

Regina Hemetsberger

---

## Abfallsammlung in Buenos Aires: städtische Informalität und Formalisierungspolitik

Menschen, die auf der Suche nach Flaschen, Karton, Metall oder Plastik Müllbeutel und Abfallcontainer durchwühlen, zeichnen seit 2001 ein für Buenos Aires' Straßen vertrautes Bild. Alleine, mit Familienangehörigen oder in Kleingruppen organisiert, schieben sie ihre großen weißen Abfallsäcke durch die Straßen, bleiben vor Abfallcontainern oder Müllsammelstellen stehen, beugen sich über den Unrat und fischen Verwertbares heraus. Sie sammeln Altstoffe ein, transportieren sie zu privaten Sortier- und Lagerstätten, trennen wertvolle Abfallstoffe von wertlosen, schaffen aus Altem Neues und verkaufen das Gesammelte sortiert an Zwischenhändler\_innen oder Industriebetriebe weiter. Von der Sammlung, über die Sortierung von unterschiedlichen Werkstoffen und die Aufbereitung der Abfälle zu Sekundärrohstoffen bis hin zum Recycling – Abfallsammler\_innen übernehmen einen Gutteil dessen, was in der formellen Abfallwirtschaft in spezialisierte Teilbereiche unterteilt ist. In der informellen Abfallwirtschaft verschwimmen die einzelnen Verwertungsschritte, wobei zur Wertschöpfungskette Mittelsleute, Handwerker\_innen und Rohstoffhändler\_innen gehören. Je näher der Rohstoff an die Recyclingindustrie getragen wird, umso mehr nimmt der Wert des Altstoffes zu. Im Laufe der letzten Jahrzehnte hat sich das Abfallsammeln zu einer Beschäftigung entwickelt, mit der weltweit etwa 0,5% der arbeitenden Menschen ihren Lebensunterhalt verdienen. Nach den jüngsten Schätzungen der UN Habitat (2010) bietet es zwischen 14 und 57 Millionen Menschen ein Einkommen, acht bis zwanzig Millionen davon leben in China, Indien und Brasilien.

Das steigende Abfallaufkommen, die veränderte Zusammensetzung von Abfallprodukten, Deponierungsprobleme und unzureichende städtische Entsorgungskapazitäten brachten in den letzten Jahren neue Konzepte zur integrierten Abfallwirtschaft hervor, die stadtplanerisch institutionelle Gesichtspunkte zur Abfallentsorgung, -verwertung und -vermeidung in den Vordergrund stellen (vgl. Diaz et al. 1996; Wilson et al. 1998; Bartone 2000; UNEP 2004). Unter der Beteiligung sämtlicher formellen und informellen Akteure soll sich in der städtischen Abfallwirtschaft ein Zusammenwirken von verschiedenen für die

Abfallentsorgung und -verwertung zentralen Komponenten auf mehreren Ebenen ergeben, das vielfältige Sammel- und Behandlungsmethoden bedient. Das Ziel ist, ein Modell für einen zuverlässigen und effizienten Entsorgungsdienst zu schaffen, das die Abfallwirtschaft der Städte zu geringen Kosten belebt.

In Buenos Aires wird seit 2001 an der Implementierung eines abfallwirtschaftlichen Modells gearbeitet, das neben privaten Abfallunternehmen auch Abfallkooperativen und Abfallsammler\_innen in die städtische Recyclingwirtschaft integrieren soll (Cuidad de Buenos Aires 2012). Dieses Modell wird hier vor dem Hintergrund diskutiert, welche Bedeutung Formalität und Informalität in der Gestaltung der integrierten Abfallwirtschaft haben. Dazu sind zunächst theoretische Konzepte in ihrer ökonomisch-historischen Perspektive zu untersuchen, es folgt ein Rückblick auf die krisenhafte Entwicklung Argentiniens seit 2001, um schließlich die integrierte Abfallwirtschaft in Buenos Aires zu beleuchten, insbesondere, welche Tragweite Formalität und Informalität letztlich für die Integration der Abfallsammler\_innen haben.

## Formelle und informelle Arbeit

Die Debatten um den informellen Sektor setzten in den 1970er Jahren ein, unter anderem mit einer ILO-Studie, in welcher der „informelle Sektor“ definiert wurde, um solche Arbeits- und Lebensverhältnisse am Rande der modernen Gesellschaft zu beschreiben, die den Menschen das Überleben sicherten, aber nicht den Kriterien eines Lohnarbeitsverhältnisses entsprachen. Als einer der Ersten differenzierte Keith Hart (1973: 67-69) zwischen Formen von Arbeit, die selbstständig geschaffen waren oder auf formeller Lohnarbeit beruhten. Als formelle Einkommensmöglichkeiten verstand er Löhne und Gehälter aus dem öffentlichen und dem privaten Sektor sowie Transferleistungen wie Pensionen, Kranken- oder Arbeitslosengeld. Davon Abweichendes klassifizierte er als „informell“ und gliederte es in erlaubte und nicht erlaubte Formen. Ersteren ordnete er Tätigkeiten aus dem primären und dem sekundären Sektor, landwirtschaftliche Arbeit, Handwerk sowie Tätigkeiten des tertiären Sektors, Dienstleistungen und Kleingewerbe zu, letzteren amoralische Aktivitäten wie Diebstahl, Raub oder organisiertes Verbrechen. Dem Zeitgeist entsprechend fußte Harts Verständnis von formell und informell auf modernisierungstheoretischen Grundsätzen. Trotzdem sein Konzept immer wieder kritisiert wurde, da es Ausbeutungs- und Abhängigkeitsverhältnisse missachtete, griff die ILO es in kaum modifizierter Form auf und behielt es bis heute bei (ILO 2002). Nach dieser Auffassung, die seit den 1990ern auch von der Weltbank zur Stärkung des informellen Sektors vertreten wird, steht der informelle Sektor in deutlichem Kontrast zum formellen, ist leicht zugänglich,

bedient sich lokal verfügbarer Ressourcen, ist arbeitsintensiv und arbeitet unter niedrigem Technologieinsatz. Kenntnisse über Arbeitsabläufe werden außerhalb von formellen Institutionen, über soziale Netzwerke erworben. Ähnlich begreift die ILO den formellen Sektor als Wirtschaftsbereich, der hohe Eintrittsbarrieren aufweist, großbetrieblich organisiert ist, kapitalintensive Produktionsmethoden und importierte Technologien bevorzugt, formelle Ausbildungssysteme heranzieht sowie auf geschützten und regulierten Märkten anzusiedeln ist (ILO 1972: 5-6).

Ende der 1970 Jahre thematisierte Milton Santos das Problem der ökonomischen Abhängigkeit und entwickelte ein Funktionsmodell der städtischen Ökonomie, das über zwei Kreisläufe funktionierte. Er unterschied zwischen dem unteren, informellen und dem oberen, formellen Sektor. Santos ging davon aus, dass die beiden ökonomischen Kreisläufe ihre Existenz und Herkunft der technischen Modernisierung zu verdanken haben. Der obere Kreislauf dominiert die gesamte Ökonomie und strebt nach einer vollständigen Eingliederung in den Weltmarkt, während der untere Kreislauf, kontrolliert und abhängig vom oberen, nach der Integration in die lokale Wirtschaft sucht. Die konstante Unterordnung des unteren Kreislaufes erklärte sich Santos durch seine Abhängigkeit von der lokalen Nachfrage und vom Konsum. Auf lokalen Konsum ausgerichtete Unternehmen des unteren Kreislaufes seien demnach auf die entsprechende Nachfrage angewiesen und in ihrer Expansion gehemmt (Santos 1979: 23f.). In der Auseinandersetzung mit lateinamerikanischen Gesellschaften entwarf Gino Germani demgegenüber ein Konzept, wonach die Aktivitäten des informellen Sektors als marginal und vom modernen getrennt gesehen werden. Durch die Integration in die formelle Ökonomie könnten informell Arbeitende allerdings profitieren und sich entwickeln. Es gehe also um das Zurückdrängen traditioneller Wirtschaftsformen, Institutionen und Ideen sowie um die Eingliederung ihres Wirtschaftskreislaufes in das kapitalistische Weltsystem und in die internationale Arbeitsteilung (1980). Ähnlich betrachtete Hernando de Soto den informellen Sektor als „totes Kapital“ und als ein Echo auf ein überreguliertes Rechtssystem, das in der Informalität lebenden Menschen die Ausübung ihrer Tätigkeiten verwehrt. De Soto verstand den informellen Sektor als „heldenhafte Unternehmertum“, das als spontane und kreative Reaktion von Menschen entsteht, wenn der Staat nicht mehr in der Lage ist, die Grundbedürfnisse von verarmten Bevölkerungsteilen zu befriedigen. Er stelle eine Art „legale Apartheid“ des kapitalistischen Systems dar, die armen Bevölkerungsteilen die Möglichkeit gebe, ihre Fähigkeiten am Arbeitsmarkt zu verkaufen. Er folgerte daraus, dass der informelle Sektor als solcher nicht negiert, sondern anerkannt, legalisiert, in den formellen Sektor integriert und modernisiert werden sollte. Die Formalisierung von informellen Kapazitäten begünstige deren wirtschaftliche Erschließung und fördere ihr Wachstum, somit auch den Wohlstand der darin Arbeitenden.

Gegen die Einordnung informeller Ökonomie als krisen- oder „heldenhafte“ Erscheinung können viele Argumente vorgebracht werden. Die behauptete Dichotomie wurde mittlerweile vielfach verworfen und Informalität stattdessen als eine Form der Urbanisierung betrachtet. Roy und AlSaayad (2006) verwenden in diesem Zusammenhang den Begriff *urban informality*, um die Organisationslogik und das System aus Normen und Regeln zu beschreiben, das dem Prozess der urbanen Veränderung selbst innewohnt. Urbanität ist eine Lebensweise, die sich aus einer physischen Struktur, einem System von sozialen Organisationen und Beziehungen sowie einem Regelwerk für kollektives Verhalten und soziale Kontrolle zusammensetzt (AlSaayad 2004: 7f).

Historisch betrachtet ist Informalität als Handlungs- und Wirtschaftsform kein gegebener Aggregatzustand. Die Unterscheidung zwischen „formell“ und „informell“ geht auf Entwicklungen zurück, bei denen in bestimmten Ländern Verhaltensvereinbarungen, die bis dahin im Feudalwesen üblich gewesen waren und auf Reziprozität, Umverteilung und Hauswirtschaft basierten, verworfen wurden und das soziale Leben sich zunehmend nach öffentlich-institutionellen Linien organisierte sowie Verwaltungsapparate eingerichtet wurden (vgl. Polanyi: 2001). Seit Beginn des 20. Jahrhunderts charakterisiert Formalität jene gesellschaftliche Organisation, die nach heutigen, westlichen Bewertungsstandards als universal und „normal“ gelten sollten. Den Grund dafür sieht Keith Hart (2006: 22) in der gesellschaftlichen Identifikation mit dem Nationalstaat sowie seinen Gesetzen und Strategien als dominierende Organisationsform zur Gestaltung gesellschaftlicher Normen und Regeln. Soziale Sicherheit und Formalität sind Errungenschaften der vom 18. Jahrhundert ausgehenden Industrialisierung und der sozialen Bewegungen, die sie hervorriefen, und zu proto-industriellen Arbeitsgesetzen wie zu ersten staatlichen Sozialgesetzen führten. Die letzten beiden Wellen sozialrechtlicher Gesetzgebungen in den 1920ern und in den 1960/1970ern brachten in westlichen Ländern jene an Lohnarbeit gekoppelten sozialen Rechte und Sicherheiten, die heute als festgeschriebene Standards von Lohnarbeit betrachtet werden: relativ feste Arbeitszeiten und Entlohnung, Arbeitslosen-, Kranken- und Kindergeld. Doch seit den 1980er Jahren fanden in den meisten Ländern Flexibilisierung, Deregulierung und Prekarisierung Eingang in die Gestaltung von Lohnarbeitsverhältnissen und trugen so auch im Westen zur Rückentwicklung von proto-formellen Arbeitsbeziehungen bei (Komlosy 2011: 141). Auf diese Art ist prekäres und informelles Arbeiten in den letzten Jahren auch für die Mittel- und Oberschicht von Bedeutung geworden. Die breite Ausfächerung und unterschiedliche Auslegungen von informellen Arbeiten machen es seither unmöglich, Informalität als homogenes Konstrukt zu erfassen.

Der Raum zwischen Formalität und Informalität kann stattdessen als komplexes Kontinuum betrachtet werden, in dem informelles Arbeiten als akute Über-

lebensstrategie oder zur Existenzsicherung neben einer anderen, gesellschaftlich höher stehenden Form von informeller Arbeit existieren kann, in welchem die Tätigkeiten zwar dem legalen Arbeitsrecht und Marktgeschäften entsprechen, die entsprechenden staatlichen Regulierungen dazu aber missachten. Beide Formen sind informell, doch folgen sie verschiedenen Auffassungen von Legitimität. Es ist daher zielführender, Arbeit nach der Ausprägung ihrer Legitimität zu differenzieren (vgl. Roy 2005: 147f.). Damit wird deutlich, dass städtische Informalität ein Produkt spezifischer Regulierungen ist, das nicht ein vorgefundenes Objekt staatlicher Regulierungen darstellt, sondern ein Phänomen, das vom Staat selbst erzeugt wird.

Obwohl kulturelle und soziale Konstruktionen von Arbeitsverhältnissen, psychologische Prozesse, soziale Reproduktion und Urbanität in die Interpretation von Arbeit einfließen, wurden sie in konventionellen ökonomischen Analysen entweder übergangen oder lediglich als Begleiterscheinungen behandelt. Ihre Berücksichtigung erlaubt es, nicht-ökonomische Kräfte zu erkennen, die Arbeitsverhältnisse prägen und für das Verständnis von sozialer und ökonomischer Ordnung im Allgemeinen zentral sind, sowie Praktiken und Prozesse herzuleiten, welche die eigentliche Ökonomie schneiden oder an sie grenzen. Die Betrachtung der formellen Institutionen reicht nicht aus, um die Multidimensionalität von städtischen Lebensweisen zu begreifen.

## Argentinien ab 2001, die städtische Abfallwirtschaft und die *cartoneros*

Der Zusammenbruch der Wirtschaft und der Staatsbankrott von 2001 verschärfte die Krise, in die das Land durch die unter der Regierung Menem eingeführten radikal-neoliberalen Reformen bereits geraten war und unter anderem zum Abbau wohlfahrtsstaatlicher Errungenschaften aus der Ära Perón geführt hatten. Bereits zu Beginn der 1990er Jahre wies das Land eine Armutsquote von 50 % auf, die zusammen mit der in die Höhe schnellenden Arbeitslosenrate, dem dramatischen Anwachsen der Auslandsschulden, dem Rückgang der Exporterlöse und den beschnittenen Sozialausgaben in einen Staatsnotstand mündeten. 2001 waren 20% der Bevölkerung arbeitslos, die Hälfte davon Jugendliche (Geiger 2010: 201). Am 16. Dezember 2001, dem Tag, an dem der Interimspräsident Fernando de la Rúa den Staatsbankrott ausrief und zur Tilgung der Schulden die Privatkonten der Bürger\_innen plünderte, trieben Perspektivlosigkeit, Verarmung und Frustration über die Unfähigkeit der Regierung, für die Bevölkerung zu sorgen, die Menschen auf die Straßen. „Alle sollen sie gehen“ lautete das Credo dieser Kochtopf-Demonstrationen, die den Unmut der verarmten Bevölkerung auf den

Punkt brachten. Das soziale Chaos und der öffentliche Druck bewogen den Staat zum Handeln. Die zunehmende Vernetzung und Organisation der Proteste rückten die Forderungen nach sozialen Rechten immer weiter in den Vordergrund. Die Politik interpretierte den Protest zunächst als natürliche Reaktion, die nach der wirtschaftlichen Festigung wieder abflauen würde. Die Bewegungen, die in den 1990er-Jahren als Reaktion auf die soziale Destrukturierung entstanden waren, hatten bereits damals neue Formen von urbaner Informalität mit sich gebracht, die sich in ihrer Organisationsform allerdings grundlegend voneinander unterschieden (Boris/Tittor 2006: 70).

Wenn staatliche Kontrolle fehlt oder der Marktzugang durch eine übergeordnete Macht beschränkt wird, nehmen Solidarität und Unterstützung eine besondere Rolle ein. Die breite Verarmung, die zu Beginn des 21. Jahrhunderts auch weite Teile der bürgerlichen Mittelschicht erreicht hatte, veranlasste verarmte Bürger\_innen zur Suche nach Alternativen, die ihnen das Überleben zumindest vorläufig sicherten. Tauschringe, über die Gegenstände des täglichen Gebrauchs gehandelt wurden, schossen aus dem Boden, Gemeinschaftsgärten wurden angelegt, Netzwerke zur Nachbarschaftshilfe eingerichtet, stillgelegte Fabriken besetzt und herrenlose in Betrieb genommen (Boris/Tittor 2006: 71). Die früher bereits bekannten cirujas (Lumpensammler) wurden durch eine wachsende Zahl von cartoneros abgelöst, Abfallsammler\_innen, die von der Gesellschaft als „neue, soziale Objekte“ klassifiziert wurden (Paiva 2008: 95). Neue und alte Abfallsammler\_innen begannen sich zu organisieren, teilten Straßen und Sammelzonen untereinander auf und vernetzten sich.

Bereits Ende des 19. Jahrhunderts hatten Abfallsammler\_innen Arbeitsstrukturen und Organisationsformen entwickelt, die bis heute noch von Bedeutung sind. Sie begründeten Arbeitstraditionen und Arbeitsethiken sowie nachbarschaftliche Netzwerke, die ihnen das Überleben mit der Abfallarbeit langfristig sicherten. Häufig betreiben heutige Abfallsammler\_innen ihr Geschäft in der zweiten oder dritten Generation, haben das Wissen von Familien oder Bekanntenkreisen übernommen und sind Teil einer festen sozialen und wirtschaftlichen Struktur. Traditionell verfügten sie über ein zuverlässiges Netzwerk an Stadtbewohner\_innen, hatten feste Routen und Zwischenhändler\_innen, ein berechenbares Materialvolumen und stabilen Ressourcenzugang. Sie organisierten sich in der Familie, in Gruppen oder in der Nachbarschaft und verfügten über beständige wirtschaftliche Netzwerke, über die sie ihr Material bezogen und verkauften. Die Stadtbewohner\_innen selbst spielten für das Sammeln von Abfall eine wesentliche Rolle. Je größer und enger die Beziehung der Abfallsammler\_innen zu ihnen war, um so rascher war es dem/der Sammler\_in möglich, größere Mengen an höherwertigem Abfall zu erhalten. Häufig waren diese Beziehungen ambivalent und von Mitgefühl oder Verachtung geprägt.

Über einen oder mehrere Zwischenhändler\_innen verkauften sie das Material weiter. „Gute“ Zwischenhändler\_innen bezahlten den Abfallsammler\_innen moderate Preise für ihre gelieferten Materialien. Auch die Nähe und Beständigkeit der Beziehung zwischen Abfallsammler\_in und Zwischenhändler\_in war entscheidend für den geschäftlichen Erfolg, der von der Menge des Weiterverkaufs und den dabei erzielten Preisen abhing. Die Aufteilung von Straßen und Sammelzonen erfolgte über Absprachen und Aushandlungen. Arbeitsgeräte wurden selbst gebaut oder von Familienmitgliedern und Bekannten übernommen. Die Beständigkeit des Einkommens und die Verfügbarkeit von anderen Beschäftigungen bestimmten, wie oft gesammelt wurde und wie hoch der Grad der Organisation war. Welche Materialien eingesammelt wurden, hing neben den Rohstoffpreisen auch davon ab, ob sich der/die Abfallsammler\_in in einer Gruppe organisierte, ob er/sie gelegentlich oder permanent sammelte, für sich selbst oder im Auftrag arbeitete. Gesammelte Objekte wurden auf einen Karren gepackt und zur jeweiligen Lagerstätte gebracht, wo die Sortierung erfolgte. Der Verkauf des Materials an Zwischenhändler orientierte sich an der Notwendigkeit, zusätzliches Einkommen zu generieren (Schamber 2008: 43). Wegen der eingeschränkten Mobilität befanden sich die Arbeitsorte der Abfallsammler\_innen in der Regel in der Nähe ihres Wohnortes. Konflikte mit formellen Abfallunternehmen, Nachbarn, Arbeitskolleg\_innen prägten die Arbeitsverhältnisse. 1978 erklärte die Militärregierung den im Großraum Buenos Aires anfallenden Müll als Eigentum der CEAMSE und erteilte dieser zugleich den alleinigen Auftrag, ihn zu beseitigen, zu verdichten und abzulagern. Wegen der konstanten, finanziellen Engpässe war es der CEAMSE allerdings nicht möglich, ihren Fuhrpark soweit auszuweiten, dass sie dem steigenden Abfallvolumen gerecht werden konnte. Nach und nach begannen sich private Abfallunternehmen zu etablieren, die später mit Sammelkonzessionen betraut wurden. Zwischen 1978 und 2002 erhöhte sich die Anzahl der privaten Abfallunternehmen von drei auf fünf. Zusammen mit der CEAMSE entsorgten sie den Abfall von 40% aller argentinischen Industriebetriebe und von 13 Millionen Stadtbewohner\_innen. Bis 2007 wurden Abfallunternehmen, die den Abfall auf Kommission von Straßen einsammelten und zu den Deponien des staatlichen Endlager-Betriebes CEAMSE brachten, nach gelieferten Abfallmengen vergütet. Da Abfallsammler\_innen ihre Umsätze schmälerten, wurden diese mit politischer Unterstützung bis 2001 regelmäßig von innerstädtischen Sammelzonen vertrieben (Schamber 2008: 63ff.).

Gleichzeitig wurden Kämpfe um Sammelvorrechte oder Territorien meist im Vorfeld, am Wohnort oder während der Anfahrt, ausgefochten. Blieb ein cartonero oder eine cartonera seinem/ihren gewohnten Arbeitsort nur kurze Zeit fern, galt der Abschnitt als frei und wurde neu besetzt. Wohlhabendere

Stadtviertel mit höherwertigem Abfallaufkommen waren meist älteren, länger gedienten cartoneros vorbehalten. Dort existierte eine straffe Arbeitsorganisation, die wenig Raum für neue Abfallsammler\_innen offen hielt (Abduca 2011: 194ff.).

Diese Sammeltraditionen, die sich über viele Jahre kaum verändert hatten, wurden nun von „neuen“ Sammler\_innen übernommen. Unter die bisherigen cartoneros mischten sich Personen der Mittelschicht, die im Zuge der Krise ihre Arbeitsplätze verloren hatten. Von den Abfallsammler\_innen der Jahre 2000-2001 begannen damals über zwei Drittel, das Abfallsammeln aufzunehmen (DGPRU 2002: 6). Viele der neuen cartoneros hatten Erfahrungen mit formellen Arbeitsverhältnissen und versuchten, Elemente davon auf das Abfallsammeln zu übertragen. Mit der Krise war eine neue, soziale Schicht entstanden, in der sich viele Menschen der früheren Mittel- und Unterschichten wiederfanden, die von Armut betroffen waren. Zu ihr gehörten all jene, die einer instabilen Wohn- und Arbeitssituation gegenüberstanden, oder auch sonst die Möglichkeit verloren hatten, ihre Existenz zu sichern (Svampa 2005: 48).

Das neue massenhafte Auftreten von cartoneros resultierte in mehreren Basis-Initiativen, Tagungen und Konferenzen, auf denen über ihre Integration in die städtische Abfallwirtschaft diskutiert wurde. Der Anstoß für vielzählige Gesetzesnovellierungen, mit denen die Lebens- und Arbeitsumstände des neuen sozialen Objektes cartonero verbessert werden sollten, erfolgte durch den ehemaligen Parteichef der Peronistischen Partei, Eduardo Valdés, und seine plakative „Arbeit ist kein Abfall“-Kampagne. Wohlwissend, dass Repression und Gewalt gegen die wachsende Zahl der cartoneros weder das Weiterfunktionieren der formellen Abfallwirtschaft sicherzustellen vermochten noch die soziale Situation der Abfallsammler\_innen verbessern würden, nahm man nunmehr Abstand von der bisherigen Ausgrenzungspolitik und bemühte sich darum, ein integratives Regelwerk zu schaffen, das sowohl die Abfallsammler\_innen in die städtische Abfallwirtschaft miteinbezog, als auch die betrieblichen Wirtschaftsstrukturen berücksichtigte. 2002 wurde das erste Gesetz, Ley 992, erlassen, in dem Abfallsammeln als eine Form von Arbeit anerkannt und das während der Militärdiktatur aus ästhetischen Gründen verbotene Sammeln von Abfall wieder legalisiert wurde. Ley 992 sah auch den Aufbau einer integrierten Abfallwirtschaft vor, die eine Zusammenarbeit des städtischen Abfallbetriebes CEAMSE und der privaten Sammelunternehmen mit den cartoneros anstrebte.

Unter Betonung der ökologischen Dimension des Abfallsammelns wurde in Buenos Aires eine Reihe staatlicher Initiativen eingeleitet, um die Recyclingwirtschaft, die bislang alleinig von den Abfallsammler\_innen betrieben wurde, in die öffentliche Abfallwirtschaft zu integrieren. Eine wichtige Maßnahme stellte dabei die Einrichtung von mehreren, über die Stadt verteilten Sammel- und Sortieranlagen (*Centros Verdes*) dar, in denen registrierte und in Kooperativen

organisierte cartoneros Sammel- und Sortierarbeiten leisten konnten. Bei der Erneuerung der Konzessionen zum Sammeln von Abfall im Jahr 2003 zeigte sich jedoch, dass kein tiefergehendes Interesse daran bestand, die cartoneros tatsächlich in die städtische Abfallwirtschaft zu integrieren. Während den konzessionierten Sammelunternehmen das Sammeln von Abfall vorbehalten blieb, wurden soziale Sicherheiten an die Mitgliedschaft in einer Kooperative gekoppelt (Reynals 2003: 47f.) Auf Druck verschiedener NGOs wurde 2005 das *Basura Cero*-Gesetz erlassen, das mit der Absicht, die Mülldeponien in Buenos Aires zu verkleinern und die Umweltbilanz der Stadt zu verbessern, die Abfallsammlung der cartoneros in Teilbereichen regulierte. Mit einem Aufwand von 1,5 Mio. \$ wurde die gesamte Organisation der Abfallwirtschaft, vom Sammeln bis zum Recycling, umstrukturiert. Die rechtlichen Veränderungen stellten registrierte Abfallsammler\_innen in den Mittelpunkt der differenzierten Abfallsammlung und leiteten Initiativen ein, mit denen man die Gründung von Abfallkooperation als formelle Organisationsform von Abfallsammler\_innen favorisierte. Konzessionierten Kooperativen wurde eine exklusive Sammelzone zugeteilt und den cartoneros staatlich finanzierte Transportmittel zur Verfügung gestellt. Abfallsammler\_innen wurden Sortierprivilegien zugesprochen, und Abfallkooperativen, Klein- und Mittelbetriebe erhielten Kredite und Subventionen für den Ausbau von Sortieranlagen (Cutina 2011: 108). 2007 wurden millionenschwere Verträge mit den Abfallunternehmen aufgekündigt und an die Kooperativen übergeben. Abfallunternehmen sollten von nun an das gesammelte Material an die Centros Verdes der Abfallkooperativen zur Sortierung liefern. Seither wurden laufend Programme entwickelt, um die Recyclingwirtschaft effizienter zu gestalten. 2007 wurde ein Logistikzentrum eingerichtet, das den Transport von Materialien und Sammler\_innen von den Zonen zu den Sortierstätten und vice versa koordinierte. Mit dem Aufbau der integrierten Abfallsammlung wurde eine Struktur geschaffen, die es der Stadt ermöglichte, bis zu 20 % des Müllaufkommens dem Recycling zuzuführen (Cuidad de Buenos Aires 2012).

Eine besondere Rolle kam dabei den Kooperativen zu. Für die solcherart organisierten Abfallsammler\_innen wurde ein formell geregeltes Umfeld geschaffen, das ihnen die Bewältigung organisatorischer und finanzieller Angelegenheiten erleichtern sollte. Mitglieder von Kooperativen erhalten festen Lohn und für sie gelten fixierte Arbeitszeiten, außerdem haben sie Anspruch auf angemessene Arbeitsbekleidung und Unfallversicherung. Für die Sammlung und Sortierung benötigte Arbeitsinstrumente werden ebenfalls von der Kooperative zur Verfügung gestellt. Für den Transport vom Wohn- zum Arbeitsort sind Busse vorgesehen, die den Arbeitenden die kostenlose An- und Heimreise ermöglichen. Die Verträge zwischen der Stadt, den Abfallunternehmen und den Kooperativen garantieren den Abfallsammelnden ein tägliches Abfallvolumen,

das ihren Kapazitäten entspricht. Für die Lagerung von sortiertem Material wurden Lagerstätten eingerichtet.

Ziel der staatlichen Fokussierung auf Abfallkooperativen war das sukzessive Ausschalten informeller Zwischenhändler\_innen. Die Kooperativen sollten den Abfallhandel selbst übernehmen und möglichst unmittelbar mit der Verwertungsindustrie in Kontakt stehen. Die kapitalistische Ausrichtung der neuen Abfallunternehmer war zwar, so Fajn (2002: 16ff.), für die Effizienz der formellen Abfallwirtschaft zielführend, für die Abfallsammler\_innen selbst brachte sie allerdings nicht annähernd den erhofften Nutzen. Viele Kooperativen begannen als gewinnorientierte Kleinunternehmen aufzutreten, gaben die rechtlich vorgesehenen Vergünstigungen nicht an die Arbeiter\_innen weiter und operierten als Zwischenhandelsbetriebe, die den von cartoneros gesammelten Abfall zu marktgerechten Preisen einkauften, sie aber nicht als Mitglieder inkorporierten (Anguita 2003: 133). Die Umsetzung der arbeits- und sozialrechtlichen Verbesserungen für die Arbeitenden blieb den Kooperativen selbst überlassen. Fehlende Arbeitsinspektionen führten zum Missbrauch der Rechtsform und ließen die Kooperativen zu einem Formalisierungsinstrument werden, das die Arbeits- und Lebensbedingungen der beteiligten cartoneros jedoch kaum verbessert hat (Schamber 2008: 98).

Einkommens- und Arbeitssicherheiten sind bis heute an die Mitgliedschaft in einer Kooperative gekoppelt und können nur darin geltend gemacht werden. Mit der Öffnung der oligopolistisch organisierten Abfallwirtschaft für neue Abfallkooperativen und Kleinunternehmen wurde dem Großteil der Abfallsammelnden somit nur vom Prinzip her die Möglichkeit eröffnet, existenzielle Sicherheiten zu erlangen – die alltägliche Praxis sah anders aus.

Die Koppelung der Förderung und Sicherung an die Mitgliedschaft in Kooperativen ließ den bis 2002 relativ homogen-informalisierten Sammelsektor nun zu einem heterogenen Bereich werden, in dem Abfallsammler\_innen um Arbeit konkurrieren. Die Einführung dieser Maßnahmen wurde mit der Berufung auf die Verschiebung der Eigentumsverhältnisse zugunsten der Besitzlosen legitimiert, und die Integration des informellen Sektors in die formelle Ökonomie wurde als Argument herangezogen, um den Markt effizienter zu gestalten und indisponible Ressourcen zu allozieren. Doch die Steuerung des informellen Sektors nahm gleichzeitig Einfluss auf die Gemeinschaft und den lokalen Markt, berührte also eine Vielzahl von informellen Tätigkeiten sowie von bisher horizontal und vertikal miteinander verketteten Akteuren. Auch hier zeigte sich, dass Formalisierungsprozesse große interne Konflikte auslösen oder zu gewaltsamen Übergriffen führen können (vgl. Alsayyad 2004: 16).

Als Folge der unternehmerischen Arbeitspraxen entwickelte sich unter den Abfallsammler\_innen eine Dynamik, die formelle und informelle Praktiken und

Prozesse in sich vereinte. In Kooperativen organisierte Abfallsammler\_innen nutzten weiterhin informelle Netzwerke, um ihr Sammelvolumen zu erhöhen und bessere Verkaufspreise zu erzielen. Schätzungen zufolge sind lediglich 5% aller in Buenos Aires aktiven Abfallsammler\_innen an einer Kooperative beteiligt (Schamber 2008: 98; Paiva 2008: 190). Die geringen Einkommensvorteile und die unzureichenden Anreize für soziale Sicherheiten bieten den cartoneros offenbar wenig Grund zur Eingliederung in die formell geschaffenen Sammelstrukturen. Stattdessen verlassen sie sich weiterhin auf informelle Organisations- und Sicherheitsstrukturen und damit auf jene Gewohnheiten und Regeln, die über soziale Beziehungen erfolgen, historisch gewachsen und variabel sind.

Nimmt man Abstand von der Dichotomisierung der Abfallwirtschaft in formelle und informelle Formen, dann eröffnet sich ein Blick auf Informalität als eine Reihe von Transaktionen, die verschiedene Wirtschaften und Räume des urbanen Lebens miteinander verbindet. Mit der Betrachtung des Abfallsammelns als urbaner Lebensform ergibt sich eine Vielfalt an Möglichkeiten, die Organisations- und Arbeitsstrukturen der zunehmend heterogenen Gruppe von Abfallsammler\_innen zu verstehen. Über die wirtschaftliche Charakterisierung hinaus beinhaltet die informelle Ökonomie soziale und politische Elemente, die bei der Analyse des informellen Sektors mitberücksichtigt werden müssen, um die Netzwerke und Beziehungen zu identifizieren, die die Lebensweisen der Abfallsammler\_innen prägen.

Existieren in einer Gesellschaft keine oder nur unzureichende formelle Organisations- und Sicherheitsstrukturen, dann sind soziale Beziehungen vor allem in Großstädten wichtige Faktoren, um nicht nur für materielle, sondern auch für psychologische Sicherheiten zu sorgen. Rohregger beschreibt soziale Netzwerke als regionale Vereinigungen, die durch psychologische Hilfestellungen identitätsstiftende Leistungen erbringen (Rohregger 2006: 179). Die gegenseitige Abhängigkeit ist die Basis für soziale Sicherheit. Die Beziehungen zwischen den beiden sind persönlich und basieren auf klientelistischen Grundprinzipien, sie bestehen aus vertikalen (klientelistischen, hierarchischen) und horizontalen (auf Gegenseitigkeit und Vertrauen basierenden) Beziehungen (Lomnitz 1977: 203ff; Bromley/Gerry 1979: 13). Die neueren Erfahrungen der cartoneros belegen, dass solche Netzwerke angesichts von formellen Strukturen, die ihre Arbeits- und Lebenssituation eher verschlechtert als verbessert haben, anhaltende Bedeutung haben.

## Literatur

- Abduca, Ricardo (2011): "Acariciando lo áspero" El itinerario cartonero como construcción de un territorio, in: Suárez, Francisco/Schamber, Pablo: *Recicloscopio II. Miradas sobre recuperadores, políticas públicas y subjetividades en América Latina*. Buenos Aires, 183-222.
- Alsayyad, Nezar (2004): Urban Informality as a „New“ Way of Life, in: *Urban Informality. Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America and South Asia*, Maryland, 1-32.
- Alsayyad, Nezar/Roy, Ananya (2006): Medieval Modernity: On Citizenship and Urbanism in a Global Era, *Space and Polity*, 10, 1, 1-20.
- Bartone, Carl (2002): *Strategies for Improving Municipal Solid Waste Management: Lessons from World Bank Lending*, Manila, 18-22.
- Boris, Dieter/Tittor, Anne (2006): *Der Fall Argentinien. Krise, soziale Bewegungen und Alternativen*, Hamburg.
- Bromley, Ray/Gerry, Chris (1979): Who Are the Causal Poor? in: Bromley, Ray/Gerry, Chris (Hrsg.): *Causal Work and Poverty in Third World Countries*. New York, 3-26.
- Ciudad de Buenos Aires (2012): Sistema de Higiene Urbana para la Ciudad de Buenos Aires, [http://www.buenosaires.gov.ar/arcas/med\\_ambiente/dgpru/area\\_de\\_desarrollo\\_de\\_reciclado\\_urbano.php?menu\\_id=18912#b](http://www.buenosaires.gov.ar/arcas/med_ambiente/dgpru/area_de_desarrollo_de_reciclado_urbano.php?menu_id=18912#b) [13.10.2012].
- Cutina, Magalid (2011): Las organizaciones cartoneras y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Encuentros y desencuentros en la definición de una política socio-ambiental, in: Suárez, Francisco/Schamber, Pablo: *Recicloscopio II. Miradas sobre recuperadores, políticas públicas y subjetividades en América Latina*. Buenos Aires, 93-126.
- De Soto, Hernando (1989): *The Other Path. In Invisible Revolution in the Third World*, New York.
- (2002): *Freiheit für das Kapital. Warum der Kapitalismus nicht weltweit funktioniert*, Berlin.
- DGPRU (2006): *Informe del circuito del reciclado*, Buenos Aires.
- Diaz, L.F./Savage, G.M./Eggerth, L.L./Golueke, C.G (1996): *Solid Waste Management for Economically Developing Countries*, International Solid Waste Association (ISWA), Kopenhagen .
- Fajm, Julio Gabriel (2002): *Cooperativa de recuperadores de residuos*, Buenos Aires.
- Feijóo, María del Carmen (2002): *Nuevo país, nueva pobreza*, Buenos Aires.
- Geiger, Margot (2010): *Umkämpftes Territorium. Markt, Staat und soziale Beziehungen in Argentinien*, Münster .
- Germani, Gino (1973): *Modernization, Urbanization, and the Urban Crisis*, New Jersey.
- Hart, Keith (1973): Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana, in: *The Journals of Modern African Studies* 11, 61-89.
- (1973): Bureaucratic Form and the Informal Economy, in: Guha-Kasnobis, Basudeb/Kanbur, Ravi/Ostrom, Elinor (Hrsg.): *Linking the Formal and the Informal Economy*, New York, 21-35.
- ILO (1972): *Employment, Income and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*, Genf.
- (2002): *Decent Work and the informal Economy*. Report VI submitted to the 90<sup>th</sup> Session of International Labour Conference, Genf.
- Komlosy, Andrea (2011): *Globalgeschichte. Methoden und Theorien*, Wien.
- Lomnitz, Larissa Adler de (1977): *Networks and Marginality: life in a Mexican shantytown*, Mexiko-City.
- Paiva, Verónica (2008): *Cartoneros y cooperativas de recuperadores: una mirada sobre la recolección informal de residuos. Área Metropolitana de Buenos Aires, 1999-2007*, Buenos Aires.
- Perelman, Mariano Daniel/Boy, Martin (2010): *Cartoneros en Buenos Aires: nuevas modalidades de encuentro*. *Revista mexicana de sociología*: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-25032010000300002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-25032010000300002&script=sci_arttext) [03.04.2012].

- Polanyi, Karl (2001): *The Great Transformation. The political and and economic origins of our time*, Boston: Boston Press.
- Reynals, Cristina (2003): De cartoneros a recuperadores urbanos, in: Bombal, Gonzáles/Kossoy, Alicia: *Respuestas de la sociedad civil a la emergencia social*, Buenos Aires.
- Rohregger, Barbara A. (2006): *Shifting Boundaries: Social Security in the Urban Fringe of Lilongwe City, Malawi*, Aachen.
- Roy, Ananya (2005): Urban Informality. Toward an Epistemology of Planning, in: *Journal of the American Planning Association*, 72, 2, 147-159.
- Santos, Milton (1979): *The Shared Space. The Two Circuits of the Urban Economy in Underdeveloped Countries*, London.
- Schamber, Pablo J. (2008): *De los desechos a las mercancías. Una etnografía de los cartoneros*, Buenos Aires.
- Swampa, Maristella (2005): *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el siglo del neoliberalismo*, Buenos Aires.
- UNEP (2004): *Waste Management Planning – An Environmentally Sound Approach for Sustainable Urban Waste Management*, Integrative Management Series 6.
- UN Habitat (2010): *Solid Waste Management. Water and Sanitation in the World's Cities*, London.
- Wilson, David/Whiteman, Andrew/Tormin, Angela (2001): *Strategic Planning Guide for Municipal Solid Waste Management*, [http://www.worldbank.org/urban/solid\\_wm/erm/Edited%20Word%20Files/matrix%20page1.PDF](http://www.worldbank.org/urban/solid_wm/erm/Edited%20Word%20Files/matrix%20page1.PDF).



**LATEIN AMERIKA**  
NACHRICHTEN

// DIE MONATZEITSCHRIFT



**Probeabo** 3 Ausgaben // Für 10 Euro // Endet automatisch  
**Bestellung** Per E-Mail an [abo@LN-Berlin.de](mailto:abo@LN-Berlin.de) // Telefonisch 030  
 694 61 00 // Oder über [www.lateinamerika-nachrichten.de](http://www.lateinamerika-nachrichten.de)

