

Arbeits- und sozialrechtliche Fragen einer Mitgliedschaft der Türkei in der Europäischen Union**

I. Einleitung

Handelsunionen sind eine der wichtigsten Besonderheiten der 90er Jahre. Auch die Türkei hat sich dieser Tatsache nicht verschließen können. Wenn wir die Handelsunionen der Welt betrachten, sind dies im allgemeinen:

- die Europäische Union,
- die EFTA,
- die Wirtschaftliche Zusammenarbeit der Schwarzmeerländer,
- die NAFTA
- und die Bündnisse der Länder des Fernen Ostens.

Von diesen nimmt Griechenland sowohl an der Europäischen Union als auch an der Wirtschaftlichen Zusammenarbeit der Schwarzmeerländer teil. Desgleichen sind Rumänien und die Türkei, die beide in der Zusammenarbeit der Schwarzmeerländer mitwirken, der Europäischen Union assoziiert. Dagegen weisen die Reformländer Ostmittel-, Ost- und Südosteuropas bisher keine Homogenität in vorstehend angesprochenem Sinne aus¹.

II. Beziehungen zwischen der Türkei und der Europäischen Union

Die EG und die Türkei haben am 12. September 1963 ein Abkommen über die Gründung einer Assoziation abgeschlossen², das am 1. Dezember 1964 in Kraft getreten ist³. Ziel des Assoziierungsabkommens ist es, eine beständige und ausgewogene Verstärkung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien unter voller Berücksichtigung der Notwendigkeit zu fördern, daß hierbei der beschleunigte Aufbau der türkischen Wirtschaft sowie die Hebung des Beschäftigungsstandes und der Lebensbedingungen des türkischen Volkes gewährleistet werden (Art. 2 des Abkommens). Diese Assoziierung ist ein Integrationsmodell, das zunächst auf eine Zollunion abzielt und dann eine Vollmitgliedschaft in der Europäischen Union vorsieht⁴.

* Unter Mitwirkung von Herrn Dr. Andreas Hänlein, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, München.

** Vortrag, gehalten am 15. November 1995 auf Einladung des Instituts für Arbeitsrecht der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.

1 Vgl. Schulte, Einführung in die Entwicklung des europäischen Sozialrechts unter besonderer Berücksichtigung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften, SZS 38, 4 (1994), S. 241.

2 Näheres bei Kramer, Die Europäische Gemeinschaft und die Türkei, Baden-Baden 1988, S. 36 ff.

3 Vgl. das Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei, in: Europäische Gemeinschaften-Rat (Hrsg.), Assoziierungsabkommen und Protokolle EWG-Türkei sowie andere Basisdokumente, Brüssel 1992, S. 1 ff.; siehe auch das Abkommen zur Durchführung dieses Abkommens BGBl. 1964 II, S. 558.

4 Über den Verlauf und einzelne Aspekte dieser Assoziation siehe statt vieler Rumpf, Freizügigkeit der Arbeitnehmer und Assoziation EG-Türkei, RIW 39, 3 (1993), S. 214 ff.

Die Türkei hat sich von Anfang an darum bemüht, in der EU mitzuwirken. Sie hat 1959, zwei Jahre nach dem Vertrag von Rom und gleich nach der Anfrage Griechenlands, nur zwei Wochen später als Griechenland und immerhin 17 Jahre vor Spanien und Portugal⁵ an die EG gewendet und mit der EG das Assoziierungsabkommen, das am 1. Dezember 1964 in Kraft getreten ist, abgeschlossen. Die Assoziation Türkei/EWG vollzieht sich nach den Bestimmungen des Ankara-Abkommens in drei Perioden: Vorbereitungs-, Übergangs- und die Endphase.

Die Türkei hat sich bisher nicht wahrhaft für die Vollmitgliedschaft entschieden, obwohl sie mit der EG bzw. EU mehr als 30 Jahre assoziiert ist. Der Hintergrund sind die gegenseitige Unwahrhaftigkeit, die zögerliche Haltung der Türkei und verschiedene in der Türkei vorhandene Befürchtungen. So verhielt sich die EG bei der ersten Etappe des offiziellen Ablaufs interessiert; die Türkei dagegen zögerte. Diese Haltung beruhte auf der damaligen Entwicklungspolitik der Türkei. Zwar sah das Zusatzprotokoll (1973) eine Öffnung der türkischen Wirtschaft nach außen vor. Jedoch haben die damaligen türkischen Fünfjährigen Entwicklungspläne den freien Handel nicht begünstigt, sondern eine inländische Industrie unter den Schutzmauern des türkischen Staates vorgesehen. So vergingen die 60er und ein Teil der 70er Jahre. Im anderen Teil der 70er Jahre waren die Beziehungen in der Schwebe geblieben, weil damals die Türkei die Pflichten aus dem EWG-Vertrag nicht erfüllen wollte und Europa eine wirtschaftliche Krise erlebte. Mit dem Beginn der 80er Jahre wurde die Türkei von der Bewegung der Liberalisierung der Ökonomien stark beeinflusst und öffnete sich nach außen⁶. Nun wandte sich die Türkei wieder der EU und ihren Normen zu. Das führte zu der türkischen Bewerbung um die Vollmitgliedschaft in der EG, und die Türkei kündigte an, daß sie damit die Zollunion verwirklichen möchte⁷. Die Zollunion, die den Anfang einer neuen Epoche für die Beziehungen zwischen der EU und der Türkei bilden wird, ist vom Rat der Gemeinschaft in Brüssel am 6. März 1995 bestätigt worden. Die EU verlangt nun, daß der Beschluß über die Verwirklichung der Zollunion auch vom Europäischen Parlament bestätigt wird. Ob eine solche Bestätigung rechtlich nötig ist, ist strittig.

III. Die industriellen Beziehungen vor dem Beitritt in die Zollunion

1. Wahrscheinliche Einwirkungen

a) Vor- und Nachteile

Die Türkei ist das einzige Land, das in eine Zollunion mit der EU eintreten wird, ohne zugleich die Vollmitgliedschaft in der EU erworben zu haben. Die-

5 Vgl. Gümrükcü, Rechts(un)sicherheit in Europa?, Düsseldorf 1994, S. 27.

6 Siehe Schoenaich-Carolath, Trotz spezieller Verhältnisse grundsätzlich beitriffähig, Der Arbeitgeber 43, 2 (1991), S. 64.

7 Siehe näheres bei Bozkurt, Die Beziehung der Türkei zur Europäischen Union, Frankfurt a.M. 1995, S. 73 ff. (100 ff.).

ses Ereignis wird sowohl positive als auch negative Einflüsse hinsichtlich der Beschäftigungspolitik bewirken. Als die wichtigste positive Auswirkung erhofft man sich, daß nach dem Beitritt Investitionskapital und moderne Technologie in das Land kommt. Diese Tendenz wird daraus folgen, daß die durch das Auslandskapital in der Türkei erzeugten Produkte zollfrei und ohne eine Beschränkung auf die Märkte der EU kommen. Da die EU besonders den Binnenmarkt durch Importbeschränkungen schützt, wird ein Export durch die Türkei die Chance haben, ohne eine Beschränkung nach Europa zu gelangen. Die Ansiedlung und die Investition des Auslandskapitals bedeutet für die Türkei die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Durch diese Entwicklung wird man Erfolge bei der Abschaffung der hohen Arbeitslosigkeit erzielen⁸.

Die negative Seite des Beitritts in die Zollunion ohne eine Vollmitgliedschaft ist darin zu sehen, daß die türkischen Arbeitnehmer nicht die Möglichkeit haben werden, die Freizügigkeit in der EU zu genießen. Denn durch die Freizügigkeit in der EU könnten die türkischen arbeitslosen Arbeitnehmer die Chance bekommen, in irgendeinem Land der EU eine Arbeitsstelle zu finden, und das würde für die Türkei eine Verminderung der hohen Arbeitslosigkeit bedeuten⁹. Jedoch ist die Anerkennung des Freizügigkeitsrechtes, wie wir alle wissen, ein hartes Problem in der EU¹⁰; besonders die Bundesrepublik Deutschland ist aus bedenkenswerten Gründen damit nicht einverstanden.

Die Probleme auf dem Gebiete der industriellen Beziehungen hängen von der Konkurrenzfähigkeit mit den Ländern der EU ab. Für ein Land, das keine Exportwaren produziert, sind die Nachteile eines Beitritts in die Zollunion größer als die Vorteile. Die geringe Produktivität der türkischen Arbeitskräfte und die hohen Nebenkosten der türkischen Arbeitnehmer bilden ein großes Hindernis bei den Exportprodukten für die Konkurrenzfähigkeit der Türkei in der EU. Außerdem ist die Qualität der Produkte für den Export von großer Bedeutung. So steigern die Bundesrepublik Deutschland und Japan ihre Konkurrenzfähigkeit trotz der hohen Lohnnebenkosten, indem sie Exportprodukte von hoher Qualität produzieren. Die Konkurrenzfähigkeit in der Zollunion ist ein Bestimmungsfaktor für die Zukunft der industriellen Arbeitsbeziehungen. Jeder Schritt, der die Produktivität steigert, wird die Konkurrenzfähigkeit der Türkei erhöhen. Deshalb sind alle Initiativen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, die als Träger der Produktivität gelten, in Hinblick auf Arbeitsfrieden und Zusammenarbeit von großer Bedeutung¹¹.

b) Soziale und rechtliche Hindernisse

Vor dem Beitritt in die Zollunion bestehen folgende soziale und rechtliche Hindernisse:

8 Şahlanan, Gümrük Birliği Aşamasında Endüstriyel İlişkiler (Industrielle Beziehungen bei der Etappe der Zollunion), *Tekstil İşveren* (Zeitschrift der Textilarbeitgeber), 188 (1995), S. 11.

9 Şahlanan, a.a.O.

10 Vgl. dazu *Bozkurt*, S. 91 ff.

11 Siehe Şahlanan, S. 11-12.

aa) Unflexibilität der arbeitsrechtlichen Gesetze

Die arbeitsrechtliche Gesetzgebung der Türkei beruht nicht auf den Gedanken der Flexibilisierung der Arbeitszeit¹² und der Förderung der Beschäftigung. Atypische Beschäftigungsarten und Flexibilisierung können nur durch die gegenseitige Vereinbarung der Tarifvertragsparteien verwirklicht werden.

bb) Hohe Lohnnebenkosten

Trotz des nicht vorhandenen gesetzlichen Kündigungsschutzes bezahlt der türkische Arbeitgeber hohe Abfindungen, die in den europäischen Ländern nicht vorhanden sind. Der Anteil der gesetzlichen Pflichten der Arbeitgeber an den Gesamtkosten beträgt rund 23 %¹³. Die Finanzierung der Sozialversicherungssysteme erfolgt durch Beiträge, von denen die Arbeitgeber 58,21 % und die Arbeitnehmer 41,79 % tragen¹⁴. Staatliche Zuschüsse gibt es nicht.

cc) Hohe Arbeitslosigkeit

Die hohe Arbeitslosigkeit, die offiziell mit 8 %¹⁵ angegeben wird, ist eines der wichtigsten Hemmnisse des Beitritts in die EU. Jedoch kann der Zufluß von Auslandskapital die Beschäftigung fördern und so die Arbeitslosenrate verringern.

dd) Geringes Ausbildungsniveau der Arbeitskräfte

Das Fehlen der beruflichen Bildung in der Türkei ist einer der wichtigsten Gründen der hohen Arbeitslosigkeit und der geringen Produktivität. Die Zahl der industriellen Arbeitnehmer, die nur die fünfjährige Grundschule abgeschlossen haben, beträgt 54,2 %¹⁶. Das verringert die Produktivität und die Konkurrenzfähigkeit der Betriebe.

ee) Irrationalität der Sozialversicherungssysteme

Die Türkei hat die Voraussetzung der Altersgrenze bei der Rentenversicherung aufgegeben. Nun können Arbeitnehmer im Alter von 43 und Arbeitnehmerinnen im Alter von 38 Jahren pensioniert und wieder beschäftigt werden. Der Staat beteiligt sich nicht an der Finanzierung der Sozialversicherungssysteme. Damit leistet der Staat keinen Beitrag zur Stärkung der Konkurrenzfähigkeit der Betriebe. Der Anteil der staatlichen Ausgaben für die soziale Sicherheit beträgt 6,8 % des türkischen nationalen Gesamteinkommens¹⁷.

12 Siehe auch Schoenaich-Carolath, S. 64.

13 *TISK* [Vereinigung der türkischen Arbeitgeberverbände] (Hrsg.), *Gümrük Birliği'nin Sosyo-Ekonomik Etkileri ve Türk Çalışma Hayatı* (Sozio-ökonomische Auswirkungen der Zollunion und das türkische Arbeitsleben), Ankara 1995, S. 57.

14 Siehe *TISK*, S. 58 Tabelle 17.

15 Vgl. OECD Economic Surveys Turkey 1995, Paris 1995, S. 8–9 Tabelle 3.

16 *TISK*, S. 62 und S. 63 Tabelle 23; siehe auch Schoenaich-Carolath, S. 67.

17 Siehe *TISK*, S. 66 Tabelle 25.

2. Rechtliche Anpassungsprobleme

a) Lage der türkischen arbeitsrechtlichen Gesetzgebung¹⁸

Die Lage des türkischen Arbeitsrechts im Hinblick auf die Regelungen der EU läßt sich folgendermaßen zusammenfassen:

aa) Freizügigkeit der Arbeitnehmer

Das türkische Arbeitsgesetz Nr. 1475 von 1971 macht keinen Unterschied zwischen ausländischen und einheimischen Arbeitnehmern. Dagegen nennt das Gesetz Nr. 2007 einige Beschäftigungsarten, die nur von türkischen Arbeitnehmern ausgeübt werden können. Nach manchen Gesetzen können in den Sektoren Tourismus, erdölverarbeitende Industrie und Bergbau Ausländer nur beschäftigt werden, wenn sie eine gültige Arbeitserlaubnis besitzen. Diese Gesetze stellen ein Hindernis für die Freizügigkeit der der EU angehörigen Arbeitnehmer dar.

bb) Gleichbehandlung der weiblichen und männlichen Arbeitnehmer

Das Gleichbehandlungsprinzip ist in der türkischen Verfassung von 1982 in Art. 55 Abs. 2 für den Lohn verankert. Einfachrechtlich ist die Gleichbehandlung hinsichtlich der Entlohnung in Art. 26 Abs. 4 des türkischen Arbeitsgesetzes geregelt. Außerdem hat die Türkei das Internationale Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form der Frauendiskriminierung von 1979 ratifiziert. Sie verpflichtet sich damit zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsausbildung, zum beruflichen Aufstieg sowie in bezug auf die Arbeitsbedingungen.

cc) Massentlassung

Art. 24 des türkischen Arbeitsgesetzes stimmt mit der Richtlinie 75/129/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massentlassung von 1975 nicht überein.

dd) Vertragliche Übertragung eines Betriebes

Die Regelungen des türkischen Arbeitsrechts lassen sich mit der Richtlinie 77/187/EWG von 1977 als nicht recht übereinstimmend bezeichnen.

ee) Schutz der Arbeitnehmer bei der Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers

Das türkische Vollstreckungs- und Konkursgesetz beinhaltet einige Schutzmaßnahmen für die Arbeitnehmer. Da diese Maßnahmen unzureichend sind, ist es erforderlich, die entsprechenden Vorschriften der Richtlinie 80/987/EWG von 1980 in das türkische Recht zu übertragen.

¹⁸ Ausführlich dazu *Güzel*, Türk İş Hukukunun Avrupa Topluluğu İş Hukuku Açısından Değerlendirilmesi (Würdigung des türkischen Arbeitsrechts im Hinblick auf das EG-Arbeitsrecht), in: *Sözer* (Hrsg.), 1990'li Yıllarda Türk Çalışma Mevzuatının Avrupa Topluluğu Çalışma Mevzuatı Açısından Değerlendirilmesi (Bewertung der türkischen arbeits- und sozialrechtlichen Gesetzgebung der 90er Jahre im Hinblick auf die der Europäischen Gemeinschaft), İzmir 1992, S. 22 ff.

Zusammengefaßt kann folgendes festgestellt werden: Das türkische Arbeitsrecht zeigt nur in bestimmten Bereichen mit den EU-Richtlinien Übereinstimmung. Deswegen ist es erforderlich, die Harmonisierung zwischen der Türkei und der EU in lückenhaften arbeitsrechtlichen Bereichen wie z.B. Kündigungsschutz und Mitbestimmung weiter zu entwickeln.

b) Lage der türkischen sozialrechtlichen Gesetzgebung¹⁹

Gemäß Art. 60 Abs. 1 der türkischen Verfassung genießen auch Ausländer die gleichen Rechte des Sozialversicherungsschutzes wie die Türken. Nicht nur die türkische Verfassung, sondern auch das am 29. 7. 1971 von der Türkei ratifizierte Übereinkommen Nr. 118 der Gleichbehandlung von Inländern und Ausländern in der sozialen Sicherheit bietet den Ausländern sozialen Schutz gegen die sozialen Risiken.

Das türkische System umfaßt weder die Leistungen hinsichtlich des sogenannten modernen Risikos Kinderreichtum noch Leistungen hinsichtlich des klassischen Risikos Arbeitslosigkeit²⁰. Zieht man die institutionellen Aspekte der sozialen Sicherheit in Betracht, so läßt sich feststellen, daß die türkischen Institutionen unproduktiv und ineffektiv arbeiten. Der Grund dafür ist nicht nur die innere Struktur des Systems der sozialen Sicherheit, sondern auch die sozialen, wirtschaftlichen und politischen Probleme der türkischen Gesellschaft.

Daneben sollte auch erwähnt werden, daß vom EWG-Vertrag für die Vollmitgliedschaft keine Mindeststandards für das System der sozialen Sicherheit vorausgesetzt worden. Entgegen dieser Tatsache geht die EG-Kommission in ihrem Bericht über die Vollmitgliedschaft der Türkei in der EU von informellen Standards aus und kritisiert das türkische Sozialversicherungssystem als nicht ausreichend.

IV. Bewertung und Schluß

Für die Verwirklichung einer Mitgliedschaft der Türkei in der EU ist es dringend erforderlich, daß man neue Regelungen besonders auf dem Gebiete des Kündigungsschutzes²¹, der Unternehmensmitbestimmung, der Arbeitslosenversicherung und Familienhilfen trifft.

Außerdem sind auch Maßnahmen zu treffen, die die Produktivität erhöhen werden. Diese Maßnahmen werden meist auf die Flexibilisierung des Arbeitslebens gerichtet sein.

19 Ausführlich dazu *Sözer*, Türk Sosyal Güvenlik Hukukunun Avrupa Topluluğu Sosyal Güvenlik Hukuku Açısından Değerlendirilmesi (Würdigung des türkischen Sozialrechts hinsichtlich des Sozialrechts der Europäischen Gemeinschaft), in: *Sözer* (Hrsg.), S. 86 ff.

20 Das IAO-Übereinkommen über die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit Nr. 102 ist von der Türkei unter dem Vorbehalt der Leistungen bei Arbeitslosigkeit und der Familienleistungen ratifiziert worden.

21 Die Türkei hat im Jahre 1994 das IAO-Übereinkommen über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses durch den Arbeitgeber Nr. 158 ratifiziert.

Um die arbeits- und sozialrechtlichen Probleme einer Mitgliedschaft der Türkei zu lösen, muß die Türkei auch noch wirtschaftliche Maßnahmen treffen. Dafür muß sichergestellt sein, daß es im Lande eine echte Marktwirtschaft gibt. Der informelle Sektor, der weder Einkommenssteuer zahlt noch Sozialversicherungsbeiträge leistet, muß bekämpft werden. Im übrigen braucht die Türkei eine rationale Lohn- und Gehaltspolitik. Bei den Lohnerhöhungen sollte nicht nur die Inflation, sondern auch die Produktivität als Kriterium dienen.

Die Irrationalität des türkischen Sozialversicherungssystems muß unbedingt beseitigt werden. Nirgends außerhalb der Türkei darf jemand mit 43 Jahren (Frauen mit 38 Jahren) pensioniert und dann wieder beschäftigt werden. Die Beiträge sind hoch; dagegen ist die Höhe der Renten sehr gering. Von Selbstverwaltung der türkischen Sozialversicherungsträger darf man kaum reden²². Die Organe der Sozialversicherungsanstalten stehen unter dem politischen Druck der Zentralregierung. Man möchte die türkischen Sozialversicherungsfonds für sozialversicherungsfremde Zwecke ausgeben. Dagegen haben nur wenige Leute Widerstand geleistet. Professor Ernst Hirsch, der vor der Hitler-Regierung geflüchtet und in die Türkei gekommen war, ist einer dieser wenigen gewesen. Der damalige Minister für Arbeit hatte von Hirsch, dem damaligen Vorsitzenden des Vorstandes der Sozialversicherungsanstalt der Arbeitnehmer, eine große Geldsumme aus den Sozialversicherungsfonds verlangt. Diesem Verlangen ist Professor Hirsch nicht nachgekommen. Dann hat der Minister Professor Hirsch daran erinnert, daß die türkischen Sozialversicherungsträger dem Arbeitsministerium unterstehen. Als Antwort darauf hat Professor Hirsch sein Amt niedergelegt²³.

Abschließend erscheint mir der Appell notwendig, die arbeits- und sozialrechtlichen Beziehungen zwischen der EU und der Türkei weiter auszubauen, vor allem aber ihre Bedeutung und ihr Wesen stärker als bisher in das Bewußtsein der EU-Länder zu bringen.

22 Ausführlich dazu Centel, Türk Sosyal Sigorta Kurumlarının Özerkliği Üzerine Bir Deneme (Ein Essay über die Autonomie der türkischen Sozialversicherungsanstalten), *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi* (Zeitschrift für Verwaltungsrecht und -wissenschaften) 3, 1-3 (1982), S. 26 ff.

23 Siehe dazu Tunç, *Özerk Kurumlarımız* (Unsere autonomen Anstalten), *Milliyet* vom 29. 11. 1982.