

A decorative background consisting of a grid of grey dots of varying sizes, with several dots highlighted in red. The dots are arranged in a pattern that roughly outlines the shape of Latin America.

Die Zukunft der Arbeit beginnt jetzt!

Wie der Wandel in Lateinamerika gestaltet werden kann

UTA DIRKSEN
April 2018

- CEPAL und OECD schätzen, dass 3,38 Millionen Arbeitsplätze durch den technologischen Wandel vernichtet werden. Verluste werden vor allem in der Industrie, in einigen Dienstleistungssektoren und im Bausektor prognostiziert. Zwar wird auch die Entstehung von neuen Arbeitsplätzen in anderen Sektoren vorhergesagt, doch sind sich die Expert_innen einig, dass Lateinamerika insgesamt Verluste erleiden wird. Wie hoch diese ausfallen werden, ist jedoch umstritten: Prognosen reichen von einem bis zu 67 Prozent.
- Die politische und gesellschaftliche Auseinandersetzung zur Zukunft der Arbeit steht in Lateinamerika noch am Anfang. Bisher existieren nur wenige Studien zu den Auswirkungen auf einzelne Länder oder Sektoren und die wissenschaftliche Debatte in der Region nimmt erst langsam Fahrt auf. Die Gewerkschaften haben jedoch begonnen, Strategien für einzelne Sektoren zu entwickeln und Forderungen für eine neue Arbeitsgesetzgebung zu formulieren. Einzelne Regierungen haben ihre Entwicklungsstrategie bereits angepasst.
- Um Verwerfungen aufzufangen und auch in Zukunft gute Arbeitsbedingungen zu schaffen, müssen soziale Sicherungssysteme reformiert und ausgebaut, Qualität und Zugang zu Bildung sowie Aus- und Fortbildung verbessert und Arbeitnehmer_innenrechte gestärkt und an die neuen Bedingungen angepasst werden. Die Parameter dieser Zukunft müssen im sozialen Dialog ausgehandelt werden.

»Die Zukunft der Arbeit beginnt jetzt. Wir können nicht nur von Robotern und fahrerlosen Autos sprechen und die Arbeitslosigkeit, das Outsourcing und die informelle Arbeit ausblenden.«

Victor Báez, Generalsekretär der Trade Union Confederation of the Americas (TUCA), 21. März 2018.

Die Zukunft der Arbeit ist auch in Lateinamerika das Thema der Stunde – ob in den Medien, bei Politiker_innen, Gewerkschaften oder Unternehmen. Mit der Digitalisierung werden auch auf dem lateinamerikanischen Kontinent viele Hoffnungen verbunden: auf Effizienzsteigerungen, neue und besser entlohnte Jobs, eine Entlastung von körperlich schweren Tätigkeiten sowie eine größere Souveränität der Beschäftigten hinsichtlich des Ortes und Zeitpunktes ihrer Arbeit. Gleichzeitig besteht auch hier die Sorge, dass die Digitalisierung zu Arbeitsplatzverlusten, einer weiteren Prekarisierung von Arbeitsverhältnissen, einer Einschränkung der Mitbestimmung sowie unverhältnismäßigen Leistungs- bzw. Verhaltenskontrollen von Beschäftigten führt.

Sorge um Arbeitsplatzverluste

Über die spezifischen Auswirkungen des technologischen Wandels auf Lateinamerika ist bisher noch relativ wenig bekannt. Meist werden in der hiesigen Debatte globale Trends zitiert; Studien zu den Auswirkungen der von der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) definierten Megatrends auf die Wirtschaften, Arbeitsmärkte und Gesellschaften Lateinamerikas sind jedoch rar. Sicher ist nur, dass diese Trends auch Lateinamerika verändern. Die globalen Wertschöpfungsketten, die Produktionsprozesse, die Art der Arbeit und damit auch das Verhältnis zwischen Arbeitgeber_innen und Arbeitnehmer_innen wandeln sich weltweit.

Wie wird also die Arbeit der Zukunft in Lateinamerika aussehen? Wird der Kontinent noch weniger Industrieprodukte und noch mehr Rohstoffe und Landwirtschaftsprodukte exportieren (bis diese durch synthetische Materialien ersetzt werden)? Wird die Informalität weiter zunehmen? Werden prekäre und atypische Beschäftigungsformen noch mehr Arbeitnehmer_innen betreffen? Oder werden neue Sektoren aufgebaut, die gute Beschäftigung für viele qualifizierte Arbeiter_innen schaffen? Wird die Technologiedividende den Arbeiter_innen am Ende sogar zugutekommen?

Die Weltbank prognostiziert, dass 67 Prozent der Arbeitsplätze in Lateinamerika von Automatisierung bedroht sind (World Bank 2016¹). Diego Aboal und Gonzalo Zunino vom Centre for Economic Research kommen in ihrer Länderstudie zu Uruguay und Argentinien zu ähnlichen Ergebnissen. Sie schätzen, dass in Argentinien 64,1 Prozent und in Uruguay 66,4 Prozent der Jobs von Digitalisierung betroffen sein werden – und zwar quer durch alle Sektoren, von Landwirtschaft über Bergbau und Industrie bis hin zum Einzelhandel und dem Finanzsektor (Intal/IDB 2017). Etwas geringer schätzen Manyika et al.² die Bedrohungslage ein: Sie sehen die größte Gefahr für Stellenabbau durch Automatisierung mit über 51 Prozent der Arbeitsplätze in Kolumbien, Costa Rica, Mexiko und Peru, gefolgt von Brasilien, Argentinien, Chile und der Dominikanischen Republik, wo sie 45 bis 47 Prozent der Stellen als gefährdet einstufen.

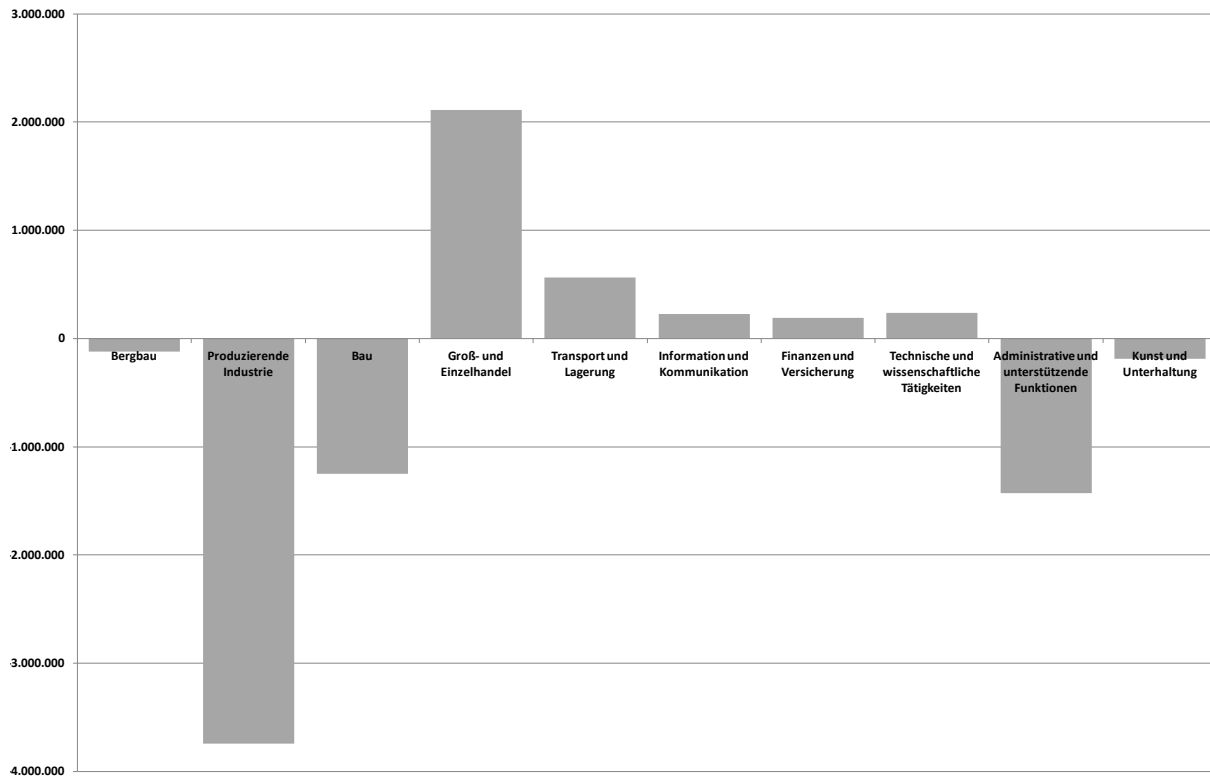
Dies sind tendenziell pessimistische Schätzungen. Nicht alle Arbeitsplätze, die automatisiert werden können, werden auch zwingend automatisiert. Teils sprechen geringe Arbeitskosten, teils geringe Adaptations- und Innovationsfähigkeiten der Firmen oder fehlende Infrastruktur gegen eine Automatisierung. So kommen die OECD und CEPAL, die UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika, zu einem deutlich anderen Ergebnis: Sie schätzen, dass bis 2030 ein bis zwei Prozent der Arbeitsplätze in Lateinamerika durch den technologischen Wandel vernichtet werden. Dies entspricht 3,38 Millionen Arbeitsplätzen (OECD 2016). Die größten Verluste werden dabei in der produzierenden Industrie, der Verwaltung und dem Bergbau prognostiziert. Potenzial für die Entstehung neuer Arbeitsplätze sehen die Autor_innen vor allem im Groß- und Einzelhandel sowie im Transportsektor – Bereiche mit generell niedrigerer Produktivität und geringeren Löhnen. Somit droht in erster Linie keine verschärfte Arbeitslosigkeit, sondern die Zunahme von Niedrigeinkommen und eine weitere Prekarisierung.

1. World Bank (2016): *Digital Dividends, World Development Report 2016*, Washington, D.C.

2. Manyika et al. (2017): *A Future that Works: Automation Employment and Productivity*, McKinsey Global Institute.



Abb. 1: Prognosen der Entstehung und Zerstörung von Arbeitsplätzen je Sektor für 2030 in Lateinamerika



Quelle: OCDE / CEPAL / CAF (2016): *Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, competencias y emprendimiento*, OECD Publishing, Paris.

Die Plattformökonomie spielt dabei in Lateinamerika noch eine vergleichsweise geringe Rolle. Die Giganten wie Uber und AirBnB sind in den letzten Jahren zwar auch auf die lateinamerikanischen Märkte vorgedrungen und haben sich schnell bedeutende Marktsegmente sichern können; dazu kommen kleinere Anbieter_innen und lokale Initiativen sowie lateinamerikanische Arbeiter_innen auf internationalen Gig-Work-Plattformen. Dennoch gehen Expert_innen davon aus, dass der Anteil dieser neuen Beschäftigung am Arbeitsmarkt noch verschwindend gering ist – wenn auch wachsend.

Warum Lateinamerika besonders verwundbar ist

Wirtschaft und Arbeit sind in Lateinamerika anders strukturiert als in Europa: aufgrund der Abhängigkeit von Rohstoffen und Landwirtschaft, der auf wenige Länder beschränkten Industrien sowie einem informellen Sektor, in dem durchschnittlich 48 Prozent der ar-

beitenden Bevölkerung beschäftigt sind. Das derzeitige Wirtschaftsmodell der meisten lateinamerikanischen Staaten setzt vornehmlich auf Rohstoff- und Landwirtschaftsexporte, sprich Exporte mit niedrigem Technologieanteil. Arbeitsplätze gibt es vor allem in Bereichen mit niedriger Qualifizierung und einem hohen Anteil von Routineaufgaben, wodurch eine hohe Gefahr der Automatisierung besteht.

Doch auch in anderen Wirtschaftsbereichen, wie der Industrie, baut das Wettbewerbsmodell der Region vornehmlich auf niedrigen Lohnkosten auf – beispielsweise in der sogenannten *Maquiladora*-Industrie, in der andernorts gefertigte Teile zum fertigen Produkt zusammengefügt werden. Sinkt jedoch aufgrund von Automatisierung und Robotisierung der Anteil der menschlichen Arbeit an der Produktion und somit an den Produktionskosten, nimmt auch der Wettbewerbsvorteil geringer Lohnkosten ab. Qualifikationen werden wichtiger, beispielsweise um Roboter bedienen und automatisierte Prozesse begleiten zu können.

Doch gerade im Bereich der Bildung und Qualifikation gibt es Defizite in Lateinamerika. Während laut Weltbank im Primär- und Sekundarbereich generell große Fortschritte gemacht wurden, bleiben die Prozentsätze der Studierenden gering. Und nur ein Fünftel der Studierenden ist in einem der sogenannten MINT-Fächer (Mathematik, Ingenieurwesen, Naturwissenschaft und Technologie) eingeschrieben. Die Bildungssysteme sind nicht auf die Anforderungen des Arbeitsmarktes ausgerichtet und berufliche Fort- und Weiterbildungen im internationalen Vergleich extrem schwach. Darüber hinaus ist der Zugang zu qualitativ hochwertiger Bildung aufgrund einer zunehmenden Kommerzialisierung von Bildung immer stärker vom Einkommen der Eltern abhängig.

Ein weiteres Defizit des Standortes Lateinamerika ist der fehlende Ausbau der digitalen Infrastruktur. Im Jahr 2014 hatten nur 40 Prozent der Bevölkerung des Kontinents Zugang zum Internet. Dabei herrscht eine große Heterogenität sowohl zwischen als auch innerhalb der einzelnen Länder. Uruguay liegt als lateinamerikanischer Vorreiter auf Platz 42 von 176 des ICT Development Index. Insgesamt bleibt die Region jedoch in vielen Indikatoren weit hinter Nordamerika, Europa und auch Asien zurück. Zwar ist hier eine Besserung erkennbar, da der quantitative und qualitative Ausbau des Internetzugangs in den letzten Jahren in vielen Ländern vorangetrieben wurde, bislang wird dies aber vornehmlich zum Konsum genutzt. Der Ausbau des industriellen Internets und die Nutzung für die Produktion stecken noch in den Kinderschuhen.

Angesichts dieser und weiterer Schwächen der Infrastruktur und des geringen Anteils an qualifizierten Arbeitskräften besteht die Gefahr der Abwanderung der verbleibenden Industrie in andere Weltregionen. Dies wird auch durch den stetigen Ausbau von Freihandelsabkommen begünstigt, da die Waren durch den Abbau von Handelsschranken im Im- und Export immer günstiger werden und der Produktionsstandort dadurch eine zunehmend geringere Rolle spielt.

Szenario – Mehr Ungleichheit »dank« neuer Technologie

In den letzten Jahren haben einige Regierungen Lateinamerikas bewusst auf den Aufbau neuer Sektoren im Dienstleistungsbereich gesetzt. So wurde der Informatiksektor in Uruguay in jüngerer Zeit gezielt gefördert,

was bereits zu einem Anstieg der kognitiven Tätigkeiten und einer Abnahme des Anteils manueller Arbeit geführt hat – womit auch das Automatisierungsrisiko abnimmt. Doch selbst in den Vorreiterländern Costa Rica und Uruguay macht die Beschäftigung im Informatikbereich nur maximal 2,5 Prozent aus. Zudem sind die neuen Jobs vor allem für Menschen mit einer guten Ausbildung zugänglich, während der Rest abgehängt wird. Schon heute ist der Arbeitsmarkt in Lateinamerika gespalten: Moderne Enklaven innerhalb der Wirtschaft bieten bessere Arbeitsbedingungen und höhere Löhne für qualifizierte Arbeiter_innen, während der Rest des Arbeitsmarktes von hoher Informalität und prekären Beschäftigungsbedingungen geprägt ist.

Derzeit besteht kein Grund für die Annahme, dass diese Dichotomie durch neue Technologien aufgebrochen wird. Im Gegenteil: Da zu erwarten ist, dass durch den technologischen Wandel und die damit verbundenen hohen Anforderungen an die Qualifikationen der verbleibenden Angestellten die Jobs in der »Mitte« wegbrechen, welche derzeit noch das Spektrum zwischen den Hochqualifizierten und den Unqualifizierten bilden, dürfte sich die Spaltung noch weiter vertiefen. Angesichts der derzeitigen politischen Konjunktur, des Wiederauflebens des Neoliberalismus und des Abbaus der Arbeitnehmer_innenrechte ist zudem zu erwarten, dass sich auch die Arbeitsbedingungen in den modernen Sektoren verschlechtern werden – das heißt mehr prekäre Arbeit und eine wachsende Flexibilisierung vor allem zugunsten der Arbeitgeber_innen.

Lateinamerika ist von Ungleichheit geprägt: Einkommen und Reichtum sind ungleich verteilt, Kapital ist stark konzentriert. Produktivitätszuwächse werden kaum in Form höherer Löhne an die Arbeitnehmer_innen weitergegeben. So stagnierten beispielsweise die Löhne in der mexikanischen Automobilindustrie in den letzten Jahren, während die Produktivität deutlich anstieg. Damit ist zu befürchten, dass auch die Technologie-Dividende dem Kapital und nicht den Arbeitnehmer_innen zugutekommen wird, sofern nicht jetzt die Weichen für eine nachhaltige und sozial gerechte Zukunft der Arbeit in Lateinamerika gestellt werden. Denn wie technologischer Wandel sich auf Wirtschaft und Gesellschaft auswirkt, hängt maßgeblich von den Entscheidungen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik ab, deren Gestaltungsspielräume progressive Regierungen, Gewerkschaften und verantwortungsbewusste Unternehmer_innen in Lateinamerika nutzen müssen.

Bausteine einer guten Arbeit der Zukunft

Bildung, Ausbildung und Weiterbildung

Die neue Arbeitswelt wird neue Qualifikationen verlangen. Staat, Unternehmer_innen und Arbeitnehmer_innen sind hier gemeinsam in der Pflicht. Die Probleme der Bildungssysteme müssen angegangen werden, um hochwertige Bildung auch in den öffentlichen Institutionen sicherzustellen, da die notwendigen Qualifikationen für höherwertige Arbeit derzeit vor allem über teure Privatbildung zu erlangen sind. Stattdessen muss Bildung als Teil der Entwicklungspolitik verstanden werden und diejenigen Fähigkeiten fördern, die für die neuen Tätigkeiten gebraucht werden.

Um Menschen, die bereits im Berufsleben stehen, neue Alternativen zu eröffnen, muss zudem auch die Fort- und Weiterbildung ausgebaut werden. Die lateinamerikanischen Arbeitsmärkte sind von hoher Fluktuation, niedrigen Löhnen und wenig Investitionen in die Fähigkeiten der Arbeitnehmer_innen geprägt. So erhalten zurzeit nur zehn Prozent der Arbeiter_innen eine betriebliche Weiterbildung. Dies muss sich ändern.

Soziale Sicherung

Um die Auswirkungen der Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt auf die Arbeitnehmer_innen, ihre Lebensentwürfe, ihre Gesundheit und die Bildung ihrer Kinder abzufangen, braucht es effektive soziale Sicherung. Nur sechs lateinamerikanische Länder haben eine Arbeitslosenversicherung, die zudem nur maximal 20 Prozent der Lohnempfänger_innen abdeckt.

Die Herausforderungen für die Nachhaltigkeit der sozialen Sicherheitssysteme überschneiden und verstärken sich gegenseitig: Die strukturellen Probleme des Wirtschaftsmodells, zu wenige Jobs, die Rezession in einigen Ländern sowie das langsame Wachstum in anderen schränken die Gestaltungsräume der Sozialversicherungen ein. Daher müssen neue Lösungen für Finanzierung und Nachhaltigkeit gefunden werden, welche die Beitrags- und die Steuerfinanzierung intelligent kombinieren. Dabei muss die Regulierung der neuen Arbeitsformen auch dafür sorgen, dass diese zur Sozialversicherung beitragen und damit die Arbeitnehmer_innen absichert.

Neue Ideen für Arbeitsmarktreformen

Die neuen Realitäten der Arbeit brauchen neue gesetzliche Rahmenbedingungen. Derzeit wird das Argument vom technologischen Wandel vor allem dazu missbraucht, alte neoliberale Konzepte aufzuwärmen. Die Zukunft der Arbeit sei demnach der Abbau der Arbeitnehmer_innenrechte, während Flexibilisierung und Verschlankung die Garanten der Wettbewerbsfähigkeit darstellen.

Sowohl die brasilianische als auch die vorgeschlagene argentinische Arbeitsmarktreform enthalten neue, breite Definitionen der Selbstständigkeit, auch bei klarer Abhängigkeit von einzelnen Arbeit- oder Auftraggeber_innen. Stattdessen braucht es jedoch neue Regulierungen, welche die Rechte der Arbeitnehmer_innen verteidigen, sie auch in atypischen Beschäftigungsformen schützen, Diskriminierung verhindern sowie sicherstellen, dass die Arbeitgeber_innen ihren Pflichten nachkommen, in ihre Angestellten und deren Qualifikationen investieren und es erlauben, die Möglichkeiten der neuen Technologien im Sinne und Interesse der Arbeitnehmer_innen zu nutzen.

Starke Kollektivverhandlungen und sozialer Dialog

Die neuen Parameter des Arbeitsmarktes können und sollen nicht nur in der Arbeitsgesetzgebung ausgehandelt werden. Der soziale Dialog hat sich in diversen Kontexten – nicht zuletzt in Deutschland – als effektives Instrument erwiesen, um Krisen zu überstehen und Lösungen für komplexe Herausforderungen zu entwickeln. Vieles muss auf betrieblicher oder sektoraler Ebene verhandelt werden. Dem sozialen Dialog und den kollektiven Verhandlungen wird eine Schlüsselrolle in der Gestaltung der künftigen Arbeit zukommen – und damit auch den Gewerkschaften.

Die globalen Branchengewerkschaften können die handelnden Gewerkschaften unterstützen, gewerkschaftlichen Erfahrungsaustausch organisieren und transnationale Strategien entwickeln und umsetzen. Dabei können die neuen Technologien auch helfen, Arbeitnehmer_innen zu organisieren, Produktionsbedingungen genauer unter die Lupe zu nehmen, die Einhaltung von Pausen und Arbeitszeiten zu überwachen oder den ungleichen Zugang zu Informationen zwischen Arbeitgeber_innen und Arbeitnehmer_innen auszugleichen.

Die Arbeit der Zukunft jetzt gestalten!

Um die Arbeit der Zukunft in Lateinamerika positiv zu gestalten, müssen die Länder des Kontinents ihre Wirtschaftsmodelle an die neuen Realitäten anpassen und – gestützt von einer Innovations- und Bildungspolitik – diejenigen Sektoren ausbauen, die nachhaltiges Wirtschaftswachstum generieren können und gute Arbeit schaffen. Diese Arbeit muss auch weiterhin geschützt und reguliert werden. Die Arbeitnehmer_innen müssen Zugang zu qualitativ hochwertiger Aus- und Fortbildung erhalten und die sozialen Sicherungssysteme müssen diejenigen auffangen, die keinen Platz im Arbeitsmarkt finden. Eine Schlüsselrolle in der Gestaltung der Lösungen auf nationaler und betrieblicher Ebene wird dabei den Gewerkschaften als starker Partner im sozialen Dialog und bei Kollektivverhandlungen zukommen.

Lateinamerika sollte sich stärker in die internationale Debatte zur Zukunft der Arbeit einbringen und vermehrt Anregungen aus anderen Weltregionen einholen, wie dieser Wandel gestaltet werden kann. Zukünftige Abkommen, Regulierungen und Policy-Prozesse auf globaler Ebene müssen auch die lateinamerikanischen Realitäten berücksichtigen, weshalb es wichtig ist, dass die gesellschaftspolitischen – und vor allem progressiven – Akteure dort ihre Stimme erheben.

Die bestehenden Bemühungen müssen besser miteinander vernetzt werden und an Intensität zunehmen, um den Zeitpunkt für die aktive und progressive Gestaltung dieser Zukunft nicht zu verpassen. Dazu gehört auch, dass progressive Akteure der Region die Deutungshoheit über die Begrifflichkeiten dieses Wandels erlangen und eine eigene Vision der Zukunft vermitteln. Die derzeitige »Erzählung« zur Zukunft der Arbeit ist durchweg neoliberal, individualistisch und kapitalistisch. Das Konzept der Plattformökonomie (im Spanischen *economía colaborativa* – Kollaborativwirtschaft) wird dafür missbraucht, das Machtgefälle zwischen Arbeitgeber_innen und Arbeitnehmer_innen zu verschleiern und ihre Rechte und Pflichten zu umgehen. Prekarisierung wird als Flexibilität verkauft und die digitale Zukunft als Konsumparadies. Dem gilt es ein alternatives Narrativ und die Vision einer digitalisierten, emanzipatorischen, inklusiven und nachhaltigen Modernität entgegenzusetzen.



Über die Autorin

Uta Dirksen ist Entwicklungsökonomin und leitet das Projekt Regionale Gewerkschaftspolitik in Lateinamerika mit Sitz in Montevideo/Uruguay.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Lateinamerika und Karibik
Hiroshimastr. 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Svenja Blanke, Leiterin des Referats Lateinamerika und Karibik

Tel.: +49-30-269-35-7484 | Fax: +49-30-269-35-9253
<http://www.fes.de/lateinamerika>

Bestellungen/Kontakt:
info-lak@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN
978-3-96250-095-5