

2. Arbeitsmigration in die Türkei

Gefragte und ungefragte Gäste: Zur arbeitsrechtlichen Situation von Ausländern in der Türkei

Barbara Pusch

Zu den beiden Schlagworten „Ausländerbeschäftigung“ und „Türkei“ assoziiert man sowohl in Europa als auch in der Türkei türkische Arbeitsmigranten in Europa. Da in der Regel die Türkei nur als Entsendeland von Arbeitskräften betrachtet wird, bleibt sie als Zielland internationaler Arbeitsmigration oft unreflektiert.¹ Diese Nichtbeachtung der Migrationsströme in die Türkei steht in krassem Widerspruch zur Migrationsrealität der Türkei.² In den letzten Jahrzehnten ist die Türkei verstärkt für eine Fülle von Ausländern ein Land geworden, in dem sie ihren Lebensunterhalt verdienen. Als Beispiel seien hier nur drei sehr unterschiedliche Gruppen genannt:

- Arbeitsmigranten aus der ehemaligen UdSSR, die zum Geldverdienen in die Türkei kommen,³
- Repräsentanten ausländischer Firmen, die hier Karriere machen,⁴
- Transitmigranten und Flüchtlinge, für die die Türkei in der Regel nur eine Drehscheibe in den Westen bzw. eine Zwischenstation ist und die versuchen, mit illegaler Arbeit ihr Leben bis zur Weiterreise zu fristen (İçduygu 1995 und 2003).

Gerne hätte ich die Ausländerbeschäftigung in der Türkei mit Statistiken und Zahlen belegt, aber leider ist mir dies im Rahmen dieses Aufsatzes nicht möglich. Ausschlaggebend dafür ist allerdings nicht meine mangelnde Recherche, sondern eine Fülle von Faktoren:

-
- ¹ Das international vergleichende Forschungsprojekt „Kulturelles Kapital in der Migration“ setzt in diesem Zusammenhang einen wichtigen und neuen Akzent in der Migrationsforschung. Der vorliegende Aufsatz ist im Rahmen dieses Forschungsprojektes entstanden. Genauere Informationen dazu können folgender Webpage entnommen werden: www.cultural-capital.net.
 - ² Ein umfassendes Porträt der unterschiedlichen Migranten in der Türkei habe ich in dem Aufsatz „Who is Knocking on the Door? Migration Waves to Turkey“ gezeichnet (Pusch, in Druck).
 - ³ Einen allgemeinen Überblick zu dem Thema verschaffen İçduygu (2004) und Lordoğlu (2005). Wissenschaftliche Aufmerksamkeit erregten in den letzten Jahren v.a. Arbeitsmigrantinnen aus der ehemaligen UdSSR. In diesem Zusammenhang sind v.a. Studien über Hausangestellte zu nennen (z.B. Kaşka 2007).
 - ⁴ Ergebnisse einer Untersuchung über entsandte ausländische Arbeitskräfte publizierte Moser-Weithmann (2006: 32- 44).

- Erstens werden viele offizielle Statistiken zu diesem Thema in der Türkei nicht veröffentlicht.
- Zweitens verläuft die Arbeitsmigration in die Türkei zum Großteil illegal. Schätzungen zwischen 300 000 (İçduygu 2004) und 2 Millionen (Narlı 2005) liegen vor; diese Spannbreite vermittelt kein verlässliches Bild. „Handfeste“ Zahlen liegen in diesem Bereich lediglich über die festgenommenen illegalen ausländischen Beschäftigten vor, vorgelegt vom Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit (siehe dazu Tabelle 1). Die Zahl der festgenommenen ausländischen Arbeitnehmer zeigt allerdings nur eine Tendenz auf und sagt über das wirkliche Ausmaß dieser Gruppe nicht viel aus.

Es gibt aber noch weitere Gründe, weshalb die Datenlage zu den ausländischen Arbeitnehmern in der Türkei so spärlich ist:

- Aufgrund der gesetzlichen Veränderungen ab 2003 kam es zu vielen Verschiebungen bei den Zuständigkeiten. Eine Datenbasis ist laut mündlicher Auskunft des Ministeriums für Arbeit und soziale Sicherheit erst im Aufbau.
- Außerdem bilden Ausländer, die in der Türkei leben und arbeiten, eine sehr heterogene Gruppe. Das Spektrum reicht von westlichen Managern, die in internationalen Konzernen Karriere machen, bis zu Afrikanern, die ihren Lebensunterhalt durch das Verkaufen von auf der Straße gesammeltem Müll verdienen. In diesem weit reichenden sozialen Setting ist man von einem gemeinsamen Lobbying oder *consciousness-raising* weit entfernt. Wenngleich der eine oder andere Verein Personen bei der Vermittlung von Arbeit behilflich ist⁵ und im Laufe der Zeit die eine oder andere Initiative ergriffen hat,⁶ so wird das Thema doch sogar von den Betroffenen relativ stiefmütterlich behandelt.
- Darüber hinaus ist und war der Erhalt der türkischen Staatsbürgerschaft für viele Ausländer, die sich in der Türkei niederlassen wollten, ein praktischer Weg, gleichberechtigt, d.h. als türkischer Staatsbürger, am Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. So konnten ausländische Frauen bis zur Gesetzesreform im Jahr 2003 die türkische Staatsbürgerschaft bei der Eheschließung annehmen.⁷ Dies war

⁵ Als Beispiel sei hier der Verein Die Brücke (siehe dazu www.bruecke-istanbul.org) genannt, der ein Webportal eingerichtet hat, in dem u.a. Arbeit vermittelt werden soll (www.info-istanbul.info). Aber nicht nur gut organisierte formelle Organisationen vermitteln in ihrer *community* Arbeit, sondern auch eine Vielzahl von kleinen informellen Plattformen fungieren als Drehscheibe für Arbeit. Als Beispiel dafür sei die kongolesische *community* in Istanbul genannt, die auf informeller Basis ein Netzwerk für die Bewältigung alltäglicher Schwierigkeiten aufgebaut hat. Die Vermittlung von Arbeit, insbesondere von Gelegenheitsjobs, ist in diesem Netzwerk ebenfalls zentral.

⁶ Wichtige Initiativen gingen in diesem Bereich von der Brücke-Vereinsvorsitzenden Claudia Yılmaz aus, die als Schwägerin des ehemaligen Ministerpräsidenten Mesut Yılmaz über die entsprechenden sozialen Kontakte verfügte. Aber auch das *Network for Foreign Spouses* war Ende der 90er Jahre in dieser Frage sehr aktiv.

⁷ Mit der Novellierung des Türkischen Staatsbürgerschaftsgesetzes (*Türk Vatandaşlığı Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun*, Gesetz Nummer 4866) im Juni 2003 ist der Er-

insbesondere für Frauen, deren Herkunftsländer die Doppelstaatsbürgerschaft akzeptierten,⁸ oder die an der Staatsbürgerschaft ihres Herkunftslandes kein Interesse hatten, ein Weg, die Ausländerbestimmungen zu umgehen⁹ und sich nicht als Ausländerin, sondern als türkische Staatsbürgerin auf dem hiesigen Arbeitsmarkt zu integrieren. Aber auch für türkischstämmige Migranten aus Zentralasien und vom Balkan, die im Rahmen des Niederlassungsgesetzes Nummer 2510 (*İskan Yasası*) als um- und angesiedelte (*iskanlı*) oder freie (*serbest*) Migranten in die Türkei kamen, bedeutete und bedeutet die Möglichkeit, die türkische Staatsbürgerschaft rasch anzunehmen zu können, dass sie am Arbeitsmarkt Inländern rechtlich gleichgestellt waren.¹⁰

- Last but not least ist folgender Aspekt bei der Bewertung der geringen Aufmerksamkeit, die dem Thema geschenkt wird, von Bedeutung: Die Arbeitsmarktintegration von Ausländern ist in der Türkei kein laut diskutiertes Politikum. Von unterschiedlichsten Stellen wurde mir in diesem Zusammenhang gesagt, dass die hohe Arbeitslosigkeit der eigenen Population ein viel wichtigeres Thema sei. „Manpower, billige ausländische Arbeitskraft braucht man hier nicht, denn davon hat man im eigenen Land zur Genüge“ lautet der Tenor der Argumentation.

Mit diesen einleitenden Worten möchte ich aber nicht behaupten, dass man zum Thema der Arbeitssituation von Ausländern in der Türkei nichts sagen kann. Im Gegenteil: Ich möchte meine Ausführungen mit der sich im Wandel befindenden gesetzlichen Situation fortführen und diese analog zu den gesellschaftlichen Entwicklungslinien interpretieren. Im Anschluss daran möchte ich diese Entwicklungslinien mit meinen Beobachtungen in der Feldforschung in Beziehung setzen.

halt der türkischen Staatsbürgerschaft durch Eheschließung heute sowohl für männliche als auch für weibliche ausländische Ehepartner möglich. Allerdings wird diese nicht mehr sofort bei der Eheschließung vergeben, sondern erst nach einer dreijährigen Wartefrist. Mit dieser Frist möchte der Gesetzgeber Scheinehen unterbinden.

⁸ Als Beispiel dafür sind Kanadier oder US-Bürger zu nennen.

⁹ Dies galt insbesondere nach dem Zusammenbruch der UdSSR und vor den EU-Beitritten bzw. Beitrittsbemühungen für Frauen aus den ehemaligen Ostblockländern.

¹⁰ Seit der Gründung der Republik im Jahr 1923 bis Ende 2004 ließen sich insgesamt 1650 521 Menschen als freie bzw. umgesiedelte Migranten in der Türkei nieder. Mehr als die Hälfte dieser Menschen (860 498) kamen in den Jahren 1923-1949 in die Türkei, ein Großteil im Zuge des Bevölkerungsaustausches mit Griechenland. Dennoch zeigen die Statistiken, dass auch in den letzten Jahren türkischstämmige Menschen, vor allem wenn es in ihren Herkunftsländern politische und/oder ökonomische Schwierigkeiten gibt, im Rahmen des Niederlassungsgesetzes in die Türkei kommen. So kamen im Jahr 2004 166 Personen (eine aus Rumänien und 165 aus dem ehemaligen Jugoslawien) in die Türkei (www.khgm.gov.tr). Die Tatsache, dass in dem novelliertem Niederlassungsgesetz (Gesetz Nummer 5543, *İskan Yasası*) vom 19.9.2006 nach wie vor türkischstämmigen Migranten diverse Sonderrechte eingeräumt werden, zeigt allerdings, dass dieser Gruppe nach wie vor eine besondere Stellung zugemessen wird.

Zur arbeitsrechtlichen Situation von Ausländern in der Türkei bis 2003

Über einen langen Zeitraum, von 1932 bis 2003, war die arbeitsrechtliche Situation von Ausländern in der Türkei von einem zentralen Gesetz geprägt, dem Gesetz Nummer 2007 über die für türkische Staatsangehörige reservierten Berufe und Handwerke (*Türk Vatandaşlarına Tabisi Edilen Meslek ve Sanatlar Hakkında Kanun*). Laut diesem Gesetz war eine Fülle von Berufen ausschließlich für türkische Staatsangehörige reserviert. Dazu zählten:

Straßenhändler; Musiker; Fotograf; Friseur; Schriftsetzer; Makler; Schneider; Hutmacher; Schuhmacher; Börsenmakler; Verkäufer von staatlichen Monopolwaren; Fremdenführer und Dolmetscher; Arbeiter in der Bau-, Eisen- und Holzindustrie; Arbeiter oder Saisonarbeiter im Transport- und Nachrichtenwesen und bei Wasser-, Beleuchtungs- und Heizungsinstallationen; Ein- und Ausladung im Landtransport; Fahrer und Beifahrer; Handwerker; Pförtner; Diener und Boten in Handelsunternehmen Wohnungen, Hotels und Firmen; Diener und Dienerinnen in Hotels, Kaffeehäusern, Tanzlokalen, Bars und ähnlichen Unterhaltungslokalen; Künstler und Künstlerinnen in Unterhaltungslokalen; Tierarzt; Chemiker; Rechtsanwalt; Apotheker; Richter; Zahnarzt; Arzt; Hebamme; Krankenschwester; Ingenieur; technischer Angestellter; Meister; Facharbeiter; Bergmann; Taucher; Fischer; Lotse; Betreiber eines Krämerladens; Optiker usw. (Gesetz Nr. 2007).

Darüber hinaus sind und waren in anderen Gesetzen wie zum Beispiel dem Anwaltsgesetz oder dem Gesetz für Krankenschwestern konkrete Berufsverbote für Ausländer ausgesprochen. Für arbeitssuchende Ausländer bedeutete dies, dass ihre Möglichkeiten, legal auf dem Arbeitsmarkt in der Türkei Fuß zu fassen, sehr gering waren. Sie benötigten eine freie Stelle für eine erlaubte Tätigkeit, und dies war in Anbetracht der langen Liste von verbotenen Arbeiten sehr schwierig (Köksal 2006a: 45-59).

Erschwerend kam für die Betroffenen hinzu, dass die Erteilung einer Arbeitserlaubnis nach türkischem Recht nicht direkt an den Ausländer erfolgte, sondern die Firmen das Recht erhielten einen bestimmten Ausländer anzustellen. D.h. diese Bewilligungen waren nicht auf den Arbeitnehmer, sondern auf den Arbeitgeber bezogen. Ein Ausländer war damit berechtigt, an einem bestimmten Arbeitsplatz zu arbeiten. Aus diesem Grund sprach man in Insiderkreisen auch nicht von *çalışma izni*, also Arbeitserlaubnis, sondern von *çalıştırma izni* (Erlaubnis, arbeiten zu lassen). Hinsichtlich der zeitlichen Berechtigung ist festzuhalten, dass Genehmigungen bis 2003 für maximal zwei Jahre erteilt wurden. Die Möglichkeit einer unbefristeten Genehmigung gibt und gab es nicht. Aus diesem Grund wurde für Personen, die in der Türkei leben, die türkische Staatsbürgerschaft aber nicht annehmen wollten, das Einholen der Arbeitserlaubnis zu einer ständigen Nebenbeschäftigung (Erbaş 2006: 125-133).

Mit dem Entschluss, sich selbständig zu machen, versuchten und versuchen viele Ausländer, die schwierige Rechtssituation für ausländische Arbeitnehmer in der Türkei zu umgehen. Aber auch die Selbständigkeit war für Ausländer in der Türkei kein Weg ohne Hindernisse: Ausländische Staatsbürger durften sich nur

im Rahmen des ausländischen Investitionsgesetzes selbständig machen. Bis zur Novellierung des Gesetzes im Jahr 2003 bedeutete dies, dass sie nur GmbHs oder AGs mit einem Stammkapital von mindestens 50 000 USD gründen durften.¹¹

Zur arbeitsrechtlichen Situation von Ausländern in der Türkei seit 2003

Im Rahmen des Anpassungsprozesses des türkischen Rechts an EU-Recht kam es zu einer Fülle von Reformen im Jahr 2003. So hat sich mit dem Gesetz Nummer 4875 für ausländische Direktinvestoren (*Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu*) die Situation für ausländische Investoren in der Türkei geändert; heute sind ausländische Investoren türkischen Staatsbürgern gleichgestellt.¹²

Mit dem Gesetz Nummer 4817 über Arbeitsbewilligungen für Ausländer (*Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun*) wurde für ausländische Arbeitnehmer ebenfalls eine andere Rechtsbasis geschaffen.¹³ Ein wichtiges Ziel dieser Gesetzesreform war die Eindämmung der illegalen ausländischen Arbeit,¹⁴ die in der Türkei sehr weit verbreitet ist und war. Ein Maßnahmenpaket bestehend aus der Vereinfachung der Vergabeprozedur durch den Abbau der zuständigen Behörden,¹⁵ der strengeren Verfolgung und Bestrafung illegaler Beschäftigung für Arbeitnehmer und Arbeitgeber¹⁶ und der Verminderung der Berufsverbote für Ausländer sollte dies verwirklichen helfen. Ob dieser Maßnahmenkatalog wirklich zu einer Reduzierung der illegalen Arbeit geführt hat, kann ich hier allerdings nicht

¹¹ Eine Ausnahme bestand für Ausländer und somit auch für die Ehegatten türkischer Staatsbürger, die sich seit mehr als fünf Jahren in der Türkei aufhielten. Diese Personengruppe konnte einen Antrag auf Befreiung von der Mindestinvestition beantragen. Für ein Beispiel, wie die 50 000 USD-Regelung umgangen wurde, siehe Pusch (2006: 15-31).

¹² Viele konkrete Fragen zu diesem Thema beantwortet Köksal (2006b).

¹³ Für eine juristische Analyse dieses Gesetzes siehe Aksu (2006: 60-73) und Köksal (2003).

¹⁴ Siehe dazu die Begründung des Gesetzes unter: www.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0308.pdf.

¹⁵ Seitdem das besagte Gesetz in Kraft ist, entscheidet nur mehr eine Behörde, das Türkische Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit (*Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı*) über die Vergabe der ausländischen Arbeitsgenehmigungen (Artikel 3 des Gesetzes für Arbeitserlaubnisse für Ausländer). Nur in drei Fällen bestehen diesbezüglich Ausnahmen: Für die Einstellung von ausländischen Universitätslehrern ist gemäß dem Hochschulgesetz Nummer 2547 aus dem Jahr 1981 die Hochschulkommission (*Yükseköğretim Kurulu YÖK*) zuständig, für die Zulassung von ausländischen Journalisten laut Gesetz Nummer 5680 die Generaldirektion für Presse, Publikation und Information (*Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü*) und für diejenigen, die in der Freihandelszone (*Serbest Bölge*) arbeiten, das Staatssekretariat für Außenhandel (*Dış Ticaret Müsteşarlığı*) (Asar 2006: 178-181).

¹⁶ Zu diesen Bestimmungen siehe Artikel 20 und 21 des Gesetzes für Arbeitserlaubnisse für Ausländer. Wie auf der Homepage des Ministeriums für Arbeit und Soziale Sicherheit verlautbart, wird im Jahr 2007 illegal arbeitenden ausländischen Arbeitnehmern eine Geldstrafe von 844 YTL verhängt. Für Firmen, die Ausländer ohne entsprechende Genehmigungen beschäftigen, beträgt die Geldstrafe 4 227 YTL. Ausländer, die ohne Genehmigung einer selbstständigen Tätigkeit nachgehen, obliegt per Gesetz eine Geldstrafe von 1 689 YTL (http://calisma.gov.tr/CGM/kacak_isci.htm).

beurteilen. Auch die zuständige Person im Arbeitsministerium wollte mir in einem persönlichen Gespräch zu diesen Themen nichts verraten.¹⁷

In Studien über Lebenswelten spielt auch der gesellschaftliche Rahmen eine zentrale Rolle, der maßgeblich von den konkreten Auswirkungen verschiedener Gesetze geprägt ist. Aus diesem Grund ist die Aufhebung des Gesetzes über die für türkische Staatsbürger reservierten Berufe, dessen lange Liste ich oben bereits vorgestellt habe, mit dem Inkrafttreten des Gesetzes Nummer 4817 für in der Türkei ansässige Ausländer von elementarer Bedeutung. Mit dieser Gesetzesaufhebung haben Ausländer allerdings trotzdem nicht das Recht, in allen Berufen tätig zu werden, denn in einzelnen Berufsgesetzen zählt die türkische Staatsbürgerschaft nach wie vor als Voraussetzung zur Berufsausübung. Dennoch handelt es sich heute um eine vergleichsweise kleine Gruppe von Berufen, die ausschließlich türkischen Staatsbürgern vorbehalten ist. Zu diesen zählen unter anderem der Beruf des Wachtmeisters, diverse Seefahrtsberufe (Kapitän, Hilfsarbeiter, Bootsanbinder und Taucher), rechtliche Berufe wie Richter, Staatsanwalt, Rechtsanwalt und Notar, sowie diverse Berufe im Gesundheitsbereich.¹⁸

Das aktuell gültige Gesetz für Arbeitsbewilligungen für Ausländer brachte noch weitere wichtige Veränderungen: Der Gesetzgeber unterscheidet heute zwischen beschränkter (*sürelî*) und unbeschränkter (*süresiz*) Arbeitsgenehmigung.

Die „beschränkte Arbeitsgenehmigung“ kann für maximal ein Jahr ausgestellt werden. Sie gilt für einen bestimmten Arbeitsplatz und eine bestimmte Tätigkeit. Sie kann auf drei und anschließend auf sechs Jahre verlängert werden. Die Vergabe dieser Genehmigung ist vom Arbeitsmarkt und der wirtschaftlichen Entwicklung im Land abhängig.

An Personen, die sich acht Jahre legal in der Türkei aufgehalten haben oder sechs Jahre legal in der Türkei gearbeitet haben, kann eine „unbeschränkte Arbeitsgenehmigung“ erteilt werden. Diese Genehmigungen sind nicht an einen Arbeitsplatz und auch nicht an eine bestimmte Tätigkeit gebunden. Je nach Aufenthaltsgenehmigung oder Arbeitsvertrag kann diese Genehmigung für höchstens fünf Jahre erteilt werden. D.h. die „Unbeschränktheit“ dieser Genehmigung bezieht sich bei diesem Gesetz nicht auf die Zeit und auch nicht auf die weiterhin verbotenen Berufe, sondern ausschließlich darauf, dass die Erteilung für ei-

¹⁷ Das Gespräch fand am 28.12.2006 mit Sedattin Akyıl in Ankara statt.

¹⁸ Für eine komplette Liste dieser Berufe siehe Asar (2006: 168-170). Hinzuzufügen ist an dieser Stelle, dass auch der Arztberuf über lange Jahre zu diesen verbotenen Berufen zählte. Mit dem Gesetz Nr. 5581, das diverse Gesetze novellierte (*Bazı Kanun ve Kanun Hükmüne Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*), sollte das Berufsverbot zunächst aufgehoben werden, und das, obwohl die Zulassung ausländischer Ärzte sehr umstritten ist und war. Siehe dazu eine Pressemeldung in der Tageszeitung *Radikal* (O.V. 2007) und die parlamentarische Anfrage von Turan Tüysüz (http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/yazili_soru_sd.onerge.bilgileri?kanunlar_sira_no=43512). Nach der Verabschiedung des Gesetzes wurde jedoch von Seiten des Staatspräsidenten ein Veto erhoben, so dass ausländische Ärzte heute in der Türkei nicht arbeiten dürfen (O.V. 2007).

nen erlaubten Beruf nicht von der ökonomischen und regionalen Entwicklung im Land abhängig gemacht wird! Diese „beschränkte Unbeschränktheit“ gilt im Übrigen auch für jene Gruppen, für die der Gesetzgeber Sonderbestimmungen vorgesehen hat, nämlich für Diplomaten, für Ehefrauen von türkischen Staatsbürgern, für EU-Bürger und ihre Ehegatten, für türkischstämmige Personen, die sich im Rahmen des Niederlassungsgesetzes als freie oder umgesiedelte Migranten in der Türkei niedergelassen haben usw.

Für Selbständige sieht der Gesetzgeber die unabhängige Arbeitsgenehmigung (*Bağımsız Çalışma İzni*) vor; an Ausländer, die in Firmen oder Einrichtungen arbeiten, die im Rahmen des Gesetzes Nummer 6224 zur Förderung des ausländischen Kapitals (*Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu*) gegründet wurden, werden die Arbeitsgenehmigungen nach einer besonderen Verordnung erteilt.¹⁹

Wie all diese Bestimmungen zeigen, haben sich die Bedingungen für Ausländer am türkischen Arbeitsmarkt zwar verbessert, ihr Zugang zum türkischen Arbeitsmarkt ist dennoch nach wie vor stark begrenzt. Allgemein kann auch festgehalten werden, dass Ausländer Inländern am türkischen Arbeitsmarkt nicht gleichgestellt sind und dass ihr Zugang zum Arbeitsmarkt als nachrangig zu bezeichnen ist. Dies gilt selbst für türkischstämmige Ausländer, die seit 1981 mit Ausnahme von Armee und Sicherheitsdienst (*güvenlik teşkilatı*) gefragte (*ihtiyaç duyulan*) Berufe und Handwerke frei (*serbestçe*) ausüben dürfen,²⁰ denn auch diese Personengruppe bekommt diese Genehmigung nicht automatisch und/oder unbefristet.

Neue Tendenzen hinsichtlich der Arbeitsmigration in die Türkei

Wenngleich sich der limitierte Zugang zum Arbeitsmarkt in der Türkei nicht per se ändern soll, sieht der Gesetzgeber heute weitere Verbesserungen für bestimmte Gruppen vor. Seit Mai 2006 liegt ein Entwurf für eine Novellierung des Gesetzes für Arbeitsgenehmigungen für Ausländer im Parlament vor.²¹ Im Mittelpunkt der Begründung des Novellierungsentwurfes steht nicht mehr die Eindämmung illegaler Arbeit, sondern Erleichterungen für hochqualifizierte ausländische Arbeitnehmer und Führungskräfte. Das Genehmigungsprozedere soll für diese Gruppen vereinfacht und verkürzt werden, damit es bei großen und internationalen

¹⁹ Da auch die Arbeitsgenehmigungen der Selbständigen und der besonderen Personengruppen in beschränkter bzw. unbeschränkter Form vergeben werden, möchte ich nicht wie Rechtsanwalt Mehmet Köksal von vier, sondern von prinzipiell zwei unterschiedlichen Arten von Arbeitsgenehmigungen in der Türkei sprechen (Diese Kategorisierung nahm Köksal u.a. in dem Experteninterview vor, das ich am 4.1.2007 in Istanbul mit ihm durchgeführt habe).

²⁰ Siehe dazu Gesetz Nr. 2527.

²¹ Für den Entwurf siehe: http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanun_tasarisi_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=43328.

Projekten nicht zu Verzögerungen kommt. Ganz klar richtet sich der Gesetzgeber damit an die globale Wirtschaft, von der sich viele im Lande einen Aufschwung erhoffen. Ein leitender Beamter bei der Ausländerpolizei fasste dies mit folgenden Worten prägnant zusammen:

Unser Land ist ein Entwicklungsland, ein Land, in dem es ernste ökonomische Investitionen gibt. Wir brauchen ausländische Investoren – und deshalb müssen wir ihre Angelegenheiten vereinfachen. Wir fördern ausländische Investoren in unserem Land immer. Wir sichern ihnen viele Erleichterungen zu.

Kennern der politischen Landschaft in der Türkei wird klar sein, dass solch eine Politik nicht unumstritten bleibt. Ganz massiv hat sich zum Beispiel die Kammervereinigung Türkischer Ingenieure und Architekten (*Türk Mühendis ve Mimarlar Odaları Birliği* TMMOB) gegen diesen Entwurf ausgesprochen.²² Der besagte Gesetzesentwurf und viele andere Entwicklungen wie z.B. die Tatsache, dass seit dem Jahr 2000 ausländische Wissenschaftler in der Türkei wieder zur Dozentenprüfung zugelassen werden²³ und dass Berufsabschlüsse internationalisiert werden sollen²⁴ zeigen jedoch ziemlich klar, woher der politische Wind weht. Auch der Versuch, den türkischen Gesundheitssektor für ausländische Ärzte zu öffnen, ist in diesem Zusammenhang zu sehen.²⁵ Alles deutet also darauf hin, dass man in der Türkei Ausländer ganz gezielt auf dem Arbeitsmarkt zulassen möchte, um internationales Kapital anzulocken und/oder Lücken auf dem türkischen Arbeitsmarkt zu schließen um somit zur Entwicklung des Landes beizutragen.

Wie kann man das bisher Gesagte zusammenfassen? Der Gesetzgeber versucht, die Arbeitsmarktintegration von Ausländern in der Türkei zu erleichtern. Es geht dabei aber nicht um die Integration von billigen Arbeitskräften, sondern um hochqualifizierte Spezialisten und Fachkräfte, die auf unterschiedlichen Ebenen zu der Entwicklung des Landes beitragen sollen. Ein Blick zwischen die Zeilen des Novellierungsentwurfes des Gesetzes über Arbeitsbewilligungen für Ausländer und viele Arbeitsverträge zeigt, dass dem Gesetzgeber keine Niederlassung dieser Kräfte vorschwebt, sondern vielmehr Kurzfristigkeit je nach Projekt und Bedarf.

²² Der TMMOB-Bericht ist im Internet unter <http://www.tmmob.org.tr> abrufbar.

²³ Mit dem Entschluss der Interuniversitären Kommission (*Üniversitelerarası Kurul*), verlautbart am 11. Juli 1983 in der *Resmi Gazete* Nr. 18104, wurde Ausländern der Zugang zur Dozentenprüfung untersagt. Erst 17 Jahre später wurde diese Prüfung Ausländern wieder zugänglich gemacht. (Doçentlik Sınav Yönetmeliği, 1 Eylül 2000, *Resmi Gazete* Nr. 24157).

²⁴ Siehe dazu das Gesetz für das Amt für berufliche Qualifikation (Gesetz Nr. 5544, *Mesleki Yeterlilik Kurumu Kanunu*), das am 21.9.2006 erlassen wurde.

²⁵ Siehe dazu Fußnote 18 in diesem Text.

Zum Schluss: Beobachtungen aus meiner Forschungsarbeit

Gerne hätte ich diese These nun an dieser Stelle mit offiziellen Zahlen verifiziert (ggf. sogar falsifiziert). Aber leider blieben meine zahlreichen Versuche, von den zuständigen Behörden entsprechendes statistisches Zahlenmaterial zu bekommen, vergeblich. Aus eigener Anschauung und im Hinblick auf meine Forschungsarbeit kann ich jedoch sagen, dass sich Absicht und Praxis decken. Im Rahmen eines qualitativen Forschungsprojektes habe ich mit neunzehn hochqualifizierten Ausländern, die in der Türkei leben und arbeiten, biographische Interviews geführt.²⁶ Die Spannweite der Interviewpartner reichte von gut situierten Geschäftsleuten aus Europa über intellektuell integrierte Universitätslehrer bis zu afrikanischen Akademikern, die als Müllsammler im Abseits der türkischen Gesellschaft ein karges Leben fristen.

Über Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen verfügen in meiner Untersuchungsgruppe primär hochqualifizierte Personen, die über ein hohes Maß an transnationalem Bildungskapital und/oder anderem (z.B. heimatlandsbezogenem) Wissen verfügen, das in der Türkei heute gefragt ist. Diese Personengruppe besteht aus Fachkräften mit transnationalem Kapital, das sie in der freien Marktwirtschaft oder an privaten Universitäten verwerten können,²⁷ und aus Personen, die ihr heimatlandspezifisches Wissen in der Türkei gut verkaufen können.²⁸

Weiters fällt bei meinem Sample auf, dass rund 2/3 der befragten hochqualifizierten Ausländer in der Türkei nicht über Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung verfügen. Bei dieser Gruppe handelt es sich um Personen, die trotz ihrer guten Qualifikationen ihr kulturelles Kapital in der Türkei nicht verwerten können. Ihr schlechter rechtlicher und sozialer Status nach dem Zusammenbruch der UdSSR, ihre im Heimatland beginnende Dequalifizierung sowie die mangelnde Nachfrage nach ihren beruflichen Diplomen und Erfahrungen am türkischen Arbeitsmarkt sind die Hauptgründe dafür, dass sie sich nur in Nischenbereichen beruflich integrieren können.²⁹ Ausländer, die mit entsprechenden Genehmigungen in der Türkei tätig sind, haben in der Türkei auch die Möglichkeit, sich beruflich zu etablieren, und zwar nicht nur als entsandte Kräfte, die über internationale Firmen als Manager in die Türkei kommen! Dass Menschen in legalen Lebenssituationen ihr Leben einfacher regeln als Personen in unklaren Lebensbedingungen,

²⁶ Für dieses Forschungsprojekt siehe Fußnote 1.

²⁷ Als Beispiel dafür sind die Interviewpartner 2, 3 und 11 zu nennen, die über naturwissenschaftliche, technische bzw. ökonomische Studienabschlüsse verfügen und in der Türkei an einer privaten Universität arbeiten. Darüber hinaus ist Interviewpartnerin 15 zu nennen, die als Inhaberin eines Textilhandels und einer Textilproduktion im Mainstream der türkischen Wirtschaft liegt.

²⁸ In meinem Sample war dies z.B. der usbekische Wirtschaftswissenschaftler, der türkischen Firmen bei der Erweiterung ihres Marktes in Zentralasien behilflich war.

²⁹ Als Beispiel dafür sind die Hausangestellten aus der ehemaligen UdSSR, die Flüchtlinge, die im Asylbereich Hilfstätigkeiten ausüben etc. zu nennen.

liegt auf der Hand. Die Besonderheit liegt im Fall der Türkei, wie sich bereits bei diesem kleinen Sample zeigen lässt, auf einer anderen Ebene. Im Vergleich zu Europa fällt nämlich nicht nur der per se nachrangige Aufenthaltsstatus und der nachrangige Zugang zum Arbeitsmarkt von Ausländern auf, sondern vor allem die Tatsache, dass auch Personen ohne Arbeitsgenehmigung auf dem türkischen Arbeitsmarkt erfolgreich, d.h. ihrer Ausbildung entsprechend und mit angemessener Entlohnung Fuß fassen können. In meinem Sample wird diese Gruppe von Ausländern repräsentiert, die in der Privatwirtschaft tätig sind bzw. mit Hilfe verschiedenster Konstruktionen ihre eigenen Firmen gegründet haben. Ein Beispiel dafür ist ein junger Mann aus der Autonomen Uigurischen Region Xinjiang in China, der seine Aufenthaltserlaubnis durch seine ebenfalls aus Xinjiang stammende, aber bereits eingebürgerte Frau erhielt, „seine“ Firma auf den Namen eines Freundes eintragen ließ und seine Sozialversicherung durch die Scheinanstellung seiner Frau in ebendieser Firma erhielt. Konstruktionen dieser Art zeigen auch, wie ausdifferenziert und facettenreich der Sektor informeller Arbeit in der Türkei angelegt ist.

Im Zuge der Feldforschung konnte ferner beobachtet werden, dass zwischen Ausbildung, beruflicher Tätigkeit und rechtlichem Status ein Zusammenhang besteht. Ausländer, die in der Türkei einen ihren Qualifikationen entsprechenden und gut bis durchschnittlich bezahlten Job haben, verfügen über fundierte Ausbildungen in so genannten harten Fächern. Konkret handelt es sich dabei um Absolventen der Fachrichtungen Informatik, Computeringenieurswesen, Mathematik, Naturwissenschaften und Wirtschaft, die aufgrund ihres Studiums auch ein hohes Maß an transnationalem Kapital zu Verfügung haben. Viele andere hochqualifizierte ausländische Arbeitskräfte können ihr kulturelles Kapital in der Türkei nicht verwerten, wie zum Beispiel die Hausangestellten aus der ehemaligen UdSSR, die in der Türkei als Kranken- oder Kinderpflegerinnen in privaten Haushalten arbeiten.

Personen mit einer Ausbildung in harten Fächern, die zudem über transnationales Wissen verfügen, haben in der Türkei bessere Möglichkeiten, einen legalen aufenthalts- und arbeitsrechtlichen Status zu erwerben. Wenngleich die Daten, die ich für meine Feldforschung erhoben habe, keinesfalls als repräsentativ zu bezeichnen sind, so lässt sich folgende Verallgemeinerung formulieren: Die geplanten Erneuerungen in der Ausländerpolitik können als ein Ausbau der bereits praktizierten Politik verstanden werden. In diesem Kontext sind die Mitglieder einer kleinen, gut ausgebildeten, transnational verankerten Elite als Gast in der Türkei sehr gefragt. Wie in vielen anderen Ländern auch, befindet sich jedoch die große Masse der Ausländer in der Rolle des ungefragten und unliebsamen Gastes.

Tabelle 1: Festgenommene illegale ausländische Arbeitnehmer in der Türkei (1998 – 2002)

Land	1998	1999	2000	2001	2002	Land	1998	1999	2000	2001	2002
Afghanistan		6		13	7	Korea				1	1
Ägypten		1				Litauen	1	15	1		8
Albanien	7		4	2	11	Marokko	1		3		
Algerien				1	1	Mazedonien			1	1	3
Armenien				3	3	Moldawien	429	442	288	138	74
Aserbaidshchan	155	268	327	188	144	Nepal					1
Bangladesch		36				Österreich			1		
Belgien		1			1	Pakistan	10	37			
Bulgarien	10	2	10	19	16	Philippinen				1	
China			6	5	3	Rumänien	2 518	3 030	1 257	259	155
Dänemark			3			Russland	121	93	19	33	54
Deutschland	1	2	2	1		Schweden		3		1	5
Frankreich	3					Syrien		1	14	12	2
Georgien	114	75	99	70	56	Tschechien				1	
Griechenland	5					Tschetschenien		1	8		
Großbritannien	21			4		Tunesien	1	5			
Holland					3	Turkmenistan	2	1			4
Irak	216	212	36	10	11	Ukraine	248	259	66	28	44
Iran	45	61	401	78	31	USA	1			1	
Jordanien	2	1				Usbekistan			1	26	9
Kasachstan	2	2	8	7	17	Weißrussland			7	15	5
Kenia			3			Sonstige	5	331	163	2	
Kirgisistan			1	5	8						

Quelle: Angaben der Generaldirektion für Sicherheit (*Emniyet Genel Müdürlüğü*).

Bibliographie

- Aksu, M. 2006. Das neue Arbeitserlaubnisrecht für Ausländer. *Zeitschrift für Türkeistudien* (19/1): 60-73.
- Asar, A. 2006. *Türk Yabancılar Mevzuatında Yabancı ve Hakları*. Ankara: Turhan.
- Erbaş, S. 2006. Zur Lebenssituation von Deutschen und Deutschsprachigen in der Türkei. *Zeitschrift für Türkeistudien* (19/1): 125-133.
- İçduygu, A. 1995. *Transit Migration in Turkey*. Genevre: IOM.
- İçduygu, A. 2003. *Irregular Migration in Turkey*. Genevre: IOM.
- İçduygu, A. 2004. *Türkiye’de Kaçak Göç*. Istanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları (Nr. 65).
- Kaşka, S. 2007. Yeni Uluslararası Göç Hareketleri ve Türkiye’deki Moldovalı Kadın Hizmetçiler. In F. Kırıl, B. Pusch, C. Schönig und A. Yumul (Hg.) *Cultural Changes in the Turkic speaking World* (Istanbuler Texte und Studien 7). Würzburg: Ergon, 71-89.

- Köksal, M. 2003. *Yabancıların Çalışma İzni Hakkında Kanun*, Istanbul: Eurojuris.
- Köksal, M. 2006a. Deutsch-türkische Ehen in der Türkei: Der rechtliche Status des deutschen Partners bis 2003. *Zeitschrift für Türkeistudien* (19/1): 45-59.
- Köksal, M. 2006b. *Das Türkische Gesellschaftsrecht in der Unternehmenspraxis. Mit Schwerpunktthemen*. Istanbul: Eurojuris.
- Lordoğlu, K. 2005. Türkiye’de Yabancıların Kaçak Çalışması ve Bu Çalışmaya İlişkin Bir Araştırma. *Toplum ve Bilim* (102): 103-127.
- Moser-Weithmann, B. 2006. Alltagsleben von deutschen Entsandten in Istanbul und ihre Beziehungen zur türkischen Bevölkerung. *Zeitschrift für Türkeistudien* (19/1): 32-44.
- Narlı, N. 2005. Türkiye’de 2 Milyon Yabancı Kaçak Var. In *www.cnnturk.com*.
- O.V. 2007. Erdoğan ‘Dertliyim’ Dedi YÖK’e Çattı. *Radikal*. 22.02.
- O.V. 2007. Yabancı Doktora Zorunlu Erteleme. *Sabah*. 09.03.
- Pusch, B. 2006. Migration aus Liebe? Deutsche Schwiegersöhne in Istanbul. *Zeitschrift für Türkeistudien* (19/1): 15-31.
- Pusch, B. (in Druck). Who is Knocking on the Door? Migration Waves to Turkey. *Zeitschrift für Türkeistudien*.

Internetquellen

- http://calisma.gov.tr/CGM/kacak_isci.htm.
- http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanun_tasarisi_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=43328.
- <http://www.tmmob.org.tr>.
- <http://www2.tbmm.gov.tr/7/7-14482c.pdf>.
- www.bruecke-istanbul.org.
- www.cultural-capital.net.
- www.info-istanbul.info.
- www.khgm.gov.tr.
- www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0308.pdf.
- www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0327.pdf.

Gesetze

- Gesetz Nummer 4866. *Türk Vatandaşlığı Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun* (Novellierungsgesetz des türkischen Staatsbürgerschaftsgesetzes).
- Gesetz Nummer 5543. *İskan Yasası* (Niederlassungsgesetz).
- Gesetz Nummer 2510. *İskan Yasası* (Niederlassungsgesetz).
- Gesetz Nummer 2007. *Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Meslek ve Sanatlar Hakkında Kanun* (Gesetz über die für türkische Staatsbürger reservierten Berufe und Handwerke).

- Gesetz Nummer 4875. *Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu* (Gesetz für ausländische Direktinvestoren).
- Gesetz Nummer 4817. *Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun* (Arbeitserlaubnisgesetz für Ausländer)
- Gesetz Nummer 5581. *Bazı Kanun ve Kanun Hükümünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun* (Novellierungsgesetz einiger Gesetze und gesetzlicher Verordnungen).
- Gesetz Nummer 2527. *Türk Soylu Yabancıların Türkiye’de Meslek ve Sanatlarını Serbestçe Yapabilmelerine, Kamu ve Özel Kuruluş veya İşyerlerinde Çalıştırılabilmelerine İlişkin Kanun* (Gesetz für freie Berufs- und Handwerksausübung von türkischstämmigen Ausländern in der Türkei und deren Beschäftigung in privaten oder staatlichen Organisationen oder Arbeitsstätten).
- Gesetz Nummer 5544. *Mesleki Yeterlilik Kurumu Kanunu* (Gesetz für das Amt für berufliche Qualifikation).
- Gesetz Nummer 6224. *Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu* (Gesetz zur Förderung des ausländischen Kapitals).

