

แนวคิดในการพัฒนาเมืองภายหลังการรวม
ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ภาณุวัฒน์ โทบุบล
สถาปนิกชำนาญการพิเศษ
กรมโยธาธิการและผังเมือง

การรวมประเทศของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเมื่อปี ค.ศ. 1990 จากการแบ่งแยกเป็น 2 ประเทศที่มีระบอบการปกครอง และระบบเศรษฐกิจที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ตั้งแต่การสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยเยอรมัน (Germany Democratic Republic, เยอรมันตะวันออก) ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (Federal Republic of Germany, เยอรมันตะวันตก) เป็นไปตามข้อบังคับของรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Grundgesetz) ตามมาตรา 23 นับเป็นการสิ้นสุดการแบ่งแยกประเทศกันมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1945 เบอร์ลินเองซึ่งถูกแบ่งแยกออกเป็น 4 ส่วน โดย 3 ส่วนถูกปกครองโดยสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และฝรั่งเศส อีก 1 ส่วนปกครองโดยประเทศสหภาพโซเวียต (ในขณะนั้น) ได้กลับมาเป็นเมืองหลวงของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีอีกครั้งหนึ่ง

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่ได้เป็นประเทศเดียวที่ถูกแยกออกด้วยสงครามและความแตกต่างทางวิชาการเมืองจากผลพวงของสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศเกาหลีและประเทศเวียดนามต่างก็ได้ถูกแยกออกจากกัน

ด้วยแนวความคิดทางการเมืองการปกครองที่ที่ถูกแบ่งออกเป็นสองฝ่าย และด้วยการสนับสนุนจากต่างประเทศตามแนวความคิดแบบทุนนิยม (Capitalism) และสังคมนิยม (Socialism) ภายหลังจากความพ่ายแพ้ของเยอรมนีและจักรวรรดิญี่ปุ่นในสงครามโลกครั้งที่ 2 ทั้งสองประเทศได้รับผลกระทบจากการรับเอาแนวคิดทางการเมืองการปกครองที่แตกต่างกันมาใช้ในประเทศจนเกิดการแบ่งขั้วจนถึงขั้นเกิดการแยกตัวเป็น 2 ประเทศ ในสงครามเกาหลี (ค.ศ. 1950 - 1953) และสงครามเวียดนาม (ค.ศ. 1955 - 1975) ตามลำดับ ซึ่งล้วนก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจและผู้คนล้มตายนับไม่ถ้วน สิ่งหนึ่งซึ่งเป็นที่น่ายอกย่องมากก็คือ การแยกเยอรมันเป็น 2 ประเทศ ไม่ส่งผลให้เกิดสงครามอีก นอกจากนี้เยอรมนียังเป็นประเทศเดียวในโลกที่มีการจัดการเพื่อให้เกิดการรวมตัวอย่างสันติหรือที่เรียกว่าการปฏิวัติอย่างสันติ (Peaceful Revolution) ในขณะที่ประเทศเวียดนามเหนือและเวียดนามใต้ ต้องมีการสูญเสียชีวิตทั้งพลเรือนและทหารมากมายจึงรวมเป็นประเทศเดียวได้ภายหลังสิ้นสุดสงครามเวียดนาม ในปี ค.ศ. 1975 ขณะที่เกาหลีเหนือ และเกาหลีใต้ก็ได้รับความสูญเสียมากมายเช่นกัน อีกทั้งยังคงแบ่งแยกกันเป็น 2 ประเทศ และยังอยู่ในภาวะของการเผชิญหน้ากับความตึงเครียดทางการเมือง ทางทหาร และความแตกต่างทางเศรษฐกิจต่อไป

แนวทางในการพัฒนาช่วงหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึง ค.ศ. 1989

ภายหลังจากการสิ้นสุดของสงครามโลก ครั้งที่ 2 การสูญเสียชีวิตของพลเมือง การถูกทำลายของอาคารบ้านเรือน สิ่งปลูกสร้าง และ

โครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับเมือง ทั้งสองประเทศจึงต้องมีการบูรณะประเทศครั้งใหญ่ แต่เนื่องจากต้องใช้เงินจำนวนมาก อีกทั้งยังต้องจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามแก่ฝ่ายสัมพันธมิตร จึงต้องใช้เวลานานนับสิบปีในการบูรณะฟื้นฟูประเทศ การแบ่งแยกทางการเมืองและการแยกทางกายภาพของเมืองมานานกว่า 40 ปี เห็นได้ชัดว่าฝั่งตะวันออกและฝั่งตะวันตกของประเทศ รวมทั้งของเมืองเบอร์ลินเอง มีการพัฒนารูปแบบของเมืองที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน ทั้งสองฝั่งต่างก็ถูกกำกับโดยสองความต่างทางการเมือง ซึ่งต่างก็มีแนวคิดในการพัฒนาเมืองเป็นของตนเอง เหล่านี้ยังคงปรากฏเหลือเป็นหลักฐานอยู่จนทุกวันนี้

เบอร์ลินตะวันออกและเมืองใหญ่อื่น ๆ ในเยอรมันตะวันออก เช่น ไลป์ซิก เดรสเดน แม็กเดอบวร์ก รอสตอก พอทสดัมส์ ฯลฯ ถูกพัฒนาโครงสร้างของเมืองให้เป็นเมืองแบบมีศูนย์กลางเดียวที่มีความหนาแน่นไม่มากนัก และมีการผสมผสานการทำงานในใจกลางเมืองรวมกับการอยู่อาศัยและการใช้สอยอื่น ๆ เนื่องด้วยระบอบการเมืองการปกครองเป็นแบบสังคมนิยม การพัฒนาประเทศในทุก ๆ ด้านถูกกำหนดและวางแผนจากรัฐบาลพรรคสังคมนิยมเอกภาพแห่งเยอรมนีซึ่งเป็นพรรคเดียวในการปกครองประเทศและได้รับการสนับสนุนจากสหภาพโซเวียต การวางผังเมืองและการควบคุมการอาคารทั้งหมดจึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลาง และตัวแทนที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลางประจำรัฐ (ส่วนภูมิภาค) การบูรณะและฟื้นฟูเมืองจะเลือกทำเฉพาะเมืองที่มีความสำคัญในเชิงยุทธศาสตร์ทางทหาร และทางเศรษฐกิจก่อน หลังจากนั้นจึงดำเนินการในส่วนของเมืองที่มีความสำคัญรองลงมา

ในขณะที่เบอร์ลินตะวันตกและเมืองใหญ่อื่น ๆ ในเยอรมันตะวันตก ซึ่งถูกวางรากฐานให้เป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบสหพันธรัฐ โดยยังคงรักษารากเหง้าเดิมของ Länder หรือความเป็นรัฐแบบเดิมเอาไว้ เมืองใหญ่ต่าง ๆ เช่น แฟรงเฟิร์ต มิวนิค เบรเมน โคโลญ ฯลฯ จะถูกพัฒนาเป็นศูนย์กลางแบบหลายศูนย์กลางที่ล้อมรอบด้วยธรรมชาติ มีการผสมผสานประโยชน์ใช้สอยที่หลากหลายภายในเมือง การวางผังเมืองและการควบคุมอาคารจึงเป็นการใช้รากฐานเดิมในระบอบการเมืองของเยอรมนี ซึ่งมีรูปแบบเฉพาะ มีการวางแผนจากทั้งส่วนกลาง Länder และเทศบาลท้องถิ่น ทั้ง 3 ส่วนไปด้วยกัน มีการอาศัยหลักการให้ความเห็นร่วมกัน ซึ่งเป็นหลักการในลัทธิชาตินิยมเยอรมันมาตั้งแต่ยุคจักรวรรดิเยอรมัน (Deutsches Reich) ช่วงปี ค.ศ.1871 - 1945 ซึ่งช่วยให้การบริหารจัดการด้านการพัฒนาเมืองมีความเป็นไปได้ ถึงแม้จะมีความซับซ้อนอยู่มากก็ตาม

จากการที่ทั้งสองระบอบการเมืองมีการจัดสรรงบประมาณให้กับ การฟื้นฟูสภาพแวดล้อมเมืองและอาคารภายหลังสงครามที่แตกต่างกัน แล้วแต่ภาคการเมืองทั้งสองฝั่งจะเห็นความสำคัญในด้านใดมากกว่ากัน แต่เนื่องจากความเป็นประเทศทุนนิยมของเยอรมันตะวันตก เงินทุนเพื่อการฟื้นฟูบูรณะสภาพแวดล้อมเมืองและอาคารจึงหลั่งไหลมาจากทั่วโลก จากฝ่ายประเทศทุนนิยมเสรีทั้งในการบูรณะเบอร์ลินตะวันตกและเมืองอื่นๆ อีกทั้งจากการเติบโตอย่างมหัศจรรย์ทางเศรษฐกิจของเยอรมันตะวันตกด้วย การบูรณะและฟื้นฟูจึงมีความรวดเร็วกว่าเยอรมันตะวันออกอย่างมากมาย อย่างไรก็ตามในช่วงเวลาแห่งการรวมประเทศเกือบ 30 ปี ที่ผ่านมายังคงมีหลายพื้นที่ในเบอร์ลินตะวันออก และหลายเมืองใน

เยอรมันตะวันออก ซึ่งก่อนหน้านี้ถูกทำลายจากสงครามโลกครั้งที่สอง ยังคงไม่ได้รับการฟื้นฟูบูรณะตามที่ควรจะเป็น แม้แต่โครงสร้างพื้นฐาน เช่น รางรถไฟ มีการประมาณกันว่าหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ในเบอร์ลิน ตะวันออก รางรถไฟถูกถอดออกประมาณครึ่งหนึ่งทั้งเมือง หรือถนนและท่อระบายน้ำหลายแห่งที่ไม่ได้รับการบูรณะและใช้ประโยชน์ จำเป็นต้องใช้เงินมหาศาลในการซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้ หรือสถาปัตยกรรมอีกหลายแห่งที่มีความสำคัญในระดับท้องถิ่นแต่ไม่ได้มีความสำคัญในระดับประเทศหรือระดับแคว้นที่ยังไม่ได้รับการฟื้นฟูหรืออนุรักษ์ก็ยังมีอีกมาก

แนวคิดในการพัฒนาเมืองภายหลังการรวมเป็นสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (ค.ศ. 1990 – ปัจจุบัน)

หลังจากการพังทลายลงของกำแพงเบอร์ลิน ในวันที่ 9 พฤศจิกายน ค.ศ. 1989 การรวมตัวของทั้งสองประเทศเริ่มเกิดขึ้น ก่อนที่เยอรมันตะวันออกจะไม่มีต่อไปในอีก 1 ปีถัดมา การรวมกันอีกครั้งภายหลังจาก 40 ปี ล้วนเต็มไปด้วยความท้าทายด้านกฎหมาย การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมของเมือง ภายใต้บริบทของการวางผังเมืองและการพัฒนาเมือง นอกเหนือไปจากความมั่งคั่งของประเทศที่อยู่ในระดับที่แตกต่างกันอย่างชัดเจนแล้ว การพัฒนาเมืองทั้งสองฝั่งมีการฟื้นฟู ปรับปรุงเปลี่ยนแปลง และบูรณะอย่างมาก โดยอาศัยแรงผลักดันทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม แต่ผลจากสงครามโดยเฉพาะบริเวณที่กำแพงพาดผ่านใจกลางเบอร์ลิน ยังคงเป็นปัญหาที่ต้องการการแก้ไขอยู่จนถึงปัจจุบัน

แม้ประเทศเยอรมนีจะปกครองในระบบสหพันธรัฐประกอบด้วย 16 รัฐ ประกอบด้วย Area State หรือ Länder โดย เบอร์ลิน เบรเมน และฮัมบวร์ก คือ City State หรือ Stadtstaaten แต่การวางผังเมืองจะเป็นหน้าที่โดยตรงของเทศบาลเมืองแต่ละแห่งในแต่ละรัฐ โดยการวางผังเมืองและอาคารในเยอรมนีมีการกำหนดไว้ในกฎหมายแม่ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคารแห่งสหพันธรัฐ (Baugesetzbuch) และพระราชบัญญัติผังเมืองแห่งสหพันธรัฐ (Raumordnungsgesetz) ออกโดยรัฐบาลแห่งสหพันธ์ โดยที่รัฐบาล Länder และเทศบาลเมืองต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตาม โครงสร้างทั้งระดับสามระดับในการบริหารงานพัฒนาเมืองของสหพันธรัฐมีอิทธิพลอย่างมากในการวางผังเชิงพื้นที่และการก่อสร้างในประเทศเยอรมนี ผู้ปฏิบัติงานทั้งสามระดับยังสามารถออกกฎหมายลูกเพื่อบังคับใช้ในแนวทางที่แตกต่างกันแต่ไปพร้อม ๆ กัน นอกจากนี้การวางแผนในทั้งสามระดับจะมีการประสานความร่วมมือ มีการให้ข้อคิดเห็น ผลสะท้อนต่าง ๆ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกระดับ

กระทรวงคมนาคมและโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล ของรัฐบาลกลาง มีหน้าที่รับผิดชอบในระดับรัฐบาลกลางจะทำหน้าที่วางแผนเชิงพื้นที่ โดยการกำหนดนโยบายโครงสร้างระดับภูมิภาคและระดับชาติ เพื่อสร้างกฎเกณฑ์สำคัญในการวางแผนภาคและการลงทุนภาครัฐ นอกจากนี้ยังมีการให้แนวทางในการสร้างแบบจำลองที่ครอบคลุมแผนระดับล่างและแผนในทุกภาคส่วน เป้าหมายหลักก็คือการบังคับใช้แผนภาคและเมืองเพื่อให้เกิดสภาพความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกันทั่วทั้งประเทศ ในส่วนของรัฐบาลของ Länder ก็มีบทบาทสำคัญอย่างมากในการวางผังเชิงพัฒนาพื้นที่ใน

ประเทศเยอรมนี เนื่องจากยังมีพระราชบัญญัติการวางผังเชิงพื้นที่แห่งสหพันธ์ (Bundesplanungsgesetz) ซึ่งออกโดยรัฐบาลกลางเช่นกัน ที่บังคับให้ Länder ต้องเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อชี้แนะแนวทางในการพัฒนาของรัฐทั้งหมดโดยต้องสอดคล้องกับภาพรวมของการวางผังในระดับชาติ และต้องสอดคล้องกับการวางผังเมืองของเทศบาลท้องถิ่นด้วย ประเทศเยอรมนีจึงมีลักษณะพิเศษที่ใช้ทั้งระบบการวางแผนแบบบนลงล่าง หรือล่างขึ้นบน (รัฐบาลในระดับท้องถิ่นของเยอรมนีมีความเข้มแข็งมาก) เป็นสิ่งสำคัญที่จะประสานจุดมุ่งหมายของการวางแผนเชิงพื้นที่ของ Länder กับเป้าหมายในการพัฒนาท้องถิ่น ดังนั้นการวางแผนในระดับภูมิภาคจึงขึ้นอยู่กับระหว่างระดับรัฐ และระดับท้องถิ่น ความท้าทายก็คือ ความมุ่งหวังที่จะพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่และในหลาย ๆ ด้าน ตามที่ Länder ต้องการไปพร้อม ๆ กับความต้องการของท้องถิ่น

นอกจากนี้การวางผังในระดับภูมิภาคที่มีการประนีประนอมกัน ระหว่างการวางผังเชิงพื้นที่ของรัฐและการวางผังการใช้ที่ดินในเขตเมืองของเทศบาลท้องถิ่น ก็ต้องสอดคล้องกับการวางผังเชิงพื้นที่ของรัฐบาลกลางและของรัฐด้วยเสมอ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการรับประกันว่าแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินของท้องถิ่นเป็นไปตามเป้าหมายของการวางผังเชิงพื้นที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารแห่งสหพันธ์และทำให้เกิดการประสานความร่วมมือในระดับต่าง ๆ ในการวางแผน (หลักการให้ความเห็นร่วมกัน) ทำให้แน่ใจได้ว่าการวางผังเชิงพื้นที่ของรัฐบาลกลางและของรัฐไม่ได้เป็นส่วนหลักในการพัฒนาของท้องถิ่น

บทสรุป

จากการศึกษาพบว่า ลัทธิชาตินิยมเยอรมัน เป็นแนวคิดที่มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาเมืองในช่วงหลังจากการรวมประเทศอีกครั้งหนึ่ง (3 ตุลาคม ค.ศ. 1990) จากหลักสำคัญที่ใช้ปฏิบัติเสมอมาในการเจรจาระหว่างรัฐที่พูดภาษาเยอรมันด้วยกัน ก็คือ หลักการในการเห็นพ้องร่วมกัน (Consensus Decision Making หรือ Konsens Entscheidungsfindung) ซึ่งแตกต่างจากระบบประชาธิปไตยโดยทั่วไป ที่ใช้ระบบเสียงข้างมาก (Majority Decision) ที่ใช้กันอยู่ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยและระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมโดยทั่วไป หลักการนี้มีประวัติความเป็นมาที่ยาวนาน ไม่เพียงตั้งแต่ยุคจักรวรรดิเยอรมัน (Deutsches Reich) ในช่วงปี ค.ศ. 1871 - 1945 เท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการรวมเป็นราชอาณาจักรปรัสเซีย หรือราชอาณาจักรเยอรมันสมัยที่เป็นส่วนหนึ่งของจักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ (ค.ศ. 800 - 1806) ด้วยระบบแนวคิดแบบนี้ปรากฏอยู่ในการปกครองทุกระดับของประเทศเยอรมันในทุกภาคส่วนของการคิด การบริหารงาน การจัดการกับความขัดแย้งในทุกเรื่องทั้งในแง่การเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการจัดการสภาพแวดล้อมเมือง ด้วยหลักการนี้ ทำให้การผังเมือง การพัฒนาเมือง และการพัฒนาประเทศในทุก ๆ ด้านสามารถเป็นไปได้ แม้จะมีอุปสรรคและมีความซับซ้อนอยู่มากก็ตาม

บรรณานุกรม

Behrend, L. (2017), *Urban and Land Use Planning in Finland and Germany : Cases Helsinki and Hamburg*. City of Helsinki : Helsinki.

Kuhlmann, S. (2014), *"The Performance of Local Government in East Germany Evaluating Legal and Institutional Transfer: The Example of Local Building Authorities"* in *Introduction to Comparative Public Administration : Administrative Systems and Reforms in Europe*. Edward Elgar Publishing : Cheltenham.

Mullin, J. R. (1982), "Ideology, Planning Theory and the German City in The Inter-War Years" in *Town Planning Review*, V53, No2 . University of Massachusettes : Amherst.

Schmidt, S. et al. (2007), *The Planning process in the US and Germany: A Comparative Analysis*. Cornell University : Ithaca.