

## Vorbereitungen für die Einführung einer Arbeitslosenversicherung in der Türkei<sup>2</sup>

### Einleitung

Seit 1959 wurden zur Frage der Einführung einer Arbeitslosenversicherung in der Türkei unzählige Gesetzesvorschläge<sup>3</sup> von in- und ausländischen Experten vorgelegt, die von jährlichen Programmen bis zu Fünf-Jahres-Plänen reichen<sup>4</sup>. Als besonders ernstzunehmende offizielle Arbeit muß der Gesetzesentwurf, der zu Amtszeiten des ehemaligen Arbeitsministers Bahir Ersoy ausgearbeitet wurde, hervorgehoben werden<sup>5</sup>. Ebenso sieht der VI. Fünf-Jahres-Plan die Vorbereitung für die Ausarbeitung einer Arbeitslosenversicherung für diejenigen Arbeitnehmer vor, die bereits in einem Arbeitsverhältnis stehen. Dieser Plan wurde am 5. 8. 1992 vom Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit ausgearbeitet. Er wurde jedoch ebensowenig wie die anderen Entwürfe verwirklicht<sup>6</sup>.

Vor kurzem wurde wieder vom Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit ein Gesetzesentwurf zum Thema »Arbeitslosenversicherung« mit der Bitte um Stellungnahme an die zuständigen Dienststellen geschickt. Außerdem hat der jetzige Minister für Arbeit und soziale Sicherheit, Prof. Nami Çağan, öffentlich bekanntgegeben, daß an den Vorbereitungen zur Schaffung einer Arbeitslosenversicherung in der Türkei gearbeitet wird. Dabei hat er insbesondere auf die Finanzierungsmöglichkeiten hingewiesen.

Da trotz all dieser intensiven Vorbereitungsarbeiten eine Arbeitslosenversicherung in der Türkei noch immer nicht gesetzlich errichtet wurde, müssen die Hintergründe für diese Verzögerung in Augenschein genommen und untersucht werden, vor allem um abschätzen zu können, ob der neueste Gesetzesvorschlag nicht das gleiche Schicksal erleiden wird wie die vorherigen. In diesem Zusammenhang sollen nachfolgend insbesondere die Faktoren für die Verzögerung der Anerkennung der Arbeitslosenversicherung in der Türkei untersucht und der aktuelle Entwurf<sup>7</sup> auf seine Durchführbarkeit hin geprüft werden.

1 Unter Mitwirkung von Herrn Dr. Andreas Hänlein und Frau Anke Atamer.

2 Vortrag, gehalten am 27. Juli 1998 im Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, München.

3 Vgl. Alper, İşsizlik Sigortası Yasa Tasarısı ve Düşündürdükleri, Cumhuriyet v. 17. 11. 1983.

4 Vgl. Andaç, Niçin İşsizlik Sigortası, Kayseri 1991, 96 ff.

5 Abgedruckt in: Çalışma Dergisi, Yasa Tasarı ve Taslakları Özel Sayısı 1978-1979, Ankara 1979, 65 ff. Siehe auch für den fortgesetzten Text: İşsizlik Sigortası Yasa Önerisi, Ankara 1980, 51 ff.

6 Başterzi, İşsizlik Sigortası, Ankara 1996, 5-6.

7 Mit »Entwurf« wird im folgenden der Entwurf des Jahres 1997 bezeichnet.

## I. Im Entwurf 1997 nicht berücksichtigte Hindernisse

### 1. Unzureichende Beschäftigung

Die meisten Arbeitnehmer in der Türkei müssen heutzutage von einem Gehalt leben, das sehr gering ist. Hinzu kommt, daß zur Vollbeschäftigung der vorhandenen Arbeitskräfte notwendige Investitionen noch nicht vorgenommen worden sind. Deshalb gibt es eine große Schar von Arbeitslosen. Unter diesen Voraussetzungen kann von Vollbeschäftigung in der Türkei nicht die Rede sein. Vollbeschäftigung jedoch ist eine wichtige Voraussetzung, um in einem Lande eine Arbeitslosenversicherung einführen zu können.

Um keine privilegierte Arbeitnehmergruppe hervorzurufen, muß eine Arbeitslosenversicherung – vom Standpunkt sozialer Gerechtigkeit her betrachtet – auch diejenigen miteinbeziehen, die den Wunsch und die Fähigkeit haben zu arbeiten. Davon kann jedoch nur dann die Rede sein, wenn Vollbeschäftigung gewährleistet ist. So schließt dieser Versicherungszweig in entwickelten Ländern nicht nur die tatsächlich Beschäftigten, sondern auch diejenigen ein, die den Wunsch und die Fähigkeit haben zu arbeiten, da – außer in wirtschaftlichen Krisenzeiten – Vollbeschäftigung sichergestellt ist<sup>8</sup>. In der Türkei jedoch würde die Einführung der Arbeitslosenversicherung gleichzeitig eine privilegierte Versichertengruppe hervorrufen, denn eine heute in Kraft tretende Arbeitslosenversicherung müßte sich in ihrem Anwendungsbereich auf einen sehr beschränkten Personenkreis beziehen. So sieht der Entwurf in Art. 2 vor: »Dieses Gesetz erfaßt die versicherten Arbeitnehmer, die im Sozialversicherungsgesetz Nr. 506 vom 17. 7. 1964 aufgeführt sind, die Angehörigen der Pensionskassen der privaten Banken und Versicherungsgesellschaften und die ausländischen Arbeitnehmer, die einen auf internationalen Verträgen mit Gegenseitigkeitsklausel beruhenden Arbeitsvertrag haben.« Die im Sozialversicherungsgesetz Nr. 506 unter Art. 3 Abs. I aufgeführten Arbeitnehmer<sup>9</sup> sind nicht mit eingeschlossen. Bei dieser Regelung wird offen zugegeben, daß die geplante Arbeitslosenversicherung nur der kleinen Gruppe Privilegierter zugute kommen wird, die sowieso schon sozialversichert ist.

Da heutzutage ein bedeutender Anteil der Beschäftigten noch nicht einmal sozialversichert ist (Sozialversicherungsgesetz Art. 3 Abs. I), würde die Absicherung im Falle einer Arbeitslosigkeit zu den bereits vorhandenen Vergünstigungen noch eine weitere hinzufügen und die Sozialversicherten erst recht zu einer bevorzugten Sondergruppe erheben. Tatsächlich befindet sich der Staat in seiner Tätigkeit als Arbeitsvermittler<sup>10</sup> in einem Dilemma: aufgrund der wirtschaftlichen und finanziellen Unzulänglichkeiten und des Bestrebens, die Abzüge für die Arbeitslosenversicherung so gering wie möglich zu halten,

<sup>8</sup> Dilik, Türkiye'de İşsizlik Sigortası Kurulmalı mı? İşveren, Jg. 36, Heft 1 (Oktober 1997), 25.

<sup>9</sup> Zu diesen zählen u. a. die Beschäftigten in der Landwirtschaft, die in Heimarbeit beschäftigten Familienangehörigen und nahen Verwandten und die temporären Hausdienstleistungen (z. B. Putzfrauen).

<sup>10</sup> Obwohl es in der Türkei keine Arbeitslosenversicherung gibt, existieren doch Arbeitsämter, die für die Arbeitsvermittlung zuständig sind.

wird der Anschein erweckt, er würde sich nur um die Gruppe der bereits Sozialversicherten kümmern. Daß eine solche Einstellung dem Prinzip von Gleichheit und Gerechtigkeit widerspricht, ist offensichtlich.

## 2. Das Problem der Inflation

Von verschiedenen Gesichtspunkten aus betrachtet kann man nicht gerade behaupten, daß die türkische Wirtschaft mit ihrer immer noch zwei- bis dreistelligen Inflationsrate an Stabilität gewonnen hätte. Die hohe Inflationsrate führt dazu, daß die Arbeitskräfte sich verteuern, die finanzielle Lage der Arbeitgeber sich verschlechtert, neue Investitionen nicht getätigt werden und daß die daraus resultierende ständig steigende Arbeitslosigkeit die Einführung der Arbeitslosenversicherung verzögert. Wenn die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung und die damit finanzierten Fonds verwendet werden, ohne der Inflationsrate Rechnung zu tragen, so werden diese zweifelsohne zusammenschmelzen<sup>11</sup>.

Sollte eine Arbeitslosenversicherung gegründet werden, ohne die Inflationsrate zu senken, so könnte sich dies langfristig gesehen auf den Beitragsfonds sehr negativ auswirken, da sich die Gelder ja in relativ kurzer Zeit ansammeln und für Investitionen freigestellt werden sollten. In dem vorliegenden Gesetzesentwurf ist vorgesehen, daß die sozialversicherten Arbeitnehmer, die Arbeitgeber und der Staat Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichten sollen, damit die notwendigen Zahlungen auch für Dienstleistungen und Verwaltung vorgenommen werden können (Art. 7 Abs. 1).

Um einen Anspruch auf Zahlung von Arbeitslosengeld erheben zu können, müssen die Antragsteller mindestens 600 Tage gearbeitet und Beiträge geleistet haben. Außerdem wird verlangt, daß sie die 180 Tage vor Beendigung des Arbeitsverhältnisses ununterbrochen gearbeitet und Beiträge geleistet haben (Art. 10 Abs. b). Daraus kann man folgern, daß die vorgesehene Arbeitslosenversicherung mindestens drei Jahre lang in einer Entstehungsphase beharren wird. Da die Gelder, die sich in dieser Zeit im Beitragsfonds ansammeln, nicht verteilt werden, droht ihnen die Gefahr, von der hohen Inflationsrate entwertet zu werden.

## 3. Nicht registrierte Beschäftigte (Schwarzarbeiter)

Auch die hohe Anzahl der nicht registrierten Beschäftigten in der Türkei ist nicht nur ein wesentliches Hindernis auf dem Wege zur Verwirklichung der Arbeitslosenversicherung, sondern sogar ein ausgesprochen negativer Faktor, da Arbeitnehmer und Arbeitgeber aufgrund der zusätzlichen finanziellen Belastung genötigt werden, die amtliche Meldepflicht zu umgehen. Wenn auch immer wieder gesagt wird, daß die zusätzlichen Beiträge nach dem Vermö-

<sup>11</sup> *Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu* (Hg.), *İşsizlik Sigortası Konusunda Görüş ve Öneriler*, Ankara 1996, 37-38.

gensbildungsgesetz Nr. 3417<sup>12</sup> künftig der Arbeitslosenversicherung zugeführt werden sollen, so daß keine neue Belastung entstehen wird, so weiß man doch genau, daß besagtes Gesetz Nr. 3417 nur für Betriebe mit zehn und mehr Arbeitskräften gültig ist. Die Arbeitslosenversicherung ist jedoch auch für Betriebe mit nur einem Arbeitnehmer in Erwägung gezogen worden. Das heißt, die Arbeitslosenversicherung wird Betrieben mit weniger als zehn Arbeitskräften die meiste Belastung aufbürden.

Man darf nicht vergessen, daß in einem Lande wie der Türkei, in der es kein effektives Kontrollsystem gibt, jede Extrabelastung nur dazu führt, die Zahl der nicht registrierten Arbeitnehmer zu vergrößern. In diesem Zusammenhang muß erwähnt werden, daß der Entwurf in Art. 7 Abs. 2 einen Arbeitnehmerbeitrag von 2 % und einen Arbeitgeberbeitrag von 3 % (bezogen jeweils auf das Bruttogehalt des Arbeitnehmers) vorsieht. Das heißt, daß beim Inkrafttreten der Arbeitslosenversicherung der Arbeitnehmer eine Kürzung seines Lohnes um 2 % und der Arbeitgeber eine Erhöhung der Löhne um 3 % hinzunehmen hat. Der Arbeitgeber muß sogar am Anfang der Versicherungsperiode bis zu einer Lohnerhöhung auch den Anteil des Arbeitnehmers mitübernehmen, da laut Art. 22 des Entwurfes eine Kürzung des Lohnes nicht vorgenommen werden darf.

Da jedoch weder der Arbeitgeber eine Erhöhung noch der Arbeitnehmer eine Kürzung des realen Lohnes bzw. Gehaltes wünschen werden, braucht man nicht gerade ein Hellseher zu sein, um sagen zu können, daß solch eine Regelung, noch dazu ohne staatliche Kontrolle, dazu führen wird, die Zahl der Schwarzarbeitenden zu vergrößern.

Hinzu kommt noch, daß laut Art. 7 Abs. 3 des Entwurfes bei Beendigung oder Aufhebung des Versicherungsverhältnisses aus irgendeinem Grunde die geleisteten Beiträge des Arbeitnehmers und Arbeitgebers sowie die vom Staat gezahlten Anteile unter keinen Umständen zurückerstattet werden. Diese Bestimmung treibt den versicherten Arbeitnehmer nur zu gern zur Schwarzarbeit, da er annehmen muß, daß ihm die Beiträge, die er entrichtet hat, sowieso nicht zugute kommen werden.

#### 4. Finanzierung

##### a) Arbeitslosenversicherungsfonds

Die Gründung einer Arbeitslosenversicherung ist vor allem von stabilen Finanzierungsmöglichkeiten abhängig. Der Entwurf sieht den geplanten »Arbeitslosenversicherungsfonds« als Basis der Finanzierung an. Besagter Fonds setzt sich nach Art. 3 Abs. 1 des Entwurfes zusammen aus »den Beiträgen zur

<sup>12</sup> Das »Gesetz zur Förderung des Sparens« Nr. 3417 ist ein Gesetz über obligatorische Vermögensbildung, das nur für Betriebe mit mindestens zehn und mehr Arbeitnehmern gilt. Nach diesem Gesetz werden 5 % des Lohnes, von denen 3 % vom Arbeitgeber getragen werden müssen, in einem Fonds zwangsweise »gespart«. Die angesparten Beträge werden an den pensionierten Arbeitnehmer oder an seine Hinterbliebenen ausgezahlt (siehe dazu *Hänlein*, Sozialpolitik der Türkei im Jahr 1996, ZfTS 2/96, 190).

Arbeitslosenversicherung nebst Gewinn und Zinsen aus der Anlage derselben, aus den staatlichen Zuschüssen und den laut Gesetz zu erhebenden Strafgeldern, Zinsen für verspätete Zahlungen sowie anderen Einnahmen und Gewinnen«. Der Staat bürgt für den Fonds, was jedoch nicht unbedingt eine Garantie für die Stabilität besagten Fonds bedeutet. Am Beispiel der Sozialversicherungsanstalt der Arbeitnehmer läßt sich klar erkennen, daß die bisher vom Staat zur Anwendung gebrachten Fonds nicht gerade vertrauenerweckend sind.

Verwaltung und Leitung des Arbeitslosenversicherungsfonds soll der Hauptverwaltung der Arbeitsämter in den Haupt- und Kleinstädten übertragen werden, die dem Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit unterstehen, keinerlei Autonomie besitzen, politischem Einfluß ausgesetzt sind und kein drittelparitätisch besetztes Selbstverwaltungsgremium haben. Für die Nachteile derartiger Institutionen kann wiederum die Sozialversicherungsanstalt, die die gleichen Eigenschaften aufweist, als bestes Beispiel angeführt werden.

Wenn in Art. 3 des Entwurfes bei der Beschreibung des Arbeitslosenversicherungsfonds »von staatlichen Zuschüssen« und in Art. 7 Abs. 2 und Art. 9 Abs. 1 von »staatlicher Beteiligung« die Rede ist, sollte dem nicht zu viel Bedeutung beigemessen werden. Auch die Tatsache, daß der Fond der staatlichen Bürgschaft unterliegt, ändert nicht viel an der Lage. Denn erstens weiß jeder, daß der Staat heutzutage nicht viel Geld hat. Außerdem hat der Staat – abgesehen von den monatlichen Rentenzahlungen, die in letzter Zeit manchmal aus dem Staatshaushalt bestritten wurden – noch nie direkte Abgaben an die Sozialversicherungsanstalt geleistet<sup>13</sup>.

Und zweitens befinden sich in dem Entwurf, obwohl dort von »staatlicher Beteiligung« die Rede ist, keine Bestimmungen, die den Staat zur Zahlung zwingen könnten. Anders ausgedrückt: In dem Gesetzesentwurf gibt es keine Bestimmungen, die mit Sicherheit garantieren, daß der Staat in Zukunft seine Anteile zahlen wird. Wenn man daran denkt, daß heutzutage ausgerechnet der Staat die meisten Beitragsschulden an die Sozialversicherungsanstalt hat, wird der Ernst der Lage noch deutlicher. Es ist also schon jetzt abzusehen, daß die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung auf den Schultern der ordnungsgemäß registrierten Arbeitnehmer lasten wird.

#### b) »Zwangssparen«

Vor kurzem hat der Minister für Arbeit und soziale Sicherheit den Vorschlag gemacht, die Gelder aus der obligatorischen Vermögensbildung<sup>14</sup> zur Errichtung der Arbeitslosenversicherung zu verwenden. Später sollen auch die Gewinne, die sich aus dem Verkauf der Aktien der Telekom (türk. Aktiengesellschaft für Telekommunikation) an die Inhaber dieser »erzwungenen

13 Vgl. dazu *Güzel/Okur*, Sosyal Güvenlik Hukuku, Istanbul 1996, 68–69 und 131; *Tunçomağ*, Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar, Istanbul 1990, 88–89.

14 Vgl. oben Anm. 12.

Ersparnisse« ergeben, zur Finanzierung der Arbeitslosenversicherung verwendet werden<sup>15</sup>.

Juristisch gesehen ist es leider unmöglich, diesen Vorschlag als realistische und gerechte Lösung anzusehen. Vorschläge dieser Art führen nur dazu, das Vertrauen der Arbeitnehmer und des Volkes in den Staat zu erschüttern. So müßten die Politiker eigentlich wissen, daß niemand mit einem Verkauf von Telekomaktien in Form von »Ersparnisgutscheinen« aus jüngster Vergangenheit einverstanden sein wird. Auch das Versprechen von Minister Çağan, mit den Aktien der Telekom an die Börse zu gehen, wirkt nicht gerade überzeugend, denn Aktien in Höhe von einer Trilliarde TL (ca. 2,7 Milliarden US-Dollar) an der Börse in Umlauf zu setzen, dürfte nicht ganz einfach sein.

Entsprechend äußerte sich auch der Vorsitzende des Privatisierungsausschusses Uğur Bayar zu diesem Thema: »... *Wir sprechen hier von einem Angebot über Milliarden Dollar. Das höchste Angebot, das bisher an der Börse gemacht wurde, war Tofas mit 330 Millionen Dollar und das kam auch von uns. Sabanci Holding wurde für 200 Millionen Dollar angeboten, aber nur 20 Millionen Dollar wurden aus dem Inland aufgebracht. Daran erkennt man, daß an der Börse für derartige Angebote keine Nachfrage besteht. Wenn man jetzt den Menschen Aktien im Werte von 3 bis 4 Milliarden in die Hände gäbe, dann würde morgen jeder zur Börse laufen, und was geschähe dann mit dem Wert der Aktien?*«<sup>16</sup>

Deshalb wäre es vom juristischen Standpunkt aus gesehen am vernünftigsten, die Aktien von Telekom zum freien Verkauf anzubieten. Jede andere Verkaufsform würde nichts anderes bedeuten, als daß der Staat die Beiträge zur obligatorischen Vermögensbildung sowie deren Zinszuwachs einkassieren würde.

Außerdem befinden sich unter den Inhabern dieser »erzwungenen Ersparnisse« auch Staatsbeamte. Es wäre eine weder gerechte noch realistische Lösung, von ihnen zu verlangen, daß sie für eine Arbeitslosenversicherung, die nicht ihnen, sondern Arbeitnehmern und Angestellten zugute kommen wird, so viel Selbstlosigkeit aufzubringen, wie bei einem Verkauf à la Telekom-Modell von ihnen verlangt würde. Sobald Minister Çağan über dieses Thema mit den Gewerkschaften der Beamten verhandeln wird, kann man sicher sein, daß er so viel Selbstlosigkeit nicht vorfinden wird.

## 5. Organisation

### a) Verwaltungsmodell

Wenn die zu gründende Arbeitslosenversicherung in eines der bereits vorhandenen Verwaltungssysteme eingegliedert werden soll, werden sich erhebliche organisatorische Schwierigkeiten ergeben. Aber es gibt eben nur drei

<sup>15</sup> İşsizlik sigortası için Telekom formülü, Hürriyet v. 18. 11. 1997.

<sup>16</sup> Finansal Forum v. 8. 12. 1997.

Möglichkeiten, um den Verwaltungsapparat der Arbeitslosenversicherung aufzubauen:

- Man unterstellt die Verwaltung der bereits vorhandenen Sozialversicherungsanstalt der Arbeitnehmer;
- Man gibt dem Arbeitsamt<sup>17</sup> das Recht, die Verwaltung der Arbeitslosenversicherung zu übernehmen;
- Man errichtet eine neue Institution für die Verwaltung der Arbeitslosenversicherung<sup>18</sup>.

Welche Form auch gewählt wird, jede von ihnen wird Schwierigkeiten beim Aufbau des Verwaltungsapparates für die Arbeitslosenversicherung nach sich ziehen. Bei der ersten Möglichkeit muß befürchtet werden, daß die strukturellen Fehler der Sozialversicherungsanstalt<sup>19</sup> sich auch in die Arbeitslosenversicherung einschleichen, wenn sie nicht rechtzeitig ausgemerzt werden. Die zweite Möglichkeit, die Arbeitslosenversicherung mit einem Programm für Arbeitslosenvermittlung verwaltungsmäßig unter einem Dach zu vereinen, wäre an sich ideal. Leider ist das Arbeitsamt in der Türkei in seiner Schwerfälligkeit noch nicht einmal in der Lage, den Arbeitsmarkt mit dem Notwendigsten zu versorgen und die vorhandenen Arbeitskräfte wirkungsvoll zu vermitteln. Kommen wir zur dritten Möglichkeit: Da noch nicht einmal die Fehler und Mängel in den vorhandenen Einrichtungen der sozialen Sicherheit beseitigt werden konnten, ist es nicht sehr sinnvoll, ein weiteres Amt einzurichten, das die gleichen strukturellen Fehler aufweisen würde.

Der Entwurf sieht vor, daß die Hauptverwaltung der Arbeitsämter in den Haupt- und Kleinstädten für sämtliche Leistungen und Formalitäten in bezug auf die Arbeitslosenversicherung zuständig und verantwortlich ist. Aber der Entwurf sieht auch vor, daß für die Einziehung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, der Anteile des Staates, der Zinsen auf verzögerte Beitragsleistungen, der Strafgebühren, Sicherheiten und Gelder aus Pfändungen für Beitragsschulden, sowie für die Rückerstattung überschüssiger Beiträge die Sozialversicherungsanstalt verantwortlich zeichnen soll. Außerdem soll der Sozialversicherungsanstalt – laut Entwurf – für die Ausführung dieser Arbeiten eine »Kommission« gezahlt werden (Art. 9 Abs. 2). Der letzte Punkt, also daß eine staatliche Institution einer anderen für geleistete Arbeit Kommission zahlt, obwohl beide demselben Ministerium zugehören, ist dem türkischen Rechtssystem fremd und allenfalls mit dem Gedanken vom »Steuerpächter« im Osmanischen Reiche zu vergleichen.

Außerdem steht nicht im Entwurf, was geschehen soll, falls die Sozialversicherungsanstalt auf ihre Kommission verzichtet und die eingesammelten Beiträge nicht an das Arbeitsamt abführt. Denn eigentlich müßte die Sozialversicherungsanstalt, die in erheblichen finanziellen Schwierigkeiten steckt, unter

17 Vgl. oben Anm. 10.

18 Näheres bei *Başterzi*, 71 ff.

19 Siehe Näheres bei *Centel*, *Sosyal Güvenlikte Yapısal Değişim*, Istanbul 1996, 86 ff.

den gegebenen Bedingungen danach trachten, die Beiträge nicht weiterzuleiten. Und das würde bedeuten, daß die Arbeitslosenversicherung ruiniert, für die Sozialversicherungsanstalt aber neue Finanzquellen aufgetan würden.

Art. 5 Abs. 2 des Entwurfes besagt, daß Betriebe und Versicherte, die der Sozialversicherungsanstalt ordnungsgemäß gemeldet sind, gleichzeitig als beim Arbeitsamt registriert betrachtet werden. Besagte Bestimmung wäre von Bedeutung, wenn zwischen den beiden Institutionen eine Koordination stattfände. Dies ist jedoch zur Zeit nicht der Fall, und in dem Entwurf steht auch nichts darüber, wie man das in Zukunft erreichen könnte. Deshalb geht die vorgesehene Regelung, die Sozialversicherungsanstalt sowie das Arbeitsamt nur in bestimmten Punkten als »zuständig, befugt und verantwortlich« zu bezeichnen, nicht über eine naive Demonstration von Gutgläubigkeit hinaus.

#### b) Personal

Art. 6 des Entwurfes sieht vor, daß die Leistungen der Arbeitslosenversicherung sowohl die Zahlung von Arbeitslosengeld wie auch Hilfe bei Arbeitssuche, Ausbildung, Fortbildung und Umschulung umfassen. Im Entwurf, Art. 10 u. f., wird jedoch nur die Zahlung von Arbeitslosengeld geregelt. Darüber hinaus wird im »Dritten Abschnitt« unter der Überschrift »Weitere Rechte« von Ausbildung, Fortbildung und Umschulung gesprochen, jedoch nicht weiter erwähnt, wie man von diesen Rechten Gebrauch machen könnte. Vielleicht dachte man, dies dem Gesetz Nr. 4837, das Einrichtung und Aufgaben des Arbeitsamtes bestimmt, überlassen zu können. In diesem Falle müßte jedoch die notwendige Verbindung zwischen den beiden Gesetzen hergestellt werden. Vom Standpunkt der Gesetzgebungstechnik her wäre es am besten, ebenso wie bei den Gesetzen über die Sozialversicherung der Selbständigen und die Pensionskassen im öffentlichen Dienst Organisations- und Leistungsvorschriften in einem Gesetz zusammenzufassen.

Um gewährleisten zu können, daß die Arbeitslosenversicherung funktioniert, ist in Art. 26 des Entwurfes vorgesehen, neue Stellen für Fachkräfte – wie »Fachmann für Arbeit«, »Fachmann für soziale Sicherheit« und »Fachmann für Beschäftigung und Beruf« – sowie deren Helfer zu schaffen. Art. 27 des Entwurfes regelt die zusätzlichen Gehaltszahlungen und Entschädigungen dieser Fachleute. Darüber hinaus sieht Art. 28 des Entwurfes vor, daß »die Beamten des Arbeitsamtes und der Sozialversicherungsanstalt in Haupt- und Kleinstädten zwei Jahre lang bis zu 50 % des Gehaltes des höchsten ... Staatsbeamten erhalten, (daß) der Prozentsatz dieser zusätzlichen Gehaltszahlung wird vom Minister bestimmt wird, (und daß) die Zahlung jeden Monat im voraus erfolgt und steuer- und abzugsfrei ist«. Außerdem werden diese Zahlungen laut Art. 3 Abs. 1 und Art. 7 Abs. 1 des Entwurfes als Amtskosten verbucht und aus dem Fonds der Arbeitslosenversicherung, also von den Beiträgen der Versicherten und der Arbeitgeber, bestritten. In diesem Zusammenhang kommt man nicht umhin zu fragen, ob besagter Gesetzes-

entwurf die Einrichtung einer Arbeitslosenversicherung beabsichtigt oder ob er den Beamten des Arbeitsamtes und denen der Sozialversicherungsanstalt, die ja beide dem Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit unterstehen, von den Geldern der Arbeitnehmer und Arbeitgeber eine Gehaltserhöhung zukommen lassen will. Die ungewöhnliche Art der Zahlung – im voraus, ohne Steuer und sonstige Abzüge –, als ob man etwas verheimlichen wolle, stärkt den Verdacht, daß es sich hier um eine Gehaltserhöhung handeln soll. Vielleicht könnte man es noch als selbstverständlich hinnehmen, daß besagtem Personal eine Sondergehaltserhöhung zgedacht ist, aber ein Gesetzesentwurf zur Arbeitslosenversicherung dürfte kaum der richtige Ort dafür sein.

## II. Allgemeine Bewertung des Entwurfes

### 1. Dienstaltersentschädigung und Kündigungsschutz

Die Arbeitslosenversicherung steht in enger Verbindung mit den Institutionen der Arbeitsvermittlung, des Kündigungsschutzes, der Dienstaltersentschädigung und des Dienstaltersentschädigungsfonds<sup>20</sup>. Wenn auch nur eine davon fehlt oder nicht richtig funktioniert, so wird dies auf die Arbeitslosenversicherung Schatten werfen und das empfindliche Gleichgewicht gegenseitiger Vorteile in den Industriebeziehungen in zunehmendem Maße zerstören. Dies wiederum würde zu neuen gesellschaftlichen Unruhen führen, obwohl beabsichtigt wurde, diese zu beseitigen. Und wenn die Bemühungen auf dem Gebiet der Arbeitsvermittlung keinen Erfolg haben, dann wird die Arbeitslosenversicherung keine weitere Funktion haben, als Arbeitslosengeld zu zahlen. Und wenn es keine neuen Arbeitsplätze gibt, wird sich die Zahl der Arbeitslosen nicht verringern und die Arbeitslosenversicherung folglich in Schwierigkeiten geraten. Und solange es keinen Kündigungsschutz gibt, die Arbeitgeber also nach Belieben Arbeitnehmer bzw. Angestellte entlassen können, wird die Arbeitslosenversicherung von immer mehr Arbeitslosen in Anspruch genommen werden und schließlich zusammenbrechen.

In diesem Zusammenhang hat Minister Çağan bei der öffentlichen Bekanntgabe des Entwurfes bemerkt, daß manche Kreise gesagt hätten, »ohne

<sup>20</sup> Obwohl die türkische Republik das ILO-Übereinkommen Nr. 158 vor kurzem ratifiziert hat, trifft man einfach rechtlich keinen genügenden gesetzlichen Kündigungsschutz. Beim Ausscheiden des Arbeitnehmers zahlt der Arbeitgeber ggf. eine sogenannte »Dienstaltersentschädigung«. Der Arbeitnehmer hat Anspruch auf eine Dienstaltersentschädigung, wenn sein Vertrag vom Arbeitgeber ungerechtfertigt gekündigt oder wenn er pensioniert wird bzw. zum langfristigen Militärdienst geht. Auch Arbeitnehmerinnen, die eine Ehe schließen, erhalten eine Dienstaltersentschädigung, falls sie ihren Arbeitsvertrag binnen einem Jahr nach ihrer Heirat kündigen. Art. 14 Abs. 16 und 17 des türk. Arbeitsgesetzes Nr. 1475 von 1971 sieht seit 1975 die Errichtung eines sogenannten »Dienstaltersentschädigungsfonds« durch ein separates Gesetz vor. Bisher ist es aber keiner Regierung gelungen, solch einen staatlichen Fonds einzuführen, der unter der Verantwortung des Arbeitgebers stehen und von dem die Dienstaltersentschädigung nur im Fall der Pensionierung, der Invalidität, der Beitragserstattung bzw. des Todes des Arbeitnehmers ausgezahlt werden sollte. Nun bemüht sich die türk. Arbeitgeberseite als Gegenleistung für die Schaffung eines gesetzlichen Kündigungsschutzes und einer Arbeitslosenversicherung um die Errichtung eines Dienstaltersentschädigungsfonds, der die Zahlung der Dienstaltersentschädigung vom einzelnen Arbeitgeber übernehmen soll.

Kündigungsschutz keine Arbeitslosenversicherung«, obwohl die gleichen Kreise im Jahre 1992 bei der Debatte um Kündigungsschutz die Meinung vertreten hätten »ohne Arbeitslosenversicherung kein Kündigungsschutz«. Minister Çağan hat ferner angedeutet, daß besagte Kreise absichtlich und mit Vorurteilen behaftet die Einführung der Arbeitslosenversicherung zu verhindern gedächten<sup>21</sup>. Der Erklärung des Ministers ist zu entnehmen, daß manche Kreise tatsächlich den Zusammenhang zwischen Arbeitslosenversicherung und Kündigungsschutz überhaupt noch nicht verstanden haben.

Auf der anderen Seite hat die Institution der Dienstaltersentschädigung in unserem Lande die Funktion der Arbeitslosenversicherung übernommen. Tatsächlich hat das Fehlen einer Arbeitslosenversicherung, deren Gründung man seit Jahren wünscht, dazu geführt, daß die Dienstaltersentschädigung an ihre Stelle gesetzt wurde. So heißt es in der Begründung zu Art. 15 des früheren Arbeitsgesetzes Nr. 931<sup>22</sup>: »... Bei der Vorbereitung zu diesem Entwurf wurde trotz verschiedener Einsprüche, die sich auf den nachteiligen Einfluß der Dienstaltersentschädigung auf das Geschäftsleben bezogen, die Aufhebung dieser Einrichtung nicht vorgesehen, da sie als erworbenes Recht gilt, dessen Aufhebung bedenklich erscheint. Da die Arbeitslosenversicherung noch nicht gegründet ist, soll dieses Thema erst aufgegriffen werden, wenn diese tatsächlich ins Leben gerufen wird ...« Hier wird die Vorstellung deutlich, daß mit einem späteren Gesetz zur Arbeitslosenversicherung die Dienstaltersentschädigung aufgehoben werden sollte<sup>23</sup>.

Dementsprechend ist die Dienstaltersentschädigung heutzutage über ihre Funktion als Dienst- oder Leistungsentschädigung bereits hinausgetreten. Das hat dazu geführt, daß diese Entschädigung eine schwere wirtschaftliche Belastung für die Betriebe geworden ist. Zwar war vom Gesetzgeber vorgesehen, den erwähnten Fonds für die Zahlungen der Dienstaltersentschädigung einzurichten, aber seit Jahren hat sich keine Regierung bereit gefunden, diese gesetzliche Absichtserklärung in die Tat umzusetzen. Da in der letzten Zeit die Mittel der Sozialversicherungsfonds für den Staatshaushalt zweckentfremdet worden sind, ist der Wunsch nach einem weiteren Fonds in den Hintergrund getreten.

Sollte das Recht auf Dienstaltersentschädigung fortbestehen und zusätzlich Arbeitslosenversicherung und Kündigungsschutz eingeführt werden, so wäre das scheinbar bestehende Gleichgewicht zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber zuungunsten der Arbeitgeber gestört. Aus diesem Grunde muß dieses relative Gleichgewicht bei der Errichtung der Arbeitslosenversicherung un-

21 Siehe Çağan, Nema yerine Telekom hissesi, Dünya v. 2. 12. 1997.

22 Chronologisch gesehen war das Arbeitsgesetz Nr. 931 das zweite Arbeitsgesetzbuch für die individuellen Arbeitsbeziehungen in der Türkei. Das Verfassungsgericht hatte es aus formalen Gründen für verfassungswidrig erklärt. Daraufhin hat das türkische Parlament das noch heute geltende Arbeitsgesetz Nr. 1475 von 1971 erlassen.

23 Vgl. Oğuzman, Kidem Tazminatının Hukuki Niteliği, in: İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi/Eskişehir İktisadi ve Ticari Bilimler Akademisi (Hg.), 1927 Sayılı Kanun İle Kidem Tazminatı Yönünden Getirilen Yenilikler ve Doğurduğu Sorunlar, Eskişehir 1976, 54–55. Siehe auch Başterzi, 215.

bedingt in Betracht gezogen werden. Und weil der Entwurf dies nicht getan hat, werden die Arbeitgeber ihn weder zu ihrer eigenen Sache machen, noch ihn unterstützen. Folglich muß jeder Vorschlag, der keine radikale Neuorganisation von Dienstaltersentschädigung und entsprechendem Fonds sowie Kündigungsschutz und Arbeitsvermittlung vorsieht, dazu verurteilt sein, auf dem Papier bestehen zu bleiben<sup>24</sup>.

## 2. Voraussetzungen des Arbeitslosengeldes

### a) Ungewollte Arbeitslosigkeit

Art. 3 des Entwurfes beschreibt den Tatbestand »ungewollte Arbeitslosigkeit« wie folgt: »... *Arbeitslosigkeit gilt als ungewollt, wenn der Arbeitnehmer/Angestellte seinen Arbeitsplatz verliert, obwohl der Wille zur Arbeit, Fähigkeit, Gesundheit und ausreichendes Können vorliegen und ohne daß ihm ein schuldhaftes Verhalten oder böse Absicht nachgewiesen werden kann.*« Ferner wird der Begriff »versicherter Arbeitsloser« wie folgt beschrieben: »*Arbeitnehmer, die in einem vertraglich festgelegten Arbeitsverhältnis stehen und aufgrund im Gesetz angeführter entsprechender Paragraphen ihre Arbeit verlieren, gelten als versicherte Arbeitslose.*« Unter diesen »entsprechenden« Paragraphen gibt es jedoch einige, die in krassem Gegensatz zum Prinzip der »ungewollten« Arbeitslosigkeit stehen.

Und tatsächlich wird in Art. 10 des Entwurfes unter den Bedingungen für das Recht auf Arbeitslosengeld angeführt, daß das Arbeitsverhältnis von seiten des Arbeitnehmers unter Einhaltung der Kündigungsfrist gelöst werden muß, um Anspruch auf Arbeitslosengeld zu erwirken. Außerdem soll laut Art. 12 des Entwurfes der Arbeitgeber dem Arbeitnehmer, der auf eigenen Wunsch ausscheidet, ein Dokument ausstellen, das das freiwillige Ausscheiden bescheinigt und als Grundvoraussetzung für einen Anspruch auf Arbeitslosengeld gilt.

Juristisch gesehen ist es unmöglich, diese Widersprüche des Entwurfs zu akzeptieren. Denn ungewollte (unfreiwillige) Arbeitslosigkeit ist eine der wichtigsten Voraussetzungen für einen Anspruch auf Arbeitslosengeld gegenüber der Arbeitslosenversicherung. Besagte Voraussetzung ist auch nach internationalen Rechtsnormen eine unumgängliche Bedingung<sup>25</sup>.

### b) Einstellung des Arbeitslosengeldes

Art. 11 Abs. a des Entwurfes sieht vor, daß die Zahlung des Arbeitslosengeldes sofort eingestellt wird, wenn der Versicherte ohne triftigen Grund zweimal eine vom Arbeitsamt oder Arbeitgeber angebotene Arbeit ablehnt, die seinem Beruf angemessen ist und in puncto Gehalt und Arbeitsbedin-

<sup>24</sup> Siehe *Centel*, İş Güvencesinin Yasalarla Sağlanmasının Ekonomik ve Sosyal Etkileri, İş Hukuku Dergisi, Jg. 3, Heft 2 (April-Juni 1993), 204-205.

<sup>25</sup> Vgl. *Başterzi*, 147.

gungen seinem letzten Arbeitsplatz in etwa entspricht. Besagte Regelung ist bedenklich, da sie sehr leicht zu Mißbrauch Anlaß geben kann, denn der versicherte Arbeitslose erlangt dadurch das Recht, eine angebotene Arbeit mindestens einmal ohne triftigen Grund abzulehnen. In allen Ländern, in denen es eine Arbeitslosenversicherung gibt, ist das größte Problem das Recht des Versicherten auf Ablehnung einer angebotenen Arbeit. Wenn die Türkei dem Versicherten bereits ganz am Anfang das Recht auf unbegründete Ablehnung einräumt, dann wird das später noch viel größere Schwierigkeiten nach sich ziehen.

Ferner sieht Art. 11 Abs. c des Entwurfes vor, daß die Zahlung des Arbeitslosengeldes an den arbeitslosen Versicherten sofort eingestellt wird, wenn festgestellt wird, daß dieser einer Beschäftigung nachgeht, die ihm ein Einkommen einträgt. Es bestehen jedoch erhebliche Schwierigkeiten, besagte Regelung in die Tat umzusetzen, da heutzutage, wie das Ministerium sogar offiziell zugibt, höchstens 9 bis 11 % der Betriebe kontrolliert werden können. Es ist also offen, wie ein staatliches Kontrollorgan, das rund 90 % der Betriebe nicht kontrollieren kann, in Zukunft soll feststellen können, ob versicherte Arbeitslose arbeiten oder nicht. Ebenso bleibt die Frage offen, ob den versicherten Arbeitslosen in solch einem Falle das Arbeitslosengeld nur vorübergehend oder für immer entzogen wird. Wenn in solch einem Falle von teilweiser Streichung des Arbeitslosengeldes die Rede sein soll, dann muß die Frist genau festgesetzt und vor allem eine klare Entscheidung getroffen werden.

### 3. Kontrolle der Betriebe durch den Staat

Laut Art. 24 Abs. 4 des Entwurfes haben die Protokolle der Inspektoren nach beamtenrechtlichem Vorbild die Bedeutung einer Voruntersuchung, sofern eine gerichtliche Untersuchung erforderlich ist. Ferner haben Verwaltung, Staatsanwaltschaft und Strafgerichte den Behörden, die ihnen die Protokolle zugeführt haben, über die Bearbeitung derselben Auskunft zu geben. Mit dieser Bestimmung bemüht man sich, die Stellung der Inspektoren zu festigen. Leider kann man nicht gerade sagen, daß diese Regelung juristischen Prinzipien entspricht. So wird heute schon das beamtenrechtliche Vorbild stark kritisiert, daß nämlich bei Beamten laut Prozeßordnung für Beamte bei manchen Verstößen die Voruntersuchung anstelle der Staatsanwaltschaft von den Verwaltungsbehörden durchgeführt werden kann. Darum wäre es nicht richtig und auch nicht angebracht, ähnliche Vollmachten in bezug auf die Arbeitslosenversicherung nun den Beamten der verwaltungsrechtlichen Kontrollorgane einzuräumen. Und von den Strafgerichten zu verlangen, daß sie Auskunft über die Bearbeitung der eingegangenen Protokolle geben, steht in Widerspruch zu Art. 138 Abs. 2 der Verfassung, der besagt, daß *»kein Organ, Amt, Dienststelle oder Person dem Gericht und den Richtern Befehle oder Vorschriften in bezug auf die Ausübung der Gerichtsbarkeit erteilen darf, diesbezüglich Rundschreiben verschicken, Empfehlungen oder Vorschläge unterbreiten darf«*. Diesbezüglich Auskunft zu verlangen, kommt tatsächlicher

Beeinflussung gleich und ist einer Anordnung oder Empfehlung gleichzusetzen. Außerdem sind die in Art. 24 Abs. 2 geforderten Rechte für Inspektoren Rechte, die nur Justizbehörden zugesprochen sind. Diese auf Inspektoren der Verwaltungsbehörden auszudehnen, kann juristisch gesehen, wie oben anhand der Prozeßordnung für Beamte begründet wurde, nicht durchgeführt werden. Und ganz abgesehen davon: Es besteht kein Anlaß und keine Notwendigkeit, den Inspektoren der Arbeitslosenversicherung dermaßen umfangreiche Rechte einzuräumen.

### **Schlußwort**

Der Gesetzesentwurf zum Thema Arbeitslosenversicherung ist ein wichtiger Schritt auf dem Wege zur Verminderung der Arbeitslosigkeit in unserem Lande.

Besagte Vorbereitungen zur Gesetzgebung sind jedoch unvollständig und bedürfen der Revision. Der wichtigste Punkt in diesem Zusammenhang ist, daß der Entwurf der engen Verbindung zwischen Arbeitslosenversicherung, Dienstaltersentschädigung, Dienstaltersentschädigungsfonds, Kündigungsschutz, sowie Arbeitsvermittlung nicht Rechnung trägt. Das bedeutet, daß sich bei der Einführung der Arbeitslosenversicherung genau das gleiche abspielen wird, was sich früher bei der Vorlegung des Entwurfes zum Kündigungsschutz abgespielt hat.

Das Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit hat die in dem früheren Gesetzesentwurf vom 12. 1. 1992 zum Thema Kündigungsschutz angeführten Verbindungen zwischen den besagten Institutionen und besonders der Arbeitslosenversicherung überhaupt nicht beachtet, sondern sich nur auf das Thema Kündigungsschutz spezialisiert. Aber keiner kann die geschichtliche Entwicklungsdynamik einer Gesellschaft aufhalten oder verhindern. So sind über die Veröffentlichung dieses Entwurfes sechs Jahre vergangen, die Namen der Verfasser längst vergessen und mehrere Minister für Arbeit und soziale Sicherheit gekommen und gegangen. Der jetzige Minister Çağan scheint die gleiche Rolle übernommen zu haben.