

Planungsrechtliche Aufgaben- und Problembereiche in der ländlichen und städtebaulichen Entwicklung der Türkei auf dem Wege nach Europa

Zerrin Demirel und Hülya Demir

Zusammenfassung

Die ökonomische Bedeutung der Landwirtschaft in der Türkei ist rückläufig. Die industrielle Entwicklung gewinnt zunehmend an Bedeutung. Daraus ergibt sich eine Wanderungsbewegung großer Bevölkerungsteile aus den ländlichen Räumen in die Städte. Für die damit verbundenen planungsrechtlichen Aufgaben- und Problembereiche auf dem Lande und in den Städten muss ein besser geeignetes Planungsinstrumentarium geschaffen werden, sonst kann die Türkei der bodenrechtlichen Eigentumsgewährleistung entsprechend den Anforderungen der Europäischen Union in der Zukunft nicht gerecht werden.

Summary

The economical importance of agriculture in Turkey is declining. The industrial development gains increasing importance. The result is a migrational fluctuation of a big part of population from rural to urban areas. For the tasks and problems involved concerning planning law in the urban and rural areas a more applicative planning instrument has to be created, otherwise Turkey cannot cope with the requirements of the European Community with regard to the guarantee of ownership of real estate in the future.

1 Vorbemerkung

Die Türkische Republik ist zurzeit bemüht, insbesondere die ökonomischen, die sozialen und die rechtlichen

Voraussetzungen zu schaffen, um in absehbarer Zeit Mitglied der Europäischen Union werden zu können. Dafür ist eine umfassende Entwicklung der ländlichen Räume und der Städte zwingende Notwendigkeit. Auf einige diesbezügliche Aspekte im Zusammenhang mit der ländlichen und städtebaulichen Entwicklung in der Türkei soll nachfolgend aufmerksam gemacht werden.

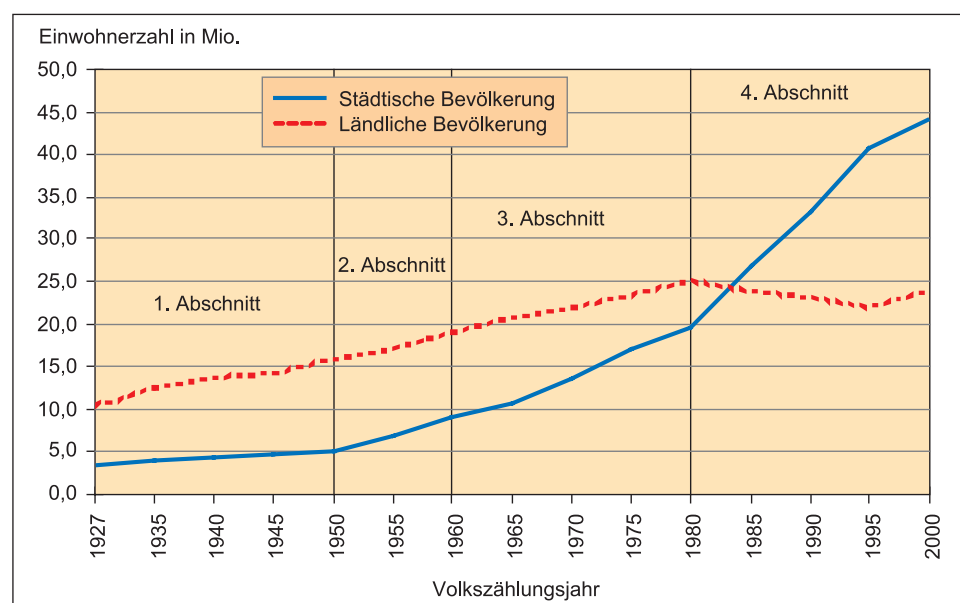
2 Landflucht mangels Landentwicklung

Die Entwicklung des Wohnumfeldes in den ländlichen Räumen entspricht seit Jahrzehnten nicht den Ansprüchen der dort lebenden Menschen; dieses gilt insbesondere hinsichtlich des Wohnraumangebotes und des Arbeitsplatzangebotes. Die daraus resultierende Binnenwanderung der Bevölkerung, die zu einem zunehmenden Verstärterungsprozess führt (Abb. 1), wird in folgende vier Zeitabschnitte unterteilt (Tekinbas 1990; Cubuk 1999):

1. Die Jahre von 1923 bis 1950,
2. die 50er Jahre,
3. die 60er und 70er Jahre sowie
4. die Jahre nach 1980 bis zur Gegenwart.

Betrachtet man diesen Verstärterungsprozess genauer (Abb. 2), so sind von dieser Entwicklung vor allem Städte mit über 100.000 Einwohnern betroffen. Im ersten Zeitabschnitt (1923–1950) war diese Binnenwanderung

Abb. 1: Bevölkerungsentwicklung auf dem Land und in den Städten nach den Volkszählungsjahren



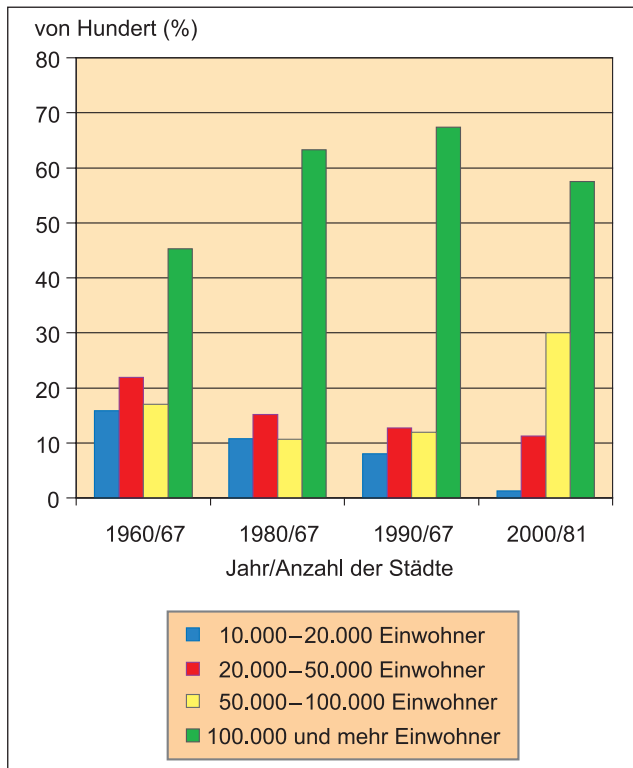


Abb. 2: Die Entwicklung der Stadtgrößenstruktur in den großen Städten der Türkei von 1960 bis 2000

noch unbedeutend; die städtische Bevölkerung wuchs nur um etwa 3 %. Im zweiten Zeitabschnitt (50er Jahre) ergaben sich dann bereits spürbare Wanderungsbewegungen aus den ländlichen Räumen in die Städte. Bedeutsame Faktoren waren dabei für die Türkei die Möglichkeiten der Marshallplanhilfe und im Zusammenhang damit insbesondere die Mechanisierung der Landwirtschaft, die Konzentration landwirtschaftlicher Betriebsflächen sowie auch eine insgesamt verbesserte Verkehrsinfrastruktur. Im dritten Zeitabschnitt (60er und 70er Jahre) haben sich diese Entwicklungen weiter intensiviert fortgesetzt; sie wurden zusätzlich gefördert durch die Entwicklung einer besseren Lebensqualität in den Städten. Der vierte Zeitabschnitt ist schließlich gekennzeichnet durch Wanderungsbewegungen aus den kleinen Städten in die Großstädte, wobei entsprechende Erwartungen hinsichtlich qualifizierterer Arbeitsplätze und Wohnmöglichkeiten jedoch kaum in Erfüllung gingen.

3 Illegale Stadtentwicklungen

Die wenigen großen Städte in der Türkei waren bisher und sind auch heute noch nicht hinreichend für diesen Bevölkerungszuwachs eingerichtet. Insbesondere der Wohnraumangel und im sachlichen Zusammenhang damit der ausreichend erschlossene Wohnbaulandmangel führen zur illegalen Landnahme zwecks sofortiger Bebauung, zu den »über Nacht gebauten Häusern«, der so genannten »Gecekondus« (İcduygu 1999).

Menschen, die in dieser Weise Land in Besitz nehmen und darauf bauen, können auf Grund früherer Erfahrungen darauf vertrauen, dass diese Entwicklungen zu gegebener Zeit durch entsprechende Gesetzgebung legalisiert werden (zum Beispiel die Gesetze aus den Jahren 1976, 1984 oder 1988; insgesamt bisher etwa 15 Legalisierungsgesetze). Solche Landnahmen, in der Regel staatlichen Landes, werden nicht selten auch durch so genannten redlichen Erwerb rechtlich verschleiert.

Der Umfang dieser Landnahmen kann Abb. 3 und 4 entnommen werden (Kongar 1999).

Diese illegale Entwicklung in den großen Städten der Türkei konnte bis heute nicht befriedigend bewältigt werden. Hier verbleibt eine große städtebauliche Aufgabe für die nähere Zukunft.

4 Legale Entwicklungen der städtebaulichen Bodenordnung

Bereits unmittelbar nach der Gründung der Türkischen Republik durch Atatürk im Jahre 1923 begannen die Entwicklungen für neuzeitliche städtebauliche Planungen. Noch bevor Stadtplanungsämter in der Türkei eingerichtet waren, wurden die Städteplaner/Architekten H. Jansen und M. Brix aus Deutschland und L. Jausseley aus Frankreich zu einem Wettbewerb eingeladen, um für die neue türkische Hauptstadt Ankara einen Stadtentwicklungsplan zu erarbeiten. H. Jansen, der in jener Zeit auch einen beachtlichen Stadtentwicklungsplan für Berlin erarbeitet hatte, gewann diesen Wettbewerb. In den Jahren zwischen 1930–1939 hat er auch für die türkischen Städte Mersin, Adana, Ceyhan, Gaziantep und Izmir neue Stadtentwicklungspläne erarbeitet. Für die Stadt Istanbul wurde bereits im Jahre 1933 ein neuer Stadtentwicklungsplan mit ausführlichen Erläuterungen vom Stadtplaner/Architekten H. Elgötz vorgelegt; etwa zeitgleich werden Stadtentwicklungspläne für Erzurum und Trabzon vom Städteplaner/Architekten D.A. Agache veröffentlicht. Die Planungen von H. Elgötz für Istanbul, die aus einem Wettbewerb mit den Planern D.A. Agache, der bereits einen so genannten Master-Plan für Rio de Janeiro vorgelegt hatte, H. Lambert, der an den Städteplanungen von Paris, New York und Chicago mitgewirkt hatte, sowie H. Elgötz, der bereits einen Plan für Essen erstellt hatte, hervorgingen, wurden jedoch nie realisiert.

In diesem Zeitraum begannen zugleich erste Arbeiten zur städtebaulichen Bodenordnung durch Umlegung mittels Gesetz. Die daraus resultierende Entwicklung zeigt sich in folgenden vier Phasen:

1. Phase 1923 bis 1955

In diesem Zeitraum entstanden

- das spezielle Baugesetz für die neue Hauptstadt der Türkischen Republik Ankara vom 30. Mai 1928 (GBI. 902-No. 1351),

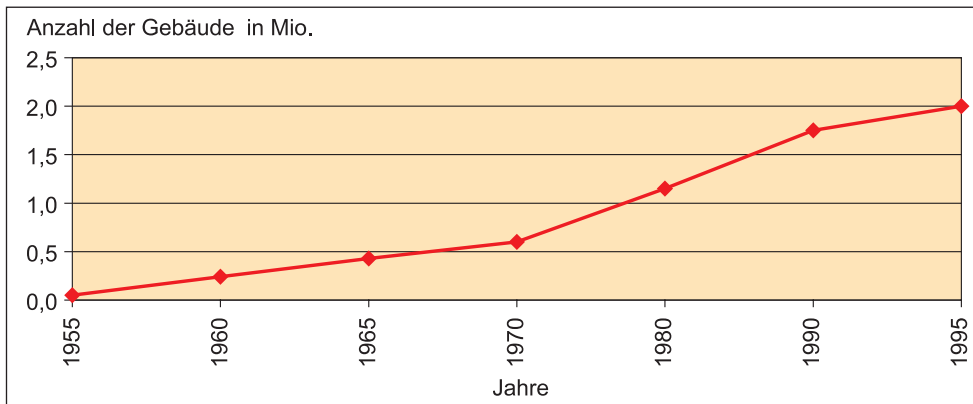


Abb. 3: Anzahl der illegal errichteten Wohngebäude in den Großstädten der Türkei

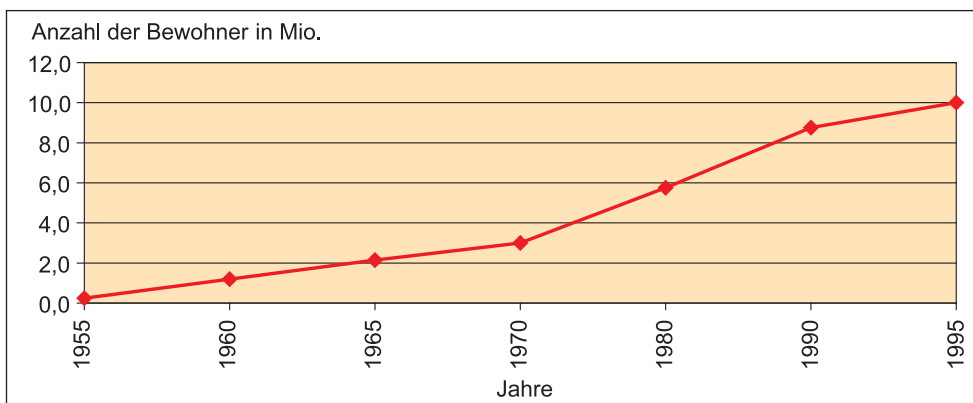


Abb. 4: Anzahl der Bewohner dieser illegal errichteten Wohngebäude

- das allgemeine Gesetz über städtische Verwaltungsaufgaben vom 14. April 1930 (GBI. 1471-No. 1580); dieses Gesetz beinhaltet auch allgemeine städtebauliche Planungsaufgaben;
- das Gesetz über den gemeindlichen Hoch- und Tiefbau vom 21. Juni 1933 (GBI. 2433-No. 2290).

Diese erste Gesetzgebungsphase hatte noch keine größeren Auswirkungen auf die allgemeinen städtebaulichen Entwicklungen, da die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung noch auf dem Lande lebte.

2. Phase 1955 bis 1972

Aus diesem Zeitraum sind bemerkenswert

- ein erster türkischer Städtebaukongress über die Ansiedlung und das Wohnen, am 14. April 1953;
- das Gesetz über den gemeindlichen Hoch- und Tiefbau vom 21. Juni 1933 wird novelliert und erweitert durch Vorschriften über eine Baulandumlegung durch das Gesetz vom 16. Juli 1956 (GBI. 9359-No. 6785); dieses war der erste allgemeine Entwicklungsschritt zu einer städtebaulichen Bodenordnung als konkreter Ausführungsplanung.

3. Phase 1972 bis 1985

Bedeutsam sind hier

- das Umlegungsgesetz vom 16. Juli 1956 wurde wegen der Planungsprobleme für Parkplätze, für den Denkmalschutz sowie für die Gebietsplanung geändert;
- das Gesetz über die Außenbereichsplanung der Städte und Gemeinden sowie über den Uferschutz (Freihal-

tung von Bebauung zwecks Allgemeinwohl) an Binnenseen und Küstengewässern vom 20. Juli 1972 (GBI. 14251-No. 1605).

4. Phase 1985 bis zur Gegenwart

Hier ist zu nennen

- das Baugesetz vom 3. Mai 1985 (GBI. 18749-No. 3194), welches umfangreiche neue Vorschriften über die Schaffung von Bauland enthält, die nachfolgend noch näher erläutert werden, sowie eine bedeutsame Dezentralisierung des allgemeinen Baugenehmigungsverfahrens vom Gesamtstaat auf die Städte und Gemeinden vorsieht. Dieses setzt natürlich funktionsfähige kommunale Planungs- und Baubehörden voraus.

Dieses Baugesetz vom 3. Mai 1985 bildet noch heute die Grundlage der städtebaulichen Bodenordnung in der Türkei. Über 10 weitere Gesetze sowie etwa 50 Verordnungen und Verwaltungsvorschriften ergänzen dieses Baugesetz. Es ermöglicht eine städtebauliche Bodenordnung

- durch freiwillige Baulandumlegungen,
- durch hoheitliche (gemeindliche) Baulandumlegungen sowie
- durch Enteignungen.

Die freiwilligen Baulandumlegungen umfassen dabei (nach deutschem Fachverständnis) die Grenzregelungen sowie die derzeit geplanten vereinfachten Baulandumlegungen.

Grundlagen der hoheitlichen Baulandumlegungen sind jeweils Bebauungspläne der Städte und Gemeinden. Ein-

gesetzt werden sie überwiegend zur Erschließung von neuem Bauland. Verteilungsmaßstab ist dabei regelmäßig die Fläche. Zur Abschöpfung des Umlegungsvorteils sind bis zu 35 % Flächenabzug (zurzeit bis zu 40 %) der eingebrachten Flächen zulässig. Für größere öffentliche Flächenbedarfsanforderungen (zum Beispiel für Kindergärten, Schulen, Krankenhäuser usw.) können auch darüber hinaus Flächenabzüge vorgenommen werden, jedoch dann nur gegen Geldausgleich, vorausgesetzt, die Gemeinde hat kein dafür geeignetes Ersatzland; dieses Vorgehen entspricht natürlich sinngemäß einer Enteignung.

Beschränkt sich die städtebauliche Bodenordnungsaufgabe allein auf die Beschaffung von Flächen für öffentliche Anlagen bzw. den öffentlichen Bedarf, so geschieht dieses allein durch Enteignung gegen Entschädigung.

5 Die Entwicklungen für Istanbul

Die Stadt Istanbul umfasst 5712 km² mit 10,1 Millionen Einwohnern in 27 Stadtbezirken. Sie ist die bedeutendste Stadt der Türkei mit dem größten Bevölkerungswachstum durch Zuwanderung.

Sichtbaren Einfluss auf die Stadtentwicklung von Istanbul nahmen für den Zeitraum von 1936 bis 1951 der französische Städteplaner/Architekt H. Prost sowie für den Zeitraum von 1935 bis 1938 der deutsche Städteplaner/Architekt M. Wagner als externer Berater. Ab dem Jahre 1956 hat dann wieder der deutsche Städteplaner/Architekt H. Högg intensiven Einfluss auf die Stadtentwicklung bzw. Stadtgestaltung genommen. Schließlich wurde im Jahre 1958 von Professor L. Piccinato noch ein bedeutsamer so genannter »Übergangsplan für die Stadt Istanbul« vorgelegt.

Gleichwohl erfolgte die erste illegale Stadterweiterung im Istanbul Stadtbezirk Zeytinburnu bereits im Jahre 1947 (Einwohner: 244.000, Häuser: 15573, Eigentumswohnungen: 78694 (DIE 2003)). Nachfolgende Zuwanderungen hatten ihre Schwerpunkte in den Stadtbezirken Gaziosmanpaşa und Kagrthane (Senyapili 1981) sowie in jüngster Vergangenheit in der Nähe der Industriegebiete von Istanbul. Insgesamt übernahm die Stadt Istanbul etwa 10 % der Gesamtmigration der ländlichen Räume der Türkei (Kuban 1998).

Das Interesse an Baulandumlegungen erwuchs in Istanbul insbesondere als Folge der einsetzenden Industrialisierung in den 50er Jahren des vergangenen Jahrhunderts. Zurzeit stellt sich die Baulandentwicklung für Istanbul in Zahlen wie folgt dar (Güney 2002):

460 hoheitlichen Baulandumlegungen stehen 600 freiwillige Baulandumlegungen gegenüber. In 20 Fällen folgte eine Enteignung. In rund 950 Fällen wurden städtebauliche Entwicklungen nachträglich legalisiert. Daraus zeigt sich, dass die freiwillige Baulandumlegung in Istanbul eine relativ große Bedeutung hat, gleichwohl aber

keine größeren Projekte bearbeitet werden können, da vielfältige Wünsche der betroffenen Grundeigentümer berücksichtigt werden müssen. In einigen Stadtbezirken wird deshalb die hoheitliche Baulandumlegung zur Realisierung der Bebauungspläne bevorzugt. Die Enteignung findet mangels kommunaler Finanzausstattung kaum Anwendung. Deutlich, aber zugleich problematisch, zeigt sich die nachträglich legalisierte städtebauliche Entwicklung. Sie erscheint im Hinblick auf eine nachhaltige Rechtssicherheit des Grundeigentums und eine nachhaltige geordnete städtebauliche Entwicklung nicht hinnehmbar; sie könnte unter anderem einer Entwicklung hin zur Europäischen Gemeinschaft entgegenstehen.

6 Schlussbemerkung

Die vorstehend aufgezeigten Mängel in der Entwicklung von Land und Stadt verlangen alsbald nachhaltige Abhilfe. Erforderlich dafür erscheinen dringlich ein Gesetz zur umfassenden Landentwicklung einschließlich notwendiger Bodenordnungsmaßnahmen sowie ein umfassendes städtebauliches Planungsgesetz einschließlich Baulandumlegungsvorschriften auf der Grundlage verbindlicher mittel- und langfristiger regional- und landesplanerischer Entwicklungsziele bzw. Entwicklungsprogramme. Eine Zusammenfassung des in vielen Gesetzen aufgesplitterten Bodenrechts und damit verbunden eine Reduzierung der derzeit häufigen Gesetzesänderungen würde die Bodenspekulation dämpfen, ein erstrebenswertes gesellschaftspolitisches Ziel für die Türkei.

Literatur

- Çubuk, M.: İmar Mevzuatından Şehircilik Mevzuatına Türk Şehirciliğine Sistematiği Bir Yaklaşım Denemesi, Mimar Sinan Üniversitesi, S. 13, Istanbul, 1999.
- Güney, Ö.: İmar Planı Uygulama Yöntemleri ve Belediyelerdeki Uygulamalar, Yıldız Teknik Üniversitesi İnşaat Fakültesi Jeodezi ve Fotogrametri Mühendisliği Bölümü Kamu Ölçmeleri Anabilim Dalında Yapılan Bitirme Tezi, S. 73, Istanbul, 2002.
- İcduygu, A. u. a.: Cumhuriyet Dönemi Türkiye'sinde Göç Hareketleri, 75 Yılda Köylerden Şehirlere, Tarih Vakfı Yayınları, S. 249, Istanbul, 1999.
- Kongar, E.: 21. Yüzyılda Türkiye, Remzi Kitabevi, S. 566, İstanbul, 1999.
- Kuban, D.: Istanbul Bir Kent Tarihi, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, S. 200, Istanbul, 1999.
- Senyapili, T.: Gecekondu Çevre İscilerinin Mekani, ODTÜ Mimarlık Fakültesi Basım Islığı, S. 179, Ankara, 1981.
- Tekinbaş, B.: İmar Mevzuatı ve İmar Kanunu, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü, S. 112, Ankara, 1990.

Anschrift der Autorinnen

Prof. Dr.-Ing. Zerrin Demirel

Ass. Dr.-Ing. Hülya Demir

Technische Universität Yıldız, Abteilung für Geodäsie und Photogrammetrie, Fachgebiet Bodenordnung und Landmanagement
34349 Istanbul, Türkei
demirel@yildiz.edu.tr
hudemir@yildiz.edu.tr