

WISO-Info

DGB

Gewerkschaftliche Informationen
zu Wirtschafts- und Sozialpolitik

Ausgabe 1/2014



► **Kommentar**

Hartmut Tölle über Vergaberecht und Freihandelsabkommen 2

► **Interview**

Andreas Fischer-Lescano über die Kürzungspolitik in Europa 5

► **Regionales**

Man gönnt sich ja sonst nichts: Schwarz-Grün in Hessen 8

Ist Bremerhaven eine kinderfreundliche und familiengerechte Großstadt? 13

► **Forum**

Informelle Arbeit global: Informalität als Normalität 19

► **Kompakt**

Buchhinweis: Migration und Arbeit in Europa 32

Was das niedersächsische Vergabegesetz mit dem geplanten EU-US-Freihandelsabkommen zu tun hat

Von Hartmut Tölle

Seit dem 1. Januar 2014 hat Niedersachsen ein neues Vergabegesetz. Der DGB und die Gewerkschaften waren in die Vorbereitung umfassend eingebunden. Wenngleich man (wie so oft) Details kritisieren kann, so ist das Ergebnis insgesamt doch zufriedenstellend. Auch in Niedersachsen wird fortan bei der Vergabe öffentlicher Aufträge ein Mindestlohn vorgeschrieben, bei Vergaben im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) wird nun Tarifbindung auferlegt – und auch allgemeinverbindliche Tarifverträge werden vorgegeben und kontrolliert.

Damit ist Niedersachsen mit einer ganzen Reihe von Bundesländern gleichgezogen, die in den letzten Jahren ebenfalls ihre Vergabegesetze novelliert haben. Heute fehlt ein solches Vergabegesetz nur noch in Hessen, Bayern und Sachsen. Die 13 anderen Bundesländer haben ein – im Detail mehr oder weniger umfassendes – Vergabegesetz mit sozialen und ökologischen Kriterien beschlossen. Die Vorgabe von sozialen und ökologischen Kriterien bei der Vergabe öffentlicher Aufträge stellt einen wichtigen Beitrag für Gute Arbeit und für eine qualitativ hochwertige öffentliche Beschaffung dar.

Eine erfreuliche Entwicklung also. Und doch ist es wichtig, sich vor Augen zu führen, welche Grenzen all diese Vergabegesetze haben: Sie stützen fernab von allgemeinverbindlichen (Mindestlohn-) Tarifverträgen und fernab des ÖPNV keineswegs das Tarifsystem als Ganzes. Echte Tarifbindung, also die Geltung ausnahmslos aller für ein Unternehmen einschlägigen Tarifverträge, lässt sich heute aus europarechtlichen Gründen nicht (mehr) vorschreiben. Dies ist ein großes Manko, das eine genauere Betrachtung verdient.

Im Jahr 2008 hatte der Europäische Gerichtshof (EuGH) in seinem so genannten "Rüffert-Urteil" das damalige niedersächsische Vergabegesetz zu Fall gebracht. Jenes Gesetz hatte Auftragnehmern öffentlicher Aufträge verbindlich vorgeschrieben, die für sie einschlägigen Tarifverträge – also nicht nur jene im ÖPNV und nicht nur allgemeinverbindliche Tarifverträge – bei der Ausführung des öffentlichen Auftrags anzuwenden. Das war eine gute und richtige Vorgabe, denn durch sie konnte verhindert werden, dass tariffreue Unternehmen gegenüber ausbeuterischen schwarzen Schafen benachteiligt wurden. Diese Regelung war geeignet, einen Wettbewerb um möglichst niedrige Löhne zu verhindern und stattdessen einen Wettbewerb um eine möglichst hohe Qualität von Waren und Dienstleistungen zu entfachen.



Hartmut Tölle ist Vorsitzender des DGB-Bezirks Niedersachsen – Bremen – Sachsen-Anhalt.

Dennoch hat der EuGH diese Vorgabe als europarechtswidrig verboten. Im Kern lässt sich seine Argumentation darauf zurückführen, dass ausländische Unternehmen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge gegenüber inländischen Unternehmen nicht benachteiligt werden dürfen. Was auf den ersten Blick verständlich aussieht, entpuppt sich bei genauerer Betrachtung jedoch als Einfallstor für Lohndumping und Ausbeutung. Eine echte Tarifbindung, weil als diskriminierend interpretiert, dürfen öffentliche Auftraggeber seither nicht mehr vorgeben. Tarifvertragssysteme wie das deutsche, die auf der Freiwilligkeit von Tarifverträgen beruhen, geraten massiv unter Druck. Unter dem Vorwand, einen grenzüberschreitenden diskriminierungsfreien Wettbewerb zu schaffen und Unternehmen auch fernab der eigenen Grenzen tätig werden zu lassen, wird hier ein europaweiter Wettbewerb um möglichst niedrige Löhne und möglichst schlechte Arbeitsbedingungen in Gang gesetzt.

Wer nun allerdings meint, dies alleine auf politische Fehlentscheidungen in Brüssel oder auf eine fragwürdige Rechtsauffassung des Europäischen Gerichtshofs zurückführen zu können, der irrt. Schließlich ist der europäische Binnenmarkt bewusst geschaffen worden, um den grenzüberschreitenden freien Handel auch von Dienstleistungen zu gewährleisten – und freier Handel meint eben auch, einen diskriminierungsfreien Zugang zu allen öffentlichen Aufträgen für alle Unternehmen europaweit zu gewährleisten. Solche Freihandelsideologien, für die Aspekte wie Tarifbindung und sozialer Ausgleich allenfalls nachgeordnete Bedeutung haben, bilden die Wurzel des europäischen Binnenmarkts und damit auch des Ruffert-Urteils. Dass Tarifbindung hier als Diskriminierung und Hindernis für einen solchen Zugang interpretiert wird, ist zwar nach gesundem Menschenverstand unverständlich – aber aus einer Freihandelslogik heraus durchaus konsequent. Schließlich müsste ein Unternehmen, das in 28 EU-Staaten tätig ist, auch 28 Tarifvertragssysteme anwenden. Aus Freihandelsicht, aus Unternehmersicht ein Graus.

Gerade die Erfahrungen mit dem niedersächsischen Vergabegesetz, gerade das Ruffert-Urteil sollte uns aber misstrauisch und vorsichtig werden lassen, wenn heute wieder das Hohelied des Freihandels gesungen wird. Aktuell verhandeln die EU-Kommission und die US-Bundesregierung über ein transatlantisches EU-US-Freihandelsabkommen. Und auch bei diesem Abkommen soll es wieder einmal – unter anderem – um einen "diskriminierungsfreien Zugang" zu ausländischen Märkten gehen. Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge und im Bereich der öffentlichen Versorgung soll dieser Zugang umfassend ausgeweitet werden. Ausländische Unternehmen sollen den einheimischen gleichgestellt werden, Hindernisse und Ausnahmeregelungen will man abbauen. Insbesondere die europäische Verhandlungsseite dringt nachdrücklich auf diesen Punkt.

Allem Gerede zum Trotz, dass dieses Freihandelsabkommen soziale Standards nicht senken werde: Das Schlimmste ist zu befürchten, wie uns die Vergangenheit lehrt. Denn auch bei der Schaffung des europäischen Binnenmarkts hat man wiederholt versichert, soziale Standards blieben gewahrt. Im Ergebnis haben wir heute Vergabegesetze, die echte Tariftreue nicht vorgeben dürfen und deren Beitrag im Kampf gegen prekäre Beschäftigung bescheiden bleiben muss. Und das, obwohl diese Vergabegesetze weitgehend – und richtigerweise – alle rechtlichen Möglichkeiten ausschöpfen, die heute noch verblieben sind.

Auch das ist eine Konsequenz von Freihandelsabkommen.

"Diese neoliberale Politik ist unvereinbar mit den Menschenrechten"

Andreas Fischer-Lescano über die Kürzungspolitik in Europa

Das Interview führte Patrick Schreiner

WISO-Info: In Griechenland und anderen europäischen Ländern setzt die so genannte "Troika" aus EU-Kommission, Europäischer Zentralbank und Internationalem Währungsfonds eine rigide Kürzungs- und Austeritätspolitik durch. Sie argumentieren in einem Gutachten, dass diese Politik gegen Menschenrechte verstößt. Wie begründen Sie diese Einschätzung?

Andreas Fischer-Lescano: Die Troika macht in sogenannten "Memoranden of Understanding", die als Auflagen zu den Finanzhilfen vereinbart werden, sehr detaillierte Vorgaben dazu, wie die betroffenen Länder ihre Sozial-, Gesundheits-, Bildungs- und Arbeitssysteme umzugestalten haben. So sollen die Tarifautonomie eingeschränkt, die Zuzahlung von Patientinnen und Patienten zu Arzneimitteln erhöht, Löhne und Renten gesenkt werden. Das Bildungssystem soll, wie es euphemistisch heißt, im Hinblick auf die Humankapitalbildung "gestreamlined" werden. Das ist weitgehend eine Politik aus dem neoliberalen Giftschrank, die schon weite Teile von Lateinamerika verwüstet hat und nun auch in Europa ganze Generationen in die Hoffnungslosigkeit treibt. Dass und inwiefern die Austeritätspolitik in die Menschenrechte eingreift, haben mittlerweile schon zahlreiche internationale Organisationen festgestellt. Berichte der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), des Europäischen Sozialausschusses, des UN-Sozialausschusses und jüngst auch ein im Auftrag des Europäischen Menschenrechtskommissars angefertigter Bericht kritisieren die Auswirkungen dieser Politik als unvereinbar mit den Menschenrechten. Die Sparpolitik verletzt das Recht auf Gesundheit, das Recht auf das sozioökonomische Existenzminimum, die Tarifautonomie, die Bildungsfreiheit. Allerdings ist es bislang so, dass sich die Berichte und Rechtsverfahren nicht gegen die Troika unmittelbar, sondern gegen die Nationalstaaten gerichtet haben, die die Sparmaßnahmen umzusetzen haben. Es ist aber meines Erachtens an der Zeit, einmal die Menschenrechtsbindungen der Troika selbst herauszuarbeiten. Es ist ineffektiv, wenn man nur auf der staatlichen Umsetzungsebene ansetzt. Die Troika agiert derzeit weitgehend unkontrolliert. Das gilt es zu ändern.

WISO-Info: Wer könnte der Troika Einhalt gebieten, wo doch deren Politik als alternativlos gilt?

Andreas Fischer-Lescano: Das wird nur in breiten Bündnissen von europäischen Gewerkschaften, sozialen Bewegungen und Nichtregierungsorganisationen funktionieren, die sich europaweit vernetzen müssen. Auf institutioneller Ebene sind das Europäische



Andreas Fischer-Lescano ist Rechtswissenschaftler und Professor an der Universität Bremen mit den Forschungsschwerpunkten Öffentliches Recht, Europarecht, Völkerrecht, Rechtstheorie und Rechtspolitik. (Bild: Universität Bremen)

Parlament und der Europäische Gerichtshof gefragt, ihre Kontrollaufgaben ernst zu nehmen. Der Ausschuss für Wirtschaft und Währung des Europäischen Parlaments erarbeitet einen Untersuchungsbericht zur Troika-Politik. Das ist ein erster Schritt, aber das reicht bei weitem nicht aus. Das Europäische Parlament muss seine Mitbestimmungsrechte durchsetzen, nötigenfalls über den Europäischen Gerichtshof. Anders als nationale Parlamente könnte das Europäische Parlament die Krisenpolitik auf Augenhöhe kontrollieren. In der Krisenpolitik ist das Parlament aber von nationalen Regierungen und der EU-Kommission an den Katzentisch platziert worden, es wurde weitgehend marginalisiert. Es unternimmt derzeit zu wenig, um gegen seine eigene Bedeutungslosigkeit vorzugehen. Aber auch der Europäische Gerichtshof ist bislang nicht annähernd seinen Aufgaben gerecht geworden. Er hat alle prozessualen Gelegenheiten genutzt, nicht zur Krisenpolitik entscheiden zu müssen. Das Gericht riskiert, dass seine Aufgaben demnächst wieder von den nationalen Gerichten wahrgenommen werden. Die europäischen Institutionen müssten sich daher eigentlich schon im institutionellen Eigeninteresse der sozialen Frage in Europa sehr viel stärker annehmen, als sie dies bislang getan haben. Hier gilt es, den Druck zu erhöhen, um die Unionsorgane wieder auf den Boden des Rechts zurückzubringen.

WISO-Info: Auf welcher europa- oder völkerrechtlichen Grundlage beruht die Politik der "Troika"? Wie beurteilen Sie diese Grundlage?

Andreas Fischer-Lescano: Die Kompetenzen der Troika beruhen auf einer Mischung aus Völker- und Unionsrecht. Teilweise sind ihre Aufgaben im Vertrag über den europäischen Stabilitätsmechanismus geregelt, teilweise in den Statuten des IWF. Die Unionsorgane, also die Europäische Kommission und die Europäische Zentralbank, sind zudem an das Unionsrecht gebunden. Obwohl nun diese Bindung insbesondere dazu führt, dass die Kommission und die Europäische Zentralbank an Grund- und Menschenrechte gebunden sind, wie sie in der Europäischen Grundrechtecharta und der Europäischen Konvention für Menschenrechte zum Ausdruck kommen, agieren die Unionsorgane derzeit weitgehend außer Kontrolle. Sie halten sich nicht an die Kompetenzgrenzen des Unionsvertrages, der ihnen beispielsweise verbietet, im Lohnbereich Vorgaben zu machen. Sie handeln Klauseln aus, die die Menschenrechte völlig unverhältnismäßig beschneiden und gerade besonders vulnerable Gruppen – wie Migrantinnen und Migranten, Kranke, Menschen mit Behinderung, Kinder, Frauen – besonders hart treffen. Sie verletzen minimale Verfahrensvorgaben, indem die Sozialpartner nicht beteiligt, das Europäische Parlament marginalisiert, ein Menschenrechts-Auditing verweigert wird.

WISO-Info: Entpuppt sich die Europäische Grundrechtecharta damit als stumpfes Schwert? Immerhin gilt sie doch seit einigen Jahren als europäisches Primärrecht, also als unmittelbarer Bestandteil der Verträge, auf denen die Europäische Union beruht.

Andreas Fischer-Lescano: Bislang muss man das leider wirklich so sagen. Der Europäische Gerichtshof hat viel dafür getan, dieses Schwert stumpf zu machen. In seinem Pringle-Urteil, in dem es um die Frage ging, ob die Verfahren des Europäischen Stabilitätsmechanismus mit dem Unionsrecht vereinbar sind, hat der EuGH den Anwendungsbereich der Charta in der Krise sehr beschnitten und sich geweigert, die nationalen Umsetzungen der Sparaufnahmen an der Charta zu messen. Man wird hier nur über europaweiten institutionellen und gesellschaftlichen Druck weiterkommen. Rechtlich gilt es zu insistieren, dass die Unionsorgane natürlich auch bei der Implementierung der Sparpolitik an die Charta gebunden sind.

WISO-Info: Sie betonen den gesellschaftlichen Druck, der notwendig sei. Welche Rolle kann eine rechtswissenschaftliche Argumentation in den politischen Auseinandersetzungen um die Austeritäts- und Kürzungspolitik spielen?

Andreas Fischer-Lescano: Das Recht kann eine politische Auseinandersetzung nicht ersetzen, aber nur wenn man den Rechtsdiskurs einbezieht, kann man die Sparpolitik effektiv delegitimieren. Es ist die Kernaufgabe des Rechts, einer außer Kontrolle geratenen Politik Grenzen zu setzen und ihre demokratische Kontrolle zu ermöglichen. Wir müssen wieder dahin zurückkommen, dass die Unionsorgane die Menschenrechte und die demokratischen Beteiligungsrechte der Sozialpartner und der Parlamente respektieren. Wenn es nicht gelingt, das auf europäischer Ebene zu verankern, wenn die europäischen Institutionen nicht endlich zur Kenntnis nehmen, dass sie sich den Rechten und der sozialen Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, der Rentnerinnen und Rentner, der Sparerinnen und Sparer, der Kranken, der Studierenden, der Kinder, der Menschen mit Behinderung, der Flüchtlinge zuwenden müssen, dann wird Europa bald Geschichte sein. Der Humus, auf dem die sozial-nationalen Zentrifugalkräfte gedeihen, ist die Unsensibilität Europas für die soziale Frage.

Man gönnt sich ja sonst nichts: Schwarz-Grün in Hessen

Von Horrorszenarien und heißem Frittenfett

Kai Eicker-Wolf

"Wer Linkspartei oder Piraten wählt, wacht mit Volker Bouffier als Ministerpräsident auf" – mit dieser Aussage warben Bündnis 90/Die Grünen im vergangenen Landtagswahlkampf für einen Regierungswechsel, der Grünen-Spitzenmann Tarek Al-Wazir bezeichnete eine Koalition mit der CDU gar als "Horrorszenario".

Kai Eicker-Wolf ist Referent für Wirtschaftspolitik beim DGB Hessen-Thüringen.

Die nach langen Sondierungsgesprächen Ende November des vergangenen Jahres begonnenen Koalitionsverhandlungen von Union und Grünen wurden in der Öffentlichkeit dann auch folgerichtig mit einiger Überraschung aufgenommen, obwohl in der Presse hier und da schon während des Wahlkampfs über ein mögliches Regierungsbündnis von beiden Parteien spekuliert worden war. Diesen Spekulationen zum Trotz ließ sich Al-Wazir am 25. November 2013 in einem Interview in der Frankfurter Rundschau mit den Worten zitieren: "Es ist so, dass wir nicht im Traum daran gedacht haben, dass wir mit der CDU Koalitionsverhandlungen aufnehmen würden."

Die Äußerung von Al-Wazir dürfte strategisch motiviert gewesen sein, da man Teile der eigenen Wählerschaft nicht vor den Kopf stoßen wollte – tatsächlich haben die Grünen in den vergangenen Jahren systematisch darauf hingearbeitet, auch für die CDU in Hessen koalitionsfähig zu sein. Klar erkannt hat dies im Juli 2013 Al-Wazirs Vorgänger im Amt des hessischen Wirtschaftsministers, Florian Rentsch: "Man kann es in der Fußballsprache sagen: Die Grünen sind so heiß wie Frittenfett auf eine Regierungsbeteiligung. Wenn Tarek Al-Wazir nach 14 Jahren Opposition eine Chance sieht, in die Regierung zu kommen, wird er zur Not in Helmut-Kohl-Bettwäsche schlafen."

Die Annäherung von Union und Grünen ist dabei vor allem auf zwei zentralen Feldern entscheidend für die jetzt erfolgte Regierungsbildung gewesen: Der Bildungs- und der Haushaltspolitik. Letztere spielt insbesondere aufgrund der Zuständigkeit der Länder für den Schulbereich eine wichtige Rolle in jedem Landtagswahlkampf, und ein grundsätzlicher Konsens ist hier Voraussetzung für jede Regierungskoalition. Dieser Konsens bestand zwischen den beiden neuen Regierungsparteien in Hessen schon vor der Wahl: Beide waren sich darin einig, die Wahlmöglichkeit zwischen acht- oder neunjähriger Gymnasialzeit (G8 und G9) beizubehalten.

Der Konsens in der Haushaltspolitik wurde durch die gemeinsam betriebene Verankerung der Schuldenbremse in die Hessische Landesverfassung manifestiert. Schon vor drei Jahren war damit die schwarz-grüne Regierungskoalition als mögliche Konstellation

absehbar: "In Bezug auf die hessischen Grünen ist die Befürwortung der Schuldenbremse keine große Überraschung, da die Landtagsfraktion und insbesondere die für Finanz- und Haushaltsfragen verantwortlichen Abgeordneten schon sehr lange Befürworterinnen und Befürworter von Schuldenbremsenregelungen sind und in diesem Zusammenhang auch harte Kürzungsmaßnahmen wie den Abbau von Personal im Landesdienst propagierten. Bündnis 90/Die Grünen senden mit ihrer schon früh artikulierten Kompromissbereitschaft auch ein klares Signal an die Union, dass mit ihnen zukünftig ein neuer Koalitionspartner zur Verfügung steht. Schließlich ist der letzte Versuch, zusammen mit der SPD eine Regierung zu bilden, kläglich gescheitert. Und auf Dauer trotz guter Wahlergebnisse von Minister- oder weiteren Regierungsposten fern zu bleiben, dürfte vielen grünen Politikerinnen und Politikern nicht genehm sein." (Eicker-Wolf 2011: 53 f.)

Warum drei E kein Dreiklang sind

Wer die Auseinandersetzung um die Verankerung der Schuldenbremse in der Hessischen Landesverfassung in den Jahren 2010 und 2011 verfolgt hat, wird sich vielleicht noch an die Position der Grünen erinnern. Diese haben sich bekanntlich in einen breiten Konsens der Parteien im Hessischen Landtag einbinden lassen, die Schuldenbremse in die hessische Verfassung zu schreiben. Ihre Position haben sie mit einem lustigen – weil völlig schiefen – aber irgendwie doch zutreffenden Bild umschrieben, das so noch immer auf ihrer Homepage (www.gruene-hessen.de/dossiers/schuldenbremse/) nachzulesen ist:

"Wir GRÜNEN haben gefordert, sich auf dem Weg zu einem ausgeglichenen Haushalt 2020 von einem Dreiklang leiten zu lassen, von den drei E der Finanzpolitik: Einsparungen, Effizienzsteigerungen und Einnahmeerhöhungen. Mit gezielten Maßnahmen in diesen drei Bereichen ist es möglich, in wirtschaftlichen Normalzeiten ohne neue Schulden auszukommen."

Schief ist dieses Bild, weil hier ganz offensichtlich in Anlehnung an die Harmonielehre von einem "Dreiklang der drei E" die Rede ist. Tatsächlich setzen sich Dreiklänge aber aus drei verschiedenen Tönen zusammen, und nicht aus drei gleichen Tönen – hier konkret drei E. Zutreffend ist das Bild dann doch, weil von den drei aufgeführten E nur eines als Handlungsoption für jede hessische Landesregierung in Frage kommt, um die Vorgaben der Schuldenbremse einzuhalten: Das E der Einsparungen. Und insofern stimmt das Bild dann eben auch wieder irgendwie.

Recht eintönig kommt dann auch der schwarz-grüne Koalitionsvertrag für die Jahre 2014-2019 unter dem irreführenden Titel "Verlässlich gestalten – Perspektiven eröffnen" daher: Dieser Vertrag steht unter dem Spar- und Kürzungsdiktat der Schuldenbremse, die den Gestaltungsspielraum der Landespolitik fast auf Null reduziert. Dabei spielt natürlich eine wesentliche Rolle, dass auf der Bundesebene keine entsprechenden Steuerrechtsänderungen, zum Beispiel die Wiedererhebung der Vermögensteuer, beschlossen worden sind. Hierfür trägt auch der alte und neue hessische Ministerpräsident Volker Bouffier als Teilnehmer an den Koalitionsverhandlungen auf Bundesebene eine wesentliche Mitverantwortung.

Da das strukturelle Defizit im hessischen Landeshaushalt mit rund 1,5 Milliarden Euro bis zum Ende dieses Jahrzehnts abgebaut werden muss, fallen die vorgesehenen Spar- und Kürzungsbeschlüsse entsprechend umfangreich aus. Die Hauptlast tragen dabei wieder einmal die Landesbeschäftigten: Zusätzlich zu den sowieso schon vorgesehenen 1.900 Stellenkürzungen in der Mittelfristigen Finanzplanung sollen laut Koalitionsvertrag weitere 1.800 Stellen wegfallen. Auch die Höhe der Beamtenbesoldung wird ganz nach Gutsherrenart schon einmal über die gesamte Legislaturperiode festgelegt: Im Jahr 2015 soll die Besoldung der Beamtinnen und Beamten gar nicht angehoben werden, und ab 2016 dann nur noch um jeweils 1 Prozent pro Jahr. Damit plant die schwarz-grüne Landesregierung Reallohnverluste von rund 5 Prozent für die immerhin 110.000 Beamtinnen und Beamten und ihre Familien in Hessen. Dass Deutschland bei der Arbeitskosten- und Lohnentwicklung seit der Jahrtausendwende im öffentlichen Dienstleistungssektor in Europa weit hinten rangiert, ist bei den Koalitionsverhandlungen offensichtlich nicht relevant gewesen (vgl. dazu Herzog-Stein u.a. 2013: 11).

Das eintönige E der Einsparungen wird auch für weitere Bereiche angestimmt – so ist auf Seite 7 des Koalitionsvertrags zu lesen: "Wir werden im Bereich der freiwilligen Leistungen, der Verwaltungsausgaben und der Investitionsausgaben der Ressorts Einsparungen von zunächst 50 Millionen Euro erzielen und diesen Betrag jährlich steigern." Vorgesehen ist unter anderem, dass trotz gestiegener Studierendenzahlen die Fördermittel für die Hochschulen gekürzt werden. Und auch unter Schwarz-Grün bleibt Hessen der wohl größte Tariffüchtling der Republik: Eine Rückkehr in die Tarifgemeinschaft der Länder ist nicht vorgesehen.

Für viele Beobachter der Sondierungs- und Koalitionsgespräche in Hessen ist das Vorhaben der Koalitionspartner Bouffier/Al-Wazir, den Schulbereich von Stellenstreichungen auszunehmen, eine kleine Überraschung gewesen. Denn dem Vernehmen nach haben die Grünen in den Sondierungsgesprächen mit der SPD und der LINKEN ebensolche

Stellenstreichungen noch massiv gefordert. Die Ausnahme des Schulbereichs dürfte strategische Gründe haben: Kürzungen in diesem Bereich hätten den größten gesellschaftspolitischen Zündstoff für Proteste geliefert. Beschäftigungsabbau im Bereich der Landesverwaltung und der Polizei, so offensichtliches Kalkül und Hoffnung der neuen Koalitionspartner, werden die Proteste gegen die Spar- und Kürzungspolitik leichter beherrschbar machen.

Vom "gönnen können"

In einem Interview in der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung erklärte Volker Bouffier unter der Überschrift "Man muss gönnen können", warum er in Hessen mit den Grünen regieren will. Immerhin gönnen Bouffier und die Seinen den Grünen das von Al-Wazir schon im Wahlkampf für sich reklamierte Wirtschaftsministerium. Dieses Ministerium bietet dem Grünen Al-Wazir durchaus Profilierungsmöglichkeiten: Er kann in diesem Amt zeigen, dass auch ein Grüner als Wirtschaftsminister die Interessen der Arbeitgeberseite vorbildlich bedienen kann. Der Koalitionsvertrag macht ihm dafür im Bereich des Vergaberechts die notwendigen Vorgaben.

Zwar scheint es aus Sicht der Arbeitnehmer zunächst einmal begrüßenswert zu sein, dass die neue Landesregierung das bestehende Hessische Mittelstands- und Vergabegesetz novellieren und dabei der Tariftreue "einen neuen Schwerpunkt widmen" will (CDU und Bündnis 90/Die Grünen 2013: 46). Aber die im Koalitionsvertrag genannten Eckpunkte für eine solche Novellierung lassen schon ahnen, wohin die Reise geht: Es fehlt eine verbindliche Aussage zur unmittelbaren Einführung eines vergabespezifischen Mindestlohns in Höhe von mindestens 8,50 Euro, die sehr hohen Vergabefreigrenzen sollen beibehalten und zusätzliche soziale und ökologische Kriterien lediglich als Kann-Regelungen verankert werden. Zu Kontrollen und Strafen bei Verstößen ist nichts zu finden. Eine solche Novellierung könnte man sich auch sparen.

Unterm Strich bleibt so für das Bundesland Hessen die ernüchternde, aber eigentlich auch nicht wirklich überraschende Befürchtung, dass ein Wechsel von Gelb zu Grün zwar in einigen Bereichen zu einem Austausch der politisch handelnden Personen führt, aber keinen Politikwechsel nach sich zieht.

Literatur

CDU Hessen und Bündnis 90/Die Grünen Hessen (2013): Verlässlich gestalten - Perspektiven eröffnen. Hessen 2014 bis 2019. Koalitionsvertrag zwischen der CDU Hessen und Bündnis 90/Die Grünen Hessen für die 19. Wahlperiode des Hessischen Landtags 2014-2019, Wiesbaden.

Kai Eicker-Wolf (2011): Schuldenbremse mit Verfassungsrang? Die politischen Motive der Volksabstimmung in Hessen, in: Forum Wissenschaft 1/2011.

Alexander Herzog-Stein/Heike Joebges/Ulrich Stein/Rudolf Zwiener (2013): Arbeitskostenentwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit in Europa, IMK-Report 88/2013.

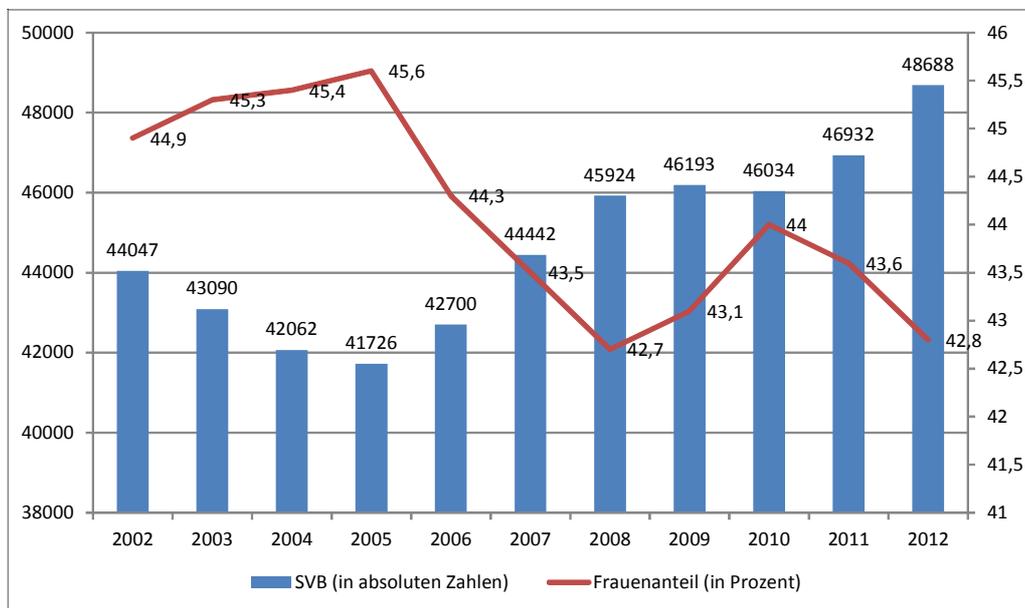
Ist Bremerhaven eine kinderfreundliche und familiengerechte Großstadt?

Von Marion Salot und Thomas Schwarzer

In Bremerhaven ist in den vergangenen Jahren durch die umfangreichen Zukunftsinvestitionen in das wirtschaftliche "Standbein" eine Trendwende gelungen. Das Gesicht und das Image der Stadt haben sich positiv verändert und neue Arbeitsplätze sind entstanden. Gleichzeitig kehren insbesondere Familien der Stadt den Rücken und Frauen finden nur schwer einen existenzsichernden Arbeitsplatz.

Strukturkrisen und Bevölkerungsentwicklung in Bremerhaven

Bremerhaven hat jahrzehntelang unter den Folgen der Fischereikrise, der Werftenkrise und dem Abzug der US-amerikanischen Streitkräfte gelitten. Durch diese Entwicklungen ging zwischen 1995 und 2005 jeder fünfte Arbeitsplatz verloren. Seit 1975 war außerdem die Zahl der Einwohner von 144.000 Menschen auf 110.000 rückläufig (2012), ein Schrumpfungprozess von mehr als 20 Prozent.



Dr. Marion Salot ist Referentin für Wirtschaftspolitik bei der Arbeitnehmerkammer Bremen. Thomas Schwarzer ist Referent für kommunale Sozialpolitik bei der Arbeitnehmerkammer Bremen.

Abbildung 1: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und Frauenanteil in Bremerhaven. Quelle: Agentur für Arbeit 2012; eigene Darstellung.

Ab 2005 ist jedoch eine Trendwende feststellbar. Bis heute entstanden 7.000 neue Arbeitsplätze, vor allem in der Hafenwirtschaft und in der Offshore-Windenergiebranche. Hierdurch ist die Arbeitslosenquote von 26 auf 15 Prozent zurückgegangen. Möglich wurde das durch eine gezielte Investitionspolitik. Seit 1997 wurden mehr als eine Milliarde Euro in den Ausbau der Häfen investiert, über 300 Millionen Euro in die Havenwelten und 130 Millionen Euro in den Ausbau der Offshore-Windenergie.

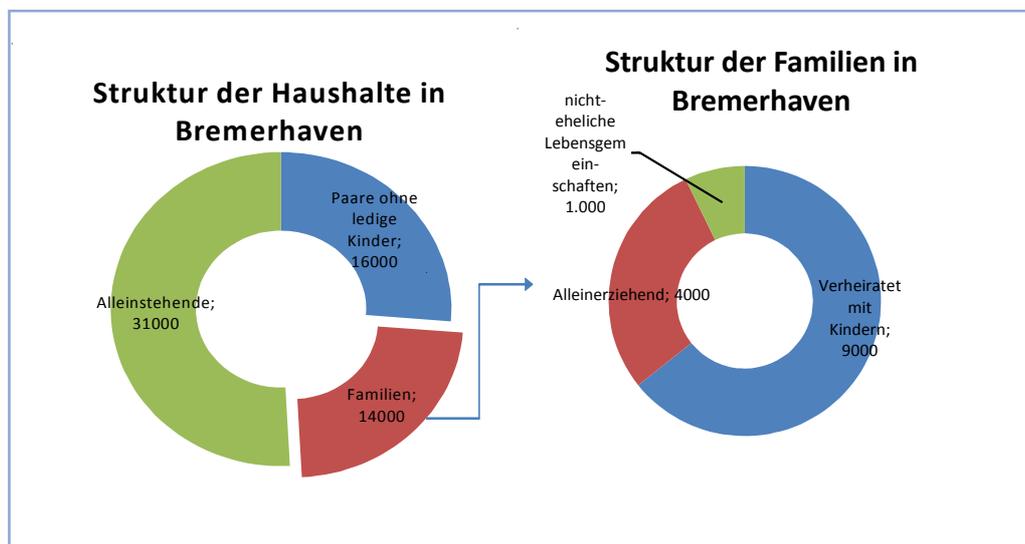
Trotz dieser positiven Entwicklung haben insbesondere Frauen und Familien die Stadt verlassen. Familien zieht es vor allem in den sogenannten "Speckgürtel" des Umlandes. Die überproportionale Abwanderung von Frauen verweist auf ihre schwierige Arbeitsmarktsituation. Während vor allem in männerdominierten Branchen wie der Offshore-Windenergie und der Hafengewirtschaft neue Stellen entstanden sind, wird es für Frauen in Bremerhaven immer schwieriger, einen existenzsichernden Arbeitsplatz zu finden. Dies wird auch dadurch erschwert, dass fast die Hälfte der weiblichen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in den klassischen "Frauenbranchen", dem Einzelhandel und im Bereich Gesundheit und Soziales tätig sind. Doch gerade in diesen Bereichen werden systematisch Vollzeitstellen durch Mini- und Teilzeitjobs ersetzt. Im Einzelhandel ist dieser Prozess mittlerweile so weit fortgeschritten, dass nur noch jede dritte Frau in der Lage ist, ihren Lebensunterhalt aus dieser Tätigkeit zu bestreiten. In Bremerhaven ist daher eine im bundesdeutschen Vergleich untypische Entwicklung zu beobachten: der Frauenanteil unter den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nimmt trotz einer merklichen Erholung auf dem Arbeitsmarkt insgesamt weiter ab.

Die Abwanderung von Familien und Frauen, gepaart mit dem allgemeinen Geburtenrückgang, hat dazu geführt, dass auch die Zahl der Kinder in Bremerhaven rückläufig war. In den letzten 40 Jahren hat sie sich halbiert. Ein Blick auf die Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen zeigt allerdings, dass sich die Zahl der Kinder bis 6 Jahren inzwischen wieder stabilisiert. Mit einem (weiteren) Rückgang der Kinder in den Kindertagesstätten und in den Schulen ist demnach nicht zu rechnen.

Struktur der Haushalte und Familien in Bremerhaven

Insgesamt lebten 2012 17.000 Kinder unter 18 Jahren in 14.000 der 61.000 Haushalte in Bremerhaven. Bei der Hälfte der Haushalte handelt es sich um Alleinstehende, bei einem Viertel um Paare ohne ledige Kinder. Hier zeigt sich die für Großstädte typische Dominanz der Einpersonenhaushalte. Zwei Drittel der Familienhaushalte leben in der "klassischen" Konstellation mit zwei Elternteilen, bei 30 Prozent handelt es sich um Alleinerziehenden-Haushalte.

Abbildung 2: Struktur der Haushalte und der Familien in Bremerhaven 2012. Quelle: Statistisches Landesamt 2012, eigene Darstellung.



Besondere Herausforderung: Kinderarmut und Alleinerziehende

Trotz des deutlichen Rückgangs der Arbeitslosenquote ist Bremerhaven weiterhin die Kommune in Deutschland mit der höchsten Kinderarmut. 35 Prozent der unter 15-Jährigen (das sind über 5.100 Kinder) leben in einem Haushalt, in dem mit Hartz IV gewirtschaftet werden muss. Zum Vergleich: Im Bund sind es 15 Prozent, in der Stadt Bremen 29 Prozent. In einigen Ortsteilen von Bremerhaven sind sogar mehr als 50 Prozent der Kinder durch Armut gefährdet. Da von diesen Kindern und Jugendlichen im Alter von 7 bis 15 Jahren über 60 Prozent bereits vier Jahre und länger im Hartz-IV-Bezug leben, handelt es sich um verfestigte Armutslagen, die lediglich mittelfristig und in kleinen Schritten verbessert werden können.

In einer solchen verfestigten Armutslage befinden sich auch viele der etwa 4.000 Alleinerziehenden, bei denen es sich fast ausschließlich um Mütter handelt. Von ihnen ist die eine Hälfte erwerbstätig, die andere ist arbeitslos. 95 Prozent der arbeitslosen Alleinerziehenden müssen mit Hartz IV wirtschaften, 70 Prozent länger als zwei Jahre. Die prekäre Situation arbeitsloser Alleinerziehender hängt damit zusammen, dass zwei Drittel von ihnen über keine Berufsausbildung verfügen. Die fehlende Formalqualifikation bei gleichzeitigen Betreuungspflichten für die Kinder erschwert den Einstieg in eine existenzsichernde Beschäftigung erheblich. Dies würde eine nachholende Qualifizierung in Teilzeit erfordern. Doch solche Angebote sind (noch) viel zu selten.

Unterstützung für Familien – frühe Betreuung und Förderung für unter Dreijährige

Seit August 2013 können alle Eltern mit Kindern unter drei Jahren ihren tatsächlichen Betreuungsbedarf als Rechtsanspruch geltend machen. Deshalb hatte der Magistrat in Bremerhaven bereits im Herbst 2011 beschlossen, mit Hilfe einer "Elternbefragung" deren Bedarf zu ermitteln. Danach benötigen 36 Prozent der unter Dreijährigen im Jahr 2013 einen Betreuungsplatz. Im Vergleich zu anderen Großstädten ist das ein relativ moderater Bedarf. Für Bremerhaven erfordert das Erreichen dieses Ziels jedoch einen finanziellen und personellen Kraftakt, da bis 2011 lediglich eigene, städtische Finanzmittel investiert werden konnten.

Um dem Rechtsanspruch für die Jüngsten dennoch gerecht werden zu können, brachte der Magistrat 2011 ein Neubauprogramm für sechs Betreuungseinrichtungen auf den Weg. Erst für diesen Ausbauschritt standen Finanzmittel des Bundes und aus dem Bremer Landesetat zur Verfügung. Wenn alle Einrichtungen fertiggestellt sein werden, sollen Plätze für ca. 970 Kinder unter drei Jahren vorhanden sein (35 Prozent). Aktuell gibt es 636 Plätze in Betreuungseinrichtungen und 50 Plätze in der Kindertagespflege, das heißt Plätze für 24 Prozent der Kinder unter drei Jahren (Stand Januar 2014). Weitere 120 Plätze werden in den derzeit noch im Bau befindlichen Einrichtungen entstehen. Mit dieser Ausweitung der frühkindlichen Betreuungsmöglichkeiten hält derzeit jedoch insbesondere der Anteil von Kindern mit einer Zuwanderungsgeschichte nicht mit. Von den Kindern unter drei Jahren leben mittlerweile mehr als die Hälfte in einer Familie mit einer Zuwanderungsgeschichte, in den Betreuungseinrichtungen haben sie jedoch lediglich einen Anteil von 30 Prozent. Möglichkeiten einer frühen Lern- und Sprachförderung stehen deshalb noch für zu wenige dieser Kinder zur Verfügung.

Von der traditionellen Halbtagschule zum ganztägigen Lernen

Vor ganz ähnlichen Herausforderungen wie in den Betreuungs- und Bildungseinrichtungen für die Jüngsten stehen auch die Schulen. Sie müssen schrittweise zu Ganztagschulen umgebaut und umorganisiert werden. Erst dadurch eröffnet sich für Eltern mit Kindern tatsächlich die Chance, Beruf und Familie zu vereinbaren. Für den in Bremerhaven besonders hohen Anteil von Kindern, die in Einkommensarmut aufwachsen, bieten Ganztagschulen außerdem bessere Möglichkeiten zur intensiven Lern- und Sprachförderung. Wie wichtig insbesondere eine wirksame Sprachförderung ist, zeigt ein Blick auf die verbreiteten "Muttersprachen" der Schülerinnen und Schüler. In der Hälfte aller Schulen in Bremerhaven (insgesamt 17 Schulen) lernen Kinder, die zwischen elf

und 15 Muttersprachen "mitbringen". In fünf Schulen sind es sogar mehr als 15 verschiedene Muttersprachen.

Ein Blick auf die Bildungsabschlüsse in Bremerhaven zeigt, dass 60 Prozent der Schülerinnen und Schüler mit einem Migrationshinweis ihre Schulzeit mit der mittleren oder der Hochschulreife beenden (Abbildung 3). Hierbei handelt es sich um diejenigen Fachkräfte, nach denen die Unternehmen aktuell so intensiv suchen. Gleichzeitig beenden aber zu viele Jugendliche, insbesondere diejenigen mit einem Migrationshinweis, ohne Abschluss ihre Schulzeit (15 Prozent). Sie haben kaum Chancen einen Ausbildungsplatz zu finden und müssen sich mit äußerst prekären Beschäftigungsperspektiven begnügen.

Um dem entgegenwirken zu können, müssen die Kindertagesstätten und Schulen in Bremerhaven in die Lage versetzt werden, besser mit Vielfalt umzugehen und Kinder aus Familien in materieller Armut nicht zu sortieren und zu entmutigen, sondern besser zu fördern. Mit Investitionen und neuartigen Konzepten, wie sie zum Beispiel bereits an der Schule am Ernst-Reuter-Platz entwickelt und praktiziert werden. Wie für den Strukturwandel im Hafen, im Städtetourismus und in der Windenergie sind dafür auch im Sozial- und Bildungsbereich politisches Engagement, neuartige Konzepte und erhebliche Investitionen erforderlich. Das wird ohne die Unterstützung des Landes Bremen und auch durch die Bundespolitik nicht möglich sein. Doch Bremerhaven hat als Großstadt selbst auch eigenständige Handlungsmöglichkeiten.

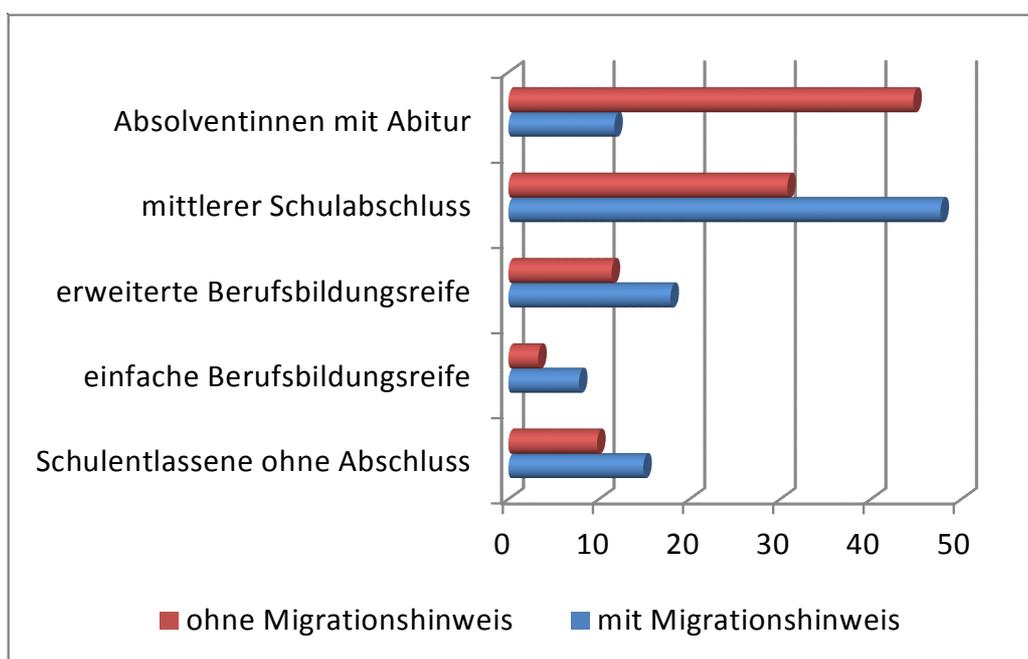


Abbildung 3: Bildungsabschlüsse in Bremerhaven (2009/2010).

Quelle: Bildungsberichterstattung für das Land Bremen 2012.

Fazit – Ist Bremerhaven eine kinderfreundliche und familiengerechte Großstadt?

Alle Großstädte in Deutschland müssen in den nächsten zehn Jahren ihre Sozial- und Bildungsinfrastrukturen an die veränderten Erfordernisse des 21. Jahrhunderts anpassen. Auch Bremerhaven befindet sich auf dem Weg von den traditionell vorherrschenden halbtägigen hin zu ganztägigen Betreuungs- und Bildungseinrichtungen. Doch dieser Weg ist noch weit. Es geht dabei auch nicht in erster Linie um eine "kinder- und familienfreundliche Stadt". Dieses Ziel ist zwar auch ein wichtiger Schritt – im Sinne eines freundlichen und kindergerechten "Klimas". Aber dieses Ziel reicht bei weitem nicht aus. Tatsächlich geht es um den Aufbau kinder- und familiengerechter Sozial- und Bildungsinfrastrukturen. Sie sind überhaupt die Voraussetzung dafür, dass alle Kinder gute Entwicklungs- und Lernbedingungen vorfinden, im Sinne einer umfassenden Teilhabe und entsprechender Verwirklichungschancen. Gleichzeitig sind sie die zentrale Voraussetzung für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und ermöglichen Müttern und Vätern erst die Chance, eine existenzsichernde Beschäftigung aufzunehmen. Durch eine Orientierung an guten Rahmenbedingungen für Familien lassen sich zwei zentrale Zukunftsfelder miteinander verknüpfen: Bildungs- und Fachkräfteförderung. Deshalb müssen in Bremerhaven den Zukunftsinvestitionen in das wirtschaftliche "Standbein" jetzt Zukunftsinvestitionen in das "Spielbein" folgen. Hierzu gehört:

- Der zügige Ausbau ganztätiger Betreuungs- und Bildungseinrichtungen, um insbesondere für (alleinerziehende) Mütter zeitliche Spielräume zu eröffnen, die es ihnen ermöglichen, eigenständige Berufsperspektiven als qualifizierte Fachkräfte zu entwickeln.
- Eine bessere Lern- und Sprachförderung, damit gut qualifizierte Schulabgänger/innen als begehrte Fachkräfte ins Erwerbsleben starten können.
- Ein besserer Umgang mit Vielfalt und mit Kindern aus Familien in materieller Armut, die nicht sortiert, sondern gefördert werden müssen.
- Die Umsetzung familiengerechter und generationenübergreifender Wohnkonzepte.

Eine solche sozial- und bildungspolitische "Einbettung" des Strukturwandels trägt dazu bei, dass nicht allein mehr oder weniger attraktive Arbeitsplätze entstehen. Bremerhaven könnte die aktuelle Trendwende dafür nutzen, sich zu einer zukunftsfähigen, modernen und für Familien attraktiven Großstadt zu entwickeln.

Informalität als Normalität

Von Karin Pape

Informelle Arbeit ist in vielen Ländern des globalen Südens die vorherrschende Form der Beschäftigung. Unter "informell" versteht man nicht registrierte, ungeschützte Formen von Arbeit, die sich außerhalb bestehender Rechtsrahmen bewegen. Charakteristisch ist auch, dass die Produkte und Serviceleistungen nicht in die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung eingehen. Damit bleiben sowohl die Leistungen als auch die Menschen, die sie erbringen, offiziell "unsichtbar", obwohl sie erheblich zur Produktion beitragen.

Informell sind auch alle Produkte und Dienstleistungen, die per se illegal sind, wie zum Beispiel Drogenanbau, Waffenhandel und Menschenhandel. Über die soll im Folgenden aber nicht gesprochen werden, sie fallen unter kriminelle Handlungen. Hier interessieren nur Produkte und Dienstleistungen, die legal sind – wie zum Beispiel Obstanbau und -vertrieb, das Einsammeln von Müll und der Verkauf der recycelten Produkte oder Beschäftigung in privaten Haushalten. Informelle Beschäftigungsformen können jedoch "illegal" sein (wie zum Beispiel in Deutschland). Der Begriff "ungeschützte" Arbeit scheint aber doch der zutreffendere zu sein.

Informelle Ökonomie verschwindet mit zunehmender Entwicklung und Industrialisierung ...

Noch bis in die 1980er und 1990er Jahre war die Meinung verbreitet, dass es nur den richtigen Mix von politischer Intervention und Ressourcen brauche, damit sich aus rückständigen, traditionellen, einkommensschwachen Ländern dynamische moderne Ökonomien entwickeln. Kleine Händler, Subsistenzwirtschaft und andere Arbeitsformen, die ohne Zugang zu Sozialversicherungen lediglich das Überleben sichern, würden absorbiert von einer modernen kapitalistischen Ökonomie nach westlichem Muster; sie würden von daher einfach verschwinden.

Diese Meinung wurde gespeist aus den Erfahrungen des erfolgreichen Wiederaufbaus in Europa und Japan nach dem Zweiten Weltkrieg und der beginnenden Massenfertigung in Europa und Nordamerika in den 1950er und 1960er Jahren. Damit ging die Anhebung des Lebensstandards der arbeitenden Menschen und das Entstehen eines Wohlfahrtsstaates einher. Das "Normalarbeitsverhältnis" war tatsächlich die Norm: unbefristet, mit von Gewerkschaften ausgehandelten Löhnen und Arbeitsbedingungen und mit Zugang zu sozialen Sicherungssystemen. Das galt zumindest für den Großteil der überwiegend männlichen Industriearbeiterschaft, den öffentlichen Dienst und zumindest partiell

Karin Pape ist die Europa-Koordinatorin des internationalen Netzwerkes "Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing" (www.wiego.org). Sie arbeitet in Genf.

auch für den Dienstleistungssektor. Aber diese Entwicklung zu einem kapitalistischen Wirtschaftssystem mit "menschlichem Anlitz" wurde schon seit den 1970er Jahren wieder getrübt, als erneut Massenarbeitslosigkeit auftauchte.

... doch nicht?

Um die Entwicklungen in den sogenannten Entwicklungsländern zu untersuchen, veranlasste die Internationale Arbeitsorganisation (IAO, auf Englisch ILO) Untersuchungen in verschiedenen Ländern, die herausfinden sollten, wie sich dort die Ökonomien entwickelt hatten. Die erste dieser Art führte die Arbeitsmarktforscher 1972 nach Kenia, wo die Wissenschaftler zwar profitable Unternehmen vorfanden, aber von einem Verschwinden des informellen Sektors nicht die Rede sein konnte – ganz im Gegenteil. Die krisenhafte Entwicklung der globalen Ökonomie hat das ihrige dazu beigetragen, die Informalität in den Ländern des Südens zu verfestigen und anwachsen zu lassen, aber auch flexible Arbeitsformen mit wachsenden Unsicherheiten im globalen Norden durchzusetzen – bis hin zu gänzlich informellen Arbeitsverhältnissen.

Das alles hat dazu geführt, dass informelle und prekäre Arbeitsverhältnisse zunehmend als Problem erkannt werden. Heute hat sich in den Gewerkschaften die Erkenntnis durchgesetzt, dass sie diese Menschen organisieren müssen, um weiterhin den Anspruch zu erheben, alle arbeitenden Menschen zu vertreten.

Wie viele Menschen arbeiten in der informellen Ökonomie?

Die statistische Erfassung und Auswertung der Daten informeller Beschäftigung ist naturgemäß schwierig. Dennoch hat sich die "International Conference of Statisticians" – eine Art Arbeitsgruppe innerhalb der ILO – über die letzten Jahre über Definitionen und Methoden der Messung verständigt, sodass zunehmend international vergleichbare Daten erfasst und verglichen werden können.

In einer in Kürze erscheinenden neuen Publikation der ILO, erarbeitet gemeinsam mit WIEGO, werden die folgenden Zahlen genannt:

Die internationale Arbeitsorganisation ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen, die bereits 1919 gegründet wurde. Ihre Aufgabe ist es, internationale Arbeits- und Sozialstandards zu setzen und zu überwachen. Es ist die einzige UN-Organisation, in der Staaten, Gewerkschaften und Arbeitgeber gleichberechtigt zusammenarbeiten. Der ILO gehören 185 Mitgliedsstaaten an. Sie hat ihren Sitz in Genf.

Informelle Beschäftigung in Prozent der Gesamtbeschäftigung (außer Landwirtschaft) 2004-2010:

- Südasien: 82 % (zum Beispiel Sri Lanka 62 %, Indien 84 %)
- Subsaharisches Afrika: 66 % (zum Beispiel Südafrika 33 %, Zimbabwe 52 %, Mali 82 %)
- Ost- und Südost Asien: 65 % (zum Beispiel Thailand 42 %, Indonesien 73 %)
- Lateinamerika: 51 % (zum Beispiel Uruguay 40 %, Bolivien 75 %)
- Mittlerer Osten und Nordafrika: 45% (zum Beispiel Türkei 31 %, West Bank u. Gaza 57 %)
- Osteuropa und Zentralasien: 10 % (zum Beispiel Serbien 6 % und Moldawien 16 %)
- Bis auf den Mittleren Osten und Nordafrika bilden Frauen die Mehrheit der informell Beschäftigten.

Interessant ist auch die Aufteilung zwischen denjenigen, die in einem (informellen) Arbeitsverhältnis arbeiten, also einen identifizierbaren Arbeitgeber haben, und denjenigen, die auf eigene Rechnung arbeiten:

	Informelle Lohnarbeit in %	Informelle Selbständigkeit in %
Lateinamerika und Karibik	48	52
Südasien	47	53
Ost- und Südostasien (ohne China)	49	51
Städtisches China	47	51
Osteuropa und Zentralasien	59	41
Subsaharisches Afrika	33	67

Manche Entwicklungstheorien gehen davon aus, dass Menschen im globalen Süden eine bewusste Entscheidung treffen und eine Beschäftigung im informellen Sektor frei wählen, um zum Beispiel Steuern und Abgaben zu umgehen und um höhere Einkommen zu erzielen. Das kann in einzelnen Fällen durchaus zutreffen. Die große Mehrheit allerdings derjenigen, die informell arbeiten, hat sich das nicht ausgesucht, sondern die pure Not und mangelnde Alternativen haben sie dazu getrieben. Generell besteht ein eindeutiger Zusammenhang zwischen weltweiter Armut und Informalität.

Es gibt aber durchaus eine Hierarchie der Armut mit informellen Arbeitgebern an der Spitze und mitarbeitenden Familienangehörigen am unteren Ende der Skala. Männer gehören eher zu den besser Verdienenden in der informellen Wirtschaft, während Frauen auch hier zur Gruppe der Benachteiligten gehören.

Und der globale Norden?

Ein zunehmender Anteil von Beschäftigten im globalen Norden arbeitet unter Bedingungen, die nur unzureichenden sozialen Schutz und geringe Einkommen bieten (prekäre bzw. atypische Beschäftigungsformen). Sie würden in Entwicklungsländern als informell Beschäftigte eingestuft werden. Der Unterschied ist, dass die meisten atypischen Beschäftigungsformen völlig legal sind und als flexible Formen, die die "Starrheit und das Korsett von rigiden Beschäftigungsarrangements modernisieren", zumindest in Unternehmenskreisen sogar als Weiterentwicklung und Fortschritt dargestellt werden. Diese atypischen Beschäftigungsformen werden oft in die groben Kategorien Soloselbständige, Leiharbeiter/innen und Teilzeitbeschäftigte gegliedert.

Das Beispiel Deutschland

Die Erfolgsmeldungen über das Rekordhoch der Beschäftigung in Deutschland sagen nichts über Umfang, Dauerhaftigkeit und Arbeitsbedingungen (zum Beispiel Verdienst und Arbeitszeiten) aus. Im neuesten Datenreport des Statistischen Bundesamtes ist zu lesen, dass von den 36,3 Millionen Erwerbstätigen etwa 24,2 Millionen normalerwerbstätig und 7,9 Millionen (etwa 22 Prozent) atypisch beschäftigt waren. 2002 lag dieser Anteil noch bei 18 Prozent. Atypisch bedeutet im deutschen Kontext, dass mindestens eines der folgenden Elemente zutrifft:

- Befristung: 2,7 Millionen
- Teilzeitbeschäftigung mit max. 20 Wochenstunden, Geringfügigkeit im Sinne des Sozialrechts: 2,5 Millionen
- Leiharbeit: 0,7 Millionen Personen

Hinzu kommen 2,2 Millionen Soloselbständige, was einen Beschäftigtenanteil von 6,2 Prozent ausmacht. Für Soloselbständige gilt kein Arbeitsrecht, und die Einkommen ermöglichen oft keine ausreichende Vorsorge gegen Arbeitslosigkeit, Krankheit und Alter.

Es gibt allerdings auch "echte" informelle Beschäftigung, die im europäischen Kontext "undeclared work" – undeklarierte Arbeit – heißt und in Deutschland unter den Begriffen "Schattenwirtschaft" oder schlicht "Schwarzarbeit" bekannt ist. Oft werden mit diesen Begriffen zum Beispiel kleine Handwerksbetriebe in Verbindung gebracht, die einen Teil ihrer Leistungen "an der Steuer vorbei" erbringen. Es gibt aber auch informell Arbeitende, die gänzlich unregistriert und ungeschützt arbeiten: zum Beispiel in Hotels und Restaurants, auf dem Bau oder in Privathaushalten. Es gibt keine verlässlichen Daten über den Anteil "undeklarer Arbeit". Eine Untersuchung, die von der Europäischen Kommission 2007 in Auftrag gegeben wurde, spricht von einem EU-Durchschnitt von 5 Prozent der Gesamtbevölkerung, allerdings mit erheblichen Unterschieden zwischen den Ländern. Schätzungen des "European Employment Observatory", die nationale Daten zwischen 2004 und 2007 ausgewertet haben, bescheinigen eine enorme Bandbreite, die zwischen 2 Prozent und 30 Prozent liegt.

Ein Beispiel eines informellen Sektors in Europa – Hausangestellte

Wenn es in Europa (inklusive Deutschland) einen Sektor gibt, der überwiegend informell organisiert ist, dann ist es bezahlte Arbeit in Privathaushalten. Auch hier gibt es keine verlässlichen Zahlen. Die Schätzungen für Deutschland sehen wie folgt aus: Etwa 4 Millionen Haushalte beschäftigen eine Haushaltshilfe, davon 2,6 Millionen regelmäßig. Das sind geschätzte 700.000 bis 1 Million Beschäftigte. Angemeldet sind davon etwa 240.000, davon 40.000 sozialversicherungspflichtig und 200.000 in Minijobs (mit Haushaltsscheckverfahren). Es kann also davon ausgegangen werden, dass 70-95 Prozent aller Beschäftigten in Privathaushalten in Deutschland informell beschäftigt sind.

Seit Deutschland 2013 das ILO-Übereinkommen 189 zum Schutz von Hausangestellten ratifiziert hat, gibt es ein vermehrtes öffentliches Interesse an dem Thema. In der Presse ist vieles zu lesen – von "meine Putzfrau will schwarz arbeiten" bis hin zu skandalösen Fällen sklavenartiger Bedingungen (wie zum Beispiel in einem Diplomatenhaushalt). Informelle Beschäftigung ist in Deutschland verboten und kann unter Umständen die Zahlung einer Buße von bis zu 5.000 Euro nach sich ziehen. Gemeinhin gibt es aber weder bei Arbeitgebern noch bei Beschäftigten ein Unrechtsbewusstsein. Die Folgen, wie beispielsweise fehlender Versicherungsschutz bei Unfällen und Krankheit und langfristig das Fehlen einer ausreichenden Alterssicherung, werden oft nicht gesehen.

Mit der Ratifizierung des ILO-Übereinkommens 189 hat sich Deutschland verpflichtet, dessen Bestimmungen in nationales Recht umzusetzen. Der Geist des Übereinkommens

ist die Gleichstellung von Hausangestellten mit anderen Arbeitnehmern, also vollständiger Schutz durch die Arbeitsgesetze und Einschluss in die sozialen Sicherungssysteme. Im Prinzip ist der Schutz nach gegebener Rechtslage bereits gegeben – allerdings, wie wir aus den oben genannten Zahlen sehen können, nicht durchgesetzt.

Darüber hinaus wird diskutiert und geprüft werden müssen, ob die Minijobs (inklusive des Haushaltsscheckverfahrens) mit der Konvention vereinbar sind. Das Haushaltsscheckverfahren stellt eine Diskriminierung innerhalb der Minijobs dar, da die Abgaben zu den Sozialversicherungen noch niedriger sind als die ohnehin niedrigen Pauschalsätze der regulären Minijobs. Modelle in anderen Ländern, wie zum Beispiel Frankreich oder Belgien, zeigen, wie ein Haushaltsscheckverfahren sinnvoll zur Regelung des Sektors beitragen kann: durch vereinfachte administrative Abwicklung bei gleichzeitiger Gewährleistung aller Schutzrechte. Das bedeutet unter anderem Steuerpflicht ab der ersten Arbeitsstunde, volle Beiträge in die Sozialversicherungen und Allgemeinverbindlichkeit der Tarifverträge.

Was tun? Die globale Debatte um die Formalisierung

Spätestens seitdem zunehmend zur Kenntnis genommen wird, dass Informalität grundsätzliche Probleme mit sich bringt, gibt es eine Debatte in verschiedenen Zirkeln über die "Formalisierung" der informellen Ökonomie. Während für die einen das Problem gelöst wird, indem einfach mehr formelle Jobs geschaffen werden (aber wie?), setzen andere auf die Registrierung und Besteuerung informeller Unternehmen und informell Beschäftigter. Dabei wird übersehen, dass viele informell Beschäftigte bereits Steuern und Gebühren zahlen, wie zum Beispiel Mehrwertsteuer oder Standgebühren auf einem Markt, dafür allerdings keinerlei Gegenleistungen bekommen. Viele informell Beschäftigte versuchen vergeblich, in Verhandlungen mit den Städten und Gemeinden zu formellen Arrangements zu kommen, die allerdings nicht nur Verpflichtungen (Zahlungen) umfassen, sondern auch Rechte und Leistungen – wie zum Beispiel das Recht, auf der Straße einen Stand zu betreiben, Zugang zu sanitären Einrichtungen und eine Müllentsorgung oder den Zugang zu sozialen Sicherungssystemen. Die Realität vieler Straßenverkäuferinnen und -verkäufer sieht allerdings so aus, dass sie von der Polizei vertrieben und ihre Waren beschlagnahmt werden. Informelle Müllsammler, die in den meisten Städten des globalen Südens die einzige organisierte Müllentsorgung betreiben, werden gehindert, sich an öffentlichen Ausschreibungen zu beteiligen, und werden dann vertrieben, weil multinationale Unternehmen entdeckt haben, dass mit Müll viel Geld zu verdienen ist.

Formalisierung kann viele Dinge bedeuten und sollte sich an der Realität der verschiedenen Kategorien von informell Arbeitenden orientieren. Das bedeutet aber auch, dass informell Arbeitende beteiligt werden an Willensbildungs- und vor allem Entscheidungsprozessen, die sie betreffen.

So könnte ein umfassender Formalisierungsansatz aussehen:

1. Formalisierung informeller Unternehmen

- *Registrierung und Besteuerung*
 - Vereinfachte Registrierungsprozeduren
 - Progressive Besteuerung (keine „flat tax“)
- *Rechtsrahmen, der folgende Aspekte regelt (und durchsetzt)*
 - Durchsetzbare Verträge
 - Schutz des Privateigentums
 - Recht öffentlichen Raum zu nutzen
 - Arbeitsschutz
- *Vorteile / Leistungen*
 - Zugang zu Informationen (Finanzen und Märkte)
 - Zugang zu öffentlichen Infrastrukturen und Serviceleistungen
 - Beschränkung der Haftung
 - Klare Regeln für Insolvenz und Nichterfüllung von Verträgen
 - Zugang zu Staatssubventionen und anderen Anreizsystemen, inklusive das Recht der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen
 - Recht auf Mitgliedschaft in Kammersystemen
 - Zugang zu sozialen Sicherungssystemen

2. Formalisierung informeller Beschäftigung

- *Anerkennung als Arbeitnehmer/innen und damit verbundene Schutzregelungen, wie zum Beispiel*
 - Diskriminierungsschutz
 - Mindestlohn
 - Arbeitsschutz
 - Beitrag der Arbeitgeber zu den sozialen Sicherungssystemen
 - Das Recht, sich zu organisieren und Tarifverhandlungen zu führen
 - Das Recht, sich in bestehenden Gewerkschaften zu organisieren

Was bedeutet das für Gewerkschaften?

Informelle Arbeit wird auch mit den größten Anstrengungen nicht kurzfristig so zu formalisieren sein, dass Menschen durch ihre Arbeit ein menschenwürdiges Leben führen können. Deshalb sollten Gewerkschaften das tun, was sie am besten können: Unterstützen

zung leisten, dass informell Beschäftigte sich besser organisieren, und sie im Kampf für die Verbesserungen ihrer Arbeitsbedingungen unterstützen. Das bedeutet aber auch, ihnen das Recht zuzugestehen, sich für ihre Belange selbst einzusetzen, und ihnen die Möglichkeit zu geben, an entsprechenden Verhandlungen teilzunehmen. Es gilt, sie als gleichberechtigte Mitglieder und Gruppen anzuerkennen. StreetNet International, die Internationale informeller Straßenverkäufer/innen, hat den Slogan: "Nothing for us without us" – nichts für uns ohne uns. Das bisher eindrucksvollste Beispiel in der jüngsten Vergangenheit, wie dies auch international zu guten Ergebnissen führen kann, war die Verhandlung der oben erwähnten ILO-Konvention für Hausangestellte. Vertreterinnen von Hausangestellten nahmen als vollwertige Delegierte in der Arbeitnehmergruppe an den Verhandlungen teil und erreichten so einen Meilenstein hinsichtlich der Anerkennung als Arbeitnehmerinnen.

Eine Wiederholung dieses Prinzips ist für dieses Jahr und für 2015 geplant, wenn VertreterInnen von Straßenverkäufer/innen, Hausangestellten, Heimarbeiter/innen und Müllsammlern dafür werben, in die offiziellen Gewerkschaftsdelegationen aufgenommen zu werden, um über die Formalisierung der informellen Ökonomie zu verhandeln, die auf der Tagesordnung der ILO-Konferenz steht.

Migration und Arbeit in Europa

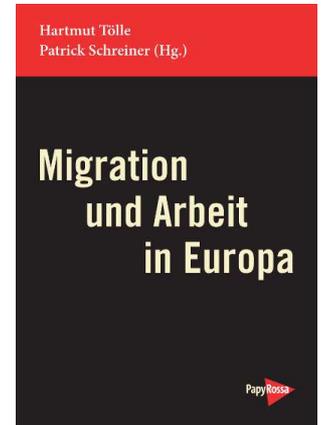
Buchhinweis

Von Patrick Schreiner

Migrationsbewegungen und Migrationspolitiken sind in jüngster Zeit wieder verstärkt zum Thema gesellschaftlicher und politischer Diskussionen geworden. Zu Recht – betrachtet man den Handlungsbedarf, den es in diesem Bereich ganz offensichtlich gibt. Der unmenschliche Umgang mit Flüchtlingen an Europas Außengrenzen, die Ausbeutung mobiler Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer etwa auf westeuropäischen Baustellen oder in der deutschen Fleischindustrie, die nach wie vor bestehende strukturelle Benachteiligung von Migrantinnen und Migranten sowie ihrer Nachkommen in Deutschland oder die zunehmende innereuropäische Migration von Menschen, die auf eine bessere Zukunft in Nordwesteuropa hoffen, seien dafür beispielhaft genannt.

Dieser Sammelband widmet sich migrationspolitischen Fragestellungen, er legt seinen Schwerpunkt dabei auf den Bereich der Arbeitsmigration. Seine AutorInnen kommen aus Wissenschaft, Gewerkschaften und Verbänden. Grundlegende Intention ist es, die Bedeutung von Migration für die Arbeitswelt in Europa wie auch umgekehrt die Bedeutung von Arbeit in Migrationsprozessen herauszuarbeiten, Probleme und Chancen zu beschreiben und vor diesem Hintergrund gesellschaftliche wie auch gewerkschaftliche Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Die Artikel dieses Buches befassen sich mit der Frage nach dem Umfang und den Formen der Migration in Europa, nach den Konsequenzen für die betroffenen Migrantinnen und Migranten, nach der Funktion von Migration für den EU-Binnenmarkt und den europäischen Integrationsprozess, nach den Zusammenhängen zwischen Krise und aktuellen Migrationsbewegungen sowie nach Möglichkeiten, für Migrantinnen und Migranten gute Arbeitsbedingungen und soziale Sicherheit zu gewährleisten.

Mit Beiträgen von: Hasan Cakir, Fabià Espuig, Sebastian Friedrich, Johannes Grabbe, Kirsten Hoesch, Andreas Mayert, Hartmut Meine, Emilija Mitrović, Marika Pierdicca, Romani Rose, Helen Schwenken, Patrick Schreiner, Kyoko Shinozaki, Michael Sommer, Uwe Stoffregen, Dietrich Thränhardt, Hartmut Tölle.



Hartmut Tölle/Patrick Schreiner (Hg.): Migration und Arbeit in Europa. Erschienen bei PapyRossa, Köln. Softcover DIN A5, etwa 200 Seiten, EUR 14,90 [D] / 15,40 [A], ISBN 978-3-89438-550-7.

Impressum

ISSN 1868-8209

Herausgeber: Arbeitskreis für Wirtschafts- und Strukturpolitik bei den DGB-Bezirken Hessen-Thüringen und Niedersachsen - Bremen - Sachsen-Anhalt. Die elektronische Zeitschrift "WISO-Info" behandelt sozial-, struktur- und wirtschaftspolitische Themen aus gewerkschaftlicher Sicht und erscheint unregelmäßig etwa drei- bis viermal pro Jahr.

Redaktion: Liv Dizinger, Dr. Kai Eicker-Wolf, Dr. Patrick Schreiner (verantwortlich), Sylvia Kampa und Ute Kamradek.

Mit Namen gekennzeichnete Artikel geben nicht zwingend die Positionen des Deutschen Gewerkschaftsbundes oder seiner Mitgliedsgewerkschaften wieder.

DGB-Bezirk Niedersachsen - Bremen - Sachsen-Anhalt
Otto-Brenner-Straße 7
30159 Hannover
Telefon: 0511 12601-33
<http://www.niedersachsen.dgb.de>

DGB-Bezirk Hessen-Thüringen
Wilhelm-Leuschner-Straße 69-77
60329 Frankfurt/Main
Telefon: 069 273005-53
<http://hessen-thueringen.dgb.de>

E-Mail und kostenfreies E-Mail-Abonnement: wiso-info@dgb.de

WISO-Info bei Facebook: <http://www.facebook.com/dgbwisoinfo>

Wir freuen uns über Artikel- und Interviewvorschläge ebenso wie über Briefe unserer Leserinnen und Leser. Unsere "Hinweise für Autorinnen und Autoren" senden wir Ihnen gerne zu. Ein Anspruch auf Veröffentlichung von Texten besteht nicht. Der Arbeitskreis für Wirtschafts- und Strukturpolitik kann leider keine Honorare bezahlen.

Kopie und Weiterverbreitung in unveränderter Form unter Angabe der Quelle erwünscht.