

## Materialien

PD Dr. Daniel Schiller

## Informalität in urbanen Ökonomien

Expertise für das WBGU-Hauptgutachten  
„Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft  
der Städte“

**Berlin 2016**



## **Informalität in urbanen Ökonomien**

Externe Expertise zum WBGU-Hauptgutachten 2015 „Die urbane Agenda“

**Daniel Schiller**

Hannover, März 2015

Kontakt:

PD Dr. Daniel Schiller

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (NIW)

Königstr. 53

30175 Hannover

E-Mail: [schiller@niw.de](mailto:schiller@niw.de)

Telefon: 0511 / 123316-38

Diese Expertise gibt ausschließlich die Meinung des Autors wieder und repräsentiert nicht notwendigerweise die Position des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung e.V. (NIW) oder des wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU). Besonderer Dank gilt Herrn Johannes von Bloh für die Unterstützung bei der Erstellung des Textes.

## 1 Einleitung

Transformationsprozesse in urbanen Ökonomien sind ein wichtiger Schlüssel zur Erreichung einer nachhaltigen und menschenwürdigen Urbanisierung. Im globalen Norden konzentrieren sich die wirtschaftlichen Aktivitäten bereits heute stark in Städten und Metropolregionen. Im globalen Süden sind Städte und die damit verbundenen urbanen Ökonomien in den vergangenen Jahrzehnten rasant gewachsen. Vielfach sind dadurch megaurbane Landschaften entstanden. In einigen dieser Regionen konzentrieren sich in hohem Maße Nachhaltigkeitsprobleme wie Umweltverschmutzung und menschenunwürdige Arbeits- und Lebensverhältnisse. Aber urbane Regionen besitzen auch vielfältige Potenziale für eine nachhaltige und menschenwürdige Entwicklung: sie verfügen durch Agglomerationsvorteile und globale Vernetzung über Kreativpotenziale. Dadurch sind sie in der Lage Innovationen hervorzubringen, die Beschäftigung und Wohlstand schaffen, die Lebensqualität der Bevölkerung verbessern und den ökologischen Fußabdruck im Vergleich zu anderen Siedlungsformen verringern.

Urbane Ökonomien sind von einem hohen Maß an Informalität der Unternehmensstrukturen und Beschäftigungsverhältnisse gekennzeichnet. Dies gilt insbesondere für Länder und Regionen des globalen Südens. In anderer Form und mit anderen Motivlagen sind informelle Aktivitäten aber auch in Städten des globalen Nordens vorhanden. Urbane Regionen sind von besonders komplexen Wirtschaftssystemen gekennzeichnet. Sie sind die Folge einer großen Vielfalt ökonomischer Aktivitäten und ausdifferenzierter Arbeitsmärkte, die in der Literatur auch als Urbanisierungsvorteile beschrieben werden (Jacobs 1969). Diese Komplexität erhöht einerseits die Möglichkeiten für die ökonomischen Akteure, auf informelle Arrangements zurückzugreifen. Andererseits ist der Staat häufig überfordert, alle auftretenden Formen des unternehmerischen Handelns und der Ausgestaltung von Beschäftigungsverhältnissen in urbanen Ökonomien mit seinen formellen Regeln zu erfassen bzw. diese Regeln umfassend durchzusetzen. Dies gilt in besonderem Maße für Länder und Regionen des globalen Südens. Innerhalb ihrer jeweiligen Territorien sind urbane Ökonomien die am stärksten global vernetzten Wirtschaftssysteme. Dadurch unterliegen sie zusätzlich einem hohen Wettbewerbs- und Anpassungsdruck, dem in vielen Fällen durch Informalität begegnet wird, um Flexibilitätsgewinne abseits starrer formeller Regeln zu realisieren.

Bereits seit den 1970er Jahren befasst sich eine Vielzahl von Forschungsarbeiten mit verschiedenen Formen des informellen Wirtschaftens befasst. Dabei wurden vielfältige Perspektiven eingenommen und teilweise sehr unterschiedliche Definitionen von Informalität genutzt, die im folgenden Kapitel zunächst einer genaueren Betrachtung unterzogen werden. Das Ziel dieser externen Expertise ist es dann im Folgenden, einen Überblick über Art, Ausmaß und Bedeutung von Informalität in urbanen Ökonomien zu geben. Der erste Teil der Betrachtung fokussiert auf die zentralen Akteure der informellen Ökonomien in städtischen Wirtschaftssystemen, die Branchenstruktur der informellen Ökonomie und ihre Organisationsformen. Darauf aufbauend werden Verknüpfungen zwischen informellen und formellen Ökonomien anhand von direkten Austauschbeziehungen, der Nutzung von Infrastrukturen und der Verknüpfung mit der statistisch messbaren Wertschöpfung dargestellt. Abschließend werden Auswirkungen informeller Ökonomien auf die Einkommenssituation der Beschäftigten und die Bezüge zu einer nachhaltigen und menschenwürdigen Urbanisierung diskutiert. Dabei wird auch der Frage nachgegangen, ob informelle Ökonomien ein transitorisches Phänomen des globalen Südens sind oder ob sie auch in Ländern des globalen Nordens von Bedeutung sind. Aufgrund der Probleme mit der statistischen Erfassbarkeit informeller Ökonomien werden statistisch messbare Ergebnisse durch qualitative Bewertungen ergänzt.

## 2 Begriffsabgrenzung und Definitionen

In jüngeren Arbeiten hat sich eine institutionelle Perspektive auf Informalität durchgesetzt (Schiller 2012). Dabei wird zwischen formellen Institutionen (Gesetze und andere schriftlich fixierte Regeln) und informellen Institutionen (Normen, Wertvorstellungen, tradierte Verhaltensweisen) unterschieden (North 1990). Das Verhältnis von formellen zu informellen Institutionen ist dabei eher komplementär als substitutiv. Formelle Institutionen sind als bewusst geschaffene Regeln eingebettet in die deutlich stabileren informellen institutionellen Rahmenbedingungen. Die Akzeptanz und Durchsetzung formeller Institutionen wird dabei in besonderem Maße durch die Passfähigkeit mit informellen Institutionen bestimmt (Stiglitz 1999). Die informellen und formellen Institutionen bilden schließlich den Handlungsrahmen, in dem die wirtschaftlichen Akteure ihre institutionellen Arrangements bzw. konkrete Vertragsbeziehungen gestalten (Williamson 1998).

Informelle Ökonomien zeichnen sich dadurch aus, dass sich ihr Handeln in besonderem Maße auf informelle Institutionen stützt bzw. nicht alleine durch formelle Institutionen erklärt werden kann. Folgende institutionelle Arrangements sind in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung:

- Verfasstheit der Unternehmen
- Existenz von Registrierungen und Genehmigungen
- Ausgestaltung von Arbeitsverhältnissen
- Ausgestaltung anderer vertraglicher Beziehungen mit unternehmensexternen Akteuren

Eine mehrdimensionale Definition informeller Arrangements findet sich bei Li (2007). Er grenzt formelle und informelle Arrangements in fünf Dimensionen voneinander ab (Tab. 1).

**Tab. 1: Dimensionen zur Abgrenzung formeller und informeller Arrangements**

<b>Dimension</b>	<b>Formell</b>	<b>Informell</b>
Kodifizierung	explizit, schriftlich	implizit, mündlich
Entstehung	exogen	endogen
Durchsetzung	strikt	mit Spielräumen
Machtstrukturen	hierarchisch	horizontal
Personalisierung	unpersönlich	personengebunden

Quelle: eigene Übersetzung und Ergänzung nach Li (2007, S. 230)

In diesem Sinne verstandene informelle Ökonomien sind nicht mit illegalen Aktivitäten gleichzusetzen. Illegalität definiert sich immer in dichotomer Abgrenzung zu geltenden formellen Regeln. Informalität ergibt sich stattdessen in den meisten Fällen in rechtlich nicht geregelten bzw. nicht sinnvoll regelbaren Bereichen, im rechtlichen Graubereich und im Rahmen von freiwilligen Leistungen. Nur in den Fällen, wo informelles Handeln explizit gegen geltendes Recht verstößt, kann es mit Illegalität gleichgesetzt werden. Illegales Handeln ist dann allerdings nicht auf die informelle Ökonomie beschränkt, sondern tritt auch in der formellen Ökonomie auf.

Der Zusammenhang zwischen Informalität und Illegalität lenkt den Blick auf ein Problem bei der institutionellen Abgrenzung von informeller und formeller Ökonomie. Durch den Rückgriff auf formelle Regeln bei der Definition informeller Arrangements hängt die Zuordnung einer wirtschaftlichen Aktivität zur informellen Ökonomie unmittelbar von den jeweils in einem Land oder einer Gebietskörperschaft geltenden formellen Regeln ab. Auch die Regelungsdichte hat einen Einfluss darauf, ob be-

stimmte Aktivitäten gegen geltendes Recht verstoßen oder sich in einem nicht explizit geregelten rechtlichen Graubereich bewegen.

Die ILO (2002a) hat die bekannteste und in statistischen Untersuchungen am häufigsten genutzte Definition der informellen Ökonomie vorgelegt. Sie ist auch Grundlage eines Handbuchs der ILO (2013a) zur statistischen Messung von Informalität. Dabei wird informelle Beschäftigung unabhängig von jeweils kontextspezifischen formellen Regeln definiert. Das zentrale Element dieser Definition ist die Differenzierung in eine Unternehmensperspektive und eine Jobperspektive. In der Unternehmensperspektive wird ein informeller Sektor abgegrenzt, in der Jobperspektive werden informelle Beschäftigungsverhältnisse identifiziert. Informelle Beschäftigungsverhältnisse finden sich in dieser Definition sowohl im formellen als auch im informellen Sektor.

Der informelle Sektor umfasst laut ILO (2000) alle nicht registrierten Unternehmen der Privatwirtschaft, die sich im Besitz eines Unternehmers/einer Unternehmerin oder eines privaten Haushalts befinden und bei denen rechtlich und finanziell nicht zwischen Betriebs- und Privatvermögen unterschieden werden kann. Ein unternehmerisches Ziel muss allerdings erkennbar sein, d.h. Güter und Dienstleistungen müssen mit dem Ziel des Verkaufs oder des Tausches erstellt werden. Die fehlende Registrierung bezieht sich dabei auch auf Fälle, in denen eine Registrierung aufgrund der geringen Größe oder anderer gesetzlicher Regelungen nicht erfolgen muss. Nicht eingeschlossen sind in diese Definition landwirtschaftliche Betriebe.

Aufgrund der wachsenden Bedeutung informeller Beschäftigung im formellen Sektor wurde die Abgrenzung alleine über sektorale Zugehörigkeit zunehmend als unzureichend empfunden (ILO 2002a). Dieses Phänomen ist insbesondere auch in Ländern des globalen Nordens zu beobachten, für die das Konzept des informellen Sektors geringere Relevanz besitzt. Der Trend zur Informalisierung der Arbeit aufgrund des Wettbewerbsdrucks drückt sich vor allem darin aus, dass die Gültigkeit des Arbeitsrechts für einige Beschäftigte innerhalb eines Unternehmens mit informellen Formen der Beschäftigung kombiniert wird. Dazu zählen atypische, irreguläre, prekäre Formen der Beschäftigung und verschiedene Arten von Werkverträgen.

Informelle Beschäftigungsverhältnisse finden sich laut Definition der ILO (2013a) sowohl in Unternehmen des formellen als auch des informellen Sektors sowie in privaten Haushalten. Informelle Beschäftigung wird wie folgt definiert: Arbeitsverhältnisse, die nach dem Gesetz oder in der Praxis nicht unter das geltende Arbeitsrecht fallen, für die keine Einkommensteuern abgeführt werden und für die keine soziale Absicherung und Sozialleistungen anfallen. Dabei wird nicht nach den Ursachen unterschieden, die z. B. daran liegen können, dass Beschäftigte nicht angemeldet werden, die Beschäftigung nur gelegentlich oder kurzfristig stattfindet, die Arbeitszeit unter gesetzlichen Meldengrenzen liegt, die Unternehmen nicht formal angemeldet sind oder arbeitsrechtliche Regelungen aus anderen Gründen nicht angewandt, nicht durchgesetzt oder nicht befolgt werden. Zu den informell Beschäftigten zählen außerdem die Eigentümer von Unternehmen des informellen Sektors und andere Formen der Selbstständigkeit im informellen Sektor, mithelfende Familienangehörige im formellen und informellen Sektor, Mitglieder informeller Produktionskooperativen und Aktivitäten der Subsistenzwirtschaft.

Aus der Zusammenführung von Unternehmens- und Beschäftigungsperspektive hat die ILO (2013a) einen konzeptionellen Rahmen zur Erfassung informeller Beschäftigung erstellt (Abb. 1). Die weißen Zellen stehen dabei für die verschiedenen Formen informeller Beschäftigung.

**Abb. 1: Abgrenzung informeller Beschäftigung**

Production units by type	Jobs by status in employment								
	Own-account workers		Employers		Contributing family workers	Employees		Members of producers' cooperatives	
	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Informal	Formal	Informal	Formal
Formal sector enterprises					1	2			
Informal sector enterprises <sup>(b)</sup>	3		4		5	6	7	8	
Households <sup>(c)</sup>	9					10			

**Notes**

(a) Cells shaded in dark grey refer to jobs, which by definition do not exist in the type of production unit in question. Cells shaded in light grey refer to formal jobs. Unshaded cells represent the various types of informal jobs.

(b) As defined by the 15<sup>th</sup> ICLS resolution (excluding households employing paid domestic workers).

(c) Households producing goods exclusively for their own final use and households employing paid domestic workers.

**Informal employment:** Cells 1 to 6 and 8 to 10.

**Employment in the informal sector:** Cells 3 to 8.

**Informal employment outside the informal sector:** Cells 1, 2, 9 and 10.

Quelle: ILO (2013a, S. 37)

Während die ILO-Methode den Fokus auf informelle Beschäftigung legt, gibt es weitere Ansätze zur Quantifizierung der nicht in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung erfassten Wertschöpfung in der sogenannten Schattenwirtschaft. Die von der OECD (2002) in diesem Zusammenhang genutzte Methode ist einerseits weiter gefasst, da sie auch illegale Aktivitäten einschließt. Andererseits ist sie aber auch enger, weil sie nur auf den informellen Sektor abstellt und daher möglicherweise informelle Beschäftigungsverhältnisse im formellen Sektor übersieht. Der Zusammenhang zwischen der statistisch erfassten Wertschöpfung und der informellen Ökonomie wird in Kapitel 4.3 noch einmal aufgegriffen und vertieft.

Aus diesen Vorüberlegungen wird deutlich, dass eine eindeutige Definition informeller Ökonomien schwierig ist. Die institutionelle Perspektive verortet informelle Ökonomien daher in einem Kontinuum formeller und informeller Institutionen und nimmt eine mehrdimensionale Perspektive ein. Auch formal verfasste und registrierte Unternehmen können in Teilbereichen auf informelle Aktivitäten zurückgreifen, z. B. im Bereich von Arbeitsverhältnissen oder Vertragsbeziehungen zu anderen Unternehmen. Gleichzeitig können Arbeitsverhältnisse in nicht-registrierten Unternehmen trotzdem den formellen gesetzlichen Anforderungen entsprechen oder diese durch freiwillige Leistungen sogar übertreffen.

Da im Rahmen dieser Arbeit die bestehende Literatur zum Thema informelle Ökonomien genutzt wird, ist es nicht in jedem Fall möglich, die ILO-Definition in letzter Konsequenz und für alle präsentierten Ergebnisse einheitlich anzuwenden. Sie ist dennoch wichtig für das Verständnis der zugrunde liegenden Prozesse und wird im Rahmen dieser Arbeit auch für die Interpretation und Einordnung

der Ergebnisse genutzt. Trotz aller Messprobleme herrscht im Wesentlichen Einigkeit zwischen allen Arbeiten zur informellen Ökonomie, dass sie einen großen Anteil an den urbanen Ökonomien in allen Teilen der Welt besitzt, ihre Bedeutung in vielen Ländern des globalen Südens besonders groß ist und sie in ihren wesentlichen Elementen kein vorübergehendes Phänomen, sondern eine dauerhafte, mitunter sogar zunehmende Erscheinung ist (Daniels 2004).

### **3 Ausgewählte Eigenschaften informeller urbaner Ökonomien**

In diesem Kapitel wird versucht, die Akteure informeller urbaner Ökonomien und ihre Motive näher zu charakterisieren. Außerdem werden Rahmenbedingungen diskutiert, die einen unmittelbaren Einfluss auf das Handeln der Akteure in urbanen Ökonomien besitzen. Die zentralen Akteure in informellen urbanen Ökonomien sind entsprechend der im vorangegangenen Kapitel dargestellten Definition der ILO Unternehmen des informellen Sektors und Arbeitskräfte in informellen Beschäftigungsverhältnissen. Desweiteren sind Akteure aus Politik und Verwaltung in den jeweiligen Regionen von Bedeutung, da sie die institutionellen Rahmenbedingungen setzen, die die Entwicklung informeller Ökonomien in vielfältiger Form beeinflussen. Darüber hinaus haben Akteure, die nicht in den Regionen selbst angesiedelt sind, aber über ökonomische Vernetzungen mit Akteuren in der Region verbunden sind (z. B. in Form globaler Produktionsnetzwerke), einen Einfluss auf das Handeln der Akteure in der jeweiligen urbanen Ökonomie.

#### **3.1 Klassische Unternehmen**

Durch die Unternehmensperspektive wird entsprechend der oben genannten ILO-Definition nur der informelle Sektor erfasst. Ein weiterer Teil der informellen Ökonomie, die informellen Beschäftigungsverhältnisse, bleibt in diesem Schritt noch ausgeklammert. Das Ausmaß des informellen Sektors wird in verschiedenen Studien anhand seines Anteils am Bruttoinlandsprodukt gemessen (vgl. Kapitel 4.3 zu Methoden der Erfassung informeller Aktivitäten). In einer Studie der ILO (2002b) wurden die Ergebnisse für verschiedene Länder und Regionen des globalen Südens zusammengefasst. Die Ergebnisse machen deutlich, dass der Beitrag informeller Unternehmen zum außerlandwirtschaftlichen Bruttoinlandsprodukt teilweise beträchtlich ist. Die Werte schwanken zwischen 27 % in Nordafrika, 29 % in Asien und 41 % in Subsahara-Afrika und in Lateinamerika. Schneider et al. (2010) kommen bei einer Untersuchung von 162 Ländern unterschiedlichen Entwicklungsstands auf ähnliche Ergebnisse. Sie beziehen allerdings auch Länder des globalen Nordens in ihre Untersuchung ein. Auch für diese Gruppe ermitteln sie Anteile des informellen Sektors von 14 % (vgl. Kapitel 5.3 zur Diskussion der Bedeutung informeller Ökonomien im globalen Norden). Auch wenn die Erfassungsmethoden fehleranfällig sein können und vielfach auf Schätzungen beruhen, wird deutlich, dass der informelle Sektor keine Randerscheinung ist, sondern in vielen Teilen der Welt fast genauso wichtig für die Wertschöpfung ist, wie der formelle Sektor.

Unternehmen der informellen Ökonomie umfassen verschiedene Organisationsformen (Chen 2012). Zum einen finden sich Unternehmen im klassischen Sinne, die allerdings nicht formell registriert sind. Ihre Strategien sind häufig weniger auf Wachstum als auf Selbsterhalt ausgerichtet. Ihre Wettbewerbsvorteile liegen eher im Bereich geringer Kosten und hoher Flexibilität als in hoher Produktivität und Innovationskraft. Die Produktion ist in der Regel stärker arbeitsintensiv ausgerichtet. Umfangreichere und längerfristig orientierte Investitionen in einen Kapitalstock sind durch die geringere rechtliche Sicherheit und den fehlenden Zugang zum Kapitalmarkt meist nicht möglich (Perry et al. 2007).

Die Gründe für die Zugehörigkeit von Unternehmen zur informellen Ökonomie sind so vielfältig wie die Organisationsformen (Perry et al. 2007). Grundsätzlich kann zwischen Formen des freiwilligen oder erzwungenen Ausscheidens (exit) aus dem formellen Sektor und Formen des Ausschlusses (exclusion) unterschieden werden. Eine mögliche Ursache für den Ausschluss vom formellen Sektor ist das Fehlen bestimmter Mindestanforderungen bezüglich der Größe oder der Verfasstheit des Unternehmens. Dies gilt insbesondere für Mikro-Unternehmen im Bereich bis zu zehn Beschäftigten oder für Haushaltsunternehmen. Desweiteren kann institutionelle Starrheit dazu führen, dass eine formelle Registrierung des Unternehmens nicht erfolgt bzw. erfolgen kann. In diesen Bereich fallen vor allem hohe bürokratische Hürden und Verwaltungskosten bei der Registrierung von Unternehmen. Sie treffen vor allem kleine Unternehmen. Aber auch größere Unternehmen können gezwungen sein, Teil der informellen Ökonomie zu werden. Sie werden teilweise durch protektionistische Maßnahmen des Staates in einigen Sektoren von der formellen Ökonomie ausgeschlossen, in denen nur staatliche Anbieter oder andere besonders geschützte Monopolisten zugelassen sind.

Viele Autoren argumentieren, dass informelle Ökonomien eine Folge der Veränderung der Produktionsorganisation sind (u. a. Chen 2012). Durch flexible Spezialisierung und globale Produktionsverflechtungen entstehen eine dualistische Unternehmensstruktur und dualistische Arbeitsmärkte. Unternehmen des informellen Sektors stellen in globalen Produktionsnetzwerken die atmende Flexibilitätsreserve dar. Die Informalität ist notwendig, um im globalen Wettbewerb durch geringe Kosten und hohe Flexibilität bestehen zu können. Unternehmen des formellen Sektors erhöhen daher den Anteil an informell Beschäftigten (vgl. nächstes Kapitel) oder greifen auf Subunternehmen des informellen Sektors zurück.

Schließlich vermeiden sowohl größere als auch kleinere Unternehmen teilweise aus opportunistischen Gründen formelle Schritte der Registrierung, um bewusst Steuern und Abgaben zu sparen, Arbeitsgesetze zu umgehen oder den Einfluss von Gewerkschaften zu verringern. Darüber hinaus kann ein Ausscheiden aus der formellen Ökonomie aber auch durch unfaire staatliche Praktiken oder ein Überregulierung angetrieben sein. Dann steht weniger das aktive opportunistische Motiv als vielmehr die passive Verteidigung des Unternehmens gegen staatliche Praktiken im Mittelpunkt des Handelns. In der Realität sind diese beiden Formen allerdings schwer voneinander zu trennen. In diesem Punkt wird deutlich, dass die Schnittstelle zwischen der informellen Ökonomie und der Illegalität sowie zwischen legitimem Handeln aus Selbstschutz vor staatlicher Willkür und illegitimem Handeln aus rein opportunistischen Erwägungen fließend ist.

Aus den bisherigen Überlegungen lässt sich bereits teilweise ableiten, in welchen Branchen informelle unternehmerische Aktivitäten in besonders großem Umfang zu erwarten sind. Begünstigende Faktoren sind geringe Markteintrittsbarrieren, eine arbeitsintensive Produktion mit geringer Notwendigkeit zum Einsatz von Maschinen, geringeres technologisches Niveau, stärkere Fokussierung auf Kosten, Flexibilität und Imitation als auf Produktivität und Innovation sowie vergleichsweise geringe Akkumulation von Humankapital und eine hohe Personalfluktuation.

Verschiedene Studien zur Branchenstruktur des informellen Sektors kommen daher zu dem Ergebnis, dass in folgenden Branchen die informelle Ökonomie eine besonders große Bedeutung besitzt (u. a. ILO 2013b): Baugewerbe, Handel, Transportgewerbe, Teilbereiche des verarbeitenden Gewerbes (insbesondere Lebensmittel- und Textilproduktion) sowie handwerkliche Tätigkeiten, Recyclingwirtschaft, einfache personenbezogene Dienstleistungen sowie Gesundheits- und Sozialwirtschaft. Formen informeller Ökonomien finden sich aber in geringerem Umfang in weiteren Bereichen, z. B. in

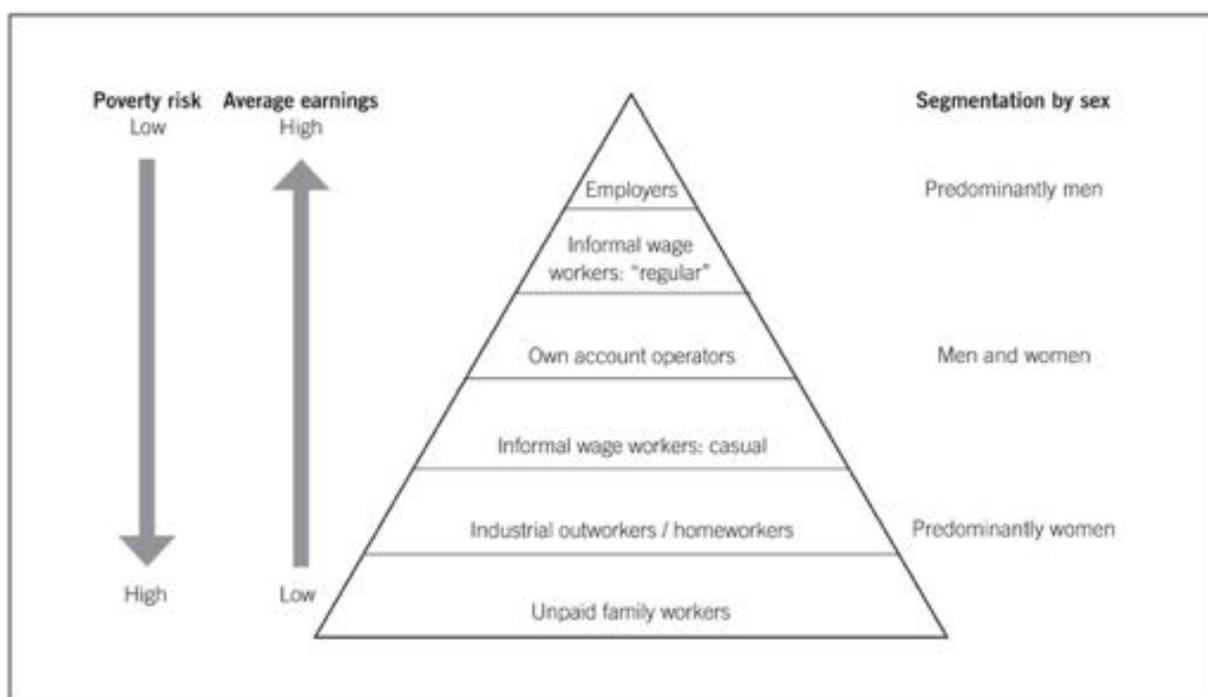
Form von Werkverträgen und Heimarbeit in anderen Branchen des verarbeitenden Gewerbes sowie in freiberuflichen und anderen selbstständigen Tätigkeiten. Zu den Schwerpunktbranchen gibt es jeweils eine umfassende vertiefende Literatur, die in diesem Bericht nur punktuell wiedergegeben werden kann. Einen guten Einstieg bieten die Arbeiten des internationalen Netzwerks „Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing“ (WIEGO).

### 3.2 Arbeitskräfte in informellen Beschäftigungsverhältnissen und Heimarbeit

Die Abgrenzung der informellen Ökonomie durch die ILO (2013a) geht davon aus, dass der informelle Sektor den gesamten Umfang der informellen Ökonomie nur in unzureichendem Maße darstellt. Der Fokus richtet sich daher zusätzlich zu den Unternehmen auf die Arbeitskräfte in informellen Beschäftigungsverhältnissen und in Heimarbeit. Selbstständige können nach dieser Definition sowohl dem Unternehmenssektor (Mikro- oder Haushaltsunternehmen) zugeordnet werden oder als Teil der informell Beschäftigten (selbstständig Beschäftigte) definiert werden.

Chen (2012) unterscheidet verschiedene Arten informeller Beschäftigung nach dem Grad des Armutsrisikos und der Einkommensmöglichkeiten (Abb. 2). Dabei differenziert sie außerdem nach der geschlechtlichen Segmentierung der Tätigkeiten. Selbstständige im informellen Sektor und nicht-angemeldete Beschäftigte bzw. „reguläre“ Beschäftigte in Unternehmen des informellen Sektors besitzen relativ gesehen die höchsten Einkommen und das geringste Armutsrisiko innerhalb der informellen Ökonomie. In diesen Tätigkeiten finden sich überproportional viele Männer. Heimarbeit und mithelfende Familienangehörige erzielen die geringsten Einkommen und sind dem höchsten Armutsrisiko ausgesetzt. Hier ist der Anteil von Frauen überproportional hoch.

**Abb. 2: Arten informeller Beschäftigung und ihre Effekte auf Einkommen und Armut**



Quelle: Chen (2012, S. 9).

Die Zahlen der ILO (2013b) zeigen, dass die informell Beschäftigten außerhalb des informellen Sektors den Umfang der informellen Ökonomie noch einmal deutlich erhöhen. Zunächst liegen die Anteile der informell Beschäftigten bereits im informellen Sektor deutlich über dem Beitrag des informel-

len Sektors zum Bruttoinlandsprodukt. Dieses Ergebnis ist aufgrund der oben genannten Überlegungen zum Kapitaleinsatz und zur Produktivität im informellen Sektor wenig überraschend.

Durch Hinzunahme der informell Beschäftigten außerhalb des informellen Sektors zeigt sich jedoch, dass für die meisten Länder des globalen Südens informelle Beschäftigung das Regelarbeitsverhältnis darstellt, das auf weit mehr als die Hälfte der Beschäftigten zutrifft. In 15 der 41 Ländern, für die Daten auf Basis der ILO-Definition für informelle Beschäftigungsverhältnisse vorliegen, sind mehr als zwei Drittel der Beschäftigten der informellen Ökonomie zuzuordnen (ILO 2013b). 24 Länder erreichen einen Anteil von mehr als 50 %. Die jeweiligen kontinentale Rekordwerte liegen in Asien bei 84,3 % (Indien), in Lateinamerika bei 75,6 % (Bolivien) und in Subsahara-Afrika bei 82,7 % (Mali). Deutlich niedrigere Werte werden dagegen in Osteuropa und Zentralasien erreicht. Für einige Länder liegen zusätzlich Daten zu mehreren Zeitpunkten vor. Es zeigt sich innerhalb der letzten fünf bis zehn Jahre in der Mehrzahl der Länder eine leichte Abnahme des Anteils der informell Beschäftigten.

Mit Blick auf diese Zahlen wird nochmals deutlich, dass es sich bei der informellen Ökonomie nicht um eine Ausnahmeerscheinung oder eine Abweichung von der Norm handelt, sondern dass sie die Lebensrealität eines Großteils der Menschen in Ländern des globalen Südens darstellt. Die Relevanz des Themas für die urbane Agenda und für nachhaltige und menschenwürdige Transformationsprozesse wird dadurch zusätzlich unterstrichen.

Ein besonderer Fokus der Forschung zu informellen Beschäftigungsverhältnissen liegt auf der Rolle der Frauen (Brown et al. 2014). In den meisten Ländern ist der Anteil der informell Beschäftigten unter den Frauen größer als unter den Männern (ILO 2013b). Während Männer häufiger in Unternehmen des informellen Sektors tätig sind, lassen sich die in der Summe höheren Anteile bei den Frauen auf informelle Beschäftigungsverhältnisse außerhalb des informellen Sektors zurückführen. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Heimarbeit (s. unten).

Untersuchungen der Weltbank legen nahe, die informell Beschäftigten in zwei Gruppen zu unterteilen (Perry et al. 2013). Eine erste Gruppierung umfasst diejenigen, die keine andere Wahl haben, als ihr Einkommen im informellen Sektor zu erwirtschaften (exclusion). Die andere Gruppe besteht aus denen, die in der Informalität einen Ausweg aus den Einschränkungen der Formalität sehen (exit).

Aus Sicht der Arbeitsökonomie wurde das dualistische Arbeitsmarktmodell von Lewis (1954) für Länder des globalen Südens bereits vor vierzig Jahren durch Fields (1975) um den urbanen informellen Sektor ergänzt. Lewis (1954) ging noch von einem reibungslosen Übergang von Beschäftigten aus der ländlichen Subsistenzwirtschaft in die urbane Lohnwirtschaft aus. Fields (1975) zeigte jedoch, dass Migranten aus dem ländlichen Raum nicht automatisch in formelle Beschäftigungsverhältnisse eintreten (können). In der Folge entsteht Arbeitslosigkeit und die informelle urbane Ökonomie wird dadurch attraktiv, dass sie geringe Eintrittsbarrieren aufweist. Informalität in urbanen Ökonomien ist nach diesem Ansatz das Ergebnis eines unfreiwilligen Auswegs aus der Arbeitslosigkeit und die Folge segmentierter Arbeitsmärkte.

Dieser Erklärungsansatz ist nach wie vor geeignet, einen Großteil der informellen Beschäftigungsverhältnisse zu erklären. Die bewusste Diskriminierung bestimmter Gruppen am Arbeitsmarkt bzw. ihre geringere Attraktivität für die Unternehmen wird empirisch durch den höheren Anteil von Migranten, geringer Qualifizierten, ältere Menschen und Frauen in informellen Beschäftigungsverhältnissen unterstützt. Auch junge Beschäftigte ohne Berufserfahrung haben es in verschiedenen Arbeitsmarkt-

gimen schwer, eine formelle Beschäftigung zu finden. Dies wird u. a. an der hohen Jugendarbeitslosigkeit in Nordafrika deutlich, die auch qualifizierte Jugendliche betrifft.

Seitdem es Forschung zu informellen Beschäftigungsverhältnissen gibt, existiert aber auch ein alternativer Erklärungsansatz, der die freiwillige Wahl und die Potenziale informeller Beschäftigung in den Vordergrund rückt. Dieser Zugang zur informellen Ökonomie wird in einem Ausspruch von Keith Hart, dem „Entdecker“ der informellen Ökonomien deutlich. Er war beeindruckt vom “dynamism of self-employed entrepreneurs whose activities went well beyond those of ‘shoeshine boys and sellers of matches’” (Hart 1973, S. 68). In der Folge wurden stärker die Chancen ins Blickfeld gerückt, die sich durch informelle Ökonomien ergeben (Porters und Schauffler 1993). So werden niedrige Eintrittsbarrieren als Chance für die Integration in den Arbeitsmarkt gesehen. Die geringere Notwendigkeit, über einen Kapitalstock zu verfügen, ermöglicht es einer breiten Masse an Unternehmerinnen und Unternehmern ihre eigenen, häufig kreativen Geschäftsideen zu geringen Kosten umzusetzen. Um diesen Vorteil ausnutzen zu können, werden bewusst informelle Organisationsformen gewählt. Durch viele dieser freiwilligen informellen Aktivitäten werden zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen.

Ein weiterer Grund für das freiwillige Ausscheiden aus formellen Beschäftigungsverhältnissen liegt auch in der Vermeidung von Steuern und Sozialabgaben. Beschäftigte können bewusst darauf hinwirken oder vom Arbeitgeber gedrängt werden, sich nicht registrieren zu lassen und somit keine Steuern und Abgaben leisten zu müssen. Kurzfristig ist es dadurch möglich ein höheres Einkommen zu erzielen. Auch hier ist wie auf Seiten der Unternehmen der Grenzbereich zur Illegalität erreicht.

### **3.3 Informelle Heimarbeit in urbanen Ökonomien**

Heimarbeit und Unternehmen, die in anderer Form eng mit dem privaten Haushalt verbunden sind, stellen eine wichtige informelle Organisationsformen in urbanen Ökonomien dar (Chen 2014). Sie bilden eine eigenständige Form der informellen Beschäftigung und sind zwischen klassischen unternehmerischen Tätigkeiten und abhängigen Beschäftigungsverhältnissen anzusiedeln. Im aktuellen Bericht der ILO (2013b) zur informellen Ökonomie werden vier Gruppen von Beschäftigten einer genaueren Betrachtung unterzogen: Heimarbeiter, Haushaltshilfen, Straßenhändler und Müllsammler. Ergänzend dazu wurden durch das internationale Netzwerk „Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing“ (WIEGO) vertiefende Studien zu diesen Gruppen erstellt. Von besonderem Interesse im Zusammenhang mit urbanen Ökonomien und den Verflechtungen zwischen formellen und informellen Aktivitäten ist der wachsende Bereich der Heimarbeit.

Heimarbeitet zeichnet sich dadurch aus, dass sie am Wohnort oder in seiner unmittelbaren Umgebung durchgeführt wird (ILO 2013b). Eine Unterscheidung ist auf der ersten Ebene in selbstständige Heimarbeiter und in Subunternehmer möglich. Heimarbeit ist besonders in urbanen Ökonomien ein wichtiger Bestandteil der informellen Beschäftigung. Sie macht in einigen Ländern Afrikas und in Indien ein Viertel aller informellen Beschäftigungsverhältnisse aus und kommt damit auch auf einen beträchtlichen Anteil an der Gesamtbeschäftigung – in Indien bis zu 18 %. Der Bereich der Heimarbeit wird dabei stark von Frauen dominiert – für verschiedene Länder liegen die Anteile zwischen 60 und 90 %. Der sektorale Schwerpunkt der Heimarbeit liegt im verarbeitenden Gewerbe und im Handwerk. Weitere Tätigkeiten, die häufig in Heimarbeit durchgeführt werden, finden sich im Handel und bei personenbezogenen Dienstleistungen (ILO 2013b). Umfangreiche Ergebnisse zur Heimarbeit in drei asiatischen Städten finden sich in einer Studie des WIEGO-Netzwerks (Chen 2014).

In Heimarbeit werden vielfältige Produkte erstellt (Chen 2014). Zu nennen sind Textilien, Kleidungsstücke, (Kunst)Handwerk und Nahrungsmittel. Einige Tätigkeiten beziehen sich aber auch auf den Zusammenbau oder die Verpackung komplexerer Waren des verarbeitenden Gewerbes. Heimarbeit ist dabei von großer Bedeutung für die betroffenen Haushalte, auch wenn die Einkommen häufig vergleichsweise niedrig und unberechenbar sind. Wirklich selbstständige Heimarbeiter erzielen dabei tendenziell etwas höhere Einkommen als Subunternehmer. In der überwiegenden Zahl sind Heimarbeiter im Unterauftrag für andere Unternehmen tätig (71 %). Eine mögliche kollektive Organisationsform sind Kooperativen.

Insgesamt zeigen die Ergebnisse von Chen (2014), dass Heimarbeiter vielfältigen Risiken ausgesetzt sind. Sie sind stark betroffen von Nachfrage- und Preisschwankungen, da sie von ihren Auftraggebern als atmende Flexibilitätsreserve im Falle von Auftragschwankungen eingesetzt werden. In vielen Fällen kommt es zu unfairer Behandlung durch die Auftraggeber, die entweder nicht die vereinbarten Preise zahlen oder die bestellte Ware nicht abnehmen. Außerdem sind sie bei der Durchführung ihrer Arbeit von grundlegenden Infrastrukturen (Strom, Wasser, Transportdienste etc.) an ihrem Wohnort abhängig, die häufig sehr unzuverlässig und mit hohen Kosten verbunden sind.

Durch Heimarbeit ergeben sich wichtige Schnittstellen zwischen der formellen und der informellen Ökonomie. Heimarbeiter sind nicht nur in vielen Fällen Zulieferer für Unternehmen des formellen Sektors. Sie nutzen auch Vorleistungen von Unternehmen des formellen Sektors sowie öffentliche Infrastrukturen (vgl. Kapitel 4.1 und 4.2).

Die bisherige Diskussion hat gezeigt, dass es nicht die eine Art der Informalität in urbanen Ökonomien gibt. Ganz grob sind mindestens zwei Arten zu unterscheiden, die sich jeweils noch weiter aufgliedern lassen: ungeschützte und diskriminierte Arbeitskräfte in prekären Beschäftigungsverhältnissen stehen kreativen Kleinunternehmern gegenüber, die durch einen begrenzten Zugang zu Ressourcen (Wissen, Kapital und Netzwerke) die Chancen des informellen Unternehmertums in urbanen Ökonomien nutzen können. Darüber hinaus lässt sich die Existenz und die Struktur informeller Ökonomien nicht isoliert betrachten und erklären. Es gibt vielfältige Wechselwirkungen mit staatlichen Akteuren, durch die formelle Institutionen gesetzt werden (vgl. folgendes Kapitel) und Austauschbeziehungen mit der formellen Ökonomie (vgl. Kapitel 4).

### **3.4 Staatliche Akteure**

Staatliche Akteure sind von großer Bedeutung für Entstehung und Entwicklung sowie für die Struktur der informellen Ökonomie. Sie setzen die formellen institutionellen Rahmenbedingungen, die dazu führen, dass bestimmte Unternehmen oder Beschäftigte von der formellen Ökonomie ausgeschlossen sind bzw. diese gezwungenermaßen verlassen müssen. In vielen Fällen sind es gerade sogenannte ausbeuterische (extractive) Institutionen, die dazu führen, dass nur eine kleine wirtschaftliche Elite oder einzelne privilegierte Gruppen vom wirtschaftlichen Handeln profitieren (Acemoglu und Robinson 2012). Eine wesentliche Voraussetzung für die Schaffung menschlicher Entwicklungsmöglichkeiten für alle gesellschaftlichen Gruppen sind sogenannte inklusive Institutionen.

Institutionelle Ursachen für die Entstehung informeller Ökonomien sind u. a. protektionistische Maßnahmen zum Schutz einzelner Branchen der urbanen Ökonomie für staatliche Anbieter oder andere Monopolisten (z. B. im Transportsektor oder im Handel) sowie bürokratische Kosten durch Überregulierung, Ineffizienz und Korruption. In vielen Fällen sind es gerade die Institutionen, die dazu konzipiert sind, die Qualität der angebotenen Produkte zu sichern, die bewusst oder unbewusst zu einer

Verzerrung des Wettbewerbs führen, indem sie Markteintrittsbarrieren schaffen. Solche Institutionen werden häufig zum Schutz der bereits in einem Sektor tätigen Akteure geschaffen. Neue Unternehmen, die in diesem Bereich tätig werden wollen, haben nur die Möglichkeit in die Informalität auszuweichen. Auf der anderen Seite kann aber auch das Fehlen bestimmter Institutionen zur Entstehung informeller Ökonomien beitragen. Centeno und Portes (2006) argumentieren, dass die Schwäche oder das Fehlen eines funktionierenden Rechtssystems das Abschließen formeller Verträge unmöglich machen kann. Unsichere Eigentumsrechte können verhindern, dass notwendige Investitionen durchgeführt werden und dazu führen, dass Unternehmen ein Handeln im Verborgenen des informellen Sektors bevorzugen. Fehlende Regelungen haben einen ebenso negativen Einfluss auf Unternehmen und Beschäftigte der informellen Ökonomie wie eine Überregulierung (Chen 2012). Ein gesundes Maß an Regulierungsdichte und eine hohe Effizienz der Institutionen sind also entscheidende Anreize zur Verringerung von Umgehungstatbeständen und für die Entstehung formalisierter wirtschaftlicher Aktivitäten.

Vielfach wird gefordert, dass die formellen Institutionen so angepasst werden müssen, dass informelle Beschäftigungsverhältnisse in formelle umgewandelt werden und Unternehmen des informellen Sektors in den formellen Sektor überführt werden. Davon wird einerseits für die Beschäftigten eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen durch eine Stärkung der Arbeitnehmerrechte erwartet (ILO 2002a). Andererseits wird eine Verbreiterung der staatlichen Einnahmehasis durch höhere Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben erwartet.

Eine stärkere Formalisierung ist aber nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich und zielführend. Sie muss jeweils kontextspezifisch geprüft und entwickelt werden. Sofern nur die Erhöhung der staatlichen Einnahmen Ziel der Formalisierung ist, sollte genau geprüft werden, ob damit nicht vor allem die ärmsten und verwundbarsten Bevölkerungsgruppen getroffen werden. Ausbeuterische Institutionen sind häufig die Ursache dafür, dass einzelne Gruppen von formellen Beschäftigungsverhältnissen ausgeschlossen bleiben und ihnen nur die mit großer Unsicherheit behaftete informelle Beschäftigung bleibt. In einem solchen Fall wären von einer Ausweitung ausbeuterischer Institutionen auf weitere Teile des Wirtschaftslebens eher negative Effekte zu erwarten. Der Schlüssel liegt also in der Schaffung inklusiver Institutionen. Ein insgesamt zu hohes Maß an Formalisierung kann aber im schlimmsten Fall auch zu Überregulierung führen und gerade dadurch zu einem Hemmnis für wirtschaftliche Entwicklung und zu einer Ursache für das Wachstum informeller Ökonomien werden (Chen 2012).

Beim Versuch der Formalisierung informeller Beschäftigungsverhältnisse sollte bei den Unternehmen angesetzt werden, da sie tendenziell den größeren Anreiz haben als die Beschäftigten, informelle Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen. Hier stellt sich die Herausforderung, dass viele informelle Tätigkeiten bei einem höheren Maß an Formalisierung zwar Vorteile für die Beschäftigten haben können (z. B. Kündigungsschutz und Sozialleistungen). Diese Tätigkeiten könnten dann aber für das Unternehmen unwirtschaftlich werden. Durch höhere Sozialabgaben kann kurzfristig sogar das Einkommen der Beschäftigten sinken. Maloney (2004) argumentiert, dass die geringeren Einkommen in Teilbereichen der informellen Ökonomie ihre Ursache nicht in der Informalität, sondern in den Eigenschaften und Fähigkeiten der Beschäftigten haben (vgl. Kapitel 5.2).

Hier zeigt sich ein potenzieller Teufelskreis: Durch ein hohes Maß an informeller Beschäftigung sind die Einkommen breiter Bevölkerungsschichten unsicher und gering. Aufgrund des geringen Einkommens sind diese Personen wiederum auf den Rückgriff auf informelle Ökonomien angewiesen. Nur

dort bieten sich Beschäftigungsmöglichkeiten und nur dort wird eine kostengünstige Grundversorgung mit Dienstleistungen für breite Bevölkerungsschichten angeboten, die der Staat selbst nicht leisten kann. Eine stärkere Formalisierung sollte daher schrittweise und ganzheitlich erfolgen und sich nicht automatisch auf alle Bereiche der informellen Ökonomie erstrecken.

### **3.5 Chancen und Risiken durch die Globalisierung**

Urbane Ökonomien sind in besonderem Maße mit der globalen Wirtschaft verwoben. Die Einbindung in globale Wertschöpfungsketten und Produktionsnetzwerke ist dabei für urbane Ökonomien in Ländern des globalen Südens sowohl mit Chancen als auch mit Risiken verbunden. Man ging lange Zeit davon aus, dass informelle Ökonomien nicht mit Wirtschaftswachstum, Industrialisierung und globaler Produktion in Zusammenhang stehen. Unternehmen und Beschäftigte der informellen Ökonomie sind jedoch in vielfacher Weise mit der globalen Wirtschaft verbunden. Ein direkter Bezug entsteht vor allem dadurch, dass ein großer Teil der informell Beschäftigten in Exportindustrien arbeitet. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf der Herstellung von Textilien, Bekleidung und Schuhen sowie Elektronikprodukten (Carr und Chen 2001),

Chancen ergeben sich für die urbanen Ökonomien des globalen Südens dadurch, dass sie durch die Einbindung in globale Wertschöpfungsketten als Zulieferer oder Produktionsstandort Wachstumsimpulse erhalten können. Die positiven Auswirkungen einer solchen Einbindung sind vor allem in den Wachstumserfolgen urbaner Ökonomien im asiatisch-pazifischen Raum zu erkennen. Globale Wertschöpfungsketten bieten auch Potenziale für Unternehmen und Beschäftigte der informellen Ökonomien. Sie können entweder direkt als Zulieferer in globalen Wertschöpfungsketten fungieren oder indirekt (z. B. als Anbieter personenbezogener Dienstleistungen) von den steigenden Einkommen profitieren. Außerdem können das mit neuen Absatzmärkten einhergehende Wachstum der Unternehmen, zusätzliche Anforderungen an die Qualität der Produkte und der Einsatz spezifischen Humankapitals zur Umwandlung informeller Beschäftigungsverhältnisse in formelle führen. Um die positiven Effekte der Globalisierung für die informell Beschäftigten in urbanen Ökonomien zu realisieren, sind allerdings gemeinschaftliche Anstrengungen und ein gewisser Organisationsgrad der Beschäftigten sowie eine enge Zusammenarbeit mit NGOs, staatlichen Akteuren, Unternehmensvertretern und internationalen Organisationen notwendig. Ansonsten wird es den Angehörigen der verwundbarsten Segmente des Arbeitsmarktes schwer fallen, die Möglichkeiten in der globalen Wirtschaft für sich zu nutzen.

Gleichzeitig hat die Einbindung in globale Wertschöpfungsketten aber auch negative Auswirkungen auf informell Beschäftigte in urbanen Ökonomien. Selbstständige Tätigkeiten, Gelegenheitsjobs und Werkverträge anstelle abgesicherter Lohnbeschäftigung werden zu einem bestimmenden Merkmal der aktuellen Arbeitsmarktentwicklung (Castells and Portes, 1989). Im verarbeitenden Gewerbe gewinnen informelle Produktionsformen wie ausbeuterische Betriebe, nicht-lizenzierte Fabriken und die Auslagerung von Produktion in Heimarbeit an Bedeutung. Carr und Chen (2001) kommen zu dem Ergebnis, dass die Globalisierung durch steigenden Wettbewerbsdruck und größere Unsicherheit die Verknüpfung zwischen Armut, Informalität und Benachteiligung der Frauen noch verstärkt. Sie argumentieren, dass der globale Wettbewerb im formellen Sektor dazu führt, dass formell beschäftigte Lohnarbeit in informelle Arrangements ohne Mindestlohn, Kündigungsschutz und soziale Absicherung umgewandelt wird. Im informellen Sektor selbst werden informelle Beschäftigungsverhältnisse abgebaut und in Werkvertragskonstruktionen umgewandelt, in denen die Risiken auf die nun als Scheinselbstständige agierenden Subunternehmer abgewälzt werden. Durch den Druck der auf die

bislang vor allem von Männern besetzen formellen Beschäftigungsverhältnisse ausgeübt wird, werden Frauen noch stärker in die am schlechtesten bezahlten Bereiche der informellen Ökonomie gedrängt. Diese Prozesse, die zu einer Zunahme prekärer Beschäftigung führen sind dabei nicht nur auf Länder des globalen Südens beschränkt. Sie finden sich auch in Ländern des globalen Nordens (vgl. Kapitel 5.3) und sind insbesondere durch die jüngste Wirtschafts- und Finanzkrise nochmals verstärkt worden (ILO 2013b).

#### **4 Verbindungen zwischen informellen und formellen urbanen Ökonomien**

In urbanen Ökonomien bestehen vielfältige Verbindungen zwischen den formellen und informellen Aktivitäten. Einige Autoren argumentieren sogar, dass man urbane Ökonomien nur dann verstehen kann, wenn man die Interdependenzen zwischen beiden Bereichen in das Zentrum der Betrachtung rückt (Daniels 2004). In diesem Kapitel werden zunächst direkte Beziehungen durch den Austausch von Waren und Dienstleistungen, Arbeitskräften und Wissen betrachtet. Anschließend wird der Blick auf die (gemeinsame) Nutzung von Infrastrukturen gerichtet. Schließlich werden Messkonzepte zur Ermittlung des Beitrags der informellen urbanen Ökonomie zur statistisch messbaren Wertschöpfung diskutiert.

##### **4.1 Austausch- und Konkurrenzbeziehungen**

In diesem Kapitel stehen direkte Austauschbeziehungen und Verflechtungen zwischen informellen und formellen urbanen Ökonomien im Mittelpunkt. Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass es neben der Komplementarität auch Konkurrenz zwischen beiden Sektoren gibt. Der informelle Sektor ist häufig durch geringere Produktionskosten geprägt, teilweise aber auch durch eine geringere Produktqualität. Teilweise kommt es dabei zu einem unfairen Wettbewerb. Aufgrund niedriger Kosten, z.B. durch geringere Lohnkosten oder nicht vorhandene Zahlungen von Steuern und Abgaben, können einige Unternehmen des informellen Sektors mit niedriger Produktivität ihre Produkte günstiger anbieten als innovativere Unternehmen des formellen Sektors. Gesamtwirtschaftlich betrachtet können dadurch der technologische Fortschritt und die Steigerung der Produktivität gehemmt werden (Perry et al. 2007). Konkurrenzbeziehungen sind auch im Bereich geistigen Eigentums zu erkennen, da Unternehmen der informellen Ökonomie häufig Güter der formellen Ökonomie kopieren und zu einem niedrigen Preis auf den Markt bringen (Daniels 2004).

Auf der anderen Seite wird in der Literatur häufig ein inverses Verhältnis zwischen der Entwicklung der formellen und der informellen Ökonomie unterstellt (Gërxhani 2004). In wirtschaftlich guten Phasen werden formelle Beschäftigungsverhältnisse überproportional ausgebaut und es gelingt einer zunehmenden Zahl an informell Beschäftigten in formelle Arbeitsverhältnisse übernommen zu werden. In Krisenzeiten kommt informellen Beschäftigungsverhältnissen dagegen eine Pufferfunktion am Arbeitsmarkt zu.

Von besonders großer Bedeutung sind die engen Verflechtungsbeziehungen der informellen und der formellen Ökonomie. Daniels (2004) stellt sogar fest, dass beide Bereiche nicht als getrennte Systeme untersucht werden können, sondern die urbane Ökonomie nur durch die gemeinsame Betrachtung verstanden werden kann. Eine Ausnahme bilden einige wenige Überlebensökonomien, die in totaler Isolation von der formellen Ökonomie existieren (Chen 2012). Ansonsten sind beide Sektoren in gleichem Maße gekennzeichnet von Kreativität, Unternehmergeist und der Inwertsetzung von Humankapital mit dem Ziel, Einkommen zu erzielen (Daniels 2004).

Nahtlose Übergänge zwischen informellen und formellen urbanen Ökonomien sind vielfältig. Innerhalb von lokalen oder globalen Wertschöpfungsketten produzieren Unternehmen des informellen Sektors oder Personen in informellen Beschäftigungsverhältnissen (z. B. in Heimarbeit) für formelle Unternehmen und greifen auch auf Zulieferungen des formellen Sektors zurück. Beschäftigte und Unternehmen der informellen Ökonomie sind zudem Konsumenten von Produkten der formellen Ökonomie. Schneider und Enste (2002) schätzen, dass zwei Drittel der Einkommen, die in der informellen Ökonomie erzielt worden sind, in der formellen Ökonomie verausgabt werden. Über Stadt-Land-Wertschöpfungsketten erhalten darüber hinaus informelle Produzenten im ländlichen Raum Zugang zur städtischen Ökonomie.

Unternehmen der informellen Ökonomie sind auch über Wissensnetzwerke mit der formellen Ökonomie verbunden. Innerhalb von Marketingnetzwerken vermitteln Intermediäre Marktinformationen zwischen beiden Bereichen der urbanen Ökonomie (Daniels 2004). Ein weiteres Beispiel für Netzwerke mit einer Mischung aus Eigenschaften der formellen und informellen Ökonomie sind chinesische Unternehmensnetzwerke, in denen ökonomische Austauschbeziehungen durch enge persönliche Beziehungen, die auf Vertrauen und Reziprozität beruhen, ergänzt werden (Schiller 2013).

Auch bei der Standortwahl innerhalb einer Stadt gibt es enge Beziehungen zwischen der formellen und der informellen Ökonomie. Mukim (2015) stellt vielfältige Agglomerationseffekte zwischen beiden Bereichen am Beispiel von indischen Städten fest. Informelle Unternehmen werden positiv von anderen Unternehmen der gleichen Branche (Lokalisationsvorteile) und von dicht besiedelten Quartieren angezogen. Als wichtige Mechanismen für die Ko-Agglomeration formeller und informeller Unternehmen identifiziert Mukim (2015) Zulieferbeziehungen und Wissensspillover. Daniels (2004) diskutiert in diesem Zusammenhang, dass besonders im Central Business District (CBD) von Megastädten, die von Unternehmen und Infrastrukturen der formellen Ökonomie dominiert werden, eine enge Symbiose mit der informellen Ökonomie besteht. Informelle Unternehmen und informell Beschäftigte erbringen Dienstleistungen für die formelle Ökonomie z. B. in Form von Straßenhandel, Reinigung und Transport. Probleme ergeben sich für die Standorte der informellen Ökonomie vor allem dann, wenn Aktivitäten der formellen Ökonomie aufgrund steigender Immobilienpreise in Randbereiche verlagert werden oder durch staatliche Maßnahmen informelle Angebote untersagt werden.

Chen (2012) richtet den Blick auf die Ausgestaltung von Austauschbeziehungen zwischen formellen und informellen Unternehmen und ihren Einfluss auf die Verteilung von Machtbefugnis und Risiko. In reinen Marktbeziehungen werden individuelle Transaktionen durchgeführt, in denen das Unternehmen mit größerem Wissen und Marktmacht eine dominante Position einnimmt. Dies ist im Regelfall aufgrund seiner Größe das Unternehmen der formellen Ökonomie. In vielen Bereichen haben sich aber spezifische sektorale Netzwerke herausgebildet, die die informellen Regeln für Transaktionen festlegen. Diese Regeln werden dann nicht mehr von einzelnen Unternehmen, sondern von den dominanten Unternehmen des Sektors definiert. Über kollektives Handeln können auch Unternehmen der informellen Ökonomie Einfluss nehmen. Solche kollektiven Organisationsformen sind aufgrund der räumlichen Nähe in urbanen Ökonomien vergleichsweise gut zu organisieren (Mukim 2015). Innerhalb von Wertschöpfungsketten werden die Regeln für Transaktionen von den Leitunternehmen oder von zentralen Zulieferern definiert. Hier haben Subunternehmen der informellen Ökonomie oder Heimarbeiter häufig nur einen sehr geringen Einfluss auf die Bedingungen für Transaktionen. Sie tragen aber den Großteil des Risikos.

Neben den bisher dargestellten Beziehungen zwischen formellen und informellen Unternehmen bestehen zahlreiche Verflechtungen über den Arbeitsmarkt durch informelle Beschäftigungsverhältnisse in formellen Unternehmen (Brown et al. 2014). Hiervon sind vor allem abhängig Beschäftigte in formellen Unternehmen betroffen, deren Beschäftigungsverhältnisse durch verschiedene Mechanismen in den informellen Bereich übergehen können (Chen 2012). Beschäftigungsverhältnisse werden verschleiert, indem beispielsweise eine Scheinselbstständigkeit eingegangen wird. Außerdem gibt es unklare Situationen, in denen nicht erkennbar ist, ob ein Beschäftigungsverhältnis existiert. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn ein Straßenhändler nur von einem Zulieferer Güter kaufen darf. Innerhalb komplexerer Wertschöpfungsketten bleibt darüber hinaus häufig unklar, wer letztendlich der verantwortliche Arbeitgeber wäre. Das gleiche gilt in einigen Fällen für Zeitarbeit. Alle diese Mechanismen führen in letzter Konsequenz dazu, dass geltende Arbeitsschutzbestimmungen oder Tarifverträge keine Anwendung finden. Diese Prekarisierung und die Herausbildung permanent temporärer Beschäftigungsverhältnisse werden in der Literatur vor allem vor dem Hintergrund der flexiblen Spezialisierung und der Schaffung einer atmenden Reserve für die formelle Ökonomie diskutiert.

Durch die kostengünstige Erstellung von Gütern und Dienstleistungen durch Unternehmen und Beschäftigte der informellen Ökonomie ergeben sich aber auch positive Effekte für formelle Unternehmen und für private Haushalte in urbanen Ökonomien (Portes und Schauffler 1993). Die Konsummöglichkeiten der städtischen Mittelschichten werden erhöht. Arme Haushalte werden überhaupt erst in die Lage versetzt, Güter und Dienstleistungen der urbanen Ökonomie konsumieren zu können. Auf formelle Unternehmen wirken die günstigeren Güter der informellen Ökonomie und informelle Beschäftigungsverhältnisse wie eine zusätzliche Subvention, die ihre Produktionskosten senkt und ihre Wettbewerbsfähigkeit in globalen Märkten erhöht.

#### **4.2 Nutzung von Infrastrukturen**

Zwischen der Infrastrukturausstattung und Informalität in urbanen Ökonomien bestehen zwei wichtige Interdependenzen. Zum einen sind informelle Ökonomien im urbanen Raum von der Infrastrukturausstattung abhängig, beispielsweise als Nutzer öffentlicher Infrastrukturen. Zum anderen haben informelle Ökonomien selbst einen Einfluss auf die Infrastrukturausstattung. Da Unternehmen des informellen Sektors bzw. informell Beschäftigte in der Regel keine Steuern und Abgaben zahlen, fehlen dem Staat möglicherweise notwendige Einnahmen zur Verbesserung der Infrastrukturausstattung.

Die Infrastrukturausstattung ist vor allem für zwei Gruppen der informell Beschäftigten von großer Bedeutung: Straßenhändler und Beschäftigte in Heimarbeit (Chen 2012). Straßenhändler nutzen den öffentlichen Raum (z. B. Gehwege, öffentliche Plätze und Parks) für ihre wirtschaftliche Aktivität. Sie sind daher in besonderer Weise darauf angewiesen, den öffentlichen Raum nutzen zu dürfen.

Vielfach beziehen sich die Regeln, die durch informelle Wirtschaftsaktivitäten berührt sind und mitunter gebrochen werden, auf den Raum bzw. Die Orte, an denen die Aktivitäten durchgeführt werden. Beispiele hierfür sind, neben der Nutzung des öffentlichen Raumes, das Wirtschaften in Wohngebieten und die Nutzung informeller Siedlungen für wirtschaftliche Aktivitäten. Auch die Gebäude, in denen informelle wirtschaftliche Aktivitäten stattfinden, erfüllen häufig nicht die baulichen Standards oder sind von ihrer Beschaffenheit her nicht für die dort durchgeführten Aktivitäten geeignet (Brown et al. 2014). Anhand dieser Beispiele wird deutlich, dass durch die Nutzung der Infrastruktur weiteres Konfliktpotenzial zwischen informellen Ökonomien und staatlicher Regulierung besteht, das über die

Aspekte der fehlenden Registrierung, der Nichtzahlung von Steuern und Abgaben oder die Nichteinhaltung von Arbeitsgesetzen weit hinausgeht.

Der Straßenhandel ist aufgrund der Konkurrenz im öffentlichen Raum mit anderen Nutzungen und des Risikos des Verbots oder der willkürlichen Behandlung von staatlicher Seite mit großen Unsicherheiten behaftet. Chen (2012) weist darauf hin, dass sich sowohl durch eine sehr strikte Regulierung wie dem Verbot von Straßenhändlern als auch durch unklare Regelungen Risiken ergeben. Unklare Regeln führen häufig dazu, dass die Entscheidung über den Umgang mit Straßenhändlern der Polizei überlassen bleibt und Händler dadurch der staatlichen Willkür und Korruption ausgesetzt werden. Neben der öffentlichen Infrastruktur nutzen informelle urbane Ökonomien auch ungenutztes privates Land (Roy 2009), wobei sich ähnliche Unsicherheiten und Konflikte ergeben können.

Staatliche Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Straßenhändler können neben klaren Regeln, die einen hinreichenden und gesicherten Spielraum zur Durchführung des Straßenhandels bieten, auch in der Bereitstellung spezifischer Infrastrukturen für den Straßenhandel liegen. So können z. B. spezielle Orte geschaffen werden, in denen der Handel abgehalten werden kann (z. B. Markthallen). Außerdem können Räume geschaffen werden, in denen Straßenhändler ihre Güter in der Nähe des Orts der Handels gesichert lagern können. Durch diese Maßnahmen können die mit dem Straßenhandel verbundene Unsicherheit verringert werden und gleichzeitig Nutzungskonkurrenzen mit anderen Aktivitäten im öffentlichen Raum minimiert werden (Roever 2014). Einen umfassenden Überblick über den Straßenhandel bietet der WIEGO-Report von Roever (2014).

Informell Beschäftigte in Heimarbeit (s. oben) sind stark von der Infrastrukturausstattung in ihrem Haus bzw. ihrer Wohnung und ihrem unmittelbaren Wohnumfeld abhängig. Zu nennen sind hier vor allem die Energieversorgung, die Wasserver- und -entsorgung sowie die Verkehrs- und Transportinfrastruktur (Chen 2014). Dabei erweist es sich in der Realität als besonderes Problem, dass Beschäftigte in Heimarbeit in vielen Fällen zu den ärmsten Bewohnern der Städte zählen und daher in Stadtvierteln oder informellen Siedlungen wohnen, die über eine sehr schlechte Infrastrukturausstattung verfügen. Dadurch ergeben sich zusätzliche Risiken für die ohnehin schon sehr verwundbare Heimarbeit. Der Zugang zu Infrastrukturen für die Armen in den Städten und die infrastrukturelle Anbindung ihrer Wohngebiete kann sich dadurch auch in wirtschaftlicher Hinsicht positiv auf diese Bevölkerungsgruppe auswirken (Brown et al. 2014). Den mit der Heimarbeit verbundenen Problemen widmet sich eine vertiefende Studie des WIEGO-Netzwerks (Chen 2014).

Schneider und Enste (2002) weisen vor dem Hintergrund der großen quantitativen Bedeutung der Wertschöpfung in den informellen Ökonomien für viele Länder des globalen Südens auf ihren negativen Einfluss auf die Infrastrukturausstattung hin. Insbesondere in den Ländern mit großen Entwicklungsproblemen und großer Armut fehlen dadurch staatliche Einnahmen für Investitionen in öffentliche Infrastrukturen. Die negativen Effekte entstehen dabei weniger durch informelle Überlebensökonomien als durch die wirtschaftlich wesentlich bedeutenderen Umgehungstatbestände in Form nicht registrierter Unternehmen oder Beschäftigter, deren explizite Motivation es ist, Steuern und Abgaben zu vermeiden. Probleme ergeben sich dabei, ein einmal erreichtes ineffizientes Gleichgewicht zwischen Steuergesetzen und Steuermoral aufzubrechen. Theoretisch setzen Erhöhung der Steuersätze oder Erweiterung der Bemessungsgrundlagen auch auf niedrigem Niveau zusätzliche Anreize zur Flucht in die Schattenwirtschaft. Dadurch kann es bei höheren Steuersätzen zu geringeren Einnahmen kommen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Erhöhung der Steuermoral in der Gesellschaft durch eine langfristige Politik, die Vertrauen in die Verwendung der Mittel durch staatli-

che Institutionen schafft. Hier bestehen enge Bezüge zu den bereits diskutierten inklusiven Institutionen.

### **4.3 Verknüpfung mit der statistisch messbaren Wertschöpfung**

Probleme bei der statistischen Erfassung der Größe der informellen Ökonomie ergeben sich dadurch, dass Unternehmen, selbstständige Tätigkeiten oder Beschäftigungsverhältnisse nicht angemeldet sind. Dadurch können weder die Zahl der beschäftigten Personen noch die Wertschöpfung in der informellen Ökonomie ohne Weiteres gängigen statistischen Systemen entnommen werden. Davon ist zum einen die Beschäftigungsstatistik betroffen. Zum anderen gibt es Auswirkungen auf die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR), durch die insbesondere die Wertschöpfung bzw. Bruttoinlandsprodukt und Bruttonationaleinkommen einer Volkswirtschaft ermittelt werden.

In der Praxis werden verschiedene Methoden zur näherungsweisen Bestimmung des Umfangs von Beschäftigung und Wertschöpfung in informellen Ökonomien genutzt. Die ILO (2013a) unterscheidet folgende Methoden:

- Methoden der direkten Bestimmung
  - Haushalts- und Arbeitskräftebefragungen
  - Betriebs- und Arbeitgeberbefragungen
  - Kombinationen aus Haushalts- und Betriebsbefragungen
- Methoden der indirekten Bestimmung
  - Restwerte-Ansätze
  - Makroökonomische Schätzmodelle

Haushaltsbefragungen mit einem Arbeitskräftemodul bzw. reine Arbeitskräfteerhebungen sind aus Sicht der ILO (2013b) die am besten geeignete Methode zur Erfassung der beschäftigungsrelevanten Aspekte der ILO-Definition für informelle Ökonomien. Diese Methode kann als einzige ein vollständiges Bild der informellen Beschäftigung liefern, da neben den informellen abhängigen Beschäftigungsverhältnissen auch die informellen Formen der Selbstständigkeit (z. B. Mikrounternehmen und Haushaltsunternehmen) sowie Heimarbeit und Haushaltshilfen erfasst werden können. Außerdem kann ein direkter Bezug zur sozialen Lage der informell Beschäftigten und ihrer Haushalte hergestellt werden. Ein wesentliches Informationsdefizit bei dieser Methode ist das Fehlen von umfassenden Informationen über die Zahl von Unternehmen des informellen Sektors und Angaben zur Wertschöpfung in der informellen Ökonomie.

Betriebs- und Arbeitgeberbefragungen legen den Fokus auf die Unternehmen im informellen Sektor und ihre Produktion bzw. Wertschöpfung. Der große Vorteil liegt daher in umfassenden Angaben zu verschiedenen Aspekten der Wertschöpfung und zu allen Beschäftigten des Unternehmens. Auch die Anzahl von Unternehmen des informellen Sektors lässt sich dadurch ermitteln. Nachteile sind hier vor allem eine geringe Antwortbereitschaft bzw. falsche Angaben zu den informellen Beschäftigungsverhältnissen bzw. zur Wertschöpfung in nicht-registrierten Unternehmen. Viele der nicht-registrierten Unternehmen können gerade aufgrund der Nicht-Registrierung überhaupt nicht durch eine Befragung anhand eines Unternehmensregisters erreicht werden. Nicht erfasst werden außerdem viele informelle Formen der Selbstständigkeit sowie Heimarbeit und Haushaltshilfen. Durch den Fokus auf die in einem Betrieb tätigen Personen kann nicht auf die Anzahl der informell beschäftigten Personen geschlossen werden, da eine Person mehreren Beschäftigungen nachgehen kann.

Kombinationen aus den beiden Befragungstypen (Arbeitskräfte und Betrieb) sind eine Möglichkeit die Vorteile aus beiden Ansätzen zu kombinieren und damit Informationen sowohl über informelle Beschäftigungsverhältnisse als auch über Unternehmen des informellen Sektors zu erhalten. Üblicherweise wird hier zunächst eine haushaltsbasierte Befragung durchgeführt, durch die Informationen über selbstständige Tätigkeiten erfasst werden. Im Anschluss daran werden die über die Haushalte identifizierten Unternehmen in eine Betriebsbefragung einbezogen. Ein wichtiger Nachteil ist der höhere Erhebungsaufwand und die teilweise nur unvollständigen Informationen über Betriebe, die durch die Befragung gewonnen werden können.

Während in den vergangenen Jahren zunehmend direkte Methoden zur Erfassung informeller Ökonomien insbesondere in Ländern des globalen Südens genutzt werden, existieren indirekte Methoden schon deutlich länger. Sie sind nach wie vor das gängige Instrument in Ländern des globalen Nordens.

Ansätze, die mit Restwerten aus der VGR arbeiten (residual balance techniques), können Schätzungen für die Beschäftigung sowie die Wertschöpfung in der informellen Ökonomie liefern. Dabei werden z. B. Ergebnisse zur Zahl der Beschäftigten aus Haushalts- und Arbeitskräfteerhebungen mit Daten aus offiziellen Meldungen z. B. in der VGR, der Steuer- oder Sozialversicherungsstatistik verglichen. Unter der Annahme, dass die erstgenannten Befragungen einen Überblick über die Gesamtbeschäftigung (formell und informell) liefern und die letztgenannten Statistiken nur die formelle Beschäftigung enthalten, kann die Differenz als informelle Beschäftigung interpretiert werden.

Ein häufig genutzter indirekt Ansatz ist die Bargeldmethode (Eurostat o. J.). Sie wird im deutschsprachigen prominent von Friedrich Schneider, Universität Linz, vertreten und auch für internationale Vergleiche genutzt (z. B. Schneider und Enste 2002, Schneider et al. 2010). Diese Methode beruht auf der Annahme, dass informelle Aktivitäten vor allem mit Bargeldtransaktionen abgewickelt werden. Durch die Betrachtung von Zeitreihen kann dann von einer Veränderung der Geldmenge, die nicht durch Veränderungen der Wirtschaftsleistung bzw. anderer monetärer Rahmenbedingungen erklärbar ist, auf eine Veränderung der Schattenwirtschaft geschlossen werden. An der Methode wurde allerdings vielfältige Kritik geäußert (vgl. z. B. Janisch und Brümmerhoff 2004). In einigen Arbeiten wird außerdem der Verbrauch von Energie genutzt. Hier wird analog zur Bargeldmethode der Teil der Veränderung des Energieverbrauchs zur Bestimmung informeller Aktivitäten genutzt, der sich nicht durch das Wirtschaftswachstum erklären lässt. Hier werden allerdings Veränderungen wie z. B. eine höhere Energieeffizienz durch den technologischen Wandel außer Acht gelassen.

Darüber hinaus werden makroökonomische Schätzmodelle angewandt, die durch die Nutzung von Determinanten für den Umfang informeller Beschäftigungsverhältnisse im Allgemeinen auf einzelne Länder schließen. Die indirekten Methoden werden aufgrund ihrer sehr vereinfachenden Annahmen und dem Fehlen von disaggregierten Daten (z. B. nach Eigenschaften der Beschäftigten, der Art der Beschäftigung oder Wirtschaftssektoren) als weniger geeignet eingeschätzt (Eurostat o. J.).

Selbst unter Vernachlässigung der vielfältigen methodischen Probleme, die mit den indirekten Verfahren verbunden sind, ist ihre Eignung für die Erfassung informeller Ökonomien eher als gering einzustufen. Sie sind wenn überhaupt geeignet, die sogenannte Schattenwirtschaft abzubilden, die sich in wesentlichen Elementen von der informellen Ökonomie unterscheidet. Nach der Definition der OECD (2002) umfasst die Schattenwirtschaft folgende Bereiche:

- *Untergrundwirtschaft* umfasst legale wirtschaftliche Aktivitäten, die bewusst vor dem Staat verheimlicht werden, um die Zahlung von Steuern oder das Befolgen von Regulierungen zu umgehen.
- *Illegale Wirtschaft* umfasst wirtschaftliche Aktivitäten, die verheimlicht werden, weil sie sich auf Güter und Dienstleistungen beziehen, die gegen geltendes Recht verstoßen oder nur bestimmten autorisierten Anbietern vorbehalten sind.
- *Informeller Sektor* ist definiert als wirtschaftliche Aktivitäten, die durch nicht registrierte haushaltsnahe Unternehmen erbracht werden, die entweder nicht registriert sind oder eine Mindestgröße für die Erfassung unterschreiten.
- *Wirtschaftliche Aktivitäten privater Haushalte für den Eigenbedarf* umfassen Produkte und Dienstleistungen, die vom erstellenden Haushalt selbst genutzt oder konsumiert werden.

Durch die Einbeziehung illegaler Aktivitäten und der Eigenproduktion umfasst die Schattenwirtschaft einerseits deutlich mehr Aktivitäten als die Definition der informellen Ökonomie. Da andererseits lediglich auf den informellen Sektor abgestellt wird, sind viele informelle Beschäftigungsverhältnisse im formellen Sektor, die ausdrücklich Teil der informellen Ökonomie nach der ILO-Definition sind, nicht erfasst.

Zusammenfassend lässt sich bezüglich des Zusammenhangs mit der statistischen Wertschöpfung festhalten, dass keine der diskutierten Methoden eine absolut zuverlässige und umfassende Darstellung der informellen Ökonomien ermöglicht. Dies liegt vor allem an der schwierigen Fassbarkeit und der hohen Dynamik der informellen Ökonomien. Dennoch liegen durch direkte Verfahren, insbesondere Haushaltsbefragungen oder eine Kombination mit Betriebsbefragungen, in denen entsprechende Fragen gestellt werden, vergleichsweise gute und disaggregierte statistische Informationen vor. Sie liefern wichtige erste Hinweise auf Strukturen und Dynamiken, die aber durch spezifische quantitative Befragungen und qualitative Fallstudien ergänzt werden sollten, in denen Determinanten und prozesshafte Informationen in den Vordergrund gestellt werden können.

## **5 Auswirkungen informeller urbaner Ökonomien**

### **5.1 Unterschiedliche Ansätze zur Erklärung informeller Ökonomien**

Die Bewertung der zu erwartenden Auswirkungen hängt in starkem Maße davon ab, aus welcher Perspektive die Entstehung und Entwicklung informeller Ökonomien verstanden wird. Dabei ist anzumerken, dass es keine alleine umfassende Erklärung für informelle Ökonomien gibt. Vielmehr treffen einzelne Erklärungsansätze aufgrund der Heterogenität informeller Ökonomien immer nur auf Teilsegmente zu.

Eine wichtige Erweiterung der theoretischen Debatte hat der Weltbank-Bericht „Informality: Exit and Exclusion“ (Perry et al. 2007) geleistet. Hier wurden in einer integrierten Perspektive die beiden Grundströmungen zur Erklärung informeller Ökonomien zusammengeführt. Die *Exklusions-Perspektive* nimmt an, dass die in der informellen Ökonomie abhängig oder selbstständig tätigen Personen die benachteiligte Gruppe an stark segmentierten Arbeitsmärkten darstellen. Die Segmentierung des Arbeitsmarktes ist nach dieser Lesart die Folge des ökonomischen Dualismus zwischen einem modernen und einem traditionellen Sektor in Ländern des globalen Südens und institutioneller Rigiditäten. Informell Beschäftigte würden die mutmaßlich höheren Löhne und weiteren Leistungen einer formellen Beschäftigung präferieren, sind aber vom Zugang dazu ausgeschlossen. Neben der

Segmentierung der Arbeitsmärkte sind hohe Eintrittsbarrieren Hindernisse für Unternehmen zur Formalisierung und führen auch dazu, dass sie vor allem informelle Beschäftigungsverhältnisse anbieten.

Die *Exit-Perspektive* betont im Gegensatz dazu den freiwilligen Charakter informeller Beschäftigungsverhältnisse. Dieser Ansatz betont, dass informelle Beschäftigungsverhältnisse vor dem Hintergrund der jeweils individuellen Präferenzen, Fähigkeiten, Qualifikationen, anderen Zugängen zu Sozialleistungen und weiteren persönlichen Kosten-Nutzen-Abwägungen gewählt werden. Drei Arten des Exits werden von Perry et al. (2007) unterschieden:

- Opportunistisches Ausweichen: Steuerhinterziehung, illegale Aktivitäten, Umgehung von Arbeitsgesetzen durch fehlenden Schutz der Beschäftigten oder die missbräuchliche Nutzung von Werkverträgen
- Defensives Ausweichen als Reaktion auf erdrückende staatliche Auflagen, Unrechtsstaaten oder schwache Staaten
- Passives Ausweichen: Irrelevanz von Staatlichkeit, vormoderne Gesellschaftsformen

Perry et al. (2007) betonen, dass die beiden Verständnisse zur informellen Ökonomie sich komplementär zueinander verhalten. In der Realität lassen sich aufgrund der großen Heterogenität informeller Beschäftigungsverhältnisse Beispiele für beide Ansätze finden. Die Erklärungsmuster hängen auch von den spezifischen regionalen Kontexten hinsichtlich der informellen und formellen Institutionen sowie der Geschichte ab. Außerdem existieren Überschneidungen zwischen beiden Ansätzen und informelle und formelle Beschäftigungsverhältnisse bewegen sich in einem Kontinuum, das nicht nur die Extrema „formell“ und „informell“ kennt, sondern viele dazwischenliegende Graubereiche.

Chen (2012) unterscheidet zwischen vier Theorieschulen, zur Erklärung des umfassenden und heterogenen Phänomens der informellen Ökonomie:

- Der *dualistische Ansatz* interpretiert den informellen Sektor in strikter Abgrenzung zum formellen Sektor. Marginale Aktivitäten, die ein Einkommen für die Armen ermöglichen, stehen im Mittelpunkt.
- Der *strukturalistische Ansatz* geht davon aus, dass die informelle Ökonomie der formellen untergeordnet ist. Kleinunternehmen und informelle Beschäftigungsverhältnisse führen zu einer Senkung der Arbeitskosten und dadurch zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit großer Unternehmen.
- Der *legalistische Ansatz* stellt mutige Kleinunternehmer in den Mittelpunkt, die sich bewusst für die Informalität entschieden haben, um Kosten, Zeit und Aufwand für die Registrierung ihres Unternehmens zu sparen. Fehlende Regelungen zum Eigentumsrecht verhindern eine Legalisierung ihres Besitzes bzw. ihres Anlagevermögens.
- Der *voluntaristische Ansatz* betont ebenfalls die Rolle informellen Unternehmertums, die bewusst Regulierungen, Steuern und Abgaben umgehen wollen. Hier werden aber anders als im legalistischen Ansatz opportunistische Beweggründe und nicht institutionelle Barrieren als wesentliches Motiv für die Informalität hervorgehoben.

Vor diesem vielfältigen theoretischen Hintergrund werden abschließend die Auswirkungen informeller Beschäftigungsverhältnisse auf die Einkommenssituation, die Frage nach dem transitorischen Charakter informeller Ökonomien mit besonderem Fokus auf ihre Bedeutung in Ländern des globalen

Nordens sowie ihrem möglichen Beitrag zu einer nachhaltigen und menschwürdigen Transformation urbaner Ökonomien diskutiert.

## **5.2 Einkommenssituation der Beschäftigten in der informellen Ökonomie**

Die klassische Position zur Frage nach der Einkommenssituation der Beschäftigten in der informellen Ökonomie argumentiert folgendermaßen (Carr und Chen 2002): Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen Armut und informellen Beschäftigungsverhältnissen. Der Grund dafür sind die niedrigen Durchschnittseinkommen in der informellen Ökonomie. Carr und Chen (2002) stellen aber fest, dass dieser Zusammenhang inhaltlich nicht ohne Weiteres aufgestellt werden kann. Er wird nur dann sichtbar, wenn informell Beschäftigte als eine Gruppe mit formell Beschäftigten verglichen werden. Die Einkommensunterschiede werden allerdings in Studien aus unterschiedlichen regionalen Kontexten in folgender Reihenfolge immer geringer: Arbeitgeber, Selbstständige, Arbeitnehmer in informellen Beschäftigungsverhältnissen, Gelegenheitsarbeiter, Heimarbeiter.

Betrachtet man die Verteilung der Stundenlöhne über die Gesamtanzahl der Arbeiter in urbanen Räumen, dann scheint auch hier auf den ersten Blick der Anteil der Beschäftigten mit geringen Stundenlöhnen in der informellen Ökonomie deutlich höher zu sein als in der formellen. Darüber hinaus tragen sie höhere Risiken, haben weniger Entwicklungsmöglichkeiten, geringeren rechtlichen Schutz und sind weniger gut in der Lage ihre Rechte durchzusetzen (ILO 2002b). Die Einkommen streuen allerdings in allen Beschäftigungsklassen sehr stark und die statistischen Zusammenhänge sind vergleichsweise schwach (Perry et al. 2007).

Will man die Einkommenssituation von formellen und informellen Arbeitern methodisch sauber vergleichen, so ist es wichtig darauf zu achten, dass sich die Vergleichspersonen oder -gruppen tatsächlich nur hinsichtlich des Beschäftigungsstatus (formelle oder informelle Beschäftigung) unterscheiden, nicht aber hinsichtlich weiterer persönlicher Charakteristika wie z. B. Bildungsstand, Berufsausbildung, Berufserfahrung oder sozio-demografische Charakteristika.

Hazans (2011) geht von einem negativen Zusammenhang zwischen individuellen Fähigkeiten und Informalität aus, weshalb es zunächst nicht überrascht, wenn die formal Beschäftigten höhere Einkommen erwirtschaften. Perry et al. (2007) haben mit Hilfe von Regressionsmethoden allerdings zeigen können, dass insbesondere in den niedrigen Einkommensstufen auch bei gleichen Charakteristika im informellen Bereich signifikant niedrigere Löhne gezahlt werden. Die Ausprägung ist jedoch länderspezifisch stark unterschiedlich und ist über die verschiedenen Einkommensklassen ebenfalls nicht konstant. In manchen Ländern werden die Unterschiede in den höchsten Einkommensklassen sogar insignifikant. Bei diesen höchsten Einkommen erklären sich die Einkommensunterschiede zwischen den Selbstständigen und den formell Beschäftigten auch eher durch Unterschiede in den individuellen Eigenschaften wie Bildungsniveau, Berufserfahrung oder Geschlecht (Perry et al. 2007). Kingdon und Knight (2007) haben am Beispiel von Südafrika gezeigt, dass Beschäftigte in der informellen Ökonomie im Vergleich zu Arbeitslosen mit gleichen persönlichen Eigenschaften höhere Einkommen und eine höhere Lebenszufriedenheit haben. Informelle Beschäftigung reagiert auch deutlich stärker auf Arbeitsmarktentwicklungen. Für regionale Arbeitsmärkte in der Türkei konnten Baltagi et al. (2013) zeigen, dass die Höhe der regionalen Arbeitslosenquote einen stärkeren Einfluss auf die Höhe der Stundenlöhne bei informell Beschäftigten als bei formell Beschäftigten hat. Dies unterstreicht nochmals die höhere Volatilität in der informellen Ökonomie.

Bezüglich der Bedeutung des Geschlechts für die Einkommenssituation verweist Chen (2012) auf zwei Literaturanalysen aus den späten 1990er Jahren von Sethuraman und Charmes. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass nicht nur die Art der Beschäftigung in der informellen Ökonomie, sondern vor allem auch das Geschlecht wichtige Determinanten für das Einkommen darstellen. Die Einkommen von Frauen liegen deutlich unter denen der Männer. Allerdings wird dabei nicht deutlich, ob die geschlechtsspezifischen Unterschiede in der informellen Ökonomie größer sind als in der formellen.

Die Existenz von Einkommensdifferenzen kann im Allgemeinen darauf hinweisen, dass das Angebot an formellen Arbeitsplätzen nicht ausreichend ist und die „Wartezeit“ auf eine solche Arbeit im informellen Sektor überbrückt wird (Perry et al. 2011, S. 98). Bei ausreichender Größe des informellen Bereichs kann sich dieser also auch auf den formellen Sektor, dessen Arbeitsplatzsicherheit und die in diesem Sektor gezahlten Löhne auswirken. Die vom Formalitätsgrad abhängige Einkommensdifferenz wirkt sich außerdem auf die Selbsteinschätzung der finanziellen Situation und die Zufriedenheit mit dem Arbeitsplatz aus (vgl. Perry et al. 2011, S.97). Generell ist aber festzuhalten, dass länderspezifische Faktoren eine sehr große Rolle bei der Ausgestaltung der Einkommensunterschiede einnehmen (vgl. Perry et al. 2007, S.87ff). Es bestehen zudem Unterschiede zwischen selbstgewählter und durch exogene Faktoren herbeigeführter Informalität.

Die modellbasierten und empirisch gestützten Arbeiten von Maloney (2004) und Mazumdar (1976) belegen ebenfalls, dass es bezüglich der Bewertung der Einkommenssituation in der informellen Ökonomie viele gängige Vorurteile und unzulässige Verallgemeinerungen gibt. Auch sie finden nicht in allen Bereichen der informellen Ökonomie Einkommensunterschiede (z. B. nicht bei informellen Unternehmern). Und auch sie können zeigen, dass Lohnunterschiede nicht alleine an der Zugehörigkeit zum informellen Sektor, sondern an individuellen Charakteristika der Beschäftigten (hier insbesondere Alter, Geschlecht und Fähigkeiten) festzumachen sind. Diese Charakteristika führen nach ihrer Interpretation aufgrund von Eintrittsbarrieren zur formellen Ökonomie zu informeller Beschäftigung. Sie heben vielmehr die positiven Elemente der informellen Ökonomie wie Unternehmertum oder hohe Risikoprämien hervor. In ähnlicher Weise argumentiert Daniels (2004). Er nennt gerade für urbane Ökonomien das Kreativpotenzial informeller unternehmerischer Aktivitäten als Stärke.

Die Bewertung der Einkommenssituation in der informellen Ökonomie sollte nicht alleine anhand eines einfachen Vergleichs zwischen Einkommen im formellen und informellen Sektor erfolgen. Der Vergleich sollte vielmehr zwischen Beschäftigten mit ansonsten gleichen arbeitsmarktrelevanten Eigenschaften erfolgen. In vielen regionalen Kontexten und für viele Formen informeller Beschäftigung ist dann nicht die informelle Beschäftigung die Ursache für ein niedrigeres Einkommen. Stattdessen führen bestimmte Eigenschaften der Beschäftigten dazu, dass sie freiwillig oder unfreiwillig eine informelle Beschäftigung wählen (z. B. aufgrund hoher Eintrittsbarrieren oder geringer Nachfrage nach bestimmten Qualifikationen). Diese Eigenschaften sind häufig unabhängig von einer formellen oder informellen Beschäftigung stark negativ mit der Höhe des Einkommens korreliert.

Die Ergebnisse machen deutlich, dass bezüglich der Bewertung der Einkommenssituation einerseits ein methodisch sauberes Vorgehen beim Vergleich von formellen und informellen Beschäftigungsverhältnissen nötig ist, das für weitere Unterschiede in den persönlichen Eigenschaften der Beschäftigten kontrolliert. Andererseits wird wiederum deutlich, dass eine Differenzierung notwendig ist, da sowohl ausschließende Faktoren als auch freiwillige Entscheidungen ursächlich für die Zugehörigkeit zur informellen Ökonomie sein können. Für einen Teil der Betroffenen dienen informelle Beschäfti-

gungsverhältnisse tatsächlich als Warteschleife für eine bessere formelle Beschäftigung. Dies trifft aber nicht auf alle Beteiligten zu.

### 5.3 Informelle Ökonomien als transitorisches Phänomen?

Lange Zeit wurde in der Literatur diskutiert, der informelle Sektor sei eine vorübergehende Erscheinung und würde bei wirtschaftlichem Wachstum von selbst verschwinden, d. h. informelle Beschäftigungsverhältnisse würden in formelle umgewandelt bzw. nicht registrierte Aktivitäten würden registriert. Empirische Beobachtungen zur Persistenz bzw. sogar zum Wachstum der informellen Ökonomie in Länder des globalen Südens und ihre Bedeutung in Ländern des globalen Nordens haben dazu geführt, dass diese Annahme kaum noch vertreten wird (Bangasser 2000). Ein zusammenfassender Literaturüberblick zu Studien über den informellen Sektor im globalen Süden und im globalen Norden findet sich außerdem Gërxhani (2004).

Anhand der konzeptionellen Debatte in Kapitel 5.1 ist deutlich geworden, dass in vielen informellen Aktivitäten in urbanen Ökonomien auch Entwicklungschancen liegen. Dies gilt vor allem für die potenziell höherwertigen Bereiche der informellen Ökonomie (Abb. 2 in Kapitel 3.2), aber auch für die informellen Beschäftigungsverhältnisse die zumindest unter den gegebenen institutionellen und ökonomischen Rahmenbedingungen in der formellen Ökonomie nicht wettbewerbsfähig wären. Auch Chen (2012) hebt den Beitrag hervor, den dadurch viele informelle Unternehmen und Beschäftigungsverhältnisse zur wirtschaftlichen Entwicklung und zur Armutsbekämpfung leisten. Auch wenn dadurch nicht in Abrede gestellt wird, dass viele informelle Beschäftigungsverhältnisse weit entfernt von „guter Arbeit“ sind (entsprechend dem ILO-Ansatz zu *decent work*), bieten diese Beschäftigungsverhältnisse für viele Menschen zumindest eine bessere Perspektive als die Beschäftigungslosigkeit. Eine vollständige Formalisierung informeller Ökonomien ist vor diesem Hintergrund nicht zu erwarten und auch in vielen Teilen nicht wünschenswert (vgl. dazu Kapitel 3.4 zu Grenzen der Formalisierung informeller Ökonomien). Reformen sollten vor allem darauf ausgerichtet sein, bessere Zugangsmöglichkeiten für bisher vom formellen Arbeitsmarkt ausgeschlossene Bevölkerungsgruppen durch Bildung und Qualifizierung zu schaffen sowie inklusive Institutionen am Arbeitsmarkt und verlässliche und praktikable Regeln für wirtschaftliches Handeln einzuführen.

Am Beispiel von Ländern des globalen Nordens lässt sich zeigen, dass Informalität in urbanen Ökonomien nicht nur kein transitorisches Phänomen ist, sondern auch in Ländern mit hohem Entwicklungsstand von nicht zu vernachlässigender Bedeutung bleibt. Viele Formen der Informalität, wie man sie in Ländern des globalen Südens findet, treffen auf den Großteil der Arbeitsbevölkerung des globalen Nordens nicht zu. Es gibt allerdings verschiedene Arbeitsverhältnisse in nicht zu vernachlässigender Anzahl, die durch den Charakter sozialer Unsicherheit und/oder durch geringe soziale Leistungen einer informellen Tätigkeit recht ähnlich sind (vgl. ILO 2013b, S.23).

Dies ist jedoch nur einer der vielfältigen Ansätze, um informelle Beschäftigung im globalen Norden zu messen. Weitere Ansätze versuchen sich der Problematik über die (geringe) Produktivität oder den Legalitäts-Status zu nähern (vgl. Hazan 2011, S.7). Beim Ansatz des ILO zählt man zu informeller Beschäftigung im globalen Norden vor allem temporäre Beschäftigung, Teilzeitbeschäftigung oder auch Selbstständige die auf eigene Rechnung arbeiten und solche ohne eigene Angestellte. Ebenfalls genutzt wird die Definition, dass Arbeitnehmer entweder keinen Arbeitsvertrag besitzen oder sich nicht sicher sind ob sie einen solchen besitzen und so den Status der Informalität erlangen. Schließlich fällt

im globalen Norden auch nicht angemeldete Arbeit (häufig auch „Schwarzarbeit“) in den informellen Bereich (vgl. ILO 2013b, S.23ff).

Bei der Erfassung von Informalität stellt sich auch im globalen Norden das Problem, dass es verschiedenste Abgrenzungen und Messkonzepte gibt. Problematisch ist, dass die daraus abgeleiteten Daten häufig weder direkt vergleichbar noch verknüpfbar sind. Das tatsächliche Ausmaß an Informalität ist daher auch in Ländern des globalen Nordens nur näherungsweise quantifizierbar (vgl. z.B. ILO 2013b, S.24). Durch die Arbeit des Statistischen Bundesamtes ist die Datenlage in Deutschland relativ gut.

In Deutschland sind die Beschäftigungsverhältnisse in der Regel stark formalisiert. Allerdings hat in den letzten Jahren ein Wandel eingesetzt, der zunehmend mehr Beschäftigte mit größerer Unsicherheit und höheren Risiken konfrontiert (vgl. ILO 2013, 26). Im Jahr 2010 gab es 7,8 Millionen Personen in atypischer Beschäftigung. Dieser Wert beläuft sich auf ein Viertel der Beschäftigten (ILO 2013b, S.26). In Kombination mit den Selbstständigen die auf eigene Rechnung tätig sind beläuft sich der Anteil an den Gesamtbeschäftigten sogar auf 27% (2010). Diese atypischen Beschäftigungsverhältnisse sind auch in Deutschland häufig nicht ausreichend, um den finanziellen Bedarf der entsprechenden Person oder des Haushalts zu decken. Daher kommt es u. a. zu einem deutlichen Anstieg von Empfängern von Leistungen nach dem SGB II, obwohl sich diese Personen in Arbeit befinden (sog. Aufstocker). Allerdings muss hierbei berücksichtigt werden, dass in Deutschland längst nicht alle dieser atypischen Beschäftigungsverhältnisse auch tatsächlich informeller Natur sind (vgl. ILO 2013b, S.25f).

Das Ausmaß der Informalität lässt sich aufgrund der Datenlage für den globalen Norden nur begrenzt darstellen. Zwar stellt beispielsweise die OECD gute Daten zu temporären und zu Teilzeit-Beschäftigungsverhältnissen zur Verfügung. Diese liefern jedoch kaum Hinweise darauf, welcher Teil dieser Arbeitsverhältnisse tatsächlich informellen Charakter aufweist. Dennoch kann man diese Statistiken als Näherungswerte heranziehen, wenn man bei der Interpretation entsprechend vorsichtig ist.

Tab. 2 zeigt für ausgewählte Länder des globalen Nordens die temporäre Beschäftigung sowie die Beschäftigungsverhältnisse mit Teilzeitcharakter. Neben einer hohen Spannweite fällt eingedenk der Eingangsbehauptung dieses Abschnitts, Informalität spiele im globalen Norden eher eine untergeordnete Rolle, besonders die Höhe der Anteile ins Auge. Es sei jedoch wiederholt darauf hingewiesen, dass der „echte“ informelle Anteil nur eine Teilmenge der hier verzeichneten Beschäftigungsanteile ist.

Mit einer Definition über das Vorhandensein eines Arbeitsvertrags fand Hazans (2011) allerdings deutlich geringere Zahlen bei seiner Umfrage für 30 europäische Länder. Während in den nordeuropäischen Ländern lediglich 2,7% der Befragten Arbeitnehmer keinen Arbeitsvertrag besaßen, waren es im südlichen Europa durchschnittlich 9,5% (vgl. Hazans 2011, S.11).

Informelle Beschäftigungsverhältnisse verschlechtern insbesondere in ost- und südeuropäischen Ländern die Einkommenssituation der betroffenen Haushalte. Dies trifft jedoch für west- und nord-europäische Länder nicht in gleichem Maße zu (vgl. Hazans 2011, S. 36f). Über alle Länder betrachtet ist die Einkommenssituation informell Beschäftigter jedoch die schlechteste von allen Gruppen am Arbeitsmarkt.

**Tab. 2: Temporäre Beschäftigung und Teilzeitbeschäftigung in ausgewählten OECD-Staaten**

Land	temporäre Beschäftigung (in % abhängig Beschäftigten)		Teilzeitbeschäftigung (in % der Gesamtbeschäftigten)	
	2012	2013	2012	2013
Österreich	9,3	9,2	19,2	19,7
Dänemark	8,5	8,8	19,4	19,2
Finnland	15,7	15,6	13,0	13,0
Frankreich	15,1	16,5	13,8	14,0
Deutschland	13,8	13,4	22,1	22,5
Ungarn	9,4	10,8	4,7	4,5
Italien	13,8	13,2	17,8	18,5
Japan	13,7	k. A.	20,5	21,9
Niederlande	19,4	20,4	37,8	38,7
Norwegen	8,4	8,3	19,8	19,5
Spanien	23,4	23,1	13,6	14,7
Schweden	16,4	16,9	14,3	14,3
Schweiz	12,8	12,9	26,0	26,4
Vereinigte Königreich	6,3	6,2	24,9	24,5
Russische Föderation	8,5	8,5	4,1	4,3
EU-28	13,9	14,0	17,3	17,5
OECD-Staaten	11,8	11,8	16,9	16,8

Quelle: OECD, Abruf: 01.04.2015

Hält man sich an die Einordnung des ILO (2013b) bringen die Beschäftigungsverhältnisse (definitionsbedingt) individuelle soziale und monetäre Unsicherheiten mit sich. So ist der Stundenlohn von temporären bzw. befristet Beschäftigten in vielen Ländern geringer als der von regulären Arbeitnehmern. Hinzu kommen der kurzfristige Planungshorizont und Unsicherheiten bezüglich der Zukunft sowie länderspezifische Probleme (vgl. ILO 2013b, S.31).

Auch in Ländern des globalen Nordens zeigt sich im Allgemeinen ein invertierter Zusammenhang zwischen Qualifikationen und Informalität (vgl. Hazans 2011, S. 45). Auch hier wird deutlich, dass die Informalität nicht ursächlich für die geringeren Einkommen ist, sondern dass personenspezifische Charakteristika dazu führen, dass nur ein informelles Beschäftigungsverhältnis erreicht werden konnte. Aber auch diskriminierende Faktoren sind in Arbeitsmärkten der Länder des globalen Nordens zu finden. In diesen Fällen ist nicht aufgrund von Qualifikationen oder Berufserfahrungen, sondern aufgrund anderer personenbezogener Merkmale (z. B. Geschlecht, Migrationsstatus) lediglich ein informelles Beschäftigungsverhältnis erreichbar.

In Ländern des globalen Nordens ist informelle Beschäftigung stärker als in Ländern des globalen Südens von der Rigidität institutioneller Regeln am Arbeitsmarkt getrieben. Häufig werden diese Regeln den Flexibilitätsanforderungen auf Seiten der Unternehmen nicht gerecht. Starre Anforderungen z. B. bezüglich des Kündigungsschutzes und der Arbeitszeit oder die Höhe von Sozialabgaben oder Mindestlöhnen führen dazu, dass Personen mit geringen Qualifikationen oder anderen Faktoren, die ihre Attraktivität am Arbeitsmarkt senken, keinen Zugang mehr zu formeller Beschäftigung haben. Die Herausforderung besteht darin, einen Mittelweg zwischen einem ausreichend hohen Schutz der Arbeitnehmer und einer ausreichend großen Flexibilität von im Wettbewerb stehenden Unternehmen zu finden.

Neben der bereits diskutierten Vielfalt der Formen atypischer Beschäftigung in Deutschland gibt es einige aktuelle Trends, die darauf schließen lassen, dass die Informalisierung der Arbeitswelt auch hierzulande zunehmen könnte. Zu nennen sind hier zunehmende Anreize zur Schwarzarbeit durch die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns oder die missbräuchliche Nutzung von Werkverträgen in vielen Branchen (z. B. in der fleischverarbeitenden Industrie). Aber auch technologische Innovationen führen dazu, dass informelle Wirtschaftsformen in formalisierten Branchen Einzug halten. Anschauliche Beispiele sind der Einfluss des Internets auf den Markt für Wohnungsvermietungen (z. B. Internetseiten wie Airbnb) oder den Taximarkt (z.B. Uber). Auch die aktuellen Entwicklungen bezüglich der ‚shared economy‘ könnten in diesem Zusammenhang diskutiert werden. An diesen Beispielen wird das Spannungsfeld zwischen innovativem und kreativem Potenzial der informellen Ökonomie und den Auswirkungen auf etablierte Formen der Arbeit deutlich. Schließlich ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht absehbar, wie sich zunehmende Digitalisierung und Vernetzung der industriellen Produktion (Industrie 4.0) auf verschiedene Beschäftigungsformen auswirken werden.

#### **5.4 Bedeutung informeller Ökonomien für eine nachhaltige und menschenwürdige Urbanisierung**

Eine einfache und eindeutige Antwort auf die Frage nach den Chancen und Risiken, die sich durch informelle Ökonomien für eine nachhaltige und menschenwürdige Urbanisierung ergeben, ist aufgrund der Vielfalt dieses Wirtschaftsbereiches nicht möglich. Es ist aber unzweifelhaft, dass eine Vielzahl von Wechselwirkungen besteht, von denen in diesem abschließenden Kapitel einige beispielhaft diskutiert werden.

Bezüglich einer nachhaltigen Entwicklung ist zum einen zu betonen, dass die informellen Wirtschaftseinheiten der urbanen Ökonomie in der Regel deutlich kleiner sind als die formellen. In Kombination von geringer Größe und geringerer Regulierung als in der formellen Ökonomie sind die ökologischen Auswirkungen ihres Handelns häufig auf ihr unmittelbares Umfeld beschränkt oder zeigen sich vor allem für die Beschäftigten in gefährlichen Umwelteinflüssen am Arbeitsplatz. Ihre Auswirkungen auf globale Umweltveränderungen wie z. B. den Klimawandel stehen aufgrund der geringen Größe der Einheiten weniger im Mittelpunkt der Betrachtung. Allerdings könnten auch hier relativ zur Wertschöpfung größere Risiken z. B. aufgrund weniger effizienter Produktionsverfahren bestehen. Brown et al. (2014) verdeutlichen das Nebeneinander von „grünen“ und „braunen“ Segmenten der informellen Ökonomie an folgendem Beispiel: Auf der einen Seite gibt es gerade in der informellen Ökonomie Aktivitäten, die im Bereich Recycling viel effizienter sind als es formelle Akteure sein könnten. Andererseits gibt es auch Aktivitäten der informellen Ökonomie, die schon alleine deshalb nicht formalisiert werden können, weil die Umweltbelastungen und der Arbeitsschutz nicht mit existierenden Mindestanforderungen in Einklang zu bringen wären.

Bezüglich sozialer Nachhaltigkeit und inklusiver, menschenwürdiger Entwicklung herrscht eine vergleichsweise hohe Ambivalenz in den Ergebnissen. Dies wurde u. a. in der Analyse zur Einkommenssituation der Beschäftigten in der informellen Ökonomie deutlich. Auf der einen Seite finden sich Fälle, in denen Informalität von Unternehmen bewusst dazu genutzt wird, geringere Löhne zu zahlen und arbeitsrechtlichen Verpflichtungen nicht nachzukommen. Auf der anderen Seite bietet die informelle Ökonomie Beschäftigung für Personen, die anders keinen Zugang zum Arbeitsmarkt hätten (Brown et al. 2014). Darüber hinaus bestehen große Herausforderungen in den Bereichen Rechtssicherheit und Eigentumsschutz (Brown et al. 2014). Besonders problematisch ist die Tatsache, dass die informellen Ökonomien und insbesondere die dort beschäftigten Personen häufig von den Schutzfunktionen des Staates ausgeschlossen sind, aber gleichzeitig staatlichen Repressalien schutzlos ausgeliefert sind.

Das Ziel einer menschenwürdigen urbanen Transformation ist daher sowohl für die ärmsten Bevölkerungsschichten als auch zur Erreichung aller drei Dimensionen der Nachhaltigkeit von großer Bedeutung. Zum einen haben der Zugang zu Infrastrukturen und die Verbesserung ihrer Qualität unmittelbar positive Auswirkungen im Bereich der Armutsbekämpfung, da viele informell Beschäftigte in Heimarbeit oder in unmittelbarer Nähe ihres Wohnortes tätig sind. Zum anderen können Politiken zur Erreichung einer höheren Leistungsfähigkeit der Unternehmen in der informellen Ökonomie dazu führen, dass die Potenziale für Unternehmertum, Kreativität und Flexibilität noch besser genutzt werden (Daniels 2004).

Benson et al. (2014) illustrieren anhand vielfältiger Beispiele die ungenutzten Potenziale für Nachhaltigkeitstransformationen in der informellen Ökonomie, die gleichzeitig der Armutsbekämpfung zu Gute kommen können. Sie heben vor allem die Abfallwirtschaft, Handel und Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, Kleinstbergbau, Energieversorgung, Wohnungsmärkte und Infrastrukturversorgung hervor. Dabei zeigen sie, dass viele informelle Aktivitäten in diesen Bereichen nicht notwendigerweise weniger umwelteffizient sind als entsprechende formelle Aktivitäten. Informelle Aktivitäten sind aber deutlich anfälliger für negative Einflüsse durch Umweltzerstörung und Klimawandel. Benson et al. (2014) kommen zu dem Ergebnis, dass die informelle Ökonomie sogar ein Teil der Lösung urbaner Nachhaltigkeitsprobleme sein kann und weniger selbst ein Nachhaltigkeitsproblem darstellt. Weitere umfassende Analysen zu Umweltaspekten der informellen Ökonomie finden sich insbesondere in zwei aktuellen Arbeits- bzw. Diskussionspapieren des International Institute for Environment and Development (iied) von Benson et al. (2014) und von Brown et al. (2014).

Informelle Ökonomien stellen ein Steuerungsdilemma für Politiker dar (Benson et al. 2014). Einerseits stehen viele informelle Aktivitäten im Zusammenhang mit Armut, Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörung. Andererseits bieten sie Beschäftigung, Konsummöglichkeiten und Dienstleistungen für die ärmsten Bevölkerungsgruppen. Außerdem sind sie in Teilbereichen innovativer, resilienter und weisen eine höhere Ressourceneffizienz auf als ihre formellen Gegenstücke. Insgesamt besteht daher weiterhin großer Forschungsbedarf bezüglich der Umweltwirkungen der informellen Ökonomie und den Wechselwirkungen mit einer menschenwürdigen Entwicklung. Daher ist es an dieser Stelle auch nicht möglich, pauschale Empfehlungen zu geben, welche Prioritäten zur Erreichung einer grüneren und gerechten informellen urbanen Ökonomie gesetzt werden sollten.

Brown et al. (2014) heben dennoch einige Punkte hervor, die zur Erreichung nachhaltiger und menschenwürdiger Entwicklung durch Maßnahmen im informellen Sektor beitragen können:

- Der Fokus sollte nicht ausschließlich auf eine stärkere Regulierung der informellen Ökonomie gelegt werden. Aufgrund fehlender Alternativen für die informell Beschäftigten wird damit ihre Situation vielfach eher verschlechtert.
- Stattdessen sollten die Maßnahmen an den Bedürfnissen der Akteure in der informellen Ökonomie ausgerichtet und in enger Zusammenarbeit und Aushandlung mit den Beteiligten und Betroffenen in der informellen Ökonomie (Unternehmer, Beschäftigte und ihre Verbände und Vereinigungen) entwickelt werden.
- Eine Verbesserung der Umwelteffizienz der informellen Ökonomie sollte im Einklang mit sozialen Zielen stehen. Eine weitere Benachteiligung von Kleinunternehmen und den ärmsten Bevölkerungsgruppen sollte vermieden werden. Es besteht die Gefahr, dass Akteure der formellen Ökonomie soziale oder ökologische Argumente anführen, um sich vor Konkurrenz aus der informellen Ökonomie zu schützen. Hier ist im Einzelfall eine Abwägung notwendig.

- Die Segmente der informellen Ökonomie, die bereits jetzt einen Beitrag zu inklusiver Entwicklung oder ökologischer Aufwertung leisten, sollten identifiziert und in besonderem Maße gefördert werden.
- Informelle Siedlungen sollten aufgewertet werden. Dadurch wird nicht nur den ärmsten Bevölkerungsschichten unmittelbar geholfen. Es werden auch Möglichkeiten zur Steigerung der Produktivität von Heimarbeit geschaffen.
- Die Prinzipien der Stadtplanung sollten in gleicher Weise auch auf die urbane informelle Ökonomie angewandt werden. So lange informell Beschäftigte und informelle Unternehmer nicht als gleichwertige ökonomische Akteure anerkannt sind, bleiben sie außerhalb der Schutzfunktionen durch den Staat, sind aber trotzdem von seinen strafenden Funktionen betroffen.

Abschließend ist festzuhalten, dass viele staatliche Maßnahmen zur Erreichung einer nachhaltigen und menschenwürdigen Urbanisierung nicht ausschließlich auf die informellen Ökonomien ausgerichtet sein sollten. Dies ergibt sich alleine schon aufgrund der starken Wechselwirkungen zwischen formellen und informellen Ökonomien. Im Mittelpunkt von Politikmaßnahmen sollte die Schaffung inklusiver Institutionen stehen. Dadurch ist gewährleistet, dass Übergänge von der informellen in die formelle Ökonomie gelingen können und das Maß an Diskriminierung ungeschützter Beschäftigter in der informellen Ökonomie reduziert wird. Außerdem sollten Maßnahmen im Bereich Bildung und Qualifikation zentrale Bedeutung besitzen. Durch die Qualifizierung von Personen in informellen Beschäftigungsverhältnissen werden diese befähigt, besseren Zugang zu höherwertigen Tätigkeiten und damit potenziell auch zum formellen Arbeitsmarkt zu erhalten.

## Literaturverzeichnis

Acemoglu, D.; Robinson, J.A. (2012): *Why Nations Fail? The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York, NY: Crown Publishers.

Baltagi, B.; Baskaya, Y.S.; Hulagu, Timur (2013): How different are the wage curves for formal and informal workers? Evidence from Turkey. *Papers in Regional Science* 92(2): 271-283.

Bangasser, P.E. (2000): *The ILO and the informal sector: an institutional history*. Genf: International Labour Office.

Benson, E. et al (2014): *Informal and Green? The forgotten voice in the transition to a green economy*. IIED Discussion Paper. London: IIED.

Brown, D.; McGranahan, G.; Dodman, D. (2014): *Urban informality and building a more inclusive, resilient and green economy*. IIED Working Paper. London: IIED.

Carr, M.; Chen, M.A. (2002): *Globalization and the Informal Economy: How Global Trade and Investment Impact on the Working Poor*. Working Paper on the Informal Economy. Genf: International Labour Office

Castells, M.; Portes, A. (1989): *World Underneath: The Origins, Dynamics, and Effects of the Informal Economy*. in: Portes, A.; Castells, M.; Benton, L. (eds.): *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*. Baltimore: John Hopkins University Press. S. 11-37.

Centeno, M.; Portes, A. (2006): *The informal economy in the shadow of the State*. In: Fernández-Kelly, P.; Shefner, J. (Eds.): *Out of the Shadows: Political Action & the Informal Economy in Latin America*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press. S. 23-48.

Chen, M.A. (2012): *The Informal Economy: Definitions, Theories and Policies*. WIEGO Working Paper No. 1. Cambridge, MA: WIEGO.

Chen, M.A. (2014): *Informal Economy Monitoring Study Sector Report: Home-Based Workers*. Cambridge, MA: WIEGO.

Daniels, P.W. (2004): *Urban challenges: the formal and informal economies in mega-cities*. *Cities* 21(6): 501-511.

Eurostat (o. J.): *Building the System of National Accounts - informal sector*. [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Building\\_the\\_System\\_of\\_National\\_Accounts\\_-\\_informal\\_sector](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Building_the_System_of_National_Accounts_-_informal_sector) (Abruf: 01.04.2015).

Fields, G.S. (1975): *Rural–Urban Migration, Urban Unemployment and Underemployment, and Job Search Activity in LDC's*. *Journal of Development Economics* 2: 165–188.

Gërkhani, K. (2004): *The informal sector in developed and less developed countries: A literature survey*. *Public Choice* 120: 267-300.

Hart, K. (1973): *Informal income opportunities and urban employment in Ghana*. *Journal of Modern African Studies* 11: 61-89.

- Hazans, M. (2011): Informal workers across Europe. Evidence from 30 European Countries. Policy Research Working Paper 5912. Washington, D.C.: Weltbank.
- ILO (2000): Resolution concerning statistics of employment in the informal sector. Genf: International Labour Office.
- ILO (2002a): Decent work and the informal economy. Report VI. 90th Session of the International Labour Conference. Genf: International Labour Office.
- ILO (2002b): Women and men in the informal economy – a statistical picture. Genf: International Labour Office.
- ILO (2013a): Measuring informality: A statistical manual on the informal sector and informal employment. Genf: ILO.
- ILO (2013b): Women and men in the informal economy: a statistical picture (second edition). Genf: International Labour Office.
- Jacobs, J. (1969): The Economy of Cities. New York: Random House.
- Janisch, U.; Brümmerhoff, D. (2004): Möglichkeiten und Grenzen der Schätzung der Schattenwirtschaft. Thünen-Reihe Angewandter Volkswirtschaftstheorie. Arbeitspapier 43. Rostock. S. 21-43.
- Kingdon, G.; Knight, J. (2007): Unemployment in South Africa, 1995-2003: Causes, Problems and Policies. *Journal of African Economics* 16(5): 813-848.
- Lewis, A. (1954) Economic Development with Unlimited Supply of Labour. *Manchester School* 22: 139–191.
- Li, P.P. (2007): Social tie, social capital, and social behavior: Toward an integrative model of informal exchange. *Asia Pacific Journal of Manangement* 24: 227-246.
- Maloney, W.F. (2004): Informality Revisited. *World Development* 32(7): 1159-1178.
- Mazumdar, D. (1976): The Urban Informal Sector. *World Development* 4(8): 655-679.
- Mukim, M. (2015): Coagglomeration of formal and informal industry: evidence from India. *Journal of Economic Geography* 15: 329-351.
- North, D.C. (1990): Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD (2002): Measuring the Non-Observed Economy. A Handbook. Paris: OECD.
- Perry, G.; Arias, O.; Fajnzylber, P.; Maloney, W.F.; Mason, A.; Saavedra, J. (2007): Informality: Exit or Exclusion. Washington, D.C.: Weltbank.
- Portes, A.; Schauffler, R. (1993): Competing Perspectives on the Latin American Informal Sector. *Population and Development Review* 19(1): 33–60.
- Roever, S. (2014): Informal Economy Monitoring Study Sector Report: Street Vendors. Cambridge, MA: WIEGO.

Roy, A. (2009): The 21st-Century Metropolis: New Geographies of Theory. *Regional Studies* 43(6): 819-830.

Schiller, D. (2012): Informal dynamics of economic processes. Remarks on the potential of the informality concept. *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie* 56(1/2): 1-8.

Schiller, D. (2013): An Institutional Perspective on Production and Upgrading. The Electronics Industry in Hong Kong and the Pearl River Delta. *Megacities and Global Change* 12. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.

Schneider, F.; Buehn, A.; Montenegro, C.E. (2010): Shadow Economies All over the World. New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007. Policy Research Working Paper 5356. Washington, D.C.: Weltbank.

Schneider, F.; Enste, D. (2002): Hiding in the shadows: the growth of the underground economy. *Economic Issues* No. 30. Genf: International Labour Office.

Stiglitz, J. (1999): Whither reform. Ten years of the transition. Washington. Paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington, D.C., April 28-30, 1999.

Williamson, O.E. (1998): Transaction Cost Economics: How It Works, Where It Is Headed. *De Economist* 146: 23-58.

Externe Expertise für das WBGU-Hauptgutachten  
„Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte“  
Berlin: WBGU  
ISBN 978-3-9396191-44-8  
Verfügbar im Internet unter  
[www.wbgu.de/wbgu\\_hg2016/](http://www.wbgu.de/wbgu_hg2016/)

Autor: PD Dr. Daniel Schiller (Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Hannover)  
Titel: Informalität in urbanen Ökonomien  
Hannover, 2015

**Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung  
Globale Umweltveränderungen (WBGU)**

Geschäftsstelle	Telefon: (030) 26 39 48-0
Luisenstraße 46	E-Mail: <a href="mailto:wbgu@wbgu.de">wbgu@wbgu.de</a>
10117 Berlin	Internet: <a href="http://www.wbgu.de">www.wbgu.de</a>

Alle Gutachten können von der Internet-Webseite <http://www.wbgu.de/veroeffentlichungen/> heruntergeladen werden.