

11. Dreigliedrige Zusammenarbeit bei der Gestaltung der nationalen Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Türkei – dargestellt am Beispiel des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Tankut Centel

I. Einführung

Nach der Wirtschaftskrise, zu der es im Februar 2001 in der Türkei gekommen ist, wurde die Gewährung ausländischer Kredite an die Türkei von der Verabschiedung verschiedener Gesetze abhängig gemacht. Eines der Gesetze, das in diesem Zusammenhang erlassen wurde, bezieht sich auf die Gründung des Wirtschafts- und Sozialausschusses. Auf diese Weise ist das Thema des »sozialen Dialogs« in Gestalt des am 11. 4. 2001 verabschiedeten Gesetzes Nr. 4641¹ von neuem auf die Tagesordnung gelangt.

In der Tat verlangt die innere und äußere Dynamik, unter deren Einfluss sich die Türkei gegenwärtig befindet, nach einem sozialen Dialog, der auch dazu geeignet erscheint, den sozialen Frieden herzustellen. Die Unterschiede im Volk wie auch zwischen den verschiedenen Regionen des Landes zwingen alle sozialen Schichten, gemeinsam an der Bewältigung der Probleme mitzuarbeiten. Auch verlangt der erbarmungslose internationale Konkurrenzkampf nach sozialer Zusammenarbeit bei der Lösung der internen Probleme.

Es ist nicht das erste Mal, dass die Frage des sozialen Dialogs in der Türkei im Hinblick auf diese Probleme auf die Tagesordnung gesetzt wurde. Die Arbeiten des früher schon – wenn auch ohne gesetzliche Grundlage errichteten Wirtschafts- und Sozialausschusses – haben in der politischen Praxis gleichwohl breite Beachtung gefunden, noch bevor also dieser Ausschuss durch das Gesetz Nr. 4641 legitimiert wurde. Im Folgenden wird deshalb zunächst über die bisherige Praxis des sozialen Dialoges berichtet, bevor im Anschluss die neuen Regelungen des Gesetzes Nr. 4641 über den Wirtschafts- und Sozialausschuss dargestellt werden.

II. Die Praxis des sozialen Dialoges in der Vergangenheit

1. Das »Sozialabkommen« von 1978

Obwohl die Türkei nicht gerade auf ein »langes geordnetes Arbeitsleben« zurückblicken kann, muss man doch sagen, dass es von Zeit zu Zeit durchaus zu einem so-

* Mein besonderer Dank gilt Herrn Privatdozent Dr. Andreas Hänlein und Frau Anke Atamer.
1 RG v. 21. 4. 2001, Nr. 24380.

zialen Dialog gekommen ist. So wurde im Jahr 1978 mit dem so genannten »Sozialabkommen« ein wichtiger Schritt in Richtung eines solchen Dialoges zwischen den Tarifpartnern getan. Damals wurden die Verhandlungen über Tarifverträge für den öffentlichen Dienst unterbrochen, damit zugleich, am 20. 7. 1975, das besagte Abkommen zwischen der damaligen Regierung und der Konföderation der türkischen Gewerkschaften (Türk-İs) unterzeichnet werden konnte.

Einer der wichtigsten Gründe, der damals zur Aufnahme des sozialen Dialoges auf der Grundlage des Sozialabkommens geführt hatte, war die Tatsache, dass sich sämtliche staatliche Unternehmen in einer aussichtslosen Lage befanden. Die Zahl der in diesen Unternehmen Beschäftigten war im Jahr 1977 auf 667.879 gestiegen, was im Vergleich zum Jahr 1975 eine Steigerung um 22% bedeutete. Zugleich hatte sich das Haushaltsdefizit der staatlichen Unternehmen um 25% vergrößert und die Zahl der staatlichen Unternehmen, die mit Verlust arbeiteten, war auf 15 angestiegen². Außerdem war die Zahl der durch Streiks verlorenen Arbeitstage beachtlich gestiegen. Angesichts dieser Entwicklung hielt es die damalige Regierung für richtig, sich mit den Spitzenorganisationen derjenigen Gewerkschaften, die sowohl im öffentlichen Dienst wie auch im Privatsektor die Mehrheit der Arbeitnehmer repräsentierten, zusammzusetzen und sich mit ihnen über bestimmte Prinzipien im Verhandlungswege zu einigen, d.h. die Einführung eines sozialen Dialoges als Mittel zur Lösung der Probleme zu akzeptieren. Auf diese Weise kam es zu dem Sozialabkommen, mit dem ein Verfahren erreicht wurde, das als Kern des späteren Wirtschafts- und Sozialausschusses angesehen werden kann.

Nach diesem Abkommen sollte eine Kommission, deren Mitglieder von den Sozialpartnern gewählt werden sollten, zusammen mit einem vom Ministerpräsidenten beauftragten Staatsminister die Verhandlungen fortführen und die erzielten Verhandlungsergebnisse dem Ministerpräsidenten und dem Präsidenten der Konföderation der türkischen Gewerkschaften unterbreiten.

Aus juristischer Sicht ist dieses Sozialabkommen als »Gentlemen's Agreement« angesehen worden³. Es ist deshalb damals nicht als Beginn eines sozialen Dialoges, ja noch nicht einmal als erster Schritt in diese Richtung verstanden worden. Die wesentlichen Gründe hierfür waren, dass das Sozialabkommen in der Praxis nur genutzt wurde, um Gehälter bzw. Löhne einzufrieren, und dass es überdies nur die Konföderation der türkischen Gewerkschaften und nach und nach ausschließlich die Angestellten des öffentlichen Dienstes umfasste. Außerdem blieben die damals am Sozialabkommen Beteiligten wie auch die damalige Regierung nicht hinreichend lange im Amt. Deshalb konnten die Arbeiten am sozialen Dialog erst nach einer längeren Zeitspanne wieder aufgegriffen werden.

² Vgl. *Sönmez*, Kapitalist Devlet İşletmeleri ve Türkiye, Ankara 1978, S. 97 u. 109.

³ Vgl. *Milliyet* v. 30. 7. 1978; *Centel*, Toplumsal Anlaşma, Günümüzde Yargı, Heft 29 (9. 1978); *Tunçoğlu*, Toplumsal Anlaşma ve Yeni Gelişmeler, *Milliyet* v. 18. 8. 1978.

2. Die »Rundschreiben« der Ministerpräsidenten seit 1995

Die Konföderation der türkischen Arbeitgeberverbände (TISK) bestand jedoch weiterhin darauf, dass in der Türkei ein Wirtschafts- und Sozialausschuss gegründet werden müsse, der die Organe der Legislative und der Exekutive unterstützen sollte. Als im Jahr 1982 die neue Verfassung der Türkei vorbereitet wurde, bemühte sich die Konföderation deshalb darum, eine Regelung zur Gründung eines Wirtschafts- und Sozialausschusses in die neue Verfassung aufnehmen zu lassen. Dieser Vorschlag der Arbeitgeberseite findet sich auch in dem Entwurf der damaligen beratenden Versammlung der Verfassungskommission. Im Entwurf der beratenden Generalversammlung wurde die Gründung eines Wirtschafts- und Sozialausschusses dann jedoch nicht mehr erwähnt⁴.

Versammlungen des Wirtschafts- und Sozialausschusses fanden jedoch gleichwohl statt. Grundlage war ein späteres Rundschreiben seitens des Ministerpräsidiums. Dieses Rundschreiben Nr. 1995/5 v. 17. 3. 1995 ist der Ausgangspunkt, der schließlich zur Gründung des Wirtschafts- und Sozialausschusses führte. Auf Aufforderung der damaligen Ministerpräsidentin Tansu Ciller fand die erste Sitzung des Ausschusses am 11. 10. 1995 statt. Bei dieser Versammlung gab Frau Ciller bekannt, dass sie dem Ausschuss die Probleme des Lands auf demokratische Art und Weise unterbreiten werde⁵. Der wahre Grund für die Einberufung des Ausschusses durch die Regierung war jedoch deren Absicht, ihre Bemühungen hinsichtlich der Beendigung eines Streiks, den die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes am 7. 9. 1995 ausgerufen hatten, als wirkungsvoll erscheinen zu lassen und sich so die nötige Unterstützung der Öffentlichkeit zu verschaffen⁶. Darüber hinaus bemühte sich die Türkei damals um das Zustandekommen der Zollunion mit der EU und benötigte deshalb ein funktionsfähiges Organ, das dem Wirtschafts- und Sozialkomitee der Union entsprach. Dies konnte nur der Wirtschafts- und Sozialausschuss sein. Bedauerlicherweise war sowohl in diesem ersten Rundschreiben vom 17. 3. 1995 sowie auch in sämtlichen weiteren, vor Verabschiedung des Gesetzes Nr. 4641 erlassenen Rundschreibens stets ein Übergewicht der Vertreter des Staates im Ausschuss vorgesehen. Zu einer ausgewogenen Zusammensetzung kam es leider nicht, wenn sich auch der relative Anteil der Staatsvertreter im Laufe der Zeit verringerte.

In den verschiedenen Rundschreiben fand sich im Übrigen keine Antwort auf die Frage, ob die im Rahmen des sozialen Dialoges durch den Wirtschafts- und Sozialausschuss beschlossenen Texte rechtsverbindlich sein sollten oder nicht. Diesbezüglich verließ man sich vollständig auf den guten Willen der Vertreter des Staates. Dies hat sich als ein entscheidender Fehler erwiesen. Der wichtigste Kritikpunkt vor der Verabschiedung des Gesetzes Nr. 4641 bestand darin, dass die Gründung und die Tätigkeit des Wirtschafts- und Sozialausschusses jeweils durch Rundschreiben des Ministerpräsidiums geregelt wurden. Es wurde deshalb nach jedem Regierungsgipfel

⁴ *Ekonomik ve Sosyal Konseylerin AT Ülkelerindeki İşlevleri ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi*. Isveren, Jg. 31, Heft 10 (7. 1993), S. 23.

⁵ S. Isveren, Jg. 34, Heft 1 (10. 1995), S. 2.

⁶ *Meral*, *Ekonomik ve Sosyal Konsey etkili bir biçimde kullanılmalı*, Isveren, Jg. 34, Heft 6 (3. 1996), S. 10 u. 11.

ein neues einschlägiges Rundschreiben herausgegeben, weil eben in der Verfassung von 1982 ein Wirtschafts- und Sozialausschuss nicht vorgesehen war.

Es war ein Unglück für die Türkei, dass den Organen des sozialen Dialoges weder mit der Verfassung von 1982 noch bei der späteren Änderung der Verfassung verfassungsrechtlicher Schutz eingeräumt wurde. Allerdings hätte es für die Einführung eines sozialen Dialoges in unserem Lande durchaus keiner Verfassungsänderung bedurft. So hat auch die weitere Entwicklung, d.h. die ohne Verfassungsänderung erfolgte Verabschiedung des Gesetzes Nr. 4641 gezeigt, dass es mehr auf die tatsächliche Aufnahme eines sozialen Dialoges ankommt als auf deren juristische Regelung.

III. Gründung des Wirtschafts- und Sozialausschusses durch Gesetz

Die nach dem Zusammenbruch der Berliner Mauer einsetzende Globalisierung erzwang nun endlich auch in der Türkei Kompromisse und Zusammenarbeit auf jedem Gebiet. So haben auch die Sozialpartner in der Türkei, die sich auf das neue Millennium vorbereiteten, wiederholt bewiesen, dass sie zu einem sozialen Dialog bereit waren. Vor 1980 waren die Sozialpartner nur sehr selten zusammengetroffen. Aber nach 1980 und insbesondere in den 90er Jahren kann man durchaus vom Zustandekommen eines gewissen Dialoges sprechen. Dabei spielten die Lehren, die man aus dem Putsch vom 12. 9. 1980 zog, eine wichtige Rolle. Nun sah man auf einmal Begegnungen der Vertreter der Arbeitnehmer und Arbeitgeber: Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter besuchten auch Versammlungen der jeweils anderen Seite, hielten dort Reden; sie standen sogar nebeneinander; man veranstaltete gemeinsame Versammlungen, gab gemeinsame Bekanntmachungen heraus und beschäftigte sich mit der Verwirklichung gemeinsamer Projekte⁷. Als Folge all dieser Aktivitäten, in deren Verlauf sich die Themen des Dialoges erweiterten und die Notwendigkeit des Dialoges immer deutlicher wurde, konnte schließlich der Wirtschafts- und Sozialausschuss durch förmliches Gesetz gegründet werden.

1. Die Begründung für die Errichtung des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Als Begründung für die Errichtung des Wirtschafts- und Sozialausschusses durch das Gesetz Nr. 4641 wird angegeben, dass diesem Ausschuss bei gemeinsamen Erklärungen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik eine beratende Funktion zukommen sollte. Außerdem sollte das besagte Gesetz eine Grundlage für soziale Annäherung und Zusammenarbeit auf diesen Politikfeldern schaffen. Daraus folgt zunächst, dass der Wirtschafts- und Sozialausschuss die Aufgabe hat, sich an der Gestaltung der nationalen Wirtschafts- und Sozialpolitik zu beteiligen. Daraus ergibt sich ferner, dass der Ausschuss zwar nur die Funktion eines beratenden Organs besitzt, dass er sich gleichwohl aber an der Entwicklung politischer Konzepte beteiligen soll. Es ist nämlich eindeutig im Gesetz festgelegt, dass die Formulierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik vom Gedanken der sozialen Annäherung und Zusammenarbeit be-

⁷ S. dazu z. B. *Centel*, Türkiye'de Sosyal Diyalogun Gelecegi, Mercek, Jg. 2, Heft 8 (10. 1997), S. 41 u. 42.

herrscht sein muss, dass sie also nicht nur einer Seite, sondern allen Sozialpartnern und zunehmend auch der Gesellschaft insgesamt nützen soll. So kann jeder Beteiligte sicher sein, dass die Interessen aller, die an den Sitzungen des Wirtschafts- und Sozialausschusses teilnehmen, unterschiedslos gewahrt werden.

2. Die Zusammensetzung des Ausschusses

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss setzt sich aus Vertretern dreier Gruppen zusammen: des Staates, der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber. Man kann deshalb von einer dreigliedrigen Zusammensetzung des Ausschusses sprechen. Es lässt sich allerdings nicht übersehen, dass die Zusammensetzung nicht drittelparitätisch ist, denn der Anteil der Vertreter des Staates überwiegt deutlich. Im Einzelnen gehören dem Ausschuss folgende Personen an:

- der Ministerpräsident als Vorsitzender
- der Stellvertretende Ministerpräsident (wegen der derzeitigen Dreiparteienkoalition: drei Vertreter)
- ein Staatsminister (verantwortlich für die Organisation der Staatsplanung)
- ein Staatsminister (verantwortlich für die Staatskasse)
- ein Staatsminister (verantwortlich für das Staatssekretariat für Außenhandel)
- ein Staatsminister (verantwortlich für das Staatssekretariat für Staatspersonal)
- der Finanzminister
- der Minister für Landwirtschaft und ländliche Angelegenheiten
- der Arbeits- und Sozialminister
- der Industrie- und Handelsminister
- der Minister für Energie und Bodenreserven
- der Staatssekretär für die Organisation der Staatsplanung
- der Staatssekretär für Zollwesen
- der Staatssekretär für Staatspersonal
- drei Vertreter der Konföderation der Beamtengewerkschaften
- drei Vertreter der Konföderation der türkischen Gewerkschaften
- drei Vertreter der Konföderation der türkischen Arbeitgeberverbände
- drei Vertreter des türkischen Kleinhandels – und Handwerkerverbandes
- drei Vertreter der Vereinigung der Landwirtschaftskammern
- drei Vertreter der Konföderation der Gewerkschaften »Hak« (= Recht)
- drei Vertreter der Konföderation der revolutionären Gewerkschaften
- weitere Regierungsvertreter (seitens des Ministerpräsidenten zu benennen)
- Vertreter des öffentlichen Dienstes (seitens des Ministerpräsidenten zu benennen).

Demzufolge ist der Staat bzw. die Regierung durch 13 Minister und drei Staatssekretäre, den Ministerpräsidenten und seine Vertreter eingeschlossen, vertreten; Arbeitnehmer und Arbeitgeber jedoch werden jeweils nur durch neun Vertreter repräsentiert; die vom Ministerpräsidenten noch zu bestimmenden Vertreter der Regierung und des öffentlichen Dienstes sind dabei noch nicht einmal berücksichtigt.

Die Zusammensetzung des Wirtschafts- und Sozialausschusses nach dem Gesetz Nr. 4641 wird geprägt von der Mehrheit der Vertreter des Staates, wie es bereits nach den früheren Rundschreiben der Fall war. Der einzige Unterschied des Gesetzes Nr. 4641 zu den vorherigen Rundschreiben besteht in dem Hinweis, dass die Anzahl der Staatsvertreter im Lauf der Zeit verringert werden soll. Möglicherweise ging es dem Gesetzgeber darum, dem Staat ebensoviele Vertreter zuzubilligen wie den Sozialpartnern zusammen. Aber auch dies würde das Prinzip der Dreigliedrigkeit nicht wahren. Es wäre vielmehr nötig, die Anzahl der Vertreter des Staates zu verringern. So ist z. B. zu missbilligen, wenn ein- und dasselbe Ministerium durch 3 Minister und noch dazu durch Staatssekretäre repräsentiert wird. Das Übergewicht des Staates muss dadurch verringert werden, dass die Mitgliedschaft der Staatssekretäre oder diejenige der Minister aus dem Ministerium abgeschafft würde.

Wesentlich vernünftiger wäre es gewesen, die Zahl der Mitglieder des Wirtschafts- und Sozialausschusses noch niedriger anzusetzen und stattdessen die Zahl der Mitglieder der vom Ausschuss zu bildenden Arbeitskommissionen so weit wie möglich zu erhöhen. Denn die Repräsentanten auf der obersten Ebene müssen nicht unbedingt Fachleute sein, um die Wirtschafts- und Sozialpolitik zu gestalten. Die Personen jedoch, die in den Arbeitskommissionen mitwirken, müssen unter allen Umständen auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Sozialpolitik Experten sein. Die Vorschläge der Kommission, die unter Beteiligung zahlreicher Experten ausgearbeitet werden, könnten hingegen durchaus von einem verhältnismäßig kleinen Ausschuss gebilligt werden, dessen Mitglieder zwar große Verantwortung tragen, aber nicht unbedingt Fachleute sein müssen. Bei einer solchen Ausgestaltung wäre es eine breit gefächerte qualifizierte Mitarbeiterschar, die Vorschläge und Berichte ausarbeitet, und ein vergleichsweise kleiner übergeordneter Rat, der letztlich die Verantwortung trägt. Genau die umgekehrte Struktur ist es, die das Gesetz Nr. 4641 vorsieht.

In gleicher Weise ist es überflüssig, dass die Sozialpartner jeweils durch drei Personen im Ausschuss vertreten sind, denn das Gewicht demokratischer Vertretung hängt nicht von der Anzahl der Personen, sondern von deren Vielfalt ab. Es kommt hinzu, dass bei Ausschusssitzungen dieser Art ohnehin jeweils nur eine Person für die vertretenen Institutionen spricht; diese ist meist der jeweilige Vorsitzende, dessen Vertreter oder der Generalsekretär.

3. Die Aufgaben des Ausschusses

Nach dem Gesetz Nr. 4641 hat der Wirtschafts- und Sozialausschuss folgende Aufgaben:

- ▶ er soll die Mitwirkung aller betroffenen Gesellschaftsschichten an der Gestaltung der Wirtschafts- und Sozialpolitik sicherstellen;
- ▶ er soll Gutachten, Vorschläge und Berichte zum Thema Wirtschafts- und Sozialpolitik ausarbeiten und der Regierung, dem Gesetzgeber, dem Staatspräsidenten und der Öffentlichkeit unterbreiten;

- ▶ er soll zu Gesetzesentwürfen wirtschaftlichen und sozialen Inhalts, zu Aufbauprogrammen und Jahresplänen Stellung nehmen;
- ▶ er soll Arbeitskommissionen bilden und deren Berichte erörtern;
- ▶ er soll die türkischen Mitglieder des von der Türkei und der EU gebildeten gemischten Beratungskomitees benennen und die Arbeit dieses Komitees verfolgen;
- ▶ er soll nationale und internationale Seminare und Veranstaltungen zu Wirtschafts- und Sozialpolitischen Themen ausrichten und seinerseits zu einschlägigen Veranstaltungen Vertreter entsenden;
- ▶ er soll Veröffentlichungen zu wirtschafts- und sozialpolitischen Themen herausgeben und Untersuchungen zu diesen Themen durchführen oder veranlassen.

Die bedeutsamste eigene Aktivität, die dieser Aufgabenkatalog dem Ausschuss zuweist, ist die Mitwirkung an der Gestaltung der Wirtschafts- und Sozialpolitik durch die Erstellung von Gutachten, die Vorlage von Vorschlägen sowie die Erstellung von Berichten. Eben dies ist die Aufgabe, um derentwillen der Ausschuss gegründet wurde und zu deren Erfüllung er benötigt wird. Denn in den heutigen Demokratien betrachtet man die nationale Wirtschafts- und Sozialpolitik als ein Thema, das nicht mehr ausschließlich den an der Regierung beteiligten Kräften überlassen werden darf, das vielmehr stets unter Beteiligung der Sozialpartner verhandelt werden sollte. Nur die Einbeziehung aller Sozialpartner in diesen Prozess führt zu sozialen Kompromissen und produktiver Zusammenarbeit.

Außerdem ist der Ausschuss befugt, zu Gesetzesentwürfen mit wirtschaftlichem oder sozialem Inhalt, zu Aufbauprogrammen und Jahresplänen Stellung zu nehmen. Diese Stellungnahme erfolgt jedoch nicht von Amts wegen, sondern auf Anforderung der Regierung (Art. 3 Abs. 2 Gesetz Nr. 4641).

4. Die Tätigkeit des Ausschusses

Das Gesetz Nr. 4641 sieht zwei Ebenen vor, auf denen der Wirtschafts- und Sozialausschuss tätig wird: die Generalversammlung und die Arbeitskommissionen. Es ist daher zu prüfen, ob das Gesetz nunmehr, anders als die früheren Rundschreiben, die Bildung von Unterkommissionen vorsieht, die die praktische Arbeit des Ausschusses erledigen sollen. Denn der Erfolg des Ausschusses ist weitgehend davon abhängig, dass die Beteiligten mit gutem Informationsmaterial versorgt werden. Je reichhaltiger die Informationsquellen und Untersuchungsmöglichkeiten sind, desto nützlichere Dialoge können sich innerhalb des Ausschusses entwickeln. Eben dies ist die Aufgabe, der auf der unteren Ebene angesiedelten Arbeitskommissionen.

a) Versammlungen des Ausschusses

(1) Generalversammlung

Alle drei Monate kann der Ausschuss eine ordentliche Generalversammlung abhalten. Auf Wunsch des Ministerpräsidenten oder auch auf schriftlichen Antrag eines Drittels seiner Mitglieder, ohne Berücksichtigung der Stimmen der vom Ministerpräsidenten benannten Mitglieder, kann auch eine ausserordentliche Generalversammlung einberufen werden. Da es im Gesetz heisst, der Ausschuss »kann sich ver-

sammeln«, ist davon auszugehen, dass er nicht notwendig im dreimonatigen Turnus zusammentreten muss. Die Einzelheiten des Verfahrens der Versammlungen des Ausschusses, die in Art. 7 des Gesetzes Nr. 4641 noch nicht geregelt sind, sollen bis zum 21. 7. 2001 durch eine Verordnung geregelt werden.

(2) Versammlungen der Arbeitskommissionen des Ausschusses

Das Gesetz hat dem Wirtschafts- und Sozialausschuss die Befugnis eingeräumt, ständig oder auch nur für begrenzte Zeit tätige Arbeitskommissionen einzurichten, deren Aufgabe darin besteht, Gutachten zu bestimmten aktuellen Themen abzugeben. Diese Arbeitskommissionen wiederum sind berechtigt, bei Bedarf ihrerseits zeitlich befristete Arbeitsgruppen zu bilden (Art. 8 Abs. 1 u. 2 des Gesetzes Nr. 4641). Richtlinien über die Bildung und die Arbeitsweise dieser Untergruppe waren ebenfalls bis zum 21. 7. 2001 im Verordnungswege zu erlassen (Art. 8 Abs. 5 des Gesetzes Nr. 4641)⁸. Die Arbeitskommissionen und -gruppen sind außerdem befugt, Vertreter staatlicher Institutionen und Behörden zu ihrer Arbeit hinzu zu bitten oder Berufsverbände, Bürgerinitiativen und Experten zu Versammlungen einzuberufen (Art. 8 Abs. 3 u. 4 des Gesetzes Nr. 4641).

b) Beschlüsse des Ausschusses

Es versteht sich, dass die Sitzungen des Wirtschafts- und Sozialausschusses nach einer vorher festgelegten Tagesordnung verlaufen müssen. Art. 7 Abs. 2 sieht vor, dass der Vorstand die Tagesordnung festlegt und das Sekretariat die Mitglieder davon benachrichtigt. Nach der Besprechung der auf der Tagesordnung vorgesehenen Punkte wird der Ausschuss die jeweiligen Gutachten, Vorschläge und Berichte zusammenfassen. Ob die Beschlüsse des Ausschusses als rechtsverbindlich anzusehen sind, ist unklar. Dass aber am Ende einer jeden Sitzung ein Beschluss gefasst wird, erscheint als juristische Selbstverständlichkeit. Allerdings sieht Art. 3 Abs. 1 Buchst. b) vor, dass sowohl die Punkte aufzuführen sind, in denen Übereinstimmung erzielt wurde, als auch diejenigen, in denen es nicht zu einer Übereinstimmung kam. Demnach muss der Bericht auch ausführlich darstellen, zu welchen Themen keine Stimmenmehrheit erreicht wurde.

Da im Gesetz ausdrücklich von »Gutachten, Vorschlägen und Berichten« die Rede ist, kann man nicht davon ausgehen, dass die Beschlüsse des Ausschusses rechtsverbindlich sind. Denn weder die Regierung noch andere rechtssetzende Instanzen, denen die Beschlüsse des Ausschusses vorgelegt werden, sind ja gezwungen, diese wortwörtlich zu übernehmen. Diese Stellen werden allerdings unter dem Druck der Öffentlichkeit und der Sozialpartner gut daran tun, die Beschlüsse des Ausschusses in Betracht zu ziehen. Und genau dies ist der Punkt, der die dreigliedrige Zusammenarbeit für die Gestaltung der Wirtschafts- und Sozialpolitik so bedeutsam macht.

⁸ S. dazu RG v. 8. 8. 2001, Nr. 24487.

IV. Bewertung und Schlussfolgerungen

1. Mit dem Gesetz Nr. 4641 hat die Türkei einen sehr wichtigen Schritt zur Gestaltung der Wirtschafts- und Sozialpolitik im Wege dreigliedriger Zusammenarbeit unternommen. Nach der langjährigen früheren Praxis, die jeweils auf Rundschreiben des amtierenden Ministerpräsidenten beruhte, ist es sehr zu begrüßen, dass nun, und sogar ohne vorherige Verfassungsänderung, eine gesetzliche Grundlage zur Errichtung des Wirtschafts- und Sozialausschusses verabschiedet wurde. Allerdings verdient das Gesetz durchaus auch Kritik, die sich insbesondere auf das Übergewicht der Vertreter des Staates bezieht, das den Ausschuss als Teil des Staatsapparates erscheinen lässt. Es sollte deshalb den drei Gliedern des Ausschusses gleiches Gewicht beigemessen werden, wie es auch dem Prinzip demokratischer Teilnahme entspräche. Andernfalls kann ein derartiges Komitee nicht als »Wirtschafts- und Sozialausschuss«, sondern nur als »Staatsausschuss« bewertet und bezeichnet werden.

2. Die wichtigste Voraussetzung für den Erfolg des Wirtschafts- und Sozialausschusses in nächster Zeit ist die Aktivierung der Arbeitskommissionen. Es wäre deshalb von großem Nutzen, die Vorgaben der Verordnung so auszugestalten, dass die besagten Gruppen auch tatsächlich wirksam arbeiten können. Außerdem muss diese Verordnung ohne weitere Verzögerung erlassen werden, hängt es doch weitgehend von dieser Regelung ab, ob der Ausschuss seine Tätigkeit aufnehmen kann und ob das Gesetz Nr. 4641 praktische Bedeutung gewinnt.

3. Nach dem Gesetz sollen die Arbeiten des Wirtschafts- und Sozialausschusses durch jährlich im Budget des staatlichen Planungsamtes neu bereitzustellende Mittel finanziert werden. Art. 10 sieht vor, dass dafür »ausreichende« Mittel zur Verfügung gestellt werden. Nach Art. 9 hat das staatliche Planungsamt auch für die Tätigkeit des Sekretariats des Ausschusses aufzukommen. Aus dieser Regelung darf jedoch nicht etwa der Schluss gezogen werden, dass der Ausschuss dem staatlichen Planungsamt zugeordnet oder gar eingegliedert wäre.

4. Dem Wirtschafts- und Sozialausschuss sind durch das Gesetz ganz unterschiedliche Aufgaben zugewiesen. Die größte Bedeutung kommt der Aufgabe zu, Gutachten abzugeben, Berichte zu erstellen und Vorschläge zu unterbreiten, denn diesbezüglich besteht in den meisten Fällen großer Bedarf. Die anderen Aufgaben des Ausschusses, wie etwa die Organisation von Seminaren und Veranstaltungen oder die Veröffentlichung von Untersuchungen über wirtschafts- und sozialpolitische Themen, könnten auch andere Institutionen übernehmen.

5. Da der Ausschuss eine beratende Funktion haben soll, wurde seinen Beschlüssen keine rechtsverbindliche Wirkung beigemessen. Die an der Regierung beteiligten politischen Kräfte müssen jedoch, wenn sie soziale Kompromisse und Zusammenarbeit erstreben, die Ergebnisse des dreigliedrigen sozialen Dialogs, d.h. die Gutachten, Vorschläge und Berichte des Wirtschafts- und Sozialausschusses, auf jeden Fall in Betracht ziehen.

6. Es ist notwendig, dass die Sozialpartner hinter der Arbeit des Ausschusses stehen. In der Vergangenheit ist es bisweilen vorgekommen, dass Institutionen, die zu den Sozialpartnern zählen, an den Versammlungen des Wirtschafts- und Sozialausschusses nicht teilgenommen haben. Ein solches Verhalten lässt sich mit dem Anspruch sozialer Kompromissbereitschaft und Zusammenarbeit nicht vereinbaren. Besser wäre es, stattdessen offen darzulegen, in Bezug auf welche Themen eine Übereinstimmung erzielt oder eben nicht erzielt wurde, sind doch weder die Regierung noch der Gesetzgeber verpflichtet, die Beschlüsse des lediglich beratenden Ausschusses als rechtsverbindlich anzuerkennen. Wenn es innerhalb des Ausschusses nicht zu einer Einigung kommt, werden allerdings die stärkeren Gruppen der Sozialpartner sowie das »Lobbytum« in Aktion treten.

7. In wirtschaftlich entwickelten Ländern sind Annäherung und Zusammenarbeit im Rahmen des sozialen Dialogs treibende Kräfte, die die Gesellschaft zu wirtschaftlicher und sozialer Leistung anspornen und so den wirtschaftlichen Aufschwung beschleunigen. Insbesondere in den Ländern, die der EU angehören, ist dreigliedrige Zusammenarbeit zwischen Arbeitnehmern, Arbeitgebern und Regierung bzw. Staat immer häufiger anzutreffen. Es sind überdies auch noch andere Schritte unternommen worden, um den auf der Ebene der EU fest installierten sozialen Dialog noch weiter auszubauen.

8. In der Türkei ist der soziale Dialog bis heute leider nicht hinreichend entwickelt gewesen; das erreichte Niveau entspricht den Anforderungen der Gegenwart nicht, was bedauerliche und deutlich spürbare Folgen hat. So ist der Wirtschafts- und Sozialausschuss von den jeweiligen Regierungen als Instrument zum Einfrieren oder Begrenzen von Lohnforderungen verstanden worden. Entsprechend sahen die Gewerkschaften den Ausschuss lediglich als Plattform, von der aus Abstriche an den Arbeitnehmerrechten vorgenommen werden sollten. Das frühere verfehlte Selbstverständnis der Gewerkschaften als Lohn- und Klassengewerkschaft spielte dabei eine große Rolle. Dabei ging es in Wahrheit darum, dass die Versammlungen des Wirtschafts- und Sozialausschusses der Ort sein sollten, an dem über die wirtschaftlichen und sozialen Probleme der Türkei diskutiert und politische Lösungsvorschläge entwickelt werden sollten. Deshalb muss der Wirtschafts- und Sozialausschuss in nächster Zeit nicht nur als Forum zur Gestaltung von Wirtschafts- und Sozialpolitik tätig werden, sondern als Institution, die auf dem Weg von Annäherung und Zusammenarbeit mithelfen kann, für die wirtschaftlichen und sozialen Probleme des Landes Lösungen zu finden⁹.

⁹ Vgl. *Centel*, *Ekonomik ve Sosyal Konsey, Cumhuriyet v. 14. 5. 2001*, S. 2.