INFORMELLER SEKTOR UND GEWERKSCHAFTSBEWEGUNG IN LATEINAMERIKA UND DER KARIBIK

ANALYSE UND AKTIONSVORSCHLÄGE

ERARBEITET VON DER INTERAMERIKANISCHEN REGIONALORGANISATION
DES IBFG / ORIT

1989

Herausgegeben vom
Internationalen Bund Freier Gewerkschaften
Rue Montagne aux Herbes Potagères, 37-41
B-1000 Brüssel, Belgien

C 99 - 00254

INFORMELLER SEKTOR UND GEWERKSCHAFTSBEWEGUNG IN LATEINAMERIKA UND DER KARIBIK

ANALYSE UND AKTIONSVORSCHLÄGE

ERARBEITET VON DER INTERAMERIKANISCHEN REGIONALORGANISATION
DES IBFG / ORIT

1989

Friedrich-Ebert-Stiftung Bonn Bibliothek

C 99 - 00254

Herausgegeben vom
Internationalen Bund Freier Gewerkschaften
Rue Montagne aux Herbes Potagères, 37-41
B-1000 Brüssel, Belgien

VORWORT

Der Umfang und das Wachstum des informellen Sektors, insbesondere in den Entwicklungsländern, haben eine Reihe wichtiger Folgen für die Gewerkschaften. Angesichts der zunehmenden Interdependenz der Weltwirtschaft, der Wirtschaftskrise der 80er Jahre und ihrer Auswirkungen auf die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen in allen Teilen der Welt, kann das Anwachsen des informellen Sektors nicht länger von den Gewerkschaften ignoriert werden. In der Veröffentlichung des IBFG aus dem Jahre 1988 "Wandel als Herausforderung - Bericht an den 14. IBFG-Weltkongress über die zukünftigen Aufgaben der internationalen freien Gewerkschaftsbewegung" wurde festgestellt, dass der informelle Sektor bis 1980 sowohl in den Industrie- als auch in den Entwicklungsländern an Bedeutung verloren hatte. Seitdem hat der informelle Sektor neue Dimensionen angenommen und ist in vielen Fällen beträchtlich und alarmierend angewachsen. Es ist der Sektor, in dem die Beschäftigten gar keinen oder den geringsten Schutz haben und den härtesten Bedingungen ausgesetzt sind. Der 14. IBFG-Weltkongress kam zu dem Schluss, dass die Gewerkschaften diesem Problem nicht länger unempfänglich und teilnahmslos gegenüberstehen könnten und forderte die betreffenden dem IBFG angeschlossenen nationalen Gewerkschaftsbünde, insbesondere im Zusammenhang mit der Situation in den Entwicklungsländern, auf, "die Aufgabe der Organisierung des ländlichen und informellen Sektors in ihre Prioritätenliste aufzunehmen".

Was ist der informelle Sektor, und wie können die Gewerkschaften auf sein dramatisches Wiederaufleben reagieren? Im Anschluss an seinen 14. Weltkongress hat der IBFG eine Reihe von Initiativen eingeleitet, die auf ein besseres Verständnis der Gründe für das Wachstum des informellen Sektors und ihrer Auswirkungen auf die Gewerkschaften abzielen.

Bis vor kurzem hatte es noch keinen bekannten Versuch gegeben, die Vielzahl der vorhandenen Informationen global zu einer gewerkschaftlichen Zukunftsaussicht, die sowohl praktisch als auch leicht verständlich ist, zusammenzufassen. Der von der Interamerikanischen Regionalorganisation des IBFG (ORIT) veröffentlichte Bericht mit dem Titel "Informeller Sektor und Gewerkschaftsbewegung in Lateinamerika und der Karibik" ist ein erster wesentlicher Schritt, den Mitgliedsorganisationen die entsprechenden Informationen über Wachstum, Ausmass und Charakteristika des informellen Sektors bereitzustellen. Der Hauptschwerpunkt wurde auf die Entwicklungsländer gelegt und einige wichtige Auswirkungen in bezug auf die Organisierung der Beschäftigten in diesem Sektor werden hervorgehoben. Dieser Bericht soll zusammen mit der sonstigen vom IBFG und seinen Mitgliedsorganisationen durchgeführten Forschung, insbesondere dem vom IBFG bei Dr. Swasti Mitter in Auftrag gegebenen Bericht, der Erweiterung des Bewusstseins und der Einbeziehung der freien Gewerkschaftsbewegung in die äusserst wichtige Arbeit der Bildung und Organisierung der Beschäftigten in diesem Sektor dienen; damit sollen diese Menschen aus ihrer Position am Rande der Gesellschaft herausgeholt und sozial und wirtschaftlich integriert werden.

John Vanderveken
Generalsekretär
IBFG, Brüssel

Februar 1990

EINLEITUNG

Seit Beginn der achtziger Jahre machen die Gewerkschaften in Lateinamerika und der Karibik tagtäglich die Erfahrung, wie das Phänomen der Arbeitslosigkeit immer mehr um sich greift und die Aussichten der Bevölkerung auf dauerhafte und angemessen entlohnte Beschäftigung zunehmend geringer werden. Im ländlichen wie im städtischen Sektor, vor allem aber in den Städten, haben die bisher ungelöst gebliebenene Probleme hinsichtlich der Absorption des strukturellen Überangebots an Arbeitskräften angesichts des starken Drucks der Aussenschuld und der Krise, in der die Wirtschaftswachstums-Modelle stecken, noch grössere Ausmasse angenommen.

Von daher sind die dokumentierte Arbeitslosigkeit und die Unterbeschäftigung im informellen Sektor die dynamischsten Wirtschaftsindikatoren, während im modernen Sektor die Zahl der Arbeitsplätze in der Produktion zurückgeht.

Die Gewerkschaften befürchten in diesem Zusammenhang, dass es für die Organisationen der Arbeitnehmerschaft äusserst schwierig wird, ihrer Tätigkeit nachzugehen und ihre Ziele - soziale Gerechtigkeit und stärkere Einbeziehung der Arbeitnehmerschaft in den wirtschaftlichen und sozialen Entscheidungsprozess - zu erreichen.

Die Gewerkschaftsorganisationen müssen in ihrer allgemeinen Strategie explizit den informellen Sektor einbeziehen, denn dabei handelt es sich um den quantitativ bedeutendsten und komplexesten Ausdruck der Beschäftigungsproblematik, die sich darin äussert, dass immer mehr Beschäftigungsverhältnisse aus dem traditionellen gewerkschaftlichen Organisationsbereich herausfallen.

IBFG und ORIT haben die Bedeutung des als "informeller Sektor" bezeichneten wirtschaftlichen und sozialen Phänomens erkannt und zu diesem Thema eine Reihe von Vorüberlegungen angestellt, die Grundlage einer umfassenden Standortbestimmung ihrer Mitgliedsbünde sein sollen.

Luis Anderson
Generalsekretär
Interamerikanische Regionalorganisation des IBFG (ORIT)

Februar 1990

INHALT

		Seite
	Vorwort	i
	EINLEITUNG	ii
	Inhalt	iii
I.	Informeller Sektor: Eine Begriffsbestimmung	1
II.	Die Wechselbeziehung zwischen dem informellen Sektor und den übrigen Wirtschaftsbereichen	6
III.	Der Umfang des informellen Sektors in Lateinamerika und der Karibik im Jahre 1980	7
IV.	Das Anwachsen des informellen Sektors zwischen 1950 und 1985	9
V.	Der gegenwärtige Organisationsgrad der Arbeitnehmerschaft in Lateinamerika	11
VI.	Die prioritären Bereiche gewerkschaftlichen Handelns	15
VII.	Problembereiche einer gewerkschaftlichen Organisierungsstrategie im informellen Sektor	19
VIII.	Jugend und informeller Sektor	20
IX.	Erwerbstätige Frauen und informeller Sektor	22
X.	Herausforderungen für die freie Gewerkschaftsbewegung	25
XI.	Gewerkschaften und informeller Sektor - Entwurf einer Strategie	27

VERZEICHNIS DER SCHAUBILDER

		Seite
Abb. 1	Beschäftigungslage im informellen Sektor	4
Abb. 2	Beschäftigungslage im formellen Sektor	5
Abb. 3	Anteile der Tätigkeiten im formellen bzw. informellen Sektor bei sozial nicht geschützten Beschäftigungsverhältnissen	17
Abb. 4	Die Rangfolge der prioritären Bereiche gewerkschaftlichen Handelns	18
Abb. 5	Stufen der Mitwirkung der Arbeitnehmer/innen	30

ANHÄNGE

Anhang 1	Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe zum Thema Informeller Sektor (Antigua, Guatemala, 1987)	32
Anhang 2	An die Mitgliedsorganisationen versandter Fragebogen (September 1987)	34
Literaturhinweis		35

INFORMELLER SEKTOR UND GEWERKSCHAFTSBEWEGUNG IN LATEINAMERIKA UND DER KARIBIK

I. INFORMELLER SEKTOR: EINE BEGRIFFSBESTIMMUNG

1. Der Entwurf einer gewerkschaftlichen Politik in bezug auf den informellen Sektor setzt zunächst Einigkeit darüber voraus, welche Tätigkeiten und Gruppen von Erwerbstätigen gemeint sind.

   Wir stützen uns auf die Definitionen, die von der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), vom IBFG und an anderer Stelle in einschlägigen Untersuchungen gegeben werden, wobei wir jedoch ausdrücklich alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dem informellen Sektor zuordnen, die unter besonders prekären Verhältnissen leben und von daher besonderer Aufmerksamkeit seitens der Gewerkschaften bedürfen.

2. Streng genommen müssten dem informellen Sektor sämtliche Tätigkeiten zugerechnet werden, die in Armut lebende Menschen ausüben, um das Überleben ihrer Familie zu sichern - im ländlichen wie im städtischen Bereich - und die ihnen zu grundlegenden Gütern und Dienstleistungen verhelfen.

   Die Hauptunterscheidung, die innerhalb des informellen Sektors zu treffen ist, bezieht sich darauf, ob etwas hergestellt wird, um es zu verkaufen und damit Einnahmen zu erzielen, oder ob es zum direkten Eigenverbrauch bestimmt ist.

   Zwar hat der letztgenannte Fall aus allgemeiner sozialer Sicht erhebliche Bedeutung (Selbstversorgung mit Nahrungsmitteln, selbständiger Bau von Wohnraum, Arbeit der Frau im eigenen Haushalt), aber für die spezifischen Aufgaben der ORIT ist es angezeigt, sich ausschliesslich auf den Fall derjenigen zu konzentrieren, die durch die Vermarktung ihrer Produkte oder ihrer Arbeitskraft Einkünfte in Form von Geld erzielen.

3. Ausgehend von dieser Begriffsklärung können wir dem informellen Sektor jene Tätigkeiten zurechnen, die nur in sehr geringem Masse produktiv sind und von daher sehr viel geringere Einkünfte erwirtschaften als Tätigkeiten in den übrigen Bereichen der Wirtschaft. Diese Einkünfte reichen lediglich zur Deckung der elementarsten Bedürfnisse der Erwerbstätigen aus, nicht aber für den Grossteil der übrigen Güter und Dienstleistungen, die Teil des Warenkorbs der im formellen Sektor beschäftigten Angehörigen der Arbeiterklasse sind.

   Von daher kann man weitgehend davon ausgehen, dass die im informellen Sektor Tätigen, wenn sie Haushaltsvorstand einer vielköpfigen Familie sind, den Armen zuzurechnen sind, da sie nicht über die zur Befriedigung sämtlicher Grundbedürfnisse erforderlichen Einkünfte verfügen.

   Die Schaubilder in dieser Broschüre geben - ausgehend von obiger Begriffsbestimmung für den informellen Sektor - einen Überblick über die Gesamtheit der dem informellen bzw. dem formellen Sektor zuzurechnenden Beschäftigungen.

Ein wichtiges Unterscheidungsmerkmal ist, ob die Arbeitnehmer/innen gewerkschaftlichen und Sozialversicherungsschutz geniessen. Dieser Faktor entscheidet darüber, ob die "Informellen" zumindest aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer Gewerkschaft oder im Rahmen des Sozialversicherungssystems ein gewisses Mass an Schutz geniessen oder ob sie jeden sozialen Schutzes entbehren.

Es ist davon auszugehen, dass für die grosse Mehrheit der Arbeitnehmer/innen im informellen Sektor letzteres zutrifft, da sie keinen regelmässigen Lohn beziehen oder in abhängigen Beschäftigungsverhältnissen arbeiten, für die kein regulärer Arbeitsvertrag besteht, was normalerweise den Zugang zur gewerkschaftlichen Organisierung und zu anderen Formen des sozialen Schutzes erleichtern würde.

Demnach lassen sich die typischen Beschäftigungsverhältnisse im informellen Sektor folgendermassen beschreiben:

- Arbeit ohne geregelte Entlohnung, ohne berufliche Qualifikation und grundsätzlich ohne sozialen Schutz. Das schliesst individuelle Tätigkeiten ein, Mitarbeit von Familienangehörigen, bis hin zu Kleinstbetrieben, die sich von den vorgenannten Gruppen dadurch unterscheiden, dass sie mindestens eine bezahlte Hilfskraft beschäftigen. Im allgemeinen wird für einen Kleinstbetrieb als Obergrenze eine Mitarbeiterzahl von maximal fünf zugrundegelegt.

- Lohnempfänger/innen ohne Arbeitsvertrag, die in Kleinstbetrieben oder in Privathaushalten beschäftigt sind.

- Lohnempfänger/innen, die zwar in Kleinstbetrieben oder in Privathaushalten arbeiten, dort jedoch sozialen Schutz geniessen. Der informelle Sektor umfasst die folgenden Tätigkeiten: landwirtschaftliche Betriebe (Familienarbeit), Strassenverkauf, kleine Lebensmittelläden in den Städten, individuelle Dienstleistungen und Reparaturdienste sowie die Herstellung einiger industrieller Produkte in bescheidenem Umfang.

Dem formellen Sektor sind demnach all diejenigen zuzurechnen, die nicht unter diese Definition des informellen Sektors fallen. Auch hier lassen sich wiederum zwei Gruppen danach unterscheiden, ob sie gewerkschaftlichen und Sozialversicherungsschutz geniessen oder nicht. Allerdings ist die Situation der letztgenannten Gruppe mit der entsprechenden Gruppe im informellen Sektor nicht zu vergleichen, da die Einkünfte im formellen Sektor von akzeptabler Höhe sind.

Die im formellen Sektor Tätigen sind:

- Lohnempfänger/innen im öffentlichen Dienst und in kleinen, mittleren und grossen Privatunternehmen, deren Arbeitsverhältnis zwar vertraglich geregelt, aber trotz dieses legalen Status nicht stabil ist, da die Beschäftigungsverhältnisse nicht genügend abgesichert sind. Diese Art von Arbeitsverhältnissen kann durchaus darin enden, dass die betroffenen Arbeitnehmer/innen letztendlich ohne sozialen Schutz dastehen.

- Lohnempfänger/innen in Privatunternehmen des formellen Sektors mit irregulären Arbeitsverträgen. Die Beschäftigten werden nicht als reguläre Betriebsangehörige, sondern als Vertragsarbeiter/innen geführt, um auf diese Weise die arbeitsrechtlichen Bestimmungen zu unterlaufen.

- Mitglieder von Genossenschaften und anderen Betriebsformen im sozialen Bereich (ohne Gewerkschaften).

- Nicht-Lohnempfänger/innen in unabhängigen professionellen Tätigkeiten sowie sämtliche Unternehmer/innen mit Ausnahme der Inhaber/innen von Kleinstbetrieben.

- Lohnempfänger/innen in regulären Arbeitsverhältnissen in kleinen, mittleren und grossen Privatunternehmen.

- Lohnempfänger/innen mit Dauer-Arbeitsverträgen im öffentlichen Dienst.

- Andere im sozialen Bereich in abgesicherten Arbeitsverhältnissen Beschäftigte: Mitglieder und Angestellte von Gewerkschaftsunternehmen und Angestellte von Genossenschaften.

Abbildung 1: Beschäftigungslage im informellen Sektor

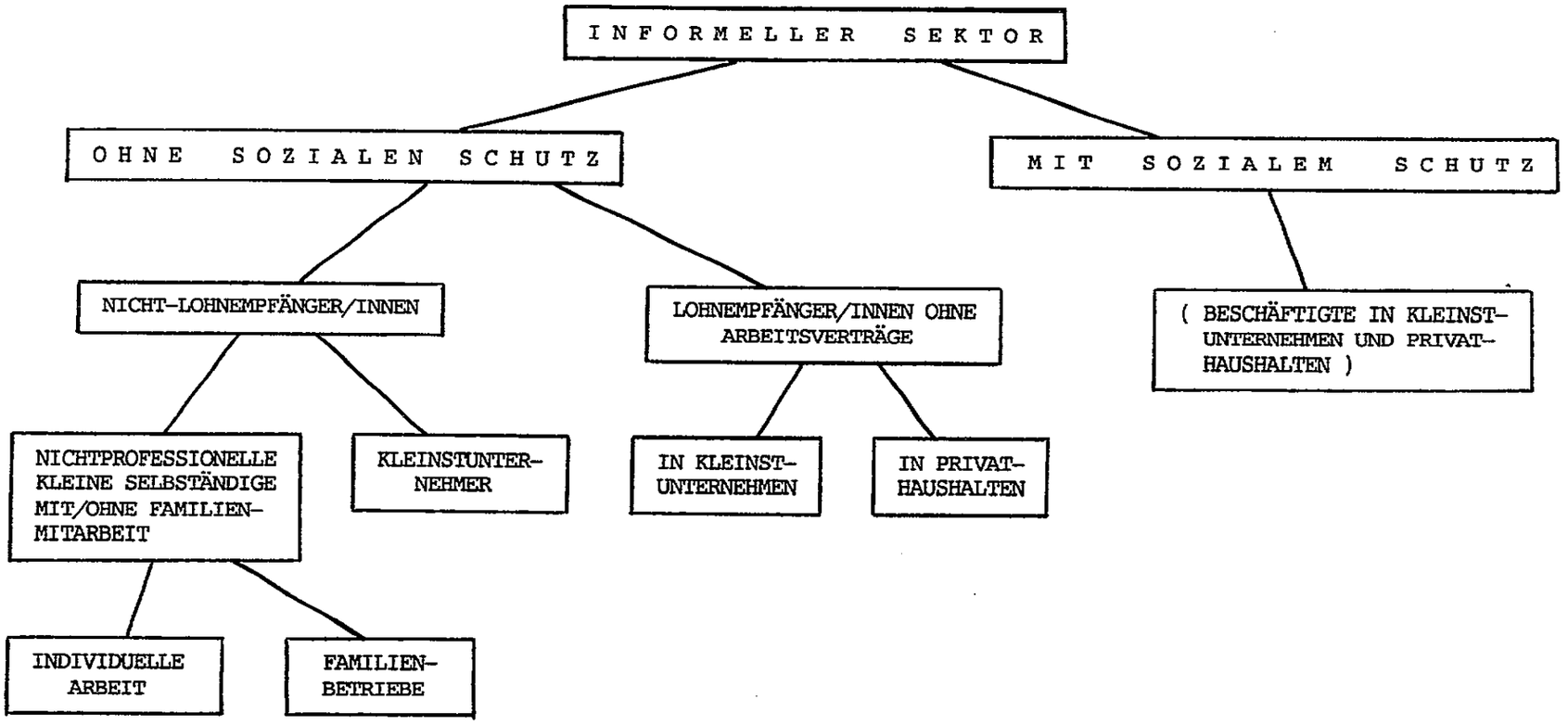
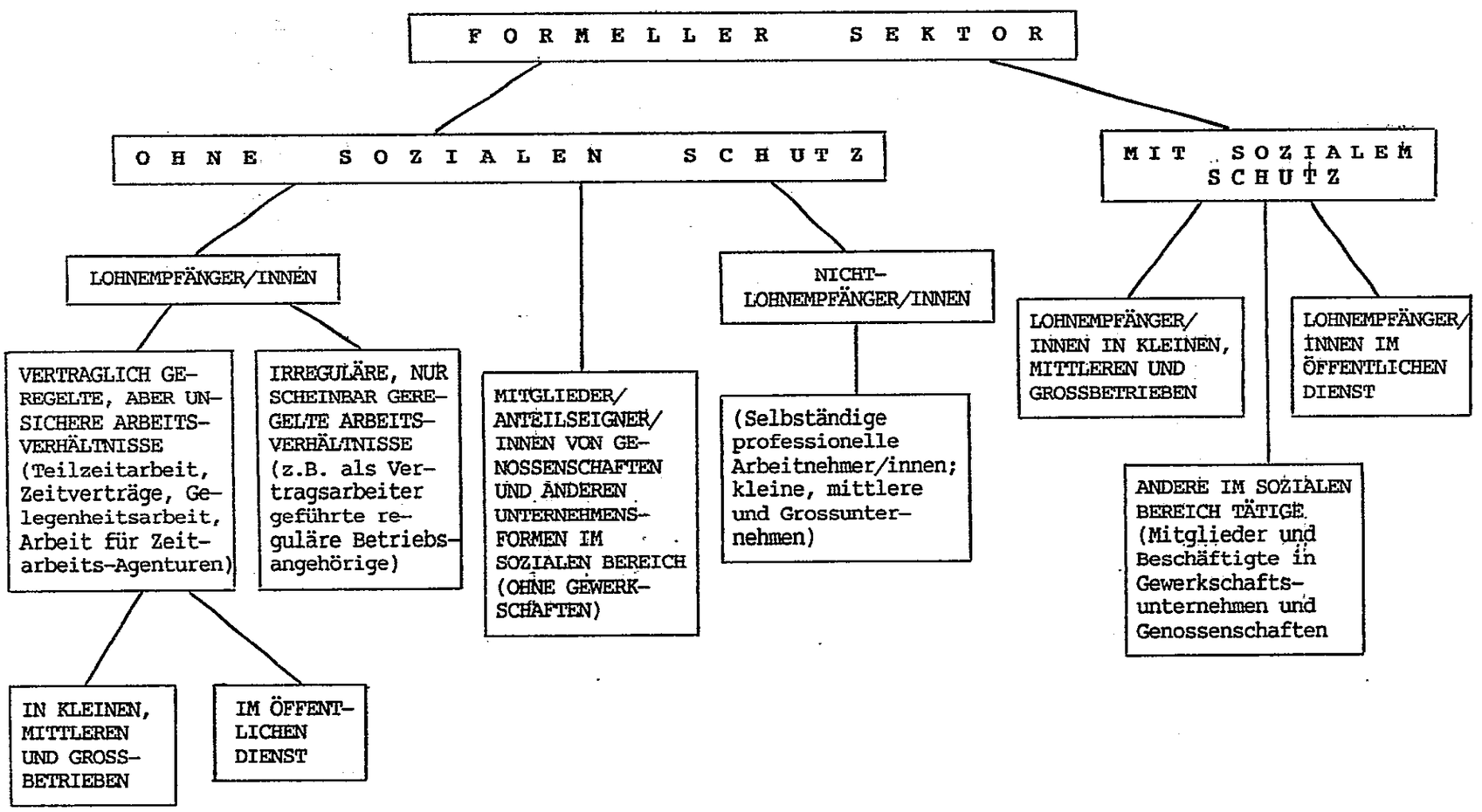


Abbildung 2: Beschäftigungslage im formellen Sektor



II. DIE WECHSELBEZIEHUNG ZWISCHEN DEM INFORMELLEN SEKTOR UND DEN ÜBRIGEN WIRTSCHAFTSBEREICHEN

1. Im vorhergehenden Kapitel haben wir die verschiedenen Typen von Beschäftigungsverhältnissen nach der Höhe der damit erzielten Einkommen eingeordnet.

   Im folgenden müssen wir kurz auf die Ursachen des Vorhandenseins und Fortbestehens von Formen der Erwerbstätigkeit eingehen, die keinen angemessenen Lebensstandard gewährleisten.

2. Angesichts des in der Region nach wie vor bestehenden hohen Bevölkerungswachstums - die demographische Verschiebung (rückläufige Geburtenraten bei gleichzeitigem Rückgang der Sterblichkeitsraten) hat sich noch nicht vollständig vollzogen - erklärt sich Ausmass und Entwicklung des informellen Sektors im wesentlichen aus dem sogenannten "strukturellen Arbeitskräfteüberhang", den der moderne Sektor der Wirtschaft nicht absorbieren kann. Das liegt zum Teil daran, dass die Betriebe im formellen Sektor häufig eine kapitalintensive Technologie-Strategie verfolgen, die höhere Produktivität garantiert, die Beschäftigtenzahl reduziert und sich zunutze macht, dass die Unternehmer dieses Kapital effektiv in Händen haben bzw. es ohne weiteres von den Kreditinstituten bekommen können.

3. Der Fortbestand der informellen Tätigkeiten ist jedoch auch erheblich davon beeinflusst, auf welche Weise die kapitalistische Wirtschaft die informelle Produktion neu organisiert und umgestaltet. Diesbezüglich wird angeführt, dass es immer Kleinproduktion gegeben hat, dass es sie immer geben wird und dass die Dynamik und die Entscheidungen des fortgeschrittenen Kerns darüber entscheiden, welchen Raum sie in der Wirtschaft einnimmt.

   Aus eben diesem Grunde weisen die informellen Tätigkeiten, die in Krisenzeiten vorherrschen, die einfachst möglichen Organisationsformen auf: Strassenhandel, Familienbetriebe, Arbeit im Haushalt - im Gegensatz zu den Zeiten der Hochkonjunktur der kapitalistischen Wirtschaft, in der mehr Kleinstbetriebe entstehen.

   In bestimmten Fällen wird der informelle Sektor dadurch zunichte gemacht, dass kapitalistische Unternehmen auf den Plan treten, z.B. wenn ein Supermarkt kleine Handwerker und Kleinhändler verdrängt. Letzteren bleibt allerdings die Möglichkeit, sich in städtischen Randgebieten neu anzusiedeln, wo die Nachfrage nicht so konzentriert ist, dass Grossunternehmen Bestand haben könnten.

   In anderen Fällen entsteht eben durch die Ansiedlung hochmoderner Industriebetriebe, z.B. zur Herstellung elektrischer Haushaltsgeräte oder zur Automobilproduktion, neuer Raum für Kleinbetriebe, die sich mit dem Verkauf, der Reparatur und der Wartung dieser Produkte befassen. Die Expansion der Grossunternehmen setzt darüber hinaus eine enge und dauerhafte Verbindung mit den Kleinbetrieben voraus. Das gilt z.B. für Restaurantketten, die Pachtverträge mit Kleinunternehmern unterhalten, oder für die Agrarindustrie, die ihre Rohstoffe von Kleinlandwirten bezieht.

   Daraus ist ersichtlich, dass der informelle Sektor nicht fähig ist, seinen eigenen Wirtschaftsraum zu schaffen, da der von ihm abgedeckte Markt keine Möglichkeiten zu eigenständigem Wachstum bietet. Was auf den ersten Blick auf ein erhebliches Mass an Unabhängigkeit hinzudeuten scheint, erweist sich als Trugbild. Die Dynamik des informellen Sektors ist Funktion der vom Kapital gesteuerten Bewegungen, und selbst wenn es zu einem Wachstum kommt, wird es von der kapitalistischen Wirtschaft absorbiert.

4. In wirtschaftlichen Krisenzeiten verschärfen sich im Zuge der rückläufigen Aktivität des formellen Sektors die Probleme hinsichtlich der Absorption von Arbeitskräften, die dann nur noch auf den informellen Sektor ausweichen können. So gibt es eine ganze Reihe von Gründen für das Anwachsen des informellen Sektors, aber im Kontext der zunehmenden Unabhängigkeit des modernen Sektors und einer generell rückläufigen Nachfrage nach den vom informellen Sektor produzierten Gütern und Dienstleistungen sinken die daraus zu erwirtschaftenden Einkünfte weiter ab.

III. DER UMFANG DES INFORMELLEN SEKTORS IN LATEINAMERIKA UND DER KARIBIK IM JAHRE 1980

1. Vor Beginn der Schuldenkrise waren ca. 40 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung in der Region als Selbständige oder Inhaber von Familien- oder Kleinstbetrieben tätig. Die Zahl der Unternehmer/innen im formellen Sektor ist grundsätzlich sehr gering im Vergleich zum Anteil der kleinen Selbständigen und der im Familienverband Arbeitenden.

   Diese Situation steht im Gegensatz zu der in hochentwickelten Ländern, in denen der Anteil der Nicht-Lohnempfänger/innen kaum 10 Prozent aller Erwerbstätigen ausmacht.

   Bei einer Gegenüberstellung der Situation in verschiedenen Ländern zeigt sich, dass in etlichen der Anteil der Nicht-Lohnempfänger/innen sehr hoch ist; in sechs von neunzehn Ländern stellen die Lohnempfänger/innen 70 Prozent, in acht weiteren 50 Prozent der Erwerbstätigen.

I.	Hoher Lohnempfänger/innen-Anteil (über 70%): Argentinien, Venezuela, Panama, Costa Rica, Uruguay
II.	Mittlerer Lohnempfänger/innen-Anteil (55-65%): Brasilien, Chile, Mexiko, Kolumbien, El Salvador, Nicaragua
III.	Niedriger Lohnempfänger/innen-Anteil (50% und darunter): Peru, Dominikanische Republik, Ekuador, Guatemala, Bolivien, Honduras, Paraguay, Haiti

Quelle: CEPAL

2. Eine IAO/PREALC-Studie aus dem Jahre 1980 zur Bedeutung des städtischen informellen Sektors und des traditionellen ländlichen Sektors in siebzehn Ländern der Region kam zu dem Schluss, dass annähernd 45 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung in Familienbetrieben von geringer Produktivität oder in Privathaushalten tätig war, wobei sich dieser Anteil etwa gleichermassen auf die städtischen und ländlichen Gebiete verteilte. Abgesehen von diesem Durchschnittswert ist es interessant, erneut die erheblichen Unterschiede zwischen verschiedenen Ländern aufzuzeigen. In einigen Ländern erreicht die Unterbeschäftigungsrate 74 Prozent, in anderen liegt sie bei nur 26 Prozent:

	Gesamt	Gering	Hoch
Gesamt	43	26 (Argentinien)	74 (Bolivien)
Stadt	20	12 (Costa Rica)	28 (Nicaragua)
Land	23	6 (Argentinien)	51 (Bolivien)

I. Ca. 30 Prozent und darunter:
Argentinien, Costa Rica, Uruguay, Chile, Venezuela

II. Zwischen 40 und 50 Prozent:
Brasilien, Mexiko, Kolumbien, Dominikanische Republik, Panama

III. Zwischen 50 und 60 Prozent:
Peru, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua

Quelle: IAO/PREALC

3. Diese Durchschnittswerte berücksichtigen nicht einen anderen wichtigen Teil des informellen Sektors, der im vorhergehenden Kapitel behandelt wurde: die Kleinstunternehmen. In einer vier Länder umfassenden, überall zum gleichen Zeitpunkt durchgeführten Untersuchung erwies sich der informelle Sektor bei Einbeziehung der Kleinstbetriebe als zwischen 30 und 100 Prozent grösser.

Grössenunterschied (in %) zwischen erweitertem informellen Sektor und engerem informellen Sektor (nur Familienbetriebe und Privathaushalte)

Venezuela	34
Brasilien	53
Argentinien	57
Mexiko	103

Quelle: IAO/PREALC, mit Ausnahme von Argentinien (der angegebene Schätzwert stützt sich auf die Volkszählung von 1980).

IV. DAS ANWACHSEN DES INFORMELLEN SEKTORS ZWISCHEN 1950 UND 1985

1. Ausgehend von den Feststellungen zur Dynamik des informellen Sektors erscheint es angebracht, die für 1980 beobachtete Entwicklung in einen grösseren zeitlichen Rahmen einzuordnen. Dabei stützen wir uns erneut auf IAO/PREALC-Untersuchungen und beschränken uns auf Familienbetriebe. Dabei stellen wir fest, dass im Zeitraum von 1950 bis 1980 in dreizehn erfassten Ländern der informelle Sektor in je sechs Ländern im selben Masse wie bzw. geringer anwuchs als der formelle Sektor. Nur in einem Land wies der informelle Sektor eine grössere Dynamik auf als die übrigen Wirtschaftsbereiche:

- **Identisches Wachstum:**
  Mexiko, Brasilien, El Salvador, Chile, Argentinien, Uruguay
- **Geringeres Wachstum:**
  Kolumbien, Costa Rica, Venezuela, Peru, Bolivien, Guatemala
- **Grösseres Wachstum:**
  Ekuador

2. Dieser Prozess ist zweifellos Ergebnis des Zusammenwirkens des Rückgangs des traditionellen ländlichen Sektors und des Zunehmens des städtischen informellen Sektors – ein Phänomen, das – wie bereits wiederholt festgestellt – die "Verlagerung" der Unterbeschäftigung vom Land in die städtischen Gebiete beinhaltet. Am Beispiel der siebziger Jahre wird deutlich, dass in den erfassten Ländern die Beschäftigung im informellen Sektor insgesamt um durchschnittlich vier Prozent zurückging. Das erklärt sich aus dem Absinken der ländlichen Komponente um zehn Prozent bei einem Anstieg im städtischen Bereich um sechs Prozent:

Informeller Sektor

Anteil an der Gesamt-Beschäftigung (in %)

	1970	1980
Gesamt	47	43
Stadt	14	20
Land	33	23

3. Mit Beginn der Schuldenkrise und dem Einsetzen der Umstrukturierungen in der Produktion der Industrieländer sowie deren ersten Auswirkungen auf die Länder Lateinamerikas und der Karibik kam es zu einer erheblichen Verschärfung der Beschäftigungslage in praktisch allen Ländern der Region.

Eine IAO/PREALC-Studie untersuchte die Entwicklung der Beschäftigungslage in verschiedenen Bereichen zwischen 1980 und 1987 in einer Gruppe von sieben Ländern und kam zu nachstehenden Schlussfolgerungen:

- Die grösste Dynamik fand sich bei den beiden schlechtesten Beschäftigungsformen: in den Familienbetrieben des informellen Sektors und in den Kleinbetrieben des formellen Sektors. Die Kleinbetriebe verzeichneten einen Zuwachs um fast sieben Prozent im Jahresdurchschnitt, das sind 80 Prozent über dem Durchschnitt der Erwerbsbevölkerung insgesamt. Infolgedessen nahm die Zahl der zu dieser Gruppe gehörenden Arbeitnehmer/innen im Bezugszeitraum um 50 Prozent zu.

- Das geringste Wachstum wurde in den Grossunternehmen des formellen Sektors festgestellt, wo die Beschäftigungsrate praktisch unverändert blieb.

- Die Beschäftigung im öffentlichen Sektor stieg um 32 Prozent an und schuf damit einen gewissen Ausgleich für die Situation im Privatsektor.

- Die Arbeitslosigkeit nahm um 16 Prozent zu. Daran wird deutlich, dass sich das Beschäftigungsproblem immer mehr dahin entwickelt, dass diejenigen, die einen Arbeitsplatz haben, von Unterbeschäftigung betroffen werden.

Lateinamerika und Karibik:
Anstieg von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung in verschiedenen Bereichen (ohne Landwirtschaft)
Durchschnittswerte für sieben Länder
1980-1987

		Jährl. Zuwachsrate	Gesamtzuwachs
1.	Städt. inform. Sektor	6,6	56
2.	Kleinbetriebe	6,5	55
3.	Öffentl. Dienst	4,1	32
4.	Arbeitslose	2,2	16
5.	Grossbetriebe	0,5	3

Quelle: IAO/PREALC. Die erfassten Länder sind: Argentinien, Brasilien, Kolumbien, Costa Rica, Chile, Mexiko und Venezuela.

V. DER GEGENWÄRTIGE ORGANISATIONSGRAD DER ARBEITNEHMERSCHAFT IN LATEINAMERIKA

1. Der Zuwachs der Beschäftigung (Lohnempfänger/innen und Nicht-Lohnempfänger/innen) in Wirtschaftsbereichen mit sehr geringer Produktivität in Lateinamerika und der Karibik ist die Hauptursache dafür, dass die Arbeitnehmerschaft in der Region bisher nur in beschränktem Masse gewerkschaftlich organisiert ist.

   Den konkretesten Ausdruck findet dies im relativen Organisationsgrad der Erwerbsbevölkerung.

   Im Durchschnitt kann man davon ausgehen, dass ca. 20 Prozent der Erwerbstätigen Anfang der achtziger Jahre einer Gewerkschaft angehörten. In vier Ländern waren es sogar 25-35 Prozent, in acht anderen dagegen nur 10-17 Prozent und in den übrigen unter 10 Prozent:

Gewerkschaftlicher Organisationsgrad (in %)	Länder
25 - 35	Argentinien, Brasilien, Mexiko, Venezuela
10 - 17	Kolumbien, Costa Rica, Ekuador, Panama, Peru
unter 10	übrige Länder

Quelle: IAO, Genf

2. Seit den sechziger Jahren und bis zum Ausbruch der Schuldenkrise Anfang der achtziger Jahre verlief der Organisierungsprozess in Lateinamerika und der Karibik sehr dynamisch. Die Zahl der Gewerkschaften, der gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer/innen und der Tarifverträge stieg gleichermassen an. Auch in qualitativer Hinsicht war die Tendenz positiv: Inhalt und Geltungsbereich der tarifvertraglichen Bestimmungen weiteten sich aus.

   Diese Tendenz war direkte Folge der zunehmenden Beschäftigung im strukturierten Bereich der Wirtschaft, im wesentlichen in der Industrie und im staatlichen Sektor. Auf jeden Fall lässt sich im Vergleich mit der früheren Periode der Importsubstitution - von 1945-1960 - feststellen, dass damals die Verhandlungsstärke der Arbeitnehmerschaft, die in jüngster Zeit aus den neuen Merkmalen des Wirtschaftswachstums herrührt, geringer war: zwischen den verschiedenen Sektoren herrschte

grösseres Ungleichgewicht, und die Einkommensverteilung war regressiv, statt, wie dies für die heutigen Industrieländer typisch ist, ein harmonisches proportionales und dauerhaftes Wachstum anzusteuern.

3. Nachstehend einige spezifische Merkmale, die direkte Auswirkung auf den gewerkschaftlichen Organisationsgrad haben:

   - Das starke (nicht notwendigerweise zunehmende) Vorhandensein des informellen Sektors. Die hohe Nachfrage nach Arbeitskräften von seiten des strukturierten Sektors reichte nicht aus, um das städtische Arbeitskräfteangebot aufzufangen, das zurückgeht auf die zunehmende Abwanderung aus den ländlichen Gebieten und das Anwachsen der städtischen Bevölkerung selbst im Rahmen der demographischen Verschiebung (rückläufige Sterblichkeit aufgrund besserer Gesundheitsversorgung der Bevölkerung ohne gleichzeitigen Rückgang der Geburtenziffern im Zuge sich wandelnder traditioneller Verhaltensweisen).

   - Folglich, obwohl die Zahl der für eine gewerkschaftliche Organisierung in Frage kommenden Arbeitnehmer/innen rasch anstieg, stellte die Gruppe der selbständig Tätigen bzw. der in nicht geregelten Arbeitsverhältnissen Beschäftigten einen sehr hohen Anteil, zwei- bis dreimal über dem der entsprechenden Gruppe in höher entwickelten Wirtschaftssystemen.

   - Hoher Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Im Rahmen der antizyklischen staatlichen Politik und angesichts der Notwendigkeit, ergänzend zu Produktion und Beschäftigungsbedarf des Privatsektors zu wirken, haben die Regierungen der lateinamerikanischen Staaten einen erheblichen Teil des Arbeitskräfteüberhangs im städtischen Raum aufgefangen. Zwar wurden auf diese Weise Einkommen in Höhe des Mindestlohns oder darüber garantiert, aber im allgemeinen gingen die gebotenen Leistungen nicht so weit, dass sie Tarifverhandlungen und gewerkschaftliche Organisierung einschlossen.

   - Das Überleben in sich geschlossener Produktionssysteme. Die Vorgehensweise der in diesem Rahmen aktiven Gewerkschaften unterscheidet sich von der traditionellen Gewerkschaftsarbeit insofern, als sie nicht in ein nationales System von Arbeitgeber-/Arbeitnehmerbeziehungen eingebettet ist.

   - Das Vorherrschen von Unternehmens- bzw. Betriebsgewerkschaften im formellen Sektor. Dieser Faktor bewirkt, dass die gewerkschaftlichen Aktionen stark zergliedert sind und dass zwischen den verschiedenen Gruppen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern keine ausreichende Verbindung besteht.

4. Infolge des Zusammenwirkens all dieser Faktoren waren die Gewerkschaften in der Gesellschaft in höherem Masse präsent, aber gleichzeitig

   - war ihre Zuwachsrate niedriger, als dies angesichts der gegebenen Beschäftigtenzahlen möglich gewesen wäre;

   - schöpften sie aufgrund dessen, dass sie im Kontext desolater wirtschaftlicher Zustände agieren mussten, ihre potentielle Stärke nicht aus.

5. In den achtziger Jahren mehren sich die Schwierigkeiten, die dem Wachstum der Gewerkschaftsbewegung im Wege stehen. Die sich erneut verschärfende Aussenschuldkrise lässt die strukturellen Probleme des bisher verfolgten Entwicklungsmodells zutage treten. Die Folgen sind:

   - Anstieg der dokumentierten Arbeitslosigkeit aufgrund geringerer Kapazität zur Absorption von Arbeitskräften im formellen Sektor und Sättigung des Bedarfs im informellen Sektor.

   - Absolute Abnahme der Zahl der Arbeitsplätze im formellen Sektor einschliesslich des öffentlichen Dienstes.

   - Absinken der Qualität der Arbeitsplätze im formellen Sektor, wo - wie in den Industrieländern - verstärkt auf Gelegenheits- oder Vertragsarbeiter/innen (die über Agenturen angeworben werden) zurückgegriffen wird, bzw. auf Teilzeitbeschäftigte oder Beschäftigte mit Zeitverträgen. Damit schrumpft die Gruppe der für eine gewerkschaftliche Organisierung in Frage kommenden Arbeitnehmer/innen, nunmehr auch innerhalb des formellen Sektors.

6. Die Folgen der Krise der kommenden Jahre auf den gewerkschaftlichen Organisationsgrad sind nicht ohne weiteres abzusehen, aber angesichts der zuvor dargestellten Veränderungen hinsichtlich der Beschäftigungslage in verschiedenen Bereichen kann man zweifellos davon ausgehen, dass sie erhebliche Ausmasse haben werden:

   - Die Zuwachsrate des informellen Sektors, wo so gut wie alle dort Tätigen nicht gewerkschaftlich organisiert sind, ist zwanzigmal höher als die der grossen Unternehmen des formellen Sektors.

   - Der Anstieg der Zahl der Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst war neunmal höher als in den grossen Unternehmen des Privatsektors. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in etlichen Ländern die gewerkschaftliche Organisierung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst nicht zugelassen oder behindert wird und dass ihnen keine Tarifautonomie zugestanden wird.

7. Über den Anteil der gewerkschaftlich organisierten Erwerbstätigen im informellen Sektor liegen kaum Daten vor.

   - In einer Befragung von (fast ausnahmslos erwerbstätigen) Haushaltsvorständen in den Armenvierteln von Santiago gaben nur vier Prozent an, einer Gewerkschaft anzugehören. Weitere 25 Prozent waren in kirchlichen Organisationen, in Sportklubs oder Nachbarschaftsvereinen aktiv, und die übrigen gehörten keinerlei Organisation an. (Sur, 1987)

   - In einer anderen Umfrage, die sämtliche erwerbstätigen Einwohner von Zentral-Lima erfasste (CEDEP-CNDE, 1983), waren die dem informellen Sektor Zugehörigen zu sechs Prozent gewerkschaftlich organisiert; im formellen Sektor waren es 43 Prozent.

8. Trotz des zuvor Gesagten wäre es falsch, anzunehmen, dass sämtliche in marginalen Betrieben Tätigen, bis hin zu den Arbeitslosen, ohne jeglichen Schutz und ohne jegliche Organisierung dastünden.

   Einerseits gibt es im Arbeitsbereich Formen der Selbstverteidigung, um die Arbeitsmöglichkeiten vor Konkurrenten und auch vor dem Zugriff des Staates zu schützen. Andererseits kann es auf der individuellen Ebene zahlreiche Varianten partizipativer Modelle und solidarischer Selbsthilfestrukturen zur Bewältigung von Problemen geben, die aus dem niedrigen Einkommensniveau und dem geringen Lebensstandard erwachsen.

   Einige dieser Organisationsformen kann man als Ausdruck einer neuartigen "Krisen-" bzw. "Armuts-Gewerkschaftsbewegung" ansehen, die aus der Verschärfung der Beschäftigungs- und Einkommensprobleme erwächst.

9. Vier Typen unterschiedlicher Organisationsformen der Arbeitnehmerschaft lassen sich unterscheiden:

   - Die Komitees zur Interessensvertretung der im informellen Sektor Tätigen ohne feste Arbeitsstelle, die diese gegenüber den Gemeindebehörden vertreten, z.B. falls sie mit der Polizei in Konflikt geraten, wenn ihre Tätigkeit gewissen Bestimmungen unterliegt und dies Probleme für ihre übliche Beschäftigung mit sich bringt.

   - Mechanismen innerhalb des informellen Sektors selbst, die dazu dienen, einen bestimmten, bereits eroberten Wirtschaftsraum zu erhalten oder ihn unter einer Gruppe von Interessenten aufzuteilen. Diese Mechanismen verhindern den Zustrom weiterer Arbeitskräfte, indem sie eine bestimmte Höchstgrenze für die Zahl derjenigen festsetzen, die den jeweiligen Markt nutzen können.

   - Werkstätten, die von regierungsunabhängigen Institutionen im Rahmen technischer Unterstützung für Produktion oder Vermarktung eingerichtet werden.

   - Andere, weniger gebräuchliche Formen im Rahmen von Überlebensstrategien im allgemeineren Sinne, die eines ausführlicheren Kommentars bedürfen. Bei einer unter Strassenhändlern in La Paz (Bolivien) durchgeführten Umfrage (CET, 1987) gaben 20 Prozent an, einem Interessensverband anzugehören. Die Aufgabe dieser Organisationen bestand der Untersuchung zufolge darin, mit den Vertretern der Gemeindebehörden "Regelungen auszuhandeln".

10. Der Fall Chile wird oft als Beispiel für einen höheren Entwicklungsstand aufgrund dieser neuen Organisationsformen angeführt. Diese Organisationsformen sind erwachsen aus der Umstrukturierung der Produktion und des sozialen Bereichs im Zuge des autoritären politischen und des orthodoxen wirtschaftlichen Modells, das in den letzten 15 Jahren zur Anwendung kam.

    In Chile gab es zunächst angesichts des relativen Gleichgewichts zwischen Angebot und Bedarf an Arbeitskräften keinen übermässig gewichtigen informellen Sektor. Dann führte der starke Rückgang der Neueinstellungen zu einem deutlichen Anstieg der dokumentierten Arbeitslosigkeit (teilweise abgedeckt durch eine "Arbeitslosenversicherung" mit monatlichen Einkünften von weniger als 50 US-Dollar) und zur Aufnahme selbständiger Tätigkeiten im Falle von Unterbeschäftigung.

Die Tatsache, dass diese neuen marginalen Arbeitnehmer ursprünglich im formellen Sektor tätig waren und dort bereits gewerkschaftlich organisiert waren, brachte mit sich, dass sie eine andere Haltung einnahmen und anders befähigt waren, Überlebensstrategien zu entwickeln. Sie schufen Einrichtungen zur gegenseitigen Hilfe und Zusammenarbeit auf humanitärer Ebene und bis hin zu "Gewerkschaften", die in wirtschaftlicher Hinsicht aktiv sind, jedoch in enger Verbindung mit den übrigen sozialen Basisorganisationen stehen. Das ist konkreter Ausdruck der Interaktion zwischen Arbeitnehmerschaft und "Pobladores", den Bewohnern der Armenviertel, generell. Diese Organisationsformen sind vom Staat sanktioniert, verfügen jedoch nicht über eine Infrastruktur in Form von Räumlichkeiten oder Geldern. Es reicht, 25 Mitglieder zusammen zu bekommen und eine Satzung auszuarbeiten. Diese Organisationen schliessen sich jedoch Bünden, Dachverbänden und nationalen Gewerkschaftsorganisationen an.

Das wesentliche Unterscheidungsmerkmal dieser "neuen Gewerkschaften" ist die Tatsache, dass ihnen kein Unternehmen und kein Arbeitgeber gegenübersteht. Einige entstehen im Rahmen staatlicher Programme zur Unterstützung von Arbeitslosen oder im Rahmen ebenfalls staatlich geförderter Kleinstbetriebe; andere erwachsen aus einer Gemeinschaftsküche, einem Arbeitslosenzentrum, aufgrund vorheriger Verbindungen mit kirchlichen Organisationen oder Einrichtungen oder aus dem Betrieb einer kleinen Werkstatt.

Sie greifen die politischen Forderungen der gesamten Arbeitnehmerschaft auf und beschränken sich nicht nur auf den informellen Sektor. Ihnen geht es um die Mitwirkung in der Gesellschaft, um die Verfolgung umfassender Forderungen (Rückkehr zur Demokratie, Solidarität, Freiheit), wobei arbeitspolitische Fragen einbezogen sind. Diese Organisationen gehen die von der wirtschaftlichen und politischen Krise herrührenden Probleme kritisch an.

VI. DIE PRIORITÄREN BEREICHE GEWERKSCHAFTLICHEN HANDELNS

1. Ausgehend von den in den vorhergehenden Kapiteln dargestellten Elementen muss die Gewerkschaftsbewegung eine Prioritätenliste der Probleme in der Arbeitswelt aufstellen, derer sie sich am dringendsten annehmen muss. In dieser Phase wird die Unterscheidung zwischen im informellen bzw. im formellen Sektor Tätigen und zwischen Arbeitnehmern mit bzw. ohne sozialen Schutz wichtig.

   Wenn wir auf die eingangs gegebenen Erläuterungen zurückgehen, können wir die Umstände, in denen Unterstützung seitens der Gewerkschaften erforderlich ist, aufgrund eines gemeinsamen Elements erfassen: das Fehlen eines sozialen Schutzes. Das bedeutet, dass die Tätigkeiten im informellen und im formellen Sektor als Teil eines neuen Ganzen gesehen werden, ohne dass dabei ihre jeweiligen Besonderheiten ausser acht gelassen werden.

2. Im ersten Schaubild zu diesem Thema wird die unterschiedliche Intensität der Problematik für verschiedene Situationen grafisch dargestellt, wobei eine Hypothese zugrundegelegt wird, die im Lichte der bisherigen Feststellungen und der vorgenommenen Unterscheidung zwischen dem informellen bzw. dem formellen Sektor zuzurechnenden Tätigkeiten vernünftig erscheint.

   Auf dieser Basis fallen zwei informelle Tätigkeiten voll und ganz in den ungeschützten Bereich, und zwei aus dem formellen Sektor geniessen umfassenden Schutz. Die übrigen vier Tätigkeiten weisen ein unterschiedliches Mass an mangelndem Schutz auf - zwei in geringem, zwei weitere in erheblichem Umfang.

3. Ausgehend von diesem Schema lässt sich ein weiteres entwickeln, das nunmehr erlaubt, eine gewerkschaftliche Prioritätenliste hinsichtlich der verschiedenen Beschäftigungssituationen aufzustellen.

   Das zweite Schaubild bedient sich zur Verdeutlichung einer Reihe konzentrischer Kreise, wobei der Schwerpunkt in der Mitte liegt.

   Es werden nur Situationen berücksichtigt, in denen sich die betroffenen Arbeitnehmer/innen in einem Abhängigkeitsverhältnis befinden. Damit fallen die kleinen Selbständigen des informellen Sektors heraus, obwohl ihre Lage als besonders schwerwiegend angesehen werden kann. Die Tatsache, dass sie keine Lohnempfänger/innen sind, bedeutet, dass die von gewerkschaftlicher Seite zu entwickelnden Beziehungsmodelle grundsätzlich anders aussehen müssen.

4. Entsprechend dem derart definierten Schema sind die Lohnempfänger/innen im informellen Sektor, die weder über einen Arbeitsvertrag noch über sozialen Schutz verfügen, die Gruppe, die mit Vorrang in den gewerkschaftlichen Aktionen Berücksichtigung finden muss, da bei den Betroffenen Niedrigeinkommen und mangelnder Schutz zusammenkommen.

   Die übrigen Gruppen sind Lohnempfänger/innen im informellen Sektor mit sozialem Schutz, Lohnempfänger/innen im formellen Sektor, die als Vertragsarbeiter/innen statt als reguläre Beschäftigte geführt werden, und die Lohnempfänger/innen im formellen Sektor mit regulärem, jedoch im Bestand gefährdeten Arbeitsvertrag.

ABBILDUNG 3

ANTEILE DER TÄTIGKEITEN IM FORMELLEN BZW. INFORMELLEN SEKTOR BEI SOZIAL NICHT GESCHÜTZTEN BESCHÄFTIGUNGSVERHÄLTNISSEN

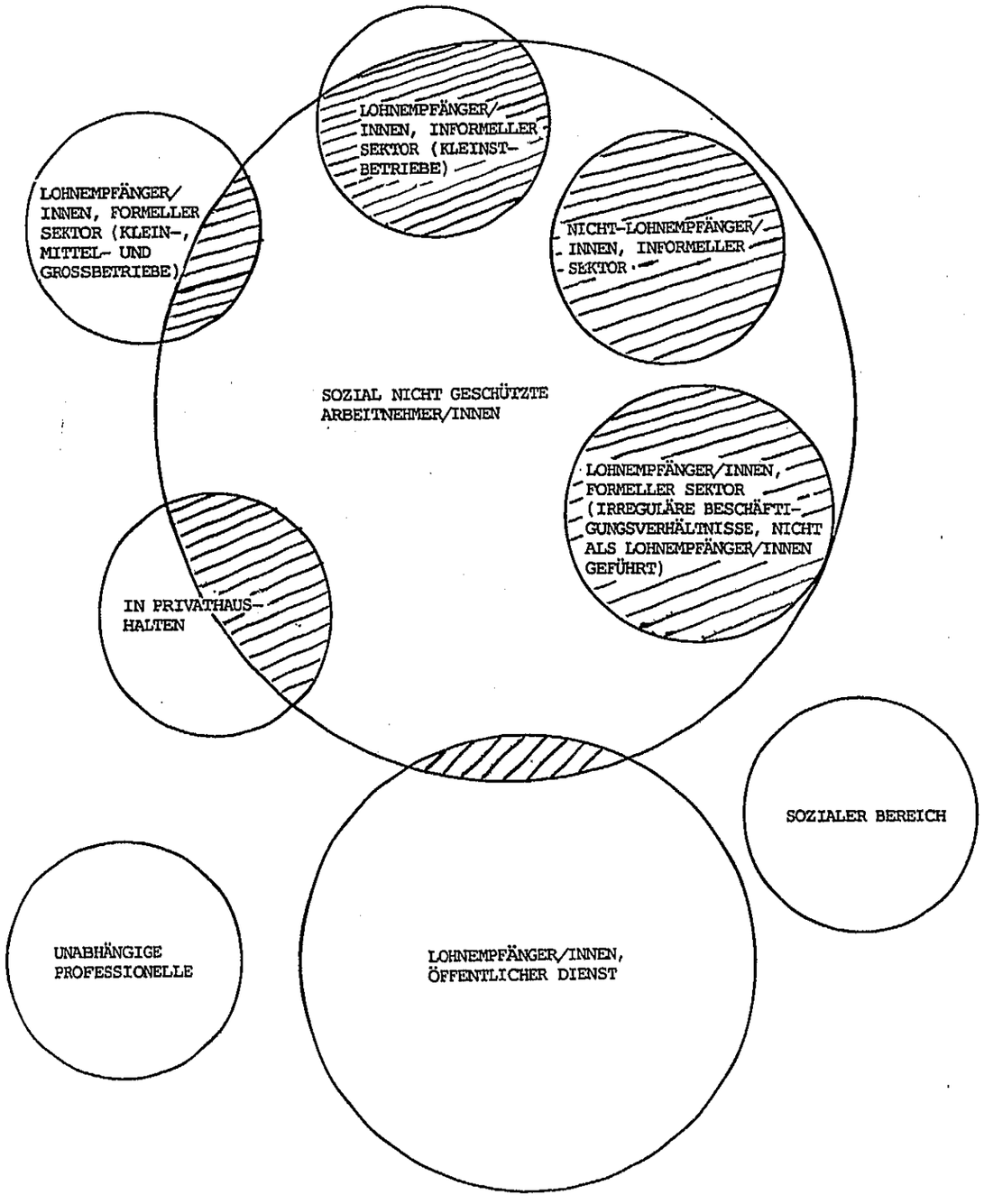
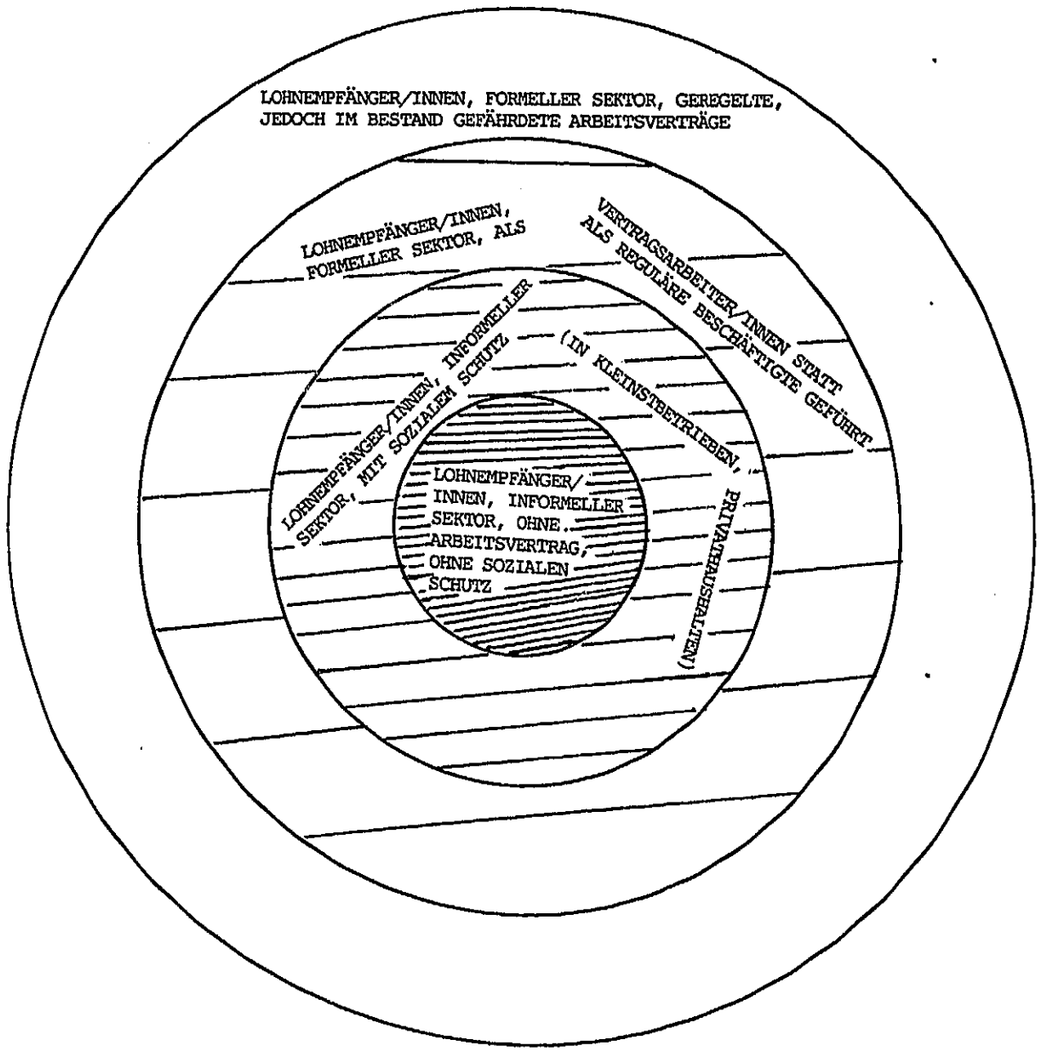


ABBILDUNG 4

DIE RANGFOLGE DER PRIORITÄREN BEREICHE GEWERKSCHAFTLICHEN HANDELNS



VII. PROBLEMBEREICHE EINER GEWERKSCHAFTLICHEN ORGANISIERUNGS-STRATEGIE IM INFORMELLEN SEKTOR

Angesichts des in den vorhergehenden Kapiteln gezeichneten Bildes lassen sich eine Reihe von Problemen ausmachen, auf die eine gewerkschaftliche Strategie zur vermehrten Organisierung der im informellen Sektor Tätigen stossen kann.

1. In bezug auf die Lohnempfänger/innen in Kleinstbetrieben ist folgendes zu berücksichtigen:

   - Auf der Ebene der Organisation der Produktion bringt das Fehlen einer deutlichen Trennung von Kapital und Arbeit - Chef/in und Mitarbeiter/innen stehen Seite an Seite im praktischen Produktionsprozess - objektive Schwierigkeiten hinsichtlich der gewerkschaftlichen Organisierung derjenigen mit sich, die sich in einem Abhängigkeitsverhältnis befinden. Der Fall der Hausangestellten liegt ähnlich.

   - Allgemeiner gesehen setzt ihre Eingliederung in eine Gewerkschaftsorganisation den Kleinstbetrieb, der meist nur dadurch bestehen kann, dass er die meisten, wenn nicht alle gesetzlichen Bestimmungen umgeht, wirtschaftlich unter Druck. Die gewerkschaftliche Organisierung kommt zur "Formalisierung" anderer Variablen im Arbeitsverhältnis hinzu, die angesichts dessen, dass es hinsichtlich der Pflichten auf Arbeitgeberseite keine Ausnahmen gibt und dass andere Unterstützungsmechanismen fehlen, dazu führen, dass die Erhaltung der entsprechenden Arbeitsplätze zusehends schwieriger wird.

2. Was die Nicht-Lohnempfänger/innen betrifft, so gestaltet sich die zu leistende gewerkschaftliche Arbeit noch komplizierter. Aus Befragungen selbständiger Arbeiter/innen ist bekannt, wie sehr ein erheblicher Teil dieser Gruppe mit der gegebenen Arbeitssituation zufrieden ist - sei es, dass die Betroffenen effektiv individuell gut verdienen, dass sie wissen, dass sie keine bessere Arbeit finden können, oder dass sie in einen Familienbetrieb eingetreten sind, in dem auch die anderen Familienmitglieder mitarbeiten. Hinzu kommt, dass sie auf Aktionen und Strategie der Gewerkschaften - berechtigter- oder unberechtigterweise - unter Umständen misstrauisch reagieren.

   Das Vorhandensein von Organisationen im informellen Sektor, die nicht gewerkschaftlichen Charakter haben, zeigt, dass dort neuartige Organisationsformen entstehen, die möglicherweise besser als die Gewerkschaften geeignet sind, die Interessen der im informellen Sektor Tätigen zu vertreten.

3. Bisher zeichnet sich noch keine gemeinsame Sicht der Arbeitnehmerschaft im formellen und im informellen Sektor hinsichtlich der Bedeutung der Entwicklung gemeinsamer Strategien ab, um das Problem der Beziehungen zwischen Arbeit und Kapital anzugehen.

   Als Beispiel sei die Situation der Pobladores in Santiago de Chile genannt (gestützt auf die bereits erwähnte Untersuchung). Dort wurden

die Gewerkschaften in der Werteskala in der Mitte eingestuft - höher als politische Parteien, Unternehmer und Geschäftsleute, Polizei und Bürgermeister, bis hin zum Nachbarschaftskomitee, aber niedriger als Gemeindepfarrer, Professoren und Studenten, und auf gleicher Ebene wie Nachbarn und Ärzte.

Die Meinung der Gewerkschafter/innen selbst wurde in einer Befragung von 100 führenden Gewerkschafterinnen und Gewerkschaftern aus Betriebsgewerkschaften in Chile erforscht (Zeitschrift "Cambio", März/April 1988). Sie wurden gefragt, wen sie als die "Hauptbündnispartner der Gewerkschaftsbewegung" ansähen. Das Ergebnis: nur 20 Prozent nannten Arbeitslose, Strassenverkäufer und Kleinunternehmer; unter Einbeziehung der Pobladores stieg dieser Anteil. Dagegen wurde der Beziehung mit der Kirche, den Studenten, den politischen Parteien oder der "Arbeiterklasse" allgemein erhebliche Bedeutung beigemessen.

Eine ähnliche Frage wurde an 400 mittlere Gewerkschaftsfunktionärinnen und -funktionäre in Argentinien gerichtet (CEPNA-FES-Untersuchung, 1987). Sie sollten erklären, wie sie "die Beziehung zwischen der heutigen argentinischen Gewerkschaftsbewegung und verschiedenen Bereichen der Gesellschaft einschätzen". Die Befragten hatten die Wahl zwischen mehreren unterschiedlichen Antworten, darunter auch die, dass es "keine" solche Beziehung gebe. Im Ergebnis erhielten die "Selbständigen" die meisten ablehnenden Stimmen (51%), dicht gefolgt vom Militär (48%), und mit grossem Abstand von Studenten, Hausfrauen, Akademikern, Regierung und Arbeitgebern (etwa 25%), Arbeitslosen und Kirche (12-15%).

VIII. JUGEND UND INFORMELLER SEKTOR

48,7 Prozent der Bevölkerung Lateinamerikas und der Karibik sind Jugendliche. Sie stellen mehr als ein Drittel der Erwerbsbevölkerung. Einer CELADE-Untersuchung aus dem Jahre 1985 zufolge liegt dieser Anteil in Brasilien, Kolumbien, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexiko, Nicaragua und Paraguay über 30 Prozent, in den übrigen Ländern knapp darunter.

Darüber hinaus ist anzumerken, dass 65 Prozent der Jugendlichen in städtischen Gebieten wohnen. 80 Prozent stammen aus den Familien, deren Anteil am Nationaleinkommen 50 Prozent beträgt, womit sie eindeutig den untersten sozioökonomischen Schichten der Gesellschaft zuzuordnen sind.

Die Beschäftigung Jugendlicher erfolgt üblicherweise nur auf Gelegenheitsbasis, saisonbedingt, in Form geringfügiger Dienstleistungen, in Familienwerkstätten und in kleinen und mittleren Industriebetrieben. Andere Merkmale sind die hohe Austauschquote und die irreguläre Beschäftigung, oft unter Umgehung von im Arbeitsrecht vorgesehenen Schutznormen und Sozialversicherungsleistungen und ohne Aussicht auf Qualifikation oder berufliches Fortkommen.

Hinzu kommt, dass die Jugendlichen zwei- bis dreimal höhere Arbeitslosenquoten aufweisen als die übrige Bevölkerung. Das führt dazu, dass der Grossteil der im informellen Sektor Tätigen unter 25 oder 50 Jahre alt ist (PREALC).

Dabei spielt auch eine Rolle, dass die Jugendlichen in besonderem Masse fähig sind, in verschiedenen Tätigkeitsbereichen zu arbeiten, mit unregelmässigen Arbeitszeiten zurechtzukommen und dass sie, wenn sie keine Familie zu versorgen haben, generell flexibler sind.

Im Zuge der Wirtschaftskrise, die vermehrte Arbeitsplatzunsicherheit und Arbeitslosigkeit mit sich bringt, tragen die Jugendlichen in immer stärkerem Masse zum Familieneinkommen bei und entwickeln dabei ein schärferes Gespür für die Schwankungen der wirtschaftlichen Lage. Die Krise hat erhebliche Auswirkungen auf die Nachfrage im modernen Sektor der Wirtschaft und damit auf die Arbeitsplätze im formellen Sektor. Der informelle Sektor dient in dieser Situation als Zuflucht - von daher die grosse Zahl der Jugendlichen in diesem Bereich.

Es gibt schwerwiegende Gründe, die derartigen Situationen Vorschub leisten - wie die Schuldendienstzahlungen, die hohe Konzentration von Einkommen und Reichtum, die Unfähigkeit der bestehenden Wirtschaftsmodelle, die Arbeit im industriellen Sektor zu stimulieren, der Abbau des sozialen Wohlstands und der grosse Graben, der sich zwischen den Bildungs- und Berufsbildungssystemen und dem Bedarf der Produktion auftut. All das spielt in der Entwicklung der letzten Jahrzehnte mit, wobei die Tendenz eindeutig in Richtung einer spürbaren Verschlechterung geht.

Im Rahmen der Kämpfe der Gewerkschaftsbewegung für grössere soziale Gerechtigkeit und für eine Beschäftigungspolitik, die gut bezahlte und sichere Arbeitsplätze garantiert, muss zweifellos die Beschäftigungslage der Jugendlichen eine vorrangige Stellung einnehmen. Das beinhaltet zwangsläufig die Situation der Jugendlichen im informellen Sektor, deren Bedeutung dadurch besonders gross ist, dass in diesem Bereich in ganz Lateinamerika und der Karibik der gewerkschaftliche Organisationsgrad sehr niedrig ist und die Jugendlichen nur in geringem Masse in die Gewerkschaften integriert sind.

Diese Situation bedeutet, dass gewerkschaftliche Aktionen sich in den Rahmen der sozialen Kämpfe einordnen müssen mit dem Ziel, die Wirtschaftssysteme zu demokratisieren und eine Beschäftigungspolitik zu initiieren, die den Jugendlichen produktive und angemessen entlohnte Arbeitsplätze verschafft und die ihnen eine Berufsausbildung ermöglicht, insbesondere im Hinblick auf die technologische Revolution.

Diese Kämpfe müssen auch darauf abzielen, dass im Rahmen der nationalen Gesetzgebung Übereinkommen 138 und andere einschlägige IAO-Übereinkommen zum Schutz der minderjährigen und jugendlichen Arbeitnehmer/innen ratifiziert werden.

Ebenso muss die Organisierung Jugendlicher zu einem wesentlichen Ziel gewerkschaftlicher Bildungsarbeit gemacht werden, und es müssen gleichzeitig angemessenere Mechanismen geschaffen werden, um die volle Eingliederung der Jugendlichen in die Führungsorgane und in die Strukturen der Gewerkschaften zu erreichen. Dies gilt sowohl für die jugendlichen Lohnempfänger/innen im formellen Sektor als auch für die Jugendlichen im informellen Sektor der Wirtschaft, die aufgrund ihrer extrem unsicheren Beschäftigungssituation eine vorrangige Zielgruppe für die Arbeit der Gewerkschaftsorganisationen sein müssen.

XI. ERWERBSTÄTIGE FRAUEN UND INFORMELLER SEKTOR

Die spezifischen Nachteile der erwerbstätigen Frauen im formellen Sektor gelten auch für diejenigen im informellen Sektor, wo sie noch schwerwiegender zu Buche schlagen und die Situation der Frauen noch mehr schwächen.

Die Auswirkungen der zyklischen Entwicklung der Wirtschaft und der Krise haben direkten Einfluss auf diese Situation. Ausserdem bekommen die Frauen die Folgen des rückläufigen Arbeitsplatzangebots im formellen Sektor und die damit einhergehenden Schwierigkeiten, Arbeit zu finden, zu spüren.

Um diese Probleme im gebührenden Kontext betrachten zu können, müssen wir uns die Stellung der Frau auf dem Arbeitsmarkt und die besonderen Charakteristika ihrer Situation vor Augen führen.

Der Anteil der erwerbstätigen Frauen auf dem Arbeitsmarkt ist in den einzelnen Ländern der Region sehr unterschiedlich. Einer BID-Untersuchung zufolge (1987) war der Frauenanteil 1950 in Costa Rica, Guatemala, Honduras, Mexiko, Nicaragua und in der Dominikanischen Republik mit 15 Prozent und darunter am niedrigsten. Am höchsten (25 Prozent und darüber) war er in Barbados, Haiti, Jamaika, Trinidad und Tobago.

1980 lag der Anteil der erwerbstätigen Frauen nur in Guatemala und der Dominikanischen Republik unter 15 Prozent, und die Zahl der Länder mit einem Frauenanteil von 25 Prozent und darüber stieg von vier auf zwölf; es steht zu erwarten, dass es im Jahr 2000 sechzehn sein werden.

Die spektakulärsten Veränderungen vollzogen sich in Brasilien und Mexiko und in geringerem Masse in Chile, El Salvador, Jamaika, Nicaragua, Panama, Uruguay und Venezuela. In Venezuela verdoppelte sich die Zahl der erwerbstätigen Frauen innerhalb von zehn Jahren, und in Mexiko stieg sie im selben Zeitraum um das 2,3fache an.

All dies macht die stetig grösser werdende Bedeutung der Rolle der Frau in der Arbeitswelt des lateinamerikanischen Kontinents und im Hinblick auf seine Entwicklung deutlich. Dies lässt sich auch auf den informellen Sektor übertragen, obgleich es in einer Vielzahl von Faktoren begründete Abweichungen gibt, die in erster Linie auf die spezifischen Merkmale des informellen Sektors zurückgehen.

Es gibt noch weitere Faktoren, die der regulären Erwerbstätigkeit der Frau erschwerend im Wege stehen und sie eher dem informellen Sektor zuführen. C. Rakowski von der Universität von Michigan (Nueva Sociedad 7-8/87) fasst diese Faktoren folgendermassen zusammen:

- die aus ihrer Rolle als Ehefrau und Mutter erwachsende Verantwortung;
- der traditionelle "Rückzug" der Frau auf den Haushalt und die restriktive Haltung gegenüber einer Tätigkeit ausserhalb;
- die Haltung des Ehemannes und der übrigen Familienangehörigen hinsichtlich einer Berufstätigkeit der Frau;

- die relativen Vor- und Nachteile einer Erwerbstätigkeit der Frau angesichts der Notwendigkeit, sie im Haushalt zu ersetzen;
- die Benachteiligung der Frau im Hinblick auf Bildungs- und Fortbildungsmöglichkeiten, die ihre Eingliederung in den Arbeitsmarkt unter gleichen Bedingungen wie der Mann erschweren;
- die Benachteiligung der Frau in bezug auf Beschäftigung und Entlohnung, selbst wenn sie über den erforderlichen Bildungs- und Erfahrungsstand verfügt;
- die unterschiedliche persönliche Sicherheit ausserhalb des Haushalts.

Es gibt eindeutige Beweise dafür, dass die Frau im informellen Sektor fast ausschliesslich in untergeordneten Tätigkeiten zu finden ist, ähnlich denen, die sie im formellen Sektor und im eigenen Haushalt ausführt, und dass der Frauenanteil in den marginalen Bereichen unter Einbeziehung der Arbeit in Privathaushalten höher ist als der der Männer.

Dass der Frauenanteil sehr hoch ist, stellte sich z.B. in Mexico City heraus, wie die nachfolgende Tabelle zeigt:

	Formeller Sektor	Informeller Sektor
Mit Privathaushalten	23,7%	62,25%
Ohne Privathaushalte	22,47%	36,67%

Quelle: Volkszählung 1970, Staatl. Generaldirektion für Beschäftigungsfragen

Wie bereits eingangs gesagt, ist die Situation der Frau auch im informellen Sektor durch mangelnden Schutz und marginale Stellung gekennzeichnet. Dies im Verbund mit den für diesen Bereich spezifischen Schwierigkeiten macht die Lage der Frau im informellen Sektor noch problematischer und schwerwiegender. In diesem Zusammenhang sind zu nennen: der mangelnde rechtliche Schutz, Diskriminierung, Lohnungleichheit, sexuelle Belästigung, die Doppelbelastung als Arbeitnehmerin und Hausfrau, der unzureichende Mutterschutz, usw.. Dazu kommt, dass die soziale Rolle der Frau sehr viel komplexer ist als die des Mannes und mit stereotypen Vorurteilen und Ansichten belastet ist, die es der Frau unmöglich machen, sich unter den gleichen Voraussetzungen zu entwickeln wie der Mann.

Wie bereits festgestellt, ist es vor allem die Frau aus den am schlechtesten gestellten sozialen Schichten, die im informellen Sektor aktiv wird, wo sie Opfer extremer Ausbeutung wird und mit sehr viel schlechteren Arbeitsbedingungen konfrontiert ist als die Frau im formellen Sektor.

Diese Frauen haben häufig nie die Chance gehabt, einen festen Arbeitsplatz zu finden, sie verfügen weder über Kapital noch Ersparnisse, im allgemeinen nennen sie keinerlei Haus- oder Grundbesitz ihr eigen, der ihnen Zugang zu Krediten verschaffen könnte. Das führt dazu, dass sie Tätigkeiten aufnehmen, die hinsichtlich ihrer Produktivität, Entlohnung und der Möglichkeiten zur beruflichen Bildung und Qualifikation auf der untersten Stufe rangieren.

Für manche im informellen Sektor tätige Frauen, z.B. Kleinunternehmerinnen, einige kleine Selbständige und freiberuflich Tätige kann diese Situation durchaus vorteilhaft sein und ihnen zu höheren Einkommen verhelfen. Die meisten jedoch kommen aus schwierigen sozialen Verhältnissen, sind auf Arbeiten angewiesen, die gerade eben ihr Überleben sichern, und sehen sich mit schier unüberwindlichen Schwierigkeiten konfrontiert: mit der Gewalt der Strasse, den Unbilden des Wetters und dem langen Arbeitstag fern von ihrer Familie. Wir gehen deshalb davon aus, dass die Analyse der Situation der erwerbstätigen Frau und insbesondere die der Frauen im informellen Sektor besonderer Aufmerksamkeit seitens der Gewerkschaften bedarf. Dort stellt sich die Notwendigkeit des Kampfes für bessere Arbeitsbedingungen und bessere Arbeitgeber-/Arbeitnehmerbeziehungen, und in organisatorischer Hinsicht findet sich dort ein erhebliches Mitgliederpotential, das gleichzeitig die Reihen der Gewerkschaften und ihrer Einrichtungen stärken kann.

Bildungsprogramme, Bemühungen zur Vermittlung von Bewusstsein, um Veränderungen der gegenwärtigen Strukturen der Gewerkschaften, um die Annäherung und letztendlich die Integration in die Kämpfe für die Interessen aller Arbeitnehmerinnen sind einige der Ziele, die die freie Gewerkschaftsbewegung unbedingt in ihre Programme und Strategien für die Frauen im informellen Sektor aufnehmen muss.

X. HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE FREIE GEWERKSCHAFTSBEWEGUNG

1. Das Vorhandensein des informellen Sektors in den Volkswirtschaften Lateinamerikas und der Karibik zieht eine Reihe von Konsequenzen nach sich, die als echte Herausforderungen für die freie Gewerkschaftsbewegung anzusehen sind.

   - Der informelle Sektor verringert die Gruppe der bereits gewerkschaftlich organisierten Erwerbstätigen und beeinträchtigt den Zuwachs aus den Reihen der neuen Arbeitskräfte, der potentiell zu erwarten wäre, wenn diese im formellen Sektor tätig würden. Folglich verliert die Gewerkschaft Einnahmen, die ihr effizientes Arbeiten ermöglichen würden und kann mit ihren Aktionen nicht einen grösseren Kreis von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern erfassen.

   - Der informelle Sektor fördert das Entstehen neuer Organisationen der Arbeitnehmerschaft in diesem Bereich ausserhalb der Gewerkschaftsbewegung. Im informellen Sektor gibt es durchaus Organisationen: eine Vielzahl hat spezifische Aktionsfelder definiert (Verteidigung ihrer Arbeit gegenüber anderen Konkurrenten oder vor dem Zugriff des Staates), sie haben Selbsthilfestrukturen im Rahmen familiärer Überlebensstrategien geschaffen und sogar "neue Gewerkschaften" gegründet, die jedoch kein konkretes Gegenüber in Form von Arbeitgebern, Unternehmen oder Branchen haben.

     Wenn es auch anerkennenswert ist, dass die im informellen Sektor Tätigen spontane Organisationsformen zur Vertretung ihrer Interessen entwickeln, besteht doch die Möglichkeit, dass Aktionen, die von einigen dieser Kampforgane initiiert werden, die Wirkung umfassenderer, von den Gewerkschaften getragener Aktionen beeinträchtigen und eine globale Strategie aufbrechen, die darauf abzielt, mit Arbeitgebern und Regierung über die generelleren Bedingungen des Beschäftigungsproblems zu diskutieren.

   - Die Existenz des informellen Sektors wird von Teilen der Arbeitnehmerschaft dazu genutzt, Regierungen und politischen Parteien neue Deregulierungsstrategien zum Abbau der Rolle des Staates in der Wirtschaft und zur Flexibilisierung der Arbeitgeber-/Arbeitnehmerbeziehungen durch Änderungen individueller und kollektiver arbeitsrechtlicher Bestimmungen nahezulegen.

   - Das Vorhandensein des informellen Sektors kann negative Auswirkungen auf Tarifverhandlungen über die Arbeitsbedingungen haben. Die Arbeitgeber können damit drohen - und die Drohung wahrmachen -, Arbeitskräfte aus dem informellen Sektor anzuwerben, um in den Verhandlungen durchzusetzen, dass

     - ein geringerer Teil des Produktivitätszuwachses den Löhnen zugeschlagen oder der bisherige Anteil sogar verringert wird, wobei als Vorwand die Krise sowie die Notwendigkeit einer wirtschaftlichen Anpassung und einer Neustrukturierung der Produktion angeführt wird;

     - bereits tarifvertraglich durchgesetzte nichtmonetäre Arbeitsbedingungen rückgängig gemacht werden;

     - die Zahl der Arbeitsplätze gesenkt wird.

2. Welche Haltung soll die lateinamerikanische Gewerkschaftsbewegung angesichts dieser beschäftigungspolitischen Lage einnehmen, die offensichtlich nicht nur ihr Wachstumspotential beeinträchtigt, sondern auch ihre bisherige Präsenz konkret anzugreifen droht?

   Die Gewerkschaftsbewegung muss zu einem Gleichgewicht finden zwischen der ausschliesslich negativen Sicht derjenigen, die den informellen Sektor ausgelöscht sehen wollen, und derjenigen, die in ihm die Lösung für das Problem des geringen Arbeitsplatzangebots im modernen Sektor sehen und sich deshalb für die Stabilisierung und das Wachstum des informellen Sektors einsetzen.

   Im einen Fall könnte man direkt und explizit den informellen Sektor ausschalten, indem nur schwer einzuhaltende gesetzliche und administrative Bestimmungen eingeführt würden, wodurch die im informellen Sektor Tätigen letztlich zum Rückzug gezwungen wären.

   Im entgegengesetzten Fall könnten dem informellen Sektor erhebliche Anreize geboten werden, indem gesetzliche Bestimmungen ausser Kraft gesetzt würden, die bisher seiner ungehinderten Entwicklung im Wege stehen.

3. Die erste Position setzt voraus, dass man die Existenz des informellen Sektors als "Gefahr" für die Gewerkschaftsbewegung ansieht und davon ausgeht, dass der Grossteil der erwerbstätigen Bevölkerung in abhängigen Arbeitsverhältnissen im formellen Sektor Beschäftigung finden und nicht als Selbständige oder Lohnempfänger/innen unter unsicheren oder irregulären Bedingungen in den informellen Sektor abwandern sollte.

   Das mag in sich richtig sein, wenn man von der historischen Entwicklung der Arbeiterklasse seit der industriellen Revolution in den heutigen Industrieländern ausgeht, aber dazu sind drei Punkte kritisch anzumerken:

   - In dieser Haltung kommt eine ausschliesslich korporativistische Sicht mit einem übertriebenen Hang zur Verteidigung der Gewerkschaftsstrukturen zum Ausdruck;

   - sie verkennt die Existenz eines legitimen Interesses der Bevölkerung an einer unabhängigen Tätigkeit und an Kleineigentum als Reaktion auf den entfremdeten Charakter der Lohnarbeit in den Grossbetrieben;

   - sie muss daran scheitern, dass es objektiv unmöglich ist, dass die erheblichen generellen wirtschaftlichen, demographischen und sozialen Ungleichgewichte in den Ländern Lateinamerikas und der Karibik mit Hilfe einer derartigen Strategie zu lösen wären, die in der Praxis von riesigen Ausmassen und durchschlagender Effizienz sein müsste. Eine derartige Position würde bedeuten, dass man die erheblichen Unterschiede zwischen den Produktionssystemen der Länder des Nordens und des Südens verkennt, die zu von grosser Ungleichheit gekennzeichneten internationalen Wirtschaftsbeziehungen führen, die die Nutzung des Austauschs in Handels- und Finanzgeschäften zur Verbesserung der einheimischen Wirtschaft nicht zulässt.

4. Letzterer Punkt birgt auch die Gefahr in sich, dass die Gewerkschaftsstrategie sich auf der Ebene der Perspektive von Unternehmern oder Staatsbediensteten bewegt, die dazu tendieren, die staatliche Politik ausschliesslich auf den modernen Sektor der Wirtschaft auszurichten. Das könnte als raschester Weg zum gewerkschaftlichen Ziel des Ausbaus der produktiven Arbeitsmöglichkeiten angesehen werden, aber es birgt auch gleichzeitig die Gefahr einer Konzentration der wirtschaftlichen Macht und einer noch stärkeren Ausbreitung der Armut und der Unterbeschäftigung in den Reihen der nicht erfassten übrigen Bevölkerung in sich, falls es nicht gelingt, den Prozess, den die hochentwickelten Länder durchlaufen haben, voll und ganz nachzuvollziehen.

5. Andererseits könnte eine Haltung auf Seiten der Gewerkschaften, die die Organisierung der im informellen Sektor Tätigen forcieren würde, nicht zu positiven Ergebnissen führen: die Betroffenen müssen voll und ganz von den Vorteilen des Beitritts zu einer Gewerkschaftsorganisation überzeugt sein, wofür wiederum zwei Bedingungen Voraussetzung sind:

   - das Vorhandensein realer Alternativen hinsichtlich einer Beschäftigung im formellen Sektor, die die Zugehörigkeit zu Gewerkschaften, die dort arbeiten, wo die Arbeitsplätze stabil und angemessen entlohnt sind, sinnvoll erscheinen lässt;

   - gewerkschaftliche Perspektiven und Organisationsstrukturen, die dazu angetan erscheinen, diejenigen, die weiterhin im informellen Sektor aktiv sind, in Aktionen zur Durchsetzung umfassender Forderungen zu integrieren.

XI. GEWERKSCHAFTEN UND INFORMELLER SEKTOR – ENTWURF EINER STRATEGIE

1. DIE ERKLÄRUNG VON ANTIGUA (1987)

1. Die erste Initiative der ORIT, eine gewerkschaftliche Strategie in bezug auf den informellen Sektor zu entwickeln (Antigua, 1987), resultierte in einer Reihe von Schlussfolgerungen, die gemeinsam mit den Repräsentanten der Mitgliedsbünde formuliert wurden und die als erster richtungsweisender Schritt für die weitere Entwicklung einer solchen Strategie anzusehen sind. Die (im Anhang wiedergegebenen) Beschlüsse lassen sich folgendermassen zusammenfassen:

   - Bemühen um ein quantitatives Wachstum der organisierten Gewerkschaftsbewegung durch gezielte Organisierung der abhängig Beschäftigten im informellen Sektor.

   - Schaffung organisatorischer und strategischer Verbindungen mit den Nicht-Lohnempfänger/innen im informellen Sektor durch Förderung neuer Organisationen selbständiger Arbeiter/innen, die Beziehungen zur Gewerkschaftsbewegung unterhalten, sowie durch Erstellung und Verbreitung gewerkschaftlicher Aktionsprogramme für den informellen Sektor, die darauf abzielen, die Zusammenarbeit und Selbsthilfe unter den im informellen Sektor Tätigen zu fördern.

- Mitwirkung am umfassenden Prozess zur Höherentwicklung des Bildungsstandes und des sozialen Bewusstseins der Arbeitnehmerschaft durch Initiierung von Bildungs- und Ausbildungsprogrammen für die Arbeiter/innen im informellen Sektor und Einbringen von Gesetzesvorlagen, die im Rahmen der staatlichen Politik dafür sorgen können, dass den dringendsten Grundbedürfnissen der im informellen Sektor Tätigen und ihrer Familien Rechnung getragen wird.

2. SCHRITTE ZU EINER ALTERNATIVEN STRATEGIE

2. Das Gewerkschaftsprogramm für den informellen Sektor müsste sich an diesen grobformulierten Grundsätzen ausrichten und auf dieser Basis eine alternative Strategie entwickeln, die ausdrücklich den informellen Sektor einbezieht. Im Idealfall könnten sich der informelle und der soziale Sektor als Bereiche mit relativ geringer Produktivität etablieren und als solche im Rahmen der staatlichen Politik anerkannt werden, da es unmöglich ist, dass sämtliche Wirtschaftsbereiche den hohen Grad an Effizienz erzielen, den diejenigen zur Norm machen wollen, denen es ausschliesslich um die Wettbewerbsfähigkeit auf internationaler Ebene geht. Von daher darf nicht die Ausschaltung der kleinen informellen Produktionseinheiten betrieben werden; ihnen muss vielmehr eine eigene Stellung im Rahmen verschiedener politischer Strategien (Kredit-, Steuer-, Devisenpolitik, Verteilung staatlicher Mittel) eingeräumt werden, die bisher fast ausschliesslich auf mittlere und Grossbetriebe ausgerichtet waren. Diese Haltung könnte bis hin zu den Arbeitsbeziehungen Anwendung finden, und die traditionelle Aufgabe der Gewerkschaften, eine Kontrollfunktion zur Verhinderung illegaler oder irregulärer Beschäftigungsverhältnisse auszuüben, könnte auf den Fall kleiner Produktionsstätten mit geringer Produktivität zugeschnitten und entsprechend neudefiniert werden.

Wenn der Staat bereit wäre, in steuerlicher Hinsicht Zugeständnisse zu machen und die Kleinunternehmer/innen von der Pflicht zur Entrichtung von Sozialbeiträgen befreien würde, könnten diese vielleicht den übrigen Bestimmungen nachkommen, somit legal arbeiten und folglich andere Unterstützungsmöglichkeiten (z.B. Kredite) wahrnehmen.

Die Schaffung eines aus Kleinbetrieben bestehenden Produktionsbereichs, ausgehend vom informellen Sektor, wäre insofern eine Kompromisslösung zwischen der Position derjenigen, die für die Abschaffung dieses Bereichs eintreten (ohne sich dazu zu äussern, wo die Betroffenen statt dessen Arbeit finden sollen) und derjenigen, die im informellen Sektor die Lösung für das Beschäftigungsproblem überhaupt sehen und dabei die Funktion dieses Sektors hinsichtlich der wirksamen Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen für die Armen idealisieren.

Diese Einschätzung bedeutet nicht, dass die Gewerkschaften übersehen, dass die Schaffung neuer Betriebe im formellen Sektor wichtigster Bestandteil einer umfassenden Strategie ist, die auf die vermehrte Schaffung von Arbeitsplätzen im produktiven Bereich aus ist, damit das umfassende Programm zur Stimulierung von Neu- bzw. Reinvestitionen in mittleren und grösseren Unternehmen weiterhin Eckpfeiler der staatlichen Politik bleibt.

Aber im Rahmen dieser Position muss die Gewerkschaftsbewegung auch ihre Haltung zu drei Fragen definieren:

- Welches Höchstmass an wirtschaftlicher Konzentration ist im Rahmen einer derartigen Strategie akzeptabel angesichts dessen, dass die den Kleinbetrieben gewährte Aufmerksamkeit keine Garantie dafür ist, dass es hinichtlich der Vermarktung nicht zu einer unerwünschten und negativen Situation kommt?

- Welches Ausmass darf die sogenannte Flexibilität im Arbeitsleben haben, und wie soll sie aussehen, damit es nicht dazu kommt, dass legale Formen unsicherer Arbeitsverhältnisse geschaffen werden, die hinter den in der Vergangenheit in Form von traditionellen gesetzlichen Bestimmungen und Tarifverträgen bereits durchgesetzten Stand zurückfallen?

- Wie sollen sich die Gewerkschaften hinsichtlich der illegalen und irregulären Beschäftigungsverhältnisse im informellen Sektor, die der Gewinnmaximierung dienen, verhalten?

3. Diese Fragen stellen u.a. die Gewerkschaften vor die Notwendigkeit, konkret eine politische Strategie zu entwickeln, die bewirkt, dass ihre Präsenz in der Gesellschaft als wirksame Interessensvertretung ihrer Mitglieder weithin Anerkennung findet.

In diesem Zusammenhang soll an ein bereits zu einem früheren Zeitpunkt von der ORIT vorgelegtes Modell erinnert werden, in das das Aktionsprogramm für den informellen Sektor integriert werden kann.

Ausgehend von den sechs Stufen der Mitwirkung der Arbeitnehmer/innen (siehe Schaubild) zeigt sich die Beziehung zwischen Gewerkschaften und informellem Sektor bereits indirekt in der (dritten) Stufe des rechtlichen Bereichs, wo es um die Verteidigung der Arbeitnehmerrechte geht, und zwar insofern, als die gewerkschaftlichen Aktionen auch die nicht organisierten Beschäftigten in den Betrieben des informellen Sektors einschliessen, in denen individuelle und kollektive arbeitsrechtliche Normen verletzt werden. Die Zusammenarbeit mit dem informellen Sektor tritt in der (vierten) Stufe des Sozialbereichs noch deutlicher zutage, in Form der Aktionseinheit mit anderen Teilen der Bevölkerung zur Verteidigung von Grundbedürfnissen wie Wohnraum, Gesundheit und Bildung.

In der (fünften) Stufe des nationalen Bereichs geht es darum, über die in der vorhergehenden Stufe definierten Punkte hinauszugehen bis hin zur sozialen Konzertierung mit der Regierung und den Arbeitgebern des formellen Sektors zur Gestaltung der Wirtschaftspolitik (Entwicklungsmodelle, Beschäftigungspolitik, Steuersysteme, Verhandlungen über die Aussenschuld). Auf dieser Ebene würde die Definition eines "erweiterten Rahmens" konzertierter Bereiche unter Einschluss des durch seine eigenen Organisationen vertretenen informellen Sektors eine vermehrte Demokratisierung des gesellschaftlichen Entscheidungsprozesses garantieren und verstärkt Möglichkeiten eröffnen, zu Ergebnissen im Sinne gewerkschaftlicher Positionen zu gelangen, da es Berührungspunkte mit dem informellen Sektor gibt und dieser in bezug auf etliche Forderungen mit den Gewerkschaften auf einer Linie liegt, im Gegensatz zur Arbeitgeberschaft im formellen Sektor.

Friedrich-Ebert-Stiftung Bonn * Bibliothek *

ABBILDUNG 5

STUFEN DER MITWIRKUNG DER ARBEITNEHMER/INNEN

	RECHTLICHER BEREICH	SOZIALER BEREICH	NATIONALER BEREICH	POLITISCHER BEREICH
KOLLEKTIV	Verteidigung der Arbeitnehmerrechte:	Aktionseinheit mit anderen Teilen der Bevölkerung: Bauern, informeller Sektor, Handwerker	Mitwirkung an der Gestaltung der Wirtschaftspolitik:	Wirtschaftsdemokratie
	Arbeitsplatzsicherheit	Kampf für Bildung, Gesundheit, Wohnraum und Dienstleistungen	Entwicklungsmodelle	Mitbestimmung
	Tarifverträge		Beschäftigungspolitik	Gesellschaftlichen Interessen dienende Unternehmen
	Streik		Steuersysteme	Mitwirkung in staatlichen Einrichtungen
	Gewerkschaftsbüros		Verhandlungen mit internationalen Kreditgebern	Soziale und politische Demokratie
INDIVIDUELL				
Lohnvertrag (Arbeitgeber/Arbeitnehmer)	Lohnverhandlungen Zusatzleistungen Prämien, Lohnfortzahlung, Rentenregelungen, Arbeitsbedingungen			
Keine Gewerkschaften				
INDIVIDUELLER VERTRAG	TARIFVERTRÄGE	VERTEIDIGUNG DER GEWERKSCHAFTSRECHTE	VERTEIDIGUNG DER INTERESSEN DER GESAMTEN BEVÖLKERUNG	SOZIALE KONZERTIERUNG	GESELLSCHAFTLICHER WANDEL

Die (sechste) Stufe des politischen Bereichs beinhaltet schliesslich den Prozess der Demokratisierung der Wirtschaft über einen gesellschaftlichen Wandel, der in neuen Instrumenten zur Ausübung der wirtschaftlichen Macht in Händen der Arbeitnehmerschaft (Mitbestimmung, Mitwirkung in staatlichen Einrichtungen) und im Zugang zum Staatseigentum (wirksame Beteiligung an der nationalen Regierung) Ausdruck findet.

Auf dieser Stufe kann sich die Beziehung zwischen der gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmerschaft und dem informellen Sektor vervollkommnen, indem sie gemeinsam auf die Verfestigung der sozialen Basis der neuen politischen Demokratie hinarbeiten und im Sozialbereich neue Produktionsformen entwickeln, die zur Entflechtung der wirtschaftlichen Machtkonzentration beitragen.

4. Diese Strategie kann sich jedoch nicht voll entfalten, wenn nicht gleichzeitig Aktionen in bezug auf die bereits gewerkschaftlich organisierten Beschäftigten im formellen Sektor der Industrieländer durchgeführt und koordiniert werden.

   In jedem Fall geht es darum, die enge Verbindung zwischen der Herausforderung, die der informelle Sektor darstellt, und den beiden anderen Herausforderungen aufzuzeigen, die seinem Entstehen zugrunde liegen: Aussenschuld und Einführung neuer Technologien. Die Gewerkschaften in den USA haben bereits auf die negative Beschäftigungswirkung gewisser Strategien der transnationalen Konzerne hingewiesen, die ihre Produktion in andere Länder verlagern. In den 90er Jahren müssen die Gewerkschafter/innen in Lateinamerika und der Karibik gemeinsam mit ihren mit ihnen im IBFG zusammengeschlossenen Kolleginnen und Kollegen aus den Industrieländern gezielt anprangern, dass die Art und Weise, wie neue Technologien eingeführt werden, den Graben zwischen dem Lebensstandard der Arbeiter/innen im Norden und im Süden der Welt erheblich vertieft.

   Ausgehend von diesem Bewusstsein steht zu hoffen, dass die Mitwirkungsrechte, die die Arbeitnehmer/innen in diesen Ländern hinsichtlich der Einführung neuer Technologien gewonnen haben, auch diese "Sekundärwirkung" auf die Arbeitswelt berücksichtigt, um dort Einfluss nehmen zu können, wo die Grundsatzentscheidungen für die technologische Umgestaltung getroffen werden. Aus der aktiven Wechselbeziehung zwischen den Forderungen der Arbeitnehmerschaft aus beiden Hemisphären im Geiste der Solidarität müsste dann eine wirksamere Form der Beeinflussung des wirtschaftlichen Wandels erwachsen, der sich in den Entwicklungsländern zu vollziehen beginnt.

ANHANG 1

ORIT - IBFG

SCHLUSSFOLGERUNGEN DER ARBEITSGRUPPE ZUM THEMA INFORMELLER SEKTOR

(Antigua, Guatemala, 1987)

1. Die freie demokratische Gewerkschaftsbewegung war sich bisher generell nicht klar darüber, welches Problem für sie selbst und für die Gesellschaft insgesamt die Herausforderung, die der informelle Sektor darstellt, bedeutet. Folglich hat sie nicht Stellung bezogen und keine Vorschläge für einen Wandel gemacht, um die in allen Ländern der Region bestehende Situation zu verändern.

2. Der informelle Sektor

   a) nimmt in der Volkswirtschaft unserer Länder erheblichen Raum ein.

   b) Viele der im informellen Sektor Tätigen leben unter extrem ausbeuterischen Bedingungen bei unmenschlich niedrigem Lebensstandard.

   c) Die Mehrzahl der Arbeiter/innen im informellen Sektor ist nicht organisiert.

   d) Der informelle Sektor kann Ausgangsbasis reaktionärer und antidemokratischer Aktionen und Machenschaften sein.

3. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die wirtschaftliche und quantitative Bedeutung des informellen Sektors ein Phänomen ist, das grösserer Aufmerksamkeit seitens der Gewerkschaftsbewegung bedarf, so dass die Kräfte des informellen Sektors und ihre Aktionen gemeinsam mit den Arbeitnehmerorganisationen des formellen Sektors Ausdruck finden können.

   Die Gewerkschaftsorganisationen müssen die Überlebensstrategien des informellen Sektors begreifen, seinen kulturellen Hintergrund und seine sozialen und politischen Organisationsformen, um auf dieser Grundlage Strategien zu entwickeln, die die Integration dieser umfangreichen Bevölkerungsgruppen in mit der Gewerkschaftsbewegung verbundene Organisationsmodelle beinhalten.

   Allgemein gesehen führt dies letztendlich dazu, dass

   a) die sozialen Forderungen des informellen Sektors vorangetrieben werden, indem er im Rahmen der Gewerkschaftsbewegung organisiert wird;

   b) den informellen Sektor betreffende, auf einen Wandel abzielende wirtschaftliche Forderungen aufgenommen werden. Derartige Projekte müssen auf eine Bewusstseinsentwicklung im Sinne einer sozialen Demokratie und einer Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen ausgerichtet sein.

4. Es wurde keinem bestimmten Bereich Priorität eingeräumt, aber die besondere Bedeutung der marginalen Bereiche in den Städten und stadtnahen Gebieten, der Tagelöhner/innen auf dem Lande, der Frauen, der Jugendlichen und der eingeborenen Bevölkerungsgruppen wurde herausgestellt.

5. Die Gewerkschaftsbewegung muss vorrangig folgendes leisten:

   a) Sie muss die gewerkschaftliche Organisierung derjenigen vorantreiben, die im informellen Sektor abhängig beschäftigt sind.

   b) Sie muss die Organisierung der selbständigen Arbeiter/innen in neuen, mit der Gewerkschaftsbewegung verbundenen Organisationen fördern.

   c) Sie muss Vorlagen für Arbeits- und Sozialgesetze einbringen, die den im informellen Sektor Tätigen und ihren Familien rechtlichen und sozialen Schutz bieten.

   d) Sie muss Bildungs- und Forttbildungsprogramme zur Anhebung der beruflichen Qualifikation der im informellen Sektor Tätigen initiieren und auf einen Wandel ihres sozialen Bewusstseins hinwirken.

   e) Sie muss gewerkschaftliche Aktionsprogramme entwickeln und vorantreiben, die Initiativen zur Zusammenarbeit und Selbsthilfe innerhalb des informellen Sektors beinhalten.

   f) Sie muss innerhalb der Gewerkschaftsorganisationen Strukturen schaffen, die dazu angetan sind, den informellen Sektor in die gewerkschaftlichen Aktionsprogramme zu integrieren.

6. Ausgehend davon wurde beschlossen, zur Verwirklichung dieser Initiativen zur Unterstützung aufzurufen:

   a) andere nationale, regionale und internationale Organisationen ausserhalb der Gewerkschaftsbewegung, wie Schulungszentren, Zentren für wissenschaftliche und technologische Entwicklung, Universitäten, den Gewerkschaften nahestehende Berufsgruppen, die sich im Rahmen ihrer Arbeit um die Verbesserung der Lebensqualität und des wirtschaftlichen Fortschritts für die am meisten benachteiligten Gruppen der Bevölkerung bemühen;

   b) die internationale Gewerkschaftsbewegung, die ersucht wird, in enger Zusammenarbeit mit den nationalen Gewerkschaftsorganisationen in IBFG und ORIT punktuelle Hilfsprogramme zu initiieren und den Aufbau von Sektionen oder Abteilungen zu unterstützen, die sich mit diesem Thema befassen.

ANHANG 2

An die Mitgliedsorganisationen versandter Fragebogen
(September 1987)

1. Gibt es in Eurem Land Statistiken, Volkszählungsergebnisse oder Untersuchungen in bezug auf den informellen Sektor (von staatlicher Seite, seitens regierungsunabhängiger Organisationen, Stiftungen, usw.)? Wenn ja, bitten wir um Zusendung.

2. Macht im Rahmen des Möglichen konkrete Angaben über die Bereiche, die in Eurem Land zum informellen Sektor gehören, einschliesslich der Zahl der dort Tätigen, Charakteristika, Definition der jeweiligen Tätigkeiten, usw. (dies gilt für den Fall, dass die erste Frage negativ beantwortet wurde). Stützt Euch dabei auf Zeitungen, andere Publikationen, Register des Arbeitsministeriums, die IAO, Stiftungen oder sonstige Einrichtungen und gebt jeweils die Quelle an.

3. Gibt es in Eurem Land Gesetze, Erlasse oder sonstige rechtliche Bestimmungen in bezug auf den informellen Sektor? Wenn ja, gebt eine Darstellung und lasst uns Kopien der einschlägigen Dokumente zur Auswertung zukommen.

4. Gibt es Verbindungen zwischen dem informellen und dem formellen Sektor? Zeichnet sich in Eurem Land eine Wechselbeziehung ab, oder ist der informelle Sektor völlig isoliert?

5. Mit Hilfe welcher Mechanismen werden die im informellen Sektor Tätigen in Eurem Land integriert?

6. Welche Organisationsformen gibt es im informellen Sektor in Eurem Land? Gibt es darunter anerkannte Organisationen? Wenn ja, welcher Art sind sie? Macht Angaben zu Mitgliederzahl, Charakteristika, Beschäftigungsbereichen, usw.

7. Hat es bisher zwischen Eurer Organisation und Organisationen oder Gruppen im informellen Sektor Kontakte gegeben? Wenn ja, welche? Mit welchem Ergebnis?

8. Welches sind die wichtigsten Probleme, zu denen Euer Gewerkschaftsbund Lösungen in bezug auf die Herausforderungen einbringen kann, die der informelle Sektor für die Gesellschaft in Eurem Land aufwirft?

9. Welche Positionen hält Eure Organisation hinsichtlich einer Annäherung des informellen Sektors an die Gewerkschaftsbewegung für realisierbar?

LITERATURHINWEIS

- Arellano J.P. (1987): La Situación Social en Chile (CIEPLAN, Santiago de Chile).
- Barrera, Manuel (1988): El Movimiento Sindical y la Crisis en América Latina. (Documento de Trabajo División de Desarrollo Social, CEPAL, Santiago de Chile).
- Bastias (1987): El Empleo Precario. Revisión Bibliográfica y Posibles Temas de Investigación (CES, 2, Santiago de Chile).
- Beccaria, Luis y Orsatti, Alvaro (1987): Actividad Económica en Microestablecimientos (En: Los Censos del Noventa INDEC-CELADE-CENEP (Buenos Aires, Argentina).
- CEPAL (1985): La Seguridad Social en América Latina (Santiago de Chile).
- CEPAL (1987): Anuario Estadístico (Santiago de Chile).
- CEPAL (1988): La Pequeña y Mediana Industria en América Latina. Experiencias y Potencialidades. Documento de División conjunta CEPAL-DNUDI de Industria y Tecnología.
- CEPAL (1983): Estadísticas Sindicales (ORIT, México).
- CIAT-OIT (1986 y 1988): El Empleo Precario en Argentina (Vol. 1 y 2) (Buenos Aires, Argentina).
- COMISIÓN TÉCNICA DEL CONSEJO DEL SALARIO MÍNIMO - Argentina (1989) Informe sobre el Salario Mínimo en 1988.
- DIESSE (1985): Carteira de Trabalho: Un Dereito Asegurado para Todos (Boletín 14, Sao Paulo, Brasil).
- DIESSE (1986): Salario Mínimo.
- DIESSE (1989): O Sector Informal na Grande Sao Paolo (Informe Preparado para el Seminario Regional FES: Sector Informal y Estrategias Sindicales, Mimeo).
- Galin, Pedro (1986): Asalariados, Precarización y Condiciones de Trabajo (En Nueva Sociedad, 85 Caracas).
- Galin, Pedro (1990): El Empleo Precario en América Latina (Presentado al Taller sobre Flexibilización Laboral, ILDIS, Caracas).
- Jordan, Ricardo, Galilea, Sergio y Weinstein, Jacqueline (1987) La Economía Real del Área Metropolitana de Santiago: más allá de la dictomía formal-informal- (Revista de la Sociedad Interamericana de Población).
- Marshall, Adriana (1987): Non Standard Employment Practices in Latin America (IIEL.OIT-Ginebra DP 6/1987).

- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Argentina (1989): Banco de Datos del Proyecto Fortalecimiento de la Gestión para la Promoción del Empleo y la Regulación del Desempleo y Trabajo Precario.

- OIT (1985): El Trabajo en el Mundo (Vol.2) (Ginebra).

- OIT (1987): Yearbook of Labours Statistics (Ginebra).

- OIT (1988): Ponencia al Seminario-Taller El Problema Solidarista (CEDAL, Costa Rica).

- Orsatti, Alvaro (1989): Informalidad y Estructura Productiva (CEPNA, Buenos Aires, Argentina).

- Portes, Alejandro (1982): El Sector Informal: Definición, Controversias, relaciones con el Desarrollo Nacional (CLACSO, Buenos Aires).

- PREALC-OIT (1978): Sector Informal. Funcionamiento y Políticas (Santiago de Chile).

- PREALC-OIT (1980): Asalariados de Bajos Ingresos y Salarios Mínimos en América Latina (Santiago de Chile).

- PREALC-OIT (1982): Mercado de Trabajo en Cifras. 1950/80 (Santiago de Chile).

- PREALC-OIT (1985): El Empleo Público en América Latina (Santiago de Chile).

- PREALC-OIT (1986): Heterogeneidad del Mercado de Trabajo en Centroamérica (Santiago de Chile).

- PREALC-OIT (1987): Ajuste y Deuda Social. Un Enfoque Estructural (Santiago de Chile).

- PREALC-OIT (1988): La Evolución del Mercado Laboral entre 1980 y 1987.

- Ruiz Tagle, Jaime (1985): El Sindicalismo Chileno después del Plan Laboral (P.E.T., Santiago de Chile).

- Ruiz Tagle, Jaime (1986): Sindicalismo y Estado en el Régimen Militar Chileno (P.E.T., Santiago de Chile).

- Schkolnik, Mariana (1989): Sector Informal en Santiago de Chile (P.E.T., Santiago de Chile).

- Sethuraman, S.V. (1981) The Urban Informal Sector in Developing Countries, Employment, Poverty and Environment. (OIT-Ginebra).

- Torre, Juan Carlos (1971): Las Tasas de Sindicalización en Argentina (Instituto T. di Tella, Buenos Aires).

- Zapata, Francisco (1986): El Conflicto Sindical en América Latina (Colegio de México, México).