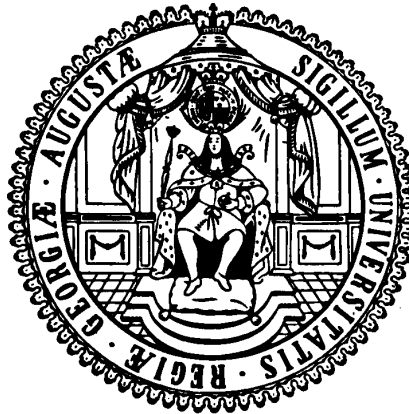


**Ibero-Amerika Institut für Wirtschaftsforschung
Instituto Ibero-Americano de Investigaciones Económicas
Ibero-America Institute for Economic Research
(IAI)**

**Georg-August-Universität Göttingen
(founded in 1737)**



Diskussionsbeiträge · Documentos de Trabajo · Discussion Papers

ISSN 1431-181X

Nr. 90

**Mindestlohnreformen in Südamerika –
ökonomische Rechtfertigung und praktische Umsetzung**

Derk Bienen

September 2002

Abstract

Applying various indicators, this paper estimates the need for minimum wage reform in South America as seen by the neoclassic paradigm. In addition, an inventory of minimum wage reforms is prepared and compared with the need for reforms.

The first result of the paper shows that, with the exception of Paraguay and Ecuador, the need for reform of minimum wages in South America is low since distortions resulting from minimum wage legislation and minimum wage levels are generally limited. Secondly, reforms have not been implemented in countries with the most rigid minimum wage regimes but in countries in which labour market rigidity induced by minimum wages is low in the situation prior to the reform (e.g. Argentina). Thus, there appears to be no causal relation between the scope of need for minimum wage reform and the likelihood of reform implementation.

Zusammenfassung

Der Diskussionsbeitrag ermittelt anhand verschiedener Indikatoren den aus neoklassischer Sicht vorhandenen Bedarf der südamerikanischen Staaten für Mindestlohnreformen und stellt ihn den tatsächlich in die Praxis umgesetzten Reformen gegenüber. Das erste Ergebnis des Papiers ist, dass mit Ausnahme von Paraguay und Ecuador der Reformbedarf bei den Mindestlöhnen in Südamerika eher gering einzuschätzen ist. Insofern ist die breite Diskussion der arbeitsmarktpolitischen Reformen in Südamerika zumindest in Bezug auf die Mindestlöhne eher von untergeordneter praktischer Bedeutung. Das zweite Ergebnis ist, dass der Rigiditätsgrad eines Landes in Bezug auf die Mindestlöhne offenbar nicht in einem kausalen Zusammenhang zur Durchführung von Mindestlohnreformen steht. Reformen und Mindestlohnsenkungen sind gerade nicht in denjenigen Ländern durchgeführt worden, in denen die Mindestlöhne bzw. die institutionellen Rahmenbedingungen für die Mindestlöhne den Arbeitsmarkt am stärksten verzerren, sondern dort (v.a. Argentinien), wo die verzerrende Wirkung der Mindestlöhne ohnehin gering war.

1 Einleitung

Trotz des erhöhten Wirtschaftswachstums und der generell positiven Entwicklung makroökonomischer Indikatoren seit Beginn der neunziger Jahre kann von einer Konsolidierung der wirtschaftlichen Reformen, die in vielen Ländern Lateinamerikas seit den achtziger Jahren durchgeführt werden, noch nicht die Rede sein. Nachdem bereits gegen Ende der achtziger Jahre Bedenken wegen der ausbleibenden positiven Auswirkungen der Reformen gerade auf die ärmsten Bevölkerungsschichten laut wurden¹ und zu einer modifizierten Anpassungspolitik mit stärkerer Beachtung sozialer Begleitmaßnahmen geführt haben, ist in den letzten Jahren vor allem die problematische Entwicklung auf den Arbeitsmärkten in vielen Ländern der Region zum Thema wissenschaftlicher und politischer Diskussionen geworden (vgl. Inter-American Development Bank 1998; Berry/Mendez 1999), in denen der dringende Reformbedarf (im Sinne einer Flexibilisierung) der lateinamerikanischen Arbeitsmärkte festgestellt wurde.

Eine wichtige Komponente der von neoliberaler Seite konstatierten Arbeitsmarkttrigidität stellen Mindestlöhne dar. Indem sie (wenn sie denn tatsächlich befolgt werden) die Lohnflexibilität nach unten begrenzen, tragen sie zur Erhöhung von Arbeitslosigkeit bzw. des informellen Sektors und somit zu einem suboptimalen Marktergebnis bei. Daher sollten Arbeitsmarktreformen aus neoliberaler Sicht auch die Deregulierung, d.h. Senkung oder Abschaffung der Mindestlöhne umfassen (im folgenden auch als Mindestlohnreformen bezeichnet).

Das Ziel des vorliegenden Diskussionsbeitrags ist zum einen, den Bedarf der südamerikanischen Staaten nach Mindestlohnreformen zu ermitteln und so die Validität der Ausgangsbasis neoliberaler Reformempfehlungen zu prüfen. Zum anderen soll überprüft werden, inwieweit diese Reformempfehlungen in die Praxis umgesetzt werden, wobei von der These ausgegangen wird, dass Mindestlohnreformen am ehesten in denjenigen Staaten und zu denjenigen Zeitpunkten zu erwarten sind, in denen der (neoklassisch konstatierte) Reformbedarf am höchsten ist.

¹ Zunächst wurde diese Argumentation von Kritikern der Strukturanpassung formuliert (vgl. Cornia/Jolly/Stewart 1987), seit Beginn der neunziger Jahre aber auch von Weltbank und Inter-Amerikanischer Entwicklungsbank aufgenommen. Der Chefvolkswirt der Weltbank für Lateinamerika und die Karibik, Sebastian Edwards, stellte beispielsweise 1995 fest: "Two conditions must be present for this wide political endorsement [of structural reforms, DB] to take place: first, growth has to accelerate, and second, and perhaps more important, the benefits of this faster growth should accrue to a large proportion of the population. On the contrary, if the reforms tend to maintain (or increase) the degree of income equality, political polarization will result, and the probability of policy reversal will increase" (Edwards 1995; vgl. auch Emmerij 1995).

Im folgenden Abschnitt 2 wird die neoklassische Arbeitsmarkttheorie dargestellt, welche die Grundlage für neoliberale Reformempfehlungen bildet und in den vergangenen 20 Jahren eine maßgebliche Rolle für die allgemeine wirtschaftspolitische Praxis in Lateinamerika innehatte. Im darauf folgenden Abschnitt werden aus der Theorie Empfehlungen für die Reform der Mindestlöhne abgeleitet. Abschnitte 4 und 5 widmen sich der Empirie: Der aus neoklassischer Sicht bestehende Reformbedarf der lateinamerikanischen Arbeitsmärkte wird unter Zuhilfenahme verschiedener Indikatoren abgeschätzt (Abschnitt 4) und den tatsächlich erfolgten Reformen gegenübergestellt (Abschnitt 5). Das Papier endet mit einigen kurzen Schlussfolgerungen und einem Ausblick auf weiteren Forschungsbedarf.

2 Mindestlöhne in der neoklassischen Arbeitsmarkttheorie

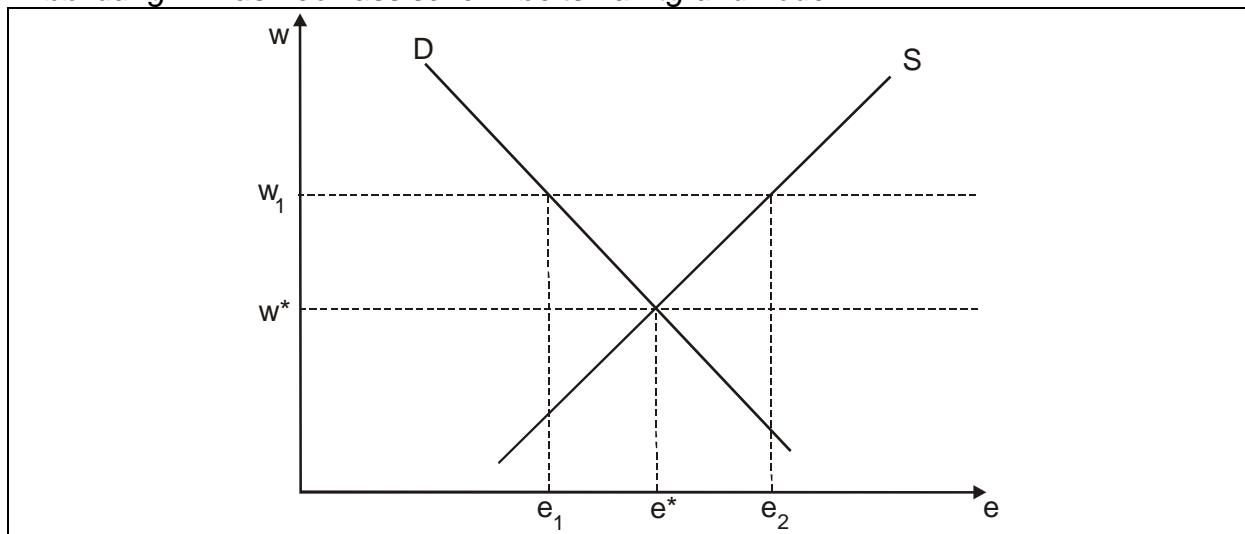
Die Auswirkungen eines Mindestlohns lassen sich in einem einfachen Arbeitsmarktmodell mit vollkommener Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt untersuchen (siehe hierzu Abbildung 1).² Zwei Fälle können hier unterschieden werden. Ein bindender Mindestlohn w_1 , der über dem Gleichgewichtslohn w^* liegt, führt zu einer Erhöhung des Arbeitsangebots von e^* auf e_2 und zu einer Verringerung der Arbeitsnachfrage von e^* auf e_1 .³ Der Nettonutzeneffekt der Mindestlohneinführung ergibt sich aus dem lohnzuwachsbedingten Nutzengewinn derjenigen Arbeitnehmer, die ihre Arbeit behalten, und dem Nutzenverlust derjenigen Arbeitnehmer $e_2 - e_1$, die arbeitslos geworden sind bzw. keine Arbeit finden. Wird der Mindestlohn hingegen unter dem Gleichgewichtslohn festgelegt (nicht bindender Mindestlohn), so hat dies keine Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt.

Geht man vom Modell der vollkommenen Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt ab, so lassen sich jedoch auch auf der Basis der übrigen Annahmen der neoklassischen Arbeitsmarkttheorie Situationen abbilden, bei denen die Einführung eines bindenden Mindestlohns zu einer Ausdehnung der Beschäftigung führt.

² Es ist darauf hinzuweisen, dass die folgende Darstellung sich im wesentlichen auf das einfachste neoklassische Modell beschränkt. Für die Herleitung von Reformempfehlungen sind vor allem die Identifikation der wichtigsten erklärenden Variablen und die grundsätzlichen Beziehungen zwischen exogenen und zu erklärenden Variablen von Bedeutung, weshalb die überwiegende Mehrheit existierender Modellvarianten und -erweiterungen unberücksichtigt bleiben kann. Auch Kritik am Modell und alternative Ansätze bleiben weitestgehend ausgeblendet.

³ Eine der ersten Darstellungen dieses Sachverhalts findet sich bei Stigler (1946).

Abbildung 1: Das neoklassische Arbeitsmarktgrundmodell

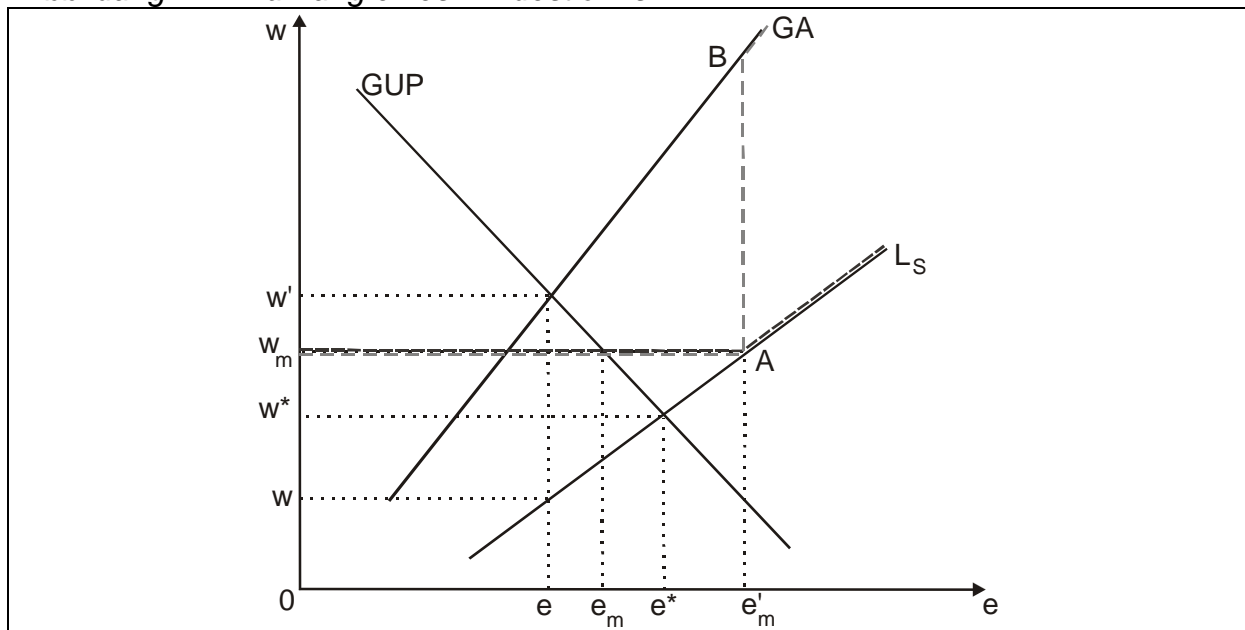


Die Gewinnmaximierungsbedingung eines Unternehmens in Abhängigkeit von einem einzigen variablen Produktionsfaktor ist, dass Grenzümsatzprodukt (GUP) und Grenzausgaben (GA) des Faktors übereinstimmen. Abbildung 2 stellt dies für einen Monopsonisten auf dem Arbeitsmarkt grafisch dar⁴. Die optimale Nachfrage nach Arbeit ist hier e . Bei dieser Beschäftigung stellt sich bei der Arbeitsangebotsfunktion L_S der Lohnsatz w ein. Vergleicht man diese Situation mit der vollkommenen Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt, so ist sowohl der Lohnsatz w geringer als w^* , als auch die Beschäftigung e niedriger als e^* . Durch die Einführung (und effektive Durchsetzung) eines Mindestlohnes w_m , der zwischen w und w' liegt, werden nun sowohl die Arbeitsangebotskurve L_S als auch die Grenzausgabenkurve GA verändert. Der Teil der Angebotskurve, der unter dem Mindestlohn liegt wird nach oben abgeknickt, die Angebotskurve ist also w_mAL_S . Wegen des im Bereich $0e'_m$ horizontalen Verlaufs der Angebotskurve sind auch die Grenzausgaben in diesem Bereich konstant; der neue Verlauf der Grenzausgabenkurve ist w_mABGA .

Durch die Modifikation der Grenzausgabenkurve verlagert sich auch der Schnittpunkt von Grenzausgaben- und Grenzümsatzproduktkurve des Faktors Arbeit, d.h. die Optimalitätsbedingung des Monopsonisten. Die sich nun einstellende gewinnoptimale Beschäftigung ist e_m zum Mindestlohnsatz w_m . Im Vergleich zur Situation ohne Mindestlohn steigt also sowohl der Lohnsatz als auch die Beschäftigung. Insgesamt ergibt sich somit ein Nettonutzenzuwachs für die Erwerbspersonen.

⁴ Für ähnliche Darstellungen vgl. z.B. Sapsford/Tzannatos (1993) oder Ehrenberg/Smith (1997).

Abbildung 2: Einführung eines Mindestlohns



Wie sind also Mindestlöhne aus neoklassischer Sicht zu bewerten? Das typische Ziel der Einführung von Mindestlöhnen ist es, die Einkommen der ärmeren Bevölkerungsschichten zu erhöhen. Die gerade dargestellten Überlegungen erwecken jedoch Zweifel, ob dieses Ziel erreicht werden kann.

Im Basismodell mit vollkommener Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt sind Mindestlöhne entweder wirkungslos, wenn sie unterhalb des Gleichgewichtslohnes festgelegt werden, oder sie führen zu Umverteilungen innerhalb der einkommensschwachen Bevölkerung, indem zwar die Einkommen der nach der Lohnerhöhung weiterbeschäftigten Arbeitnehmer erhöht werden, dies jedoch mit Einkommenseinbußen derjenigen Personen erkauft wird, welche durch die Lohnerhöhung ihre Arbeit verlieren.⁵

⁵ Die meisten empirischen Untersuchungen von Mindestlöhnen in Lateinamerika deuten darauf hin, dass die Beschäftigungswirkungen bindender Mindestlöhne erheblich sind. Lediglich Berry und Mendez (1999) argumentieren unter Hinweis auf eine 1989 veröffentlichte Studie von López und Riveros (1989), dass Mindestlöhne das Lohnniveau nicht über den Gleichgewichtslohn angehoben haben.

Castillo Freeman/Freeman (1991) kommen in ihrer Untersuchung der Einführung der US-Mindestlohngesetzgebung in Puerto Rico 1997, welche zu einer Anhebung der Mindestlöhne auf 63% des Durchschnittslohns in der verarbeitenden Industrie führte, zum Ergebnis, dass die Elastizität der Beschäftigung in Bezug auf den Mindestlohn 0,91 betrug; in der Tat kam es nach Anhebung der Mindestlöhne zu einem Beschäftigungseinbruch. Ein ähnliches Resultat erzielt Bell (1997) in ihrer Studie zu Mindestlöhnen in Kolumbien und Mexiko: während der Mindestlohn in Mexiko nicht bindend und daher auch nicht beschäftigungswirksam ist, liegt die Beschäftigungselastizität des Mindestlohns für Arbeitnehmer in Kolumbien zwischen 0,03-0,24 für qualifizierte Arbeitskräfte und 0,15-0,33 für unqualifizierte Arbeitskräfte. Für Arbeiter, deren Lohn in der Nähe des Mindestlohns liegt, sind die Beschäftigungswirkungen noch wesentlich deutlicher – hier liegt die Beschäftigungselastizität des Mindestlohns zwischen 0,55 und 1,22. Bell kommt zum Ergebnis, dass der Mindestlohnanstieg von 10% zwischen 1981 und 1987 zu einer Verringerung der Beschäftigung unqualifizierter Arbeitskräfte von 2%-12% führte. Bells Ergebnis wird auch von Maloney/Nuñez (2001) bestätigt, die für Kolumbien zu einer Abschätzung der Beschäftigungselastizität

Ein eindeutiger Nutzenzuwachs für Arbeitnehmer ergibt sich dagegen aus dem dargestellten Spezialfall des Monopsonisten auf dem Arbeitsmarkt. Die Mindestlohnerhöhung führt sowohl zu einem Nutzenzuwachs bei jedem Arbeitnehmer als auch zu einer Zunahme der Beschäftigung⁶. Gleichwohl ist aus neoklassischer Sicht Skepsis angebracht, ob dieser theoretische Nutzenzuwachs auch praktisch zu erreichen ist. Denn *erstens* ist fraglich, ob die Modellierung des Monopsons auf dem Arbeitsmarkt für die realen Arbeitsmärkte in Lateinamerika zutrifft. Es kann zwar plausibel angenommen werden, dass Großunternehmen und/oder Arbeitgeberverbände in bestimmten Sektoren oder Regionen Marktmacht auf der Nachfrageseite besitzen; dieser steht in aller Regel aber auch eine entsprechende Marktmacht auf der Angebotsseite entgegen, so dass der Arbeitsmarkt dann eher die Form eines bilateralen Monopols annimmt. Im bilateralen Monopol ist das Marktergebnis theoretisch unbestimmt, so dass eine positive Wirkung des Mindestlohns auf Beschäftigung und Lohnniveau a priori nicht konstatiert werden kann.

Zweitens muss ein Mindestlohn, wie beschrieben, innerhalb einer bestimmten Bandbreite liegen, um die gewünschten positiven Effekte zu erzielen. Während diese Bandbreite theoretisch leicht zu ermitteln ist, ist deren reale Bestimmung mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden, die umso größer sind, je unsicherer die Datenlage ist.⁷

Drittens schließlich kann der angestrebte Effekt nur erzielt werden, wenn Mindestlöhne tatsächlich durchgesetzt werden. Hieran besteht aber gerade in Lateinamerika, wie auch in anderen Entwicklungsländern, angesichts der schwachen Institutionen ein erheblicher Zweifel. Auch die Existenz bedeutender informeller Sektoren mit Lohnsätzen unterhalb gesetzlicher Mindestlöhne spricht dafür, dass erhebliche Probleme in der Durchsetzung von Mindestlöhnen bestehen.

in Bezug auf den Mindestlohn von 0,15 kommen. Dem entspricht ein Beschäftigungsrückgang von 1,4% infolge der 9%igen Mindestlohnerhöhung von 1999.

⁶ Empirisch ist eine Beschäftigungszunahme nach einer Mindestlohnerhöhung in einer vieldiskutierten Studie von David Card und Alan Krueger festgestellt worden (1994). Die Autoren untersuchen die 1992 erfolgte Anhebung der Mindestlöhne in der Fast-Food-Industrie in New Jersey um 19% und kommen zu dem Ergebnis, dass "the increase in the minimum wage increased employment" (1994). Dieses Resultat wurde jedoch später in Frage gestellt; vgl. dazu die Debatte zwischen Neumark und Wascher (2000) sowie Card/Krueger (2000).

⁷ Zudem ist zu berücksichtigen, dass der Monopsonist auf dem Arbeitsmarkt keine Löhne unterhalb des Gleichgewichtslohns festsetzen kann, wenn Arbeitskräfte mobil sind und andere erreichbare (Teil-)Arbeitsmärkte nicht monopsonistisch sind. In diesem Fall würden die Arbeitnehmer aus dem monopsonistischen Markt in andere Arbeitsmärkte abwandern. Die Bandbreite, in der Mindestlöhne positive Beschäftigungs- und Einkommenswirkungen für die Arbeitnehmer haben, ist dann noch geringer: anstelle $w-w'$ beträgt sie lediglich w^*-w' .

3 Neoklassische Reformempfehlung: Abschaffung oder Verringerung von Mindestlöhnen

Wie dargestellt, begrenzen (zumindest bindende) Mindestlöhne die Flexibilität der Löhne. Sie führen zudem, zumindest im neoklassischen Arbeitsmarktbasismodell, zu einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit und haben somit auch regressivere Verteilungswirkungen innerhalb der einkommensschwachen Schichten.⁸

Um die von bindenden Mindestlöhnen induzierte Lohnrigidität abzubauen ist es nötig, die realen Mindestlöhne zu senken oder die Mindestlöhne ganz abzuschaffen. Eine Senkung der (realen) Mindestlöhne kann in verschiedener Form erfolgen: zunächst formell durch eine Verringerung der festgesetzten Mindestlöhne durch entsprechende Gesetzesänderungen (oder ähnliche Änderungen der rechtlichen Grundlagen für Mindestlöhne). Eine zweite Möglichkeit ist, keine ausreichende Indexierung, also keine den durch die Inflation entstehenden Wertverlust ausgleichende Anpassung von (nominalen) Mindestlöhnen vorzunehmen, wie es etwa in Mexiko in der Folge der Tequila-Krise 1994-95 geschah, was zu einer Verringerung der realen Mindestlöhne von etwa 25% führte (vgl. Maloney/Nuñez 2001). Drittens schließlich kann der Staat darauf verzichten, die Umsetzung der rechtlichen Vorgaben für Mindestlöhne zu überwachen, und so eine schleichende Erosion der Mindestlöhne ermöglichen.

Die dritte Option scheidet als neoklassische Reformempfehlung aus, da sie klar mit dem Ziel der Stärkung der rechtlichen Rahmenbedingungen konfliktiert. Eine Tolerierung der Nichtberücksichtigung wesentlicher Rechtsgrundlagen für den Arbeitsmarkt, zu denen Mindestlöhne zweifellos gehören, würde zu einer Unterminierung des Vertrauens der Wirtschaftssubjekte in die Institutionen generell führen. Zudem kann die (gewollte oder ungewollte) Unfähigkeit einer Regierung, geltendes Recht zu implementieren, kaum als Reform verstanden werden.

⁸ Es ist darauf hinzuweisen, dass die regressiven Verteilungswirkungen des Mindestlohns in empirischen Studien nachweisbar sind. Im Gegenteil wird Mindestloohnerhöhungen überwiegend eine (wenngleich geringe und nicht gezielt den ärmsten Bevölkerungsschichten zu gute kommende) Verringerung der Ungleichheit bescheinigt. So kommen Lustig und McLeod (1997) unabhängig von der Beschäftigungswirkung von Mindestlöhnen zu dem Ergebnis, dass die Höhe des Mindestlohns und das Ausmaß an Armut (unabhängig von der Armutsmessmethode) invers korreliert sind, d.h. eine Erhöhung des Mindestlohns zu einer Verringerung der Armut führt.

An der Gültigkeit des neoklassischen Modells (zumindest in der hier vorgestellten einfachsten Form) bestehen daher berechnete Zweifel. Für einen Überblick über empirische Studien und alternative Erklärungsansätze vgl. Lustig und McLeod (1997) sowie den Bericht der Interamerikanischen Entwicklungsbank über den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt in Lateinamerika (Inter-American Development Bank 1998). Trotz der Kritik bekräftigen Lustig/McLeod jedoch die Vormachtstellung der neoklassischen Theorie in der politischen Debatte: "the conventional wisdom holds that minimum wage laws are likely to harm uncovered and rural workers in developing countries" (Lustig/McLeod 1997).

Auch die zweite Option kann kaum als Reform bezeichnet werden, da hier lediglich die Indexierungspraxis eine je nach Inflationsrate mehr oder weniger schnelle Erosion der Mindestlöhne toleriert und somit die Bindungswirkung des Mindestlohns ausgehebelt wird. Damit ist *de facto* zwar eine Flexibilisierung der Löhne erreicht, *rechtlich* jedoch nicht.

Als klare Reformmaßnahme bleibt somit die erste Option, eine Verringerung oder Abschaffung von Mindestlöhnen (hierzu würde – im Unterschied zur Option 2, welche sich ausschließlich auf die Indexierungspraxis bezieht – auch eine gesetzliche Aufhebung der Mindestlohnindexierung gehören).

Welche Verteilungswirkungen einer Senkung oder Abschaffung eines bindenden Mindestlohns lassen sich nun aus dem neoklassischen Modell ableiten?⁹ Wie in Abschnitt 2 dargestellt, führt im einfachsten Modell die Mindestlohnverringerung zu einer Senkung des allgemeinen Lohnniveaus und einem Anstieg der Beschäftigung. Die Gewinner der Reform sind damit zum einen die Unternehmen, deren Arbeitsstückkosten sinken, sowie die Arbeitslosen, die nach der Lohnsenkung Beschäftigung finden. Reformverlierer sind hingegen die in der Ausgangssituation mit Mindestlohn bereits Beschäftigten; sie haben Einkommenseinbußen zu verzeichnen.

Auch wenn eine Segmentierung der Arbeitsmärkte berücksichtigt wird, behält diese Aussage über die generelle Verteilungswirkung ihre Gültigkeit. Unterscheidet man zwischen einem *formellen* Sektor mit Mindestlohn und einem *informellen* Sektor ohne Mindestlohn, so wird die Mindestlohnabschaffung wegen der zusätzlichen Arbeitsnachfrage im formellen Sektor und der daraus resultierenden Verknappung des Arbeitsangebots im informellen Sektor zu einer Erhöhung des Lohnniveaus in letzteren und einer Senkung des Lohnniveaus im formellen Sektor führen. Beschäftigte im informellen Sektor und Arbeitslose sind die Gewinner, Beschäftigte im formellen Sektor die Verlierer der Reform. Letzteres gilt jedoch nur mit Einschränkung. Bei Existenz weiterer Arbeitsmarktsegmente wird nur ein Teil der Arbeitnehmer im formellen Sektor negativ von der Reform betroffen. Vor allem kann davon ausgegangen werden, dass eine Mindestlohnabschaffung für hochqualifizierte Arbeitnehmer mit entsprechenden Löhnen keine Konsequenzen hat.¹⁰

⁹ Offenbar hat die Abschaffung eines nicht bindenden Mindestlohns keine realen Wirkungen und entsprechend auch keine Verteilungseffekte.

¹⁰ Diese Aussage steht auch mit dem empirischen Befund in Einklang, dass die Einführung von Mindestlöhnen vor allem für diejenigen Arbeitnehmer Lohn- und Beschäftigungskonsequenzen hat, deren Einkommen in der Nähe des Mindestlohns liegt. Demgegenüber nehmen die Auswirkungen für Arbeitnehmer mit zunehmendem Einkommen ab. Vgl. etwa Bell (1997).

Die Verteilungswirkungen einer Mindestlohnverringerung für die Arbeitgeber sind in segmentierten Arbeitsmärkten nicht so deutlich: da die Lohnkosten im informellen Sektor steigen, erleiden die Arbeitgeber in diesem Sektor Nutzeneinbußen¹¹, während die Arbeitgeber im formellen Sektor von der Reform profitieren.

In der Realität wird die Mindestlohnsenkung oder -abschaffung kaum zu unmittelbaren Lohnsenkungen führen, sondern erst mit einiger Verzögerung (etwa durch den Abschluss niedrigerer Tarifabschlüsse in folgenden Lohnverhandlungen). Dennoch behält die allgemeine Aussage über die Verteilung von Gewinnern und Verlierern dieser Reformmaßnahme mittel- und langfristig Gültigkeit.

4 Eine Abschätzung des Reformbedarfs der Mindestlöhne in Südamerika

Mindestlöhne stellen einen der am besten untersuchten Teilbereiche der Arbeitsmärkte nicht nur in Südamerika dar. Eine Vielzahl v.a. empirischer Studien widmet sich der Frage, inwiefern Mindestlöhne zur Einkommenssicherung bzw. Armutsverringerung beitragen oder aber durch eine Anhebung des Lohnniveaus über den Gleichgewichtslohn zu wachsender Arbeitslosigkeit bzw. Abwanderung in den informellen Sektor führen.¹² Diese Studien haben zunächst zu klären, wie die durch Mindestlohnvorschriften bedingte Inflexibilität der Arbeitsmärkte empirisch gemessen werden kann.

4.1 Formale und faktische Arbeitsmarktrigidität

Es gibt dafür grundsätzlich zwei Möglichkeiten. Da Inflexibilität (aus neoklassischer Sicht) vor allem durch staatliche Regulierung hervorgerufen wird, führt ein *erster* Weg über die Untersuchung der rechtlichen Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt, also die Anzahl und Inhalte der einschlägigen Gesetze und Verordnungen. Je zahlreicher und detaillierter rechtliche Vorgaben den Arbeitsmarkt regeln, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass Marktverzerrungen und Inflexibilität vorliegen.

Problematisch ist an der Messung der Rigidität mittels der arbeitsrechtlichen Vorgaben, dass der Grad der Umsetzung von Arbeitsrecht auf dem Arbeitsmarkt gerade in Lateinamerika und in anderen Ländern mit vergleichbarem Entwicklungsstand (im

¹¹ Dies gilt zumindest, wenn das Arbeitsangebot nicht vollkommen unelastisch ist.

¹² Siehe z.B. López/Riveros 1989; Castillo Freeman/Freeman 1991; Lora 1993; Riveros 1996; Bell 1997; Lustig/McLeod 1997; Berry/Mendez 1999; González Anaya 1999; Guasch 1999; Forteza/Rama 2000; Maloney/Nuñez 2001.

Gegensatz zu Industrieländern) unter Umständen nur gering ist, so dass lediglich die theoretische Arbeitsmarktrigidität "auf dem Papier" gemessen wird (vgl. auch Forteza/Rama 2000). In der Tat ist festgestellt worden, dass in denjenigen Staaten, welche den stärksten formalen Regulierungsgrad aufweisen, die Umsetzung und Überwachung arbeitsrechtlicher Normen besonders lückenhaft ist (Squire/Suthiwarti-Narueput 1997).

Ein *zweiter* Ansatzpunkt zur Messung der Arbeitsmarktrigidität ist daher, nicht auf die arbeitsrechtlichen Vorgaben abzuheben, sondern die faktische Arbeitsmarktinflexibilität zu bestimmen. Auch dieser Weg ist jedoch nicht ohne Probleme. Schon die Definition von "Rigidität" oder "Inflexibilität" ist schwierig, da Rigidität mehrere Dimensionen umfasst. Beispielsweise können Lohn- und Beschäftigungsrigidität unterschieden werden, und beide setzen sich jeweils noch aus verschiedenen Komponenten zusammen. Die Aggregation dieser Komponenten und ihre Gewichtung in einem Indikator zur Messung der Arbeitsmarktrigidität muss bis zu einem gewissen Grad subjektiv bleiben. Ein praktisches Messproblem ergibt sich darüber hinaus aus der zum Teil völlig unzureichenden Datenverfügbarkeit, insbesondere wenn ein längerer Zeitraum – wie in der vorliegenden Arbeit die Periode 1980-2000 – betrachtet wird.

4.2 Formale durch Mindestlöhne induzierte Rigidität

4.2.1 Indikator I: Rechtsgrundlagen zum Mindestlohn

Den offensichtlichsten Indikator zur Untersuchung der marktverzerrenden Wirkung von Mindestlöhnen in formaler Sicht stellen die Rechtsgrundlagen zum Mindestlohn dar.

Zunächst ist zu prüfen, ob Mindestlöhne in einem Land überhaupt existieren. Dies ist in allen Ländern Lateinamerikas der Fall. Daneben wird üblicherweise ebenfalls per Gesetz geregelt, welche Instanz den Mindestlohn festlegt, wie oft dies geschieht, und ob es legale Möglichkeiten gibt, Lohnsätze unterhalb des Mindestlohns zu vereinbaren. Tabelle 1 präsentiert eine vergleichende Übersicht der einschlägigen Rechtsgrundlagen in den untersuchten Ländern.

Tabelle 1: Gesetzliche Mindestlohnregelungen in Lateinamerika

Land	Beschreibung
Argentinien	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Definition und Kriterien zur Festlegung:</i> Mindestlohn ist derjenige Lohn, den ein Arbeiter ohne Familie erhalten muss, um sich angemessene Ernährung, Wohnung, Bildung, Kleidung, Gesundheitsleistungen, Transport, Freizeit, Urlaub und Vorsorge gegen Notfälle leisten zu können (Argentinien 1980, Art. 116); – <i>Festlegungsinstanz:</i> <ul style="list-style-type: none"> <u>bis 1991:</u> Nationaler Lohnrat (Consejo Nacional del salario vital, mínimo y móvil), bestehend aus Vertretern von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Staat (Argentinien 1964); <u>ab 1991:</u> Nationaler Beschäftigungsrat (Consejo Nacional del Empleo) bestehend aus je 17 Vertretern von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, und unter Vorsitz des Arbeitsministeriums (Argentinien 1991, Art. 135); – <i>Häufigkeit der Anpassung:</i> nicht geregelt – <i>Möglichkeit der Unterschreitung:</i> nein (Argentinien 1980, Art. 119)
Bolivien	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Definition und Kriterien zur Festlegung:</i> Prinzipien und Methoden zur Festlegung werden vom Arbeitsministerium bestimmt; Festlegung erfolgt nach Regionen und Kategorien von Arbeitnehmern (Bolivien 1992, Art. 52; Bolivien 1992, Art. 46) – <i>Festlegungsinstanz:</i> Arbeitsministerium (Bolivien 1992, Art. 52) – <i>Häufigkeit der Anpassung:</i> nicht geregelt – <i>Möglichkeit der Unterschreitung:</i> nicht geregelt
Brasilien	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Definition und Kriterien zur Festlegung:</i> Mindestentlohnung, die jeder Arbeitgeber dem Arbeitnehmer für einen normalen Arbeitstag zahlen muss und die in einem bestimmten Zeitraum und einer bestimmten Region die Ausgaben des Arbeitnehmers für Lebensmittel, Unterkunft, Hygiene und Transport decken muss (Brasilien 1995, Art. 76 u. 81) – <i>Festlegungsinstanz:</i> <ul style="list-style-type: none"> <u>bis 1994:</u> Secretaría del empleo y del salario (Brasilien 1995, Art. 115f); <u>ab 1994:</u> dto., darüber hinaus kann die Regierung per Dekret provisorisch die Mindestlöhne festlegen (Brasilien 1994; Brasilien 1997); – <i>Häufigkeit der Anpassung:</i> alle 3 Jahre (Brasilien 1995, Art. 116) – <i>Möglichkeit der Unterschreitung:</i> nein (Brasilien 1995, Art. 117)
Chile	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Definition und Kriterien zur Festlegung:</i> <ul style="list-style-type: none"> <u>bis 1994:</u> Mindestlohn gilt für alle Arbeitnehmer, mit Ausnahme der unter 21 Jährigen und der über 65 Jährigen (Chile 1987, Art. 43); <u>ab 1994:</u> Mindestlohn gilt für alle Arbeitnehmer mit Ausnahme der unter 21 Jährigen (Chile 1994, Art. 44); – <i>Festlegungsinstanz:</i> nicht geregelt – <i>Häufigkeit der Anpassung:</i> nicht geregelt – <i>Möglichkeit der Unterschreitung:</i> nein (Chile 1987, Art. 43); nach 1994 (Chile 1994, Art. 44)
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Definition und Kriterien zur Festlegung:</i> Mindestlohn muss ausreichen zur Abdeckung der normalen Bedürfnisse; unterschiedliche Mindestlöhne können festgelegt nach Branche und Arbeitsproduktivität (Ecuador 1978, Art. 129); – <i>Festlegungsinstanz:</i> <ul style="list-style-type: none"> <u>bis 1997:</u> Sektorale Lohnkommissionen. Vorschläge der interessierten Parteien sollen berücksichtigt werden (Ecuador 1978, Art. 125 u. 129); <u>ab 1997:</u> Nationale Lohnkommission (Consejo nacional de salarios), in dem Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Regierung vertreten sind; Mindestlöhne für einzelne Branchen: Sektorale Lohnkommissionen (Ecuador 1997, Art. 124 u. 133); – <i>Häufigkeit der Anpassung:</i> <ul style="list-style-type: none"> <u>bis 1997:</u> alle 2 Jahre (Ecuador 1978, Art. 120 u. 130); <u>ab 1997:</u> Mindestlohn allgemein – halbjährlich; Mindestlohn für bestimmte Aktivität – jährlich (Ecuador 1997, Art. 129 u. 133); – <i>Möglichkeit der Unterschreitung:</i> nein (Ecuador 1978, Art 80); nach 1997 (Ecuador 1997, Art. 81)

Land	Beschreibung
Kolumbien	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Definition und Kriterien zur Festlegung:</i> Mindestlohn wird festgelegt unter Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten, der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Arbeitgeber, den regionalen Bedingungen und Eigenschaften der Tätigkeit (Colombia 1950, Art. 146f); – <i>Festlegungsinstanz:</i> <ul style="list-style-type: none"> <u>bis 1990:</u> Tarifparteien per Pakt oder Tarifvertrag; falls keine Einigung zustande kommt: Regierung per Dekret (Colombia 1950, Art. 148); <u>ab 1990:</u> Tarifparteien per Pakt oder Tarifvertrag; falls keine Einigung zustande kommt: Nationaler Arbeitsrat (Consejo Nacional Laboral), in dem Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Regierung vertreten sind; falls auch dort kein Konsens erzielt wird: Regierung per Dekret mit zeitlich befristeter Gültigkeit (Colombia 1990, Art. 19); – <i>Häufigkeit der Anpassung:</i> nicht geregelt – <i>Möglichkeit der Unterschreitung:</i> nein (Colombia 1950, Art. 148); ab 1990 (Colombia 1990, Art. 18)
Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Definition und Kriterien zur Festlegung:</i> <ul style="list-style-type: none"> <u>bis 1995:</u> Mindestlohn muss in jeder Region die normalen Bedürfnisse (Lebensmittel, Unterkunft, Kleidung, Transport, Vorsorgekosten, Kultur und Freizeit) decken, unter der Annahme, dass der Arbeitnehmer Familienvorstand ist. Kriterien der Festlegung und Anpassung sind Lebenshaltungskosten, generelles Lohnniveau, wirtschaftliche Bedingungen der Branche, Alter des Arbeitnehmers insofern es die Arbeitsproduktivität beeinflusst (Paraguay 1986, Art. 250f); <u>ab 1995:</u> dto.(Paraguay 1995, Art. 249f); – <i>Festlegungsinstanz:</i> <ul style="list-style-type: none"> <u>bis 1995:</u> Nationaler Mindestlohnrat (Consejo nacional de los salarios mínimos) erarbeitet Vorschläge, die vom Nationalen Rat für die Wirtschaftliche Koordination (Consejo Nacional de coordinación económica) genehmigt werden (Paraguay 1986, Art. 253 u. 255); <u>ab 1995:</u> Der aus Vertretern der Arbeitgeber, Arbeitnehmer und des Staates bestehende Nationale Mindestlohnrat (Consejo nacional de los salarios mínimos) erarbeitet Vorschläge, die von der Regierung genehmigt werden (Paraguay 1995, Art. 252 u. 254); – <i>Häufigkeit der Anpassung:</i> periodisch, nicht näher geregelt (Paraguay 1986, Art. 251) – <i>Möglichkeit der Unterschreitung:</i> nein (Paraguay 1986, Art. 259 u. 329); ab 1995: (Paraguay 1995, Art. 259)
Peru	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Definition und Kriterien zur Festlegung:</i> <ul style="list-style-type: none"> <u>bis 1993:</u> Kriterien der Festlegung sind Region, Aktivität, Lebenshaltungskosten und Arbeitsproduktivität (Peru 1962, Art. 1 u. 5; Peru 1979, Art. 43); <u>ab 1993:</u> dto. (Peru 1962, Art. 1 u. 5; Peru 1993, Art. 24); – <i>Festlegungsinstanz:</i> <ul style="list-style-type: none"> <u>bis 1993:</u> Nationale Mindestlohnkommission (Comisión Nacional de Salario Mínimo Vital), mit Vertretern von Arbeitgebern, Arbeitnehmern, Universitäten und Staat (Peru 1962, Art. 2 u. 25); laut Verfassung von 1979 Beteiligung der Tarifparteien "wenn die Umstände es erfordern" (Peru 1979); <u>ab 1993:</u> Nationales Mindestlohnkomitee (Comité Nacional de Remuneración Mínima Vital), mit Vertretern von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Staat (Peru 1997, Art. 3); laut Verfassung von 1993 ist Konsultation mit Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden zwingend (Peru 1993); – <i>Häufigkeit der Anpassung:</i> alle 2 Jahre (Peru 1962, Art. 1 u. 5); laut Verfassung: periodische Anpassung (Peru 1979); <u>ab 1993:</u> Anpassung, "wenn die Umstände es erfordern" (Peru 1993); – <i>Möglichkeit der Unterschreitung:</i> nein (Peru 1962, Art. 1); ab 1992 zusätzlich (Peru 1992, Art. 43)

Land	Beschreibung
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Definition und Kriterien zur Festlegung:</i> Mindestlohn ist derjenige Lohn, der notwendig ist, damit ein Arbeitnehmer in einer bestimmten Region einen angemessenen Lebensstandard und die Befriedigung physischer, intellektueller und moralischer Bedürfnisse ermöglicht (Uruguay 1943, Art. 1) – <i>Festlegungsinstanz:</i> branchenweite Lohnkommissionen (Uruguay 1943, Art. 5f) sowie die Regierung per Dekret (Uruguay 1978) – <i>Häufigkeit der Anpassung:</i> nicht geregelt – <i>Möglichkeit der Unterschreitung:</i> nicht geregelt
Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Definition und Kriterien zur Festlegung:</i> <ul style="list-style-type: none"> <u>bis 1997:</u> Gesetzlich wird lediglich die Existenz des Mindestlohns festgehalten (Venezuela 1983, Art. 81); <u>ab 1997:</u> Als Referenz für die Festlegung sind, neben anderen Faktoren, die Kosten des Warenkorbs heranzuziehen (Venezuela 1997, Art. 167); – <i>Festlegungsinstanz:</i> <ul style="list-style-type: none"> <u>bis 1997:</u> von der Regierung einberufene Kommissionen, in denen so weit wie möglich die Interessen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer repräsentiert sind (Venezuela 1983, Art. 81); <u>ab 1997:</u> Kommission aus Vertretern von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Staat (Venezuela 1997, Art. 167); – <i>Häufigkeit der Anpassung:</i> Wenn es die Regierung für notwendig hält (Venezuela 1983, Art. 81) – <i>Möglichkeit der Unterschreitung:</i> nein (Venezuela 1983, Art. 72); ab 1997 (Venezuela 1997, Art. 129)

Die Tabelle zeigt, dass die Unterschiede in der Mindestlohngesetzgebung zwischen den südamerikanischen Staaten eher gering sind: In fast allen Ländern werden Mindestlöhne für Regionen und Branchen von trilateralen Kommissionen periodisch festgelegt bzw. angepasst¹³; Unterschreitungen der Mindestlöhne sind stets illegal. Unterschiede bestehen am ehesten in der Detailliertheit der Regelungen (einschl. der Definition des Mindestlohns), in der Rolle des Staates bzw. der Regierung bei der Mindestlohnfestsetzung und –anpassung, sowie in der Häufigkeit der Anpassungen.

Angesichts der weitgehenden Übereinstimmungen der kurz skizzierten Mindestlohngesetzgebung in den südamerikanischen Ländern ist eine Bestimmung eventueller bestehender Unterschiede des Reformbedarfs im Bereich der Mindestlöhne nicht möglich.

¹³ Es ist darauf hinzuweisen, dass trotz der in den meisten Ländern vorgeschriebenen Festlegung der Mindestlöhne durch trilaterale Kommissionen (bestehend aus Arbeitgeber-, Arbeitnehmer- und staatlichen Vertretern) die Mindestlöhne de facto in der Regel unilateral vom Staat festgelegt werden. Dies ist beispielsweise in Argentinien, Kolumbien oder Paraguay der Fall; ebenso sind die gesetzlich erwähnten Lohnkommissionen in Uruguay seit 1992 nicht mehr zusammengerufen worden (OIT 2000); in Peru werden seit 1993 Mindestlöhne von der Regierung durch Dekrete festgelegt, obwohl die Konsultation von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern gemäß der Verfassung von 1993 vorgeschrieben ist.

4.2.2 Indikator II: Ratifikation von ILO-Konventionen

Einen weiteren Indikator stellt die Ratifizierung der für die Mindestlohngesetzgebung zentralen ILO-Konventionen dar. Hierbei handelt es sich um die folgenden drei Konventionen:

- Konvention über den Mechanismus zur Festlegung des Mindestlohns – Minimum Wage-Fixing Machinery Convention – C26 von 1928: In dieser ersten internationalen Konvention über den Mindestlohn verpflichten sich die Unterzeichnerstaaten, Mechanismen zur Festlegung von Mindestlöhnen für von ihnen selbst zu definierende Teilbereiche des Arbeitsmarktes zu schaffen, "in denen kein Mechanismus zur effektiven Regulierung der Löhne durch Tarifverträge oder ähnliches existiert und die Löhne außergewöhnlich niedrig sind" (Art. 1 Abs. 1). In den Institutionen zur Lohnfestlegung sollen Arbeitgeber und Arbeitnehmer gleichberechtigt vertreten sein (Art. 3 Abs. 2). Die festgesetzten Mindestlöhne dürfen dann von den Tarifparteien oder in kollektiven Verhandlungen nicht unterschritten werden (Art. 3 Abs. 4), und die Einhaltung der Mindestlöhne soll vom Staat überwacht und Verstöße sanktioniert werden (Art. 4 Abs. 1).

Angesichts der Tatsache, dass der Gültigkeitsbereich der Mindestlöhne in der Konvention den Unterzeichnerstaaten überlassen bleibt, schränkt die Konvention die Handlungsfreiheit der Unterzeichnerstaaten zunächst wenig ein. Sind jedoch für Teilbereiche des Arbeitsmarktes Mindestlöhne eingeführt, verpflichtet die Konvention die Staaten zu einer Reihe von Eingriffen auf dem Arbeitsmarkt. Normative Vorgaben für die Höhe der Mindestlöhne macht die Konvention nicht.

- Konvention über den Mechanismus zur Festlegung des Mindestlohns im Agrarsektor – Minimum Wage Fixing Machinery (Agriculture) Convention – C99 von 1951: Im wesentlichen erweitert diese Konvention die Regelungen der Konvention 26 auf den Agrarbereich, ohne jedoch inhaltlich spezifischer zu sein;
- Konvention über die Festlegung des Mindestlohns – Minimum Wage Fixing Convention – C131 von 1970: Diese laut Präambel auf die besonderen Bedingungen in Entwicklungsländern zugeschnittene Konvention stellt eine erhebliche Konkretisierung und Erweiterung der beiden zuvor genannten Konventionen dar. Die ratifizierenden Staaten verpflichten sich, ein System von Mindestlöhnen mit im Prinzip universeller Geltung zu schaffen (Art. 1 Abs. 1), wobei ausgeschlossene Bereiche vor der ILO gerechtfertigt werden müssen (Art. 1 Abs. 3). Zudem werden Kriterien für die Ermittlung der angemessenen Höhe von Mindestlöhnen genannt: "(a) the needs of workers and their families, taking into account the general level of wages in the country, the cost of living, social security benefits, and the relative living standards of other social groups; (b) economic factors, including the requirements of economic development, levels of productivity and the desirability of attaining and maintaining a high level of employment" (Art. 3). Schließlich sind auch die Re-

gelungen für die Institution zur Festlegung der Mindestlohnhöhe konkreter gefasst als bei C26 (Art. 4). Schließlich wird darauf hingewiesen, dass jeder ratifizierende Staat die notwendigen Maßnahmen ergreifen soll, um eine effektive Umsetzung der Mindestlohnregelungen zu garantieren (Art. 5)

Tabelle 2 gibt die Ratifizierungsdaten der drei Konventionen durch die südamerikanischen Staaten wieder und gruppiert die Länder nach ihrem Regulierungsgrad auf einer vierstufigen Skala. Zwar haben alle Länder der Region die ursprüngliche Konvention C26 ratifiziert, doch bei der Unterzeichnung der anderen Konventionen gibt es einige Unterschiede: Brasilien und Uruguay, welche alle drei Konventionen ratifiziert haben, weisen demnach die höchste Regulierung und somit c.p. auch den höchsten Reformbedarf auf, gefolgt von Bolivien, Chile (seit 1999) und Ecuador. Die Aussagekraft dieses Indikators ist gleichwohl als begrenzt anzusehen, da die ILO-Konventionen zu wenig konkrete Vorgaben für die Ausgestaltung der Mindestlohnregeln und ihre Anwendung geben.

Tabelle 2: Ratifikation der ILO Konventionen über Mindestlöhne

Land	C26	C99	C131	Regulierungsgrad
Argentinien	14.03.1950	---	---	0
Bolivien	19.07.1954	---	31.01.1977	2
Brasilien	25.04.1957	25.04.1957	04.05.1983	3
Chile	31.05.1933	---	13.09.1999	2
Ecuador	06.07.1954	---	02.12.1970	2
Kolumbien	20.06.1933	04.03.1969	---	1
Paraguay	24.06.1964	24.06.1964	---	1
Peru	04.04.1962	01.02.1960	---	1
Uruguay	06.06.1933	18.03.1954	02.06.1977	3
Venezuela	20.11.1944	---	---	0

Erläuterung der Skalierung: 0 – geringster Regulierungsgrad: Ratifizierung von C26; 1: Ratifizierung von C26 und C99; 2: Ratifizierung von C26 und C131 (da die Konvention C131 deutlich weitreichender ist als C99 und somit stärkere regulative Eingriffe auf den Arbeitsmarkt erfordert, müssen Staaten, welche die Konvention C131 ratifiziert haben, als stärker reguliert angesehen werden als Staaten, welche C99 ratifiziert haben); 3 – höchster Regulierungsgrad: Ratifizierung aller drei Konventionen.

Quelle: ILO.

4.2.3 Indikator III: Relative Höhe des Mindestlohns

Einen genaueren Indikator stellt die festgelegte Höhe der Mindestlöhne dar. Für eine quantitative Messung der Mindestlöhne stehen prinzipiell verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung: Im einfachsten Fall werden die absoluten Mindestlöhne betrachtet; eine solche Messung ist aber, insbesondere für einen Ländervergleich, ungeeignet, da wichtige Unterschiede bei der Produktivität oder im Preisniveau zwischen Ländern unberücksichtigt bleiben. Daher wird als Messindikator üblicherweise die Höhe des Mindestlohns in Relation zu einer Vergleichsgröße gewählt, etwa dem Durch-

schnittslohn oder dem Pro-Kopf-Einkommen (vgl. z.B. Forteza/Rama 2000). Für die Bewertung des Reformbedarfs gilt dann: je höher der Mindestlohn im Vergleich zur Basisgröße ist, desto rigider ist der Arbeitsmarkt. Einen Extremfall stellt die Gleichheit von Mindestlohn und Durchschnittslohn dar: In diesem Fall stellt der Mindestlohn den Einheitslohn dar, den alle Arbeitnehmer erhalten.

Da in den meisten Ländern nicht nur ein Mindestlohn existiert, sondern dieser oft nach Region, Branche und Tätigkeit differenziert ist, wird üblicherweise ein bestimmter, möglichst repräsentativer Mindestlohn ausgewählt, in der Regel der Mindestlohn für Arbeiter in städtischen Gebieten¹⁴. Problematischer ist die Ermittlung des Durchschnittslohnes – dessen Werte variieren aufgrund von Definitionsunterschieden und methodischen Unterschieden in der Erhebung bzw. Berechnung zwischen Unterschiedlichen Datenquellen z.T. erheblich. Entsprechend kann es vorkommen, dass für ein bestimmten Land zu einem bestimmten Zeitpunkt deutlich unterschiedliche Werte des Messindikators Mindestlohn/Durchschnittslohn resultieren.

Abbildung 3 stellt die Höhe der monatlichen Mindestlöhne im Verhältnis zur Höhe der Durchschnittslöhne in der Industrie im Zeitraum 1980 bis 1999 dar. Als Datengrundlage für die Durchschnittslöhne wurde die INDSTATR Datenbank der UNIDO gewählt, da diese für Lateinamerika die höchste Verfügbarkeit vergleichbarer Daten aufweist.

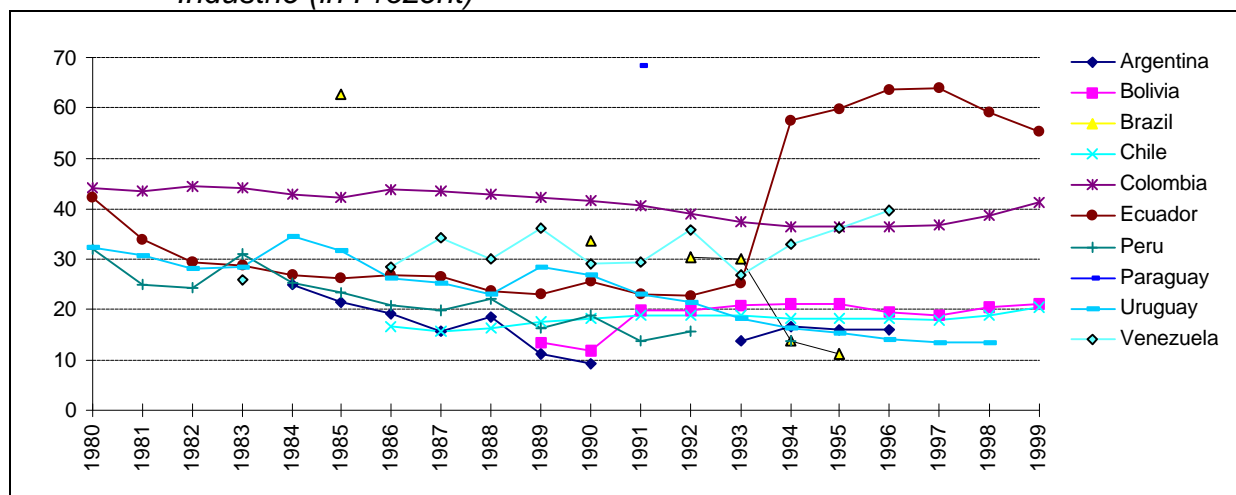
Auffällig in Abbildung 3 sind vor allem die hohen relativen Werte der gesetzlichen Mindestlöhne in Paraguay (einziger verfügbarer Wert 1991 bei 68% des Industrielohns), Brasilien 1985 (63%) und Ecuador, wo der Wert 1994 abrupt von ca. 25% auf ca. 60% anstieg und bis 1999 ungefähr auf diesem hohen Niveau verblieb. Auch in Kolumbien lagen die Mindestlöhne im gesamten Untersuchungszeitraum bei einem relative hohen Wert von 36%-44%, und in Venezuela war in den Jahren 1993 bis 1996 ein stetiger Anstieg von 27% auf 40% zu beobachten. Am anderen Ende des Spektrums haben Argentinien, Bolivien, Chile, Peru und Uruguay seit Mitte der achtziger Jahre (Uruguay seit 1991) Mindestlohniveaus, die weniger als ein Viertel des Durchschnittslohnes entsprechen.

Mit Ausnahme von Ecuador und Venezuela war das Verhältnis von Mindestlöhnen zu Industrielöhnen in den neunziger Jahren kleiner als in den achtziger Jahren. Ein besonders deutliches Absinken des Indikators ist in Brasilien zu beobachten, wo der

¹⁴ Streng genommen sollte der gewichtete Durchschnittsmindestlohn aller Regionen, Branchen und Tätigkeiten mit dem entsprechenden Mittelwert der Durchschnittslöhne verglichen werden; allerdings wäre dieses Messverfahren extrem aufwändig und wird daher in der Literatur nicht angewendet.

Quotient von 63% im Jahr 1985 auf zunächst rund 30% (1992 und 1993) und dann nochmals deutlich auf unter 15% (1994 und 1995) sank.

Abbildung 3: Höhe der Mindestlöhne im Vergleich zur Durchschnittslohnhöhe in der Industrie (in Prozent)



Quelle: Berechnungen des Autors basierend auf Daten aus der UNIDO INDSTATR Datenbank (Durchschnittslöhne in der Industrie) sowie aus der ILO LABMINW Datenbank und nationalen Institutionen (Mindestlöhne).

Im Anhang werden ergänzend die Ergebnisse alternativer Berechnungen des Quotienten von Mindestlohn und Durchschnittslohn dargestellt. Abbildung A-I gibt Werte aus dem Bericht der Interamerikanischen Entwicklungsbank von 1998/99 zum wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt in Lateinamerika (Inter-American Development Bank 1998) wieder, und Abbildung A-II basiert auf Durchschnittslohn Daten der ILO LABORSTA Datenbank. Kritisch anzumerken ist bei den ILO-Daten, dass die Ermittlung des Durchschnittslohnes in den verschiedenen Ländern nicht nach einem einheitlichen Vorgehen erfolgte und somit die Vergleichbarkeit der Werte zwischen verschiedenen Ländern nicht gewährleistet ist. Zudem sind die Daten beider Quellen sehr lückenhaft; insbesondere die IDB präsentiert lediglich für eine Auswahl lateinamerikanischer Staaten jeweils einen Wert "Mitte der neunziger Jahre", so dass keinerlei Aussagen über Veränderungen des Reformbedarfs über Zeit möglich sind.

Trotz dieser Probleme bestätigen und ergänzen die Werte der beiden Abbildungen im Anhang die Interpretation von Abbildung 3. Insbesondere die relative Verringerung des Mindestlohns in Bezug auf den Durchschnittslohn in Brasilien und der hohe Wert in Paraguay wird durch Abbildung A-II erhärtet.

Die bisherigen Ergebnisse werden auch im wesentlichen bestätigt, wenn der Quotient aus Mindestlöhnen und Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt als Indikator herangezogen wird (siehe Abbildung A-III im Anhang): Paraguay weist im gesamten Untersu-

chungszeitraum mit Abstand die höchsten Mindestlöhne auf – zwischen 11% und 15% des BIP pro Kopf. Auch in Ecuador sind die relativen Mindestlöhne im gesamten Zeitraum hoch, wenngleich hier drei Perioden zu unterscheiden sind: in den achtziger Jahren sanken die Mindestlöhne fast kontinuierlich von 11% (1980) auf unter 6% (1989), blieben dann bis 1992 auf diesem Niveau und stiegen dann wieder auf 8%-10%. In Brasilien waren die Werte bis 1993 relativ hoch (im Bereich von 7%-9%), sanken 1994 jedoch abrupt auf 2-3% ab. Kolumbien weist langfristig abnehmende Werte auf – von 8% in der ersten Hälfte der achtziger Jahre sanken die Mindestlöhne auf 6-7% (1986-1993) und schließlich auf unter 6% (1994-1999), wobei sie gegen Ende der neunziger Jahre wieder leicht anstiegen. In allen anderen Ländern Südamerikas überschritten die Mindestlöhne in den neunziger Jahren nie die 5%-Marke, und nur in Peru und Venezuela lagen sie in den achtziger Jahren zumindest zeitweise über 5%.

Auf der Basis dieses Indikators kann für den Reformbedarf festgehalten werden: Im gesamten Untersuchungszeitraum besteht ein hoher Bedarf für die Reform der Mindestlohnregelungen in Paraguay. Auch in Ecuador besteht seit 1994 ein hoher Reformbedarf. In Kolumbien (1980–1999) und Venezuela (1980–1999) sind die Mindestlöhne ebenfalls so hoch, dass Reformen angebracht sein könnten. Die Tatsache, dass in Brasilien die Mindestlöhne im Verhältnis zu den Durchschnittslöhnen 1994 deutlich gefallen sind und danach auf einem niedrigen Niveau verharrten, könnte ein Indiz für eine erfolgte Reform sein; in der Tat waren die Mindestlöhne bis 1993 so hoch, dass Reformbedarf bestand. Schließlich ist noch auf die langsam, aber kontinuierlich ansteigenden Mindestlöhne in Argentinien und Chile hinzuweisen (siehe Abbildung A-II). Wenngleich das Verhältnis zwischen Mindest- und Durchschnittslöhnen im regionalen Vergleich nach wie vor gering ist, so kann dennoch eine Korrektur dieses Anstiegs als neoklassisch begründete Anforderung an die Arbeitsmarktpolitik genannt werden.

Für eine Messung der durch den Mindestlohn induzierten faktischen Lohnrigidität bzw. Verzerrung des Lohnniveaus ist jedoch auch dieser Indikator nur bedingt geeignet, da er nicht erfasst, inwiefern Mindestlöhne auch durchgesetzt werden (vgl. Maloney/Nuñez 2001). Insofern ist ein hoher Quotient kein Anzeichen für einen hohen Verzerrungsgrad, wenn der Mindestlohn realiter nicht durchgesetzt wird. In der Tat wird in einer Studie der Interamerikanischen Entwicklungsbank ein klarer positiver Zusammenhang zwischen der Höhe des Mindestlohns (bezogen auf den Durchschnittslohn) und der Nichtbeachtung des Mindestlohns (gemessen am Prozentsatz der Arbeitnehmer, die Löhne unterhalb des Mindestlohnsatzes erhalten) festgestellt

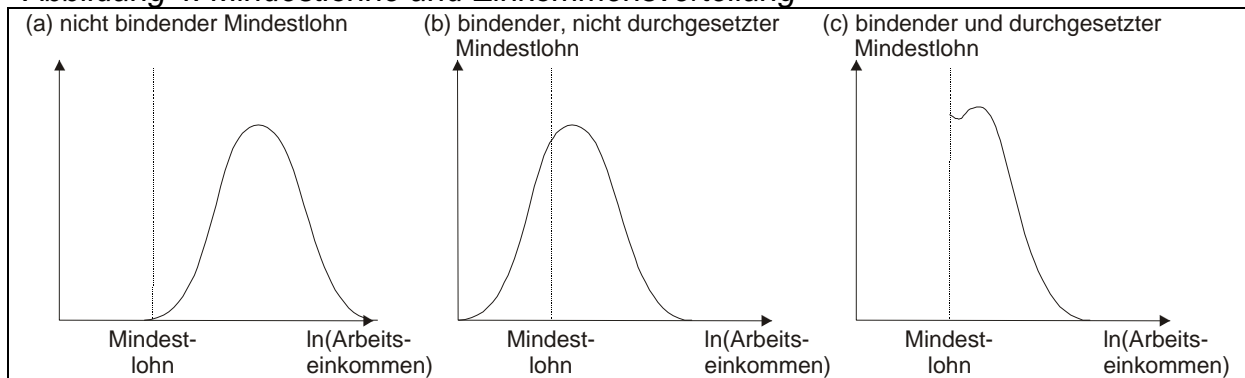
(Inter-American Development Bank 1998). Es handelt sich also um einen Indikator zur Messung formaler, nicht aber faktischer Rigidität.

4.3 Faktische Bedeutung der Mindestlöhne

Um den tatsächlichen Effekt der Mindestlöhne auf die Lohnhöhe zu messen (Indikator IV), müssten die tatsächlichen Arbeitseinkommen bei Vorliegen des Mindestlohns mit den Arbeitseinkommen in einer Situation ohne Mindestlöhne verglichen werden. Da ein solcher kontrafaktischer Vergleich nicht möglich ist, kann die verzerrende Wirkung der Mindestlöhne nur auf indirektem Weg ermittelt werden¹⁵.

Abbildung 4 zeigt den Zusammenhang zwischen Dichtefunktion der Arbeitseinkommen sowie Bindungscharakter und Befolgung bzw. Durchsetzung eines Mindestlohns.¹⁶ Die Mindestlöhne in Teilabbildungen (a) und (b) beeinflussen die Einkommensverteilung nicht, da sie entweder zu niedrig sind (a) bzw. von den Wirtschaftssubjekten nicht befolgt werden (b). Lediglich der Mindestlohn in (c) hat eine verzerrende Wirkung, indem Arbeitseinkommen unterhalb (also links) des Mindestlohns unterbunden werden. Die Dichte unmittelbar rechts des Mindestlohns, also der Anteil an Arbeitseinkommen, die dem Mindestlohn entsprechen oder geringfügig höher sind, nimmt hingegen zu. Charakteristisch für die verzerrende Wirkung ist der (nahezu) senkrechte Anstieg der Dichtefunktion am Mindestlohn sowie das Entstehen eines Gipfels am Mindestlohn.

Abbildung 4: Mindestlöhne und Einkommensverteilung



Um die verzerrende Wirkung von Mindestlöhnen auf diesem grafischen Weg zu messen, muss die Einkommensverteilung zumindest in dem Bereich bekannt sein, der in der Nähe des Mindestlohns liegt. Um Veränderungen des über Zeit zu messen,

¹⁵ Eine Methode dafür stellt die Kerndichteschätzung dar; vgl. DiNardo/Fortin Lemieux (1996).

¹⁶ Wie allgemein üblich wird von einer log-normalverteilten Einkommensverteilung ausgegangen.

müssten die Einkommensverteilungen zudem zu verschiedenen Zeitpunkten ermittelt werden.

Studien, welche diese Anforderungen für Südamerika erfüllen, liegen – wohl nicht zuletzt wegen des enormen Aufwands, den solche Untersuchungen erfordern – nicht vor. Den bisher einzigen Versuch, die faktische Rigidität des Mindestlohns in Lateinamerika zu messen, haben Maloney/Nuñez (2001) unternommen. Sie schätzen die Auswirkungen von Mindestlöhnen auf die Einkommensverteilung für acht lateinamerikanische Staaten (davon sechs in Südamerika) mittels einer Kerndichteschätzung grafisch ab (siehe Abbildung 5), wobei für jedes Land nur ein Zeitpunkt betrachtet wird. Auch diese Arbeit ermöglicht somit ebenso wenig einen umfassenden Vergleich des Reformbedarfs in Bezug auf den Mindestlohn in Südamerika wie eine Abschätzung der Veränderungen des Reformbedarfs über Zeit. Dennoch stellt sie eine wichtige Ergänzung für die bereits dargestellten Indikatoren dar.

Die deutlichste Koinzidenz zwischen Mindestlöhnen und Lohneinkommensverteilung im formellen Sektor (und damit auch der größte Reformbedarf) findet sich demnach in Kolumbien gefolgt von Chile und Brasilien. In Chile und Honduras deutet die Einkommensverteilung darauf hin, dass die Mindestlöhne nicht oder nur teilweise implementiert werden: ein deutlicher Teil der Einkommen liegt unterhalb des Mindestlohnes. In Argentinien, Bolivien, Mexiko und Uruguay liegen die Mindestlöhne hingegen auf einem so geringen Niveau, dass sie kaum Bindungswirkung besitzen.¹⁷

4.4 Fazit

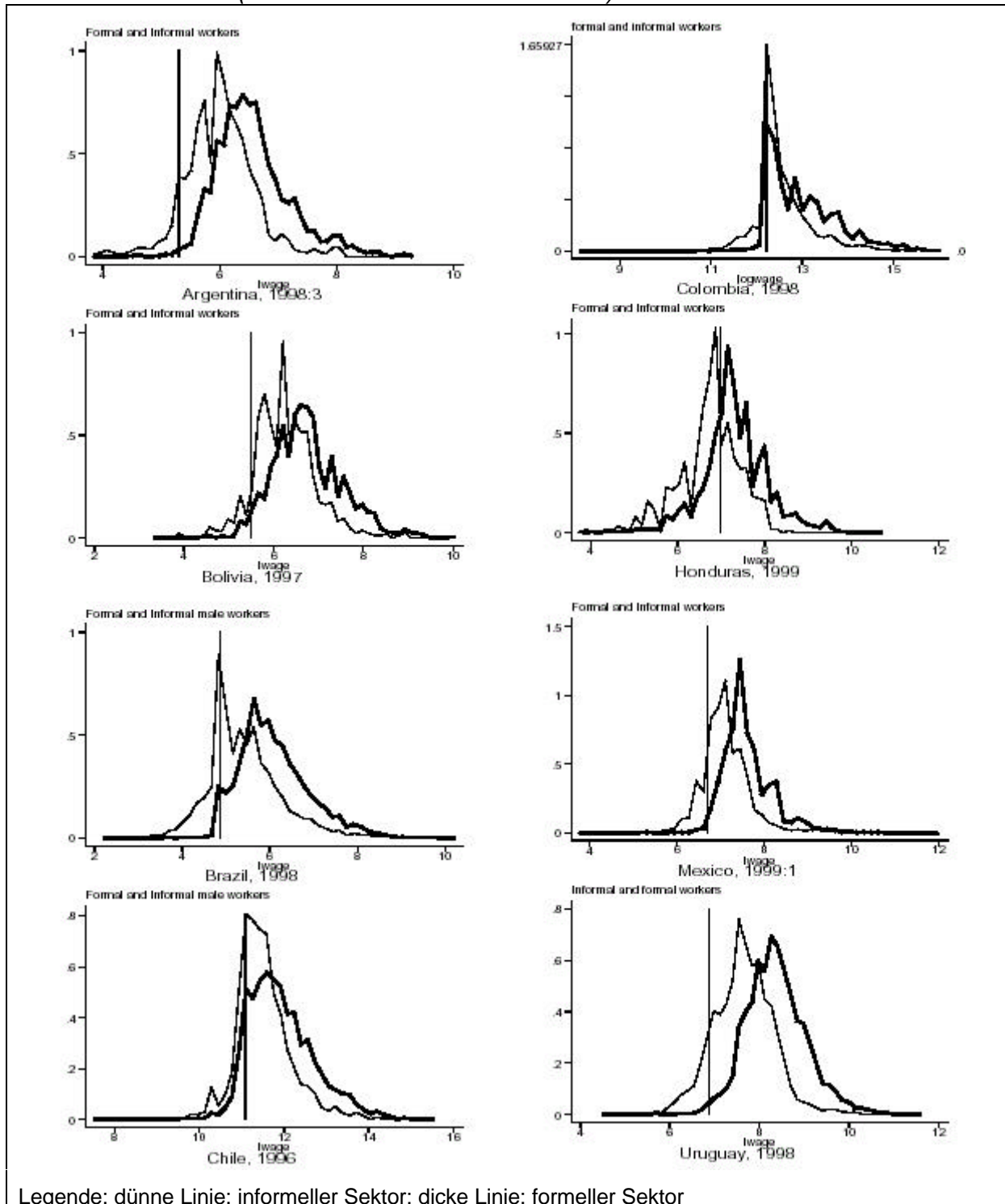
Von den vier vorgestellten Indikatoren zur Ermittlung des Reformbedarfs bei den Mindestlöhnen ist für Lateinamerika lediglich einer, die relative Höhe des Mindestlohns (Indikator III), geeignet. Die rechtlichen Regelungen (Indikator I) unterscheiden sich kaum voneinander, die Ratifikation von relevanten ILO-Konventionen (Indikator

¹⁷ Erstaunlich ist hingegen die scheinbare Bedeutung des Mindestlohns für den informellen Sektor: in Kolumbien, Brasilien und Chile, aber auch in Mexiko und Uruguay hat die Lohneinkommensverteilung deutliche Gipfel beim Mindestlohn. Da nicht davon auszugehen ist, dass Mindestlöhne für den informellen Sektor im rechtlichen Sinne bindend sind, erklären Maloney/Nuñez diesen Befund mit der normativen Bedeutung des Mindestlohns als der Untergrenze für eine "faire" Entlohnung. Mit dieser ad hoc Erklärung verlassen sie freilich den Boden neoklassischer Annahmen. Einen Ansatzpunkt zur Integration des Fairness-Konzeptes in die Neoklassik liefert Solow (1990). Darauf soll jedoch im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter eingegangen werden.

Eine wichtige Implikation des Ergebnisses, dass Mindestlöhne ihre Bindungswirkung auch im informellen Sektor entfalten, ist die Unvereinbarkeit mit dem neoklassischen Modell, wie es in dieser Arbeit dargestellt wird. Denn wenn Mindestlöhne auch im informellen Sektor bindend sind, so können die im formellen Sektor aufgrund des Mindestlohns entlassenen Arbeitnehmer nicht auf den informellen Sektor ausweichen und dort Lohnsenkungen induzieren. Als Folge müsste ein Anstieg der Arbeitslosigkeit infolge von realen Mindestlohnerhöhungen (welche den Produktivitätsanstieg übersteigen) beobachtbar sein.

II) ist als Indikator zu generell, und die Messung der faktischen verzerrenden Wirkung der Mindestlöhne scheitert an der geringen Datenverfügbarkeit.

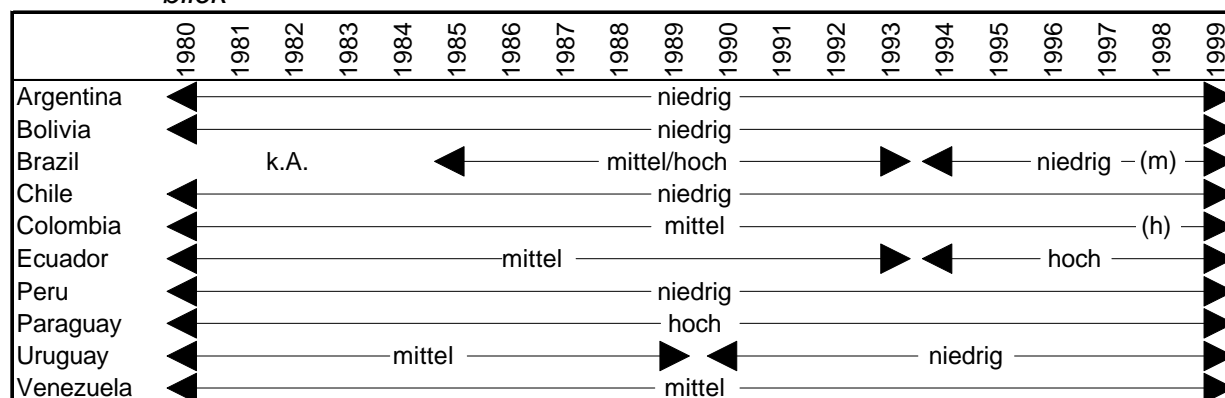
Abbildung 5: Mindestlöhne und Einkommensverteilung in 8 lateinamerikanischen Staaten (formeller und informeller Sektor)



Quelle: Maloney/Nuñez (2001, Figure 2)

Eine eindeutige Aussage darüber, welches in Bezug auf den Mindestlohn die rigiden Arbeitsmärkte in Südamerika sind und wo dementsprechend der größte Reformbedarf besteht, ist auf dieser Basis kaum möglich. Dennoch kann der Reformbedarf in den Ländern mit Hilfe des Indikators III grob abgeschätzt werden (siehe Abbildung 6¹⁸). Ein im gesamten Untersuchungszeitraum, d.h. von 1980 bis Ende der neunziger Jahre hoher Reformbedarf bestand in Paraguay. In Ecuador ist seit etwa 1994 ein hoher Reformbedarf zu konstatieren; Ecuador ist auch das einzige Land der Region, in dem der Reformbedarf im Untersuchungszeitraum zugenommen hat. Einen weitgehend konstanten mittleren Reformdruck weisen Kolumbien und Venezuela auf. Ein im gesamten Untersuchungszeitraum geringer Bedarf zur Liberalisierung der Mindestlöhne bestand schließlich in Argentinien, Bolivien, Chile und Peru, wenngleich er in Argentinien und Chile im Laufe der neunziger Jahre leicht zugenommen haben könnte.

Abbildung 6: Bedarf südamerikanischer Staaten nach Mindestlohnreformen – Überblick



Basis: Indikator III (siehe 4.2.3 oben); Werte für Indikator IV (siehe 4.3 oben) 1998 in Klammern (m – mittel; h – hoch).

Bemerkenswert ist die hohe Konstanz der Rigiditätsindikatoren. Außer in Ecuador gab es lediglich in zwei weiteren Ländern eine Veränderung des Reformbedarfs, in beiden Fällen eine Abnahme: in Uruguay 1989/90 und noch deutlicher in Brasilien 1993/94. In diesen beiden Fällen ist die Möglichkeit in Betracht zu ziehen, dass dies auf erfolgreiche neoliberale Reformen zurückgeführt werden kann.

Als Zwischenergebnis kann festgehalten werden, dass die von neoliberaler Seite oft unterstellte Behauptung eines dringenden Reformbedarfs der Arbeitsmärkte zumindest für die Mindestlöhne nur eingeschränkt zutrifft. In nur zwei (von zehn) Ländern der Region (Paraguay und Ecuador) ist für die neunziger Jahre ein hoher Reform-

¹⁸ Hilfsweise sind auch die Werte des Indkators IV in der Abbildung eingetragen. Diese scheinen insgesamt eine eher höhere verzerrende Wirkung der Mindestlöhne und entsprechend einen höheren Reformbedarf anzuzeigen als die Messung der relativen Mindestlohnhöhe (Indikator III).

druck zu konstatieren, wohingegen in mehr als der Hälfte der Länder der Reformbedarf eindeutig als gering gewertet werden muss. In den achtziger Jahren lag insgesamt ein geringfügig höherer Reformbedarf vor: von zehn Ländern war der Reformdruck in vier Ländern gering und in sechs mittel oder hoch.

Damit wird die erste Kernfrage der vorliegenden Studie – nach der Validität der Ausgangsbasis neoliberaler Reformempfehlungen – beantwortet. Im Folgenden soll nun geprüft werden, ob eine positive Korrelation zwischen Reformdruck und durchgeführten Reformen zu beobachten ist.

5 Eine Inventur der Mindestlohnreformen in Lateinamerika 1980 – 2000

Wie bereits dargestellt, können "Reformen" mit dem Ziel einer Erhöhung der Marktkonformität der Mindestlöhne in zumindest drei Varianten auftreten: durch eine Änderung der rechtlichen Grundlagen (eigentliche Reform im neoklassischen Verständnis), in Form von Mindestlohnsenkungen durch unzureichende Indexierung bzw. Anpassungen sowie durch eine Aussetzung der Überwachung bzw. Implementierung von Mindestlohnrichtlinien.

5.1 Reformen der Mindestlohngesetzgebung

Reformen der Gesetzgebung können aus Tabelle 1 abgelesen werden. Nur in den Ländern, in denen zwei Zeiträume angegeben sind, wurden Gesetze, welche Mindestlöhne betreffen, überhaupt geändert. Dennoch sind die meisten Gesetzesänderungen kaum als Reformen im neoklassischen Verständnis anzusehen:

- in Argentinien und Brasilien wurde die Rolle des Staates bei der Mindestlohnfestlegung formal gestärkt, d.h. der Regulierungsgrad nahm tendenziell eher zu (tatsächlich entsprachen die Änderungen jedoch eher einer Annäherung der Gesetzgebung an die ausgeübte Praxis, da bereits vor der Gesetzesänderung die Lohnkommissionen keine Rolle spielten, sondern Mindestlöhne staatlich festgelegt wurden).

Die Gesetzesänderungen in Paraguay und Peru stellten keine nennenswerte Veränderung des staatlichen Einflusses auf die Mindestlohnfestlegung dar, zu erwähnen ist jedoch, dass in Peru nach der neuen Gesetzgebung die Universitäten nicht mehr in der Lohnkommission vertreten sind;

- in Chile wurde der Gültigkeitsbereich des Mindestlohns auf alle Arbeitnehmer über 21 Jahren ausgeweitet, was ebenfalls eher für eine Zunahme des Regulierungsgrades spricht;

- in Ecuador wurden die gesetzlich vorgeschriebenen Indexierungsperioden von zwei Jahren auf ein Jahr (nationaler Mindestlohn) bzw. sechs Monate (sektorale Mindestlöhne) verkürzt;
- auch die Ratifizierung der ILO-Konvention C131 durch Brasilien und Chile in den Jahren 1983 bzw. 1999 stellt eher eine Zunahme des Regulierungsgrades dar.

Lediglich in Kolumbien und Venezuela wurde die Bedeutung der Regierung für die Mindestlohnfestlegung formal verringert, die Mindestlohngesetzgebung also liberalisiert: nach der Gesetzesänderung von 1990 in Kolumbien kann die Regierung die Mindestlöhne erst per Dekret festlegen, wenn weder die Tarifparteien noch der neu eingeführte trilaterale Nationale Arbeitsrat zu einer Einigung kommen. In Venezuela wurde die Rolle der Tarifparteien 1997 formal gestärkt, indem ihre Teilnahme in den Lohnkommissionen gesetzlich festgeschrieben wurde. Nach der alten Regelung sollten die Interessen der Tarifparteien "nach Möglichkeit" berücksichtigt werden.¹⁹

Vergleicht man diese Beobachtungen mit dem neoklassisch erwarteten Reformbedarf, so sind folgende Ergebnisse festzuhalten:

1. Eine Zunahme des Regulierungsgrades wie in Argentinien, Brasilien, Chile und Ecuador widerspricht neoklassischen Forderungen. Insbesondere in Brasilien und Ecuador wäre eher eine Verringerung des Regulierungsgrades erforderlich gewesen.
2. Die relative Verringerung der staatlichen Rolle bei der Mindestlohnfestsetzung in Kolumbien und Venezuela entspricht der neoklassischen Reformervartung. Zum Zeitpunkt der Reform bestand in diesen beiden Ländern ein mittlerer Reformbedarf. Dass dieser durch die Reformen nicht verringert wurde, deutet auf die Ineffektivität der durchgeführten Reformen hin.

5.2 Anpassungen der Mindestlohnhöhe

In allen Ländern der Region hat die Regierung bei der Festlegung der Mindestlöhne eine entscheidende Rolle; de facto werden die Löhne in den meisten Ländern ohne Beteiligung der Tarifparteien festgelegt. Anpassungen der realen Mindestlöhne nach unten können (bei Existenz einer positiven Preissteigerungsrate) in zweierlei Form erfolgen:

- explizit in Form von Senkungen der nominalen Mindestlöhne;
- versteckt durch Erhöhungen der nominalen Mindestlöhne, welche unterhalb der Inflationsrate liegen;

¹⁹ Trotz dieser formalen Stärkung der Tarifparteien werden Mindestlöhne aber nach wie vor per Dekret festgelegt.

- als Grenzfall ist der Verzicht der Regierung auf jegliche nominale Mindestlohnerhöhungen anzusehen. Wegen der damit verbundenen Signalwirkung ist dieses Einfrieren der Mindestlöhne eher den expliziten Reformen zuzurechnen.

Tabelle A-I im Anhang stellt die Steigerungsraten der nominalen monatlichen Mindestlöhne in Südamerika im Zeitraum 1981 bis 2000 dar. Die wesentlichen ablesbaren Ergebnisse sind:

- Senkungen der nominalen Mindestlöhne gab es im Untersuchungszeitraum in keinem Land der Region;
- Eine Stagnation der Mindestlöhne gab es in Argentinien, wo die Mindestlöhne von 1994 bis 2000 – also über einen Zeitraum von 7 Jahren – nicht erhöht wurden, sowie in Ecuador (1980-1981), Bolivien (1989-1990), Venezuela (1992-1993), Peru und Paraguay (1998-1999). In allen anderen Ländern bzw. Perioden wurden die Mindestlöhne zumindest einmal jährlich erhöht.

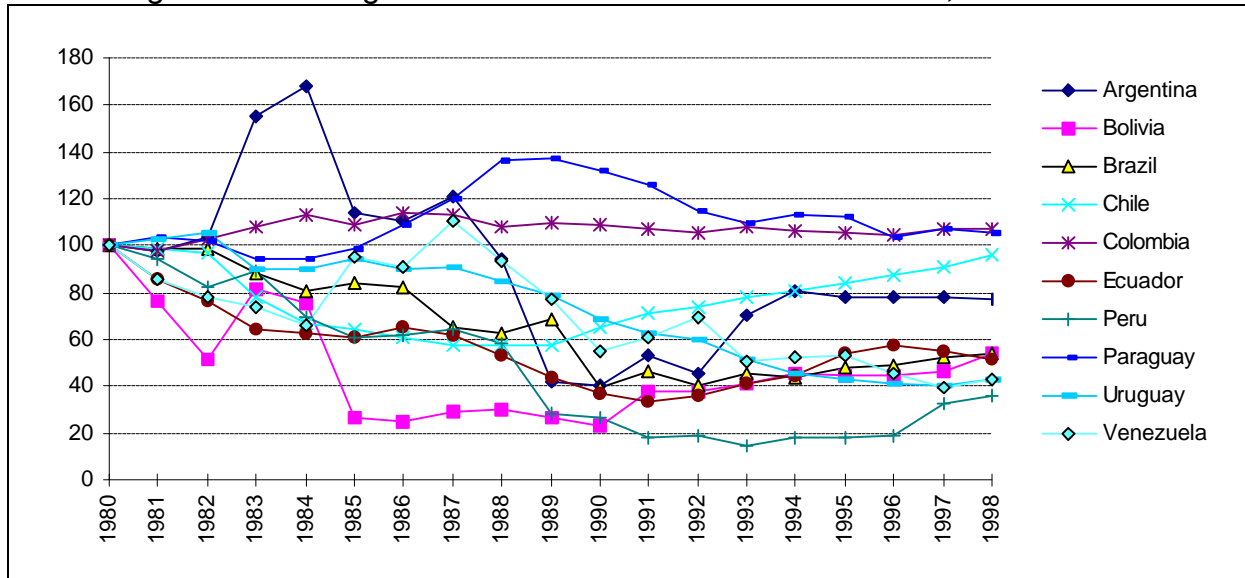
Um "versteckte" Mindestlohnsenkungen zu identifizieren, stellt Abbildung 7 die Veränderungen der realen Mindestlöhne in Südamerika in Zeitraum 1980 bis 1998 dar. Es zeigt sich, dass neben den bereits identifizierten Zeiträumen der Nominalmindestlohnsenkungen (Argentinien 1994-1998, Ecuador 1980-1981, Venezuela 1989-1990) Verringerungen des realen Mindestlohns in Südamerika weit verbreitet waren. Die stärksten Einbrüche der Mindestlöhne waren dabei in Zeiten mit hoher oder Hyperinflation zu verzeichnen (Argentinien 1985 und 1988-1989, Bolivien 1984-1985, Brasilien 1985) und können kaum als bewusste Mindestlohnanpassungen der Regierung gewertet werden. Eher kommen hierfür längere Perioden kontinuierlichen Mindestlohnverfalls in Frage, Perioden also, in denen die Mindestlohnanpassung nicht mit der Inflationsrate Schritt hielt. Solche Zeiträume sind:

- Bolivien 1980-1982;
- Brasilien 1982-1984 und 1986-1988;
- Chile 1982-1987;
- Ecuador 1980-1983, 1986-1991 und 1996-1998;
- Peru 1983-1985 und 1987-1991;
- Paraguay 1989-1993;
- Uruguay 1987-1996; und
- Venezuela 1980-1984 sowie 1987-1990.

Ohne weiteres ist nicht feststellbar, ob diese bzw. welche dieser Mindestlohnsenkungen auf gezieltes Regierungshandeln zurückzuführen sind; dies wäre nur durch eine nähere Betrachtung des Regierungshandelns bzw. der politischen Prozesse möglich. Auf der Basis der hier präsentierten Daten kann lediglich festgehalten werden, dass

in den genannten Zeiträumen die Entwicklung der Mindestlohnhöhe den neoklassischen Reformfordernissen entsprach.

Abbildung 7: Entwicklung der realen Mindestlöhne in Südamerika, 1980-1998



Index; 1980=100

Quelle: eig. Berechnungen basierend auf: 1980-1990: IDB-Economic and Social Database (ESDB); 1991-1998: OIT Panorama Laboral No. 6, 1999, cuadro 9-A.

Vergleicht man diese Ergebnisse mit dem neoklassisch erwarteten Reformbedarf, so ist als Zwischenfazit festzuhalten:

1. Eine mit den neoklassischen Vorgaben konforme Mindestlohnpolitik wurde offenbar insbesondere in Argentinien 1994-2000 verfolgt. In einigen weiteren Ländern (Bolivien, Ecuador, Paraguay, Peru und Venezuela) wurde der Mindestlohn jeweils einmal über mehr als ein Kalenderjahr hinweg nicht erhöht, was als Deregulierungsversuch der jeweiligen Regierung gewertet werden kann. Überraschend ist, dass die stringenteste Reformpolitik mit Argentinien offenbar in einem Land durchgeführt wurde, in dem der Reformbedarf nur gering war. Hingegen kann die restriktive Mindestlohnpolitik in Ecuador 1980/81, Venezuela 1992/93 und Paraguay 1998/98 als Antwort auf den hohen Reformbedarf gesehen werden;
2. Auch das zeitweise Sinken der realen Mindestlöhne in allen Ländern Südamerikas entspricht der neoklassischen Reformervartung, jedoch ist nicht feststellbar, ob dieses Sinken auf das Handeln der Regierung (bzw. der Lohnkommissionen) zurückzuführen ist. Zudem ist kein Zusammenhang zwischen Mindestlohnsinken und der Höhe des Reformbedarfs festzustellen.

5.3 Überwachung der Einhaltung von Mindestlohnregelungen

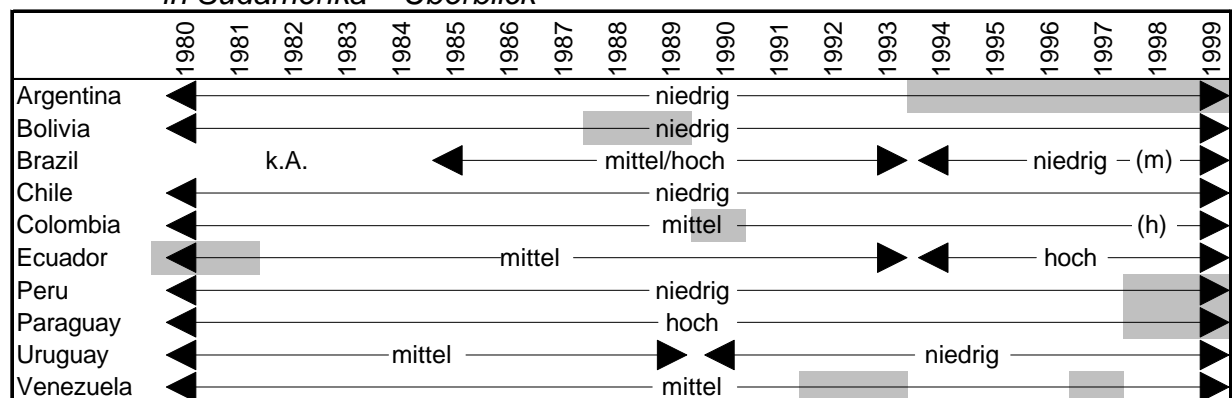
Wie schon erwähnt, können Defizite in der praktischen Umsetzung bzw. Überwachungen der Mindestlohnregelungen kaum als Reform gewertet werden. Aber auch aus forschungspragmatischen Gründen sind sie problematisch: da diese "Maßnahmen" durch die Abwesenheit von Handeln gekennzeichnet sind, lassen sie sich auch kaum beobachten. Es können lediglich die (erwarteten) Ergebnisse des "Nichthandelns" beobachtet werden, die freilich auch von anderen Faktoren beeinflusst werden, etwa der konjunkturellen Lage. Für die Messung der Implementierung der Mindestlohnregelungen kommt als Indikator vor allem ein Anstieg der Arbeitnehmer in Frage, die geringere Löhne als den Mindestlohn erhalten.

Solche Daten liegen jedoch kaum vor, insbesondere nicht für verschiedene Zeitpunkte, so dass keine Entwicklungen über Zeit untersucht werden können. Auf die Einbeziehung dieses Indikators muss daher verzichtet werden.

5.4 Fazit

Stellt man Reformbedarf und erfolgte Reformen (oder eben das Ausbleiben von Reformen) gegenüber (siehe Abbildung 8), so ergibt sich, dass die neoklassisch inspirierten Reformempfehlungen im Zeitraum 1980 bis 2000 nur einen begrenzten Einfluss auf die Mindestlohnpolitik in Südamerika hatten. Ein eindeutiger positiver Zusammenhang zwischen neoklassisch postuliertem Reformbedarf und Reformdurchführung ist nicht erkennbar. Im Gegenteil scheinen gerade diejenigen Länder (insb. Argentinien), in denen der Reformbedarf gering war, die reformorientierteste Mindestlohnpolitik verfolgt zu haben, während in Ländern mit hohem Reformbedarf (vor allem Paraguay und Ecuador) kaum Reformanzeichen auszumachen waren.

Abbildung 8: Vergleich von Mindestlohnreformbedarf und durchgeführten Reformen in Südamerika – Überblick



Erläuterung: Pfeile – Reformbedarf (vgl. Abbildung 6); grau hinterlegte Jahre – Reformperioden.

6 Schlussfolgerungen

Obwohl Reformen der Mindestlohngesetze und Reduzierungen des Mindestlohns in der wirtschaftspolitischen Reformdebatte in Südamerika oft angemahnt werden, deutet die Empirie darauf hin, dass solche Reformvorschläge eher von untergeordneter praktischer Bedeutung sind. Mit Ausnahme von Paraguay und Ecuador ist der Reformbedarf bei den Mindestlöhnen in Südamerika eher gering einzuschätzen – so das erste Ergebnis der vorliegenden Untersuchung. Insofern ist es auch nicht besorgniserregend, dass in diesem Bereich in den vergangenen zwanzig Jahren kaum nennenswerte Reformen durchgeführt worden sind.

Das zweite Ergebnis dieser Studie ist, dass der Rigiditätsgrad eines Landes in Bezug auf die Mindestlöhne offenbar nicht in einem kausalen Zusammenhang zur Durchführung von Mindestlohnreformen steht. Wäre dies der Fall, so hätten Reformen und Mindestlohnsenkungen gerade in denjenigen Ländern durchgeführt werden müssen, in denen die Mindestlöhne bzw. die institutionellen Rahmenbedingungen für die Mindestlöhne den Arbeitsmarkt am stärksten verzerren, und umgekehrt. Es müssen also andere Faktoren sein, die bestimmen, ob Reformen durchgeführt werden oder nicht.

Das vorliegende Papier schließt mit der These, dass es sich hierbei vor allem um polit-ökonomische Faktoren handelt: Von der Durchsetzungskraft politischer Akteure und ihren Interessen hängt ab, ob Reformen durchgeführt werden oder nicht und welcher Art sie sind. Der aus der Neoklassik abgeleitete Reformbedarf bei den Mindestlöhnen wird von einzelnen politischen Akteuren lediglich als Argument im politischen Entscheidungsprozess instrumentalisiert. Das kann dazu führen, dass Reformen durchgeführt werden, selbst wenn sie objektiv nicht notwendig sind (wenn die "Reformer" stark sind), umgekehrt aber auch zum Ausbleiben von Reformen selbst bei starkem Reformbedarf (wenn die Reformer sich nicht durchsetzen können).

Literatur

Rechtsquellen

- Argentina (1964). Ley No. 16.459 de 12.VI.64.
- Argentina (1980). Ley Reglamentaria de los Contratos de Trabajo. Versión modificada al 01.08.1980.
- Argentina (1991). Ley Nacional de Empleo. Ley No. 24013. Boletín oficial No. 27286 del 17.12.1991.
- Bolivia (1992). Decreto del 23 de agosto de 1943, reglamentario de la Ley General del Trabajo (en su tenor actualizado hasta 1992), Natlex.
- Bolivia (1992). Ley General del Trabajo de 1939 en su tenor actualizada hasta 1992, Natlex.
- Brazil (1994). Medidas provisorias No. 794.
- Brazil (1995). Consolidación de las Leyes de Trabajo en su versión actualizada al 05.04.95.
- Brazil (1997). Medidas provisorias No. 1593.
- Chile (1987). Código de Trabajo. Ley No. 18620. Diario oficial No. 2812 del 06-07-87.
- Chile (1994). Código de Trabajo en la versión del 07 de enero de 1994.
- Colombia (1950). Código Sustantivo de Trabajo (SL 1950-Col.3 A).
- Colombia (1990). Ley núm. 50, del 29 de diciembre de 1990 por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones. Diario oficial 1991.01.01 No. 39618.
- Ecuador (1978). Código de Trabajo. Registro oficial del 06.12.1978, No. 650.
- Ecuador (1997). Codificación del Código de Trabajo en la versión de 1997. Registro oficial No. 64 del 29.09.97.
- Paraguay (1986). Código de Trabajo en su versión actualizada a 1986.
- Paraguay (1995). Código de Trabajo de 1993 en su versión modificada al 22.08.95. Gazeta oficial No. 97(bis) del 25.08.95 y Gazeta oficial No. 105(bis) del 29.10.93.
- Peru (1962). Ley del Salario Mínimo. Ley No. 14222.
- Peru (1979). Constitución de 1979.
- Peru (1992). Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo. Ley No. 25593.
- Peru (1993). Constitución Política del Perú de 1993. El Peruano, edición especial, 30.12.1993.
- Peru (1997). Ley de Compensación por Tiempo de Servicios del 01.03.07. D.S. No. 001-97-TR.
- Uruguay (1943). Ley No. 10.449 de 12.XI.1943.
- Uruguay (1978). Decreto 14.791 de 08.VI.78.
- Venezuela (1983). Ley del Trabajo de 1936 en su versión modificada a 1983.
- Venezuela (1997). Ley Orgánica del Trabajo de 1990 en su versión modificada al 19 de junio de 1997. Gaceta oficial.

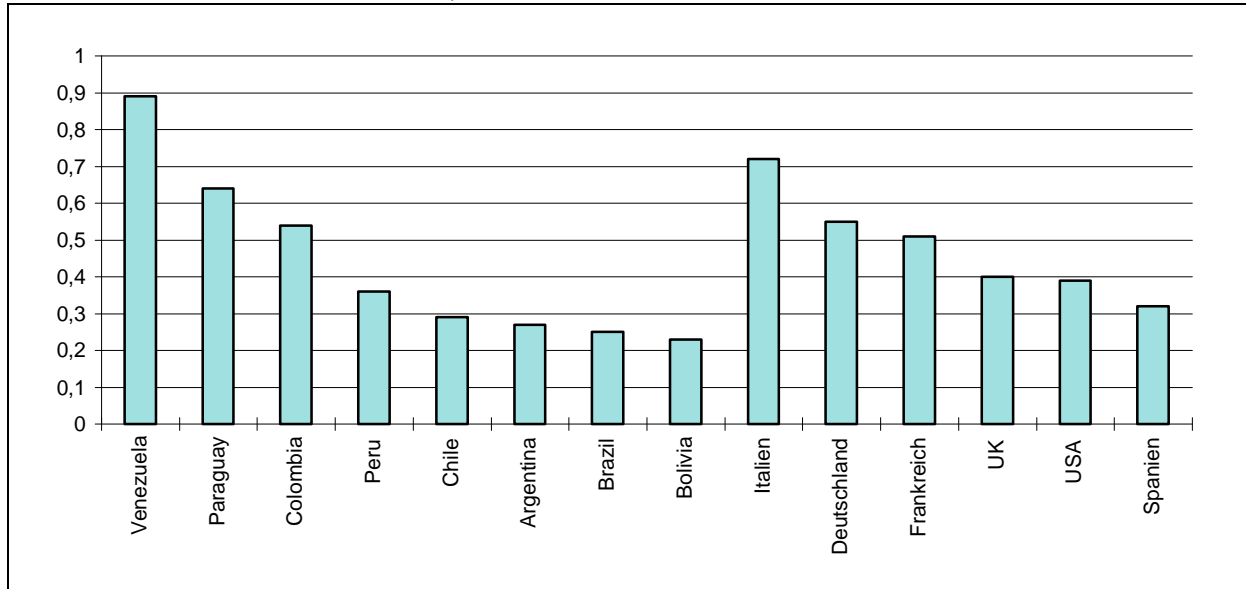
Wissenschaftliche und Sekundärliteratur

- Bell, Linda A (1997). "The Impact of Minimum Wages in Mexico and Colombia." Journal of Labour Economics **15**(3): 103-135.
- Berry, Albert/Mendez, Maria Teresa (1999). Policies to Promote Adequate Employment in Latin America and the Caribbean (LAC). Geneva, International Labour Office.
- Card, David/Krueger, Alan B (1994). "Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania." American Economic Review **84**(4): 772-793.
- Card, David/Krueger, Alan B (2000). "Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania: Reply." American Economic Review **90**(5): 1397-1420.
- Castillo Freeman, Alida/Freeman, Richard B (1991). Minimum Wages in Puerto Rico: Textbook Case of a Wage Floor?, NBER.
- Cornia, Giovanni A/Jolly, Richard/Stewart, Frances, Eds. (1987). Adjustment with a Human Face. Oxford, Clarendon Press.
- DiNardo, John/Fortin, Nicole M/Lemieux, Thomas (1996). "Labor Market Institutions and the Distortion of Wages, 1973-1992: A Semiparametric Approach." Econometrica **64**(5): 1001-1044.
- Edwards, Sebastian (1995). Crisis and Reform in Latin America. From Despair to Hope. Oxford.
- Ehrenberg, Ronald G/Smith, Robert S (1997). Modern Labor Economics. Theory and Public Policy. Reading, Mass. etc., Addison-Wesley.
- Emmerij, Louis (1995). Social Tensions and Social Reform in Latin America. Social Tensions, Job Creation and Economic Policy in Latin America. Turnham, D./Foy, C./Larraín, G. Paris: 109-125.

- Forteza, Alvaro/Rama, Martín (2000). Labor Market "Rigidity" and the Success of Economic Reforms Across more than One Hundred Countries. Washington, DC, World Bank: 49.
- González Anaya, José Antonio (1999). Labor Market Flexibility in Thirteen Latin American Countries and the United States. Revisiting and Expanding Okun Coefficients. Washington, DC, World Bank.
- Guasch, J Luis (1999). Labor Market Reform and Job Creation: The Unfinished Agenda in Latin American and Caribbean Countries. Washington, DC, World Bank.
- Inter-American Development Bank (1998). Facing Up to Inequality in Latin America. Economic and Social Progress in Latin America. 1998-1999 Report. Washington, DC, Inter-American Development Bank/Johns Hopkins University Press.
- Inter-American Development Bank (1998). Labor Market Development Strategy. Draft for discussion as of 26 Feb 1998. Washington, DC, Inter-American Development Bank - Social Programs and Sustainable Development Department - Social Programs Division: 34.
- López, R/Riveros, Luis (1989). Macroeconomic Adjustment and the Labour Market in Four Latin American Countries. Towards Social Adjustment: Labour Market Concerns in Structural Adjustment. Standing, G. Genf, ILO.
- Lora, Eduardo (1993). "Macroeconomía del salario mínimo." Debates de Coyuntura Económica **30**: 21-35.
- Lustig, Nora Claudia/McLeod, Darryl (1997). Minimum Wages and Poverty in Developing Countries: Some Empirical Evidence. Labor Markets in Latin America. Combining Social Protection with Market Flexibility. Edwards, S./Lustig, N. C. Washington, DC, Brookings Institution Press: 62-103.
- Maloney, William F/Nuñez, Jairo (2001). Measuring the Impact of Minimum Wages: Evidence from Latin America. Washington, DC, World Bank: 26.
- Neumark, David/Wascher, William (2000). "Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania: Comment." American Economic Review **90**(5): 1362-1396.
- OIT (2000). La reforma laboral en América Latina. Un análisis comparado. Lima, Oficina Internacional de Trabajo - Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Riveros, Luis (1996). Minimum Wages in Latin America: The Controversy about their Likely Effects. revised version of a paper presented at the Conference on Labour Market Policy in Canada and Latin America under Economic Integration, University of Toronto, December 1994, Toronto.
- Sapsford, David/Tzannatos, Zafiris (1993). The Economics of the Labour Market. Basingstoke/London, Macmillan.
- Solow, Robert M (1990). The Labor Market as a Social Institution. Cambridge, Mass./Oxford, Basil Blackwell.
- Squire, Lyn/Suthiwarti-Narueput, Sethaput (1997). "The Impact of Labor Market Regulations." World Bank Economic Review **11**(1): 119-144.
- Stigler, George J (1946). "The Economics of Minimum Wage Legislation." American Economic Review **36**(3): 358-365.

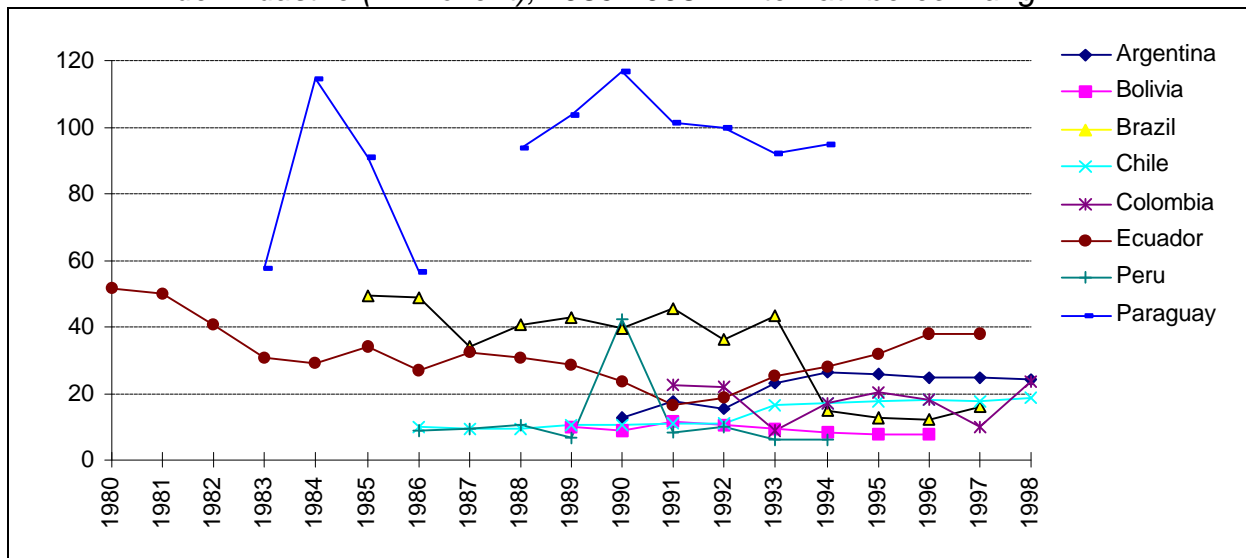
Anhang

Abbildung A-I: Verhältnis von Mindestlöhnen und Durchschnittslöhnen in Südamerika und OECD-Staaten, Mitte der 90er Jahre



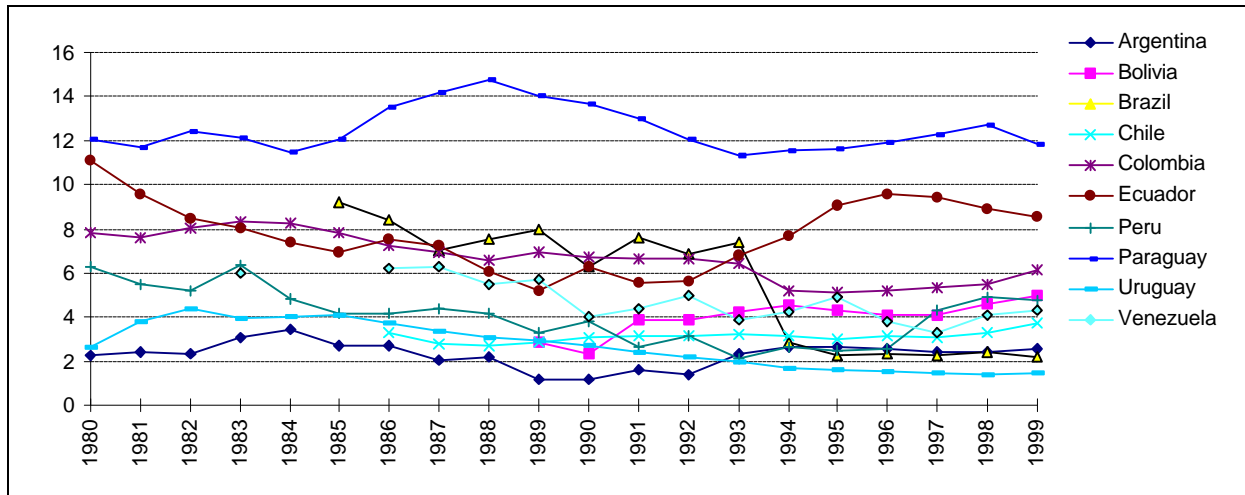
Quelle: (Inter-American Development Bank 1998)

Abbildung A-II: Höhe der Mindestlöhne im Vergleich zur Durchschnittslohnhöhe in der Industrie (in Prozent), 1980-1998 – Alternativberechnung



Quelle: Berechnungen des Autors basierend auf Daten aus ILO LABORSTA Database Internet Edition (<http://laborsta.ilo.org>) und ILO LABMINW Database, October 2001.

Abbildung A-III: Höhe der Mindestlöhne im Vergleich zum pro Kopf-BIP (in Prozent), 1980-1999



Quelle: Berechnungen des Autors basierend auf Daten aus ILO LABMINW Database, October 2001 (Mindestlöhne) und IMF World Economic Outlook December 2000.

Tabelle A-I: Jährliche Steigerungsraten der nominalen Mindestlöhne in Südamerika, 1981-2000

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Argentina	100	180	555	696	421	85	74	400	1424	2062	243	12	71	20	0	0	0	0	0	0
Bolivia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	0	100	13	19	19	8	9	8	25	10	8
Brazil	..	..	..	..	..	139	161	664	1402	1993	521	843	2202	853	45	20	9	8	7	11
Chile	..	..	..	..	..	..	13	23	30	35	33	21	18	16	13	12	9	12	13	11
Colombia	27	30	25	22	20	24	22	25	27	26	26	26	25	21	20	20	21	19	16	36
Ecuador	0	3	24	29	24	32	22	37	44	88	29	56	66	48	45	36	26	26	35	94
Peru	49	52	116	63	131	83	105	466	1761	6606	256	82	4	63	13	16	90	19	0	16
Paraguay	18	5	5	20	32	44	38	35	29	33	18	5	14	24	15	12	13	12	0	15
Uruguay	38	21	28	56	80	67	67	51	67	86	85	61	32	29	33	25	18	15	6	3
Venezuela	..	..	..	..	..	..	42	8	76	4	42	50	0	71	78	65	24	46	24	20

Quellen: eig. Berechnungen basierend auf OIT LABMINW Datenbank; US State Department Country Reports on Human Rights Practices; nationale Statistikinstitute und Zentralbanken.