

ÇEVİRİLER

## FEDERAL ALMANYA'DA BELEDİ ARAZİ VE ARSA POLİTİKASI :

### ÖZEL HUKUKA GÖRE ARSA SAĞLANMASI VE HAZIR TUTULMASINA İLİŞKİN İNCELEMELER (\*)

*Dr. Helmut GÜTTLER (\*\*)*

*Çeviri : Prof. Dr. Nazmi YILDIZ*

#### 1. PROBLEMİN SUNULMASI

Federal Almanya'da, özellikle konut yapımı için arsa sorununu tüm yönleriyle ele alan araştırmalar son yıllarda giderek daha büyük bir önem kazanmıştır. Bu alandaki kapsamlı son araştırma Baulandbericht (1) (Arsa Raporu) adı altında yayımlanmıştır. Arsa Raporu'nun hazırlanması için yapılan incelemeler, iskân yoğunluğu yüksek yerlerde ve kırsal bölgelerdeki konut alanlarında önemli derecede boş arsa potansiyelinin varlığını ortaya koymuştur. Ayrıca, uygulama imar planlarında, orta vadede yeterli miktarda konut alanlarının sağlandığı anlaşılmıştır. Bu potansiyel, arsa alım-satımlarının yoğun bulunduğu arsa pazarları için de geçerlidir (2).

Şekil 1, incelemeye alınan bölgelerin birkaçında bu durumu göstermektedir. Konut alanları rezervleri şehir içlerinde, kent çevrelerindeki çok daha azdır. Tüm konut alanları rezervlerinin % 40 - 50'si yüksek iskân yoğunluklu bölgelerdeki uygulama imar

---

(\*) Vermessungswesen und Raumordnung (5300 Bonn 1 - Postfach 1480) Dergisinin Ekim 1984 (Heft 7) sayısında yayımlanmıştır.

(\*\*) Wissenschaftlicher Oberrat Dr. - Ing. Helmut Güttler, Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Postfach 200 130, 5300 Bonn - Bad Godesberg (West Germany).

planlarının belirlediği yerler ile bina aralıklarında bulunur. Kırsal alanlarda bu oran % 20 - 30 kadardır.

Sunulan incelemenin konusunu oluşturan beledî arazi ve arsa politikasının görevi yapısız arsaları mobilize etmek, bunları konut yapmak isteyenler için hazırlamak ve yapısal amaçlarla kullanımlarını hızla sağlamaktır. Böylelikle, arsa pazarı, hiç değilse kısmî alanlarda geçici olarak normale döner ve istek halinde dahi büyük ölçüde yeniden ek konut alanlarının sağlanmasına ve teknik altyapılarının yapılmasına gerek kalmaz. Bu bakımdan tutarlı bir arazi ve arsa politikası yüksek iskân yoğunluklu bölgelerde ve kentlerde azalan iskân dışı serbest mekânın korunmasına da katkıda bulunur.

İncelemelere göre Şekil 1'de örnek olarak alınan bölgelerdeki mevcut brüt konut alanları rezervleri, kentlerdeki halen var olan iskân dışı serbest yerlerin "ancak" yaklaşık % 5-6'sını oluşturmaktadır. Bu oran kentlerin yakınında tahminen % 1,5 - 3,0 kadardır. Buna rağmen salt sayısal veriler tüm sorunu açıklayamaz. Çünkü talep edilen iskân dışı serbest alanların yalnız büyüklüğü söz konusu değildir. Daha çok sorunlu olan husus, henüz el değmemiş iskân dışı serbest yerlerin kısmen kapanması ve parçalanmasıdır. Bu olumsuz gelişmede ekolojik denge alanlarına zarar veren yapıli bölgelerin artması ile dağınık yapılanma ve trafik enfastrüktürü önemli rol oynar (3, 4).

Anılan nedenlerden dolayı özellikle şehirselle ve tarımsal arazi kullanımı arasındaki sınır alanında arsa ve araziye olan istekler farklıdır. Bu alanlardaki kullanım rekabeti ve karmaşıklığı problemine dikkat etmek gerekir. Sorun, arazi kullanımında kamusal ve özel çıkar çatışmalarının çözümünde uygun düzenleyici önlemlere başvurulmasını zorunlu kılar (5).

Açıklanan durumlara göre arazi düzenlemesi ile arazi ve arsa politikası görev alanı

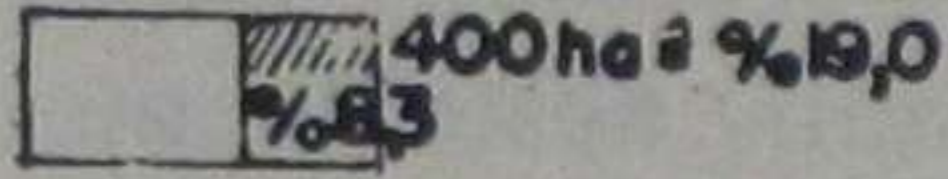
1. Kentsel düzenleme ve yenilemedeki bina aralıklarının, terk edilmiş yerlerin, uygulama imar planları ve toplulaştırma bölgelerindeki arsaların altyapı ve arsa pazarı açısından kullanılması ile görevli belediyelerin *imar sınırlarını* içerir.
2. Nazım imar planlarında konut yeri olarak gösterilen *gelişme alanlarını* kapsar,

3. Planlanması ve işlevi yanlış olan değişik arazi kullanımlarının ortadan kaldırılmasını öngören şehrsel kullanım ve iskân dışı serbest yerler arasındaki *sınır alanı* içine alır,
4. Arazi satın alınarak doğası korunacak bölgeleri, peyzaj koruma yörelerini, ya da, genel görüşle, ekolojik denge yerlerini güvence altına almak için geçerli ve tarımsal arazi kullanımındaki *iskân dışı serbest alanı* içerir. Burada yalnızca, daha sonraki yapısal ve ticarî kullanım için taşınmaz edi-

**ISKAN ALANI YEDEKLERİ  
1983 YILINDAKİ BRÜT İSKAN ALANI  
HANNOVER BÖLGESİ**



**BUNDAN  
HANNOVER BELEDİYESİ**



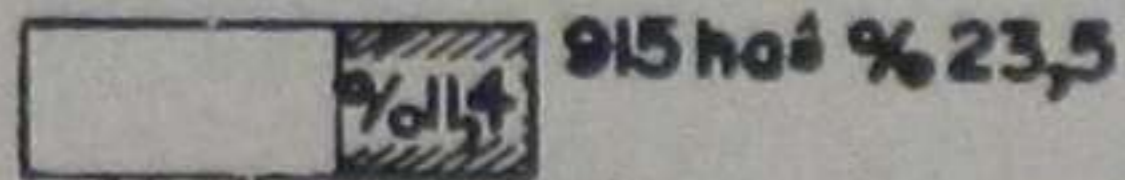
**HANNOVER ŞEHİR SINIRI**



**KÖLN BÖLGESİ**



**BUNDAN  
KÖLN BELEDİYESİ**



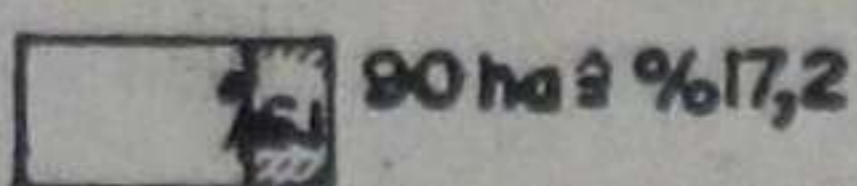
**MÜNİH (ŞEHİR ÇEVRESİ)**



**KAISERSLAUTERN BÖLGESİ**



**BUNDAN  
KAISERSLAUTERN BELEDİYESİ**



**KAISERSLAUTERN ŞEHİR SINIRI**



**FREIBURG YÖNETİM BÖLGESİ**



KAYNAK = BAULANDBERİCHT ARAŞTIRMALARI.

**BRÜT İSKAN ALANI  
TOPLAM %100**



BUNUN UYGULAMA İMAR  
PLANLARINDA VE YAPI  
ARALIKLARINDAKİ PAYI

nilmesini amaçlamayan arazi stoku ve ekonomisi yardım edebilir.

Bu dört alandaki faaliyetten anlaşılmaktadır ki,

- *Arsa politikası* imar parseli sağlama, hazır tutma ve güvence altına alma önlemleri sayesinde mevcut arsa potansiyelinin harekete geçirilmesine yöneliktir,
- *Arazi stoku ve ekonomisi* ayrıca, aynı zamanda iskân dışı serbest yerlerin güvence altına alınması için taşınmaz sağlanmasına ve kent içinde terkedilmiş alanların geçici olarak edinilmesi yoluyla tekrar kullanılmasına yarayabilir.
- *Arazi düzenlemesi* anılan dört alanda da önemlidir.

Aşağıda arazi stoku ve ekonomisi ile arsa politikasına daha ayrıntılı şekilde girilecektir. Bu nedenle, arazi toplulaştırması yardımıyla imar parseli sağlanmasına ve arsa politikasının desteklenmesine ilişkin detaylar ele alınmakta ve arsa hazırlanması önlemleri olarak zorunlu ve rızaî düzenlemeler incelenmektedir.

## 2. ARAZİ TOPLULAŞTIRMASI YARDIMIYLA ARSA POLİTİKASININ DESTEKLENMESİ VE İMAR PARSELİ HAZIRLANMASI

Arazi toplulaştırması, planlama hukuku açısından arsa yeri gösteremez ve saptayamaz. Çünkü bu işlev, öngörülen yasal yöntemde kamusal ve özel çıkarların, yani Arazi Toplulaştırması Kanunu (ATK) nun 1. maddesindeki amaçların da dengelenmesi halinde ve toplulaştırma karşısında bağlayıcı etkisi olduğu müddetçe, imar planlamasının görevidir (6). Buna rağmen arazi toplulaştırması beledî arsa politikası için ve araziye gerektiren, ekonomik, enfrastüktürel ve şehirselleşmeler için yer hazırlanmasında yardım sağlar. Bu amaçlarla arazi satın alınması, toplulaştırma kooperatifleri birliği ya da bu amaçla görevli konut kooperatifleri yardımıyla gerçekleştirilebilir (7).

Arsa Raporu'nda, arazi toplulaştırmasının, beledî arsa sağlama girişimlerini destekleyebildiğine dikkat çekilmektedir. Bu girişimler içinde arazi toplulaştırması

- Tarımsal olarak kullanılan parsellerle imar parselleri arasında yeterli değiştirme alanlarını hazır etmek için arazi stokunu ve rezerv arazi sağlanmasını mümkün kılar,
- Hazırlayıcı arsa düzenlemesinde daha sonraki imar uygulamalarını kolaylaştırır ya da
- Belediyenin isteği üzerine bir arsa düzenlemesinde yasal ve teknik bir araç görevini üstlenir.

Bavyera Eyaleti Gıda, Tarım ve Orman Bakanlığı'nın bir yönergesinde (8) beledî arsa politikasının desteklenmesi amacıyla arazi toplulaştırmasının önemi ayrıntılarıyla belirtilmektedir. Erken olarak taşınmaz edinilmesi yoluyla rezerv arazi sağlanması en önde gelen değerli bir araçtır.

Arazi sağlanması için arazi toplulaştırması ve arsa düzenlemesinin bir kombinezonu (Bağlantılı Arazi Düzenlemesi) bilhassa uygun olabilir. Bu, özellikle, arazi toplulaştırması dairelerinin, eğer bunlar yoksa diğer devlet kuruluşlarının, örneğin kadastro dairelerinin, toplulaştıma halinde arazi düzenlemesi önlemleri çerçevesinde yasaya ve teknik gelişmelere uygun olarak hizmet verebildikleri daha küçük kırsal belediyeler bölgeleri için geçerlidir (9).

Arazi Toplulaştırması Kanunu (ATK) nun 1. maddesinde belirlenen "ülke tarımının ve arazi gelişiminin özendirilmesi" hedefleri "tarım ve ormancılıkta üretim ve çalışma şartlarının iyileştirilmesi" amacını içerir. Buna göre tarım dışı hedefler de arazi toplulaştırmasındaki tarımsal amaç saptanmasından tamamen ayrı şekilde gerçekleştirilemez (10). Özellikle ATK. m. 37/1 ve 44/1 bu konuya katkıda bulunurlar. Bu hükümler, arazi toplulaştırmasının tarım dışı amaçlara yarayan işlevini sınırlandırır. Her iki yöntemin uyumu ve eşgüdümü için tamamlayıcı bir düzenlemeyi ortaya koyan Federal Alman İmar Kanunu (FAİK)ndaki m. 144/a-f hükümleri arazi toplulaştırması/imar planlaması ilişkisi açısından önemlidir (bak. 10).

### 3. ARSA DÜZENLEMESİ

Bir imar uygulama önlemi olarak arsa düzenlemesi imar arazilerinde teknik altyapı sağlamayı (altyapı düzenlemesi) ve imar böl-

gelerinin yeniden düzenlenmesini (yeniden arza düzenlemesi) mümkün kılar, arsa sunumunun arttırılmasıyla arsa pazarının dengelenmesine katkıda bulunur. Çünkü arsa düzenlemesi dışındaki bir işlemle ya da sınır düzeltmesi gibi daha basit hallerde ancak pek az miktarda imar parseli oluşturulabilir.

Genellik inşaattan önceki altyapı planlamaları, düzenleme planı yapılmasının kararlaştırıldığı tarihten itibaren 2 - 3 yıl içinde tamamlanır. Bu meyanda uygulama imar planı, düzenleme başladıktan sonra kesinleşirse işlem daha kısa, düzenleme başlangıcı sıralarında yürürlüğe girerse işlem daha uzun sürer (11).

Düzenleme yöntemlerinin incelenmesinden elde edilen toplu sonuç, arsa düzenlemelerinin teknik altyapı yerlerini ve imar parsellerini hızlı şekilde hazırladıklarını ortaya koyar. Taşınmazların imara ilişkin kullanımları açısından edinilen deneyime göre düzenleme yöntemleri ile oluşturulan tüm imar parsellerinin (arsaların) yaklaşık 1/3'ü satılır, 1/3'ü mal sahiplerince tahminen 5 yıl içinde imar edilir ve kalan 1/3'ü ise aile içi kullanım amaçları ya da daha sonraki imar tasarıları için arsa stoku olarak elde tutulur (1).

İmar parseli düzenlemesi FAİK m. 45 vd.ne göre *zorunlu yöntem ya da*, genişletildiği gibi, *rızai arsa düzenleme yöntemi* olarak (örneğin düzenleme sözleşmesiyle) yapılabilir (bak : Şekil 2).

Baden - Württemberg eyaletindeki büyüklü küçüklü 350 belediyenin katıldığı bir anket son 10 yılda yeniden arsa düzenleme alanlarının yaklaşık % 53'ünün rızai yöntemle, % 16'sının taşınmazların satın alınmasıyla (geçici mülkiyet edinilmesi) ve % 31'inin ise zorunlu yöntemle bitirildiğini (yapıya olgunluk kazandırıldığını) ortaya koymuştur (12). Araştırılan hallerde zorunlu önlemlerin rızai önlemlere oranı 1/3'ün 2/3'e oranı gibidir.

İmar parselleri hazırlanması amacıyla arsa düzenlemesi yöntemlerinde belediyelerin hareket serbestliği için geniş perspektif imkânı vardır. Bu konuda özel arsa düzenlemesiyle ilgili olarak kısa zaman önce Alman Temyiz Mahkemesi'nden çıkan bir içtihat kararının özeti şöyledir: Özel (rızai) arsa düzenlemesi yalnız kabule şayan olarak görülmez, aksine buna, belirli hallerde zorunlu arsa düzenlemesi karşısında öncelik te verilir.

## RIZAÎ ARSA DÜZENLEMESİ

## DÜZENLEME SÖZLEŞMESİ

1. Mal sahipleri ile belediye arasındaki sözleşme<sup>1</sup> düzenleme bölgesindeki taşınmazları (katılım parsellerini) düzenleme amacıyla 'Güvenilir Kişi' eliyle belediyenin mülkiyetine geçirir.

2. Uygulama imar planının verilerine göre taşınmazlar yeniden düzenlenir.

Altyapı tesisleri ve diğer kamusal amaçlar için ödentsiz arazi kesilir.

Gerekirse karşılık ödeyerek (ilke olarak ham imar arazisi değeri üzerinden) konut yapımı için daha fazla arazi kesilir.

3. Tahsis hesaplarına uygun yeni imar parselleri oluşturulur. Ferağ ve tapu kütüğüne kayıt yapılır.

Fazla ya da eksik tahsis için (imara olgun arazi değeri üzerinden) para denkleştirme yapılır.

4. Yapı zorunluluğu ve yeni parseller için imar hukukuna ait yükümlülükler devralınır.

Harcamalar, ilgili mal sahiplerince üstlenilir.

5. Belediye, işlem masraflarını ve sözleşmenin uygulanmasına ait harcamaları karşılar.

## ŞEKİL 2

(1) Devreye sokulan yürütücü şirket, mal sahiplerinin onayı ile, düzenlemeyi, yasaya uygun olarak geliştirmeyi üstlenir.



Belediye ile bir arsa düzenlemesi sözleşmesi imzalanması halinde zorunlu ve rızaî arsa düzenlemesi yanısıra başka geçici sistemler de düşünülebilir. Örneğin

- İşlemin yürütücüsü olarak, şehir gelişim şirketleri gibi girişimciler devreye sokulur. Bu meyanda taşınmazların imara olgun hale getirilmesini ortaklaşa sağlamak için, mal sahipleri, Alman Medenî Kanunu (AMK)na göre bir (adî) şirket oluştururlar. Girişimci şirket, Alman Medenî Kanunu uyarınca oluşturulan şirketin işlemleri ile arsa düzenlemesinin, yasaya ve tekniğe uygun olarak geliştirilmesini üstlenir.
- Taşınmazların yeniden düzenlenmesi öncesi ve sonrasında parsel değerlerinin oranlarına göre taşınmaz değişimine dayanan düzenleme benzeri yöntem uygulanır (bak : 5.1.1 ve Şekil 6).
- Yapı isteklisi üçüncü kişiler lehine arazi kesintisi ve arsa hazırlanması ile ilgili farklı düzenlemelerin kabul edilmesiyle FAİK'na dayalı rızaî arsa düzenlemeleri yapılır.

Özel hukuka dayalı tüm arsa sağlanması ve hazırlanması önlemleri gibi rızaî arsa düzenlemesi işlemlerine ilişkin problemler 1983 tarihli Taşınmaz Edinme Vergisi Kanunu'ndan ortaya çıkmaktadır (14). Bu kanuna göre anılan işlemlerde taşınmaz edinme vergisi alınmaz. Bundan dolayı FAİK m. 79'un da geçerli olduğu rızaî düzenlemelerde taşınmaz edinme vergisinin alınmaması talep edilmektedir. Buna göre, yöntemler ve görüşmeler için de zorunlu düzenlemenin uygulanması ya da *engellenmesine* yönelik genel bir vergi serbestliği öngörülmüştür.

Yürürlükteki hukuk gereği zorunlu arsa düzenlemeleri yalnız kalifiye (ayrıntılılandırılmış) uygulama imar planı (FAİK m. 30) için geçerlidir (FAİK m. 45/1). Buna karşılık, arsa düzenlemesini (geniş) bir şehircilik *arazi düzenlemesine* genişletme önerisi yapılmaktadır (16). Bu genişlemeyle, arsa düzenlemesi, tüm imar bölgelerinde, hatta basit uygulama imar planı bölgelerinde de yapılabilir. Bundan başka, yapılı yöreler içindeki bölgelerde (FAİK m. 34 bölgeleri) ya da FAİK m. 34/2, 2a'ya göre uygulama bölgelerinde de düzenlemeye izin verilmesi düşünülmektedir (bak : 15). Arsa düzenlemesinin basit uygulama imar planı olan bölgelerde ara-

zi düzenlemesine genişletilmesi kentsel-kırsal yörelerin sınır alanında ve (tarımsal) iskân dışı serbest mekân kullanılmasında imar parseli düzenlemesini sağlayabilir, yani anılan karmaşıklık probleminin çözümlenmesine de katkıda bulunabilir. İmar parseli düzenlemesi başlangıçta yalnız yapısal değil, her şeyden önce plana uygun diğer kullanım ve zamansal sınırlı ara kullanımlar için de uygundur (16). FAİK m. 34'te anılan bölgelerdeki düzenlemenin geçerliliği, arsa düzenlemesi aracı olarak, imar alanlarının gelişmesi yönünde genişletilebilir.

Arsa düzenlemesi hukuku alanında gelişme ve yöntemin sadeleştirilmesi amacıyla bir çok başka öneriler de vardır (bak : 15, 16), ancak bunlara burada değinilmeyecektir.

#### 4. ARAZİ STOKU VE EKONOMİSİ

##### 4.1. Kavram ve Görev

Arazi stoku ve ekonomisi adı altında, beledî ihtiyaçlarla ekonominin özendirilmesi hedefine yönelik olarak iş yerleri kurulması ve konut yapımının desteklenmesi için kullanılan alanların uzak görüşle edinilmesi anlaşılır (17, 18). Arazi stoku ve ekonomisi beledî ve özel mülk taşınmazların değiştirilmesi ya da rezerv yerler olarak taşınmazların hazır edilmesiyle arsa düzenlemesi ve sağlanması önlemlerini destekler. Arsa pazarında belediyenin hareket serbestliğinin artması buna bağlıdır. Bu ekonomi, örneğin beledî ve özel mülk parsellerin değiştirilmesiyle diğer yerlerin daha sonra edinilmesinde ortaya çıkan arazi fiyat sorununu hafifletebilir. Taşınmazlar ya doğrudan doğruya gelecekteki planlama bölgesinde ya da, somut bir yakın planlama olmadan, tüm belediye yöresinde uygun fırsatta edinilir.

Kuşkusuz arazi stokunun uygun kullanımı bir yandan planlamayı elâstikiyetine, diğer yandan arazi stoku yerlerine karşı plan bölgesinde beledî ve özel mülk taşınmazların değiştirilmesi amacıyla taşınmazları hazır tutma zorunda olan mal sahiplerinin iyi niyetine de bağlıdır. Eğer uzun vadeli görüşler altında edinilen alanlar beledî ya da belediye tarafından özendirilecek amaçlar için uygun

şekilde kullanılacak olursa arazi stoku ve ekonomisi ile kent gelişim planlaması birbiriyle uyumlu hale getirilebilir.

Beledî arazi stoku ve ekonomisi ile arazi politikasının tarihsel temelleri ve geçmişi olup plana uygun kullanılan önlem olarak bu yüzyılın başına kadar geri gider. Beledî arazi stoku politikası, kömünal arazi politikasının geleneksel ve çoğunlukla büyüklü küçüklü belediyelerde uygulanan şeklinden ibarettir.

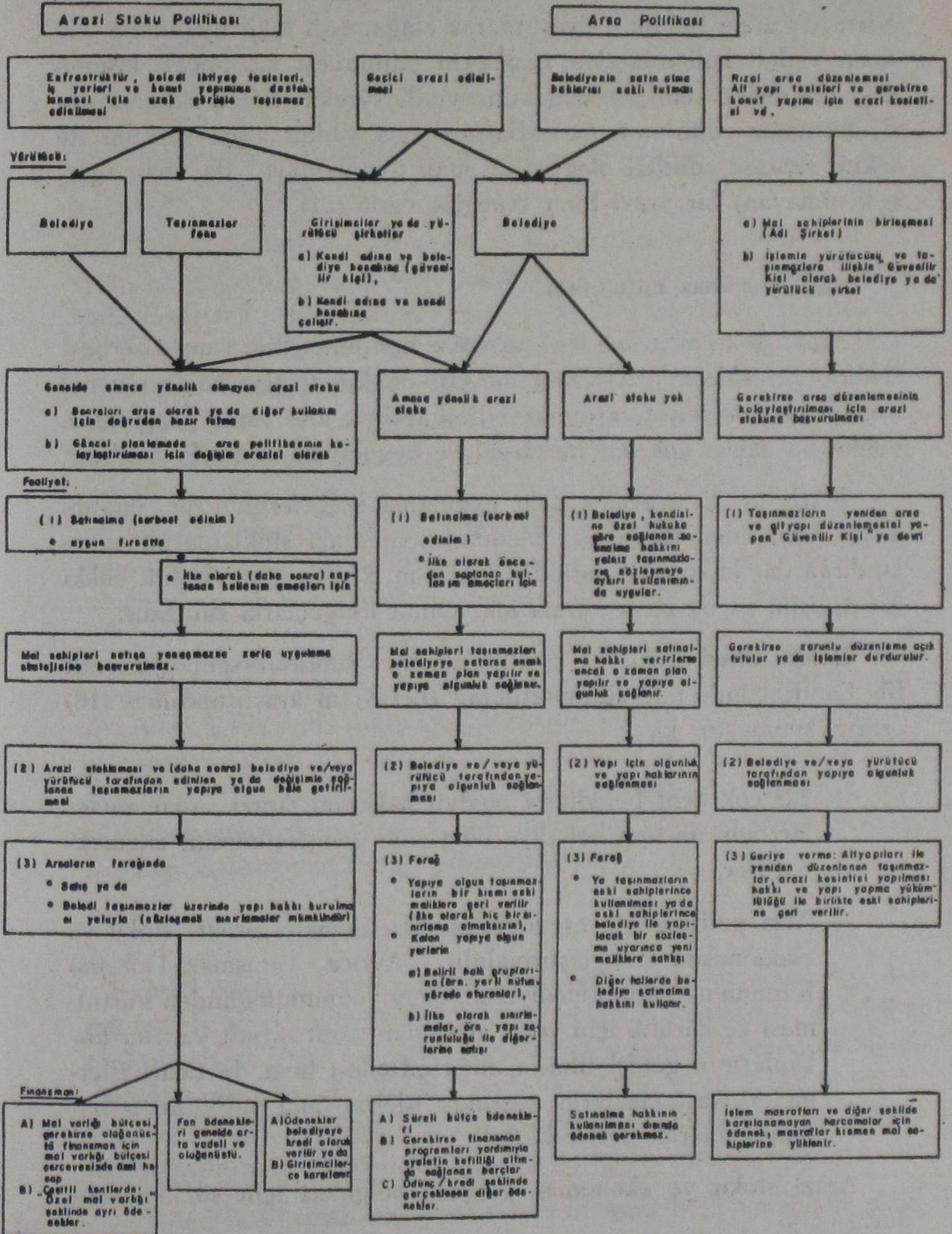
Şekil 3; yürütücü, faaliyet ve finansmana göre arazi stoku ve arsa politikasının bir özetini vermektedir.

Yürütücü olarak büyüklü küçüklü belediyelerin yanısıra devlet kurumları ya da bu amaçla görevli kuruluşlar ya da şirketler söz konusudur.

Devlet faaliyetine örnek olarak Kuzey Ren-Vestfalya Eyaletindeki Grundstücksfonds Ruhr (Ruhr Taşınmazla Fonu) gösterilebilir (19). Bu kurum, şehircilik amaçları için, iş yerleri ya da yeşil ve iskân dışı serbest alanlar olarak taşınmazları tekrar belediyelerin tasarrufuna sunmak amacıyla terkedilmiş maden ocakları ile sanayi ve trafik alanlarının satın alınmasını, temizlenmesini, yapıya uygun hale getirilmesini ve tekrar devredilmesini sağlar. Bunun için beledî planlamalar esastır. Grundstücksfonds Ruhr'da devlet, bir şirket kanalıyla arsa pazarında faaliyet gösterir. İlke olarak devlet faaliyeti, beledî arazi stoku ve ekonomisi ile arsa sağlanması için *finansman desteklerini* temin eden *eyalet (bölge) programlarına* yöneliktir. Aynı amaçlarla faaliyet göstermeye yönelik diğer üç eyaletteki programlar ve kurumlar şunlardır : Bavyera Eyaleti'nde arsa sağlanması ve altyapılarının malî yönden desteklenmesi gayesini güden programlar (20), Baden-Württemberg Eyaleti'nde arazi edinilmesi ve enfastrüktürün hazırlanması için ara finansman desteğini sağlayan Eyalet Kredi Bankası, Schleswig-Holstein Eyaleti'nde konut yapımı ve şehircilik amaçları için taşınmazlar satınalan ve arazi stoku olarak elde tutan Eyalet Konut Yapımı Kredi Kurumu (bak : 1, S. 84 vd.).

Ancak Grundstücksfonds Ruhr'da, eyaletlerin finansman programları çerçevesinde taşınmazların satın alınması ve arazi toplulaştırması yoluyla rezerv yerlerin sağlanması için ilke olarak uzun vadeli arazi stoklamasına gidilmez. Arazi fonları, yapılan harcamala-

ARAZİ STOKU VE ARSA POLİTİKALARI AKIS SEMASI



ŞEKİL 3

rın belirli bir süre sonra taşınmazların tekrar satılarak finanse edilmesi için orta vadeli taşınmaz sürümüne yatırılır. Kendini finanse eden her arazi fonunun ilkesi olarak olağanüstü malî uygulama ile uzun vadeli kullanılabilen arazilerin edinilmesi ise ancak kısmen sağlanır. Peine kenti, belediye düzeyinde sürekli bütçe ekonomisinde taşınmaz edinilmesi masraflarının kısa vadeli arazi sürümü ile tekrar finanse edildiği olağanüstü malî uygulamaya dayanan (gerçek olmayan) bir arazi fonu örneğini verir (21).

#### 4.2. Taşınmaz Edinilmesi

Arazi stoku amaçları için taşınmaz edinilmesi her zaman serbest şekilde gerçekleşir. FAİK'nda mevcut önalım (şuf'a) hakları genel arazi stoku amacıyla taşınmaz edinilmesinde bir yarar sağlamaz, çünkü bu haklar çok dar mekânsal ve uygulayıcı sınırlarla bağlıdır.

FAİK m. 25 uyarınca imar uygulama bölgelerinde de önalım hakkı, öngörülen şehircilik önlemleri için arazi stoklamasını sınırlandıran dar hükümlere tabiidir. FAİK m. 25a'ya göre önalım hakkı ise değişim ya da rezerv arazi için somut ihtiyaçlarla sınırlıdır.

Beledî arazi stoku ve politikası için Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR) un araştırmasında (18) ortaya konmuştur ki,

- Bir çok kent belediyesi önalım hakkının, arazi stoku amaçları için de tüm belediye bölgesine genişletilmesini istemektedirler,
- Arsa politikasıyla eşgüdümlü düzenlemeler arazi stoku ve ekonomisini kolaylaştırmalıdır. Ayrıca, Tanışmaz Dolaşım Kanunu'na göre, belediyenin, onay yükümlülüğünden kurtulması ve kârlılık için vergi açısından zararsız salt yatırım imkânlarının genişletilmesi, hem çiftçileri hem de ticarî işletmeleri, taşınmazların satışında işletme mal varlığından bağımsız olarak ilgilendirebilir.

Arazi stoku ve ekonomisi gelişme bölgeleri için söz konusudur.

Eğer

- İskân dışı serbest arazi edinilmesi amacıyla geleceğe yönelik arsa ayrılması ve nâzım imar planlarındaki mevcut arsa rezervleri,
- Şehir içi ve çevresini kaplayan tarımsal yerlerdeki yükselen arsa pazarı ve
- Genel arazi stokunun sağlanması için ancak sınırlı olan bütçe ödenekleri

göz önünde tutulursa arazi stoku ve ekonomisinin şehirlerde giderek artan zorluklarla karşı karşıya kaldığı görülür. Anket yapılan kentlerde ortalama olarak bütçenin ancak % 10'u taşınmaz edinilmesinde, bunun da yalnız % 20'si genel arazi stoku sağlanmasında harcanır (22). Bundan dolayı, geçici taşınmaz edinilmesi şeklinde de olsa, arazi stoku ve ekonomisinin gelecekteki görev alanlarından biri Grundstücksfonds Ruhr'un faaliyeti ile karşılaştırılarak, kentiçi/beledî terkedilmiş yerlerin satın alınması ile ilgili olacaktır. Gelişme alanında arazi stoku ve ekonomisi uygulaması, taşınmaz satın alınmasıyla, iskân dışı serbest mekânları şehirselleştirme ya da yapı zorunluluğu olmayan diğer kullanımdan korumak için bir imkân sağlar.

Her iki görev alanı da esas itibariyle fazla yarar sağlamayan önlemlerdir. Bu önlemler finansal ve hatta örgütsel nedenlerden dolayı beledî değil de daha üst düzeyde çözümlenmelidir. Burada, taşınmaz fonlarını devletin ya da belediyeler birliklerinin sağlamasına örnek olarak peyzaj ve doğa koruma bölgelerini güvence altına almak amacıyla taşınmaz edinilmesi faaliyetinde bulunan Ruhr Havzası Belediyeler Birliği gösterilebilir.

#### 4.3. Beledî Taşınmaz Mülkiyeti

Şekil 4'ten anlaşılmaktadır ki, belediye sınırları içindeki komünal taşınmaz mülkiyetinin payı belediye büyüklüğü ile doğru orantılı olarak artar ve mevcut arazi stoku halinde belediye bölgesindeki tarımsal taşınmazların görünen payına uygun şekilde büyür. Bu pay 50.000 - 100.000 nüfuslu belediyelerde ortalama % 2,9'dan 500.000 nüfus üstündeki büyük şehirlerde % 6,8'e kadar yükselir.

Belediye taşınmazlarının büyük bölümü belli amaçlara yöneliktir ve arazi politikası için hemen hemen kullanılamaz. Ancak mev-

cut arazi stoku içine sokulabilen tarımsal alanlar bir yapısal ya da ticarî kullanım için sınırsız şekilde hazır dırlar, çünkü bunların, iskân dışı serbest alanlar olarak başka işlevleri de vardır.

Amaç dışı taşınmazların amaca yönlendirilmesi ve rezerv arazi edinilmesinde beledî arsa pazarı paylarının azaltılması daha çok büyük kentlerde açıklık kazanan başka bir görüştür (bak: Örneğin Köln, (18) ). Burada özel satınalmalar belediyenin satınalmalarından çok daha fazla artmıştır (2).

Buna karşılık stok ve beklentili imar arazilerinde konut yapım girişimcilerinin satınalma işleri son zamanlarda gerilemiştir. Bu girişimciler kısa vadede gerçekleştirebilecek yapısal kullanım amacıyla taşınmazları geçici şekilde edinmeyi yeğlemekte, yani genellikle uygulama imar planları bölgeleri içinde ya da yakın zamanda bir uygulama imar planı yapılacak yerlerde arazi satınalmaktadırlar. Küçük kentler ve kasabaların belediyeleri de hızlı taşınmaz dolaşımını içeren güncel planlamaya yönelik arsa politikasını yeğlemektedirler.

## 5. ÖZEL HUKUKA GÖRE BELEDİ ARSA POLİTİKASI

Arsa politikası adı altında kamusal ya da özel hukuk yöntemlerine ve somut planlamaya dayalı arsa sağlanması, güvenceye alınması ve hazır tutulması anlaşılır. Beledî arsa politikası büyüklü küçüklü belediyelerin iskân dışı ve içi alanlarda arsa rezervleri ve potansiyeline dönüktür. Yöntemler hakkında bir özet bir çok yayınlarla (2, 23). Arsa Raporu (1, S. 72 vd.)nda bulunmaktadır.

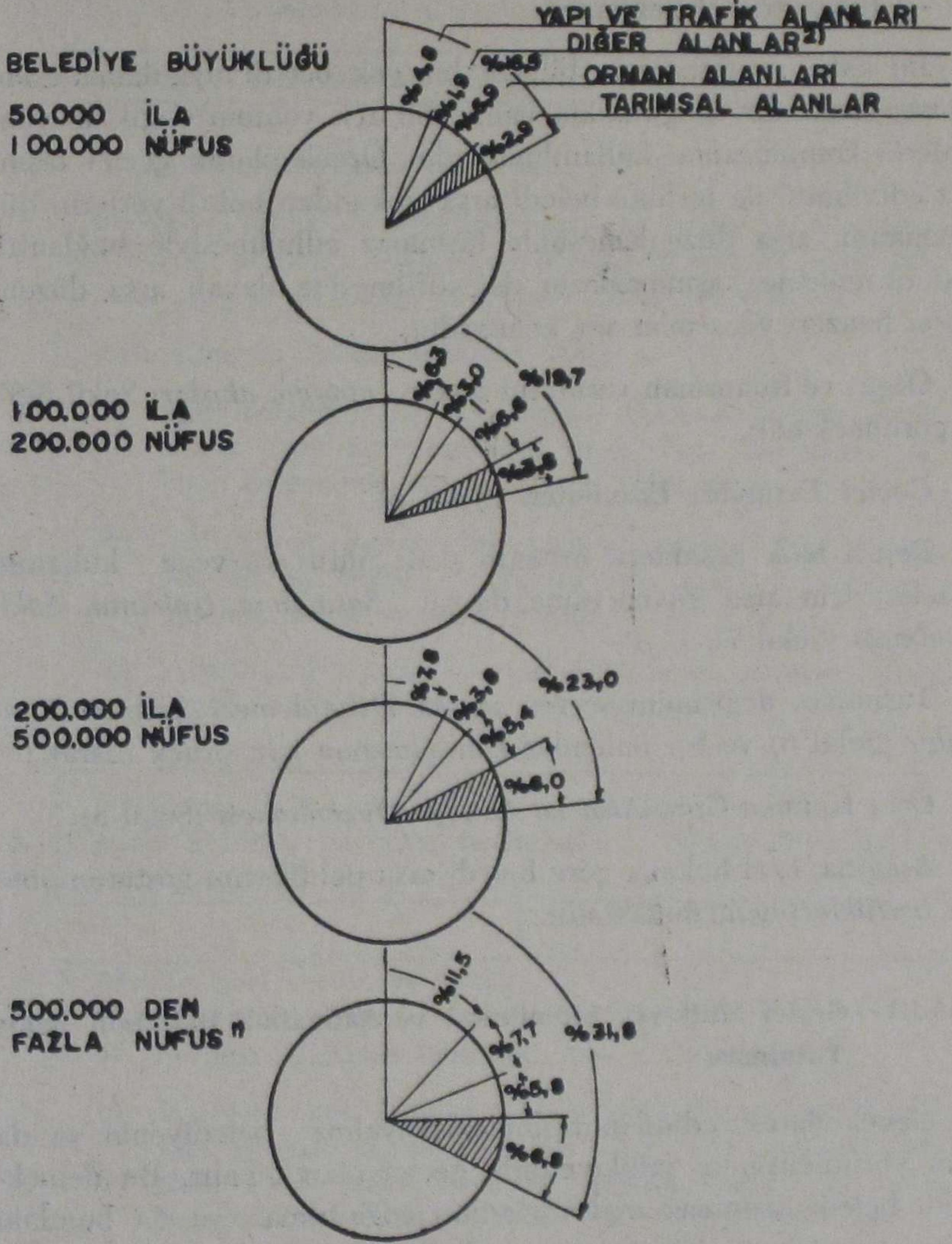
### 5.1. Yöntem Çeşitleri ve Özellikleri

Aşağıda beledî özel hukuka dayalı arsa politikası açıklanmaktadır. Burada, şehircilik hukukunda (FAİK, Şehirciliği Teşvik Kanunu) yer almayan görevlerini yerine getirmek isteyen belediyelerin özel hukuktan oluşturdukları yöntemler söz konusu edilmektedir. Belediyenin faaliyeti yönetim özel hukukuna dayandırılabilir (13).

Şekil 3, üç önemli yöntem çeşidini içerir :

— Geçici taşınmaz edinilmesi,

1977 YILI KULLANIM TÜRLERİNE GÖRE  
BELEDİ TAŞINMAZLAR MÜLKİYETİ  
(BELEDİYE ALANININ YÜZDESİ OLARAK)



1) BATI BERLİN HARIÇ

2) BUNLAR ARASINDA OTOPARK ALANLARI, YEŞİL ALANLAR,  
SU YOLLARI VARDIR

KAYNAK: ALMAN KÜÇÜK BELEDİYELERİNİN İSTATİSTİK YILLIKLARI.

ŞEKİL 4



- Arsa güvencesi için beledî satınalma haklarının saklı tutulması,
- Rtzaî arsa düzenlemesi.

Bu kaba sınıflandırma bilinen bir çok beledî uygulamalardan somutlaşmaktadır. Çoğunlukla yalnız bir tek yöntem değil de yöntemlerin kombinezonu kullanılmaktadır. Örnek olarak geçici taşınmaz edinilmesi ile birlikte beledî arsa stokundan belirli yerlerin düzenlenmesi, arsa düzenlemesinde taşınmaz edinilmesiyle bağlantılı rızaî düzenleme, taşınmazların değiştirilmesine dayalı arsa düzenlemesi benzeri yöntemler söz konusudur.

Örgüt ve finansman verilerini içeren *yöntem akışları* Şekil 5-8'de görülmektedir.

*Geçici Taşınmaz Edinilmesi* (Şekil 5),

Belirli halk kesimleri, örneğin yerli nüfus ve/veya kullanım amaçları için arsa güvencesine dayalı *Satınalma Hakkının Saklı Tutulması* (Şekil 7),

Taşınmaz değişimini içeren *Arsa Düzenlemesi Benzeri Yöntemler* (Şekil 6) ve bir önlemler kombinezonu için örnek olarak :

*Özel Hukuka Göre Arsa ve Altyapı Düzenlemesi* (Şekil 8).

Aşağıda, özel hukuka göre beledî arsa politikasını gösteren *yöntem özellikleri* açıklanmaktadır.

#### 5.1.1. Geçici Mülkiyet Edinilmesi ve Satınalma Hakkının Saklı Tutulması

Genel olarak, edinilen taşınmazlar yalnız belediyenin ya da işlem yürütücüsünün mülkiyetinde geçici olarak kalır. Bu demektir ki, beledî taşınmaz mal varlığının çoğaltılması ya da bundaki açığın kapatılması için taşınmaz edinilmez. Belediye, yapıya olgun hale getirdikten sonra taşınmazları normal pazar fiyatının *altında* da devredebilir.

İlke olarak altyapı harcamalarını da karşılayan fiyatlarla satış yapılır. Satış fiyatlarının rayiç değerlere karşı gelmesi gerekmez. Geçici taşınmaz edinilmesi imar parsellerinin özel mülk haline getiril-

İLKE OLARAK ÖNCEDEDEN SAPTANMIŞ KULLANIM  
AMAÇLARI İÇİN

TAŞINMAZLARIN GEÇİCİ EDİNİLMESİ

1. Planlama bölgesindeki taşınmazlar satın alınır.

- o Doğrudan belediye tarafından,
- o Kendi adına ve belediye hesabına ya da kendi adına ve kendi hesabına (bağımsız yöntem) iş görmek üzere devreye giren bir şirket (Güvenilir Kişi) tarafından.

Satılma imkânını sağlamak için

- a) Eğer belediye arsa ve arazide tasarruf hakkına sahipse ancak o zaman uygulama imar planı hazırlanır ya da imar bölgesinde teknik altyapı düzenlenir.
- b) Satılınan yerlerin bir kısmını inşaata olgun taşınmazlar olarak serbest kullanım için eski sahiplerine geri vermek üzere anlaşma yapılır,
- c) Arazilerini satmak yerine değiştirmek isteyen çiftçilere arazi stokundan rezerv yer önerilir.

2. Uygulama imar planı hazırlanır ve kesinleşir.  
Arazi kesintisi kaydıyla taşınmazların teknik altyapıları düzenlenir.

3. Arsalar geri verilir ve satılır.

- a) Serbest kullanım için eski mal sahiplerine;
- b) Maliyete bağlı fiyatlarla ve satış şartlarına uygun olarak yapı isteklisi üçüncü kişilere (yeni mal sahipleri/satınalma fiyatı, arazi kesintisi, teknik altyapı ve nihayet Belediye Harcamalar Kanunu'na göre yapılan masrafların dikkate alınması).

Devreye sokulan şirkette: Finansman masrafları ek olarak gözönüne alınır.

Sözleşmeli olarak kabul edilen yapı zorunluluğu tekrar geri alma hakkı ile güvenceye kavuşturulmuştur.

ŞEKİL 5

mesini (mülkiyetin yaygınlaştırılmasını) amaçlar. Bundan dolayı belediye mal varlığının korunmasına ilişkin hükümlerin ruhu ve gâyesi beledî taşınmazlar politikasının bu yönünü kapsamaz (13).

Taşınmazlar, planlama bölgesinde bir uygulama imar planının hazırlanmasına karar verildikten sonra serbest yoldan yeniden arsa ve altyapı düzenlemesinden önceki değer üzerinden edinilir.

*Arsa düzenlemesi benzeri yöntemlerde*, belediye, bir taşınmaz devri sözleşmesi şeklinde yeniden arsa ve altyapıları düzenleme amacıyla planlama bölgesinde bulunan taşınmazlar üzerindeki tasarruf haklarını elde eder. Sonra da beledî amaçların dışında ya da üçüncü kişilerce arsa olarak ihtiyaç duyulan yerleri eski mal sahiplerine geri verir. Bu esnada geri verilen ve alıkonulan yerlerin payına ilişkin farklı düzenlemeler vardır.

Belediyece geçici olarak edinilen, fakat sözleşmeye bağlı arazi kesintisi ile karşılanamayan yerler, örneğin üçüncü kişiler için konut arsalari, belirlenmiş fiyatlarla eski mal sahipleri tarafından edinilir ve sabit fiyatlarla, ilke olarak *yapı zorunluluğu* altında yapı isteklilerine satılır.

Aynı şekilde *taşınmaz değişimini* içeren düzenleme benzeri yöntem oluşturulur.

Bu yöntemlerde değişim değeri ilişkileri nedeniyle (yeniden arsa ve teknik altyapı düzenlemesi öncesi ve sonrasındaki taşınmaz fiyatları) belediyeye kalan yerler beledî ihtiyaçlar ve konut arsalari olarak kullanılabilir.

Örneklerin gösterdiği gibi, eğer belediyece satın alınan parsellerin bedelinin, ancak olgun arsların üçüncü kişilere satışından sonra ödenmesi yoluna gidilirse, belediyenin arazi değişimini uygulamadığı geçici taşınmaz edinilmesi ya da arsa düzenlemesi benzeri yöntemler kredilerle finanse edilir. Bu durumda ilk mal sahipleri satış fiyatını belediyeden tecilli ve fakat faizsiz olarak alırlar.

Üçüncü imkân olan arsa güvencesi için *Satınalma Hakkının Saklı Kalması*'nda nadir haller dışında, belediyenin satınalma hakkını kullanmasında hiç ödenek gerekmez.

Arsa güvencesi sağlayan bu yöntemler yerli halka arsa temini için çeşitli varyantlar halinde "Weilheim" ve "Traunstein Modeli" olarak tanınmıştır (bak : 23, Sözleşme örnekleriyle şans).

TAŞINMAZ MAL DEĞİŞİMİ  
ARSA DÜZENLEMESİ BENZERİ YÖNTEM

1. Bir uygulama imar planı hazırlanır.

2. Planma bölgesindeki taşınmazların sahipleri, belediyeye, bir değişim sözleşmesi yapılmasını önerirler.

3. Belediyece önerinin kabulü halinde :  
Taşınmaz değişimi, yeniden arsa ve altyapı düzenlemesi öncesi parsel değeri/yeni düzenlemeden sonra olgun arsa değeri ilişkisine göre yapılır<sup>1</sup>.

İmar parselleri yalnız bütün olarak mal sahibine devredilir. Eksik tahsisler yeniden düzenleme öncesi değeri üzerinden dengelenir. Fazla tahsisler için düzenleme sonrası parsel değeri esas alınır. Fazla yer edinilmesi için ayrı bir noter sözleşmesi yapılmalıdır.

4. Belediyeye kalan bloklar teknik altyapı tesisleri için arazi kesilmesinden sonra imar parsellerine bölünür ve belediyece üçüncü kişilere satılır.

5. Eski mal sahipleri serbest kullanım amacıyla arsalar alırlar. Arsaları yeni satınalanlar belediyeye geri verme hakkı tanıyan bir güvence ile yapı zorunluluğunu kabul ederler.

ŞEKİL 6

(1) Örnek :

Mal sahibinin uygulama imar planı içinde 2000 m<sup>2</sup>'lik bir yeri vardır. Yeni düzenlemeden sonra arsa olarak

$$2000 \text{ m}^2 \times \frac{50 \text{ m}^2}{114 \text{ m}^2} = 880 \text{ m}^2 \text{ 'lik bir yer alır. } 1120 \text{ m}^2 \text{ belediyeye}$$

kalır.

SATINALMA HAKKININ SAKLI KALMASI<sup>1</sup>

1. Mal sahibince, belediyeye, sözleşme ile taşınmazın satın alınması için vadeli bir hak verilir (Mal sahibinin belediyeye satınalma önerisi).

Eğer mal sahibi taşınmazını

- o Belirli bir zaman içinde sözleşme gereği kullanır (örneğin bina yapar) ya da
- o Bir hak sahibine satarsa (hak sahibi kişiler grubu belediyece belirlenir; örneğin, yerli halk, belediye bölgesinde çalışan kimseler, v.b.)

belediye bu satınalma önerisini benimsemez.

Gerekirse, taşınmaz fiyatı endeks yardımı ile güncelleştirilerek satınalma karşılığı (örneğin, rayiç bedel) sözleşmeli olarak saptanır.

2. Uygulama imar planı ancak satınalma hakkı verildikten sonra kesinleşir.

3. Eski mal sahibi ve yeni malikle bir yapı zorunluluğunu içeren sözleşme yapılır.  
Yeni malik, belediyeye, yeniden satınalma hakkı tanınmalıdır.

## ŞEKİL 7

(1) Belirli halk grupları ve/veya kullanım amaçları için arsa güvencesi.

Örnekler : Weilheim, Traunstein Modeli.

### 5.1.2. Arsa Politikasının Özel Yararı ve Hedefi

Açıklanan yöntemlerin özü, *özel yararlarında* görülür. Buradaki temel görüşe göre belediyenin görevi yerel kamu yararını gözetmek, beledî ve buna bağlı olarak nüfus strüktürünü korumak ve hizmet etmektir (24). Böylece, belediye, arsa politikası içinde yerli halkı koruma görevini yerine getirir. Çünkü, yurttaşlarının ekonomik ve sosyal refahı için yardım zorunluluğu belediye tüzesi gereğidir (25).

Anılan görüş yerli halkın lehine arsa sağlanması için geçerlidir. Özel pazarlar sağlayan böyle bir arsa politikası, kırsal mekânda arsa üretilmesi ve teknik altyapıların tamamlanmasına ilişkin olarak çıkarılan Bavyera Eyaleti İçişleri Bakanlığı Genelgesi (26)nde yer alır ve dışarıdan olağanüstü bir istek sonucunda arsa pazarı dengesinin bozulduğu ve işlerliğini artık sürdüremediği belediyelere tavsiye edilir. Bu, güçlü bir konut isteği baskısının bulunduğu, fakat peyzaj korunması ve iskân dışı serbest mekân yerleri güvenesi gibi anılan nedenlerden dolayı arsa ayrılmasının ancak sınırlı olarak mümkün olduğu turizm bölgeleri için de aynen geçerlidir (20). İlk planda belediyelerin kendi gelişmelerinde yönlendirme aracı olarak *ikmal politikası hedefleri* ve beledî arsa politikasının uygulanması bulunur. İkmal politikası görüşü arsa pazarının geçerli şartlarında çok zor imar parseli edinebilen belirli halk gruplarına arsa sağlamayı amaç edinir.

Bunun yanısıra mevcut arsa düzenlemesi modelleri nüfus akınına karşı bir direnme olarak düşünülmeyip dışardan olan nüfus hareketine yöneliktir ve hiç değilse bunu önleme gayesini gütmeyiz. Böyle durumlarda arsa politikası "arsa pazarını açmak" ister. Bu arsa politikasında belediyenin tutumu ile kısmî arsa pazarlarında isteğin bir bölümü karşılanır ve bunun üstündeki talepler aynı bölgede bulunan ve belediye tarafından altyapıları tamamlanan özel mülkiyetteki imar parsellerine çevrilir (bak : 17, S. 907 vd.).

### 5.1.3. Taşınmaz Devri, Yapı ve Kullanım Zorunluluğu

Arsalar ilke olarak 2. Konut Yapım Kanunu m. 25 uyarınca sosyal ve aile politikası görüşleri ile gelir kıstaslarına göre devredilir.

Yukarıda açıklandığı gibi, arsalar kısmen yalnız belirli halk gruplarına, örneğin yörede oturanlara ve çalışanlara satılır. Satış

esasları belediye meclisi kararıyla belirlenir ve hiç değilse ilkeler itibariyle yöredeki yurttaşlarca ve arsa edinenlerce bilinir (18, S. 811).

Bundan başka bir çok yöntemde ortak olan husus, bir *yapı ve kullanma zorunluluğunun* sözleşmeli anlaşma ile geri satınalma, tekrar satınalma ya da geri alma hakkı sayesinde güvenceye bağlanmasıdır. Bu işlev taşınmaz satışı, yeni düzenlenen parsellerin tahsisi ya da satınalma hakkının saklı tutulması ile ilişkili olarak sürdürülür.

Özellikle bu tutum, anılan yöntemlerin bir gücünü oluşturur, çünkü

- İmar bölgelerinin, daha hızlı olarak, kısmen diğer durumlardakinin yarısı kadar bir süre içinde (27) yapısal kullanımı ve dolması,
- Arsalara ihtiyaç artmadıkça böylece daima yeni imar alanları ve altyapılarının düzenlenmesinin önlenmesi

sağlanır.

Arsalar, özellikle yerli halk için imar parseli üretilmesinde, BfL.R (Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung)nin yukarıda anılan anketinde belirlendiği üzere ve bu konuda bilgi veren tüm kentlerin yaklaşık 2/3'ünde carî piyasa fiyatının *altında* satılır (bak : 18, S. 810).

## 5.2. Finansman ve Vergi Hukuku Sorunlarının Özellikleri

### 5.2.1. Finansman

Geçici taşınmaz edinilmesi ya bizzat belediye tarafından ya da devreye sokulan yürütücü şirketler yardımıyla gerçekleştirilir.

Belediye, taşınmazları bizzat satınalsa dahi ekseriya kısmen düşük faizli belediye borcu olarak sağlanan kredilerle bir finansman söz konusu olur. Örnek olarak Bavyera Eyalet Bankası Ciro Merkezi'nin "Bayerngrund-Finanzierung"u (bak: (23) Glück a.g.e. S. 101 vd.) ve belediyelerin taşınmaz edinmelerini destekleyen önlem ve eyalet programlarına göre arsa ve teknik altyapı düzenleme borçlandırmaları belirtilmelidir (bak.1, S. 85).

Kredi yoluyla finansmanın sakıncası, taşınmazı imara olgunlaştırma harcamalarına finansman masraflarının da eklenmesi zorunluluğudur. Bundan başka, taşınmazların ön finansmanını ve/veya bunların edinilmesini üstlenen yürütücü şirketlerin devreye sokulmasında belli bir süre sonra şirketçe özel kişilere satılamayan arsaları belediyenin alması konusunda anlaşma yapılır. Diğer yandan, kredi yoluyla finansman sonucu, küçük bir topluluk lehine sürdürülen taşınmaz satın alınması ve altyapılarının tamamlanmasına ilişkin yatırımlarda yerel yönetimin yükü azalır ve belediye, yöredeki tüm yurttaşların lehine olarak beledî yatırımlarda bütçe ödeneklerinin hazırlanması yönünden harekt serbestliğine sahip olur. Kredi masrafları finanse edilen önlem bireysel karşılama ilkesine göre hesaplanabilir. Örneğin altyapı harcamalarındaki katılım payları için ön ödemeler masrafları azaltır. Çeşitli finansman varyantlarına göre belediyelerin, kredi kurumlarının ve konut yapım firmalarının işbirliği halinde, örneğin belediyenin katılımıyla taşınmaz edinilmesi ve altyapı hazırlanmasını sağlayan yöresel konut yapım şirketleri kurulur, ya da, daha önce arazi stoku ve ekonomisinde değinildiği gibi, beledî bütçe ekonomisi çerçevesinde olağanüstü ödeneklerin kullanılmasını içeren (gerçek olmayan) arazi fonları oluşturulur.

Belediyenin finansmanda nasıl rahatlatıldığına dair bir örneği Şekil 8 (Özel Hukuka Göre Arsa ve Altyapı Düzenlenmesi) göstermektedir. Burada tüm işlemler Alman Medenî Kanunu'na göre kurulan "şirket"lerle sürdürülür.

### 5.2.2. Vergi Hukukuna İlişkin Sorunlar

Tarımsal ya da hatta ticarî amaçla kullanılan taşınmazların işletme mal varlığından çıkarılmasında ve arsa sağlanması ile hazırlanması önlemine sokulmasında satış kârlarının vergilendirilmesi 4.2'de arazi stoku ve ekonomisinin oradaki ön şartları altında açıklanmıştı.

Şimdiye kadar satış kârı vergisiz halde ihtiyarî ya da bunun dışındaki mal varlığı içine yatırım olarak sokulabilmektedir. Bundan başka, vergisiz satış kârının tekrar yatırıma dönüştürülmesi önerileri, örneğin yasal ve gerçekten imar edilebilen taşınmazlar için de yapılır (bak : 15, S. 18 ve oradaki ön şartlar altında Şehirciliği Teşvik Kanunu m. 18).



ÖZEL HUKUKA GÖRE ARSA VE ALTYAPI  
DÜZENLEMESİ

1. Bir uygulama imar planı yapılır.

2. "Arsa üretim masrafları" (özellikle altyapı, ön finansman, projeye bağlı personel vb. harcamaları) için bir maliyet ve finansman planının hazırlanmasını içeren kullanım ve altyapı projesi tamamlanır.

3. Mal sahipleri bir "Altyapı Şirketi" halinde birleşir. Bu Şirket'e sönraları arsa alıcıları da girer.

Şirket'in amacı, parsellerin yeniden düzenlenmesi ve altyapıya kavuşmasıdır. Mal sahiplerinin Şirket'e devrettikleri parsellerinin payları, dağıtım için ayrılan parsellerin yeniden düzenlenmesinden sonraki değerine karşı gelir.

4. Şirket, yeniden arsa ve altyapı düzenlemesi amacıyla bir "Güvenilir Kişi" ile sözleşme imzalar. "Güvenilir Kişi", yeniden arsa ve altyapı düzenleme önlemlerinin teknik işleri için bir mühendislik bürosu ve taşınmazların satışı için de bir emlak komşyoncusu ile anlaşır.

5. FAİK m. 33 uyarınca taşınmaz değerlendirilmesi zamanı için yapıya olgunluğun kabul edildiği nâzım ve uygulama imar planları yapılır.

Taşınmazların erken satışı ile teknik altyapı masrafları karşılanır.

6. Mal sahipleri ticaret vergisi vermezler.

Teknik altyapı masraflarının en az % 10'luk payını belediye karşılar (FAİK m. 129/1).

Belirli şartlarda taşınmazların çiftçiler ya da işletmeler yardımıyla belediyeye satılması ve planlama ile altyapı hazırlanmasına katılım *ticaret vergisi zorunluluğunu* da ortadan kaldırabilir. Eğer bir çiftçi 8 yıllık bir zaman içinde 6 bireysel işlem (taşınmaz satışları) yaparsa o zaman, belediyenin haber vermesine göre, ticaret vergisi zorunluluğu kabul edilir. Buna ilişkin daha fazla bilgi (28) dedir. Karşılıklı bir karara kadar, önceden belirtildiği gibi, rızaî arsa düzenlemesi işlemlerinin, 1983 tarihli Taşınmaz Edinme Vergisi Kanunu'na göre *taşınmaz edinme vergisi zorunluluğuna* tabi olduğu gözönüne alınarak hareket edilmelidir.

### 5.3. Beledî Arsa Politikasının Başarısı ve Planlama Açısından Mümkün Problemler

Önce belirtmek gerekir ki, ele alınan yöntemler yalnız başına kullanılamazlar. Bunlar kamu hukuku yöntemlerinin yerine geçer ya da onları tamamlarlar.

Bu yöntemleri uygulayan belediyeler aşağıdaki *nedenleri* belirtirler :

- Yönetim kadrosu yetersiz belediyeler için yöntemi uygulamak kamu hukuku işleminden daha kolaydır. Bunun için mal sahipleri ile ilgili bir çok sorunlar ve uyumsuzlukların önlemler ön alanında ortadan kaldırılması ve belediye için mal sahipleri ile anlaşmalı çözümler bulunması (doğal olarak resmî işlemlerde mümkün olduğu gibi) katkı sağlar.
- Mal sahipleri, hiç değilse kendi sübjektif görüşlerine göre söz hakkı ve şekillendirmede hareket serbestliği ile yeterli derecede katıldıkları sürece taşınmazların planlanması ve yeniden düzenlenmesine inanırlar. Ve bu, birlikte çalışmayı özendirir.
- Diğer taraftan belediye, imar parsellerini başka yoldan ya da yeterli hızla sağlayamadığı halde dahi planlanan önlemleri gerçekleştireceğini mal sahiplerine bildirir. Bundan başka, taşınmazlarını düzenlemeye sokan mal sahipleri, arsalarını serbest kullanım için, yani yapı zorunluluğu olmadan geri alarak bir ek kazanç sağlayabilirler. Yalnız burada,

satılma hakkının saklı kalması örneklerinin gösterdiği gibi, belediyelerin uygulamaları farklıdır.

- Belediye ya da işlem yürütücüsünün taşınmazları edinmesiyle arsa ve altyapı düzenlemesi hızlıca sürdürülebilir. Belediye, komünal ihtiyaç için gereken yerleri anlaşma ile, yani arazi değer yükselmelerine dayanan taşınmaz katkıları için bir gerekçe zorlaması olmadan elde eder. Bu, özellikle yalnız değer saptama sorunları ile geciken arsa düzenlemesinin yapıldığı belediyelerde yararlıdır.
- Üçüncü kişilere arsaların satılmasında altyapı masrafları tamamen satış fiyatına eklenebilir. Böylece, harcamalara katılım paylarının ayrı bir işlemle alınmasına gerek kalmaz.
- Nihayet önemli bir görüş, yapı zorunluluğu yardımı ile taşınmazların imar planına uygun kullanımının güvence altına alınmasıdır. Yapı zorunluluğu, yeni düzenlenen taşınmazların geri verilmesinde mal sahipleri ya da alıcılarla özel hukuka göre kabul edildiğinden sözleşmenin hazırlanmasında bireysel düzenlemelere gidilebilir.

Belediye politikası açısından bir kez başlanan yöntemin sürekli olarak uygulanması ve belediye bölgesindeki yurttaşlara sistemin açıklanması söz konusudur. Ancak o takdirde mal sahiplerinin rızaî işbirliği de zamanla sağlanır. Burada belirtilmesi gereken husus şudur : Belediyece taşınmaz edinilmesi, rızaî arsa düzenlemesi önlemleri ya da bir satınalma hakkının saklı tutulmasına ilişkin anlaşma her ne kadar planlamanın gerçekleştirilmesi için ön şartlar ise de bunlar, mal sahiplerinin işbirliğine hazır olduğu yerde bir uygulama imar planı hazırlanmasına neden olamazlar. FAİK'nun dengeyi öngören hükmü belediyenin yasal işlemi ile bile zedelenemez.

Başka bir sorun, belediyenin, şehircilik açısından hemen hemen aynı bir kaç planlama bölgelerinden en erken arazi sağlayan birini öne alıp alamıyacağıdır (21, S. 851). Bu, özellikle Belediye - Denetim Dairesi ilişkisini ilgilendiren bir sorun olarak uygulama imar planlarında bölge seçimi yapmak için nâzım imar planlarının hazırlanmasında belirli bir hareket serbestliğini gerektirir (bak: 1, S. 20).

Son olarak beledî arsa politikasında *imar ve regional planlama açısından* ortaya çıkabilen bir kaç *sorunlu noktaya* değinilmelidir. Aşağıdaki durumlarda anlaşmazlık halleri söz konusu olabilir:

- Eğer arazi sağlanması planlama için bir kıstas olursa ve şehircilik açısından amaca uygun olmayan belediye bölgeleri fazladan planlanırsa kısa vadeli arsa temini sonucunda, bunun belediye ve civar yöre (region) için toplu planlamaya orta vadeli etkileri açısından anlaşmazlık belirebilir.
- Eğer taşınmaz mal sahiplerine kolaylık göstermek için planlama, şekillendirme ve parsel geometrisinde kabul edilemeyecek anlaşmalara varılırsa anlaşmazlık meydana gelebilir.

— Eğer

- a) Şehircilik gelişmelerinin başlaması ve fakat sürmemesi halinde belediyeye arazi sunulan her hangi bir yerde belediyece ortaya konamıyan planlama ve altyapı parselleri istisna edilerek iskân dışı alanda başka yerler fazladan planlandığı ve böylece dağınık iskânın ortaya çıkması tehlikesi baş gösterdiğinde ve
- b) Regional planlama gereği belediyelerin nüfus göçünü kabul etme zorunluluğu halinde yerel yönetimler beledî çıkarlar için sınırlı arsa düzenlemesi ile meşgul olduklarında ve böylece daha az uygun başka bölgelerde iskân gelişmesini desteklerinde

regional planlama bozulursa anlaşmazlık ortaya çıkabilir.

- Eğer arsa sağlanması beledî politikanın aracı olarak belediyelerin rekabet mücadelesinde iyi kazanan gelir grupları etrafında sürdürülürse anlaşmazlık söz konusu olabilir.

Ancak burada açıklanan tehlikeler yalnız özel hukuka dayalı arsa sağlama ve hazırlama önlemleri olarak görülmemelidir. Çoğu kez bir taraftan beledî arazi sunumu, diğer taraftan yöreselliği aşan planlamaların yönlendirme fonksiyonu ile imar planlaması arasında gizli bir anlaşmazlık vardır. Bundan dolayı yalnız belediye ve mal sahipleri arasında değil, tersine belediye ile denetim dairesi arasında da çıkarların bir dengesi aranmalıdır.

## 6. ÖZET

Arazi stoku ve ekonomisi ile özel hukuka dayalı beledî arsa politikasının ayrıntılı olarak ele alınması ve kamu hukuku açısından sunulan beledî yöntemler arazi ve arsa politikası imkânlarının geniş perspektifi hakkında bir özet verir. Beledî arazi ve arsa politikası incelemeleri özellikle gösterir ki, özel hukuk yöntemleri tüm Federal Almanya'da yayılmış ve şimdiye kadar sürdürülen önlemlerin deneyim ve başarısına göre belediyelerde belirli seçenekleri oluşturulmuştur. Genellikle komşu büyük ve küçük belediyeler kendi beledî politik tutumları, yönetim kadroları, pratiği ve mevcut uzman personelle uyumlu şekilde uygun uygulama türlerini seçerler. Beledî arazi ve arsa politikasının başarısı önemli ölçüde belediyenin davranışının inanırlığına bağlıdır. Bir yöntem yerleşirse, ancak çok nadir hallerde değişiklik düşünülür.

Açıklanan nedenlerden ötürü şu veya bu yöntem için hiç bir genel tavsiyede bulunulamaz ya da bir belediyeden diğerine yöntemlerin aktarılması için işaretler verilemez. Ancak, arazi politikasında şimdiye kadar yeterli derecede aktif olmayan her belediye için çeşitli yöntemler gösterilebilir.

## 7. LİTERATÜR

- (1) Baulandbericht, Bericht des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Schriftenreihe "Städtebauliche Forschung" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft 03.100/1983 und Materialien zum Baugesetzbuch, Schriftenreihe "Städtebauliche Forschung" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft 03.108/1984.
- (2) GÜTTLER, KRAUTZBERGER: Kommunale Bodenpolitik als Beitrag zur Baulandbeschaffung und -sicherung. Stadtbauwelt, Heft 79/1983, S. 262 ff.
- (3) Minister für Landes- und Stadtentwicklung des Landes Nordrhein - Westfalen (Hrsg.): Freiraumbericht Heft 1/1984 der Informationen des Ministeriums, Düsseldorf, 1984.
- (4) Institut für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Bonn (Hrsg.): 182. Kurs

- "Flächenansprüche, Flächennutzungskonflikte, Bodenmobilisierung", veröffentlicht in der Schriftenreihe der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung "Symposien, Seminare, Arbeitspapiere", 1984.
- (5) SEELE: Bodenordnung im Grenzbereich zwischen Städtebau und Landwirtschaft, veröffentlicht in Beiträge zu Städtebau und Bodenordnung, Heft 2/1978. Schriftenreihe des Instituts für Städtebau, Bodenordnung und Kulturtechnik der Universität Bonn.
  - (6) GASSNER: Aktuelle Probleme des Bauens auf dem Lande, veröffentlicht in Dorf, Landschaft, Umwelt, Heft 21 der Deutschen Akademie für Forschung und Planung im ländlichen Raum (Hrsg.), Berlin, 1984.
  - (7) Hessischer Minister für Landesentwicklung, Umwelt, Landwirtschaft und Forsten: Richtlinien zur Förderung der Bodenbevorratung für öffentliche und agrarstrukturelle Zwecke im ländlichen Raum. Staatsanzeiger für das Land Hessen, Nr. 17/1980, S. 743 ff.
  - (8) Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.): Baulandbereitstellung im ländlichen Raum und Flurbereinigung, Merkblatt zur Flurbereinigung Nr. 2, München, 1983.
  - (9) GASSNER: Kritische Betrachtungen zum Bauen auf dem Lande, Der Landkreis, Heft 5/1984, S. 221 ff.
  - (10) SEELE, PAWIK: Flurbereinigung - Optimierung von Bodennutzungen. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe B: Flurbereinigung, Heft 71, Landwirtschaftsverlag GmbH Bünster - Hilstrup, 1982.
  - (11) Umfrage der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Bonn, zu Erschliessungsumlegungen tlw. veröffentlicht in Vermessungswesen und Raumordnung, Heft 7/1982, S. 398 ff., ferner SCHÄFER, SCHMIDT - EICHSTAEDT: Praktische Erfahrungen mit dem Bundesbaugesetz Kapitel F "Baulandbereitstellung durch Umlegung", Forschungsbericht 34, S. 235 ff. Konrad - Adenauer - Stiftung e.V. (Hrsg.), Verlag Ernst Knoth, Melle, 1984.
  - (12) STEGER: Freiwillige Umlegung als Mittel zur Baulandbereitstellung und -beschaffung, in Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10/1983, S. 853 ff. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Bonn (Hrsg.).

- (13) KRAUTZBERGER : Bodenpolitik der Gemeinden, Möglichkeiten und rechtlicher Rahmen, 178. Kurs "Städtebau und Recht" des Instituts für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, Berlin, 1983.
- (14) Grunderwerbssteuergesetz vom 17.12.1982 (BGBl. I.S. 1777), seit 1.1.1983 in Kraft, hierzu u.a. Gemeindetag Baden - Württemberg (Hrsg.) INFO 65/1983 mit Hinweisen zum Grunderwerbsteuergesetz 1983 und zur Umlegung, Stuttgart, 1983.
- (15) Deutscher Städte- und Gemeindebund : Vorschläge zur Vereinfachung und Fortentwicklung des Städtebaurechts, Düsseldorf, Oktober 1983.
- (16) SEELE : Zur bodenpolitischen Bedeutung der Landumlegung, insbesondere im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Umlegung nach dem Bundesbaugesetz, Vermessungswesen und Raumordnung, Heft 7/1982, S. 353 ff.
- (17) Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Bonn (Hrsg.) : Bodenvorratspolitik und Baulandbeschaffung. Information zur Raumentwicklung Heft 10/1983.
- (18) GÜTTLER : Kommunale Bodenvorratspolitik, in Informationen zur Raumentwicklung Heft 10/1983, S. 805 ff. a.a.O.
- (19) Innenminister des Landes Nordrhein - Westfalen : Richtlinien für Ankauf, Freilegung, Baureifmachung und Wiederveräußerung von Zechen-, Industrie- und Verkehrsbrache aus Mitteln des Grundstücksfonds Ruhr, RdErl. vom 19.3.1980 MBl. NW 1980 S. 534, ferner Lampe : Erfahrungen mit dem Grundstücksfond Ruhr, in Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10/1983, S. 859 ff. a.a.O.
- (20) GERHARD : Kommunale Bodenpolitik und Sicherung des Verwendungszwecks von Bauland im ländlichen Raum, in Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10/1983, S. 839 ff. a.a.O.
- (21) BOSS : Kommunale Baulandbeschaffung und -bereitstellung am Beispiel der Stadt Peine, in Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10/1983, S. 845 ff. a.a.O.
- (22) SCHMITZ - JERSCH : Kommunale Baulandpolitik am Ende? Städtetag, Heft 11/1983, S. 712 ff.
- (23) Darstellungen kommunaler Handlungsweisen sind u.a. enthalten in : GLÜCK : Mehr Bauland ist möglich. Bayer. Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, München, 1981. STEGER, Bauland von der Gemeinde. Die Gemeinde (BWGZ) 1981, S. 879

- ff. KRAUTZBERGER, GÜTTLER : Bodenvorratspolitik der Gemeinden, Städte- und Gemeindebund, Heft 1/1983, S. 7 ff.
- (24) STEGER : Bodenpolitik, eine Aufgabe der Gemeinde, in Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10/1983, S. 787 ff. a.a.O.
- (25) ELS : Gestaltungsmöglichkeiten zur Baulandbeschaffung für Einheimische, Bayerische Verwaltungsblätter, Heft 4/1983, S. 421 ff.
- (26) Bayerisches Staatsministerium des Innern : Erschliessung und Sicherung von Bauland im ländlichen Raum. Bekanntm. vom 16.3.1982, Bayerischer Staatsanzeiger Nr. 12/1982.
- (27) BARK, HEIDLAND : Situation des Baulandmarktes im Regierungsbezirk Freiburg, in Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10/1983, S. 821 ff. a.a.O.
- (28) LEINGÄRTNER, ZAISCH : Die Einkommensbesteuerung der Land- und Forstwirtschaft, Verlag C.H. Beck, München, 1983.