

Perspektiven der Organisierung informeller Arbeit

Wie normal ist das Normalarbeitsverhältnis?

Ingeborg Wick

1. Normale Arbeitswelten

Die ca. 100 000 Straßenverkäuferinnen in Südafrika arbeiten normalerweise unregistriert, ohne arbeits- und sozialrechtlichen Schutz und auf eigene Rechnung. Von ihren Einkünften in Höhe von wenigen Hundert Rand (100 Rand = 11 EURO) pro Monat müssen sie den Lebensunterhalt für sich und ihre Familien bestreiten.

Das Gros der auf ca. drei Millionen geschätzten Putzfrauen in deutschen Privathaushalten stellen Migrantinnen aus Staaten der Dritten Welt und aus Süd-, Mittel- und Osteuropa. Entgegen den gesetzlichen Vorschriften ist nur ein verschwindend kleiner Teil von ihnen offiziell registriert und sozialversichert. Ihr Stundenlohn von oft nur ca. 6 EURO ist ein wichtiger Beitrag zu den Familieneinkünften der Migrantinnen.

ArbeiterInnen von Volkswagen (VW) in Mexiko sind arbeits-, sozial- und tarifrechtlich geschützt. Der VW-Weltbetriebsrat wacht über die Einhaltung dieser Bestimmungen für die 320 000 weltweiten Beschäftigten in den Ländern mit Niederlassungen des Unternehmens.

Die ArbeiterInnen erhalten einen Lohn, mit dem sie normalerweise die eigene Existenz und die ihrer Familien absichern können.

Nur das dritte Beispiel dieser Arbeitswelten würde die Voraussetzungen des »klassischen« Normalarbeitsverhältnisses erfüllen. Eine Normalität von Beschäftigung richtet sich nicht zwangsläufig nach dem Kriterium der Häufigkeit gemessen an der Gesamtbeschäftigtenzahl eines Landes oder dem Grad der Verbreitung einer Beschäftigung in einem bestimmten Sektor. Das Normalarbeitsverhältnis ist keine feststehende Größe, sondern Produkt einer bestimmten historischen Epoche.

2. Das Normalarbeitsverhältnis

Normalarbeitsverhältnisse sind Arbeitsverhältnisse unbefristet vollzeitbeschäftigter Arbeiter/innen und Angestellter, die die Kernelemente »Stabilität/Dauer«, »Vollzeit« und »Arbeitnehmerstatus« aufweisen müssen. (IAB-Kurzbericht Nr. 15,31.10.2000)

Die Wurzeln des Normalarbeitsverhältnisses gehen zurück auf die ersten Sozialgesetzgebungen in den Industriestaaten in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. In seiner heutigen Ausprägung ist das Normalarbeitsverhältnis ein Produkt aus der Blütezeit des Fordismus.

Westliche Industriestaaten folgten vom Ende des Ersten Weltkriegs bis zum

Beginn der 70er Jahre des letzten Jahrhunderts dem fordistischen Wirtschaftsmodell. Seit dieser Zeit wird ihre Wirtschaftspolitik zunehmend an den Prinzipien des Neoliberalismus ausgerichtet.

Der Fordismus zeichnete sich durch ständiges wirtschaftliches Wachstum, hohe Gewinne, anhaltende Lohnsteigerungen, eine niedrige Arbeitslosigkeit und wachsende Kaufkraft der VerbraucherInnen aus.

Das fordistische Normalarbeitsverhältnis mit Familienlohn und arbeits-, sozial- und tarifrechtlicher Absicherung war vorherrschend in den Industrieländern, in den Entwicklungsländern hingegen – mit Ausnahme einiger teilindustrialisierter Länder wie Argentinien, Uruguay, Mexiko oder der Türkei – nur eine Randerscheinung.

Das Normalarbeitsverhältnis setzte als Normalität einerseits die männliche Ernährerrolle in der Familie und einen entsprechenden Familienlohn des Arbeiters, und andererseits die unbezahlte Haus- und Familienarbeit von Frauen voraus. Das fordistische Lohnarbeitsverhältnis ist also mit einem bestimmten Geschlechtervertrag auf das Engste verbunden.

3. Neoliberale Globalisierung und Deregulierungspolitik

Ein wesentlicher Grund für die rapide Ausbreitung informeller Arbeit seit den 70er Jahren sind die mit der neoliberalen Globalisierung verbundenen weltweiten Umstrukturierungen der Finanzmärkte, der Produktion, des Handels und der Arbeitsbeziehungen. Durch die Deregulierung und Öffnung nationaler Märkte wuchs die globale Konkurrenz, in deren Folge Arbeitskosten gesenkt wurden, um Standortvorteile zu erreichen. Das für den keynesianistisch-fordistischen Wohlfahrtsstaat typische »Normalarbeitsverhältnis« wird zunehmend aufgelöst.

In den Entwicklungs- und Transformationsländern haben in Folge der Verschuldungskrise verordnete Strukturanpassungsprogramme von Weltbank und Internationalem Währungsfonds (IWF) sowie die damit verbundene Politik von Weltmarktöffnung und Privatisierung zur Informalisierung von Beschäftigung wesentlich beigetragen. Die Ansiedlung von »Freien Exportzonen« in Entwicklungsländern, in denen nationale Arbeits- und Sozialgesetze oft außer Kraft gesetzt sind und Frauen 70–90% der Beschäftigten stellen, sind für diesen Informalisierungsprozess besonders charakteristisch.

In den Industrieländern werden Arbeitsmärkte im Zuge der sog. Standortpolitik, die sich zunehmend an den Interessen der Unternehmen im globalen Wettbewerb ausrichtet, flexibilisiert und dereguliert. Wenngleich Flexibilisierungen von Arbeitsverhältnissen von vielen ArbeitnehmerInnen aufgrund veränderter Lebensbedingungen im Prinzip begrüßt werden, stößt deren praktizierte Verknüpfung mit dem Abbau von Arbeits-, Sozial- und Tarifrechten auf den Widerstand von Beschäftigten. Jüngstes Beispiel für diese Politik sind die ursprünglichen Vorschläge der Hartz-Kommission in Deutschland: Arbeitslosenzahlen sollten z.B. durch Verbilligung und Ausweitung von Leiharbeit gesenkt werden.

4. Begrifflichkeit, Definition und Daten zu formeller/informeller Arbeit weltweit

Wie weiter oben beschrieben, ist das »Normalarbeitsverhältnis« oder die »formelle« Arbeit historisch gesehen eine Ausnahmeerscheinung. Es existierte und erfüllte eine Leitfunktion nur über wenige Jahrzehnte und im wesentlichen nur in den Industrieländern. Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die Tatsache, dass heute die Mehrzahl der Menschen in der einen oder anderen Weise »informell« arbeitet, wäre es eigentlich angebracht, von einer Normalität der informellen Arbeit zu sprechen.

Eine Normalität der formellen Arbeit ist auch vor dem Hintergrund der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung nicht haltbar: Nach UN-Angaben sind Wert und Umfang der fast ausschließlich von Frauen geleisteten unbezahlten Haus- und Familienarbeit etwa genauso hoch wie die der Erwerbsarbeit.

Auf der ILO-Jahreskonferenz 2002 wurde der vor 30 Jahren für Entwicklungsländer geprägte Begriff des »Informellen Sektors« durch den der »Informellen Wirtschaft/Arbeit« abgelöst, der weltweite Gültigkeit hat.

Für die nicht-registrierte und unregulierte Arbeit gibt es viele Bezeichnungen: informell, atypisch, prekär, unsicher, ungeschützt.

Obwohl es keine allgemeingültige Definition informeller Arbeit gibt, werden ihre Hauptmerkmale folgendermaßen zusammengefasst:

Informelle Arbeit ist durch Arbeits- und Sozialgesetz nicht registriert, reguliert oder geschützt. Informell Beschäftigte sind dadurch außerordentlich verwundbar und abhängig. Informelle Arbeit zeichnet sich durch geringes und unregelmäßiges Einkommen, lange Arbeitszeiten, fehlenden Zugang zu Informationen, Märkten, Finanzen, Aus- und Fortbildung und Technologie aus.

Informell Beschäftigte sind kaum organisiert. Die überwiegende Mehrheit sind Frauen.

Ein Viertel der Welterwerbsbevölkerung von 3 Mrd. Menschen arbeitet informell, d.h. 750 Mio. Menschen (Altvater/Mahnkopf 2002). Sie erwirtschaften ca. ein Drittel des Weltbruttosozialprodukts (ILO 1994).

Von der Welterwerbsbevölkerung von 3 Mrd. sind ca. ein Drittel arbeitslos und unterbeschäftigt. Nach Angaben des ILO »World Employment Report 2001« sind in den nächsten 10 Jahren 500 Mio. Arbeitsplätze für die neu auf den Arbeitsmarkt drängenden Menschen nötig. In den 90er Jahren sind 90% aller neuen Jobs in Afrika im informellen Sektor entstanden.

Obwohl die International Conference of Labour Statisticians (ICLS) 1993 eine Methode zur Erfassung der informellen Arbeit/Wirtschaft entwickelt hat, sind statistische Angaben über deren Größe und Wert oft unscharf. Dies hat mehrere Gründe. Da die Übergänge von der informellen Arbeit zur Schwarzarbeit (Bsp. Putzfrauen in deutschen Privathaushalten) bzw. zu kriminellen Tätigkeiten wie dem internationalen Drogen-, Frauen- oder Waffenhandel oft fließend sind, sind die Meßmethoden selbst oft »informell« und statistische Angaben oft nur Schätzwerte. Trotzdem sollen im Folgenden Größenordnungen und Entwicklungstendenzen der informellen Beschäftigung beispielhaft für Südafrika, einem teilindustrialisierten Staat der Dritten Welt, und Deutschland skizziert werden.

5. Beschäftigung und informelle Arbeit in Südafrika

Von der Gesamtbevölkerung von 43,3 Mio. Menschen in Südafrika zählen 13,5 Mio. zu den ökonomisch Aktiven. Die offizielle Arbeitslosenrate beträgt 26,4% (Statistics South Africa 2001). Die Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts 1995–99 belief sich auf 3,9%.

Als Erbe von Siedlerkolonialismus und Apartheid zählt Südafrika zu den Ländern mit den größten sozialen Gegensätzen der Welt:

- Auf die ärmsten 10% der Bevölkerung entfällt nur 1,1% der Einkommen und des Konsums – auf die ärmsten 20% entfallen nur 6,8%.
- Auf die reichsten 10% der Bevölkerung entfallen 45,9% der Einkommen und des Konsums – auf die reichsten 20% bereits 64,8% !

Fast ein Viertel der Bevölkerung hat ein Einkommen von 1 US \$ pro Tag, und 50% ein Einkommen von 2 US \$ pro Tag.

Im informellen Sektor waren 1998 2,7 Mio. Menschen beschäftigt, davon 799 000 Hausangestellte. Der weit überwiegende Anteil der »informell« Beschäftigten und Armen ist schwarz. Am tiefsten in der Einkommens- und Beschäftigungshierarchie stehen schwarze Frauen.

6. Beschäftigung und informelle Arbeit in Deutschland

Die Bundesrepublik Deutschland hat eine Gesamtbevölkerung von 81,57 Mio. Menschen. Davon sind 40 Mio. Menschen (=48,2%) ökonomisch aktiv. Die Arbeitslosenrate beträgt 8,7% . Das Bruttosozialprodukt wuchs 1995–99 um 1,9%.

Nach Angaben des ILO »World Labour Report 2000« sind Armut und Reichtum in der Bundesrepublik folgendermaßen verteilt:

- Auf die ärmsten 10% der Bevölkerung entfällt 1,5% der Einkommen und des Konsums – auf die ärmsten 20% entfallen 6,8%.
- Auf die reichsten 10% der Bevölkerung entfallen 32,5% der Einkommen und des Konsums – auf die reichsten 20% immerhin 47,2%.

Nach dem entsprechenden GINI-Index (28,2) gibt es weltweit nur 9 Staaten, in denen die Verteilungsquote von Reichtum und Armut günstiger ist als in Deutschland. (GINI-Index Südafrika: 59,3)

Allerdings ist in den letzten Jahrzehnten bei der Einkommensentstehung am Markt eine deutliche Polarisierung erkennbar. Arbeit ist insgesamt billiger gemacht worden, während Gewinne und Kapitaleinkommen ein überproportionales Wachstum verzeichnen konnten.

Betrug die Belastung der Lohneinkommen durch direkte Steuern 1960 lediglich gut 6% (1980: fast 16%), so sind es heute durchschnittlich ca. 20%. Die Belastung der Gewinn- und Kapitaleinkommen verläuft genau umgekehrt: 1960 betrug sie 20% (1980: gut 15%), doch heute nur noch ca. 5% im Durchschnitt. Das gesamte Steueraufkommen aus direkten und indirekten Steuern wird nur noch zu ca. 15% durch Steuern aus Gewinn- und Kapitalsteuern gespeist, aber zu 75% aus Massensteuern (Lohnsteuer, Umsatzsteuer, Mineralsteuer ...). 1960 trugen beide Steuerquellen noch mit jeweils einem Drittel paritätisch zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben bei (Schäfer 2002).

Normalarbeitsverhältnisse stellen 65% aller Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland dar.

Atypische/informelle Beschäftigungsverhältnisse machen heute ca. ein Drittel aller Jobs in Deutschland aus – vor 20 Jahren nur 15% (Schäfer 2001). Mit Ausnahme der Leiharbeit stellen Frauen ca. 2/3 der atypisch Beschäftigten.

Zu den atypischen Beschäftigungsverhältnissen zählen:

- a) Teilzeitarbeit (inkl. geringfügige Beschäftigung): ca. 9 Mio. Beschäftigte = 25,6% aller Beschäftigten
- b) Geringfügige Beschäftigung: 4,4 Mio. Beschäftigte (2000) = 13% aller Beschäftigten
- c) Leiharbeit: 360.000 Beschäftigte – 78% männlich – (2001) = 0,9%
- d) Befristete Arbeit (inkl. ABM): 9,4% (1999)
- e) Freie Mitarbeit: 0,7% (1999)

Es hat also der Anteil der atypisch Beschäftigten selbst in einer neokorporatistisch geprägten Ökonomie mit starken Verbänden wie der bundesdeutschen signifikant zugenommen. Dies stellt neue Anforderungen an Interessenorganisation und –durchsetzung der abhängig Beschäftigten.

7. Zivilgesellschaft – Strategien zur informellen Arbeit von Gewerkschaften / Zivilgesellschaft - Perspektiven

ILO-Strategien: Qualifizierung, Repräsentation, Formalisierung

Im Zuge der weltweiten Kampagne zur Förderung menschenwürdiger Arbeit verfolgt die ILO die Strategie, die informelle Wirtschaft und Arbeit zu formalisieren. Gesetzlichen und institutionellen Rahmenwerken kommen hierfür eine Schlüsselrolle zu (öffentliche Programme zur Förderung von Bildung und Gesundheit, Anerkennung von Interessensvertretungen informell Beschäftigter und des sozialen Dialogs mit ihnen u.a.) Unternehmen werden aufgefordert, über Zugang zu Finanzen, Versicherungen und Technologie den Aufbau von Wirtschaftseinheiten in der informellen Wirtschaft zu unterstützen. Gewerkschaften sollen mit informell Beschäftigten zusammenarbeiten, Fortbildungs- und Schulungsprogramme mit ihnen durchführen und Genossenschaften aufbauen.

In der Bundesrepublik Deutschland war die Novellierung des Gesetzes zur Mitbestimmung, zur geringfügigen Beschäftigung und zur Scheinselbständigkeit in der vergangenen Legislaturperiode ein Beispiel dafür, dass nach jahrelanger Mobilisierung einer gewerkschaftlichen Öffentlichkeit in Deutschland einer weiteren Deregulierung des Arbeitsmarkts punktuell entgegengewirkt werden konnte.

Neue Gewerkschaftliche Strategien

Die ILO sieht die Notwendigkeit, dass Gewerkschaften mit informell Beschäftigten zusammenarbeiten.

Mit der Gründung der Frauengewerkschaften »Self-Employed Women's Association« in Indien und »Self-Employed Women's Union« in Südafrika (Morgenrath/Wick 1996) sind jedoch noch weitergehende Initiativen gestartet worden. Noch immer stoßen diese beiden Gewerkschaften bei traditionellen Gewerkschaften auf Widerstand – stößt bei ihnen doch das Kriterium »Streikfähigkeit« ins Leere,

gebe es keine klare Arbeitgeberseite u.ä. Letztlich verlangt jedoch die abhängige, extrem unsichere Beschäftigungssituation der meisten informell Beschäftigten nach einer Interessenvertretung. Adressat der Forderungen ist oft weniger die Kapitalseite als der Staat. Von diesem werden rechtliche Anerkennung, sozialer Schutz und – speziell im Fall von kleinen Selbständigen – oft auch infrastrukturelle Unterstützung gefordert. Doch auch der Staat hat im Rahmen der Informalisierung oft seinen Charakter verändert. Gewerkschaften und Verbände sind vielfach geschwächt, hingegen haben informelle Netzwerke an Bedeutung gewonnen (Odman 2000). Damit wird organisierte Interessenvertretung erschwert.

Innovative Konzepte gewerkschaftlicher Organisation sind in den letzten Jahren z.B. auch in Industriestaaten wie den USA entwickelt worden. Der community-based Ansatz der US-Dienstleistungsgewerkschaft SEIU sprengt den Rahmen einer engen Betriebsbezogenheit und öffnet sich einer weiter verstandenen Interessenvertretung von Beschäftigten inkl. Betroffenen aus dem beruflichen und privaten Umfeld (Peyko 2000).

Innovative Ansätze zur Verankerung von Sozialstandards in der (weltweiten) Produktion durch neue soziale Allianzen

Die europaweit tätige Clean Clothes Campaign, die US Anti-Sweatshop Campaign und ähnliche Bündnisse von Nicht-Regierungsorganisationen (NROs) und Gewerkschaften zielen auf die Sozialverantwortung von Global Players entlang der gesamten globalen Produktions-/Beschaffungskette ab und nutzen als Instrument Verhaltenskodizes und unabhängige Kontrollsysteme, um soziale Mindeststandards zu verankern. Dies schließt informell Beschäftigte mit ein. Diese Kampagnen arbeiten mit Süd-Organisationen in den Produktionsländern von Bekleidung eng zusammen. Erste Institutionalisierungen von Verhaltenskodex-Initiativen (»Soft Law«) sind mittlerweile entstanden (Fear Wear Foundation in den Niederlanden u.ä.). Parallel dazu haben diese Kampagnen gesetzliche Initiativen zur Haftbarmachung transnationaler Unternehmen für Arbeitsrechtsverletzungen bei weltweiten Zulieferern angestoßen. Gewerkschaftliche Rahmenabkommen und die Einrichtung von Weltbetriebsräten sind weitere Beispiele für die Anstrengungen, betriebliche Demokratie im globalen Maßstab zu praktizieren.

Gesetzgeberische und kommunale Initiativen

Zuweilen ist auch Druck von unten auch die formelle Politik gegenüber den »Informellen« geändert worden. Im Jahr 2000 beschloss die Stadt Durban, eine umfassende Politik für die informelle Wirtschaft auszuarbeiten. Danach sollen u.a. Umwelt- und Arbeitsschutzmaßnahmen im Rahmen der Unterstützung für Klein- und Mikrobetriebe gefördert werden. Die Politik soll staatliche Hilfen für die Einrichtung demokratischer Verbände leisten.

Ende 1999 legte die Zweite Nationale Kommission für Arbeitsfragen in Indien einen Rahmengesetzentwurf für die Beschäftigten der informellen Wirtschaft vor. Darin sind u.a. ein Gesetz über Mindestlöhne, über Lohngleichheit, Mutterschaftsgeld, Unfallversicherung und frauenspezifische Maßnahmen für die weiblichen informell Beschäftigten vorgesehen.

Im September 1996 führte die Kommunalverwaltung Shanghais ein System zur Förderung des informellen Sektors ein, das u.a. die Aufnahme der informell

Beschäftigten in das Sozialversicherungssystem (unter Zahlung eines verminderten Beitrags), Ausbildungsmöglichkeiten, Steuerbefreiungen und Krediterleichterungen vorsicht.

Weitergehende Rahmenbedingungen ändern

Ohne eine Veränderung weitergehender Rahmenbedingungen kann die Strategie einer zunehmenden Formalisierung der Informalität von Beschäftigungsverhältnissen und innovativer gewerkschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Organisation nur Stückwerk bleiben.

Von zentraler Bedeutung ist z.B. die Umverteilung und Neubewertung aller Formen gesellschaftlicher Arbeit. Die UN-Frauenkonferenz in Beijing 1995 hat gefordert, dass die unbezahlte Haus- und Familienarbeit von Frauen in die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung mit aufgenommen werden sollten. Die in vielen Ländern seither gestarteten »Gender Budget« Initiativen sind konstruktive Schritte in diese Richtung.

Die liberalisierten Finanzmärkte müssen staatlichen Kontrollen unterstellt werden, damit nicht weitere Volkswirtschaften in den Abgrund gerissen werden (letztes Beispiel Argentinien).

Der sich globalisierenden sozialen Unsicherheit müssen Konzepte einer Grundversicherung für alle Menschen entgegengestellt werden. Bisher wurden diese immer mit dem Verweis auf mangelnde Finanzen abgetan. Doch wächst die Erkenntnis weltweit, dass nicht der Mangel an Geld, sondern die ungerechte Verteilung das Problem ist.

Literatur

- Altwater, Elmar / Mahnkopf, Birgit (2002): Globalisierung der Unsicherheit. Arbeit im Schatten, schmutziges Geld und informelle Politik. Münster
- IAB-Kurzbericht Nr. 14 / 25.10.2000: »Was ist eigentlich noch »normal«? Strukturwandel der Erwerbsarbeit«
- ILO (2001): World Employment Report 2001. Geneva
- ILO (2000): World Labour Report 2000. Geneva
- ILO (2002a): Menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft. Bericht VI, 90. Tagung 2002, Genf
- ILO (2002b): Resolution concerning decent work and the informal economy, 90. Tagung 2002, Geneva
- ILO (2002c): Key Indicators of the Labour Market 2001–2002. Geneva
- Morgenrath, Birgit / Wick, Ingeborg (1996): Die südafrikanische Frauengewerkschaft SEWU. Arbeit im informellen Sektor. Bonn
- Odman, Emine Asly (2000): Informalisierung und Staat: Die Türkei seit der neoliberalen Wende 1980. In: Prokla, Nr. 120, S. 449–468
- Pecko, Dorothee (2000): Californian Dreams. Gewerkschaftliche Erfolge für häusliche Pflegekräfte in San Francisco. In: Schattenwirtschaft und Gewerkschaften, DGB-Bildungswerk Materialien 71. Düsseldorf, S. 23–29
- Schäfer, Claus (2002): Verteilung – Wirtschaft – Gesellschaft. Argumente für eine Alternative zur neoliberalen »Eine-Welt-Politik«. Manuskript WSI in der HBS 13.2.02
- Statistics South Africa (2001): South Africa Yearbook 2001. Johannesburg
- UNIFEM (2000): Progress of the World's Women 2000. UNIFEM Biennial Report. New York
- Wick, Ingeborg (2000): Die Ausnahme und die Regel. Zum Verhältnis von formeller und informeller Arbeit. In: Schattenwirtschaft und Gewerkschaften, DGB-Bildungswerk Materialien 71. Düsseldorf, S. 7–13