

Dietmar Süß

»Ein gerechter Lohn für ein gerechtes Tagewerk«?

Überlegungen zu einer Geschichte des Mindestlohns

Ein »Burger reicht zum Leben nicht« – so jedenfalls lautete die Botschaft der Beschäftigten von McDonald's im Spätsommer 2013, als zahlreiche amerikanische Beschäftigte im weltweit größten Fast-Food-Konzern die Arbeit niederlegten und gegen den »Diebstahl« ihrer Leistung protestierten. Ihre Forderung: das Recht, sich gewerkschaftlich zu organisieren, und ein Mindestlohn von 15 Dollar in der Stunde. Denn tatsächlich blieb für viele Angestellte der kostenlose Burger angesichts eines Stundenlohns von 7,25 Dollar und eines Jahreseinkommens von 15.000 Dollar die einzige warme Mahlzeit, die sie sich leisten konnten.¹

»Ein gerechter Lohn für ein gerechtes Tagewerk«, darum ging es den angestellten Verkäufern und Putzkräften von McDonald's – und dieses Motto prägte die Geschichte des Mindestlohns seit Mitte des 19. Jahrhunderts. Allerdings hatte Friedrich Engels bereits 1881 hinter diese Forderung der englischen Chartistenbewegung ein Fragezeichen gesetzt², als er im »Labour Standard« die englischen Gewerkschaften hart für ihre Lohnpolitik kritisierte. Die Lohnhöhe, so sein Urteil, sei keine moralische Frage, sondern würde allein durch »die Wissenschaft von der politischen Ökonomie« bestimmt. Ein gerechter Tagelohn sei »unter normalen Bedingungen die Summe, die erforderlich ist, dem Arbeiter die Existenzmittel zu verschaffen, die er entsprechend dem Lebensstandard seiner Stellung und seines Landes benötigt, um sich arbeitsfähig zu erhalten und sein Geschlecht fortzupflanzen«.

Ein »gerechtes Tagewerk«: Das war demnach die Arbeitskraft, die der Einzelne an einem Arbeitstag unter Einsatz seiner vollen Kraft vollbringt und dabei so tätig ist, dass er dieselbe Arbeitsleistung auch ohne Verlust am nächsten Tag zu leisten vermag. Doch genau das war für Engels das Problem. Denn:

»Der Arbeiter gibt dem Kapitalisten die volle Arbeitskraft eines Tages, das heißt, so viel er geben kann, ohne die ununterbrochene Wiederholung des Vorgangs unmöglich zu machen. Im Austausch erhält er gerade so viel und nicht mehr an Existenzmitteln, wie nötig sind, um die Wiederholung desselben Geschäfts jeden Tag zu ermöglichen. Der Arbeiter gibt so viel, und der Kapitalist so wenig, wie es die Natur der Übereinkunft zulässt. Das ist eine sehr sonderbare Sorte von Gerechtigkeit.«

In der Sprache der politischen Ökonomie formulierte Engels:

»Entsprechend dem, was man gewöhnlich Gerechtigkeit nennt, müßte der Lohn des Arbeiters aus dem Produkt seiner Arbeit bestehen. Aber das würde nach der politischen Ökonomie nicht gerecht sein. Im Gegenteil, das Arbeitsprodukt des Arbeiters geht an den Kapitalisten, und der Arbeiter erhält davon nicht mehr als die bloßen Existenzmittel.«

Deshalb forderte Engels seine reformistischen Genossen der britischen Gewerkschaftsbewegung auf: »Begrabt darum den alten Wahlspruch für immer, und ersetzt ihn durch einen anderen: Besitzer der Arbeitsmittel – der Rohstoffe, Fabriken und Maschinen – soll das arbeitende Volk selbst sein.«

1 Die Welt, 29.8.2013: »McDonald's Arbeiter wollen mehr Geld statt Burger«. Der Artikel umfasste auch zahlreiche andere Fast-Food-Konzerne.

2 Friedrich Engels, Ein gerechter Lohn für ein gerechtes Tagewerk, in: The Labour Standard, 7.5.1881, Leitartikel. Folgende Zitate nach: ebd.

I.

Engels flammendes Plädoyer für einen neuen Gerechtigkeitsbegriff in der Arbeiterbewegung berührt gleich mehrere grundsätzliche Fragen. Denn es verdeutlicht die Wandelbarkeit der Vorstellungen davon, was als sozial »gerecht« und was als »ungerecht« in der kapitalistischen Arbeitswelt empfunden wurde. Was Engels besonders kritisierte, war das Argument, dass sich die Mindesthöhe von Löhnen an der Existenzsicherung orientieren solle. Gerade diese Art der Lohnpolitik bedeutete für Engels die Anerkennung der kapitalistischen Produktionsweise und den Verzicht auf jene revolutionäre Utopie, die in der Aneignung der Produktionsmittel durch die Arbeiter bestand.

Löhne, Lohnfindung und die Forderung nach Mindestlöhnen wären Teil gesellschaftlicher Ungleichheitsstrukturen und politischer Ordnungsentwürfe, die jeweils mit darüber entscheiden, was beispielsweise als »existenzsichernd« gilt. Die Auseinandersetzung um den »gerechten Lohn« ist deshalb so alt wie aktuell. Die Bundesrepublik ist dabei in vielerlei Hinsicht ein Nachzügler der Debatte über gesetzliche Mindestlöhne. Das BGB kennt das Verbot »sittenwidriger Löhne«³ und für sehr kleine Teilbereiche des Wirtschaftslebens wie die »Heimarbeit«⁴ hatte der deutsche Gesetzgeber 1951 eine einheitliche Regelung gefunden.⁵ Ansonsten blieben die Löhne Sache der Tarifparteien, und bis Anfang der 2000er Jahre war dies innerhalb der deutschen Gewerkschaftsbewegung unumstritten. Dieser Beitrag ist ein Versuch, die längeren Linien der Auseinandersetzung um »gerechten Lohn« und Mindestlöhne zu ziehen und sie in die internationale Debatte um die Globalisierung sozialer Rechte im 19. und 20. Jahrhundert einzubetten.⁶ Im Mittelpunkt der Überlegungen stehen unterschiedliche Wertideen der Gerechtigkeit. Der normative Diskurs über den »gerechten Lohn« ist indes nie abstrakt, sondern Gegenstand politischer und kultureller Auseinandersetzungen. Die Debatte über Mindestlöhne⁷ ist auch deshalb so leidenschaftlich, weil sie als Gerechtigkeitsdiskurs eingebunden ist in die gegenwärtigen Konflikte um veränderte industrielle Beziehungen und soziale Standards in der Globalisierung.⁸

Dabei lassen sich vier unterschiedliche Gerechtigkeitsdiskurse unterscheiden:⁹ Leistungsgerechtigkeit, die Löhne als Ausdruck von individueller Produktivität betrachtet; Bedarfsgerechtigkeit, die Lohnhöhen an den Bedürfnissen der Arbeitnehmer misst; bei-

3 Dazu unter anderem *Roland Frieling*, Gibt es einen sittlichen Mindestlohn für Arbeitnehmer?, Diss., Köln 1991, insb. S. 12ff.

4 Heimarbeitsgesetz vom 14.3.1951, BGBl. I, Nr. 14, 21.3.1951, S. 191.

5 Das »Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen vom 11.1.1952«, BGBl. I, Nr. 2, 17.1.1952, S. 17, regelte, dass der Staat in Ausnahmefällen in die Tarifhoheit der Tarifpartner eingreifen dürfe, sofern Tarifverträge die Allgemeinverbindlichkeit der Löhne nicht regelten, bestimmte Branchen keine Tarifpartner kannten oder die Regelung von »Mindestarbeitsbedingungen« angesichts sozialer oder wirtschaftlicher Missstände geboten schien. Allerdings ließ das Gesetz keinen Zweifel, dass immer zuerst die Tarifpartner eine Regelungskompetenz besaßen und sich der Staat nur im äußersten Notfall einmischen sollte.

6 Dazu jetzt mit Blick vor allem auf die Internationale Arbeitsorganisation (ILO): *Sandrine Kott/Joëlle Droux*, Globalizing Social Rights. The International Labour Organization and Beyond, Basingstoke/New York 2013.

7 Als ersten Überblick *Gerald Starr*, Minimum Wage Fixing. An International Review of Practices and Problems, Genf 1981, S. 1–13.

8 *Ulrich Becker/Bernd Baron von Maydell/Angelika Nußberger* (Hrsg.), Die Implementierung internationaler Sozialstandards. Zur Durchsetzung und Herausbildung von Standards auf überstaatlicher Ebene, Baden-Baden 2006.

9 Folgendes nach: *Lutz Leisering*, Paradigmen sozialer Gerechtigkeit, in: *Stefan Liebig/Holger Lengfeld/Steffen Mau* (Hrsg.), Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften, Frankfurt am Main 2004, S. 29–68.

de zielen auf eine spezifische Form der Verteilungsgerechtigkeit bestehender Strukturen, während eine produktivistische Gerechtigkeitssemantik Lohnhöhen an die Produktivität der Arbeit koppelt und auf eine Erhöhung des Verteilungsvolumens setzt. Hinzu kommt als vierter Gerechtigkeitsdiskurs die Teilhabegerechtigkeit. Damit sind vor allem solche, nicht ausschließlich sozioökonomisch vermittelte Gerechtigkeitsdiskurse gemeint, die weniger stark die Zuweisung ›von oben‹ oder durch den Staat im Blick haben, sondern auf die Chance zur zivilgesellschaftlichen Teilhabe setzen. Teilhabegerechtigkeit zielt auf vermeintlich »neue« soziale Ungleichheiten und orientiert Gerechtigkeit beispielsweise an den Auswirkungen sozialer Ungleichheit auf Familien mit oder ohne Kinder, am Verhältnis zwischen Jung und Alt oder zwischen Männern und Frauen. Die Semantik der »Teilhabe« akzentuiert dabei weniger die sozioökonomische Umverteilung als die Möglichkeit zur Partizipation am zivilgesellschaftlichen Leben. Von Bedeutung ist dieses Argument für all diejenigen, die als Messlatte für die Festsetzung möglicher Mindestlöhne einen Betrag errechnen, der sich nicht primär an Marktkriterien oder an der Produktivkraft anlehnt, sondern die fiktive Größe gesellschaftlicher Partizipation als Ausgangspunkt benennt.

In der Debatte um den Mindestlohn werden unterschiedliche Vorstellungen von »sozialer Gerechtigkeit« verhandelt. Es geht um einen zentralen Modus sozialer Integration, den Axel Honneth mit dem Begriff der »Anerkennung« beschrieben hat.¹⁰ Der Kampf um Mindestlöhne ist damit Teil jener Missachtungserfahrungen, die zum Wesensmerkmal moderner Gesellschaften gehören. Soziale Konflikte, auch der Kampf um den »gerechten Lohn«, sind Teil der Auseinandersetzung um die »Verletzung von implizierten Regeln der wechselseitigen Anerkennungen«¹¹ und basieren demnach auf der Empfindung eines moralischen Unrechts, ähnlich wie dies bereits Edward P. Thompson mit seinem Begriff der »moral economy« angedeutet hat.¹² Die Forderung nach einem »gerechten Lohn« ist dabei eben nicht nur Folge eines spezifischen Interesses – oder einer messbaren politisch-ökonomischen Kategorie; sie ist auch Folge eines moralischen Unrechtsbewusstseins, eines verletzten Gefühls normativer Anerkennung. Die Ausgangsthese lautet also: In den Auseinandersetzungen um Mindestlöhne zeigt sich eine Grundspannung industriell-arbeitsteiliger Gesellschaften und ihrer Modi sozialer Integration.

II.

Die Spuren der Debatte über den Mindestlohn lassen sich bis weit ins 18. Jahrhundert zurückverfolgen. Im Begriff des »Auskommens« und in den verschiedenen handwerklichen Entlohnungsformen spiegelten sich bereits die unterschiedlichen Traditionen moralischer Ökonomie. »Nöthiges Auskommen«¹³ hatte derjenige, dessen Besitz zum Überleben reichte, ohne indes in der Lage zu sein, für sich und seine Gesundheit vorzusorgen;

10 Dazu ausführlich *Axel Honneth*, Kampf um Anerkennung. Zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte, Frankfurt am Main 1994; zur Debatte um den Begriff vgl. unter anderem *ders./Nancy Fraser*, Umverteilung oder Anerkennung? Eine politisch-philosophische Kontroverse, Frankfurt am Main 2003.

11 *Honneth*, Kampf um Anerkennung, S. 256.

12 Vgl. unter anderem *Edward P. Thompson*, The Moral Economy of the English Crowd in the 18th Century, in: *Past & Present* 20, 1971, Nr. 50, S. 76–136; *Manfred Gailus/Thomas Lindenberg*, Zwanzig Jahre »moralische Ökonomie«. Ein sozialhistorisches Konzept ist volljährig geworden, in: *GG* 20, 1994, S. 469–477.

13 *Johann Heinrich Zedler* (Hrsg.), Grosses vollständiges Universal-Lexikon aller Wissenschaften und Künste, Leipzig 1732–1754, Bd. 24, S. 602, Sp. 1.

über »reichliches Auskommen«¹⁴ verfügte dagegen, wer sich ein Polster gegen die »Nothdurft« anlegen konnte.

Die Art, wie ein solcher Lohn in den verschiedenen Branchen erzielt werden konnte, war jedoch sehr unterschiedlich: als Geld- oder Naturallohn, ausgezahlt in Wochen- oder Stücklohn oder durch die Übernahme von Kost und Logis.¹⁵

Eine weitere Spur auf der Suche nach dem historischen Ort der Mindestlohndebatten führt nach Großbritannien¹⁶, genauer gesagt zur Auseinandersetzung um die »sweated labour«. Seit Mitte des 19. Jahrhunderts wurde zunächst die »Entdeckung«, dann die Skandalisierung der »sweated labour«, der »Schwitzarbeit«, zu einem zentralen Thema der britischen Chartistenbewegung.¹⁷ Der britische Chartismus führte zwischen 1838 und 1848 unterschiedliche reformerische Strömungen zusammen. Insbesondere ging es um ein allgemeines, geheimes Wahlrecht für Männer ab 21 und eine gerechte Verteilung der Wahlbezirke, um die Reduzierung von Arbeitszeiten und die Zulassung von Arbeitervertretungen. Vielfach war es die aufstrebende Mittelschicht, die neben der Arbeiterschaft die Veranstaltungen und politischen Forderungen der Chartisten prägte. Wahlrechtsreform und die Kritik an den sozialen Folgen der Industrialisierung gingen Hand in Hand und bestimmten den Protest der führenden Vereinigung, der »London Working Men's Association«, die sich als politischer Arm und Selbsthilfeorganisation der qualifizierten Arbeiter verstand. Birmingham, die frühe Industriemetropole in den Midlands, war eines ihrer Zentren, und aus Birmingham stammte auch der Unternehmer, Ökonom und Reformers Thomas Attwood, der am 14. Juni 1839 in der Begründung einer Protestnote an das Parlament erstmals die von Friedrich Engels so kritisierte Formel prägte: »a fair day's wages for a fair day's work«, und

»that if they could not give them that, and food and clothing for their families, then they said they would put forward every means which the law allowed, to change the representation of that House; that they would use every effort to act upon the electors, and that by these means ultimately reason, thus working upon influence, they should produce such a change as would enable them to succeed in the accomplishment of their views and wishes. He trusted in God they would succeed, and obtain all the objects sought for in the petition.«¹⁸

Die Forderung nach einem »gerechten Lohn« gründete sich also primär in einem moralischen Appell an die Unternehmer, ein »würdiges« Leben zu ermöglichen. Nicht um Umverteilung oder gar die Übernahme von Produktionsmitteln ging es, sondern um die Anerkennung der Arbeit als Grundlage für den eigenen und den Lebensunterhalt der Familie. Ein Lohn also, der ausreichte, genug zu essen und anständige Kleidung mit nach Hause zu bringen – und zugleich mit dafür zu sorgen, dass die Frauen zu Hause nicht auch noch arbeiten mussten. Die Vorenthaltung eines solchen Lohns, die überall zu beobachtende Armut, die zum Überleben nicht ausreichenden Löhne, der Schmutz in den Straßen, die mangelnde Hygiene und die moralische Verwahrlosung: All dies zusammen machte die »sweated labour« zu einem gesellschaftlichen, ja, einem religiösen Skandal, der nur durch »faire Löhne« beseitigt werden konnte. Die Debatten der 1840er und 1850er Jahre kreisten also auf dem Höhepunkt der Chartistenbewegung nie allein um die Reform des Wahl-

14 Ebd., Bd. 31, S. 39, Sp. 1.

15 Grundlegend dazu *Reinhold Reith*, Lohn und Leistung. Lohnformen im Gewerbe 1450–1900, Stuttgart 1999.

16 Grundlegend dazu *Sheila Blackburn*, A Fair Day's Wage for a Fair Day's Work? Sweated Labour and the Origins of Minimum Wage Legislation in Britain, Aldershot 2007.

17 Aus der Fülle der Literatur vgl. vor allem: *Malcolm Chase*, Chartism. A New History, Manchester 2007.

18 National Petition – The Chartists, Hansard, Bd. 48, 1839, S. 222–227, hier: S. 224.

systems.¹⁹ Zur Debatte standen auch Fragen der Lebensführung und der sozialen Kosten des aufstrebenden Kapitalismus.

In seinem berühmt gewordenen und vielfach verbreiteten Gedicht »The Song of the Shirt« hatte Thomas Hood 1843 das traurige Schicksal einer guten Christin beklagt, die kärglich gekleidet und bitterlich arm als Heimarbeiterin ihr Auskommen fristet – einsam, monoton, mit einem Verdienst, der zum Leben zu wenig und zum Sterben zu viel war.²⁰ In ihren langen Arbeitsstunden sang sie in einem »dolorous pitch« ihren »Song of the Shirt«, ein Lied, das voller Pathos ihr trauriges Schicksal beklagte. Denn Hoffnung, nein, Hoffnung konnte es in diesem Leben nicht mehr geben. Hoods Gedicht war zunächst wegen seiner düsteren Stimmung von mehreren Zeitungen abgelehnt worden, bis es dann schließlich, merkwürdig genug, in der Satire-Zeitschrift »Punch« erschien – und von dort rasche Verbreitung fand.

Von Beginn an war die Suche nach einem »gerechten Lohn« eng verbunden mit der Debatte über Armut und Ungleichheit und dem Aufstieg der noch jungen britischen Sozialforschung. Diese wollte sich teils mit Befragung von Experten, teils durch teilnehmende Beobachtung, später dann auch durch »moderne« statistische Methoden und Interviews mit den Arbeitern und Armen selbst einen Überblick über das Leben des Proletariats verschaffen. Es ging darum, die Frage empirisch zu beantworten, wie ausbeuterisch die Arbeitsbedingungen tatsächlich seien und wie hoch der Lohn liegen müsse, um ein menschenwürdiges Dasein zu führen.²¹ Zu solchen Großprojekten gehörten Charles Booths monumentales Werk über »Life and Labour of the People of London«²² oder Seebohm Rowntrees Arbeiten über York aus dem Jahr 1899.²³

Diese Projekte zur sozialen Vermessung des Elends²⁴ waren seit den 1890er Jahren eng verknüpft mit der Arbeit reformsozialistischer Intellektueller und Sozialwissenschaftler der Fabian Society.²⁵ Dazu zählte vor allem das Ehepaar Beatrice und Sidney Webb.²⁶ Zu ihrer Vision eines »National Minimums« – einer Grundversorgung in Schule, Sicherung, Gesundheit und Arbeitszeiten – gehörte als wesentliches Argument auch die Forderung nach einem »legal minimum wage«, einem gesetzlichen Mindestlohn, der eine Antwort auf die katastrophalen Zustände der Heimarbeit sein sollte. Ihr Konzept basierte indes – anders als die revolutionären Töne bei Friedrich Engels – darauf, dass ein Mindestlohn eben gerade auch für den »anständigen Unternehmer« vernünftig sei.

Denn eine faire Bezahlung ermögliche ihm die Auswahl der besonders qualifizierten und effizienten Beschäftigten. Den Kampf gegen »low pay«, gegen zu niedrige Löhne, sahen die Webbs in einer Linie mit ihrem Kampf für eine arbeitsrechtliche Fixierung des Achtstundentags und gesundheitlich akzeptablen Arbeitsbedingungen in der Industrie. Mithilfe eines Mindestlohns, so ihre Hoffnung, würden zudem die Kosten der Heimarbeit in die Höhe getrieben und diese Form der Beschäftigung vom Markt verdrängt werden. Am Ende, so ihr Traum in ihrem Buch von der »Industrial Democracy«, sollte ein kapita-

19 Ausführlich dazu *Blackburn, A Fair Day's Wage*, S. 15–65.

20 *Thomas Hood*, *Song of the Shirt*, in: *Punch*, 16.12.1843, S. 260; Folgendes nach: *Blackburn, A Fair Day's Wage*, S. 17–20.

21 Vgl. dazu *Dietmar Süß*, *Kannibalen im eigenen Land: Britische Sozialanthropologie und Mass-Observation 1890–1945*, in: *Jahrbuch für Europäische Ethnologie* 7, 2012, S. 53–72.

22 *Charles Booth*, *Life and Labour of the People of London*, 17 Bde., London 1902f.

23 *Benjamin Seebohm*, *Poverty. A Study of Town Life*, London 1901.

24 Zu den viktorianischen Debatten vgl. *Seth Koven*, *Slumming. Sexual and Social Politics in Victorian London*, Princeton, NJ 2004.

25 Vgl. unter anderem *Bruce E. Kaufman*, *Promoting Labour Market Efficiency and Fairness Through a Legal Minimum Wage. The Webbs and the Social Cost of Labour*, in: *British Journal of Industrial Relations* 47, 2009, S. 306–326.

26 *Blackburn, A Fair Day's Wage*, S. 73–89, Folgendes nach: ebd.

listischer Unternehmer mit seinen Beschäftigten in großen Industriebetrieben stehen, in denen ein demokratischer Geist die Selbstorganisation der Beschäftigten und damit auch die nationale Wettbewerbsfähigkeit beflügelte. Die kleinen Gewerbe mit ihren schmutzigen, schlecht bezahlten, gesundheitlich angeschlagenen und moralisch zweifelhaften Arbeitern stellten für die Webbs und für manch andere sozialistische Reformer eine Bedrohung für den inneren Zusammenhalt des Empire dar.²⁷ Deshalb lautete ihr Urteil: »No one who has not himself lived among the poor in London or Glasgow, Liverpool or Manchester, can form any adequate idea of the unseen and unmeasured injury to national character wrought by the social contamination to which this misery inevitably leads.«²⁸ Ein Mindestlohn, so die Hoffnung, würde dazu beitragen, dieses Problem zu lösen: entweder durch eine generelle Anhebung des Lebensstandards und eine bessere Lebensführung der *working class* oder auch durch eine Einweisung von Arbeitslosen in Arbeitskolonien, damit sie dort selbst für ihre Subsistenz aufkommen konnten.

Strittig war dabei die Frage, wie hoch ein solcher Mindestlohn ausfallen sollte: so hoch, dass sich die Arbeiter auch noch ein kleines Minimum an Freizeit und materieller Ausstattung leisten könnten? Eine erste Bündelung der Überlegungen im Umfeld der Fabian Society veröffentlichte William Sanders 1906 unter der Überschrift »The Case for a Legal Minimum Wage« – just zu dem Zeitpunkt, als gerade eine große Ausstellung jene Produkte präsentierte und skandalisierte, die in »sweated labour« produziert worden waren.²⁹ Darin machte er sich vor allem dafür stark, dass ein Mindestlohn hoch genug sein müsse, um die eigene Gesundheit nicht durch überlange Schichten oder Akkorde zu ruinieren. Ein gesetzlicher Mindestlohn sollte im ganzen Land gelten und regionale Unterschiede in den Lebenshaltungskosten berücksichtigen – was zugleich staatliche Behörden erforderlich gemacht hätte, um solche Preisgefälle zu betreiben und in den Arbeitsmarkt regulierend einzugreifen.³⁰ Als Berechnungsgrundlage zum Erhalt der »healthy subsistence« galt für einen Mann eine Familie mit drei Kindern, für eine Frau sollte der Mindestlohn lediglich für sie selbst (also ohne Familie) gelten. Dass ein Mindestlohn geschlechtsspezifisch unterschiedlich ausfallen sollte, begründete Sanders unter anderem mit der besonderen Ernährerrolle der Männer und ihrer besseren Qualifikation:

»[I]f men and women were paid at the same rates, men would always be employed in preference to women because, fairly or unfairly, male labour is considered industrially superior to female. The demand for »equal wages for men and women« is perfectly well known to trade unionists as a device for keeping women out of men's trades.«³¹

Bei dieser gewollten Ungleichheit galt ein Mindestlohn für Frauen nur in einer solchen Höhe als angemessen, falls er beispielsweise verhindern half, dass Frauen sich prostituieren mussten.

Noch eine zweite Dimension sozialer Ungleichheit prägte die frühen Vorstellungen eines nationalen Mindestlohns in Großbritannien: Denn vielfach waren Arme zugleich auch »Ausländer«, Chinesen oder Juden,

»especially Jews from the Polish districts of Russia, Germany and Austria. [...] The evil effect of the Jew's occupation lies in the characteristics which render him a fit subject for the pestilential

27 Ebd., S. 77–80.

28 *Sidney and Beatrice Webb*, *Industrial Democracy*, London 1897, S. 765ff.; vgl. zum Begriff der »Industrial Democracy« auch *Walther Müller-Jentsch*, *Industrial Democracy. Historical Development and Current Challenges*, in: *management revue* 19, 2008, S. 261–273, insb. S. 261–263.

29 *William Sanders*, *The Case for a Legal Minimum Wage*, London 1906.

30 Ebd., S. 9.

31 Ebd.

conditions of home-work: he overcrowds whole districts with his habit of living in misery; and his ingenuity has positively created or organised new industries to suit the circumstances.«³²

Indes ging es den Fabians weniger um eine Abschottung des Arbeitsmarkts gegenüber »Ausländern«, sondern eher um die Forderung nach einem Importstopp gegenüber solchen Produkten, die unter den Bedingungen der »sweated labour« hergestellt worden waren – ein, wenn man so will, sehr aktuelles Argument des Fair Trade.

So umstritten ihre Positionen auch waren, so trugen die Fabians doch nicht unerheblich zu einer nun auch ökonomisch und empirisch argumentierenden Skandalisierung der Armut in Großbritannien bei. Als Folge der breiten gesellschaftlichen Diskussion schickte die britische Regierung eine Gruppe von Experten nach Australien, die sich in Victoria die dort gegründeten »wage boards« ansehen sollte – eine Institution, die sich mit der Überprüfung einzelner Arbeitsplätze und auch mit der Höhe der Löhne beschäftigte. Zeitgleich fanden sich im Sommer 1906 Intellektuelle, christliche Sozialreformer und Vertreter der Frauenbewegung in der parteiübergreifenden »National Anti-Sweating League« (NASL) zusammen und setzten sich vehement für eine generelle Überprüfung der Arbeitsbedingungen und der Entlohnung ein – mit großem öffentlichen Erfolg. Eine einheitliche Bewegung indes war die NASL nicht – zu heterogen waren die Gruppen, zu unterschiedlich auch die Ziele, die mithilfe eines Mindestlohns erreicht werden sollten. Es war vor allem die junge Labour Party, die sich dem Ziel der Gründung neuer »wage boards« verschrieb, und auch die amtierende Regierung der Liberalen stand den Forderungen keineswegs völlig ablehnend gegenüber.

Insgesamt konnte man seit 1908/09 beobachten, wie die öffentliche Meinung zugunsten der Einführung von »wage boards« kippte und sich die Einsicht durchzusetzen begann, dass es mit einem Appell an die Freiwilligkeit der Unternehmer nicht getan sein würde und deshalb der Staat als Gesetzgeber gefordert sei. Neben der Labour Party, die dem Thema immer mehr Gewicht beimaß, gab es auch Unterstützung durch die Anglikanische Kirche und einen Teil der Conservative Party, die der »sweated labour« durch ein staatliches Eingreifen ein Ende bereiten wollten. Es war Winston Churchill als Präsident des »Board of Trade«, der mit die Initiative ergriff und ein Gesetz ausarbeiten ließ, das schließlich, nach einigen Diskussionen, am 20. Oktober 1909 in Kraft trat.³³ In seiner Struktur ähnelte der »Trade Board Bill« dem Vorbild aus Victoria: Eine Kommission aus gleichvielen Unternehmern und Arbeitern plus unabhängigen, vom Staat benannten Experten, die einen Konsens zwischen den beiden Parteien herstellen sollten, entschied gemeinschaftlich über die angemessene Lohnuntergruppe. Das Gesetz sah keine flächendeckende Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns vor. »Wage boards« sollten zwar überall dort eingeführt werden, wo die Einkünfte im Vergleich zu anderen Industrien außergewöhnlich niedrig waren. Doch das hieß umgekehrt: Nur für einen geringen Teil der Industrie galt das Gesetz. Zunächst waren das vier Branchen: die Maßschneiderei, die Kartonhersteller, die Riemen- und die Kettenhersteller. Die Aufgabe der Boards bestand darin, entweder einen Mindeststundenlohn oder eine Entlohnung für eine Mindeststückzahl festzulegen. Zudem ermöglichte das Gesetz dem Staat, bei Verstößen rechtliche Schritte gegen die Unternehmer einzuleiten.

In der Praxis sollte sich indes schnell zeigen, dass die Unternehmer mit den »wage boards« sehr »flexibel« umgingen und selbst in den Branchen die Lohnhöhen unterlaufen wurden, in denen der Mindestlohn verabredet war. Den neu geschaffenen arbeitsmarkt-

32 Ebd., S. 6f.

33 Folgendes nach: *Sheila C. Blackburn*, Curse or Cure? Why Was the Enactment of Britain's 1909 Trade Boards Act so Controversial?, in: *British Journal of Industrial Relations* 47, 2009, S. 214–239.

rechtlichen Instanzen fiel es angesichts ihrer fehlenden finanziellen und personellen Ressourcen schwer, die häufigen Verstöße tatsächlich zu ahnden.³⁴

In England hatte man nach Australien (und Neuseeland) geblickt, in Deutschland verfolgte die deutsche Arbeiterbewegung mit großer Aufmerksamkeit die britische Debatte um Mindestlöhne. Ebenfalls im Jahr 1906, sogar noch etwas früher als im Vereinigten Königreich, eröffnete in Berlin eine große »Heimarbeit-Ausstellung«³⁵ – eine Schau mit rund 6.000 bis 7.000 Objekten, die Frauen unter unwürdigen Arbeitsbedingungen zu Hause hergestellt hatten. Was die Kaiserin, die der Schau schließlich auch die Ehre gab, zu sehen bekam, war ein Sammelsurium unterschiedlicher Produkte, die sich in jedem guten Bürgerhaushalt vorfanden, über deren Entstehungsbedingungen aber allzu gern geschwiegen wurde: Schuhe und Hüte, Körbe und künstliche Blumen, Bürsten und Pelze und vieles mehr. Jedes Produkt war eigens ausgezeichnet, und die Besucher erfuhren, was sie sonst nicht wussten: Wie lange die Herstellung dauerte, wie wenig die Frauen dafür erhielten und wie alt diejenigen waren, deren Produkte man allzu selbstverständlich besaß.

Die Ausstellung des Gewerkvereins der Heimarbeiterinnen trug ähnlich wie ihr Pendant in London dazu bei, den »Skandal« der Heimarbeit, die Arbeitsbedingungen und auch die hygienisch und sittlich katastrophalen Zustände anzuprangern und unter anderem auch einen Mindestlohn für Heimarbeiterinnen zu fordern. Die Befürworter eines Heimarbeiterschutz-Gesetzes zielten darauf, diese bedenkliche Arbeitssituation durch einen Mindestlohn abzufedern, zugleich aber darauf zu drängen, häusliche und außerhäusliche Arbeit zu trennen und die Heimarbeit stärker in Werkstätten zu organisieren und damit der staatlichen Fabrikaufsicht zu unterstellen. Die Lohnfrage und beispielsweise verbindlich festgelegte Stückpreishöhen für Waren galten als Hebel, die Arbeitsbedingungen der Heimarbeit zu verbessern und die rechtsfreie Zone weiblicher Erwerbstätigkeit zu reglementieren.³⁶

Die Debatten innerhalb der Sozialreform- und Frauenbewegung gingen indes deutlich auseinander. War es tatsächlich so, wie einige befürchteten, dass eine stärkere Verlagerung der Heimarbeit zu einer noch größeren Verwahrlosung der Frauen beitragen würde? Vor allem Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten wollten deshalb die Heimarbeit ganz beseitigen. Oder war es nicht eher so, dass diese spezifische Form weiblicher Tätigkeit für viele Familien unabdingbar und für das familiäre Einkommen zentral war? Für die bürgerlich-christliche Frauenbewegung waren die Heimarbeiterinnen gleichsam die »Mütter des arbeitenden Volkes«. Für Fabriken, so das Argument, waren diese Frauen nicht geeignet, wohl aber als Bindeglied zwischen den verschiedenen Sphären von Arbeit und Familie. Das war auch der Grund dafür, warum die vielfältigen Initiativen gerade aus dem Umfeld der christlichen und bürgerlichen Frauenbewegung kamen. Denn sie wollten mit einem Mindestlohn für Heimarbeiterinnen diese spezifische weibliche Produktions- und Familienarbeit schützen und riefen dafür nach dem Staat als regulativer Instanz, die mithilfe von Arbeitsschutzgesetzen und der Festlegung eines Mindestlohns Abhilfe schaffen sollte.

Der Nationalökonom Robert Wilbrandt empfahl in seinem Plädoyer für den Arbeiterinnenschutz nachdrücklich³⁷, dass der Staat eine Lohnuntergrenze für männliche Arbeiter einführen solle, um damit auch die Frauen aus ihrer ökonomischen Zwangslage zu befreien, arbeiten zu müssen. Dafür aber, so sein Argument, brauche es starke Gewerkschaften, und

34 Blackburn, *A Fair Day's Wage*, S. 128.

35 Folgendes nach: *Eva Schöck-Quinteros*, Heimarbeiterschutz für die »Mütter des arbeitenden Volkes«. Deutschland 1896–1914, in: *L'Homme* 9, 1998, H. 2, S. 183–215, hier: S. 201ff.

36 Ebd., S. 190f.

37 *Robert Wilbrandt*, Hausindustrielle Frauenarbeit, in: *Die Frau 1901*, S. 544; ausführlich *ders.*, *Die Frauenarbeit. Ein Problem des Kapitalismus*, Leipzig 1906.

eine gewerkschaftliche Organisation der Heimarbeiterinnen schien den meisten Sozialisten eher utopisch. Damit griff er Argumente auf, die der Ökonom Otto von Zwiedineck-Südenhorst in einer Studie über »Lohnpolitik und Lohntheorie« wenige Jahre zuvor entwickelt hatte. Zwiedineck-Südenhorst hatte – in der Tradition der Historischen Schule der Nationalökonomie³⁸ – argumentiert, die Notwendigkeit eines staatlichen Eingriffs in die Lohnpolitik erfolge nicht etwa aus moralischen, sondern aus ökonomischen Gründen. Denn nur so könne die »Sicherung des produktiven Organismus«³⁹ und damit der soziale Friede gewährleistet werden. Lohnpolitik und die Schaffung eines Minimallohns waren damit Teil sozialpolitischer Interventionen und dienten dem Schutz der Arbeiter.

Deshalb plädierten auch Sozialdemokratinnen stärker dafür, nicht etwa das System der Heimarbeit zu stabilisieren, sondern die Heimarbeit zu beseitigen. Sozialistische Intellektuelle verfolgten aufmerksam die unterschiedlichen Wendungen der Debatte um den Mindestlohn. Das geschah nicht zuletzt vor dem Hintergrund der lebhaften Debatte um Ferdinand Lassalles »ehernes Lohngesetz«. Dessen 1863 formulierter Kerngedanke lautete, dass

»der durchschnittliche Arbeitslohn immer auf den *notwendigen Lebensunterhalt* reduciert bleibt, der in einem Volke gewohnheitsmässig zur Fristung der Existenz und zur Fortpflanzung erforderlich ist. Dies ist der Punct, um welchen der wirkliche Tageslohn in Pendelschwingungen jederzeit herum gravitiert, ohne sich jemals lange weder über denselben erheben, noch unter denselben hinunterfallen zu können. Er kann sich nicht dauernd über diesen Durchschnitt erheben – denn sonst erstünde durch die leichtere, bessere Lage der Arbeiter eine Vermehrung der Arbeiterehen und der Arbeiterfortpflanzung, eine *Vermehrung der Arbeiterbevölkerung* und somit des Angebots von Händen, welche den Arbeitslohn wieder auf und unter seinen früheren Stand herabdrücken würde. Der Arbeitslohn kann auch nicht dauernd tief unter diesen notwendigen Lebensunterhalt fallen, denn dann entstehen Auswanderungen, Ehelosigkeit, Enthaltung von der Kinderzeugung und endlich eine durch Elend erzeugte *Verminderung der Arbeiterzahl*, welche somit das Angebot von Arbeiterhänden noch verringert und den Arbeitslohn daher wieder auf den früheren Stand zurückbringt.«

Ein Ausweg aus diesem Dilemma war aus der Sicht Lassalles die Gründung von Arbeiterassoziationen, die mithilfe des Staats selbst zu Unternehmern werden sollten und damit das »eherne Lohngesetz« durchschlagen könnten. Der Staat habe dabei die sittliche Verpflichtung, diese Unternehmen zu unterstützen; ein moralisches Gebot, das einen (staatlich) geregelten Mindestbedarf indirekt durchaus anerkannte.⁴⁰ Diese starke Staatszentrierung und damit der Einfluss der Lassalleaner schwand im Laufe des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts, ohne jedoch ganz an Einfluss zu verlieren – und sie lieferte den Befürwortern staatlicher Mindestlohnpolitik wichtige Argumente.

In der »Neuen Zeit«, dem intellektuellen Flaggschiff der Sozialdemokratie, erläuterte dagegen 1902 Max Zetterbaum seine Vorbehalte gegen die Forderung nach flächendeckenden Mindestlöhnen:⁴¹ Seine Kritik galt vor allem der definitorischen Grundlage des Mindestlohns, der sich an einer fiktiven Größe zur Existenzsicherung ausrichtete. Der Begriff des »allgemeinen Lebensbedarfs« sei zu unkonkret sowie zu wenig auf den arbeitenden Menschen und viel zu sehr auf einen allgemeinen »Kulturmenschen« hin orien-

38 Vgl. dazu *Friedrich Lenger*, Werner Sombart. 1863–1941. Eine Biographie, München 1994.

39 *Otto von Zwiedineck-Südenhorst*, Lohnpolitik und Lohntheorie mit besonderer Berücksichtigung des Minimallohnes, Leipzig 1900, S. 409f.

40 Zit. nach: *Helga Grebing* (Hrsg.), Geschichte der sozialen Ideen in Deutschland. Sozialismus – Katholische Soziallehre – Protestantische Sozialethik. Ein Handbuch, Essen 2000, S. 138.

41 *Max Zetterbaum*, Zur Frage des Minimallohns, in: Die Neue Zeit. Wochenschrift der deutschen Sozialdemokratie Bd. 20, 1901–1902, S. 675–684, und *ders.*, Zur Frage des Minimallohns (Schluß), in: Die Neue Zeit. Wochenschrift der deutschen Sozialdemokratie Bd. 20, 1902, S. 718–722.

tiert. Utopisch sei ein »Mindestlohn«, weil er von einem Staat als »Leistung« fordere, was dieser in der existierenden Form nicht leisten könne, weil sich dies erst im sozialistischen »Zukunftsstaat« realisieren lasse. Mindestlöhne griffen damit in künstlicher Weise in die kapitalistische Produktion ein – und schädeten letztlich dem Wohl der Arbeiter. Zudem: Sollte man wirklich auf den Staat hoffen, für gerechte Löhne zu sorgen? Nationale Mindestlöhne entrissen der Arbeiterschaft eine ihrer schärfsten Waffen: den Klassenkampf. Und sie vertrauten blind auf die staatlichen Interessen. Sein Urteil: Der

»Klassenkampf zwischen Proletariat und Bourgeoise ist in erster Reihe ein ökonomischer Kampf zwischen Unternehmern und Arbeitern. Von hier aus erhebt er sich zum allgemeinen politischen Klassenkampf. Im ökonomischen Kampfe nämlich lernt der Arbeiter seine Situation und die Notwendigkeit des politischen Klassenkampfes erkennen; darum enthüllt sich ihm auch in jeder Politik ihre ökonomische Grundlage. Auf dem Boden des ökonomischen Kampfes erheben sich seine Organisationen, lernt er Selbstverwaltung. Bei der gesetzlichen Lohnbestimmung kehrt sich nun die Forderung der Arbeiter in erster Reihe an den Staat, die Unternehmerklasse tritt in den Hintergrund. [...] Die politische Form, nicht die ökonomische Grundlage würde als die Hauptsache erscheinen. Es könnte auch Zeiten geben, wo unzufriedene Unternehmergruppen die Arbeiter gegen den Staat ausspielen und so die letzten Linien des Klassenkampfes verwischen.«⁴²

Aufgeschlossener war Zetterbaum bei der Frage, ob es in gewissen Bereichen staatliche Festlegungen geben sollte, um spezifische ökonomische und soziale Verwerfungen auszugleichen: Dazu zählte die Heimarbeit, dazu zählte – gerade auch in sozialdemokratisch geführten Städten – die Einführung von Standardlöhnen in öffentlichen Betrieben und Verwaltungen und dazu zählte auch ein staatlicher Eingriff in die Lohnstruktur von Syndikaten oder Monopolen wie beispielsweise im Kohlenbergbau, wo die Unternehmensstruktur gerade durch die Abwesenheit von Wettbewerb eine freie Entwicklung der Löhne behinderte. Der Kampf gegen solch übermächtige Kartellorganisationen wäre, so sah es die Mehrheit der sozialistischen Theoretiker, mithilfe eines staatlich fixierten Mindestlohns auch ein erster Schritt auf dem Weg zum eigentlichen Ziel: nämlich der Verstaatlichung zentraler Schlüsselindustrien. Eduard Bernstein hatte jedenfalls mit großer Sympathie über den Erfolg der britischen Bergarbeiter im Jahr 1911 berichtet⁴³, als die Gewerkschaften in einem zähen Streik einen Mindestlohn für ihre Branche erstritten hatten; einen Mindestlohn, der, ähnlich wie bereits für andere Branchen, nun mithilfe von eigenen Lohnämtern ausgehandelt werden sollte. Erstmals fiel nun eine Branche unter ein Mindestlohngesetz, in der die Arbeiterschaft stark organisiert war. Was sich, so Bernstein voller Begeisterung, nun verändert hatte, war, dass die Kohlenkumpel einen rechtlichen Anspruch auf einen Mindestlohn besaßen, der nicht mehr auf der freiwilligen Zusicherung der Arbeitgeber basierte – so wie es vielfach die Praxis der »wage boards« in anderen Branchen war –, sondern dass sie jetzt selbst und mithilfe ihrer starken Organisation gegen die Unternehmer klagen konnten, die ihnen ihre vertraglich fixierten Löhne vorenthielten. Es war diese Verrechtlichung der Arbeitsbeziehungen und die, wie Bernstein formulierte, »grundsätzliche Anerkennung des Anspruchs der Arbeiter auf einen zum Leben ausreichenden Lohn«, die die englische Entwicklung aus der Sicht Bernsteins so vorbildlich machte.

Die Auseinandersetzungen um die Begründung von Mindestlöhnen⁴⁴ waren eingebunden in die Suche nach einer »Anerkennung« von Arbeit und einem »gerechten Lohn«,

42 Ebd., S. 684.

43 *Eduard Bernstein*, Der gesetzliche Mindestlohn in England, in: Sozialistische Monatshefte 18, 1912, S. 409–414.

44 Als früher Überblick: *Daniel Pesl*, Der Mindestlohn, München 1914.

der das Überleben der Einzelnen garantierte.⁴⁵ Gleichzeitig war indes – in Deutschland deutlich stärker als in Großbritannien – umstritten, ob Mindestlöhne überhaupt ein angemessener Weg auf dem Weg zum Sozialismus seien.⁴⁶ Verlängerten sie nicht einfach nur die Krisenphänomene des Kapitalismus? Lenkte die Forderung nach dem Staat als Schlichter nicht von den ökonomischen und politischen Kämpfen ab?

Ob Mindestlöhne Fluch oder Fluchtpunkt sozial- und arbeitsmarktpolitischer Reformpolitik bilden sollten, weitete sich in den 1920er Jahren zu einer internationalen Debatte aus, in der die britischen Erfahrungen eine zentrale Rolle spielten. Vor allem die 1919 gegründete Internationale Arbeitsorganisation (ILO) setzte das Thema der »minimum wages« auf ihre Agenda, ging es doch darum, eine Antwort auf die ökonomischen Verwerfungen der Nachkriegszeit zu finden.⁴⁷ Zunächst versuchte die ILO, einen Überblick über die vielfältigen und so unterschiedlichen Modelle staatlicher Mindestlohnpolitik zu gewinnen. Ein Fragebogen, der 1928 an die Mitgliedsländer verschickt wurde, sollte ihr einen Überblick über die verschiedenen Instrumente und gesetzlichen Regelungen verschaffen, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf den Bereich der Regulierung von Heimarbeit gelegt wurde.⁴⁸

Flächendeckende Mindestlöhne kannte keiner der beteiligten Staaten: In Großbritannien arbeiteten die »trade boards« – nach australischem Vorbild – in verschiedenen Industrien mit mehr oder weniger großem Erfolg; in kleinen Teilen der französischen, belgischen und norwegischen Textilindustrie galten Mindestlöhne, die – ähnlich wie in Deutschland – vor allem die Heimarbeit betrafen; auch Staaten wie Peru hatten Gesetze zum Schutz einzelner Gruppen, beispielsweise indigener Arbeiter in der Sierra oder weiblicher Beschäftigter im öffentlichen Dienst erlassen.⁴⁹ Doch anders als in zentralen anderen Fragen globaler Arbeitsstandards wie beispielsweise der Arbeitszeit, des Arbeitsschutzes oder der Zwangsarbeit erwies sich die Frage des Mindestlohns von Beginn an als deutlich komplexer.⁵⁰ Die Forderung nach einem Achtstundentag war ebenso unumstritten wie das Verbot von Kinderarbeit oder die Sicherheit am Arbeitsplatz. Doch wie konnte ein globaler »Lebensstandard«⁵¹ – und damit auch ein Mindestlohn für alle – festgelegt werden?

45 Als Überblick vgl. unter anderem *Theodor Brauer*, The Minimum Wage, in: *International Labour Review* 11, 1925, S. 682–700; vgl. zur Diskussion in der Arbeiterbewegung auch unter anderem *Wilhelm Liebknecht*, Minimallohn und Arbeiterbeamtenthum, in: *Die Neue Zeit*. Wochenschrift der deutschen Sozialdemokratie Bd. 20, 1901–1902, S. 517–522; *J. Sachse*, Gesetzlicher Minimallohn und Streikrecht, in: *Die Neue Zeit*. Wochenschrift der deutschen Sozialdemokratie Bd. 31, 1913, S. 317–322.

46 Zum deutsch-britischen Vergleich, allerdings ohne expliziten Bezug zum Mindestlohn vgl. *Stefan Berger*, *Ungleiche Schwestern? Die britische Labour Party und die deutsche Sozialdemokratie im Vergleich 1900–1931*, Bonn 1997.

47 Zur Geschichte der ILO vgl. grundlegend: *Daniel Maul*, *Menschenrechte, Entwicklung und Dekolonisation – Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) 1940–1970*, Essen 2007.

48 *International Labour Conference, Minimum Wage Fixing Machinery, Eleventh Session Geneva, Genf 1928*, insb. S. 9–11.

49 Vgl. als Überblick *International Labour Office (Hrsg.)*, *The Minimum Wage. An International Survey. Studies and Reports, Series D, Nr. 22*, Genf 1939, für Peru S. 178–190, hier: S. 178.

50 Als Überblick insgesamt *Gerry Rodgers/Eddy Lee/Lee Swepston u.a.*, *The International Labour Organization and the Quest for Social Justice, 1919–2009*, Genf 2009, S. 125–137, hier: S. 126–129.

51 Vgl. dazu jetzt vor allem *Patricia Clavin*, *What's in a Living Standard? Bringing Society and Economy Together in the ILO and the League of Nations Depression Delegation, 1938–1945*, in: *Kott/Droux*, *Globalizing Social Rights*, S. 233–248; weniger historisch argumentierend *Mona Ressaissi*, *Minimum Wage Regulation. An Extension to the Right to an Adequate Standard of Living*, in: *Ineta Ziemele (Hrsg.)*, *Expanding the Horizons of Human Rights Law*, Leiden 2005, S. 149–192.

Dazu waren die nationalen Varianten der Lohn- und Tarifpolitik, die Macht und Ohnmacht der Gewerkschaften zu unterschiedlich.

Die 1928 verabschiedete Konvention über die »Minimum Wage-Fixing Machinery Convention«⁵² spiegelte diese globale Debatte industrieller Gesellschaften am Vorabend der Weltwirtschaftskrise nur allzu offensichtlich wider. Als Ziel nannte die Vereinbarung: »the elimination of the payment of unduly low wages to the workers and the elimination of unfair competition within employers with regard to wages«. Insgesamt konnte man sich allein darauf verständigen, dass jedes unterzeichnende Mitglied sich verpflichte,

»Verfahren einzuführen oder beizubehalten, die es gestatten, Mindestlöhne für die Arbeitnehmer in gewissen Gewerben oder Teilen von Gewerben (insbesondere in der Heimarbeit) festzusetzen, in denen keine wirksamen Einrichtungen zur Festsetzung der Löhne, sei es durch Gesamtarbeitsvertrag oder auf anderem Wege, bestehen und in denen die Löhne außergewöhnlich niedrig sind«.

Ein einheitlicher Lohn oder die namentliche Nennung einer Branche waren nicht vorgesehen. Und offenblieb zudem, wie hoch ein »Mindestlohn« ausfallen müsse. Als Orientierung nannte die Konvention eine »angemessene Lebenshaltung«, die der Lohn den Beschäftigten ermöglichen müsse, ohne diesen jedoch genauer zu quantifizieren.

Von solchen internationalen Krisenlösungsstrategien zur Überwindung der Weltwirtschaftskrise hielten die Nationalsozialisten nichts. Gleichwohl hatte die Suche nach dem »gerechten Lohn« als Teil einer völkischen Neuordnungspolitik der deutschen Gesellschaft eine nicht unerhebliche Bedeutung. Was das hieß, konnte man gleich in den ersten Monaten nach der Machtübernahme beobachten, als der NS-Staat mit roher Gewalt die Weimarer Tarifordnung und die Gewerkschaften zerschlug. Was gerecht war oder nicht, versuchte der Chef der Deutschen Arbeitsfront (DAF), Robert Ley, am 12. Oktober 1933 noch recht vage zu erklären:

»Daß ein gerechter Lohn sein muß, ist ganz klar. Kein Unternehmer hat ein Interesse daran, eine schlechtbezahlte Arbeiterschaft zu haben. Sonst wäre er ja sein eigener Feind. Wenn er fröhliche, frische Menschen hat, die auch in den materiellen Dingen zufrieden sind, dann wird weit mehr geleistet.«⁵³

In allen Lebensbereichen setzte das NS-Regime auf die »Leistungsauslese« als Teil der neuen, »artgemäßen Lebens- und Arbeitsform des deutschen Volkes«⁵⁴; eine Gerechtigkeitsvorstellung, die auf rassistischer Leistungsbereitschaft und Eigenverantwortung, mithin auf die individuelle Mobilisierung für das »Dritte Reich« setzte und dabei durchaus an den Aufstiegswillen der Deutschen appellierte – indes, wie es der Kölner Direktor des Instituts für Arbeitspolitik, Franz Horsten, formulierte, mit einer sehr spezifischen Note: »Wohltätigkeit« oder »Mitleid« sei einer solchen nationalsozialistischen Gerechtigkeit fremd. Sie basiere stattdessen auf »Auslese nach völkischer Leistung«. Lohnpolitik trage, wie er meinte, zur »Entfaltung der völkischen Persönlichkeit in der nationalsozialistischen Leistungsauslese« bei.⁵⁵ Das »Leistungsprinzip« galt damit gleichsam als Gegenentwurf

52 Minimum Wage – Fixing Machinery Convention, 1928, Nr. 26, abrufbar unter URL: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312171> [15.3.2014].

53 Zit. nach: *Tilla Siegel*, Leistung und Lohn in der nationalsozialistischen »Ordnung der Arbeit«, Opladen 1989, S. 211.

54 *Albert Brengel*, Die Problematik der Arbeitsbewertung, Diss., Saarbrücken 1941, S. 37, zit. nach: *Rüdiger Hachtmann*, Industriearbeit im »Dritten Reich«. Untersuchungen zu den Lohn- und Arbeitsbedingungen in Deutschland 1933–1945, Göttingen 1989, S. 161.

55 *Franz Horsten*, Leistungsgemeinschaft und Eigenverantwortung im Bereich der nationalen Arbeit und Grundgedanken über eine Neuordnung der deutschen Lohnpolitik, Würzburg/Aumühle 1941, S. 90, zit. nach: *Hachtmann*, Industriearbeit im »Dritten Reich«, S. 162.

zur »undeutschen« Gleichmacherei der Weimarer Jahre. Einen gesetzlichen Mindestlohn kannte der NS-Staat nicht; die Tarifordnung regelte die Mindestlöhne, die freilich leicht unterschritten werden konnten.⁵⁶

Wenn nationalsozialistische Experten des Arbeitswissenschaftlichen Instituts (AWI) der DAF von »Lohngerechtigkeit« sprachen, dann bedeutete dies vor allem: eine radikale Absage an die Vorstellung gleicher Entlohnung. Hermann Böhrs, nach dem Krieg einer der führenden Experten für Arbeits- und Zeitstudien, seit 1960 Lehrstuhlinhaber für Betriebswirtschaft an der Technischen Universität Hannover und für kurze Zeit ihr Präsident, machte 1935 deutlich, was damit gemeint war: »Der gleiche Lohn für alle entstammt marxistischer und kommunistischer Ideologie, die sich deckt mit asiatischer Bedürfnislosigkeit und Primitivitätsvergötterung. [...] Gleicher Lohn für alle bedeutet Verzicht auf völkische Bestleistungen.«⁵⁷ Das Recht, den »gerechten Lohn« zu erhalten, war dabei mindestens an zwei Kriterien gebunden: an Blut und Rasse sowie die »völkische Verwertbarkeit«. Dass sich – in Anlehnung an die höchst umstrittene Akkordarbeit – nach 1933 ein komplexes System des Leistungslohns durchsetzen konnte, hing also ganz wesentlich mit einer sehr modernen Vorstellung von individueller Leistungsfähigkeit im kapitalistischen Arbeitsprozess und einer messbaren Gerechtigkeit zusammen.⁵⁸

Entscheidenden Anteil daran hatten die Experten des Arbeitswissenschaftlichen Instituts der DAF, die es in der Bundesrepublik vielfach zu akademischen Ehren bringen sollten. Im AWI diskutierten die Arbeitswissenschaftler, Ökonomen und Sozialpolitiker beispielsweise, ob es überhaupt Sinn machen könnte, im »Dritten Reich« noch von Lohnpolitik zu sprechen, schließlich suggeriere der Begriff die Fortexistenz von Klassen – wo es doch im NS-Staat nur mehr gleichermaßen »Arbeiter der Faust und der Stirn« gebe. Zur nationalsozialistischen Variante der »Gerechtigkeit« passte die Vorstellung eines »gerechten« Lohns schlecht. Ein Gutachten des AWI aus dem Jahr 1937 argumentierte jedenfalls, es sei schwer, jeden einzelnen Arbeitsvorgang nach seinem Wert zweifelsfrei zu bemessen.⁵⁹ Die Vorstellung, »Recht auf etwas« zu haben, widerspreche der nationalsozialistischen Vorstellung einer »Volksgemeinschaft«, in der »Gemeinnutz« vor »Eigennutz« ginge. Deshalb müsse wohl eher von einem »richtigen« und nicht etwa von einem »gerechten« Einkommen gesprochen werden.⁶⁰ Der Lohn war vor allem »Ausdruck der Teilnahme an der nationalen Arbeit«⁶¹ und damit Teil der Verpflichtung zur völkischen Leistung. Löhne orientierten sich demnach an ihrer Bedeutung für die »Volksgemeinschaft«. Und das hieß, dass sich ihre Bemessung auch an der »Erfüllung volkspolitischer Ziele« bemaß. Den lohnpolitischen Bezugspunkt bildete die neue volksgemeinschaftliche Ordnung, in der partikularen Interessen, gar bürgerlich-individuellen Rechten, keine Bedeutung mehr zukam und die sich ganz der radikal sozialutilitaristischen Leistungsideologie unterzuordnen hatten⁶², die schließlich systematisch die rassistische Ausbeutung der Zwangsarbeiter als ökonomisch geboten und moralisch gerechtfertigt interpretierte.

56 Dazu ausführlich *Hachtmann*, *Industriearbeit im »Dritten Reich«*, S. 163ff.

57 Zit. nach: ebd., S. 162.

58 Ebd., S. 67–85 und 161–212.

59 Jahrbuch 1937. Politische Maßstäbe der Lohnbildung, hrsg. vom Arbeitswissenschaftlichen Institut der Deutschen Arbeitsfront Berlin, München 1986 (Reprint-Ausgabe), S. 10–61.

60 Ebd., S. 33.

61 Ebd., S. 14.

62 Zur Abgrenzung des »neuen« Lohns von den älteren marxistischen und katholischen Vorstellungen eines »gerechten« Lohns vgl. ebd., S. 17–20.

III.

Nicht der Begriff der »Leistung«, sondern der »Familie« stand im Mittelpunkt der katholischen Suche nach dem »gerechten Lohn« – und das lange vor der nationalsozialistischen Machtübernahme. Bereits die im Mai 1891 veröffentlichte Enzyklika »Rerum Novarum« hatte den »gerechten Lohn« eingefordert, der mindestens so hoch sein müsse, dass er »einem genügsamen, rechtschaffenen Arbeiter den Lebensunterhalt« ermöglichen könne.⁶³ Noch deutlicher beklagte die Sozialenzyklika »Quadragesimo Anno« aus dem Jahr 1931 die Ausbeutung der Arbeiter durch niedrige Löhne. Der Lohn, so die Forderung, sollte durchaus dazu dienen, die Arbeiter am unternehmerischen Gewinn zu beteiligen. Nicht um Umverteilung ging es also, sondern um die Wahrung oder Wiederherstellung eines »wirklichen Sozialorganismus«.⁶⁴ Dazu gehörte, dass die Löhne einerseits nicht zum Zusammenbruch des Unternehmens führen dürften, andererseits die Beschäftigten nicht alleine für mögliche Fehlentscheidungen der Betriebsleitung haftbar gemacht werden sollten.

Das »Betriebswohl« war also gemäß der katholischen Soziallehre eine erste wichtige Konstante bei der Lohnfindung. Eine zweite bestand darin, dass Lohnverhandlungen immer einer spezifischen »Gemeinwohlgerechtigkeit« unterlägen. »Gerechte Löhne« könnten nur solche sein, die es erlaubten, dass möglichst viele Menschen »Arbeit in Ehren« finden könnten –, der »Sozialorganismus« endete also nicht an den Betriebstoren, sondern umfasste die gesamte Volkswirtschaft. Zur Gemeinwohlverpflichtung eines »gerechten Lohns« gehörte indes nicht nur die Ablehnung aller klassenkämpferischen Rhetorik, sondern auch die Forderung, dass der Lohn

»nicht bloß zur lebensnotwendigen und sonstigen ehrbaren Bedarfsbefriedigung ausreichen, sondern den Menschen die Entfaltung eines veredelten Kulturlebens ermöglichen [solle], das, im rechten Maß genossen, dem tugendlichen Leben nicht nur nicht abträglich, sondern im Gegenteil förderlich ist.«⁶⁵

Eine dritte Forderung zielte darauf, dass der Arbeiter so viel Lohn erhalten sollte, um für sich und den Lebensunterhalt seiner Familie sorgen zu können:

»Gewiß soll auch die übrige Familie zum gemeinsamen Unterhalt je nach Kräften des einzelnen beitragen, wie dies besonders im Bauernhause, aber auch in vielen Handwerker- und kleinen Kaufmannsfamilien zu beobachten ist. Aber Frauen und Kinder dürfen niemals über das Maß ihres Alters und ihrer Kräfte belastet werden. Familienmütter sollen in ihrer Häuslichkeit und dem, was da zu gehört, ihr hauptsächliches Arbeitsfeld finden in Erfüllung ihrer hausfraulichen Obliegenheiten. Daß dagegen Hausfrauen und Mütter wegen Unzulänglichkeit des väterlichen Arbeitsverdienstes zum Schaden ihres häuslichen Pflichtenkreises und besonders der Kindererziehung außerhäuslicher Erwerbsarbeit nachzugehen genötigt sind, ist ein schändlicher Mißbrauch, der, koste es, was es wolle, verschwinden muß. Auf alle Weise ist daher darauf hinzuwirken, daß der Arbeitsverdienst der Familienväter zur angemessenen Bestreitung des gemeinsamen häuslichen Aufwandes ausreiche. Falls dies unter den gegenwärtigen Verhältnissen nicht in allen Fällen möglich ist, dann ist es ein Gebot der Gemeinwohlgerechtigkeit, alsbald diejenigen Änderungen in diesen Verhältnissen eintreten zu lassen, die einen Lohn in der gedachten Höhe für jeden erwachsenen Arbeiter sicherstellen.«⁶⁶

Der katholische Gerechtigkeitsbegriff orientierte sich dabei an einem spezifischen Verständnis von »Anerkennung«. Als gerecht galt ein Lohn, der es dem männlichen Haushaltsvorstand ermöglichte, seine Familie zu ernähren. Aber eben nicht nur zu ernähren,

63 Enzyklika Rerum Novarum 1891, Abs. 34.

64 Quadragesimo Anno 1931, § 69.

65 Ebd., § 75.

66 Ebd., § 71.

sondern auch ein bescheidenes Maß an Wohlstand zu ermöglichen. Gerecht war eine solche Ordnung, die den »natürlichen« Zustand geschlechtsspezifischer Trennung von Arbeit und Haushalt erlaubte und die zugleich die Sozialbindung des Eigentums, den Ausgleich von Lohnarbeit und Kapital anerkannte – und damit die Grundlage für eine katholische Variante der Kapitalismuskritik schuf. Eine untere Grenze des Arbeitslohns sah der Vordenker der katholischen Soziallehre, Oswald von Nell-Breuning, dort, wo »der Lohn gerade noch ausreicht, daß der Arbeitnehmer sein persönliches Existenzminimum, den Mindestbedarf zur Erhaltung seines Lebens und seiner Kräfte, daraus bestreiten kann«. ⁶⁷ Auch ein solcher Mindestlohn müsste sich in jedem Fall an der Ernährung der Familie orientieren. Der entscheidende Streitpunkt bestand in den 1950er Jahren indes weniger in der Frage möglicher Mindestlöhne, als darin, welche Rolle die gewerkschaftliche Lohnpolitik für die Schaffung einer neuen, postfaschistischen Nachkriegsordnung spielen sollte. Gegen Viktor Agartz' Konzept einer »expansiven Lohnpolitik«⁶⁸, das eine höhere Binnennachfrage und Umverteilungspolitik notfalls auch durch Arbeitskämpfe erreichen wollte, zielte Nell-Breuning auf die ordnungspolitische Integration der Gewerkschaften und die vermögensbildende Kraft der Lohnbildung – nicht Beseitigung, sondern aktive Teilhabe der Arbeitnehmer beispielsweise durch Investivlöhne am marktwirtschaftlichen Produktionsprozess. So kritisch sich Nell-Breuning mit der »expansiven Lohnpolitik« auseinandersetzte⁶⁹, so skeptisch war er zugleich gegenüber der Vorstellung eines »gerechten Lohns«, der sich ausschließlich an einer vermeintlich »rationalen« Messung der Arbeitsleistung orientierte. Den rationalisierungseuphorischen Grundton von Gewerkschaften und Arbeitswissenschaften, der ganz im Zeichen fordistischer Massen- und Konsumversprechen stand⁷⁰, mochte Nell-Breuning nicht anstimmen.⁷¹ Seine Überlegungen setzten einen anderen Akzent: Löhne waren aus seiner Sicht Teil einer spezifischen Logik der Anerkennung – einer »Anerkennung der Menschenwürde«, damit alle »menschwürdig leben« könnten.

Anders als die arbeitswissenschaftlichen Experten war Nell-Breuning sehr skeptisch, ob sich die wirkliche »Leistung« eines Arbeitnehmers überhaupt mit quantifizierenden Methoden messen lassen könne. Alle Formen der Kräfteberechnung und körperlichen Belastungsberechnungen würden im Grunde nichts über die wahre »Leistung des arbeitenden Menschen«, sondern doch nur etwas darüber aussagen, was die Arbeit den Menschen »gekostet« habe. Wo schlage sich in den Berechnungen beispielsweise eine Kategorie wie »Verantwortung« für das Menschenleben nieder? Eindringlich warnte Nell-Breuning vor einem Fetisch der Zeiterfassung, der Leistung nicht etwa auch als eine Form »sozialer Ehre«, sondern nur mehr als »stimulierende Droge« verstehe. Aus seiner Sicht führte die gesamte Debatte über den Leistungslohn als Ausdruck von »Gerechtigkeit« und ebenso die unkritische Rezeption des technischen Rationalisierungsdiskurses in die falsche Rich-

67 Oswald von Nell-Breuning, *Kapitalismus und gerechter Lohn*, Freiburg im Breisgau 1960, S. 109f.

68 Viktor Agartz, Die Lohnpolitik der deutschen Gewerkschaften, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 1, 1950, S. 441–447; zum Konflikt zwischen Viktor Agartz und Oswald von Nell-Breuning vgl. Wolfgang Schroeder, *Christliche Sozialpolitik oder Sozialismus*. Oswald von Nell-Breuning, Viktor Agartz und der Frankfurter DGB-Kongreß 1954, in: *VfZ* 39, 1991, S. 179–220.

69 Vgl. dazu ebd., insb. S. 198ff.

70 Vgl. dazu vor allem Rüdiger Hachtmann, *Gewerkschaften und Rationalisierung. Die 1970er Jahre – ein Wendepunkt?*, in: *Knut Andresen/Ursula Bitzegeio/Jürgen Mittag* (Hrsg.), »Nach dem Strukturbruch?«. Kontinuität und Wandel von Arbeitsbeziehungen und Arbeitswelt(en) seit den 1970er Jahren, Bonn 2011, S. 181–209.

71 Oswald von Nell-Breuning, *Leistungslohn und Lebenslohn*, in: *Leistungslohn heute und morgen* (Sonderheft der Fortschrittlichen Betriebsführung 1965, hrsg. vom Verband für Arbeitsstudien REFA), Berlin 1965, S. 125–130.

tung. Erstens suggerierten die betriebs- und arbeitswissenschaftlichen Daten eine Objektivität, die es gar nicht geben könnte. Zweitens hielt Nell-Breuning die verschiedenen Ansätze eines Leistungslohns, die primär auf eine »quantitative Leistungssteigerung« der Arbeitskraft setzten, für falsch. Denn die Versuche, die Leistung beispielsweise anhand der Stückleistung zu messen, könnten zur Gesundheitsschädigung der Arbeitnehmer führen – und damit die Mitarbeiter selbst gefährden. Er machte stattdessen einen anderen Begriff stark: den des »Lebenslohns«. Damit zielte er – ähnlich wie in der Diskussion um den »gerechten Lohn« – auf den Anspruch des Menschen auf eine angemessene Bezahlung, die sich an den Erfordernissen seines Unterhalts orientierte und damit unterschiedlich ausfallen konnte zwischen Familien, jüngeren Arbeitnehmern oder Facharbeitern.

Der Bedarf orientierte sich an jenem »kulturellen Existenzminimum«, von dem Nell-Breuning immer wieder gesprochen hatte und das deutlich machen sollte, dass es Bereiche gab, die sich, anders als etwa die Ernährung, nicht einfach quantifizieren ließen. Löhne waren nach seiner Argumentation damit immer auch Folge gesellschaftspolitischer Entscheidungen – und keineswegs ein bloßes Produkt vermeintlich ökonomischer Gesetzmäßigkeiten. Auch der »gerechte Lohn« und der Lebenslohn sollten sich daran orientieren, dass die Beschäftigten dadurch in die Lage versetzt würden, selbstständig Kapital und Eigentum zu bilden. Zugleich, auch darauf deutete die Idee des Lebenslohns hin, bestand für Nell-Breuning zwischen »Leistung« und »Bedarf« eine grundsätzliche Spannung, für deren Überbrückung es die Systeme sozialer Sicherheit bedurfte, die beispielsweise zu einem Familienlastenausgleich beitragen sollten. Nell-Breuning wandte sich damit also explizit gegen eine spezifische Leistungssemantik des fordistisch geprägten Rationalisierungsdiskurses, der die Arbeitsleistung und auch den »gerechten« Lohn primär in Stückzahlen zu bemessen versuchte – und der wesentliche Impulse aus der NS-Zeit in die Bundesrepublik übernommen hatte.

Nell-Breunings Überlegungen waren keine generelle Ablehnung des Leistungsbegriffs für die Entlohnung. Doch sie waren geprägt von einer grundsätzlichen Skepsis gegenüber den betriebs- und arbeitswissenschaftlichen Modellrechnungen und ihrer vermeintlich zwingenden Sachlogik der »Objektivierbarkeit«. Damit grenzte er sich einerseits gegen die ältere kommunistische Rhetorik der 1920er Jahre: »Akkord ist Mord« ab, betonte aber doch, dass sich hinter dieser Übertreibung, wie er formulierte, ein »ernstzunehmende[r] Wahrheitskern« verberge.⁷² Schließlich sei der Mensch, so Nell-Breuning, mehr als eine »Wärmekeftmaschine«. Wie einflussreich diese Tradition der katholischen Soziallehre war, konnte man beispielsweise noch in Johannes Pauls II. Enzyklika »Laborem Exercens«⁷³ aus dem Jahr 1981 erkennen, die ganz den Geist der Wirtschaftskrise der späten 1970er Jahre und der Anerkennungskämpfe der polnischen Solidarność-Bewegung widerspiegelte. Während der Papst allzu kapitalismuskritischen Stimmen der Befreiungstheologie eine Absage erteilte, erklärte er die »Frage nach dem gerechten Lohn« zur »Schlüsselproblematik«⁷⁴ der Sozialethik und zum »Prüfstein für die Gerechtigkeit des gesamten ökonomischen Systems«. Die familiengerechte Entlohnung basierte immer noch – zu Beginn der 1980er Jahre – auf der Vorstellung eines männlichen Haushaltsvorstands, bezog nun aber auch mögliche staatliche Transferleistungen des expandierenden Wohlfahrtsstaats mit ein, um mögliche Defizite der Lohnpolitik durch staatliche Leistungen zu ergänzen.

72 Zit. nach: ebd.

73 Sozialenzyklika Laborem Exercens, deutsche Fassung abrufbar unter URL: <http://www.vatican.va/holy_father/john_paul_ii/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_14091981_laborem-exercens_ge.html> [19.7.2014].

74 Ebd., § 19.1.

IV.

Im Kontext der Dekolonisierung sollte die Frage des Mindestlohns noch eine zusätzliche Weiterung erfahren und zu einem wichtigen Gegenstand der Auseinandersetzung um »Entwicklung«, »Modernisierung« und die Globalisierung sozialer Rechte im 20. Jahrhundert werden. Autoritär-populistische Staaten wie Brasilien und Argentinien führten, teils noch vor 1939⁷⁵, eigene Mindestlohngesetze ein. Indien beispielsweise verabschiedete unmittelbar nach der Unabhängigkeit im Jahr 1948 einen »Act to provide for fixing minimum rates of wages in certain employments« (»Minimum Wages Act«), der die Verantwortung für verschiedene Branchen zwischen Zentral- und Regionalregierungen aufteilte, die Lohnfindung eigenen Ausschüssen übertrug und stark regional und branchenspezifisch differenzierte.

Zugleich unterschied die indische Gesetzgebung zwischen »living wage«, »minimum wage« und »fair wage«, wobei der »Mindestlohn« eine absolut untere Grenze der Existenzsicherung markierte, die aber unterhalb eines eigentlich nötigen »living wage« lag.⁷⁶

Reichweite und Praxis des Mindestlohns unterschieden sich von Land zu Land und spiegelten die unterschiedlichen Machtverhältnisse zwischen Staat, Gewerkschaften und Arbeitgebern sowie die Traditionen sozialstaatlicher Intervention wider. Die wenigsten Länder hatten, wie die USA in ihrem 1938 verabschiedeten »Fair Labor Standards Act«⁷⁷, ein Gesetz erlassen, das einen Mindestlohn für das gesamte Land bestimmte. Schon zuvor hatten einzelne Bundesstaaten, an der Spitze Massachusetts 1912, eigene Regelungen geschaffen, die die Gründung von »wage boards« und einen Mindestlohn für die weiblichen Beschäftigten der Bürstenindustrie vorsahen – mit dem Erfolg, dass das Einkommen der Arbeiterinnen deutlich anstieg, sogar über dem Einkommenszuwachs männlicher Beschäftigter lag und das Gesetz als Vorlage für die Einführung von branchenspezifischen Mindestlöhnen für Frauen in acht anderen Bundesstaaten galt.⁷⁸

Andere Länder, wie vor allem die kommunistischen Staaten Osteuropas, kannten eigene, durch die Regierung erlassene Dekrete, die nicht nur den Prozess der Lohnfindung, sondern die Entscheidung über den Lohn selbst regulierten und dies nicht etwa unabhängigen Kommissionen überließen.⁷⁹ Solche Expertengruppen waren eine dritte Variante, die darauf beruhte, dass die Regierung mehr oder weniger unabhängige Lohnkommissionen einsetzte, die regional, lokal oder branchenspezifisch tätig waren. Die 1945 in »Wage Councils« umbenannten britischen »trade boards« waren solche paritätisch besetzten Lohnämter, in denen Vertreter der Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Neutrale saßen und dem Arbeitsminister Vorschläge unterbreiteten. Grundlage sollten umfangreiche Erhebungen

75 Frederico Luiz Barbosa de Melo/Ademir Figueiredo/Adhemar S. Mineiro u. a., Rescuing the Minimum Wage as a Tool for Development in Brazil, in: International Journal of Labour Research Bd. 4, 2012, H. 1, S. 27–44, hier: S. 30–32.

76 Government of India/Ministry of Labour (Hrsg.), Report of the Committee on Fair Wages, Simla 1949, S. 32; ausführlich dazu Jörg Severin, Mindestlohnregelungen in Entwicklungsländern. Das Beispiel Indien, Diss., Hamburg 1975, S. 90–103.

77 Zu den USA, die ebenfalls eine sehr frühe und intensive Debatte über »minimum wages« geführt haben und führen, vgl. unter anderem David Neumark/William L. Wascher, Minimum Wages, Cambridge, MA 2008, zur Geschichte vor allem: S. 9–34.

78 Ebd., S. 12ff.; Vivian Hart, Bound by Our Constitution. Women, Workers, and the Minimum Wage, Princeton, NJ 1994.

79 Für die Sowjetunion vgl. unter anderem Tatyana Chetvernina, Minimum Wages in Russia. Fantasy Chasing Fact, in: Guy Standing/Daniel Vaughan-Whitehead (Hrsg.), Minimum Wages in Central and Eastern Europe. From Protection to Destitution, Oxford 1995, S. 49–67, insb. S. 50ff.; zu Ungarn vgl. Jenő Koltay, The Impact of the Minimum Wage on Hungarian Wages and Industrial Relation, in: ebd., S. 85–101, insb. S. 86–88.

der Wirtschafts- und Lohnsituation der jeweiligen Branche sein. Der Arbeitsminister hatte dann das Recht, die Vorschläge zu übernehmen und in Verordnungsform zu gießen oder sie, sollten sie zu hoch oder zu niedrig sein, zur Überarbeitung an die »wage boards« zurückzugeben.⁸⁰ Eine weitere Möglichkeit bestand darin, dass Lohnuntergruppen durch Entscheidungen der Arbeitsgerichte festgelegt wurden und auf diesem Wege Mindestlöhne galten.⁸¹

Vielfach war zu beobachten, dass gerade die besonders schwach organisierten Arbeitergruppen – Landarbeiter, Haushaltsgehilfen, vielfach Frauen, Beschäftigte in kleinen Gewerbebetrieben – explizit aus den Regelungen ausgenommen wurden. Das galt insbesondere für Schwellen- oder sogenannte Entwicklungsländer wie Indien. Dort beobachteten die ILO-Experten bereits Mitte der 1960er Jahre eine Vielzahl an Schwierigkeiten, Mindestlöhne durchzusetzen:⁸² eine fehlende bürokratische Infrastruktur der Lohnfindung und Überwachung, die kleinteilige landwirtschaftliche Struktur, das Analphabetentum und der niedrige Grad der Verschriftlichung von Vertragsbeziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, schwache Gewerkschaften oder die Tradition der Entlohnung durch Naturalien – alles Probleme, die in ähnlicher Form ebenso für afrikanische oder lateinamerikanische Länder wie Peru oder Kolumbien galten und auch die sektoralen Ungleichzeitigkeiten und die Kluft zwischen stark agrarisch und industriell geprägten Regionen widerspiegelten.

Oft bestimmten die Regierungen tripartistische Lohnausschüsse, die dann örtliche, regionale oder nationale Vorschläge erarbeiteten. Von entscheidender Bedeutung waren vielfach die Statistiker der jeweiligen Arbeitsministerien, die die Entscheidungsgrundlagen erarbeiteten, mit deren Hilfe dann über »decent work« entschieden wurde.⁸³ Das letzte Wort hatte dann aber vielfach das Staatsoberhaupt. Wie sehr sich die jeweiligen nationalen Besonderheiten in der Mindestlohnfrage widerspiegelten, lässt sich besonders am Beispiel Südafrikas zeigen. Die Arbeitsmarkt- und staatliche Lohnpolitik waren getragen von einer spezifischen Form der sogenannten »Civilized Labour Policy«, mit deren Hilfe »weiße« Beschäftigte besser geschützt werden sollten. Der 1957 erlassene »Wage Act« diente formal dazu, Löhne in den Branchen festzulegen, in denen es eine Mehrheit nicht gewerkschaftlich organisierter Beschäftigter gab; die Regelung ließ aber zahlreiche Ausnahmen zu und schloss explizit die »schwarzen« Homelands aus – eine Möglichkeit, an diesen Grenzregionen des Apartheidsregimes besonders niedrige Löhne zu erlauben.⁸⁴ Inklusion und Exklusion unerwünschter oder gering geachteter Arbeitsverhältnisse gehören mithin immer zu einem wesentlichen Mechanismus staatlicher Mindestlohnpolitik.

Was sich seit den 1960er Jahren beobachten ließ, war, wie sehr sich die Debatte um »soziale Rechte« und das »Existenzminimum« verband mit den Problemen der Dekolonisierung und dem »richtigen« Weg in die »Moderne«: Für die ILO hatte der Brite Dudley Seers, Direktor des gerade erst gegründeten »Institute of Development Studies« an der University of Sussex, in seinem Gutachten über die neue Rolle der Mindestlöhne formuliert: Mindestlöhne seien in den Entwicklungsländern

80 Zu den verschiedenen Varianten vgl. die Übersicht in: International Labour Office (Hrsg.), *Minimum Wage Fixing and Economic Development*, Genf 1969, S. 91.

81 Ebd., S. 90, 93 und 112.

82 International Labour Conference/International Labour Office (Hrsg.), *Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen und damit zusammenhängende Probleme, unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklungsländer (2)*, Genf 1969, S. 26.

83 International Labour Conference/International Labour Office (Hrsg.), *Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen und damit zusammenhängende Probleme, unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklungsländer (1)*, Genf 1968, S. 17f.

84 *Guy Standing/John Sender/John Weeks, Restructuring the Labour Market. The South African Challenge*, Kapstadt 1996, S. 13f.

»Teil einer Batterie von Maßnahmen in einer Angriffsstrategie [...], deren Hauptziel die Bekämpfung der Armut ist. Diese Maßnahmen fallen in zwei Gruppen, die beide der Verwirklichung dieses grundlegenden Zieles dienen: Maßnahmen zur Beschleunigung der Entwicklung und Maßnahmen zur Änderung der Einkommensverteilung.«⁸⁵

Mindestlöhne, so die Annahme, könnten dazu beitragen, die strukturellen Ungerechtigkeiten der Lohnverteilung und die »Unterentwicklung« der ›Dritten Welt‹ zu beseitigen. Der Bericht war nicht blind für die möglichen Folgen höherer Preise in den labilen Ökonomien. Gleichzeitig war er aber doch von einer zeitgenössisch typischen Euphorie beseelt, mithilfe der neuen Lohnpolitik einen Weg aus der Verarmung der ›Dritten Welt‹ zu finden.

Indes stießen diese Vorschläge innerhalb der ILO und des Arbeitgeberlagers auf massive Kritik. Während die Mehrheit der Gewerkschaften die Mindestlöhne vor allem als Teil universalistischer sozialer Mindeststandards und damit gleichsam als neues soziales Grundrecht verstanden wissen wollte, argumentierten die Arbeitgeber vor allem mit den vermeintlichen gesamtwirtschaftlichen Folgen, mit möglicher Inflation und Arbeitslosigkeit – ein Angstdiskurs, dessen Grundmelodie die Arbeitgeber seit den späten 1970er Jahren immer wieder mit einigem Erfolg anstimmen und dessen Klang bis in die Gegenwart hallt.

Dass das Thema des Mindestlohns seit Mitte/Ende der 1960er Jahre für die ILO an Bedeutung gewann, dürfte mehrere Gründe haben.⁸⁶ Die zentrale Vorstellung von »Entwicklung« basierte auf dem modernisierungstheoretisch begründeten Gleichklang von westlicher Demokratie und wirtschaftlicher Expansion – und auf der Abwehr der kommunistischen Feinde der »offenen Gesellschaft«. Mit Mindestlöhnen hatten insbesondere die in der ILO dominierenden US-amerikanischen Gewerkschafter gute Erfahrungen gemacht, und sie galten mithin als ein antitotalitäres Exportgut der westlichen Welt, das sowohl die Prinzipien der ILO-Gründungsakte von Philadelphia, die Freiheit von Zwang und Diskriminierung, also die Einheit von bürgerlichen und politischen Freiheiten gewährleisten sollte, als auch ein neues Instrument der globalen Armutsbekämpfung sein könnte. Mindestlöhne waren ein bedeutender, wenn auch nicht der wichtigste Teil des von der ILO 1969 verabschiedeten »World Employment Programme«, in dessen Mittelpunkt die Überwindung der Armut in den ›Entwicklungsländern‹ stehen sollte.

Indes: Ob Mindestlöhne tatsächlich zur Armutsbekämpfung beitragen konnten, blieb auch innerhalb der Gewerkschaften und der ILO selbst umstritten. Schließlich bedeutete die Forderung nach Mindestlöhnen als einem universellem Recht zugleich immer auch die Anerkennung nationaler Grenzen und Volkswirtschaften. Reformistischer, bescheidener, konnten die Forderungen kaum sein. Mit Mindestlöhnen die Armut und »Unterentwicklung« bekämpfen: Wie sollte das gehen? Was eigentlich war der Maßstab für das »Existenzminimum«? Und: Waren Mindestlöhne nicht am Ende lediglich ein Instrument zur Besserstellung der bereits besser organisierten und besser geschützten Arbeiter großer Industrien oder des öffentlichen Sektors, während dieses Instrument den tatsächlich Bedürftigen gar nicht zugutekommen konnte? Alles Fragen, auf die die Antworten äußerst

85 International Labour Conference/International Labour Office (Hrsg.), Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen und damit zusammenhängende Probleme, unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklungsländer, Anhang: Auszüge aus dem Bericht der Sachverständigentagung über die Festsetzung von Mindestlöhnen und damit zusammenhängenden Problemen, unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklungsländer, Genf 1969, S. 83.

86 Folgendes nach: *Daniel Maul*, Help Them Move the ILO Way – The International Labour Organization and the Modernization Discourse in the Era of Decolonization and the Cold War, in: *Diplomatic History* 33, 2009, S. 387–404; *ders.*, Der transnationale Blick. Die Internationale Arbeitsorganisation und die sozialpolitischen Krisen Europas im 20. Jahrhundert, in: *AfS* 47, 2007, S. 349–371.

kontrovers ausfielen und die nicht selten quer durch die unterschiedlichen nationalen Gewerkschaften verliefen, die in der ILO organisiert waren – zumal mit Blick auf die neuen Prioritäten, die sich in der Debatte um »Entwicklung« und der Universalisierung sozialer Rechte seit den 1970er Jahren herausgebildet hatten: das Menschenrecht auf den Zugang zu den »basic needs«, die eine Gesellschaft ihren ärmsten Mitgliedern gewähren sollte. Das hieß: ein Minimum an Gütern zur Versorgung der eigenen Familie, für Nahrung, Obdach, Kleidung, Trinkwasser, Gesundheit und Bildung. Und dafür schien nicht wenigen der modernisierungseuphorischen Entwicklungsstrategen weniger der Mindestlohn prioritär als die Förderung arbeitsintensiver Produktion in Ländern der ›Dritten Welt‹ und damit eine sehr spezifische Form des Industrialismus.

Dass die Mindestlohndebatte seit den späten 1970er und frühen 1980er Jahren von der internationalen politischen Agenda zunehmend schwand⁸⁷, hatte aber noch einen anderen, wichtigeren Grund: der Siegeszug neoliberaler Politik, der Regierungsantritt Margaret Thatchers in Großbritannien und Ronald Reagans in den USA. Das neue Credo des »freien Markts« meinte ja, in national sehr unterschiedlichen Tonlagen, eine grundsätzliche Kritik am sozialstaatlichen Konsens der Nachkriegszeit; ein Ende des staatlichen Dirigismus setzte auf die erlösende Kraft der freien Märkte. Es war vor allem die Regierung Thatcher, die mit ihrer Agenda der arbeitsmarktpolitischen Liberalisierung gegen das seit Beginn des Jahrhunderts etablierte System der Mindestlohnfindung vorging. Erst zog die Regierung Thatcher ihre Unterschrift unter die Convention der ILO aus dem Jahr 1928 über »the creation of minimum wage-fixing machinery« zurück und begründete dies damit, dass diese Vereinbarung die Handlungsfähigkeit der Regierung einschränke. Mindestlöhne, wie sie die »wage boards« aushandelten, würden zu Jobverlusten vor allem bei jungen britischen Arbeitern führen, die auf dem überregulierten britischen Arbeitsmarkt keinen Platz fänden. Dann höhnte Thatcher den Geltungsbereich der Tarifkommissionen aus, bis schließlich unter ihrem Nachfolger John Major die »wage boards« ganz aufgehoben wurden.

Aber nicht dieser Teil der britischen Mindestlohnerfahrung spielt gegenwärtig die entscheidende Rolle, sondern die Entscheidung der nachfolgenden Labour-Regierung, im Jahr 1999 den gesetzlichen Mindestlohn wieder einzuführen und eine darüber wachende »Low Pay Commission« einzusetzen.⁸⁸ Drei Gründe dürften dabei eine besondere Rolle spielen. Erstens gründet die Einführung der Mindestlöhne auf einem langwierigen und sehr schmerzhaften Lernprozess der britischen Gewerkschaften, der mit einem rapiden Mitgliederschwund und einer immer größeren Zahl an Beschäftigten verbunden war, die von den Gewerkschaften nicht mehr erreicht wurden. Zweitens orientierte sich Labour mit seiner Forderung nach einem Mindesteinkommen in Höhe eines durchschnittlichen männlichen Jahreseinkommens an jenen Traditionen, die an die »Fairness« der Unternehmer appellierten – und mit der bereits Winston Churchill 1909 für die Einführung der »trade boards« geworben hatte. Drittens sollten die massiven Widerstände nicht vergessen werden, die Labour im Unternehmer- und Gewerkschaftslager zu überwinden hatte, um seine Politik und insbesondere eine unabhängige »Low Pay Commission« durchzusetzen, die den einen zu niedrige Vorschläge machte, den anderen zu hohe.

In der Bundesrepublik galten staatlich geregelte Mindestlöhne bis Ende der 1990er Jahre als etwas Unvorstellbares. Darüber sprachen die Briten, die Amerikaner, nicht aber die

87 Dazu *Rodgers/Lee/Swepston*, *The International Labour Organization*, S. 135f.

88 Ausführlich dazu: *William Brown*, *The Process of Fixing the British National Minimum Wage, 1997–2007*, in: *British Journal of Industrial Relations* 47, 2009, S. 429–443; zur Arbeit der »Low Pay Commission« vgl. *ders.*, *The Low Pay Commission*, in: *Linda Dickens/Alan C. Neal* (Hrsg.), *The Changing Institutional Face of British Employment Relations*, Alphen aan den Rijn 2006, S. 63–78.

fest im Tarifsystem verankerten deutschen Gewerkschaften. Erst im Zuge der Auseinandersetzungen mit der rot-grünen Arbeitsmarktpolitik, den Zumutbarkeitsregeln der Hartz-IV-Gesetze und den Erfahrungen, wie sie allen voran die schwächer organisierten Gewerkschaften in den Dienstleistungsbranchen mit dem rasant wachsenden Niedriglohnssektor machten, kam es zu einer heftig geführten Diskussion innerhalb des DGB; einer Diskussion, die schonungslos zeigte, wie stark sich die Arbeitsbedingungen außerhalb der von den Gewerkschaften so massiv geschützten Stammebelegschaften unter »Rot-Grün« verändert hatten – und wie verletzlich die Arbeitsverhältnisse jenseits des »Normalarbeitsverhältnisses« für die oft weiblichen, migrantischen Arbeitskräfte in der boomenden, sehr heterogenen Dienstleistungsbranche waren. Dass nun gerade in der Bundesrepublik im Bundestagswahlkampf 2013 das britische Beispiel als besonders leuchtend galt, scheint ein weiteres Indiz für den grundsätzlichen Wandel des »Rheinischen Kapitalismus« zu sein. Denn man kann die Entscheidung über »einen gerechten Lohn für ein gerechtes Tagewerk« auch als einen Erfolg in der Niederlage bewerten. Denn mit der Einsicht, dass Mindestlöhne notwendig sind, um die Defizite des zerborstenen und ausgehöhlten deutschen Flächentarifvertrags auszugleichen, wird ein wesentliches Element des wohlfahrtsstaatlichen Kapitalismus deutscher Prägung zu Grabe getragen. Insofern macht die Orientierung am angelsächsischen Vorbild mit seiner wesentlich niedrigeren Grundversicherung und seinen deutlich höheren Zumutbarkeitsregeln durchaus Sinn – freilich nicht aus freien Stücken, sondern eher aus der Erkenntnis heraus, wie sehr die Deregulierung und Flexibilisierung der Arbeitsmärkte die Bundesrepublik tatsächlich radikal verändert haben. Die Debatte um Mindestlöhne weist darauf hin, dass traditionelle Sphären institutionalisiert vermittelter Anerkennung, wie beispielsweise Tarifsysteme, zunehmend an Bindekraft verlieren. Mindestlöhne sind demnach ein Versuch, dem Verlust sozialer Anerkennung einer wachsenden Gruppe von Beschäftigten, vielfach Migranten, ältere oder schlecht qualifizierte Arbeitnehmer, Alleinerziehende, kleine Gewerbetreibende und »Ich-AGs«, im rasant gewachsenen Niedriglohnssektor entgegenzuwirken und ihre marktvermittelte Missachtung zu kompensieren. Eine Geschichte des Mindestlohns verweist in sozialgeschichtlicher Perspektive auf diese veränderten Sollbruchstellen unterschiedlicher wohlfahrtsstaatlicher und arbeitsmarktpolitischer Regime und ihrer Gerechtigkeitsvorstellungen⁸⁹ – und sie lenkt den Blick auf die sich im Laufe des 20. Jahrhunderts wandelnden sozialen, ethnischen und geschlechtsspezifischen Erfahrungswelten⁹⁰ unterschiedlicher Arbeitnehmergruppen. Eine Geschichte des Mindestlohns verweist damit auf gesellschaftliche Inklusions- und Exklusionsprozesse, auf Anerkennung und Missachtung, auf sozialen Stuserhalt und Statusverlust, sich wandelnde industrielle Konflikte und die Ausgestaltung und Praxis der Implementierung »sozialer Menschenrechte«. Die Suche nach dem »gerechten Lohn für ein gerechtes Tagewerk« ist damit Teil jener seit dem 19. Jahrhundert zu beobachtenden Versuche der Regulierung kapitalistischer Produktionsverhältnisse; eine Suche, die am Beginn des 21. Jahrhunderts weniger abgeschlossen ist denn je.

89 *Nils Simon/Aino Simon*, Der Mindestlohn als internationaler Arbeitsstandard, in: *Ellen Ehmke/Michael Fichter/Nils Simon* u. a. (Hrsg.), *Internationale Arbeitsstandards in einer globalisierten Welt*, Wiesbaden 2009, S. 316–338, insb. S. 324–335; die Autoren weisen zudem darauf hin, dass staatlich geregelte Mindestlöhne in Ländern, die über kein ausgeprägtes System industrieller Beziehungen verfügen, einen »sozialen Dialog« über den »gerechten Lohn« in Gang setzen könnten.

90 Zu den geschlechtsspezifischen Folgen der Einführung von Mindestlöhnen vgl. unter anderem *Euan Phimister/Ioannis Theodossiou*, *Gender Differences in Low Pay Labour – Mobility and the National Minimum Wage*, in: *Oxford Economic Papers* 61, 2009, S. 122–146; *John T. Addison/Orgul Demet Ozturk*, *Minimum Wages, Labor Market Institutions, and Female Employment and Unemployment. A Cross-Country Analysis*, in: *Industrial and Labour Relations Review* 65, 2012, S. 779–809.