

Notorious Markets

von Helge Mooshammer, Peter Mörtenböck

Zur (vermeintlichen) Architektur informeller Ökonomie

Als der Anthropologe Keith Hart 1973 in seinem Aufsatz „Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana“ den Begriff der „informellen Ökonomie“ prägte, spiegelte sich in der Wahl dieser Bezeichnung auch eine gewisse Unzufriedenheit darüber, dass in den gängigen Wirtschaftsdiskursen bis dato ein wesentlicher Teil der weltweiten ökonomischen Vorgänge ausgeklammert blieb.[1] Zu diesen Aktivitäten zählen – wie in den von Keith Hart in Accra durchgeführten Studien – die schlecht bezahlten Tätigkeiten von unterqualifizierten Arbeitsmigranten ebenso wie ungeschützte Heimarbeit, Tagesjobs, Straßenhandel und zahlreiche andere Formen der Erwerbstätigkeit außerhalb staatlicher Regelung und Kontrolle. Ganz anders als in den frühen 1970er-Jahren ist in der heutigen Auseinandersetzung mit ökonomischen Realitäten ein enormes Interesse an Informalität zu erkennen, nicht zuletzt wohl deshalb, weil in großen Teilen der Welt mittlerweile mehr als die Hälfte aller Einkommen generierenden Tätigkeiten der informellen Ökonomie zugerechnet werden.[2] Quer durch das politische Spektrum finden sich Überlegungen dazu, wie diese spezifische Art von unternehmerischen Energien, Werten und Netzwerken am besten nutzbar gemacht und in größere ökonomische Kreisläufe eingebettet werden könnte.[3] Wenngleich ein besseres Zusammenspiel von formeller und informeller Ökonomie allen beteiligten Seiten zugutekommen könnte, gehen viele der zu genau diesem Zweck initiierten „Integrationsprojekte“ von zweifelhaften Autoritätsansprüchen aus, zielen sie doch vor allem darauf ab, informelle Wirtschaftsaktivitäten mit den Bedürfnissen der formellen Ökonomie in Einklang zu bringen.[4] Straßenhändler und andere im informellen Handel tätige Personen werden bei solchen Formalisierungsmaßnahmen kaum in Entscheidungsprozesse eingebunden, obwohl sie naturgemäß am stärksten von der Regulierung und Steuerung ihrer Aktivitäten betroffen sind.[5]

In einer zwischen 2010 und 2015 durchgeführten Studie unternahmen wir den Versuch, ein weltweites Bild der aktuellen Dynamiken informeller Märkte zu skizzieren. Dabei zeigte sich, dass die beiden vergangenen Jahrzehnte der Globalisierung, Deregulierung und Finanzkrise zu einer substanziell veränderten Beziehung zwischen formellem und informellem Sektor geführt haben.[6] Ein wichtiger Teil dieser Veränderung ist die neue Instrumentalisierung informeller Ökonomie als eine alternative Form wirtschaftspolitischer Steuerung außerhalb staatlicher Reglements.[7] Neoliberale Regierungen sehen in der Förderung von

wertsteigernden informellen Ansätzen zunehmend die Möglichkeit, einerseits dem innovativen Selbstunternehmertum den Rücken zu stärken und andererseits selbst den bestmöglichen Nutzen aus dem vorhandenen Pool an unternehmerischen Talenten zu ziehen. Umgekehrt werden informelle Unternehmensformen, die diesen Vorstellungen von Innovation nicht entsprechen, häufig als gesellschaftsschädigend stigmatisiert, kriminalisiert oder zur Formalisierung gezwungen. Auch der jüngste Anstieg von selbstständiger Erwerbstätigkeit und staatlicher Unterstützung für Startups, Kleinstunternehmen, soziales Unternehmertum und Peer-to-Peer-Branchen in den Staaten der westlichen Welt geht mit dieser Entwicklung Hand in Hand. Von der wachsenden Interaktion zwischen formellem und informellem Sektor scheint also ein Veränderungseffekt auszugehen, der in beide Richtungen weist: zum einen in Richtung der Formalisierung des informellen Sektors und zum anderen in die der „Informalisierung“ der formellen Ökonomie. Ermöglicht wird eine solche Annäherung und Vermischung nicht zuletzt durch den Umstand, dass beide Formen ökonomischen Verhaltens keine klassen- oder statusspezifischen Prozesse darstellen. Vielmehr reflektieren beide Handlungsweisen bestimmte Rollen, die in einem zusammenhängenden ökonomischen Gewebe präzise verteilt sind – jene der Stabilisierung bestehender Systeme und jene der Erneuerung vorhandener Abläufe. Obwohl die Unterscheidung in formelle und informelle Wirtschaft oft mit ungleichen Machtverhältnissen einhergeht,[8] muss Informalität keineswegs gleichbedeutend mit Armut und Formalität keineswegs gleichbedeutend mit Reichtum sein. Es gibt eine „Informalität von unten“ genauso wie es eine „Informalität von oben“ gibt,[9] eine „Informalität der Untergebenen“ genauso wie eine „Informalität der Eliten“.[10] Planungen, Regelungen, Beratungen und Protokolle sind in informellen Märkten ebenso zu finden wie in formellen Märkten. In der Tat haben die jüngsten Veränderungen der globalen Wirtschaftstätigkeit, nicht zuletzt infolge der Finanzkrise 2007/08, sowie die technologischen und operativen Fortschritte zu einer verstärkten „Informalisierung“ aller Bereiche von Handel, Gewerbe und Arbeit geführt. Die Idee einer informellen Wirtschaft, so unser Argument, ist bereits in den institutionellen Bemühungen enthalten, Gesellschaft entlang formaler Linien zu organisieren. Dies muss anerkannt werden, wenn ein besseres Verständnis der Muster der wirtschaftlichen Informalität erlangt und öffentliche Debatten über politische Ansätze ermöglicht werden sollen.[11]

Der laufende Eingriff in informelle Märkte macht diese komplexe Situation nicht nur deutlich, sondern trägt auch aktiv zur Schaffung neuer ökonomischer Sphären bei. Das ist etwa dann der Fall, wenn neue Vorbilder für die kreative Alternativnutzung städtischer Flächen und Einrichtungen zur Generierung individuellen Einkommens geschaffen werden oder wenn Märkte, die von verarmten Bevölkerungsschichten des globalen Südens betrieben werden, vom Expansionsstreben führender Wirtschaftsmächte betroffen sind, wie das zum Beispiel durch den politischen Druck geschieht, den die USA auf Schwellenländer ausüben, um deren expandierende Märkte nach eigenen Richtlinien zu regulieren.[12] Über eine Vielzahl an Kanälen wird hier versucht, das im Bereich des informellen Handels vorhandene Marktpotenzial in die Einflussosphäre etablierter Wirtschaftskräfte zu überführen. Dazu zählen nicht nur direkte

Versuche, die Operationsebenen informeller Märkte zu kontrollieren, sondern auch verschiedene Strategien, mit denen auf die Randbedingungen informeller Ökonomien eingewirkt und auf diese Weise der Fluss ihrer Aktivitäten in den eigenen Interessenbereich umgelenkt werden soll. Anstatt informelle Handelsnetze zu zerschlagen, zielen Interventionen dieser Art oft auf eine prinzipielle Umgestaltung der Ökonomie einzelner Länder und Regionen.

Eine vom Büro des US-Handelsbeauftragten (USTR) erstellte Liste sogenannter notorischer Märkte (*Notorious Markets*) hat sich in dieser Hinsicht zu einem besonders schlagkräftigen Instrument entwickelt. Ermächtigt durch Paragraph 301 des 1974 erlassenen US-Handelsgesetzes^[13] verfasst der USTR jährlich den sogenannten Special-301-Bericht, dessen Hauptbestandteil die Liste notorischer Märkte ist. Diese Liste trägt länderspezifisch physische Marktplätze auf der ganzen Welt zusammen, die als „notorisch“ gelten, weil sie Rechte zum Schutz des geistigen Eigentums von US-amerikanischen Firmen oder Staatsbürgerinnen zu verletzen scheinen.^[14] Egal ob es sich um raubkodierte DVDs handelt, die im Viertel Tepito in Mexiko-Stadt *en masse* hergestellt und zu Schleuderpreisen angeboten werden, oder um nachgemachte Designerkleidung, die rasch und günstig auf Dubais Karama-Markt verkauft wird, oder um gefälschte Elektronikwaren, die auf Bangkoks Straßenmärkten den Besitzer wechseln – der Bericht macht keinen Unterschied im Benennen von Produkten und Praktiken, die solche Marktplätze in ein schlechtes Licht rücken. Der Begriff der Notorietät hat in diesem Zusammenhang eine besondere Bedeutung und Zielsetzung. Er ist weniger als ethisches Attribut zu verstehen, das auf einen Ort mit zweifelhaftem Ruf angewendet wird, denn als epistemologische und rechtliche Kategorie, mit der juristische Gewissheiten erfasst werden, die ohne explizite Beweise auskommen.



Dunkle Geschäfte? Der Patgong Nachtmarkt in Bangkok, aufgenommen 2012 (Foto: privat)



Neue Handtasche gefällig? Auf dem sogenannten Freitagsmarkt in Ventimiglia, Italien werden Sie fündig. (Foto: privat, aufgenommen 2017)

Notorium est, quod omnes sciunt - „Notorisch ist eine Tatsache, die allen bekannt ist.“ Dieses aus der römischen Antike stammende Rechtsprinzip wurde im 12. Jahrhundert vom Kirchenrechtler Gratian in die mittelalterliche Rechtsprechung übernommen und scheint seit den 1980er-Jahren eine Renaissance zu erfahren – und zwar als politische Taktik in den USA, die es erlaubt, auf Basis von Mutmaßungen über die Handelspolitik anderer Regierungen zu urteilen. Der Begriff der Notorietät ermöglicht es, die im Rahmen juristischer Beweisführung üblichen Standards zu umgehen, da schon die Einschätzung von umstrittenen Marktplätzen als notorischer Markt die Beibringung etwaiger Beweise erübrigt. Im Fall des Special-301-Berichts dient dieses Prinzip insbesondere der Vermeidung multilateraler Streitschlichtungsverfahren. Es wird dann eingesetzt, wenn ausländische Marktplätze allein dem Anschein nach geistiges Eigentum verletzen und dadurch den US-amerikanischen Handel belasten beziehungsweise einschränken. Anstelle aufwändiger Verfahren nehmen die aus den Beiträgen von großen Wirtschaftskonzernen und Industrieverbänden gespeisten Jahresberichte für sich in Anspruch, selbst darüber zu entscheiden, ob es zu Rechtsverletzungen gekommen ist und ob Sanktionen gegenüber Staaten verhängt werden sollen, die sich nicht nach der US-amerikanischen Politik zur Frage geistigen Eigentums

richten.[15] In den Berichten werden spezifische Empfehlungen abgegeben, etwa dafür, wie die Einhaltung von Copyrights verbessert werden kann, wie Sanktionen implementiert und Barrieren für den freien Marktzugang beseitigt werden können. Vor diesem Hintergrund spielen die Jahresberichte eine wichtige Rolle, um speziell in Wachstumsregionen die marktkonforme Entwicklung nationaler Wirtschaftspolitiken voranzutreiben und bessere Konditionen für ausländische Investoren, Produzenten und Lieferanten zu erwirken.

Der beharrliche Einfluss des Special-301-Programms ist nicht zuletzt auf die zusätzliche Einführung außerplanmäßiger Berichte zu notorischen Märkten (*Out-of-Cycle Review of Notorious Markets*) im Jahr 2011 zurückzuführen.[16] Diese Sonderberichte beinhalten keine Länderdaten wie der Special-301-Bericht, sondern eine kurze Liste der quer über den Globus verteilten Marktplätze. In dieser kurzen Aufstellung spiegeln sich die Sorgen der USA über wirtschaftliche Risikofaktoren wie etwa Produktfälschung und Copyright-Piraterie exemplarisch wider. Bereits einige Wochen vor dem jährlichen Erscheinen des umfangreicheren Special-301-Berichts wird die Öffentlichkeit darüber informiert, wer auf der Liste der Beanstandungen ganz oben steht. Zu den Dauergästen in dieser zweifelhaften „Hitparade“ der *Notorious Markets* zählen so unterschiedliche Marktplätze wie La Salada in Buenos Aires, Tepito in Mexiko-Stadt, der Freitagsmarkt im italienischen Ventimiglia, Pekings Seidenmarkt, die Urdu-Bazare in Karatschi und Lahore, der Petrivka-Markt in Kiew, das Shoppingcenter Harco Glodok in Jakarta oder das Einkaufszentrum Lo Wu in Shenzhen. Notorietät ist wie schon oben erläutert keineswegs das Ergebnis einer richterlichen Entscheidung im Rahmen einer Tatsachenerhebung. Stattdessen ist sie die Behauptung eines unumstrittenen wirtschaftlichen Schadens, der allein aus der Existenz ‚solcher Orte‘ hervorgeht. Auf Basis dieser Vorwürfe finden jährlich Hearings statt, bei denen Regierungsvertreter (im Februar 2019 waren zuletzt Vertreter aus Bolivien, Bulgarien, Indonesien, Korea und der Ukraine anwesend) und Vertreter nichtstaatlicher Organisationen in Washington zusammentreffen, um gegenüber dem USTR zu den jeweiligen Anschuldigungen Rechenschaft abzulegen. Ohne die der Öffentlichkeit verkündeten Behauptungen und Forderungen juristisch untermauern zu müssen, ist diese Auswahlliste mittlerweile zu einer weltweit rezipierten Quelle für Twitter-Feeds und TV-Eilmeldungen über illegale ökonomische Aktivitäten geworden – das ideale Regierungsinstrument, um der Öffentlichkeit zur richtigen Zeit das richtige Signal zu geben und eine Einmischung in Marktplätze außerhalb der USA vorzubereiten.

Mit der wirtschaftsdiplomatischen Instrumentalisierung informeller Märkte entsteht nicht nur eine Dokumentation von Markenschutzverletzungen und Urheberrechtsübertretungen, sondern zugleich auch eine Weltkarte, auf der die globale Verteilung der aktuellen Fronten des Spätkapitalismus sichtbar wird. Die Stadtforscherin Ananya Roy hat in umfangreichen Studien zu urbaner Informalität dargelegt, wie ein von den traditionellen Zentren der Macht beauftragtes Engagement mit dem informellen Sektor immer auch eine Frage des Managements der „Wahrheit“ über diese sozialen und ökonomischen Systeme ist.[17] Informelle

Märkte mit Schimpf und Schande zu belegen, muss aus dieser Perspektive als Teil eines weltweiten Ringens um neu entstehendes Handelspotenzial (Entwicklungsländer) und führende Wachstumswirtschaften (Schwellenländer) verstanden werden. Das gilt insbesondere in Bereichen wissensintensiver Produktion (Spitzentechnologie, Produktentwicklung, Innovationsmanagement etc.), die sich in den Großstädten konzentriert und einen hohen Prozentsatz des Welthandels ausmacht. Nicht zufällig umfasst die Auswahl der den Special-301-Berichten ins Visier genommenen Länder vor allem Nationen, denen ein hohes wirtschaftliches Potenzial für die Zukunft unterstellt wird, etwa den BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) oder den sogenannten Next Eleven (darunter Ägypten, Indonesien, Mexiko, Pakistan und die Türkei).

Angesichts des enormen Wirtschaftswachstums in den Metropolgebieten des globalen Südens sind informelle Märkte ein wichtiger Faktor für Industrienationen, die ihren Einfluss auf neue Gebiete ausdehnen und Kontrolle über diese ausüben wollen, auch wenn das aus dem unscheinbaren, zweckmäßigen Charakter der ins Visier genommenen Orte oft nicht unmittelbar hervorgehen mag. Die ständige Suche nach neuen Märkten und das von Informalität ausgehende Innovationsversprechen machen informelle Märkte zu Orten des Tauziehens zwischen lokalem Bedarf und den Ansprüchen der globalen Ökonomie. Eine Konsolidierung verbesserter Lebensstandards in den Entwicklungs- und Schwellenländern könnte jedoch bald zu weitreichenden Veränderungen des politischen Autoritätsgefüges im internationalen Raum und damit ebenfalls zu einem erhöhten Maß an Selbstbestimmung jener Staaten führen, deren Marktplätze bislang als notorisch klassifiziert werden. Doch bis es soweit ist, hat die vom US-amerikanischen Handelsabgeordneten erstellte Karte notorischer Märkte - mit Südostasien und Lateinamerika im Brennpunkt der Aufmerksamkeit und Afrika als weißem Fleck - das Sagen. Diese sehr spezielle Weltkarte der Schattenwirtschaft zeigt Jahr für Jahr ein genaues Bild davon, von welchen Ländern sich die führenden Industrienationen ein potenzielles Entgegenkommen versprechen (Special 301 „Watch List“), durch welche Länder sie sich ökonomisch herausgefordert sehen (Special 301 „Priority Watch List“) und wer mithilfe unbewiesener Anschuldigungen ins politische Aus gestellt werden soll (Special 301 „Priority Foreign Country“). Die exakte Konfiguration dieser „Weltordnung“ gibt mehr Aufschluss über die geopolitischen Intentionen der führenden Industrieländer als über die globale Architektur der informellen Ökonomie.

Fußnoten

[1] Keith Hart, Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana, in: *The Journal of Modern African Studies* 11 (1973), 1, S. 61-89.

[2] International Labour Organization (Hg.), *Women and Men in the Informal Economy. A Statistical Picture*, Genf 2013.

[3] International Labour Organization (Hg.), *Transitioning from the Informal to the Formal Economy*, ILO-Konferenz, 103. Tagung, Bericht V-1, Genf 2014; World Bank

(Hg.), *The Next 4 Billion. Market Size and Business Strategy at the Base of the Pyramid*, World Resources Institute (WRI) & International Finance Corporation (IFC) 2007.

[4] Sally Roever, *Street Trade in Latin America. Demographic Trends, Legal Issues, and Vending Organizations in Six Cities*, in: WIEGO Urban Policies Programme, S. 1-48; Marty Chen, *Rethinking the Informal Economy. Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment*, DESA Working Paper 46 (2007).

[5] Sharit K. Bhowmik, *Street Vendors in Asia*, in: *Economic and Political Weekly*, Mai/Juni 2005.

[6] Peter Mörtenböck / Helge Mooshammer (Hg.), *Informal Market Worlds. The Architecture of Economic Pressure*, Rotterdam 2015. Siehe hierzu auch die Doppelrezension von Friederike Bahl in diesem Schwerpunkt.

[7] Kate Meagher, *Unlocking the Informal Economy. A Literature Review on Linkages between Formal and Informal Economies in Developing Countries*, WIEGO Working Paper 27 (2013).

[8] AbdouMaliq Simone, *City Life from Jakarta to Dakar. Moments at the Crossroads*, London / New York 2010.

[9] Gustavo Lins Ribeiro, *Economic Globalization from Below*, in: *Etnográfica* 10 (2006), 2, S. 233-249.

[10] Ananya Roy, *Urban Informality. Toward an Epistemology of Planning*, in: *Journal of the American Planning Association* 71 (2005), 2, S. 147-158.

[11] Keith Hart, *The Informalization of the World Economy*, Keynote lecture for the 24th Conference of the Società Italiana di Economia Pubblica, Pavia 2012.

[12] Ananya Roy, *Poverty Capital. Microfinance and the Making of Development*, London / New York 2010.

[13] Trade Act of 1974, Public Law 93-613, S. 191 ff.

[14] Für die vollständige, im April 2018 veröffentlichte Version des *2018 Special 301 Report* siehe: [https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2018 Special 301.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2018%20Special%20301.pdf).

[15] Neil Turkewitz, Executive Vice President der Recording Industry Association of America, schrieb in einem Brief vom 4. November 2010 an den USTR: "[Many sites] fail to address their own conduct in facilitating the theft of intellectual property and therefore deserve to be identified as notorious pirate markets."

[16] Genaue Beschreibungen des Special-301-Verfahrens finden sich unter anderem in Kim Newby, *The Effectiveness of Special 301 in Creating Long Term Copyright Protection for U.S. Companies Overseas*, in: *Syracuse Journal of International Law* 21 (1995), S. 29-62; Joe Karaganis / Sean Flynn, *Networked Governance and the USTR*, in: Joe Karaganis (Hg.), *Media Piracy in Emerging Economies*, New York 2011, S. 75-98; Sean Flynn, *What is Special 301? A Historical Primer*, in: *infojustice* 2013.

[17] Roy, *Poverty Capital*.