadesine kısaca değinmek ve konu hakkında bazı açıklamalarda bulunmak yararlı olacaktır.

### Alman Hukukunda “Gemeinde” Kavramı

“Gemeinde” sözcüğü Almancada bir ülkede idari teşkilata sahip en küçük bölge veya en alt derecedeki idari birim, ayrıca bu bölge veya idari birimde yaşayan insan topluluğu anlamlarına gelmektedir.<sup>14</sup> Hukuk dilinde

<sup>11</sup> Avrupa Topluluğu’nun yerini Avrupa Birliği’ne bırakması nedeniyle Federal Anayasa’nın bu hükmünde geçen “Avrupa Topluluğu” ifadesi “Avrupa Birliği” şeklinde anlaşılmalıdır.

<sup>12</sup> Bu duruma Schleswig-Holstein Belediye Kanunu’nun (*Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein*) 54. maddesi örnek gösterilebilir. Bu hükme göre nüfusu yetmiş aşmayan beldelerde belediye meclisinin yerini belde halkından oluşan kurul alır. Kurul başkanı belediye başkanıdır. Hükümün Almanca metni şu şekildedir: „*In Gemeinden bis zu 70 Einwohnerinnen und Einwohnern tritt an die Stelle der Gemeindevertretung die aus den Bürgerinnen und Bürgern der Gemeinde bestehende Gemeindeversammlung. Den Vorsitz hat die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister.*“ Konu hakkında bkz. Pieroth, op.cit., Art. 28, Rn. 9. Bu kurul Türk hukukundaki köy derneğine benzetilebilir, bkz. 442 sayılı Köy Kanunu, m. 20.

<sup>13</sup> Art. 28 Abs. 1 GG: „*Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muß das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden sind auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar. In Gemeinden kann an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten.*“

<sup>14</sup> Dieter Götz et la. (Hrsg.), **Langenscheidts Großwörterbuch**, Berlin ve Köln, 5. Auflage, Langenscheidt, 2002: Gemeinde, s. 393; <http://www.duden.de/> : Gemeinde (19.02.2016).

ise devletin dışında yer alan ve belli bir coğrafi alanda faaliyet gösteren kamu tüzel kişileri, yani mahalli idareler “Gemeinde” olarak anılmakta ve bunların birer kamu idaresi (*Gebietskörperschaft*) olduğu kabul edilmektedir.<sup>15</sup> Dolayısıyla “Gemeinde” kavramı hem bir mahalli idare teşkilatını hem de bu teşkilatın bulunduğu yerleşim yerini ifade etmek için kullanılmaktadır. Türk hukukunda “Gemeinde” kavramını tam olarak karşılayan bir ifade mevcut olmasa da, kanaatimce bu kavramın, yerine göre “belde” veya “belediye” şeklinde tercüme edilmesi gerekir. Demin zikredilen Federal Anayasa’nın 28. maddesinin ilk fıkrasında olduğu gibi, bundan sonra da bu şekilde bir tercüme tarzı tercih edilecektir. Ancak altını çizmek gerekir ki, “Gemeinde” Türk hukukundaki “belde” ve “belediye” kavramlarından daha geniştir ve daha farklı bir içeriğe sahiptir.

“Gemeinde” kavramı Alman mahalli idareler hukukuna ilişkin kanuni düzenlemelerin de merkezinde yer almaktadır. Sözgelimi Federal Anayasa’nın aşağıda incelenecek olan 28. maddesinin 2. fıkrası kendi kendini idare etme (özerklik)<sup>16</sup> hakkının belediyelere ve belediye birliklerine (*Gemeindeverbände*) ait olduğunu hüküm altına almıştır. Belediye birliklerinin belediyelerin bir araya gelmesiyle oluşan ve kendileri de birer mahalli idare olarak kabul edilen birlikler olduğu dikkate alındığında, Alman hukukunda mahalli idarelerin esas itibariyle belediyelerden oluştuğu görülecektir. Bu nedenle “Gemeinde” kavramından tam olarak ne anlaşılması gerektiği, Alman mahalli idareler hukukunun anlaşılması açısından son derece önemlidir. Kavramın daha iyi anlaşılabilmesi için, konuya Türk hukuku ile yapılacak bir karşılaştırma bağlamında bakmakta fayda vardır.

5393 sayılı Belediye Kanunu belediyeyi “*belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip*

<sup>15</sup> Annegerd Alpmann-Pieper et la. (Hrsg.), **Alpmann Brockhaus Studienlexikon Recht**, München, 3. Auflage, Verlag C. H. Beck, 2010: Gemeinde, s. 495; Carl Creifelds (Beg.) ve Klaus Weber (Hrsg.), **Creifelds Rechtswörterbuch**, München, 21. Auflage, Verlag C. H. Beck, 2014: Gemeinde, s. 512.

<sup>16</sup> Almanca “*Selbstverwaltung*” ifadesi burada Federal Anayasa’nın 28. maddesinin 2. fıkrası bağlamında kelimenin lafzına bağlı kalınarak “kendi kendini idare etme” şeklinde tercüme edilmiştir. Bununla birlikte bu ifadenin “özerklik” şeklinde tercüme edilmesi de mümkündür. Bkz. Bülent Kent, “Almanya’da Yerel Özerklik”, **Prof. Dr. Turgut Akıntürk’e Armağan**, İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım, 2008, s. 419-433 (419 vd.); Bülent Kent, “Almanya’da Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 8, Yıl: 2006, Sayı:1, s. 123-142 (123 vd.); Tahir Muratoğlu, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türk Hukuku”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Yıl: 2011, Cilt: LXIX, Sayı: 1-2, s. 735-773 (748 vd.); Muratoğlu, Almanya, op.cit., s. 337, 340.

*kamu tüzel kişisi*”; beldeyi ise “*belediyesi bulunan yerleşim yeri*” olarak tarif etmiştir. Yani belediye belde, belde ise belediye sözcüğü kullanılmak suretiyle tarif edilmiştir. Belde ve belediye ifadelerinin sahip olduğu anlam konusunda belirleyici olan husus ise Kanunun 4. maddesinde yer almaktadır. Bu hüküm nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabileceğini hükme bağlamıştır. Dolayısıyla daha küçük yerlerde belediye kurulamayacak, buralar belde olarak isimlendirilemeyecektir. Gerçi mevzuatımıza göre bu tür yerlerde yine birer mahalli idare olan köy idareleri kurulmuş olabilir. Ancak burada üzerinde durulan konu mahalli idareler değil, belde ve belediye kavramlarıdır.

Arapça bir kelime olan “belde”, kent, şehir ve ülke anlamlarına geldiği gibi, küçük veya büyük herhangi bir yerleşim yeri anlamına da gelmektedir.<sup>17</sup> Ancak mahalli idarelere ilişkin mevzuatın etkisiyle olmalı ki, “belde” kelimesi Türkçede kökeninden farklı olarak daha sınırlı anlamlarda kullanılır olmuştur. Daha önceki bir yazımızda “belde belediyesi” ifadesinden hareketle “belde” kavramının nisbeten küçük şehirleri ifade etmek için kullanıldığına, bu bağlamda kavramın bir anlam daralması geçirdiğine işaret etmiştik.<sup>18</sup> Burada aynı şeyi tersinden de söylemek mümkündür. Gerçekten de Belediye Kanunu’nun 4. maddesinden hareketle nüfusu 5.000’in altında olan yerler hukukumuzda “belde” kavramının kapsamına girmezler. Oysa kökeni itibariyle “belde” kavramının bu tür yerler için de kullanılmasının önünde herhangi bir engel yoktur. Dolayısıyla bir kavramın pratik hayatta sahip olduğu anlam mevzuata göre değişkenlik gösterebilmektedir.

“Mahalli idare teşkilatına sahip yerleşim yeri” anlamında düşünüldüğünde, Almandaki “Gemeinde” kavramının Türk hukukundaki “belde” ifadesinden ziyade, “belde” sözcüğünün kökeni itibariyle ortaya koyduğu anlama daha yakın olduğu sonucuna ulaşılabilecektir. Öyle ki, Alman mahalli idareler hukukunda “Gemeinde” kavramına aşağı veya yukarı yönde herhangi bir nüfus sınırlamasına tabi olmaksızın mahalli idare teşkilatına sahip olan tüm yerleşim yerlerinin dâhil olduğu kabul edilmektedir.<sup>19</sup> Başka bir ifadeyle, bir yerleşim yerinin “Gemeinde” olarak isimlendirilebilmesi için, burada ikamet eden insan sayısının bir önemi yoktur. Sözelimi üç

<sup>17</sup> Bkz. Tahir Muratoğlu, “Mahalli İdareler Mevzuatında 6360 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler”, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 20, Sayı: 32, Yıl: 2015, s. 59-96 (73); İbrahim Mustafa et la. (Yön.), *el-Mu’cemül Wasit*, Kahire: Beled, Belde, s. 102.

<sup>18</sup> Muratoğlu, Mahalli, op.cit., s. 73 vd.

<sup>19</sup> Bkz. Martin Burgi, *Kommunalrecht*, München, 5. Auflage, C. H. Beck, 2015, s. 39; Andreas Engels ve Daniel Krausnick, *Kommunalrecht*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2015, s. 25.



milyonu aşkın nüfusa sahip Berlin ile iki milyona yakın nüfusa sahip olan Hamburg şehirleri birer belediyedir.<sup>20</sup> Federe devlet belediye kanunlarında bir yerin belediye olabilmesi için sahip olması gereken asgari nüfusa yer verilmemiştir. Örneğin Nordrhein-Westfalen Mahalli Seçim Kanunu'nun (*Kommunalwahlgesetz*) 3. maddesi nüfusu 5.000'in altında olan beldelerde 20 meclis üyesi seçileceğini; Rheinland-Pfalz Belediyeler Kanunu'nun (*Gemeindeordnung*) 3. maddesi nüfusu 300'den az olan beldelerde 6 meclis üyesi seçileceğini hükme bağlamışlardır. Rheinland-Pfalz Federe Devleti'ndeki *Schwerbach* belediyesinin nüfusu yalnızca 57 olup, burası altı kişiden oluşan bir meclise ve ayrıca bir de belediye başkanına sahiptir.<sup>21</sup> Kaldı ki, bundan daha küçük belediyelere de rastlamak mümkündür.<sup>22</sup> Dolayısıyla Türkçede “köy” olarak kabul edilen yerleşim yerleri de Almanya'da “Gemeinde” kavramı kapsamında kalmaktadır.

### İşbirliğinin Hukuki Temelleri ve Sınırları

Alman hukukunda mahalli idareler arasındaki işbirliğine ilişkin temel dayanak yine mahalli idarelere ilişkin temel anayasal düzenleme olan Federal Anayasa'nın 28. maddesinin 2. fıkrasıdır. Bu hüküm şu şekildedir: “Belediyelere yöre halkının tüm iş ve ihtiyaçlarını kanunlar çerçevesinde ve kendi sorumlulukları altında düzenleme hakkı tanınır. Belediye birlikleri de aynı şekilde kanunların kendilerini görevlendirdiği konularda kanunlara uygun olarak kendi kendilerini idare etme hakkına sahiptirler. Kendi kendini idare etme garantisi mali alanda kendi sorumluluğu altında hareket edilebileceğine ilişkin temel esasları da kapsar; bu esaslara belediyelere ait, oranı belediyelerce belirlenebilecek ve ekonomik güce bağlı olan bir vergi kaynağı dâhildir.”<sup>23</sup> Görüldüğü üzere bu hükümde mahalli idarelerin başka

<sup>20</sup> Bu iki şehir ve ayrıca Bremen hem bir mahalli idare hem de birer devlettir, yani şehir devletidir. Bkz. Max-Emanuel Geis, *Kommunalrecht*, München, 3. Auflage, Verlag C. H. Beck, 2014, s. 1, 27. Bu yerlerdeki belediye başkanları aynı zamanda hükümet başkanı, meclis de aynı zamanda bir yasama meclisidir. Konu hakkında ayrıntılı bilgi için Berlin (*Verfassung von Berlin*), Hamburg (*Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg*) ve Bremen (*Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen*) anayasalarına bakılabilir.

<sup>21</sup> <https://www.wikipedia.de/> : Schwerbach (21 Şubat 2016).

<sup>22</sup> <https://www.wikipedia.de/> : Liste der kleinsten Gemeinden in Deutschland nach Einwohnerzahl (21 Şubat 2016).

<sup>23</sup> Hükümün Almanca metni şu şekildedir: „Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfaßt auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle.“

kişi veya örgütlenmelerle işbirliği yapabileceklerine ilişkin açık bir ifade olmadığı gibi, işbirliğini yasaklayan bir hüküm de yoktur.

Federal Anayasa'nın 28. maddesinin 2. fıkrasının belediyelere tanıdığı kendi sorumluluğu altında hareket etme (*Eigenverantwortlichkeit*) ve kendi kendini idare etme hakkının (*Selbstverwaltungsrecht*) mahalli idareleri birtakım somut yetkilerle donattığı kabul edilmektedir. Bu yetkilere kısaca "belediyelerin kamusal yetkileri" (*Gemeindehoheiten*) adı verilmektedir. Bunlar mahalli idarelere ait hizmetlerin yürütülüş şekline ilişkin olup, mahalli bir yetki olmayan, ancak mahalli idareler tarafından yürütülen faaliyetleri kapsamamaktadır.<sup>24</sup> Bu yetkilerin incelenmesi "kendi kendini idare etme" kavramının tam olarak ne anlama geldiğinin anlaşılabilmesi açısından önemlidir.<sup>25</sup> Bu noktada hemen şunu ifade etmek gerekir ki, bu kamusal yetkilerin her zaman birbirinden kesin çizgilerle ayrılması mümkün olmadığı gibi, bunlar kendi kendini idare etme hakkının bir sınırı olarak da görülemez. Yani kendi kendini idare etme hakkı bağlamında bunlara yenilerinin eklenmesi mümkündür. Ayrıca Federal Anayasa'da da yer aldığı gibi, bu haklara kanunlarla sınırlama getirilebilir.<sup>26</sup>

Belediyelerin kamusal yetkileri genel olarak şu şekilde sıralanmaktadır: Sınırları içindeki herkes ve her şey üzerinde kamu gücü kullanma yetkisi (*Gebietshoheit*),<sup>27</sup> belediye hizmetlerinin ne şekilde organize edileceğini ve yürütüleceğini belirleme yetkisi (*Organisationshoheit*),<sup>28</sup> belediye personeli atama ve çalışma koşullarını belirleme yetkisi (*Personalhoheit*),<sup>29</sup> belediye gelir ve giderleri, ayrıca bütçe ve malvarlığı hakkında gerekli kararları alma yetkisi (*Finanzhoheit*),<sup>30</sup> belediye hizmetlerinin ve belediye sınırları içinde kalan bölgenin planlanmasına ilişkin kararları alma yetkisi (*Planungshoheit*),<sup>31</sup> kendi faaliyet alanına giren konularda kendi hukuki düzenlemelerini ve gerekli gördüğü düzenleyici işlemleri yapma yetkisi (*Satzungshoheit / Rechtsetzungshoheit*).<sup>32</sup>

<sup>24</sup> Burgi, op.cit., s. 64; Harald Hofmann et la., **Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen**, Witten, 16. Auflage, Verlag Bernhardt-Witten, 2015, s. 67.

<sup>25</sup> Otfried Seewald, "Kommunalrecht", Udo Steiner (Hrsg.), **Besonderes Verwaltungsrecht**, Heidelberg, 8. Auflage, C. F. Müller Verlag, 2006, s. 1-170 (22).

<sup>26</sup> Hans Christian Röhl, "Kommunalrecht", Friedrich Schoch (Hrsg.), **Besonderes Verwaltungsrecht**, Berlin, 15. Auflage, De Gruyter, 2013, s. 9-124 (30); Hofmann et la., op.cit., s. 67; Geis, op.cit., s. 46.

<sup>27</sup> Hofmann et la., op.cit., s. 68; Geis, op.cit., s. 46.

<sup>28</sup> Röhl, op.cit., s. 30 vd.; Hofmann et la., op.cit., s. 70; Burgi, op.cit., s. 65.

<sup>29</sup> Seewald, op.cit., s. 24; Hofmann et la., op.cit., s. 72; Burgi, op.cit., s. 66.

<sup>30</sup> Geis, op.cit., s. 49; Burgi, op.cit., s. 66; Röhl, op.cit., s. 31.

<sup>31</sup> Hofmann et la., op.cit., s. 80; Geis, op.cit., s. 49.

<sup>32</sup> Geis, op.cit., s. 48; Seewald, op.cit., s. 27; Röhl, op.cit., s. 31.

Belediyelerin sahip olduğu kamusal yetkiler belediyelerin her konuda serbestçe işbirliği yapabilecekleri anlamına gelmez. Bu konuda bazı sınırlamalar mevcuttur. Açıkça ifade edilmemiş olsa da Federal Anayasa'nın 28. maddesinin 2. fıkrasında işbirliği aleyhine yorumlanabilecek bazı ifadeler mevcuttur. Bunlardan ilki Federal Anayasa'da geçen "yöre halkının" (*der örtlichen Gemeinschaft*) ifadesidir. Bu bağlamda mahalli idareler arasında işbirliği yapılması halinde, işbirliği kapsamında bir mahalli idare sınırını aşan konularda faaliyetler yürütüleceği, bu şekilde yöre halkına değil de, daha büyük bir bölgeye hitaben hizmet yürütüleceği savunulabilir. Ancak bu düşünce isabetli değildir. Öncelikle belirtmek gerekir ki, Federal Anayasa belediyeleri yöre halkının tüm iş ve ihtiyaçlarını düzenleme yetkisi ile donatmakta, ancak belediyelerin bunların dışında kalan konularda bir faaliyet yürütmesine engel olabilecek herhangi bir ifadeye yer vermemektedir. Ayrıca yöre halkının ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik hizmetlerin başka mahalli idarelerle işbirliği yapılarak veya bir mahalli idare birliği vasıtasıyla yürütülmesi, bu hizmetlerin artık yöre halkının ihtiyaçlarına dönük hizmetler olmadığı anlamına gelmez. Başka bir ifadeyle, işbirliği yürütülen hizmetlerin mahiyeti üzerinde herhangi bir değişiklik sonuçlanmaz.<sup>33</sup>

Mahalli idareler arasında işbirliğine engel olarak gösterilebilecek diğer bir husus ise, yetki devrinin mümkün olup olmadığı ile ilgilidir. Bu konu da Federal Anayasa'da yer alan kendi kendini idare etme hakkı ile yakından ilgilidir. Federal Anayasa'nın demin zikredilen 28. maddesinin 2. fıkrasına göre mahalli idareler yöre halkının tüm iş ve ihtiyaçlarına yönelik olarak faaliyette bulunma hakkına sahiptirler. Hükümde geçen "hak" ifadesinden de anlaşılacağı üzere, kanunlarda bu konuda özel bir düzenleme bulunmadığı müddetçe, belediyeler bir konuda faaliyette bulunabilecekleri gibi, herhangi bir faaliyette bulunmama yolunu da tercih edebilirler. Yani kendi kendini idare etme hakkı, kanunlarla görev veya ödev olarak kabul edilmeyen hallerde mahalli idarelere bir konuda harekete geçme yükümlülüğünü içermez.<sup>34</sup> Mahalli idareler kanunların zorunlu kılmadığı konularda hem bir konuda faaliyette bulunup bulunmama (*das Ob*) hem de faaliyette bulunulacaksa, hizmetin ne şekilde (*das Wie*) yürütüleceği konusunda serbestçe karar verebilirler. Ancak kanunların mahalli idareleri bir konuda faaliyette bulunmakla görevlendirdiği konularda, mahalli idareler yalnızca ilgili faaliyetin nasıl yürütüleceği konusunda takdir yetkisine sahiptirler.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Klaus Lange, **Kommunalrecht**, Tübingen, Mohr Siebeck, 2013, s. 1268; Schmidt, **Kommunale Kooperation**, op.cit., s. 56.

<sup>34</sup> Hans Günter Henneke, "Kommentierung", Bruno Schmidt-Bleibtreu et la., **Kommentar zum Grundgesetz**, Köln, 13. Auflage, Carl Heymanns Verlag, 2014, Art. 28, Rn. 62.

<sup>35</sup> Piroth, op.cit., Art. 28, Rn. 16; Geis, op.cit., s. 43; Burgi, op.cit., s. 62 vd.

Federal Anayasa'dan hareketle teorik olarak kanunlarda aksi yönde bir düzenlemenin bulunmadığı hallerde, mahalli idarelerin bir konuda harekete geçmek veya bir kamu hizmetini bizzat yürütmek zorunda olmadıkları sonucuna ulaşılabiliyorsa da, pratikte mahalli idarelerin her zaman böyle bir özgürlüğe sahip olduklarını söylemek mümkün değildir. Bu noktada kendi kendini idare etme hakkının mahalli idarelerin anayasal yetkilerinden vazgeçme veya bu yetkilerini başka kişilere devretme özgürlüğünü de içerip içermediği üzerinde durulmaktadır. *Oebbecke* Federal Anayasa'nın mahalli idarelere tanıdığı kendi kendini idare etme hakkının görev dağılımına ilişkin anayasal bir ilke olarak kabul edilmesi durumunda, bu hakkın kendi kendini idare etme hakkından vazgeçme yetkisini kapsamayacağını, aksi durumun kabulü halinde, bu hakla korunması amaçlanan idari yapının muhafaza edilemeyeceğini, bilakis bu yapının varlığının tehlikeye düşeceğini ifade etmektedir. Bu alandaki çalışmalarıyla bilinen yazar kendi kendini idare etme hakkına yapılan müdahalelerde olduğu gibi, yetki devrini gerektiren işbirliğinin de kanuni bir temele dayanması ve her halükarda kamu yararına hizmet etmesi gerektiği fikrindedir. Yazara göre yetki devri ile sonuçlanan bir işbirliğinin kanuni bir temele dayanmak zorunda olmasının diğer bir sebebini de işbirliği kapsamında kalan hizmetleri yürütecek mahalli idarenin kendi sınırları dışında faaliyette bulunması oluşturmaktadır. Ayrıca yetki devri ile sonuçlansın veya sonuçlanmasın temel hak ve hürriyetleri kısıtlayıcı bir etkiye sahip olan işbirliğinin kanuni bir düzenlemeye dayanması şarttır. Bu durum kendi kendini idare etme hakkının değil, temel hak ve hürriyetlerin ancak kanunla sınırlandırılabilceği yönündeki kuralın bir sonucudur.<sup>36</sup>

Yetki devrini gerektiren konularda kanuni bir düzenlemenin şart olup olmadığıyla ilgili olarak konunun çok da büyük bir önem arz etmediği, zira bu şekildeki kanuni düzenlemelerin zaten mevcut olduğu da ifade edilmektedir. Ayrıca mahalli idareler arasındaki işbirliği geleneğinden hareketle mahalli idarelere işbirliğini yeterli ölçüde etkileme veya işbirliğinden ayrılma imkânının tanındığı hallerde yetki devri ile sonuçlansa bile, mahalli idarelerin başka mahalli idarelerle işbirliği yapmalarının kendi kendini idare etme hakkı kapsamında görülmesi gerektiği savunulmaktadır.<sup>37</sup> Ancak belirtmek gerekir ki, Federal Anayasa ile garanti altına alınan kendi kendini idare etme hakkı mahalli idarelerin varlık sebebi olan ödevlerin, başka bir deyişle mahalli idarelerin varlığı için temel ve belirleyici nitelikte olan yetkilerin işbirliği ile oluşturulan yapılara aktarılmasına engeldir.

<sup>36</sup> *Oebbecke*, *Kommunale*, op.cit., s. 851 vd.

<sup>37</sup> *Lange*, op.cit., s. 1269.

Meclis komisyonlarının seçimi ve bütçenin karara bağlanması bu hallere örnek gösterilebilir.<sup>38</sup> Buna karşın personel işlerine veya malların idaresine ilişkin işlerin muhtemel bir işbirliğinin kapsamı dışında tutulmasının doğru olmayacağı ifade edilmektedir.<sup>39</sup> Kuşkusuz bu konularda bir işbirliğine gidilmesi halinde dahi, en önemli kararları alma yetkisinin ilgili mahalli idarede kalması zorunludur. Bu bağlamda ayrıca tekniğe veya teknolojiye ilişkin süreçlerin makul bir şekilde ve işbirliğine taraf olan mahalli idarelerin kendi kendini idare etme hakkına önemli bir zarar verilmeksizin yürütülmesinin imkân dâhilinde olduğu da dile getirilmektedir.<sup>40</sup>

Konu hakkında Alman Federal İdare Mahkemesinin (*Bundesverwaltungsgericht*) bir kararını da zikretmek faydalı olacaktır. Karara konu olayda bir belediye Noel pazarını (*Weihnachtsmarkt*) özelleştirmiş ve özelleştirmenin hukuka aykırı olduğunun tespit altına alınması talebiyle idari bir dava açılmıştır. Yüksek mahkemeye göre yöre halkının iş ve ihtiyaçlarına yönelik hizmetlerin hakkıyla yürütülebilmesi için, belediyelerin kamu yararına hizmet eden yetkilerinden vazgeçmemesi gerekir. Aksi halde kendi kendini idare etme hakkına bizzat belediyeler tarafından zarar verilebilecektir. Bazı hizmetlerin başka bir kişiye devredilmek istenmesi durumunda da hizmetin yürütülmesi bağlamında belirleyici ve yönlendirici nitelikteki yetkilerin kural olarak ilgili belediyede saklı tutulması şarttır. Bu bağlamda belediyelerin bir kamu hizmetini kendilerince kurulan bir özel hukuk tüzel kişisine devretmeleri veya belediyelerce yürütülen bir hizmetin özel hukuk tüzel kişilerinden faydalanılarak yürütülmesi mümkündür.<sup>41</sup> Ancak geleneksel, kültürel ve sosyal öneme sahip Noel pazarları gibi yöre halkının ihtiyaçlarına hitap eden hizmetlerin tümüyle özel kişilere devredilmesi, belediyelere Federal Anayasa ile tanınan kendi kendini idare etme hakkının bizzat belediyelerce ve hukuka aykırı bir şekilde sınırlandırılması anlamına gelir. Dolayısıyla Federal Anayasa'nın 28. maddesinin 2. fıkrası aynı zamanda belediyelere yöre halkının ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik konularda kendi görev alanını koruma ve garanti altına alma yükümlülüğü de yüklemektedir.<sup>42</sup>

<sup>38</sup> Janbernd Oebbecke, *Gemeindeverbandsrecht Nordrhein-Westfalen*, Köln, Deutscher Gemeindeverlag ve Verlag W. Kohlhammer, 1984, Rn. 374; Janbernd Oebbecke, "Die Aufgaben des Zweckverbandes", *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2010, s. 665-669 (667).

<sup>39</sup> Lange, op.cit., s. 1270.

<sup>40</sup> Lange, op.cit., s. 1269.

<sup>41</sup> Bkz. Hartmut Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München, 18. Auflage, Verlag C. H. Beck, 2011, s. 51 vd. Ayrıca bkz. aşağıda 75. dipnotun bulunduğu yer.

<sup>42</sup> BVerwG, Urteil vom 27.05.2009 – 8 C 10.08 –, Deutsches Verwaltungsblatt, 2009, s. 1382 vd. Karar hakkındaki eleştiriler için bkz. Dirk Ehlers, "Anmerkung zum BVerwG, Urteil

Federal Anayasa'nın 28. maddesinin ilk maddesi uyarınca mahalli idareler açısından da geçerli olan demokrasi ilkesinin de mahalli idareler arasındaki işbirliğine birtakım sınırlamalar getirdiği savunulmaktadır. *Lange*'ye göre mahalli idarelere ait görevlerin işbirliği ile oluşturulmuş bir kuruma devredilmesi halinde, demokratik bir şekilde işbaşına gelen belediye meclisinin ve ayrıca gerek bu meclisçe gerekse halk tarafından doğrudan doğruya seçilen idari organın belediye hizmetlerinin yerine getirilmesi sürecine müdahalede bulunma veya bu süreci etkileme imkânlarında azalma olacaktır. Ayrıca işbirliği yoluyla yürütülen bir hizmet yalnızca bir belediyeye değil, işbirliğine taraf olan tüm mahalli idarelere yönelik olarak yürütülecektir. Bu durum ise halkın hizmetlerin yürütülmesi sürecine olan ilgi ve katılımını zayıflatacaktır. Bu nedenle işbirliğinin belli bazı konularla sınırlı olması şarttır ve mahalli idarelere ait hizmetlerin önemli bir kısmının veya çoğunun işbirliği yoluyla devredilmesi demokrasi ilkesi ile örtüşmez.<sup>43</sup>

Yetki veya hizmetin başka bir kurum veya kuruluşa devri söz konusu olmadığı müddetçe mahalli idareler arasında yapılacak bir işbirliği buraya kadar sayılan sınırlamalara tabi değildir. Bu tür hallerde belediyelerin sahip olduğu kamusal yetkilerden olan belediye hizmetlerinin ne şekilde yürütüleceğini belirleme yetkisi mahalli idarelerin kendi aralarında veya başka kişilerle işbirliğine gitmelerinin temel dayanağını oluşturacaktır. Belediyeler gerek kendi aralarında gerekse diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ve hatta özel kuruluşlarla işbirliği geliştirebilir, ayrıca işbirliğinden uzak da durabilirler. Belediyelerin sahip olduğu bu kamusal yetki "işbirliği yetkisi" (*Kooperationshoheit*) olarak da adlandırılmakta ve bu yetkinin hem işbirliği yapma hem de işbirliği yapmama hürriyetini kapsadığı kabul edilmektedir. Bu bağlamda devletin belediyeleri işbirliğine zorlaması veya onların işbirliği yapmalarına engel olması kendi kendini idare etme hakkına bir müdahale olup, böyle bir müdahale Federal Anayasa'nın 28. maddesinin 2. fıkrasında da belirtildiği üzere, ancak kanuni bir temele istinaden mümkün olabilir.<sup>44</sup>

### **İşbirliğinin Kapsam ve Konusu**

Yukarıda zikredilen sınırlar dâhilinde kalmak koşuluyla, mahalli idareler kural olarak görev ve yetki alanlarında kalan tüm konularda diğer mahalli idarelerle işbirliği yapabilirler. Yani mahalli idarelerin görev

---

vom 27.5.2009 – 8 C 10.08 –", *Deutsches Verwaltungsblatt*, 2009, s. 1456-1457; Henneke, op.cit., Art. 28, Rn. 63.

<sup>43</sup> *Lange*, op.cit., s. 1270 vd. Ayrıca bkz. Schmidt, *Kommunale Kooperation*, op.cit., s. 11 vd.

<sup>44</sup> *Oebbecke*, *Kommunale*, op.cit., s. 850.

alanında kalan, gerek mahalli idarelerin yapmak zorunda oldukları (*pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben*) gerekse yapıp yapmama konusunda takdir yetkisine sahip oldukları (*freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben*) hizmetler işbirliğinin konusunu oluşturur. Ayrıca mahalli idarelere ait olup ilgili federe devletin emir ve talimatları doğrultusunda yürütülen hizmetler (*Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung*) ile devlete ait olmakla birlikte mahalli idarelerin yürütmekle görevlendirildiği hizmetler (*Auftragsangelegenheiten*) de işbirliği yoluyla yürütülebilir. Bu son halde hizmeti yürütmekle asıl görevli olan devletin federal veya federe devlet olması arasında herhangi bir fark bulunmamaktadır.<sup>45</sup>

Mahalli idarelerin yetkili olmadıkları konularda işbirliği yapmaları mümkün değildir. Zira işbirliği mahalli idarelerin yeni yetkilerle donatılması sonucunu doğurmaz, yalnızca sahip olunan yetkilerin ne şekilde kullanılacağını belirler.<sup>46</sup> Bu nedenle başka bir makam veya merciin görevli olduğu ve mahalli idareler aracılığıyla yürütülmeyen hizmetler ile ilgili olarak işbirliği yapılamaz. Ayrıca bir mahalli idarenin değil de, bu mahalli idarenin bir organının devlet adına yürütmek zorunda olduğu görevler de işbirliğine konu teşkil etmez. Sözelimi Alman hukukunda bölge belediyelerinin (*Kreis / Landkreis*) başkanlarına (*Landrat*) devletin en alt derece idari makamu (*untere staatliche Verwaltungsbehörde*) sıfatıyla bazı görevler yüklenmektedir (*Organleihe*).<sup>47</sup> Bu görevleri yürütme yetki ve görevi ilgili bölge belediyesine değil de, belediyenin yürütme organının başı konumundaki makama ait olduğundan, bu tür görevler de işbirliği yoluyla yürütülemez.<sup>48</sup>

Mahalli idarelerin bir konuda işbirliği yapabilmeleri için buraya kadar sayılan genel hususların dışında ayrıca kanuni düzenlemeler de belirleyici olabilmektedir. Sözelimi bir konunun yalnızca ilgili mahalli idare tarafından yürütüleceği veya bir konuda işbirliği yapılamayacağı kanuni bir düzenleme ile hüküm altına alınmış ise, doğal olarak kanuna uygun olarak hareket edilecek ve ilgili konularda işbirliği yapılamayacaktır. Belli bir konuda yalnızca belli bir işbirliği yolunun tercih edilebileceğinin hüküm altına alındığı hallerde de ilgili hizmetin kanunla belirlenenin dışındaki işbirliği yol ve yöntemleri kullanılarak yürütülmesi mümkün olmayacaktır.

<sup>45</sup> Alexander Schink, "Formen und Grenzen interkommunaler Zusammenarbeit durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen", *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1982, s. 769-777 (773); Oebbecke, *Gemeindeverbandsrecht*, op.cit., Rn. 368.

<sup>46</sup> Oebbecke, *Kommunale*, op.cit., s. 852.

<sup>47</sup> Bkz. Tahir Muratoğlu, *Entwicklungen in der Kommunalaufsicht*, Aachen, Shaker Verlag, 2007, s. 213 vd.

<sup>48</sup> Schink, op.cit., s. 773; Oebbecke, *Gemeindeverbandsrecht*, op.cit., Rn. 368.

Yine bazı yetki ve görevlerin işbirliği yoluyla yürütülmesi için doğası gereği mümkün olmayabilir. Yukarıda mahalli idarelerin varlık sebebini teşkil eden konulara verilen örnekler<sup>49</sup> aksine kanuni bir düzenleme olmasa bile işbirliği yoluyla yürütülemez.<sup>50</sup>

### İşbirliğinin Mekânsal Boyutları

Mahalli idareler arasındaki işbirliği farklı mekânsal boyutlarda yapılabilir. Bazı işbirliği türleri yalnızca belli sınırlar içinde yer alan mahalli idarelere açık olabilir. Bu tür işbirliği modeline belediye birlikleri (*Gesamtgemeinden*) örnek gösterilebilir. Sözgelimi Niedersachsen Federe Devleti Belediye Kanunu'nun (*Niedersächsische Gemeindeordnung*) 71. maddesinin ilk fıkrasına göre, bir bölge belediyesine bağlı olup da nüfusu 400'ün üzerinde olan belediyeler idari yapıyı güçlendirmek amacıyla belediye birliği kurabilirler.<sup>51</sup> Örnekten de anlaşılacağı gibi, birliğe ancak aynı bölge sınırları içinde yer alan belediyeler katılabilir. Bu tür bir işbirliği aynı federe devlet sınırları içinde kalacağı için, işbirliğine taraf olan belediyelerin tabi olduğu hukuk da aynı olacak, dolayısıyla hukuki anlamda herhangi bir problemle karşılaşılmayacaktır.

Kanunlardan kaynaklanan bir sınırlamanın mevcut olmadığı hallerde mahalli idareler aynı federe devlet sınırları içindeki mahalli idarelerle işbirliği yapabilecekleri gibi, farklı bir federe devletteki idarelerle de işbirliği yapabilirler. Almanya Federal Cumhuriyeti sınırları içinde kalan ancak farklı federe devletlere bağlı mahalli idareler arasındaki işbirliğinin özel hukuk esaslarına göre yapılması durumunda, işbirliği konusunda herhangi bir problem yaşanmaz. Zira Federal Anayasa'nın 74. maddesi federal devleti medeni hukuk, dernekler hukuku, iş hukuku, sosyal güvenlik hukuku, ekonomi ve ticaret hukuku gibi özel hukuka ilişkin önemli konularda yasal düzenleme yapma yetkisiyle donatmıştır.<sup>52</sup> Federal devlet tarafından çıkarılan kanuni düzenlemeler tüm federal sınırlar içinde geçerli olduğundan, bu kanunların uygulama alanı bulduğu konularda işbirliğine taraf olan mahalli idarelerin farklı federe devlet sınırları içinde kalıyor olması hukuki anlamda herhangi bir farklılığa sebebiyet vermeyecektir.

Farklı federe devletlerdeki mahalli idareler arasında kamu hukuku alanında işbirliği yapılması ve işbirliği kapsamında yetki devrinin söz konusu olması durumunda, özel hukuk alanından farklı olarak bazı hukuki

<sup>49</sup> Bkz. yukarıda 38. dipnotun bulunduğu yer.

<sup>50</sup> Schink, op.cit., s. 773; Oebbecke, Kommunale, op.cit., s. 852.

<sup>51</sup> § 71 Abs. 1 Niedersächsische Gemeindeordnung: „Gemeinden eines Landkreises, die mindestens 400 Einwohnerinnen oder Einwohner haben, können zur Stärkung der Verwaltungskraft Samtgemeinden bilden.“

<sup>52</sup> Bkz. Muratoğlu, Almanya, op.cit., s. 310.



sorunlarla karşılaşılabilir. Zira daha önce de ifade edildiği gibi, mahalli idareler hukuku alanında düzenleme yapma yetkisi federal devlete değil, federe devletlere aittir ve her federe devlet Federal Anayasa'nın 28. maddesinin çizdiği sınırlar içinde kalmak kaydıyla kendine özgü düzenlemeler yapma yetkisine sahiptir. Federe düzenlemeler yalnızca federe sınırlar içinde geçerli olduğundan, bir federe devletin mahalli idareler arasındaki işbirliğine ilişkin düzenlemeleri başka federe devletlerde herhangi bir hüküm ve sonuç doğurmaz. Bu nedenle federe devlet sınırlarını aşan işbirliklerinde işbirliğine taraf olan mahalli idarelerin bağlı oldukları federe devletlerin onayının alınması zorunludur. Onay işlemi federe devletler arasında imzalanan ve federe devlet parlamentolarının onayına tabi olan devlet sözleşmeleri (*Staatsverträge*)<sup>53</sup> yoluyla gerçekleştirilebileceği gibi, federe hükümet, bakanlıklar veya idari mercileri tarafından yapılan ve federe parlamentoların onayını gerektirmeyen sözleşmeler (*Verwaltungsabkommen*)<sup>54</sup> yoluyla da gerçekleştirilebilir. Ayrıca bir federe devletin federe devlet sınırlarını aşan bir işbirliğine izin vermesi bu devlete bağlı mahalli idarelerin diğer federe devletlerdeki mahalli idarelerle işbirliğine gidebilmesi için yeterli kabul edilmektedir.<sup>55</sup>

Federe devlet anayasaları incelendiğinde kimi federe devletlerin federe sınırları aşan işbirliğine ilişkin düzenlemelere yer verdikleri görülmektedir. Sözgelimi Mecklenburg-Vorpommern Anayasası'nın (*Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern*) 11. maddesi uyarınca devlet, yetkileri çerçevesinde Avrupa çapındaki entegrasyonu gerçekleştirmek ve özellikle Baltık Denizi bölgesinde sınır ötesi işbirliğini desteklemek amacıyla faaliyetlerde bulunur.<sup>56</sup> Sachsen Anayasası'nın (*Sächsische Verfassung*) 12. maddesine göre, devlet komşuluk ilişkilerini güçlendirmeye, Avrupa'nın bütünlüğünü sağlamaya ve dünyada barışçıl bir gelişimi desteklemeye yönelik sınır ötesi bölgesel işbirliğini destekler.<sup>57</sup> Saarland Anayasası'nın (*Verfassung des Saarlandes*) 60. maddesinin 2. fıkrasının 2. cümlesi de

<sup>53</sup> Konu hakkında bkz. Muratoğlu, Almanya, op.cit., s. 359 vd.

<sup>54</sup> Bkz. Hartmut Maurer, *Staatsrecht I*, München, 6. Auflage, Verlag C. H. Beck, 2010, s. 310 vd.

<sup>55</sup> Lange, op.cit., s. 1275; Armin Dittmann, "Kommunalverbandsrecht", Norbert Achterberg et al. (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Band II, Heidelberg, 2. Auflage, C. F. Müller Verlag, 2000, s. 105-152 (136); Oebbecke, Kommunale, op.cit., s. 853 vd.

<sup>56</sup> Madde metni şu şekildedir: „Das Land Mecklenburg-Vorpommern wirkt im Rahmen seiner Zuständigkeiten an dem Ziel mit, die europäische Integration zu verwirklichen und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, insbesondere im Ostseeraum, zu fördern.“

<sup>57</sup> Madde metni şu şekildedir: „Das Land strebt grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit an, die auf den Ausbau nachbarschaftlicher Beziehungen, auf das Zusammenwachsen Europas und auf eine friedliche Entwicklung in der Welt gerichtet ist.“

Saarland'ın diğer Avrupa bölgeleri ile birlikte çalışacağını ve komşu bölge kurum ve kuruluşları arasındaki sınır ötesi ilişkileri destekleyeceğini hüküm altına almaktadır.<sup>58</sup> Bu tür düzenlemeler federe devletlerin federe sınırları aşan işbirliği konusunda mahalli idarelere sunduğu desteği göstermektedir.

Mahalli idareler arasındaki işbirliği federe devlet sınırlarını aşmakla kalmayabilir, federal sınırların ötesine de geçebilir. Esasen demin işaret edilen hukuki düzenlemeler de yalnızca federal sınırlar dâhilindeki sınır ötesi işbirliği konusunda değil, federal sınırların aşılması suretiyle yapılan işbirliği konusunda da uygulama alanı bulmaktadır. Federal sınırları aşan işbirliği kural olarak milletlerarası bir sözleşmenin varlığına bağlıdır.<sup>59</sup> Federal sınırları aşan işbirliği bağlamında önemli bir düzenleme Federal Anayasa'nın 24. maddesinin (1/a) fıkrasında yer alan şu hükümdür: "*Federe devletler devlete ait yetkilerin kullanılması ve devlete ait ödevlerin yürütülmesi yetkisine sahip oldukları takdirde, federal hükümetin de onayıyla egemenlik haklarını sınır bölgelerindeki komşu kuruluşlara devredebilirler.*"<sup>60</sup> Bu hükme istinaden Alman mahalli idarelerinin başka ülkelerdeki mahalli idarelerle birlikte yeni bir kamu tüzel kişisi kurmaları ve bu tüzel kişiye birtakım kamusal yetkiler devretmeleri mümkündür. Dolayısıyla farklı ülkelerin mahalli idareleri ile işbirliğinin temelleri doğrudan doğruya Federal Anayasa'ya dayanmaktadır.<sup>61</sup>

Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın (*European Charter of Local Self-Government*) "*Mahalli İdarelerin Birlik Hakkı*" başlıklı 10. maddesi de mahalli idarelerin hem ulusal hem de uluslararası alanda işbirliği yapabilmelerine imkân tanımaktadır. Bu madde şu şekildedir: "*(1) Mahalli idareler yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla başka mahalli idarelerle işbirliği yapabilir ve kanunlar çerçevesinde birlikler kurabilirler. (2) Her devlet mahalli idarelerin ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi amacıyla bunların birliklere ve uluslararası mahalli idare birliklerine üye olma hakkını tanır. (3) Mahalli idareler kanunla öngörülen şartlar dâhilinde başka devletlerin mahalli idareleri ile işbirliği yapabilirler.*"<sup>62</sup> Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan

<sup>58</sup> Madde metni şu şekildedir: „*Es arbeitet mit anderen europäischen Regionen zusammen und unterstützt grenzüberschreitende Beziehungen zwischen benachbarten Gebietskörperschaften und Einrichtungen.*“

<sup>59</sup> Lange, op.cit., s. 1275; Oebbecke, Kommunale, op.cit., s. 854.

<sup>60</sup> Art. 24 Abs. 1/a GG: „*Soweit die Länder für die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben zuständig sind, können sie mit Zustimmung der Bundesregierung Hoheitsrechte auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen übertragen.*“

<sup>61</sup> Dittmann, op.cit., s. 136 vd.; Oebbecke, Kommunale, op.cit., s. 854.

<sup>62</sup> Türkiye Özerklik Şartının burada zikredilen 10. maddesinin 2. ve 3. fıkralarına çekince koymuştur. Bkz. 08.05.1991 tarih ve 3723 sayılı Kanun, m. 1: 21.05.1991 tarih ve 20877

21 Mayıs 1980 tarihli Avrupa Yerel Topluluklar Veya Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi (*European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities*) de Sözleşmeye taraf devletlere yerel topluluk veya yönetimler, bu arada mahalli idareler<sup>63</sup> arasındaki sınır ötesi işbirliğini kolaylaştırma ve destekleme yükümlülüğü getirmektedir.<sup>64</sup> Almanya Federal Cumhuriyeti her iki sözleşmeye de taraftır.<sup>65</sup>

Almanya Federal Cumhuriyeti'nin farklı federe devletlerine bağlı mahalli idareler arasında işbirliği yapılması durumunda birtakım hukuki sorunlarla karşılaşılacağı ifade edildi. İşbirliğinin federal sınırları aşması durumunda karşı karşıya kalınabilecek sorunlar ise çok daha fazla olacaktır. Zira Alman federe devletleri arasında dile<sup>66</sup> ve idari kültüre ilişkin bazı farklılıkların aşılması zor olmasa da, federal sınırları aşan işbirliklerinde bu tür sıkıntıların aşılması her zaman kolay olmayabilir. Milletlerarası alanda yapılacak işbirliklerinde özel hukuk usullerinin tercih edilmesi halinde, kamu hukuku usullerine göre daha az problemle karşılaşılacaktır. Gerçi Alman hukuku ile diğer ülkelerdeki özel hukuk da birbirinden farklıdır. Ancak hem kamu gücü kullanımının söz konusu olmaması hem de uluslararası uyumsuzlukların milletlerarası özel hukuk hükümlerine göre çözümlenebilmesi nedeniyle özel hukuk alanındaki işbirliği daha az hukuki

---

sayılı RG. Konu hakkında ayrıca bkz. 03.10.1992 tarih ve 21364 sayılı RG; Muratoğlu, Avrupa, op.cit., s. 740, 769 vd.

<sup>63</sup> Sözleşmenin başlığında yer alan “*Territorial Communities or Authorities*” ifadesi aynı Sözleşmenin 2. maddesinin 2. fıkrasında yerel veya bölgesel hizmetler yürüten ve her devletin kendi iç hukukunda bu şekilde kabul edilen topluluk, makam veya kuruluş şeklinde tarif edilmiştir. Bundan da anlaşılacağı üzere, bu tanım mahalli idareleri kapsamakla birlikte, mahalli idarelerle sınırlı bir anlam ifade etmemektedir.

<sup>64</sup> Bkz. <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/106> (23 Şubat 2016). Sözleşme 01.02.2000 tarih ve 4517 sayılı Kanunla “*İşbu Sözleşme, Türkiye'nin diplomatik ilişkisi bulunan ülkelerin yerel yönetimleri ile kurulacak işbirliği bakımından ve sadece Türkiye'deki özel idareler, belediyeler, köyler ve bu amaçla kurulmuş mahalli idare birliklerinde geçerli olmak kaydıyla hüküm ifade edecektir.*” şeklinde bir bildirimde bulunulmak suretiyle kabul edilmiştir. Bkz. 06.02.2000 tarih ve 23956 sayılı RG, s. 4; 10.05.2000 tarih ve 24045 sayılı Mükerrer RG, s. 554 vd. Konu hakkında bkz. Yavuz Selim Köşger ve M. İlker Haktankaçmaz, “Avrupa Konseyi Tarafından Yerel Yönetimler Alanında Hazırlanan Anlaşmalar”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, Temmuz-Ağustos 2011, Sayı: 146, s. 50-53 (51 vd.). Sözleşmeye daha sonra eklenen Ek Protokol ile 2 ve 3 no'lu protokoller Türkiye tarafından henüz imzalanmamıştır. Bkz. <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list> (23 Şubat 2016).

<sup>65</sup> Bkz. <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list> (23 Şubat 2016).

<sup>66</sup> Burada “dil farklılığı” ile kastedilen şey, federe devletlerin yetki alanına giren konularda her bir federe devletin diğerlerinden farklı düzenlemeler yapılabilmesinden ve aynı veya benzer konularda farklı bir hukuki terminoloji kullanabilmesinden kaynaklanan farklılıktır.

sorun anlamına gelmekte ve bu nedenle daha yaygın olarak göze çarpmaktadır.<sup>67</sup>

Federal sınırların aşılması suretiyle yapılan işbirliğinin kamu hukuku esaslarına göre yapılması ve işbirliği kapsamında yetki devrinin söz konusu olması durumunda karşılaşılabilecek sorunlardan en önemlisi, işbirliği konusunda hangi hukuk düzeninin belirleyici olacağıdır. Böyle bir işbirliği için kural olarak milletlerarası bir sözleşmenin varlığının şart olduğu az önce ifade edildi. Sözleşmede bir konuda hüküm bulunması durumunda bu hükümlere göre hareket edilecektir. Muhtemel bir çözüm olarak sözleşmeye işbirliği yoluyla kurulan yapı veya kuruluşun merkezinin bulunduğu ya da bu kuruluşun hizmet yürüttüğü yerdeki hukuk kurallarının uygulama alanı bulacağı yönünde hüküm konulabilir. Milletlerarası alanda yapılacak işbirliklerinde önemli bir konu da hem işbirliğine taraf mahalli idarelerin hem de işbirliği kapsamında yürütülen hizmetlere muhatap olan kişilerin işbirliği yoluyla kurulan yapıya karşı hukuki koruma taleplerine ilişkindir. Bu tür konular da işbirliğinin temel dayanağı olan milletlerarası sözleşmeler ile açıklığa kavuşturulabilir. Ancak unutmamak gerekir ki, bir mahalli idarenin işbirliği yoluyla bazı yetkilerini yabancı bazı kuruluşlara devretmesi, haliyle ilgili mahalli idarenin sorumluluktan kurtulması anlamına gelmeyecektir.<sup>68</sup>

Uygulamaya bakıldığında Almanya'da federal devlet ile federe devletlerin ve Almanya'ya komşu ülkelerin katılımı ile sınır ötesi işbirliği konusunda birtakım milletlerarası sözleşmelerin imzalandığı görülecektir. Bu sözleşmelere şu örnekler gösterilebilir: Hollanda ve Almanya ile Almanya'nın Niedersachsen (*Aşağı Saksonya*) ve Nordrhein-Westfalen (*Kuzey Ren-Vestfalya*) federe devletleri arasında imzalanan Isselburg Sözleşmesi (*Isselburger Abkommen*); Almanya, Fransa, Lüksemburg ve İsviçre ile Almanya'nın Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz ve Saarland federe devletleri arasında imzalanan Karlsruhe Sözleşmesi (*Karlsruher Abkommen*);<sup>69</sup> Almanya'nın Nordrhein-Westfalen ve Rheinland-Pfalz federe devletleri ile Belçika'nın Valon Bölgesi (*Région wallonne / Wallonische Region*) ve Belçika Alman Topluluğu arasında imzalanan Mainz Sözleşmesi (*Mainzer Abkommen*).<sup>70</sup> Son olarak düşük yoğunlukta olsa da kardeş şehir (*Städtepartnerschaften*) uygulaması yoluyla da mahalli idarelerin

<sup>67</sup> Oebbecke, Kommunale, op.cit., s. 853.

<sup>68</sup> Dittmann, op.cit., s. 137.

<sup>69</sup> Sözleşme hakkında ayrıntılı bir çalışma için bkz. Gabriela Gutt, **Grenzüberschreitende kommunale Zusammenarbeit nach dem Karlsruher Übereinkommen**, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1999.

<sup>70</sup> Bkz. Oebbecke, Kommunale, op.cit., s. 854 vd.; Lange, op.cit., s. 1276.

milletlerarası alanda işbirliğine gitmeleri mümkündür. Alman hukukunda belediyelerin kendi kendini idare etme hakkı kapsamında bu yetkiye sahip oldukları kabul edilmektedir.<sup>71</sup>

### İşbirliği Yöntemleri

Mahalli idareler arasındaki işbirliği özel hukuk hükümlerine göre gerçekleştirilebileceği gibi, kamu hukuku hükümlerine göre de gerçekleştirilebilir. İşbirliği yapılırken kural olarak özel hukukun tüm imkânlarından faydalanılabilir. Ancak mahalli idarelerin sorumluluğun belli bir miktar ile sınırlı olduğu teşebbüs veya ortaklıklara, sözgelimi anonim veya limited şirketlere katılımının izne bağlanabileceğine ilişkin kanuni düzenlemelere rastlamak mümkündür.<sup>72</sup> Özel hukuk gerçek veya tüzel kişilerinin kamu gücü kullanılmasını gerektiren bir kamu hizmetini yürütmekle görevlendirildiği (*Beleihung*) haller<sup>73</sup> dışında, kamu gücünün ya da düzenleyici veya bireysel idari işlem gibi kamu hukukuna özgü bazı araçların kullanılmasını gerektiren hallerde, özel hukukun sunduğu imkânların kullanılması mümkün değildir.<sup>74</sup> Ancak bunların dışında kalan hallerde özel hukuk usullerine göre de işbirliği yapılabilir. Zira Alman hukukunda kamu gücü kullanılmasını gerektirmeyen konularda (*Leistungsverwaltung*) aksine özel bir düzenleme bulunmadığı müddetçe idarenin özel hukuk hükümlerine göre de hareket edebileceği kabul edilmektedir. İdare bir özel hukuk tüzel kişisi kurup, bazı kamu hizmetlerini bu kişiye devredebilir.<sup>75</sup> İşbirliği için özel hukuk yöntemlerinin seçilmesinin bazı avantajları da vardır. Özellikle iktisadi konularda özel hukuk tüzel kişileri daha hızlı hareket edebilmekte ve değişen koşullara daha kolay ayak uydurabilmektedir. Ayrıca özel hukuk tüzel kişilerinin doğrudan doğruya vesayet denetimine tabi tutulamaması da işbirliği yapılırken özel hukuk hükümlerinin kullanılmasını daha cazip hale getirmektedir.<sup>76</sup>

Kamu hukuku usullerine göre işbirliği yapılması halinde, bu konudaki kanuni düzenlemelere göre hareket edilmesi gerekir. Kamu tüzel kişileri ancak kanunla veya kanuni bir düzenlemeye istinaden kurulabileceği için, işbirliği yoluyla yeni bir kamu tüzel kişisinin kurulacağı hallerde, konu

<sup>71</sup> Lange, op.cit., s. 1276 vd.

<sup>72</sup> Bkz. Art. 92 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern; Seewald, op.cit., s. 162 vd.

<sup>73</sup> Bu yönteme başvurulabilmesi için bu konuda açık bir kanuni düzenlemenin mevcut olması şarttır. Bkz. Maurer, Allgemeines, op.cit., s. 555, 624.

<sup>74</sup> Oebbecke, Kommunale, op.cit., s. 847.

<sup>75</sup> Maurer, Allgemeines, op.cit., s. 51 vd.

<sup>76</sup> Seewald, op.cit., s. 163; Lange, op.cit., s. 1273 vd.

hakkındaki kanuni düzenlemelerin dışına çıkılamayacağı açıktır. Ancak yeni bir kamu tüzel kişisi kurulmasını gerektirmeyen hallerde, yalnızca kanunda öngörülen işbirliği türlerinin mümkün olduğu ve kanunlarla düzenlenmeyen şekillerde işbirliği yapılamayacağı söylenemez. Bu nedenle mahalli idareler arasında işbirliğine ilişkin herhangi bir kanuni düzenlemeye yer vermeyen federe devletlerde işbirliğinin mümkün olmadığını kabul etmek için makul bir sebep yoktur. Bununla birlikte şunu da belirtmek gerekir ki, federe devletlerin işbirliği konusundaki kanuni düzenlemeleri işbirliği şekillerini tahdidi bir şekilde belirtmiş ise, bu durumda kanunlarla öngörülmemiş bir işbirliği yönteminin tercih edilemeyeceği de açıktır.<sup>77</sup> İşbirliği yapılırken özel hukukun sunduğu imkânların kamu hukuku imkânları ile birleştirilmesi de mümkündür. Sözgelimi mahalli idarelerce kurulan bir kamu tüzel kişisi bir özel hukuk tüzel kişisi kurarak bazı kamu hizmetlerini bu kişi yoluyla yürütebilir.<sup>78</sup>

Kamu hukuku alanındaki işbirliğinin hangi şekillerde ortaya çıkabileceğine aşağıda değinilecektir. Ancak bundan önce mahalli idarelerin somut bir konu hakkında işbirliği yaparken hangi işbirliği yöntemini seçmeleri gerektiğine kısaca değinmekte fayda vardır. *Oebbecke*'nin yaptığı tespit bağlamında bu konuda dikkate alınması gereken kriterler şunlardır: Kamu hukuku yetkilerinin kullanılıp kullanılmayacağı, işbirliği yoluyla kurulacak örgütlenmenin tüzel kişiliğe sahip olmasının gerekli olup olmadığı, örgütlenmenin giderleri, işbirliğine taraf olan mahalli idarelerin kurulacak örgütlenme üzerindeki etkisi, vergi hukuku, vesayet denetimi, kurulacak örgütlenmenin insan kaynakları, çalışanların örgütlenmenin işleyişine katılımı, bir konuda ortak bir irade belirlenmesinin yöntem ve sınırları, örgütlenmenin sorumluluğunun kapsamı ve işbirliği yoluyla yürütülecek hizmetlere özel kişilerin katılımı.<sup>79</sup>

### **Kamu Hukuku Alanındaki İşbirliği Şekilleri**

Mahalli idareler arasında kamu hukuku usulleri kullanılmak suretiyle yapılabilecek işbirliğinin farklı şekillerde ortaya çıkması mümkündür. Almanya Federal Cumhuriyeti'nin farklı federe devletlerinde yer alan farklı düzenlemeler nedeniyle federal ülke çapında işbirliğinin ortaya çıkış şekilleri ile işbirliğine ilişkin kurallar arasında her yönüyle tam bir mutabakat yoktur. Bu durum dikkate alınarak burada yalnızca en yaygın olarak karşılaşılan işbirliği türlerine kısaca değinilecektir.

<sup>77</sup> Lange, op.cit., s. 1274.

<sup>78</sup> Lange, op.cit., s. 1274; Seewald, op.cit., s. 163.

<sup>79</sup> Oebbecke, Kommunale, op.cit., s. 847 vd.

### *Amaçsal Birlikler*

Mahalli idareler arasındaki işbirliğinin en yaygın türü olan amaçsal birlikler (*Zweckverband*) önceden belirlenen bir veya birden çok hizmetin yürütülmesi amacıyla kurulan ve kamu tüzel kişiliğine sahip olan kuruluşlardır.<sup>80</sup> Amaçsal birliklerden söz edilebilmesi için, birliğin en az bir üyesinin bir mahalli idare olması şarttır. Zira amaçsal birliklerin faaliyet alanını mahalli idareler tarafından birliğe devredilen yetki ve hizmetler oluşturmaktadır ve birliğin varlığı bu tür bir yetki devrine bağlıdır. Amaçsal birliklere yalnızca belediyeler değil, yine birer mahalli idare olan bölge belediyeleri de üye olabilir. Aksi yönde özel bir kanuni düzenleme bulunmadığı müddetçe, diğer tüm kamu tüzel kişilerinin de amaçsal birliklere üye olmaları mümkündür. Ayrıca özel hukuk gerçek ve tüzel kişileri de amaçsal birliklere üye olabilirler. Amaçsal birlikler doğrudan doğruya kanunla kurulabileceği gibi, kanunun bu konuda yetkilendirdiği idari merci tarafından da kurulabilir. İdare tarafından kurulabilecek amaçsal birlikler kendi aralarında isteğe bağlı (*Freiverband*) ve zorunlu amaçsal birlikler (*Pflichtverband*) olmak üzere ikiye ayrılır.<sup>81</sup>

Amaçsal birlikler de diğer tüzel kişiler gibi kendi organları aracılığı ile hareket ederler. Birliğin organları birlik kurulu (*Verbandsversammlung*) ile birlik başkanıdır (*Verbandsvorsteher*). Birlik kurulu birliğin en önemli organıdır. Tüm birlik üyelerinin kurulda temsil edilmesi zorunludur. Amaçsal birlikler yalnız bir konuda faaliyette bulunabilecekleri gibi, belirlilik koşulunun sağlanması şartıyla birden çok konuda da faaliyetlerde bulunabilirler.<sup>82</sup> Amaçsal birliklerin muhtelif gelir kaynakları mevcuttur. Bu kaynaklara özel hukuk alanındaki faaliyetlerden elde edilen ücretler ile kamu hukuku alanındaki faaliyetlerden elde edilen harç (*Gebühr*) ve aidatlar (*Beitrag*) örnek gösterilebilir.<sup>83</sup> Ayrıca birlik gelirlerinin giderleri karşılama durumu, birlik üyelerinden birlik giderlerine katılma payı (*Verbandsumlage*) alınabilir.<sup>84</sup> Birlikler mahalli idarelerin denetimi (*Kommunalaufsicht*) kapsamında federe devletler tarafından denetime tabi tutulmaktadır. Mahalli idarelerin değişen şartları dikkate almak suretiyle daha önce üye oldukları bir birlikten ayrılmaları mümkün olduğu gibi, amaçsal birliğin feshedilmesi de mümkündür.

<sup>80</sup> Tanım için bkz. Oebbecke, *Kommunale*, op.cit., s. 855; Lange, op.cit., s. 1279.

<sup>81</sup> Oebbecke, *Kommunale*, op.cit., s. 855 vd.

<sup>82</sup> Oebbecke, *Die Aufgaben*, op.cit., s. 666.

<sup>83</sup> Thorsten Ingo Schmidt, "Kommunale Zusammenarbeit", Dirk Ehlers et la. (Hrsg.), **Besonderes Verwaltungsrecht**, Band 3, Heidelberg, 3. Auflage, C. F. Müller, 2013, s. 76-109 (100). Ayrıca bkz. Dittmann, op.cit., s. 125 vd.

<sup>84</sup> Schmidt, *Kommunale Zusammenarbeit*, op.cit., s. 100.

### ***Kamu Hukuku Sözleşmeleri***

Kamu hukuku sözleşmeleri (*öffentlich-rechtliche Vereinbarung*) veya amaçsal sözleşmeler (*Zweckvereinbarung*) ile bir mahalli idarenin idari sözleşme yoluyla bazı görev ve yetkilerini ya da bunların yürütülmesi işini başka bir mahalli idareye devretmesi kastedilmektedir. Amaçsal birliklerden farklı olarak burada mahalli idareler arasındaki işbirliği herhangi bir tüzel kişilik kurulmadan gerçekleştirilmektedir. Tanımdan da anlaşılacağı üzere burada iki tip sözleşmeden bahsedilebilir. Bunlardan ilki yetki devrini öngören sözleşmeler (*delegierende Vereinbarung*), diğeri ise vekâlet ilişkisini doğuran sözleşmelerdir (*mandatierende Vereinbarung*). Yetki devrinde bir konuda faaliyette bulunma yetkisi bir mahalli idareden diğerine geçerken, vekâlet ilişkisini öngören sözleşmelerde yetkinin asıl sahibi olan mahalli idarenin yetkisi son bulmamakta, ancak bu yetki sözleşmenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren yetkinin asıl sahibi olan mahalli idare adına başka bir mahalli idare tarafından kullanılmaktadır.<sup>85</sup>

Kamu hukuku sözleşmelerine her şeyden önce belediye ve bölge belediyeleri taraf olabilir. Kanunlarda bu yönde açık bir hüküm bulunması durumunda, amaçsal birlikler ile mahalli idareler tarafından kurulan diğer birliklerin de bu tür sözleşmelere taraf olmaları mümkündür. Ancak bunun için işbirliğine katılmak isteyen birliklerin sözleşme ile hüküm altına alınan konularda faaliyette bulunma yetkisine sahip olmaları gerekir. Kamu hukuku sözleşmelerinin idari sözleşmelerin özel bir türü olduğu ve bunların Alman İdari Usul Kanunu'nun (*Verwaltungsverfahrensgesetz*) 57. maddesi uyarınca mutlaka yazılı olarak yapılması gerektiği kabul edilmektedir.<sup>86</sup> Sözleşmeler vesayet makamının iznine tabidir.<sup>87</sup>

### ***Çalışma Toplulukları***

Mahalli idareler arasında kamu hukuku usullerine göre yapılabilecek işbirliğinin başka bir türünü de çalışma toplulukları (*Arbeitsgemeinschaft*) oluşturmaktadır. Çalışma toplulukları ile bir idari sözleşme yoluyla kurulan ve tüzel kişiliğe sahip olmayan birliktelikler kastedilmektedir.<sup>88</sup> Bu topluluklara mahalli idarelerin dışında diğer kamu tüzel kişileri, ayrıca özel hukuk tüzel kişileri ile gerçek kişiler de katılabilir.<sup>89</sup> Topluluklar üyelerinin tümünü ilgilendiren konularda görüşmeler yapar, bu konularla ilgili olarak

<sup>85</sup> Oebbecke, Kommunale, op.cit., s. 866 vd.

<sup>86</sup> Oebbecke, Kommunale, op.cit., s. 868; Engels ve Krausnick, op.cit., s. 321 vd.

<sup>87</sup> Bkz. § 24 Abs. 2 Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit Nordrhein-Westfalen (GkG NRW); Dittmann, op.cit., s. 136.

<sup>88</sup> Oebbecke, Kommunale, op.cit., s. 871.

<sup>89</sup> Engels ve Krausnick, op.cit., s. 321; Oebbecke, Kommunale, op.cit., s. 871.



topluluk üyelerince yapılan planlamalar arasında ve ayrıca topluluk üyelerine bağlı kuruluşlarca yürütülen faaliyetler arasında uyum sağlanması amacıyla çalışmalar yürütür. Bunlar ayrıca mahalli idarelerin, görev ve yükümlülüklerini ekonomik ilkelere ve amaca uygun bir şekilde yerine getirebilmeleri amacıyla faaliyetlerde bulunurlar.<sup>90</sup> Çalışma toplulukları kural olarak bağlayıcı nitelikte kararlar alamazlar. Bununla birlikte tüm üyelerin yetkili organlarıncaya onaylanmak şartıyla, bağlayıcı kararlar alma yetkisine sahip çalışma topluluklarının kurulabileceğine ilişkin özel federe düzenlemeler de mevcuttur. Bunların kuruluşu topluluğa üye olan mahalli idarelerin görev ve yetkilerinde herhangi bir değişiklik sonucunu doğurmaz.<sup>91</sup>

### Sonuç

Mahalli idareler arasında işbirliği bu idarelere ait hizmetlerin daha etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesine önemli katkılar sunmaktadır. İşbirliği Alman mahalli idareler hukukunda önemli bir yer işgal etmekte ve yaygın olarak uygulama alanı bulmaktadır. İşbirliğinin önünde Federal Anayasa'dan kaynaklanan bazı sınırlamalar olsa da, böyle bir sınırlamanın mevcut olmadığı hallerde federe devletlerin konu hakkında serbestçe tasarrufta bulunabilecekleri ve işbirliğini şekillendirici yasal düzenlemeler yapabilecekleri kabul edilmektedir. Kanunlarla çizilen çerçevede kalmak koşuluyla hizmetlerin işbirliği yoluyla yürütülmesi Federal Anayasa'nın mahalli idarelere tanıdığı bir hak olarak görülmekte, bu kapsamda gerek özel hukuk gerekse kamu hukuku usulleri kullanılarak aynı veya farklı bir ülkedeki mahalli idarelerle işbirliği yoluna başvurulabilmektedir. Almanya Federal Cumhuriyeti'nde ülkemizdekinden farklı pozitif hukuki düzenlemelerin mevcut olması, özellikle de Almanya'da mevcut olan federal sistem nedeniyle konu hakkındaki düzenleme ve uygulamaların ülkemizdeki durum ile doğrudan bir ilgisi bulunmamaktadır. Ancak mahalli idareler arasındaki işbirliğinin hukuki temelleri, sınırları, kapsamı, boyutu ve ortaya çıkış şekilleri gibi konularda farklı ülkelerdeki hukuki durumun incelenmesi ülkemiz hukukunun gelişmesine de katkı sunabilecektir.

<sup>90</sup> Bkz. § 2 Abs. 2 GkG NRW.

<sup>91</sup> Konu hakkında daha detaylı bilgi için bkz. Engels ve Krausnick, op.cit., s. 321.

**Kaynakça**

- Alpmann-Pieper, Annegerd / Alpmann, Josef A. / Krüger, Rolf / Wüstenbecker, Horst (Hrsg.): Alpmann Brockhaus Studienlexikon Recht, 3. Auflage, Verlag C. H. Beck, München 2010.
- Burgi, Martin: Kommunalrecht, 5. Auflage, C. H. Beck, München 2015.
- Council of Europe: <http://www.coe.int/> (Erişim Tarihi: 23.02.2016).
- Creifelds, Carl (Beg.) / Weber, Klaus (Hrsg.): Creifelds Rechtswörterbuch, 21. Auflage, Verlag C. H. Beck, München 2014.
- Dittmann, Armin: Kommunalverbandsrecht, in: Achterberg, Norbert / Püttner, Günter / Würtenberger, Thomas (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht; Ein Lehr- und Handbuch, 2. Auflage, Band II, C. F. Müller Verlag, Heidelberg 2000, s. 105 - 152.
- Duden: <http://www.duden.de/> (Erişim Tarihi: 19.02.2016).
- Ehlers, Dirk: Anmerkung zum BVerwG, Urteil vom 27.5.2009 – 8 C 10.08 –, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2009, s. 1456 - 1457.
- Engels, Andreas / Krausnick, Daniel: Kommunalrecht, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2015.
- Geis, Max-Emanuel: Kommunalrecht; Ein Studienbuch, 3. Auflage, Verlag C. H. Beck, München 2014.
- Götz, Dieter / Haensch, Günther / Wellmann, Hans (Hrsg.): Langenscheidts Großwörterbuch; Deutsch als Fremdsprache, Das einsprachige Wörterbuch für alle, die Deutsch lernen, 5. Auflage, Langenscheidt, Berlin und Köln 2002.
- Gutt, Gabriela: Grenzüberschreitende kommunale Zusammenarbeit nach dem Karlsruher Übereinkommen; Unter besonderer Berücksichtigung des baden-württembergischen Landesrechts, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1999.
- Henneke, Hans Günter: Kommentierung zu Art. 28 GG, in: Schmidt-Bleibtreu, Bruno / Hofmann, Hans / Henneke, Hans Günter, GG, Kommentar zum Grundgesetz, 13. Auflage, Carl Heymanns Verlag, Köln 2014.
- Hofmann, Harald / Theisen, Rolf-Dieter / Bätge, Frank: Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen; Fachbuch mit Übungsaufgaben und Lösungen, 16. Auflage, Verlag Bernhardt-Witten, Witten 2015.
- Kent, Bülent: Almanya'da Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 8, Yıl: 2006, Sayı: 1, s. 123 - 142.
- Kent, Bülent: Almanya'da Yerel Özerklik, Prof. Dr. Turgut Akıntürk'e Armağan, Beta Basım Yayım Dağıtım A. Ş., İstanbul 2008, s. 419 - 433.

- Köşger, Yavuz Selim / Haktankaçmaz, M. İlker: Avrupa Konseyi Tarafından Yerel Yönetimler Alanında Hazırlanan Anlaşmalar, İdarecinin Sesi Dergisi, Temmuz - Ağustos 2011, Sayı: 146, s. 50 - 53.
- Lange, Klaus: Kommunalrecht, Mohr Siebeck, Tübingen 2013.
- Maurer, Hartmut: Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Auflage, Verlag C. H. Beck, München 2011.
- Maurer, Hartmut: Staatsrecht I; Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen, 6. Auflage, Verlag C. H. Beck, München 2010.
- Muratoğlu, Tahir: Almanya Federal Cumhuriyeti'nde Devlet Yapılanması, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: XVIII, Yıl: 2014, Sayı: 2, s. 291 - 366.
- Muratoğlu, Tahir: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türk Hukuku, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası 2011, Cilt: LXIX, Sayı: 1 - 2, Prof. Dr. İl Han Özay'a Armağan, s. 735 - 773.
- Muratoğlu, Tahir: Entwicklungen in der Kommunalaufsicht; Neue Steuerung und Haftung, Shaker Verlag, Aachen 2007.
- Muratoğlu, Tahir: Mahalli İdareler Mevzuatında 6360 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 20, Sayı: 32, Yıl: 2015, s. 59 - 96.
- Mustafa, İbrahim / Abdülkadir, Hamid / ez-Ziyat, Ahmed Hasan / en-Neccar, Muhammed Ali (Yönetenler): el-Mu'cemül Wasit; Mücme' el-Lüğa el-Arabiyye, Kahire.
- Müller, Matthias: Interkommunale Zusammenarbeit und Vergaberecht, Inaugural-Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde der Juristischen Fakultät der Eberhard Karls Universität Tübingen, 2006.
- Oebbecke, Janbernd: Die Aufgaben des Zweckverbandes, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2010, s. 665 - 669.
- Oebbecke, Janbernd: Gemeindeverbandsrecht Nordrhein-Westfalen; Eine systematische Darstellung, Deutscher Gemeindeverlag und Verlag W. Kohlhammer, Köln 1984.
- Oebbecke, Janbernd: Kommunale Gemeinschaftsarbeit, in: Mann, Thomas / Püttner, Günter (Hrsg.) unter Mitarbeit von Elvers, Torsten, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1: Grundlagen und Kommunalverfassung, 3. Auflage, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg 2007, s. 843 - 872.
- Pieroth, Bodo: Kommentierung zu Art. 28 und 72 GG, in: Jarass, Hans D. / Pieroth, Bodo, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 13. Auflage, C. H. Beck, München 2014.
- Röhl, Hans Christian: Kommunalrecht, in: Schoch, Friedrich (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 15. Auflage, De Gruyter, Berlin 2013, s. 9 - 124.

- Schink, Alexander: Formen und Grenzen interkommunaler Zusammenarbeit durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Deutsches Verwaltungsblatt 1982, s. 769 - 777.
- Schmidt, Thorsten Ingo: Kommunale Kooperation; Der Zweckverband als Nukleus des öffentlich-rechtlichen Gesellschaftsrechts, Mohr Siebeck, Tübingen 2005.
- Schmidt, Thorsten Ingo: Kommunale Zusammenarbeit, in: Ehlers, Dirk / Fehling, Michael / Pünder, Hermann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Band 3: Kommunalrecht, Haushalts- und Abgabenrecht, Ordnungsrecht, Sozialrecht, Bildungsrecht, Recht des öffentlichen Dienstes, 3. Auflage, C. F. Müller, Heidelberg u.a. 2013, s. 76 - 109.
- Seewald, Otfried: Kommunalrecht, in: Steiner, Udo (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht; Ein Lehrbuch, 8. Auflage, C. F. Müller Verlag, Heidelberg 2006, s. 1 - 170.
- Wikipedia, Die freie Enzyklopädie: <https://www.wikipedia.de/> (Erişim Tarihi: 21.02.2016).