

Zentrum für Europäische Integrationsforschung  
Center for European Integration Studies  
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn



Erol Esen

**Grundzüge der  
Kommunalverwaltung und  
die europäische Integration  
der Türkei**  
Strukturen, Aufgaben  
und Standpunkte

Discussion Paper

C147  
2005

---

ISSN 1435-3288

ISBN 3-936183-47-3

---

Zentrum für Europäische Integrationsforschung  
Center for European Integration Studies  
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Walter-Flex-Straße 3  
D-53113 Bonn  
Germany

Tel.: +49-228-73-4952  
Fax: +49-228-73-1788  
<http://www.zei.de>

Dr. Erol Esen, Jahrgang 1962, studierte in Bonn Politische Wissenschaften, Soziologie und Entwicklungspolitik und lebte anschließend mehrere Jahre in Berlin. In dieser Zeit arbeitete er mit mehreren Einrichtungen, insbesondere im Bereich der politischen Bildung zusammen und wirkte an der Ausarbeitung und Umsetzung vieler auch EU-geförderter Projekte mit. Neben Praktiken in der Vertretung der EU-Kommission in Bonn und im Bundestag, war er u.a. für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und die Friedrich-Ebert-Stiftung tätig; von 1995-1997 leitete er die Landesarbeitsgemeinschaft Arbeit und Leben Brandenburg. Seit 1990 ist er an der Akdeniz Universität, am Fachbereich für Öffentliche Verwaltung, als Dozent tätig. Darüber hinaus ist er Leiter des „Zentrums für Europäische Studien der Akdeniz Universität“ (AKVAM) sowie Vorsitzender des Deutsch-Türkischen Akademikervereins Antalya.

*Erol Esen*

# **Grundzüge der Kommunalverwaltung und die europäische Integration der Türkei**

Strukturen, Aufgaben und Standpunkte

## ***Einleitung***

Die Kommission der Europäischen Union (EU) hat entschieden, sich für die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei auszusprechen. Wenn der EU-Rat auch im Dezember 2004 diesem Vorschlag folgt, dürfte es bald soweit sein. Dann wollen die EU und die Türkei spätestens im kommenden Sommer mit den Gesprächen für einen türkischen Beitritt beginnen. Dies ist jedenfalls der erklärte Wille der EU-Staats- und Regierungschefs, den sie vor zwei Jahren in Kopenhagen übereinstimmend verlautbaren ließen. Mit dem jüngsten Fortschrittsbericht der EU-Kommission erreicht jedenfalls der seit der Anerkennung der Beitrittskandidatur vor etwa fünf Jahren in Helsinki aufgenommene „Europa-Marathon“ in der Türkei eine neue Etappe.

Damals gerade die Macht übernommen, ging der neue Regierungschef Abdullah Gül im Dezember 2002 in der Hoffnung nach Kopenhagen, mit einem Verhandlungstermin in der Tasche nach Hause zurückzukehren. Doch die EU-Chefs ließen sich nicht unter Druck setzen. Auch die Regierung der „Partei für Gerechtigkeit und Wohlstand“ (*Adalet ve Kalkınma Partisi* – AKP) setzte später den Europa-Kurs unbeirrt, gar erfolgreich fort. Die seitdem beschleunigten Reformen führten letztendlich auch dazu, den Parteichef, Recep Tayyip Erdogan, in die Politik wieder zurück zu holen, aus der

er zuvor aus politischen Gründen für mehrere Jahre ausgeschlossen worden war. Dies hat Erdogan, der inzwischen die Regierung führt, nicht nur der überwältigenden Mehrheit seiner Partei im Parlament zu verdanken. Vielmehr ist der landesweite Konsens über die europäische Integration der Türkei dafür verantwortlich, der schon längst Politik und Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft, samt Militärs und ziviler Trägerorganisationen u.a. weitgehend umfasst.

Weite Kreise sind sich in der Türkei über mögliche Konsequenzen, sprich Machtverschiebungen, aufgrund dieses Reformprozesses bewusst. Nicht nur das Militär wird zunehmend unter die Aufsicht der Politik gestellt; auch die Politik wird immer mehr für den zivilen Zugriff und die Mitwirkung freigegeben. Der Staat soll zwar schlanker werden; seine Strukturen und Aufgaben sollen ebenfalls neu geregelt werden. Auch die Wirtschaft wird immer stärker den freien Kräften überlassen; neue Institutionen sollen den Markt zugleich gegen die tägliche Willkür der Politik abschirmen. „Europafähig“ (Nohlen 2002: 237) soll die Türkei schließlich werden, die zum Unglück der meist europäischen Konservativen wie der Nationalisten immer weiter in die EU, den „Nucleus Europas“, eindringt.

Angesichts dieser zu erwartenden tief greifenden Veränderungen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in der Türkei stellt sich allerdings die Frage, inwieweit die bisher vorhandenen Gruppen und Institutionen, die lange Jahre die Macht und das Sagen im Land innehatten, nun bereit sind, ihren „politischen Besitz“ mit anderen Stellen zu teilen. Auch mit Blick auf die zunehmende Globalisierung und die europäische Integration bilden nicht die bisherigen Akteure in Politik und Verwaltung – jedenfalls nicht in ihrer bisher bekannten Rolle – den Gegenstand der Untersuchung. Vielmehr wird es im Folgenden um jene politischen und administrativen Akteure gehen, die in der künftigen Türkei voraussichtlich neue Kompetenzen und Aufgaben erwarten, die Kommunalverwaltungen. Bisher durch die Zentrale von der politischen Macht weitgehend abgeschnitten, werden diese lokalen Selbstverwaltungen bald aufgefordert sein, ihre Angelegenheiten selbst zu erledigen. Wenn dieser Traum der türkischen Kommunen durch die anstehende umfassende Verwaltungsreform auch bald zumindest teilweise in Erfüllung gehen dürfte, Zweifel herrschen allerdings darin, wie weit die

Kommunalverwaltungen den neuen Herausforderungen entsprechen können. Nicht nur das: Was halten überhaupt die Kommunen von der türkischen Zukunftsvision der europäischen Integration? Sind sie als lokale Vollzieher vieler künftiger Anpassungsgesetze überhaupt gewillt und in der Lage, den Integrationsprozess voranzutreiben?

Im Folgenden werden zunächst die Funktionen und der Aufbau der öffentlichen Verwaltung der Türkei dargestellt. Nach einer kurzen Einführung in die türkische Zentralverwaltung, die sich aus Hauptstadt- und Provinzorganisation zusammensetzt, werden die unterschiedlichen Formen der Kommunalverwaltung dargestellt, d.h. die Provinzsonderverwaltungen, die Stadtverwaltungen sowie die Dorfverwaltungen. Als eine neue Form der lokalen Selbstverwaltung werden außerdem die Großstadtverwaltungen vorgestellt, die infolge des rasanten Verstädterungsprozesses entstanden sind.

Anschließend werden hier die Ergebnisse einer Untersuchung unter führenden Kommunalverwaltern vorgestellt, die nach ihren EU-Haltungen befragt wurden. Rund 200 höhere Kommunalbeamte aus insgesamt 26 Stadtverwaltungen der Provinzen Antalya, Burdur und Isparta aus der westlichen Mittelmeerregion äußerten sich zu den Fragen der europäischen Integration und der EU-Türkei-Beziehungen.

Nach einer ersten Auswertung der Befragung kam es im Frühjahr 2003 im Rahmen eines vom Verfasser geleiteten Projektes an der Akdeniz Universität zu einer Veranstaltungsreihe, die in den genannten Provinzhauptorten durchgeführt wurde. An dem von der Vertretung der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) in Istanbul geförderten Bildungsprojekt nahmen über 150 führende Kommunalverwalter teil. Mit Hilfe der „Union der Stadtverwaltungen der Mittelmeerregion“ (ABB), die bereits die Durchführung der Befragung unterstützte, kam es zur Organisation von insgesamt neun Seminaren über jeweils zwei Tage. Daher gilt der Dank des Verfassers der FES wie der ABB, ohne deren Unterstützung die Studie wie das spätere Bildungsprogramm nicht zustande gekommen wäre.

Nicht zuletzt infolge eines Studienaufenthaltes im Sommer 2004 in Bonn, am Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI) der Rheinischen

Erol Esen

Friedrich-Wilhelms-Universität, konnte die Studie vertieft und ausführlich ausgewertet werden. Auch dem ZEI, das ebenfalls den Druck der Untersuchungsergebnisse möglich machte, gilt der Dank des Verfassers. Schließlich gilt dem Fachbereich für Öffentliche Verwaltung an der Akdeniz Universität, insbesondere seinem Leiter, Prof. Dr. Ali Öztekin, der stets mit einem kritischen Blick die Studie von Anfang an begleitete, der besondere Dank des Autors.

Dr. Erol ESEN

Antalya, Oktober 2004

## ***1. Struktur und Aufgaben der Zentralverwaltung***

Die öffentliche Verwaltung der Türkei setzt sich zum einen aus der Zentral- und zum anderen aus der kommunalen Selbstverwaltung zusammen. Der „Aufbau und die Aufgaben der Verwaltung“, so Artikel 123 der Türkischen Verfassung von 1982 (TVer) „beruhen auf den Prinzipien der Zentralverwaltung und der Kommunalverwaltung“, auch öffentliche Verwaltung (*public administration*) genannt. Es geht hierbei weniger um das Regierungssystem, die administrativen Aufgaben und Organe der Verwaltungseinheiten haben vielmehr mit der vollziehenden Gewalt des Staates, der Exekutive, zu tun. Damit handelt es sich bei der Frage der Verwaltung um die Organe der Zentralverwaltung auf der einen und die der Kommunalverwaltung auf der anderen Seite. Die Zentralverwaltung selbst setzt sich wiederum aus der Hauptstadt- und der Provinzorganisation zusammen.

Anders als in den föderalistischen Staaten ist der Einheitsstaat Türkei durch eine besondere Machtstellung der Zentralbehörden in Ankara gekennzeichnet; die Legislative wie die Judikative sind nach dem zentralstaatlichen Prinzip aufgebaut. Sie teilen ihre Zuständigkeiten mit keiner anderen Organisation auf regionaler bzw. lokaler Ebene. Neben den Zentralorganen in Ankara verfügt dagegen die Exekutive über ein dichtes Organisationsnetz in der Provinz, das die zentrale Staatsmacht weit in das Land hinein tragen und die Gesetze vollziehen helfen soll.

### ***1. Die Hauptstadtorganisation***

Da es sich bei der öffentlichen Verwaltung vorwiegend um die vollziehende Gewalt handelt, werden im Folgenden die Struktur und Organisation der Exekutive beschrieben. Dabei bildet der „Staatspräsident“ (*Cumhurbaşkanı*) mit seinem umfassenden Amtsassarat in Ankara „nicht nur ein wesentliches Element“ (Rumpf 1985: 185) der Exekutive. Als höchster Repräsentant der Republik und Garant der Einheit der Nation verfügt er auch über Befugnisse in Zusammenhang mit der gesetzgebenden und rechtssprechenden Gewalt, auf die hier allerdings nicht ausführlich eingegangen werden kann. Seine Aufgaben und die Regeln zu seiner Wahl leiten sich

aus den Artikeln 101-104 der Verfassung von 1982 ab. Demnach wird der Staatspräsident unter den türkischen Bürgerinnen und Bürgern mit Hochschulabschluss, die das 40. Lebensjahr vollendet haben, mit Zweidrittelmehrheit der „Türkischen Grossen Nationalversammlung“ (*Türkiye Büyük Millet Meclisi* - TBMM) einmalig und für sieben Jahre gewählt. Während sich seine Kompetenzen hinsichtlich der Judikative u.a. in der Ernennung von Mitgliedern verschiedener juristischer Gremien und der Gerichte, einschließlich des Verfassungsgerichtes, erschöpfen, kann das Staatsoberhaupt gegen die Gesetzesbeschlüsse der TBMM Veto einlegen.

Nicht zuletzt aufgrund seiner umfassenden Befugnisse auf dem Gebiet der vollziehenden Gewalt wird nicht selten vom Staatspräsidenten als der Spitze der Exekutive gesprochen (Öztekin 2002: 256; Yoldaş 2000: 123f). Der lange Katalog seiner exekutiven Kompetenzen reicht von der Mitbestimmung der Zusammensetzung des Ministerrates und der Möglichkeit der Übernahme von dessen Vorsitz bis hin zur Ernennung der Mitglieder bzw. Amtsleiter von zentralen Staatsorganen wie den lokalen Selbstverwaltungsbehörden (Art. 104 TVer). Zudem ist der Staatspräsident der Oberbefehlshaber der Streitkräfte; er ernennt den „Generalstabschef“ (*Genelkurmay Başkanı*), entscheidet u.U. über den Einsatz der Streitkräfte und bestimmt Teil der Mitglieder des „Hochschulrates“ (*Yüksek Öğretim Kurulu* – YÖK) oder auch die Universitätsrektoren u.a. Er ruft den Nationalen Sicherheitsrat zusammen und leitet diesen.

Bei seiner Tätigkeit wird der Staatspräsident von seiner Behörde, dem Präsidialamt, unterstützt. Der „Staatskontrollrat“ (*Devlet Denetleme Kurulu*), dessen Mitglieder der Staatspräsident selbst ernennt, verleiht seinen Kontrollbefugnissen, insbesondere in der Exekutive, besonderen Ausdruck. Der Staatskontrollrat wird auf Weisung des Staatspräsidenten tätig und kontrolliert außer den Streitkräften und den Gerichten alle öffentlichen Einrichtungen und Behörden ungehindert.

Als Chef der Regierung, auch des Hauptorgans der Legislative, bildet der „Ministerpräsident“ (*Başbakan*) zusammen mit dem Kabinett die Spitze der Exekutive. Der Staatspräsident beauftragt einen geeigneten Abgeordneten mit der Gründung der Regierung (Art. 110 TVer). Nachdem dieser aus

der Mitte der TBMM oder aus anderen Personen mit entsprechenden Voraussetzungen der Wählbarkeit zum Abgeordneten die Mitglieder seines Kabinetts festgelegt hat, legt er dieses dem Staatspräsidenten zur Bestätigung vor. Stimmt auch das Parlament dem Regierungsprogramm und der Ministerliste zu (Art. 109 TVer), so ist die Gründung der Regierung abgeschlossen. Die Kompetenz, die gesamte Regierungsarbeit zu koordinieren und die Rechtsaufsicht über seine Minister zu führen (Art. 112 TVer), gibt dem Ministerpräsidenten eine herausragende Stellung<sup>1</sup> in der Regierung. Er kann jederzeit dem Staatspräsidenten die Entlassung seiner Minister vorschlagen, ohne dadurch die Fortsetzung der Regierungsarbeit besonders zu gefährden. Tritt allerdings der Ministerpräsident zurück oder wird er vom Parlament gestürzt, so endet die Arbeit für das gesamte Kabinett (Rumpf 1985: 185).

Geleitet vom Staatssekretär verfügt das Amt des Ministerpräsidenten über einen umfassenden Arbeitsapparat, der sich aus Hauptdienstämtern, den Beratungs- und Kontrollorganen, den Hilfsorganen sowie den untergeordneten Behörden zusammensetzt. Als zentrale Koordinierungsstelle der gesamten Regierungspolitik verfügt das Amt des Ministerpräsidenten über die Möglichkeit der Machtkonzentration bzw. -verteilung, denn eine ganze Reihe von Behörden, die per Gesetz mit eigenen Aufgaben und Kompetenzen geschaffen werden und über den Status einer öffentlichen Körperschaft sowie teilweise über eigene Finanzmittel verfügen, können dem Regierungschef bzw. seinem Haus oder einem Ministerium unterstellt werden (Öztekin 2002: 257f). Der Ministerpräsident kann aber auch für einzelne oder mehrere dieser Behörden bzw. für besondere Arbeitsbereiche einen oder mehrere Staatsminister ernennen. Insbesondere in Zeiten der Mehrparteienkoalitionen dienen diese Behörden als Kompromissmasse, die teilweise unter Kabinettsmitgliedern bis zu 35 an der Zahl verteilt werden.

In diesem Zusammenhang kann auf den bisher immer dem Ministerpräsidenten unterstellten „Generalstab“ (*Genelkurmay Başkanlığı*), die oberste Militärbehörde, hingewiesen werden. Auch die „Nationale Nachrichtenor-

<sup>1</sup> Dies ist jedoch nicht zu vergleichen mit der Richtlinienkompetenz nach Artikel 65 GG, die zusammen mit Artikel 64 GG u.a. schließlich den Begriff der „Kanzlerdemokratie“ maßgebend prägte, vgl. hierzu: Niclauss 2004: 69ff.

ganisation“ (*Milli İstihbarat Teşkilatı* – MİT) gehörte bisher meist zum Dienstbereich des Ministerpräsidenten. Dagegen gibt es eine Reihe von weiteren Behörden mit wechselnden Leitungsstellen, wie z.B. das „Staatliche Planungsamt“ (*Devlet Planlama Teşkilatı* - DPT), das „Staatssekretariat für Finanzen“ (*Hazine Müsteşarlığı*) bzw. „Staatssekretariat für Aussenhandel“ (*Dış Ticaret Müsteşarlığı*) oder auch verschiedene Generaldirektionen als untergeordnete Behörden.

Zu den Hauptstadtorganisationen der Exekutive zählen noch die „Ministerien“ (*bakanlık*) und die ihnen untergeordneten bzw. nachgeordneten Behörden. Meist auch als Mitglieder der TBMM stehen die vom Staatspräsidenten ernannten Kabinettsmitglieder jeweils ihren Ministerien, den obersten Verwaltungsbehörden des Landes, vor und sind politisch dem Ministerpräsidenten gegenüber verantwortlich. Mit Ausnahme von „Staatsministerien“ (*devlet bakanlığı*) ohne Sachbereich werden alle Ministerien kraft eigenen Gesetzes gegründet; sie sind Körperschaften des öffentlichen Rechts und verfügen über einen eigenen Haushalt (Öztekin 2002: 259f; Yoldaş 2000: 128).

Das Gesetz Nr. 3046 aus dem Jahre 1984 (Resmi Gazete, Nr. 18540, vom 9.10.1984) legt zudem die Organisation der Ministerien, sprich die Gründung, Zusammenlegung und Schließung, genau fest. So sieht das Gesetz vor, dass die Ministerien neben der Zentrale in der Hauptstadt Ankara auch über Organisationseinheiten in der Provinz bzw. im Ausland verfügen können. Darüber hinaus können den Ministerien weitere Behörden mit per Gesetz definierten Aufgaben unter- bzw. nachgeordnet werden. Wenn eine Organisation in der Provinz vorgesehen ist, ist ein Ministerium außerhalb der Zentrale teilweise durch seine gesamten Hauptdienstämter spiegelbildlich vertreten. Die untergeordneten bzw. nachgeordneten Behörden werden, wenn überhaupt eine Organisation außerhalb der Zentrale vorgesehen ist, in den einzelnen Provinzen separat, gar als zuständig für mehrere Provinzen organisiert. Im Ausland werden dagegen lediglich wenige Ministerien durch eine einfache Vertretung organisiert.

Derzeit (August 2004) gibt es 14 Ministerien mit Sachbereich, die sehr unterschiedlich organisiert sind. Außerdem koordinieren sieben Staatsminister

für das Amt des Ministerpräsidenten zahlreiche Aufgaben (<http://www.basbakanlik.gov.tr>). Während ein Teil der Ministerien ausschließlich in Ankara organisiert sind, verfügen andere auch über Provinzorganisationen (z.B. Gesundheitsministerium, Erziehungsministerium u.a.) und/oder Auslandsorganisationen (Ministerium für Auswärtige Beziehungen, Erziehungsministerium). Es gibt wiederum Ministerien, die in Bezirks-, jedoch nicht in Provinzhauptorten organisiert sind, wie z.B. das Ministerium für Kultur und Tourismus, das hauptsächlich in touristisch erschlossenen Orten organisiert ist. Das Gesetz Nr. 3046 bestimmt außerdem den innerministeriellen Aufbau der Dienstbereiche (s. Anlage 1). Jedes Ministerium verfügt über eine hauseigene Kontrollbehörde, die in der Regel direkt dem Minister unterstellt ist und nur im Auftrage des Ministers handelt. Die Organisation eines türkischen Ministeriums besteht somit aus fünf bis sieben Bereichen, den Behörden und Einrichtungen im Hauptarbeitsbereich, d.h. dem ministeriumseigenen Sachbereich, den Beratungs- und Kontrollorganen, den unterstützenden Verwaltungseinheiten sowie den nachgeordneten bzw. untergeordneten Behörden (Öztekin 2002: 262). Dabei kann die Platzierung mancher Organe unterschiedlich sein, wie z.B. die Kontrollorgane oder die nach- bzw. untergeordneten Behörden oder auch manche Sonderbehörden, die direkt dem Minister statt dem Ministerium und damit seinem Staatssekretär unterstellt sein können.

Meist als Direktionen bzw. Generaldirektionen organisiert, erledigen die „nachgeordneten Behörden“ (*ilgili kuruluşlar*) bzw. „untergeordneten Behörden“ (*bağlı kuruluşlar*) im Auftrage der zentralen Verwaltungsstellen bestimmte Aufgaben. Diese Körperschaften öffentlichen Rechts<sup>2</sup> werden per Gesetz gegründet, in dem ebenfalls bestimmt wird, welchem Ministerium sie zugeordnet werden. Während die nachgeordneten Behörden teilweise über selbst erwirtschaftete Eigenmittel verfügen, verwenden die untergeordneten Behörden in der Regel von der Zentrale zugewiesene Haushaltsmittel. Die nachgeordneten Behörden sind meist staatliche Wirt-

2 Über die Verwendung der Begriffe “bağlı kuruluşlar” (attached agency) und “ilgili kuruluşlar” (affiliated agency) gibt es in der Literatur keine Einigkeit. Selbst in den Gesetzestexten wird zwischen den beiden Behördentypen nicht genau unterschieden. Vgl. Bozkurt/Ergun/Sezen 1998: 20f bzw. 115).

schaftsunternehmen, die zwar auf Leitungsebene einem Ministerium unterstellt, in ihrer Tätigkeit jedoch autonomer sind.

An der Spitze mit den Organen der Exekutive wird die türkische Zentralverwaltung zusätzlich durch Sonderbehörden, vorwiegend in der Hauptstadt Ankara angesiedelt, unterstützt. Sie fungieren meist als Beratungs- und Kontrollorgane, die allerdings unterschiedlich tätig werden. Diese können in drei Gruppen zusammengefasst werden: Bei der einen Gruppe handelt es sich um Hohe Kommissionen, die keine ständigen Verwaltungsgebilde sind und meist der Koordination zwischen unterschiedlichen Verwaltungseinheiten der Exekutive dienen, wie z.B. verschiedener Ministerien. Dazu zählen u.a. die „Hohe Planungskommission“, (*Yüksek Planlama Kurulu*) oder die „Hohe Koordinierungskommission zur Beschäftigungsentwicklung“ (*İstihdam Geliştirme Yüksek Koordinasyon Kurulu*). Diese verfügen über kein eigenes Gründungsgesetz; sie sind keine Körperschaften des öffentlichen Rechts und verfügen über keinen eigenen Haushalt.

Eine weitere Gruppe von Sonderbehörden sind teilweise Verfassungsorgane, die auf eigenem Gründungsgesetz beruhen. Solche Organe mit überwiegend beratenden Funktionen setzen sich aus Vertretern unterschiedlicher Sachbereiche zusammen und legen Empfehlungen vor oder erledigen bestimmte Aufgaben im Auftrage mancher Zentralorgane. Der „Nationale Sicherheitsrat“ (*Milli Güvenlik Kurulu* - MGK), der „Hohe Militärrat“ (*Yüksek Askeri Şura* - YAŞ) oder der „Kultus- und Erziehungsrat“ (*Talim Terbiye Kurulu*) sind einige davon. Der MGK, dem oft seitens der EU Einmischung in die Politik vorgeworfen wurde, wurde im Zuge der europäischen Integration in seiner Organisation und den Zuständigkeiten erheblich verändert und seine Tätigkeit weitgehend der Aufsicht der Politik unterstellt.

Beratende Aufgaben hat ebenfalls der „Staatsrat“ (*Danıştay*), ein Verfassungsorgan (Art. 155), das alle Exekutivorgane, d.h. Präsidialamt oder Ministerpräsidentenamt, die Ministerien und deren einzelne Behörden, berät. Insbesondere zwei seiner insgesamt zehn Verwaltungssenate sind ausschließlich mit Beratungstätigkeit befasst. So müssen alle Rechts- und

Durchführungsverordnungen der Regierung den Staatsrat passieren, bevor sie in Kraft treten. In Form von Entscheidungen, Empfehlungen und Stellungnahmen kann der Staatsrat außerdem in die kommunalen Angelegenheiten eingreifen, insbesondere wenn es um Streitigkeiten zwischen zentralen und lokalen Einheiten geht. Zu der Verwaltung des türkischen Staates gehört auch der „Rechnungshof“, (*Sayıştay*) ein Verfassungsorgan (Art. 160), das im Namen der TBMM handelt. Das oberste Prüfungsamt kontrolliert die Ausgaben und Einnahmen aller Behörden, die öffentliche Mittel verwenden.

Eine dritte Gruppe der Sonderbehörden ist die neue Generation von wirtschaftlichen Kontroll- und Regulierungsbehörden, die seit Mitte der 80er Jahre häufiger auftreten. Parallel zur Privatisierung „staatlicher Unternehmen“ (*Kamu İktisadi Teşebbüsü KİT*) entstanden seit Anfang der 80er Jahre zunehmend weitere Anstalten, die zur Regulierung und Kontrolle des Marktes dienen. Diese sind u.a. die „Börsenmarktbehörde“ (*Sermaye Piyasası Kurulu - SPK*), das „Kartellamt“ (*Rekabet Kurulu*) und die „Anstalt für Organisation und Aufsicht der Banken“ (*Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu - BDDK*). Ihnen wird zusätzlich die Funktion zugeschrieben, die Wirtschaft gegen die Politik bzw. die staatliche Willkür abzusichern und ein freies Funktionieren des Marktes zu ermöglichen. Abgesehen davon, dass ihre Mitglieder durch die Spitzenorgane der Exekutive bestimmt werden, ist diese neue Generation von Behörden keinem Ministerium oder Exekutivorgan unterstellt und wirkt weitgehend autonom.

### **2. Die Provinzorganisation**

Neben den Spitzenorganen mit unter- und nachgeordneten Behörden sowie den Sonderbehörden in der Hauptstadt wirkt die türkische Zentralverwaltung auch durch eigene lokale Behörden in der Provinz. Diese sind keine Körperschaften des öffentlichen Rechts; sie verfügen auch über keine eigenen Finanzen oder Entscheidungs- und Durchführungsorgane. Nach dem Grundsatz der „weiten Zuständigkeit“ (*yetki genişliği*) überträgt zwar die Zentralbehörde ihrer „Provinzorganisation“ (*taşra teşkilatı*) bestimmte Aufgaben. Die Verantwortung verbleibt allerdings bei den jeweiligen Zentralbehörden.

Je nach geographischer Lage, wirtschaftlichen Bedingungen und der Notwendigkeit staatlicher Dienstleistungen, so Art. 126 der Türkischen Verfassung, unterteilt sich die türkische Zentralverwaltung in „Provinzen“ (*il*), diese wiederum in Bezirke und Kreise. Als höchster Gesandter der Zentrale hat der „Gouverneur“ (*vali*) seinen Sitz in der Provinzhauptstadt und vertritt die Regierung, gar den Staat samt der Organe der Exekutive, u.a. das Präsidialamt, das Amt des Ministerpräsidenten, das Kabinett und die einzelnen Ministerien. Auf Vorschlag des Innenministers wird der Gouverneur vom Kabinett ernannt und vom Staatspräsidenten bestätigt. Innerhalb der Provinzgrenzen setzt er die Gesetze und die Regierungsentscheidungen um (Çoker 1995: 7ff). Er kann allgemeine Anweisungen herausgeben und ist verantwortlich für die öffentliche Ordnung und Sicherheit in der Provinz. Militärbehörden, rechtliche Anstalten und kommunale Einrichtungen gehören jedoch nicht zu seinem Zuständigkeitsbereich. Die Provinzorganisation der Zentralverwaltung beruht auf dem Gesetz 5442 aus dem Jahre 1949 (Resmi Gazete, Nr. 7236, vom 18.6.1949) und ist z.Z. insgesamt in 81 Provinzen vertreten.

In der Provinzverwaltung übernimmt der Gouverneur eine zentrale Rolle. Dabei ist er allerdings nicht allein. Er wird in seiner Arbeit durch die „Provinzverwaltungsdirektoren“ (*il şube müdürü*) der dort vertretenen Ministerien unterstützt. Sie leiten die Provinzorganisation ihres Ministeriums, sind allerdings dem Gouverneur unterstellt. Nicht alle Ministerien sind in der Provinz vertreten. Die wesentlichen Ministerien mit Provinzvertretung sind: Ministerium für Kultus und Erziehung, Finanzministerium, Landwirtschaftsministerium, Bauministerium u.a. Zusammen mit dem Leiter des Rechtsreferats und des Finanzamtes bilden die Vertreter der ausgewählten und in der Provinz vertretenen Ministerien, d.h. Ministerium für Kultus- und Erziehung, Landwirtschaftsministerium, Gesundheitsministerium und Bauministerium, den „Provinzialrat“ (*il yönetim kurulu*), dem der Gouverneur vorsteht (Öztekin, 2002: 276). Die Provinzdirektoren der darin nicht vertretenen Ministerien können im Falle der Entscheidungen zu ihrem Sachbereich als Mitglied an den Sitzungen des Provinzialrates teilnehmen. Zusammen mit dem Provinzialrat, der ausschließlich Beratungsaufgaben

wahrnimmt, ist der Gouverneur für die Erledigung der von den Behörden der Zentrale auferlegten Aufgaben in der Provinz verantwortlich.

Die zweite Ebene der Provinzorganisation der Zentralverwaltung bilden die „Bezirke“ (*ilçe*), die ähnlich wie die Provinzen strukturiert sind. So besteht eine Provinz aus mehreren Bezirksstädten, deren Hauptorte mindestens 10.000 Einwohner umfassen müssen. Nicht alle Bezirke verfügen allerdings über den gleichen Organisationsgrad. Die Grenzen der Bezirke umfassen in der Regel den Hauptort (Bezirksstadt), in dem auch der Sitz der Bezirksorganisation der Zentralverwaltung beheimatet ist, sowie die weiteren Außenorte mit mehreren unteren Verwaltungseinheiten der Zentrale (Kreisstädte) oder auch der lokalen Selbstverwaltung (Stadt- bzw. Dorfverwaltungen). In Ausnahmefällen sind jedoch auch Bezirke nur mit einer Hauptortsorganisation anzutreffen. So sind z.B. die acht Provinzhauptorte, wie Istanbul, Ankara u.a., die aufgrund ihrer besonderen Größe zusätzlich über eine kommunale Großstadtverwaltung verfügen, in mehrere Bezirke aufgeteilt. Die daraus entstandenen insgesamt 58 (Hauptorts-)Bezirke (*çevre ilçe*) beheimaten zwar zentrale Verwaltungsbehörden, verfügen jedoch über keine Verwaltungseinheiten der unteren Ebenen, wie z.B. Kreisstädte oder Dörfer.

In den restlichen 72 Provinzen ohne den „Großstadt-Status“ wird auf eine weitere Aufteilung ihrer Provinzhauptorte in Bezirke verzichtet. Außerdem macht die hier vorhandene Verwaltungsorganisation der Zentrale mit dem Gouverneur an der Spitze den Aufbau von Bezirksorganisationen in den Kernorten der Provinzen überflüssig. Daher werden diese Provinzhauptorte, derzeit 72 an der Zahl, auch als „Zentralbezirke“ (*merkez ilçe*) bezeichnet, die insbesondere und ausschließlich bei der Zusammenstellung der Provinzversammlung wie ein Bezirk behandelt werden. Zusammen mit den o.g. 58 Hauptortsbezirken ist die Zentralverwaltung in 850 Bezirken vertreten, die wiederum den 81 Provinzen zugeordnet sind.

Zusammen mit dem Schriftführer bilden die bezirklichen Spitzenbeamten des Finanzministeriums, des Ministeriums für Kultus und Erziehung sowie der Ministerien für Gesundheit und für Landwirtschaft den „Bezirksrat“ (*ilçe yönetim kurulu*), dem ein vom Innenministerium eingesetzter „Land-

rat“ (*kaymakam*) vorsteht. Der Bezirksrat ist ebenfalls ein Beratungsorgan und der Provinzialrat kann Widerspruch gegen die Entscheidungen des Bezirksrates einlegen. Der Landrat, selber dem Gouverneur unterstellt, führt die Zentralverwaltung im Bezirk und ist in erster Linie verantwortlich für die Bewahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit. Dabei wird er vom Polizeipräsidium unterstützt, das dem Innenministerium unterstellt ist.

Das Gesetz Nr. 5442 sieht zwar eine dritte Ebene der Zentralverwaltung in der Provinz, die „Kreise“ (*bucak*), vor, die in der Praxis jedoch bisher wenig Zuspruch fanden. Auch hier gibt es „Kreisdirektoren“ (*bucak müdürü*), die vom Innenministerium ernannt werden. Von ca. 700 Kreisen ist die Zentralverwaltung nur in etwa 10 organisiert. Daher wird in den weiteren Ausführungen auf diese Verwaltungsebene nicht näher eingegangen. Außer der Organisation der Zentralverwaltung in den Provinzen und den unteren Ebenen verzichtete der türkische Staat bisher auf die Begründung von Verwaltungsregionen. Aus Sorge um eine mögliche Regionalisierung kam es lediglich zum Aufbau von einzelnen regionalen Behörden, die mit bestimmten Arbeitsbereichen beauftragt wurden. Mit Blick auf mehr Effektivität und bessere Koordination können laut Verfassung (Art. 126) „...aus mehreren Provinzen bestehende zentrale Verwaltungseinheiten gebildet werden“; von dieser Bestimmung wurde bisher jedoch kein bedeutender Gebrauch gemacht.

Im Oktober 1983 scheiterte eine ernsthafte Initiative der damaligen Regierung, die es bis zum Beschluss der Rechtsverordnung mit Gesetzeskraft Nr. 71 (Resmi Gazete vom 4.10.1983, Nr. 18181) schaffte und die Bildung von regionalen Verwaltungseinheiten der Zentralbehörden vorsah (Keleş 1998: 161f; Rumpf 1985: 195). Stattdessen erfolgte 1987 durch eine Rechtsverordnung mit Gesetzeskraft Nr. 285 (Resmi Gazete vom 14.7.1987, Nr. 19517) die Gründung einer Sonderverwaltung in insgesamt 10 osttürkischen Provinzen mit Militärverwaltung, die gegenüber den lokalen Behörden der Zentral- wie der Kommunalverwaltung Sonderbefugnisse erhielt. Zur Gründung einer zweiten Regionalverwaltung kam es durch eine entsprechende Verordnung Nr. 388 von 1989 (Resmi Gazete vom 6.11.1989, Nr. 20334), die acht Provinzen ebenfalls in der Südosttürkei umfasste und eine bessere Koordination und Erfüllung der entwicklungspolitischen Ziel-

setzungen des „Südostanatolischen Projektes“ (*Güneydoğu Anadolu Projesi – GAP*) vorsah. Wegen dieser zuletzt genannten „regionalen Entwicklungsverwaltung“ kam es zu einem Spruch des Verfassungsgerichtes, der den Vorwurf einer möglichen Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung in den jeweiligen Provinzen zurückwies (Keleş 1998: 163).

Außer den beiden o.g. Versuchen, die aus Gründen der inneren Sicherheit bzw. der Entwicklungsplanung und -verwaltung unternommen wurden, kam es zu keinen weiteren nennenswerten Initiativen in der Folgezeit. Vielmehr mussten die meist schwach gestellten kommunalen Selbstverwaltungseinheiten den dicht vertretenen örtlichen Behörden der Zentralverwaltung Platz machen, die schließlich die zentrale Regierungsgewalt überall im Land allgegenwärtig macht. Im Zuge der europäischen Integration ist allerdings derzeit eine gegenläufige Tendenz zu beobachten. Die Reformbemühungen der Regierung Erdogan zielen darauf ab, die Stellung der Kommunen gegenüber der Zentralverwaltung zu stärken.

## ***II. Struktur und Aufgaben der Kommunalverwaltungen***

Neben den Behörden der Zentralverwaltung, die in der Hauptstadt Ankara und in den Provinzen auf unterschiedlichen Ebenen vertreten sind, umfasst die öffentliche Verwaltung der Türkei noch die lokalen Verwaltungseinheiten. So spricht die Türkische Verfassung von 1982 (Art. 127) von kommunalen Verwaltungen als öffentlichen Personen, die zur Erfüllung der gemeinschaftlichen örtlichen Bedürfnisse in den Provinzen, den Gemeinden und den Dörfern dienen. Dieser Dreiteilung der türkischen „Kommunalverwaltung“ (*yerel yönetim*) entsprechen die lokalen Selbstverwaltungsformen, sprich die „Provinzsonderverwaltungen“, die „Stadtverwaltungen“ und die „Dorfverwaltungen“. Als Folge der rasanten Verstädterung kommen noch „Großstadtverwaltungen“ hinzu, die mit einem Oberbürgermeister an der Spitze die Koordination der Kommunalarbeit unter mehreren Stadtverwaltungen in den Provinzhauptorten der türkischen Metropolen übernehmen. Alle drei Verwaltungsformen verfügen über eigene Entscheidungs- und Exekutivorgane und stehen zueinander in keiner hierarchischen Abhängigkeit.

### ***1. Die Geschichte der Kommunalverwaltungen: Ein kurzer Rückblick***

Die heutige Form der türkischen Kommunalverwaltungen geht bis auf die Tanzimat-Periode (1839-1876) zurück, in der unzählige Reformen zur Anerkennung der individuellen Freiheiten vor der Zentralgewalt realisiert wurden. Eine grundlegende Revision erlebten die dadurch geschaffenen Grundlagen in den Gründerjahren der Republik, den 20er bis 30er Jahren. Geprägt wurde außerdem das Verständnis der Kommunalverwaltung vorwiegend durch die arabische politische Kultur einerseits und die Praktiken im Osmanischen Reich andererseits (Keleş 1998: 122ff). Insbesondere im 19. Jahrhundert, in dem sich die Auflösung des Osmanischen Reiches beschleunigt fortsetzte, ist eine Ausdehnung der öffentlichen Dienstleistungen auf die örtlichen Verwaltungseinheiten zu beobachten. Damit ging vor allem in den Gebieten mit nicht moslemischen Minderheiten die Erteilung von Selbstverwaltungsrechten einher, eine Praxis im Osmanischen Reich,

die bis zum 16. Jahrhundert zurückgeht (Birken 1976: 11ff; Ortaylı 1978: 132ff).

Die Reformbewegungen unterschiedlicher politischer Gruppierungen im Osmanischen Reich mit dem Ziel einer Angleichung des Reiches an das ökonomisch-technische Niveau Europas führten letztendlich dazu, dass unterschiedliche Versuche zur Neuorganisation der Verwaltung unternommen wurden. Dabei setzte sich das französische Vorbild in der kommunalen wie der zentralen Neuorganisation der öffentlichen Verwaltung im Osmanischen Reich weitgehend durch. Ab Mitte der 50er Jahre des 19. Jahrhunderts ersetzte ein neues Provinzverwaltungssystem zunehmend das vorhandene „Kadı-System“, in dem der vom Sultan ernannte „Richter“ (*kadı*) in den Provinzen juristische, administrative und kommunale Aufgaben übernahm.

Wie viele andere Reformen im politischen, militärischen und wirtschaftlichen Bereich dienten auch die unzähligen Verwaltungsreformen dazu, die Einheit des Staates aufrechtzuerhalten (Esen 1986: 7ff). Ganz nach den Vorbildern in Europa kam es 1854 in Istanbul zur Gründung der ersten Stadtverwaltung mit einem ernannten Leiter und einer Versammlung, deren Mitglieder ebenfalls vom Sultan ernannt wurden. In der Stadt der Zentralverwaltung, auch „Zentrum“ (*merkez*) genannt, wurde dieses Verwaltungsmodell in den späteren Jahren auf verschiedene Stadtteile ausgedehnt.

1870 erlaubte ein neues Gesetz die Gründung von Kommunalverwaltungen auch außerhalb von Istanbul, in der „Provinz“ (*taşra*). So wurden Stadtverwaltungen in den Provinz-, den Bezirks- und Kreisstädten zugelassen (Nadaroğlu 1998: 199; Ortaylı 1978: 298f). Anders als die Stadtverwaltungen in Istanbul, im „Zentrum“, durften die Mitglieder der Stadtversammlungen in der „Provinz“ aus Steuern zahlenden männlichen Einwohnern gewählt werden. Auch die erste Verfassung von 1876 konnte diese unterschiedlichen Strukturen der Kommunalverwaltungen im „Zentrum“ und in der „Provinz“ nicht beseitigen. Im Gegenteil: Durch die späteren Gesetze wurden die strukturellen Unterschiede sogar zementiert. Die Bürgermeister in der Provinz durften aus den Mitgliedern der jeweiligen Stadtversammlung gewählt werden, während mit der Zeit die in mehrere Verwaltungs-

einheiten unterteilte Stadt Istanbul von einem durch die Zentrale eingesetzten Stadtverwalter geführt wurde.

Nicht nur das „Kadı-System“, auch die vorhandenen Regionalverwaltungen mit unterschiedlichen Selbstverwaltungsrechten im Osmanischen Reich verschwanden allmählich; die letzteren wurden durch das „Gesetz zur Provinzverwaltung“ von 1864 gänzlich abgeschafft. Schließlich wurde durch die Verfassung von 1876 die erste Grundlage für eine „konkurrierende Zuständigkeit“ der lokalen und zentralen Verwaltungsorganisation in den Provinzen geschaffen. In Artikel 108 schrieb die Verfassung von 1876 (Nadaroğlu 1998: 181) den Aufbau der Provinzverwaltungen nach dem Prinzip der „weiten Zuständigkeit“ (*yetki genişliği*) und der „Aufgabenunterscheidung“ (*görev ayrımı*) vor. Angesichts der baldigen Aufhebung der Verfassung und der lange Jahre ausgebliebenen Verabschiedung entsprechender Gesetze war vor allem die Einhaltung des Prinzips der „Aufgabenunterscheidung“ zwischen den unterschiedlichen Verwaltungseinheiten nicht immer möglich. Die Zentralisierung der osmanischen Staatsverwaltung war die Folge dieses unklar definierten Machtverhältnisses zwischen den lokalen und zentralen Verwaltungsbehörden (Ortaylı 1978: 290ff; Yolcu 2000: 120f). In der Provinz musste sich zudem die Verwaltungsorganisation der Zentrale die örtlichen Aufgaben mit zwei lokalen Verwaltungseinheiten teilen, der kommunalen „Stadtverwaltung“ und der „Provinzsonderverwaltung“.

Die späteren Verfassungen blieben den Prinzipien der „weiten Zuständigkeit“ einerseits und der „unterschiedlichen Aufgaben“ andererseits treu. Während das Prinzip der „weiten Zuständigkeit“ die Provinzorganisation der Zentrale betraf, ging das Prinzip der „Aufgabenunterscheidung“ von einer Teilung der öffentlichen Dienste zwischen der Zentrale und den Kommunen aus. Zeitweise erlebten die öffentlichen Aufgaben allerdings Phasen der „Kommunalisierung“. So erklärte die Verfassung von 1921 die Provinzen zu Körperschaften des öffentlichen Rechts und stellte diese auf drei kommunale Säulen: „Provinzversammlung“, „Provinzialrat“ und „Provinzvorsteher“. Ähnlich sah die Verfassung den Aufbau der Kommunalverwaltungen für die Bezirke vor. Der höchste staatliche Gesandte auf beiden Ebenen, der Gouverneur bzw. der Landrat, durfte nur im Streitfall

zwischen den Behörden der Zentral- und der Kommunalverwaltung eingreifen (Keleş, 1998: 128; Nadaroğlu 1998: 170ff).

Auch die Verfassung von 1924 übernahm diese Verwaltungsstruktur, wobei hier das Prinzip der „unterschiedlichen Aufgaben“ genauer definiert wurde. Während der Regierung in Ankara – der Spitze der Zentralverwaltung – mehr politische Aufgaben zugewiesen wurden, wurde die Erledigung der Verwaltungsaufgaben mit örtlichem Charakter den Kommunalverwaltungen überlassen. Konkrete Strukturen erhielt diese Aufgabenteilung zunächst durch das „Dorfgesetz“ (*Köy Kanunu*) Nr. 442 (Resmi Gazete Nr. 68, vom 7.4.1924) und das spätere „Gesetz zur Stadtverwaltung“ (*Belediye Kanunu*) Nr. 1580 (Resmi Gazete, Nr. 1471, vom 14.4.1930).

In ähnlicher Form regelten die Verfassungen von 1961 und 1982 den Aufbau und die Organisation der Verwaltung. Artikel 116 der Verfassung 1961 definierte die Kommunalverwaltungen als „Körperschaften des öffentlichen Rechts“, und schrieb zum ersten Mal freie Wahlen zur Bestimmung der kommunalen Entscheidungsorgane vor, deren Amtszeit durch die Verfassung von 1982 von 4 auf 5 Jahre erhöht wurde. Zudem bietet die Verfassung 1982 die Möglichkeit, in den Großstädten Sonderformen der Kommunalverwaltung zu schaffen, was auch die Grundlage für die späteren Metropol-Verwaltungen bildete. Nach Keleş stellt die Verfassung von 1982 die Kommunalverwaltungen stärker unter die Aufsicht der Behörden der Zentralverwaltung (Keleş 1998: 133).

Die Geschichte der türkischen Kommunalverwaltungen ist auch die Geschichte der Reformen, besser gesagt der Reformbestrebungen. Die Kommunalverwaltungen, die in der Vergangenheit nicht selten als verlängerter Arm der Zentralregierungen angesehen wurden, waren oft Gegenstand von Streitereien zwischen der Regierung und der Opposition, zwischen der Zentrale und den kommunalen Behörden sowie zwischen unterschiedlichen politischen Gruppierungen u.a. Die wesentlichen Streitpunkte bildeten unterschiedliche Bereiche, u.a. die Organisation, Planung, Infrastruktur, Personal- und Mittelausstattung sowie Selbstverwaltungsrechte (Varlık 2001: 17ff; Nadaroğlu 1998: 258f; Yayla 2003: 460f). Neben erheblichen Ein-

schränkungen der kommunalen Selbstverwaltung durch die Zentralbehörden bestimmen bis heute die meist von Parteizentralen in Ankara vorgefertigten Wahllisten für die Kandidatinnen und Kandidaten für Bürgermeisterposten bzw. die Stadtparlamente den kommunalen Alltag in den türkischen Provinzen. Auch fehlende Eigenmittel der Selbstverwaltungsbehörden führen entweder zur Übernahme der meisten, den Kommunen zugeteilten Aufgaben oder zu ihrer völligen Auflösung durch die Zentralbehörden, in der Regel durch das Innenministerium.

Insbesondere ab den 50er Jahren verstärkten sich die Reformdiskussionen über das „Gesetz zur Stadtverwaltung“ Nr. 1580 von 1930. Das Gesetz wurde bis heute an mehreren Stellen geändert. Nicht zuletzt aufgrund der schwachen Stellung der meist Koalitions- oder Minderheitsregierungen blieb eine tiefer gehende Reform der Kommunalgesetze bis heute aus. Zum ersten Mal verabschiedete die TBMM 1984 das „Gesetz zu Großstadtverwaltungen“ (*Büyükşehir Belediye Kanunu*) Nr. 3030 (Resmi Gazete, Nr. 18453, vom 9.7.1984), das in den Metropolen die Schaffung von kommunalen Überverwaltungen vorsah. Zudem löste 1987 das „Gesetz zur Provinzsonderverwaltung“ (*İl Özel İdaresi Kanunu*) Nr. 3360 (Resmi Gazete Nr. 19471 vom 26.5.1987) das an mehreren Stellen geänderte Gesetz von 1913 ab. Beide Gesetze, auf die später ausführlicher eingegangen wird, führten zu Teilverbesserungen und dienten vor allem zur Milderung des seit langem bestehenden Reformdruckes. Schließlich stimmte das Parlament 1992 einem Gesetz zur Annahme der „Charta der kommunalen Selbstverwaltung“ des Europarates zu. Das Gesetz sieht allerdings eine Vielzahl von Vorbehalten vor, die den darin enthaltenen Grundsatz des „Aufbaus einer dezentralen Staatsverwaltung“ nahezu völlig ausblendet. (TÜSİAD 1997: 26f; DPT 2001: 2ff; Keleş 1998: 53f). Aufgrund erheblicher Meinungsdivergenzen zwischen den Koalitionspartnern musste 2002 auch einer der letzten Änderungsvorschläge zum Stadtverwaltungsgesetz Nr. 1580 ergebnislos zurückgezogen werden.

Auch mit Blick auf die Erfüllung der Kopenhagener Kriterien, die in die beiderseitigen Dokumente zwischen der EU und der Türkei eingingen, griff die Regierung Erdogan die viel diskutierten Reformvorhaben erneut auf. Bereits Anfang Juli 2004 passierten insgesamt 4 Gesetze die TBMM in

Ankara, die die zentrale wie die kommunale Verwaltung betreffen. Der administrative „Reformmarathon“ konnte allerdings nicht vollständig abgeschlossen werden. Nur das „Gesetz zur Großstadtverwaltung“ Nr. 5216, das am 10. Juli 2004 das Parlament passierte, erhielt auch die Zustimmung des Staatspräsidenten und trat in Kraft. Somit bildet das Gesetz Nr. 5216, das das Gesetz Nr. 3030 von 1983 ablöst, das erste konkrete Ergebnis der Reformbemühungen der religiös-konservativen Regierung Erdoğan bezüglich der Verwaltungsfragen.

Die weiteren drei Gesetze, die zwar das Parlament passierten, vom Staatspräsidenten jedoch zurückgewiesen wurden, warten auf die neue Legislaturperiode nach der Sommerpause. Legt das Parlament die Gesetzesvorschläge unverändert zum zweiten Mal dem Präsidenten vor, so kann er diesen seine Zustimmung nicht mehr verweigern. Die Gesetzesbestimmungen gelten spätestens ab 2005 vollständig, sofern das Staatsoberhaupt von seinem Recht, das Verfassungsgericht anzurufen, keinen Gebrauch macht, was in Fachkreisen angenommen wird. Dann wird die über 80 Jahre diskutierte Verwaltungsreform vollendet sein, die tiefer gehende Änderungen für kommunale Verwaltungsgebilde mit sich bringen wird.

### **2. Die Provinzsonderverwaltungen**

Als eine der drei Formen der Kommunalverwaltungen beruhen die „Provinzsonderverwaltungen“ (*il özel idaresi*) auf Artikel 127 der Verfassung von 1982. Anders als bei den Stadtverwaltungen gehen die Regelungen zu Provinzsonderverwaltungen bis in die Vor-Republikszeiten, gar bis in das 19. Jahrhundert zurück. Bereits 1864 erfuhr die Provinzverwaltung die Aufmerksamkeit der osmanischen Zentralverwaltung, die damals neben der eigenen Provinzorganisation die Provinzsonderverwaltung schuf. 1913 regelte die osmanische Regierung in Istanbul die Verwaltung der Provinzen neu und verabschiedete für die Provinzsonderverwaltungen neue gesetzliche Grundlagen, die bis zu ihrer Ablösung durch das Gesetz Nr. 3360 von 1987 galten. Aufgrund der nur schwach vertretenen zentralen Verwaltungsbehörden in den Provinzen vor Gründung der Republik übernahmen diese Kommunaleinrichtungen umfassende Aufgaben, wie Bauwesen,

Transport, Gesundheit und soziale Versorgung. Nachdem es allerdings zu einer stärkeren Vertretung der Zentrale in den Provinzen kam, übernahm diese nach und nach die Aufgaben der kommunalen Provinzverwaltung und damit begann eine neue Phase der Zentralisierung der kommunalen Aufgaben in den Provinzen (Keleş 1998: 140).

### **2.1. Aufbau und Funktionen der Provinzsonderverwaltungen**

Provinzsonderverwaltungen, die auf den ersten Blick mit der Provinzorganisation der Zentralverwaltung leicht zu verwechseln sind, befinden sich grundsätzlich in den Provinzhauptorten, heute 81 an der Zahl. Im Gegensatz zu den Zentralbehörden in den Provinzen auf der Grundlage des Gesetzes Nr. 5442 haben diese Selbstverwaltungseinrichtungen eigene Rechtspersönlichkeit und unterliegen den Bestimmungen des Gesetzes Nr. 3360. Für eine Konstituierung bedarf die Provinzsonderverwaltung keines neuen Gesetzes; sobald eine Bezirksstadt kraft eines Beschlusses der TBMM in eine Provinzstadt umgewandelt wird, erhält dieses neue Verwaltungsgebilde automatisch das Recht bzw. die Pflicht, ihre eigene kommunale Sonderverwaltung zu schaffen. Die Hauptakteure dieser kommunalen Sonderbehörde sind die Provinzversammlung und der Gouverneur. Von der Verfassung als eine kommunale Verwaltungsform definiert, steht die Provinzsonderverwaltung durch die Provinzversammlung als Vertretung der Bezirke auf der einen und durch den Gouverneur als Gesandten der Zentralverwaltung auf der anderen Seite für eine verfassungsmäßige Dualität des türkischen Verwaltungssystems. In ihr werden zum einen die Bezirke innerhalb der Provinzgrenzen durch gewählte Vertreter zusammengeführt und zum anderen nicht zuletzt durch die besondere Stellung der Vertretung der Zentrale, des Gouverneurs, die kommunale und die zentrale Verwaltung miteinander verknüpft. Nach ihrer Struktur und ihrer Größe sind die türkischen Provinzen bezüglich der Organisation der Zentralverwaltung mit den französischen „départements“ vergleichbar.

Territorial umfassen die Aufgaben der Provinzsonderverwaltungen das gesamte Gebiet der Provinz; sofern sie diesen kommunalen Sonderbehörden zugewiesen, sind deren Aufgaben gemeindeübergreifend und umfassen damit den Provinzhauptort wie die Bezirksstädte mitsamt Außenorten. So

kann das Aufgabenterritorium einer Provinzsonderverwaltung über 100 Städte und 10.000 Dörfer mit eigener Kommunalverwaltung umfassen. Auch aus diesem Grunde nennt Keleş Provinzsonderverwaltungen regionale Verwaltungsgebilde<sup>3</sup>, nicht kommunale (Keleş 1998: 137). In Bezug auf die üblichen Kommunalaufgaben, sofern durch Gesetz nicht anders geregelt, sind die Provinzsonderverwaltungen allerdings für die Orte zuständig, die sich außerhalb der Grenzen der in der Provinz liegenden Stadtverwaltungen befinden.

Das „Gesetz zur Provinzsonderverwaltung“ (*İl Özel İdaresi Kanunu*) Nr. 3360 von 1987 sieht umfassende Aufgaben vor. Auf dem Gebiet der Landwirtschaft und Viehzucht gehören u.a. Errichtung von Modellbauernhöfen, Kauf und Vermietung von landwirtschaftlichen Maschinen, Entwicklung von neuen landwirtschaftlichen Produktarten und Forstanlagen zu den Aufgaben der Provinzsonderverwaltungen. Den Bau von Krankenhäusern sowie Kinder- und Behindertenheimen, ebenso wie die Grundversorgung im Bereich der Bildung und Erziehung, wie z.B. Bau von Grundschulen, Berufsschulen und Schulen für Lehrerbildung, übernehmen ebenfalls diese kommunalen Sonderbehörden. Im Rahmen ihrer gemeindeübergreifenden Tätigkeit sind die Provinzsonderverwaltungen zudem für die Ankurbelung und Entwicklung der Wirtschaft verantwortlich. Auch Infrastrukturaufgaben, wie Straßenbau, Bau von Elektrizitäts- und Wasserwerken sowie sonstigen Transportwegen, zählen zu den Aufgaben dieser kommunalen Sonderbehörden (Keleş 1998: 138f; Nadaroğlu 1998: 184f).

Als kommunale Einrichtungen mit eigener Rechtsfähigkeit erwies es sich als sinnvoll, den Provinzsonderverwaltungen zumindest Anfang des letzten Jahrhunderts vielfältige Aufgaben zuzuweisen. In der Zeit der schwachen Vertretung der Zentrale in den osmanischen Provinzen hatten die Sonderverwaltungen mit eigenen Entscheidungs- und Durchführungsorganen sowie eigenem Haushalt die Möglichkeit, örtlichen Bedürfnissen besser zu entsprechen. Ihre Aufgaben hatten allerdings regionalen Charakter, d.h. die

<sup>3</sup> Mit Blick auf die vorhandene duale Administrationsstruktur mit allerdings nicht genau getrennten Aufgaben und der teilweise daraus erwachsenden hierarchischen Abhängigkeiten zwischen den lokalen Selbstverwaltungen und zentralen Provinzorganisationen erinnert die Verwaltungsstruktur in den türkischen Provinzen an die polnischen Regionen nach 1999. Vgl. hierzu, Swianiewicz 2003: 45f.

Provinzsonderverwaltungen verfügten über an örtlichen Bedürfnissen ausgerichtete bezirksübergreifende Zuständigkeiten.

Neben den gesetzlich festgelegten Aufgaben übernimmt die Provinzsonderverwaltung auch weitere Aufgaben im Rahmen verschiedener Rechtsvorschriften. Allerdings hob das Verfassungsgericht Ende der 80er Jahre zwei Bestimmungen des Gesetzes Nr. 3360 in Bezug auf jährliche Arbeitspläne auf. Darin wurde der Ministerrat für zuständig für die Bestimmung des Aufgabenumfanges erklärt. Ein weiterer Artikel des Gesetzes sah vor, dass die zusätzlichen Aufgaben der Provinzsonderverwaltung auf Vorschlag des Gouverneurs und mit Zustimmung des Innenministeriums festgelegt werden können. In beiden Fällen begründeten die Verfassungsrichter die Aufhebung damit, dass eine solche Bestimmung mit den Prinzipien der kommunalen Selbstverwaltung im Widerspruch stehe (Keleş 1998: 139f). Trotz der Bestätigung ihrer kommunalen Selbständigkeit wurden die Zuständigkeiten der Provinzsonderverwaltung ausgehöhlt, nachdem sich die Zentrale ab den 30er Jahren in den Provinzen immer stärker organisierte.

## **2.2. Organe der Provinzsonderverwaltungen**

In der bisherigen Konstruktion erledigen die Provinzsonderverwaltungen ihre Aufgaben mit Hilfe von drei Organen, dem Gouverneur, der Provinzversammlung und dem Ständigen Provinzausschuss. Als höchster Gesandter der Zentralregierung übernimmt der Gouverneur im Namen seines Auftraggebers eine doppelte Funktion: Eingesetzt von der Zentrale sitzt er in der Provinz nicht nur dem „Provinzialrat“, d.h. dem Koordinierungsausschuss der Zentralbehörden in der Provinz, vor; er stellt ebenfalls die Spitze der Provinzsonderverwaltung, eine in der Verfassung verankerte Selbstverwaltungsbehörde mit einem vom Volk gewählten Entscheidungsorgan. Nicht zuletzt deshalb wird sie oft mit Zentralbehörden in der Provinz verwechselt. Dieser Widerspruch der Führung einer kommunalen Selbstverwaltungsbehörde durch einen von der Zentrale eingesetzten Beamten wird nicht minder, wenn man sich seine Aufgaben und Kompetenzen näher ansieht. Der Gouverneur vertritt die Provinzsonderverwaltung nach außen und sitzt ihrem Parlament, der Provinzversammlung, sowie dem Ständigen Provinzausschuss vor. Er bereitet die Entscheidungen des Provinzparla-

ments vor und setzt sie ebenfalls um. Er ist außerdem zuständig für die Erstellung der Jahresberichte und -abschlüsse; nur durch seine Zustimmung tritt der von der Provinzversammlung beschlossene Haushalt in Kraft, überhaupt: Er kann gegen die Beschlüsse der Versammlung, der gewählten Vertretung der provinzeigenen Bezirke, Widerspruch einlegen, der dann dem Staatsrat zugeleitet werden muss (Keleş 1998: 141; Öztekin 2002: 291f). Im Falle eines solchen Konfliktes zwischen dem Gouverneur und der Provinzversammlung gilt dann die Entscheidung des Staatsrates.

Bei der Erledigung seiner Aufgaben wird der Gouverneur von dem „Direktor der Provinzsonderverwaltung“ (*il özel idaresi müdürü*) sowie den leitenden Beamten der in der Provinz vertretenen Zentralbehörden unterstützt. (Keleş 1998: 141). In Bezug auf die von der Zentrale zugewiesenen Aufgaben, wie die Entscheidungen der Provinzsonderverwaltung, untersteht der Landrat, d.h. der Bezirksvorsteher, in doppelter Hinsicht dem Gouverneur, sofern diese die Bezirke betreffen (Öztekin 2002: 292f).

Die „Provinzversammlung“ (*il genel meclisi*) ist ein weiteres Organ der Provinzsonderverwaltung. Die Wahl ihrer Mitglieder als Vertreter der in der Provinz liegenden Bezirke orientiert sich an deren Einwohnerzahl. Im Rahmen der alle fünf Jahre stattfindenden Kommunalwahlen kann jede/r dort ansässige türkische StaatsbürgerIn über die im Bezirk vertretenen politischen Parteien für die Provinzversammlung kandidieren. Innerhalb von 15 Tagen nach den Wahlen hat die Versammlung unter Leitung des Gouverneurs zusammenzutreten und zwei stellvertretende Vorsitzende und zwei Schriftführer zu wählen. Zu den wesentlichen Aufgaben der Provinzversammlung zählen u.a. die Verabschiedung des Haushaltes, Beschluss der Jahresberichte bzw. Jahresarbeitsprogramme und Verabschiedung von Durchführungsverordnungen bezüglich ihrer Aufgabenbereiche.

Da die Provinzversammlung lediglich zweimal im Jahr jeweils für einen Monat zusammentrifft, übernimmt es in den meisten Fällen der „Ständige Provinzausschuss“ (*il daimi encümeni*), Entscheidungen zu treffen bzw. diese im Namen der Versammlung durchzuführen. Der Ausschuss besteht aus fünf ständigen und fünf stellvertretenden Mitgliedern. Diese werden bei dem ersten Zusammentreffen der Provinzversammlung aus deren Mitte für

ein Jahr gewählt. Es muss jedoch darauf geachtet werden, dass die Vertreter des Ständigen Provinzausschusses unterschiedlichen Bezirken angehören (Keleş 1998: 143; Öztekin 2002: 291f).

Der Ausschuss handelt in seiner Tätigkeit ausschließlich im Namen der Provinzversammlung und wird in dieser Funktion auch als Entscheidungsorgan angesehen. Diesen Status bestätigte das Verfassungsgericht zuletzt 1987, das eine Änderung des Gesetzes Nr. 3360 aufhob. Denn durch die Änderung sollte es möglich werden, auch leitende Beamte wie den Direktor der Provinzsonderverwaltung sowie die Provinzdirektoren des Landwirtschaftsministeriums und Ministeriums für Transport und Bauwesen in den Ausschuss zu entsenden. Darin sah das Gericht eine Verletzung der Verfassung, die die Wahl der Entscheidungsorgane der kommunalen Selbstverwaltungen vorschreibt (Keleş 1998: 143).

Der Provinzausschuss kann ausschließlich die vom Vorsitzenden, dem Gouverneur oder einem von ihm bestimmten Stellvertreter, eingewiesenen Fragen behandeln. Seine vom Gouverneur abgelehnten Beschlüsse haben Gültigkeit, wenn der Ausschuss diesen mit 2/3-Mehrheit erneut zugestimmt hat. Der Ausschuss prüft den vom Gouverneur vorgelegten Jahreshaushaltsvorschlag bzw. Jahresabschluss, bestätigt die monatlichen Ausgaben und gibt Stellungnahmen für geplante Anschaffungen, beschließt die Höhe der zu verhängenden Bußgelder bzw. einzutreibenden Gebühren innerhalb der Provinzgrenzen. Er kann gegen einzelne Betriebe Geldstrafen verhängen oder diese bis zu 40 Tagen schließen (Tortop 1999: 93ff).

Die Provinzsonderverwaltung entspricht zwar durch ihre Konstruktion aus Provinzversammlung und dem Ständigen Provinzausschuss als gewähltes Entscheidungsorgan den Kriterien einer Kommunalbehörde; die Führung ihres Vorsitzes durch den Gouverneur schränkt allerdings die Fähigkeit der Eigenständigkeit, eine elementare Voraussetzung der kommunalen Selbstverwaltung, erheblich ein. In der Konkurrenz um die kommunalen Aufgaben wurden die Provinzsonderverwaltungen von den Behörden der Zentralverwaltung einerseits und den Stadtverwaltungen, den anderen Kommunalbehörden in allen Provinz- und Bezirkshauptorten andererseits zunehmend verdrängt. Die Provinzsonderverwaltungen, die nicht zuletzt

durch die Zusammensetzung ihrer Versammlung aus sog. „Bezirksverordneten“ und durch die gemeindeübergreifende Aufgabenstellung eher an eine Regionalbehörde erinnern, müssen auf ihr „Comeback“ noch warten. Das vom Staatspräsidenten vorerst abgelehnte Gesetz sieht für die einst starke Kommunaleinrichtung wieder eine ganze Reihe von Kompetenzen vor.

### **3. Die Stadtverwaltungen**

Nicht nur als die „wahren Selbstverwaltungen“ werden sie angesehen; die Stadtverwaltungen zählen auch als lokale Selbstverwaltungsorganisationen zu den wichtigsten Kennzeichen des Pluralismus und des demokratischen Entwicklungsstandes eines Landes. In der Türkei gehören sie zu den von der Verfassung vorgesehenen drei lokalen Selbstverwaltungseinheiten und sind in unterschiedlichster Größenordnung organisiert: In den Provinz- und Bezirkshauptorten bestehen die Stadtverwaltungen neben den Provinzbehörden der Zentralverwaltung und den kommunalen Provinzsonderverwaltungen. In den Metropolen kommt noch die Großstadtverwaltung hinzu, eine aus der rasanten Verstädterung der letzten 20 Jahre hervorgegangene Selbstverwaltungseinheit. Allerdings sind die Stadtverwaltungen in Orten mit weniger als 2000 Einwohnern nicht zugelassen. In diesen kleinen Gemeinden sind die Dorfverwaltungen die alleinigen Verantwortlichen für die lokalen Angelegenheiten, unabhängig davon, ob sie kommunaler Art sind oder nicht.

#### **3.1. Aufbau und Funktionen der Stadtverwaltungen**

Die ursprünglich auf vier Ebenen geplante Organisation der kommunalen Selbstverwaltung, sprich Provinz, Bezirk, Kreis und Dorf, wurde wenige Jahre nach Gründung der Republik aufgegeben. Anders als im „Dorfgesetz“ von 1924 vorgesehen, schreibt das von 1930 stammende „Gesetz zur Stadtverwaltung“ (*Belediye Kanunu*) Nr. 1580 die Gründung einer Stadtverwaltung in den Provinz- und Bezirkshauptorten grundsätzlich vor. Ferner können Dorfverwaltungen in Gemeinden mit über 2.000 Einwohnern<sup>4</sup>

<sup>4</sup> In dem vom Staatspräsidenten zurückgewiesenen neuen „Gesetz zur Stadtverwaltung“ wurde die Mindesteinwohnerzahl für die Gründung von Stadtverwaltungen von 2.000 auf 5.000 erhöht.

auf Vorschlag des Innenministers und mit Bestätigung des Staatspräsidenten in eine „Stadtverwaltung“ (*belediye*) umgewandelt werden. Dörfer können einzeln oder zu mehreren bzw. Teile von ihnen gemeinsam die Gründung ihrer Stadtverwaltung beantragen (Keleş 1998: 199ff).

Da die kleinen und nicht immer leistungsfähigen Gemeinden durch die Gründung ihrer Stadtverwaltung sich neue Weg für eigene, wenn auch geringe Finanzquellen eröffnen wollen, ist die Beantragung des neuen Status eine beliebte Entscheidung vieler Dorfgemeinschaften. Über zusätzliche Finanzen hinaus dient schließlich die Erteilung des Rechtsstatus einer Stadtverwaltung oft als Bestätigung ihrer mehr oder minder abgeschlossenen Verstärkungsbemühungen. Nicht selten wird der Antragsprozess von vielen Kommunalpolitikern zu einer Imagefrage, gar zum Symbol für mehr Pluralismus und mehr Demokratie erhoben.

Dass damit allerdings nicht nur Selbstverwaltungsrechte, sondern auch Selbsterledigungspflichten für viele gemeinschaftliche Aufgaben zusammenhängen, führt später zu erheblichen Problemen, insbesondere bei den kleinen Gemeinden. Denn als Folge des Statuswechsels in eine Stadtverwaltung werden diese aus dem Verantwortungsgebiet der Zentralbehörden wie der halbzentralen Provinzsonderverwaltung entlassen. Das eingeschränkte Besteuerungsrecht und die meist nicht weisungsgebundenen Zuwendungen u.a. reichen – ohne eine wirksame Unterstützung anderer Provinzbehörden – bei weitem nicht aus, die Aufgaben der lokalen Selbstverwaltungen zu erfüllen. Dennoch bleibt die Stadtverwaltung der bevorzugte Rechtsstatus vieler Dorfverwaltungen, die sonst als kleinste kommunale Selbstverwaltungseinheiten von den Leistungen der Zentrale in einer größeren Abhängigkeit stehen. Derzeit gibt es rund 3.300 Stadtverwaltungen. 70 Prozent von ihnen bestehen aus Gemeinden mit unter 5.000 Einwohnern außerhalb der 81 Provinz- bzw. der 850 Bezirkshauptorte.

Die Aufgaben der türkischen Stadtverwaltungen sind in Artikel 15 des Gesetzes Nr. 1580 in Form einer Liste zusammengestellt. Darin unterscheidet der Gesetzgeber zwischen den Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben, die ungeachtet ihrer Größe und Finanzlage für alle Stadtverwaltungen gelten. Darüber hinaus schreibt das Gesetz je nach der Finanzkraft der Stadt-

verwaltungen aufgestaffelte zusätzliche Aufgaben vor (Nadaroğlu 1998: 214f). Diese vielfältigen Pflichten, die ohne eine genauere Abgrenzung zu den anderen Behörden kommunaler oder zentraler Verwaltung vor Ort den Stadtverwaltungen zugewiesen sind, können unter acht Überschriften zusammengefasst werden: Gesundheit und soziale Hilfe, Bildung und Erziehung, Infrastruktur, Wirtschaft, Landwirtschaft, Transport und Verkehr, Wohlfahrt und sonstige.

So zählen zu den Pflichtaufgaben der Stadtverwaltungen u.a.: Raumplanung und Erteilung von Baugenehmigungen; Bau von öffentlichen Marktplätzen, Brücken, Häfen und ähnlichem; Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, Straßenreinigung und Straßenbeleuchtung; Unterstützung von Kindern bedürftiger Familien; Versorgung der Gemeinde mit Bibliotheken und sonstigen Bildungsmöglichkeiten. Unter freiwilligen Aufgaben werden aufgezählt u.a.: Eröffnung und Betreibung von Stadttheatern und Vergnügungszentren sowie Veranstaltung von Messen. Schließlich gehören zu den zusätzlichen Aufgaben der Stadtverwaltungen u.a.: Eröffnung und Betreibung von Schlachthöfen und Markthallen, Weisenheimen, Geburtskliniken, Krankenhäusern und Sporthallen.

Für die Erledigung dieser Aufgaben stehen den Stadtverwaltungen unterschiedliche Einnahmen zur Verfügung. Neben beschränkter Besteuerungsvollmacht haben die Stadtverwaltungen Zugriff auf Einnahmen aus Grundsteuern, Anzeigen- und Werbesteuern, Vergnügungs- und Umweltsteuern, Kommunikationssteuern sowie Strom- und Heizölsteuer (Tortop 1999: 117ff; Nadaroğlu 1998: 230f). Zusammen mit den Gebühreneinnahmen bilden die Steuereinnahmen den größten Anteil der Einkünfte der Stadtverwaltungen. Außerdem erhalten sie ca. 10% der privaten Einkommens- und Unternehmenssteuer. Darüber hinaus können die Stadtverwaltungen durch das Betreiben von Nahverkehrsbetrieben, Elektrizitätswerken und Schlachthöfen u.a. zusätzliche Mittel einfahren.

Bei den 1930 formulierten Aufgaben stellte sich jedoch bald heraus, dass die Pflichtaufgaben die Stadtverwaltungen erheblich belasteten (Keleş 1998: 218f). Zudem erwies sich die Kategorisierung der Aufgaben als nicht geeignet, zumal die Prioritäten der Kommunalführungen unterschiedlich

gelagert waren und einem starken sozialen und wirtschaftlichen Wandel in den Städten ausgesetzt waren. Schnelle Verstädterung, fehlende Finanzmittel und ihre zunehmende Anzahl machten es den Stadtverwaltungen immer schwerer, ihren Aufgaben nachzukommen. Folglich kam es zu strukturellen Veränderungen bei den Aufgaben der Stadtverwaltungen; während viele von ihnen einen Teil ihrer Aufgaben an die Zentralbehörden abgaben, betraten andere neue Aufgabenfelder im Kommunalleben.

### **3.2. Organe der Stadtverwaltungen**

Als ein wichtiges, gar symbolhaftes Organ für Selbstverwaltungseinheiten gilt die „Stadtversammlung“ (*belediye meclisi*), das Parlament, als Entscheidungsorgan der Stadtverwaltung. Dieses wird alle fünf Jahre nach dem Verhältniswahlrecht gewählt. Gestaffelt nach Einwohnerzahl beträgt die Zahl der Mitglieder der Stadtverwaltung mindestens 9 in den kleinen Orten bis zu 10.000 Einwohnern; maximal können es 55 sein (Öztekin 2002: 305f; Keleş 1998: 221ff). Die Stadtversammlungen tagen in den Monaten Februar, Juni und Oktober für jeweils 15 Tage. Eine Ausnahme bildet dabei die Sitzungsperiode für Haushaltsdebatten, die bis zu 30 Tage dauern kann. Außer den o.g. Sitzungszeiten können die Stadtparlamente, auf Antrag eines Drittels ihrer Mitglieder oder auf Einladung des Bürgermeisters oder auch des Provinzgouverneurs weitere Sitzungen einberufen. Zu den wesentlichen Aufgaben der Stadtparlamente zählen u.a. Diskussion und Beschluss des Gemeindehaushaltes bzw. Bewilligung der getätigten Ausgaben; Änderungen des Haushaltes und Entscheidung über Aufnahme von Krediten. Die Genehmigung von Stadtplanungsentwürfen sowie Entscheidungen über die Nutzung von stadteigenen Immobilien sind ebenfalls Aufgaben der Stadtversammlungen.

Die jeweilige Tagesordnung hat der Bürgermeister, der auch die Sitzungen leitet, den Stadtabgeordneten zu verschicken sowie diese öffentlich bekannt zu machen. Die Stadtversammlung kann keine Entscheidung über Angelegenheiten treffen, die in der betreffenden Tagesordnung nicht aufgeführt sind. In bewiesenen Fällen von Formfehlern kann der Gouverneur bzw. der Innenminister die Aufhebung der Parlamentsentscheidungen fordern. Die endgültige Entscheidung darüber fällt der Staatsrat oder der aus Spitzenbe-

amten der Zentralverwaltung bestehende Provinzialrat. Außerdem sind die Entscheidungen der Stadtparlamente über finanzielle Fragen wie u.a. Gemeindehaushalt, Aufnahme von Schulden und Gemeindeabrechnungen zustimmungspflichtig. Dieses nicht selten als Einmischung in die kommunale Selbstverwaltung kritisierte Recht der Zentrale wird in der Regel durch den Gouverneur bzw. den Staatsrat wahrgenommen. Alle restlichen Entscheidungen der Stadtparlamente haben endgültigen Charakter und können unmittelbar umgesetzt werden (Keleş 1998: 229f).

Da die Stadtparlamente lediglich dreimal im Jahr zusammentreffen, übernehmen in der Regel die „Stadtverwaltungsausschüsse“ (*belediye encümeni*) die Funktion eines Entscheidungs- und Durchführungsorgans. Der Ausschuss setzt sich aus 1/3 gewählten und 2/3 ständigen Mitgliedern zusammen. Unmittelbar nach der Durchführung der Kommunalwahlen wählt die Stadtversammlung aus ihrer Mitte die Mitglieder für ein Jahr in den Ausschuss. Ihre Zahl kann nicht weniger als zwei sein oder 1/3 der Gesamtmitglieder des Ausschusses überschreiten. Neben diesen gewählten Mitgliedern gehören noch die Spitzenbeamten für die Bereiche Finanzen, Gesundheit, Bau, Kontrolle u.a. als ständige Mitglieder dem Stadtausschuss an. Neben der ersten Prüfung und der Vorbereitung der Parlamentsentscheidungen sind die Handlungen des Stadtausschusses administrativer und rechtlicher Art. Gegen die Entscheidungen des Ausschusses kann der Bürgermeister Widerspruch einlegen und bis zu einer endgültigen Entscheidung, die dem Provinzialrat oder dem Staatsrat vorbehalten ist, ihre Durchführung verhindern.

Schließlich ist der „Bürgermeister“ (*belediye başkanı*) das dritte Organ einer Stadtverwaltung. Er wird im Rahmen der Kommunalwahlen für fünf Jahre von den wahlberechtigten Gemeindebürgern nach dem einfachen Mehrheitswahlrecht bestimmt. Nach Artikel 94 des Gesetzes Nr. 1580 können in Ausnahmefällen die Bürgermeister in den vom Ministerrat festgelegten Stadtverwaltungen von Zentralbehörden eingesetzt werden, spricht dem Innenminister bzw. dem Gouverneur. Die Wahl des Bürgermeisters wird allerdings in der Verfassung nicht ausdrücklich vorgeschrieben. In dem betreffenden Artikel 127 der Türkischen Verfassung wird die Wahl der Entscheidungsorgane der kommunalen Selbstverwaltungen gefordert. De-

ren Spitze auch als Exekutivorgan der örtlichen Verwaltung wird daher unterschiedlich bestimmt. Bis 1963 wurden die Bürgermeister durch die Stadtparlamente aus eigener Mitte oder unter den auswärtigen Kandidaten bestimmt. Die entsprechende Entscheidung hatte allerdings nur dann Gültigkeit, wenn diese auch die Zustimmung der zuständigen Zentralbehörde erhielt. Die heutige Form der direkten Wahl des Bürgermeisters geht auf das Gesetz Nr. 307 von 1963 (Resmi Gazete, Nr. 11465, vom 27.7.1963) zurück. Wenn auch diese Praxis der direkten Bürgermeisterwahl nach dem militärischen Eingriff von 1980 für einige Jahre unterbrochen wurde, stellt sie heute die Regel dar (Keleş 1998: 236f).

Zu den wesentlichen Aufgaben des Bürgermeisters gehört die Unterstützung der Provinzbehörden vor Ort bei der Bekanntmachung der Beschlüsse und Bestimmungen der Zentrale. Als die oberste Führung der Stadtverwaltung ist es außerdem seine Aufgabe, die Entscheidungen des Stadtparlaments und -ausschusses umzusetzen, die die Gemeinde betreffenden Beschlüsse und Gesetze anzuwenden und die Tätigkeit seiner Verwaltung zu leiten und zu überwachen. Auch als höchster Repräsentant der Gemeinde verwaltet er die Besitzstände der Stadtverwaltung, die er vor Gerichten vertritt. Schließlich überwacht der Bürgermeister die Mittelverwendung in seiner Stadtverwaltung.

Unter bestimmten Bedingungen kann der Bürgermeister entlassen oder zum Rücktritt gezwungen werden. Bei Handlungen, die zum Verlust seiner Wählbarkeit bzw. zur Schließung der Stadtversammlung führen, verliert er, wie nach sonstigen Straftaten, zwangsläufig sein Mandat. Außerdem kann jeder Stadtverordneter parlamentarische Anfragen gegen den Bürgermeister beantragen. Auch über den jährlichen Tätigkeitsbericht des Bürgermeisters wird abgestimmt. Wenn dieser nicht die erforderliche Zweidrittel-Mehrheit erhält, kommt der Fall vor den Staatsrat. In beiden Fällen benötigt die Stadtversammlung für den Sturz des Bürgermeisters eine Dreiviertel-Mehrheit.

Anders als bei den Provinzsonderverwaltungen werden die Stadtverwaltungen von Bürgermeistern geführt, die nach Mehrheitswahlrecht von den Gemeindebürgern frei gewählt werden. Der Bürgermeister sitzt dem Stadt-

parlament und -ausschuss vor, leitet diese Organe und führt ihre Entscheidungen aus. Er ist in erster Linie dem Stadtparlament gegenüber verantwortlich, das ihn bei entsprechender Mehrheit entlassen kann. Nicht in allen kommunalen Fragen sind allerdings die Stadtverwaltungen völlig selbständig. Verglichen mit der kommunalen Parallelverwaltung, der Provinzsonderverwaltung, verfügen zwar die Stadtverwaltungen über mehr Selbstverwaltungsrechte; angesichts des Zustimmungsrechts der Zentralbehörden, insbesondere bei finanzpolitischen Fragen, unterscheiden sich die türkischen Kommunalverwaltungen von denen der Selbstverwaltungsbehörden in vielen europäischen Ländern aber erheblich (Bilgiç 1998: 469f).

### **3.3. Die Großstadtverwaltungen**

Das Modell der „Großstadtverwaltungen“ (*büyükşehir belediyesi*) ist eine neue kommunale Selbstverwaltungseinheit, die speziell in den Metropolen zugelassen ist. Nach Artikel 127 Absatz 3 der Türkischen Verfassung von 1982 „...können in den Grosstädten durch Gesetz besondere Verwaltungsformen geschaffen werden“. So kam es 1984 zum Aufbau von ersten Großstadtverwaltungen in den Metropolen, in Istanbul, Ankara und Izmir, die in den jeweiligen Provinzhauptorten mehrere Bezirke umfassten. Durch diesen Schritt versuchte die erste zivile Regierung unter dem Ministerpräsidenten Turgut Özal nach dem mit tiefer greifenden Einschnitten in das demokratische Leben verbundenen Eingriff der Militärs von 1980, die schon lange geforderte Verbesserung der Kommunalverwaltungen zu realisieren. Insbesondere standen dabei die Situation in den Metropolen und die Frage der Schaffung von Verwaltungsregionen im Mittelpunkt der Reformdiskussionen (Keleş 1998: 274ff).

Das entsprechende Gesetz Nr. 3030 sah die Umwandlung der kommunalen Selbstverwaltungen zunächst in den Metropolen Istanbul, Ankara und Izmir in Großstadtverwaltungen vor. Unter politischem Druck kam es bald zur Übertragung des Modells auf weitere 5 Provinzen, nämlich Bursa, Adana, Konya, Kayseri und Gaziantep. Ihre Hauptorte wurden in mehrere „Bezirke“ (*ilçe*) aufgeteilt, die neben Provinzbehörden der Zentralverwaltung eigene lokalen Stadtverwaltungen erhielten. Schließlich erfolgte 1993 die Gründung von Großstadtverwaltungen in den weiteren sieben Provinz-

hauptorten, d.h. Antalya, Mersin, Eskişehir, Kocaeli, Samsun, Erzurum und Diyarbakır. Die neu geschaffenen „Unterstadtverwaltungen“ (*ilk kademe belediyesi*) verfügten ausschließlich über kommunale Selbstverwaltungseinheiten, d.h. Stadtverwaltungen, jedoch keine Provinzorganisation der Zentralverwaltung. Anders als in den insgesamt 56 Unterverwaltungen der acht Provinzen der ersten Gruppe mit u.a. Istanbul und Ankara wurde in den 21 Unterverwaltungen in den Provinzen der zweiten Gruppe auf die Parallelorganisation der Zentralbehörden verzichtet. Im Jahr 2000 kam noch die Provinz Adapazarı mit insgesamt 12 Unterverwaltungen dazu, von denen zwei über Bezirks- wie Kommunalverwaltungsorganisationen und zehn ausschließlich über lokale Stadtverwaltungen verfügten. Somit haben gegenwärtig insgesamt 16 türkische Grosstädte Metropol-Verwaltungen mit einem Oberbürgermeister an der Spitze, die aus mehreren Unterverwaltungen mit unterschiedlicher Organisationsstruktur bestehen.

Gerade das Modell der Großstadtverwaltungen schaffte als erstes und bisher einziges, den jüngsten administrativen „Reformmarathon“ der Regierung Erdogan erfolgreich zu beenden. Denn von den von der religiös-konservativen Regierung kurz vor der Sommerpause durch das Parlament gepeitschten vier Gesetzen konnte lediglich das „Gesetz zur Großstadtverwaltung“ (*Büyükşehir Belediye Kanunu*) Nr. 5216 (Resmi Gazete, Nr. 25531, vom 23.7.2004), das das Gesetz Nr. 3030 ablöst, mit Zustimmung des Staatspräsidenten in Kraft treten. Aus Sorge um eine mögliche Schwächung der Zentralverwaltung lehnte das Staatsoberhaupt die weiteren drei Gesetze ab, die über die Kommunalverwaltung hinaus die allgemeine Verwaltungsstruktur der Türkei grundlegend zu verändern suchen.<sup>5</sup>

Auch unter Berücksichtigung der vorhandenen Infrastrukturen und des wirtschaftlichen Entwicklungsstandes lässt das Gesetz Nr. 5216 die Bildung von Großstadtverwaltungen in den Provinzhauptorten mit über 750.000 Einwohnern zu (Art. 4). Die Aufgaben der Großstadtverwaltungen bestehen hauptsächlich aus Koordinierungs-, Planungs- und Instandhal-

<sup>5</sup> Hierbei geht es um drei weitere Gesetze, das „Gesetz über die Grundprinzipien der öffentlichen Verwaltung“ (Nr. 5227), das „Gesetz zur Stadtverwaltung“ (Nr. 5215) und das „Gesetz zur Provinzsonderverwaltung“ (Nr. 5197). Alle drei Gesetze wurden zur nochmaligen Überprüfung vom Staatspräsidenten an das Parlament zurückgesendet. Zum Zeitpunkt der Ausarbeitung der vorliegenden Studie waren die Rechtshandlungen für die endgültige Verabschiedung der genannten Gesetze noch nicht abgeschlossen.

tungsarbeiten. Artikel 7 des Gesetzes Nr. 5216 beschreibt diese u.a. wie folgt:

Ausarbeitung von Strategieplänen, Jahreszielen und Investitionsplänen sowie die Vorlage eines entsprechenden Finanzplans;

Vorbereitung und Umsetzung eines Bebauungsplans für die Grosstadt und die Unterstützung und Überwachung der kommunalen Unterverwaltungen bei ihrer Umsetzung;

Planung und Koordinierung des öffentlichen Massenverkehrs;

Bau von öffentlichen Plätzen, Alleen, Strassen und Boulevards sowie deren Instandhaltung;

Bauen und Betreiben von Sport-, Erholungs- und Vergnügungsanlagen;

Anlage und Betreiben von Friedhöfen.

Für die Erledigung der langen Liste von Aufgaben verfügt die Großstadtverwaltung über verschiedene Finanzmittel. Neben den Einnahmen gemeindeeigener Betriebe stehen ihr weitere Einnahmen aus zwei Finanzquellen zur Verfügung (Tortop 1999: 185f; Keleş 1998: 281ff): Ungebundene Zuweisungen aus dem Zentralhaushalt, die direkt an die Metropol-Verwaltungen weitergeleitet werden, und Einkünfte in Höhe von 5% der allgemeinen Steuereinnahmen (Art. 23 des Gesetzes Nr. 5216). Sie erhalten außerdem Anteile aus den für die Unterverwaltungen bestimmten Zentralmitteln. Die Höhe des Anteils wird jährlich vom Ministerrat festgelegt. Ferner verfügen die Großstadtverwaltungen über eigene Mittel, die sich aus Nutzungsgebühren und Verpachtungen bzw. Vermietungen gemeindeeigener Immobilien und sonstiger Finanzquellen ergeben. Außerdem steht ihnen ein bestimmter Teil der Einnahmen der stadteigenen Betriebe zur Verfügung, der von der Grosstadtversammlung festgelegt wird.

Die Großstadtverwaltungen erfüllen ihre Aufgaben mit Hilfe von drei Organen, d.h. der Großstadtverwaltungsversammlung, dem -ausschuss und dem Oberbürgermeister. Laut Artikel 6 des Gesetzes Nr. 5216 sitzen Einünftel der Mitglieder der kommunalen Parlamente der Unterstadtverwaltungen mit Bezirksorganisation der Zentralverwaltung und Einzehntel der

Mitglieder der Parlamente der Unterstadtverwaltungen ohne Zentralbehörden in einer zweiten Funktion für ihre Stadtverwaltungen in der „Versammlung der Großstadtverwaltung“ (*büyükşehir belediye meclisi*); d.h. die Kommunalparlamente der Metropol-Verwaltungen haben keine direkt gewählten Abgeordneten; vielmehr setzen sie sich aus den Mitgliedern der Versammlungen der kommunalen Unterverwaltungseinheiten zusammen; die Zahl ihrer Mitglieder orientiert sich an der unterschiedlichen Größe der Unterverwaltungseinheiten. Außerdem sind die Bürgermeister der unteren Stadtverwaltungen in einer zweiten Funktion die natürlichen Mitglieder der Versammlungen der Großstadtverwaltungen.

Das Parlament ist das Entscheidungsorgan einer kommunalen Metropol-Verwaltung. Seine Entscheidungen treten in Kraft, wenn diese vom Oberbürgermeister bestätigt oder nach seiner Ablehnung mit einfacher Mehrheit erneut beschlossen werden (Art. 14 des Gesetzes Nr. 5216). Für einen erneuten Widerspruch kann der Oberbürgermeister nur das Verwaltungsgericht anrufen. Über die Entscheidungen des Grosstadtparlaments muss der Gouverneur informiert werden, der nur über den Rechtsweg diese zurückweisen kann. Die Bildung von Fachkommissionen aus fünf bis neun Mitgliedern erfolgt jeweils zu Anfang der Sitzungsperiode neu (Art. 15 des Gesetzes Nr. 5216).

Sowohl als Entscheidungs- wie auch Durchführungsorgan fungiert dagegen der „Ausschuss der Großstadtverwaltung“ (*büyükşehir belediye encümeni*). Dieser wird auf der ersten Sitzung des Jahres aus fünf Mitgliedern des Parlaments und den fünf Spitzenbeamten, u.a. dem Generalsekretär und dem Leiter der Finanzabteilung der Großstadtverwaltung, gebildet (Art. 16 des Gesetzes Nr. 5216). In seiner Abwesenheit wird der Oberbürgermeister durch den Generalsekretär vertreten, der auf Vorschlag des Oberbürgermeisters durch den Innenminister eingesetzt wird.

Der „Oberbürgermeister“ (*büyükşehir belediye başkanı*) selbst wird, wie bei den übrigen kommunalen Stadtverwaltungen, durch das einfache Mehrheitswahlrecht gewählt. Als die Spitze der Selbstverwaltung in den Metropolen kann der Oberbürgermeister keine führenden Aufgaben in politischen Parteien oder Sportclubs übernehmen (Art. 17 des Gesetzes Nr. 5216). Er

leitet das Großstadtparlament und den -ausschuss und setzt ihre Entscheidungen um. Als oberster Leiter der Großstadtverwaltung ernennt oder setzt er Personal ab (Öztekin 2002: 300; Keleş 1998: 280f; Tortop 1999: 183f). Als Repräsentant der Großstadtverwaltung vertritt der Oberbürgermeister diese bzw. ihre Einrichtungen vor den Gerichten. Die in Artikel 18 des Gesetzes Nr. 5216 beschriebenen Aufgaben des Oberbürgermeisters sind nahezu identisch mit denen der sonstigen Stadtverwaltungen. Das Oberhaupt der kommunalen Metropol-Verwaltung kann nur durch den Staatsrat abgesetzt werden.

#### *4. Die Dorfverwaltungen*

Als die kleinste lokale Selbstverwaltungseinheit mit eigener Rechtspersönlichkeit verfügt die „Dorfverwaltung“ (*köy yönetimi*) über das alleinige Recht, in den Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohnern die öffentlichen Aufgaben zu erledigen. Denn die äußerste Grenze der Organisation der Zentralverwaltung in den Provinzen reicht gerade bis zu den Bezirksstädten mit mindestens 10.000 Einwohnern. Vereinzelt gibt es zwar noch in den Kreisstädten zentrale Verwaltungsbehörden; in den Dörfern jedoch sind diese nicht mehr vertreten. Daher sind die Dorfverwaltungen in ihren Gemeinden die alleinigen Verantwortlichen für die öffentlichen Aufgaben, unabhängig davon, ob diese ortsspezifischen Charakter haben oder von Zentralbehörden zugewiesen werden.

Die dörfliche Selbstverwaltung teilen sich drei Organe untereinander (Öztekin 2002: 308f): Die „Dorfversammlung“ (*köy derneği*), die aus der Gesamtheit der Dorfbewohner im Wahlalter besteht und Entscheidungen über die dörflichen Aufgaben trifft, wählt den „Dorfvorsteher“ (*muhtar*) als Spitze der Dorfverwaltung für fünf Jahre. Die Wahlen zum Dorfvorsteher finden, zusammen mit den Kommunalwahlen, nach dem einfachen Mehrheitswahlrecht statt. Die Dorfwahlen unterscheiden sich jedoch von anderen Kommunalwahlen dadurch, dass sie nicht mittels der politischen Parteien durchgeführt werden. Angesichts der Erfahrungen der starken Politisierung der Dorfgemeinschaften in den 50er Jahren verboten die Verfassungen in den späteren Jahren den politischen Parteien, sich in den Dörfern, den kleinsten Verwaltungseinheiten, zu organisieren. Als parteiungebunde-

ne Spitze der Selbstverwaltung wird der Dorfvorsteher außerdem vom „dörflichen Ältestenrat“ (*köy ihtiyar heyeti*) unterstützt. Die Zahl seiner gewählten Mitglieder bewegt sich, je nach Größe des Dorfes, zwischen acht und zehn. Der Dorfimam und der Lehrer sind außerdem die ständigen Mitglieder des Ältestenrates. Der Rat organisiert die gemeinschaftlich zu erbringenden Leistungen und kontrolliert den Dorfvorsteher.

Bis auf die nur geringen Einnahmen durch die dorfeigenen Weideplätze und sonstige öffentliche Besitzstände verfügt die kleinste Verwaltungseinheit kaum über andere Finanzmittel. Die Befriedigung der Bedürfnisse der Dörfer an Infrastrukturen und sonstigen Leistungen, wie z.B. Bau von Brunnen, Wasserversorgung, Strassen etc., fällt v.a. in den Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Provinzsonderverwaltungen. Diese erledigen finanzaufwändige Aufgaben bezüglich der Dörfer innerhalb der Provinz- bzw. Bezirksgrenzen mit Unterstützung der lokalen Vertretung der Zentralbehörden. So verfügen die Dorfverwaltungen kaum über Eigenmittel oder Kompetenzen, steuerrechtliche Entscheidungen zu treffen. Sie stehen nahezu in völliger Abhängigkeit von den Provinzvertretungen der Zentralverwaltung (Öztekin 2002: 311ff; Nadaroğlu 1998: 248ff; Bilgiç 1998: 479f) bzw. den Provinzsonderverwaltungen, den lokalen Parallelselbstverwaltungen.

Verstärkt durch die oben erwähnte „politische Stilllegung“ der Dorfgemeinschaften finden diese kleinsten Selbstverwaltungseinheiten, rd. 35.000 an der Zahl, weder Gehör noch Mittel für ihre notwendigsten gemeinschaftlichen Bedürfnisse bei der Politik und der Zentralverwaltung. Es wäre daher nicht übertrieben zu behaupten, dass noch zahlreiche Dörfer heute weder über befahrbare Strassen noch Elektrizität oder ausreichende Wasserversorgung verfügen.

Über die Provinzorganisation der Zentralverwaltung und die drei unterschiedlichen Selbstverwaltungseinheiten hinaus gibt es noch „Stadtteilverwaltungen“ (*mahalle*), die ihren „Vorsteher“ (*muhtar*) und den „Ältestenrat“ (*ihdiyâr heyeti*) durch Wahlen bestimmen (Keleş 1998: 248f). Eher als Unterverwaltung der Stadtverwaltungen angesehen bestimmen diese zwar ihre Verwaltungsorgane durch Wahlen selbst; sie verfügen je-

doch über keine eigene Rechtsfähigkeit und auch nicht über einen eigenen Haushalt. Die Wahl der o.g. beiden Stadtteilorgane findet zwar zusammen mit den Kommunalwahlen statt, jedoch ohne die Mitwirkung der politischen Parteien, ähnlich wie in den Dörfern. Etwa 10.000 Stadtteilverwaltungen bestehen aus dem Vorsteher an der Spitze und dem vierköpfigen Ältestenrat und haben nahezu ausschließlich Informations- und melderechtliche Aufgaben. Sie sind verpflichtet, sowohl die Beschlüsse der Zentralverwaltung wie die der Stadtverwaltung bekannt zu machen und bei deren Umsetzung die jeweiligen höheren Verwaltungseinheiten zu unterstützen.

### ***III. Kommunale Standpunkte zur europäischen Integration: Erwartungen, Sorgen und Perspektiven***

#### ***1. Rahmen der Untersuchung***

Wie beurteilen die Kommunen den europäischen Integrationsprozess der Türkei? Was halten sie von einer türkischen EU-Mitgliedschaft? Welche Erwartungen verbinden die Kommunen mit einer EU-Mitgliedschaft der Türkei? Wie schätzen sie die Perspektiven einer türkischen EU-Mitgliedschaft ein? Im Folgenden werden die Ergebnisse einer Untersuchung vorgestellt, die im Sommer 2002 in Antalya, Burdur und Isparta, drei Provinzen der westlichen Mittelmeerregion der Türkei, durchgeführt wurde. Rund 200 kommunale Führungskräfte aus insgesamt 26 Stadtverwaltungen in den genannten Provinzen wurden über ihre Haltungen zu ausgewählten Aspekten der europäischen Integration und über europäisch-türkische Beziehungen befragt.

#### **1.1. Ziel der Untersuchung**

Ziel der Untersuchung ist es, die Haltung der kommunalen Führungskräfte gegenüber der europäischen Integration zu beschreiben. Dabei geht es neben der Beurteilung der Europäischen Union und der europäisch-türkischen Beziehungen auch um die Beschreibung jenes Platzes, den die Kommunalführer aus der westlichen Mittelmeerregion der Türkei im Prozess der europäischen Integration dem Land zuweisen. Mit Blick auf die besondere Bedeutung der EU-Beitrittspartnerschaft, die etwa seit dem Jahre 2000 die Türkei einschließt, aber auch auf eine eventuelle EU-Mitgliedschaft der Türkei, gewinnen die EU-Standpunkte der Kommunen einen besonderen Stellenwert. Nicht nur die Frage nach der bloßen Unterstützung oder Nicht-Unterstützung, gar der Ablehnung einer EU-Mitgliedschaft der Türkei, ist der Gegenstand der Untersuchung. Auch die Erwartungen und Chancen sollen hier näher beleuchtet werden, die die führenden türkischen Kommunalverwalter mit der europäischen Integration der Türkei verbinden.

Die Frage nach den Gründen für eine Unterstützung der europäischen Integration oder auch deren Ablehnung macht eine weitere Differenzierung

der EU-Haltung der Befragten nötig. Ohne sich in den Diskussionen um die Bestimmungsfaktoren der EU-Positionen der Kommunalführer zu verfangen, sollen hier Grundtendenzen beschrieben und Zusammenhänge benannt werden, die die türkischen kommunalen Haltungen verstehen helfen. Dabei werden bestimmte individuelle Voraussetzungen, wie auch ausgewählte politische Positionen herangezogen, die sich eventuell auf die Standpunkte der kommunalen Führungskräfte im Kontext der türkischen EU-Integration auswirken würden.

Folgende Annahmen liegen der Untersuchung zugrunde:

Die europäisch-türkischen Beziehungen werden von den führenden Kommunalbeamten mehrheitlich unterstützt.

Die Kommunalführer verbinden mit einer EU-Mitgliedschaft der Türkei besondere politische und wirtschaftliche Erwartungen.

Die zunehmende europäische Integration der Türkei löst teilweise Sorgen unter den kommunalen Führungskräften aus.

Die europäische Integration stellt einen wichtigen Aspekt für die politische Orientierung der führenden Kommunalverwalter dar.

Die Befürwortung der EU-Integration gilt als Gegenmaßnahme gegen die vorhandenen politischen und wirtschaftlichen Probleme in der Türkei.

Der Bildungs- und Informationsstand ist ausschlaggebend für die möglichen EU-Standpunkte.

Die angenommenen Haltungen der EU gegenüber der Türkei sind bestimmend für die eigenen Standpunkte der Kommunalführer in den europäisch-türkischen Beziehungen

### **1.2. Stichprobe der Untersuchung**

Die Stichprobe der Untersuchung bilden die höheren kommunalen Führungskräfte, die in Angestellten- bzw. Beamtenverhältnissen als stellvertretende Bürgermeister, Verwaltungsdirektoren, Abteilungsleiter sowie deren Stellvertreter in den ausgewählten Stadtverwaltungen der westlichen Mittelmeerregion tätig sind. Auch mit Blick auf ihre besondere Stellung in der lokalen Bürokratie steht die Gruppe der kommunalen Verwaltungsführer

im Mittelpunkt der Untersuchung, die auch für die Umsetzung der EU-Kriterien auf der kommunalen Ebene unmittelbar verantwortlich sind. Diese sind zuletzt in den „Dokumenten der Beitrittspartnerschaft“ (*Katılım Ortaklığı Belgesi* – KOB) und den bereits verabschiedeten EU-„Nationalprogrammen“ der Türkei (*Ulusal Program* - UP) festgeschrieben.

Auch mit Blick auf die Fort- und Weiterbildung ist die hier getroffene Auswahl der ernannten Führungskräfte wichtig. Gerade in den Kommunalverwaltungen, auf die nicht zuletzt durch die Globalisierung der öffentlichen Aufgaben einerseits und deren Europäisierung andererseits immer vielfältigere Aufgaben zukommen, hat die Vorbereitung des entsprechenden Personals durch Bildungsmaßnahmen eine besondere Bedeutung. Angesichts des öffentlichen Personalführungssystems in der Türkei, das den Kommunalverwaltungen selbst bei der Rekrutierung des Personals wenig freien Raum lässt, erweist sich die Frage der Fort- und Weiterbildung von Kommunalführern als enorm wichtig (Tortop 1999: 235; Arikbay 1993: 10f).

Auch mit Blick auf die für später geplanten Bildungsmaßnahmen<sup>6</sup>, auf die hier nicht näher eingegangen wird, boten sich die für die Untersuchung ausgewählten Stadtverwaltungen als geeignet an. Die langjährigen Kooperationen des „Fachbereichs für Öffentliche Verwaltung“ an der Akdeniz Universität zu Antalya, an dem die vorliegende Studie durchgeführt wurde, spielten dabei eine wichtige Rolle. Dank der besonderen Zusammenarbeit der Forschungsstelle mit der „Union der Stadtverwaltungen der Mittelmeerregion“ (*Akdeniz Belediyeler Birliği* – ABB) konnte die Durchführung der Befragung und die spätere Realisierung der Bildungsprogramme in den jeweiligen Bezirken sichergestellt werden.

An der Befragung wurden insgesamt 26 Stadtverwaltungen aus den Provinzen Antalya, Burdur und Isparta beteiligt. Ein weiteres Auswahlkriterium bildete dabei die Einwohnerzahl, auf deren Grundlage die Zentralverwal-

<sup>6</sup> Die Forschungsergebnisse wurden später für die Entwicklung eines ca. 50stündigen EU-Grundbildungsprogrammes verwendet, das von Februar bis Juni 2003 in den Provinzhauptorten Antalya, Burdur und Isparta in der westlichen Mittelmeerregion durchgeführt wurde. An den insgesamt neun Seminaren nahmen etwa 150 Interessierte teil, die überwiegend in den verschiedenen Stadtverwaltungen der o.g. Provinzen in leitenden Positionen tätig waren.

## Kommunalverwaltung und europäische Integration der Türkei

tung den Personalschlüssel für die Kommunalverwaltungen aufstellt. Demnach unterscheidet die Zentralverwaltung zwischen drei Hauptgruppen von Kommunalverwaltungen, deren Einwohnerzahl unter 5.000, zwischen 5.000-20.000 und schließlich über 20.000 liegt (Güler 1999: 43f). Anschließend bildet die Zentralverwaltung weitere elf Untergruppen von Kommunalverwaltungen, deren Aufgabenumfang sich an der Einwohnerzahl orientiert, wie z.B. Stadtverwaltungen mit einer Einwohnerzahl bis zu 2.000, oder zwischen 2.000-3.000, (...) bzw. 5.000-7.500, 7.500-10.000 u.a. Auch unter Berücksichtigung der von der Zentralverwaltung zugelassenen Zahl der Personalstellen wurden im Rahmen der Untersuchung jene Kommunalverwaltungen ausgewählt, denen mindestens 26 Personalstellen und damit eine bestimmte Anzahl von Führungskräften zustehen, d.h. Stadtverwaltungen mit einer Einwohnerzahl von mindestens 7.500.

Tabelle 1: Die Liste der an der Untersuchung beteiligten Kommunalverwaltungen (Stand: Sommer 2002).

Stadtverwaltung	Provinz	Einwohnerzahl	Die Zahl des vorhandenen Führungspersonals	Parteizugehörigkeit des Bürgermeisters <sup>7</sup>
Großstadt	Antalya	508.840	68	CHP
Muratpaşa	Antalya	258.820	27	CHP
Konyaaltı	Antalya	22.370	18	CHP
Kepez	Antalya	227.650	20	MHP
Alanya	Antalya	110.101	12	ANAP
Akseki	Antalya	10.318	2	CHP
Kaş	Antalya	7.942	4	DYP
Kemer	Antalya	11.338	6	ANAP
Korkuteli	Antalya	14.777	5	MHP
Kale	Antalya	13.599	3	DYP
Elmalı	Antalya	13.544	3	MHP
Finike	Antalya	10.694	3	ANAP
Serik	Antalya	27.490	11	MHP
Manavgat	Antalya	76.313	13	MHP
Kumluca	Antalya	22.064	8	MHP
Gazipaşa	Antalya	15.516	5	CHP

<sup>7</sup> Für die vorgenommenen Kürzeln der Parteinamen s. die Anlage 2

Merkez	Burdur	56.048	14	CHP
Bucak	Burdur	26.104	5	MHP
Gölkhisar	Burdur	12.627	2	DYP
Merkez	Isparta	126.196	20	MHP
Yalvaç	Isparta	34.802	5	ANAP
Eğirdir	Isparta	13.726	6	CHP
Senirkent	Isparta	12.875	5	MHP
Keçiborlu	Isparta	9.038	4	MHP
Şarkikaraa- ğaç	Isparta	20.813	5	MHP
Uluborlu	Isparta	10.382	5	MHP
<b>Gesamt</b>		<b>1.165.147</b>	<b>269</b>	

Wie in Tabelle 1 aufgeführt, umfasst demnach die Stichprobe eine Großstadtverwaltung (Antalya) und drei Unterstadtverwaltungen in der Provinz Antalya, zwei Provinzstadtverwaltungen von Burdur und Isparta (*merkez belediyesi*) sowie 20 Bezirksstadtverwaltungen (*ilçe belediyesi*). Nach der Volkszählung von 1997 bilden mit 7.942 Einwohnern Kaş (Antalya) den kleinsten Bezirk bzw. die kleinste Stadtverwaltung und Muratpaşa mit 258.909 Einwohnern, eine Unterstadtverwaltung von Antalya, die größte Kommunalverwaltung. In Bezug auf die vorhandene Zahl der höheren Kommunalführer (Stand: Sommer 2002) bilden zudem Akseki (Antalya) und Gölkhisar (Isparta) mit jeweils zwei Führungskräften die kleinsten Kommunalverwaltungen und die Großstadtverwaltung Antalya mit 68 Führungskräften die größte Kommunalverwaltung.<sup>8</sup> So umfasst die Stichprobe alle Führungskräfte mit den genannten Positionen der ausgewählten 26 Stadtverwaltungen aus der westlichen Mittelmeerregion.

### 1.3. Methode der Untersuchung

Um die Standpunkte der führenden Kommunalverwalter im Kontext der europäischen Integration, insbesondere der türkisch-europäischen Beziehungen, herauszustellen, wurde die vorliegende Studie durchgeführt. Dabei wurde die Methode der Befragung, eine der wichtigsten sozialwissenschaft-

<sup>8</sup> Ein Blick auf Tabelle 1 macht deutlich, dass die Einwohnerzahl der Grosstadtverwaltung Antalya identisch mit der ihrer Unterverwaltungen zusammen ist. Unabhängig davon verfügt sie als größte Kommunalverwaltung in der Region über einen eigenen Personalstab.

lichen Methoden der Datenerhebung, verwendet. Bei der Ausarbeitung der Fragen und Antwortkategorien dieser weitestgehend standardisierten Befragung wurde sowohl auf die Erfahrungswerte anderer Untersuchungen, als auch auf ausführliche Gespräche mit den Verantwortlichen für Personal- und Öffentlichkeitsarbeit in den ausgewählten Kommunen zurückgegriffen. Der auf diese Weise ausgearbeitete Fragebogen mit 64 Fragen wurde mit insgesamt 18 Kommunalführern aus der o.g. Stichprobe erprobt, um die Verständlichkeit der Fragen, mögliche Durchführungsprobleme der Interviewer und durchschnittliche Interviewdauer sowie das Verhalten der einzelnen Teilnehmerinnen und Teilnehmer in der Befragungssituation prüfen zu können.

Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Probeinterviews wurde der endgültige Fragebogen formuliert unter dem Titel: „*Die Europäische Union in den Kommunen: Eine Untersuchung mit führenden Kommunalverwaltern*“. Schließlich wurde der Fragebogen auf insgesamt 50 Fragen reduziert; der Bogen setzte sich aus vier Hauptteilen zusammen:

Informationen zur Person: Alter, Geschlecht, Arbeits- und Wohnort sowie eventuelle Auslandserfahrungen und Nutzung der Massenmedien u.a.;

Politische Standpunkte: Meinungen zu ausgewählten politischen und wirtschaftlichen Problemstellungen und möglichen Lösungsalternativen;

Internationale und EU-Türkei-Beziehungen: Haltungen zu den internationalen Beziehungen der Türkei und ihre Integration in die EU;

Bildung und Arbeit: Informationen zu den Möglichkeiten und Inhalten der Fort- und Weiterbildung am Arbeitsplatz sowie die Arbeitssituation.

In dem weitestgehend standardisierten Fragebogen hatten die Befragten die Möglichkeit, aus mehreren Antwortalternativen eine auszuwählen. Wenige Fragen ließen außerdem Mehrfachnennungen bzw. offene Antworten zu.

Nachdem die o.g. Vorbereitungen abgeschlossen waren, wurden die Bürgermeister aller für die Untersuchung ausgewählten 26 Stadtverwaltungen angeschrieben. Darin wurden sie über die Projektarbeit informiert und gebeten, die Durchführung der geplanten Befragung zu unterstützen. Parallel dazu wurden insgesamt 12 Interviewer, meist wissenschaftliche Mitarbeite-

rinnen und Mitarbeiter der Fakultät für Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaften der Akdeniz Universität, ausgewählt. Mit Hilfe von Rollenspielen wurden sie auf die Durchführung der Befragung vorbereitet.

Nach vorheriger Terminabsprache wurde der Fragebogen durch die Interviewer den Kommunalverwaltern vorgelegt. Wenn die Interviewpartner trotz vorheriger Terminabsprache nicht angetroffen werden konnten bzw. das Interview aus Gründen unvorhergesehener Termine abgebrochen werden musste, wurde der Fragebogen zurückgelassen und später persönlich von dem Interviewer abgeholt. Wie die Beobachtungen während der Probebefragungen im Vorfeld bestätigten, verzichteten die Interviewer mit Blick auf die häufige Unterbrechung der Beantwortung der Fragen auf ein vollständiges Vorlesen der einzelnen Fragen. Die Aufgabe der Interviewer bestand hauptsächlich darin, den Fragebogen den Interviewpartnern zu erläutern und bei möglichen Verständnisfragen behilflich zu sein. Die Befragungen dauerten je nach dem Arbeitspensum der Gesprächspartner an dem Interviewtag zwischen 25 und 75 Minuten.

Von den insgesamt 269 ermittelten höheren Kommunalverwalterinnen und Kommunalverwaltern in den jeweiligen Orten (Tabelle 1) konnten insgesamt 229 erreicht werden. Vier spät eingegangene und zwölf weitere Interviewbögen, die wegen geringer Beantwortungsquote aussortiert werden mussten, wurden bei der Auswertung nicht berücksichtigt. Weitere 17 Interviews mussten ebenfalls aus der Auswertung herausgenommen werden, da diese mit Führungskräften der kommunalen Beteiligungsunternehmen durchgeführt worden waren, die im Nachhinein nicht in die Untersuchung einbezogen wurden. Damit wurden insgesamt 33 Fragebögen der Auswertung nicht berücksichtigt. So wurden 196 Interviewbögen mit 145 unterschiedlichen Items ausgewertet. Die Befragungsergebnisse wurden mit Hilfe von SPSS 10.0 bearbeitet und teilweise durch Excel statistisch dargestellt. Bei den statistischen Analysen wurden ausschließlich Häufigkeitstabellen und Kreuztabellen verwendet. Mit Hilfe der Signifikanztests (Chi-Square) und des Pearson'schen Koeffizienten wurde der gegebenenfalls bestehende statistische Zusammenhang zwischen unterschiedlichen Variablen getestet.

## 2. Merkmale und Standpunkte der Kommunalführer

### 2.1. Demographische Merkmale

Tabelle 2: Demographische Merkmale und Auslandserfahrungen der Kommunalführer.

		Absolut	%			Absolut	%
<b>Geschlecht</b>	Mann	171	87,2	<b>Auslands- erfahrung</b>	Ja	49	25,0
	Frau	25	12,8		nein	147	75,0
	Gesamt	196	100,0		Gesamt	196	100,0
<b>Alter</b>	34 und jünger	24	12,2	<b>Wunsch nach Auslandsreise</b>	Sofort	95	48,5
	35-44	104	53,1		Vielleicht	81	41,3
	45 und älter	68	34,7		nein	20	10,2
	Gesamt	196	100,0		Gesamt	196	100,0
<b>Bildungs- stand</b>	Grundschule/ Gymnasium	75	38,3	<b>Grund für erwünschte Auslandsreise</b>	Bildung/Studium	48	24,5
	Hochschul- abschluss	121	61,7		Arbeiten/Leben	34	17,3
	Gesamt	196	100,0		Tourismus/sonstige	92	46,9
<b>Längster Lebensort</b>	Ländlich	86	43,9		Gesamt	174	88,8
	Städtisch	110	56,1	Keine Antwort	22	11,2	
	Gesamt	196	100,0	Gesamt	196	100,0	

Tabelle 2 zeigt auf, dass die an der Untersuchung teilgenommenen Kommunalführer aus 171 Männern (87,2%) und 25 Frauen (12,8%) bestehen. Die allgemein geltende Tatsache von nur gering vertretenen Frauen in den Führungsetagen des öffentlichen Dienstes wird hier noch einmal bestätigt. Bezogen auf die türkischen Kommunalverwaltungen geht die Schere zwischen der Zahl der männlichen und der weiblichen Führungskräfte noch stärker auseinander. Nach den hier vorliegenden Ergebnissen sind Männer in den Stadtverwaltungen siebenmal stärker vertreten als Frauen.

Nach den Altersgruppen unterschieden, bilden die türkischen höheren Kommunalverwalter in mittlerem Alter von 35-44 die größte Gruppe (53,1%); ihnen folgt die Gruppe der Älteren von 45 und darüber (34,7%). Unter den Kommunalführern ist die Gruppe der Jüngeren im Alter von 34 und darunter (ca. 12%) am geringsten vertreten. Für kommunale Verhältnisse eine recht große Gruppe von Befragten (rund 62%) gab an, eine Hochschule abgeschlossen zu haben, wobei der Anteil der Kommunalführer mit Aufbaustudium, wie z.B. Magister- bzw. Promotionsabschluss (3,6%) gering blieb. Die befragten Kommunalverwalter gaben weiter an,

etwa zu 38% Grundschule bzw. Gymnasium besucht zu haben. Zudem zählten etwa 56% der Kommunalführer den Ort, an dem sie am längsten lebten, zu der Gruppe der „Provinz- bzw. Großstadt“; die restlichen Befragten von etwa 44% gaben an, am längsten im Dorf bzw. in der Kleinstadt gelebt zu haben.

Auf die Frage, ob sie sich jemals im Ausland aufgehalten hätten, antworteten lediglich 25% mit „ja“. Rund 90% der Kommunalführer dagegen äußerten Interesse an einer Auslandsreise, die sie „sofort“ bzw. unter bestimmten Bedingungen „vielleicht“ unternehmen würden. Etwa 10% der Befragten schlossen dagegen für sich eine solche Aktion in Zukunft völlig aus. Ca. 53% der Befragten, die sich zu der Frage nach dem Grund ihrer eventuellen Auslandsreise äußerten, gaben touristische und sonstige Zwecke an. Lässt man die Kommunalführer, die keine Antwort auf die Frage gaben, außer Acht, so bildet der Anteil von jenen, die im Ausland arbeiten bzw. leben würden, lediglich etwa 20%.

## 2.2. Arbeitssituation

Tabelle 3: Verteilung der Kommunalführer auf die einzelnen Provinz- bzw. Bezirkshauptorte.

		Provinzhauptort		Bezirkshauptort		Gesamt	
		Absolut	Prozent	Absolut	Prozent	Absolut	Prozent
Arbeitsprovinz	Antalya	64	47,8	70	52,2	134	100,0
	Burdur	19	73,1	7	26,9	26	100,0
	İsparta	13	36,1	23	63,9	36	100,0
Gesamt		96	49,0	100	51,0	196	100,0

Tabelle 3 zeigt auf, wie sich die an der Befragung beteiligten Kommunalführer aus der westlichen Mittelmeerregion auf die einzelnen Provinzen bzw. auf die Bezirke verteilen. So befinden sich mit 134 (68,4%) die meisten höheren Kommunalverwalter in der Provinz Antalya, wobei 64 (ca. 48%) von ihnen angaben, im Provinzhauptort, d.h. in der Großstadtverwaltung und in den unteren drei Stadtverwaltungen, tätig zu sein. Es konnte zudem festgestellt werden, dass die Mehrheit der höheren Kommunalführer aus der Provinz Antalya mit ca. 52% in den kleinen, zum Teil ländlichen Bezirksstädten (s. hierzu Tabelle 1) tätig sind.

Nach den Zahlen in Tabelle 3 ist ebenfalls die Mehrheit der kommunalen Führungskräfte aus der Provinz Isparta, die insgesamt starke ländliche Strukturen aufweist, in den kleinstädtischen bezirklichen Stadtverwaltungen (ca. 64%) tätig. Lediglich 36% der Befragten gaben an, in der Stadtverwaltung des Provinzhauptortes tätig zu sein. Dagegen sind rund 73% der höheren Kommunalbeamten aus Burdur im Provinzhauptort und die restlichen etwa 27% in den Stadtverwaltungen der Bezirke. Nach der Gesamtzahl der an der Befragung beteiligten Kommunalführer aus der westlichen Mittelmeerregion betrachtet, ist die Mehrheit von ihnen (51%) in den kleineren Bezirksstadtverwaltungen tätig.

Tabelle 4: Leitungsaufgaben und Leitungspositionen.

		Absolut	Prozent			Absolut	Prozent
Leitungsaufgabe*	1	29	14,8	Leitungsposition			
	2	93	47,4		1-3 Personen	38	19,4
	3	13	6,6		4-9 Personen	42	21,4
	4	23	11,7		10-19 Personen	30	15,3
	5	22	11,2		20-34 Personen	16	8,2
	6	4	2,0		35 und mehr	66	33,7
	Gesamt	184	93,9		Gesamt	192	98,0
	Keine Antwort	12	6,1		Keine Antwort	4	2,0
Gesamt		196	100,0	Gesamt		196	100,0

\* 1: Stellvertretender Bürgermeister, (Stellvertretender) Generalsekretär und Referatsleiter; 2: Abteilungsleiter; 3: Arzt, Tierarzt, Ingenieur, Rechtsanwalt; 4: Stellvertretender Abteilungsleiter; 5: Kommissar, Buchhalter, Kontrolleur; 6: Hilfskommissar.

In Tabelle 4 werden die Leitungsaufgaben bzw. die Leitungspositionen der Kommunalführer dargestellt. Demnach sind etwa Zweidrittel der Kommunalführer als Stellvertreter der politischen Spitze bzw. als Referats- oder Abteilungsleiter tätig und etwa Eindrittel der Befragten gaben an, 35 und mehr Mitarbeiter zu leiten. Nach der im Jahre 1999 verabschiedeten Verordnung über die Beförderungsbedingungen im öffentlichen Dienst (Güler 2001: 84f) benötigen die Kommunalverwalter für die unter 1, 2 und 3 genannten Leitungsaufgaben einen Hochschulabschluss mit mindestens 4jährigem Studium. Die Übernahme von Führungspositionen ist gegenwärtig ausschließlich durch Absolvierung von betriebsinternen Weiterbil-

dungsmaßnahmen mit einer anschließend zentral durchgeführten Fachprüfung möglich.

### 2.3. Politische Standpunkte

Mit Blick auf ihre Grundhaltung, mit der die Kommunalführer die Außenbeziehungen, aber auch mögliche Lösungen für die gegenwärtigen Problemlagen der Türkei beurteilen, wurden sie nach ihrer Meinung über die gegenwärtige politische und wirtschaftliche Situation im Land befragt (Tabelle 5): Auf einer Skala von 1-10 beurteilten etwa 74% der Befragten die wirtschaftliche Situation der Türkei mit der Note „schlecht“ bis „sehr schlecht“; lediglich 5,1% entschieden sich für 7 und darüber, d.h. „gut“ bis „sehr gut“. Somit bewerteten nahezu 95% der Kommunalführer, die die Frage beantworteten (3,1% gaben keine Antwort), die gegenwärtige wirtschaftliche Situation der Türkei als „befriedigend“ bis „miserabel“.

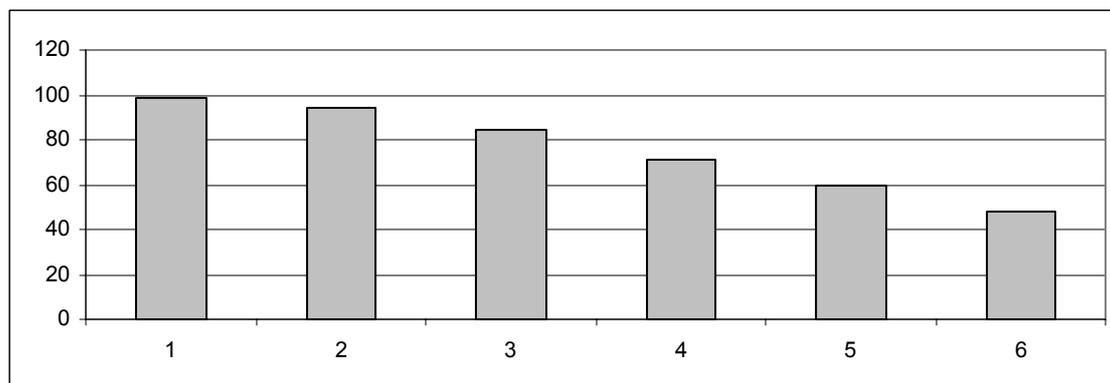
Tabelle 5: Beurteilung der politischen und wirtschaftlichen Situation in der Türkei.

		Absolut	Prozent			Absolut	Prozent
<b>Demokratischer Zustand</b>	Sehr schlecht/schlecht	104	53,1	<b>Wirtschaftlicher Zustand</b>	Sehr schlecht/schlecht	144	73,5
	Mittelmäßig	56	28,6		Mittelmäßig	36	18,4
	Gut/sehr gut	30	15,3		Gut/sehr gut	10	5,1
	Gesamt	190	96,9		Gesamt	190	96,9
	Keine Antwort	6	3,1		Keine Antwort	6	3,1
Gesamt		196	100,0	Gesamt		196	100,0

Dagegen schnitt das „demokratische Leben“ in der Türkei besser ab: Etwa 53% der höheren Kommunalbeamten beurteilten es mit 1-4, d.h. „schlecht“ bis „miserabel“ und etwa 29% mit „befriedigend“ (5-6). Immerhin beurteilten 15,3% der Befragten das demokratische Leben in der Türkei mit der Note 7-10, d.h. „gut“ bis „sehr gut“.

## Kommunalverwaltung und europäische Integration der Türkei

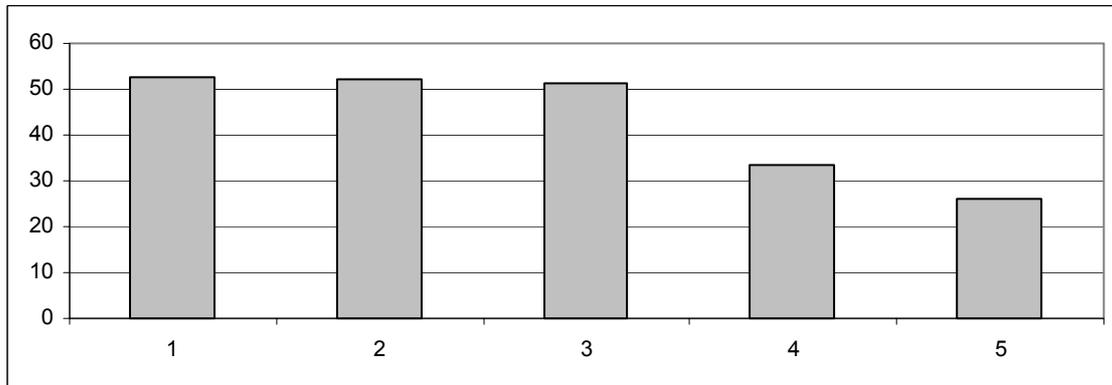
Grafik 1: Maßnahmen\* gegen die Gefahren für die gesellschaftliche Ordnung und das politische System.



\* 1: Bekämpfung der Korruption und Ungesetzmäßigkeiten, 2: Stabilisierung der pluralistischen Demokratie, 3: Effektivere Maßnahmen gegen subversive und fanatische Bestrebungen, 4: EU-Beitritt, 5: Kooperation mit westlichen Ländern außerhalb der EU, 6: Intensivere Kooperation mit islamischen Ländern in der Region.

Gefragt nach ihren politischen Prioritäten hinsichtlich der Abwehr der Gefahren „für die gesellschaftliche Ordnung und das politische System der Türkei“ schlugen die führenden Kommunalverwalter mit einer überwältigenden Mehrheit (rd. 99%) Maßnahmen „gegen Korruption und Ungesetzmäßigkeiten“ vor (Grafik 1). Die weiteren zwei Prioritäten, die die größte Zustimmung der Befragten erhielten, betreffen ebenfalls innenpolitische Problemlagen des Landes: So forderten 94,1% der führenden Kommunalbeamten die Stabilisierung der pluralistischen Demokratie“ und 84,7% „effektivere Maßnahmen gegen subversive und fanatische Bestrebungen“. Der „EU-Beitritt“ zum Schutz der gesellschaftlichen Ordnung und des politischen Systems der Türkei steht unter den von Kommunalführern vorgeschlagenen Maßnahmen mit außenpolitischen Auswirkungen zwar an der Spitze; unter den gesamten Alternativen stellt dieser mit ca. 71% allerdings die „vierte Wahl“ dar. Das meist befürchtete Abdriften der Türkei in die Kategorie der islamisch-religiös orientierten Länder findet allerdings hier keine Bestätigung; die geringste Zustimmung unter den führenden Kommunalverwaltern in der westlichen Mittelmeerregion erhielt die religiöse Alternative: ca. 48% beträgt der Anteil der Befragten, die sich für eine „intensivere Kooperation mit den islamischen Ländern in der Region“ entschieden (Grafik 1).

Grafik 2: Vertrauenswürdige Länder-(Gruppen)\* in Bezug auf die gesellschaftliche Ordnung und Sicherheit.



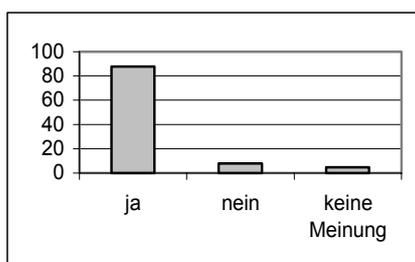
\* 1: EU-Länder, 2: westliche Länder außerhalb der EU, 3: USA, 4: Islamische Länder, 5: Russland.

Allzu offensichtlich liegt die Präferenz der führenden türkischen Kommunalverwalter in außenpolitischen Fragen auf dem Westen (Grafik 2). So belegen die EU-Länder und die übrigen Weststaaten sowie die USA die ersten drei Plätze, wenn es um die Prioritäten der türkischen Kommunalführer hinsichtlich der vertrauenswürdigen Länder-Gruppen für die Türkei geht. Dabei erhalten die EU-Länder das meiste Vertrauen der Befragten zugesprochen (ca. 53%); ihnen folgen andere westlichen Länder (52,2%) und die USA (52%). Mit ca. 26% bleibt Russland auf der Vertrauensskala der türkischen Kommunalführer ganz hinten, selbst hinter den islamischen Ländern (33,3%) zurück.

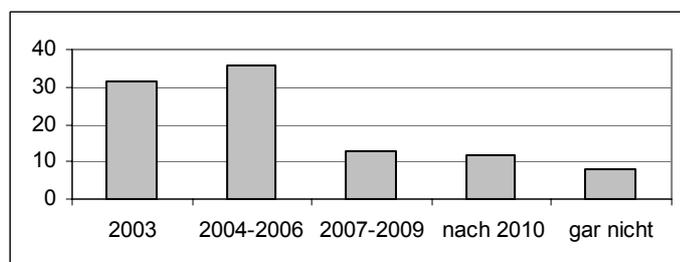
### 3. Die EU-Haltungen der Kommunalführer

#### 3.1. Für und wider die EU-Mitgliedschaft

Grafik 3: Sollte die Türkei Ihrer Meinung nach Mitglied der EU werden?



Grafik 4: Wann sollte Ihrer Meinung nach die Türkei Mitglied der EU werden?



Nach den vorliegenden Ergebnissen der Untersuchung stimmen die türkischen kommunalen Führungskräfte aus der westlichen Mittelmeerregion einem EU-Beitritt der Türkei mit einer überwältigenden Mehrheit zu. Auf die Frage, ob die Türkei „Mitglied der EU“ werden sollte (Grafik 3), antworteten rund 88% der Kommunalführer mit „ja“, einem Anteil, der weit über dem Landesdurchschnitt liegt<sup>9</sup>. Etwa 8% der Befragten lehnten eine EU-Mitgliedschaft der Türkei ab und 4,7% gaben an, „keine Meinung“ dazu zu haben. Gefragt nach dem Zeitpunkt eines EU-Beitritts der Türkei äußerten sich ca. 32% der kommunalen Führungskräfte mit „sofort“, d.h. schon in 2003, und 36% in den Jahren „2004-2006“ (Grafik 4). Bei Hinzuziehung von ca. 13% der Befragten, die einem türkischen EU-Beitritt in den Jahren 2007-2009“ zustimmen, ergibt sich, dass über 80% der höheren Kommunalbeamten aus der westlichen Mittelmeerregion einen EU-Beitritt der Türkei für „sofort“ oder spätestens bis zum Jahre 2010 fordern. Genau 8% beträgt der Anteil der Befragten, die sich keineswegs einen EU-Beitritt der Türkei wünschten. So ist der Annahme zuzustimmen, dass die führenden Kommunalverwalter die EU-Mitgliedschaft der Türkei überdurchschnittlich unterstützen.

Die hohe Zustimmung der türkischen Kommunalführer aus der westlichen Mittelmeerregion hängt auch mit ihrer grundsätzlich hohen Zustimmung zur Europäischen Union zusammen. An einer anderen Stelle nach den Zielen und Praktiken der EU befragt, beurteilten rund 74% der führenden Kommunalbeamten diese als „positiv“, während 15% sie für „negativ“ hielten. So können wir feststellen, dass die türkischen Kommunalführer nicht nur mit einer überwältigenden Mehrheit die EU-Ziele und -Praktiken befürworten bzw. den türkischen EU-Beitritt unterstützen, sondern auch dessen Realisierung spätestens bis zum Jahre 2010 fordern.

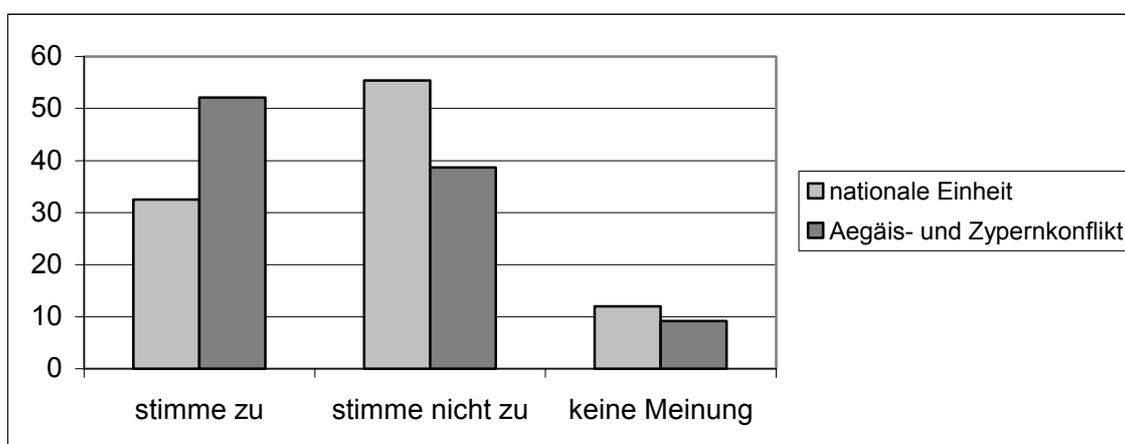
<sup>9</sup> Die Meinungsumfragen in der türkischen Öffentlichkeit belegen, dass sich der Anteil der Befürworter einer türkischen EU-Mitgliedschaft unter unterschiedlichen politischen und sozialen Gruppen und entsprechend des Alters etc. zwischen 60-70% bewegt, während ca. 18-23% der türkischen Bevölkerung einen Beitritt ablehnen. Vgl. hierzu u.a.: Demir/Erkekoğlu 2003: 16; Radikal, 25.10.2002 und 11.4.2004; TÜSES 2002: 35ff; Eurobarometer Dezember 2001: [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion](http://europa.eu.int/comm/public_opinion)

### 3.2. Die Europäische Integration zwischen Hoffnung und Misstrauen

Bei einer hohen Unterstützung der führenden türkischen Kommunalverwalter für die europäische Integration ist die EU-Mitgliedschaft der Türkei mit bestimmten Erwartungen verbunden. Gefragt nach möglichen Folgen gaben etwa 80% der Befragten an, dass ein EU-Beitritt der Türkei zur Erhöhung des wirtschaftlichen Wohlstands im Land führen würde (Esen 2003: 235). Hinsichtlich weiterer Details der wirtschaftlichen Situation erwarteten zudem 76% der Befragten weniger Inflation und 72% eine „Abnahme der Arbeitslosenrate“ infolge eines türkischen EU-Beitritts. So bestätigt sich die Annahme ebenfalls, dass die Kommunalführer mit einer EU-Mitgliedschaft der Türkei besondere politische und wirtschaftliche Erwartungen verbinden, wobei der wirtschaftliche Zustand und die Demokratie im Land die wichtigsten Stichworte hierfür sind.

In politischen Fragen bleiben allerdings die hohen Erwartungen der türkischen Kommunalführer im Kontext der europäischen Integration auf eine Stabilisierung der Demokratie begrenzt. Mit rund 82% versprachen sich die Kommunalführer von einer EU-Mitgliedschaft der Türkei „mehr demokratische Rechte“ im Land, während die Frage der politischen Stabilität des Landes mit ca. 59% und die eines Rückgangs der Korruption mit 58% nur eine geringe Zustimmung der türkischen Kommunalführer aus der Mittelmeerregion fand.

Grafik 5: Von einer EU-Mitgliedschaft der Türkei kann eine „eventuelle Unterstützung des Erhalts der nationalen Einheit“ bzw. eine „eventuell schnellere Lösung des Ägäis- und Zypernkonfliktes“ erwartet werden.

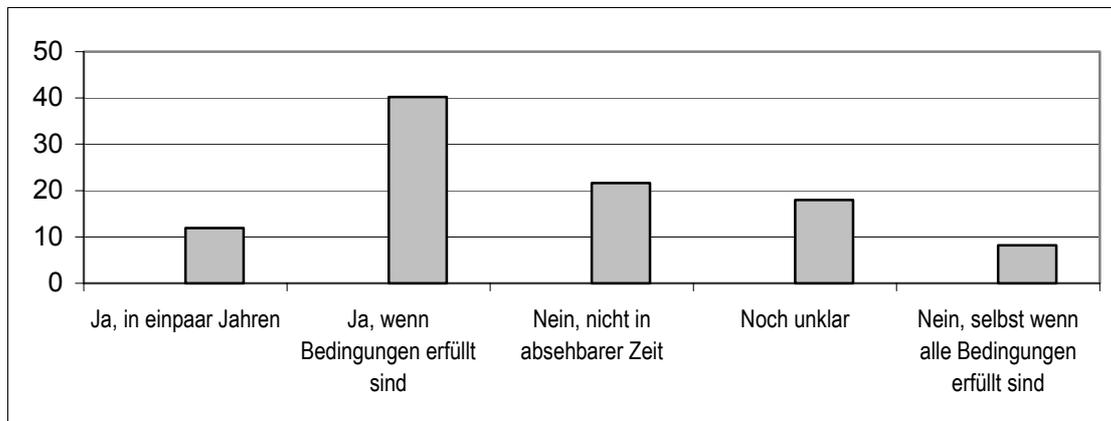


Weiter gingen die Erwartungen zurück, als es sich um die Frage eines positiven Beitrages zum „Erhalt der nationalen Einheit“ des Landes bzw. zur „Lösung der Probleme wie z.B. des Ägäis- und Zypernkonflikts“ durch eine EU-Mitgliedschaft der Türkei handelte (Grafik 5). Nur eine knappe Mehrheit von 52,1% stimmten der Meinung zu, die „EU-Mitgliedschaft der Türkei würde die Lösung der Probleme, wie Ägäis und Zypern, beschleunigen“. Rund 39% lehnten diese Äußerung sogar ab. Bei der Frage der nationalen Einheit sind die türkischen Kommunalführer recht besorgt. Der Annahme, „eine EU-Mitgliedschaft würde den Erhalt der nationalen Einheit der Türkei unterstützen“, stimmten lediglich 32,5% zu; 55,4% der Befragten lehnten sie gar ab. Auch unter Berücksichtigung der Haltungen in Zusammenhang mit der nationalen Souveränität und einer EU-Mitgliedschaft der Türkei (Esen 2003: 236f) umfassen die positiven Erwartungen der führenden türkischen Kommunalbeamten lediglich die allgemeinen politischen und wirtschaftlichen Fragen, insbesondere hinsichtlich der Entwicklung der Demokratie bzw. des wirtschaftlichen Wohlstandes im Land. Während die Hoffnungen in Zusammenhang mit einer EU-Mitgliedschaft der Türkei auch bei einer weiteren Differenzierung der wirtschaftlichen Fragen weitgehend bestehen bleiben, nehmen diese bei grundsätzlichen politischen Fragen, insbesondere struktureller Art, rapide ab, verwandeln sich gar in Sorgen bzw. Misstrauen. Somit ist der Annahme zu folgen, dass die zunehmende europäische Integration durchaus Sorgen unter den führenden Kommunalverwaltern auslöst.

### **3.3. Sorgen um die Perspektiven der EU-Mitgliedschaft**

Ähnlich wie bei politisch-strukturellen Fragen zeigen sich die genannten türkischen Kommunalführer besorgt, wenn es um die Behandlung des türkischen Beitrittsantrages seitens der EU geht. Nur eine knappe Mehrheit (rund 52%) geht davon aus, dass die EU die Türkei „in ein paar Jahren“ bzw. „spätestens nach Erfüllung der erforderlichen Bedingungen“ aufnehmen würde (Grafik 6). Weitere 30% der Befragten befürchten, dass die Türkei „nicht in absehbarer Zeit“ bzw. „gar nicht“ in die EU aufgenommen würde. Schließlich steht es für 18% der Kommunalführer gar nicht fest, ob die Türkei überhaupt in die EU aufgenommen würde oder nicht.

Grafik 6: Denken Sie, die EU würde die Türkei als Mitglied aufnehmen?



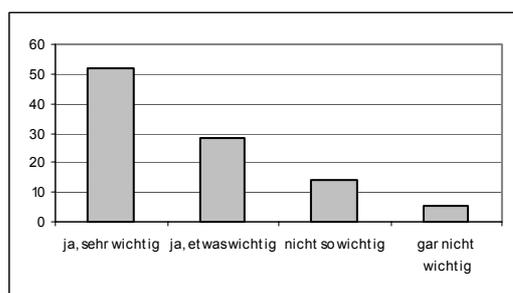
Bezogen auf die einzelnen EU-Länder schneidet dann auch Griechenland am schlechtesten ab, wenn es um die Unterstützung des türkischen EU-Begehrens geht. Rund 53% der türkischen Kommunalführer nehmen an, dass Griechenland den türkischen EU-Beitritt verhindern würde (Esen 2003: 239f). Auch von den EU-Organen erwarten die Befragten keine große Unterstützung. Dabei verursacht das Europäische Parlament großen Pessimismus bei den türkischen Kommunalbeamten. Etwa 38% von ihnen meinen, dass das Europäische Parlament den türkischen EU-Beitritt „nicht unterstützen“ würde.

### 3.4. EU-Haltungen als politische Orientierung oder Ideologie?

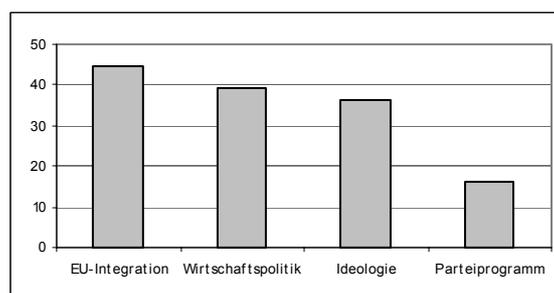
Als Schnittpunkt unterschiedlichster Bereiche des politischen und gesellschaftlichen Lebens in der Türkei stellt sich nun die Frage, wie weit sich die möglichen EU-Positionen auf die allgemeinen politischen Orientierungen auswirken. Die Frage, „ist die EU-Haltung der von ihnen unterstützten politischen Partei für Sie wichtig“ (Grafik 7), bejahten über 80% der führenden Kommunalverwalter mit „sehr“ (ca. 51,9%) bzw. „etwas“ wichtig (28,6%). Lediglich 14,3 % meinten, das sei „nicht“ bzw. 5,3% „überhaupt nicht“ wichtig. Zudem nannten die türkischen kommunalen Führungskräfte die EU als wichtigstes Unterscheidungsmerkmal für politische Parteien. So entschieden sich die meisten Befragten (rund 45%) für die Aussage „manche politischen Parteien treten für den Erhalt der nationalen Traditionen und Werte ein, während die anderen die Integration in die Europäische U-

nion in den Vordergrund stellen“. Die wirtschaftspolitischen (39,3%) bzw. ideologischen Orientierungen (36,2%) der politischen Parteien spielten für die kommunalen Führungskräfte eher eine untergeordnete Rolle (Grafik 8). Folglich kann der Annahme zugestimmt werden, dass die europäische Integration einen wichtigen Aspekt für die politische Orientierung darstellt.

Grafik 7: Die Bedeutung der EU-Haltung der eigenen politischen Partei.



Grafik 8: Unterscheidungsmerkmale der politischen Parteien.<sup>10</sup>



Dass inzwischen der „Erhalt der nationalen Traditionen und Werte“ keinen Widerspruch mehr mit der Nähe zur EU darstellt, wird im Meinungsbild der führenden türkischen Kommunalverwalter an einer anderen Stelle deutlich. In einem Meinungskatalog, der ihnen zur Zustimmung bzw. Ablehnung vorgelegt wurde, konnte ein überwältigender Konsens (95,5%) unter den Befragten zu der Meinung festgestellt werden: „Die Türkei sollte sich unter Beibehalten nationaler Traditionen und Werte entwickeln“. Eine ebenfalls hohe Zustimmung findet die Aussage (81,9%): „Die Türkei sollte sich wie Westeuropa entwickeln“. Anders als es von den religiös-konservativen bis hin zu türkisch-nationalistischen Kräften, insbesondere von der „Nationalistischen Aktionspartei“ (*Milliyetçi Hareket Partisi* - MHP), öfters propagiert wird, stellen die hier genannten beiden Standpunkte bezüglich des wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Grundsatzes keinen Widerspruch dar. Das bedeutet, dass eine enge Anlehnung der Türkei

<sup>10</sup> Die Befragten mussten maximal zwei der folgenden Aussagen als wesentlichen Unterschied zwischen den politischen Parteien auswählen: *EU-Integration*: Manche politischen Parteien treten für den Erhalt der nationalen Traditionen und Werte ein, während die anderen die Integration in die EU in den Vordergrund stellen; *Wirtschaftspolitik*: Die einen fordern die Lenkung der Wirtschaft durch den Staat, die anderen durch den freien Markt; *Ideologie*: Die einen verteidigen eine bestimmte Ideologie, die anderen greifen im Interesse des Landes auf mehrere Ideologien zurück; *Parteiprogramm*: Manche politischen Parteien stellen die bekannten Persönlichkeiten in den Vordergrund und die anderen werben um Unterstützung für ihr Programm.

an das westeuropäische Entwicklungsmodell nicht gleichzeitig einen Verzicht auf die nationalen Traditionen und Werte erfordert, wie es zumindest gegenwärtig von den führenden Kommunalbeamten beurteilt wird.

#### 4. Grundtendenzen in den EU-Haltungen der Kommunalverwalter

##### 4.1. Beurteilung der politischen und wirtschaftlichen Situation

Die hohe Unterstützung der Kommunalführer für den EU-Beitritt (ca. 88%) bei jedoch gleichzeitig bestehender Sorge, gar Misstrauen, macht eine weitere Differenzierung der EU-Haltungen der Befragten nötig. Es geht hierbei weniger darum, die Bestimmungsfaktoren der EU-Positionen der Kommunalführer zu beschreiben; vielmehr sollen hier die EU-Grundhaltungen der kommunalen Führungskräfte in Zusammenhang mit ausgewählten demographischen und politischen Aspekten u.a. beschrieben werden. Dabei wurde die Korrelationsanalyse verwendet, wenn die erwarteten Häufigkeiten, die unter 5 liegen, 20% überstiegen. Daher wurden je nach Test Signifikanz- ( $\chi^2$ ) bzw. Korrelationswerte ( r ) herangezogen.

Tabelle 6: Beurteilung des demokratischen Lebens in der Türkei und die Unterstützung ihrer EU-Mitgliedschaft.

Wie beurteilen Sie den gegenwärtigen Zustand des demokratischen Lebens in der Türkei?		Sollte die Türkei Ihrer Meinung nach Mitglied der EU werden?			Gesamt
		ja	nein	Keine Meinung	
	Sehr schlecht/ schlecht	85,4%	8,7%	5,8%	100,0%
	Mittelmäßig	90,9%	7,3%	1,8%	100,0%
	Gut/sehr gut	89,7%	6,9%	3,4%	100,0%
Gesamt	F	164	15	8	187
	%	87,7%	8,0%	4,3%	100,0%

r=-0,81

p=0,271

p>0,05

Bei einem Blick auf Tabelle 6 wird deutlich, dass die Unterstützung für eine EU-Mitgliedschaft der Türkei nicht von einer Beurteilung des gegenwärtigen demokratischen Lebens in der Türkei abhängig ist. Auch statistisch konnte hier kein Zusammenhang festgestellt werden. Außerdem zeigt die Tabelle 6, dass sich die recht unterschiedlichen Meinungen der Befragten zum demokratischen Leben in der Türkei in den Positionen der

führenden Kommunalverwalter zur EU-Mitgliedschaft des Landes nicht fortsetzen, jedenfalls nicht in statistisch relevanter Größenordnung. Vielmehr fällt die Tendenz auf, dass von den Kommunalführern mit einer eher positiven Einstellung gegenüber dem demokratischen Leben mehr Unterstützung für eine eventuelle EU-Mitgliedschaft der Türkei ausgeht. Zwischen den Fragen der „Beurteilung des demokratischen Lebens“ und der Einschätzung der „Perspektiven einer EU-Mitgliedschaft“ der Türkei konnte ebenfalls kein statistisch bedeutender Zusammenhang (Tabelle 7) festgestellt werden. Auch hier ist vielmehr auf die Tendenz hinzuweisen, dass sich die türkischen Kommunalführer, die den demokratischen Zustand in der Türkei für „mittelmäßig“ (52,7%) bzw. für „gut/sehr gut“ (66,7%) halten, hinsichtlich der Perspektive des türkischen EU-Beitrittsantrags zuversichtlicher zeigen.

Tabelle 7: Beurteilung des demokratischen Lebens in der Türkei und die eventuelle Haltung der EU gegenüber dem türkischen Beitrittsantrag.

Wie beurteilen Sie den gegenwärtigen Zustand des demokratischen Lebens in der Türkei?*		Denken Sie, die EU würde die Türkei als Mitglied aufnehmen?			Gesamt
		Ja, bald/nach Erfüllung der Bedingungen	Noch unklar	Nicht in absehbarer Zeit/auf keinen Fall	
	Sehr schlecht/ schlecht	49,5%	14,6%	35,9%	100,0%
	Mittelmäßig	52,7%	25,5%	21,8%	100,0%
	Gut/sehr gut	66,7%	10,0%	23,3%	100,0%
Gesamt	F	100	32	56	188
	%	53,2%	17,0%	29,8%	100,0%

$\chi^2=7,714$      $df=4$      $p=0,103$      $p>0,05$

Wenn auch nur ein geringer statistischer Zusammenhang festgestellt werden konnte, fällt eine ähnliche Tendenz bezüglich der Beurteilung des wirtschaftlichen Zustandes der Türkei auf. Wie die Tabelle 8 zeigt, erhält auch hier die EU-Mitgliedschaft der Türkei tendenziell mehr Unterstützung durch jene kommunalen Führungskräfte, die den gegenwärtigen wirtschaftlichen Zustand im Land als „mittelmäßig“ (97,1%) beurteilen.

## Erol Esen

Tabelle 8: Beurteilung des wirtschaftlichen Lebens in der Türkei und die Unterstützung der türkischen EU-Mitgliedschaft.

Wie beurteilen Sie den gegenwärtigen Zustand des wirtschaftlichen Lebens in der Türkei?		Sollte die Türkei Ihrer Meinung nach Mitglied der EU werden?			Gesamt
		ja	nein	Keine Meinung	
	Sehr schlecht/ schlecht	84,5%	10,6%	4,9%	100,0%
	Mittelmäßig	97,1%	,0%	2,9%	100,0%
	Gut/sehr gut	100,0%	,0%	,0%	100,0%
Gesamt F		164	15	8	187
%		87,7%	8,0%	4,3%	100,0%

$r=-0,146$

$p=0,046$

$p<0,05$

Die befragten Kommunalführer, die die türkische Wirtschaft als „gut“ bis „sehr gut“ (100%) beurteilen, treten geschlossen für einen EU-Beitritt der Türkei ein. Daher ist die Annahme, dass die Befürwortung der EU-Integration als Gegenmaßnahme gegen die vorhandenen politischen und wirtschaftlichen Probleme in der Türkei gilt, abzulehnen. Die überdurchschnittlich hohe Zustimmung der türkischen Kommunalführer zur europäischen Integration des Landes steht somit nicht in Abhängigkeit von Tagespolitiken einzelner Regierungen des Landes.

### 4.2. Bildungs- und Informationsstand

Tabelle 9: Bildungsstand und die Unterstützung einer türkischen EU-Mitgliedschaft.

Der Bildungsstand		Sollte die Türkei Ihrer Meinung nach Mitglied der EU werden?			Gesamt
		ja	nein	Keine Meinung	
	Abitur und darunter	80,0%	12,0%	8,0%	100,0%
	Hochschulabschluss	92,4%	5,1%	2,5%	100,0%
Gesamt F		169	15	9	193
%		87,6%	7,8%	4,7%	100,0%

$\chi^2=6,552$

$df=2$

$p=0,038$

$p<0,05$

Ein Vergleich des Bildungsstandes der Kommunalführer mit ihrer Haltung hinsichtlich einer türkischen EU-Mitgliedschaft macht den, auch statistisch bewiesenen Zusammenhang deutlich (Tabelle 9). So unterstützen Kommu-

nalführer mit einem Hochschulabschluss<sup>11</sup> eine eventuelle EU-Mitgliedschaft der Türkei mehr als jene mit geringerem Schulabschluss. Damit lässt sich feststellen, dass die Unterstützung für die europäische Integration der Türkei mit steigendem Bildungsstand zunimmt. Gleiches kann jedoch in Zusammenhang mit dem Informationsstand (Tabelle 10) nicht behauptet werden. So konnte zwischen dem, zumindest selbst eingeschätzten Informationsstand der Befragten über die EU und der Unterstützung der türkischen EU-Mitgliedschaft kein positiv linearer Zusammenhang festgestellt werden.

Tabelle 10: Angenommener Informationsstand über die EU und Unterstützung für eine EU-Mitgliedschaft.

Wie weit glauben Sie, über die EU informiert zu sein?		Sollte die Türkei Ihrer Meinung nach Mitglied der EU werden?			Gesamt
		ja	nein	Keine Meinung	
	Gut	90,5%	4,8%	4,8%	100,0%
	Mittelmäßig	90,2%	4,9%	4,9%	100,0%
	Wenig	94,8%	1,7%	3,4%	100,0%
	Gar nicht	80,3%	15,5%	4,2%	100,0%
Gesamt	F	168	15	8	191
	%	88,0%	7,9%	4,2%	100,0%

$r=0,077$

$p=0,291$

$p>0,05$

Trotz eines fehlenden statistischen Zusammenhangs fällt allerdings auf, dass die Unterstützung einer EU-Mitgliedschaft der Türkei unter den Kommunalführern am geringsten (ca. 80%) ist, die angeben, über die EU „gar nicht“ informiert zu sein.

Wie aus Tabelle 11 ersichtlich, korrelieren allerdings die Frage zum EU-Informationsstand und die der Beurteilung der eventuellen Haltung der EU gegenüber dem türkischen Beitrittsantrag miteinander. So zeigen sich jene Kommunalführer (78%), die angeben, „mittelmäßig“ über die EU informiert zu sein, am zuversichtlichsten, wenn es um die erwartete Haltung der EU gegenüber dem türkischen Beitrittsantrag geht. Kommunalführer, die angeben, über die EU „gar nicht“ informiert zu sein, sind auch am meisten besorgt über die Perspektiven der türkischen EU-Mitgliedschaft. Lediglich ca. 39% von ihnen erwarten eine „baldige“ EU-Mitgliedschaft der Türkei,

<sup>11</sup> Hier schließt Hochschulabschluss alle Abschlusszeugnisse für den Besuch von zweijährigen Berufshochschulen, vierjährigem Fakultäts- bzw. Hochschulstudium und Magister bzw. Promotion ein.

während rd. 40% kaum bzw. „auf keinen Fall“ eine diesbezügliche Perspektive sehen. Der Bildungs- und Informationsstand korreliert zwar nicht immer mit den EU-Haltungen der Führungskräfte. Angesichts der Tatsache jedoch, dass die türkischen Kommunalführer ohne irgendwelche EU-Kenntnisse die europäisch-türkischen Beziehungen skeptischer beurteilen, ist der Annahme zuzustimmen, dass der Bildungs- und Informationsstand für die möglichen EU-Standpunkte ausschlaggebend ist.

Tabelle 11: Informationsstand und Perspektiven einer EU-Mitgliedschaft.

Wie weit glauben Sie, über die EU informiert zu sein?		Denken Sie, die EU würde die Türkei als Mitglied aufnehmen?			Gesamt	
		Ja, bald/nach Erfüllung der Bedingungen	Noch unklar	Nicht in absehbarer Zeit/auf keinen Fall		
	Gut	52,4%	19,0%	28,6%	100,0%	
	Mittelmäßig	78,0%	9,8%	12,2%	100,0%	
	Wenig	50,0%	20,7%	29,3%	100,0%	
	Gar nicht	38,9%	20,8%	40,3%	100,0%	
Gesamt		F	100	35	57	192
		%	52,1%	18,2%	29,7%	100,0%

$\chi^2=16,803$        $df=6$        $p=0,010$        $p<0,05$

### 4.3. Angenommene EU-Positionen

Mit der Frage, wie weit die Position der Kommunalführer hinsichtlich einer türkischen EU-Mitgliedschaft von ihren grundsätzlichen EU-Haltungen betroffen ist, befassen sich die Tabellen 12 und 13. Mit Hilfe des Pearson'schen Koeffizienten lässt sich ein positiver linearer Zusammenhang zwischen der Beurteilung der „EU-Ziele und -Praktiken“ und der Unterstützung einer eventuellen „EU-Mitgliedschaft der Türkei“ durch die Kommunalführer (Tabelle 12) feststellen. So treten rund 94% der Kommunalführer, die die EU-Ziele und -Praktiken für „positiv“ halten, auch für eine türkische EU-Mitgliedschaft ein.

## Kommunalverwaltung und europäische Integration der Türkei

Tabelle 12: Beurteilung der EU-Ziele und -Praktiken und Unterstützung für eine EU-Mitgliedschaft.

Wie finden Sie die Ziele und Praktiken der EU allgemein?*		Sollte die Türkei Ihrer Meinung nach Mitglied der EU werden?			Gesamt
		ja	nein	Keine Meinung	
	Positiv	94,3%	2,1%	3,6%	100,0%
	Negativ	72,4%	24,1%	3,4%	100,0%
	Keine Meinung	66,7%	19,0%	14,3%	100,0%
Gesamt F		167	14	9	190
%		87,9%	7,4%	4,7%	100,0%

r=0,274

p=0,000

p<0,05

Dieser Prozentsatz liegt weit über dem allgemeinen Durchschnitt der Befürworter einer EU-Mitgliedschaft der Türkei von ca. 88%. Unter den Befragten, die die EU- Ziele und -Praktiken als „negativ“ beurteilen, geht dagegen die Unterstützung für eine türkische EU-Mitgliedschaft rapide zurück, bis auf etwa 72%.

Tabelle 13: Beurteilung der Perspektiven der EU-Mitgliedschaft und deren Unterstützung.

Denken Sie, die EU würde die Türkei als Mitglied aufnehmen?*		Sollte die Türkei Ihrer Meinung nach Mitglied der EU werden?			Gesamt
		ja	nein	Keine Meinung	
	Ja, bald/nach Erfüllung der Bedingungen	97,0%	,0%	3,0%	100,0%
	Noch unklar	94,1%	2,9%	2,9%	100,0%
	Nicht in absehbarer Zeit/auf keinen Fall	66,7%	24,6%	8,8%	100,0%
Gesamt F		168	15	9	192
%		87,5%	7,8%	4,7%	100,0%

r=0,312

p=0,000

p<0,05

Auch die Tabelle 13 zeigt, dass „EU-Optimisten“, d.h. die Kommunalführer, die von einer Annahme des türkischen Beitrittsantrages durch den EU-Rat ausgehen, zu 97% eine EU-Mitgliedschaft der Türkei unterstützen. Dieser Prozentsatz, der weit über dem der durchschnittlichen Unterstützung für eine EU-Mitgliedschaft der Türkei (ca. 88%) liegt, wird geringer, wenn die türkischen EU-Beitrittsperspektiven durch die Kommunalführer auch geringer eingeschätzt werden. So ist der Annahme zuzustimmen, dass die angenommenen EU-Haltungen gegenüber der Türkei die eigenen Stand-

punkte der Kommunalführer in europäisch-türkischen Beziehungen weitgehend bestimmen.

## **Literatur**

Arıkbay, Canan: Yerel Yönetimlerde Eğitim ve Danışmanlık Hizmetleri Gereksinimleri ve Karşılama Kaynakları (Die erforderlichen Bildungs- und Beratungsleistungen und deren Bezugsquellen in den Kommunen, Milli Produktivite Merkezi Yayını, Ankara 1993)

Bilgic, Veysel K.: Yerel Yönetimler, Ankara 1998

Birken, Andreas: Die Provinzen des Osmanischen Reiches, Wiesbaden 1976

Bozkurt, Ömer; Ergun, Turgay; Sezen, Seriye (Verf.): Kamu Yönetimi Sözlüğü (Lexikon der Öffentlichen Verwaltung), Ankara 1998

Demir, Osman; Erkekoğlu, Hatice: Sivas İl Merkezinde Oturanların Yaş Gruplarına Göre Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Tam Üyeliğine Bakışları (Die Haltung der im Provinzhauptort Sivas lebenden Einwohner gegenüber einem EU-Beitritt der Türkei nach Altersgruppen), in: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, Bd. 53/2, 2003, S. 1-35

Devlet Planlama Teşkilatı - DPT (Hrsg.): Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu (Bericht der Sonderkommission für Kommunalverwaltungen im Rahmen des Achten Fünfjahresplans), Ankara 2001

Esen, Erol: Die EU-Mitgliedschaft der Türkei aus Sicht der Kommunen – Erwartungen, Sorgen und Perspektiven, in: Orient, Jg. 44/2, 2003, S. 229-245

Ders.: Die Beziehungen zwischen der Türkei und der Europäischen Gemeinschaft unter besonderer Berücksichtigung der innertürkischen Kontroversen um die Assoziation 1973-1980, Pfaffenweiler 1990

Ders.: Die Entwicklung des türkischen Parteiensystems 1945-1971, Bonn 1986 (die nicht publizierte Magisterarbeit des Autors)

Çoker, Ziya: Yönetim ve Siyaset (Verwaltung und Politik), Istanbul 1995

Güler, Birgöl Ayman (Hrsg.): Belediye Personel Sistemi (Kommunales Personalsystem), Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını No. 294, Ankara 1999

Dieselbe: Belediye Personel Yönetimi (Kommunale Personalführung), Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayın No. 13, Ankara 2001

Keleş, Ruşen: Yerinden Yönetim ve Siyaset (Lokale Verwaltung und Politik), 3. Auflage, İstanbul 1998

Nadaroğlu, Halil: Mahalli İdareler (Kommunalverwaltungen), 6. Auflage, Ankara 1998

Niclauss, Karlheinz: Kanzlerdemokratie, Paderborn, München u.a. 2004

Ortaylı, İlber: Türkiye İdare Tarihi (Die Geschichte der Verwaltung der Türkei), Ankara 1978

Nohlen, Dieter, 2002: Kleines Lexikon der Politik, Bundeszentrale für Politische Bildung (Hrsg.), 2. Auflage, München 2002

Öztekin, Ali: Yönetim Bilimi (Verwaltungswissenschaft), Ankara 2002

Resmi Gazete vom 7.4.1924, Nr. 68

Resmi Gazete vom 14.4.1930, Nr. 1471

Resmi Gazete vom 18.6.1949, Nr. 7236

Resmi Gazete vom 27.7.1963, Nr. 11465

Resmi Gazete vom 4.10.1983, Nr. 18181

Resmi Gazete vom 9.7.1984, Nr. 18453

Resmi Gazete vom 9.10.1984, Nr. 18540

Resmi Gazete vom 26.5.1987 Nr. 19471

Resmi Gazete vom 14.7.1987, Nr. 19517

Resmi Gazete vom 6.11.1989, Nr. 20334

Resmi Gazete vom 23.7.2004, Nr. 25531

Rumpf, Christian: Verfassung und Verwaltung, in: Südosteuropa-Handbuch, Bd. IV: Türkei, Klaus-Detlev Grothusen (Hrsg.), Göttingen 1985, S. 169-200

Swianiewicz, Pawel: Dezentralisierung und kommunale Selbstverwaltung in Polen: Auf dem Weg ins vereinte Europa, in: Europa kommunal, 2/2003, S. 45f, in: [www.rgre.de](http://www.rgre.de)

Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD): Yerel Yönetimler (Kommunalverwaltungen): Demokratik Standartların Yükseltilmesi Paket Tartışma Toplantıları Dizisi – 3, Ankara 1997

Türkiye Sosyal Ekonomik Araştırmalar Vakfı –TÜSES (Hrsg.), 2002: Türkiye’de Siyasal Partilerin Yandaş/Seçmen Profili (1994-2002), İstanbul (?)

Tortop, Nuri: Mahalli İdareler (Kommunalverwaltungen), 6. Auflage, Ankara 1999

Varlık, Ülkü: 1970-1980 Yılları Arasındaki Dönemde Türkiye’de Belediyecilik Anlayışındaki Değişimler (Wandel in dem Verständnis der kommunalen Selbstverwaltung in den Jahren 1970-1980), Edirne 2001

Yayla, Yıldızhan, 2003: Türkiye İdaresinin Yeniden Yapılanması Üzerine Bazı Gözlemler (Einige Beobachtungen zur Neuorganisation der Verwaltung der Türkei), in: Aykaç, Burhan/Durgun, Şenol/Yayman, Hüseyin (Hrsg.), Türkiye’de Kamu Yönetimi, Ankara, S. 459-467

Yoldaş, Yunus: Verwaltung und Moral in der Türkei, Frankfurt a.M., Berlin u.a. 2000

<http://www.basbakanlik.gov.tr>

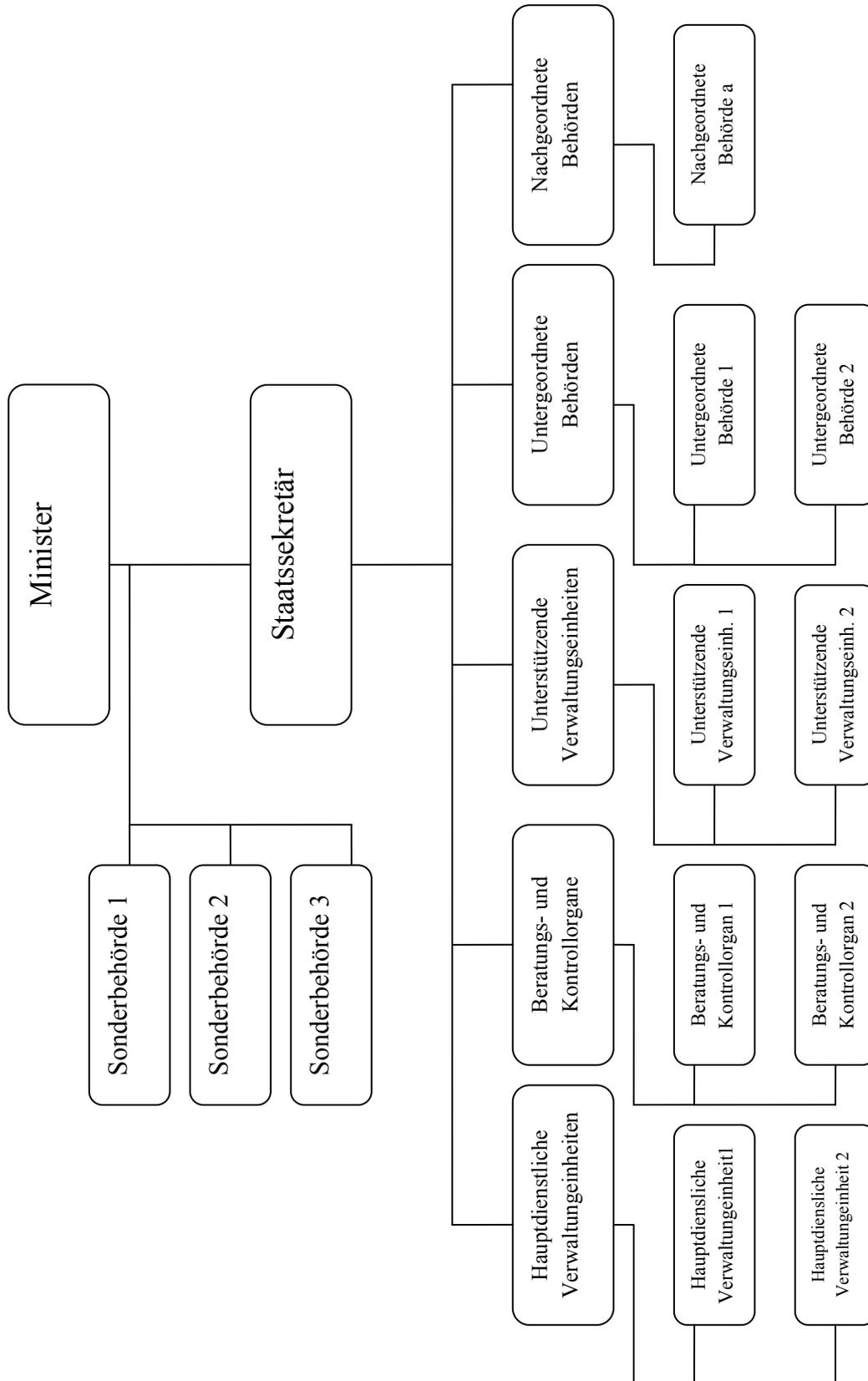
<http://www.cankaya.gov.tr>

<http://www.idealhukuk.com>

<http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa2004.htm>

<http://www.rgre.de>

Anlage 1: Organisationsmodell eines türkischen Ministeriums



*Anlage 2: Deutsch-türkisches Wörterbuch zur öffentlichen Verwaltung*

<b>Aeltestenrat</b>	(Köy) ihtiyar heyeti
<b>Amtsblatt (der Türkischen Republik)</b>	(Türkiye Cumhuriyeti) Resmi Gazete
<b>Anstalt für Organisation und Aufsicht der Banken</b>	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu - BDDK
<b>Aufgabenunterscheidung</b>	görev ayrımı
<b>Ausschuss der Großstadtverwaltung</b>	Büyükşehir Belediye Encümeni
<b>Bezirk</b>	ilçe
<b>Bezirksrat</b>	ilçe yönetim kurulu
<b>Bezirksstadtverwaltung</b>	ilçe belediyesi
<b>Bezirksverwaltung</b>	ilçe yönetimi
<b>Bezirksverwaltungsdirektor</b>	ilçe idare şube müdürü
<b>Börsenmarktbehörde</b>	Sermaye Piyasası Kurulu - SPK
<b>Bürgermeister</b>	Belediye başkanı
<b>Direktor der Provinzsonderverwaltung</b>	İl Özel İdaresi Müdürü
<b>Dokument der Beitrittspartnerschaft</b>	Katılım Ortaklığı Belgesi - KOB
<b>Dorfgesetz</b>	Köy Kanunu
<b>Dorfversammlung</b>	köy derneği
<b>Dorfverwaltung</b>	köy yönetimi
<b>Dorfvorsteher, Stadtteilversteher</b>	muhtar
<b>Generalstab</b>	Genelkurmay Başkanlığı
<b>Generalstabchef</b>	Genelkurmay Başkanı
<b>Gesetz zur Großstadtverwaltung</b>	Büyükşehir Belediye Kanunu
<b>Gesetz zur Provinzsonderverwaltung</b>	İl Özel İdaresi Kanunu
<b>Gesetz zur Stadtverwaltung</b>	Belediye Kanunu
<b>Gouverneur</b>	Vali
<b>Grossstadtversammlung</b>	Büyükşehir Belediye Meclisi
<b>Grossstadtverwaltung</b>	Büyükşehir Belediyesi
<b>Grosstadtausschuss</b>	Büyükşehir Belediye Encümeni
<b>Hauptortsbezirk</b>	çekirdek ilçe
<b>Hohe Koordinierungskommission für Beschäftigungsentwicklung</b>	İstihdam Geliştirme Yüksek Koordinasyon Kurulu
<b>Hochschulrat</b>	Yüksek Öğretim Kurulu - YÖK
<b>Hohe Planungskommission</b>	Yüksek Planlama Kurulu
<b>Hoher Militärrat</b>	Yüksek Askeri Şura - YAŞ
<b>Kartellamt</b>	Rekabet Kurulu

Erol Esen

<b>Kommunalverwaltung</b>	yerel yönetim
<b>Kreis</b>	bucak
<b>Kreisdirektor</b>	bucak müdürü
<b>Kultus- und Erziehungsrat</b>	Talim Terbiye Kurulu
<b>Landrat</b>	Kaymakam
<b>Minister</b>	bakan
<b>Ministerium</b>	bakanlık
<b>Ministerpräsident</b>	Başbakan
<b>Ministerrat, Regierung</b>	Bakanlar Kurulu, hükümet
<b>Mutterlandspartei</b>	Anavatan Partisi - ANAP
<b>Nachgeordnete Behörde</b>	ilgili kuruluş
<b>Nationale Nachrichtenorganisation</b>	Milli İstihbarat Teşkilatı - MİT
<b>Nationaler Sicherheitsrat</b>	Milli Güvenlik Kurulu – MGK
<b>Nationales Programm</b>	Ulusal Program
<b>Nationalistische Aktionspartei</b>	Milliyetçi Hareket Partisi - MHP
<b>Oberbürgermeister</b>	Büyükşehir Belediye Başkanı
<b>Partei des Rechten Weges</b>	Doğru Yol Partisi - DYP
<b>Partei für Gerechtigkeit und Wohlstand</b>	Adalet ve Kalkınma Partisi - AKP
<b>Provinz</b>	il, taşra
<b>Provinzhauptort</b>	il merkezi
<b>Provinzialrat</b>	İl Yönetim Kurulu
<b>Provinzorganisation</b>	il/taşra teşkilatı
<b>Provinzsonderverwaltung</b>	İl Özel İdaresi
<b>Provinzstadtverwaltung</b>	merkez belediyesi
<b>Provinzversammlung</b>	İl Genel Meclisi
<b>Provinzverwaltung</b>	il/taşra yönetimi
<b>Provinzverwaltungsdirektor</b>	il idare şube müdürü
<b>Rechnungshof</b>	Sayıştay
<b>Republikanische Volkspartei</b>	Cumhuriyet Halk Partisi - CHP
<b>Richter</b>	kadı
<b>Staatliches Planungsamt</b>	Devlet Planlama Teşkilatı - DPT
<b>Staatliches Unternehmen</b>	Kamu İktisadi Teşebbüsü - KİT
<b>Staatskontrollrat</b>	Devlet Denetleme Kurulu
<b>Staatsminister</b>	devlet bakanı
<b>Staatspräsident</b>	Cumhurbaşkanı
<b>Staatsrat</b>	Danıştay
<b>Staatssekretär</b>	müsteşar

## Kommunalverwaltung und europäische Integration der Türkei

<b>Staatssekretariat für Aussenhandel</b>	Dış Ticaret Müsteşarlığı
<b>Staatssekretariat für Finanzen</b>	Hazine Müsteşarlığı
<b>Stadt (Gemeinde)</b>	şehir, belde
<b>Stadtverwaltungs Ausschuss</b>	Belediye Encümeni
<b>Stadtteilverwaltung</b>	mahalle yönetimi
<b>Stadtversammlung</b>	Belediye Meclisi
<b>Stadtverwaltung</b>	belediye, belde
<b>Ständiger Provinzausschuss</b>	il daimi encümeni
<b>Südostanatolisches Projekt</b>	Güneydoğu Anadolu Projesi - GAP
<b>Türkische Grosse Nationalversammlung</b>	Türkiye Büyük Millet Meclisi - TBMM
<b>Union der Stadtverwaltungen der Mittelmeerregion</b>	Akdeniz Belediyeler Birliği - ABB
<b>Unterbezirkdirektor</b>	bucak müdürü
<b>Untergeordnete Behörde</b>	bağlı kuruluş
<b>Unterstadtverwaltung</b>	alt/ilk kademe belediyesi
<b>Versammlung der Grosstadt</b>	büyükşehir belediye meclisi
<b>Weite Zuständigkeit</b>	yetki genişliği
<b>Zentralbezirk</b>	merkez ilçe
<b>Zentralverwaltung</b>	merkez yönetimi
<b>Zentrum</b>	merkez

**ZEI DISCUSSION PAPER:** Bisher erschienen / Already published:

- C 1 (1998) Frank Ronge (Hrsg.)  
Die baltischen Staaten auf dem Weg in die Europäische Union
- C 2 (1998) Gabor Erdödy  
Die Problematik der europäischen Orientierung Ungarns
- C 3 (1998) Stephan Kux  
Zwischen Isolation und autonomer Anpassung: Die Schweiz im integrationspolitischen Abseits?
- C 4 (1998) Guido Lenzi  
The WEU between NATO and EU
- C 5 (1998) Andreas Beierwaltes  
Sprachenvielfalt in der EU – Grenze einer Demokratisierung Europas?
- C 6 (1998) Jerzy Buzek  
Poland's Future in a United Europe
- C 7 (1998) Doug Henderson  
The British Presidency of the EU and British European Policy
- C 8 (1998) Simon Upton  
Europe and Globalisation on the Threshold of the 21st Century.  
A New Zealand Perspective
- C 9 (1998) Thanos Veremis  
Greece, the Balkans and the European Union
- C 10 (1998) Zoran Djindjic  
Serbiens Zukunft in Europa
- C 11 (1998) Marcus Höreth  
The Trilemma of Legitimacy. Multilevel Governance in the EU and the Problem of Democracy
- C 12 (1998) Saadollah Ghaussy  
Japan and the European Union
- C 13 (1998) Walter Schweidler  
Bioethische Konflikte und ihre politische Regelung in Europa
- C 14 (1998) Wolfgang Ischinger  
Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach Amsterdam
- C 15 (1998) Kant K. Bhargava  
EU – SAARC: Comparisons and Prospects of Cooperation
- C 16 (1998) Anthony J. Nicholls  
Die deutsch-britischen Beziehungen: Ein hoffnungsloser Fall?
- C 17 (1998) Nikolaj Petersen  
The Danish Referendum on the Treaty of Amsterdam
- C 18 (1998) Aschot L. Manutscharjan  
Der Konflikt um Berg-Karabach: Grundproblematik und Lösungsperspektiven
- C 19 (1998) Stefan Fröhlich  
Der Ausbau der europäischen Verteidigungsidentität zwischen WEU und NATO
- C 20 (1998) Tönis Lukas  
Estland auf dem Weg aus der totalitären Vergangenheit zurück nach Europa
- C 21 (1998) Wim F. van Eekelen  
Perspektiven der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU
- C 22 (1998) Ludger Kühnhardt  
Europa in den Kräftefeldern des 21. Jahrhunderts.
- C 23 (1998) Marco Bifulco  
In Search of an Identity for Europe
- C 24 (1998) Zbigniew Czachór  
Ist Polen reif für die Europäische Union?
- C 25 (1998) Avi Primor  
Der Friedensprozeß im Nahen Osten und die Rolle der Europäischen Union
- C 26 (1998) Igor Leshoukov  
Beyond Satisfaction: Russia's Perspectives on European Integration
- C 27 (1998) Dirk Rohtus  
Die belgische „Nationalitätenfrage“ als Herausforderung für Europa

- C 28 (1998) Jürgen Rüttgers  
Europa – Erbe und Auftrag
- C 29 (1999) Murat T. Laumulin  
Die EU als Modell für die zentralasiatische Integration?
- C 30 (1999) Valdas Adamkus  
Europe as Unfinished Business: The Role of Lithuania  
in the 21<sup>st</sup> Century's Continent
- C 31 (1999) Ivo Samson  
Der widerspruchsvolle Weg der Slowakei in die EU.
- C 32 (1999) Rudolf Hrbek / Jean-Paul Picaper / Arto Mansala  
Deutschland und Europa. Positionen, Perzeptionen, Perspektiven
- C 33 (1999) Dietrich von Kyaw  
Prioritäten der deutschen EU-Präsidentschaft unter Berücksichtigung des  
Europäischen Rates in Wien
- C 34 (1999) Hagen Schulze  
Die Identität Europas und die Wiederkehr der Antike
- C 35 (1999) Günter Verheugen  
Germany and the EU Council Presidency
- C 36 (1999) Friedbert Pflüger  
Europas globale Verantwortung – Die Selbstbehauptung der alten Welt
- C 37 (1999) José María Gil-Robles  
Der Vertrag von Amsterdam: Herausforderung für die Europäische Union
- C 38 (1999) Peter Wittschorek  
Präsidentenwahlen in Kasachstan 1999
- C 39 (1999) Anatolij Ponomarenko  
Die europäische Orientierung der Ukraine
- C 40 (1999) Eduard Kukan  
The Slovak Republic on its Way into the European Union
- C 41 (1999) Ludger Kühnhardt  
Europa auf der Suche nach einer neuen geistigen Gestalt
- C 42 (1999) Simon Green  
Ausländer, Einbürgerung und Integration: Zukunftsperspektive der  
europäischen Unionsbürgerschaft?
- C 43 (1999) Ljerka Mintas Hodak  
Activities of the Government of the Republic of Croatia in the Process of  
European Integration
- C 44 (1999) Wolfgang Schäuble  
Unsere Verantwortung für Europa
- C 45 (1999) Eric Richard Staal  
European Monetary Union: The German Political-Economic Trilemma
- C 46 (1999) Marek J. Siemek  
Demokratie und Philosophie
- C 47 (1999) Ioannis Kasoulides  
Cyprus and its Accession to the European Union
- C 48 (1999) Wolfgang Clement  
Perspektiven nordrhein-westfälischer Europapolitik
- C 49 (1999) Volker Steinkamp  
Die Europa-Debatte deutscher und französischer Intellektueller nach dem  
Ersten Weltkrieg
- C 50 (1999) Daniel Tarschys  
50 Jahre Europarat
- C 51 (1999) Marcin Zaborowski  
Poland, Germany and EU Enlargement
- C 52 (1999) Romain Kirt  
Kleinstaat und Nationalstaat im Zeitalter der Globalisierung
- C 53 (1999) Ludger Kühnhardt  
Die Zukunft des europäischen Einigungsgedankens

- C 54 (1999) Lothar Rühl  
Conditions and options for an autonomous „Common European Policy on Security and Defence“ in and by the European Union in the post-Amsterdam perspective opened at Cologne in June 1999
- C 55 (1999) Marcus Wenig (Hrsg.)  
Möglichkeiten einer engeren Zusammenarbeit in Europa am Beispiel Deutschland - Slowakei
- C 56 (1999) Rafael Biermann  
The Stability Pact for South Eastern Europe - potential, problems and perspectives
- C 57 (1999) Eva Slivková  
Slovakia's Response on the Regular Report from the European Commission on Progress towards Accession
- C 58 (1999) Marcus Wenig (Ed.)  
A Pledge for an Early Opening of EU-Accession Negotiations
- C 59 (1999) Ivo Sanader  
Croatia's Course of Action to Achieve EU Membership
- C 60 (2000) Ludger Kühnhardt  
Europas Identität und die Kraft des Christentums
- C 61 (2000) Kai Hafez  
The West and Islam in the Mass Media
- C 62 (2000) Sylvie Goulard  
Französische Europapolitik und öffentliche Debatte in Frankreich
- C 63 (2000) Elizabeth Meehan  
Citizenship and the European Union
- C 64 (2000) Günter Joetze  
The European Security Landscape after Kosovo
- C 65 (2000) Lutz Rathenow  
Vom DDR-Bürger zum EU-Bürger
- C 66 (2000) Panos Kazakos  
Stabilisierung ohne Reform
- C 67 (2000) Marten van Heuven  
Where will NATO be ten years from now ?
- C 68 (2000) Carlo Masala  
Die Euro-Mediterrane Partnerschaft
- C 69 (2000) Weltachsen 2000/World Axes 2000. A documentation
- C 70 (2000) Gert Maichel  
Mittel-/Osteuropa: Warum engagieren sich deutsche Unternehmen?
- C 71 (2000) Marcus Wenig (Hrsg.)  
Die Bürgergesellschaft als ein Motor der europäischen Integration
- C 72 (2000) Ludger Kühnhardt/Henri Ménudier/Janusz Reiter  
Das Weimarer Dreieck
- C 73 (2000) Ramiro Xavier Vera-Fluixa  
Regionalbildungsansätze in Lateinamerika und ihr Vergleich mit der Europäischen Union
- C 74 (2000) Xuewu Gu (Hrsg.)  
Europa und Asien: Chancen für einen interkulturellen Dialog?
- C 75 (2000) Stephen C. Calleya  
Is the Barcelona Process working?
- C 76 (2000) Ákos Kengyel  
The EU's Regional Policy and its extension to the new members
- C 77 (2000) Gudmundur H. Frimannsson  
Civic Education in Europe: Some General Principles
- C 78 (2000) Marcus Höreth  
Stille Revolution im Namen des Rechts?
- C 79 (2000) Franz-Joseph Meiers  
Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI) oder Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP)?

- C 80 (2000) Gennady Fedorov  
Kaliningrad Alternatives Today
- C 81 (2001) Ann Mettler  
From Junior Partner to Global Player: The New Transatlantic Agenda and Joint Action Plan
- C 82 (2001) Emil Minchev  
Southeastern Europe at the beginning of the 21<sup>st</sup> century
- C 83 (2001) Lothar Rühl  
Structures, possibilities and limits of European crisis reaction forces for conflict prevention and resolution
- C 84 (2001) Viviane Reding  
Die Rolle der EG bei der Entwicklung Europas von der Industriegesellschaft zur Wissens- und Informationsgesellschaft
- C 85 (2001) Ludger Kühnhardt  
Towards Europe 2007. Identity, Institution–Building and the Constitution of Europe
- C 86 (2001) Janusz Bugajski  
Facing the Future: The Balkans to the Year 2010
- C 87 (2001) Frank Ronge / Susannah Simon (eds.)  
Multiculturalism and Ethnic Minorities in Europe
- C 88 (2001) Ralf Elm  
Notwendigkeit, Aufgaben und Ansätze einer interkulturellen Philosophie
- C 89 (2001) Tapio Raunio / Matti Wiberg  
The Big Leap to the West: The Impact of EU on the Finnish Political System
- C 90 (2001) Valérie Guérin-Sendelbach (Hrsg.)  
Interkulturelle Kommunikation in der deutsch-französischen Wirtschaftskooperation
- C 91 (2001) Jörg Monar  
EU Justice and Home Affairs and the Eastward Enlargement: The Challenge of Diversity and EU Instruments and Strategies
- C 92 (2001) Michael Gehler  
Finis Neutralität? Historische und politische Aspekte im europäischen Vergleich: Irland, Finnland, Schweden, Schweiz und Österreich
- C 93 (2001) Georg Michels  
Europa im Kopf – Von Bildern, Klischees und Konflikten
- C 94 (2001) Marcus Höreth  
The European Commission's White Paper Governance: A 'Tool-Kit' for closing the legitimacy gap of EU policymaking?
- C 95 (2001) Jürgen Rüländ  
ASEAN and the European Union: A Bumpy Interregional Relationship
- C 96 (2001) Bo Bjurulf  
How did Sweden Manage the European Union?
- C 97 (2001) Biomedizin und Menschenwürde.  
Stellungnahmen von Ulrich Eibach, Santiago Ewig, Sabina Laetitia Kowalewski, Volker Herzog, Gerhard Höver, Thomas Sören Hoffmann und Ludger Kühnhardt
- C 98 (2002) Lutz Käppel  
Das Modernitätspotential der alten Sprachen und ihre Bedeutung für die Identität Europas
- C 99 (2002) Vaira Vike-Freiberga  
Republik Lettland und das Land Nordrhein-Westfalen – Partner in einem vereinten Europa
- C 100 (2002) Janusz Musial  
Periodische Arbeitsmigration aus Polen (Raum Oppeln) nach Deutschland. Ein Testfall für die Erwerbswanderungen nach der Osterweiterung?
- C 101 (2002) Felix Maier (Hrsg.)  
Managing asymmetric interdependencies within the Euro-Mediterranean Partnership.
- C 102 (2002) Hendrik Vos  
The Belgian Presidency and the post-Nice process after Laeken
- C 103 (2002) Helmut Kohl  
Der EURO und die Zukunft Europas

- C 104 (2002) Ludger Kühnhardt  
The Lakes of Europe
- C 105 (2002) Katharina von Schnurbein  
Der tschechische EU-Beitritt: Politischer Prozeß wider die öffentliche Meinung
- C 106 (2002) Andrew Dennison  
Shades of Multilateralism. U.S. Perspectives on Europe's Role in the War on Terrorism
- C 107 (2002) Boris Hajoš et.al.  
The Future of the European Integration Process: Ideas and Concepts of Candidate Countries
- C 108 (2002) Hans von der Groeben  
Europäische Integration aus historischer Erfahrung. Ein Zeitzeugengespräch mit Michael Gehler
- C 109 (2002) Emil Mintchev /Klaus Büniger  
A Sustained Economic Revival in Kosovo. Need for a Liberal Concept
- C 110 (2002) Michael Lochmann  
Die Türkei im Spannungsfeld zwischen Schwarzmeer-Kooperation und Europäischer Union
- C 111 (2002) Indra de Soysa / Peter Zervakis (eds.)  
Does Culture Matter? The Relevance of Culture in Politics and Governance in the Euro-Mediterranean Zone
- C 112 (2002) José Manuel Martínez Sierra  
The Spanish Presidency. Buying more than it can choose?
- C 113 (2002) Winfried Loth  
Europäische Identität in historischer Perspektive
- C 114 (2002) Hansjörg Eiff  
Serbien – zwei Jahre nach Milosevics Sturz
- C 115 (2002) Peter Doyle  
Ireland and the Nice Treaty
- C 116 (2002) Stefan Fröhlich  
Das Projekt der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP): Entwicklungen und Perspektiven
- C 117 (2003) Ludger Kühnhardt  
Welche Grenzen setzt die Globalisierung der europäischen Integration?
- C 118 (2003) Franz-Josef Meiers (Hrsg.)  
Die Auswirkungen des 11. September 2001 auf die transatlantischen Beziehungen
- C 119 (2003) Hubert Iral  
Between Forces of Inertia and Progress: Co-decision in EU-Legislation
- C 120 (2003) Carlo Masala (ed.)  
September 11 and the Future of the Euro-Mediterranean Cooperation
- C 121 (2003) Marcus Höreth  
When Dreams Come True: The Role Of Powerful Regions In Future Europe
- C 122 (2003) Glen Camp  
The End of the Cold War and US-EU-Relations
- C 123 (2003) Finn Laursen / Berenice L. Laursen  
The Danish Presidency 2002: Completing the Circle from Copenhagen to Copenhagen
- C 124 (2003) ZEI (Hrsg.)  
Der Verfassungsentwurf des EU-Konvents. Bewertung der Strukturentscheidungen
- C 125 (2003) Hans-Christian Maner  
Multiple Identitäten – Der Blick des orthodoxen Südosteuropa auf „Europa“
- C 126 (2003) Janko Prunk  
Die rationalistische Zivilisation
- C 127 (2003) Władysław Bartoszewski  
Europas Identität nach der Osterweiterung
- C 128 (2003) Dimitris K. Xenakis and Dimitris N. Chrysochoou  
The 2003 Hellenic Presidency of the European Union. Mediterranean Perspectives on the ESDP

- C 129 (2004) Fritz Hellwig  
Europäische Integration aus historischer Erfahrung. Ein Zeitzeugengespräch mit Michael Gehler
- C 130 (2004) Thorsten Faas / Tapio Raunio / Matti Wiberg  
The Difference Between Real And Potential Power: Voting Power, Attendance and Cohesion
- C 131 (2004) Andreas Jacobs (ed.)  
Euro-Mediterranean cooperation: enlarging and widening the perspective
- C 132 (2004) Ludger Kühnhardt / Gabor Erdödy / Christoph Böhr  
L'Europa centrale fra le culture politiche nazionali tradizionali ed una nuova identità europea
- C 133 (2004) Hubert Iral  
Wartesaal oder Intensivstation? Zur Lage der EU nach der gescheiterten Regierungskonferenz
- C 134 (2004) Nicole Groß  
Netzwerkbildung in der EU als regionale Standortpolitik? Nordrhein-Westfalen und die transnationalen Beziehungen zu Regionen im Benelux-Raum sowie in Mittel- und Osteuropa
- C 135 (2004) Karl-Heinz Narjes  
Europäische Integration aus historischer Erfahrung. Ein Zeitzeugengespräch mit Michael Gehler
- C 136 (2004) Ludger Kühnhardt  
The Global Proliferation of Regional Integration. European Experience and World-wide Trends
- C 137 (2004) Andreas Marchetti (ed.)  
The CSCE as a Model to Transform Western Relations with the Greater Middle East
- C 138 (2004) Lothar Rühl  
Conditions for a European intervention strategy in application of the ESDP and US/Nato crisis management
- C 139 (2004) Hubert Iral  
Im Spannungsfeld zwischen Normalzustand und Legitimationsfragen. Die Wahlen zum Europäischen Parlament 2004 vor dem Hintergrund der EU-Erweiterung und des Verfassungsgebungsprozesses
- C 140 (2004) Franz-Josef Meiers  
Das Verhältnis USA-EU nach den US-Präsidentschaftswahlen
- C 141 (2004) Ludger Kühnhardt  
From National Identity to European Constitutionalism. European Integration: The first fifty years
- C 142 (2005) Ashkaan Rahimi  
The Evolution of EU Asylum Policy
- C 143 (2005) Samuel Wells / Ludger Kühnhardt (eds.)  
The Crisis in Transatlantic Relations
- C 144 (2005) Hansjörg Eiff  
Zum Problem des Kosovo-Status
- C 145 (2005) Christian Arnold  
La experiencia de la Unión Europea y sus anécdotas para la «Comunidad Andina de Naciones» (CAN)
- C 146 (2005) Franjo Štiblar  
Preservation of National Identity and Interests in the Enlarged EU
- C 147 (2005) Erol Esen  
Grundzüge der Kommunalverwaltung und die europäische Integration der Türkei. Strukturen, Aufgaben und Standpunkte

Das **Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI)** wurde 1995 als selbständig arbeitende, interdisziplinäre Forschungseinrichtung an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn gegründet. In Forschung, Lehre und Politikberatung sowie im Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis beteiligt sich das ZEI an der Lösung bisher unbewältigter Probleme der europäischen Einigung und der Gestaltung der Rolle Europas in der Welt. Weitere Informationen finden Sie auf unserer Homepage im Internet: <http://www.zei.de>.

*ZEI – DISCUSSION PAPERS* richten sich mit ihren von Wissenschaftlern und politischen Akteuren verfaßten Beiträgen an Wissenschaft, Politik und Publizistik. Jeder Beitrag unterliegt einem internen Auswahlverfahren und einer externen Begutachtung. Gleichwohl gibt er die persönliche Meinung der Autoren wieder. Die Beiträge fassen häufig Ergebnisse aus laufenden Forschungsprojekten zusammen. Die aktuelle Liste finden Sie auf unserer Homepage: <http://www.ZEI.de>.

The **Center for European Integration Studies (ZEI)** was established in 1995 as an independent, interdisciplinary research institute at the University of Bonn. With research, teaching and political consultancy ZEI takes part in an intensive dialogue between scholarship and society in contributing to the resolution of problems of European integration and the development of Europe's global role. For further information, see: <http://www.zei.de>.

*ZEI – DISCUSSION PAPERS* are intended to stimulate discussion among researchers, practitioners and policy makers on current and emerging issues of European integration and Europe's global role. Each paper has been exposed to an internal discussion within the Center for European Integration Studies (ZEI) and an external peer review. The papers mostly reflect work in progress. For a current list, see the center's homepage: <http://www.ZEI.de>.