

# Soziale Sicherheit in der informellen Wirtschaft und das Konzept ‚menschenswürdige Arbeit‘

HILDEGARD HAGEMANN

**Seit den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts nimmt der Anteil der Arbeitenden in nicht-registrierten und vertraglich nicht abgesicherten Verhältnissen weltweit dramatisch zu. In vielen Ländern Asiens und Afrikas beträgt die Anzahl der überwiegend weiblichen informell Beschäftigten zwischen 50 und 90 Prozent der Gesamtzahl der Beschäftigten. Sie verfügen oft nur über ein geringes Einkommen und sind zum großen Teil nicht gegen Krankheits-, Alters- und Arbeitslosigkeitsrisiken abgesichert. Nach Angaben der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) fehlen mehr als der Hälfte der Weltbevölkerung Zugang zu jeglicher Form sozialer Sicherungssysteme und nur 20 Prozent der Weltbevölkerung sind adäquat abgesichert.<sup>1</sup> Der Beitrag beschreibt die daraus entstehenden Herausforderungen und lotet aus, welche Impulse das ILO-Konzept der menschenwürdigen Arbeit (*decent work agenda*) zur Verbesserung der Situation beisteuern kann.**

Auch die Arbeitswelt, wie wir sie bei uns in Deutschland erleben, beginnt sich zu spalten. Neben den sozialversicherungspflichtig und tariflich abgesicherten Arbeitsverhältnissen finden sich zunehmend prekäre Beschäftigungsverhältnisse mit instabiler Beschäftigung, erhöhten Gesundheitsrisiken und zum Teil ausbeuterisch niedrigen Löhnen. In Deutschland beispielsweise müssen eine Million Menschen neben ihrer Erwerbstätigkeit bereits staatliche Unterstützung beantragen, davon arbeiten fast die Hälfte in einem sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnis.<sup>2</sup> Ähnliche Entwicklungen sind in anderen Ländern der EU sowie in Mittel- und Osteuropa zu sehen. Fortschreitende Globalisierung mit unregelmäßiger Öffnung der Produkt- und Dienstleistungsmärkte und ungezügelter Wirtschaftswachstum fördern den Konkurrenzkampf um günstige Standorte, der auf Kosten der Qualität der Arbeitsverhältnisse, deren Sicherheit und auch zu Lasten des Zugangs zu sozialer Sicherung geht. So verursacht die Prekarisierung und Informalisierung der Arbeitswelt eine hohe Verunsicherung und wird zunehmend als Bedrohung erlebt.

Während in den industrialisierten Ländern der schleichende Abbau vorhandener Sozialversicherungssysteme angesichts zunehmend informeller Arbeitsverhältnisse beobachtet wird, stellt sich die Situation für die Mehrheit der weltweit Arbeitenden um ein Vielfaches dramatischer dar. Die meisten Menschen sind niemals in den Genuss sozialer Sicherung gekommen, da sie keinen Zugang zu formellen Arbeitsverhältnissen hatten. Selbst bei formeller Beschäftigung variiert die Breite des sozialen

Schutzes von Land zu Land. In Afrika südlich der Sahara und in Südasien genießen nur fünf bis zehn Prozent der Arbeitenden den gesetzlichen sozialen Schutz im Vergleich zu fast 100 Prozent in den Industrieländern. Teilweise hat der gesetzliche soziale Schutz in der Vergangenheit sogar abgenommen: In Indien zum Beispiel waren in den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts 13 Prozent sozialversichert, in den 90er Jahren sank diese Zahl auf zehn Prozent. In Lateinamerika stagniert die Zahl der sozial abgesicherten Menschen.<sup>3</sup>

Besonders für Arbeitende in der informellen Wirtschaft birgt fehlender sozialer Schutz Gefahren, die nicht nur in der Arbeitsplatz- und somit Einkommensunsicherheit liegen. Arbeiten sie zu Hause, so sind bei Notlagen oder bei der Verarbeitung gesundheitsschädigender Stoffe sowohl Arbeitsstätte als auch Wohnstätte und Familienangehörige betroffen. Andererseits wird Arbeitenden in der informellen Wirtschaft häufig eine weit reichende Mobilität abverlangt, wobei es an Weiterbildungsmöglichkeiten und Perspektiven für ein planbares Erwerbs- und Familienleben fehlt. Dies hat nicht nur für die einzelnen Erwerbspersonen und ihre Angehörigen gravierende materielle und psychische Folgen, sondern wirkt sich auch volkswirtschaftlich aus – zum Beispiel durch den Wegzug dringend benötigter Fach- oder Spezialkräfte aus ärmeren Ländern.

## Soziale Sicherheit in internationalen Vereinbarungen

Das Recht auf soziale Sicherung wird beschrieben im Artikel 9 des Internationalen

Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, der 1966 von den Vereinten Nationen verabschiedet wurde und 1976 in Kraft trat. 156 Staaten erkennen darin das „Recht auf Soziale Sicherung und Sozialversicherungen“ an. Dies umfasst das Recht auf Zugang zu Zuwendungen, die durch ein Sozialversicherungssystem Einkommenssicherheit in wirtschaftlicher und sozialer Notlage gewährleisten. Dazu gehören Krankheit, Alter, Mutterschaft, Invalidität und Behinderung, Tod und Unfall. Zum Recht auf Soziale Sicherheit gehört ebenso der Zugang zu Gesundheitsversorgung und Familienfürsorge, besonders für Kinder und pflegebedürftige Erwachsene.

Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) hat sich seit ihrer Gründung im Jahr 1919 umfassend um das Recht auf soziale Sicherung bemüht. Hier haben die Verhandlungspartner der 181 Mitgliedsstaaten Übereinkommen verabschiedet, die dieses Recht bekräftigen. Im UN-System sichert allein die ILO<sup>4</sup> durch ihre Dreigliedrigkeit die Einbeziehung aller Akteure, nämlich Regierungen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen. Traditionell repräsentieren die Verhandlungspartner allerdings die formelle Wirtschaft. Die ILO beschreibt jedoch die weltweite Ausweitung der informellen Wirtschaft nicht als vorübergehendes Phänomen, sondern als eine strukturelle Entwicklung des Beschäftigungsmarktes. Daher fordert sie die Erweiterung und Anpassung des Begriffs ‚soziale Sicherheit‘ hin zu einem Konzept des sozialen Schutzes, wobei je nach nationalen Gegebenheiten auch nicht-gesetzliche Sicherungssysteme anerkannt werden. Durch die Bestätigung des Rechtes auf Soziale Sicherheit als Menschenrecht öffneten die ILO-Mitglieder auf ihrer 89. Sitzung im Jahr 2001 das

1 ILO: Menschenwürdige Arbeit und Informelle Wirtschaft, Bericht VI, 90. Internationale Arbeitskonferenz, Genf, 2002, S. 78.

2 Bundesagentur für Arbeit, Grundsicherung für Arbeitsuchende: anrechenbare Einkommen und Erwerbstätigkeit, Statistik, Bericht August 2007, S. 17f.

3 ILO 2002, S. 78.

4 Die ILO ist seit 1946 Fachorganisation der Vereinten Nationen.

Geltungsfeld des sozialen Schutzes unmittelbar für diejenigen, die in informellen Verhältnissen arbeiten und nicht von Sozialpartnern im traditionellen Sinn vertreten werden. Hierzu gehören kleinbäuerliche Familien in afrikanischen Ländern ebenso wie scheinselfständige Friseurinnen in der Europäischen Union.

Im gleichen Jahr legte der Generaldirektor der ILO, Juan Somavia, der Internationalen Arbeitskonferenz dar,<sup>5</sup> dass die Umsetzung menschenwürdiger Arbeit eine globale Herausforderung ist, der gemeinsam begegnet werden muss. Mit dem Konzept menschenwürdige Arbeit hat die ILO einen Entwicklungsrahmen entworfen, mit dem sie ihre strategischen Ziele verfolgt. In diesem Konzept nimmt die soziale Sicherung ihrer Relevanz entsprechend einen hohen Stellenwert ein. Weitere Ziele sind die Schaffung von größeren Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen und Männer, Verwirklichung der universellen Achtung der Kernarbeitsnormen<sup>6</sup> und die Förderung des sozialen Dialogs. Auf diesen vier Pfeilern soll jeder Staat seine Arbeitsmarktpolitik aufbauen.

Das Konzept der menschenwürdigen Arbeit versucht eine Antwort auf die sich ändernden Arbeitsbedingungen in einer globalisierten Wirtschaftswelt zu geben. Angesichts der steigenden Zahl von Erwerbstätigen in der informellen Wirtschaft und angesichts fortschreitender Öffnung von Produkt- und Dienstleistungsmärkten ist es notwendig, Mindeststandards und Prinzipien in international anerkannte Konzepte einzubetten, um sie durchsetzbarer zu machen. Das Konzept der menschenwürdigen Arbeit hat zum Ziel, den sozialen Frieden zu sichern und es stellt den Schutz der Arbeitenden über die Förderung wirtschaftlichen Wachstums.

### Soziale Sicherungssysteme anpassen

Staaten sind verpflichtet, Menschenrechte zu respektieren, zu schützen und zu erfüllen. Regierungen und Gesetzgeber sind gefordert, entsprechende und verlässliche Rahmenbedingungen und Strukturen zu schaffen oder sie so nachzubessern, dass

veränderte gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Bedingungen und Anforderungen nicht zur Marginalisierung, Diskriminierung und Verarmung von Bevölkerungsgruppen führen.

In Indien arbeiten zum Beispiel 90 Prozent der Menschen informell. Dem überkommenen, hierarchischen und patriarchalischen Gewerkschaftswesen fehlt es an Rahmenbedingungen, um ihnen die Möglichkeiten zu bieten, innerhalb derer sie ihr Recht auf soziale Sicherheit umsetzen können. Um dem zu begegnen, haben sich schon vor mehreren Jahrzehnten informell arbeitende Frauen in Selbsthilfeorganisationen zusammengeschlossen, die aus eigener Kraft und oftmals gegen den Widerstand ihrer männlichen Familienmitglieder lebens- und überlebenssichernde Systeme für sich und ihre Familien aufgebaut haben. Die älteste und bekannteste ist die Frauenorganisation SEWA (*Self Employed Women's Association*), die seit ihrer Aufnahme in den Internationalen Gewerkschaftsbund 2006 endlich eine anerkannte Gewerkschaft ist. Bei der ILO wirkte sie schon lange Jahre als beratende und beobachtende Nichtregierungsorganisation (NRO) mit.

SEWA schuf neben effektiven Sparsystemen – die es den Mitgliedern ermöglichte, Rücklagen für Arbeitsausfälle und Investitionskapital zu bilden – auch Alters- und Krankenversicherungen, sowie Ausbildungs- und Kinderpflegeeinrichtungen. Selbst Weiterbildungsmöglichkeiten und Arbeitsunfähigkeitsausgleich wurden eingerichtet. Die tatsächliche Verbesserung der Einkommens- und Lebensverhältnisse hat letztendlich viele der davon profitierenden männlichen Familienmitglieder überzeugt. Die unzureichende Gesetzgebung Indiens sowie die unzureichende Durchsetzung bestehender Regelungen hat allerdings Hindernisse für SEWA aufgebaut. Dazu zählen unter anderem Auflagen zur Gründung von Selbsthilfeorganisationen, Zugangsschwellen zu bestehenden Systemen sozialer Sicherung aber auch die Mindestanforderung zur Gründung von Banken. Zudem behinderten die gesellschaftlichen

Vorstellungen über die Rolle der Frau, Zugehörigkeit zu sozialen Gruppen und Definition von Gewerkschaften die Arbeit und die gesellschaftliche Akzeptanz.

In anderen Ländern stellen sich andere Herausforderungen, dennoch organisieren sich ähnliche Selbsthilfeorganisationen für Heimarbeiterinnen, Straßenarbeiter und andere in der informellen Wirtschaft Tätigen. Sie sind zunehmend untereinander vernetzt, so dass die Belange der informell Arbeitenden auch auf der internationalen Ebene zu Gehör gebracht werden.

### Einzelne Rechte in einem Konzept bündeln

Bezogen auf das Recht auf soziale Sicherung als einzelnes Menschenrecht, ist es eine Errungenschaft, wenn Selbsthilfeorganisationen und ihre Mitglieder durch ihre Regierungen und Gesetzgeber nicht in ihren Initiativen behindert werden, sondern gemäß den menschenrechtlichen Verpflichtungen der Staaten ihr Recht geschützt und respektiert wird. So könnte man meinen, dass man dem Phänomen der sich ausweitenden informellen Wirtschaft und den Änderungen der globalisierten Wirtschaft- und Arbeitswelt gerecht wird, solange das Recht auf soziale Sicherheit berücksichtigt bleibt. Dass dies nicht der Fall ist, deutet die Debatte um die Menschenrechte, vor allem der wirtschaftlich, sozialen und kulturellen Rechte, und ihre wechselseitigen Verflechtungen an. Das Recht auf Bildung, das Recht auf Gesundheit und das Recht auf Nahrung sind weitgehend verwoben mit dem Recht auf menschenwürdige Arbeit und dem Recht auf soziale Sicherung. Daher muss Politik, die auf die globalen Herausforderungen antworten will, kohärent gestaltet werden.

5 ILO: Bericht des Generaldirektors Das Defizit an menschenwürdiger Arbeit verringern: Eine globale Herausforderung, 89. Internationale Arbeitskonferenz, Genf 2001.

6 Recht auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen, Verbot von Diskriminierung, Zwangsarbeit und Kinderarbeit.

Auch ist es nicht damit getan, Arbeitenden die Last des Erhalts und der Förderung ihrer Schaffenskraft und der Sicherung ihres Lebensunterhaltes allein zu überlassen. Ebenso wenig soll es geduldet oder gar gefördert werden, dass informell arbeitende Menschen sich bewusst von den Steuer- und Sozialversicherungssystemen fern halten, aber dennoch die von der Allgemeinheit zur Verfügung gestellte Infrastruktur nutzen. Außerdem müssen vor allem grenzüberschreitend aktive Akteure wie zum Beispiel multinationale Unternehmen in die Einhaltung der Menschenrechte, die Festigung des gesellschaftlichen Friedens und die Wahrung der Ressourcen für die Nachkommen eingebunden werden. Hier müssen auch Staaten, die die grenzüberschreitenden Wirtschaftsaktivitäten fördern, an ihre extraterritorialen Verpflichtungen erinnert werden.

All das verlangt nach einem umfassenderen Ansatz, um den Belangen der Menschen in der informellen Wirtschaft gerecht zu werden. Das Konzept der menschenwürdigen Arbeit ist ein solcher Ansatz, der durch die Berücksichtigung mehrerer Prinzipien und Rechte die formelle Wirtschaft mit der informellen verbindet und daher Einzelkomponenten wiederum durchsetzbarer macht. So kann mit dem Gesamtkonzept nicht nur die Gestaltung der Globalisierung begleitet, sondern auch der damit einhergehende gesellschaftliche Wandel im nationalen Kontext positiv beeinflusst werden. Der Verbund der sozialen Sicherung mit den drei anderen Pfeilern des Konzeptes menschenwürdiger Arbeit - Kernarbeitsnormen, Beschäftigungsförderung und sozialer Dialog – bietet Chancen diese Synergieeffekte zu erzielen.

### **Kernarbeitsnormen und soziale Sicherung**

Durch die Abnahme formeller Arbeitsplätze wird es immer wichtiger, soziale Sicherungssysteme zu stärken. Transparente und tragfähige Sozialsysteme können die Verunsicherung der Menschen mindern. Häufig besteht Misstrauen gegenüber Regierun-

gen, die die Sozialversicherungssysteme betreiben. Wenn Regierungen die Einhaltung internationaler menschenrechtlicher Abkommen ernst nehmen, schafft dies Vertrauen in der Bevölkerung – auch in Systeme sozialer Sicherung. Dies geschieht am besten durch die Umsetzung der Kernarbeitsnormen, da diese international anerkannte menschenrechtliche Mindeststandards zum Schutz der Arbeit sind. In Weiterentwicklung des Konzeptes des sozialen Schutzes sollte Arbeit nicht nur als Erwerbsarbeit definiert werden, sondern Familienpflege und ehrenamtliches und freiwilliges Engagement einschließen. Dies mutet zunächst wie postkapitalistisches Wunschdenken an. Global zu beobachten ist allerdings, vor allem in wirtschaftlich aufstrebenden Regionen, dass menschenrechtliche, umweltrelevante und friedenssichernde Aspekte weder an nationale Grenzen noch an bestimmte Stadien der industriellen Entwicklung gekoppelt sind. Die Debatte um den Wert der Arbeit an sich, um das, was den Menschen in seiner Kreativität und Schaffenskraft ausmacht, wird zunehmend geführt.

### **Beschäftigungsförderung und soziale Sicherheit**

Ein Anspruch der globalisierten Wirtschaft an die Arbeitenden ist es, sich im Laufe eines Arbeitslebens möglichst flexibel auf unterschiedliche Aufgaben- und Arbeitsbereiche einzustellen. Die Art der Beschäftigungsmöglichkeiten kann in nationalen Verhältnissen einem starken Wandel unterliegen. Um auf dem Arbeitsmarkt zu bestehen, bedarf es guter Weiterbildungs- und Umschulungsmöglichkeiten. Das Recht auf soziale Sicherheit beinhaltet das Recht auf Zugang zu Weiterbildung. Der rechtliche Ansatz, Beschäftigung zu fördern, fordert von Regierungen, Aus- und Weiterbildungsangebote für Erwerbstätige so zu gestalten, dass ihnen der Wechsel zwischen formellen und informellen Arbeitsverhältnissen ohne Sorge um ihre soziale Absicherung erleichtert wird und sie damit flexibel auf wirtschaftlichen Wandel reagieren können.

### **Sozialer Dialog und soziale Sicherung**

Die klassischen Partner im sozialen Dialog – also Regierungen, Arbeitgeber und Gewerkschaften – haben bisher die Situation der informell Arbeitenden zu wenig im Blick. Gesellschaftliche Auseinandersetzung mit dem Thema hilft, dieses Defizit zu überwinden. Dazu können auch andere Akteure wie Stiftungen, Kirchen, Menschenrechtsorganisationen, Einrichtungen der Entwicklungszusammenarbeit beitragen. Gesprächsplattformen gibt es in den zahlreichen ‚Runden Tischen‘ zu Verhaltenskodizes und Sozialstandards oder durch Initiativen einzelner gesellschaftlicher Gruppen, um konkrete Missstände anzusprechen und gemeinsam mit Betroffenen oder Beteiligten Lösungen dafür zu suchen. Im sozialen Dialog findet die Aufarbeitung des gesellschaftlichen Wandels statt und er unterstützt den Erhalt des sozialen Friedens. Auch die soziale Sicherung für Menschen in der informellen Wirtschaft kann durch diesen Dialog ins Bewusstsein gerückt werden. Die Öffnung des sozialen Dialogs zu diesen Fragen ist über den Kreis der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände hinaus notwendig, da er viele betrifft und es auch in Zukunft nicht wahrscheinlich ist, dass sich informell Arbeitende ausschließlich durch diese Organisationen vertreten sehen.

### **Chancen und Grenzen des Konzeptes**

Sowohl Chancen als auch Grenzen des Konzeptes menschenwürdiger Arbeit bei der Durchsetzung sozialer Sicherheit liegen in der Akzeptanz des Konzeptes vor allem durch die nationalen Regierungen. Die ILO bemüht sich, das Konzept auch im Rahmen anderer internationaler Verhandlungsplattformen anzusprechen und zu fördern. So beschäftigte sich das High-Level-Segment des Wirtschaft- und Sozialrates der Vereinten Nationen (ECOSOC) auf seiner Jahresversammlung im Juli 2006 mit der Frage, wie nationale Gesetzgebung menschenwürdige Arbeit fördern kann. Die Kontaktbüros der ILO in den einzelnen Mitgliedsstaaten versuchen das Konzept über die Erarbeitung von Länderstrategien zu

konkretisieren. Bezüglich der Intensivierung des Dialogs mit der Welthandelsorganisation (WTO) und der Aufnahme der Kernarbeitsnormen in Handelsvereinbarungen setzte der letzte G8- Gipfel in Heiligendamm positive Akzente.

Aber auch zivilgesellschaftliche Bemühungen können die Chancen auf Akzeptanz erhöhen, in dem auf die Engpässe und Problemfelder bei der Umsetzung der sozialen Sicherheit für prekäre Gruppen aufmerksam gemacht wird. Hier ist die Zusammenarbeit von Organisationen, die mit solchen Problemen umgehen, mit jenen gefragt, die über weitere Verhandlungsmacht verfügen – etwa Kooperationen zwischen karitativen Einrichtungen und Gewerkschaften. Dabei gibt es vielfältige Aktionsformen und Anknüpfungspunkte. Weltweit gesehen

ist eine Konsequenz der Globalisierung, dass es zunehmend diversifizierte Zivilgesellschaften gibt. Was also für den nationalen Bereich gilt, gilt auch für den internationalen. Der Einsatz für die Verbesserung des Schutzes der Arbeitenden ist nicht an einen Standort gebunden. Es liegt im Interesse der Arbeitenden in wirtschaftlich starken Ländern, die Arbeitenden in Entwicklungs- und Schwellen- oder Transformationsländern zu ermutigen und zu unterstützen, ihre Rechte einzufordern, um Lohndumping und Prekarität zu verhindern und globale wirtschaftliche Entwicklungen für alle Menschen sozialverträglich zu gestalten.

Dafür braucht es tragfähige Konzepte, die internationale Mindeststandards regeln. Diese müssen auch in Zukunft von interna-

tionalen, demokratisch legitimierten Verhandlungsforen festgelegt, durch engagierte Fachorganisationen in nationale Zusammenhänge umgesetzt und durch Zivilgesellschaft gefordert und gefördert werden. Das ILO-Konzept der menschenwürdigen Arbeit ist ein Beispiel hierfür, das viel mehr öffentliche Unterstützung brauchen könnte, als es bisher erhält.

**Dr. Hildegard Hagemann** ist Projektreferentin bei der Deutschen Kommission Justitia et Pax im Sachbereich Entwicklung. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind unter anderem informelle Wirtschaft und Umsetzung grundlegender Rechte und Prinzipien bei der Arbeit sowie UN-Millenniumsziele.