

Der Streit über den Mindestlohn und das Problem der Kohärenz und Kontinuität in der brasilianischen Politik

Wilhelm Hofmeister

Kritiker aus den eigenen Reihen, den Medien und gesellschaftlichen Organisationen werfen der brasilianischen Regierung von Präsident Lula da Silva mangelnde Kohärenz mit ihren früheren Forderungen und Versprechungen und eine Kontinuität der Politik der Vorgängerregierung vor. Auch die Oppositionsparteien sprechen immer wieder süffisant von einer Kontinuität „ihrer“ Politik. Zuletzt wurden diese Vorwürfe beim Verfahren über die Festsetzung der Höhe des Mindestlohnes laut, bei dem Präsident Lula eine empfindliche Abstimmungsniederlage im Parlament erlebte. Solange der Vorwurf der Kontinuität und mangelnden Kohärenz jedoch von richtigen Entscheidungen und positiven Ergebnissen begleitet ist, kann die Regierung gut damit leben.

Wenn Regierungen im Parlament eine Abstimmungsniederlage erleben, muss das nicht gleich in eine Krise münden; doch es ist ein deutliches Zeichen dafür, dass die parlamentarische Mehrheit, die gemeinhin zum Regieren gebraucht wird, nicht stabil ist und/oder dass es bei der Koordination zwischen Regierung und Parlament Probleme gibt. Das eine – die „schwankende“ Mehrheit – ist ein politisches Problem; das andere – die mangelhafte Koordination – ist ein handwerkliches Problem.

In Brasilien kam beides zusammen, als eine Mehrheit des Senats am 17. Juni gegen den Willen der Regierung einer höheren Anpassung des Mindestlohnes zustimmte, als von Präsident Lula da Silva Ende April im Rahmen einer "provisorischen Entscheidung" (die nun der Zustimmung des Parlaments bedurfte) festgelegt. Während Präsident Lula den Mindestlohn von 240 auf 260 Reais erhöht hatte, votierte der Senat nun für 275 Reais (das sind umgerechnet jeweils ca. 67, 72 und 76 Euro)

Für Präsident Lula war dieses Votum eine schwere Abstimmungsniederlage. Es wurde offensichtlich, dass der Präsident zumindest im Senat nicht über eine stabile Mehrheit verfügt. Entscheidend für die Niederlage des Präsidenten war das Verhalten der sogenannten Sarney-Gruppe um den früheren Staatspräsidenten José Sarney, seit Anfang letzten Jahres Senatspräsident und ein wichtiger Verbündeter von Präsident Lula. Sarney war darüber enttäuscht, dass Regierung und Präsident Anfang Juni das Projekt einer

Verfassungsänderung im Parlament hatten scheitern lassen, das ihm und dem Präsidenten der Abgeordnetenkammer eine Wiederwahl in diesem wichtigen Amt im nächsten Jahr ermöglichen sollte. Jetzt ließ Sarney seine Muskeln spielen und es wurde deutlich, dass die Regierung ohne seine Unterstützung keine Mehrheit im Senat besitzt. Nachdem die Abgeordnetenkammer am 23. Juni das Votum des Senats überstimmte und die ursprüngliche Fixierung des Mindestlohnes in Höhe von 260 R\$ bestätigte, mehrten sich die Hinweise darauf, dass die Regierung bereit ist, die Frage der Verfassungsänderung zugunsten eines Verbleibes von Sarney in seinem Amt noch einmal aufzugreifen. Wer hätte gedacht, dass José Sarney, der stets als Repräsentant des eher konservativen Lagers galt und während der Jahre der Militärregierung viel Macht und Vermögen anhäufte, unter einer „linken“ Regierung weiterhin so viel Macht würde erhalten und ausüben können?

Nicht wenige PT-Mitglieder und Anhänger von Präsident Lula sind darüber enttäuscht und fragen nach der Kohärenz zwischen (früherem) Anspruch und (heutiger) Wirklichkeit. Das macht sich u.a. im Abstimmungsverhalten der Regierungsparteien wie auch in den öffentlichen Meinungsumfragen bemerkbar.

Ritual brasilianischer Politik

Die Diskussion über den Mindestlohn gehört zu den Ritualen der brasilianischen Politik. Nachdem die Arbeiterpartei während ihrer Oppositionszeit jedes Jahr lautstark eine Erhöhung des Mindestlohnes über den von der jeweiligen Regierung vorgegebenen Rahmen gefordert hatte, können sich auch die heutigen Oppositionsparteien dem Versuch nicht versagen, mit der populären, ja populistischen Forderung nach einer über den Regierungsvorschlag hinausgehenden Erhöhung des Mindestlohnes Stimmung zu machen. Unterstützt wird die Opposition – wie früher die PT in ihrer Oppositionszeit – von den Gewerkschaften und anderen gesellschaftlichen Organisationen, die in einem relativ hohen Mindestlohn schon immer ein Mittel zur Verbesserung der Einkommensverhältnisse sahen (siehe dazu die Hinweise im Kasten über den Mindestlohn). Doch auch innerhalb der PT und anderer Parteien der Regierungskoalition sind die früheren politischen Forderungen und Positionen noch nicht ganz vergessen, weshalb sich innerhalb des Regierungslagers sowohl im Parlament als auch im Kabinett starke Kräfte für einen höheren Mindestlohn einsetzten. Auch bei dieser Diskussion spielte die Frage der Kohärenz eine Rolle: kann das, was früher in der Opposition als richtig gefordert wurde, heute nicht mehr gelten, fragen sich zumindest die Dissidenten in den eigenen Reihen.

Vor allem Finanzminister Palocci steht immer wieder im Kreuzfeuer der Kritik derjenigen, die mit seiner stabilitätsorientierten Haushalts- und Finanzpolitik unzufrieden sind. Palocci hatte sich von Anfang an stark gemacht für eine moderate Anhebung des Mindestlohnes von bisher 240 auf 260 Reais. Diese Anhebung um 8,3% bleibt zwar unterhalb des Anstiegs der Lebenshaltungskosten gerade der ärmeren Bevölkerungsschichten, doch weil u.a. Renten- und Pensionszahlungen des Bundes im Wert des Mindestlohnes indexiert sind, kostet jeder Real, um den der Mindestlohn erhöht wird, den Bund 200 Millionen Reais (ca. 57 Mio. Euro). Die Anhebung des Mindestlohnes um 20 Reais beschert dem Bund somit Mehrausgaben über 4 Milliarden Reais (1,4 Milliarden Euro). Andere Regierungsmitglieder hatten bis zu 300 Reais gefordert, was etwa dem Wert von 100 US-Dollar entspricht. Nach einer langwierigen kontroversen Diskussion hatte sich Präsident Lula schließlich für die unpopuläre Vorgabe von

Palocci entschieden, wie es die notwendige Fortsetzung der Haushaltskonsolidierung gebot. Er erntete dafür nicht zuletzt bei den Kundgebungen der Gewerkschaften am 1. Mai viel Kritik.

Bei der abschließenden Abstimmung in der Abgeordnetenversammlung am 23. Juni zeigte sich, dass in allen Parteien der Regierungskoalition Unzufriedenheit über den neuen Wert des Mindestlohnes herrscht. Besonders schmerzlich war für die PT, dass es auch in den eigenen Reihen Abweichler gab. Diese wurden in bereits seit dem letzten Jahr bekannter Manier vom Parteivorstand gerügt und isoliert und sie dürfen bis zu einem endgültigen Urteil über ihr Verhalten keine herausgehobenen Parteiämter oder Parlamentsfunktionen im Namen der Partei ausüben.

Abstimmung der Abgeordnetenversammlung über den Mindestlohn am 23. Juni 2004

Regierungsparteien					Oppositionsparteien				
Partei	Mandate	ja	nein	Enth.	Partei	Mandate	ja	nein	Enth.
PT	89*	74	09	05	PFL	63	02	51	10
PMDB	78	41	23	14	PSDB	51	02	41	08
PP	54	32	13	09	PDT	12	01	04	07
PTB	52	44	06	02	Prona	02		02	
PL/PSL	45	41	02	02	unab	04		04	
PPS	22	11	10	01					
PSB	20	14	02	04					
PCdoB	09	05	02	02					
PSC	06	01	02	03					
PV	06	04	01	01					
Gesamt	380	267	70	43		132	05	102	25

Abgeordnete insgesamt: 512, * Laut Geschäftsordnung nahm der Parlamentspräsident João Paulo Cunha (PT) nicht an der Abstimmung teil.

Neben José Sarney und den Oppositionsparteien gilt auch Präsidialamtsminister José Dirceu als einer der maßgeblichen „Gewinner“ des ganzen Vorgangs. Nachdem Dirceu im Frühjahr dieses Jahres einen Teil seiner Kompetenzen an den neuen „Minister für politische Koordination“ Aldo Rebelo verloren hatte, erwiesen sich dessen Fähigkeiten zur Koordination mit dem Parlament nun als sehr begrenzt. Neben Rebelo hat auch Präsident Lula in diesem Verfahren an Ansehen eingebüßt. Laut einer am 29. Juni von CNI/Ibope veröffentlichten Umfrage ist das Vertrauen in den Präsidenten rückläufig und liegt nun bei 54% der Befragten (Dez. 2003: 69%, März 2004: 60%). Die Zustimmung zur Regierung ist ebenfalls rückläufig: und beträgt 51% (Dez. 2003: 66%, März 2004: 51%). Allerdings sind das immer noch vergleichsweise gute bis sehr gute Werte. Ob sie den Regierungsparteien ein gutes Ergebnis bei den Kommunalwahlen im Oktober garantieren können, bleibt jedoch vorerst dahin gestellt.

Der Mindestlohn in Brasilien

Der Mindestlohn wird jährlich durch ein Gesetz festgelegt; er soll den Arbeitnehmern das Existenzminimum sichern und die Untergrenze für die "Effektivlöhne" der formal Beschäftigten sein.

Eingeführt wurde der Mindestlohn in Brasilien in den dreißiger Jahren des letzten Jahrhunderts, er war zunächst nach Bundesländern und Subregionen differenziert. 1951 hat der damalige Präsident Getúlio Vargas damit begonnen, den Mindestlohn in regelmäßigen Perioden anzupassen. Mit zunehmender Inflation ab den sechziger Jahren hat der Mindestlohn zwar an Wert und Kaufkraft eingebüßt, doch die Praxis der jährlichen Fixierung des Mindestlohnes wurde beibehalten. Zur seiner Berechnung wurden verschiedene Verfahren angewandt. Die regionale Differenzierung in ursprünglich 50 Regionen wurde vor allem in den siebziger Jahren deutlich reduziert. Seit 1984 gab es landesweit nur einen Mindestlohn. Aufgrund populistischer Versprechungen angesichts des Wahlkampfes 2002 hat die Landesregierung von Rio de Janeiro den Mindestlohn in diesem Land gegenüber dem des Bundes leicht angehoben; seither gibt es in Rio de Janeiro nach Beschäftigungsarten differenzierte unterschiedliche Mindestlöhne.

Ab Mitte der siebziger Jahre konnte die Kaufkraft des Mindestlohnes zwar etwas erhöht werden, doch die verschiedenen Wirtschaftspläne ab 1983 und vor allem die zunehmende Inflation führten zu einem starken Kaufkraftverlust des Mindestlohnes. Diese hat sich mit der Stabilisierung des Plano Real ab 1994 deutlich verbessert. Allerdings blieb sein Wert stets mehr oder weniger deutlich unterhalb von 100,- US Dollar – eine Vergleichsmarke, die in der öffentlichen Diskussion immer wieder von den Befürwortern eines höheren Mindestlohnes angeführt wird.

Die Bedeutung des Mindestlohnes in Brasilien zeigt sich u.a. daran, dass 1960 die Löhne von mehr als 70% der Beschäftigten Löhne niedriger oder genau so hoch waren wie der damalige Mindestlohn; 1970 verdienten 50% der Arbeitnehmer weniger als den Mindestlohn; heute verdienen etwa 14% der Beschäftigten weniger als den Mindestlohn. Das bedeutet, als Instrument zur Sicherung eines grundlegenden Einkommens hat sich der Mindestlohnes immer stärker durchgesetzt; denn es genügt nicht, nur seinen Wert festzulegen – der Mindestlohn muss auch angewandt werden.

Die größten Probleme bei der Durchsetzung des Mindestlohnes gibt es im Nordosten, d.h. in der relativ ärmsten Region des Landes. Dort kann der Mindestlohn leichter unterboten werden als in den Regionen mit einem höheren durchschnittlichen Lohnniveau.

Die Höhe des Mindestlohnes hat neben dem Problem der Durchsetzbarkeit auch Auswirkungen auf die Informalität und die Arbeitslosenrate in den brasilianischen Bundesstaaten. Dort, wo die Differenz zwischen dem durchschnittlich gezahlten Lohn und dem Mindestlohn geringer ist, ist auch die Informalität höher, d.h. es ist in den „Niedriglohnregionen“ einfacher, Arbeitnehmer mit weniger als dem Mindestlohn zu bezahlen. In den fünf Bundesstaaten mit der niedrigsten Differenz zwischen Durchschnittslohn und Mindestlohn beträgt die Informalität 51%, während sie in den Staaten mit der höchsten Differenz „nur“ 37% beträgt. In den „Niedriglohnregionen“ ist auch die Durchsetzung des Mindestlohnes mit 77% bei den privaten Firmen geringer (in den fünf Ländern mit den besten Gehältern liegt sie bei 97%).

Je nach Situation des Arbeitsmarktes in den einzelnen Bundesländern hat die Erhöhung des Mindestlohnes eine Zunahme der Informalität sowie Schwierigkeiten seiner Durchsetzbarkeit zur Folge. Das Ziel, mit der Erhöhung des Mindestlohnes auch eine tatsächliche Einkommensverbesserung für die Beschäftigten mit niedrigen Löhnen zu erreichen, wird daher nur sehr bedingt erreicht. Gewiss bedeutet die Erhöhung des Mindestlohnes für diejenigen Arbeitnehmer, deren Lohn sich an dem Mindestlohn orientiert, ein Zugewinn; dagegen verlieren andere dort, wo der Mindestlohn weniger durchsetzungsfähig ist und sie in die Informalität gedrängt werden.

Als Mittel zur Armutsbekämpfung ist der Mindestlohnes nur bedingt tauglich. Andere Faktoren wie beispielsweise Investitionen in Bildung, Gesundheitsvorsorge oder Infrastruktur haben wesentlich

größere Auswirkungen auf die Verbesserung der Lebensverhältnisse. Im brasilianischen Fall zeigt es sich zudem, dass es für das Familieneinkommen wesentlich wichtiger ist, wie viele Familienmitglieder beschäftigt sind. Waren 1981 nur 27% der Ehefrauen beschäftigt, so waren es 1998 bereits 48%. Das hat dazu beigetragen, dass das Familieneinkommen pro Kopf stärker zugenommen hat als der Mindestlohn. Im gleichen Zeitraum hat sich die Zahl der Personen, die mit weniger als einem Mindesteinkommen leben, von 79% auf 46% verringert.

Während der Einfluss des Mindestlohnes auf die Lebensverhältnisse der Menschen eher gering bleibt, hat er um so deutlichere Auswirkungen auf den Staatshaushalt. Der Mindestlohn beeinflusst unmittelbar die Aufwendungen der Rentenversicherung, die Ausgaben für Arbeitslosenversicherung weitere Sozialleistungen sowie insbesondere die Lohnkosten von Bund, Ländern und Gemeinden. Jeder Real, um den der Mindestlohn erhöht wird, hat allein für die Bundesregierung zusätzliche Ausgaben in Höhe von 200 Millionen Reais (ca. 57 Millionen Euro) zur Folge. Fast 75% dieser Kosten betreffen die Rentenversicherung, weil etwa 65% der Versicherungsleistungen im Wert des Mindestlohnes festgelegt sind. Damit erklärt sich, warum die Auswirkungen des Mindestlohnes auf die Sozialversicherung und dann auch auf die Bundeskasse so nachhaltig sind.

Die Lohnkosten der Bundesländer und Gemeinden sind zwar von der Erhöhung des Mindestlohnes weniger stark betroffen, sofern man nur die Gesamtwerte in Rechnung stellt (bei den Bundesländern 4 Millionen Reais pro 1 Real Anhebung, bei den Gemeinden 11 Millionen Reais pro 1 Real Anhebung). Ein schwieriges Problem ergibt sich aber gerade in den ärmeren Regionen, wo eine Anhebung des Mindestlohnes enorme Auswirkungen besitzt. Auch hier ist der Nordosten wiederum besonders stark betroffen. Dort erhalten 37% Gemeindeangestellten einen Lohn unterhalb oder gleich dem Mindestlohn. Eine Anhebung des Mindestlohnes kann von diesen Gemeinden nur schwer verkraftet werden.

Kontinuität oder Kohärenz? Ganz egal, hauptsache erfolgreich!

Die „konservative“ Wirtschaftspolitik zeigt erste Erfolge. Im Mai wurde der höchste Haushaltsüberschuss seit 1991 erreicht. Im bisherigen Verlauf des Jahres beläuft sich der Überschuss auf 5,668 Milliarden Reais. Aufs Jahr hochgerechnet betrüge der Überschuss (ohne Schuldendienstleistungen) 5,87% des BIP, was deutlich über der mit dem Internationalen Währungsfond vereinbarten Marge von 4,25% liegt. Im ersten Drittel des Jahres waren nach Angaben des nationalen Statistikinstituts (IBGE) eine Zunahme der Investitionen um 19,3% sowie der Sparrate auf 23,4% des BIP zu verzeichnen – die höchste Sparquote der letzten zehn Jahre. Die Zunahme der Investitionen wird auf eine allmähliche Erholung der Wirtschaft zurückgeführt, insbesondere auf die Zunahme der Exporte. Auch im Hinblick auf die Arbeitslosigkeit gibt es erste Hoffnungszeichen; allerdings bewegt sich die Arbeitslosenrate auf einer Rekordhöhe von 13,1% und eine spürbare Erleichterung auf dem Arbeitsmarkt ist noch keineswegs in Sicht.

Trotz aller Kritik an der Regierungsführung in den letzten Monaten besteht die Möglichkeit, dass am Ende eher die orthodoxe Wirtschaftspolitik zum Erfolg und Überleben der Regierung Lula beiträgt als die anspruchsvollen, aber noch nicht sehr wirksamen sozialen Versprechungen und Programme. Man mag der Regierung mangelnde Kohärenz mit ihren früheren Verlautbarungen und auch Kontinuität mit der Politik der Vorgängerregierung vorwerfen. Solange diese Politik erfolgreich ist, wird sie der Vorwurf nicht anfechten.