

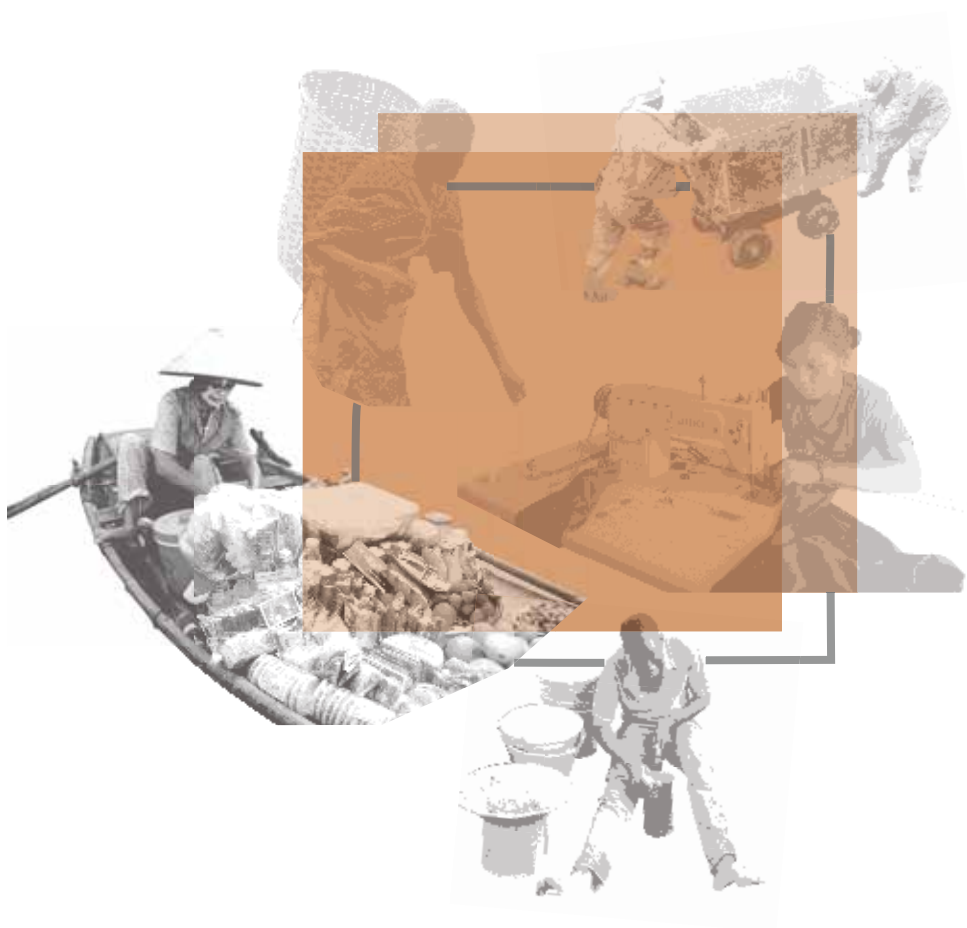


Internationales
Arbeitsamt

Genf

Bericht V (1)

Der Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft



Internationale
Arbeitskonferenz

103. Tagung 2014

ACHTUNG

Dieser Bericht enthält einen Fragebogen, der von Ihrer Regierung gemäß Artikel 38 der Geschäftsordnung der Internationalen Arbeitskonferenz nach Befragung der maßgebenden Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer zu beantworten ist. Die Antworten auf diesen Fragebogen **müssen bis spätestens 31. Dezember 2013** beim Amt eingehen.

Internationale Arbeitskonferenz, 103. Tagung, 2014

Bericht V(1)

Der Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft

Fünfter Punkt der Tagesordnung

Internationales Arbeitsamt Genf

ISBN 978-92-2-727754-9 (print)
ISBN 978-92-2-727755-6 (web pdf)
ISSN 0251-4095

Erste Auflage 2013

Die in Veröffentlichungen des IAA verwendeten, der Praxis der Vereinten Nationen entsprechenden Bezeichnungen sowie die Anordnung und Darstellung des Inhalts sind keinesfalls als eine Meinungsäußerung des Internationalen Arbeitsamtes hinsichtlich der Rechtsstellung irgendeines Landes, Gebietes oder Territoriums oder dessen Behörden oder hinsichtlich der Grenzen eines solchen Landes oder Gebietes aufzufassen.

Die Nennung von Firmen und gewerblichen Erzeugnissen und Verfahren bedeutet nicht, dass das Internationale Arbeitsamt sie billigt, und das Fehlen eines Hinweises auf eine bestimmte Firma oder ein bestimmtes Erzeugnis oder Verfahren ist nicht als Missbilligung aufzufassen.

Veröffentlichungen des IAA können bei größeren Buchhandlungen, den örtlichen Büros des IAA in zahlreichen Ländern oder direkt beim Internationalen Arbeitsamt, ILO Publications, CH-1211 Genf 22, Schweiz, bestellt werden. Auf Anfrage (pubvente@ilo.org) sind kostenlos Kataloge oder Verzeichnisse neuer Veröffentlichungen erhältlich.

Besuchen Sie auch unsere Website: www.ilo.org/publns.

Inhaltsverzeichnis

	<i>Seite</i>
Einleitung	1
Kapitel 1. Die informelle Wirtschaft und Übergänge zur Formalität: Eine Herausforderung für die Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit.....	3
1.1. Arbeit in der informellen Wirtschaft.....	3
1.1.1. Ein vielschichtiges Phänomen mit vielfältigen Erscheinungsformen....	4
1.1.2. Das Ausmaß der informellen Wirtschaft: Globale und regionale Trends	5
1.1.3. Wachstum, Globalisierung und die informelle Wirtschaft	8
1.1.4. Die sozialen und wirtschaftlichen Kosten von Informalität.....	10
1.1.5. Übergänge zur Formalität: Ein an Bedeutung gewinnendes grundsatzpolitisches Anliegen	11
1.2. Die IAO und Übergänge zur Formalität:	13
1.2.1. Die IAO als Schrittmacherin bei den Bemühungen um die Überwindung von Informalität	13
1.2.2. Die Unterstützungsstrategie und -instrumente der IAO: Ein mehrdimensionaler Ansatz	14
Kapitel 2. Das ordnungspolitische Umfeld der informellen Wirtschaft.....	17
2.1. Das ordnungspolitische Umfeld auf der internationalen Ebene	17
2.1.1. Die Normen der IAO: Eine Übersicht nach strategischem Ziel	17
2.2. Das ordnungspolitische Umfeld auf der nationalen Ebene	33
2.2.1. Der rechtliche Rahmen	33
Kapitel 3. Übergänge zur formellen Wirtschaft: Die Rolle integrierter grundsatzpolitischer Rahmen	39
3.1. Schaffung von qualitativ hochwertiger Beschäftigung: Beschäftigungsfördernde makroökonomische und sektorale Politiken	41
3.2. Regierungsführung, nachhaltige Unternehmen und Produktivität	43
3.2.1. Arbeitsbedingungen und Arbeitsaufsicht	45
3.2.2. Ein förderliches Umfeld für nachhaltige Unternehmen schaffen	46
3.2.3. Zugang zu Finanzen.....	47
3.2.4. Entwicklung von Qualifikationen	48
3.3. Organisierung, Vertretung und sozialer Dialog	49
3.4. Lokale Entwicklungsstrategien, Genossenschaften und die Sozialwirtschaft...	51
3.5. Chancengleichheit fördern und Diskriminierung bekämpfen.....	52
3.6. Den Sozialschutz ausweiten: Die Rolle der Sozialen Sicherheit beim Übergang zur Formalität und die Bedeutung integrierter Strategien	54

Schlussfolgerungen	59
--------------------------	----

Fragebogen	61
------------------	----

Anhänge

I. EntschlieÙung über menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft	77
--	----

II. Auswahl nationaler Gesetze und Bestimmungen mit Bezug zur informellen Wirtschaft	88
---	----

Einleitung

Auf seiner 317. Tagung im März 2013 beschloss der Verwaltungsrat der IAO im Hinblick auf die Ausarbeitung einer Empfehlung zum Thema Erleichterung von Übergängen von der informellen Wirtschaft zur formellen Wirtschaft (Normensetzung, zweimalige Beratung) einen Normensetzungsgegenstand in die Tagesordnung der 103. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz (IAK) im Juni 2014 aufzunehmen. Gemäß Artikel 39(5) der Geschäftsordnung der Konferenz billigte er auch ein Programm kürzerer Fristen für die vorbereitenden Stufen der Beratung.¹

Dieser ursprünglich von der Arbeitgebergruppe des Verwaltungsrats vorgeschlagene Normensetzungsgegenstand stützt sich auf die von der Internationalen Arbeitskonferenz 2002 angenommenen Schlussfolgerungen über menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft (im Folgenden „Schlussfolgerungen von 2002“),² das Ergebnis des Dreigliedrigen interregionalen Symposiums der IAO über die informelle Wirtschaft (2007)³ und die Schlussfolgerungen über die wiederkehrende Diskussion zum Thema grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (2012), in denen die Einberufung einer Sachverständigentagung über die Förderung grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit in der informellen Wirtschaft gefordert wurde.⁴ Dieser Normensetzungsgegenstand erhielt breite Unterstützung der Arbeitgebergruppe und einer Reihe von Regierungen, insbesondere der Afrika-Gruppe. Der Verwaltungsrat beschloss auch die Durchführung einer Dreigliedrigen Sachverständigentagung über die Erleichterung von Übergängen von der informellen Wirtschaft zur formellen Wirtschaft, die vom 16. bis 20. September 2013 stattfinden soll und als Teil der Vorbereitungen für diesen Gegenstand dienen wird.⁵

Der vorliegende Bericht gliedert sich in drei Kapitel. Kapitel 1 gibt einen Überblick über das Phänomen der informellen Wirtschaft, ihre Auswirkungen auf die Realisierung der menschenwürdigen Arbeit für alle Arbeitnehmer und Arbeitgeber sowie den Ansatz der IAO zum Übergang zur Formalität, wie in den Schlussfolgerungen von 2002 dargestellt. Kapitel 2 enthält Informationen über das ordnungspolitische Umfeld in Bezug auf die informelle Wirtschaft auf der internationalen und nationalen Ebene mit Beispielen für bestehende Gesetze und Praktiken aus unterschiedlichen Regionen, Rechtssysteme, Traditionen und Umstände, die von Mitgliedsgruppen der IAO übernommen wurden, um schrittweise einen Übergang zur formellen Wirtschaft sicherzustellen. Kapitel 3 unter-

¹ GB.317/INS/2(Rev.) und Record of Decisions, 25. März 2013.

² Die Schlussfolgerungen sind in Anhang I zu diesem Bericht wiedergegeben.

³ IAA: *Decent work and the transition to formalization: Recent trends, policy debates and good practices*, Bericht der Dreigliedrigen Sachverständigentagung über die Erleichterung von Übergängen von der informellen Wirtschaft zur formellen Wirtschaft, 27.-29. Nov. 2007 (Genf, 2008).

⁴ IAA: *Provisional Record No. 15*, Internationale Arbeitskonferenz, 101. Tagung, 2012, Abs. 13 c).

⁵ GB.317/INS/2(Rev.) und Record of Decisions, a.a.O.

sucht die Notwendigkeit eines integrierten grundsatzpolitischen Rahmens unter Einbeziehung der vier strategischen Ziele der IAO (grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Beschäftigung, Sozialschutz und sozialer Dialog), angepasst an den nationalen Kontext aller Mitgliedstaaten, für einen schrittweisen Übergang zur formellen Wirtschaft und zu menschenwürdiger Arbeit. Der Bericht analysiert die von Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht angenommenen innovativen Ansätze.

Es sollte darauf hingewiesen werden, dass in dem vorliegenden Bericht nicht versucht wird, das Thema in umfassender und detaillierter Weise zu analysieren. Vielmehr sollen einige der zentralen Elemente herausgestellt werden, die für die Erörterung einer möglichen Empfehlung relevant sein könnten, wie in den Schlussfolgerungen von 2002 dargestellt. Der Bericht wurde von einer Arbeitsgruppe erstellt, der Mitarbeiter verschiedener Hauptabteilungen aus der Zentrale und den Regionen angehörten.

Dem Bericht ist gemäß Artikel 39 der Geschäftsordnung ein Fragebogen beigelegt, der im Hinblick auf die Ausarbeitung einer Empfehlung betreffend die Erleichterung von Übergängen von der informellen zur formellen Wirtschaft konzipiert wurde. Gemäß Artikel 39(5) der Geschäftsordnung der Konferenz und der Entscheidung des Verwaltungsrats für ein Programm kürzerer Fristen muss das Amt den abschließenden vorbereitenden Bericht für die erste Beratung der vorgeschlagenen Empfehlung den Regierungen spätestens im März 2014 übermitteln. Damit ausreichend Zeit für die Ausarbeitung dieses Berichts zur Verfügung steht, werden die Regierungen gebeten, ihre Antworten auf den Fragebogen so zu übermitteln, dass sie bis spätestens 31. Dezember 2013 beim Amt eingehen. In diesem Zusammenhang verweist das Amt auf Artikel 39(1) der Geschäftsordnung der Konferenz, wo die Regierungen gebeten werden, die maßgebenden Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer zu befragen, bevor sie ihre Antworten, die die Ergebnisse dieser Befragung widerspiegeln sollten, endgültig fertigstellen, und mitzuteilen, welche Verbände zu diesem Zweck befragt wurden. Zusätzlich wäre es angesichts der Breite des Themas ratsam, wenn die Arbeitsministerien vor der Ausarbeitung ihrer Antworten auf den Fragebogen mit der informellen Wirtschaft befasste andere in Frage kommende nationale Ministerien und Institutionen befragen würden. Es könnte auch wünschenswert sein, andere zuständige Organisationen zu konsultieren, einschließlich solcher, die Menschen in der informellen Wirtschaft vertreten.

Kapitel 1

Die informelle Wirtschaft und Übergänge zur Formalität: Eine Herausforderung für die Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit

1.1. Arbeit in der informellen Wirtschaft

1. In einem Kontext, der geprägt ist durch hohe Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung, Armut, mangelnde Geschlechtergleichstellung und prekäre Arbeit, floriert die informelle Wirtschaft. Wegen des relativen einfachen Zugangs dazu und geringer Anforderungen in Bezug auf Bildung, Qualifikationen, Technologie und Kapital spielt sie unter solchen Umständen eine signifikante Rolle, insbesondere für die Generierung von Einkommen. Die meisten Menschen treten nicht aus freier Wahl in die informelle Wirtschaft ein, sondern weil sie überleben und Zugang zu grundlegenden Verdienstmöglichkeiten haben müssen.¹

2. Die informelle Wirtschaft ist durch akute Defizite an menschenwürdiger Arbeit und einen unverhältnismäßig hohen Anteil erwerbstätiger Armer gekennzeichnet. Umfassende empirische Forschungen haben gezeigt, dass Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft ein höheres Verarmungsrisiko haben als solche in der formellen Wirtschaft.² Infolge dieser und anderer Faktoren besteht eine beträchtliche, wenngleich nicht vollständige Überschneidung der Umstände, in der informellen Wirtschaft zu arbeiten und arm sowie schutzbedürftig zu sein. Wenngleich manche Aktivitäten ausreichende Lebensgrundlagen und Einkommen bieten, gilt für die meisten Menschen in der informellen Wirtschaft, dass sie unzureichenden und unsicheren Arbeitsbedingungen ausgesetzt sind sowie über einen niedrigen Bildungsstand, geringe Qualifikationen und unzureichende Bildungsmöglichkeiten verfügen, dass sie über weniger sichere, unregelmäßigere und niedrigere Einkommen verfügen als Arbeitnehmer in der formellen Wirtschaft, längere Arbeitszeiten haben, keinen Zugang zu Kollektivverhandlungen und Vertretungsrechten haben und häufig keinen eindeutigen oder einen verschleierten Beschäftigungsstatus haben und dass sie körperlich und finanziell stärker gefährdet sind, weil die Arbeit in der informellen Wirtschaft vom Geltungsbereich von Systemen der Sozialen Sicherheit sowie Arbeits- und Mutterschutzvorschriften sowie anderen Rechtsvorschriften

¹ IAA: *Schlussfolgerungen über menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft*, Internationale Arbeitskonferenz, 90. Tagung (Genf, 2002), Abs. 6, wiedergegeben in Anhang I.

² IAA: *Menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 90. Tagung (Genf, 2002); IAA: *Efficient growth, employment and decent work in Africa: Time for a new vision* (Pretoria, 2011); UNRISD: *Combating poverty and inequality: Structural change, social policy and politics* (Genf, 2010); Weltbank: *World Development Report: Jobs* (Washington, 2013).

ten zum Arbeitnehmerschutz entweder explizit ausgeschlossen ist oder in der Praxis außerhalb davon liegt.³

3. In den Schlussfolgerungen von 2002 (Absatz 3) heißt es: „Obwohl es keine universell zutreffende oder akzeptierte Beschreibung oder Definition gibt, besteht weitgehend Einvernehmen darüber, dass der Begriff ‚informelle Wirtschaft‘ eine große Vielfalt von Arbeitnehmern, Unternehmen und Unternehmern mit bestimmbar Merkmalen umfasst. Sie haben spezifische Nachteile und Probleme, deren Intensität je nach den nationalen ländlichen und städtischen Gegebenheiten schwankt.“ Politische Entscheidungsträger und Gesetzgeber müssen deshalb die konzeptionellen und grundsatzpolitischen Schwierigkeiten berücksichtigen, die aus dieser beträchtlichen Vielfalt der Situationen und Profile in der informellen Wirtschaft resultieren.

4. In den Schlussfolgerungen von 2002 wird hinzugefügt, dass sich der Begriff der „informellen Wirtschaft“ auf „alle Wirtschaftstätigkeiten durch Erwerbstätige und Wirtschaftseinheiten [bezieht], die – in Gesetz oder Praxis – nicht oder unzureichend durch formelle Regelungen erfasst werden. Ihre Tätigkeiten fallen nicht unter das Gesetz, was bedeutet, dass sie außerhalb der formellen Reichweite des Gesetzes tätig sind; oder sie sind in der Praxis nicht erfasst, was bedeutet, dass sie zwar in der formellen Reichweite des Gesetzes tätig sind, dass das Gesetz aber nicht angewendet oder durchgesetzt wird; oder das Gesetz wird nicht eingehalten, weil es unangemessen ist, eine Belastung darstellt oder übermäßige Kosten auferlegt.“

5. Weil die überwiegende Mehrheit der Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft und ihre Familien keinen Sozialschutz genießen, sind sie verschiedenen Risiken und Notfällen in besonderem Maß ausgesetzt. Die Prävalenz informeller Beschäftigung in vielen Teilen der Welt und ein immer stärkerer Trend zu prekärer und informeller Beschäftigung, der sich aufgrund der globalen Krise weiter verschärft hat, beeinträchtigt nicht nur den aktuellen Lebensstandard der Bevölkerung, sondern ist – wie eine Reihe von Belegen gezeigt haben – auch ein großes Hindernis, das es in der informellen Wirtschaft gefangenen Haushalten und Wirtschaftseinheiten erschwert, ihre Produktivität zu steigern und einen Weg aus der Armut zu finden. Deshalb müssen Übergänge von der informellen Wirtschaft zur formellen Wirtschaft erleichtert und unterstützt werden.

1.1.1. Ein vielschichtiges Phänomen mit vielfältigen Erscheinungsformen

6. Die informelle Wirtschaft bezieht sich auf Situationen mit unterschiedlichen Ursachen. Sie schafft unterschiedliche Probleme, die unterschiedliche Lösungen erfordern. Der erste Schritt zur Gestaltung wirksamer Interventionen zur Erleichterung von Übergängen zur Formalität besteht darin, die Heterogenität der informellen Wirtschaft anzuerkennen: die vielen unterschiedlichen Kategorien von Arbeit, die sie umfasst, und die verschiedenen treibenden Kräfte, die sowohl zum Wachstum der informellen Wirtschaft als auch zur Informalisierung der formellen Wirtschaft führen.⁴ Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft unterscheiden sich untereinander stark in Bezug auf Einkommen (Höhe, Regelmäßigkeit, Saisonabhängigkeit), Beschäftigungsstatus (Angestellte, Arbeitgeber, auf eigene Rechnung tätige Arbeitnehmer, Gelegenheitsarbeiter, Hausangestellte), Sektor, in dem sie tätig sind, (Handel, Landwirtschaft, Gewerbe/Industrie), Art und

³ IAA: *The informal economy in Africa: Promoting transition to formality: Challenges and strategies* (Genf, 2009).

⁴ IAA: *Decent work and the transition to formalization: Recent trends, policy debates and good practices* (Genf, 2008).

Größe des Unternehmens, Ort der Erwerbstätigkeit (Stadt oder ländlicher Raum), Sozialschutz (Sozialversicherungsbeiträge) und Beschäftigungsschutz (Art und Laufzeit des Vertrags, Jahresurlaub). Die Ausweitung der Deckung auf eine solch heterogene Gesamtheit von Arbeitnehmern und Wirtschaftseinheiten erfordert die Anwendung mehrerer (koordinierter) Instrumente, die an die besonderen Merkmale der unterschiedlichen Gruppen, die abzudeckenden Eventualfälle und den nationalen Kontext angepasst sind.⁵

7. Jenseits von Statistiken muss die Heterogenität der informellen Wirtschaft unter Bezugnahme auf die konkreten Prozesse analysiert werden, die zu Informalität führen und/oder sie aufrechterhalten. Es ist wichtig, zwischen jüngeren Informalisierungsprozessen in Verbindung mit Trends in der globalen Wirtschaft oder früheren strukturellen Anpassungsmaßnahmen auf der einen und der sich hartnäckig haltenden informellen Kleinproduktion von Waren und Dienstleistungen für lokale Märkte auf der anderen Seite zu unterscheiden. Letztere ist immer noch ein wichtiger Aspekt des Alltagslebens sehr vieler Menschen. Die Mehrzahl der Arbeitnehmer und Unternehmen in der informellen Wirtschaft produziert legale Waren und Dienstleistungen, wenngleich sie bisweilen Verfahrensanforderungen wie Melde- oder Zuwanderungsformalitäten nicht erfüllen. Diese Aktivitäten sollten von kriminellen und unrechtmäßigen Aktivitäten wie der Herstellung und dem Schmuggel illegaler Drogen unterschieden werden, die unter das Strafrecht fallen und sich nicht für die Regelung oder den Schutz durch Arbeits- oder Handelsrecht eignen.

8. Auch wenn die informelle Wirtschaft viele unterschiedliche Realitäten umfasst, besteht allgemein Einvernehmen darüber, dass inklusive Entwicklung nur dann stattfinden kann, wenn Rechte und Chancen auf die Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft ausgeweitet werden. Die Persistenz einer großen informellen Wirtschaft ist mit substantiellen Fortschritten in Bezug auf die Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit nicht vereinbar und untergräbt die Fähigkeit von Unternehmen, produktiver zu werden.

1.1.2. Das Ausmaß der informellen Wirtschaft: Globale und regionale Trends

9. Die Größe der informellen Wirtschaft zu bestimmen und Trends in Bezug auf die informelle Wirtschaft zu dokumentieren, ist keine leichte Aufgabe. In der Literatur wurde noch kein Einvernehmen dahingehend erreicht, wie „Informalität“ definiert werden soll. Unabhängig davon, ob man sie nun unter Bezugnahme auf Defizite bei der Registrierung von Unternehmen oder bei der Deckung durch die Soziale Sicherheit oder auf das Fehlen von Arbeitsverträgen definiert, ist man sich jedoch einig, dass die Arbeitswelt in den Entwicklungsländern durch eine hohe Prävalenz von Informalität geprägt ist.⁶

10. Um nationalen Statistikbehörden zu helfen, Definitionen, Klassifikationen und Datenerhebungsmethoden für den informellen Sektor zu entwickeln, nahm die 15. Internationale Konferenz der Arbeitsstatistiker (15. ICLS) 1993 eine Entschließung über Beschäftigungsstatistiken im informellen Sektor an. Sie deckt Fragen im Zusammenhang mit der Definition des informellen Sektors per se sowie der Konzeptionierung, des Inhalts und der Durchführung von Erhebungen zum informellen Sektor ab. Dabei han-

⁵ IAA: *Extending social security to all: A guide through challenges and options* (Genf, 2010).

⁶ IAA: *Women and men in the informal economy: A statistical picture* (Genf, IAA-WIEGO, 2002 und 2012); J. Jütting und J.R. de Laiglesia: *Is informal normal? Towards more and better jobs in developing countries* (Paris, OECD, 2009); M. Bacchetta, E. Ernst und J.P. Bustamante: *Globalization and informal jobs in developing countries* (Genf, IAO-WTO, 2009); Weltbank, a.a.O., 2013.

delt es sich um die ersten – und bislang einzigen – internationalen Statistiknormen zu diesem Thema.

11. Im Lauf des letzten Jahrzehnts wurden wichtige Fortschritte in Bezug auf die Verfügbarkeit von Daten zur informellen Beschäftigung erzielt. Seit der Diskussion auf der Internationalen Arbeitskonferenz 2002 herrscht unter Arbeitsstatistikern Einigkeit darüber, wie wertvoll es ist, Statistiken zur Beschäftigung im formellen Sektor durch solche zu informeller Beschäftigung zu ergänzen. „Beschäftigung im informellen Sektor“ und „informelle Beschäftigung“ sind Konzepte, die sich auf unterschiedliche Aspekte der „Informalisierung“ von Beschäftigung und unterschiedliche Zielvorgaben für die Politikgestaltung beziehen. Der „informelle Sektor“ bezieht sich auf informelle Unternehmen, „informelle Beschäftigung“ dagegen auf informelle Arbeitsplätze. Beschäftigung in der informellen Wirtschaft kann definiert werden als die Summe von Beschäftigung im informellen Sektor und von informeller Beschäftigung außerhalb des informellen Sektors. Die zwei Konzepte sind nicht untereinander austauschbar; sie sind jedoch beide nützlich für deskriptive und analytische Zwecke und ergänzen folglich einander.

12. 2003 nahm die 17. Internationale Konferenz der Arbeitsstatistiker (17. ICLS) „Leitlinien für eine statistische Definition von informeller Beschäftigung“ (im Folgenden die „ICLS-Leitlinien“) an. In Absatz 3 der ICLS-Leitlinien wird „informelle Beschäftigung“ definiert als die Gesamtzahl der Inhaber informeller Arbeitsplätze in einem Bezugszeitraum unabhängig davon, ob es sich dabei um Arbeitsplätze in Unternehmen des formellen Sektors, in Unternehmen des informellen Sektors oder in Haushalten handelt. Diese umfassen auf eigene Rechnung tätige Arbeitnehmer und Arbeitgeber, die in ihren eigenen Unternehmen des informellen Sektors beschäftigt sind; mithelfende Familienangehörige unabhängig davon, ob sie in Unternehmen der formellen oder der informellen Wirtschaft tätig sind; Beschäftigte auf informellen Arbeitsplätzen unabhängig davon, ob sie von Unternehmen des formellen oder des informellen Sektors oder als Hausangestellte von Haushalten beschäftigt werden; Mitglieder von informellen Erzeugergenossenschaften; und auf eigene Rechnung tätige Arbeitnehmer, die ausschließlich der Produktion von Gütern nachgehen, die für den eigenen Endverbrauch durch ihren Haushalt bestimmt sind. Angesichts der großen Vielfalt der Beschäftigungssituationen in unterschiedlichen Ländern sehen die ICLS-Leitlinien vor, dass die operationellen Kriterien für die Definition von informellen Arbeitsplätzen in Übereinstimmung mit nationalen Umständen bestimmt werden sollen, wobei es auch möglich sein soll, maßgebliche Informationen de facto zu erheben.

13. Wenngleich sich hinsichtlich der Frage, wie Informalität gemessen werden soll, Einvernehmen abzuzeichnen beginnt, erstellen relativ wenige Länder regelmäßig Statistiken, weil die Arbeitsmarktinformationssysteme in vielen Ländern für die Abschätzung und Überwachung der informellen Wirtschaft unzureichend sind. Dies ist in der Tat eines der größten Hindernisse dafür, der informellen Wirtschaft entgegenzuwirken und maßgebliche grundsatzpolitische Handlungskonzepte zu formulieren. Auch wenn in den letzten fünf Jahren große Fortschritte erzielt wurden, muss die Zahl der Länder, die Daten über die Größe und die Zusammensetzung der informellen Wirtschaft erheben und verbreiten, weiter erhöht werden.

14. 2012 veröffentlichte die IAO ein Handbuch über Methodikfragen in Bezug auf die Durchführung von Erhebungen zur informellen Wirtschaft auf der Landesebene.⁷ Ferner sind jetzt für 47 Entwicklungsländer/-territorien und Transformationsländer detaillierte

⁷ IAA: *Measuring informality: A statistical manual on the informal sector and informal employment* (Genf, 2012).

Statistiken über die Beschäftigung in der informellen Wirtschaft verfügbar. Angesichts der Spärlichkeit vergleichbarer und zuverlässiger statistischer Daten zur informellen Wirtschaft dürfen die verfügbaren Statistiken jedoch lediglich als eine vorläufige Schätzung ihres Ausmaßes und ihrer Merkmale behandelt werden.

15. Jüngsten Schätzungen zufolge macht die Beschäftigung in der informellen Wirtschaft außerhalb der Landwirtschaft 82 Prozent der Gesamtbeschäftigung in Südasien, 66 Prozent in Afrika südlich der Sahara, 65 Prozent in Ost- und Südostasien (ohne China), 51 Prozent in Lateinamerika und 10 Prozent in Osteuropa und Zentralasien aus.⁸ Diese Durchschnittswerte verschleiern große Unterschiede zwischen Ländern. Laut neueren Statistiken der IAO für 47 Länder und Territorien reicht der Anteil der Personen in informeller Beschäftigung (außerhalb der Landwirtschaft) in Lateinamerika und der Karibik von 40 Prozent in Uruguay bis 75 Prozent in Dem Plurinationalen Staat Bolivien; in Afrika südlich der Sahara von 33 Prozent in Südafrika bis 82 Prozent in Mali; in Süd- und Ostasien (ohne China) von 42 Prozent in Thailand bis 83,5 Prozent in Indien; in Nordafrika und dem Nahen Osten von 30,5 Prozent in der Türkei bis 58,5 Prozent im Westjordanland und im Gaza-Streifen.⁹

16. Wenn zusätzlich die Subsistenzlandwirtschaft berücksichtigt wird, übersteigt der Anteil von Beschäftigung in der informellen Wirtschaft die oben genannten Zahlen sogar noch. Die Prävalenz von Beschäftigung in der Landwirtschaft variiert zwischen Regionen. Beispielsweise ist er in Lateinamerika und der Karibik (18 Prozent der Gesamtbeschäftigung) sowie in Osteuropa und Zentralasien (17 Prozent) niedriger als in Südasien und Afrika südlich der Sahara, wo mehr als die Hälfte der Gesamtbeschäftigung auf die Landwirtschaft entfällt (54 beziehungsweise 57 Prozent).¹⁰

17. In den meisten Ländern, für die nach Geschlecht aufgeschlüsselte Daten verfügbar sind, ist der Anteil von Frauen in informeller Beschäftigung außerhalb der Landwirtschaft größer als der von Männern. In Afrika südlich der Sahara beträgt der Anteil der informellen Beschäftigung bei Frauen (außerhalb der Landwirtschaft) 74 Prozent im Gegensatz zu 61 Prozent bei Männern; in Lateinamerika und der Karibik ist das Verhältnis 54 zu 48 Prozent;¹¹ in Südasien 83 zu 82 Prozent; und in Städten in China 36 zu 30 Prozent.¹² Die Feminisierung der Armut in Verbindung mit Diskriminierung aufgrund von Geschlecht, Alter, Ethnizität oder Behinderung bedeutet auch, dass die schutzbedürftigsten und am stärksten marginalisierten Gruppen gewöhnlich nur Arbeit in der informellen Wirtschaft finden.

18. In allen Entwicklungsregionen entfällt auf die selbstständige Erwerbstätigkeit ein größerer Anteil der informellen Beschäftigung (außerhalb der Landwirtschaft) als auf die entlohnte Beschäftigung.¹³ Sie macht fast ein Drittel der weltweiten Gesamtbeschäfti-

⁸ IAA: *Women and men in the informal economy: A statistical picture*, a.a.O.

⁹ Siehe: http://laborsta.ilo.org/informal_economy_E.html.

¹⁰ IAA: *Women and men in the informal economy: A statistical picture*, a.a.O.

¹¹ Für die karibischen Länder sind keine direkten Schätzungen der informellen Beschäftigung verfügbar. Für einige Länder in der Subregion wurden jedoch indirekte Schätzungen aufgenommen.

¹² IAA: *Women and men in the informal economy: A statistical picture*, a.a.O.

¹³ Gemäß der von der 15. ICLS 1993 angenommenen EntschlieÙung über die Internationale Klassifikation der Stellung im Erwerbsleben bezieht sich die selbstständige Erwerbstätigkeit auf „Arbeitsplätze, bei denen die Vergütung unmittelbar von dem Gewinn (oder dem potenziellen Gewinn) abhängig ist, der mit den produzierten Waren und Dienstleistungen erzielt wird (wobei der Eigenverbrauch als Teil des Gewinns gilt). Selbstständige treffen die operationellen Entscheidungen betreffend das Unternehmen oder delegieren solche Entscheidungen, während die Verantwortung für das Wohlergehen des Unternehmens bei ihnen verbleibt.“ (Abs. 7) Darunter fal-

(Forts.)

gung außerhalb der Landwirtschaft aus. In Afrika südlich der Sahara entfallen darauf bis zu 53 Prozent der Beschäftigung außerhalb der Landwirtschaft, in Lateinamerika 44 Prozent, in Asien 32 Prozent und in Nordafrika 31 Prozent.¹⁴ Der Anteil der auf eigene Rechnung tätigen Arbeitnehmer und der mithelfenden Familienangehörigen an der Gesamtbeschäftigung betrug 2008 in den am wenigsten entwickelten Ländern 81 Prozent, verglichen mit 59 Prozent in entwickelten Ländern.¹⁵ Die jüngsten Schätzungen für die Region Lateinamerika und Karibik zeigen, dass von der Gesamtzahl der informell Beschäftigten 38,6 Prozent abhängig beschäftigte Arbeitnehmer in Unternehmen, 10,9 Prozent abhängig beschäftigte Arbeitnehmer in Haushalten und 41,4 Prozent Selbstständige sind.¹⁶

1.1.3. Wachstum, Globalisierung und die informelle Wirtschaft

19. Informalität ist in erster Linie eine Frage von Steuerung. Das Wachstum der informellen Wirtschaft kann häufig auf folgende Faktoren zurückgeführt werden: unangemessene, unwirksame, irrige oder schlecht umgesetzte gesamtwirtschafts- und sozialpolitische Handlungskonzepte, die häufig ohne dreigliedrige Beratung entwickelt wurden; fehlende geeignete rechtliche und institutionelle Rahmen; fehlende gute Regierungsführung für die ordnungsgemäße und wirksame Umsetzung von Konzepten und Gesetzen; sowie fehlendes Vertrauen in Institutionen und Verwaltungsverfahren. Gesamtwirtschaftliche Maßnahmen einschließlich solcher für strukturelle Anpassung, wirtschaftliche Umstrukturierung und Privatisierung, die nicht hinreichend beschäftigungsorientiert waren, führten zum Verlust von Arbeitsplätzen oder haben nicht genügend neue Arbeitsplätze in der formellen Wirtschaft entstehen lassen.

20. Im Verlauf der Debatte über Entwicklung durchliefen Analysen der Beziehung zwischen Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und der Verringerung der Armut verschiedene Phasen. Eine wichtige Prämisse in frühen richtungsweisenden Entwicklungsstudien der 1950er Jahre war, dass die Vorteile wirtschaftlichen Wachstums durch den so genannten „Trickle-down-Effekt“ nach und nach auch die Armen erreichen würden.

len die folgenden Kategorien: „Arbeitgeber sind Erwerbstätige, die auf eigene Rechnung oder mit einem Partner oder wenigen Partnern arbeiten und eine Tätigkeit ausüben, die als ‚selbstständige Tätigkeit‘ definiert ist (...), und in dieser Funktion eine Person oder mehrere Personen verpflichtet haben, für sie in ihrem Unternehmen als ‚Beschäftigte‘ zu arbeiten“; „auf eigene Rechnung tätige Arbeitnehmer sind Arbeitnehmer, die auf eigene Rechnung oder mit einem Partner oder mehreren Partnern arbeiten und eine Tätigkeit ausüben, die als ‚selbstständige Tätigkeit‘ definiert ist (...), und in dieser Funktion keine ‚Beschäftigten‘ auf Dauer verpflichtet haben (...), für sie im Bezugszeitraum zu arbeiten. Es sollte darauf hingewiesen werden, dass die Mitglieder dieser Gruppe im Bezugszeitraum als ‚Beschäftigte‘ verpflichtet worden sein können, allerdings nicht auf dauerhafter Grundlage. (Die Partner können Mitglieder derselben Familie oder desselben Haushalts sein oder nicht.)“; „Mitglieder von Erzeugergenossenschaften, die Arbeitnehmer sind, (...) die in einer Genossenschaft, die Waren und Dienstleistungen produziert und in der jedes Mitglied gleichberechtigt mit anderen Mitgliedern an Entscheidungen über die Organisation von Produktion, Verkauf und/oder anderer Arbeit der Genossenschaft, die Investitionen und die Verteilung der Einkünfte der Genossenschaft unter ihren Mitgliedern beteiligt ist, eine ‚selbstständige‘ Tätigkeit ausüben“; und „mithelfende Familienangehörige sind Arbeitnehmer, (...) die in einer marktorientierten Wirtschaftseinheit, die von einer im selben Haushalt lebenden verwandten Person betrieben wird, die im selben Haushalt lebt, eine ‚selbstständige Tätigkeit‘ ausüben, jedoch nicht als Partner eingestuft werden können, weil ihr Grad der Einbindung in den Betrieb der Wirtschaftseinheit, gemessen anhand der Arbeitszeit oder sich aus nationalen Umständen ableitenden anderen Faktoren, nicht mit dem Grad des Leiters der Wirtschaftseinheit vergleichbar ist. (Dort, wo es insbesondere für junge Menschen üblich ist, in einer Wirtschaftseinheit, die von einer nicht im selben Haushalt lebenden verwandten Person betrieben wird, unentgeltlich zu arbeiten, kann die Anforderung ‚die im selben Haushalt lebt‘ entfallen.)“ <http://laborsta.ilo.org/applv8/data/icsee.html>.

¹⁴ IAA: a.a.O., 2009.

¹⁵ UNCTAD: *The least developed countries report 2010: Towards a new international development architecture for LDCs* (Genf, 2010), S. 10.

¹⁶ IAA: *2012 Labour Overview: Latin America and the Caribbean* (Lima, 2012).

Dies war immer noch eine zentrale Annahme, die dem Mainstream-Denken zugrunde lag, als in den 1980er Jahren strukturelle Anpassungsprogramme und zu Beginn der 2000er Jahre Strategiedokumente zur Armutsbekämpfung ausgearbeitet wurden. Die Entwicklungsstrategien der letzten 70 Jahre in Entwicklungsländern bieten jedoch überzeugende Belege dahingehend, dass man nicht darauf vertrauen darf, dass ohne beschäftigungsorientierte Maßnahmen Wachstum allein ausreicht, um spontan in besseren Einkommen und produktiven Arbeitsplätzen zu resultieren.¹⁷ Das Muster und die Quellen von Wachstum und die Art und Weise, wie sein Nutzen verteilt wird, sind genauso wichtig dafür, die Ziele der Verringerung von Armut und sozialer Gerechtigkeit zu erreichen.

21. Im letzten Jahrzehnt verzeichneten viele Entwicklungsländer eine Rückkehr des Wachstums, manche sogar mit ungewöhnlich hohen Wachstumsraten. Die Bilanz in Bezug auf die Schaffung menschenwürdiger Beschäftigung war dagegen sehr enttäuschend, und die Auswirkungen des Wachstums auf die Arbeitslosigkeit, die Unterbeschäftigung und die informelle Beschäftigung blieben in vielen Fällen sehr begrenzt. Beispielsweise erzielten Lateinamerika und die Karibik internationalen Turbulenzen zum Trotz zwischen 2000 und 2012 ein durchschnittliches Wachstum von 3,5 Prozent. Es gibt Erkenntnisse dahingehend, dass in manchen Ländern wie Brasilien¹⁸ und Argentinien¹⁹ dieses gesamtwirtschaftliche Szenario den Bedarf an formeller Beschäftigung erhöht hat. Laut der *Labour Overview* der IAO von 2012 betrug das Ausmaß der informellen Beschäftigung in Lateinamerika und der Karibik 2011 47,7 Prozent, was gegenüber dem Wert von 49,9 Prozent im Jahr 2009 einen Rückgang bedeutete.²⁰ Selbst in solchen Fällen ist es jedoch wichtig, darauf hinzuweisen, dass Wirtschaftswachstum nicht ausreicht, um die Aufgabe der Formalisierung zu bewältigen. Wenn die Region weiterhin Wachstum wie im letzten Jahrzehnt (eine Ausnahmeperiode) verzeichnet, wird es Schätzungen der IAO zufolge de facto 55 Jahre dauern, die Informalität zu halbieren.

22. Aussagekräftige empirische Belege auf der Grundlage von Wachstumserfahrungen vieler Entwicklungs- und Transformationsländer zeigen, dass parallel zur Ausweitung der formellen Wirtschaft und einer guten Wachstumsbilanz eine beträchtliche informelle Wirtschaft bestehen und florieren kann. Aus der beschleunigten Integration in die globale Wirtschaft resultierendes Wachstum ist für den Übergang zur Formalität nicht zwingend förderlich. Zusätzlich ist es wichtig, darauf hinzuweisen, dass es auch in der entwickelten Welt Informalität gibt. Ihr Ausmaß wird in der Europäischen Union (EU-27) 2013 auf 18,4 Prozent des BIP²¹ und in Australien, Japan, Kanada, Neuseeland und den Vereinigten Staaten auf durchschnittlich 8,6 Prozent²² geschätzt.

23. Der informelle Sektor ist nicht die einzige treibende Kraft informeller Beschäftigung, denn die Informalität nimmt in vielen Ländern auch im formellen Sektor zu.

¹⁷ Weltbank: a.a.O., 2013. IAA: *Eine faire Globalisierung: Chancen für alle schaffen*, Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung (Genf, 2004).

¹⁸ J. Berg: *Laws or luck? Understanding rising formality in Brazil in the 2000s* (Brasilia, IAA, 2010).

¹⁹ F. Bertranou, L. Casanova und M. Sarabia: *How, Why and in What Sectors Employment Informality Decreased in Argentina from 2003 to 2012*, paper presented at the Third ILO Conference on Regulating for Decent Work: "Regulating for Equitable and Job-Rich Growth", 3.-5. Juli 2013.

²⁰ 2012 *Labour Overview*, a.a.O. Die Reihe zur informellen Beschäftigung wurde 2009 auf der regionalen Ebene begonnen. Davor wurde für die *Labour Overview* ein Indikator für den informellen Sektor verwendet, der 2005 nicht weiter fortgeführt wurde.

²¹ „EU-27“ ist die Europäische Union mit 27 Mitgliedstaaten.

²² F. Schneider: *Size and development of the shadow economy of 31 European and 5 other OECD countries from 2003 to 2012: Some new facts*.

Wegen der Globalisierung hat sie durch Auslagerung und globale Wertschöpfungsketten neue Bedeutung gewonnen, und durch die aktuelle internationale Finanz- und Wirtschaftskrise entstehen zusätzliche Schwierigkeiten für die Verringerung von Defiziten an menschenwürdiger Arbeit in der formellen Wirtschaft. Die globale wirtschaftliche Integration hat dazu geführt, dass viele Länder und Sektoren vor großen Herausforderungen stehen in Form von Einkommensungleichheit, anhaltend hoher Arbeitslosigkeit und Armut, der Anfälligkeit der Wirtschaft für externe Schocks, des Wachstums von sowohl ungeschützter Arbeit als auch der informellen Wirtschaft. Diese haben sich wiederum negativ auf das Beschäftigungsverhältnis und die Schutzmechanismen ausgewirkt, die es bietet. Viele Personen, die neu in den Arbeitsmarkt eintreten, und viele derjenigen, die ihren Arbeitsplatz in der formellen Wirtschaft verlieren, haben zunehmend Probleme, Zugang zu formeller Beschäftigung zu erhalten. In vielen Teilen der Welt haben sie keine andere Wahl, als auf informelle Aktivitäten auszuweichen, was zu einem Anstieg informeller Beschäftigung in sowohl dem informellen als auch dem formellen Sektor führt.

24. Die informelle Wirtschaft findet in einem komplexen Umfeld von Verbindungen zwischen der formellen und der informellen Wirtschaft statt, wobei Arbeitnehmer und Produzenten in der informellen Wirtschaft über verschiedene Faktoren (globale Produktionsnetze, Migration, globale Wirtschaftszyklen und Schwankungen der globalen Rohstoff- und Nahrungsmittelpreise) mit der globalen Wirtschaft verknüpft sind. Diese haben Auswirkungen auf: den Grad der Schutzbedürftigkeit von Wirtschaftseinheiten und Arbeitnehmern in der informellen Wirtschaft, die Funktionsweisen und die Kapazitäten von Akteuren in der informellen Wirtschaft; Wege für den Übergang zur Formalität; und die Möglichkeit der wirksamen Überwachung und Durchsetzung von Vorschriften für globalisierte Unternehmen, die in unterschiedlichen Ländern tätig sind. Aktivitäten in der informellen Wirtschaft werden wie andere deshalb stark von Veränderungen der inländischen Gesamtnachfrage, eingeschränkten Kreditflüssen, dem Rückgang des internationalen Handels und anderen Dimensionen der Wirtschaftskrise beeinflusst. Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft haben jedoch nur sehr wenige Möglichkeiten, den durch die Krise verursachten Rückgang des Haushaltseinkommens zu bewältigen und benötigen dringend Unterstützung und Sozialschutzleistungen.

1.1.4 Die sozialen und wirtschaftlichen Kosten von Informalität

25. Aufgrund des Wesens der informellen Wirtschaft sind ihre Merkmale weitgehend negativ. Sie kann Personen und Unternehmen in einem Teufelskreis von niedriger Produktivität und Armut gefangen halten. Eine kohärente nationale Strategie zur Erleichterung von Übergängen zur Formalität muss dem Umstand Rechnung tragen, dass informelle wirtschaftliche Aktivitäten für Unternehmen, Arbeitnehmer und die Gemeinschaft mit großen Nachteilen verbunden sind. Aus dem Blickwinkel ungeschützter Arbeitnehmer überwiegen die negativen Aspekte der Tätigkeit in der informellen Wirtschaft die positiven Aspekte bei weitem. Sie werden nicht in Übereinstimmung mit Rechtsvorschriften für Arbeitnehmer- und Sozialschutz anerkannt, registriert, reguliert oder geschützt und können deshalb ihre grundlegenden Rechte nicht genießen, ausüben oder verteidigen. Weil sie nicht normal organisiert sind, haben sie nur eine schwache oder gar keine kollektive Vertretung gegenüber Arbeitgebern oder Behörden.

26. Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft sind in unterschiedlichem Maß von Abhängigkeit und Schutzbedürftigkeit betroffen. Frauen, junge Menschen, Migranten und ältere Arbeitnehmer sind in Bezug auf die gravierendsten Defizite an menschenwürdiger Arbeit in der informellen Wirtschaft besonders schutzbedürftig. Sie laufen Gefahr, Opfer von Gewalt einschließlich sexueller Belästigung und anderer Formen von

Ausbeutung und Missbrauch einschließlich Korruption und Bestechung zu werden. In der informellen Wirtschaft finden sich auch von Kinderarbeit betroffene Kinder und von Schuldarbeit betroffene Erwachsene.

27. Die meisten Wirtschaftseinheiten in der informellen Wirtschaft verfügen nicht über sichere Eigentumsrechte, was ihnen den Zugang zu sowohl Kapital als auch Krediten versperrt. Sie haben Schwierigkeiten, Zugang zum Rechts- und Justizsystem zu erhalten, um Verträge durchzusetzen, und haben nur eingeschränkten oder gar keinen Zugang zu öffentlicher Infrastruktur und öffentlichen Märkten. Die Informalität kann auch Investitionen in größere Wirtschaftseinheiten erschweren und den Handel behindern, weil informellen Unternehmen häufig die notwendige Größe fehlt, um Skaleneffekte wirksam zu nutzen. Unternehmensgröße, Produktivitätssteigerungen und Exportchancen sind eng miteinander verknüpft. Große Unternehmen können dagegen Skaleneffekte nutzen und haben zudem leichteren Zugang zu hochqualifizierten Arbeitskräften sowie Banken- und Handelskrediten. Sie sind gewöhnlich zuverlässiger als kleinere Unternehmen, was die rechtzeitige Erfüllung von Verträgen betrifft, – ein Umstand, der für den Aufbau langfristiger Kundenbeziehungen wertvoll ist. Kleinst- und Kleinunternehmen in der informellen Wirtschaft fehlt die Kapazität, ausreichende Gewinne zu erzielen, um Innovation und Risikobereitschaft zu belohnen – zwei grundlegende Voraussetzungen für langfristigen wirtschaftlichen Erfolg. Untersuchungen zeigen, dass ein hoher Grad an Informalität Länder an das untere anfälligeres Ende globaler Produktionsketten drückt und Kapital im Zusammenhang mit der Verfügbarkeit eines großen Arbeitskräftereservoir im Niedriglohnsektor anzieht.²³

28. Nicht registrierte und nicht regulierte Unternehmen zahlen häufig keine Steuern oder Leistungen oder Ansprüche für Arbeitnehmer, was die Betroffenen nicht nur des Arbeitnehmerschutzes beraubt, sondern auch bedeutet, dass sich diese Unternehmen im Wettbewerb mit anderen unfair verhalten. Die Ausfälle an Steuer- und Beitragszahlungen, die bisweilen sehr groß sein können,bürden registrierten Unternehmen eine unfaire Last auf. Wenn Regierungen öffentlicher Einnahmen beraubt werden, werden zudem ihr fiskalischer Handlungsspielraum und ihre Fähigkeit beschränkt, Sozialschutzsysteme und andere für die nationale Entwicklung wichtige Systeme wie Infrastruktur- sowie Bildungs- und Gesundheitssysteme auszuweiten.

29. Ferner steht Informalität oft in einem Zusammenhang mit schwachen institutionellen Regelungen sowie schlechten Steuerungsstrukturen und folglich mit der Anfälligkeit für korrupte Praktiken. Fehlende Gesetze bedeuten jedoch nicht, dass es keine Regeln gibt und niemand sie durchsetzt. Private Mittel zur Erzwingung von Ordnung in der informellen Wirtschaft sind häufig sehr kostenaufwendig für Unternehmen und Arbeitnehmer und bisweilen mit Gewaltandrohung und Korruption verbunden. Wenn die Kosten des Übergangs zur Formalität gesenkt werden können, kommen vielleicht viele Unternehmen freiwillig aus den Grauzonen, zahlen ihre Steuern, halten Arbeitsgesetze ein und profitieren von der Sicherheit, die der Zugang zum Justizsystem für Eigentum und Verträge bedeuten kann.

1.1.5 Übergänge zur Formalität: Ein an Bedeutung gewinnendes grundsatzpolitisches Anliegen

30. Angesichts der Defizite an menschenwürdiger Arbeit in der informellen Wirtschaft gewinnt die Einschätzung zunehmend an Rückhalt, dass der Aufstieg aus der Informalität Regionen übergreifend die wichtigste Entwicklungsaufgabe ist und dass er eine

²³ Bacchetta et al., a.a.O.

zentrale Voraussetzung für die Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit als ein globales Entwicklungsziel und für eine faire Globalisierung ist. Die Debatte über die informelle Wirtschaft und mögliche Strategien für den Übergang zur Formalität gewinnt deshalb auf allen Ebenen und in verschiedenen Kreisen neuen Schwung. In den letzten Jahren haben viele Länder der informellen Beschäftigung beträchtliche Aufmerksamkeit gewidmet, und es wurden Versuche unternommen, die Mechanismen zu verstehen, die dafür verantwortlich sind, dass der Nutzen von Wachstum bis zu den Armen gelangt oder nicht. Es ist ein neuer Konsens in Bezug auf die Auffassung entstanden, dass Wirtschaftswachstum weiterhin zu Ungleichheit, Armut und Schutzbedürftigkeit führen wird, wenn es nicht mit der Schaffung formeller Arbeitsplätze, einem Übergang zu besseren Beschäftigungschancen in der formellen Wirtschaft und einer Verbesserung der Beschäftigungsbedingungen in der informellen Wirtschaft einhergeht.

31. Seit der Diskussion auf der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2002 hat sich in internationalen grundsatzpolitischen Debatten und in Diskussionen auf der regionalen Ebene eine beträchtliche Dynamik entwickelt. Auf dem Dreigliedrigen Symposium im Jahr 2007 wurde eine Reihe von Beispielen für gute Praxis und innovativen Ansätze geprüft, die von Regierungen, den Sozialpartnern und anderen Akteuren entwickelt worden waren. Die informelle Wirtschaft war ein Schwerpunkt der 11. Afrikanischen Regionaltagung im Jahr 2007 und das Hauptthema des 2008 von der Afrikanischen Union und der IAO organisierten Seminars über die informelle Wirtschaft. Das Arabische Beschäftigungsforum befasste sich 2009 mit der Ausweitung der informellen Wirtschaft und fehlenden Kontrollmechanismen als eine Bedrohung für die Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit. Sie war auch eines der Hauptthemen der wiederkehrenden Diskussion zum Thema Beschäftigung auf der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2010. Schlussendlich bildet menschenwürdige Arbeit den Kern der globalen Diskussion über die Entwicklungsagenda für die Zeit nach 2015, die darauf abzielt, den zukünftigen globalen Entwicklungsrahmen zu definieren. Auf diesen Tagungen wurde hervorgehoben, dass eine Reihe integrierter und kohärenter Maßnahmen mit dem Ziel durchgeführt werden muss, Wirtschaftseinheiten in die formelle Wirtschaft einzugliedern. Dazu zählen auch Maßnahmen mit dem Ziel der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Ausweitung des Sozialschutzes, zugunsten eines begünstigenden regulatorischen Umfelds und der Förderung von Arbeitnehmerrechten sowie zur Unterstützung von Unternehmertum und Qualifikationen, lokaler Entwicklung und gestärktem sozialem Dialog.

32. Der „Arabische Frühling“ machte deutlich, dass es in den betroffenen Ländern unterlassen worden war, Wirtschaftswachstum und Investitionen mit angemessenen arbeits- und sozialpolitischen Maßnahmen zu verknüpfen, die eine faire Umverteilung der durch Wachstum erzielten Gewinne gewährleisten. Als eine Reaktion auf drängende Forderungen nach sozialer Gerechtigkeit einschließlich menschenwürdiger Arbeit, überwiegend vonseiten junger Menschen, gilt die Erleichterung des Übergangs zur Formalität jetzt zunehmend als eine Kernkomponente nationaler Entwicklungsstrategien und auch als ein wichtiger Faktor für sozialen Zusammenhalt und Friedensschaffung. Auf der Tagung der Staats- und Regierungschefs der Afrikanischen Union im Jahr 2011 wurde die Entschlossenheit bekräftigt, die Anstrengungen zur Verringerung von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung bei Jugendlichen und Frauen in Afrika beschleunigen und einen Jugendbeschäftigungspakt ausarbeiten zu wollen.

33. Die neue Generation von Strategien zur Armutsbekämpfung basiert zunehmend auf integrierten grundsatzpolitischen Rahmen, in denen Wachstum besser mit der Schaffung produktiver Arbeitsplätze, der Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen, der Ausweitung von Arbeitnehmerrechten, einer faireren Verteilung von Einkommen und der Einführung sozialer Basisschutzniveaus verzahnt ist. In Wachstumsstrategien und

nationalen Entwicklungsplänen wird produktive Beschäftigung als Querschnittsziel eingestuft. Die globale Krise von 2008 bietet die Chance, sich auf die zentrale Bedeutung von Beschäftigungszielen in Wirtschaftsstrategien zu konzentrieren, beschäftigungsorientierte makroökonomische Politikinstrumente zu rehabilitieren, das Bedarfsmanagement wieder ins Gleichgewicht zu bringen (und die Inlandsnachfrage zu steigern) sowie eine beschäftigungsfördernde sektorale Politik zu gestalten.²⁴ In der jüngeren Zeit wurde die Qualifizierung in der informellen Wirtschaft zunehmend als ein strategisches Element dafür betrachtet, die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitnehmern und die Produktivität von Unternehmen zu verbessern, die Armut zu verringern und neue Qualifikationen als ein Mittel zu nutzen, um Arbeitnehmern zu helfen, zu menschenwürdiger formeller Arbeit zu gelangen.

1.2. Die IAO und Übergänge zur Formalität:

1.2.1. Die IAO als Schrittmacherin bei den Bemühungen um die Überwindung von Informalität

34. Es ist jetzt vier Jahrzehnte her, dass die IAO 1972 nach einer multidisziplinären Beschäftigungsmission nach Kenia in einem Bericht das Konzept des „informellen Sektors“ in die entwicklungspolitische Debatte einführte.²⁵ Dieser Bericht spielte eine wichtige Rolle für Analysen der Beschäftigungssituation und der Entwicklungsaufgaben in Entwicklungsländern. Seit damals hat die IAO eine führende Rolle bei der Analyse der konzeptionellen, aber auch der zugrunde liegenden sozialen und wirtschaftlichen Probleme im Zusammenhang mit der informellen Wirtschaft gespielt.

35. 1991 betonte die Internationale Arbeitskonferenz, dass zur Bewältigung des Dilemmas des informellen Sektors nicht nur die Symptome bekämpft werden sollten, sondern den zugrunde liegenden Ursachen mit einer umfassenden und facettenreichen Strategie entgegengewirkt werden sollte.²⁶ 2001 kehrte der Generaldirektor in seinem Bericht an die Konferenz über die Verringerung des Defizits an menschenwürdiger Arbeit zum Thema der Informalität zurück und wies darauf hin, dass trotz des Umstands, dass die Mehrzahl der Arbeitnehmer auf der Welt in der informellen Wirtschaft tätig ist, es fast allen von ihnen an angemessenem Schutz durch die Soziale Sicherheit, Organisierung und einer Interessenvertretung am Arbeitsplatz mangelt. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Prinzipien menschenwürdiger Arbeit in der informellen Wirtschaft genauso wichtig sind wie in der formellen Wirtschaft, rief er dazu auf, einen Weg zu finden, Rechte auf alle auszuweiten.²⁷

36. Die allgemeine Aussprache über menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft auf der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2002 gilt jetzt allgemein als ein analytischer Durchbruch, der das Verständnis von Informalität im Kontext der Agenda für menschenwürdige Arbeit erweiterte und einen umfassenden Rahmen dafür lieferte, ihr in diesem Kontext entgegenzuwirken. Unter Berücksichtigung der Zähigkeit und der Dynamik von Arbeitnehmern und Unternehmen in der informellen Wirtschaft erzielten

²⁴ IAA: *Guide for the formulation of national employment policies* (Genf, 2012).

²⁵ IAA: *Employment, incomes and equity: A strategy for increasing productive employment in Kenya* (Genf, 1972).

²⁶ IAA: *The dilemma of the informal sector*, Bericht des Generaldirektors (Teil 1), Internationale Arbeitskonferenz, 78. Tagung (Genf, 1991).

²⁷ IAA: *Das Defizit an menschenwürdiger Arbeit verringern: Eine globale Herausforderung*, Bericht des Generaldirektors, Bericht 1(A), Internationale Arbeitskonferenz, 89. Tagung (Genf, 2001).

die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen der IAO einen breiten Konsens über die Notwendigkeit, ihren Schutzbedürfnissen Rechnung zu tragen.

37. Die Schlussfolgerungen von 2002 bildeten einen Meilenstein für den Ansatz der IAO zur Informalität. Unter Würdigung des Ausmaßes, der Dimensionen und der Heterogenität des Phänomens wurde darin deutlich vom engeren Begriff des „informellen Sektors“ abgerückt und der neue Begriff der „informellen Wirtschaft“ geprägt. Angesichts der enormen Vielfalt der Akteure, wirtschaftlichen Aktivitäten und Sektoren sowie der sehr stark landesspezifischen Erscheinungsformen von Informalität legten die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen Wert darauf, eine zu enge Definition zu vermeiden, und beschrieben stattdessen breite Parameter für das Verständnis von Situationen und Problemen. Am wichtigsten war jedoch vielleicht, dass die Schlussfolgerungen einen historischen dreigliedrigen Konsens in Bezug auf das Ziel des Übergangs aus der Informalität bedeuteten. Solange die informelle Wirtschaft fortbesteht, wird sie das größte Hindernis für die Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit für alle darstellen. In den Schlussfolgerungen wird ein umfassender Ansatz über die gesamte Spannweite der Agenda für menschenwürdige Arbeit gefordert, um den negativen Aspekten von Informalität durch Schutz und Eingliederung in die formelle Wirtschaft entgegenzuwirken und gleichzeitig ihre Potenziale dafür zu erhalten, Arbeitsplätze zu schaffen und Einkommen zu ermöglichen.

38. Als ein Ergebnis der Schlussfolgerungen 2002 spielte die IAO eine zentrale Rolle bei globalen Aktivitäten in Bezug auf die informelle Wirtschaft. In den Schlussfolgerungen von 2002 wird das Amt ersucht, „die Arbeit mit anderen internationalen Organisationen, darunter die Vereinten Nationen und die Bretton-Woods-Institutionen, aufzunehmen, einen Dialog zu fördern, um Doppelarbeit zu vermeiden, Fachwissen zu vermitteln und gemeinsam zu nutzen, während die IAO selbst eine Führungsrolle übernimmt“ (Absatz 37 q) und r)). Heute steht die IAO nach wie vor an der Spitze der Aktivitäten internationaler Organisationen, indem sie einen integrierten grundsatzpolitischen Rahmen und wirksame Instrumente bietet, um Übergänge zur Formalität zu erleichtern.

1.2.2. Die Unterstützungsstrategie und -instrumente der IAO: Ein mehrdimensionaler Ansatz

39. Weil die vier strategischen Ziele der IAO für alle Arbeitnehmer, Frauen und Männer, sowohl in der formellen als auch in der informellen Wirtschaft gelten, ist der Übergang von der informellen Wirtschaft zur formellen Wirtschaft fraglos eine wichtige Zielvorgabe für die Agenda für menschenwürdige Arbeit. Die Agenda für menschenwürdige Arbeit hilft deshalb, auf der nationalen Ebene einen einheitlichen Rahmen zur Berücksichtigung der Vielfalt der informellen Wirtschaft zu definieren.

40. Im Kontext der globalen Wirtschaftskrise hat das Problem der informellen Wirtschaft an Dringlichkeit gewonnen, was zur Folge gehabt hat, dass die Politik, die Sozialpartner, Praktiker aus dem Entwicklungsbereich und Forscher sich neuerlich für die Ausarbeitung wirksamer Konzepte für Übergänge zur Formalität interessieren. Nur wenige Länder haben jedoch einen umfassenden und integrierten Ansatz zur Beschränkung der Ausbreitung der Informalität entwickelt. Die vielen verfügbaren Wege zu erkennen, die dafür zur Verfügung stehen, durch Kohärenz zwischen den unterschiedlichen politischen Maßnahmen die Informalisierung zu verhindern und die Formalisierung zu fördern, stellt auf der nationalen Ebene nach wie vor ein Problem dar. Grundsatzpolitische Reaktionen sind weiterhin im Allgemeinen unkoordiniert, erfolgen ad hoc oder sind auf bestimmte Kategorien von Arbeitnehmern beschränkt. Dort, wo ein umfassender Ansatz verfolgt wurde, wurden eine beträchtliche Verringerung der Informalität und eine Zunahme der Zahl neu geschaffener formeller Arbeitsplätze verzeichnet.

41. Seit 2002 wurde der umfassende grundsatzpolitische Ansatz über die gesamte Spannweite der Agenda für menschenwürdige Arbeit in grundsatzpolitischen Diskussionen weiter verfeinert. Auf diese Weise entstand ein grundsatzpolitischer und diagnostischer Rahmen auf der Grundlage von sieben zentralen Wegen zur Formalisierung (siehe die folgende Abbildung). Dieser Rahmen betont die Bedeutung von vertikaler Integration und Kohärenz über das gesamte Spektrum der Maßnahmen zur Eindämmung von Informalität, während sich die horizontale Dimension auf die Intensivierung von Aktivitäten in jedem grundsatzpolitischen Bereich konzentriert. Diese grundsatzpolitischen Bereiche sind die folgenden: Schaffung von Arbeitsplätzen hoher Qualität und Wachstumsstrategien; das regulatorische Umfeld; der soziale Dialog; Organisation und Vertretung; Förderung von Chancengleichheit und Bekämpfung von Diskriminierung; Maßnahmen zur Unterstützung von Unternehmertum, Qualifikationen und Finanzen; die Ausweitung des Sozialschutzes; und lokale Entwicklungsstrategien.

Strategien zur Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit für die informelle Wirtschaft



Kapitel 2

Das ordnungspolitische Umfeld der informellen Wirtschaft

2.1. Das ordnungspolitische Umfeld auf der internationalen Ebene

42. Die Instrumente der IAO bilden eine der Hauptquellen eines internationalen ordnungspolitischen Rahmens für die informelle Wirtschaft. Dieser Abschnitt konzentriert sich auf internationale Arbeitsnormen und die entsprechenden Stellungnahmen der IAO-Aufsichtsorgane in Bezug auf die informelle Wirtschaft.

2.1.1. Die Normen der IAO: Eine Übersicht nach strategischem Ziel

43. In dem vom Amt für die allgemeine Aussprache über menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft auf der Internationalen Arbeitskonferenz 2002 erstellten Bericht wurde hervorgehoben, dass: ¹

- IAO-Übereinkommen häufig eine Bestimmung enthalten, der zufolge Normen entsprechend den nationalen Umständen und Fähigkeiten durchgeführt werden sollten;
- es nicht zutrifft, dass IAO-Normen nur dann auf Personen in der formalen Wirtschaft zutreffen, wenn eine klare Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehung besteht;
- Normen, die zunächst nur für Arbeitnehmer in der formellen Wirtschaft gelten, bisweilen eine ausdrückliche Bestimmung enthalten, die eine Erweiterung ihres Anwendungsbereichs auf andere Kategorien von Arbeitnehmern vorsieht; ²
- es Instrumente gibt, die sich auf spezielle Kategorien von Arbeitnehmern konzentrieren, die in der informellen Wirtschaft häufig anzutreffen sind; und
- selbst wenn im Text nicht explizit auf Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft Bezug genommen wird, innerhalb des Rahmens des IAO-Aufsichtssystems nach Hinweisen für die Anwendbarkeit eines bestimmten Instrumentes gesucht werden kann.

¹ IAA: *Decent work and the informal economy*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 90. Tagung (Genf, 2002), S. 44-47.

² Beispielsweise besagt das *Übereinkommen (Nr. 150) über die Arbeitsverwaltung*, 1978, dass das System der Arbeitsverwaltung entsprechend den innerstaatlichen Verhältnissen auf Gruppen ausgeweitet werden muss, die traditionell nicht in solche Systeme einbezogen werden. nötigenfalls stufenweise Das *Übereinkommen (Nr. 81) über die Arbeitsaufsicht*, 1947, beschränkt die Verpflichtung zur Einrichtung eines Arbeitsaufsichtssystems, das darauf abzielt, die Durchführung des Arbeitsrechts sicherzustellen, auf Gewerbe und Handel. Das zugehörige Protokoll von 1995 erweitert die Zuständigkeit der Arbeitsaufsicht jedoch im Prinzip auf alle Risiken, denen Arbeitnehmer im nichtkommerziellen Dienstleistungssektor ausgesetzt sein können, und auf Tätigkeiten in allen Kategorien von Betriebsstätten, die nicht in Gewerbe oder Handel angesiedelt sind.

44. Es wird zwar allgemein anerkannt, dass die acht grundlegenden Übereinkommen der IAO für die informelle Wirtschaft gelten,³ in anderen Instrumenten wird jedoch zusätzlich *explizit* darauf hingewiesen. Es gibt auch Instrumente, die nur *implizite* Bestimmungen enthalten, während andere besonders zutreffend sind, weil sie für spezielle Kategorien von Arbeitnehmern gelten, die in der informellen Wirtschaft häufig anzutreffen sind. Eine Reihe von IAO-Instrumenten gilt ferner explizit für „Arbeitnehmer“, statt sich auf den rechtlich enger gefassten Begriff „Beschäftigte“ zu beziehen, oder enthält keine Formulierungen, die ihre Anwendung auf die formelle Wirtschaft beschränken.

i) *Normen sowie grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit*

Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen

45. Das Übereinkommen (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts, 1948, und das Übereinkommen (Nr. 98) über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949, bestimmen, dass *alle* Arbeitnehmer ohne jegliche Unterscheidung die grundlegenden Rechte haben, die sich aus der Vereinigungsfreiheit ergeben (Artikel 2 von Übereinkommen Nr. 87). Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft haben deshalb das Recht, sich zu organisieren und in Kollektivverhandlungen einzutreten (wenn es einen Arbeitgeber gibt). Sie können frei Gewerkschaften ihrer eigenen Wahl zur Vertretung ihrer beruflichen Interessen wählen oder sich solchen anschließen und Gewerkschaftsaktivitäten (Wahlen, Verwaltung, Ausarbeitung von Programmen) ohne Einmischung der Behörden durchführen. Am wichtigsten ist jedoch, dass sie das Recht haben, ihre Mitglieder in dreigliedrigen Organen und Strukturen für den sozialen Dialog zu vertreten.

46. Das in IAO-Übereinkommen verankerte Recht der Vereinigungsfreiheit ist gleichermaßen auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer anwendbar. In der informellen Wirtschaft arbeitende Personen können deshalb, wenn sie dies wünschen, Verbände ihrer Wahl in der Funktion als Arbeitgeber statt als Arbeitnehmer gründen.

47. In den Schlussfolgerungen von 2002 wird die praktische Bedeutung der Vereinigungsfreiheit für die Verbesserung der Bedingungen von Arbeitnehmern in der informellen Wirtschaft sowie insbesondere für Frauen und Jugendliche hervorgehoben: „Ohne Organisation und Vertretung haben Personen in der informellen Wirtschaft im Allgemeinen keinen Zugang zu einer Reihe anderer Rechte bei der Arbeit. Sie können ihre Beschäftigungsinteressen nicht durch Kollektivverhandlungen verfolgen oder in Bezug auf Fragen wie den Zugang zu Infrastruktur, Eigentumsrechte, Abgaben und Soziale Sicherheit einen Druck auf politische Entscheidungsträger ausüben. Frauen und Jugendliche, die die Mehrheit der Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft ausmachen, sind in besonderem Maß davon betroffen, ohne Vertretung und Mitsprache zu sein“ (Absatz 17).

48. Der Sachverständigenausschuss hat bei seiner Untersuchung der Durchführung ratifizierter Übereinkommen zu der Frage des Anwendungsbereichs dieser Instrumente Stellung genommen. Beispielsweise verwies er in seiner Allgemeinen Bemerkung von 2009 zum Übereinkommen Nr. 87 auf die besonderen Schwierigkeiten, mit denen

³ Die acht grundlegenden Übereinkommen sind das Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930, das Übereinkommen (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts (1948), das Übereinkommen (Nr. 98) über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949, das Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951, das Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957, das Übereinkommen (Nr. 111) über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, 1958), das Übereinkommen (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973, und das Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999.

Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft im Hinblick auf Vereinigungsrechte konfrontiert sind.⁴ Nach den Diskussionen des Verwaltungsrats über Ausfuhr-Freizonen und den Schlussfolgerungen der Internationalen Arbeitskonferenz von 2002 ersuchte der Sachverständigenausschuss regelmäßig um Informationen über das Wesen und das Ausmaß der informellen Wirtschaft auf der nationalen Ebene einschließlich des prozentualen Anteils von Frauen und Migranten und über alle mit dem Ziel ergriffenen Initiativen, im Recht oder in der Praxis die Verwirklichung ihrer Rechte gemäß den Übereinkommen zur Vereinigungsfreiheit sicherzustellen. Der Sachverständigenausschuss ist der Auffassung, dass bestimmte Kategorien von Arbeitnehmern, denen regelmäßig das Recht auf die Gründung von Gewerkschaften verwehrt wird, in den Geltungsbereich der Prinzipien der Vereinigungsfreiheit fallen, und hat deshalb die Notwendigkeit hervorgehoben, in Recht und Praxis sicherzustellen, dass sie in den Genuss der in den Übereinkommen verankerten Garantien kommen.⁵ Zu diesen Kategorien zählen Hausangestellte,⁶ Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft und in Ausfuhr-Freizonen, Selbstständige,⁷ Arbeitnehmer ohne Arbeitsverträge⁸ und Arbeitnehmer in der Landwirtschaft.⁹

49. In diesem Zusammenhang hat der Sachverständigenausschuss mit Befriedigung zur Kenntnis genommen, dass in bestimmten Ländern innovative Ansätze mit dem Ziel verfolgt werden, Arbeitnehmern in der informellen Wirtschaft zu ermöglichen, sich gewerkschaftlich zu organisieren. Beispielsweise haben in Uganda¹⁰ und in Mauritius¹¹ geänderte Rechtsvorschriften und die von den Behörden unternommenen Anstrengungen zu einer signifikanten Verbesserung der Ausübung von Gewerkschaftsrechten durch alle Kategorien von Arbeitnehmern beigetragen, und in Swasiland wurde das Vereinigungsrecht von Hausangestellten anerkannt.¹² Der Sachverständigenausschuss hat auch daran erinnert, dass die in den Übereinkommen festgelegten Rechte und Schutzmechanismen für alle Arbeitnehmer unabhängig von der Art des Arbeitsvertrags und unabhängig von der Frage gelten, ob ihre Beschäftigungsbeziehung auf einem Vertrag in Schriftform oder einem unbefristeten Vertrag basiert.¹³ Beispielsweise wies er darauf hin, dass gemäß den Bestimmungen der Abschnitte L6 bis L29 des Arbeitsgesetzes des Senegal, die für alle Arbeitnehmer und Arbeitgeber im Privatsektor gelten, autonome oder unab-

⁴ Die Stellungnahmen des Sachverständigenausschusses und der andere Aufsichtsorgane sind auf der NORMLEX-Website verfügbar.

⁵ IAA: *General Survey on the fundamental Conventions concerning rights at work in light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, 2008: Giving globalization a human face*, Bericht III (Teil 1B), (im Folgenden „Allgemeine Erhebung 2012“), Internationale Arbeitskonferenz, 101. Tagung (Genf, 2012), Abs. 71-76.

⁶ Siehe beispielsweise Übereinkommen Nr. 87: Kanada (Ontario) – CEACR, Bemerkung 2010; Übereinkommen Nr. 98: Gambia – CEACR, direkte Anfrage, 2010; Kuwait – CEACR, Bemerkung, 2011; Swasiland – CEACR, Bemerkung, 2010; Jemen – CEACR, Bemerkung, 2011; Mexiko – CEACR, Bemerkung, 2004; und Übereinkommen Nr. 98: Eritrea – CEACR, Bemerkung, 2011.

⁷ Siehe beispielsweise Übereinkommen Nr. 87: Zentralafrikanische Republik – CEACR, direkte Anfrage, 2010; und Türkei – CEACR, Bemerkung, 2010.

⁸ Übereinkommen Nr. 87: Polen – CEACR, Bemerkung, 2011.

⁹ Übereinkommen Nr. 87, für Arbeitnehmer in Ausfuhr-Freizonen: Bangladesch – CEACR, Bemerkung, 2010; und Pakistan – CEACR, Bemerkung, 2010; und für Arbeitnehmer in der Landwirtschaft, Kanada (Alberta, Ontario und New Brunswick) – CEACR, Bemerkung, 2010; Honduras – CEACR, Bemerkung, 2010.

¹⁰ Übereinkommen Nr. 98, CEACR, Bemerkung, 2009.

¹¹ Übereinkommen Nr. 98: CEACR, Bemerkung, 2011.

¹² Übereinkommen Nr. 87: CEACR, Bemerkung, 2011.

¹³ Übereinkommen Nr. 98: Belarus – CEACR, Bemerkung, 2011; und Gambia – CEACR, Bemerkung, 2010.

hängige Arbeitnehmer, insbesondere in der informellen Wirtschaft und der Landwirtschaft, ebenfalls die von dem Übereinkommen garantierten Gewerkschaftsrechte haben.¹⁴ In ähnlicher Weise nahm er in seinen Stellungnahmen zum Übereinkommen (Nr. 11) über das Vereinigungsrecht (Landwirtschaft), 1921, die Registrierung einer Gewerkschaft für die informelle Wirtschaft im Jahr 2004 in Malawi zur Kenntnis.¹⁵

50. Der Verwaltungsratsausschuss für Vereinigungsfreiheit (CFA) hat mehrere Beschwerden untersucht, die sich auf Probleme im Zusammenhang mit der informellen Wirtschaft bezogen. Beispielsweise erinnerte der CFA in einem Fall betreffend Argentinien, in dem eine Gewerkschaft von Zeitungs- und Zeitschriftenverkäufern behauptete, dass ihr das Vereinigungsrecht infolge einer Gesetzesänderung entzogen worden war, durch die die Arbeit ihrer Mitglieder als eine kommerzielle Aktivität eingestuft wurde, die nicht in den Geltungsbereich des Arbeitsgesetzes fällt, sodass sich ihr Status von „Arbeitnehmern“ zu „Händlern“ änderte,¹⁶ dass „aufgrund der Prinzipien der Vereinigungsfreiheit alle Arbeitnehmer – mit alleiniger Ausnahme von Mitgliedern der Streitkräfte und der Polizei – das Recht haben sollten, Organisationen ihrer Wahl zu gründen und solchen beizutreten. Das Kriterium, um festzustellen, welche Personen dieses Recht haben, basiert deshalb nicht auf dem Vorhandensein einer Beschäftigungsbeziehung, die häufig nicht besteht, beispielsweise im Fall von Arbeitnehmern in der Landwirtschaft, Selbstständigen allgemein oder Angehörigen der freien Berufe, die dennoch das Vereinigungsrecht haben sollten.“¹⁷ In einem Fall betreffend Peru, in dem angeblich die Registrierung einer Gewerkschaft von Reinigungskräften im öffentlichen Sektor verweigert worden war, weil in dem Registrierungsantrag das für die Arbeitnehmer geltende Arbeitsrechtssystem (öffentlich oder privat) nicht angegeben war und die Mitglieder der Gewerkschaft im Rahmen von nicht Personen bezogenen Dienstleistungsverträgen eingestellt worden waren, die unter die Bestimmungen des Zivilgesetzbuches fallen,¹⁸ erinnerte der CFA daran, dass alle Arbeitnehmer ohne jegliche Unterscheidung und unabhängig davon, ob sie festangestellt, befristet oder als Vertragsarbeitnehmer beschäftigt sind, das Recht haben sollten, Organisationen ihrer Wahl zu gründen und diesen beizutreten.

Zwangsarbeit

51. In Artikel 2(1) des Übereinkommens (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930, wird der Begriff „Zwangsarbeit“ definiert als „jede Art von Arbeit oder Dienstleistung, die von einer Person [...] verlangt wird“ (Hervorhebung hinzugefügt). Diese Definition schließt deshalb alle Arten von Arbeit, Dienstleistung und Beschäftigung unabhängig vom Industriezweig oder Sektor ein, in denen sie geleistet beziehungsweise erbracht wird, einschließlich der informellen Wirtschaft. Die Übereinkommen in Bezug auf die Zwangsarbeit enthalten keine Bestimmungen, die ihren Anwendungsbereich auf bestimmte Kategorien von Arbeitnehmern beschränken, und sollen die gesamte Bevölkerung schützen.

52. Der Sachverständigenausschuss hat zahlreiche Situationen als Fälle von Zwangsarbeit in der informellen Wirtschaft eingestuft. Mehrere seiner Stellungnahmen beziehen

¹⁴ Übereinkommen Nr. 98: CEACR, direkte Anfrage, 2012.

¹⁵ Übereinkommen Nr. 11: CEACR, Bemerkung, 2010.

¹⁶ CFA, Fall Nr. 2221, 332. Bericht, Abs. 214-227.

¹⁷ IAA: *Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, fünfte (überarbeitete) Edition (Genf, 2006), Abs. 222.

¹⁸ CFA, Fall Nr. 2687, 357. Bericht, Abs. 891.

sich auf: Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung oder der Ausbeutung der Arbeitskraft; Fälle von Zwangsarbeit, von der schutzbedürftige Kategorien von Arbeitnehmern wie Arbeitsmigranten, Hausangestellte oder indigene Arbeitnehmer betroffen waren; und Zwangsarbeit im Rahmen einer Abhängigkeitsbeziehung wie Sklaverei oder Schuldknechtschaft, die in der informellen Wirtschaft häufig anzutreffen ist.¹⁹ Zusätzlich zur Kriminalisierung und zur strafrechtlichen Verfolgung dieser Praktiken, bei denen es sich um Straftatbestände handelt, hat der Sachverständigenausschuss die Annahme eines integrierten Ansatzes zu ihrer Bekämpfung und Prävention gefordert. Als der Sachverständigenausschuss die Bedeutung von Prävention hervorhob, betonte er, dass nationale Pläne oder Strategien zur Bekämpfung von Zwangsarbeit Aktivitäten zur Bewusstseinsbildung für die breite Bevölkerung und insbesondere für schutzbedürftige Gruppen sowie Maßnahmen zur Armutsbekämpfung mit dem Ziel umfassen sollten, die wirtschaftliche Unabhängigkeit potenzieller Opfer sicherzustellen und die wirtschaftliche Situation der schutzbedürftigsten Kategorien der Bevölkerung zu verbessern.²⁰

53. Ein unzureichender Geltungsbereich und die schlechte Durchsetzung von Gesetzen und Vorschriften, insbesondere in der informellen Wirtschaft, führen zu einem Umfeld, in dem es in der Praxis zu Zwangsarbeit kommen kann und diese unentdeckt bleibt. Beispielsweise hat der Sachverständigenausschuss in Bezug auf als Hausangestellte arbeitende Migranten die betreffenden Regierungen ersucht, auf die schwierigen Umstände, mit denen diese Kategorie von Arbeitnehmern konfrontiert ist, speziell zugeschnittene Rechtsvorschriften zu verabschieden und sie vor Missbrauch zu schützen.²¹ Er hat auch den Schutz von Arbeitsmigranten durch die Überwachung privater Arbeitsvermittler, das Verbot der Praxis, dass Arbeitgeber die Papiere von Arbeitnehmern einziehen, und die Beseitigung aller anderen Beschränkungen der grundlegenden Rechte von als Hausangestellte arbeitenden Migranten und anderen Arbeitsmigranten gefordert.²² Er hat darauf hingewiesen, dass die Bestrafung nicht mit geltendem Recht im Einklang stehender Zuwanderung die Schutzbedürftigkeit von Migranten ohne gültige Papiere weiter vergrößert, und die betreffenden Regierungen ersucht, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um Arbeitsmigranten unabhängig von ihrem Rechtsstatus davor zu schützen, dass sie Zwangsarbeit leisten müssen.²³ Weil die Anwendung eines soliden rechtlichen Rahmens in der Praxis bisweilen durch die unzureichende Durchsetzung beeinträchtigt wird, fordert der Sachverständigenausschuss häufig die Stärkung der Systeme der Arbeitsaufsicht und des Gesetzesvollzugs,²⁴ einschließlich der Bereitstellung ausreichender personeller und materieller Ressourcen, um Arbeitsaufsichtsbeamten zu ermöglichen, sich rasch, effizient und sicher im ganzen Land zu bewegen, und ihnen auf diese Weise Zugang zu entlegenen Gebieten und versteckten Formen von Arbeit, insbesondere in der informellen Wirtschaft, zu verschaffen.

¹⁹ IAA: *Extending the scope of application of labour laws to the informal economy: Digest of comments of the ILO's supervisory bodies related to the informal economy* (im Folgenden „Digest on the informal economy“), (Genf, 2010), S. 14.

²⁰ Siehe beispielsweise Übereinkommen Nr. 29: Mauretanien – CEACR, Bemerkung, 2013.

²¹ Siehe beispielsweise Übereinkommen Nr. 29: Saudi-Arabien – CEACR, Bemerkung, 2009.

²² Siehe beispielsweise Übereinkommen Nr. 29: Indonesien – CEACR, Bemerkung, 2009.

²³ Siehe beispielsweise Übereinkommen Nr. 29: Italien – CEACR, direkte Anfrage, 2010.

²⁴ Siehe beispielsweise Übereinkommen Nr. 29: Brasilien – CEACR, Bemerkung, 2012; Peru – CEACR, Bemerkung, 2013; und Spanien – CEACR, direkte Anfrage, 2013. Diese Länder haben auf die Bekämpfung der Zwangsarbeit spezialisierte Arbeitsaufsichtsabteilungen eingerichtet.

54. Ermittelte Opfer von Zwangsarbeit sollten die notwendige Unterstützung erhalten, um ihnen zu ermöglichen, ihre Rechte wahrzunehmen und alle Formen von Missbrauch anzuprangern, denen sie möglicherweise zum Opfer gefallen sind.²⁵ Ergänzende Maßnahmen in der Form von wirtschaftlicher Unterstützung und Rehabilitation helfen sicherzustellen, dass sie nicht in die Zwangsarbeit zurückfallen, und es ist sehr wichtig, Maßnahmen für ihre Integration in die formelle Wirtschaft einschließlich beschäftigungsbezogener Dienstleistungen, materieller Unterstützung (in der Form von Bar- oder Sachleistungen) sowie Bildung oder Berufsausbildung zu beschließen.²⁶

Kinderarbeit

55. Das Übereinkommen (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973, das mit dem Ziel der Verwirklichung der vollständigen Beseitigung der Kinderarbeit angenommen wurde, gilt für *alle* Kinder in *allen* Berufen (Artikel 2). In ähnlicher Weise gilt das Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999, für *alle* Kinder unter 18 Jahren (Artikel 2) und seine Definition der schlimmsten Formen von Kinderarbeit (Artikel 3) schließt implizit die in der informellen Wirtschaft anzutreffenden ein.

56. In Bezug auf Kinderarbeit hat der Sachverständigenausschuss systematisch betont, dass der Situation von in der informellen Wirtschaft arbeitenden Kindern besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden muss, und in Fällen, in denen das allgemeine Arbeitsrecht Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft von seinem Geltungsbereich ausschließt, dessen Korrektur gefordert.²⁷ Dementsprechend hat er mit Befriedigung die von gewissen Ländern ergriffenen gesetzgeberischen Maßnahmen zur Abstellung dieser Situation zur Kenntnis genommen.²⁸ Mit dem Ziel, dem Problem der Kinderarbeit in der informellen Wirtschaft durch Überwachungsmechanismen einschließlich der Arbeitsaufsicht entgegenzuwirken, hat der Sachverständigenausschuss die Verabschiedung der notwendigen Maßnahmen zur Stärkung der Kapazität und Vergrößerung der Reichweite der Arbeitsaufsicht in der informellen Wirtschaft gefordert. Manche Länder, insbesondere in Lateinamerika, haben ihr Arbeitsaufsichtssystem durch Verbindungen zu staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen diesbezüglich angepasst und leistungsfähiger gemacht.²⁹ Togo hat gemeinsam mit IAO-IPEC ein praxisorientiertes Ausbildungshandbuch für Arbeitsaufsichtsbeamte zum Thema Kinderarbeit ausgearbeitet. Der Sachverständigenausschuss hat auch die Entwicklung gewisser nichttraditioneller Überwachungsmechanismen wie der von IAO-IPEC entwickelten Systeme zur Überwachung der Kinderarbeit (CLMS) zur Kenntnis genommen,³⁰ die über lokale Überwachungsgruppen mit der

²⁵ Siehe beispielsweise Übereinkommen Nr. 29: Libanon – CEACR, Bemerkung, 2011; Peru – CEACR, Bemerkung, 2011 (Allgemeine Erhebung 2012, Abs. 295).

²⁶ In Brasilien erhalten aus Zwangsarbeit befreite Arbeitnehmer Arbeitslosengeld für drei Monate und Zugang zu Alphabetisierungsprogrammen. In Nepal wurden Berufsausbildungs- und ähnliche Programme organisiert, um befreiten *Kamaiya* die Gründung von Kleinstunternehmen und andere Aktivitäten zur Generierung von Einkommen zu ermöglichen.

²⁷ Übereinkommen Nr. 138: Algerien – CEACR, Bemerkung, 2009; Nigeria – CEACR, Bemerkung, 2012; Russische Föderation – CEACR, Bemerkung, 2008; Swasiland – CEACR, Bemerkung, 2011; und Übereinkommen Nr. 182: Bahrain – CEACR, Bemerkung, 2011; Nepal – CEACR, direkte Anfrage, 2010; Neuseeland – CEACR, Bemerkung, 2010; und Niger – CEACR, Bemerkung, 2011.

²⁸ Übereinkommen Nr. 138: Argentinien – CEACR, Bemerkung, 2009; Kenia – CEACR, Bemerkung, 2009; Spanien – CEACR, Bemerkung, 2010; und Übereinkommen Nr. 182: Costa Rica – CEACR, Bemerkung, 2011; Mongolei – CEACR, direkte Anfrage, 2010; Polen – CEACR, direkte Anfrage, 2010.

²⁹ Argentinien, Brasilien, Nicaragua und Benin sowie Bosnien und Herzegowina.

³⁰ In Albanien, Kenia, Malawi, Sri Lanka, der Türkei und der Ukraine.

Arbeitsaufsicht zusammenarbeiten.³¹ Der Sachverständigenausschuss hat auch den in mehreren Ländern erzielten Erfolg konkreter Maßnahmen zur Bekämpfung der Kinderarbeit in der informellen Wirtschaft anerkannt.³² Ferner arbeitet IAO-IPEC mit mehreren Regierungen bei Projekten mit dem Ziel zusammen, in der informellen Wirtschaft arbeitende Kinder zu schützen und sie aus dieser Arbeit herauszuholen.³³

57. Angesichts des sehr hohen Anteils von Kinderarbeitern, die weltweit im landwirtschaftlichen Sektor sowohl in der formellen als auch in der informellen Wirtschaft tätig sind, hat der Sachverständigenausschuss die Bedeutung der wirksamen Durchführung der zwei Übereinkommen in diesem Sektor hervorgehoben. Diesbezüglich hat er die 2008 am geltenden Recht in Jordanien vorgenommene Änderung mit dem Ziel zur Kenntnis genommen, seinen Geltungsbereich auf die Einbeziehung „aller Arbeitnehmer“ auszuweiten.³⁴ Er hat auch zur Kenntnis genommen, dass in Ägypten im Ministerium für Humanressourcen und Migration eine separate Abteilung zur Untersuchung von Kinderarbeit im Landwirtschaftssektor eingerichtet wurde, in Belize zusätzliche Arbeitsaufsichtsbeamte für Bananenplantagen eingestellt wurden und in El Salvador im Zuckerrohrsektor intensive Aufsichts- und Inspektionsaktivitäten durchgeführt wurden.³⁵ In Brasilien wurde die Mobile Sonderinspektionsgruppe (GEFM) geändert und der Aktionsradius der Arbeitsaufsichtsbeamten vergrößert, um Prüfungen in sowohl der formellen als auch der informellen Wirtschaft zu stärken. In diesem Rahmen wurden Kinder und junge Menschen aus illegaler Arbeit herausgeholt und sie mit einem Sozialschutznetzwerk in Kontakt gebracht.³⁶

58. Der Sachverständigenausschuss hat auch die Änderung nationalen Rechts in Bezug auf die Umsetzung der Übereinkommen dort gefordert, wo dieses Familienarbeitskräfte und Hausangestellte explizit aus seinem Geltungsbereich ausschließt. Beispielsweise hat er nach diesbezüglichen Ersuchen mit Befriedigung die Änderungen zur Kenntnis genommen, die an den entsprechenden Gesetzen in Kenia und Sambia mit dem Ziel vorgenommen wurden, den Schutz von Kindern auszuweiten, die in Familienunternehmen oder unbezahlt arbeiten.³⁷ In ähnlicher Weise hat er mit Interesse die in Kuwait erlassene Anordnung zur Festlegung des Mindestalters für Hausangestellte auf 20 Jahre und die auf den Philippinen vollzogene Änderung an Verordnung Nr. 4 von 1999 zur Anwendung von Mindestaltersbestimmungen auf die Sektoren der Hausarbeit und der Haushaltsdienstleistungen zur Kenntnis genommen. In Ländern wie in Tunesien,

³¹ Allgemeine Erhebung 2012, Abs. 344.

³² Beispielsweise in Vietnam, wo Maßnahmen für auf eigene Rechnung arbeitende Kinder unter 15 Jahren umfassen, sie an Sozialzentren zu überweisen und ihre Familien zu ermuntern, ihren Schulbesuch oder ihre Berufsausbildung zu unterstützen; in Chile, wo das Überbrückungsprogramm versucht, die Bedürfnisse von Kindern zu decken, die in der informellen Wirtschaft tätig sind oder Gefahr laufen, in die informelle Wirtschaft zu geraten; und in Namibia, wo das Aktionsprogramm zur Beseitigung der Kinderarbeit (2008-12) die allgemeine Berücksichtigung des Problems der in der informellen Wirtschaft arbeitenden Kinder erreicht hat, Allgemeine Erhebung 2012, Abs. 347.

³³ Einschließlich in Bangladesch, Ghana, Kenia, dem Senegal, Uganda und der Vereinigten Republik Tansania, Allgemeine Erhebung 2012, Abs. 347.

³⁴ Allgemeine Erhebung 2012, Abs. 349.

³⁵ Ebd., Abs. 352.

³⁶ Übereinkommen Nr. 138: Brasilien – CEACR, direkte Anfrage, 2011.

³⁷ Allgemeine Erhebung 2012, Abs. 357.

Lesotho und Swasiland würden Gesetzesentwürfe, die derzeit beraten werden, die Mindestaltersbestimmungen auf Hausangestellte ausweiten.³⁸

59. Der Konferenzausschuss für die Durchführung der Normen (im Folgenden „Konferenzausschuss“) hat bei der Prüfung einzelner Fälle häufig hervorgehoben, dass dem fehlenden Schutz von Arbeitnehmerrechten in der informellen Wirtschaft entgegen gewirkt werden muss.³⁹ Beispielsweise brachte er 2004 bei der Prüfung der Anwendung des Übereinkommens Nr. 138 in der Ukraine die Hoffnung zum Ausdruck, dass das von der Regierung mit IAO-IPEC begonnene Programm der technischen Zusammenarbeit die Situation von in der informellen Wirtschaft arbeitenden Kindern unter 16 Jahren verbessern würde, auch durch die Stärkung der Kapazität der Arbeitsaufsicht in Bezug auf die informelle Wirtschaft. 2008 wies der Konferenzausschuss in Bezug auf die Anwendung des Übereinkommens Nr. 138 durch Sambia auf die fehlende Schulpflicht für Kinder und die große Zahl der in der informellen Wirtschaft arbeitenden Kinder unter dem Mindestalter hin. Der Konferenzausschuss hat ferner gefordert, die Kapazität und die Reichweite der Arbeitsaufsicht zu vergrößern, um für alle Kinder einschließlich derjenigen, die auf eigene Rechnung oder in der informellen Wirtschaft arbeiten, den Schutz vor Kinderarbeit sicherzustellen.⁴⁰

Diskriminierung

60. Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung in Beschäftigung und Beruf sind grundlegende Prinzipien und Menschenrechte, auf die *alle* Männer und Frauen Anspruch haben.⁴¹ Gemäß dem Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951, oder dem Übereinkommen (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, die für alle Sektoren wirtschaftlicher Aktivität, den öffentlichen und den privaten Sektor sowie implizit für die formelle und die informelle Wirtschaft gelten, sind diesbezüglich keine Ausnahmen zulässig. Keine Bestimmung weder im Übereinkommen Nr. 100 noch im Übereinkommen Nr. 111 beschränkt ihren Geltungsbereich in Bezug auf Personen oder Zweige wirtschaftlicher Aktivität. Sowohl ihre Umsetzung im Recht als auch ihre Durchführung in der Praxis sind in der informellen Wirtschaft jedoch weiterhin nicht allgemein verwirklicht.

61. Wenngleich der Sachverständigenausschuss in Bezug auf die Durchführung der Übereinkommen Nr. 100 und 111 nur für einige Länder explizit Bezug auf die informelle Wirtschaft genommen hat, ist er auf Fragen im Zusammenhang mit der informellen Wirtschaft im Kontext nationaler Maßnahmen zur Förderung der Gleichbehandlung indirekt eingegangen. Diesbezüglich hat er die Notwendigkeit von Maßnahmen zur Verbesserung der allgemeinen Beschäftigungssituation und des Status von Frauen sowie bestimmter ethnischer Minderheiten hervorgehoben und ist auf Stereotypen eingegangen, die zu beruflicher Segregation und einer Konzentration von Frauen, Angehörigen ethnischer Minderheiten und bestimmter Kategorien schutzbedürftiger Arbeitnehmer (insbesondere Arbeitsmigranten, Hausangestellte und Personen mit Behinderungen) im Nie-

³⁸ Ebd., Abs. 359.

³⁹ Die Protokolle der Aussprachen und die Schlussfolgerungen des Konferenzausschusses sind auf der NORMLEX-Website verfügbar.

⁴⁰ Siehe beispielsweise die Schlussfolgerungen des Konferenzausschusses betreffend Aserbaidschan (2011, Übereinkommen Nr. 138); China (2008, Übereinkommen Nr. 182); die Ukraine (2004, Übereinkommen Nr. 138); Usbekistan (2010, Übereinkommen Nr. 182) und die Zentralafrikanische Republik (2010, Übereinkommen Nr. 138).

⁴¹ Allgemeine Erhebung 2012, Abs. 649.

driglohnsektor und bei unbezahlten Tätigkeiten als mithelfende Familienangehörige führen.

62. Das Übereinkommen Nr. 111 gilt uneingeschränkt auch für nicht abhängig Beschäftigte einschließlich Personen, die auf eigene Rechnung, als Arbeitgeber oder als unbezahlte mithelfende Familienangehörige arbeiten. Der Begriff „Beruf“ bezeichnet das Handwerk, das Gewerbe oder die Art der verrichteten Arbeit unabhängig vom Zweig der wirtschaftlichen Aktivität oder dem beruflichen Status. Traditionelle Berufe wie solche, denen Angehörige indigener Völker nachgehen, einschließlich Subsistenzlandwirtschaft, Kunsthandwerk und Jagen sind ebenfalls „Berufe“ im Rahmen der Bedeutung des Übereinkommens.⁴² Der Sachverständigenausschuss hat in mehreren Ländern Fortschritte bei der Verabschiedung von Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs von bestimmten ethnischen oder sozialen Gruppen sowie von Frauen zu Selbstständigkeit (Unternehmertum von Frauen) und zu Krediten, Grund und Boden sowie anderen Waren und Dienstleistungen zur Kenntnis genommen.⁴³ Der Sachverständigenausschuss hat die Aufmerksamkeit auch auf die Schutzbedürftigkeit von als Hausangestellte arbeitenden Migranten in Bezug auf mehrere Formen von Diskriminierung gelenkt, die durch die Art ihrer Beschäftigungsbeziehung, den fehlenden gesetzlichen Schutz, stereotype Ansichten in Bezug auf Geschlechterrollen und die Unterbewertung dieser Art von Beschäftigung bedingt sind.⁴⁴ In Haiti hat die Annahme des Gesetzes über Hausarbeit diese Arbeitnehmer in den Geltungsbereich der Bestimmungen des Arbeitsgesetzes einschließlich derjenigen gebracht, die Diskriminierung verbieten.⁴⁵

63. Dieser Ansatz wurde durch den Konferenzausschuss gestärkt. Beispielsweise forderte er 2009 in Bezug auf die Durchführung des Übereinkommens Nr. 100 in Mauretanien die Regierung auf, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, auch in der Form breiterer Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten, um in Abstimmung mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden das sehr hohe Entgeltgefälle zwischen Männern und Frauen, auch in der informellen Wirtschaft, zu verringern und die Möglichkeiten von Frauen zu verbessern, Zugang zu einem breiteren Spektrum an Stellen und Berufen zu erhalten.

ii) *Beschäftigung*

64. Das Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964, fordert, eine aktive Politik festzulegen und zu verfolgen, die dazu bestimmt ist, die volle, produktive und frei gewählte Beschäftigung zu fördern, um sicherzustellen, dass „für alle Personen, die für eine Arbeit zur Verfügung stehen und Arbeit suchen, eine solche vorhanden ist“ (Artikel 1). Es verpflichtet Regierungen auch, bei der Formulierung und Durchführung beschäftigungspolitischer Maßnahmen die Vertreter der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer anzuhören, damit deren Erfahrung und Meinung Berücksichtigung finden (Artikel 3).

65. Die Empfehlung (Nr. 169) betreffend die Beschäftigungspolitik, 1984, ruft dazu auf, Maßnahmen zugunsten des fortschreitenden Übergangs von Arbeitnehmern aus der informellen Wirtschaft, wo eine solche besteht, zum formellen Sektor zu treffen

⁴² Allgemeine Erhebung 2012, Abs. 752.

⁴³ Siehe beispielsweise Übereinkommen Nr. 111: Dominica – CEACR, direkte Anfrage, 2010; Gambia – CEACR, direkte Anfrage, 2011; Indien – CEACR, Bemerkung, 2008; Lesotho – CEACR, direkte Anfrage, 2011; Marokko – CEACR, Bemerkung, 2009; und Nicaragua – CEACR, direkte Anfrage, 2008.

⁴⁴ Übereinkommen Nr. 100: Libanon – CEACR, direkte Anfrage, 2011; Übereinkommen Nr. 111: Syrische Arabische Republik – CEACR, direkte Anfrage, 2011. Siehe auch die Allgemeine Erhebung 2012, Abs. 756 und 795.

⁴⁵ Allgemeine Erhebung 2012, Abs. 796.

(Absatz 9). Im weiteren Verlauf wird hinzugefügt, dass die innerstaatliche Beschäftigungspolitik die Bedeutung des informellen Sektors für die Bereitstellung von Arbeitsplätzen in Bereichen wirtschaftlicher Aktivität anerkennen sollte, die außerhalb institutionalisierter Wirtschaftsstrukturen erfolgt. Um Familienarbeit und selbstständige Tätigkeit in einzelnen Werkstätten sowohl in städtischen als auch in ländlichen Gebieten zu fördern, sollten Beschäftigungsförderungsprogramme ausgearbeitet und durchgeführt werden. Es sollten auch Maßnahmen ergriffen werden, um einander ergänzende Beziehungen zwischen der formellen und der informellen Wirtschaft zu fördern und um den Betrieben in der informellen Wirtschaft besseren Zugang zu Ressourcen, Märkten, Krediten, Infrastrukturen, Ausbildungseinrichtungen, technischem Wissen und verbesserten Technologien zu verschaffen, damit ihre fortschreitende Integration in die Volkswirtschaft erleichtert wird (Absätze 27 bis 29).

66. Andere beschäftigungsbezogene Normen einschließlich des Übereinkommens (Nr. 142) über die Erschließung des Arbeitskräftepotentials, 1975, und der Empfehlung (Nr. 195) betreffend die Erschließung des Arbeitskräftepotentials, 2004,⁴⁶ des Übereinkommens (Nr. 88) über die Arbeitsmarktverwaltung, 1948,⁴⁷ des Übereinkommens (Nr. 181) über private Arbeitsvermittler, 1997,⁴⁸ und der Empfehlung (Nr. 198) betreffend das Arbeitsverhältnis, 2006,⁴⁹ enthalten ebenfalls Bestimmungen, die für Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft von besonderer Bedeutung sind.

67. Die Empfehlung (Nr. 189) betreffend die Schaffung von Arbeitsplätzen in kleinen und mittleren Unternehmen, 1998, ruft dazu auf, eine Politik in Erwägung zu ziehen, die spezifische Maßnahmen und Anreize umfasst, die auf eine Unterstützung und Modernisierung der informellen Wirtschaft abzielen, damit sie Teil des organisierten Sektors wird (Absatz 6(3)). Die Empfehlung (Nr. 193) betreffend die Förderung der Genossenschaften, 2002, fügt hinzu, dass Regierungen die bedeutende Rolle der Genossenschaften bei der Umwandlung von häufig marginalen, nur der Sicherung des Lebensunterhalts dienenden Tätigkeiten in gesetzlich geschützte Arbeit fördern sollten, die voll in das Wirtschaftsleben integriert ist (Absatz 9).

68. In seiner Allgemeinen Erhebung von 2010 betreffend Beschäftigungsinstrumente hob der Sachverständigenausschuss die Bedeutung der informellen Wirtschaft hervor. Während er anerkannte, dass eine fortschreitende Integration von Arbeitnehmern in die formelle Wirtschaft das letztendliche Ziel ist, betonte der Sachverständigenausschuss, dass dieses Ziel durch dauerhafte wirtschaftliche und soziale Entwicklung erreicht werden sollte, während deren die informelle Wirtschaft als Teil von politischen Handlungskonzepten zur Verwirklichung produktiver Vollbeschäftigung und zur Verringerung der Armut unterstützt werden sollte, und dass seine Verwirklichung Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs von Arbeitnehmern und Unternehmen in der informellen Wirtschaft zu Justiz, Eigentumsrechten, Arbeitnehmerrechten und Unternehmensrechten umfassen sollte.⁵⁰ Er hat Regierungen aufgefordert, Anstrengungen mit dem Ziel zu unternehmen, nicht angemeldete Arbeitnehmer in die formelle Wirtschaft zu integrieren, und im Fall Brasiliens die signifikante Verringerung der informellen Arbeit und den

⁴⁶ Siehe insbesondere die Absätze 3 d), 5 h) und 11(1).

⁴⁷ Artikel 1(2).

⁴⁸ Artikel 2(3).

⁴⁹ Absatz 5.

⁵⁰ IAA: *General survey concerning employment instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, Bericht III (Teil 1B), Internationale Arbeitskonferenz, 99. Tagung (Genf, 2010), Abs. 695-697.

Anstieg der Zahl der angemeldeten Beschäftigten in großen Städten um 6,5 Prozent zur Kenntnis genommen.⁵¹ Er hat ebenfalls zur Kenntnis genommen, dass in der Mongolei ein Aktionsplan für die informelle Wirtschaft für den Zeitraum von 2010-12 angenommen wurde und nichtstaatliche Organisationen eine Organisation für informelle Arbeitnehmer gegründet haben.⁵²

69. In vielen seiner Stellungnahmen zur Durchführung von Übereinkommen Nr. 122 ging der Sachverständigenausschuss auf ergriffene Maßnahmen ein, die die informelle Wirtschaft betrafen, insbesondere in Bezug auf die Fragen produktiver Beschäftigung und der Verringerung der Armut,⁵³ nicht angemeldeter Arbeit,⁵⁴ Verringerung der informellen Arbeit,⁵⁵ Kleinunternehmen und Genossenschaften,⁵⁶ Datenerhebung,⁵⁷ Beteiligung der Sozialpartner⁵⁸ und Fachunterstützung der IAO (beispielsweise in der Mongolei, im Senegal⁵⁹ und in Sambia). Der Sachverständigenausschuss betont auch regelmäßig, dass bei beschäftigungspolitischen Maßnahmen die Erfahrung und die Ansichten der Sozialpartner einschließlich der Meinungen derjenigen, die im ländlichen Sektor und in der informellen Wirtschaft arbeiten, umfassend berücksichtigt werden müssen.⁶⁰

70. In Bezug auf die Durchführung des Übereinkommens Nr. 88 durch Ecuador nahm der Sachverständigenausschuss zur Kenntnis, dass die Bereitstellung von Anreizen in den Bereichen Soziale Sicherheit und Steuern zur Formalisierung des Status von Arbeitnehmern beiträgt und dass geplant ist, ein Zentrum mit dem Ziel einzurichten, den öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienst für Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft verfügbar zu machen.⁶¹ In einer Stellungnahme zur Durchführung des Übereinkommens Nr. 181 durch Uruguay nahm er auch den neuen, in einer Kollektivvereinbarung verfolgten Ansatz zur Kenntnis, in der „die Parteien erklären, dass das Angebot an Arbeitneh-

⁵¹ Übereinkommen Nr. 122: Brasilien – CEACR, Bemerkung, 2012.

⁵² Übereinkommen Nr. 122: Mongolei – CEACR, Bemerkung, 2011.

⁵³ Übereinkommen Nr. 122: Der Plurinationale Staat Bolivien – CEACR, direkte Anfrage, 2012; Kamerun – CEACR, direkte Anfrage, 2011; China – CEACR, Bemerkung, 2008; El Salvador – CEACR, Bemerkung, 2012; Mongolei – CEACR, Bemerkung, 2011; Nicaragua – CEACR, direkte Anfrage, 2011; Senegal – CEACR, Bemerkung, 2012; Tadschikistan – CEACR, direkte Anfrage, 2012; Thailand – CEACR, Bemerkung, 2012; und Uganda – CEACR, Bemerkung, 2012.

⁵⁴ Übereinkommen Nr. 122: Bosnien und Herzegowina – CEACR, direkte Anfrage, 2011; Bulgarien – CEACR, direkte Anfrage, 2011; Griechenland – CEACR, Bemerkung, 2012; Lettland – CEACR, direkte Anfrage, 2011; Polen – CEACR, Bemerkung, 2012; und Türkei – CEACR, direkte Anfrage, 2012.

⁵⁵ Übereinkommen Nr. 122: Brasilien – CEACR, Bemerkung, 2012; Indien – CEACR, Bemerkung, 2012; Mongolei – CEACR, Bemerkung, 2011.

⁵⁶ Übereinkommen Nr. 122: Costa Rica – CEACR, Bemerkung, 2011; Ecuador – CEACR, Bemerkung, 2012; und Mosambik – CEACR, direkte Anfrage, 2011.

⁵⁷ Übereinkommen Nr. 122: Irak – CEACR, direkte Anfrage, 2012; Tunesien – CEACR, Bemerkung, 2012.

⁵⁸ Übereinkommen Nr. 122: Algerien – CEACR, Bemerkung, 2012; Aserbaidshjan – CEACR, direkte Anfrage, 2012; Barbados – CEACR, Bemerkung, 2012; Kamerun – CEACR, direkte Anfrage, 2011; Chile – CEACR, Bemerkung, 2012; Costa Rica – CEACR, Bemerkung, 2011; Gabun – CEACR, direkte Anfrage, 2011; Guatemala – CEACR, Bemerkung, 2012; Honduras – CEACR, Bemerkung, 2010; Jordanien – CEACR, Bemerkung, 2012; Libanon – CEACR, direkte Anfrage, 2012; Madagaskar – CEACR, Bemerkung, 2012; Mongolei – CEACR, Bemerkung, 2011; Marokko – CEACR, Bemerkung, 2011; Papua-Neuguinea – CEACR, direkte Anfrage, 2012; Sudan – CEACR, Bemerkung, 2012; Tadschikistan – CEACR, direkte Anfrage, 2012; Tunesien – CEACR, Bemerkung, 2012; Jemen – CEACR, direkte Anfrage, 2012; und Sambia – CEACR, Bemerkung, 2010.

⁵⁹ Übereinkommen Nr. 122: Senegal – CEACR, Bemerkung, 2012.

⁶⁰ Digest on the informal economy, a.a.O., S. 14.

⁶¹ Übereinkommen Nr. 88: Ecuador – CEACR, direkte Anfrage, 2010.

mern durch bei der nationalen Beschäftigungsdirektion (DINAE) registrierte Unternehmen ein Mittel zur Bekämpfung der informellen Beschäftigung und einen Beitrag zu menschenwürdiger Arbeit darstellt“. ⁶²

71. Nachdem der Konferenzausschuss bei der Untersuchung der Durchführung des Übereinkommens Nr. 122 in Thailand die ergriffenen Maßnahmen zur Wiederbelebung der Wirtschaft und zum Schutz der Ärmsten im Land zur Kenntnis genommen hatte, ersuchte er 2010 um weitergehende Informationen über die erzielten Ergebnisse und über die ergriffenen Maßnahmen zur Integration der schutzbedürftigsten Kategorien von Arbeitnehmern wie Arbeitnehmern mit Behinderungen und Frauen in ländlichen Gebieten sowie Arbeitnehmern in der informellen Wirtschaft in den Arbeitsmarkt.

iii) *Sozialschutz*

Soziale Sicherheit

72. Das Übereinkommen (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, zielt darauf ab, ein sozial akzeptables Mindestschutzniveau für die Deckung der Bevölkerung durch die Soziale Sicherheit zu erreichen, wobei auf lange Sicht nach und nach das Ziel breiter Deckung im Einklang mit der nationalen wirtschaftlichen Entwicklung verwirklicht werden soll. Die Empfehlung (Nr. 202) betreffend den sozialen Basisschutz, 2012, bietet ein neues Instrument, um Ländern zu helfen, den Sozialschutz auf alle Bedürftigen auszuweiten. Dabei wird anerkannt, dass die Einrichtung eines tragfähigen Systems der Sozialen Sicherheit ein wichtiger Beitragsfaktor für Übergänge zu formeller Beschäftigung ist. Sie bietet Orientierungshilfe in Bezug auf die Einführung und Aufrechterhaltung von sozialen Basisschutzniveaus als ein grundlegendes Element von nationalen Systemen der Sozialen Sicherheit und als Teil von Strategien, die sowohl auf die horizontale als auch auf die vertikale Dimension der Ausweitung der Sozialen Sicherheit ausgerichtet sind. Während die vertikale Dimension auf dem Modell basiert, das im Übereinkommen Nr. 102 und in den später angenommenen höheren Normen beschrieben wurde und das sich im Wesentlichen auf die Deckung der Arbeitnehmer in der strukturierten Wirtschaft bezieht, zielt die horizontale Dimension auf die fortschreitende Ausweitung mancher grundlegender Gesundheitsleistungen und der Einkommenssicherheit für Bedürftige. Die meisten Personen dieser Zielgruppe sind in der informellen Wirtschaft tätig, und das Ziel ist, sie zuerst aus akuter Armut zu befreien und sie anschließend nach und nach zu befähigen, Zugang zu produktiverer Beschäftigung zu erhalten. Um effizient zum Prozess des Übergangs von der informellen zur formellen Beschäftigung beizutragen, müssen grundlegende Sozialschutzgarantien deshalb als Teil umfassender und kohärenter staatlicher Gesamtmaßnahmen auf der Grundlage effizienter Koordinierung zwischen der Politik in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Soziale Sicherheit, Beschäftigung und Arbeit sowie der Wirtschafts- und Fiskalpolitik bereitgestellt werden.

73. Der Schutz der Rechte von Arbeitsmigranten umfasst, die Gleichbehandlung in Bezug auf die Deckung durch die Soziale Sicherheit und Ansprüche im Bereich der Sozialen Sicherheit sowie den Schutz und die Übertragbarkeit von Rechten der Sozialen Sicherheit sicherzustellen, die von Migranten erworben wurden oder ihnen durch bilaterale oder multilaterale Verträge zwischen Aufnahme- und Entsendeländern zugeflossen sind. Im Übereinkommen (Nr. 118) über die Gleichbehandlung (Soziale Sicherheit),

⁶² Übereinkommen Nr. 181: Uruguay – CEACR, Bemerkung, 2010.

1962, und im Übereinkommen (Nr. 157) über die Wahrung der Rechte in der Sozialen Sicherheit, 1982, wurden diesbezüglich wichtige Prinzipien festgelegt.⁶³

74. Der Sachverständigenausschuss hat konsequent die Position vertreten, dass der informelle Charakter von Beschäftigung keinen Grund dafür darstellen darf, verletzten Arbeitnehmern oder ihren Angehörigen Leistungen der Sozialen Sicherheit zu verweigern, beispielsweise bei der Untersuchung der Durchführung des Übereinkommens (Nr. 19) über Gleichbehandlung (Betriebsunfälle), 1925.⁶⁴ Er hat auch berücksichtigt, dass Länder mit einem hohen Maß an Betrug und Beitragsumgehung in Bezug auf die Soziale Sicherheit sowie mit einem hohen Anteil der in der informellen Wirtschaft tätigen Bevölkerung eine umfassende Strategie der Sozialen Sicherheit etablieren müssen, die darauf abzielt, den Schutz auf diese Kategorien der Bevölkerung auszuweiten.⁶⁵

75. Bei der Untersuchung der Durchführung des Übereinkommens Nr. 102 hat der Sachverständigenausschuss berücksichtigt, dass das Ziel, sicherzustellen, dass möglichst viele Arbeitnehmer die in dem Übereinkommen vorgesehenen Leistungen für jeden der anerkannten Eventualfälle erhalten, die Einführung effizienterer Programme erfordert, die auf die informelle Wirtschaft und die schutzbedürftigsten Kategorien der Bevölkerung ausgerichtet sind.⁶⁶ Er hat auch berücksichtigt, dass die Durchführung des Übereinkommens Nr. 102 und die Umsetzung der Empfehlung Nr. 202 unter Ermittlung und Nutzung von Synergien und Komplementaritäten parallel erfolgen sollten und dass Regierungen deshalb Informationen zu der Art und Weise bereitstellen sollten, in der die neuen Sozialschutzsysteme mit dem bestehenden System der Sozialen Sicherheit in Einklang gebracht werden.

76. Bei der Untersuchung der Situation in Haiti im Rahmen einer Reihe von Übereinkommen zu Arbeitsunfällen⁶⁷ forderte der Sachverständigenausschuss die Regierung auf, vorrangig die Einrichtung von Mechanismen mit dem Ziel ins Auge zu fassen, der Bevölkerung einschließlich informeller Arbeitnehmer und ihrer Familien Zugang zu unentbehrlicher Gesundheitsversorgung und einem Mindestmaß an Einkommenssicherheit zu eröffnen.

Arbeitsschutz

77. Das Übereinkommen (Nr. 155) über den Arbeitsschutz, 1981, gilt für *alle* Zweige wirtschaftlicher Aktivität und *alle* Arbeitnehmer in diesen Zweigen. Obwohl es eine Reihe von Flexibilitätsklauseln enthält, die es gestatten, bestimmte Zweige wirtschaftlicher Aktivität (wie die Seeschifffahrt und das Fischereiwesen), bei denen spezielle Probleme substanzieller Art entstehen, teilweise oder vollständig von seiner Anwendung auszuschließen (Artikel 1(2) und 2(2)) sollen diese Ausnahmen nicht dauerhaft sein, und es wird erwartet, dass Fortschritte bei der Verwirklichung der vollständigen Durchfüh-

⁶³ Manche Länder haben einseitige Maßnahmen zur Schließung möglicher Deckungslücken in Form von freiwilliger Versicherung für ihre im Ausland arbeitenden Staatsangehörigen (Jordanien, Mexiko) ergriffen oder indem sie ihnen das Recht einräumen, freiwillig dem nationalen Programm der Sozialen Sicherheit beizutreten (Philippinen).

⁶⁴ Übereinkommen Nr. 19: Spanien – CEACR, Bemerkung, 2007; Thailand – CEACR, Bemerkungen, 2009 und 2010.

⁶⁵ Übereinkommen Nr. 102: Der Plurinationalen Staat Bolivien – CEACR, Bemerkung, 2009; Peru – CEACR, Bemerkung, 2009.

⁶⁶ Übereinkommen Nr. 102: Niger – CEACR, Bemerkung, 2012.

⁶⁷ Das Übereinkommen (Nr. 12) über die Entschädigung bei Betriebsunfällen (Landwirtschaft), 1921, das Übereinkommen (Nr. 17) über die Entschädigung bei Betriebsunfällen, 1925, und das Übereinkommen (Nr. 19) über Gleichbehandlung (Betriebsunfälle), 1925.

rung des Übereinkommens erzielt werden, in deren Rahmen die Deckung auf ausgeschlossene Kategorien von Arbeitnehmern ausgeweitet wird. In ähnlicher Weise bestimmt das Übereinkommen (Nr. 187) über den Förderrahmen für den Arbeitsschutz, 2006, dass das nationale System für den Arbeitsschutz auch für Kleinstunternehmen, Klein- und Mittelunternehmen sowie die informelle Wirtschaft gelten soll (Artikel 4(3) h)).

78. Wenngleich das Übereinkommen Nr. 155 den Ausschluss beschränkter Kategorien von Arbeitnehmern aus dem Geltungsbereich seiner Bestimmungen gestattet, ist der Sachverständigenausschuss der Auffassung, dass die Mitgliedsstaaten und die Sozialpartner die fortgesetzte Angemessenheit solcher Ausnahmen überprüfen sollten.⁶⁸ Beispielsweise werden in Brasilien Anstrengungen unternommen, den Geltungsbereich der Arbeitsschutzgesetze auf die informelle Wirtschaft auszuweiten; in Singapur wurde ein neues Arbeitsschutzgesetz verabschiedet, das alle Zweige wirtschaftlicher Aktivität und alle Betriebsstätten abdeckt; in der Türkei steht ein Entwurf für ein Arbeitsschutzgesetz, das alle Aktivitäten und Betriebsstätten abdeckt, kurz vor der Annahme, und Zypern ist dabei, das Arbeitsschutzgesetz zu ändern, um seinen Geltungsbereich auf Hausangestellte auszuweiten.⁶⁹ Manche Länder wie Schweden und die Tschechische Republik haben Gesetze zur Regelung der Arbeitsbedingungen von sowohl Hausangestellten als auch Heimarbeitern verabschiedet, die in einem gewissen Maß Arbeitsschutz bieten. In anderen Ländern einschließlich von Deutschland, Italien, Kolumbien, Singapur und dem Vereinigten Königreich fallen Selbstständige unter die nationalen Arbeitsschutzbestimmungen.⁷⁰

79. Der Sachverständigenausschuss ist bestrebt, sicherzustellen, dass in der informellen Wirtschaft Arbeitsschutzbestimmungen in der Praxis angewendet werden. Beispielsweise nahm er in Bezug auf das Übereinkommen (Nr. 161) über die betriebsärztlichen Dienste, 1985, zur Kenntnis, dass in Burkina Faso der Aktionsplan, der Teil der nationalen Politik in Bezug auf betriebsärztliche Dienste ist, auch für die informelle Wirtschaft und den Agrarsektor gelten wird.⁷¹ Unter Bezugnahme auf das Übereinkommen (Nr. 167) über den Arbeitsschutz im Bauwesen, 1988, erbat der Sachverständigenausschuss Informationen von der Regierung der Dominikanischen Republik zu der Frage, wie garantiert werde, dass das Übereinkommen auf alle Bauaktivitäten und alle betroffenen Arbeitnehmer angewendet wird – unabhängig davon, ob sie angemeldet, nicht angemeldet oder selbstständig sind; das Ersuchen betraf auch Informationen über Bauarbeiter, die nicht angemeldet sind oder die in der informellen Wirtschaft arbeiten.⁷² Ebenfalls in Bezug auf das Übereinkommen (Nr. 167) nahm der Sachverständigenausschuss mit Interesse zur Kenntnis, dass 2011 in Brasilien ein Indikator für die „reale Arbeitslosenquote“ eingeführt worden war, mit dessen Hilfe in Arbeitsmarktstatistiken Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft berücksichtigt werden und der dazu beitra-

⁶⁸ Arbeitsschutz. IAA: *General survey concerning the Occupational Safety and Health Convention, 1981 (No. 155), the Occupational Safety and Health Recommendation, 1981 (No. 164), and the Protocol of 2002 to the Occupational Safety and Health Convention, 1981*, Bericht III (Teil 1B), Internationale Arbeitskonferenz, 98. Tagung (Genf, 2009), Abs. 46.

⁶⁹ Ebd., Abs. 43 und 44.

⁷⁰ Ebd., Abs. 41.

⁷¹ Übereinkommen Nr. 167: Burkina Faso – CEACR, Bemerkung, 2010.

⁷² Übereinkommen Nr. 167: Dominikanische Republik – CEACR, Bemerkung, 2011.

gen sollte, dass nicht angemeldete Arbeitnehmer im Bausektor besser ermittelt werden können und das Übereinkommen auf sie angewendet wird.⁷³

iv) Sozialer Dialog

Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht

80. Das Übereinkommen (Nr. 150) über die Arbeitsverwaltung, 1987, sieht die Ausweitung der Aufgaben des Systems der Arbeitsverwaltung auf die Aktivitäten geeigneter Kategorien von Arbeitnehmern vor, die unter rechtlichen Gesichtspunkten keine abhängig Beschäftigten sind: beispielsweise „Pächter, die keine außenstehenden Arbeitskräfte beschäftigen, Teilpächter und ähnliche Gruppen landwirtschaftlicher Arbeitskräfte [sowie] selbstständig erwerbstätige Personen, die keine außenstehenden Arbeitskräfte beschäftigen und die im informellen Sektor tätig sind, wie er in der innerstaatlichen Praxis verstanden wird“ (Artikel 7). Das Übereinkommen (Nr. 81) über die Arbeitsaufsicht, 1947, gilt für Arbeitsplätze in Gewerbe und Handel, und das Übereinkommen (Nr. 129) über die Arbeitsaufsicht (Landwirtschaft), 1969, deckt kommerzielle und nicht kommerzielle landwirtschaftliche Betriebe ab. Das Übereinkommen Nr. 129 enthält wichtige Steuerungsprinzipien, die für Bemühungen zur Bekämpfung der informellen Wirtschaft und der Armut durch die Einrichtung und die Arbeit eines Arbeitsaufsichtssystems für Arbeitnehmer in der Landwirtschaft und ihre Familien von Bedeutung sind. Zudem erweitert das Übereinkommen (Nr. 184) über den Arbeitsschutz in der Landwirtschaft, 2001, den Aufgabenbereich und die Notwendigkeit der Arbeitsaufsicht in der Landwirtschaft.

81. In den meisten Ländern wird der Aufgabenbereich der Arbeitsaufsicht durch die allgemeine Arbeitsgesetzgebung definiert, und der rechtlich entscheidende Faktor ist häufig das Vorhandensein eines Arbeits- oder Lehrlingsausbildungsverhältnisses.⁷⁴ Der Sachverständigenausschuss hat diesbezüglich zur Kenntnis genommen, dass in der Türkei Arbeitsaufsichtsbeamte zur Ausweitung der Aufsichtstätigkeit auf Betriebe in der informellen Wirtschaft feststellen müssen, ob Beschäftigte versichert sind oder nicht, und an den Träger der Sozialen Sicherheit Informationen über Personen weitergeben, die ohne Versicherung beschäftigt sind. Er hat auch die Verabschiedung eines Aktionsplans zur Bekämpfung der informellen Wirtschaft durch die Schärfung des Bewusstseins für die Nachteile der informellen Wirtschaft, die Förderung der Anmeldung von Beschäftigung, die Vereinfachung von Rechtsvorschriften und Verfahren, die Entwicklung eines wirksamen Überwachungssystems und von Strafen sowie die Stärkung der Weitergabe von Daten und die Koordinierung zwischen den betreffenden Institutionen zur Kenntnis genommen.⁷⁵

82. Sehr wenige Länder haben eine formelle Erklärung gemäß Artikel 5(1) des Übereinkommens Nr. 129 betreffend die Ausweitung des Arbeitsaufsichtssystems auf Mitglieder von Genossenschaften abgegeben.⁷⁶ In manchen europäischen Ländern bieten

⁷³ Übereinkommen Nr. 167: Brasilien – CEACR, Bemerkung, 2012.

⁷⁴ Arbeitsaufsicht. IAA: *General survey of the reports concerning the Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81), and the Protocol of 1995 to the Labour Inspection Convention, 1947, and the Labour Inspection Recommendation, 1947 (No. 81), the Labour Inspection (Mining and Transport) Recommendation, 1947 (No. 82), the Labour Inspection (Agriculture) Convention, 1969 (No. 129), and the Labour Inspection (Agriculture) Recommendation, 1969 (No. 133)*, Bericht III (Teil 1B), Internationale Arbeitskonferenz, 95. Tagung (Genf, 2006), Abs. 21 und 22.

⁷⁵ Übereinkommen Nr. 81: Türkei – CEACR, Bemerkung, 2010.

⁷⁶ Albanien, Lettland, Slowakei und Tschechische Republik.

Arbeitsaufsichtsbeamte Ausbildungsmaßnahmen im Bereich des Arbeitsschutzes für selbstständige Arbeitnehmer in der Landwirtschaft, Bauern, Teilpächter und in landwirtschaftlichen Betrieben arbeitende Familienangehörige an. In Norwegen wurde der Geltungsbereich des Gesetzes über das Arbeitsumfeld auf viele landwirtschaftliche Betriebe ausgeweitet, die keine Arbeitnehmer beschäftigen.⁷⁷

83. Der Sachverständigenausschuss hat Regierungen aufgefordert, die schrittweise Ausweitung des Systems der Arbeitsverwaltung auf Arbeitnehmer vorzunehmen, die unter rechtlichen Gesichtspunkten keine abhängig Beschäftigten sind. Diesbezüglich nahm er mit Interesse zur Kenntnis, dass in der Republik Moldau Unternehmen und Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft in den Geltungsbereich der Rechtsvorschriften über die Arbeitsaufsicht sowie den Beschäftigungs- und Sozialschutz von Arbeitsuchenden fallen. In diesem Rahmen hat die Arbeitsaufsicht Fälle von informeller Beschäftigung in Unternehmen im formellen Sektor ermittelt und geholfen, diese zu legalisieren.⁷⁸

v) *Instrumente, die strategische Ziele übergreifen und spezielle Kategorien von Arbeitnehmern abdecken*

84. Gewisse andere Normen wie die Empfehlung (Nr. 200) betreffend HIV und Aids, 2010, übergreifen die vier strategischen Ziele der IAO. Andere gelten für Kategorien von Arbeitnehmern, die in der informellen Wirtschaft stark vertreten sind; dazu zählen das Übereinkommen (Nr. 110) über die Plantagenarbeit, 1958, das Übereinkommen (Nr. 177) über die Heimarbeit, 1996, das Übereinkommen (Nr. 141) über die Verbände ländlicher Arbeitskräfte, 1975, das Übereinkommen (Nr. 169) über Eingeborene und in Stämmen lebende Völker, 1989, das Übereinkommen (Nr. 97) über Wanderarbeiter (Neufassung), 1949, das Übereinkommen (Nr. 143) über Wanderarbeitnehmer (Ergänzende Bestimmungen), 1975, das Übereinkommen (Nr. 181) über die Arbeit im Fischereisektor, 2007, und das Übereinkommen (Nr. 189) über Hausangestellte, 2011.

85. Zu den sonstigen Instrumenten mit impliziter Bedeutung für die informelle Wirtschaft zählen das Übereinkommen (Nr. 78) über die ärztliche Untersuchung Jugendlicher (nichtgewerbliche Arbeiten), 1946, das Übereinkommen (Nr. 95) über den Lohnschutz, 1949, und das Übereinkommen (Nr. 156) über Arbeitnehmer mit Familienpflichten, 1981, die für *alle* Zweige wirtschaftlicher Aktivität und *alle* Kategorien von Arbeitnehmern gelten. Laut dem Übereinkommen (Nr. 117) über Sozialpolitik (grundlegende Ziele und Normen), 1962, müssen Staaten, die es ratifiziert haben, konkrete Maßnahmen für selbstständig Erwerbende und Arbeitnehmer ergreifen (Artikel 5). Das Übereinkommen (Nr. 160) über Arbeitsstatistiken, 1985, deckt u.a. die Erwerbsbevölkerung ab (Artikel 1), während das Übereinkommen (Nr. 183) über den Mutterschutz, 2000, für *alle* beschäftigten Frauen gilt, einschließlich derjenigen, die in atypischen Formen abhängiger Arbeit tätig sind (Artikel 2).

⁷⁷ Allgemeine Erhebung 2006, Abs. 32.

⁷⁸ Übereinkommen Nr. 150: Republik Moldau – CEACR, direkte Anfrage, 2010.

2.2. Das ordnungspolitische Umfeld auf der nationalen Ebene

2.2.1. Der rechtliche Rahmen

86. Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft sind nicht anerkannt, angemeldet oder reguliert, was das Arbeitsrecht und den Sozialschutz betrifft.⁷⁹ Andere Arbeitnehmer können theoretisch solchen Schutz genießen, haben aber in der Praxis keinen Zugang zum verfügbaren Sozial- und Arbeitnehmerschutz. Die Millionen von Arbeitnehmern und Unternehmen in der informellen Wirtschaft unter den Schutz des Rechts und heraus aus der Informalität zu bringen, wäre ein großer Schritt zur Verwirklichung von menschenwürdiger Arbeit für alle.

87. Um diese Arbeitnehmer in formelle Beschäftigung zu überführen und ihnen besseren Sozial- und Arbeitnehmerschutz zu bieten, wurden abhängig von den Hauptproblemen, mit denen jedes Land diesbezüglich konfrontiert ist, unterschiedliche Ansätze verfolgt. In entwickelten Ländern zielt die gesetzgeberische Hauptstoßrichtung auf die Beseitigung der informellen Wirtschaft durch die Bestrafung illegaler Beschäftigung (und insbesondere der Beschäftigung von Arbeitsmigranten ohne gültige Papiere) und von nicht angemeldeter Arbeit, kombiniert mit Anreizen, um Arbeitgeber zu ermuntern, Arbeitnehmer anzumelden. In Ländern, in denen auf die informelle Wirtschaft ein größerer Anteil der Gesamtbeschäftigung entfällt, liegt der Schwerpunkt im Allgemeinen auf der Ausweitung des Rechtsrahmens auf Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft und der Durchführung von Maßnahmen zur Erleichterung ihrer Integration in die formelle Wirtschaft. Obwohl in den meisten Ländern das Arbeitsrecht für *Arbeitnehmer allgemein* gilt, sind in anderen bestimmte Kategorien von Arbeitnehmern, die häufig in der informellen Wirtschaft anzutreffen sind, davon ausgeschlossen.⁸⁰

88. Wenngleich in manchen Ländern Fortschritte bei der Ausweitung des Rechtsschutzes auf Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft erreicht wurden, bleibt viel zu tun. Beispielsweise sind Schätzungen zufolge lediglich 10 Prozent aller Hausangestellten (oder schätzungsweise 5,3 Millionen) in gleichem Umfang wie andere Arbeitnehmer durch das allgemeine Arbeitsrecht geschützt. Im Gegensatz dazu sind fast 30 Prozent oder etwa 15,7 Millionen vom Geltungsbereich des nationalen Arbeitsrechts vollständig ausgeschlossen. Zwischen Hausangestellten und anderen Arbeitnehmern bestehen große Ungleichheiten in Bezug auf den Arbeitnehmer- und Sozialschutz. Für mehr als die Hälfte aller Hausangestellten gilt keine rechtliche Beschränkung der Regelwochenarbeitszeit, und ungefähr 45 Prozent haben keinen Anspruch auf wöchentliche Ruheperioden. Knapp mehr als die Hälfte aller Hausangestellten verfügt über einen Mindestlohnschutz auf einer gleichen Grundlage wie andere Arbeitnehmer, und etwa 5,9 Prozent arbeiten für niedrigere Mindestlöhne.⁸¹

⁷⁹ Schlussfolgerungen von 2012, Abs. 9.

⁸⁰ Beispielsweise Arbeitnehmer im ländlichen Raum in Dem Plurinationalen Staat Bolivien und Honduras, Hausangestellte und Heimarbeiter in Luxemburg sowie Hausangestellte im Libanon.

⁸¹ IAA: *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection* (Genf, 2013).

i) *Arbeitnehmer- und Sozialschutz*

Arbeitnehmerschutz

89. In manchen Ländern ist der Geltungsbereich des Arbeitsrechts sehr groß und gilt zumindest theoretisch für *alle* Arbeitnehmer einschließlich derjenigen in der informellen Wirtschaft. In einigen Fällen wurden spezielle Gesetze erlassen, um bestimmte Kategorien von Arbeitnehmern wie Hausangestellte,⁸² Heimarbeiter⁸³ und Selbstständige⁸⁴ zu schützen. Selbst wenn jedoch Rechtsvorschriften für die informelle Wirtschaft gelten, kann ihre Anwendung durch einen allgemeinen Mangel an Überwachungs- oder Durchsetzungskapazität behindert werden.⁸⁵ Außerdem sind sich die meisten Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft vielleicht nicht über ihr theoretisches Recht auf Schutz gemäß dem allgemeinen Arbeitsrecht bewusst. Aus diesem Grund besteht in gewissen Ländern eine Rechtspflicht, bestimmte Kategorien von Arbeitnehmern (wie Arbeitsmigranten und Hausangestellte) über ihre Arbeitnehmerrechte in einer Sprache zu informieren, die sie verstehen.⁸⁶

90. In manchen Ländern sind Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft entweder teilweise⁸⁷ oder vollständig vom Geltungsbereich des Arbeitsrechts ausgeschlossen. In anderen gelten die Arbeitsgesetze nur für formelle Beschäftigungsverhältnisse und können folglich bestimmte Kategorien schutzbedürftiger Arbeitnehmer wie Arbeitnehmer in der Landwirtschaft, Hausangestellte, Selbstständige oder Besitzer von Klein- oder Kleinstunternehmen explizit ausschließen.⁸⁸ Gesetze über Kinderarbeit können sowohl für die formelle als auch für die informelle Wirtschaft gelten.⁸⁹ Manche Länder wie Spa-

⁸² Beispielsweise Argentinien, Gesetz Nr. 26844 von 2013 zur Festlegung von Sonderregeln für Arbeitsverträge von Hausangestellten; Burkina Faso, Verordnung Nr. 807/PRES/PM/MTSS von 2010 zur Festlegung der Arbeitsbedingungen von Hausangestellten; Der Plurinationale Staat Bolivien, Gesetz Nr. 2450 von 2003 zur Regelung von Hausangestellten; Brasilien, Verfassungsänderung Nr. 72 von 2013 zur Angleichung der Arbeitnehmerrechte von Hausangestellten an diejenigen anderer Arbeitnehmer in Städten und ländlichen Gebieten; Nicaragua, Gesetz Nr. 666 von 2008 über die Änderung des Arbeitsgesetzes betreffend Hausarbeit; Schweiz, die Verordnung von 2010 zur Einführung des Normalarbeitsvertrags für Hausangestellte.

⁸³ Algerien, Exekutivverordnung Nr. 97-474 von 1997 zur Festlegung von Sonderregeln für die Beschäftigungsverhältnisse von Hausangestellten.

⁸⁴ Spanien, Gesetz Nr. 20/2007 über den Status von Selbstständigen.

⁸⁵ Übereinkommen Nr. 182: Angola – CEACR, Bemerkung, 2010; Übereinkommen Nr. 138: Angola – CEACR, direkte Anfrage, 2010; Senegal – CEACR, Bemerkung, 2010; und Übereinkommen Nr. 150: Republik Moldau – CEACR, direkte Anfrage, 2010.

⁸⁶ Beispielsweise Frankreich, Verordnung vom 30. November 2011 zur Umsetzung von Verordnung Nr. 2011-1693 betreffend den Schutz der sozialen und finanziellen Rechte von Migranten ohne Aufenthaltstitel und die Bekämpfung illegaler Arbeit.

⁸⁷ Beispielsweise schließt in Ruanda das Arbeitsgesetz Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft explizit aus seinem Geltungsbereich aus. Ausgenommen hiervon sind nur die Bestimmungen in Bezug auf Soziale Sicherheit, Gewerkschaftsverbände und Arbeitsschutz. Übereinkommen Nr. 62: Ruanda – CEACR, Bemerkung, 2010.

⁸⁸ Siehe beispielsweise Übereinkommen Nr. 138: Albanien – CEACR, Bemerkung, 2010; Burundi – CEACR, Bemerkung, 2010; Bahamas – CEACR, direkte Anfrage, 2010; Komoren – CEACR, direkte Anfrage, 2010; Kasachstan – CEACR, direkte Anfrage, 2010; Bolivarische Republik Venezuela – CEACR, Bemerkung, 2010; und Übereinkommen Nr. 182: Kambodscha – CEACR, direkte Anfrage, 2010; Ruanda – CEACR, Bemerkung, 2010; São Tomé und Príncipe – CEACR, direkte Anfrage, 2010; und Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien – CEACR, direkte Anfrage, 2010.

⁸⁹ Beispielsweise verbietet in Argentinien das Gesetz Nr. 26390 alle Formen der Arbeit von Kindern unter 16 Jahren, unabhängig davon, ob ein vertragliches Arbeitsverhältnis besteht oder die Arbeit vergütet wird. In anderen Ländern wurde der Geltungsbereich des Arbeitsrechts ausgeweitet, um sicherzustellen, dass alle Formen von Kinderarbeit sowohl in der formellen als auch in der informellen Wirtschaft verboten sind. In Kenia gilt das Beschäftigungsgesetz von 2007 nur für Beschäftigte, die im Rahmen eines Dienstleistungsvertrags beschäftigt sind und deshalb nur für den formellen Sektor. Abschnitt 56 besagt jedoch, dass keine Person ein Kind beschäftigen darf, (Forts.)

nien haben spezielle Vorschriften erlassen, die die Beschäftigung von Kindern in der informellen Wirtschaft regeln. In einigen Fällen wurden Anstrengungen unternommen, um die Befugnisse von Arbeitsaufsichtsbeamten auf die informelle Wirtschaft auszuweiten.⁹⁰

Sozialschutz

91. In manchen Ländern sind Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft von sozialen Leistungen ausgeschlossen.⁹¹ Im Gegensatz dazu ist in anderen Fällen der Grad der Deckung hoch. Wenngleich man dies für eine Frage der nationalen Kapazität halten könnte, stellen manche Entwicklungsländer die Einbeziehung aller Einwohner sicher, insbesondere was Renten betrifft. In manchen Fällen sehen Rentengesetze nicht beitragsgestützte allgemeine⁹² oder bedürftigkeitsabhängige⁹³ Rentensysteme vor, und sichern auf diese Weise das Recht von Arbeitnehmern sowohl in der formellen als auch in der informellen Wirtschaft auf den Bezug von Altersleistungen. In bestimmten anderen Ländern wurden spezielle Gesetze verabschiedet, mit denen Renten- und andere Leistungen auf Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft ausgeweitet wurden.⁹⁴

ii) *Unternehmertum*

92. Bei der Untersuchung der Gründe für die Größe der informellen Wirtschaft in bestimmten Regionen und Ländern müssen das rechtliche und regulatorische Umfeld für Unternehmen berücksichtigt werden. Der regulatorische Rahmen sollte die Unterstützung von Übergängen zur formellen Wirtschaft fördern und geschlechtsspezifische Aspekte berücksichtigen. Bei der Gestaltung eines Förderumfelds für formelle nachhaltige Unternehmen ist es wichtig, Gesetze zu verabschieden oder durchzusetzen, die Mindestarbeitsnormen festlegen und grundlegende Arbeitnehmerrechte anerkennen. Mehrere Länder haben ihre Arbeitsgesetze und ihre Verfahren vereinfacht, beispielsweise: indem sie die Kosten im Zusammenhang mit der Anmeldung von Unternehmen bei Arbeitsverwaltungen und Behörden der Sozialen Sicherheit gesenkt oder abgeschafft haben; indem

das nicht das 13. Lebensjahr erreicht hat, sei es erwerbstätig oder in anderer Form, was de facto alle Kinder einschließt, einschließlich solcher in der informellen Wirtschaft.

⁹⁰ Beispielsweise in Argentinien, Benin, Bosnien und Herzegowina, Brasilien und Nicaragua.

⁹¹ IAA: *World Social Security Report 2010/11: Providing coverage in times of crisis and beyond* (Genf, 2010).

⁹² Beispielsweise Der Plurinationale Staat Bolivien, Botsuana, Lesotho, Mauritius, Namibia und Nepal.

⁹³ Beispielsweise Chile, Costa Rica und Südafrika.

⁹⁴ Beispielsweise sieht in Indien das Gesetz über die Soziale Sicherheit nicht organisierter Arbeitnehmer von 2008 die Einrichtung von Systemen der Sozialen Sicherheit für nicht organisierte Arbeitnehmer vor. Zu den abgedeckten Aspekten Sozialer Sicherheit zählen beispielsweise Versorgungskassen, Leistungen bei Arbeitsunfällen, Bildungsprogramme für Kinder, Höherqualifizierung für Arbeitnehmer, Bestattungsbeihilfen und Seniorenheime. Das Gesetz gilt für das ganze Land, und seine allgemeine Definition von „nicht organisierter Arbeitnehmer“ schließt Heimarbeiter, abhängig beschäftigte Arbeitnehmer und Selbstständige im nicht organisierten Sektor ein, was eine breite Abdeckung der informellen Wirtschaft gewährleistet. In Benin sieht das Gesetz über Soziale Sicherheit die Annahme eines speziellen Gesetzes vor, dass die Organisation und die Funktionsweise eines speziellen Systems für Selbstständige, Arbeitnehmer in der Landwirtschaft und Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft regelt. Der Sozialversicherungsverein auf Gegenseitigkeit in Benin ist ein freiwilliges beitragsgestütztes System der Sozialen Sicherheit für Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft, das Leistungen bei Krankheit und im Alter bietet. In Argentinien weitet die Verordnung Nr. 1602/2009 die Zahlung von Familienleistungen auf Kinder aus, deren Eltern arbeitslos sind oder im informellen Sektor oder als Hausangestellte arbeiten. In Jordanien hat ein neues Gesetz über Soziale Sicherheit die Deckung durch die Soziale Sicherheit auf Arbeitgeber und auf eigene Rechnung arbeitende Arbeitnehmer ausgeweitet und sieht die zukünftige weitere Ausweitung auf Arbeitnehmer in der Landwirtschaft und alle Unternehmen unabhängig von ihrer Größe vor. Jordanien ist auch das erste arabische Land, in dem vereinbart wurde, eine Initiative für einen sozialen Basisschutz auf den Weg zu bringen.

sie die Anforderungen, Formulare und Verfahren für die Einstellung von Arbeitnehmern durch öffentliche Arbeitsvermittlungsstellen vereinfacht haben; und indem sie Beschäftigungsverträge unabhängig von ihrer Form anerkennen und jegliche Form von Nachweis akzeptieren.

93. In vielen Entwicklungsländern, in denen die informelle Wirtschaft einen großen Teil der Wirtschaft ausmacht, und insbesondere in Lateinamerika, wurden in Bezug auf Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen (KKMUs) kreative Lösungen entwickelt. Die größte Herausforderung besteht darin, die riesigen Massen, die in der informellen Wirtschaft arbeiten, in irgendeine Form von Sozialschutzsystem einzubeziehen. Zwei Ansätze wurden verfolgt, die sich darauf konzentrieren, die Kosten der Formalisierung zu senken und/oder die Produktivität zu steigern. Beispielsweise bietet in Kolumbien das Gesetz Nr. 1429 KKMUs Anreize zur Formalisierung ihrer Strukturen (beispielsweise durch Steuervergünstigungen) und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze, insbesondere für schutzbedürftige Gruppen wie junge Arbeitnehmer unter 28 Jahren. Zu den Maßnahmen zur Produktivitätssteigerung zählt die Modernisierung des institutionellen Rahmens für KKMUs zur Verbesserung ihres Zugangs zu Finanzmärkten und zur Bereitstellung von Unterstützung zugunsten der technologischen Entwicklung.⁹⁵

94. 2010 wurden in Brasilien mit dem Allgemeinen Gesetz über KMUs das rechtliche Konzept des „Einzelkleinstunternehmers“ und die vereinfachte Anmeldung eingeführt, in deren Rahmen ein einziger Beitrag Zugang zu Sozialer Sicherheit, medizinischer Versorgung und Mutterschaftsurlaub bietet. Eine formellen Einzelkleinstunternehmern ausgestellte Bescheinigung erleichtert ihren Zugang zu Märkten und Krediten. Schätzungen zufolge wurden etwa 3 Millionen Arbeitnehmer auf diese Weise in die formelle Wirtschaft überführt. In Chile bedeutet das KMU-Gesetz von 2006 einen wichtigen Schritt zu einem befähigenderen Umfeld für die Formalisierung von Mikro- und Kleinunternehmen und führt eine Reihe von Veränderungen des Regulierungsrahmens und bei Unterstützungsleistungen für KMUs ein.

iii) *Nicht angemeldete Arbeitnehmer und die informelle Wirtschaft*

95. Die meisten entwickelten Länder versuchen durch die Bekämpfung der Beschäftigung von Zuwanderern ohne gültige Papiere und nicht angemeldeten Arbeitnehmern der illegalen Beschäftigung entgegenzuwirken. Mehrere Länder haben Gesetze verabschiedet, die die unterlassene Anmeldung von Arbeitnehmern und die illegale Beschäftigung, insbesondere in Bezug auf Soziale Sicherheit und Steuerbetrug, unter Strafe stellen.⁹⁶ In manchen Fällen riskieren Arbeitnehmer, die gegen diese Gesetze verstoßen, sowohl zivil- als auch strafrechtliche Sanktionen.

96. Ein Teil des Problems nicht angemeldeter Arbeitnehmer kann darauf beruhen, dass Arbeitgeber die bisweilen für ihre Anmeldung vorgeschriebenen komplexen und kostenintensiven Verwaltungsmaßnahmen vermeiden möchten. Das Europäische Parlament hat in der Entschließung 2008/2035(INI) zur Stärkung der Bekämpfung der nicht ange-

⁹⁵ Dominikanische Republik, Gesetz Nr. 488-08. In ähnlicher Weise sollen in Nicaragua das Gesetz Nr. 645 und in Peru das Gesetz Nr. 28015 durch ähnliche Maßnahmen ein befähigendes, förderliches und wettbewerbliches Geschäftsumfeld für KKMUs schaffen. Zu diesen Maßnahmen zählen Anreize für die Schaffung von Arbeitsplätzen für Frauen, ältere Arbeitnehmer, Personen mit Behinderungen und junge Menschen. In Brasilien werden durch die einander ergänzenden Gesetze Nr. 123 und Nr. 128 über Kleinst- und Kleinunternehmen (KKUs) zusätzlich zu den allgemeinen Maßnahmen für KKUs Sonderbedingungen geschaffen, die es Arbeitnehmern in der informellen Wirtschaft ermöglichen, legale Einzelkleinstunternehmer (*Microempreendedor Individual* – MEI) zu werden, die abgesehen von einem festen Sozialversicherungsbeitrag, durch den sie Sozialschutz erlangen, von Abgaben befreit sind.

⁹⁶ Beispielsweise Belgien, Bulgarien, Deutschland, Frankreich, Italien, Schweiz und Slowakei.

meldeten Erwerbstätigkeit die Mitgliedstaaten aufgefordert, unangemeldete Arbeit und die Schattenwirtschaft zu bekämpfen, indem sie insbesondere eine Verbesserung der Anreize für reguläre Arbeit in Erwägung ziehen, wozu auch die Erhöhung des steuerfreien Anteils des Einkommens und für die Arbeitgeber eine Verringerung der nicht lohnbezogenen Kosten im Zusammenhang mit legaler Beschäftigung zählen können. Manche Länder wie Spanien haben reagiert, indem sie Gesetze verabschiedet haben, die Anreize für Arbeitgeber bieten, die eine Regularisierung nicht angemeldeter Beschäftigter vornehmen. Mehrere Länder einschließlich Bulgariens, Deutschlands, Frankreichs und der Niederlande haben auch bilaterale Vereinbarungen über administrative Zusammenarbeit zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung geschlossen.

97. Manche Länder, insbesondere in der Europäischen Union, einschließlich Italiens und Spaniens, haben Rechtsvorschriften verabschiedet, um die Regularisierung von Arbeitsmigranten ohne gültige Papiere zu ermöglichen und ihnen Zugang zur formellen Wirtschaft einzuräumen. Eine der Hauptberechtigungskriterien ist ein Beschäftigungsnachweis, entweder durch eine Arbeitgeberbürgschaft, durch den Nachweis kontinuierlicher Beschäftigung über einen vorgegebenen Zeitraum oder durch eine Zusage zukünftiger Einstellung. In Argentinien wurde der seit 2003 erreichte hohe Grad der Formalisierung durch das Gesetz Nr. 26476 aus dem Jahr 2008 verstärkt, das die angemeldete Beschäftigung fördert und schützt. Es wurde eine Strategie zur Formalisierung von Arbeit verabschiedet, die Kürzungen der Sozialversicherungsbeiträge für neu Eingestellte (eine Beitragskürzung um 50 Prozent im ersten Jahr und um 25 Prozent im zweiten) und Verbesserungen der Arbeitsaufsichtsverfahren einschließlich der Koordinierung zwischen den verschiedenen Behörden und Regierungsebenen umfasst.

iv) *Spezielle Kategorien von Arbeitnehmern*

98. Es ist auch wichtig, den bestehenden rechtlichen Schutz auf schutzbedürftige Kategorien von Arbeitnehmern wie Hausangestellte, Heimarbeiter und Arbeitnehmer in der Landwirtschaft auszuweiten. Beispielsweise wurde in Südafrika das Gesetz über grundlegende Beschäftigungsbedingungen von 1997 um die Festlegung von Beschäftigungsbedingungen und Mindestlöhnen für Hausarbeit ergänzt. In Asien und im Pazifischen Raum haben die Ausweitung und die Anwendung bestehender Gesetze auf schutzbedürftige Kategorien von Arbeitnehmern dazu beigetragen, ihre Gesundheit sowie ihre physische und finanzielle Sicherheit zu gewährleisten. Mehrere Länder haben Sozialschutzbestimmungen auf Selbstständige⁹⁷ und insbesondere auf schutzbedürftige Gruppen von Arbeitnehmern in der informellen Wirtschaft wie Marktarbeiter (Algerien) sowie Arbeitnehmer in Kleinunternehmen und Handwerksbetrieben (Mauritius und Peru) ausgeweitet.

99. Manche Länder haben Gesetze verabschiedet, die für spezielle Kategorien von Arbeitnehmern in der informellen Wirtschaft gelten. Beispielsweise definiert auf den Philippinen das Gesetz über Hausangestellte von 2013 Begriffe wie „Hausarbeit“ und „Hausangestellte“, für die darin Rechte und Schutzmaßnahmen verankert werden. In Thailand schreibt das Gesetz über den Schutz von Heimarbeitern von 2010 schriftliche Verträge zwischen Auftraggebern und Heimarbeitern vor, die bestimmte Mindestinfor-

⁹⁷ Beispielsweise Bahrain, Belgien, Kroatien, Österreich und Singapur. In Österreich wurde zwei Sozialversicherungsgesetze für bestimmte Arbeitnehmergruppen (freiberuflich selbständig Erwerbstätige (FSVG) und in der Land- und Forstwirtschaft selbständig Erwerbstätige (BSVG)) sowie ein allgemeines Gesetz für in der gewerblichen Wirtschaft selbständig Erwerbstätige (GSVG) verabschiedet, wobei Letzteres alle anderen Kategorien von Selbstständigen abdeckt. In Belgien wurde 2012 das Gesetz über die Arbeitsbeziehungen geändert, um eine widerlegbare Vermutung einzuführen, dass Selbstständige in bestimmten Branchen in Wirklichkeit Beschäftigte sind, wenn mindestens fünf von neun sozioökonomischen Kriterien erfüllt sind. Die neuen Vorschriften sollen beträchtliche Auswirkungen auf die Selbstständigkeit in den betreffenden Branchen heute und in Zukunft haben.

mationen enthalten müssen, und sieht eine Strafe von 10.000 Baht für Fälle von Zuwiderhandeln vor. Heimarbeitern, die Produkte der gleichen Art, Qualität und Menge herstellen, darf nicht weniger als der Mindestlohn gezahlt werden. Das Gesetz schrieb die Bildung eines Ausschusses für den Schutz von Heimarbeit vor, der in Fragen von Vergütung, Sicherheit und anderen Maßnahmen berät, und Arbeitsaufsichtsbeamte dürfen den Arbeitsplatz von Heimarbeitern betreten.

Kapitel 3

Übergänge zur formellen Wirtschaft: Die Rolle integrierter grundsatzpolitischer Rahmen

100. Obwohl Übergänge zur formellen Wirtschaft und zu menschenwürdiger Arbeit erwünschte Ziele sind, gibt es unterschiedliche Ansichten darüber, was mit Formalisierung gemeint ist, und wie sie erreicht werden kann. Einige glauben, dass es darum geht, die Kapazität und das Tätigkeitsfeld von Institutionen auszuweiten, die ursprünglich vor allem dazu geschaffen wurden, sich mit der Situation der Lohnarbeit im formellen Sektor zu befassen. Formalisierung kann mitunter auch sehr eng definiert werden, nämlich im Sinne von Registrierung und strafrechtlichen Sanktionen für die Nichteinhaltung von Gesetzen. Ein solcher Ansatz ist höchstwahrscheinlich kontraproduktiv, da er die vielen Wege zur Formalisierung nicht berücksichtigt, ebenso wenig die eingeschränkten Wahlmöglichkeiten der meisten Akteure in der informellen Wirtschaft beziehungsweise das fehlende Spektrum an Anreizen, die dazu ermutigen könnten, einen echten Schritt aus der Informalität zu wagen. Wieder andere sind der Meinung, dass eine Reform noch viel weiter gehen sollte und die politischen Rahmen, Instrumente und die Art der Aktivitäten neu konzipiert werden sollten, um den speziellen Bedingungen der informellen Wirtschaft Rechnung zu tragen.¹

101. Die aktuellen politischen Initiativen überall auf der Welt zeigen, dass es keinen allgemein gültigen Rahmen gibt, sondern eher eine Reihe mehrdimensionaler Ansätze, die in integrierten grundsatzpolitischen Rahmen kombiniert und an jeden speziellen Länderkontext angepasst werden können. Die Grenzen grundsatzpolitischer Antworten im Sinne einer undifferenzierten Einheitslösung lassen darauf schließen, dass sehr unterschiedliche und vielfältige Reaktionen möglich sind.² Die durchgeführten politischen Maßnahmen sind oft gleichzeitig auf folgende Ziele ausgerichtet:

- ❑ Förderung formeller Beschäftigung durch beschäftigungsfördernde makroökonomische und sektorale Maßnahmen, die vor allem auf die Entwicklung nachhaltiger Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen (KKMUs) ausgerichtet sind;
- ❑ Reduzierung informeller Beschäftigung durch Senkung der Kosten beim Übergang zur Formalität. Dies kann durch die Schaffung eines förderlichen politischen und regulatorischen Umfelds geschehen, in dem die Hindernisse für eine Formalisierung beseitigt werden. Gleichzeitig müssen die Rechte von Arbeitnehmern gestärkt und der mit formeller Beschäftigung verbundene Nutzen hervorgehoben werden, indem mehr Aufklärung über die Vorteile und den Schutz, die mit dem Übergang zur formellen Wirtschaft einhergehen, betrieben wird. (Beispiele hierfür sind: Dienstleistungen zur Unternehmensentwicklung für KKMUs, Marktzugang,

¹ IAA: a.a.O., 2009.

² IAA: a.a.O., 2008.

Betriebsmittel, Kreditprogramme sowie Ausbildungs- und Förderprogramme, um Betriebe in der informellen Wirtschaft auszubauen); und

- Schaffung von mehr menschenwürdigen Arbeitsplätzen in der informellen Wirtschaft durch Einführung eines innerstaatlichen sozialen Basisschutzniveaus für alle, eines Mindestlohns und von Gesundheits- und Sicherheitsanreizen, Organisierung der Arbeitnehmer aus der informellen Wirtschaft und Unterstützung informeller Unternehmen beim Zusammenschluss zu Erzeugerkonglomeraten oder -genossenschaften sowie Förderung von Unternehmen und Organisationen in der Sozialwirtschaft.³

102. In Anbetracht des ökonomischen Beitrags der informellen Wirtschaft besteht allgemein die Ansicht, dass eine Politik entwickelt werden sollte, die die Bedeutung der informellen Wirtschaft anerkennt und sie, wenn nötig, einschränkt und reguliert. Vor allem sollte jedoch versucht werden, die Produktivität und die Arbeitsbedingungen derjenigen zu verbessern, die in der informellen Wirtschaft arbeiten, um so den Übergang zur Formalität zu erleichtern. Das Ziel besteht darin, informelle Tätigkeiten in eine wachsende formelle Wirtschaft zu integrieren, die menschenwürdige Arbeitsplätze, Produktivitätssteigerungen und Wirtschaftswachstum bietet.

103. Die Herausforderung für politische Entscheidungsträger besteht darin, das richtige Gleichgewicht zwischen Anreizen für den Übergang zur Formalisierung und einem Abraten vom Verbleib in der Informalität zu finden. Die Erfahrung in einzelnen Ländern zeigt, dass Konzepte, die im sozialen Dialog verankert sind und auf Kapazitätsaufbau und dem Zugang zu einer großen Bandbreite von Ressourcen basieren, Formalisierung zu einer wesentlich attraktiveren Option machen und eine nachhaltigere Wirkung haben können. Das Gleiche gilt, wenn Besteuerung, Finanzierung und soziale Sicherheitssysteme an die spezifischen Herausforderungen für Akteure in der informellen Wirtschaft angepasst werden.

104. In der informellen Wirtschaft sind die Arbeits- und Lebensbedingungen oft miteinander verwoben. Eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen bedeutet daher gleichzeitig eine Verbesserung der physischen und psychosozialen Bedingungen und der Einkommenssicherheit der Arbeitnehmer. Außerdem wird die Schnittstelle zwischen Arbeit und persönlichem, Familien- und Gemeinschaftsleben verbessert. Üblicherweise wird davon ausgegangen, dass Fragen wie Lohnregelungen, Arbeitszeit, Mutterschutz und das Gleichgewicht zwischen Arbeit und Familie in der informellen Wirtschaft im Großen und Ganzen nicht auf der Tagesordnung stehen. Es ist daher ein wichtiges Anliegen aufzuzeigen, dass das nicht stimmt, und was getan werden kann.

105. Regierungen müssen bei der Erleichterung des Übergangs zur Formalität eine zentrale Rolle spielen. Politischer Wille und Engagement, aber auch die Strukturen und Mechanismen für eine ordnungsgemäße Regierungsführung sind von entscheidender Bedeutung. Regierungen kommt vorrangig die Aufgabe zu, ein förderliches Umfeld für nachhaltige Unternehmen im formellen Sektor zu schaffen und insbesondere Bevölkerungsgruppen in der informellen Wirtschaft, die bisher ausgeschlossen sind, in das soziale Sicherheitssystem einzubeziehen.

106. Allgemein wird davon ausgegangen, dass Strategien für Übergänge zur Formalität nur erfolgreich sind, wenn sie unter förderlichen makroökonomischen, sozialen, rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen umgesetzt werden. Sie müssen in nationale Entwicklungsstrategien eingebettet sein und sind keine eigenständigen Projekte. Für sol-

³ IAA: a.a.O, 2011.

che Strategien werden starke Institutionen des Sozialdialogs unter Beteiligung von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden und von repräsentativen Organisationen aus der informellen Wirtschaft gebraucht. Dieses neue Verständnis führt zu Veränderungen im politischen und regulatorischen Rahmen für KKMUs und für Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen. Dies trifft beispielsweise auf die Politik zur informellen Beschäftigung 2006 in der Mongolei zu. In dieser politischen Strategie wird ausdrücklich Bezug auf menschenwürdige Arbeit und grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit genommen. Man hat versucht, die Formalisierung mithilfe einer Reihe von politischen Maßnahmen zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung zu fördern, die alle sieben Wege, die von der IAO aufgezeigt wurden (siehe Kapitel 1), mit einbezog. Brasilien hat einen nationalen politischen Rahmen zur Bekämpfung von Armut angenommen und bietet ein Beispiel für ein sich rasch formalisierendes Land. Im vergangenen Jahrzehnt wurden in der formellen Wirtschaft dreimal so viele Arbeitsplätze geschaffen wie in der informellen Wirtschaft. Durch nicht auf Beiträgen beruhende Sozialschutzprogramme, wie beispielsweise *Bolsa Familia*, und eine Vereinfachung der Steuervorschriften für Kleinunternehmen wurden verstärkt Anreize für Firmen geschaffen, ihre Arbeitnehmer formell zu beschäftigen. Eine verbesserte Durchsetzung von steuer- und arbeitsrechtlichen Vorschriften hat ebenfalls zu diesem Erfolg beigetragen.⁴

107. Damit Übergänge zur Formalisierung erfolgreich sind, ist ein „neuer Pakt“ zwischen der Bevölkerung, Unternehmen und Regierungen erforderlich, der auf Kapazitätsaufbau, Produktivitätssteigerungen, einem förderlichen Unternehmensumfeld, Befähigung sowie Ansprüchen auf soziale und wirtschaftliche Rechte basiert.

3.1. Schaffung von qualitativ hochwertiger Beschäftigung: Beschäftigungsfördernde makroökonomische und sektorale Politiken

108. Die Grundursache für die Existenz der informellen Wirtschaft ist die Unfähigkeit, eine ausreichende Anzahl formeller Arbeitsplätze zu schaffen, um Berufseinsteiger zu integrieren und Beschäftigungsmöglichkeiten für diejenigen anzubieten, die in der informellen Wirtschaft gefangen sind. Wenn man die Ausbreitung der Informalität stoppen will, ist es in erster Linie erforderlich, Beschäftigung zu einem zentralen Anliegen der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu machen. Dies geschieht durch die Förderung beschäftigungsfreundlicher makroökonomischer Rahmenbedingungen und die Unterstützung von Produktionssektoren in der Wirtschaft, die für Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit eine maßgebliche Rolle spielen. 2010 betonte die Internationale Arbeitskonferenz, dass es erforderlich ist, makroökonomische grundsatzpolitische Handlungskonzepte zur Beschäftigungsförderung zu entwickeln und umzusetzen, die Wachstum, Investitionen, nachhaltige Unternehmen und menschenwürdige Arbeit fördern. Außerdem sollten diese Konzepte die Beschäftigungsfähigkeit und Qualifizierung fördern sowie eine faire Einkommensverteilung, „zum Rücken der vollen und produktiven Beschäftigung und der menschenwürdigen Arbeit in den Mittelpunkt der Wirtschafts- und Sozialpolitik“.⁵

109. Ein produktiver, beschäftigungsorientierter, makroökonomischer Rahmen zielt ausdrücklich darauf ab, die Produktivität zu steigern, den wirtschaftlichen Übergang zu fördern, mehr menschenwürdige Arbeitsplätze verfügbar zu machen und gleichzeitig die

⁴ Weltbank: a.a.O., 2013, S. 31.

⁵ IAA: *Schlussfolgerungen über die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung*, Internationale Arbeitskonferenz, 99. Tagung (Genf, 2010), Abs. 25.

Arbeitnehmer für diese Arbeitsplätze zu qualifizieren. Politische Entscheidungsträger im Bereich der Koordinierung der Gesamtwirtschaftspolitik müssen die Entwicklung vorantreiben, dabei jedoch auf Preisstabilität und fiskalische Nachhaltigkeit achten.

110. Die sektorale Politik ist dabei ein entscheidender Faktor. Die neue Generation von Entwicklungsstrategien erfordert die Ausweitung von Sektoren, die ein hohes Mehrwert- und Beschäftigungsniveau aufweisen und einen großen Multiplikatoreffekt sowie Verbindungen zur Binnenwirtschaft haben. Für eine Umstrukturierung des Wachstumsmusters im Hinblick auf mehr Inklusivität und Beschäftigungsintensität sind Maßnahmen erforderlich, die sämtliche Sektoren mit dem höchsten Beschäftigungspotenzial direkt oder indirekt einbeziehen, sowie Maßnahmen, die auf die wichtigsten Wertschöpfungsketten ausgerichtet sind. Eine zentrale Dimension der Formalisierung ist die gezielte Unterstützung von Sektoren, die das Potenzial haben, viele qualitativ hochwertige Arbeitsplätze zu schaffen (etwa der Ökotourismus) oder die in hohem Maße informell sind (Landwirtschaft). So umfasst der breitgefächerte Ansatz zur Schaffung von Arbeitsplätzen, der in der nationalen Strategie zur Entwicklung der Humanressourcen und zur Beschäftigungspolitik in Sri Lanka aus dem Jahr 2012 zum Ausdruck kommt, allgemeine Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen und politische Maßnahmen, um das Wachstum in neun Zielsektoren zu fördern. Dazu gehört beispielsweise die Schaffung von umweltfreundlichen (grünen) Arbeitsplätzen. Die Unterstützung, die in diesem speziellen Bereich geleistet wird, umfasst Qualifizierungsmaßnahmen, Forschung zum Arbeitsmarkt für grüne Arbeitsplätze und technische und finanzielle Unterstützung bei der Gründung oder Erweiterung grüner Unternehmen und/oder Geschäftspraktiken. Durch ein IAO-Projekt zur Schaffung grüner Arbeitsplätze in der Abfallverwertung ist ebenfalls Unterstützung geleistet worden.

111. Öffentliche Arbeiten gehören zu den Sektorpolitiken, die in Entwicklungs- und Transformationsländern breite Anwendung fanden, um die Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung zu verringern und die Aussichten für benachteiligte Arbeitnehmer, insbesondere für die Armen, Unqualifizierten und Langzeitarbeitslosen zu verbessern. Gleichzeitig fördern die daraus resultierende Infrastruktur, Güter und Dienstleistungen die soziale und wirtschaftliche Entwicklung durch die Nutzung von Ressourcen vor Ort. Elektrifizierung, ländliche Verbindungswege, Gesundheits- und Bildungszentren oder lokale Märkte haben eine entscheidende Auswirkung auf die private Produktivität, den Verdienst von Kleinproduzenten und die Sicherung der Lebensgrundlagen von Akteuren in der informellen Wirtschaft. Gut eingesetzte beschäftigungsfördernde Investitionen tragen dazu bei, den Übergang zur Formalität zu erleichtern.

112. Beispiele hierfür sind u.a. die sehr effektiven Beschäftigungsprogramme in Südafrika während der jüngsten globalen Finanzkrise. In Mittel- und Osteuropa waren Beschäftigungsprogramme erfolgreicher, wenn sie mit Ausbildung kombiniert wurden, um einen besseren Übergang zu gewährleisten, als wenn sie nur als Armutsbekämpfungsmaßnahmen durchgeführt wurden. In Indien wird in Form des Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Programme (MGNREGP) ein innovativer Ansatz verfolgt. Das Programm garantiert Haushalten auf dem Land 100 Arbeitstage und stellte im Haushaltsjahr 2011-12 49,9 Millionen Haushalten Arbeit zur Verfügung. Diese und andere öffentliche Beschäftigungsprogramme⁶ haben das Potenzial, nicht nur die Arbeitslosigkeit zu verringern und zu sozialen Basisschutzniveaus beizutragen, sondern

⁶ Ein öffentliches Beschäftigungsprogramm ist jede direkte Schaffung von Arbeitsplätzen durch Regierungen mittels Beschäftigungsprogrammen anstelle der Ausweitung öffentlicher Dienstleistungen.

auch für die Einführung des Rechts auf Arbeit zu sorgen, eine grundlegende Infrastruktur zu entwickeln und die formelle Beschäftigung in der ländlichen Wirtschaft zu fördern.

113. Ein solch neuer Ansatz für makroökonomische und sektorale Politiken ist ergebnis- und leistungsorientiert. Dabei bilden Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit die Kernvariablen, die überprüft werden können, und über die Bericht erstattet werden kann. Es ist jedoch erforderlich, in nationalen Entwicklungsstrategien und in der nationalen Beschäftigungspolitik explizite und quantitative Beschäftigungsziele zu formulieren, die mit einer eindeutigen, nachweisbaren Verpflichtung, diese Ziele zu erreichen, verbunden sind.⁷ Dies geht Hand in Hand mit einem Ausbau der Arbeitsmarkt-Informationssysteme, über die die Schaffung von Arbeitsplätzen verfolgt werden kann. Gleichzeitig kann auf diese Weise die Wirkung der durchgeführten sektoralen Politik auf den Beschäftigungssektor bewertet werden.

3.2. Regierungsführung, nachhaltige Unternehmen und Produktivität

114. Informalität wird im rechtlichen Zusammenhang gewöhnlich als Aktivität definiert, die de facto oder de jure außerhalb der Reichweite von Gesetzen liegt. Informalität ist jedoch auch eine Angelegenheit der Regierungsführung bzw. der Fähigkeit, vorhandene Gesetze umzusetzen. Der institutionelle Kontext und die Kapazität von Institutionen sind daher von entscheidender Bedeutung: Gute Gesetze und Vorschriften sind nutzlos, wenn es keine starken, effizienten Institutionen für deren Umsetzung gibt. Es ist daher entscheidend, den bestehenden institutionellen Rahmen zu klären und herauszufinden, warum einige wirtschaftliche Aktivitäten oder Kategorien von Arbeitnehmern von formellen Regelungen nicht erfasst werden. Anschließend sollte über Reformen oder Veränderungen nachgedacht werden, die diese Situation verbessern könnten.

115. Arbeitsmarktinstitutionen gibt es überall, auch wenn sie sich von Land zu Land stark unterscheiden. Sie umfassen die anwendbaren Arbeitsgesetze und -vorschriften und auch die Mechanismen und Verfahren zur Regulierung des Arbeitsmarkts und zur Festlegung politischer Parameter wie beispielsweise Kollektivverhandlungen und Lohnsätze. Sie beinhalten auch andere Vorschriften und Mechanismen, die sich auf die Arbeitsmarktergebnisse auswirken, beispielsweise Sozialschutz und Rentensysteme.

116. Formelle Unternehmen müssen eine Reihe von Kosten tragen, die sich aus den arbeitsrechtlichen Vorschriften ergeben. Insbesondere die Beschäftigungsschutzgesetzgebung erzeugt Kosten, wenn Firmen Anpassungen ihrer Belegschaft vornehmen. Diese Kosten sind dazu gedacht, die sozialen Kosten, die entlassene Arbeitnehmer für die Gesellschaft verursachen, zu internalisieren. Dies bezieht sich beispielsweise auf Sozialschutzmaßnahmen für Entlassene und das Ausbildungsangebot im Rahmen öffentlicher Dienstleistungen. Eine Arbeitsgesetzgebung, die dieses Thema aufgreift, sorgt dafür, dass durch niedrige Kosten Anreize entstehen, das Gesetz einzuhalten. Das Ziel ist, die Einhaltung von Normen (in den Bereichen Steuer, Registrierung oder Arbeitsrecht) zu verbessern, indem Anreize zur Registrierung geschaffen oder verbessert werden – sowohl für Unternehmen (Zugang zu Krediten, öffentlichen Märkten, Entwicklungsprogrammen) als auch für Arbeitskräfte (Krankenversicherungsleistungen). Auch die Kapazität der Behörden, Vorschriften durchzusetzen, insbesondere durch Inspektionssysteme, muss verbessert werden.

⁷ IAA: *Experiences and potential directions: A reflection on employment and decent work in poverty reduction strategies* (Genf, 2009).

117. Die effektiveren innovativen regulatorischen Ansätze sind genau deshalb erfolgreich, weil sie über den reglementierenden Ansatz hinausgehen, der gewöhnlich mit „Anordnung und Kontrolle“ in Verbindung gebracht wird, und sie zeichnen sich durch eine inklusive und partizipatorische Gestaltung und Umsetzung aus. Zur Schaffung eines förderlichen Umfelds für Kleinst- und Kleinunternehmen hat sich eine Reihe breit gefasster Ansätze entwickelt, die auf einer den Bedürfnissen angepassten Anerkennung und Handhabung von Arbeitsrechten und Normen basieren.

118. Das Verhältnis von Informalität und Gesetzen sollte nicht so verstanden werden, dass Formalisierung nur oder sogar hauptsächlich eine rechtliche Dimension hat. Die Ursachen für Informalität sind vielfältig und haben meistens keinen Bezug zu Legalität. Es wäre daher ineffektiv, Formalisierung allein durch Gesetzesreformen erreichen zu wollen. Vieles spricht dafür, dass die Beschäftigungsschutzgesetzgebung nur geringe Auswirkungen auf die formelle Beschäftigung insgesamt hat. Sie hat jedoch Umverteilungseffekte und Auswirkungen auf die Zusammensetzung der formellen Erwerbsbevölkerung. Umgehung der Beschäftigungsschutzgesetzgebung ist daher vermutlich keine Hauptursache für Beschäftigung im informellen Sektor. Hinzu kommt, dass formelle Beschäftigungsverhältnisse nicht nur durch die Arbeitsgesetzgebung geregelt werden, sondern auch durch eine Reihe zivil-, handels-, verwaltungs- und steuerrechtlicher Vorschriften sowie durch Regelungen zur Sozialen Sicherheit.

119. Es gibt immer mehr Belege dafür, dass die Arbeitsmarktregulierung im Allgemeinen nicht zu den Haupthindernissen zählt, die formelle Unternehmen davon abhalten, formelle Arbeitsplätze zu schaffen, beziehungsweise informelle Unternehmen daran hindern, sich in Richtung Formalität zu orientieren. Zu den wichtigsten Hemmfaktoren für einen Übergang zur Formalität gehören Besteuerung, Korruption und fehlende Qualifikationen. Außerdem haben informelle Unternehmen oft keinen Zugang zu Märkten, Infrastruktur und finanziellen Mitteln.⁸ In Kamerun beispielsweise sieht das Strategiepapier für Wachstum und Beschäftigung vor, den Übergang in den formellen Sektor durch Unterstützung des Zusammenschlusses informeller Aktivitäten in sehr kleinen Unternehmen zu fördern. Dies soll durch folgende Maßnahmen geschehen: Flexible Steuervorschriften, optimierte administrative Abwicklung der Registrierung, beispielsweise bei der Sozialversicherung, Ausbildung, um Akteure dabei zu unterstützen, ihre Aktivitäten mithilfe einer klaren Buchführung besser zu überprüfen, und Unterstützung bei der Einführung eines Finanzierungssystems beziehungsweise beim Zugang zu finanziellen Mitteln.

120. Ein weiteres wichtiges Hindernis für den Übergang zur Formalität besteht darin, dass es keinen kohärenten gesetzlichen, rechtlichen und finanziellen Rahmen zur Geltendmachung von Eigentumsrechten gibt. Ohne einen solchen Rahmen können Vermögenswerte nicht durch Verkauf, Vermietung oder Nutzung als Sicherheit in Produktivkapital umgewandelt werden. Eigentumsrechte sind Werkzeuge zur Selbstbestimmung und spielen insbesondere im Hinblick auf Sicherheiten für Kredite eine zentrale Rolle, da sie Unternehmer dabei unterstützen können, ihre Betriebe zu vollwertigen, wachsenden Unternehmen zu entwickeln. Darüber hinaus sollte bei einer Reform der Gesetzgebung zu Eigentumsrechten besonders auf die Ungleichheit der Geschlechter im Hinblick auf das Recht, Eigentum zu besitzen und die Kontrolle darüber auszuüben, geachtet werden.

⁸ Weltbank: a.a.O., 2009.

3.2.1. Arbeitsbedingungen und Arbeitsaufsicht

121. Angesichts des geringen Anteils formeller Beschäftigung in vielen Ländern gelten Vorschriften und Arbeitsgesetze in Bereichen wie Mindestlöhne, Sozialschutz, Gesundheit und Sicherheit sowie Beschäftigungsschutz nur für eine Minderheit von Arbeitnehmern. Eine schlechte Regierungsführung und schwache institutionelle Kapazität (z. B. eine unzureichende Arbeitsaufsicht) führen zu einer mangelhaften Durchsetzung der Vorschriften und so profitieren Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft nicht von dieser Art von Gesetzgebung zum Schutz der Arbeitnehmer.

122. Gerade Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft, insbesondere Frauen, haben oft die gefährlichsten Arbeitsplätze und arbeiten unter besonders gefährlichen Bedingungen und Umständen. In Kleinbetrieben ist der Prozentsatz der arbeitsbedingten Unfälle und Krankheiten wesentlich höher als in Großbetrieben, und selbst ohne genaue Daten deutet allein schon das Vorherrschen von Kleinbetrieben auf verstärkte Risiken im informellen Sektor hin. Deshalb ist die Verhinderung von arbeitsbedingten Unfällen und Krankheiten bei Bemühungen, die Arbeitsbedingungen in der informellen Wirtschaft zu verbessern, ein wesentlicher Aspekt. Die erforderlichen Maßnahmen umfassen z. B. die Aufklärung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern in der informellen Wirtschaft über Risiken und die Verbreitung von Wissen über den positiven Zusammenhang zwischen Sicherheit und Gesundheit (und anderen guten Arbeitsbedingungen) am Arbeitsplatz und qualitativ hochwertiger Produktion, Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit. Ziel ist, die Einsicht zu fördern, dass die notwendigen Maßnahmen weder finanziell noch technisch unerreichbar sind.

123. Eine Strategie, die die Kosten des Übergangs zur Formalität verringert und die Vorteile, in die formellen Wirtschaft zu wechseln, steigert, muss mit einer Kostensteigerung beim Verbleib in der informellen Wirtschaft verbunden sein. Kernarbeitsrechte und -normen sind das nichtverhandelbare Minimum, und eine Nichteinhaltung sollte zwangsläufig mit einer Bestrafung geahndet werden. Man kann jedoch pragmatisch vorgehen, weil Vorschriften vermutlich effektiver sind, wenn es verschiedene Optionen für ihre Durchsetzung gibt. Dies können beispielsweise Innovationen bei Inspektionen der Arbeitsstätte sein, in Kombination mit Beratung, Streitschlichtung, der Förderung gewerkschaftlicher Organisation und gemeinsamen Handelns sowie Ausbildungsprogrammen speziell für informelle Unternehmen.

124. Ein wichtiger Grund für das Versagen bei der Durchsetzung des Arbeitsrechts in vielen Ländern ist die Schwäche der Arbeitsverwaltungen, insbesondere der Arbeitsaufsicht. Obwohl Unternehmen, Produktionssysteme und Beschäftigungsverhältnisse immer komplexer werden, sind die finanziellen Mittel, die die Arbeitsaufsicht erhält, oft selbst für die angemessene, regelmäßige Inspektion mittlerer und großer Unternehmen unzureichend. Länder reagieren auf diese Herausforderungen auf vielfältige Art und Weise. Einige Länder, wie beispielsweise Chile, haben variable Strafen eingeführt, bei denen die Bußgelder umso höher sind, je mehr Arbeitnehmer betroffen sind. Andere Länder haben mehr Arbeitsinspektoren eingestellt. In Guatemala und El Salvador wurde die Anzahl der Inspektoren verdoppelt und in der Dominikanischen Republik und Honduras verdreifacht. Um auch die informelle Wirtschaft zu erreichen, haben einige Länder Partnerschaften entwickelt, beispielsweise mit den Gesundheits- und Landwirtschaftsministerien. Gleichzeitig wurden Kommunen als Partner bei der Überprüfung mobilisiert, freiwillige Verhaltenskodizes entwickelt und dreigliedrige Partnerschaften aufgebaut.

125. Statt sich nur auf Sanktionen zu stützen, sind Ansätze, die auf Bildung, Überzeugung, Transparenz und Partizipation fußen, besonders erfolgreich, wenn die informelle Wirtschaft erreicht werden soll. Bei Arbeitsaufsichtskampagnen beispielsweise in Finn-

land, Frankreich und den Niederlanden werden auch Bildungs- und Aufklärungsmaßnahmen für Landwirte und deren Angestellte und Familien durchgeführt, die sich auf gravierende berufsbedingte Gefahren konzentrieren.⁹ In Chile können Geldstrafen durch Ausbildungsmaßnahmen für Unternehmen mit weniger als neun Arbeitnehmern ersetzt werden. In China sind im Rahmen des Grid-Based Management Systems klare, nachvollziehbare Schritte für Arbeitsinspektoren und ihre Assistenten vorgegeben, um das Bewusstsein über vorhandene Gesetze zu fördern, die Einhaltung der Gesetze zu überwachen und in einigen speziellen Bereichen Durchsetzungsmaßnahmen zu ergreifen.

3.2.2. Ein förderliches Umfeld für nachhaltige Unternehmen schaffen

126. Obwohl die meisten Arbeitsplätze von Unternehmen im Privatsektor angeboten werden, befinden sich in Entwicklungsländern viele dieser Unternehmen in der informellen Wirtschaft. In diesem Sektor bedeutet die Nichteinhaltung von Gesetzen und Vorschriften oft, dass die Unternehmen keinen Zugang zu Unterstützung und Dienstleistungen haben, die sie benötigen. Dadurch werden ihre Profitabilität, Nachhaltigkeit und die Qualität der angebotenen Beschäftigung beeinträchtigt. Außerdem geht Informalität im Allgemeinen mit geringerer Produktivität einher. Maßnahmen, die darauf abzielen, ein förderliches Umfeld für nachhaltige Unternehmen zu schaffen, müssen daher vorrangig auch Schritte zur Verbesserung der Produktivität beinhalten. Dies bedeutet Zugang zu Finanzierung, Qualifizierung, Infrastruktur, Märkten und Technologietransfer.

127. Viele Menschen, die in der informellen Wirtschaft arbeiten, sind sehr geschäftstüchtig, kreativ, dynamisch und innovativ, und sie könnten ihr Potenzial entfalten, wenn bestimmte Hindernisse beseitigt würden. Es gibt viele erfolgreiche Beispiele für die Modernisierung von Kleinst- und Kleinunternehmen in der informellen Wirtschaft durch ein Ausbildungsangebot, Dienstleistungen und Informationen für Unternehmen und die Erweiterung der materiellen und immateriellen Infrastruktur. Dazu gehören auch die Bereitstellung von Unterständen und Wasserabflüssen, sowie Versicherungen, erschwingliche Kredite und andere Finanzdienstleistungen.¹⁰

128. Auf Grundlage der Aussprache der Internationalen Arbeitskonferenz von 2007 über nachhaltige Unternehmen hat die IAO das Enabling Environment for Sustainable Enterprises (ESEE) als ein Instrument mit Leitlinien zur Verbesserung des unternehmerischen Umfelds entwickelt, das in den meisten Regionen Anwendung fand. Die IAO hat auch eine Reihe von Instrumenten entwickelt, um die Kapazität kleinerer Unternehmen zu verbessern, z. B. Start and Improve Your Business (SIYB), Work Improvements in Small Enterprises (WISE), Improve Your Work Environment and Business (I-WEB) und Work Improvement for Safe Home (WISH) für Heimarbeiter und Kleinst- und Kleinunternehmen (KKUs). In Kambodscha haben diese Instrumente, die praktische, kostengünstige und partizipatorische Maßnahmen beinhalten, dazu beigetragen, dass KKUs ihre Produktivität durch gesündere, sicherere Arbeitsplätze steigern konnten.¹¹

129. Ein förderliches grundsatzpolitisches und rechtliches Umfeld, einschließlich vereinfachter Registrierungs- und Genehmigungsverfahren, zweckmäßiger Gesetzesvorschriften und einer angemessenen, fairen Besteuerung verringert die Gründungs- und

⁹ Weitere Informationen siehe IAA: *The informal economy and decent work: A policy resource guide: Supporting transitions to formality* (Genf, 2013), Brief 4C2.

¹⁰ UNCTAD: *Addressing key economic issues to advance sustainable development: Ideas for actions*, Zweiter Bericht der Hochrangigen Gruppe namhafter Persönlichkeiten, 2013, S.17.

¹¹ IAA (2013), a.a.O., Brief 7.1.

Betriebskosten eines Unternehmens. Außerdem stärkt es die Vorteile, die sich aus einer legalen Registrierung ergeben, etwa der erleichterte Zugang zu gewerblichen Einkäufern, günstigere Darlehenskonditionen, rechtlicher Schutz, Durchsetzung vertraglicher Rechte und Zugang zu Technologie, Subventionen, Devisen und lokalen und internationalen Märkten. Eine solche Politik verhindert auch, dass sich formelle Unternehmen in die informelle Wirtschaft zurückziehen.

3.2.3. Zugang zu Finanzen

130. Der eingeschränkte Zugang zu Finanzen für Akteure in der informellen Wirtschaft bedeutet, dass sie weniger Möglichkeiten für eine Erweiterung ihres Unternehmens und die Verbesserung der Produktivität haben. Fehlende Sicherheiten führen oft dazu, dass sie von formellen Kreditinstituten abgewiesen werden und auf Geldverleiher oder auf Tontinengesellschaften angewiesen sind, wenn sie Sofortkredite benötigen. Dafür gibt es vielfältige Gründe. Formelle Finanzdienstleister können nicht direkt mit Heimarbeitern und Kleinstunternehmen verhandeln, weil deren Produktionsniveau nur sehr gering ist. Außerdem haben sie keinen rechtlichen Status, die Transaktionskosten sind hoch, es liegen nur wenig Informationen über die Kunden vor, eine Bonitätsgeschichte existiert nicht, und der Umfang der erforderlichen Finanzdienstleistungen ist sehr gering. Als Reaktion darauf haben politische Entscheidungsträger in vielen Ländern Regelungen für eine finanzielle Integration verabschiedet, durch die Banken und Versicherungen ermutigt beziehungsweise angewiesen werden, auch die informelle Wirtschaft zu bedienen. Von Finanzinstituten in Indien beispielsweise wird verlangt, dass sie einen Teil ihrer Geschäfte in ländlichen und sozialen Sektoren abwickeln. Der in Südafrika verfolgte freiwillige Ansatz bei dem die Finanzinstitute daran beteiligt waren, Ziele der Charta für den südafrikanischen Finanzsektor zu formulieren, hinterließ eine recht eindrucksvolle Wirkung.

131. Eine der Hauptbotschaften der IAO in dieser Hinsicht lautet, dass ein ausgewogenes Vorgehen gefördert werden sollte, bei dem sowohl die Produktions- als auch die Schutzbedürfnisse der Akteure in der informellen Wirtschaft berücksichtigt werden. Deren Bedürfnisse bestehen vor allem darin, Darlehen für Kleinstunternehmen zu erhalten, um die Einkommen zu erhöhen und Arbeitsplätze zu schaffen. Die Schutzbedürfnisse umfassen Spareinlagen, Sofortkredite und Versicherung, damit Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft Schocks und Risiken bewältigen können. In dieser Beziehung fördert die Innovationsfazilität für Mikroversicherung der IAO die Bereitstellung besserer Versicherungsprodukte für Haushalte mit geringem Einkommen.¹²

132. Mikrofinanzinstitutionen sind ein innovatives Instrument zur Förderung der Formalisierung. Mikrofinanzkredite, Kundeneinlagen und andere Dienstleistungsverträge enthalten Elemente der formellen Wirtschaft und sind trotzdem nicht so kompliziert wie die üblichen Bankdienstleistungen. Hinzu kommt, dass Mikrofinanzinstitutionen, die wachsen wollen, bei ihren Kunden eine Entwicklung unterstützen, die von Aktivitäten zur Erwerbstätigkeit zum Aufbau echter Kleinstunternehmen und anschließend zur Entwicklung kleiner und mittlerer Unternehmen führt. Zusammen mit Mikrofinanzinstitutionen (MFIs) in Burkina Faso und Indien hat die IAO Pilotprojekte auf den Weg gebracht, um zu testen, welche Auswirkungen die Formalisierung auf das Wohlergehen von Kunden und die Rolle hat, die MFIs in diesem Zusammenhang spielen können.¹³

¹² Die Innovationsfazilität für Mikroversicherung unterstützt etwa 30 Länder durch Innovationen, Forschungsstipendien und Projekte zum Kapazitätsaufbau. Siehe <http://www.microinsurancefacility.org/>.

¹³ Siehe: www.ilo.org/socialfinance.

3.2.4. Entwicklung von Qualifikationen

133. Qualifikationsdefizite sind in der informellen Wirtschaft besonders häufig. Informalität verhindert den Aufstieg in der Bildungsrampe. In der informellen Wirtschaft sind daher die wenigsten hochqualifizierten Arbeitskräfte beschäftigt. Für solche Arbeitskräfte bringt die formelle Wirtschaft größere Arbeitsplatzsicherheit und mehr Vorteile mit sich. In vielen Entwicklungsländern führen das niedrige Bildungsniveau und fehlende berufliche Qualifikationen bei Arbeitnehmern in der informellen Wirtschaft zu einem Teufelskreis aus geringer Produktivität, geringen Einkommen und geringen Investitionen in Qualifizierungsmaßnahmen. Eine bessere Qualifizierung von Arbeitnehmern in der informellen Wirtschaft ist daher von zentraler Bedeutung, wenn sie Zugang zu gewinnbringenden, produktiven Arbeitsplätze erhalten sollen.¹⁴

134. Eine bessere Qualifizierung bietet Unternehmern und Arbeitnehmern in der informellen Wirtschaft unmittelbare Vorteile, weil dadurch ihre Produktivität, der Verdienst und die Produktqualität verbessert werden. Gleichzeitig werden Abfall und Verschwendung reduziert, Innovationen gefördert, die Arbeitsbedingungen verbessert, die Fähigkeit zum Lesen, Schreiben und Rechnen sowie zu Verhandlungen und zur Kommunikation gefördert und die Verhandlungsmacht gestärkt. Zusätzlich kann ein höheres Qualifikationsniveau auf nationaler Ebene den Arbeitskräftemangel in wachstumsstarken, prioritären Sektoren reduzieren, ausländische Direktinvestitionen fördern, die Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt verbessern, Innovationen und Wirtschaftswachstum ankurbeln und den produktiven Wandel erleichtern.¹⁵

135. Programme für die Entwicklung von Qualifikationen müssen leicht zugänglich, flexibel und praktisch sein und auf die verschiedenen Besonderheiten und Bildungsniveaus der Auszubildenden mit unterschiedlichen Ebenen von Benachteiligungen zugeschnitten sein. Ausbildung muss außerdem nachfrageorientiert sein, damit auch arme Arbeiter, die oft auf Subsistenzniveau leben, Zugang zu produktiverer selbstständiger Erwerbstätigkeit oder zu Beschäftigungschancen erhalten. Der integrierte methodische Ansatz der IAO – Ausbildung für ländliche wirtschaftliche Eigenständigkeit (TREE) – hat gezeigt, wie die eingeschränkten Möglichkeiten für Qualifizierungsmaßnahmen in armen ländlichen Gebieten ausgeweitet werden können. Außerdem kann eine Verbindung zu potenziellen Arbeitsmöglichkeiten und Qualifikationsmängeln hergestellt werden, indem Ausbildung auf Gemeinschaftsebene entwickelt und angeboten wird (oder bereits existierende Möglichkeiten ausgeweitet werden) und geeignete Dienstleistungen im Anschluss an die Ausbildung angeboten werden.

136. Eine weitere Triebkraft der Informalität ist das Missverhältnis zwischen den Anstoß der Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen und der Art von Qualifikationen, wie sie auf dem Arbeitsmarkt benötigt werden. Dieses Missverhältnis kann zu hoher Jugendarbeitslosigkeit führen, zu Beschäftigung im informellen Sektor und zu Emigration, weil Menschen in der formellen Wirtschaft keine menschenwürdige Arbeit finden. In vielen Fällen fehlt den formellen Ausbildungssystemen die notwendige Flexibilität – und sie sind nicht ohne Weiteres zugänglich –, um auf die Bedürfnisse der Arbeitnehmer aus der informellen Wirtschaft eingehen zu können. In Indien werden zur Deckung des technischen Qualifikationsbedarfs Zertifizierungsmaßnahmen entwickelt und Verbindungen zwischen Ausbildungssystemen und der Industrie, Dienstleistern und der Landwirtschaft hergestellt. In vielen Entwicklungsländern, insbesondere in Afrika, hat die

¹⁴ IAA: *Qualifikationen für mehr Produktivität, Beschäftigungswachstum und Entwicklung*, Bericht V, Internationale Arbeitskonferenz, 97. Tagung (Genf, 2008).

¹⁵ IAA (2013), a.a.O., Brief 7.2.

informelle Lehrlingsausbildung beträchtliches Potenzial zur Qualifizierung in der informellen Wirtschaft entwickelt. Länder wie Benin, Ghana, Kamerun, Kenia und Simbabwe ergreifen Maßnahmen, um die Qualifizierung von Ausbildern und Lehrlingen zu verbessern und die Qualifikationen zu vereinheitlichen und auf nationaler Ebene anzuerkennen.¹⁶

137. Das Problem der Übertragbarkeit von Qualifikationen ist auch für Übergänge zur formellen Wirtschaft wichtig, um die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitnehmern zu fördern und ihnen den Zugang zu produktiveren Arbeitsplätzen in der formellen Wirtschaft zu erleichtern. Die durch Erfahrung, Ausbildung am Arbeitsplatz und durch eine Lehre in der informellen Wirtschaft erworbenen Qualifikationen werden normalerweise auf dem formellen Arbeitsmarkt oder von Ausbildungseinrichtungen nicht anerkannt. Es ist daher erforderlich, Institutionen und Mechanismen zu entwickeln, die die von Arbeitnehmern erworbenen Qualifikationen und Kompetenzen bewerten, damit diese durch Zertifizierung validiert und anerkannt werden können. Benin, Ghana, Südafrika und die Vereinigte Republik Tansania bieten interessante Beispiele für die Anerkennung früher erworbener Kenntnisse. In Bangladesch wird die Anerkennung von Qualifikationen, die auf verschiedene Art und Weise erworben wurden – beispielsweise auch durch Arbeit in der informellen Wirtschaft – durch die Einführung eines nationalen fachlichen und beruflichen Qualifikationsrahmens gefördert. Dieser Rahmen bietet Orientierungswerte für den Erwerb, die Angleichung und Anerkennung von Qualifikationen.

3.3. Organisation, Vertretung und sozialer Dialog

138. Der Zusammenschluss von Arbeitnehmern und Unternehmern in der informellen Wirtschaft ist der erste Schritt zu einem sozialen Dialog und zur Entwicklung dreigliedriger Lösungen, bei denen kontextuelle Faktoren und die Vielfalt innerhalb der informellen Wirtschaft berücksichtigt werden. Demokratische, unabhängige Organisationen für Lohnarbeiter, auf eigene Rechnung tätige Arbeitskräfte, Selbstständige und Arbeitgeber in der informellen Wirtschaft sind manchmal im Rahmen der lokalen oder nationalen Gesetzgebung nicht erlaubt und oft von den Institutionen für den sozialen Dialog und den politischen Entscheidungsprozessen ausgeschlossen oder dort unterrepräsentiert. Ohne Organisation und Vertretung sind die Menschen in der informellen Wirtschaft nicht in der Lage, ihre Beschäftigungsinteressen durch Kollektivverhandlungen zu vertreten oder sich bei politischen Entscheidungsträgern für ihre Probleme wie beispielsweise Zugang zu Infrastruktur, Eigentumsrechten, Besteuerung und Soziale Sicherheit Gehör zu verschaffen.

139. Die Sozialpartner können u.a. eine Schlüsselrolle dabei spielen, Wege zu finden, die Geltung der Gesetze auch auf Arbeitnehmer und Wirtschaftseinheiten in der informellen Wirtschaft auszuweiten. In den vergangenen Jahren haben Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände Initiativen ergriffen, Arbeitnehmer und Akteure aus der informellen Wirtschaft zu beteiligen, entweder durch vorhandene Organisationsstrukturen oder durch die Gründung von Verbänden in der informellen Wirtschaft. Sowohl Arbeitgeber- als auch Arbeitnehmerverbände können eine wichtige Rolle dabei spielen, auf die zugrunde liegenden Ursachen der Informalität aufmerksam zu machen. Sie können alle dreigliedrigen Partner mobilisieren, um diese Ursachen anzugehen und die Barrieren aus dem Weg zu räumen, die dem Eintritt in das normale wirtschaftliche und soziale Leben im Wege stehen. Die innovativen und effektiven Praktiken, die Arbeitgeberverbände und

¹⁶ IAA (2013), a.a.O.

Gewerkschaften in unterschiedlichen Ländern eingesetzt haben, um mit Arbeitnehmern und Unternehmen in der informellen Wirtschaft Kontakt aufzunehmen, sie zu organisieren und zu unterstützen, sollten viel stärker bekannt gemacht und gemeinsam genutzt werden, um Übergänge zur Formalität zu erleichtern.

140. Arbeitgeberverbände unterstützen in Zusammenarbeit mit anderen relevanten Organisationen und Institutionen die Unternehmer in der informellen Wirtschaft auf vielfältige Weise in wichtigen Fragen, u.a. durch Zugang zu Informationen, beispielsweise über Vorschriften oder Marktchancen und Zugang zu Finanzierung, Versicherung, Technologie und anderen Ressourcen. Sie können Dienstleistungen zur Unterstützung von Unternehmen ausweiten, beispielsweise in den Bereichen Produktivitätsverbesserung, Entwicklung des Unternehmertums, Personalmanagement, Sicherheit und Gesundheit sowie Buchhaltung. Gleichzeitig können sie als Mittler für die Herstellung von Verbindungen zwischen informellen und formellen Unternehmen agieren.

141. Gewerkschaften sensibilisieren Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft im Hinblick auf die Bedeutung einer kollektiven Vertretung und sie unternehmen größere Bemühungen, um sie in Kollektivvereinbarungen einzubeziehen. Einer ihrer Schwerpunkte liegt auf der Beteiligung und Vertretung von Frauen, die in der informellen Wirtschaft besonders stark vertreten sind, und auf der Berücksichtigung ihrer besonderen Bedürfnisse. In vielen Ländern beinhalten die speziellen Dienstleistungen, die Gewerkschaften für Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft anbieten, Informationen über ihre gesetzlich verankerten Rechte, über Bildungs- und Lobbyprojekte, Rechtsberatung, Krankenversicherung, Kredit- und Darlehensprogramme und über die Gründung von Genossenschaften. Es ist außerdem erforderlich, positive Strategien zur Bekämpfung aller Formen der Diskriminierung zu entwickeln, für die Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft besonders anfällig sind.

142. In Peru beraten gemeinsame technische Ausschüsse, die aus Arbeitnehmern und Regierungsvertretern bestehen, über wichtige Belange von Arbeitnehmern in der informellen Wirtschaft. Gegenwärtig arbeiten sie an einer Gesetzesinitiative, um die Rechte von Arbeitnehmern in der informellen Wirtschaft und von Selbstständigen zu gewährleisten und um Kapazitätsaufbau und Formalisierung zu fördern. Das SYNDICOOP-Programm, eine gemeinsame Initiative des Internationalen Genossenschaftsbunds, des Internationalen Bunds Freier Gewerkschaften (IBFG) und der IAO in Afrika (insbesondere in Kenia, Ruanda, Südafrika, der Vereinigten Republik Tansania und Uganda) hat gezeigt, welche positiven Auswirkungen es in der informellen Wirtschaft haben kann, wenn Gewerkschaften und Genossenschaften gemeinsam aktiv werden. Die Initiative hat gezeigt, dass Gewerkschaften und Genossenschaften natürliche Verbündete sind und gemeinsam Dienstleistungen und Unterstützung anbieten können, die Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft und in ungeschützten Situationen brauchen.¹⁷

143. Die Vereinigung selbstständig erwerbstätiger Frauen (SEWA) in Indien ist eines der bekanntesten Beispiele für eine erfolgreiche Initiative für den Zusammenschluss und die Ermächtigung bedürftiger Frauen in der informellen Wirtschaft. SEWA verfolgt einen mehrdimensionalen Ansatz als Gewerkschaft, Genossenschaft und Frauenbewegung. Ihr Dienstleistungsangebot ist breit gefächert und reicht von Ausbildung und Unterstützung beim Aufbau von Genossenschaften über Finanz- und Versicherungsdienstleistungen bis zu Dienstleistungen im Bereich Soziale Sicherheit. Das SEWA-Modell hat anderen Initiativen, nicht nur in Asien, sondern auch in Südafrika und in der

¹⁷ S. Smith: *Let's organize!* (Genf, IAO, IGB und IBFG, 2006).

Türkei, als Vorbild gedient.¹⁸ Auch verschiedene internationale Netzwerke haben eine wichtige Rolle bei der Verbesserung der Lebensbedingungen und der Förderung der Rechte von Arbeitnehmern in der informellen Wirtschaft gespielt. Die bemerkenswertesten sind Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO), Homenet, Streetnet, die Global Alliance of Waste Pickers und das International Domestic Workers' Network (IDWN).

3.4. Lokale Entwicklungsstrategien, Genossenschaften und die Sozialwirtschaft

144. Die lokale Ebene ist zwar aus politischer Sicht eindeutig von entscheidender Bedeutung, die Frage ist jedoch, wie die Entwicklungskapazität auf lokaler Ebene gestärkt werden kann und wie die gemachten Erfahrungen verallgemeinert und weitervermittelt werden können. Die Aufwertung lokaler Akteure oder von Akteuren in der informellen Wirtschaft erfordert eine Neudefinition der Rolle des Staates, jedoch nicht seinen Rückzug. Es könnte sein, dass die ergriffenen Maßnahmen über die lokale Ebene hinausgehen müssen, die lokalen Akteure sollten jedoch mit den Mitteln und Qualifikationen ausgestattet werden, die sie benötigen, damit sie den Herausforderungen, die auf sie zukommen, gewachsen sind. Bei diesen Herausforderungen kann es sich durchaus auch um größere globale Bedrohungen handeln.

145. Auf lokaler Ebene kann die Fähigkeit zur Anpassung von einer ganzen Reihe von Faktoren beeinflusst werden. Dazu gehören Infrastruktur, das institutionelle Umfeld innerhalb dessen die Anpassungen stattfinden (insbesondere das Ausmaß an Dezentralisierung), politischer Einfluss, Verwandtennetzwerke und Qualifikationen. Die Maßnahmen, die lokale Behörden ergreifen können, um Übergänge zu erleichtern, sind u.a.: gemeinschaftsbasierte Managementinitiativen unterstützen, soziale Dialogmechanismen stärken, den Marktzugang erleichtern, ausländische Investitionen und lokale Beschaffung fördern, Wertschöpfungsketten effizienter gestalten, beschäftigungsintensive Methoden zur Infrastrukturentwicklung fördern, die Registrierung und die Vorschriften für Unternehmen straffen, Dienstleistungen zur Unterstützung von Unternehmen anbieten und öffentlich-private Partnerschaften stärken.¹⁹

146. Bei der Linderung einiger Auswirkungen der Wirtschaftskrise 2001 in Argentinien war ein Ansatz zur lokalen Entwicklung entscheidend. Mit Unterstützung der IAO entwarfen lokale Akteure lokale Strategien zur wirtschaftlichen Entwicklung, die zur Stärkung öffentlicher Arbeitsvermittlungsdienste beitrugen. Eine Stelle zur Arbeitsmarktbeobachtung wurde eingerichtet, Wachstumssektoren wurden identifiziert und der Zugang zu Ausbildung und Kapazitätsaufbau für Ministerien und Lokalbehörden wurde verbessert. In Uganda wurde das Management der öffentlichen Märkte von den Gemeindeverwaltungen an eine gemeinsame Management-Koalition übertragen, der verschiedene Akteure angehörten. Eine Reihe asiatischer Städte wie Bangkok, Chiang Mai und Singapur haben das produktive Potenzial der Infrastrukturförderung genutzt und Flächen und Dienstleistungen für Unternehmer vor Ort angeboten. Dies führte zu florierenden lokalen Märkten und weniger Aktivitäten im informellen Sektor.²⁰

¹⁸ Ebd.

¹⁹ IAA (2013), a.a.O., Brief 9.1.

²⁰ Ebd.

147. Die Entwicklung der Sozial- und Solidarwirtschaft ist ein vielversprechender Ansatz, um Übergänge zur Formalität auf lokaler Ebene zu unterstützen. Genossenschaften aller Art und Organisationen der Sozial- und Solidarwirtschaft spielen insbesondere in ländlichen Gebieten eine wichtige Rolle bei der lokalen Entwicklung. In dieser Hinsicht hat das Amt Folgendes beobachtet: „Wenn es für informelle Unternehmer oder Arbeitnehmer sehr schwierig ist, sich bestehenden Arbeitgeberverbänden oder Gewerkschaften anzuschließen oder eigene Verbände zu gründen, bietet sich die auf dem Prinzip der Mitgliedschaft beruhende Organisationsstruktur der Genossenschaft an. [...] Der Zusammenschluss in einer Genossenschaft kann auch ein Schritt auf dem Weg zur Formalisierung sein.“²¹

148. Der genossenschaftliche Ansatz für Entwicklung bietet einen nützlichen Rahmen für die Verbindung lokaler und nationaler Entwicklungsbedürfnisse und -verläufe. Genossenschaften reichen von Kleinstunternehmen bis zu globalen Multi-Millionen-Dollar-Unternehmen und sie sind für ein Konzept der lokalen Wirtschaftsentwicklung (LED) ein wichtiges Gut. Sie können das zivilgesellschaftliche Vakuum füllen, das tendenziell auf lokaler Ebene existiert, indem sie konkrete Lösungen für Herausforderungen, die während des LED-Prozesses entstehen, anbieten. Finanzgenossenschaften beispielsweise werden strategisch eingesetzt, um den Zugang zu Finanzierung zu erleichtern und um das Potenzial von lokalen Unternehmen zu beurteilen.²² Genossenschaften haben sich als ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Formalität erwiesen. Ihre Mitglieder können in Form einer informellen Gruppierung erste Schritte tun, aus der sich dann ein Unternehmen entwickeln kann. Durch ihre Registrierung sind Genossenschaften ein gut zugängliches Instrument, um rechtliche Anerkennung zu erlangen, vor allem weil sie nur geringes Kapital für die Registrierung vorweisen müssen. Hinzu kommt, dass sie durch größere wirtschaftliche Effizienz und Sicherheit eine Basis bieten, Risiken einzugehen und Zugang zu Krediten und anderen Dienstleistungen ermöglichen.

149. In der Ayacucho-Region in Peru fördert das kreative Programm des IAO für inklusive Branchen formelle Genossenschaften, insbesondere durch Ausbildung und Unterstützung für den Aufbau und die Verwaltung von Genossenschaften, aber auch durch Bewusstseinsbildung und die Entwicklung eines standardisierten Formalisierungsprozesses.

150. Langfristig kann die Sozial- und Solidarwirtschaft ergänzende Wege zur Entwicklung anbieten, indem sie einen kohärenten Ansatz für die verschiedenen Fragen der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit, sozialen Gerechtigkeit, des ökologischen Gleichgewichts, der politischen Stabilität, Konfliktlösung und Gleichstellung der Geschlechter entwickelt.

3.5. Chancengleichheit fördern und Diskriminierung bekämpfen

151. Die gleichen Probleme der Diskriminierung, die in der formellen Wirtschaft auftreten, spiegeln sich auch in der informellen Wirtschaft wider und treten dort oft noch verstärkt auf. Frauen haben tendenziell niedrigere Einkommen, weniger Kapital, sind geringer qualifiziert, und sie sind wesentlich seltener Arbeitgeber in der informellen

²¹ IAA: *Menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 90. Tagung (Genf, 2002), S. 92.

²² IAA: *Enhancing the role of business membership organizations in local economic development* (Genf, 2008).

Wirtschaft als Männer. Sie sind außerdem tendenziell in bestimmten verletzlichen Tätigkeiten konzentriert, z. B. Heimarbeit, Straßenverkauf und hauswirtschaftliche Arbeit.²³

152. Teilweise lässt sich der höhere Anteil von Frauen in der informellen Wirtschaft durch die ungleiche Verteilung der Last durch unbezahlte familiäre Verantwortlichkeiten erklären. In jeder Gesellschaft behindert die Tatsache, dass Frauen in der Regel viel mehr Zeit mit unbezahlter Arbeit verbringen als Männer, ihre Wahlmöglichkeiten im Hinblick auf eine Teilnahme am Arbeitsmarkt, die Arbeitszeiten und den Arbeitsort. In Anbetracht fehlender öffentlicher und privater Unterstützung für familiäre Verantwortlichkeiten bietet oft nur die informelle Wirtschaft die einzige bezahlte Arbeit mit ausreichender Flexibilität, Autonomie und geografischer Nähe. Nur so wird Frauen ermöglicht, bezahlte Arbeit mit der Verantwortung für die Familie zu kombinieren. Außerdem bedeutet das Ausmaß der informellen Wirtschaft in Entwicklungsländern, dass vermutlich bedeutende Dividenden in Form von Chancen für besser bezahlte, formelle Arbeit erzielt werden könnten, wenn mehr bezahlbare und qualitativ hochwertigere Betreuungsdienste zur Verfügung stünden. In Chile beispielsweise sind auf der Basis von Partnerschaften zwischen lokalen Behörden und öffentlichen und privaten Akteuren Kinderbetreuungszentren für Saisonarbeiterinnen in der Landwirtschaft eingerichtet worden. In Indien sind mobile Kinderkrippen und Genossenschaften für soziale und Kinderbetreuung, u.a. Familiengenossenschaften, entwickelt worden, um auf die Bedürfnisse arbeitender Eltern in der informellen Wirtschaft eingehen zu können.²⁴

153. In vielen Ländern sind auch Programme eingerichtet worden, die Unternehmerinnen dabei unterstützen, ihre Geschäftstätigkeit, die ursprünglich nur ein geringes Einkommen abwarf, zu einem profitablen Gewerbe zu entwickeln. Auf der Mikroebene ist dafür eine Ausbildung in den Grundlagen der Unternehmensentwicklung und in anderen sozialen Kompetenzen erforderlich. Dazu gehört oft auch die Fähigkeit des Lesens und Schreibens, außerdem Unterstützungsdienste wie Sensibilisierung für rechtliche Fragen, Unterstützung für unbezahlte familiäre Verpflichtungen und Zugang zu Informationen, beispielsweise über Märkte und Chancen der Mikrofinanzierung. Auf der Makroebene muss gewährleistet werden, dass Dienste für Unternehmensgründer und Finanzdienstleister Frauen nicht ausschließen und, wenn erforderlich, auf sie zugeschnittene Konzepte für sie entwickeln. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist der Marktzugang. Damit ist eine Reihe von Strategien gemeint, von der Förderung der Beteiligung von Frauen an Handelsmessen zu Programmen für den elektronischen Geschäftsverkehr, Initiativen für fairen Handel und Unterstützung von Produzentinnen in den Bereichen Design, Qualitätskontrolle und Marketing. In diesem Zusammenhang sind die IAO-Projekte zur Entwicklung des Unternehmertums von Frauen (WED) und zur Entwicklung des Unternehmertums von Frauen und Gleichstellung der Geschlechter (WEDGE), die bei der Unterstützung des Aufbaus und Wachstums von weiblich geführten Unternehmen einen dreigliedrigen Ansatz verfolgen, in Südasien eingeführt worden, u.a. in der Demokratischen Volksrepublik Laos, wo mehr als 10.000 Frauen von dem gleichstellungsorientierten grundlegenden „Know about business“-Ausbildungspaket profitiert haben.

154. Auf der Makroebene sind Gesetze und politische Maßnahmen, die Frauen den Zugang zu produktiven Ressourcen erleichtern, z. B. zu Landbesitz, Eigentum, Erbschaften, Technologien, Qualifizierungsmaßnahmen und Krediten eine entscheidende Komponente bei Wachstumsstrategien für Bedürftige. Es ist ebenfalls wichtig, dass die Steuer- und Handelspolitik so gestaltet wird, dass Verzerrungen zugunsten männlicher

²³ UNIFEM: *Progress of the world's women* (New York, 2005).

²⁴ IAA (2013), a.a.O., Brief 8.4.

Produzenten und großer, ausländischer Unternehmen vermieden werden. Investitionen in die Infrastruktur, Straßen, Versorgungsunternehmen, Kanalisation und Gesundheitseinrichtungen, Kinderbetreuung und arbeitssparende Technologien im Haushalt können dazu beitragen, dass Frauen erheblich mehr Zeit für einkommenschaffende Aktivitäten haben.

155. Eine weitere Bevölkerungsgruppe, die für Diskriminierung anfällig ist, sind inländische und internationale Wanderarbeitnehmer, die in allen Regionen ein wichtiges Segment der informellen Wirtschaft bilden. Es ist zwar schwierig, präzise Daten zu erhalten, dennoch ist klar, dass Wanderarbeitnehmer überdurchschnittlich oft als ungelernte Arbeitskräfte in der informellen Wirtschaft tätig sind, insbesondere in der Landwirtschaft, im Baugewerbe, in Kleinbetrieben, im Haushalt und in anderen Dienstleistungsbereichen. Diese Aktivitäten zeichnen sich oft durch zeitlich befristete, Saison- und Gelegenheitsarbeit sowie durch Unterauftragsvergabe aus, und sie werden nur unzureichend von Arbeitsvorschriften und Arbeitsaufsicht erfasst. Migranten mit illegalem Status sind oft missbräuchlichen Einstellungs- und Entlassungspraktiken ausgesetzt, ihre Ausweise werden einbehalten, sie werden bei Tätigkeiten eingesetzt, die nicht ihren Qualifikationen oder Kompetenzen entsprechen, es gibt keine Kollektivvereinbarungen, und sie sind unterbeschäftigt.²⁵ Migranten mit legalem Status erhalten möglicherweise Verträge mit einer geringeren Zahl an Arbeitsstunden als sie tatsächlich leisten, oder die Entlohnung ist niedriger als ursprünglich vereinbart.

156. Bestimmte Länder bemühen sich, die Regulierung der Migrationsströme zu verbessern und so das Risiko der Informalität durch bilaterale und multilaterale Vereinbarungen zu verringern. Neuseeland beispielsweise hat ein Saisonarbeiterprogramm mit den benachbarten pazifischen Inselstaaten vereinbart, um die Nachfrage nach ungelernten Arbeitskräften im Gartenbau zu decken und deren Rechte zu schützen. Das Programm wird regelmäßig von einer Beratergruppe überprüft, die sich aus Vertretern der beteiligten Regierungen, der Sozialpartner und der Migrantenorganisationen zusammensetzt. Mehrere EU-Mitgliedstaaten haben vor kurzem Maßnahmen eingeführt, um die Anmeldeverfahren für Wanderarbeitnehmer zu vereinfachen, z. B. durch die Nutzung von Dienstleistungschecks für Anbieter von Haushaltsdienstleistungen. Diese Systeme vereinfachen das Verfahren zur Berechnung von Pflichtbeiträgen und zur Anmeldung von Arbeitnehmern, die gelegentlich oder regelmäßig für mehrere verschiedene Arbeitgeber in Bereichen wie Reinigung, Gartenarbeit oder Kinderbetreuung tätig sind.²⁶

3.6. Den Sozialschutz ausweiten: Die Rolle der Sozialen Sicherheit beim Übergang zur Formalität und die Bedeutung integrierter Strategien

157. Fehlender Zugang zu Sozialer Sicherheit ist oft eine direkte Konsequenz der Informalität. Strategien zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit können daher eine wichtige Rolle bei Übergängen zur Formalität spielen, insbesondere für Frauen.²⁷ Die Auswei-

²⁵ IAA (2013), a.a.O., Brief 6.2.

²⁶ Ebd.

²⁷ Der Begriff Soziale Sicherheit, wie er im vorliegenden Bericht verwendet wird, umfasst alle Maßnahmen, bei denen Leistungen erbracht werden – in Form von Bargeld oder als Sachleistungen, beitragsabhängig oder beitragsunabhängig –, um Schutz zu gewährleisten, u.a. in folgenden Fällen: bei fehlendem Arbeitseinkommen (oder unzureichendem Einkommen) verursacht durch Krankheit, Invalidität, Mutterschaft, Arbeitsunfall, Arbeitslosigkeit, Alter oder Tod eines Familienangehörigen; bei fehlendem oder unerschwinglichem Zugang zur Gesund-

(Forts.)

tung der sozialen Absicherung trägt langfristig nicht nur dazu bei, Übergänge zur Formalität zu erreichen, sondern auch Einkommen zu schaffen und Produktivität und Wohlstand zu steigern, weil dadurch die Lebensbedingungen der am stärksten gefährdeten Menschen und der Bevölkerung insgesamt verbessert werden.

158. Es gibt immer mehr Belege dafür, dass die Ausweitung der sozialen Absicherung durch Förderung des Zugangs zu Gesundheitsversorgung und Bildung dazu beiträgt, dem Ernährungs- und Gesundheitsstatus zu verbessern, und dass Soziale Sicherheit eine wichtige Rolle bei der Förderung produktiver Beschäftigung und der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung spielt.²⁸ Gleichzeitig können die für den Sozialversicherungsschutz erforderlichen Formalitäten wie beispielsweise die Anmeldung von Haushalten oder Einzelnen bei den Behörden ein erster Schritt zu ihrer Formalisierung und zur Verwirklichung ihrer bürgerlichen, wirtschaftlichen und sozialen Rechte (z. B. Wahlrecht, Recht auf Eigentum und auf Bildung) sein.

159. Informalität ist ein Hindernis für nachhaltiges und ausgewogenes Wirtschaftswachstum und eine wichtige Ursache für Defizite bei der Sozialen Sicherheit. In dieser Beziehung stellte die Internationale Arbeitskonferenz 2011 fest, dass „die Formalisierung der Wirtschaft eine der entscheidenden Voraussetzungen für langfristiges Wachstum [ist] und zu einer Erhöhung der Staatseinnahmen führen [wird], die notwendig sind, um ein höheres Niveau der Sozialen Sicherheit für Beitragszahler und Steuerzahler sowie beitragsfreie Leistungen für diejenigen, die nicht imstande sind, Beiträge zu zahlen, finanzieren zu können“.²⁹ Die Internationale Arbeitskonferenz fügte hinzu, dass die Strategien in dieser Beziehung, die horizontale und vertikale Ausweitung der Sozialen Sicherheit fördern sollten, d. h., die Einrichtung eines sozialen Mindestschutzes als fundamentales Element umfassender und angemessener Systeme der Sozialen Sicherheit.

160. Strategien zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit dienen dazu, breitere Arbeitnehmerschichten in die beitragsfinanzierten Systeme der Sozialen Sicherheit zu integrieren, z. B. selbständig Erwerbstätige, Hausangestellte und Arbeitnehmer in der Landwirtschaft und in Klein- und Kleinstunternehmen. Die heterogenen Verhältnisse dieser Gruppen müssen berücksichtigt werden, um zu gewährleisten, dass die ergriffenen Maßnahmen für ihren Kontext geeignet sind, z. B. im Hinblick auf den Umfang der Leistungen, die Finanzierungsmechanismen und Verwaltungsverfahren. Es ist auch sehr wichtig, Anreize für die betroffenen Arbeitnehmer zu schaffen, formellen Systemen beizutreten, indem flexible Vorschriften und Verfahren sowie geeignete Finanzierungsmechanismen eingeführt werden. Zusätzlich müssen Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung bekämpft werden, um zu gewährleisten, dass alle betroffenen Arbeitnehmer ihren Beitrag leisten und die angemessenen Leistungen erhalten.

161. Im Fall von Arbeitslosigkeit können Arbeitnehmer und ihre Familien davor geschützt werden, in die informelle Wirtschaft abzugleiten, indem ein breites Spektrum an Leistungen angeboten wird, z. B. Leistungen bei Arbeitslosigkeit und Invalidität, Kindergeld, Einkommensunterstützung und andere Bargeldtransfers sowie Gesundheitsversorgung. Durch garantierten Zugang zu sozialem Gesundheitsschutz kann sichergestellt

heitsversorgung; bei unzureichender familiärer Unterstützung (beispielsweise für Kinder oder unterhaltsberechtigten Erwachsene), und bei allgemeiner Armut und sozialer Ausgrenzung.

²⁸ Siehe auch IAA: *Extending social security to all: A guide through challenges and options* (Genf, 2010); IAA: *Soziale Sicherheit für soziale Gerechtigkeit und eine faire Globalisierung*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 100. Tagung (Genf, 2011).

²⁹ IAA: *Schlussfolgerungen zur wiederkehrenden Diskussion über sozialen Schutz (Soziale Sicherheit)*, Internationale Arbeitskonferenz, 100. Tagung (Genf, 2011), Abs. 14.

werden, dass der Verlust des Arbeitseinkommens nicht mit einem Ausschluss aus der Gesundheitsversorgung einhergeht.

162. Die Ausweitung der beitragsfinanzierten Systeme muss durch die Einführung beitragsfreier Systeme ergänzt werden, die gemäß der Empfehlung (Nr. 202) betreffend den sozialen Basisschutz, 2012, als grundlegende Garantien für die nationalen sozialen Basisschutzniveaus eine zentrale Rolle spielen. Diese Garantien sollten zumindest den Zugang zu grundlegender Gesundheitsversorgung und grundlegender Einkommenssicherheit umfassen, und der Zugang zu Ernährung, Bildung und sanitärer Versorgung sollte erleichtert werden. Nationale soziale Basisschutzniveaus sind unerlässlich, weil sie zu einer gut ausgebildeten, gesunden und daher produktiven Arbeitnehmerschaft beitragen, die dann auch eher eine formelle Beschäftigung aufnimmt. Belege aus verschiedenen Ländern zeigen außerdem, dass Bargeldtransfers für die ärmsten Haushalte die Arbeitssuche erleichtern können und zu einer höheren Erwerbsquote führen.

163. Beitragsfreie, vor allem steuerfinanzierte Systeme und Programme sind beispielsweise allgemeine oder von einer Bedürftigkeitsprüfung abhängige Sozialrenten für ältere Menschen, Bargeldtransfers für Familien mit Kindern, die von Auflagen im Hinblick auf Bildung und Gesundheit abhängig gemacht werden, Leistungen für spezielle Bevölkerungsgruppen wie beispielsweise Menschen mit Behinderungen oder Waisen, und gezielte Sozialhilfeprogramme. In den vergangenen Jahren haben mehr über 30 Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen solche Systeme eingeführt oder ausgeweitet. Bargeldtransferprogramme für arme Familien mit Kindern – mit und ohne Auflagen – beispielsweise in Argentinien, Brasilien, Mexiko und Südafrika, spielen eine zentrale Rolle bei der Förderung von Einkommenssicherheit von schutzbedürftigen Familien, und sie erleichtern den Zugang zu Gesundheitsversorgung und Bildung. Somit leisten sie sowohl kurz- als auch langfristig einen wichtigen Beitrag zur Förderung der Formalisierung.

164. Sozialrentensystemen sind unverzichtbar, um für ältere Menschen und ihre Familien wenigstens ein Mindestmaß an Einkommenssicherheit zu gewährleisten. Dies gilt für eine wachsende Zahl von Entwicklungsländern, z. B. Der Plurinationale Staat Bolivien, Kap Verde, Lesotho, Namibia, Nepal und Südafrika. Beschäftigungsgarantiesysteme und andere öffentliche Beschäftigungsprogramme, z. B. in Äthiopien, Indien und Südafrika, können ebenfalls eine wichtige Rolle spielen, indem sie armen Haushalten in ländlichen Gebieten eine bestimmte Anzahl von Arbeitstagen garantieren.

165. Die Ausweitung des sozialen Gesundheitsschutzes auf Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft fördert den Gesundheitsstatus der Bevölkerung und ihre Fähigkeit, Einkommen zu erwirtschaften. Der soziale Gesundheitsschutz bietet finanziellen Schutz bei gesundheitsbedingter Verarmung, fördert so den Übergang zur Formalität und verhindert, dass Menschen im Falle von schlechter Gesundheit in die Armut gedrängt werden. Oft wird eine Kombination verschiedener Finanzierungsmechanismen angeboten, z. B. steuerfinanzierte nationale Gesundheitssysteme, durch Beiträge oder Prämien finanzierte Sozial- und staatliche Krankenversicherung, Krankenversicherung auf kommunaler Basis und private Krankenversicherung. Sozialer Gesundheitsschutz kann mit Hilfe unterschiedlicher Finanzierungsmechanismen auch auf Arbeitnehmer im informellen Sektor ausgeweitet werden, z. B. durch Gesundheitsversorgung aus Steuermitteln (wie in Thailand), oder durch subventionierte Beiträge zum nationalen Krankenversicherungssystem für Arme (z. B. in Kolumbien, Ghana, in den Philippinen und in Ruanda).³⁰

³⁰ Siehe UNDP, Special Unit for South–South Cooperation, and IAA, 2011: *Sharing Innovative Experiences: Successful Social Protection Floor Experiences* (New York und Genf: UNDP, Special Unit for South–South (Forts.))

166. Es gibt zwar eine Vielzahl unterschiedlicher Systeme und Finanzierungsmechanismen für sozialen Gesundheitsschutz, die nebeneinander existieren, die größte Herausforderung besteht jedoch darin, ihre Reichweite auszudehnen und den gerechten Zugang zur Gesundheitsversorgung in gut geregelten, pluralistischen Gesundheitssystemen zu verbessern. In Ruanda beispielsweise wurde die gesetzliche Krankenversicherungspflicht für die ganze Bevölkerung eingeführt. Die Mitgliedschaft bei Krankenversicherungen auf Gegenseitigkeit ist daraufhin stark gestiegen – von 7 Prozent im Jahr 2003 auf 85 Prozent im Jahr 2008.³¹ Insbesondere der verbesserte Zugang für Frauen zur Gesundheitsversorgung vor, während und nach einer Schwangerschaft und die Verringerung der wirtschaftlichen Risiken im Zusammenhang mit der Mutterschaft ist nicht nur für die betroffenen Frauen und ihre Familien von Interesse. Auch die Gesellschaft insgesamt und die nationale Wirtschaft profitieren davon. Zusätzlich zur medizinischen Versorgung, einschließlich Mutterschaftsbetreuung, spielt Mutterschaftsgeld eine wichtige Rolle, weil dadurch das Einkommen während des Mutterschaftsurlaubs gewährleistet wird. Die einzelnen Arbeitgeber werden auf diese Weise von den Kosten in Zusammenhang mit der Mutterschaft entlastet und Bedenken werden ausgeräumt, junge Frauen einzustellen.³²

167. Es gibt viele Belege, dass die Ausweitung der Sozialen Sicherheit auf die informelle Wirtschaft für Länder mit unterschiedlichsten Entwicklungsniveaus möglich ist, selbst für Länder mit niedrigem Einkommen. Auch wenn vielleicht nicht alle Komponenten eines sozialen Basisschutzes auf einmal eingeführt werden können, kann ein Stufenkonzept unmittelbare Vorteile im Hinblick auf Armutsbekämpfung und Übergänge zur Formalität bringen. In dieser Hinsicht betont die Internationale Arbeitskonferenz, dass Strategien zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit mit steuer-, wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen koordiniert werden müssen, um Übergänge zur Formalität zu fördern. Besondere Beachtung sollte in diesem Zusammenhang „der Schaffung wirtschaftlicher und sozialer Rahmenbedingungen, die der Gründung von nachhaltigen Unternehmen und dem Wachstum von menschenwürdiger und produktiver Beschäftigung förderlich sind“, geschenkt werden.³³ Es ist ebenso wichtig, die beiden Dimensionen Prävention und Schutz mit zu berücksichtigen, beispielsweise die Verhütung berufsbedingter Gefahren, die Verbesserung von Arbeitsbedingungen, Einkommenssicherheit und Zugang zu Gesundheitsversorgung. Die verfolgten Ansätze sollten so gestaltet sein, dass Maßnahmen der Sozialen Sicherheit mit der Schaffung von Arbeitsplätzen, dem Zusammenschluss von Arbeiternehmern und Arbeitgebern und der Förderung von Rechten bei der Arbeit verbunden und kombiniert werden.

Cooperation and IAA), <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ RessFileDownload.do?ressourceId=20840>; Brief 8.1 “Extending social security coverage to the informal economy”, in IAA: *The Informal Economy and Decent Work: A Policy Resource Guide supporting transitions to formality* (Genf, 2013).

³¹ IAA (2009), a.a.O.

³² IAA (2013), a.a.O., Brief 8.3.

³³ IAA: *Schlussfolgerungen zur wiederkehrenden Diskussion über sozialen Schutz (Soziale Sicherheit)*, a.a.O., Abs. 13.

Schlussfolgerungen

Auf dem Weg zu einem integrierten Ansatz

168. Diese Übersicht gezeigt, dass seit den Schlussfolgerungen der Konferenz von 2002 und dem Dreigliedrigen Symposium 2007 in einer Reihe von Ländern in allen Regionen innovative Systeme eingeführt worden sind, um schrittweise die Lage der „Vielzahl von Arbeitnehmern und Unternehmen“ zu formalisieren, „die oft nicht durch einen rechtlichen und regulatorischen Rahmen anerkannt und geschützt werden und die durch ein hohes Maß an Verletzlichkeit und Armut gekennzeichnet sind, und diese Defizite an menschenwürdiger Arbeit zu beseitigen“. ¹ Aus den vorhandenen Informationen kann geschlossen werden, dass sorgfältig konzipierte grundsatzpolitische Maßnahmen Übergänge zur Formalität erleichtern und produktive Beschäftigung in der formellen Wirtschaft in einer Weise wirksam fördern können, die allen Arbeitnehmern und Wirtschaftseinheiten neue Chancen eröffnet, einschließlich von Möglichkeiten zum Aufstieg in die formelle Wirtschaft.

169. Nur wenige dieser Programme wurden jedoch als Teil eines kohärenten, breiten und integrierten grundsatzpolitischen Rahmens formuliert. So wurde in den Schlussfolgerungen von 2002 in Erinnerung gerufen: „Die Förderung menschenwürdiger Arbeit für alle Arbeitnehmer, Frauen und Männer, unabhängig davon, wo sie arbeiten, erfordert eine breit angelegte Strategie: Verwirklichung grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit; Schaffung größerer und besserer Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten; Ausweitung des sozialen Schutzes; und Förderung des sozialen Dialogs. Diese Dimensionen menschenwürdiger Arbeit verstärken sich gegenseitig und umfassen eine integrierte Strategie zur Verringerung der Armut.“ ²

170. Durch das Zusammenfügen der wichtigsten Lehren aus den gewonnenen Erfahrungen können wichtige Hinweise für das breite Spektrum an potenziell wirksamen Maßnahmen zur Erleichterung von Übergängen zur Formalität gewonnen werden, z. B. in Bereichen wie arbeitsplatzintensive und inklusive Wachstumsstrategien zur Schaffung produktiver Beschäftigungsmöglichkeiten in der formellen Wirtschaft, grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Soziale Sicherheit, Arbeitsbedingungen, Arbeitsschutz, Verdienstmöglichkeiten, Bildung und Qualifizierung, Zugang zu Finanzen und Märkten, Durchsetzung des geltenden Rechts, Industriepolitik, Infrastruktur, Anmeldung von Unternehmen, Förderung von Genossenschaften und anderen Unternehmen der sozialen Wirtschaft, Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht, transparente und demokratische Regierungsführung sowie sozialer Dialog.

171. Der Mehrwert der vorgeschlagenen Empfehlung bestünde darin, den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen der IAO Orientierungshilfe bei der Formulierung umfassender natio-

¹ Schlussfolgerungen von 2002, Abs. 1.

² Ebd., Abs. 2.

naler grundsatzpolitischer Maßnahmen zu bieten, die einfach, unterstützend und intelligent sind und darauf abzielen, den Übergang von Wirtschaftseinheiten und Arbeitnehmern zur formellen Wirtschaft zu erleichtern. Bei solchen Maßnahmen muss die Vielfalt der nationalen Kontexte sowie der Kategorien von Arbeitnehmern und Unternehmen berücksichtigt werden, die im Allgemeinen in der informellen Wirtschaft anzutreffen sind. Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass Möglichkeiten zum Bestreiten des Lebensunterhalts sowie zur Gründung und Führung von Unternehmen nicht zerstört werden, weil die informelle Wirtschaft Arbeitnehmer und Wirtschaftseinheiten aufnimmt, die anderenfalls ohne Arbeit oder Einkommen wären, insbesondere in Entwicklungsländern. Ein neues Instrument würde dazu beitragen, die Politikkohärenz auf der nationalen Ebene zwischen den vier strategischen Zielen von Beschäftigung, Sozialschutz, sozialem Dialog sowie grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit mit der Geschlechtergleichstellung als einem übergreifenden Thema zu verbessern. Es würde auch helfen sicherzustellen, dass das breite Spektrum informeller Organisationsformen von Arbeit sowie ihrer Gleichstellungs- und sektoralen Dimensionen berücksichtigt wird, und dazu beitragen, die Aufmerksamkeit der Politik weltweit stärker auf die Arbeitsplatzqualität als eine treibende Kraft wirtschaftlicher Entwicklung zu lenken. Übergänge zur Formalität verbessern wirtschaftliche Effizienz und Wohlfahrt und sie tragen so zu Produktivität, dauerhaftem Wachstum und Entwicklung bei.

172. Das Amt hofft, dass die IAO-Mitgliedsgruppen in Übereinstimmung mit Artikel 39 der Geschäftsordnung der Konferenz durch ihre Antworten zu dem beigefügten Fragebogen eine Orientierungshilfe bieten für die Ausarbeitung eines weiteren Berichts auf der Grundlage der eingegangenen Antworten sowie für den Entwurf der Schlussfolgerungen für die Aussprache, die auf der 103. Tagung der Konferenz im Juni 2014 stattfinden wird.

173. Schlussendlich sei daran erinnert, dass der Verwaltungsrat auf seiner 317. Tagung (März 2013) ein Programm kürzerer Fristen für die Ausarbeitung des vorliegenden Berichts über Recht und Praxis durch das Amt sowie für die Antworten der Mitgliedsgruppen auf den beigefügten Fragebogen beschlossen hat. Der Verwaltungsrat hat auch die Einberufung einer Dreigliedrigen Sachverständigentagung über die Erleichterung von Übergängen von der informellen Wirtschaft zur formellen Wirtschaft beschlossen, die vom 16. bis 20. September 2013 in Genf stattfinden soll. Die Sachverständigentagung wird zu den Vorbereitungen für die Aussprache über diesen Normensetzungsgegenstand beitragen und helfen, die zu behandelnden Fragen und den Schwerpunkt des vorgeschlagenen Instruments zu klären. Aufbauend auf dem Ergebnis der Sachverständigentagung wird Wissen über innovative Lösungen und aktuelle Erfahrungen (rechtliche, grundsatzpolitische, institutionelle, ordnungspolitische und andere Interventionen) gesammelt werden, die sich als erfolgreich dabei erwiesen haben, den Übergang informeller Arbeitnehmer und Unternehmen zur Formalität zu unterstützen, andere daran zu hindern, in die informelle Wirtschaft einzutreten, und Rechte und Chancen zu stärken. Es wird auch einen breiten Konsultationsprozess mit den Mitgliedsgruppen geben, einschließlich von Verbänden, die die Menschen in der informellen Wirtschaft vertreten.

Fragebogen

Fragebogen zu schrittweisen Übergängen von der informellen zur formellen Wirtschaft

Der Verwaltungsrat beschloss auf seiner 317. Tagung (März 2013), einen Punkt über die Erleichterung von Übergängen von der informellen zur formellen Wirtschaft als Normensetzungsgegenstand (zweimalige Beratung) im Hinblick auf die Annahme einer Empfehlung einen in die Tagesordnung der 103. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz aufzunehmen. Die nachstehenden Fragen wurden daher unter Berücksichtigung dieses Beschlusses formuliert.

Der Zweck des Fragebogens ist es, die Auffassungen der Mitgliedstaaten zum Geltungsbereich und Inhalt des vorgeschlagenen Instruments nach Beratung mit den maßgebenden Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer einzuholen.

I. Vorfragen

1. *Geben Sie bitte Rechtsvorschriften, Maßnahmen oder Praktiken, einschließlich des Fallrechts, Ihres Landes an, die für die Erleichterung von Übergängen von der informellen zur formellen Wirtschaft relevant sind.*

Bemerkungen:

2. *Geben Sie bitte Programme und Politiken Ihres Landes an, die für das Thema Erleichterung von Übergängen von der informellen zur formellen Wirtschaft relevant sind.*

Bemerkungen:

II. Präambel

3. *Sollte die Präambel des vorgeschlagenen Instruments auf internationale Arbeitsnormen und die Instrumente der Vereinten Nationen verweisen, die für die informelle Wirtschaft von Bedeutung sind?*

☐

Ja

☐

Nein

Bemerkungen:

4. *Sollte die Präambel des vorgeschlagenen Instruments darauf hinweisen, dass:*
a) *die meisten Menschen eine Tätigkeit in der informellen Wirtschaft nicht freiwillig aufnehmen, sondern als Folge fehlender Möglichkeiten in der formellen Wirtschaft, und sie keine andere Existenzgrundlage haben?*

☐

Ja

☐

Nein

Bemerkungen:

- b) *Erwerbstätige und Wirtschaftseinheiten in der informellen Wirtschaft über ein großes unternehmerisches Potential verfügen können und ihre Kreativität, ihre Dynamik, ihre Fähigkeiten und ihre Innovationsfähigkeit florieren könnten, wenn Hindernisse für den Übergang zur formellen Wirtschaft beseitigt werden könnten?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

- c) *die Defizite im Bereich der menschenwürdigen Arbeit in der informellen Wirtschaft am ausgeprägtesten sind?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

- d) *Informalität in erster Linie eine ordnungspolitische Frage ist?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

5. *Sollte die Präambel des vorgeschlagenen Instruments das große Ausmaß an Informalität und die Dringlichkeit von Maßnahmen anerkennen, um Erwerbstätigen und Wirtschaftseinheiten schrittweise Übergänge von der informellen Wirtschaft zur formellen Wirtschaft zu ermöglichen?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

6. Sollte die Präambel des vorgeschlagenen Instruments die Häufigkeit von informeller Beschäftigung in formellen Betrieben und die Notwendigkeit anerkennen, dagegen vorzugehen?

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

III. Geltungsbereich

7. Sollte das vorgeschlagene Instrument die informelle Wirtschaft gemäß der von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 90. Tagung im Jahr 2002 angenommenen EntschlieÙung über menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft wie folgt beschreiben:

*Der Ausdruck „informelle Wirtschaft“ bezieht sich auf alle Wirtschaftstätigkeiten durch Erwerbstätige und Wirtschaftseinheiten, die – in Gesetz oder Praxis – nicht oder unzureichend durch formelle Regelungen erfasst werden. Ihre Tätigkeiten fallen nicht unter das Gesetz, was bedeutet, dass sie außerhalb der formellen Reichweite des Gesetzes tätig sind; oder sie sind in der Praxis nicht erfasst, was bedeutet, dass sie zwar in der formellen Reichweite des Gesetzes tätig sind, dass das Gesetz aber nicht angewendet oder durchgesetzt wird; oder das Gesetz wird nicht eingehalten, weil es unangemessen ist, eine Belastung darstellt oder übermäßige Kosten auferlegt?*¹

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

¹ IAA: EntschlieÙung über menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft, Internationale Arbeitskonferenz, 90. Tagung (Genf, 2002), Abs. 3.

IV. Ziele und Grundsätze

8. *Sollte das vorgeschlagene Instrument vorsehen, dass die Mitglieder die Schaffung von menschenwürdigen Arbeitsplätzen in der formellen Wirtschaft fördern und die Kohärenz der makroökonomischen, Beschäftigungs-, Sozialschutz- und sonstigen Sozialpolitiken stärken sollten?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

9. *Sollte das vorgeschlagene Instrument vorsehen, dass es notwendig ist, die Übergänge von Erwerbstätigen und Wirtschaftseinheiten von der informellen Wirtschaft zur formellen Wirtschaft zu fördern und gleichzeitig sicherzustellen, dass die Chancen auf einen Lebensunterhalt und eine unternehmerische Betätigung nicht zerstört werden?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

10. *Sollte das vorgeschlagene Instrument vorsehen, dass Maßnahmen zur Erleichterung von Übergängen von der informellen zur formellen Wirtschaft der Vielfalt der Umstände der Erwerbstätigen und Wirtschaftseinheiten in der informellen Wirtschaft und der Notwendigkeit Rechnung tragen sollten, diese Vielfalt durch maßgeschneiderte Ansätze anzugehen?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

11. *Sollte das vorgeschlagene Instrument vorsehen, dass es vielfältige Wege für einen Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft je nach den landesspezifischen Gegebenheiten und Präferenzen gibt?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

V. Rechts- und Politikrahmen

Rechtsrahmen

12. *Sollte das vorgeschlagene Instrument vorsehen, dass die innerstaatliche Gesetzgebung oder sonstige Maßnahmen eine angemessene Erfassung aller Gruppen von Erwerbstätigen und Wirtschaftseinheiten sicherstellen sollten?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

Falls Sie die Antwort bejahen, geben Sie bitte an, welche Form diese Rechtsvorschriften oder sonstigen Maßnahmen erhalten sollten.

Bemerkungen:

Falls Sie die Antwort verneinen, wie werden diese Erwerbstätigen und Wirtschaftseinheiten erfasst?

Bemerkungen:

Politikrahmen

13. *Sollte das vorgeschlagene Instrument vorsehen, dass die innerstaatlichen Entwicklungsstrategien gegebenenfalls einen integrierten Politikrahmen für die Formalisierung der informellen Wirtschaft umfassen sollten?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

14. *Sollte das vorgeschlagene Instrument Leitlinien für die Formulierung und Umsetzung integrierter Politikrahmen durch innerstaatliche dreigliedrige Maßnahmen vorsehen, um:*

- a) *die Kosten des Übergangs zur Formalität, einschließlich jener im Zusammenhang mit Eintragung, Besteuerung oder Einhaltung von Gesetzen und Vorschriften, zu verringern?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

- b) *den Nutzen des Übergangs zur Formalität zu steigern, auch in Bezug auf den Zugang zu Geschäftsdiensten, Finanzen, Infrastruktur, Märkten, Technologie, Qualifizierungsprogrammen und Eigentumsrechten?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

c) *die informelle Beschäftigung in formellen Betrieben anzugehen?*

☐

Ja

☐

Nein

Bemerkungen:

VI. Rechte bei der Arbeit

15. *Sollte das vorgeschlagene Instrument vorsehen, dass die Mitgliedstaaten:*

a) *alle Erwerbstätigen in der informellen Wirtschaft in den Genuss der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit kommen lassen sollten, nämlich Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen, die Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit, die effektive Abschaffung der Kinderarbeit und die Beseitigung der Diskriminierung in Bezug auf Beschäftigung und Beruf?*

☐

Ja

☐

Nein

Bemerkungen:

b) *schrittweise auf alle Erwerbstätigen in der informellen Wirtschaft Soziale Sicherheit, Sicherheit und Gesundheit, menschenwürdige Arbeitszeiten und einen Mindestlohn ausdehnen sollten, wo ein solcher Schutz besteht?*

☐

Ja

☐

Nein

Bemerkungen:

- c) *Frauen und verletzlichen Gruppen von Arbeitnehmern besondere Beachtung schenken sollten, einschließlich Kindern, Jugendlichen, Wanderarbeitnehmern und älteren Arbeitnehmern?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

VII. Beschäftigung

16. *Sollte das vorgeschlagene Instrument darauf hinweisen, dass das Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964, und die Empfehlung (Nr. 169) betreffend die Beschäftigungspolitik (ergänzende Bestimmungen), 1984, Bestimmungen über die Ausarbeitung und Durchführung einer innerstaatlichen Beschäftigungspolitik enthalten, um die Schaffung produktiver Arbeitsplätze in der formellen Wirtschaft durch beschäftigungsfreundliche makroökonomische und sektorale Maßnahmen, nachhaltige Unternehmen, die Entwicklung von Genossenschaften, Beschäftigungsfähigkeit und Aus- und Weiterbildung in ländlichen und städtischen Gebieten zu erhöhen?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

VIII. Arbeitsbedingungen und sozialer Schutz

17. *Sollte das vorgeschlagene Instrument die Notwendigkeit anerkennen, schrittweise vorbeugende Maßnahmen anzunehmen, um die unsicheren und ungesunden Arbeitsbedingungen anzugehen, durch die Arbeit in der informellen Wirtschaft häufig gekennzeichnet ist?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

18. Sollte das vorgeschlagene Instrument anerkennen, dass die Bereitstellung von Kinderbetreuungs- und anderen bezahlbaren qualitativ guten Betreuungsdiensten eine Voraussetzung dafür ist, die Beschäftigungsmöglichkeiten von Frauen zu erweitern und ihnen den Übergang von informeller zu formeller Arbeit zu ermöglichen?

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

19. Sollte das vorgeschlagene Instrument vorsehen, dass die Mitglieder bei der Einrichtung und Aufrechterhaltung ihrer innerstaatlichen sozialen Basisschutzniveaus im Rahmen der Systeme der Sozialen Sicherheit den Bedürfnissen und Umständen von Erwerbstätigen in der informellen Wirtschaft und ihren Familien besondere Beachtung schenken sollten, um einen angemessenen Schutz durch die Soziale Sicherheit sicherzustellen und Übergänge zur Formalität zu fördern?

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

20. Sollte das vorgeschlagene Instrument festlegen, dass die Mitglieder den Deckungsumfang der Sozialversicherung schrittweise auf weitere Gruppen von Erwerbstätigen ausweiten sollten (wie selbständig Erwerbstätige, Hausangestellte, Arbeitskräfte in ländlichen Gebieten und Arbeitskräfte in Klein- und Kleinstunternehmen) und erforderlichenfalls die Verwaltungsverfahren, den Leistungsumfang und die Beiträge unter Berücksichtigung ihrer Beitragszahlungsfähigkeit anpassen sollten?

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

21. Sollte das vorgeschlagene Instrument den Mitgliedern nahelegen, ihre Systeme der Sozialen Sicherheit regelmäßig zu überprüfen, um sicherzustellen, dass ihre Funktionsweise unter Berücksichtigung der Bedeutung einer Förderung der Formalisierung der informellen Wirtschaft effektiv und effizient ist?

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

IX. Einhaltung und Durchsetzung der Vorschriften

22. Sollte das vorgeschlagene Instrument vorsehen, dass:

- a) jedes Mitglied geeignete Mechanismen für die Einhaltung der für die Erwerbstätigen und Wirtschaftseinheiten in der informellen Wirtschaft geltenden Rechtsvorschriften einrichten und entwickeln sollte, um den Übergang zur Formalität sicherzustellen?

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

- b) die Mechanismen ein angemessenes und geeignetes Aufsichtssystem umfassen sollten?

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

- c) *die Mechanismen Informationen, Leitlinien und Kapazitätsaufbau für die zuständigen Akteure und Unterstützung zur Einhaltung der Vorschriften umfassen sollten?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

23. *Sollte das vorgeschlagene Instrument vorsehen, dass jedes Mitglied sicherstellen sollte, dass die gesetzlich vorgesehenen Strafmaßnahmen (verwaltungsrechtlicher, zivilrechtlicher oder strafrechtlicher Art) angemessen sind und streng durchgesetzt werden?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

X. Die Rolle der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände

24. *Sollte das vorgeschlagene Instrument vorsehen, dass die Erwerbstätigen und Unternehmer in der informellen Wirtschaft in der Lage sein sollten, bestehenden Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden beizutreten oder eigene Verbände zu gründen?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

25. Sollte das vorgeschlagene Instrument vorsehen, dass die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, einschließlich der Verbände von Erwerbstätigen und Unternehmern in der informellen Wirtschaft, bei der Entwicklung, Durchführung und Bewertung von Politiken und Programmen, die für die informelle Wirtschaft relevant sind, einschließlich ihrer Formalisierung, angehört werden sollten?

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

26. Sollte das vorgeschlagene Instrument vorsehen, dass die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände bei der Erleichterung von Übergängen von der informellen zur formellen Wirtschaft eine Schlüsselrolle spielen sollten, indem die Mitgliedschaft und die Dienstleistungen auf Wirtschaftseinheiten und Erwerbstätige in der informellen Wirtschaft ausgedehnt werden und indem die Gründung und Entwicklung von repräsentativen Verbänden gefördert und unterstützt wird?

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

27. Sollte das vorgeschlagene Instrument vorsehen, dass es notwendig ist, die Fähigkeit der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände und der repräsentativen Verbände der informellen Wirtschaft zu stärken, Erwerbstätige und Wirtschaftseinheiten in der informellen Wirtschaft zu organisieren und zu unterstützen, um den Übergang zu Formalität zu erleichtern?

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

XI. Datenerhebung und Überwachung

28. Sollte das vorgeschlagene Instrument vorsehen, dass die Mitgliedstaaten:

- a) einheitliche, nach dem Geschlecht aufgeschlüsselte Statistiken über den Umfang und die Zusammensetzung der informellen Wirtschaft erheben, auswerten und verbreiten und ihren Beitrag zur Volkswirtschaft messen sollten?

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

- b) die Fortschritte auf dem Weg zur Formalisierung regelmäßig überwachen sollten?

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

XII. Durchführung und Folgemaßnahmen

29. Sollte das vorgeschlagene Instrument vorsehen, dass jedes Mitglied die Bestimmungen dieses Instruments in Absprache mit den maßgebenden Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden durch Rechtsvorschriften, Gesamtarbeitsverträge oder andere der innerstaatlichen Praxis entsprechende Maßnahmen durchführen sollte?

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

30. Sollte das vorgeschlagene Instrument eine regelmäßige Verfolgung und Überprüfung der Politiken für schrittweise Übergänge zur Formalität auf innerstaatlicher Ebene vorsehen?

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

XIII. Sonstige Frage

31. Sollte das vorgeschlagene Instrument eine Liste der für die informelle Wirtschaft relevanten internationalen Arbeitsnormen als Anhang enthalten?

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

Anhang I

EntschlieÙung über menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft

Die Allgemeine Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation, die im Jahr 2002 zu ihrer neunzigsten Tagung zusammengetreten ist,

die auf der Grundlage von Bericht VI, *Menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft*, eine allgemeine Aussprache durchgeführt hat,

1. nimmt die folgenden Schlussfolgerungen an;
2. bittet den Verwaltungsrat, sie bei der Planung künftiger Tätigkeiten zur Verringerung der Defizite an menschenwürdiger Arbeit in der informellen Wirtschaft gebührend zu berücksichtigen und den Generaldirektor zu ersuchen, ihnen bei der Ausarbeitung des Programms und Haushalts für die Zweijahresperiode 2004-05 und bei der Zuweisung der in der Zweijahresperiode 2002-03 verfügbaren Mittel Rechnung zu tragen.

Schlussfolgerungen über menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft

1. In Anerkennung der Verpflichtung der IAO und ihrer Mitgliedsgruppen, menschenwürdige Arbeit für alle Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu einer Realität werden zu lassen, hat der Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes die Internationale Arbeitskonferenz gebeten, sich mit der Frage der informellen Wirtschaft zu beschäftigen. Das Engagement für menschenwürdige Arbeit ist in der Erklärung von Philadelphia verankert, in der das Recht aller Menschen bekräftigt wird, „in Freiheit und Würde, in wirtschaftlicher Sicherheit und unter gleich günstigen Bedingungen“ zu leben. Wir sind nun bemüht, uns der Vielzahl von Arbeitnehmern und Unternehmen anzunehmen, die oft nicht durch einen rechtlichen und regulatorischen Rahmen anerkannt und geschützt werden und die durch ein hohes Maß an Verletzlichkeit und Armut gekennzeichnet sind, und diese Defizite an menschenwürdiger Arbeit zu beseitigen.
2. Die Förderung menschenwürdiger Arbeit für alle Arbeitnehmer, Frauen und Männer, unabhängig davon, wo sie arbeiten, erfordert eine breit angelegte Strategie: Verwirklichung grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit; Schaffung größerer und besserer Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten; Ausweitung des sozialen Schutzes; und Förderung des sozialen Dialogs. Diese Dimensionen menschenwürdiger Arbeit verstärken sich gegenseitig und umfassen eine integrierte Strategie zur Verringerung der Armut. Die Herausforderung, die Defizite an menschenwürdiger Arbeit zu verringern, ist dort am größten, wo Arbeit außerhalb des Geltungs- oder Anwendungsbereichs der gesetzlichen und institutionellen Rahmen verrichtet wird. In der Welt von heute arbeitet eine Mehrheit der Menschen in der informellen Wirtschaft, weil die meisten von ihnen nicht imstande sind, in der formellen Wirtschaft andere Arbeitsplätze zu finden oder Existenzen zu gründen.
3. Obwohl es keine universell zutreffende oder akzeptierte Beschreibung oder Definition gibt, besteht weitgehend Einvernehmen darüber, dass der Begriff „informelle Wirtschaft“ eine große Vielfalt von Arbeitnehmern, Unternehmen und Unternehmern mit bestimmbar Merkmalen umfasst. Sie haben spezifische Nachteile und Probleme, deren Intensität je nach den nationalen ländlichen und städtischen Gegebenheiten schwankt. Der Ausdruck „informelle Wirtschaft“ ist dem Begriff „informeller Sektor“ vorzuziehen, da die betreffenden Arbeitnehmer und Unternehmen nicht einem bestimmten Wirtschaftssektor, sondern vielen Sektoren zuzuordnen sind. Der Ausdruck „informelle Wirtschaft“ spielt die Verbindungen, Grauzonen und wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen formellen und informellen Aktivitäten jedoch herunter. Der Ausdruck „informelle Wirtschaft“ bezieht sich auf alle Wirtschaftstätigkeiten durch Erwerbstätige und Wirtschaftseinheiten, die – in Gesetz oder Praxis – nicht oder unzureichend durch formelle Regelungen erfasst werden. Ihre Tätigkeiten fallen nicht unter das Gesetz, was bedeutet, dass sie außerhalb der formellen Reichweite des Gesetzes tätig sind; oder sie sind in der Praxis nicht erfasst, was bedeutet, dass sie zwar in der formellen Reichweite des Gesetzes tätig sind, dass das Gesetz aber nicht angewendet oder durchgesetzt wird; oder das Gesetz wird nicht eingehalten, weil es unangemessen ist, eine Belastung darstellt oder übermäßige Kosten auferlegt. Die Arbeit der IAO muss die konzeptuellen Schwierigkeiten berücksichtigen, die sich aus dieser erheblichen Vielfalt ergeben.
4. Die in der informellen Wirtschaft Tätigen umfassen sowohl Arbeitnehmer als auch selbstständig Erwerbstätige. Die meisten selbstständig Erwerbstätigen sind ebenso prekär und verletzlich wie Arbeitnehmer, und ihre Situation ändert sich ständig. Da es ihnen an Schutz, Rechten und Vertretung fehlt, bleiben diese Erwerbstätigen oft in Armut gefangen.
5. In manchen Ländern bezieht sich der Ausdruck „informelle Wirtschaft“ auf den privaten Sektor. In einigen anderen wird er als gleichbedeutend mit der „Untergrund“- oder „Schatten“-wirtschaft angesehen. Die Mehrheit der Arbeitnehmer und Unternehmen in der informellen Wirtschaft erzeugt jedoch rechtmäßige Güter und Dienstleistungen, wenn auch nicht immer im Einklang mit den gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren, z. B. dann, wenn die Registrierungserfordernisse oder die Einwanderungsformalitäten nicht eingehalten wer-

den. Diese Tätigkeiten sollten von kriminellen und illegalen Tätigkeiten unterschieden werden, wie Herstellung und Schmuggeln illegaler Drogen, da diese unter das Strafrecht fallen und nicht durch die Arbeitsgesetzgebung oder das Handelsgesetz geregelt oder geschützt werden können. Es kann auch Grauzonen geben, wo die Wirtschaftstätigkeiten Merkmale sowohl der formellen als auch der informellen Wirtschaft aufweisen, was z. B. dann der Fall ist, wenn das Entgelt formeller Arbeitnehmer nicht angegeben wird, oder wenn es in formellen Betrieben Gruppen von Arbeitnehmern gibt, deren Löhne und Arbeitsbedingungen typisch für diejenigen sind, die in der Informalität anzutreffen sind.

6. Die informelle Wirtschaft nimmt Arbeitnehmer auf, die ansonsten ohne Arbeit oder Einkommen wären, insbesondere in Entwicklungsländern mit einer großen und rasch zunehmenden Erwerbsbevölkerung, z. B. in Ländern, wo Arbeitnehmer im Anschluss an Strukturanpassungsprogramme freigesetzt werden. Die meisten Menschen gehen nicht aus freien Stücken in die informelle Wirtschaft, sondern weil sie überleben müssen. Insbesondere unter Bedingungen großer Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung und Armut hat die informelle Wirtschaft ein bedeutendes Potential zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommen, weil der Zugang relativ einfach und die Anforderungen an Bildung, Qualifikationen, Technologie und Kapital gering sind; die so geschaffenen Arbeitsplätze genügen jedoch oft nicht den Kriterien menschenwürdiger Arbeit. Die informelle Wirtschaft trägt auch dazu bei, die Bedürfnisse armer Verbraucher zu erfüllen, indem sie Güter und Dienstleistungen bereitstellt, die zu niedrigen Preisen verfügbar sind.
7. Arbeitnehmer und Wirtschaftseinheiten in der informellen Wirtschaft können über ein großes unternehmerisches Potential verfügen. Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft verfügen auch über ein Reservoir an Fertigkeiten. Viele in der informellen Wirtschaft tätige Menschen besitzen einen ausgeprägten Geschäftssinn, sie sind kreativ, dynamisch und innovationsfreudig, und dieses Potential könnte sich entfalten, wenn bestimmte Hindernisse beseitigt werden könnten. Die informelle Wirtschaft könnte auch als Inkubator für die Entwicklung von Unternehmen dienen und Möglichkeiten für den Erwerb von Qualifikationen am Arbeitsplatz bieten. So gesehen kann sie ein Sprungbrett für den allmählichen Übergang in die formelle Wirtschaft sein, wenn effektive Strategien eingeführt werden.
8. In vielen Ländern, sowohl Entwicklungs- als auch Industrieländern, gibt es Zusammenhänge zwischen Veränderungen in der Arbeitsorganisation und dem Wachstum der informellen Wirtschaft. Arbeitnehmer und Wirtschaftseinheiten sind zunehmend im Rahmen flexibler Arbeitsvorkehrungen tätig, einschließlich Outsourcing und Unterauftragsvergabe; manche sind an der Peripherie des Kernunternehmens oder am untersten Ende der Produktionskette anzutreffen und haben Defizite an menschenwürdiger Arbeit.
9. Die Defizite an menschenwürdiger Arbeit sind in der informellen Wirtschaft am stärksten ausgeprägt. Aus der Perspektive der ungeschützten Arbeitnehmer überwiegen die negativen Aspekte der Arbeit in der informellen Wirtschaft ihre positiven Aspekte bei weitem. Die Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft unterliegen nicht der Arbeitsgesetzgebung und werden daher nicht anerkannt, angemeldet oder geschützt, und sie haben keinen sozialen Schutz, z. B. dann, wenn ihr Beschäftigungsstatus unklar ist und sie daher ihre grundlegenden Rechte nicht genießen, in Anspruch nehmen oder wahren können. Da sie normalerweise nicht organisiert sind, haben sie keine oder fast keine kollektive Vertretung gegenüber Arbeitgebern oder Behörden. Die Arbeit in der informellen Wirtschaft ist oft durch kleine oder nicht feste Arbeitsplätze, gefährliche und ungesunde Arbeitsbedingungen, ein geringes Qualifikations- und Produktivitätsniveau, niedrige oder unregelmäßige Einkommen, lange Arbeitszeiten und mangelnden Zugang zu Information, Märkten, Kapital, Ausbildung und Technologie gekennzeichnet. Die Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft können durch unterschiedliche Grade der Abhängigkeit gekennzeichnet sein.
10. Obwohl sie am stärksten gefährdet und daher am bedürftigsten sind, haben die meisten Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft keinen oder nur einen geringen sozialen Schutz und erhalten von ihrem Arbeitgeber und von der Regierung keine oder nur geringe Leistungen der Sozialen Sicherheit. Jenseits des Erfassungsbereichs der traditionellen Sozialen Sicherheit sind die Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft ohne sozialen Schutz in

Bereichen wie Bildung, Qualifizierung, Ausbildung, Gesundheitsversorgung und Kinderbetreuung, die vor allem für weibliche Arbeitnehmer sehr wichtig sind. Der Mangel an sozialem Schutz ist ein kritischer Aspekt der sozialen Ausgrenzung der Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft.

11. Zwar verdienen manche Menschen in der informellen Wirtschaft mehr als Arbeitnehmer in der formellen Wirtschaft, im allgemeinen sind die Arbeitnehmer und Wirtschaftseinheiten in der informellen Wirtschaft jedoch durch Armut gekennzeichnet, die zu Machtlosigkeit, Ausschluss und Verletzlichkeit führt. Die meisten Arbeitnehmer und Wirtschaftseinheiten in der informellen Wirtschaft besitzen keine sicheren Eigentumsrechte, so dass ihnen der Zugang zu Kapital und Krediten verwehrt ist. Es fällt ihnen schwer, das Rechtssystem in Anspruch zu nehmen, um Verträge durchzusetzen, und sie haben nur begrenzten oder keinen Zugang zu öffentlichen Infrastruktureinrichtungen und Leistungen. Sie sind anfällig für Belästigungen, insbesondere sexuelle Belästigungen, und andere Formen der Ausbeutung und des Missbrauchs, einschließlich Korruption und Bestechung. Vor allem Frauen, Jugendliche, Wanderarbeitnehmer und ältere Arbeitnehmer haben die größten Defizite an menschenwürdiger Arbeit in der informellen Wirtschaft. Typisch ist, dass Kinderarbeiter und Schuldarbeiter in der informellen Wirtschaft anzutreffen sind.
12. Nicht eingetragene und nicht regulierte Unternehmen zahlen oft keine Steuern und enthalten ihren Arbeitnehmern die ihnen zustehenden Sozialleistungen vor, was unlauteren Wettbewerb gegenüber anderen Betrieben darstellt. Die Arbeitnehmer und Wirtschaftseinheiten in der informellen Wirtschaft tragen auch nicht immer zum Steuersystem bei, häufig allerdings aufgrund ihrer Armut. Dadurch gehen dem Staat Steuereinnahmen verloren, wodurch seine Fähigkeit, die Sozialdienste auszuweiten, begrenzt wird.
13. Wenn man menschenwürdige Arbeit fördern will, müssen die negativen Aspekte der Informalität beseitigt werden, und gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass Einkommenschancen und Unternehmertum nicht vernichtet werden. Außerdem müssen der Schutz der Arbeitnehmer und Wirtschaftseinheiten in der informellen Wirtschaft und ihre Einbeziehung in die formelle Wirtschaft gefördert werden. Anhaltende Fortschritte auf dem Weg zu anerkannter, geschützter menschenwürdiger Arbeit wird nur dann möglich sein, wenn die eigentlichen Ursachen der Informalität und die Hindernisse, die dem Eintritt in das allgemeine Wirtschafts- und Sozialsystem entgegenstehen, ermittelt und angegangen werden.
14. Informalität ist in erster Linie eine Frage der Lenkung. Das Wachstum der informellen Wirtschaft kann oft auf unzuverlässige, unwirksame, fehlgeleitete oder schlecht umgesetzte makroökonomische und soziale Politiken zurückgeführt werden, die oft ohne dreigliedrige Konsultation entwickelt worden sind; auf das Fehlen eines förderlichen rechtlichen und institutionellen Rahmens; und auf eine für eine ordnungsgemäße und wirksame Umsetzung der Politiken und Gesetze unzureichende Verwaltung. Makroökonomische Politiken, einschließlich Politiken zur Strukturanpassung, wirtschaftlichen Umstrukturierung und Privatisierung, haben, soweit sie nicht ausreichend auf die Beschäftigung ausgerichtet waren, dazu geführt, dass in der formellen Wirtschaft Arbeitsplätze abgebaut bzw. nicht genügend neue Arbeitsplätze geschaffen wurden. Ein Mangel an hohem und dauerhaftem Wirtschaftswachstum hemmt die Fähigkeit der Regierungen, den Übergang von der informellen in die formelle Wirtschaft durch die Schaffung von mehr Arbeitsplätzen in der formellen Wirtschaft zu erleichtern. In vielen Ländern gibt es keine klare Politik zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Entwicklung von Unternehmen; sie behandeln Qualität und Quantität von Arbeitsplätzen als Restfaktor und nicht als notwendigen Faktor der wirtschaftlichen Entwicklung.
15. Unter geeigneten Umständen können Handel, Investitionen und Technologie Entwicklungs- und Übergangsländern Möglichkeiten bieten, die Kluft zu verringern, die sie von den fortschrittlichen Industrieländern trennt, und gute Arbeitsplätze schaffen. Das Problem liegt jedoch darin, dass die derzeitigen Globalisierungsprozesse nicht alle einschließen und nicht fair genug sind; der Nutzen kommt nicht genug Menschen zugute, vor allem nicht den Bedürftigsten. Die Globalisierung legt schlechte Regierungs- und Verwaltungsführung blank. Handel, ohne marktverzerrende Exportsubventionen, ohne unlautere Praktiken oder

die Anwendung einseitiger Maßnahmen, würde dazu beitragen, in den Entwicklungsländern den Lebensstandard anzuheben und die Beschäftigungsbedingungen zu verbessern, und würde die Defizite an menschenwürdiger Arbeit in der informellen Wirtschaft verringern.

16. Da ein kennzeichnendes Merkmal der Arbeitnehmer und Unternehmen in der informellen Wirtschaft die Tatsache ist, dass sie oft durch das Gesetz nicht anerkannt, geregelt oder geschützt werden, kommt dem institutionellen Rahmen eines Landes eine Schlüsselrolle zu. Die Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Recht bei der Arbeit und die Kernarbeitsnormen gelten für die informelle genauso wie für die formelle Wirtschaft. Manche Arbeitnehmer sind jedoch in der informellen Wirtschaft, weil die innerstaatliche Arbeitsgesetzgebung sie nicht ausreichend erfasst oder nicht wirksam durchgesetzt wird, zum Teil wegen der praktischen Schwierigkeiten, die mit der Arbeitsaufsicht verbunden sind. Die Arbeitsgesetzgebung trägt den Realitäten der modernen Arbeitsorganisation oft nicht Rechnung. Unzulängliche Definitionen des Arbeitnehmers und des Erwerbstätigen können dazu führen, dass ein Arbeitnehmer als selbständig erwerbstätig eingestuft wird und damit außerhalb des Schutzes der Arbeitsgesetzgebung liegt.
17. Unzweckmäßige gesetzliche und administrative Rahmen, die die Vereinigungsfreiheit nicht gewährleisten und schützen, erschweren den Arbeitnehmern und Arbeitgebern die Organisation. Demokratische, unabhängige, auf der Mitgliedschaft der Beteiligten beruhende Organisationen von Arbeitnehmern, selbständig Erwerbstätigen oder Arbeitgebern in der informellen Wirtschaft dürfen manchmal im Rahmen der lokalen oder nationalen Gesetzgebung nicht tätig werden; oft werden sie nicht anerkannt und von den Institutionen und Prozessen des sozialen Dialogs ausgeschlossen oder dabei unterrepräsentiert. Wenn sie nicht organisiert sind und nicht vertreten werden, haben die in der informellen Wirtschaft Tätigen im Allgemeinen keinen Zugang zu einer Reihe anderer Rechte bei der Arbeit. Sie sind nicht in der Lage, ihre beruflichen Interessen durch Kollektivverhandlungen zu verfolgen oder auf Entscheidungsträger Druck auszuüben in Fragen wie Zugang zu Infrastruktureinrichtungen, Eigentumsrechte, Besteuerung und Soziale Sicherheit. Frauen und Jugendlichen, die das Gros der Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft stellen, fehlt es am meisten an Vertretung und Mitsprache.
18. Wirtschaftseinheiten sind vor allem deswegen in der informellen Wirtschaft tätig, weil unzweckmäßige Vorschriften und eine zu hohe Besteuerung die Formalisierung übermäßig verteuern und Marktbarrieren und der mangelnde Zugang zu Marktinformationen, öffentlichen Diensten, Versicherungen, Technologien und Ausbildung sie daran hindern, aus der Formalisierung Nutzen zu ziehen. Wirtschaftseinheiten entstehen durch Gesetze und Vorschriften, die übermäßig belastend sind oder einen Umgang mit korrupten oder ineffizienten Bürokratien erfordern, hohe Transaktions- und Erfüllungskosten. Die Inexistenz eines geeigneten Systems der Eigentumsrechte und das Fehlen von Rechtstiteln als Nachweis des Grundbesitzes von Armen verhindern die Bildung von Produktivkapital, das für die Unternehmensentwicklung erforderlich ist.
19. Die Informalität kann jedoch noch auf weitere sozioökonomische Faktoren zurückgeführt werden. Armut verhindert das Entstehen echter Chancen und Entscheidungsmöglichkeiten für menschenwürdige und geschützte Arbeit. Geringe und unregelmäßige Einkommen sowie oft ein Mangel an entsprechenden staatlichen Maßnahmen hindern Menschen daran, die für die Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit und Produktivität erforderlichen Investitionen in ihre Ausbildung und Qualifizierung vorzunehmen und regelmäßig Beiträge an Systeme der Sozialen Sicherheit zu entrichten. Der Mangel an (primärer und sekundärer) Bildung, notwendig für ein effektives Funktionieren in der formellen Wirtschaft, stellt neben der mangelnden Anerkennung von Qualifikationen, die in der informellen Wirtschaft erworben worden sind, ein weiteres Hindernis auf dem Weg in die formelle Wirtschaft dar. Der Mangel an Möglichkeiten zur Sicherung des Lebensunterhalts in ländlichen Gebieten veranlasst Migranten, in städtischen Gebieten oder anderen Ländern informellen Tätigkeiten nachzugehen. Die HIV/AIDS-Pandemie bewirkt, – durch Erkrankung, Diskriminierung oder den Verlust des erwachsenen Ernährers –, dass Familien und

Gemeinschaften in Armut abgedrängt werden und gezwungen sind, durch informelle Arbeit zu überleben.

20. Die Feminisierung der Armut und die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, des Alters, der ethnischen Zugehörigkeit oder einer Behinderung bedeuten auch, dass die am stärksten benachteiligten und marginalisierten Gruppen tendenziell in der informellen Wirtschaft anzutreffen sind. Frauen müssen im Allgemeinen der dreifachen Aufgabe des Broterwerbs, der Haushaltsführung und der Versorgung von Älteren und Kindern gerecht werden. Frauen werden auch beim Zugang zu Bildung und Ausbildung und anderen wirtschaftlichen Ressourcen diskriminiert. Daher sind Frauen öfter als Männer in der informellen Wirtschaft anzutreffen.
21. Da Defizite an menschenwürdiger Arbeit oft auf Defizite bei der verantwortungsvollen Staats- und Regierungsführung zurückzuführen sind, kommt der Regierung eine vorrangige Aufgabe zu. Politischer Wille, Engagement und Strukturen und Mechanismen für eine korrekte Staats- und Regierungsführung sind unerlässlich. Spezielle Gesetze, Politiken und Programme, die dazu dienen, die der Informalität zugrunde liegenden Faktoren anzugehen, den Schutz auf alle Arbeitnehmer auszudehnen und die Barrieren für den Eintritt in das normale Wirtschaftsleben zu beseitigen, werden je nach Land und Situation anders ausfallen. Die Sozialpartner und die voraussichtlichen Nutznießer in der informellen Wirtschaft sollten an ihrer Konzeption und Umsetzung beteiligt werden. Vor allem in Ländern mit besonders großer Armut und einer großen und rasch wachsenden Erwerbsbevölkerung sollten die Maßnahmen nicht die Chancen derer schmälern, die keine anderen Möglichkeiten zur Sicherung ihres Lebensunterhalts haben. Dies darf jedoch nicht bedeuten, dass eine Tätigkeit zu jedem Preis oder unter allen Umständen ausgeübt wird.
22. Die Gesetzgebung ist ein wichtiges Instrument, um die entscheidende Frage der Anerkennung und des Schutzes der Arbeitnehmer und Arbeitgeber in der informellen Wirtschaft anzugehen. Alle Arbeitnehmer, unabhängig von ihrem Beschäftigungsstatus und ihrem Arbeitsort, sollten in der Lage sein, die ihnen gemäß der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und den grundlegenden Arbeitsnormen zustehenden Rechte in Anspruch zu nehmen, auszuüben und zu verteidigen. Um sicherzustellen, dass die Arbeitsgesetzgebung allen Arbeitnehmern einen geeigneten Schutz gewährt, sollten die Regierungen ermutigt werden zu prüfen, wie sich die Beschäftigungsverhältnisse entwickelt haben, und alle Arbeitnehmer zu ermitteln und angemessen zu schützen. Die Beseitigung von Kinder- und Schuldarbeit sollte ein vorrangiges Ziel darstellen.
23. Die informelle Wirtschaft schafft ein Umfeld, in dem sich die Kinderarbeit ungehindert entfalten kann. Die Kinderarbeit ist ein wesentlicher Bestandteil der informellen Wirtschaft. Sie unterminiert Strategien zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Verringerung von Armut ebenso wie Bildungs- und Ausbildungsprogramme und die Entwicklungsaussichten von Ländern. Kinderarbeit gibt es jedoch auch in den Industrieländern. Die Beseitigung der Kinderarbeit erfordert die Verringerung von Armut, eine verantwortungsvolle Staatsführung, eine effektive Durchsetzung von Rechtsvorschriften, einen verbesserten Zugang zu universeller Bildung und sozialen Schutz. Sie erfordert Engagement und eine Zusammenarbeit der Sozialpartner als Teil der Förderung grundlegender Rechte und des Programms zur Verlagerung von Tätigkeiten aus dem informellen Bereich in das normale Wirtschaftsleben. Bei Bemühungen zur Abschaffung der Kinderarbeit liegt der Schlüssel in der Schaffung von mehr qualitativ guten Arbeitsplätzen für Erwachsene.
24. Es ist Aufgabe der Regierungen, zur Unterstützung der Vertretungsrechte auf innerstaatlicher und örtlicher Ebene einen förderlichen Rahmen zu schaffen. Die innerstaatliche Gesetzgebung muss unabhängig davon, wo und wie Menschen arbeiten, die Freiheit aller Arbeitnehmer und Arbeitgeber garantieren und verteidigen, ohne Angst vor Vergeltung oder Einschüchterung Verbände nach eigener Wahl zu gründen und ihnen beizutreten. Der Anerkennung legitimer, demokratischer, zugänglicher, transparenter und verantwortlicher, auf dem Prinzip der Mitgliedschaft beruhender Verbände von Arbeitnehmern und Arbeitgebern in der informellen Wirtschaft entgegenstehende Hindernisse müssen beseitigt werden, damit sie sich an Strukturen und Verfahren des sozialen Dialogs beteiligen können.

Die staatlichen Stellen sollten diese Verbände an öffentlichen grundsatzpolitischen Diskussionen beteiligen und ihnen Zugang zu den Diensten und Infrastruktureinrichtungen gewähren, die sie für eine effektive und effiziente Arbeit benötigen, und sie vor Belästigungen oder ungerechtfertigten oder diskriminierenden Räumungsmaßnahmen schützen.

25. Bei Politiken und Programmen sollte das Ziel vor allem darin bestehen, marginalisierte Arbeitnehmer und Wirtschaftseinheiten in das normale wirtschaftliche und soziale Leben zu integrieren, um so ihre Anfälligkeit und Marginalisierung zu verringern. Dies bedeutet, dass Programme für die informelle Wirtschaft, z. B. die Bereitstellung von Bildung, Ausbildung, Mikrofinanzierung usw., hauptsächlich mit dem Ziel konzipiert und umgesetzt werden sollten, Arbeitnehmer oder Wirtschaftseinheiten aus der informellen Wirtschaft in das normale Wirtschaftsleben zu integrieren, damit sie vom rechtlichen und institutionellen Rahmen erfasst werden. Statistische und sonstige Forschungsarbeiten sollten schwerpunktmäßig so konzipiert sein, dass sie diese Politiken und Programme effektiv unterstützen.
26. Regierungen müssen für eine in großem Maßstab erfolgende Schaffung von dauerhaften, menschenwürdigen Arbeitsplätzen und unternehmerischen Chancen förderliche makroökonomische, soziale, rechtliche und politische Rahmen bereitstellen. Regierungen sollten einen dynamischen Ansatz verfolgen, bei dem die menschenwürdige Beschäftigung im Mittelpunkt ihrer wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungspolitik steht, und sie sollten ferner gut funktionierende Arbeitsmärkte und Arbeitsmarktinstitutionen, einschließlich Arbeitsmarktinformationssystemen und Krediteinrichtungen, fördern. Um die Arbeitsquantität und -qualität zu verbessern, sollte der Schwerpunkt darauf liegen, Investitionen in Menschen, insbesondere in die am stärksten Benachteiligten, vorzunehmen – in Bildung, qualifizierende Ausbildung, lebenslanges Lernen, Gesundheit und Sicherheit –, und sie anzuregen, sich unternehmerisch zu betätigen. Strategien zur Armutsverringerung, insbesondere die Strategiepapiere zur Armutsverringerung (PRSPs), sollten sich speziell mit den Problemen in der informellen Wirtschaft befassen. Die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze sollte bei diesen Strategien als Erfolgsmaßstab dienen. In vielen Entwicklungsländern müssen ländliche Entwicklungs- und Landwirtschaftspolitiken, wozu auch ein stützender rechtlicher Rahmen für Genossenschaften gehört, verbessert und gestärkt werden. Den Versorgungsaufgaben von Frauen sollte besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden, um ihren Übergang von einer informellen zu einer formellen Beschäftigung zu erleichtern.
27. Ein förderliches grundsatzpolitisches und rechtliches Umfeld, einschließlich vereinfachter Registrierungs- und Genehmigungsverfahren, zweckmäßiger Gesetzesvorschriften und einer angemessenen und fairen Besteuerung, verringert die Gründungs- und Betriebskosten eines Unternehmens. Außerdem stärkt es die Vorteile, die sich aus einer legalen Registrierung ergeben, etwa der erleichterte Zugang zu gewerblichen Einkäufen, günstigere Darlehenskonditionen, rechtlicher Schutz, Durchsetzung vertraglicher Rechte und Zugang zu Technologien, Subventionen, Devisen und lokalen und internationalen Märkten. Hinzu kommt, dass solche Politiken verhindern, dass Unternehmen aus der formellen Wirtschaft in die informelle Wirtschaft abgleiten. Dies unterstützt die Gründung neuer Firmen und hilft kleineren Firmen beim Eintritt in die formelle Wirtschaft und bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze, ohne dass Arbeitsnormen dadurch geschwächt werden. Außerdem steigert es das staatliche Steueraufkommen.
28. Eine weitere hohe Priorität ist ein kohärenter rechtlicher, juristischer und finanzieller Rahmen zur Sicherung von Eigentumsrechten, damit Vermögen durch Verkauf, Verpachtung oder Verwendung als Sicherungsgegenstand in Produktivkapital umgewandelt werden kann. Bei einer Reform der die Eigentumsrechte betreffenden Gesetzgebung sollten geschlechtsspezifische Ungleichheiten beim Recht auf Besitz und Kontrolle von Eigentum besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.
29. Um den Bedürfnissen von Bedürftigen und Benachteiligten in der informellen Wirtschaft Rechnung zu tragen, sollten die von der 89. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2001 angenommenen Schlussfolgerungen über Soziale Sicherheit unterstützt und verwirklicht werden. Den Regierungen kommt eine vorrangige Verantwortung bei der Auf-

gabe zu, den Geltungsbereich der Sozialen Sicherheit auszudehnen, insbesondere auf gegenwärtig noch ausgeschlossene Gruppen in der informellen Wirtschaft. Mikroversicherungen und andere gemeinwesengestützte Systeme sind wichtig, sie sollten jedoch auf eine mit der Ausweitung nationaler Systeme der Sozialen Sicherheit zu vereinbarende Weise entwickelt werden. Politiken und Initiativen zur Ausweitung der Deckung sollten im Kontext einer integrierten nationalen Strategie der Sozialen Sicherheit ergriffen werden.

30. Die Umsetzung und Durchsetzung von Rechten und Schutzmaßnahmen sollte unterstützt werden durch verbesserte Systeme der Arbeitsaufsicht und einen einfachen und raschen Zugang zu Rechtshilfe und dem Justizsystem. Außerdem sollte es Vorkehrungen für eine kostengünstige Beilegung von Streitigkeiten und die Geltendmachung vertraglicher Rechte geben. Nationale Regierungen und örtliche Behörden sollten effiziente Verwaltungen fördern, die frei von Korruption und Belästigung sind, transparent sind, Regeln und Vorschriften einheitlich anwenden, vertragliche Verpflichtungen schützen und durchsetzen und die Rechte der Arbeitnehmer und Arbeitgeber respektieren.
31. Ein wichtiges Ziel der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände besteht darin, das Prinzip der Vertretung auf die informelle Wirtschaft auszudehnen. Es ist möglich, dass Arbeitnehmer und Arbeitgeber, die informellen Tätigkeiten nachgehen, sich bestehenden Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden anschließen oder eigene Verbände dieser Art gründen wollen. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände spielen bei beiden Strategien eine wichtige Rolle: Sie dehnen ihre Mitgliedschaft und Dienste auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft aus, und sie fördern und unterstützen die Gründung und Entwicklung neuer, auf dem Prinzip der Mitgliedschaft basierender, zugänglicher, transparenter, verantwortlicher und demokratisch verwalteter repräsentativer Organisationen, einschließlich ihrer Integration in die Verfahren des sozialen Dialogs.
32. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände können gleichermaßen die wichtige Rolle eines Fürsprechers übernehmen, um auf die der Informalität zugrundeliegenden Ursachen hinzuweisen und alle dreigliedrigen Partner zu mobilisieren, Maßnahmen zu ergreifen, um diese Ursachen anzugehen, und die Barrieren aus dem Weg zu räumen, die dem Eintritt in das normale wirtschaftliche und soziale Leben im Wege stehen. Ferner können sie sich bei den staatlichen Stellen für die Schaffung transparenter Institutionen und die Einrichtung von Mechanismen einsetzen, um für die informelle Wirtschaft Dienste zu erbringen oder entsprechende Verbindungen herzustellen. Die innovativen und effektiven Strategien und vorbildlichen Praktiken, die Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften in den unterschiedlichen Teilen der Welt eingesetzt haben, um mit Arbeitnehmern und Betrieben in der informellen Wirtschaft Kontakt aufzunehmen, sie anzuwerben, zu organisieren oder zu unterstützen, sollten in größerem Maßstab bekannt gemacht und gemeinsam genutzt werden.
33. Arbeitgeberverbände könnten durch andere in Frage kommende Organisationen oder Institutionen oder in Zusammenarbeit mit ihnen in der informellen Wirtschaft tätige Wirtschaftseinheiten auf unterschiedliche Weise wirksam unterstützen, etwa durch Zugang zu Informationen, die sie sich sonst nur schwer beschaffen könnten, beispielsweise über Gesetzesvorschriften oder Marktchancen, oder auch durch Zugang zu finanziellen Mitteln, Versicherungen, Technologien und anderen Ressourcen. Sie könnten unternehmerische Hilfen und grundlegende Dienste für Produktivitätsverbesserungen, Entwicklung des Unternehmertums, Personalmanagement, Buchhaltung usw. bereitstellen. Sie könnten mitwirken, eine Lobbyagenda zu entwickeln, die sich speziell an den Bedürfnissen von Mikro- und Kleinbetrieben orientiert. Besonders wichtig ist, dass Arbeitgeberverbände als Mittler dienen können, um Verbindungen herzustellen zwischen informellen Betrieben und formellen Unternehmen, deren Chancen im Zuge der Globalisierung zugenommen haben. Außerdem könnten sie an die Bedürfnisse der informellen Wirtschaft angepasste Maßnahmen initiieren, die zu bedeutenden Ergebnissen führen könnten, beispielsweise ein verbesserter Arbeitsschutz, bessere Zusammenarbeit zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern oder Produktivitätsverbesserungen.
34. Durch Bildungs- und Beratungsprogramme können Gewerkschaften unter Arbeitnehmern in der informellen Wirtschaft ein Bewusstsein dafür schaffen, wie wichtig es ist, über eine

kollektive Vertretung zu verfügen. Außerdem können sie Bemühungen unternehmen, um Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft in Gesamtarbeitsverträge aufzunehmen. Da Frauen in der informellen Wirtschaft die Mehrheit stellen, können Gewerkschaften interne Strukturen schaffen oder anpassen, um die Teilnahme und Vertretung von Frauen zu fördern und ihren besonderen Bedürfnissen Rechnung zu tragen. Gewerkschaften können für Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft besondere Dienste erbringen, beispielsweise Informationen über ihre gesetzlichen Rechte, Bildungs- und Lobbyprojekte, Rechtshilfe, Bereitstellung von Krankenversicherung, Kredit- und Darlehenssysteme und Einrichtung von Genossenschaften. Diese Dienste sollten jedoch nicht als Ersatz für Kollektivverhandlungen oder als Mittel angesehen werden, das die Regierungen ihrer Verantwortung enthebt. Außerdem müssen positive Strategien entwickelt und gefördert werden, um alle Formen von Diskriminierung zu bekämpfen, für die Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft besonders anfällig sind.

35. Die IAO sollte sich bei der Behandlung der Probleme im Zusammenhang mit der informellen Wirtschaft auf ihr Mandat, ihre dreigliedrige Struktur und ihr Fachwissen stützen. Ein Ansatz auf der Grundlage der Defizite an menschenwürdiger Arbeit erscheint sinnvoll und sollte weiterverfolgt werden. Der Ansatz der IAO sollte der Vielfältigkeit der in der informellen Wirtschaft anzutreffenden Situationen und den zugrundeliegenden Ursachen Rechnung tragen. Der Ansatz sollte umfassend sein und die Förderung von Rechten, menschenwürdiger Beschäftigung, sozialem Schutz und sozialem Dialog umfassen. Der Ansatz sollte sich vor allem darum bemühen, die Mitgliedstaaten bei der Behandlung von Problemen in den Bereichen Staats- und Regierungsführung, Schaffung von Arbeitsplätzen und Armutsverringerung zu unterstützen. Die IAO sollte die sich aus der großen Vielfalt der informellen Wirtschaft ergebenden konzeptionellen Schwierigkeiten berücksichtigen.
36. Die Bemühungen des Amtes sollten:
 - a) den Bedürfnissen der Arbeitnehmer und Wirtschaftseinheiten in der informellen Wirtschaft besser Rechnung tragen, und zwar durch Maßnahmen auf der Ebene der gesamten Organisation, einschließlich im Rahmen bereits bestehender Politiken und Programme;
 - b) das dreigliedrige Herangehen an alle Tätigkeiten in diesem Bereich stärken und insbesondere gewährleisten, dass alle Aspekte des Arbeitsprogramms, insbesondere ihre Konzeption, in enger Absprache und mit aktiver Beteiligung der Büros für Tätigkeiten für Arbeitnehmer und für Arbeitgeber verfolgt werden;
 - c) ein identifizierbares und stark profiliertes Arbeitsprogramm mit speziell dafür vorgesehenen Ressourcen einschließen, das auf den vorhandenen Fundus an relevantem Fachwissen zurückgreifen kann, einschließlich der Sachverständigen für Tätigkeiten für Arbeitnehmer und für Arbeitgeber;
 - d) auf logische und integrierte Weise mit den wichtigsten strategischen Zielen und InFocus-Programmen der IAO verknüpft werden, z. B. der Agenda für menschenwürdige Arbeit, der Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihren Folgemaßnahmen, der Globalen Beschäftigungsagenda, und sie sollten die allgemeinen Ziele der Gleichstellung der Geschlechter und der Verringerung von Armut weiterverfolgen und in der Lage sein, auf das multidisziplinäre Fachwissen und die Erfahrung aller vier Fachsektoren zurückzugreifen und effektiv in allen Sektoren und Außendienststrukturen zu operieren. Außerdem sollten Verbindungen hergestellt werden zu bedeutenden internationalen Initiativen, etwa den Millenniums-Zielen und dem Netzwerk für Jugendbeschäftigung;
 - e) auf innovative und effektive Weise organisiert werden, um das spezielle und/oder kombinierte Fachwissen der Spezialisten für Arbeitsrecht, die Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, Chancengleichheit, soziale Aspekte der Globalisierung, Arbeitsaufsicht, sozialen Dialog, sozialen Schutz, Entwicklung von Mikro- und Kleinbetrieben und Beschäftigungspolitik mit dem der Spezialisten für Tätigkeiten für Arbeitgeber und für Arbeitnehmer zu bündeln, um speziell konzipierte Strategien zur Behandlung der ermittelten Ursachen und Auswirkungen der Defizite an menschenwürdiger Arbeit anzuwenden und somit zur Verringerung von Armut beizutragen;

- f) gewährleisten, dass Maßnahmen der technischen Hilfe dem Ziel dienen, Arbeitnehmer und Wirtschaftseinheiten aus der informellen Wirtschaft in das normale Wirtschaftsleben zu integrieren, und so konzipiert sind, dass sie zu diesem Ergebnis führen;
 - g) im Programm und ordentlichen Haushalt und bei den Prioritäten der technischen Hilfe berücksichtigt und in ausreichendem Umfang mit Mitteln des ordentlichen Haushalts und Sondermitteln unterstützt werden.
37. Spezielle vorrangige Bereiche des Arbeitsprogramms und der technischen Hilfe der IAO sollten dazu dienen:
- a) den Mitgliedstaaten zu helfen, in Absprache mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, nationale Politiken auszuarbeiten und umzusetzen, deren Ziel darin besteht, Arbeitnehmer und Wirtschaftseinheiten aus der informellen Wirtschaft in die formelle Wirtschaft zu überführen;
 - b) das Schwergewicht insbesondere auf die Beseitigung von Hindernissen zu legen, einschließlich der Hindernisse im rechtlichen und institutionellen Rahmen, die der Verwirklichung aller grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit entgegenstehen;
 - c) die Hindernisse zu ermitteln, die der Durchführung der für Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft besonders relevanten Arbeitsnormen entgegenstehen, und die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen bei der Entwicklung von Gesetzen, Politiken und Institutionen zur Umsetzung dieser Normen zu unterstützen;
 - d) die rechtlichen und praktischen Hindernisse zu ermitteln, die der Gründung von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden in der informellen Wirtschaft entgegenstehen, und sie dabei zu unterstützen, sich zusammenzuschließen;
 - e) Beispiele und Modelle vorbildlicher Praktiken für innovative und effektive Strategien zusammenzustellen und zu verbreiten, die Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften einsetzen, um mit Arbeitnehmern und Wirtschaftseinheiten in der informellen Wirtschaft Kontakt aufzunehmen, sie zu anzuwerben und zusammenzuschließen;
 - f) Programme und Politiken durchzuführen, deren Ziel darin besteht, menschenwürdige Arbeitsplätze und Bildungs-, Qualifizierungs- und Ausbildungschancen zu schaffen, um Arbeitnehmern und Arbeitgebern beim Übergang in die formale Wirtschaft zu helfen;
 - g) das Augenmerk auf die Bereiche der informellen Wirtschaft zu richten, in denen Kinderarbeit anzutreffen ist, mit dem Ziel, Mitgliedstaaten bei der Konzeption und Umsetzung von Maßnahmen und Programmen zur Beseitigung von Kinderarbeit zu unterstützen;
 - h) die Politiken und Programme der IAO zur Stärkung der Beschäftigungsfähigkeit, der qualifizierenden Ausbildung, der Produktivität und des unternehmerischen Denkens anzuwenden, um mitzuhelfen, der massiven Nachfrage nach Arbeitsplätzen und Existenzgrundlagen auf eine Weise zu entsprechen, bei der Arbeitsnormen respektiert und der Eintritt in das normale wirtschaftliche und soziale Leben ermöglicht werden;
 - i) die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung geeigneter und stützender rechtlicher und ordnungspolitischer Rahmen zu unterstützen, um Eigentumsrechte und durch Rechtstitel nachweisbaren Grundbesitz zu sichern, und die Gründung und das nachhaltige Wachstum von Unternehmen und ihren Übergang von der informellen in die formelle Wirtschaft zu fördern und zu unterstützen;
 - j) die Fragen der informellen Wirtschaft und die Lösungen für die dort oft auftretenden Probleme in die Strategien für Armutsverringerung zu integrieren, insbesondere in die Strategiepapiere zur Armutsverringerung (PRSPs);
 - k) die auf der Internationalen Arbeitskonferenz 2001 vereinbarte erneute Kampagne zur Verbesserung und Ausweitung der Deckung der Sozialen Sicherheit auf alle diejenigen, die eines sozialen Schutzes bedürfen, insbesondere in der informellen Wirtschaft, zu fördern, u.a. durch die Entwicklung und erstmalige Anwendung innovativer Ideen, etwa der Globale soziale Treuhandfonds.

- l) sich mit dem Problem der Diskriminierung in der informellen Wirtschaft zu befassen und sicherzustellen, dass Politiken und Programme speziell auf die am stärksten Benachteiligten, insbesondere Frauen, junge Menschen, die zum ersten Mal eine Arbeit suchen, ältere freigesetzte Arbeitnehmer, Wanderarbeitnehmer und an HIV/Aids Erkrankte oder davon Betroffene, ausgerichtet werden;
- m) ein besseres Verständnis für das Verhältnis zwischen informeller Wirtschaft und Feminisierung der Arbeit zu entwickeln und Strategien zu ermitteln und umzusetzen, um dafür zu sorgen, dass Frauen gleiche Chancen haben, eine menschenwürdige Arbeit aufzunehmen;
- n) die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, einheitliche, aufgeschlüsselte Statistiken über den Umfang, die Zusammensetzung und den Beitrag der informellen Wirtschaft zu sammeln, zu analysieren und zu verbreiten, die mithelfen, bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern und Wirtschaftseinheiten und ihre Probleme in der informellen Wirtschaft zu ermitteln und die bei der Ausarbeitung geeigneter Politiken und Programme als Informationsgrundlage dienen;
- o) die Wissensgrundlagen über Fragen des verantwortungsvollen staatlichen Handelns in der informellen Wirtschaft und Lösungen und vorbildliche Praktiken beim Umgang mit diesen Problemen zu erweitern;
- p) Informationen über den Übergang in das normale Wirtschaftsleben, darüber, wie dieser Übergang erleichtert wurde, und über entscheidende Erfolgsfaktoren zu sammeln und zu verbreiten;
- q) eine führende Rolle bei der Arbeit mit anderen einschlägigen Institutionen zu übernehmen, deren Fachwissen das der IAO bei der Behandlung der Probleme der informellen Wirtschaft ergänzen könnte;
- r) die Arbeit mit anderen internationalen Organisationen, darunter die Vereinten Nationen und die Bretton-Woods-Institutionen, aufzunehmen, einen Dialog zu fördern, um Doppelarbeit zu vermeiden, Fachwissen zu vermitteln und gemeinsam zu nutzen, während die IAO selbst eine Führungsrolle übernimmt.

Anhang II

Auswahl nationaler Gesetze und Bestimmungen mit Bezug zur informellen Wirtschaft ¹

Ägypten

- Verordnung Nr. 213 von 2003 zum Erlass von Vorschriften für die Beschäftigung im informellen Sektor

Algerien

- Exekutivverordnung Nr. 13-140 vom 10. April 2013 zur Festlegung der Bedingungen für fahrende Händler
- Präsidialverordnung Nr. 11-133 vom 22. März 2011 über die Bereitstellung von Mikrokrediten
- Exekutivverordnung Nr. 10-101 vom 29. März 2010 über die Einrichtung, die Organisation und die Arbeitsweise der Nationalen Kommission für Beschäftigungsförderung
- Exekutivverordnung Nr. 05-212 vom 8. Juni 2005 über die Einrichtung, die Zusammensetzung und die Arbeitsweise der Nationalen Beobachtungsstelle für Beschäftigung und Armutsbekämpfung
- Exekutivverordnung Nr. 97-474 vom 8. Dezember 1997 zur Festlegung von Sonderregeln für die Beschäftigungsbeziehungen von Hausangestellten.

Argentinien

- Gesetz Nr. 26844 vom 13. März 2013 zur Festlegung von Sonderregeln für Arbeitsverträge von Hausangestellten
- Verordnung Nr. 1602/2009 über die Einrichtung des allgemeinen nicht beitragsgestützten Subsystems für den Sozialschutz der Kinder
- Gesetz Nr. 26476 vom 18. Dezember 2008 über die fiskalische Regularisierung, die Förderung und den Schutz angemeldeter Beschäftigung, insbesondere in KKMUs, und die Rückführung von Kapital
- Gesetz Nr. 26390 vom 4. Juni 2008 über das Verbot der Kinderarbeit und den Schutz der Arbeit junger Menschen

¹ Die in diesem Anhang aufgelisteten Rechtsvorschriften sind in ihrer vollständigen Fassung in der jeweiligen Originalsprache in der NATLEX-Datenbank auf der Website der IAO verfügbar.

Bahrain

- Verordnung des Ministerrats Nr. 1 von 1995 zur Ausweitung der Versicherung auf Selbstständige und Arbeitgeber

Belgien

- Gesetz vom 23. März 1994 zur Festlegung bestimmter Maßnahmen auf Ebene des Arbeitsrechts gegen die Schwarzarbeit

Benin

- Gesetz Nr. 98-019 vom 21. März 2003 zum Erlass des Gesetzes über soziale Sicherheit
- Satzung des Sozialversicherungsvereins auf Gegenseitigkeit von Benin (MSSB) vom 20. Oktober 2009
- Interne Vorschriften des Sozialversicherungsvereins auf Gegenseitigkeit von Benin vom 20. November 2009

Botsuana

- Renten- und Versorgungskassengesetz (Kap. 27:03) (Gesetz 18, 1987)

Brasilien

- Ergänzungsgesetz Nr. 123 vom 14. Dezember 2006 zur Billigung des Status von Kleinst- und Kleinunternehmen
- Ergänzungsgesetz Nr. 128 vom 19. Dezember 2008 zur Änderung des Ergänzungsgesetzes Nr. 123 vom 14. Dezember 2006 zur Billigung des Status von Kleinst- und Kleinunternehmen
- Verfassungsänderung Nr. 72 vom 2. April 2013 zur Angleichung der Arbeitnehmerrechte von Hausangestellten an diejenigen anderer Arbeitnehmer in Städten und ländlichen Gebieten
- Gesetz Nr. 10836 vom 9. Januar 2004 über das Programm *Bolsa Familia* (Familienbeihilfe)
- Verordnung Nr. 7492 vom 2. Juni 2011 über den Plan „Brasilien ohne Armut“

Bulgarien

- Gesetz vom 22. Februar 2012 zur Änderung des Strafgesetzbuchs

Burkina Faso

- Verordnung Nr. 2008-240/PRES/PM/MJE/MEF vom 8. Mai 2008 zur Verabschiedung spezieller Statuten für die Unterstützungskasse für den informellen Sektor (FASI)
- Verordnung Nr. 2010-807/PRES/PM/MTSS vom 31. Dezember 2010 zur Festlegung der Arbeitsbedingungen von Hausangestellten

Der Plurinationalen Staat Bolivien

- Allgemeines Gesetz Nr. 356 vom 11. April 2013 über Genossenschaften
- Gesetz Nr. 2450 vom 3. April 2003 zur Regelung der Hausangestellten

Deutschland

- Gesetz zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes
- Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung (Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz – SchwarzArbG)

Dominikanische Republik

- Gesetz Nr. 488-08 über die Einrichtung eines Regulierungsrahmens für die Entwicklung und die Wettbewerbsfähigkeit von Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen

Dschibuti

- Verordnung Nr. 2012-219/PR/SESN vom 3. Oktober 2012 über die Einrichtung, die Organisation und die Funktionsweise der Nationalen Mikrofinanzkommission (CNMF)
- Gesetz Nr. 203/AN/07/5. L vom 22. Dezember 2007 über die Einrichtung der Nationalen Behörde für Beschäftigung, Berufsausbildung und Integration

Frankreich

- Verordnung Nr. 2011-1693 vom 30. November 2011 betreffend den Schutz der sozialen und finanziellen Rechte von Migranten ohne Aufenthaltstitel und die Bekämpfung illegaler Arbeit
- Erlass vom 30. November 2011 zur Umsetzung von Verordnung Nr. 2011-1693 vom 30. November 2011 betreffend den Schutz der sozialen und finanziellen Rechte von Migranten ohne Aufenthaltstitel und die Bekämpfung illegaler Arbeit
- Verordnung Nr. 2005-455 vom 12. Mai 2005 betreffend die Einrichtung einer Zentralstelle zur Bekämpfung illegaler Arbeit
- Gesetz Nr. 97-210 vom 11. März 1997 betreffend die Stärkung der Bekämpfung illegaler Arbeit

Honduras

- Verordnung Nr. 230-2010 über die Einrichtung des Nationalen Arbeitszeitprogramms
- Vereinbarung Nr. STSS-002-2011 zum Erlass der Vorschriften über die Einhaltung des Nationalen Arbeitszeitprogramms

Indien

- Gesetz über die soziale Sicherheit nicht organisierter Arbeitnehmer, 2008 (Nr. 33 von 2008)

Indonesien

- Gesetz über die Armutsbekämpfung (Gesetz Nr. 13/2012)

Italien

- Verordnung vom 29. August 2012 zur Umsetzung von Abschnitt 5 der Gesetzesverordnung Nr. 109/2012 über Übergänge aus illegaler Arbeit
- Gesetzesverordnung Nr. 109 vom 16. Juli 2012 zur Umsetzung von Richtlinie Nr. 2009/52/EG vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen
- Gesetz Nr. 183 vom 4. November 2010 über Maßnahmen gegen Schwarzarbeit und andere Verfügungen
- Gesetz Nr. 222 vom 9. Oktober 2002 zur rechtlichen Umsetzung und Änderung der Gesetzesverordnung Nr. 195 vom 9. September 2002 zum Erlass von Sofortmaßnahmen für die Regularisierung der Schwarzarbeit von Angehörigen von Nichtmitgliedstaaten der Europäischen Union

Jordanien

- Rechtsverordnung Nr. 90/2009 über Hausangestellte, Köche, Gärtner und ähnliche Kategorien

Kenia

- Beschäftigungsgesetz, 2007 (Nr. 11 von 2007)

Kolumbien

- Gesetz Nr. 1429 vom 29. Dezember 2010 über die Regularisierung von Beschäftigung und die Schaffung von Arbeitsplätzen
- Verordnung Nr. 0933 vom 9. Mai 2013 zum Erlass von Bestimmungen zur Formalisierung traditioneller Bergbautätigkeiten
- Verordnung Nr. 0604 von 2013 über die Regulierung des Zugangs zur Ergänzenden Sozialleistung für periodische Bargeldzahlungen und ihre Funktionsweise
- Gesetz Nr. 1610 von 2013 über die Regelung bestimmter Aspekte der Arbeitsaufsicht und von Vereinbarungen zur Formalisierung von Arbeit

Kroatien

- Gesetz vom 15. März 1996 über Mutterschaftsurlaub für selbstständige und arbeitslose Mütter (Nr. 429)

Lesotho

- Altersrentengesetz (Gesetz Nr. 3 von 2005)

Marokko

- Gesetz Nr. 18-97 vom 5. Februar 1999 über Mikrokredite

Mauritius

- Gesetz über die Behörde für die Entwicklung von Kleinunternehmen und Handwerk, 2005 (Nr. 20 von 2005)
- Nationales Rentengesetz, 1976 (Gesetz Nr. 44 von 1976)

Mosambik

- Verordnung Nr. 40/2008 zur Billigung der Vorschriften über Hausarbeit

Namibia

- Nationales Rentengesetz, 1992 (Nr. 10 von 1992)

Nepal

- Gesetz über den Fonds zur Armutsminderung, 2063 (2006)
- Gesetz über soziale Wohlfahrt, 2049 (1992)

Nicaragua

- Gesetz Nr. 666 vom 4. September 2008 über die Änderung und Ergänzung des Arbeitsgesetzes betreffend Hausarbeit
- Gesetz Nr. 645 von 2008 zur Förderung und Entwicklung von Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen

Österreich

- Bundesgesetz über die Sozialversicherung freiberuflich selbständig Erwerbstätiger (Freiberuflichen Sozialversicherungsgesetz – FSVG) (Nr. 624/1978)
- Bundesgesetz vom 11. Oktober 1978 über die Sozialversicherung der in der Land- und Forstwirtschaft selbständig Erwerbstätigen (Bauern-Sozialversicherungsgesetz – BSVG) (Nr. 559/1978)
- Bundesgesetz über die Sozialversicherung der in der gewerblichen Wirtschaft selbständig Erwerbstätigen (Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz – GSVG) (Nr. 560/1978)

Papua-Neuguinea

- Gesetz über die Entwicklung und die Kontrolle des informellen Sektors 2004 (Nr. 5 von 2004)

Peru

- Höchste Verordnung Nr. 012-2011-TR betreffend die Einrichtung des Programms zur Schaffung inklusiver sozialer Arbeitsplätze „Trabaja Perú“
- Höchste Verordnung Nr. 013-2011-TR betreffend die Einrichtung des Nationalen Beschäftigungsprogramms für junge Menschen „Jóvenes a la Obra“
- Gesetz Nr. 28015 über die Förderung und Formalisierung von Kleinst- und Kleinunternehmen

Philippinen

- Gesetz über Hausangestellte (R.A. Nr. 10361 von 2013)
- Gesetz über Sozialreform und Armutsminderung (Nr. 8425 von 1997)
- Gesetz über Unterstützung für Frauen, die Kleinstunternehmen oder Unternehmen für Heimarbeit und andere Zwecke gründen, 1994 (R.A. Nr. 7882)

Portugal

- Gesetz Nr. 101/2009 vom 8. September zur Einführung des Rechtsrahmens für Heimarbeit

Ruanda

- Gesetz Nr. 13/2009 betreffend die Regelung der Arbeit in Ruanda

Sambia

- Verordnung betreffend Mindestlöhne und Beschäftigungsbedingungen (Hausangestellte), 2010 (S.I. Nr. 3 von 2011)

San Marino

- Gesetzesverordnung Nr. 130 vom 9. August 2011 zum Erlass von Sofortbestimmungen für die Vereinfachung und die Effizienz des Arbeitsmarktes

Schweiz

- Bundesgesetz über Maßnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. (Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit, BGSA)
- Verordnung über Maßnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (Verordnung gegen die Schwarzarbeit, VOSA)
- Verordnung vom 20. Oktober 2010 über den Normalarbeitsvertrag für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Hauswirtschaft (NAV Hauswirtschaft) (86956)

Senegal

- Verordnung Nr. 2012-1223 vom 5. November 2012 betreffend die Verteilung der Zuständigkeit für staatliche Dienste und die Aufsicht über öffentliche Einrichtungen, für Staatsbetriebe und die Aufsicht über öffentliche Einrichtungen sowie für nationale Unternehmen

und Unternehmen der öffentlichen Hand zwischen dem Präsidenten der Republik, dem Amt des Ministerpräsidenten und den Ministerien

Singapur

- Bestimmungen betreffend die Zentrale Vorsorgekasse (Selbstständige) (1992) (G.N. Nr. S 303/1992)

Slowakei

- Gesetz Nr. 82/2005 über illegale Arbeit und Beschäftigung

Spanien

- Gesetz Nr. 13/2012 vom 26. Dezember zur Bekämpfung von irregulärer Beschäftigung und Sozialversicherungsbetrug
- Königliche Gesetzesverordnung Nr. 5/2011 zum Erlass von Maßnahmen für die Regularisierung und die Kontrolle illegaler Beschäftigung und zur Förderung der Instandsetzung von Wohnraum
- Gesetz Nr. 20/2007 vom 11. Juli über den Status von Selbstständigen

St. Lucia

- Gesetz über den Fonds für soziale Entwicklung von St. Lucia (Nr. 7 von 1998)

St. Vincent und die Grenadinen

- Verordnung betreffend die Lohnregelung (Hausangestellte), 2008 (Nr. 31 von 2008)

Südafrika

- Sozialhilfegesetz (Nr. 13 von 2004)
- Gesetz über grundlegende Beschäftigungsbedingungen: Sektorspezifische Direktive 7: Sektor für Hausangestellte (Nr. R 1068)

Thailand

- Gesetz über den Schutz von Heimarbeitern, B.E. 2553 (2010)

Togo

- Verordnung Nr. 024/PR vom 15. Februar 2008 betreffend die Bildung einer Delegation für die Organisation des informellen Sektors

Turkmenistan

- Gesetz Nr. 199-IV vom 21. Mai 2011 über Mikrofinanzinstitutionen und Mikrofinanz

Auswahl regionaler Vereinbarungen und Instrumente mit Bezug zur informellen Wirtschaft

Deutschland/Bulgarien

- Vertrag vom 12. November 2008 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Bulgarien über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des grenzüberschreitenden Missbrauchs bei Leistungen und Beiträgen zur sozialen Sicherheit durch Erwerbstätigkeit und von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit sowie bei illegaler grenzüberschreitender Leiharbeit

Europäische Union

- Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen
- Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. Oktober 2008 zur Stärkung der Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit (2008/2035(INI))
- Entschließung des Rates zur Überführung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit in reguläre Beschäftigung (2003/C 260/01)
- Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 22. April 1999 über einen Verhaltenskodex für die Verbesserung der Zusammenarbeit der Behörden der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung des grenzüberschreitenden Missbrauchs bei Sozialversicherungsleistungen und -beiträgen und von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit sowie bei grenzüberschreitender Leiharbeit (1999/C 125/01)

Frankreich/Niederlande

- Vereinbarung über administrative Zusammenarbeit zwischen der Regierung der Republik Frankreich und der Regierung des Königreichs der Niederlande betreffend die Bekämpfung illegaler Beschäftigung und die Achtung des Sozialrechts im Fall des grenzüberschreitenden Verkehrs von Arbeitnehmern und Dienstleistungen, unterzeichnet in Paris am 15. Mai 2007