

ALMAN FEDERALİZMİNİN TARİHSEL SÜREÇTEKİ GELİŞİMİ

Cafer Tayyar KARADAĞ¹

ÖZ

Almanya, federalizm bağlamında köklü bir geleneğe sahiptir. Bu geleneğin kökleri, 1871'deki ulusal birliğin öncesine kadar uzanabilmektedir. Çalışmamızın ana konusu da Alman federalizminin tarihsel boyutunu ele almak olacak ve modern Alman devletinin temellerinin atılmış olduğu XIX. Yüzyıldan başlanarak, bir sonraki yüzyılda kurulan Federal Almanya Cumhuriyeti'ne kadar geçen dönem mercek altına alınacaktır.

Anahtar Kelimeler: *Federalizm, Almanya, Tarihsel Süreç.*

DEVELOPMENT OF GERMAN FEDERALISM IN HISTORICAL PROCESS

ABSTRACT

Germany has a long tradition in the context of federalism. The roots of this tradition can be traced back to the time of pre-national unity era in 1871. The main issue of our case will be to evaluate the historical dimension of German federalism and therefore we will examine the period between 19th century where the foundations of the modern German State was laid until the Federal Republic of Germany which is established in the following century.

Keywords: *Federalism, Germany, Historical Process.*

¹Yüksek Lisans Öğrencisi, Ege Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, cafertayyarkaradag@hotmail.com.

I. Giriş

Federalizmi kısaca “[i]ktidarın, merkezi devlet (otorite) ile çevre (federe) devletler (otoriteler) arasında dağılımına dayanan siyasi [bir] sistem” (Yayla, 2011: 68) olarak tanımlamak mümkündür. Bir başka deyişle tüm yetkinin tek elde toplandığı üniter sistemin bir zıttı olan bu örgütlenme biçiminde güç; merkezi otorite ile çevresel otoriteler arasında parselleştirilmektedir (Sönmezoğlu, 2010: 278). Bu modelin kısmi özelliklerini taşıyan ilk örnekler antik Yunan’a kadar geri götürülebilir. “Bir şey etrafında yaşama” olarak çevrilebilen ve şehir-devletleri arasında dinsel-kültürel temele dayanıp gevşek bir birliği ifade eden *amphiktionia* ya da “Savaş Topluluğu” anlamına gelen ve geçici veya sürekli bir askeri ittifakı içeren *symmachia* (Pelepenez Birliği, Attik Delos Birliği) bu örneklerin bazılarıdır. Modern anlamdaki federalizmin özelliklerine en yakın oluşum ise Helenistik dönemde ortaya çıkan *koinon*’dur. “Ortak” anlamına gelen *koinon*, Achaea ya da Aetolia Ligi örneklerinde olduğu gibi çeşitli “polislerin” birleşerek meydana getirdikleri bir federasyon tipi olarak tasvir edilebilir (Siewert ve Foresti, 2005: 19).

Yukarıdaki satırlardan anlaşılabilceği üzere köklü bir geçmişe sahip olan federalizm, Almanya açısından da uzun bir tarihsel süreci işgal eder. Her ne kadar bu sürecin kökenleri doğal olarak milattan öncesine götürülemese de 1871’de kurulan ulusal birliğin çok daha evveline, Kutsal Roma Cermen İmparatorluğu’na² (KRCİ) kadar gidebilmektedir.

KRCİ, 843 tarihli Verdun Antlaşması ile üçe bölünen Frenk İmparatorluğu’nun (Schulz, 2006: 9) küllerinden doğmuş ve 2 Şubat 962’de I. Otto’nun Papa XII. John tarafından İmparator (Kayser) ilan edilmesiyle resmen tarih sahnesinde yerini almış olan bir devletti (Fleckstein, 1988: 137). Ancak bu devlet, Voltaire’in meşhur “*ne kutsal, ne Romalı, ne de imparatorluktu*” (Sander, 2012: 113) tespitini haklı çıkartacak derecede güçsüz ve karmaşık bir yapıya sahipti. Her şeyden önce yapısal anlamda birbirinden oldukça farklı üyelerden oluşan gevşek bir siyasi birlik söz konusuydu. Örneğin “*on beşinci yüzyıldan beri 2500’den fazla yönetim birimi vardı. Bunlar 2.000 imparatorluk şövalyeliği, 50 dini otorite sultanı altındaki prenslik, 30 dini otoritenin kontrolü dışındaki prenslik, 70 piskoposluk ve 66 Bağımsız Şehir’den oluşuyordu.*” (Lee, 2012: 101).

²İlk etapta Kutsal Roma İmparatorluğu adını taşıyan devlet ilerleyen yüzyıllarda “*Alman Halkının Kutsal Roma İmparatorluğu*” (Das Heilige Römische Reich Deutscher Nation) olarak adlandırılmaya başlamış olsa da Türkçe literatürde daha çok KRCİ şeklinde anılmaktadır.

Hiyerarşide Kayser en üst basamakta yer alsa da bu denklem içerisinde diğer güç merkezlerini dikkate almadan devlet içerisinde herhangi bir uygulamayı hayata geçirecek kudrete sahip değildi (Stollberg-Rilinger, 2006: 14-15). Özellikle XII. Yüzyılda Kayser'in prensler tarafından seçilmesi³ geleneğinin ivme kazanması ve 1356'daki "Altın Mühür" (*Goldener Bulle*) ile bu eylemin resmen onaylanması sayesinde imparatorluk içindeki devlet(çık)erin otonomileri daha da artmış ve yükselişe geçmişlerdi (Gunlicks, 2003: 11-12). Dolayısıyla retrospektif bir bakış açısıyla bu mührün bir anlamda Alman federalizminin oluşmasındaki ilk kırılma noktasını teşkil ettiği söylenebilirdi.

II. Ren Konfederasyonu'ndan, Alman Ulusal Birliği'ne (1806-1871)

A. Ren Konfederasyonu

Napolyon Fransa'sının hegemonyasını kırma amacıyla 1792'de başlatılan Koalisyon Savaşları'nın (Aretin, 1993: 48) bir sonucu olarak 6 Ağustos 1806 tarihine gelindiğinde KRCİ bizzat Kayser II. Franz tarafından lağvedildi (Stollberg-Rilinger, 7). Zaten fiili olarak da ortada bir "imparatorluk" kalmamıştı. Nitekim 6 Ağustos tarihinden bir ay önce -12 Temmuz'da- 16 Alman prensi ile Napolyon, Paris'te bir araya gelerek Ren Konfederasyonu'nu (*Rheinbund*) oluşturan belgeyi imzalamışlar (*Traité de Confédération des Etats du Rhin*) ve Fransa'ya karşı savaşan Avusturya ile Prusya bu oluşumun dışında bırakılmışlardı.

Konfederasyon, Fransızların çıkarlarına hizmet etmesi için tesis edilen yapay bir oluşumdu. Kuruluş belgesinin 4. ve 26. maddelerine göre üye devletler resmen egemen ilan edilseler de bunların 12. madde ile Napolyon'un himayesi altına girmeleri gerçek niteliğini özetliyordu. Dolayısıyla kâğıt üzerinde bir devletler birliği olan konfederasyon esasında siyasi bir protektoraydı. Oluşum ne hukuki ne de siyasi açıdan KRCİ'nun ardılı sayılamasa da federalizm bağlamında imparatorlukla gelecekteki Alman devletleri arasında hem bir bağlantıyı hem de bir devamlılığı simgelemektedir⁴ (Härtel, 2012: 67-68).

³Kayser'i seçen prenslere elektör vermiş ve bu görev Altın Mühür ile imparatorluk içindeki 3 dini ve 4 seküler prense verilmiştir (Gunlicks: 12).

⁴Ren Konfederasyonu, Alman tarihi içinde kendine özgü ilginç bir konuma sahiptir. 1815'ten sonra oluşumun eski üyeleri olan Alman devlet adamlarının yanı sıra Avusturyalı devlet adamları da hatıratlarında bu devlete olumlu bir bakış açısı ile yaklaşırlarken, ulusal tarih yazınında Napolyon'un "uydusu" olması hasebiyle ihanetle eşanlama getirilmiştir. Yeni araştırmalarda ise tam aksine Alman devletlerinin topyekûn şekilde dağılmasını engellediği için bugünkü Federal Almanya Cumhuriyeti'nin siyasi yapısına katkılarının oldukça büyük olduğu belirtilmektedir (Aretin: 96).

B. Alman Konfederasyonu

Varlığı Napolyon'a bağlı olan Ren Konfederasyonu'nun dağılması da doğal olarak Napolyon ve ordularının 1813'teki Leipzig Muharebesi'nde uğradıkları akıbetin bir sonucu oldu ve ömrünü kısa sürede tamamladı (Aretin: 132-133). Avrupa'daki sistemi restore etme amacıyla 1814'de toplanan Viyana Kongresi'nden ise tekrar bölünmüş bir Almanya çıktı: Alman Konfederasyonu (*Deutscher Bund*).

39 egemen devlet ve bağımsız şehirlerden meydana gelen Alman Konfederasyonu (Renzsch, 1989: 18), Avrupa'daki güç dengesinin bozulmaması ve statükonun korunması amacıyla kur(dur)ulmuştu (Ritter, 2005: 7). İçte üye devletlerin tümü bağımsız (ve egemenken), dışa karşı tek bir siyasi birim söz konusuydu (Härtel: 71). 10 Haziran 1815'de imzalanan anayasanın (*Bundesakte*) 2. maddesine göre üye devletlerin egemenliklerine yönelik bir kısıtlama sadece olası bir iç veya dış tehdit durumunda geçerli olabilirdi (Kotulla, 2008: 327, 329). Frankfurt'taki Diyet (*Bundesversammlung*), konfederasyonun temel organı olmakla beraber daimi başkanlığını Avusturya elçisi, onun vekilliğini de Prusya temsilcisi yapmaktaydı. Üye devletlerin delegeleri meclisten ziyade kendi yönetimlerine karşı sorumluları (Renzsch: 18). Bunun dışında devletin bir başı, hükümeti ya da mahkemeler gibi temel organları yoktu (Nippede, 1979: 508).

Zamanın ruhuna uygun olarak kısa sürede bu devletlerde anayasal hareketlilikler baş gösterirken 1862'ye kadar Mecklenburg ile Avusturya haricinde tüm üyeler kendi anayasalarını oluşturmuşlar (Kotulla: 349-350) ve hatta 1918/19 tarihli anayasalar ekseninde Bayvera, Baden ve Württemberg gibi güney devletleri kendi parlamentolarını kurmuşlardır (Ritter: 8). Ancak bu olumlu sürece rağmen en büyük eksiklik konfederasyon içerisinde dış politikada ve askeri konularda müşterek bir pozisyona varılamaması şeklinde belirmiştir. Avusturya ve Prusya arasındaki çekişmeden kaynaklanan ve "Alman ikiliği" (*Deutscher Dualismus*) şeklinde adlandırılan olgu, bunun baş sebebiydi (Renzsch: 19). Söz konusu ikiliğin son bulup devletler birliğinden federal devlete geçişin sağlanması ise Prusya'nın inisiyatifiyle gerçekleşecekti.

1 Ocak 1834 tarihinde yürürlüğe giren gümrük birliği (*Zollverein*) bu inisiyatfin ilk somut adımı olurken (Müller, 2006: 21), Avusturya'nın dışarıda bırakıldığı bu birlik sayesinde Prusya, konfederasyon içinde kendi hegemonyasını inşa etmeye başladı (Lee, 2010: 104). "Devlet içinde devlet" olarak da tanımlanan bu girişim,

Prusya önderliğinde yeni ve daha güçlü bir Alman devletinin çekirdeği oldu⁵ (Nippede: 510).

Bugünkü federalizm modeline yakın bir örgütlenmeye yönelik ilk çabalar ise en geç 1830 devrimlerinin bir devamı olan 1848 devrimlerinin akabinde mümkün hale geldi. Prusya Kralı IV. Friedrich Wilhelm, 18 Mart 1848'de anayasanın yeniden düzenlenerek Almanya'nın devletler birliğinden federal devlete geçişini talep ederken, hemen ardından 17 kişilik bir komite (*Siebzehnerausschuss*) ile 7 kişiden oluşan bir Revizyon Kurulu, (*Revisionausschuss*) 30 Mart'ta ilk oturumlarını gerçekleştirerek aynı gün içinde tüm devletleri Ulusal Meclisi kurma amacıyla genel seçimlere davet ettiler (Müller: 32).

Bu davetin bir sonucu olan ve 18 Mayıs'tan itibaren Frankfurt'taki Paul Kilisesi'nde oturumlarına başlayan Ulusal Meclis'te (*Nationalversammlung*) federal devleti oluşturmak için görüşmelere başlandı. *"Doğru dürüst bir siyasi parti olmadığından, bu parlamentonun üyeleri daha çok profesör, avukat ve gazetecilerden oluşuyordu"* (Schulz: 107). Meclis'teki temel tartışma noktası yeni kurulacak devletin küçük mü yoksa büyük Almanya modeline göre mi inşa edileceği sorusuydu. *"Küçük Almanya Çözümü"* (*Kleindeutsche Lösung*) Avusturya'sız, *"Büyük Almanya Çözümü"* de (*Großdeutsche Lösung*) Avusturya'yı içeren bir modeldi⁶.

Meclis'teki sağ-liberallerle özellikle Kuzey Alman muhafazakârları, Zollverein'in başarısından hareketle küçük Almanya düşüncesine yönelirken, Prusya önderliğinde, monarşiye dayalı bir imparatorluktan yanaydılar. Sol-liberaller, demokratlar ve Katolik muhafazakârlar ise ekseriyetle büyük Almanya modelini ve Britanya tipi anayasal monarşi ekseninde federal bir devletin kurulmasını istiyorlardı (Funk, 2010: 181-184). Bu tartışma çerçevesinde *"Avusturya ilk başta daha uygun gibi görünüyordu. Çünkü çok ırklı ve heterojen bir imparatorluktu ve bu yüzden de olası bir federasyon içinde yer alacak olan daha küçük Alman devletlerinin bireyselliklerine karşı saygılı olmaya Prusya'dan daha yatkın olacaktı. Avusturya önderliği, ayrıca tarihsel evrim süreci ile de uyum içindeydi. Bununla beraber, Kutsal Roma İmparatorluğu'na... ömrünün ikinci yarısı boyunca hakim olmuştu. Ne ki, 1848'de Alman milliyetçilerinin çoğunun yüzünü döndüğü erk Prusya"* oldu (Lee, 2010: 103). Siyasi

⁵Günümüzde Zollverein ulusal birliğe giden yolda bir mihenk taşı olarak değerlendirilse de Harold James gibi tarihçiler bu girişimi esasında *"ulusal birliğe giden yoldan ziyade, güçlü ve müreffeh bir Bavyera'yı Avusturya karşıtı bir Prusya politikasına bağlamanın bir aracı olarak"* görmektedirler (James, 1999: 69).

⁶Bu noktada Avusturya'nın, Macaristan ve Bohemya gibi konfederasyonun dışında da toprakları olduğunu belirtmemiz gerekir.

faktörlerin yanında ekonomik kaygılar da bu kararın alınmasında büyük rol oynadı.

Nihayetinde 28 Mart 1849 tarihine gelindiğinde yeni anayasa Ulusal Meclis'te kabul edildi ve 1. maddede Alman İmparatorluğu'nun (*Deutsches Reich*) mevcut konfederasyon sınırlarını ihtiva ettiği belirlendi. Yani teorik olarak Avusturya'nın konfederasyon içinde kalan toprakları da bu oluşuma dâhildi (Kotulla: 432). Ancak aynı maddenin ikinci, üçüncü ve dördüncü fıkralarında bu devletin imparatorluk içinde olmadığı dolaylı şekilde vurgulandı. Örneğin ikinci fıkrada, "*eğer bir Alman devleti, Alman olmayan bir devletle aynı devlet başkanına sahipse, bu Alman devleti Alman olmayan devletten ayrı olarak kendi anayasasına, hükümetine ve idaresine sahip olmalıdır*" deniliyordu (<http://verfassungen.de/de/de06-66/verfassung48-i.htm>). Bu koşulun gerçekleştirilmesi ise Habsburg monarşisinin ikiye bölünmesiyle aynı anlama geldiğinden Avusturya'nın buna müsaade etmesi mümkün değildi (Kotulla: 431). Dolayısıyla pratikte Avusturya'sız bir "Küçük Almanya" modeli benimsenmişti.

Genel olarak yeni anayasa federal bir devleti, bu devletin başının Kayser olmasını ve çift meclisli bir sistemin oluşturulmasını öngörüyordu (Osterhammel, 2012: 12). Eğer başarılı olunabilseydi ilk Alman ulusal birliği böylece kurulmuş olacaktı. Ancak ol(una)madı, çünkü anayasa hiçbir zaman yürürlüğe girmedi. Bunda Prusya ve Avusturya'da 1848 devrimlerine karşı başlatılan karşı devrimlerin payı büyüktü. Öte yandan Avusturya'nın yaptığı baskıya ek olarak "*tacı prenslerin değil de, Meclis'in vermesinden dolayı*" (Uçarol: 2008, 138) Prusya Kralı IV. Friedrich Wilhelm'in kendisine sunulan imparatorluk teklifini reddetmesi, anayasanın ölü doğmasına neden olmuş ve bu devletle beraber Saksonya ile Hannover'in Ulusal Meclis'teki delegelerini geri çekmeleriyle ilk Alman birliği girişimi sonuçsuz kalmıştı.

Bundan sonraki süreçte Prusya, aynı tarihte bu iki devletle bir anlaşma imzalayarak Avusturya'sız bir federal Alman devleti kurma çabasına girişse de (*Erfurt Birliği*), güneydeki devletlerin (*Bavyera ve Württemberg*) Avusturya'nın yanında yer almaları ve ciddi şekilde savaş tehdidinin ortaya çıkması sonucunda 29 Kasım 1850'de Olmütz Antlaşması imzalanacak ve Erfurt Birliği'nin feshedilmesi kabul edilip eski düzene yani Alman Konfederasyonu'na geri dönüş yapılacaktı (Kitchen, 2006: 88-89).

C. Alman İmparatorluğu

Alman Konfederasyonu 1866'ya kadar devam etti. Yerine, Prusya'nın aynı tarihte savaşa giriştiği Avusturya'yı yenmesiyle

Kuzey Alman Konfederasyonu⁷ (*Norddeutscher Bund*) kurulurken, en geç 1870/71'de Fransa'ya karşı yapılan savaştan zaferle çıkılmasının ardından 18 Ocak 1871'de Prusya Kralı I. Wilhelm'in Alman Kayser'i ilan edilmesiyle ulusal birlik nihai aşamada tamamlandı (Osterhammer, 2012: 31-32). 16 Nisan'da (1871) hazırlanıp, 4 Mayıs'ta yürürlüğe giren anayasanın 1. maddesinde imparatorluğun sınırları içerisinde yer alan 25 devlet tek tek sıralanarak devletin federal niteliği kayıt altına alındı (Kotulla: 529, 531). 5. maddede yasama organları olarak üye devletlerin temsilcilerinin yer alacağı Federal Konsey (*Bundesrat*) ile seçimle işbaşına gelen vekillerin bulunacağı İmparatorluk Meclisi (*Reichstag*) belirlendi.

Tarihsel akışta önemli kararların çoğu Prusya'nın başkanlığını yaptığı Federal Konsey'de alınırken, İmparatorluk Meclisi'nin sorumlulukları bütçe ve vergi konularının görüşülmesi gibi kısıtlı kaldı. Aynı zamanda bu meclis, siyasi parti ve görüşlerin temsil edildiği tek kurum olmasına rağmen başbakanın bizzat Kayser tarafından atanması ve onun da sadece Kayser'e karşı sorumluluğunun bulunmasından dolayı hükümetin genel siyasasını etkileyemedi.

İmparatorluk içinde genel olarak federal sisteme dair iki farklı bakış açısı vardı. Özellikle Katoliklerin yoğun olarak yaşadığı bölgelerde federalizme yönelik algılar olumluydu ve destekleniyordu. Zira bu sistem, "istenmeyen bir Prusyalılaştırma ve Protestanlaşmaya" karşı bir siper olarak değerlendiriliyordu. Buna karşın Prusya ve destekçileri ise federal sisteme karşı şüpheliydiler. Bilhassa ulusal birliğin bekası açısından bu örgütlenme biçimi olası bir tehdit şeklinde algılanmaktaydı (Rensch: 20-22). Ancak zaten geç ve meşakkatli bir sürecin ardından tesis edilebilen birliğin temelleri ilk etapta sağlam olmadığı için böyle bir konsensüse varılmıştı.

III. Weimar'dan, Federal Almanya Cumhuriyeti'ne (1918-1949)

A. Weimar Cumhuriyeti

Birinci Dünya Savaşı'nın neden olduğu iç huzursuzluklar, 9 Kasım 1918 tarihine gelindiğinde II. Wilhelm'in başında bulunduğu Hohenzollern Hanedanı'nın yönetimden uzaklaştırılmasına ve Alman tarihinde ilk defa cumhuriyet rejiminin kurulmasına yol açmıştır (Thoß, 2008: 17). Yeni devlet, 19 Ocak 1919'da yapılan seçimlerin ardından Ulusal Meclis'in ilk oturumunu 6 Şubat'ta Berlin'deki *Reichstag* yerine Tübingiya eyaletinin Weimar şehrinde gerçekleştirmesinden dolayı sembolik olarak "Weimar Cumhuriyeti"

⁷Bayveya, Baden ve Württemberg gibi güney devletleri bu yapılmaya konfederasyonun adında da anlaşılabilirdi üzere katılmamışlardı.

(*Weimarer Republik*) adını almış ve 11 Ağustos'ta cumhurbaşkanı seçilen Friedrich Ebert'in iki gün sonra Philipp Scheidemann'a hükümeti kurma yetkisini vermesiyle seçimle işbaşına gelen ilk Alman yönetiminin iktidarı başlamıştır.

Resmi olarak "Alman İmparatorluğu" adının kullanılmaya devam edildiği Weimar Cumhuriyeti'nde yeni anayasa 31 Temmuz 1918'de kabul edilirken, Ebert'in cumhurbaşkanı olmasının ardından yine onun onayı ile 14 Ağustos'ta yürürlüğe girmiştir (Sturm, 2011: 17-18). Anayasanın 2. maddesinde imparatorluk sınırlarının federe devletlerden (*Länder*) meydana geldiği ifade edilmiş ve böylece federal sistem devam ettirilmiştir (Kotulla: 589).

Aslına bakılırsa söz konusu anayasanın ilk taslağında üniter bir devlet yapısı öngörülmüştü. Buna göre tarihsel süreçte oluşan Alman devletleri bölünmeli ve yerine coğrafi anlamda birbiriyle hemen hemen aynı büyüklükte 16 idari bölge kurulmalıydı (Pyta, 2004: 37). Cumhuriyet içinde en geniş topraklara sahip olan Prusya bile bu çerçevede bölünmeyi kabul etmiş ve üniter yapının oluşturulmasını desteklemişti. Ne var ki aynı destek diğer Alman devletlerinden gelmeyince tasarı uygulamaya geçirilemedi ve nihai aşamada federal sistem korundu (Kotulla: 587-588).

Devletin yasama organlarına gelince geçmişteki yapı ile -bazı farklılıklar olmakla beraber- bir benzerlik söz konusuydu. Örneğin *Reichstag* varlığını korumuş ve seçilmişlerden oluşmuştu. En büyük fark ise hükümetin artık bu meclise karşı sorumlu olmasıydı. *Bundesrat*, İmparatorluk Konseyi (*Reichsrat*) adını alıp eyaletlerin temsil edildiği bir merci olma özelliğini devam ettirse de, yasama sürecine yönelik etkisi geçmişe kıyasla oldukça sınırlandırılmıştı. Ancak Weimar döneminin bir kaderi olarak *Reichstag*'da genelde güçlü bir çoğunluk hükümetinin kurulamaması, uygulamada federe devletlere hükümet politikalarını etkileme fırsatını sunmuş ve anayasanın aksini öngörmesine rağmen bunlar güçlü kalmaya devam etmişlerdi (Renzsch: 22).

B. Hitler Döneminde Almanya

Almanya'nın ilk cumhuriyet deneyimi uzun ömürlü olmamış ve 30 Ocak 1933'te Hitler'in Şansölyelik makamına getirilmesiyle, yoğun iç karışıklıkların kitleleri radikal kararlar almaya sevk ettiği tezi bir kez daha ispatlanmıştır. Alman tarihinde bir dönüm noktası olan bu gelişmenin ardından ilk olarak 4 Şubat 1933'de toplantı ve gösteri yapma özgürlüğüne yönelik kısıtlamalar getiren ve huzuru bozmakla suçlananları "*üç ay boyunca gözaltında tutma yetkisi*" veren bir kararname çıkarılmış ve en geç meşhur Reichstag yangını (27-28 Şubat 1933) ile eş zamanlı olarak çıkarılan bir kararname ile de bu

sefer Hitler'e "o döneme dek görülmemiş olağanüstü yetkiler" tanınmıştır (Caplan, 2012: 63-64).

Bu ve buna benzer düzenlemelerle kısa bir süre zarfında "iktidarı elinde bulunduran partiden başka siyasi partilerin kurulması ve var olan partilerin faaliyetlerine devam etmesi yasaklanmış, hükümet başkanı ve devlet başkanı sıfatları aynı kişide, yani Hitler'de birleştirilmiş, ülke tam bir diktatörlüğe dönüştürülmüştür. Bu aşamada imparatorluğun federal yapılanmasına da son verilmiş, 30 Ocak 1934 tarihli İmparatorluğun Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (Gesetz über den Neuaufbau des Reiches) ile federe devletlerin devlet oma nitelikleri ve bu nitelikten kaynaklanan yetkileri ellerinden alınmış, bunlar birer il statüsüne dönüştürülmüştür. Bu şekilde üniter bir devlet sistemine geçilmiş, böylece Alman tarihinde ilk kez federal veya konfederal sistemden uzaklaşmıştır" (Muratoğlu, 2014: 299). Bu yapı, İkinci Dünya Savaşı'nın sonuna kadar devam etmiştir.

C. Federal Almanya Cumhuriyeti

Bilindiği üzere İkinci Dünya Savaşı sadece Hitler iktidarına son vermekle kalmayıp aynı zamanda Almanya'nın yazgısını yeniden şekillendirmiştir. İlk etapta ülke, merkezi Londra'da bulunan Avrupa Danışma Komisyonu'nun (European Advisory Commission) 12 Eylül 1944'de imzaladığı bir protokolle üçe bölünmüş; Yalta Konferansı'nda (4-11 Şubat 1945) Fransa'nın da işgal güçlerine dâhil edilmesi ve bu bağlamda 26 Temmuz 1945'de çıkartılan bir ek protokolle bu sayı dörde çıkmıştır (Stammen, 1965: 22, Just, 1965: 19). Alman Ordusu'nun (Wehrmacht) 8 Mayıs 1945'te kayıtsız şartsız teslim olmasının ardından da 5 Haziran'da imzalanan "Berlin Deklarasyonu" ile ülkenin yönetimi resmen Müttefiklerin eline geçmiştir (Maibaum, 1998: 7-9). Hem Federal Almanya Cumhuriyeti (Bundesrepublik Deutschland) hem de Demokratik Alman Cumhuriyeti'nin (Deutsche Demokratische Republik) temelleri 1945-1949 yılları arasını kapsayan bu işgal döneminde yatmaktadır.

Müttefik yönetiminin başlaması ile ilk olarak Sovyet işgal bölgesinde Temmuz 1945'den itibaren Saksonya, Tüvingiya, Mecklenburg, Brandenburg ve Saksonya-Anhalt; ABD işgal bölgesinde de Bavyera, Hessen, Württemberg-Baden ve Bremen eyaletleri oluşturulmuştur. İngiliz işgal bölgesinde 1946 ortalarında Kuzey Ren Vestfalya, Aşağı Saksonya, Schleswig-Holstein ve Hamburg; Fransız işgal bölgesinde de Baden, Württemberg-Hohenzollern ve Renanya-Palatina eyaletleri kurulmuştur. (Sturm, 2001: 22).

Ancak 1917'de başlayan Doğu-Batı çatışmasının İkinci Dünya Savaşı'nın ardından Soğuk Savaş şeklinde yeni bir form alarak ABD-SSCB antagonizması üzerinden şekillenmesi, doğal olarak Almanya'nın geleceğine de yansıtacak ve bu ülke üzerinde siyasi ve

ekonomik anlaşmazlıkları beraberinde getirecekti. ABD ve Büyük Britanya'nın kendi işgal bölgelerini 1 Ocak 1947'de birleştirip *Bizonia*'yı oluşturmaları, bu anlaşmazlıkların doğurulabileceği sonuçlara karşı bir önlem mahiyetinde olmakla beraber aynı zamanda federal bir Alman devletinin kurulmasındaki ilk adımdı (Uhl, 2009: 135-136).

Dört işgal gücünün bir araya gelip ülkenin gelecekteki örgütlenme biçimine yönelik görüşlerini paylaştıkları ilk toplantı ise Moskova'da gerçekleştirilen Dışişleri Bakanları Konferansı oldu (10 Mart-24 Nisan 1947). Bu buluşmada Sovyet tarafı merkezîyetçi bir yapıdan yana olduklarını deklare ederken, gücün tek yerde toplanmadığı bir Almanya'nın sorumluluklarını yerine getiremeyeceği argümanını ileri sürmüştü. (Just: 53). ABD ve Büyük Britanya, Hitler örneğinden hareketle merkezîyetçi bir Almanya'nın yol açabileceği tehlikeleri göz önünde bulundurarak federal bir yapıyı desteklemişler; Fransa da hepsinden farklı olarak gevşek bir devletler birliğinden yana tavır almıştı (Sturm: 22-23).

Uzun vadede Almanya üzerindeki dörtlü yönetimin devam edemeyeceği anlaşıldığında ise SSCB'nin davet edilmediği ve 23 Şubat-2 Haziran 1948 tarihleri arasında yapılan "Londra Altı-Güç Konferansı'nda"⁸ (*6-Power Conference*) Batı Alman devletinin temelleri somut olarak atıldı. Bu doğrultuda Batı bölgelerindeki eyalet başbakanlarının, devleti kuracak anayasanın hazırlanması için Kurucu Meclisi toplamakla görevlendirmeleri kararı alınmasının ardından kendilerine 1 Temmuz 1948'de "Frankfurt Dokümanları" (*Frankfurter Dokumente*) verildi (Recker, 2009: 18).

Federal Almanya Cumhuriyeti'nin "*doğum belgesi*" olarak nitelendirilen bu belge, toplamda üç dokümandan oluşmaktaydı. İlk dokümanda özetle demokratik bir anayasa çerçevesinde federal bir devletin kurulacağı yer alırken, ikinci dokümanda eyalet sınırlarının tespit edilmesi ve olası bir değişiklikte yeni kurulacak eyaletlerin diğerlerine kıyasla çok küçük ya da çok büyük olmamaları tembihlenmişti (Benz, 1999: 160-161). Ancak Alman tarafındaki yetkililerin bu gelişmeden pek hoşnut kaldıkları söylenemezdi. Sorun federal yapı değildi. Daha çok Batı'da kurulacak bir devletin Alman bölünmüşlüğüne derinleştirme ihtimalinden endişe edilmişti. Bu nedenle ilgili eyalet başbakanları 8-10 Temmuz 1948'de Koblenz'de toplandıklarında bu konuyu detaylıca tartışmışlar ve her ne kadar verilen direktifleri uygulamaktan başka çarelerinin bulunmadığını anlamış olsalar da en azından "Kurucu Meclis" yerine "Parlamentar

⁸ABD, Büyük Britanya ve Fransa'nın yanı sıra Benelüks devletlerinin de katılımıyla gerçekleştirildiği için bu şekilde adlandırılmıştır.

Kurul" (*Parlamentarische Rat*), "Anayasa" yerine de "Temel Yasa" (*Grundgesetz*) kavramlarının kullanılmasıyla kurulacak devletin geçici karakterine vurgu yapma kararını almışlardı (Renzsch: 27).

Federalist yapının oluşturulmasına gelince Almanya Komünist Partisi (*Kommunistische Partei Deutschlands – KPD*) haricinde tüm partiler bu sistemi desteklemişlerdi. Ancak eyaletlerin konumlarının nasıl olması gerektiğine yönelik bazı farklılıklar da yok değildi. Örneğin Hür Demokratlar'la (*Freie Demokratische Partei – FDP*), Sosyal Demokratlar (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands – SPD*) merkez otoritenin eyaletler karşısında pozisyonunun güçlü olması gerektiğini savunurken, federal hükümetin yürütme gücünü kısıtlayacak bir sisteme karşıydılar. Bunun aksine Hristiyan Demokratlar (*Christlich Demokratische Union Deutschlands – CDU*) ve özellikle Bavyera'daki kardeş partisi CSU (*Christlich-Soziale Union – Hristiyan Sosyal Birliği*) eyaletlerin kendi içinde bağımsız olmalarından yanaydılar (Sturm: 24).

Bu arka plan ile federal sistemin niteliği ve eyaletlerin bu sistem içerisindeki konumları, Parlamenter Kurul'un ilk oturumunu yaptığı 1 Eylül 1948'den, anayasanın kabul edildiği 8 Mayıs 1949 tarihine kadar müzakere edilen en önemli maddelerden biri haline geldi.⁹ En sonunda eyaletlerin temsil edileceği ikinci bir meclisin yani Federal Konsey'in (*Bundesrat*) kurulmasında ve bu oluşumun kanun yapma sürecinde söz hakkına sahip olmasında bir mutabakata varılabildi (Recker: 21). Temel Yasa'nın 23 Mayıs 1949'da ilan edilip bir gün sonra yürürlüğe girmesiyle de Federal Almanya Cumhuriyeti kurulmuş oldu. Temel Yasa'nın 20. maddesinin 1. fıkrasında "Federal Almanya Cumhuriyeti demokratik ve sosyal bir federal devlettir" ifadesi yer alırken, 79. maddede de "Federal devlet ilkesi kaldırılmaz ya da değiştirilemez" denilmiş (Sturm, 2013: 8-9) ve böylece geleneksel örgütlenme biçimi anayasal güvence altına alınmıştı.

Federal Almanya Cumhuriyeti'nin kuruluşundan yaklaşık beş ay sonra da (7 Ekim 1949) Sovyet işgal bölgesinin sınırlarında Demokratik Alman Cumhuriyeti kurulurken, Halk Meclisi'nin (Volkskammer) 1952 tarihinde çıkarmış olduğu bir yasa ile buradaki eyalet sistemi kaldırılıp yerine 14 idari bölge oluşturulmuştu. Böylece Nazi Almanya'sının ardından Alman tarihinde bir kez daha merkeziyetçi bir yapı ortaya çıkmıştı. Bu yapı, Temmuz 1990'a kadar devam edecek ve sonrasında yine Halk Meclisi'nde alınacak olan bir kararla eski eyaletler yeniden tesis edilecekti (Sturm, 2001: 27).

⁹Bonn'da toplanan kurul, ilgili eyalet meclislerinden ve yine bu eyaletlerin nüfus oranına göre seçilmiş olan 65 milletvekilinden meydana gelmişti. Partilere göre milletvekili dağılımı şu şekildeydi; CDU/CSU: 27, SPD: 27, FDP: 5, KPD: 2, Merkez Partisi: 2, Alman Partisi: 2 (Benz: 118, 121).

IV. Sonuç

Federalizmin Almanya'nın tarihsel süreçteki kaderi olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Tabii bu olgunun kendiliğinden geliştiği yanlışına da düşmemek gerekir. Her şeyden önce ulusal birliğin diğer Avrupalı devletlere kıyasla ancak 1871 gibi geç bir tarihte sağlanabilmesinin bunda etkisi büyüktür. Örneğin XIX. Yüzyıla kadar herhangi bir Alman devletinin öncülüğünde birleşmeye yönelik bir girişimin olmaması, doğal olarak var olan devletlerin kendi içlerinde güçlü bir yapıya sahip olmalarına neden olmuştur. Kutsal Roma Cermen İmparatorluğu'nun içte merkezîyetçi bir örgütlenmeye gidemeyip, odak noktasını dışarıya kanalize etmesi bir bakıma bu realiteden kaynaklanmıştır. "Altın Mühür" ile imparatorun elektörler tarafından seçilmesinin kabul edilmesi, söz konusu devletlerin imparatorluk içinde ne kadar etkin olduklarını gözler önüne sermektedir.

Almanya'nın tarihsel akışı içerisinde -Hitler dönemi ayrı tutulursa- federalizm bağlamında bir süreklilikten bahsedilebilir. Bu süreklilik her aşamada bir zorunluluk olarak belirmiştir ve bunu da iç ve dış dinamiklere göre ayırmak mümkündür. Örneğin 1806 tarihli Ren Konfederasyonu'nda Napolyon'un, 1815'teki Alman Konfederasyonu'nda Napolyon'u yenen güçlerin ve 1949'daki Federal Almanya Cumhuriyeti'nde de Hitler'i deviren Müttefiklerin (SSCB hariç) direktifleri söz konusudur. Her birinde amaç Almanya'yı kontrol altında tutmak olmuştur.

1871'de kurulan Alman İmparatorluğu ve Weimar döneminde ise federal yapının tesisi iç dinamiklerle ilgilidir. Zira her iki dönemde de üniter yapının oluşturulmasına yönelik düşünceler var olmuş olsa da en nihayetinde federal sistem korunmak zorunda kalmıştır. Bunda mezhepsel farklılıkların ve Alman devletlerinin tarihsel süreçten kaynaklanan özerk yapılarını muhafaza etme amaçlarının oynadığı rol yadsınamayacak derecede mühim olmuştur. Sonuç olarak çok genel bir tahlil ile bitirmek gerekirse Almanya'da federalizmin devletleşme sürecinden çok daha evvel ortaya çıktığını ve tarihi referanslar dikkate alındığında da esasında başka bir alternatifin olmadığını söylemek mümkündür.

KAYNAKLAR

ARETIN, Karl Otmar Freiherr von (1993), *Deutsche Geschichte 7: Vom Deutschen Reich zum Deutschen Bund*, Verlag Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen.

BENZ, Wolfgang (1999), *Die Gründung der Bundesrepublik: Von der Bizone zum souveränen Staat*, Deutscher Taschenbuch Verlag, München.

CAPLAN, Jane (2012), *Nazi Almanyası 1933-1945*, Çev: İdem Erman, İnkılap Kitabevi, İstanbul.

FLECKSTEIN, Josef (1988), *Deutsche Geschichte 1: Grunlagen und Beginn der deutschen Geschichte*, Verlag Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen.

FUNK, Albert (2010), *Kleine Geschichte des Föderalismus*, Verlag Ferdinand Schönigh, Paderborn.

GUNLICKS, Arthur (2003), *The Länder and German federalism*, Manchester University Press, Manchester and New York.

HÄRTEL, Ines (2012), *Handbuch Föderalismus - Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt*, Band 1, Springer Verlag, Berlin, Heidelberg.

JAMES, Harold (1999), *Alman Kimliği: 1770'den bugüne*, Çev: İsmail Türkmen, Kızılelma Yayıncılık, İstanbul.

JUST, Leo (1965), *Handbuch der Deutschen Geschichte*, Band IV, Akademische Verlagsgesellschaft Athenaion, Konstanz.

KITCHEN, Martin (2006), *A History of Modern Germany 1800-2000*, Blackwell Publishing,

KLAUS, Schulz (2006), *Alman Kültür Tarihi*, Çev: Yavuz Erkoç, Orient Yayınları, Ankara.

KOTULLA, Michael (2008), *Deutsche Verfassungsgeschichte - Vom Alten Reich bis Weimar (1495-1934)*, Springer Verlag, Berlin, Heidelberg.

LEE, Stephen J. (2012), *Avrupa Tarihinden Kesitler 1494-1789*, Dost Kitabevi Yayınları, 4. Baskı, Ankara.

LEE, Stephen J. (2010), *Avrupa Tarihinden Kesitler 1789-1980*, Dost Kitabevi Yayınları, 3. Baskı, Ankara.

MAIBAUM, Werner (1998), *Geschichte der Deutschlandpolitik*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.

MURATOĞLU, Tahir (2014), "Almanya Federal Cumhuriyeti'nde Devlet Yapılanması", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XVIII, Sayı 2.

MÜLLER, Jürgen (2006), *Der Deutsche Bund 1815-1866*, Oldenbourg Wissenschaftsverlag, München.

NIPPERDEY, Thomas (1979), "Föderalismus in der deutschen Geschichte", *BMGN - Low Countries Historical Review*, Vol. 94, No. 3.

OSTERHAMMER, Jürgen (2012), "1800 bis 1850", *Informationen zur politischen Bildung: Das 19. Jahrhundert*, No. 315.

OSTERHAMMER, Jürgen (2012), "1850 bis 1850", *Informationen zur politischen Bildung: Das 19. Jahrhundert*, No. 315.

PYTA, Wolfram (2004), *Die Weimarer Republik*, Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, Berlin.

RECKER, Marie-Luise (2009), *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*, Verlag C.H. Beck, München.

RENZSCH, Wolfgang (1989), "German Federalism in Historical Perspective: Federalism as a Substitute for a National State", *Publius*, Vol. 19, No. 4, Autumn.

RITTER, Gerhard A. (2005), "Föderalismus und Parlamentarismus in Deutschland in Geschichte und Gegenwart", *Bayerische Akademie der Wissenschaften*, Heft 4, München.

SANDER, Oral (2012), *Siyasi Tarih: İlkçağlardan 1918'e*, İmge Kitabevi Yayınları, 24. Baskı, Ankara.

SIEWERT, Peter ve Luciana AIGNER-FORESTI (2005), *Föderalismus in der griechischen und römischen Antike*, Franz Steiner Verlag, München.

SÖNMEZOĞLU, Faruk (2010), *Uluslararası İlişkiler Sözlüğü*, Der Yayınları, 4. Baskı, İstanbul.

STAMMEN, Theo (1965), *Einigkeit und Recht und Freiheit: westdeutsche Innenpolitik 1945-1955*, Deutscher Taschenbuch Verlag, München.

STOLLBERG-RILINGER, Barbara (2006), *Das Heilige Römische Reich Deutscher Nation – Vom Ende des Mittelalters bis 1806*, Verlag C.H. Beck, München.

STURM, Reinhard (2011), "Vom Kaiserreich zur Republik 1918/1919", *Informationen zur politischen Bildung: Weimarer Republik*, Nr. 261.

STURM, Roland (2001), *Föderalismus in Deutschland*, Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, Berlin.

STURM, Roland (2013), "Demokratie als 'Leitgedanke' des deutschen Föderalismus", *Informationen zur politischen Bildung: Föderalismus in Deutschland*, Nr. 318.

THOß, Hendrik (2008), *Demokratie ohne Demokraten? Die Innenpolitik der Weimarer Republik*, be.bra Verlag, Berlin.

UÇAROL, Rifat (2008), *Siyasi Tarih (1789-2001)*, Der Yayınları, 7. Baskı, İstanbul.

UHL, Matthias (2009), *Die Teilung Deutschlands. Niederlage, Ost-West Spaltung und Wiederaufbau 1945-1949*, be.bra Verlag, Berlin.

YAYLA, Atilla (2011), *Siyasi Düşünce Sözlüğü*, Adres Yayınları, 5. Baskı, Ankara.

<http://verfassungen.de/de/de06-66/verfassung48-i.htm>.

EK-1: Federal Almanya Cumhuriyeti'nin Eyaletleri



Kaynak: (Sturm, 2001: 29).

