

A stylized world map composed of a grid of grey dots, with several dots highlighted in red. The map is centered behind the title and subtitle.

Arbeitsmarktpolitik in Uruguay

Mit Mindestlöhnen und Kollektivverhandlungen zum Erfolg

SIMONE REPERGER

Juli 2015

- In den letzten zehn Jahren ist Uruguay in vielen Bereichen zu einem Laboratorium progressiver Politik geworden. Insbesondere die Arbeitsmarktpolitik gilt seit Antritt der Mitte-Links-Regierung im Jahr 2004 als Erfolgsbeispiel.
- Der kleine Staat hat sich in kürzester Zeit von einem krisenanfälligen Land zu einem attraktiven Ort für Arbeitnehmer_innen und Unternehmer_innen entwickelt. Der Internationale Gewerkschaftsbund gruppierte Uruguay 2014 in seinem *Global Rights Index* in die Kategorie der »Länder mit den besten Arbeitsstandards« weltweit ein.
- Dank einer aktiven Arbeitsmarktpolitik entstand ein neues Kräfteverhältnis zwischen der nun gestärkten Politik und dem zuvor dominanten Markt. Als Schlüssel zum Erfolg gelten die Stärkung der Kollektivverhandlungen, eine aktive Mindestlohnpolitik und der Kampf gegen die Schattenwirtschaft. So gelang es, große Teile der Bevölkerung am wieder einsetzenden Wirtschaftswachstum teilhaben zu lassen.
- Eine unbewältigte Herausforderung ist die Jugendarbeitslosigkeit. 20 Prozent der 17- bis 25-Jährigen haben weder einen Arbeits- noch einen Studienplatz. Dieses Problem will die Regierung mit einem Jugendbeschäftigungsgesetz und einem innovativen Maßnahmenmix nun lösen.



Inhalt

1. Einleitung	3
2. Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung Uruguays in der letzten Dekade	3
2.1 Von der Krise und Hoffnungslosigkeit in 2004	3
2.2 ... zu Wohlstand und einem der arbeitnehmerfreundlichsten Länder weltweit	3
3. Arbeitsmarktreformen in Uruguay: Der Schlüssel zum Erfolg	4
3.1 Stärkung der Kollektivverhandlungen	4
3.2 Aktive Mindestlohnpolitik	5
3.3 Formalisierung: Der Kampf gegen die Schattenwirtschaft	6
4. Die nächste Herausforderung: Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit	8
4.1 Lost Generation? Die Situation junger Menschen in Uruguay	8
4.2 Politische Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit	8
5. Fazit	9
Literatur	11

1. Einleitung

In den letzten zehn Jahren ist Uruguay in vielen Bereichen zu einem Laboratorium progressiver Politik geworden. Insbesondere die Arbeitsmarktpolitik gilt seit Antritt der Mitte-Links-Regierung im Jahr 2004 als Erfolgsbeispiel. Die Ergebnisse können sich sehen lassen: Uruguay hat sich in kürzester Zeit von einem krisenanfälligen, prekären Land zu einem attraktiven Ort für Arbeitnehmer_innen und Unternehmer_innen entwickelt. Der Internationale Gewerkschaftsbund (IGB) gruppierte den kleinen südamerikanischen Staat 2014 gemeinsam mit Dänemark in seinem *Global Rights Index* in die Kategorie der »Länder mit den besten Arbeitsstandards« weltweit ein. Deutschland landete nur in der zweitbesten Kategorie (vgl. IGB 2014: 27).

Die vorliegende Analyse soll Einblicke in einige zentrale Elemente der Arbeitsmarktreformen geben und aufzeigen, durch welche Politiken es gelang, die breite Bevölkerung am wieder einsetzenden Wirtschaftswachstum teilhaben zu lassen. Im Fokus stehen dabei die Stärkung der Kollektivverhandlungen, eine aktive Mindestlohnpolitik und der Kampf gegen die Schattenwirtschaft. Sie gelten als die ausschlaggebenden Instrumente zur Entwicklung des uruguayischen Arbeitsmarktes.

Ein Blick nach Uruguay lohnt sich für Europa in Krisenzeiten. Das Land hat zunächst ähnliche Erfahrungen mit Finanz- und Wirtschaftskrisen, Sparpolitik und Deregulierung gemacht. Durch einen politischen Paradigmenwechsel ist ihm anschließend jedoch eine rasante und nachhaltige soziale Erholung gelungen.

2. Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung Uruguays in der letzten Dekade

2.1 Von der Krise und Hoffnungslosigkeit in 2004...

Die Finanz- und Wirtschaftskrise Argentiniens und Brasiliens traf Uruguay 2002 schwer. Aufgrund der hohen Exportabhängigkeit in diese beiden Nachbarländer brach die heimische Wirtschaft ein, die Arbeitslosigkeit stieg auf ein Rekordhoch von 20 Prozent und der informelle Sektor wuchs rasant. Nach Jahren neoliberaler Strukturanpassungen fehlten soziale Sicherungsmechanismen, um den folgenden gesellschaftlichen Absturz vieler Menschen zu verhindern. Deregulierung und Flexibilisierung waren bis

zu jenem Zeitpunkt die Schlagwörter in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik (vgl. Mendez/Senatore/Traversa 2009: 17). Die Armut kletterte in dieser Periode auf knapp 30 Prozent. Als Folge verließen immer mehr Uruguayer_innen das Land und versuchten so der wirtschaftlichen Misere zu entrinnen. Dieses Bild der Hoffnungslosigkeit ist in Uruguay mittlerweile verschwunden (s. Abbildung 1).

2.2 ... zu Wohlstand und einem der arbeitnehmerfreundlichsten Länder weltweit

Nach dieser Phase des Niedergangs hat Uruguay heute wieder Anschluss an die Weltwirtschaft gefunden. Die hohen Preise für Rohstoffe haben dem Agrarexportland in den letzten Jahren ein durchschnittliches Wirtschaftswachstum zwischen vier und acht Prozent beschert. Zudem gelang es, hohe ausländische Direktinvestitionen ins Land zu holen und den Dienstleistungs- und Tourismussektor auszubauen.

Das seit 2004 regierende linksdemokratische Parteienbündnis *Frente Amplio* (»Breite Front«, FA) nutzte diesen wirtschaftlichen Rückenwind für ein Politikfeld übergreifendes Gesamtreformkonzept, das zahlreiche Sozial- und Arbeitsmarktreformen einleitete. Das Ergebnis kann sich in der Tat sehen lassen: Die Ausweitung der sozialen Sicherung und die Stärkung der Rechte von Arbeitnehmer_innen führten zu spürbaren Wohlstandsgewinnen bei großen Teilen der Bevölkerung. Die Modernisierung der Arbeitsbeziehungen ist in kurzer Zeit gelungen. Quantität und Qualität der Jobs haben sich verbessert. Heute befindet sich die Arbeitslosigkeit mit sieben Prozent auf einem historischen Tiefstand in Uruguay und das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf hat einen deutlichen Sprung auf 18.970 US-Dollar gemacht (s. Abbildung 1). Das Wahlversprechen, dass die Uruguayer_innen für die Krisenverluste von 2001/2002 entschädigt würden, wurde mit dieser Politik eingelöst.

Zum ersten Mal in der Geschichte des Landes gelang es zudem, die Kluft zwischen Arm und Reich etwas zu schließen. Der für soziale Gleichheit ausschlaggebende Gini-Index verbesserte sich von 0,47 in 2004 auf 0,38 in 2014 (vgl. Nationales Statistik-Institut Uruguay, siehe Abbildung 1). Diese Umkehr des Trends der gesellschaftlichen Spaltung hin zu mehr sozialer Kohäsion ist einzigartig in Lateinamerika und der Karibik. Den Entwicklungserfolg Uruguays zeigen nicht nur die objektiven Wirtschafts-



Tabelle 1: Ausgewählte Entwicklungsdaten Uruguays im Vergleich 2004–2014

Jahr	Arbeitslosigkeit	Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in US-Dollar	Armutsrate	Gini-Index	Gewerkschaftlicher Organisationsgrad	Zustimmung der Bürger_innen zur Demokratie
2004	19,8 %	10.970	29 %	0,47	14 %	84 %
2014	7 %	18.940	9,7 %	0,38	34 %	88,5 %

Quelle: UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik, Nationales Statistik-Institut Uruguay sowie *Latinobarómetro* 2014.

und Sozialindikatoren, sondern auch die subjektive Wahrnehmung der Bürger_innen: Die Zustimmung zur Demokratie ist im lateinamerikaweiten Vergleich am höchsten, Parteien und Gewerkschaften sind anerkannte Akteure und die Politikverdrossenheit ist relativ gering (*Latinobarómetro* 2014).

3. Arbeitsmarktreformen in Uruguay: Der Schlüssel zum Erfolg

Den Schlüssel zum Erfolg stellen 35 Gesetze dar, welche die FA-Regierung während ihrer bisherigen Amtszeit (2004–2015) erlassen hat. Dies ist die höchste Arbeitsgesetzgebungsrate in der Geschichte Uruguays. Wie in den Nachbarländern Argentinien und Brasilien setzte die Mitte-Links-Regierung nach Amtsantritt schnell auf eine aktive Arbeitsmarktpolitik. Es entstand ein neues Kräfteverhältnis zwischen der nun gestärkten Politik und dem zuvor dominanten Markt. Dieser Paradigmenwechsel leitete die Rückkehr des Staates und das Ende des neoliberalen Deregulierungstrends ein (vgl. Wille/Meier 2010).

3.1 Stärkung der Kollektivverhandlungen

Das Herz der Reformen bildet die Stärkung des Kollektivverhandlungsrechts. In Uruguay wurden bereits 1943 sogenannte Lohnräte eingerichtet. Dieses dreigliedrige Organ – bestehend aus Gewerkschaften, Unternehmer_innen und Regierung – hat die Aufgabe, regelmäßig über Tariflöhne und Arbeitsbedingungen zu verhandeln.¹In den 1970er-Jahren suspendierte man die Lohnräte im Rahmen der Deregulierungs- und Flexibili-

sierungspolitik. Erst mit Amtsantritt des linksdemokratischen Staatschefs Tabaré Vázquez wurde das System wiederbelebt und der Staat kehrte in die Arena der Arbeitsbeziehungen zurück. Seitdem verhandeln die Lohnräte halbjährlich über Gehaltssteigerungen für rund 20 Berufsgruppen² und erzielen damit Tarifeinigungen für 89 Prozent der lohnabhängig Beschäftigten. Rund 90 Prozent der Verhandlungen enden mit einem Abschluss. Große Streikrunden und langandauernde Konflikte können in der Regel vermieden werden. Die Lohnräte haben sich folglich den Ruf als erfolgreiche Mediatoren erworben, mit äußerst effektiven Instrumenten des sozialen Dialogs – trotz der ILO-Kritik, die mehrfach eine zu aktive Rolle des Staates bemängelt hatte.

Seit ihrer Wiederbelebung vor zehn Jahren stiegen die Reallöhne um rund 40 Prozent. Dem Ziel einer faireren Beteiligung der Arbeitnehmer_innen an den Unternehmensgewinnen ist man damit einen großen Schritt näher gekommen. Bemerkenswert ist die Mehrdimensionalität dieses Systems: Neben klassischen Lohnverhandlungen ist das tripartite Organ auch für Fragen zuständig, welche die Verbesserung von Arbeitsstandards betreffen. Es berät über Themen wie Geschlechtergleichstellung, Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, maximale Wochenarbeitszeiten sowie berufliche Aus- und Fortbildung. Damit zielt die Regierung auf die Verbesserung der Qualität von Arbeit in all ihren Facetten ab. Die von den Kritiker_innen befürchteten negativen Auswirkungen auf die Produktivität sind nicht eingetreten. Im Gegenteil: Die Produktivität ist in Uruguay in den letzten

1. Die Regierung wird dabei durch das Arbeitsministerium vertreten, die Arbeitnehmer_innen durch den Einheitsgewerkschaftsdachverband PIT-CNT und die Arbeitgeber_innenseite durch die Industriekammer bzw. durch die Handelskammer.

2. Die 20 Berufsgruppen decken grob vier Sektoren ab: 1. Industrie- und Dienstleistungssektor; 2. Hausangestellte; 3. Landarbeiter_innen; 4. Öffentlicher Dienst.

Gleichzeitig verabschiedete die Regierung ein neues Gewerkschaftsgesetz (*Ley de fuero sindical*). Dies garantiert Vereinigungsfreiheit für Gewerkschafter_innen ohne Einfluss der Arbeitgeber_innen und stellt eine Grundvoraussetzung für die Gleichberechtigung in den Kollektivverhandlungen dar.

Jahren gestiegen, das höhere Lohnniveau hat die Kaufkraft und den Binnenmarkt gestärkt sowie die Staatseinnahmen vergrößert (vgl. Olesker 2015: 4).

Ende 2009 folgte schließlich eine neue gesetzliche Verankerung des Rechts auf Kollektivverhandlungen: Anders als in der Vergangenheit hängt die Einberufung der Lohnräte nun nicht mehr vom Willen der amtierenden Regierung ab, sondern kann ebenfalls von Arbeitnehmer_innen sowie Arbeitgeber_innen initiiert werden. Dies sichert die Nachhaltigkeit der Reformen: In Zukunft werden es mögliche konservativere Regierungen nicht so einfach haben, die Lohnräte außer Kraft zu setzen. Dieser Geschichtsabschnitt soll sich nicht wiederholen.

3.2 Aktive Mindestlohnpolitik

Als eine weitere entscheidende Maßnahme innerhalb der Arbeitsmarktreformen gilt die Mindestlohnpolitik. In fast allen lateinamerikanischen Ländern gibt es eine gesetzlich vorgeschriebene Einkommensuntergrenze. Allerdings variieren die Höhe sowie die Überwachung der Einhaltung von Land zu Land stark. In manchen Staaten, wie beispielsweise Mexiko, ist der Mindestlohn aufgrund seines niedrigen Niveaus und mangelnder Kontrolle wirkungslos, in Brasilien stellt er dagegen ein erfolgreiches Instrument der Arbeitsmarktregulierung und der Armutsbekämpfung dar.

Uruguay ist heute ein Land mit solch einer besonders positiven Erfahrung. Der Mindestlohn hat hier bereits eine lange Tradition. Er wurde 1969 eingeführt. Allerdings kontrollierten die Regierungen seine Implementierung und seine Konzeption anfangs nicht. Ohne Inflationsanpassung besaß der Mindestlohn 2004 nur noch 25 Prozent des Realwertes von 1969. Dieser Trend änderte sich erst mit dem Aufkommen der »linken Welle«. Per Dekret ordnet die FA-Regierung nun jährlich an, wie hoch das Mindesteinkommen für die Arbeitnehmer_innen sein muss. Derzeit liegt die Netto-Lohnuntergrenze bei rund 380 US-Dollar im Monat. Die unter Kapitel 3.1 beschriebenen Lohnräte haben die Aufgabe, auf dieser Basis für jede Berufsgruppe branchenspezifische Mindestlöhne auszuhandeln. Damit existiert heute eine Vielzahl verschiedener Einkommensuntergrenzen (s. Abbildung 2). Diese liegen meist deutlich über dem genannten Wert von 380 US-Dollar. Zwischen 2006 und 2011 ist der Realwert der Mindestlöhne um rund 60 Prozent gestiegen (vgl. CEPAL 2014).

Ausschlaggebend für seine armutslindernde Wirkung ist, dass der Mindestlohn nicht als politische Einzelmaßnahme verstanden wird, sondern in größere Sozialprogramme eingebettet ist. Empfänger_innen erhalten meist auch eine soziale Grundsicherung sowie Lebensmittelmarken für sich und ihre Familienangehörigen. Auch die Kaufkraft der unteren Einkommensgruppen ist durch diese Maßnahmen gestiegen.

Tabelle 2: Ausgewählte Mindestlöhne in Uruguay 2014 (bei 40 Wochenstunden Arbeitszeit)

Branche	Berufsgruppe	Mindestlohn in US-Dollar	Steigerung im Vergleich zum Vorjahr	Kaufkraftzugewinn (nach Abzug der Inflation)
Handel	Verkäufer_innen im Supermarkt	495	11,27 %	2 %
	Verkäufer_innen im Einzelhandel	518	11,27 %	2 %
Altenpflege	Pfleger_innen in Heimen mit Gewinnstreben	429	14,92 %	–
	Pfleger_innen in Heimen ohne Gewinnstreben	372	–	1 %
Bildungssektor	Erzieher_innen	330	7,39 %	1,47 %
	Juniorprofessor_innen	807	5,62 %	1,47 %
Landwirtschaft	Landarbeiter_innen	448	11,27 %	2 %
Hausangestellte	Putzfrauen und Kindermädchen	401	10,95 %	2,24 %

Quelle: Uruguayisches Arbeitsministerium. Ergebnisse der LohnrätEVERHANDLUNGEN in 2014 unter: <http://www.mtss.gub.uy/web/mtss/consejos-de-salarios>

Inspektorenteams des Arbeitsministeriums kontrollieren die Einhaltung der Mindestlöhne. Sie führen spontane Besuche in Unternehmen, auf Baustellen sowie in privaten Haushalten durch. Da die Strafzahlungen bei Nichteinhaltung der Lohnvorgaben sehr hoch sind, haben diese Inspektionen eine abschreckende Wirkung. Die Zahl der Unternehmer_innen, die Einkommen unterhalb der Grenze bezahlen, scheint gering zu sein. Die von Kritiker_innen befürchtete Abwanderung in die Informalität als Mindestlohnvermeidungsstrategie der Unternehmer_innen bleibt in Uruguay laut Studien der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) damit aus (vgl. IAO 2014).

Bei dieser erfolgreichen Durchsetzung des Mindestlohns in Uruguay spielten und spielen die Gewerkschaften eine maßgebliche Rolle. Zwar haben auch Länder ohne eine starke Arbeiter_innenbewegung den Mindestlohn ausgeweitet, wie etwa Bolivien. Aber gerade in den Ländern mit besonders positiven Erfahrungen – wie Uruguay, Brasilien und Argentinien – sind die Gewerkschaften sehr stark, verfügen über einen hohen Organisationsgrad und politische Einflussnahme auf die linken Regierungen. Das Fazit lautet: Dort wo linksdemokratische Parteien und durchsetzungsstarke Gewerkschaften an einem Strang ziehen, sind in Lateinamerika und der Karibik in Sachen Mindestlohnpolitik die besten Ergebnisse erzielt worden.

3.3 Formalisierung: Der Kampf gegen die Schattenwirtschaft

Das dritte große Ziel der Arbeitsmarktreformen war die Bekämpfung des informellen Sektors. Knapp 40 Prozent aller Arbeitnehmer_innen hatten 2004 eine nicht-sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Diese Gruppe war weitgehend von Arbeitsstandards sowie der Gesundheitsversorgung ausgeschlossen und einer hohen sozialen Verwundbarkeit ausgesetzt. In Uruguay waren und sind die meisten informell Beschäftigten Landarbeiter_innen und Hausangestellte. Sie verfügten lange Zeit über keine gewerkschaftliche Interessenvertretung und haben sich daher kaum als Kollektiv für ihre Rechte einsetzen können.

Im Zuge des Kampfes gegen die Schwarzarbeit setzte die *Frente Amplio* bei diesen beiden Berufsgruppen an. Die Strategie zielte darauf ab, deren Arbeitsverhältnisse

gesetzlich zu regeln. So sichert beispielsweise seit 2006 das Gesetz für Hausangestellte (*Ley de Trabajo Doméstico*) deren Sozialversicherungsschutz. Die schätzungsweise 95.000 Frauen, die in privaten Haushalten tätig sind, haben nun erstens Anspruch auf Kranken- und Rentenversicherung sowie auf Arbeitslosengeld und Abfindungszahlungen im Falle einer Entlassung. Die Arbeitgeber_innen sind verpflichtet, die Beiträge monatlich an die Sozialversicherungsbank abzuführen (vgl. Meier 2010: 6). Zweitens schafft das Gesetz eine Reihe von rechtlichen Verbesserungen. Die maximale Arbeitszeit von Hausangestellten ist nun auf acht Stunden täglich bzw. 44 Wochenstunden begrenzt. Feste Pausen sowie Urlaubszeiten sind vorgeschrieben. Und drittens stärkt das Gesetz die gewerkschaftlichen Rechte von Hausangestellten, da es die Integration in das kollektive Lohnverhandlungssystem vorsieht. Seit 2008 überprüfen die zuständigen Lohnräte regelmäßig, ob die gesetzlichen Regelungen greifen und verhandeln über Einkommensverbesserungen und Arbeitsbedingungen.

In diesem günstigen politischen Umfeld gründete sich abermals die 1990 aufgelöste Gewerkschaft für Hausangestellte (*Sindicato Unico de Trabajadoras Domésticas, SUTD*). SUTD vertritt die Arbeitnehmer_innen heute in den Lohnräten. Seit den gesetzlichen Verbesserungen ist auch die Attraktivität der gewerkschaftlichen Organisation gestiegen. Ihr Organisationsgrad stieg von unter einem Prozent auf mittlerweile zehn Prozent. Durch gezielte und sehr innovative Öffentlichkeitskampagnen hat die Sozialversicherungsbank BPS sowohl Hausangestellte als auch die Arbeitgeber_innen umfassend über die Neuregelungen informiert. Durch TV- und Radiospots sowie durch Theateraufführungen in öffentlichen Buslinien und ärmeren Stadtvierteln wurden die Rechte der Arbeiter_innen thematisiert und auf die Vorteile eines sozialversicherungspflichtigen Jobs hingewiesen. Diese Kampagnen zeigten Wirkung: Während 2004 nur 30 Prozent der Hausangestellten des Landes sozialversichert waren, sind es heute 60 Prozent (Nationales Statistik-Institut).

Das zweite Beispiel sind die 80.000 Landarbeiter_innen. Im Zuge einer zweiten Reformwelle 2008 verabschiedete die FA-Regierung ein Gesetz, dass diese bislang nicht organisierte, prekäre Berufsgruppe ebenfalls zum Bestandteil der Verhandlungen der Lohnräte machte. Nach dem Vorbild des Gesetzes für Hausangestellte gingen mit einem weiteren Gesetz 2009 arbeitsrechtliche

Verbesserungen für Landarbeiter_innen einher. Arbeits- und Ruhezeiten sowie Urlaubsansprüche wurden zum ersten Mal in der Geschichte Uruguays für diese Berufsgruppe festgeschrieben. Damit ist Uruguay den meisten anderen lateinamerikanischen Ländern einen großen Schritt voraus. Arbeitgeber_innen müssen nun erstmals für Landarbeiter_innen Sozialabgaben zahlen. Die Kaufkraft ist damit in ländlichen Gebieten gestiegen und die soziale Verwundbarkeit nimmt ab.

Trotz dieser Erfolge sind Landarbeiter_innen jedoch nach wie vor diejenige Berufsgruppe, bei der die Einhaltung von Arbeitsstandards am schwierigsten zu kontrollieren und daher die Missachtung der staatlichen Regeln am größten ist. Nach Schätzungen des Arbeitsministeriums arbeiten noch immer 30 Prozent im informellen Sektor, rund 35 Prozent sind mehr als die gesetzliche Höchstarbeitszeit von 48 Wochenstunden tätig und 58 Prozent erhalten weniger als den staatlich vorgeschriebenen Mindestlohn von 570 US-Dollar. Problematisch ist, dass die Landarbeiter_innen bislang nur über eine sehr schwache, kaum handlungsfähige Gewerkschaft verfügen. Es fällt ihnen daher sehr schwer, sich kollektiv gegen Arbeitsrechtsverletzungen zu wehren. Dass trotz des hohen staatlichen Engagements für diese beiden Berufsgruppen nach wie vor zahlreiche Menschen unter illegalen Bedingungen beschäftigt sind, zeigt, wie schwer es ist, die gesellschaftliche Akzeptanz der über Jahrhunderte praktizierten Informalität aufzubrechen. Der nur

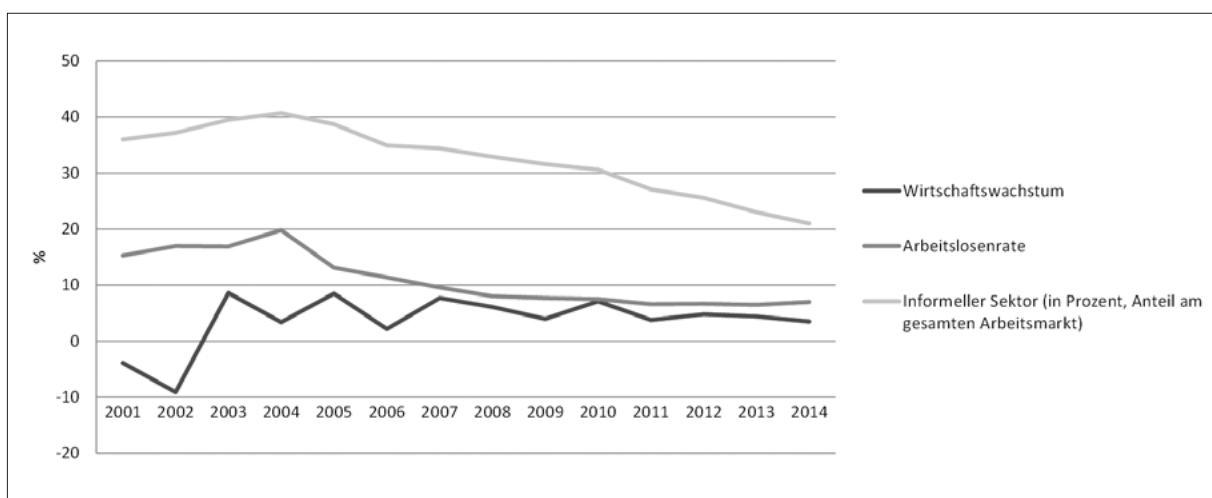
langsam einsetzende Bewusstseinswandel kommt in vielerlei Hinsicht bereits einer kleinen Kulturrevolution gleich.

Neben dem speziellen Einsatz für Hausangestellte und Landarbeiter_innen verfügt Uruguay heute zudem über ein fortschrittliches Gesetz, das Outsourcing und Leiharbeit reguliert sowie eine zentrale Verbesserung für alle Berufsgruppen darstellt (vgl. Oelsker 2015: 1). In allen Branchen gilt die Regel, dass ein Unternehmen nicht nur verantwortlich für die Einhaltung der Arbeitsstandards und Lohnniveaus seiner festangestellten Mitarbeiter_innen ist, sondern auch für die Arbeitsbedingungen aller Lieferant_innen und outgesourceten Arbeitskräfte in Subunternehmen in Haft genommen werden kann. Damit steigt die Verantwortung eines Unternehmens für die gesamte Produktionskette seiner Ware.

Das Fazit ist, dass einst informelle Jobs formalisiert wurden und prekär beschäftigte Arbeiter_innen Interessenvertretungen erhielten, wodurch sich ihre Situation auf dem Arbeitsmarkt und die Qualität ihrer Jobs deutlich verbesserte. Die Anzahl sozialversicherungspflichtiger Arbeitsstellen ist von 2004 bis 2014 um mehr als 50 Prozent gestiegen.

In Uruguay ist es damit gelungen, die informelle Wirtschaft von 41 Prozent in 2004 auf 21 Prozent in 2014 zu senken (Nationales Statistik-Institut 2014). In städti-

Abbildung 1: Indikatoren des Arbeitsmarktes in Uruguay 2001–2014



Quelle: Eigene Darstellung nach ILO (2014): Reducción del empleo informal en Uruguay: políticas y resultados; http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245623.pdf

schen Unternehmen mit mehr als fünf Mitarbeiter_innen liegt die Informalität nach Schätzungen sogar nur bei 2,6 Prozent. Deutlich höhere Ziffern weisen Kleinstunternehmen sowie Betriebe im Landesinneren auf. Dies sind die besten Werte in ganz Lateinamerika (vgl. CEPAL 2014). In keinem anderen Land war der Kampf gegen die Schattenwirtschaft annähernd so erfolgreich. Diese positiven Entwicklungen führten zudem dazu, dass die Gewerkschaften ihren Organisationsgrad erhöhen und ihren politischen Einfluss ausbauen konnten. Zwischen 2004 und 2014 hat sich die Mitgliederzahl des Einheitsdachverbandes PIT-CNT von 100.000 auf über 400.000 um mehr als 400 Prozent erhöht. Er repräsentiert damit nun 34 Prozent der Erwerbsbevölkerung.

4. Die nächste Herausforderung: Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit

4.1 Lost Generation? Die Situation junger Menschen in Uruguay

Trotz aller arbeitsmarktpolitischen Erfolge gibt es in Uruguay ein großes ungelöstes Problem: Die Jugendarbeitslosigkeit. 2004 lag sie bei 30 Prozent. Heute haben immer noch rund 20 Prozent der 17- bis 25-Jährigen weder einen Arbeits- noch einen Studienplatz. Wie in den meisten Ländern der Welt liegt in Uruguay die Jugendarbeitslosigkeit damit weit über der durchschnittlichen Arbeitslosigkeit. Zudem sind junge Menschen häufiger in prekären Beschäftigungsverhältnissen tätig – 25 Prozent arbeiten ohne Sozialversicherungsschutz – und verdienen meist deutlich weniger.

Neben dem Alter führen auch soziale Herkunft, Migrationshintergrund, Geschlecht sowie das Bildungsniveau zu Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt. Junge afro-amerikanische Frauen aus armen Wohngebieten sind der höchsten sozialen Verwundbarkeit ausgesetzt (vgl. Moreira/Martínez 2012). Dies zeigt, dass nicht alle gesellschaftlichen Gruppen gleichermaßen von der positiven Entwicklung in Uruguay profitieren. Problematisch ist zudem, dass jeder zweite erwerbstätige 17- bis 25-Jährige im Handel beschäftigt ist. Dort liegt die Arbeitszeit bei über 40 Wochenstunden. Dies macht es schwierig, Arbeit und Fortbildung zu kombinieren. Das historisch gute Ausbildungsniveau in Uruguay sinkt damit ab; Fachkräfte sind Mangelware und die Aufstiegschancen für die junge Generation sinken.

4.2 Politische Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit

Die Regierung versucht, dieser Tendenz nun entgegenzusteuern. Während der ersten Amtszeit der *Frente Amplio* (2005–2009) stand der Aufbau von Institutionen im Mittelpunkt. Forschungsinstitute, Jugendsekretariate in den Ministerien sowie das Nationale Institut für Arbeit und Weiterbildung (*Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional*, INEFOP) wurden gegründet. Diese Art von spezifischem *Institution Building* stellt eine Neuheit für Uruguay dar und schafft die Grundlage dafür, bei allen Politikreformen ein Augenmerk auf die spezielle Situation von Jugendlichen richten zu können. »Jugend-Mainstreaming« steht damit im Fokus.

Für den Zeitraum 2011–2015 entwickelte die Regierung erstmals einen »Nationalen Jugendplan« (*Plan Nacional de Juventud*, PNJ), der die diesbezügliche Arbeit aller staatlichen Institutionen (Ministerien, Behörden) koordinieren soll. Dieser Plan stellt die *Road Map* für die Integration junger Menschen in den Arbeitsmarkt dar. Die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen ist dabei das ausdrücklich formulierte Ziel. Ein wichtiges Instrument des PNJ ist das 2013 verabschiedete Jugendbeschäftigungsgesetz, das Anreize und Erleichterungen für Unternehmen bieten soll. Im Falle der Einstellung eines jungen Kollegen oder einer jungen Kollegin übernimmt der Staat für einen begrenzten Zeitraum bis zu 25 Prozent des Gehalts. Diskriminierte Gruppen wie Frauen und Migrant_innen sollen mindestens 50 Prozent der geförderten Personen ausmachen.

Zudem mischen sich neuerdings staatliche Institutionen aktiv ein, um die erste Berufserfahrung von bislang arbeitslosen Jugendlichen aus sozial schwachen Gebieten zu ermöglichen. Im Rahmen spezifischer Ausbildungsprogramme werden diesen bezahlte Praktikumsplätze angeboten, sodass sie Kontakte zu Unternehmen knüpfen können.

Auch im Bereich der beruflichen Bildung sollen die Chancen junger Menschen verbessert werden. Maßnahmen nach dem Vorbild der dualen Ausbildung in Deutschland werden derzeit ausgeweitet. Eine innovative Neuheit ist zudem eine staatlich geförderte Messe für junge Selbstständige. Sie gibt potenziellen Unternehmer_innen von morgen die Chance, ihre Innovationen zu präsentieren und publik zu machen.

Interessant ist, dass alle diese Instrumente unter Einbeziehung der Wissenschaft, der gewerkschaftlichen Forschungsinstitute und der Arbeitgebervertreter_innen entwickelt werden. Wie bei den tripartiten Lohnräten setzt die uruguayische Regierung damit auf die Beteiligung aller Akteure der Arbeitswelt. Die Regierung hofft mit diesem Instrumenten-Mix, die Jugendarbeitslosigkeit in den kommenden Jahren in den Griff zu bekommen. Eine Wirkungsanalyse der Programme ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich, da sich die meisten politischen Initiativen erst in der Implementierungsphase befinden. Das Arbeitsministerium begleitet die Umsetzung dieser Projekte jedoch künftig durch ständiges Monitoring und ständige Evaluierung.

Die unternommenen Anstrengungen sind vielversprechend, werden aber vermutlich nicht ausreichen, solange Uruguay nicht auch das Bildungssystem reformiert. Internationale Studien weisen darauf hin, dass die Qualität der Schulen und Universitäten in den letzten Jahrzehnten stark abgenommen hat und das Land im weltweiten PISA-Vergleich immer schlechter abschneidet. Nicht nur der Arbeitsmarkt, sondern auch das Bildungssystem reproduziert derzeit Armut. Chancengleichheit und Generationengerechtigkeit sind noch ferne Ziele (vgl. Moreira/Martínez 2012: 5).

5. Fazit

Nach schweren Finanz- und Wirtschaftskrisen ist es Uruguay gelungen, wieder Anschluss an die Weltwirtschaft zu gewinnen. Die Regierungen der *Frente Amplio* haben im Bereich der Arbeitsmarktpolitik einen Reformweg eingeschlagen, der aus einer Vielzahl von klug ineinandergreifenden Maßnahmen besteht und sicherstellt, dass der Aufschwung und die Wohlstandsgewinne bei breiten Kreisen der Bevölkerung ankommen. Von der aktiven Rückkehr des Staates in die Arbeitsmarktpolitik profitie-

ren nicht nur die meisten Bürger_innen, sondern auch Gewerkschaften und Arbeitgebervertreter_innen. Ihr Ansehen ist in Uruguay in den letzten Jahren gestiegen.

Die anhaltende Wachstumsdynamik der uruguayischen Ökonomie beweist, dass sich eine Stärkung der Arbeitnehmer_innenrechte und die Formalisierung des Arbeitsmarktes mit wirtschaftlichem Fortschritt und einer Erhöhung der Produktivität in Einklang bringen lassen. Außer Frage steht dabei, dass solch ein kleines Land, das faktisch über keinen Binnenmarkt verfügt und notgedrungen auf den Weltmärkten konkurrieren muss, gezwungen ist, seine Wettbewerbsfähigkeit zu bewahren. Zweifelsohne sind weitere tief greifende Reformmaßnahmen notwendig, um den uruguayischen Arbeitsmarkt noch mehr auf die Förderung sozialer Kohäsion auszurichten. Neben der anhaltenden Jugendarbeitslosigkeit ist beispielsweise auch die Einkommenskluft zwischen Frauen und Männern (*Gender Pay Gap*) ein ungelöstes Problem.

Nichtsdestotrotz ist Uruguay zu einem interessanten und erfolgreichen Laboratorium in Sachen Arbeitsmarktreformen geworden. Dank der dadurch geförderten breitenwirksamen Wohlstandsgewinne ist Uruguay heute das Land mit der höchsten Lebensqualität in Lateinamerika und der höchsten Zustimmung zur Demokratie (*Latinobarómetro* 2014).

Im März 2015 ist die FA-Regierung in ihre dritte Amtszeit gestartet. Sie gewann die Präsidentschaftswahlen mit absoluter Mehrheit in Parlament und Senat. Mutige Arbeitsmarkt- und Sozialreformen können also Wahlerfolge sichern. Die neue Regierung hat versprochen, in den kommenden Jahren die Bildungsreform in Angriff zu nehmen. Damit hat sie die Chance, auch in diesem Bereich zu einer internationalen Referenz zu werden und ihren Ruf als Vorreiterin für ein progressives Entwicklungsmodell zu festigen.



Literatur

- CEPAL** (2014): Maurizio, Roxana: El impacto distributivo del salario mínimo en la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay; http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37208/LCL3825_es.pdf?sequence=1
- Internationaler Gewerkschaftsbund** (2014): Global Rights Index 2014; http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/survey_ra_2014_eng_v2.pdf
- Instituto Nacional de Estadística de Uruguay** (2006): Empleo Informal en el Uruguay; <http://www.ine.gub.uy/enha2006/Informe%20informalidad.pdf>
- Internationale Arbeitsorganisation OIT** (2014): Incumplimiento con el salario mínimo en América Latina. El peso de los factores económicos e institucionales; http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_311072.pdf
- Internationale Arbeitsorganisation OIT** (2014): Reducción del empleo informal en Uruguay: políticas y resultados; http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245623.pdf
- Latinobarómetro** (2014): Länderdaten zu Uruguay; <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>
- Meier, Katharina** (2010): Vom »guten Geist« zur Arbeitnehmerin? Lateinamerikanische Erfahrungen mit der Stärkung der Arbeitnehmerrechte von Hausangestellten, Friedrich-Ebert-Stiftung, Referat Lateinamerika und Karibik; <http://library.fes.de/pdf-files/iez/07270-20100609.pdf>
- Mendez / Senatore / Traversa** (2009): Cuestiones de agenda: la política laboral de un proyecto socialdemócrata periférico: un análisis de los cambios institucionales en Uruguay 2005–2009; <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/06887.pdf>
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social** (o. J.): Unidad de Empleo Juvenil; <http://www.mtss.gub.uy/web/mtss/inicio>
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social** (2013): Panorama de Trabajo Decente en Uruguay, con perspectiva sectorial.
- Moreira, Bolívar / Martínez, Juan Pablo** (2012): The challenge of youth employment in present-day Uruguay (2010–2014), Friedrich-Ebert-Stiftung; <http://library.fes.de/pdf-files/iez/09505.pdf>
- Olesker, Daniel** (2015): La reforma laboral en Uruguay y su impacto sobre la Economía, unveröffentlichtes Manuskript.
- Comisión de Juventud del Comité de Coordinación Estratégica de Infancia, Adolescencia y Juventud – Consejo Nacional de Políticas Sociales** (o. J.): Plan Nacional de Juventudes (2011–2015); http://www.inju.gub.uy/innovaportal/file/12339/1/plan_nacional_de_juventudes.pdf
- Wille / Meier** (2010): Möglichkeiten und Grenzen einer progressiven Wirtschafts- und Sozialpolitik in Lateinamerika; <http://library.fes.de/pdf-files/iez/07626-20121023.pdf>



Über die Autorin

Simone Reperger ist Landesvertreterin der Friedrich-Ebert-Stiftung in Uruguay und Leiterin des Regionalen Gewerkschaftsprojektes für Lateinamerika und Karibik.

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
978-3-95861-195-5