

Emine Asli Odmann

Informalisierung und Staat: Die Türkei seit der neoliberalen Wende 1980

Informelle ökonomische Aktivitäten sind jene Aktivitäten, die außerhalb des sozialen, gewerberechtlchen und/oder steuerlichen Regulationsrahmens des Staates stattfinden. Informalisierung und staatliche Regulation scheinen daher ein Gegensatzpaar zu bilden, denn was nicht staatlich reguliert ist, gilt als informell und vice versa. In diesem Artikel soll jedoch versucht werden, am Beispiel der Entwicklungen in der Türkei nach 1980 auf die aktive Rolle des Staates hinzuweisen, die dieser im Informalisierungsprozess spielt. Dabei wird das Hauptaugenmerk auf die Informalisierung des Arbeitsmarktes und des Wohnungsmarktes gelegt. Das Jahr 1980 markiert die neoliberale Wende in der Türkei. Die Öffnung gegenüber dem Weltmarkt und der Wandel zu einer exportorientierten Ökonomie hatte nachhaltige Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Insbesondere für die ersten 10 Jahre nach dieser Wende kann man eine Politik der Lohnrepression diagnostizieren. Wichtige Vermittlungsebenen waren dabei die Deregulierung des Arbeitsmarktes, die Einkommensumverteilung durch Inflation sowie die Ressourcenallokation durch Fiskal- und Finanzpolitik.

Die Informalisierungstendenzen auf dem türkischen Arbeitsmarkt wurden nicht nur durch die staatliche Politik bedingt, sondern auch durch neue Konzernstrategien sowohl von exportorientierten Unternehmen als auch von Unternehmen, die vor allem lokale Märkte bedienen. Die „postfordistische“ Umstrukturierung beeinflusst nachhaltig die Art und Weise, wie in der türkischen Ökonomie der Produktionsfaktor Arbeit eingesetzt wird. Dieser Themenbereich, welcher eine separate Forschung erfordert, wird im Rahmen dieses Artikels, der sich hauptsächlich auf die Rolle des Staates beschränkt, aber ausgelassen.¹

1 Die jüngsten Studien zu den informellen Klein- und Mittelbetrieben in Anatolien sehen jene als Teil der flexiblen Akkumulation, welche die durch die wirtschaftliche Liberalisierung entstandenen Exportnischen ausnutzen (Cizre-Sakallioğlu/Yeldan 2000: 499ff; Önis 1997: 757ff; Bugra 1998). Die Definition des „Informellen“ bezieht sich dabei auf Kleinbetriebe, die weniger als 10 Arbeiter beschäftigen und Mittelbetriebe, die durch einen verstärkten Einsatz von informeller Arbeit gekennzeichnet sind.

In der Türkei stellten spätestens seit der Verschuldungskrise 1978 die Strukturanpassungsprogramme des IWF und der Weltbank eine wichtige Triebkraft für die Deregulierung und Informalisierung des Arbeitsmarkts dar. Sie verkörperten im „blueprint“ die Zwänge des „globalisierten“ Weltmarktes und begleiteten die fortschreitende Export- und Finanzliberalisierung. Die viel diskutierte Sozialversicherungsreform, die quasi als eine Voraussetzung für das IWF-Stand-by-Abkommen vom Dezember 1999 lanciert wurde, wird unter diesem Blickwinkel auf ihre möglichen Informalisierungseffekte hin untersucht. Die Integration in die internationale Arbeitsteilung einerseits als „Billiglohnland“ und andererseits als „Finanzoase“ mit hohen Realzinsen sowie Versuche, die „systemische Konkurrenzfähigkeit“ hauptsächlich durch Lohnkostensenkungen und Währungsabwertungen zu verbessern, hatte bedeutende desintegrative soziale Konsequenzen. Die destabilisierenden Auswirkungen des zunehmend informalisierten Arbeitsmarktes wurden in der Türkei durch eine staatlich-forcierte Informalisierung des Wohnungsmarktes teilweise wettgemacht: Die ersten illegalen Squattersiedlungen (*Gecekonduviertel*) entstanden ab den 50er Jahren auf besetztem Land in den Vororten der türkischen Metropolen. Sie wurden durch mehrere aufeinander folgende *Gecekondu*-Amnestien, die mehr oder weniger dem türkischen Wahlrhythmus folgten, im Nachhinein legalisiert. Die Entwicklung eines Neopopulismus, der klientelistische Beziehungen zwischen Staat und *Gecekondu*bewohnern sowie informelle Netzwerke in den *Gecekondu*gebieten fördert, ist ein weiteres Thema, das es hier zu untersuchen gilt. Anschließend soll die Finanzierbarkeit der Demokratie und der Zivilgesellschaft unter den Bedingungen einer peripheren Strukturanpassung hinterfragt werden.

Informalisierung und Staat

Die frühen Untersuchungen zum informellen Sektor sahen in der Informalität, wie der Name auch impliziert, mehr einen „Sektor“, etwas „Abgesondertes“, als einen Prozess. Die informelle Arbeit stellte demnach einen Gegensatz zur kapitalistischen Lohnarbeit dar (vgl. Rakowski 1994, Gerry 1987). Dieser Artikel orientiert sich jedoch am strukturalistischen Informalisierungsansatz, der Informalität als einen polit-ökonomischen und historischen Prozess („Informalisierung“) auffasst, welcher mit der globalen Krise des fordistischen Systems Anfang der 70er Jahre und der darauf folgenden industriellen und politischen Restrukturierung zusammenhängt (Castells/Portes 1989, Portes/Schauffler 1993). Das Konzept der sozialen Marginalität und des dualen Arbeitsmarkts erscheint nicht geeignet für die Analyse des gegenwärtig diagnostizierten Informalisierungsschubs. Statt dessen wird in Verbindung mit den neuen Strategien der Unternehmen nach den strukturellen Verflechtungen zwischen dem formellen und informellen Sektor und nach den Verände-

rungen der Rolle des Staates bei der Verschiebung der Grenzen zwischen „formell“ und „informell“ gefragt. Nicht zuletzt muss auch das soziale Erbe untersucht werden, auf dessen Grundlage sich informelle Aktivitäten entwickeln. Auf dieser Ebene wirft die Forschung über den informellen Sektor Fragen über die notwendigen Modifikationen zur Staatstheorie, über die Beziehung des Rechts zur politischen Ökonomie, über die Vermittlungsebenen der Regulation und nicht zuletzt über die Ausbreitung von Legitimitätsvorstellungen in der Gesellschaft auf. Der gegenwärtige Informalisierungsschub impliziert eine Veränderung der sozialen Struktur, der Beziehungen der gesellschaftlichen Klassen und Gruppen zueinander und zum Staat und bewirkt insgesamt eine qualitativ neue gesellschaftliche Stratifikation, die nicht einfach als „Zunahme der Armut“ oder als „Zunahme der Flexibilität“ etikettiert werden kann. Durch diesen kurz skizzierten Zugang wird der Staat im Spiegel der Gesellschaft und nicht als der Gegensatz zur (Zivil)gesellschaft konzeptualisiert, Veränderungen sowohl in seiner Struktur als auch in seinen regulierenden Funktionen werden im Rahmen von Verteilungskämpfen zwischen den sozialen Akteuren analysiert. Die Verschiebungen zwischen „formell“ und „informell“, „legal“ und „illegal“ oder „legitim“ und „nicht-legitim“ unterliegen somit einem ständigen Verhandlungsprozess, der sich nicht zuletzt in der Transformation und Interpretation der Regeln und Gesetze niederschlägt, welche die ökonomische Aktivität organisieren. Islamoglu (1997) weist auf diese Prozesshaftigkeit und Kontingenz in der Verhandlung hin und beschreibt Informalität sogar als „negotiated legality“.

Strukturanpassung und Arbeitsmarkt: Die Türkei nach der Wende 1980

Die Wirtschaft der Türkei war in der Zeit nach dem ersten Militärputsch 1960 bis zur Verschuldungskrise 1978 durch eine bewusst eingesetzte importsubstituierende Industrialisierung (ISI) und eine „populistische“ Allianz zwischen Industriekapital, organisierter Arbeiterschaft, den Kleinbauern und dem protektionistischen Staat gekennzeichnet (Aricanli/Rodrik 1990: 1344ff; Islamoglu 1997: 2ff; Boratav 1991: 34ff; Adanir 1995: 92f). Die ISI basierte auf der Belieferung des nationalen Marktes mit dauerhaften Konsumgütern (Bugra 2000a: 69ff) – vergleichbar mit dem europäischen Fordismus in der Nachkriegszeit. Ihre Dynamik war auf diese Güter beschränkt auf ein protektionistisches Handelsregime und billige Kredite angewiesen. Realloohnerhöhungen in der Privatwirtschaft begleiteten das Wirtschaftswachstum (Yeldan 1995: 47). In der Industrie beliefen sich diese Steigerungen der Reallöhne 1963-66 auf 4,7%, 1967-70 auf 6,5% und 1975-77 sogar auf 15,4% (Boratav 1991: 38). Die Ausweitung der staatlichen Ausgaben für Bildung und Gesundheit sowie die Lohn- und Beschäftigungspolitik in der verstaatlichten In-

dustrie verstärkten diese Einkommenseffekte. Die rege Investitionstätigkeit brachte die höchsten und schnellsten Zuwachsraten formeller Beschäftigung in der Geschichte der Republik (Aricanli/Rodrik 1990: 1344, Ecevit 1995: 82ff). Der Anteil der Industriearbeiter an der Erwerbsbevölkerung erhöhte sich zwischen 1960 und 1980 von 8,2% auf 14,4% (Toptas 1998: 21). Kurzfristige private Kredite bei europäischen Banken, Überweisungen türkischer Gastarbeiter und ein defizitäres Budget wurden dazu genutzt, diese Investitionen zu finanzieren und das chronische Zahlungsbilanzdefizit zu decken, welches die technologische Abhängigkeit der türkischen Ökonomie von hochwertigen Importen reflektierte.

Fast synchron mit dem Ölpreisschock stieß die populistische ISI-Phase in der Türkei an ihre Grenzen. Dies war von einer tiefen politischen Krise begleitet, die sich 1978 bis 1980 unter anderem in offenen Straßenschlachten zwischen Rechten und Linken äußerte. Der ökonomische Hintergrund der Krise ist in der Ausschöpfung der Akkumulationsdynamik der ISI zu suchen. Die - im Vergleich zu den lateinamerikanischen Ländern - früh einsetzende Verschuldungskrise (1978) reflektierte die strukturellen Widersprüche der ISI, welche schon 1968 durch Hirschmann (1968) brillant analysiert wurden. An dieser Stelle können wir lediglich Stichwörter erwähnen, die auf den türkischen Fall zutreffen: der beschränkte Markthorizont der dauerhaften Konsumgüter, das Fehlen von *backward linkages* in den importsubstituierenden Industrien und chronische Leistungsbilanzdefizite auf Grund der technologischen Abhängigkeit von Importwaren. Die hohen Löhne und die organisierte Arbeiterschaft - ein Verdienst dieser Periode - waren in der Krise nicht mehr willkommen: zu einem Zeitpunkt, als „der Kuchen kleiner wurde“ erschienen sie nur noch als Kostenfaktor.

Die Formel „Restrukturierung in der Krise“ trifft auch für die Türkei der 80er Jahre zu und hatte nachhaltige Effekte auf die Lohnabhängigen und die Stellung der Lohnarbeit in der türkischen Ökonomie überhaupt. Diese Restrukturierung wurde paradigmatisch in den „Beschlüssen vom 24. Januar“ (1980) formuliert: Liberalisierung des Außenhandels und des Finanzsektors, Reduzierung von Subventionen, Freigabe der Zinssätze und Wechselkurse, Weltmarktpreise im Agrarsektor, Umorientierung der Ressourcen hin zum Export (Aricanli/Rodrik 1990; Adanir 1995: 105). Der radikale Umschwung vom Protektionismus zur Weltmarktöffnung und Exportorientierung konkretisierte sich in der Abwertung der Türkischen Lira um 30%. Es ist ein Konsens unter vielen Sozialwissenschaftlern, dass diese radikale wirtschaftliche Wende ohne die politische Intervention der Armee am 12.9.1980 nie hätte umgesetzt werden können, erst jetzt war die gewerkschaftliche Desorganisation und die Lohnrepression möglich (Boratav 1991, Yeldan 1995: 48; Aricanli/Rodrik 1990: 1346). Das Reformprogramm, das sich in den „Beschlüssen vom 24. Januar“ äußerte, wurde eingehend von der Weltbank und dem IWF geprüft

und im Juni 1980 mit einem Kredit über 1,7 Mrd. \$ unterstützt – die bis dahin größte Summe, die einem Entwicklungsland gewährt worden war (Yeldan 1995: 48). Die Wende, die symbolisch mit dem Zeitraum vom 21.1. bis zum 12.9.1980 markiert werden kann, war zugleich das Ende der „großen Allianz“ des Binnenmarktes. Von dort wurden die Ressourcen in den Export kanalisiert, was zur Schrumpfung der internen Nachfrage führte. Alle Bereiche der Wirtschafts- und Sozialpolitik wurden darauf ausgerichtet den Export anzukurbeln: Die Wechselkurse wurden freigegeben, die Währung abgewertet, direkte Subventionen und Steuervergünstigungen gingen nur noch an Exportfirmen. Tatsächlich stieg das Exportvolumen in einem rasanten Tempo, innerhalb von zehn Jahren von 2,3 Mrd. \$ (1979) auf 11,7 Mrd. \$. 80% dieses Zuwachses entfielen auf verarbeitete Güter, insbesondere Textilien, Eisen und Stahl. Diese beträchtliche Leistung hatte jedoch keine entsprechende Auswirkung auf die Investitionen und die formelle Beschäftigung: Dieser Exportzuwachs war mit den nicht ausgelasteten Kapazitäten aus der ISI-Periode produziert worden (Arıcanlı/Rodrik 1990: 1347). Dazu kam, dass die öffentlichen Investitionen im Einklang mit der Restrukturierung des Staates systematisch zurückgedrängt wurden. Die Stagnation in den „produktiven“ Sektoren wird als der primäre Grund für das instabile Wachstum und den abnehmenden Anteil der formellen Beschäftigung in der Privatindustrie diagnostiziert (Ecevit 1995: 84). Der Beschäftigungsindex in der privaten Industrie lag nämlich 1998 10% unter dem Niveau von 1988 (Cizre-Sakallıoğlu/Yeldan 2000: 487ff).

Die langfristigen Auswirkungen dieses Umschwungs auf die Struktur des Arbeitsmarkts sind nicht leicht vorauszusehen. Es stehen jedoch verlässliche Daten über die Entwicklung der formellen Einkommen und der Einkommensverteilung zur Verfügung, die eine vorsichtige Annäherung an die Zusammenhänge zwischen Strukturanpassung und Informalisierung erlauben. Die Informalisierung der Arbeit, um Lohn- und Sozialkosten zu senken, wird in „*socially disarticulated economies*“ (Wilson 1998: 9) ein Wettbewerbsvorteil im Exportmarkt, wo Produktion und effektive Nachfrage auseinander fallen. Ein Blick auf die stärkste Sparte der türkischen Industrieexporte (insgesamt 38,8% der Gesamtexporte), nämlich den Textil- und Bekleidungssektor belegt diese Neigung zu verstärkter Informalisierung. Während die nicht-agrarische Erwerbsbevölkerung zwischen 1990 und 1996 um 4% zunahm, verzeichnete der Textil- und Bekleidungssektor offiziell keine Beschäftigungszuwächse im Zeitraum 1992 bis 1995 (Lordoğlu/Özar 1998: 5). Zeitungsberichte sprechen von lediglich 500.000 formellen Arbeitnehmern unter insgesamt 2.000.000 in der Gesamtbranche (*Cumhuriyet*: 14.6.1999). Auch der größte Autohersteller in der Türkei, *Tofaş* (an ihm ist FIAT beteiligt), der nicht nur für den Binnenmarkt, sondern auch für den Nahen Osten und Nordafrika produziert, profitiert von diesem allgemeinen Informalisierungsschub und dessen staatlicher Duldung. *Tofaş* hat in den 80ern für ihre Beleg-

schaft ein duales System eingeführt: neben unbefristeten Verträgen gibt es auf ein Jahr befristete provisorische Verträge. Die befristet Beschäftigten fallen nicht unter die Arbeitsgesetzgebung von 1983 und haben entsprechend weniger Rechte (Parlak 1996: 134ff). Portes nennt diese Strategie

„piecemeal informalization in so far as it does not entail the blanket removal of workers' protections from the existing labour code, but a pattern of selective omissions“ 1994a: 68).

Die Strukturanpassung der türkischen Ökonomie ging insgesamt mit einer gravierenden Lohnrepression einher. Die Wirtschafts- und Sozialpolitik optierte eindeutig für ein Wachstum, das auf niedrigen Löhnen basierte und eine erhebliche Umverteilung von unten nach oben bewirkte (Boratav u.a. 1996: 379ff). Für die letzten 20 Jahre konstatieren Boratav u.a. ein *tradeoff* zwischen der industriellen Wettbewerbsfähigkeit und den Reallöhnen und zwischen der Entwicklung der Profitraten und den Reallöhnen. Zwischen 1980 und 1988 sanken die Reallöhne um ca. 25%, während sich die Profite der größten 500 Unternehmen real verdoppelten (Yeldan 1995: 54). Der Anteil der Löhne an der industriellen Wertschöpfung sank von 38,7% (1979) auf 22,4% (1985) (Boratav 1991). Die Reallöhne in der privaten Industrie wurden 1993-98 um weitere 25% reduziert (Cizre-Sakallioglu/Yeldan 2000: 489). Während auf der einen Seite die Arbeit für die nationale Exportökonomie billiger wurde, sparten die ausländischen Investoren in den 80er Jahren doppelt: erstens auf Grund der allgemeinen Reallohnsenkung und zweitens auf Grund der Abwertung der Türkischen Lira, die schneller voranschritt als die Inflation (Boratav 1991: 41ff). Von den drei Faktoren, die die industrielle Wettbewerbsfähigkeit einer Nationalökonomie auf dem Weltmarkt bestimmen, nämlich dem Wechselkurs, dem durchschnittlichen Reallohn und der Arbeitsproduktivität (in der Industrie), wurden die beiden ersten in der Türkei zum hauptsächlichen Gegenstand der politischen Intervention. Die (industrielle) Arbeitsproduktivität blieb nämlich in den 80er Jahren hinter vergleichbaren Ländern zurück, 12% hinter Portugal, 36% hinter Südkorea und 46% hinter Spanien, wobei in diesen Ländern im selben Zeitraum die Reallohne zw. 28% und 174% stiegen (ebd.: 41). Die stetige Verbesserung in der industriellen Wettbewerbsfähigkeit sind angesichts der zurückbleibenden Arbeitsproduktivität hauptsächlich durch Lohnrepression und Liraabwertung erreicht worden (Boratav u.a. 1996: 385ff). Die Kosten der Strukturanpassung und Exportorientierung sind somit den Arbeitern und Arbeiterinnen aufgebürdet worden. Die rückläufigen Ausgaben für öffentliche Investitionen, Gesundheit und Bildung verstärkten diesen Trend. In Bezug auf die Auswirkungen dieser Politik auf den Arbeitsmarkt insgesamt kann man anmerken, dass

„(...) changing and redefining the policy parameters regulating and shaping income distribution against labor in general was a major goal of the structural adjustment program of the 1980s.“ (Aricanli/Rodrik 1990: 1348)

Parallel zum stetigen Wachstum der Bevölkerung nahm die Kapazität der Ökonomie ab, formelle Beschäftigung zu schaffen und diese auch inflationsgeschützt zu bezahlen. Toptas beschreibt diese Wachstumsstrategie als eine, die auf der Informalisierung der Arbeit basiert (1998: 1). Die neuen politischen Parameter begünstigten ein Verhältnis von Kapital und Arbeit, bei dem der Faktor Arbeit geschwächt und ein – sowohl angebots- als auch nachfrageseitig – größeres Potenzial zur Informalisierung freigesetzt wurde.

Wirtschafts- und sozialpolitische Veränderungen

Die neue Arbeitsgesetzgebung von 1983

Informalisierung bedeutet u.a. eine veränderte Stellung der Arbeit gegenüber dem Kapital. Institutionell zeigt sich dies am deutlichsten in den Veränderungen der Arbeitsgesetzgebung und der arbeitsmarktrelevanten Regulierungen der Sozialpolitik (Özbudun 1991, Cizre-Sakallioğlu 1991, Boratav 1991: 121ff, Islamoğlu 1997: 3, Yeldan 1995: 54ff). Wie oben erwähnt, wurde im Zuge des Militärputsches von 1980 und der ihm folgenden dreijährigen Militärrherrschaft eine neue Beziehung zwischen Kapital und Arbeit autoritär durchgesetzt. Im Bereich der außerökonomischen Regulierungen waren zwei Neuerungen von Bedeutung: die neue Verfassung von 1982 und die neue Arbeitsgesetzgebung von 1983. Mit dem Verbot der wichtigsten Gewerkschaften (bis auf die eher staatsloyale Türk-İs) noch am Tage des Putsches, wurde ein erstes Zeichen gesetzt, um die aus der populistischen ISI-Phase gestärkt hervorgegangene Arbeiterbewegung zu brechen. Die Verfassung von 1982 brachte dann ein paradoxes Bündel von wirtschaftlichem Liberalismus und politischem Autoritarismus: Die politische Linke wurde faktisch verboten, das Vereinsgesetz wurde restriktiv überarbeitet und jegliche Form von politischer Organisation wurde unmöglich gemacht. Auf der anderen Seite wurde jegliche politische Betätigung von Gewerkschaften durch die neue Arbeitsgesetzgebung von 1983 verboten. Folglich wurde im Artikel 37 die gewerkschaftliche Interessensvertretung auf den „Schutz und die Förderung von sozioökonomischen Rechten und Interessen der Arbeiter“ begrenzt, die „keine politische Aktivität voraussetzen und nach sich ziehen durften“ (Özbudun 1991: 51). Betriebsgewerkschaften wurden verboten. Nach dem neuen Gesetz durften Gewerkschaften nur auf der Basis von Sektoren gegründet werden. Zwar durften in Sektoren wie Bergbau, Erdölraffinerie, Gesundheit, Banken und Bildung Gewerkschaften gegründet werden, jedoch wurde ihnen das Streikrecht „auf Grund ihrer Schlüsselposition in der Ökonomie“ genommen. Das Streikrecht wurde für die übrigen Sektoren auf diejenigen Konflikte begrenzt, die aus den kollektiven Lohnverhandlungen hervorgingen („Interessensstreik“ statt „Rechtsstreik“). Durch dasselbe Gesetz wurden auch die rechtlichen Grundlagen für eine „Oberste Schiedsbehörde“ innerhalb der öf-

fentlichen Bürokratie geschaffen, welche Lohnkonflikte entscheiden sollte, wenn ein Streik als illegal erklärt oder verschoben wurde. Darüber hinaus wurde eine Meldepflicht für Gewerkschaftsmitglieder eingeführt, womit dem Arbeitgeber und den lokalen Arbeitsräten ein effektives Kontrollwerkzeug in die Hände gegeben und folglich die Mitgliederzahlen gedrosselt wurden (Islamoglu 1997: 3). Durch diese Maßnahmen konnte der Staat die Lohnforderungen effektiv kontrollieren und in Schranken halten, was die Kosten der Unternehmen erheblich verringerte.

Inflation, Einkommensumverteilung und informeller Sektor

Die Türkei lebt seit Mitte 70er Jahre mit einer chronischen Inflation, die in den 80er Jahren dreistellige Zahlen erreichte und heute bei 59% liegt (*Economist*, 22.7. 2000). Die Inflation unterminierte erheblich die Kaufkraft der Einkommen aus den formellen Beschäftigungsverhältnissen, da deren Lohn- und Gehaltserhöhungen nicht an die Inflationsrate angepasst wurden. Man kann annehmen, dass sich ein Teil des informellen Sektors der türkischen Ökonomie aus formell beschäftigten Lohnabhängigen zusammensetzt, die den Kaufkraftverlust ihrer Löhne durch informelle Beschäftigungen wenigstens teilweise kompensieren. Die Inflation teilte die Bevölkerung in zwei ungleich große Gruppen: in eine kleinere Gruppe, deren Profite, Löhne (z.B. hoch qualifizierte Angestellte in Produktionsdienstleistungen) und Zinseinkommen von der Inflation nicht beeinträchtigt wurden und in eine weit größere Gruppe mit relativ fixen Löhnen (Staatsbeamte, normale Lohnarbeiter) und Produzenten (z.B. Bauern), deren Erzeugnisse nur geringfügig höhere Preise erzielten (vgl. Boratav 1991: 51). Die Inflation bewirkte somit eine effektive Einkommensumverteilung von unten nach oben. Anhand eines repräsentativen Mitglieds der zweiten Gruppe, nämlich der Lehrer, kann man die Bestrebungen zur Kompensation des Kaufkraftverlusts illustrieren, welche hauptsächlich im Spektrum der informellen Tätigkeiten stattfinden: 1985 machten die Lohnabhängigen 74,3% der städtischen und 31,5% der gesamten Erwerbsbevölkerung aus (ebd.: 104). Nach neueren Zahlen sind 40% aller Lohnabhängigen Staatsbedienstete und von diesen sind insgesamt 1,5 Millionen Beamte (von einer Gesamtzahl von 2,5 Millionen) (Boz 1996, 97). Ungefähr ein Fünftel der städtischen Erwerbsbevölkerung sind demnach Beamte. In den 80er Jahren reduzierte sich ihr Realeinkommen um über 50% (Boratav 1991: 53). Boz schildert in ihrem Artikel über eine Feldstudie in Ankara, wie die Lehrer versuchen, diesen Einkommenschwund zumindest teilweise wettzumachen (1996: 118):

„Because teaching in Turkey usually takes place on a half-day basis, it is possible for teachers to take a second job. For instance, some of them work as private tutors and/or in cramming schools. Others work as door-to-door salesmen, accountants and cashiers. Others manage coffee-houses, do paper work for insurance companies, or sell vegetables and fruits in the bazaar. Tea-

Teachers in both primary and secondary schools are particularly likely to belong to a trade union if their low pay has forced them into taking a second job.“

Wenn man bedenkt, dass die Lehrer ein Drittel aller Staatsbeamten ausmachen, kann man annehmen, dass eine zweite – informelle – Arbeit für die Beamten inzwischen durchaus typisch ist. Insbesondere bei den Lehrern, die einst als Symbol und Vermittler der „revolutionären Ideale der Republik“ galten, führte ihre zunehmende Betätigung im informellen Sektor seit Anfang 80er Jahre dazu, dass sie nach und nach ihre angesehene Stellung in der Gesellschaft verlieren.

Das verringerte Haushaltseinkommen führt auch dazu, dass Jugendliche früher mit der Schule² oder dem Studium aufhören, dass die Hausfrauen auswärts arbeiten (meistens in den Haushalt wohlhabender Familien) oder dass früher auf dem Markt erworbene Güter wie Kleidung und bestimmte Lebensmittel im eigenen Haushalt (von den Frauen) hergestellt werden oder dass man auf sie verzichtet (Boratav 1991: 112ff). Daran wird deutlich, dass sich die Informalisierung auf Grund der sich zu Ungunsten der Lohnabhängigen verändernden Einkommensverteilung entwickelt.

Die Finanzliberalisierung, reale Ökonomie und Beschäftigung

Die Dominanz des Finanzsektors über die reale Ökonomie – insbesondere ab Ende der 1980er – war wohl *der* Faktor, der die formelle Beschäftigung für die breiten Schichten am nachhaltigsten beeinflusste. An dieser Stelle können keine konkreten Zusammenhänge zwischen Finanzliberalisierung und Informalisierung in der Türkei dargestellt, sondern lediglich einige wichtige Trends angesprochen werden.

Das Finanzsystem wurde ab 1980 stufenweise liberalisiert. 1981 wurde das Monopol der Zentralbank für Devisengeschäfte aufgehoben, Zinsen und Wechselkurse wurden freigegeben. Schrittweise wurde die Kontrolle der Zentralbank über die Geschäftsbanken gelockert. Später wurde die Istanbul Bourse gegründet und 1987 begann die Zentralbank mit Offenmarktoperationen. 1989 wurde die Türkische Lira völlig konvertibel. Die Verfechter der Finanzliberalisierung argumentierten, dass die Finanzreform durch Diversifizierung der Anlagemöglichkeiten die Ersparnisse und folglich die Investitionen erhöhen und damit positive Effekte auf das Beschäftigungsniveau haben würde. Spätestens in den 90er Jahren wurde jedoch klar, dass das so genannte *deepening of the financial market* die Abkoppelung des Finanzsektors von der Realökonomie bewirkte (Cizre-Sakallioğlu 2000: 486ff, Yeldan 1995: 62ff). 1992 blieb das Bruttoanlagevermögen in den „produzierenden Sektoren“ (Landwirtschaft, Bergbau, Industrie), welches ein wichtiger Indikator für die

2 1995 gab das Staatliche Statistische Amt (DIE) an, dass 32% der Kinder zwischen 6-14 Jahren irgendeiner ökonomischen Aktivität nachgehen (in: Toptas 1998: 41).

langfristige Investitionsfähigkeit der Ökonomie ist, 20% unter ihrem Niveau von 1977 (Boratav u.a. 1996: 379).

Boratav zeigte auch, dass 1991-1992 der Anteil der nicht-industriellen Gewinne am Gesamtgewinn der größten 500 Industrieunternehmen 45% ausmacht, verglichen mit 17,5% in 1982-83. Die privaten Geschäftsbanken zählen dabei zu den Hauptgewinnern dieser Finanzpolitik. Ihre Gewinne stiegen in nur 10 Jahren, zwischen 1977 und 1987, auf das Dreizehnfache, wobei der Anteil des Kreditgeschäfts an den Gewinnen gegenüber den Finanzmarktoperationen erheblich abgenommen hat (der Anteil der Kredite in ihren Aktiva betrug 1980 51,3%, 1992 hingegen nur mehr 36,5%) (Boratav 1991: 55). Jedoch steckt hinter den rasant steigenden Profitraten der Privatbanken und der Privatanleger auf dem Finanzmarkt nicht der freie Markt selbst, sondern – trotz der „Finanzliberalisierung ohne wenn und aber“ – eigentlich wieder der Staat. Ende der 80er Jahre wurden die Offenmarktoperationen der Zentralbank ausgeweitet und die Innenverschuldung wurde als wichtigstes Instrument der Finanzierung der staatlichen Ausgaben eingesetzt. Die Realzinsrate auf Staatspapiere erreichte 1994 28,6% und 1996 sogar 31,1% (Cizre-Sakallioğlu/Yeldan 2000: 487). Die Staatspapiere wurden in den 90ern zur einträglichsten Anlagemöglichkeit und warfen immense Gewinne ab, sodass viele Privatbanken im Ausland Kredite aufnahmen, um sie in der Türkei dem Staat zu borgen (Boratav u.a. 1996: 385). Folglich betrugen 1999 Zinsrückzahlungen 45% der Staatsausgaben, wobei die Ausgaben für staatliche Investitionen nur 4% ausmachten (Boratav 1999). 1998 wurden im Budgetentwurf für das kommende Jahr für Zinsrückzahlungen 68% der Steuereinnahmen einkalkuliert. Durch den Teufelskreis von Innenverschuldung, hohem Zinsniveau, Zinsrückzahlungen, Budgetdefizit, Innenverschuldung usw. brachte es eine kleine Gruppe von „Rentiers“³ zu schnellen und großen Gewinnen. Boratav bezifferte diese Gruppe auf Grund von Bankdaten für Ende der 80er Jahre auf 400.000 bis 500.000 Personen⁴ und wies auf die wachsende Einkommenspolarisierung hin (1991: 68ff). Nach der Ausweitung der Offenmarktoperationen ab 1989 vertiefte sich diese Kluft weiter, sodass 1994 das verfügbare Einkommen der oberen 5% der Gesellschaft insgesamt 40,5% des Gesamteinkommens ausmachte, gegenüber 34% in 1987 (ebd.). 1998 betrug der Anteil des Zinseinkommens (aus Sparanlagen, Devisenanlagen und Staatspapieren) am BIP 11%, wobei der Anteil des Einkommens aus der Landwirtschaft bei nur 15% lag, die immerhin für fast die Hälfte der Erwerbsbevölkerung (ca. 10 Millionen Menschen) die einzige Einkommens-

3 Hier wurde der Begriff „Rentier“ dem türkischen ökonomischen (und politischen) Jargon entlehnt. Das Rentiereinkommen bezieht sich demnach auf das Zinseinkommen der Geldvermögenbesitzer, die im Vergleich zu ihrem Beitrag zum Gesamtproduktionsprozess unverhältnismäßig groß ist, vgl. dazu Cizre-Sakallioğlu/Yeldan 2000: 489.

4 Nach der Volkszählung 1990 betrug die Gesamtbevölkerung 56,5 Millionen.

grundlage darstellt (Cizre-Sakalloglu/Yeldan 2000: 489). Die Dominanz des Finanzsektors hat sowohl auf die Einkommens- als auch auf die Ressourcenverteilung nachhaltige Auswirkungen, sodass die Kapazität der Ökonomie, formelle Beschäftigung zu schaffen, relativ zu den Vorperioden schrumpft.

Strukturanpassungsprogramme und Informalisierung

Wie oben skizziert wurde, erfuhr der türkische Staat in den 80er Jahren eine tief greifende Transformation, wobei seine „Aufgaben“ neu definiert wurden. Einerseits durch eine autoritäre legale Reform (Deinstitutionalisierung der Arbeit) sowie durch Reallokation der Ressourcen zu Gunsten des Finanzsektors, andererseits durch Duldung der Einkommenspolarisierung und einen völligen Rückzug aus der Investitionspolitik und durch Privatisierungen gestaltete er die Rahmenbedingungen der Produktion um und deregulierte den Arbeitsmarkt. Diese Umstrukturierungen wurden von Strukturanpassungsprogrammen (SAP) der Weltbank und des IWF begleitet.

Die politischen Strategien zur Flexibilisierung des Arbeitsmarkts, die im „Britischen Experiment“ nach 1980 ausformuliert und durchgesetzt wurden (Standing 1989), fanden als „eiserne Regeln des Marktes“ Eingang in die späteren Strukturanpassungsprogramme. Sie gingen davon aus, dass die Intervention des Staates in den Arbeitsmarkt nur verzerrend wirken könne, und dass Arbeitslosigkeit eine Folge von zu viel Staatsintervention sei. Die Verteidigung kollektiver Arbeitnehmerinteressen durch Gewerkschaften, Mindestlöhne, Kündigungsschutz usw. stellen demnach Rigiditäten dar, die das wirtschaftliche Wachstum hemmen. Daher soll der Arbeitsmarkt flexibilisiert werden:

„Die Verschiebungen von formeller zu informeller Beschäftigung sind ein ebenso wichtiges Merkmal der Arbeitsmarktanpassung wie die Zunahme der Arbeitslosenquoten (...) Inflexible Löhne können die Umstrukturierung der Beschäftigung unterminieren, selbst wenn andere Märkte gut funktionieren. (...) Zu hohe Mindestlöhne begrenzen die Verteilung der Löhne nach unten und verhindern eine Lohnbildung auf markträumendem Niveau (Weltbank 1995: 128, 131)

Diese Analysen und die Richtlinien, die aus ihnen hervorgehen, beanspruchen universale Gültigkeit. Doch sollte unbedingt zwischen den Staaten, die ihre Arbeitsmärkte an die „Sachzwänge der Globalisierung“ „autonom“ anpassen konnten und jenen, die quasi als „Nachzügler“ die SAPs durchführen mussten, unterschieden werden. Unter den „Kunden“ der Weltbank und des IWF sind gelegentlich auch Industriestaaten zu finden (z.B. 1976 Großbritannien). Jedoch sind die SAPs gekoppelt an Strukturanpassungskredite, die den Schuldenberg exponentiell vergrößern und wichtiger als dies, dazu dienen, dass strukturelle Abhängigkeiten, die sich aus der Schuldnerposition ergeben, aufrechterhalten werden – ein Spezifikum, welches besonders periphere Ökonomien betrifft (Riddell 1997: 278ff, Meagher 1995, Hofbauer 1997: 188ff, Gerry 1987: 114). Die budgetären und politischen Eingriffsmöglichkei-

ten der internationalen Finanzinstitutionen, die diese im Rahmen der SAP als Gläubiger erhalten, bieten ein Beispiel für diese strukturelle Abhängigkeit.

Die „Sozialversicherungsreform“

Im Dezember 1999 unterschrieb die Türkei das vorläufig letzte Stand-by-Abkommen mit dem IWF. Diesem ging am 9. Dezember 1999 eine Absichtserklärung (*Letter of Intent*) der türkischen Regierung voraus. Der Artikel 42 aus jenem „Brief“ fand als „Sozialversicherungsreform“ (SVR) öffentliche Beachtung und löste eine heftige Diskussion aus, nicht zuletzt, weil er eine Anhebung des Pensionsantrittsalters beinhaltete (IMF 1999). Der Prozess, der dem Abschluss des Stand-by Abkommens vorausging, und der auch Veränderungen in der Arbeits- und Sozialgesetzgebung erforderlich machte, war durch monatelange Verhandlungen zwischen dem Sozialministerium und den Gewerkschaften und durch eine Streikwelle im Sommer 1999 gekennzeichnet. Dies lenkte die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit unter anderem auch auf das bis dahin unterbelichtete Thema des informellen Sektors in der Türkei, das jedoch keinen Eingang in den offiziellen Diskurs fand. Die Argumentation bezüglich der kurzfristigen monetären und budgetären Ziele schloss nämlich die Thematisierung der Struktur und der Strukturmängel des türkischen Arbeitsmarkts aus.

Die Sozialversicherungsreform vom Dezember, die als der erste Schritt einer umfassenden Reform des Sozialversicherungssystems lanciert wurde, tastete das Grundproblem des mangelhaften Sozial- und Arbeitsschutzes nicht an: Derzeit haben nur 47% der Erwerbsbevölkerung eine Sozialversicherung irgendeiner Art (Lordoglu/Özar 1998: 17). Die städtische Erwerbsbevölkerung, die nicht bei einer Sozialversicherungsinstitution registriert ist, wird auf 5 Millionen geschätzt, was zugleich fehlende Sozialversicherungsprämien und damit einen Faktor ausmacht, der das Defizit der Sozialversicherungen vergrößert (*Cumhuriyet* 18.6.1999, 7.7.1999, 12.7.1999). Der Anteil der Steuereinnahmen, der für die Finanzierung des Sozialversicherungssystems ausgegeben wird, beträgt im EU-Durchschnitt 24,2%, in der Türkei hingegen lediglich 5,1%. Im Budget sind keine direkten Zuwendungen an Sozialversicherungsinstitutionen vorgesehen, womit die Türkei in der OECD einen Ausnahmefall darstellt. Ein weiterer Vergleich mit der EU zeigt deutlich, dass der offizielle Diskurs über die überdurchschnittlich hohe Last des staatlichen Sozialversicherungssystems für das Budget nicht zutrifft: Der Anteil der Ausgaben für das Sozialversicherungssystem am BIP betrug 1994 in Österreich 26%, in Frankreich 29%, in Griechenland 17%, in den USA 16% und in der Türkei nur 2,8% (*Cumhuriyet* 12.7.1999). Ein anderer Kritikpunkt betrifft das Fehlen einer Arbeitslosenversicherung, was für die Beschäftigten ein hohes Risiko und eine dementsprechende Tendenz zur Aufnahme informeller Tä-

tigkeiten impliziert. Das Recht aller Bürger auf eine Sozialversicherung ist zwar in der Verfassung (Artikel 60) verankert, jedoch wurden in der vorliegenden Sozialversicherungsreform keine dafür notwendigen Maßnahmen geplant, das Ganze wird vor allem als ein Finanzierungsproblem interpretiert, dem man u.a. mit der Anhebung des Pensionsantrittsalters auf 58 Jahre bei Frauen und 60 Jahre bei Männern entgegenwirken wollte. Dabei wurden die Folgen für den Arbeitsmarkt ausgeblendet. Erstens sind die Voraussetzungen für den offiziellen Pensionsantritt angesichts des hohen Anteils der informellen Beschäftigung nicht dem türkischen Arbeitsmarkt angemessen. Arbeitsplätze sind auf Grund der krisenanfälligen ökonomischen Entwicklung nicht gesichert, die Chancen auf eine Beschäftigung mit Sozialversicherung schwinden, nicht zuletzt auf Grund zunehmender Informalisierung durch formelle Unternehmen, und es besteht ein beträchtlicher Überschuss an jungen Arbeitskräften (Soner 1999). Auf der anderen Seite wurde angemerkt, dass die vorliegende Reform die Jugendarbeitslosigkeit erhöhen könnte, wenn sie nicht von entgegenwirkenden Strukturreformen begleitet würde (*Cumhuriyet* 2.7.1999)⁵. Zweitens liegt die Lebenserwartung in der Türkei mit 69 Jahren bei Frauen und 65 Jahren bei Männern wesentlich unter dem europäischen Durchschnitt. Nicht zuletzt mit diesem Argument protestierten die Gewerkschaften unter dem Motto „Nein zur Pension im Sarg!“. Im *Letter of Intent* wird die Bedeutung des informellen Sektors lediglich an einer einzigen Stelle angedeutet, indem eine bessere „Überwachung“ der nicht registrierten Ökonomie angekündigt wird.

„In the coming months, the government plans to deepen social security reforms by (...) undertaking administrative reforms to improve coverage, compliance and administrative efficiency (...)“ (IMF 1999: Artikel 42)

Der *Letter of Intent* der türkischen Regierung wirft auch die Frage der „Informalisierung der Politik“ auf (vgl. PROKLA 117: 502). Die Verlagerung der Staatspolitik aus den herkömmlichen demokratisch legitimierten Prozessen und ihre Verlagerung auf die Ebene der Beziehungen mit den internationalen Finanzorganisationen ruft ein Legitimitätsproblem hervor und verwischt die Strukturen der Verantwortlichkeit. Überraschenderweise werden im *Letter of Intent* Versprechungen an den IWF abgegeben, die sich auf zukünftige Ergebnisse parlamentarischer Abstimmungen über Gesetzesvorlagen beziehen (*Cumhuriyet* 25.12.1999). Die „Absichtserklärung“ der Regierung stellt damit indirekt das ganze demokratische System in Frage. Die Legitimität der Demokratie wird auch dadurch unterminiert, dass der technokratische Diskurs,

5 1994 betrug die Arbeitslosenrate 7,9%. Die städtische Arbeitslosenrate unter Jugendlichen mit einem Schulabschluss, die die höchsten Chancen auf eine Beschäftigung im formellen Sektor haben sollten, liegt hingegen bei 36% (Özel 1996: 183). Wenn man bedenkt, dass es in der Türkei keine Arbeitslosenversicherung gibt, sind die hohen Arbeitslosenraten ein weiterer Indikator für die Bedeutung der Einkommensbildung im informellen Sektor.

den man in Bezug auf die sozioökonomischen Probleme in der Türkei anwendet, die Bevölkerungsmehrheit, die tagtäglich mit den ökonomischen Missständen unmittelbar konfrontiert ist, von der Politik entfremdet. Die offiziellen Paradigmen, die kurzfristigen monetären und budgetären Zielen Priorität einräumen, sind nicht im Stande, die strukturellen Probleme der türkischen Ökonomie zu thematisieren, zu denen auf jeden Fall die ungesicherten Arbeitsverhältnisse im informellen Sektor und der anhaltende Trend zur Informalisierung gehören.

Gecekondu: Der informelle Wohnungsmarkt

Die sozioökonomische Entwicklung der Türkei ist seit den 50er Jahren durch eine substantielle Binnenmigration gekennzeichnet, die für ca. 60% des Wachstums der urbanen Bevölkerung verantwortlich ist (Öncü 1988: 40). In den Städten übersteigt die Nachfrage nach Wohnraum bei weitem die Kapazität der staatlichen Wohnungsbauförderung, deren Empfänger sich auf einen kleinen Teil der formellen Beschäftigten und darunter hauptsächlich auf die Staatsbediensteten beschränken (Bugra 2000b: 110). Auf der anderen Seite konzentriert sich das Privatkapital im städtischen Wohnungsbausektor, das sich zum Großteil aus kleinen Bauunternehmen mit niedriger Kapitalausstattung zusammensetzt, auf den Bau von Eigentumswohnungen für die gehobene Mittelschicht und die Oberschicht. Die hohe Nachfrage dieser Schichten nach Wohnungen, in der sie eine inflationsgeschützte Anlagemöglichkeit sehen (Yönder 1987: 214) sowie die hohen Baukosten und Gewinnspannen der Bauunternehmen machen für den Großteil der Bevölkerung den Erwerb einer Eigentumswohnung unmöglich. Auf der anderen Seite stellen Mietwohnungen spätestens seit der Abschaffung des Mietkontrollgesetzes 1962 keine wirkliche Alternative für die einkommensschwachen Schichten dar, für die die Mieterhöhungen der letzten 40 Jahre große Einbußen im Haushaltseinkommen bedeuteten (Keles 1990: 166ff). Ein beträchtlicher Teil des Wohnraumbedarfs musste daher im informellen Wohnungsmarkt gedeckt werden, sodass insbesondere in den Metropolen der formelle Wohnungsmarkt bald nicht mehr die Regel sondern die Ausnahme darstellt: Derzeit wohnen 25,5% der urbanen Bevölkerung, insgesamt 12,5 Millionen, in 2,5 Millionen illegal gebauten Häusern (*Gecekondu*). In Ankara sind 70% der Wohnbevölkerung in *Gecekondu* untergebracht, wobei sich dieser Anteil in Istanbul und Izmir auf 50% beläuft (ebd.: 142). *Gecekondu* können in dreifacher Hinsicht illegal sein: weil sie auf besetztem Land gebaut werden, weil es keine Baugenehmigung gibt und/oder weil die Bauvorschriften nicht eingehalten werden (Wedel 1999: 59). Die ursprüngliche Illegalität eines Großteils der Squattersiedlungen sind seit 1949 durch insgesamt acht *Gecekondu*-Amnestien aufgehoben worden (Bugra 2000b: 113). Auf die Legalisierung der

*Gecekondu*s hatten vier Faktoren einen entscheidenden Einfluss: die moralische Legitimität des Bedürfnisses nach Wohnung, die Verfügbarkeit großer unbenutzter Ländereien an den Rändern der Städte, die systemstabilisierenden Effekte der Beteiligung der Migranten am spekulativen Wertzuwachs auf dem Wohnungsmarkt und die Stellung der *Gecekondu*s in der „Wahlkampfdemokratie“. Zum ersten: da der informelle Wohnungsmarkt das Grundbedürfnis nach Wohnungen von über einem Viertel der urbanen Bevölkerung deckt, welches durch die reallokativen Mechanismen des Staates nicht gedeckt werden konnte, erlangte er eine moralische Legitimität. An diesem Punkt ist das negative Wechselverhältnis zwischen den anonymen Verteilungsmechanismen des Staates und den persönlichen Abhängigkeitsbeziehungen des informellen Sektors eindeutig zu sehen. Im Unvermögen der staatlichen Politik liegen die Gründe für das Gedeihen des informellen Sektors.

Zum zweiten: Die meisten *Gecekondu*s wurden auf besetztem Land gebaut, das der Kommune oder einer staatlichen Behörde gehörte. In Istanbul betrug dieser Anteil 76%, in Ankara sogar 88% (Bugra 2000b: 111). Die Existenz großer Ländereien an den Rändern der Städte ist ein historisches Erbe der osmanischen Struktur des Landbesitzes, welche das Staatseigentum in der Republik weiterhin prägte (Toptas 1998: 29). Dieses Land lag zumeist brach und wurde weder privatisiert noch für soziale Projekte verwendet. Die Legalisierung der *Gecekondu*s stellte für den Staat eine „kostenlose“ Lösung für die städtische Wohnraumnot dar. In diesem Fall liegt eine positive Korrelation zwischen Staat und informellem Sektor vor. Die Präsenz des Staates, insbesondere das Ausmaß und die Form des Staatseigentums, machte informelle Tätigkeiten auf dem Wohnungsmarkt überhaupt erst möglich.

Drittens muss die Immobilienspekulation und Kommerzialisierung der *Gecekondu*s seit den 70er Jahren berücksichtigt werden. Die wohlbegründete Erwartung einer Legalisierung der illegalen Siedlungen hat einen lukrativen illegalen Markt an den Rändern der Städte entstehen lassen, auf dem die *Gecekondu*erbauer nicht mehr die Bewohner selbst waren, sondern starke Mittelsmänner aus der Umgebung und kleine Bauunternehmen (Keles 1990: 162ff; Wedel 1999: 60ff; Öncü 1988: 47). Durch das Wohnbaugesetz von 1984, wonach in den *Gecekondu*s bis zu vier Stockwerke errichtet werden dürfen, erfuhr dieser Prozess einen weiteren Schub (Bugra 2000b: 117). Dadurch hatten die *Gecekondu*bewohner, die zumeist auf dem Arbeitsmarkt diskriminiert und in den informellen Sektor abgedrängt wurden, neben der Legalisierung ihrer Unterkünfte auch gute Chancen, an der boomenden Grundstücks- und Wohnungsspekulation teilzunehmen. Die negativen Effekte der Informalisierung auf dem Arbeitsmarkt wurden teilweise auf dem informellen Wohnungsmarkt wettgemacht.

Für Öncü (1991) macht dieser Ausgleichsmechanismus den Kernpunkt des urbanen Populismus aus und ist mit ein Grund für das Fehlen von radikalen

sozialen Bewegungen, die aus *Gecekondu*gebieten hervorgehen, wobei vergleichbare sozioökonomische Verhältnisse in anderen Ländern zu städtischem Aufruhr in den Slums und Squattersiedlungen geführt haben (Öncü: 1994). Boratav hingegen weist auf die ideologische Dimension dieser Integrationsform hin, die den marktliberalen „Geist“ im kleinen Umfang reproduziert (Boratav 1991: 117ff). Jedoch sollte diese Feststellung keine homogene soziale Struktur in den *Gecekondu*s vortäuschen, die im selben Ausmaß vom urbanen Populismus profitiert. Eine aktuelle Studie, die in einem der jüngsten Istanbuler *Gecekondu*bezirke (*Sultanbeyli*) durchgeführt wurde, dessen Bevölkerung sich zwischen 1985 und 1998 um den Faktor 40 vermehrt hat, belegt, dass sich die vorliegende soziale Stratifikation mit den Migrationswellen weitgehend deckt. Die Immobilien- und Grundstücksmakler in *Sultanbeyli* gehören zu jenen Migranten, die am längsten hier leben. Aus der Migrationswelle bis Mitte 80er Jahre gingen dann die Kleinhändler und Handwerker des Bezirks hervor. Diejenigen Migranten, die die letzte Migrationsbewegung in den 90er Jahren ausmachen und hauptsächlich aus Ost- und Südostanatolien stammen, arbeiten hingegen unter prekären Bedingungen in den untersten Segmenten des informellen Sektors (Özgen 1999: 15).

Viertens, innerhalb eines klientelistisch organisierten politischen Systems erlangten Maßnahmen, die den legalen sowie sozialen Status der *Gecekondu*s betreffen, eine funktionale Bedeutung. Wie oben skizziert wurde, engte der auf den Militärputsch 1980 folgende rechtliche und politische Rahmen die Macht jener Institutionen (Gewerkschaften und Vereine) ein, die auf Klassenbasis organisiert waren und Klassenpolitik betrieben. Daher gewannen klientelistische Beziehungen zwischen den lokalen Behörden und den *Gecekondu*bewohnern als Muster politischer Mobilisierung zu den Wahlen umso mehr an Bedeutung. Diese Patronagepolitik fand ihre Grundlagen erstens in der Gemeindereform von 1984, die wichtige Bereiche der Baupolitik auf die kommunale Ebene verlagerte und zweitens in der Erhöhung des Anteils der kommunalen Ausgaben am Staatsbudget. Die bedeutendsten materiellen wie immateriellen Instrumente der Patronage sind die Nichteinhaltung von Gesetzen, etwa der Verzicht auf eine Kontrolle der Besiedlung oder der Durchsetzung von Bauzonen und Genehmigungsvorschriften sowie die selektive Zuteilung von knappen städtischen Dienstleistungen in denjenigen Vierteln, in denen die jeweilige Partei gewählt wurde (Wedel 1999: 64ff, Öncü 1991, Keyder/Öncü: 1994, Leitmann/ Beharoglu 1998). Bei den beiden zuletzt angeführten Determinanten der Informalisierung des Wohnungsmarkts haben wir es mit einer Verwischung der Grenze zwischen dem staatlichen und dem informellen Sektor zu tun. Indem der Staat aktiv zur Kommerzialisierung der *Gecekondu*s beiträgt und klientelistische Netzwerke aufbaut, widerspricht er den eigenen, für alle Bürger gleichermaßen gültigen Prinzipien als Basis seiner reallokativen Maßnahmen. Der Staat informalisiert sich selbst, indem er seine Verteilungskanäle personalisiert.

Anhand der *Gecekondu*s wird deutlich, dass die Informalisierung nicht nur eine ökonomische Veränderungen einleitet, vielmehr modifiziert sie auch die Muster der sozialen Beziehungen in der Gesellschaft, was eine veränderte Art und Weise der „Einbettung der Wirtschaft in die Gesellschaft“ (Polanyi) impliziert. Die reallokativen Prinzipien des Staates (oder der Politik) und die anonymen Tauschbeziehungen des Marktes, die die Wirtschaft geprägt haben, verlieren an Bedeutung. Die informellen und personalisierten Beziehungen, die sich am Muster der Familie orientieren und nach den Prinzipien persönlicher Abhängigkeit, Treue, Solidarität und Vertrauen organisiert sind (vgl. Portes 1994b: 432ff, Lomnitz 1988), nehmen in allen Bereichen zu und füllen die durch den „aktiven Rückzug“ des Staates frei gewordenen Räume.

Besonders in den Ländern der kapitalistischen Peripherie wie z.B. auch in der Türkei, wo ein großer Teil der Staatsbürger nur rudimentär von sozialstaatlichen Sicherungen profitieren kann, greift die Gesellschaft im Zuge der neoliberalen Umstrukturierung des Staates umso stärker auf „Ersatzidentitäten und -institutionen“ wie z.B. Familie, Ethnie oder Religion zurück, die ihre Definitionsmacht aus dem vorhandenen kulturellen Potenzial schöpfen. Jedoch bleibt dieses kulturelle Potenzial nicht autochthon. Vielmehr bedingen die gegenwärtige Aktivierung der verschiedenen „Lokalismus“, welche die sozialen Beziehungen regeln, und die Erfordernisse der globalen Umstrukturierungen einander. Die klientelistischen Merkmale des urbanen Populismus und die vorhin geschilderten Veränderungen im sozioökonomischen Rahmen der Türkei ab den 80er Jahren liefern dafür ein Beispiel.

Kann sich der deregulierte Staat eine Zivilgesellschaft leisten?

Oft werden Fragen der Demokratie in Entwicklungsländern rein politikwissenschaftlich mit Begrifflichkeiten wie Zivilgesellschaft und politische Kultur diskutiert. Häufig werden dabei die Verflechtungen der politischen Kultur mit den sozialen und ökonomischen Veränderungen sowie die Kräfteverhältnisse in der Zivilgesellschaft nicht (oder nicht systematisch) in die Untersuchungen einbezogen. Anhand der Informalisierungstendenzen in der Türkei und des globalen Kontextes, in den diese Tendenzen eingebunden sind, werden die tief greifenden Mängel einer auf die lokale politische Kultur und die Menschenrechtsproblematik reduzierten Demokratieforschung deutlich, ein Problem, das hier lediglich gestreift werden kann. Der Typus von Arbeit, den die Strukturanpassung in der Türkei fördert, ist sicher nicht dazu geeignet, eine demokratische Entwicklung voranzutreiben. Wie oben ausgeführt wurde, befinden sich die Mittelklassen – die traditionellen Träger der demokratischen Stabilität – sowohl ökonomisch als auch sozial im Abstieg und sind von einer Deklassierung bedroht. Die Einkommenspolarisierung, die mit dem neuen ökonomischen Modell schon programmiert war, fördert abgekoppelte

Arbeitswelten und eine allgemeine Deinstitutionalisierung der Arbeit. Informelle persönliche Abhängigkeitsverhältnisse in der türkischen Politik und Gesellschaft bilden derzeit die Gegenkonzepte zur sozialstaatlichen Organisation und sie werden in dem Ausmaß wichtiger, wie jene geschwächt werden. Jedoch wurde nach dem 1980 erfolgten Paradigmenwechsel in Politik, Wissenschaft und Presse jenes Konzept der Zivilgesellschaft favorisiert, das die demokratische Entwicklung paradoxerweise von dem neoliberalen Rückzug des Staates abhängig macht. Das idealisierte Bild der Entbürokratisierung und Eigeninitiative zeigt sich jedoch in vielen Fällen als eine äußerst verzerrte Wiedergabe von dem, was in der Realität passiert: Die staatliche Bürokratie wird nach und nach von der Bürokratie der internationalen Finanzinstitutionen ersetzt, und die Zivilgesellschaft kann auf sich selbst gestellt nicht den erforderlichen Arbeits- und Sozialschutz für den „flexiblen Arbeitnehmer“ bieten.

Literatur

- Adanir, Fikret (1995): *Geschichte der Republik Türkei*, Mannheim.
- Aricanlı, Tosun/Rodrik, Dani (1990): An Overview of Turkey's Experience with Economic Liberalization and Structural Adjustment, in: *World Development*, Vol. 18, Nr. 10, 1343-50.
- Boratav, Korkut (1991): *1980'li Yillarda Türkiye'de Sosyal Sınıflar ve Bölüşüm (Soziale Klassen und Verteilung in der Türkei in den 1980ern)*, Istanbul.
- Boratav, K./Türel, O./Yeldan, E. (1996): Dilemmas of Structural Adjustment and Environmental Policies unter Instability: Post-1980 Turkey, in: *World Development*, Vol. 24, Nr. 2, 373-93.
- Boratav, K. (1999): Bir Felaket Senaryosu mu? (Ein Katastrophenszenario?), in: *Cumhuriyet*, 20.10.99.
- Boz, Serap (1996): The School Teachers of Ankara, in: Kahveci/Sugur/Nichols.
- Bugra, Ayse (1998): Class, Culture, and State: An Analysis of Interest Representation by two Turkish Business Associations, in: *International Journal of Middle East Studies*, Vol. 30, 521-39.
- (2000a): Piyasa Olusturmanin Piyasa Disi Mekanizmalari: Türkiye'de Dayanikli Tüketim Mallari Sektörünün Gelistimi, in: ders.: *Devlet-Piyasa Karsitliginin Ötesinde. İhtiyaclar ve Tüketim Üzerine Yazilar*, Istanbul (engl. Version: Non-Market Mechanisms of Market Formation: The Development of the Consumer Durables Industry in Turkey, in: *New Perspectives on Turkey*, Vol. 19/1998).
- Bugra, Ayse (2000b): Türkiye'nin Ahlaksiz Konut Ekonomisi, in: ders.: *Devlet-Piyasa Karsitliginin Ötesinde. İhtiyaclar ve Tüketim Üzerine Yazilar*, Istanbul (engl. Vers.: The Immoral Economy of Housing in Turkey, in: *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol 22/1998).
- Castells, Manuel/Portes, Alejandro (1989): World Underneath: The Origins, Dynamics, and Effects of the Informal Economy, in: Portes, Alejandro/Castells, Manuel/Benton, L. (Hrsg.): *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*, Baltimore.
- Cinar, Mine (1994): Unskilled Urban Migrant Women and Disguised Employment: Home-working Women in Istanbul, Turkey, in: *World Development*, Vol. 22, Nr. 3, 369-80.
- Cizre-Sakallioglu, Ümit (1991): Labour: The Battered Community, in: Heper, Metin (Hrsg.): *Strong State and Economic Interest Groups. The Post-1980 Turkish Experience*, Berlin/NY.
- Cizre-Sakallioglu, Ümit / Yeldan, Erinc (2000): Politics, Society and Financial Liberalization, in: *Development and Change*, Vol. 31, Nr. 2, 481-508.
- Cumhuriyet* (14.6.1999): *AB tekstilciyi zorlayacak. (Die Europäische Union wird die Textilindustrie unter Druck setzen).*
- Cumhuriyet* (18.6.1999): *Kacak isciler SSK'nin acigini kapatir (Die Schwarzarbeiter können das Defizit der Krankenkassen decken).*
- Cumhuriyet* (2.7.1999): *Yeni yasa tasarisinin olumsuz etkileri (Die negativen Auswirkungen der neuen Gesetzesvorlage).*

- Cumhuriyet (7.7.1999): *Calisandan ortak direnis. (Gemeinsamer Widerstand der Arbeitnehmer).*
- Cumhuriyet (12.7.1999): *Hazirlanan sosyal guvenlik tasarisinda, sosyal boyut gozardi edildi (In der Vorlage zur Sozialversicherungsreform wurde die soziale Dimension vernachlässigt).*
- Cumhuriyet (25.12.1999): *Ekonomistler antlasmadan kaygili (Die Ökonomen sind besorgt über das Abkommen).*
- Ecevit, Yildiz (1995): The Status and Changing Forms of Women's Labour in the Urban Economy, in: Tekeli, Sirin (Hrsg.): *Women in Modern Turkey. A Reader*, London.
- Economist*, The (29.7.2000): Emerging Market Indicators, 102.
- Gerry, Chris (1987): Developing Economies and The Informal Sector in Historical Perspective, in: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 493, Nr. 9, 100-19.
- Hirschmann, Albert (1968): The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America, in: *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 82, Nr. 1, 1-32.
- Hofbauer, Hannes (1997): Die sozialen Folgen der Transformation, in: Komlosy/ Pamreiter/ Stacher/ Zimmermann (Hrsg.): *Ungeregelt und Unterbezahlt. Der informelle Sektor in der Weltwirtschaft*, Beiträge zur Historischen Sozialkunde, Beiheft 11, FaM/Wien.
- IMF (1999): Turkey. Letter of Intent, <http://www.imf.org/external/np/loi/1999/120999.htm>, abgerufen am 15.2.2000.
- Islamoglu, Huri (1997): Informality as Negotiated Legality, *METU Working Paper*, mimeo.
- Kahveci, Erol/Sugur, Nadir/Nichols, Theo (Hrsg.)(1996): *Work and Occupation in Modern Turkey*, London/New York.
- Keles, Rusen (1990): Housing Policy in Turkey, in: Shidlo, G. (Hrsg.): *Housing Policy in Developing Countries*, London.
- Keyder, Caglar/Öncü, Ayse (1994): Globalization of a Third World Metropolis. Istanbul in the 1980s, in: *Review*, Vol. 17, Nr. 3, 383-421.
- Leitmann, Josef/Beharoglu, Deniz (1998): Informal Rules! Using Institutional Economics to Understand Service Provision in Turkey's Spontaneous Settlements, in: *The Journal of Development Studies*, Vol. 43, Nr. 5, 98-122.
- Lomnitz, Larissa (1988): Informal Exchange Networks in Formal Systems: A Theoretical Model, in: *American Anthropologist*, Vol. 90, 43-55.
- Lordoglu, Kuvvet/Özar Sema (1998): *Enformel Sektör ve Sosyal Güvenlik: Sorunlar ve Perspektifler (Informeller Sektor und Sozialversicherung: Probleme und Perspektiven)*, Friedrich Ebert Stiftung, Reihe Wirtschaftsforum, Istanbul.
- Meagher, Kate (1995): Crisis, Informalization and the Urban Informal Sector in Sub-Saharan Africa, in: *Development and Change*, Vol. 26, Nr. 2, 259-84.
- Öncü, Ayse (1988): The Politics of the Urban Land Market in Turkey: 1950-80, in: *International Journal of Urban and Regional Studies*, Vol. 12, Nr. 1, 39-64.
- (1991): Du Populisme Rural au Populisme Urbain: La Politique Municipale de l'ANAP (Parti de la Mère-partie), in: Dumont/Georgeon (Hrsg.): *La Turquie au Seuil de l'Europe*, Paris.
- (1994): Street Politics, in: Keyder, Caglar / Öncü, Ayse / Ibrahim Saadeddin (Hrsg.): *Developmentalism and Beyond*, Cairo.
- Önis, Ziya (1997): The Political Economy of Islamic Resurgence in Turkey: The Rise of the Welfare Party in Perspective, in: *Third World Quarterly*, Vol. 18, Nr. 4, 743-66.
- Özbudun, Ergun (1991): The Post-1980 Legal Framework for Interest Group Associations, in: Heper, Metin (Hrsg.): *Strong State and Economic Interest Groups. The Post-1980 Turkish Experience*, Berlin/NY.
- Özel, Hakkı (1996): Informal Data Collection: The Case of Turkey, in: Bohuslav, Herman/Stoffers, Wim (Hrsg.): *Unveiling the Informal Sector. More than Counting Heads*, Avebury.
- Özgen, Nese (1999): Illegallesen Kent: Istanbul (Die Stadt, die illegalisiert wird: Istanbul), in: *Bilim ve Ütopya*, Nr. 65/November, 9-19.
- Parlak, Zeki (1996): The Car Workers of Bursa, in: Kahveci/Sugur/Nichols.
- Portes, Alejandro (1994a): By-passing the Rules: The Dialectics of Labour Standards and Informalization in Less Developed Countries, in: Sengenberger, Werner / Campbell, Duncan (Hrsg.): *International Labour Standards and Economic Interdependence*; International Institute for Labour Studies; Genf.
- Portes, Alejandro (1994b): The Informal Economy and its Paradoxes, in: Smelser, Neil / Swedberg, Richard (Hrsg.): *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton/NJ.

- Portes, Alejandro / Schauffler, Richard (1993): Competing Perspectives on the Latin American Informal Sector, in: *Population and Development Review*, Vol. 19, Nr. 1:, 33-60.
- PROKLA 117 (1999): Prokla-Redaktion: Editorial: Arbeit, informell, in: *PROKLA*, 117; 29. Jg., Nr. 4, 498-503.
- Rakowski, Cathy A. (1994): Convergence and Divergence in the Informal Sector Debate: A Focus on Latin America, 1984-92, in: *World Development*, Vol. 22, Nr. 4, 501-16.
- Riddell, Barry (1997): Structural Adjustment Programmes and the City in Tropical Africa, in: *Urban Studies*, Vol. 34, Nr. 8, 1297-1307.
- Soner, Sükran (1999): Oldubitti...(Vollendete Tatsache), in: *Cumhuriyet*, 26.6.1999
- Standing, Guy (1989): The „British Experiment“: Structural Adjustment or Accelerated Decline?, in: Portes, Alejandro / Castells, Manuel / Benton, Lauren (Hrsg.): *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*, Baltimore.
- Toptas, Ülker (1998): *Türkiye’de Kayıtdışı Ekonominin Nedenleri (Die Gründe der nicht-registrierten Ökonomie in der Türkei)*, TES-AR Yayınları, Ankara.
- Wedel, Heidi (1999): Urbanisierung durch Binnenmigration in der Türkei und die Folgen für die Metropole Istanbul, in: *Zeitschrift für Türkeistudien*, Nr. 1/99, 51-71.
- Weltbank (1995): *Arbeitnehmer im weltweiten Integrationsprozeß (Weltentwicklungsbericht 1995)*; Washington/Bonn.
- Wilson, Tamar Diana (1998): Introduction, in: *Latin American Perspectives*, Vol. 25, Nr. 2, 3-17.
- Yeldan, Erinc A. (1995): Surplus Creation and Extraction Under Structural Adjustment: Turkey, 1980-1992, in: *Review of Radical Political Economics*, Vol 27, Nr. 2, 38-72.
- Yönder, Ayse (1987): Informal Land and Housing Markets: The Case of Istanbul, Turkey, in: *American Planning Association Journal*, Vol. 53, Nr. 2, 213-19.