

Living wages – normative und ökonomische Gründe für einen angemessenen Mindestlohn

In vielen Ländern haben Mindestlöhne ein relativ niedriges Niveau und liegen mitunter sogar unterhalb des Existenzminimums. Vor diesem Hintergrund sind seit den 1990er Jahren weltweit so genannte Living-Wage-Initiativen entstanden, die für eine substantielle Erhöhung von Mindestlöhnen eintreten. Der Idee des *living wage* liegt die Vorstellung zu zugrunde, dass alle Beschäftigten ein Recht auf einen Mindestlohn haben sollen, der über das physische Existenzminimum hinaus eine soziale und kulturelle Teilhabe an der Gesellschaft ermöglicht. Allerdings gibt es in der Praxis sehr unterschiedliche Kalkulationsmöglichkeiten für einen *living wage*, sodass es immer einer gesellschaftlichen und politischen Übereinkunft bedarf, um das Niveau eines angemessenen Mindestlohns festzulegen. Für eine Einführung von *living wages* sprechen jedoch nicht nur normative, sondern auch ökonomische Gründe.

THORSTEN SCHULTEN, TORSTEN MÜLLER

1. Einleitung

In den letzten beiden Jahrzehnten sind weltweit in vielen Ländern so genannte „Living-Wage-Initiativen“ entstanden, die für eine substantielle Erhöhung von Mindestlöhnen eintreten. Damit verbunden ist eine grundsätzliche Kritik an bestehenden Mindestlohniveaus, die sowohl aus normativer als auch aus ökonomischer Sicht als unangemessen niedrig angesehen werden. Bestehende Mindestlöhne gelten hierbei als Armutslohne, die häufig unterhalb des Existenzminimums liegen und keine eigenständige gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen. Ökonomisch verfehlen „zu niedrige“ Mindestlöhne zudem ihre potenzielle Funktion, die wachsende soziale Ungleichheit zu begrenzen, die vielfach als wesentliches Hemmnis für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung angesehen wird. Der britische Ungleichheitsforscher Anthony Atkinson hat deshalb im Rahmen seiner „15 Vorschläge zur Bekämpfung von Ungleichheit“ die Forderung erhoben, gesetzliche Mindestlöhne auf das Niveau von *living wages* anzuheben (Atkinson 2015, S. 148ff.)

Auch wenn es keine allgemein anerkannte Definition eines *living wage* gibt, so besteht doch weitgehend Konsens darüber, dass es hierbei um ein Lohnniveau geht, das den Beschäftigten und ihren Familien ermöglicht, über das bloße Existenzminimum hinaus am sozialen und kulturellen Leben teilzuhaben und für unvorhergesehene Ereignisse vorzubeugen (Parker et al. 2016, S. 1).¹ Im Folgenden soll die Debatte um *living wages* in vier Schritten diskutiert werden. Im folgenden Abschnitt wird in groben Zügen die historische Genese des Living-Wage-Konzepts und seiner normativen und ökonomischen Begründung nachgezeichnet. Daran anschließend geben wir einen Überblick über die jüngeren Living-Wage-Initiativen, die vor allem in den USA und Großbritannien entstanden sind. Im Abschnitt 4 werden am Beispiel Großbritanniens die konkreten Kalkulationsmöglichkeiten zur Festlegung von *living wages* aufgezeigt. Abschließend soll die Frage thematisiert werden, ob die Living-Wage-Diskussionen auch in Deutschland an Relevanz gewinnen könnten. ►

1 Wir benutzen im Folgenden den englischen Begriff *living wage*, da es im Deutschen u. E. keinen adäquaten Begriff gibt. Der gelegentlich verwendete Begriff des „Existenzlohns“ hat im Gegensatz zum *living wage* die Konnotation, sich lediglich auf ein physisch notwendiges Existenz-

minimum und nicht auf eine angemessene gesellschaftliche Teilhabe zu beziehen. Er wird deshalb auch in erster Linie im Kontext von Entwicklungsländern benutzt, wie z. B. im Rahmen der internationalen Kampagnen für Saubere Kleidung (Clean Clothes Campaign 2009).

2. Historische Genese des Living-Wage-Konzepts

Die Frage nach der Höhe eines angemessenen Mindestlohns lässt sich in der Geschichte des ökonomischen Denkens bis in die griechische Antike zurückverfolgen.² Am Beginn der modernen Politischen Ökonomie wurde sie vor allem von Adam Smith aufgeworfen, der sie dahingehend beantwortete, „dass der Mensch [...] darauf angewiesen [ist], von seiner Arbeit zu leben, und sein Lohn [...] mindestens so hoch sein [muss], dass er davon existieren kann.“ Dabei wies er darauf hin, dass der Lohn „meistens [...] sogar noch höher [sein muss], da es dem Arbeiter sonst nicht möglich ist, eine Familie zu gründen“ (Smith 1978, S. 59). Dass Smith den notwendigen Mindestlohn als *living wage* begreift, zeigt sich an der Stelle, wo er von den „lebenswichtigen Gütern“ spricht, unter denen er nicht nur solche versteht, „die unerlässlich zum Erhalt des Lebens sind, sondern auch Dinge, ohne die achtbaren Leuten, selbst der untersten Schicht, ein Auskommen nach den Gewohnheiten des Landes nicht zugemutet werden sollte“ (ebd., S. 747).³

Der Begriff *living wage* fand erstmals zu Beginn des 20. Jahrhunderts vor allem unter britischen und amerikanischen Ökonomen breite Verwendung (Stabile 2008, 2016). Er wurde dabei in der Regel synonym mit dem Begriff des Mindestlohns verwendet, was bereits daraufhinweist, dass zur damaligen Zeit unter Mindestlöhnen normalerweise *living wages* verstanden wurden. Dies spiegelt sich z. B. im ersten amerikanischen Mindestlohngesetz wider, das 1912 im Bundesstaat Massachusetts verabschiedet wurde. Demnach sollte das Niveau des Mindestlohns „über die für die Sicherung der bloßen Existenz notwendigen Kosten hinausgehen.“ Der für die Festsetzung des Mindestlohns zuständige „Massachusetts Wage Board“ interpretierte diese Formulierung dahingehend, dass der Mindestlohn neben den Ausgaben für Essen, Wohnung und Kleidung auch die Kosten für „Erholung, Urlaub, Weiterbildung, Gesundheit und Reserven für unvorhergesehene Ereignisse“ abdecken müsse (zit. n. Anker 2011, S. 17).

Popularisiert wurde das Living-Wage-Konzept vor allem durch die 1912 von John A. Ryan veröffentlichte Schrift „A living wage – its ethical and economic aspects“, in der erstmals auch ein konkreter Vorschlag zur Kalkulation eines *living wage* entwickelte wurde (Ryan 1912). Als katholischer Priester konzentrierte sich Ryan vor allem auf die normativ-ethische Begründung eines *living wage*, wobei er sich insbesondere auf die 1891 von Papst Leo XIII verfasste Enzyklika „Rerum Novarum“ stützte. Zugleich war Ryan jedoch auch eng mit Ökonomen der Wisconsin Institutional School of Economics verbunden, die zu den wichtigsten Vordenkern der späteren New-Deal-Politik in den USA gehörten (Stabile 2016, S. 24ff.).

In der Auseinandersetzung mit der neoklassischen Arbeitsmarkttheorie formulierten die Vertreter der traditionellen amerikanischen Institutionenökonomik eine eigenständige ökonomische Begründung für Mindestlöhne, die sich

vor allem auf vier Argumentationsstränge stützte (vgl. zum Folgenden Kaufman 2010). Darin wurde zunächst mikroökonomisch eine strukturell ungleiche Verhandlungsmacht von Arbeit und Kapital unterstellt, die durch Institutionen wie Mindestlöhne ausgeglichen werden müsse. Der in der modernen Monopsontheorie (Manning 2005) diskutierte Fall wurde damit als Regelfall kapitalistischer Ökonomien angenommen. Zweitens wurde die makroökonomische Stabilisierungsfunktion von Mindestlöhnen betont, die in der Stärkung privater Nachfrage sowie der Verhinderung von Deflation und ruinöser Preiskonkurrenz lägen. Damit wurden teilweise die später von Keynes und der post-keynesianischen Schule entwickelten Theorien vorweggenommen.⁴ Drittens wurden die positiven Auswirkungen von angemessenen Mindestlöhnen auf die Arbeitszufriedenheit und Produktivität der Beschäftigten betont und damit Kerngedanken der modernen Effizienzlohntheorie formuliert.

Das vierte Argument der traditionellen Institutionenökonomik bezieht sich darauf, dass sich Unternehmen ohne *living wages* „parasitär“ verhalten und soziale Kosten externalisieren (Webb/Webb 1920, S. 749ff.). Der amerikanische Präsident Roosevelt verband später in den 1930er Jahren seine Mindestlohnpolitik explizit mit der Forderung, dass „Unternehmen, deren Existenz lediglich davon abhängt, ihren Beschäftigten weniger als einen zum Leben ausreichenden Lohn zu zahlen, [...] in diesem Land kein Recht mehr haben [sollen], weiter ihre Geschäfte zu betreiben.“ Und er präziserte, mit einem zum Leben ausreichenden Lohn mehr als das bloße Existenzminimum zu meinen, nämlich „Löhne, die ein anständiges Leben ermöglichen“ (Roosevelt 1933; Übers. d. Autoren).

Die Grundidee des *living wage* basiert demnach auf der Vorstellung, dass es prinzipiell in der Verantwortung der Unternehmen liege, angemessene Löhne zu zahlen. Damit unterscheidet sie sich grundlegend von neoklassischen Kombilohnmodellen, die davon ausgehen, dass die Produktivität bestimmter Beschäftigter zu gering sei, um einen *living wage* zu erwirtschaften, und der Lohn deshalb durch staatliche Leistungen aufgestockt werden müsse. Der *living wage* unterscheidet sich aber auch von Konzepten eines bedingungslosen Grundeinkommens, die die Verantwortung für die Existenzsicherung vollständig in die Hände des Staates legen.

Im Laufe des 20. Jahrhunderts hat die Idee des *living wage* Eingang in zahlreiche nationale und internationale Konventionen und Übereinkommen gefunden, die angemessene Löhne als ein soziales Grundrecht definieren (Anker 2011; Schulten et al. 2016). Bereits in der Präambel zur

2 Für eine umfangreiche Rekonstruktion des Living-Wage-Konzepts in der Geschichte ökonomischen Denkens vgl. Stabile (2008).

3 Für eine ausführliche Diskussion des Living-Wage-Gedankens bei Adam Smith vgl. Clary (2009).

4 Vgl. hierzu auch den Beitrag von Hansjörg Herr in diesem Heft.

Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) aus dem Jahr 1919 wurde als eines der grundlegenden Ziele die Herstellung „adäquater Living Wages“ gefordert. Später wurde das Living-Wage-Kriterium u. a. in das ILO-Einkommen Nr. 131 aus dem Jahr 1970 über die Festsetzung von Mindestlöhnen übernommen. Mit der 1948 verabschiedeten Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen erhielt der *living wage* sogar den Status eines universellen Menschenrechts, wonach „jeder, der arbeitet, [...] das Recht auf gerechte und befriedigende Entlohnung [hat], die ihm und seiner Familie eine der menschlichen Würde entsprechende Existenz sichert“ (Artikel 23, Abs. 3). Innerhalb Europas wurde darüber hinaus mit der 1961 vom Europarat verabschiedeten Europäischen Sozialcharta das „Recht der Arbeitnehmer auf ein Arbeitsentgelt“ verankert, „welches ausreicht, um ihnen und ihren Familien einen angemessenen Lebensstandard zu sichern“ (Artikel 4, Abs. 1). Des Weiteren enthält die EG-Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer aus dem Jahr 1989 das Recht auf ein „gerechtes Arbeitsentgelt“, das „entsprechend den Gegebenheiten eines jeden Landes [...] ausreicht, [...] einen angemessenen Lebensstandard zu erlauben“ (Titel 5, Abs. 1). Schließlich findet sich auch in der von der Europäischen Kommission (2017) vorgeschlagenen „europäischen Säule sozialer Rechte“ erneut das „Recht auf eine gerechte Entlohnung“, das durch „angemessene Mindestlöhne“ gewährleistet werden soll. Damit wurde de facto der Anspruch formuliert, dass Mindestlöhne *living wages* sein sollen.

3. Die Entwicklung neuerer Living-Wage-Initiativen in den USA und Großbritannien

Seit Mitte der 1990er Jahre kam es weltweit zu einer neuen Welle von Living-Wage-Initiativen, die ausgehend von den USA mittlerweile in vielen Ländern ihren Niederschlag gefunden haben (Figart 2004, Anker/Anker 2017, Hirsch/Valadez-Martinez 2017). Diese neuen Initiativen sind insgesamt eine Reaktion auf zunehmende Lohn- und Einkommensungleichheit, einen wachsenden Niedriglohnsektor und steigende Erwerbsarmut, Effekte, die durch die bestehenden Mindestlöhne nicht verhindert werden konnten. Studien aus den USA haben sogar gezeigt, dass das niedrige Niveau und die fehlenden Anpassungen des nationalen Mindestlohns selbst ein wichtiger erklärender Faktor für die zunehmende Lohnungleichheit sind (Autor et al. 2016).

Ihren Ausgangspunkt nahm die moderne Living-Wage-Bewegung in den USA in Baltimore (Maryland), wo die Stadtverwaltung 1994 auf Drängen eines breiten zivilgesellschaftlichen Bündnisses eine so genannte „Living-Wage-Verordnung“ verabschiedete, um dem Problem der zunehmenden Erwerbsarmut und Niedriglohnarbeit zu

begegnen. Diese Verordnung sah vor, dass alle Firmen, die öffentliche Aufträge oder Zuwendungen erhalten wollen, ihren Arbeitnehmern mindestens den vorgegebenen lokalen *living wage* zahlen müssen, der zum Zeitpunkt seiner Einführung um mehr als 70 % über dem nationalen Mindestlohn lag (Luce 2002). Von Baltimore aus verbreitete sich die Idee schnell im ganzen Land, sodass es 2012 in über 140 Städten, Landkreisen und Universitäten entsprechende Living-Wage-Verordnungen gab (Luce 2012, S. 12).

Mit der Entstehung der „Fight for Fifteen“-Bewegung erlangten die Living-Wage-Kampagnen in den USA seit 2012 eine neue Zuspitzung. Angesichts des extrem niedrigen Niveaus des nationalen Mindestlohns, der seit den 1980er Jahren kaum mehr erhöht wurde, wurde nun eine Verdoppelung des Mindestlohns von aktuell 7,25 Dollar auf 15 Dollar pro Stunde gefordert (Rolf 2016). Der weitreichende Erfolg der „Fight for Fifteen“-Bewegung zeigt sich u. a. in der Abänderung lokaler und regionaler Mindestlohngesetze, die eine stufenweise Einführung eines Mindestlohnes von 15 Dollar vorsehen. Bis Dezember 2016 haben die beiden Bundesstaaten Kalifornien und New York sowie sieben Städte entsprechende Gesetze verabschiedet. Darunter befinden sich die vier Großstädte Los Angeles, San Francisco, Washington und Seattle, von deren Mindestlohngesetzen allein fast eine Million Arbeitnehmer profitieren, die bis dato weniger als 15 Dollar verdient hatten (National Employment Law Project 2016, S. 2).

Die durch „Fight for Fifteen“ entstandene neue Dynamik der Living-Wage-Bewegung hat in den USA auf vielfache Weise die Lohnpolitik beeinflusst. Zahlreiche Städte und Bundesstaaten haben den Mindestlohn im Rahmen lokaler und regionaler Mindestlohngesetze zwar nicht auf 15 Dollar, aber doch deutlich über das bisher bestehende Niveau angehoben. Außerdem haben zahlreiche weitere Städte die Vergabe öffentlicher Aufträge an die Bezahlung von 15 Dollar geknüpft. Darüber hinaus kam es bei öffentlichen Arbeitgebern vermehrt zum Abschluss von Tarifverträgen, die den Lohn auf 15 Dollar erhöhten. Schließlich hat sich eine zunehmende Zahl von Unternehmen freiwillig dazu verpflichtet, die unterste Lohngruppe auf mindestens 15 Dollar anzuheben (Tung et al. 2015, S. 19).

In Europa entstanden die ersten Living-Wage-Initiativen Anfang der 2000er Jahre in Großbritannien. Zwar wurde dort zeitgleich auch erstmalig ein gesetzlicher Mindestlohn eingeführt, doch war dessen Niveau äußerst niedrig und lag insbesondere in britischen Großstädten deutlich unter dem Existenzminimum. Nicht zufällig hatten die britischen Living-Wage-Initiativen ihren Ausgangspunkt in London, wo die Lebenshaltungskosten deutlich über dem britischen Durchschnitt liegen. Im Jahr 2005 verkündete die Londoner Stadtregierung erstmals eine offizielle *London Living Wage Rate*. Später übernahmen dann zahlreiche Kommunen und Regionen in ganz Großbritannien diesen Ansatz und entwickelten ihrerseits eine lokale Living-Wage-Politik (Burgess 2012; Koukiadaki 2014).

Ähnlich wie bei den US-amerikanischen Initiativen ging es auch in Großbritannien zunächst darum, den *living* ►

wage im öffentlichen Sektor sowie bei öffentlichen Aufträgen durchzusetzen. Anders als in den USA sind die Living-Wage-Vorgaben in Großbritannien jedoch rechtlich nicht bindend, sondern werden eher über politischen und öffentlich-moralischen Druck durchgesetzt.⁵ Deshalb spielt hier auch die Selbstverpflichtung von Unternehmen zur Zahlung von *living wages* eine wichtige Rolle. Mittlerweile können sich Unternehmen in Großbritannien bei der so genannten Living Wage Foundation als „Living-Wage-Arbeitgeber“ zertifizieren lassen. Bis Ende 2016 hatten rund 2.900 Arbeitgeber ein entsprechendes Zertifikat erworben und damit ihre Bereitschaft erklärt, freiwillig den *living wage* zu zahlen (Living Wage Foundation 2016).

Neben den USA und Großbritannien haben sich mittlerweile auch in anderen, vorwiegend anglophonen Ländern – z. B. in Australien, Neuseeland, Kanada und zuletzt auch Irland (Collins 2014) – eigene nationale Living-Wage-Initiativen entwickelt.⁶ Darüber hinaus bilden sich in jüngster Zeit auch in Europa in zahlreichen Ländern Initiativen, die auf den nicht-existenzsichernden Charakter bestehender Mindestlöhne hinweisen und deshalb für eine deutliche Erhöhung eintreten, ohne hierbei explizit auf das Konzept des *living wage* Bezug zu nehmen. Schließlich finden diese Entwicklungen auch auf europäischer Ebene Widerhall, wo der Europäische Gewerkschaftsbund im Rahmen der Debatten um eine europäische Mindestlohnpolitik (Schulten et al. 2016) nunmehr die Forderung erhoben hat, dass alle Mindestlöhne den Charakter von *living wages* haben sollen (EGB 2017).

4. Kalkulation des *living wage*: Das Beispiel Großbritannien

Mit den zahlreichen Living-Wage-Initiativen hat sich auch die Notwendigkeit ergeben, praktikable und transparente Kriterien und Verfahren zu entwickeln, die es ermöglichen, einen konkreten Betrag für einen *living wage* zu bestimmen, der als politische Vorgabe verwendet werden kann. In der Praxis haben sich dabei unterschiedlichste Kalkulationsverfahren

etabliert, die deutlich machen, dass es keine universell gültige Methode zur Bestimmung von *living wages* gibt. Vielmehr existiert eine Vielzahl unterschiedlicher Kalkulationsmethoden, die den jeweiligen ökonomischen und sozialen Bedingungen einzelner Länder, Städte oder Regionen Rechnung tragen (Anker 2011, Anker/Anker 2017). Welche konkrete Methode im Einzelnen verwendet wird, basiert letztlich entweder auf einer politischen Entscheidung oder auf einer Übereinkunft derjenigen Akteure, die den *living wage* festlegen.

Bei allen Unterschieden im Detail können zunächst zwei grundlegende Ansätze zur Kalkulation von *living wages* identifiziert werden. Der erste Ansatz beruht auf der Definition eines bestimmten Warenkorbs, der als angemessen angesehen und für dessen Erwerb ein notwendiges Einkommen berechnet wird, das die Grundlage für den *living wage* bildet. Der zweite Ansatz betrachtet dagegen die relative Einkommensverteilung der Beschäftigten und definiert den *living wage* als einen bestimmten Prozentsatz vom Median- oder Durchschnittslohn. Der erste Ansatz wird in der Regel als der eigentliche Living-Wage-Ansatz angesehen, da er von der tatsächlichen Bedürftigkeit der Beschäftigten ausgeht. Der zweite Ansatz orientiert sich hingegen eher an Kriterien der Verteilungsgerechtigkeit ohne einen direkten Bezug zur Bedürftigkeit der Beschäftigten. In der Praxis ist der erste Ansatz deutlich weiter verbreitet, wobei auch Kombinationen von beiden Ansätzen möglich sind.

4.1 Die Kalkulation der britischen *living wages*

Im Folgenden sollen die grundlegenden Fragen und Probleme bei der Kalkulation von *living wages* exemplarisch anhand der Erfahrungen in Großbritannien diskutiert werden. Hierbei werden drei unterschiedliche Kalkulationsmethoden berücksichtigt, die sich auf den 2005 eingeführten *London Living Wage*, den 2011 eingeführten *UK Living Wage* für das gesamte Vereinigte Königreich außerhalb Londons sowie auf die neue revidierte Kalkulationsmethode beziehen, die seit 2016 für beide Living-Wage-Beträge angewendet wird (vgl. zum Folgenden D'Arcy/Finch 2016a, 20016b sowie Übersicht 1).⁷

5 Letzteres hängt vor allem damit zusammen, dass lange nicht klar war, ob Living-Wage-Vorgaben bei der öffentlichen Auftragsvergabe mit dem Europarecht vereinbar sind. In seiner Laval-Entscheidung (C-346/06) aus dem Jahr 2008 hatte der Europäische Gerichtshof (EuGH) Tarifstreuevorgaben bei öffentlichen Aufträgen als Verstoß gegen EU-Recht gewertet (Koukiadaki 2014). Allerdings hat der EuGH in einem neueren Urteil RegioPost (C-115/14) aus dem Jahr 2015 seine Rechtsprechung teilweise revidiert und spezielle Mindestlohnvorgaben bei öffentlichen Aufträgen als europarechtskonform erachtet (Nassibi et al. 2016).

6 Hinzu kommen im Hinblick auf die Entlohnungsbedingungen in den Entwicklungsländern zahlreiche Living-Wage-

Initiativen innerhalb transnationaler Konzerne (Hennis/Nieuwenkamp 2016).

7 Der 2016 von der britischen Regierung eingeführte *National Living Wage*, der zu einem höheren gesetzlichen Mindestlohn geführt hat, basiert hingegen nicht auf einer expliziten Living-Wage-Kalkulation. Allerdings wurde bei der Einführung des *National Living Wage* das Ziel verkündet, diesen bis zum Jahr 2020 auf 60 % des Medianlohns anzuheben. In Abgrenzung hierzu spricht die Living Wage Foundation im Hinblick auf ihre eigenen freiwilligen Vorgaben nun von den „wirklichen“ *living wages* und „den einzigen Lohnsätzen, die auf der Kalkulation dessen beruhen, was Menschen zum Leben brauchen“ (<http://www.livingwage.org.uk/>; Übers. d. Autoren).

ÜBERSICHT 1

Kalkulation des *living wage* in Großbritannien

	London Living Wage (2005 bis 2015)	UK Living Wage (2011 bis 2015)	Gemeinsame Kalkulation des London & UK Living Wage (ab 2016)
Kalkulationsgrundlage			
Warenkorb	Warenkorb für Güter und Dienstleistungen	Warenkorb für Güter und Dienstleistungen	Kern-Warenkorb für Güter und Dienstleistungen (gemeinsame Berechnung für London und UK) Wohnungskosten, Kommunalsteuern, Transportkosten, Kinderbetreuungskosten (getrennte Berechnung für London und UK)
Bestimmung des Warenkorbes	Family Budget Unit (FBU) der University of York (http://www.york.ac.uk/res/fbu/)	Minimum Income Standard (MIS) des Centre for Research in Social Policy (CRSP) der Loughborough University (http://www.lboro.ac.uk/research/crsp/)	Minimum Income Standard (MIS) des Centre for Research in Social Policy (CRSP) der Loughborough University (http://www.lboro.ac.uk/research/crsp/)
zusätzliche Elemente	Einkommensverteilung: Orientierung an 60 % des Medianeinkommens Aufschlag von 15 % für unvorhergesehene Ausgaben	Keine	Keine
Berücksichtigte Haushaltstypen und Arbeitszeiten			
Haushaltstypen	4 Haushaltstypen: Singles, Paare, Alleinerziehende und Paare mit jeweils zwei Kindern 11 Haushaltstypen bei Berücksichtigung unterschiedlicher Arbeitszeiten	9 Haushaltstypen: Singles, Paare, Alleinerziehende, Paare mit Kindern Variierende Kinderzahl (1–3 bei Alleinerziehenden; 1–4 bei Paaren)	17 Haushaltstypen: Singles, Paare, Alleinerziehende, Paare mit Kindern Variierende Kinderzahl (1–3 bei Alleinerziehenden; 1–4 bei Paaren) und Alterszusammensetzung der Kinder
Annahmen über die Arbeitszeit	Gewichtete Mischung aus Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten sowie bei Paaren aus Zwei- und Einverdienerhaushalten	Alle Erwachsenen arbeiten Vollzeit	Alle Erwachsenen arbeiten Vollzeit
Berechnung und Zuständigkeit			
Berechnungsmodell	Jeweils zu 50 %: Gewichteter Durchschnitt des nötigen LW pro Stunde der unterschiedlichen Haushaltstypen Orientierung an 60 % des Medianeinkommens für unterschiedliche Haushaltstypen plus 15 % für unvorhergesehene Ausgaben	Gewichteter Durchschnitt des nötigen LW pro Stunde der unterschiedlichen Haushaltstypen	Gewichteter Durchschnitt des nötigen LW pro Stunde der unterschiedlichen Haushaltstypen
zuständig für Kalkulation	Greater London Authority	Centre for Research in Social Policy (CRSP) der Loughborough University	Resolution Foundation
Begrenzung der jährlichen Anpassung des LW	Keine	Maximal die durchschnittliche Erhöhung der Löhne plus 2 Prozentpunkte	Maximal die Erhöhung des Verbraucherpreisindex plus 3 Prozentpunkte Phasenweise Anhebung des neuen LW für London
zuständig für Festlegung des LW	Greater London Authority	Living Wage Foundation	Living Wage Commission der Living Wage Foundation

Anmerkung: LW = *living wage*.

Quelle: Zusammenstellung der Autoren auf der Grundlage von D'Arcy/Finch (2016a, 20016b); Greater London Authority (2015).

WSI Mitteilungen

Alle drei Kalkulationsmethoden beruhen zunächst auf der Bestimmung eines für einen „angemessenen Lebensstandard“ („decent life“) notwendigen Warenkorbes für Güter und Dienstleistungen, wobei hierbei auf ein von den

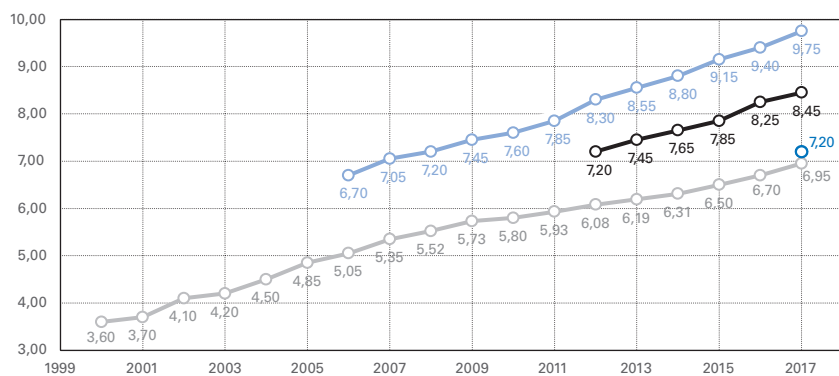
Universitäten York und Loughborough entwickeltes Ermittlungsverfahren zurückgegriffen wird (vgl. *Übersicht 1*). Auf dieser Grundlage wird dann ein Lohn kalkuliert, der zum Erwerb dieser Warenkörbe notwendig ist. ►

ABB. 1

Mindestlöhne und *living wages* in Großbritannien

Angaben in Britischen Pfund pro Stunde*

— National Minimum Wage — National Living Wage
— London Living Wage — UK Living Wage



* jeweils zum 01.01. eines Jahres.

Quelle: WSI-Mindestlohn Datenbank.

WSI Mitteilungen

Hierbei stellt sich zunächst die grundlegende Frage, für welchen Haushaltstyp der *living wage* ausgelegt sein soll.

Historisch wurde der *living wage* stets als „Familienlohn“ definiert, der sich in der Regel an dem traditionellen männlichen Ernährermodell orientierte (Gottschall/Schröder 2013). Um den Ansprüchen eines modernen Familienbilds Rechnung zu tragen, wird heute hingegen bei den Living-Wage-Kalkulationen zumeist davon ausgegangen, dass sowohl Männer als auch Frauen erwerbstätig sind. Nach wie vor sehr unterschiedlich beantwortet wird jedoch die Frage, ob der *living wage* als Individual- oder (moderner) Familienlohn konzipiert werden soll. In Irland wurde beispielsweise die Entscheidung getroffen, den *living wage* als Individuallohn für einen Ein-Personen-Haushalt zu kalkulieren, wobei für sechs verschiedenen Familientypen zusätzlich ein *Family Living Wage* berechnet wird (Living Wage Technical Group 2016). In Großbritannien wird hingegen in allen Kalkulationen eine Vielzahl von Haushaltstypen berücksichtigt, aus denen dann entsprechend ihrer tatsächlichen Bedeutung ein gewichteter Durchschnitt berechnet wird. Dabei geht man in der Regel davon aus, dass alle erwachsenen Haushaltsmitglieder Vollzeit erwerbstätig sind. Lediglich bei der Berechnung des *London Living Wage* wurden bis 2015 auch Paarhaushalte mit Teilzeitbeschäftigten oder nur einem erwerbstätigen Erwachsenen berücksichtigt (Greater London Authority 2015, S. 9).

Während der *UK Living Wage* ausschließlich durch den gewichteten Durchschnitt der verschiedenen *living wages* unterschiedlicher Haushaltstypen ermittelt wurde, ging dasselbe Kriterium in London nur zur Hälfte in die Bestimmung des *living wage* ein. Die andere Hälfte wurde durch die Orientierung an der 60-Prozent-Marke des Londoner Median-

einkommens (wiederum gewichtet für verschiedene Haushaltstypen) ermittelt. Schließlich wurden auf den so berechneten Lohn noch 15 % für unvorhergesehene Ausgaben addiert, um den endgültigen Betrag des *London Living Wage* zu bestimmen.

Bei der Revision der Kalkulationsgrundlage 2016 wurde hingegen entschieden, für beide *living wages* nur noch den Warenkorb-Ansatz zu verwenden, wobei die Anzahl der berücksichtigten Haushaltstypen noch einmal deutlich erweitert und differenziert wurde (D'Arcy/Finch 2016b). Mit der Anfang 2016 gegründeten *Living Wage Commission*, die sich aus Vertretern von Kommunen, Unternehmen, Gewerkschaften und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammensetzt, wurde zudem ein Gremium geschaffen, das die gewählte Kalkulationsgrundlage und die hierbei verwendeten Datensätze permanent überprüfen und weiterentwickeln soll.

4.2 Niveau und Entwicklung der britischen *living wages*

Das Niveau der britischen *living wages* lag von Beginn an deutlich oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns, wobei sich der Abstand im Laufe der Jahre sogar noch weiter vergrößerte (Abbildung 1). Der *London Living Wage* lag bei seiner Einführung 2005 knapp 33 % oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns. Im Januar 2017 betrug der Abstand sogar mehr als 40 %. Der *UK Living Wage* startete 2011 bei etwas mehr als 18 % über dem gesetzlichen Mindestlohn und lag im Januar 2017 knapp 22 % darüber.

Die britische Regierung reagierte auf die zunehmende Popularität und Verbreitung der *living wages* mit der Einführung eines neuen gesetzlichen Mindestlohns für alle Beschäftigten ab einem Lebensalter von 25 Jahren und bezeichnete diesen als *National Living Wage*. Er liegt jedoch immer noch etwa 15 % unterhalb des *UK Living Wage* und etwa 26 % unterhalb des *London Living Wage*. Insbesondere die britischen Gewerkschaften fordern dabei schon seit längerem, den gesetzlichen Mindestlohn auf ein „echtes“ Living-Wage-Niveau anzuheben. Unterstützung finden sie dabei mittlerweile bei der oppositionellen Labour Party, die auf ihrem Parteitag im September 2016 die Forderung erhoben hat, den gesetzlichen Mindestlohn bis 2020 auf 10 Britische Pfund pro Stunde anzuheben und damit einen gesetzlich verbindlichen *living wage* einzuführen (Walker 2016).

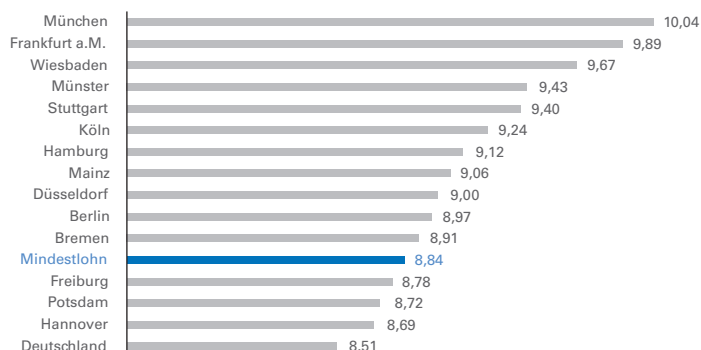
5. *Living wages* – auch in Deutschland?

In der Debatte um die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland haben die Befürworter immer wieder das Argument vorgebracht, dass ein Lohn ein auskömmliches Einkommen garantieren müsse und nicht un-

ABB. 2

Aufstockungsfreie Mindestlohnschwelle 2016*

Angaben in Euro pro Stunde



* Dargestellt ist die hypothetische Lohnschwelle, bei der eine erwerbstätige Ein-Personen-Bedarfsgemeinschaft bei einer 37,5-Stunden-Woche aus dem SGB-II-Leistungsbezug ausscheidet (Stand: Juli 2016).

Anmerkung: Mindestlohn in der ab 01.01.2017 gültigen Höhe. – Hannover: Region Hannover.

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016).

WSI Mitteilungen

terhalb des Existenzminimums liegen dürfe. Gestützt wurde dieses Argument vor allem durch die hohe Anzahl von so genannten „Aufstockern“, die trotz Vollzeitbeschäftigung noch Anspruch auf zusätzliche SGB-II-Leistungen haben. Dieses Argumentationsmuster fand sogar explizit Eingang in die Begründung des Mindestlohngesetzes, wonach „das Fehlen eines Mindestlohns [...] ein Anreiz sein [kann], einen Lohnunterbietungswettbewerb zwischen den Unternehmen auch zu Lasten der sozialen Sicherungssysteme zu führen, weil nicht existenzsichernde Arbeitsentgelte durch staatliche Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende ‚aufgestockt‘ werden können“ (Bundesregierung 2014, S. 2). Die Grundidee des *living wage* war demnach auch in der deutschen Mindestlohndiskussion stets präsent.

Nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns lässt sich zwar einerseits feststellen, dass die unteren Lohngruppen erhebliche Lohnsteigerungen erzielen konnten⁸, gleichzeitig jedoch die Anzahl der „Aufstocker“ nur wenig zurückgegangen ist. Gleiches gilt für die allgemeinen Indikatoren zur Armutsgefährdung und Einkommensungleichheit, sodass von einigen Kommentatoren bereits von einem „wirkungslosen Mindestlohn“ (Rudzio 2016) gesprochen wird. Nach Berechnungen des Bundesministeriums für Arbeit reicht in bundesdeutschen Großstädten der aktuelle Mindestlohn von 8,84€ pro Stunde selbst für vollzeitbeschäftigte Singles nicht aus, um ein Einkom-

men oberhalb der Schwelle zu erzielen, bei dem sie aus dem SGB-II-Leistungsbezug ausscheiden (Abbildung 2).⁹ Die Diskrepanz fällt dabei noch erheblich stärker aus, wenn auch Mehr-Personen-Haushalte mit Kindern berücksichtigt werden. Besonders gravierend ist die Lage bei Haushalten von Alleinerziehenden, von denen die große Mehrheit selbst bei einer Vollzeitstelle auf Mindestlohnniveau noch Aufstockungsleistungen erhalten würde (Bundesregierung 2017). Damit lässt sich eindeutig feststellen, dass der deutsche Mindestlohn kein *living wage* ist. Dies wird auch durch die Analyse des relativen Mindestlohnwerts in Deutschland bestätigt, der 2015 lediglich bei knapp 48 % des Medianlohns lag (Schulten 2017).

Vor diesem Hintergrund ist die Frage naheliegend, ob auch in Deutschland ein *living wage* eingeführt bzw. der bestehende Mindestlohn auf ein Living-Wage-Niveau angehoben werden soll. Für einen solchen Schritt plädieren z. B. die Gewerkschaften ver.di und NGG, die bereits seit längerem eine möglichst rasche Anhebung des Mindestlohns auf 10€ pro Stunde fordern (ver.di 2015, S. 14). Inhaltlich ließe sich eine solche stärkere Anhebung des Mindestlohns nicht nur normativ, sondern auch ökonomisch begründen, da hierdurch die Einkommensungleichheit weiter verringert und über entsprechende Nachfrageeffekte neue Wachstumspotenziale erschlossen werden könnten. Wie die jüngsten Erfahrungen aus den USA zeigen, sind stärkere Mindestlohnanstiege durchaus auch ohne größere Beschäftigungsverluste möglich (Black et al. 2016).

Schwieriger ist eine Anhebung des deutschen Mindestlohns auf ein Living-Wage-Niveau vor dem Hintergrund des besonderen deutschen Lohnfindungssystems. Anders als in den meisten anglophonen Ländern, in denen Tarifverträge eine untergeordnete Rolle spielen, basiert das deutsche Lohnfindungssystem immer noch stark auf tarifvertraglichen Regelungen, auch wenn die Tarifbindung in den letzten Jahrzehnten deutlich zurückgegangen ist. Mit der Einführung eines *living wage* würden auch deutlich mehr Tariflöhne unter das Mindestlohnniveau fallen und damit neue Fragen für das Verhältnis von Mindest- und Tariflöhnen aufwerfen.¹⁰ Hinzu kommt, dass der derzeit etablierte Anpassungsmechanismus des deutschen Mindestlohns durch seine enge Koppelung an die Tariflohnentwicklung so konstruiert ist, dass eine stärkere Anpassung hin zu einem Living-Wage-Niveau nur sehr schwierig durchsetzbar ist und wahrscheinlich nur bei einer erneuten Revision des Anpassungsmechanismus denkbar wäre (Wiedemuth 2016). Andererseits sorgt das relativ niedrige und in vielen Fällen nicht existenzsichernde Niveau des deutschen Mindestlohns dafür, dass auch in Deutschland die Frage nach einem angemessenen *living wage* immer wieder auf der Tagesordnung stehen wird. ■

LITERATUR

- Anker, R. (2011): Estimating a living wage: A methodological review, conditions of work and employment Series No. 29, Genf
- Anker, R./Anker, M. (2017): Living wages around the world, Cheltenham
- Autor, D. H./Manning, A./Smith, C. L. (2016): The contribution of the minimum wage to US wage inequality over three decades: A reassessment, in: American Economic Journal: Applied Economics 8 (1), S. 58–99
- Atkinson, T. (2015): Inequality – what can be done?, Cambridge u. a. O.
- Becker, I. (2016): Regelbedarfsbemessung – methodisch konsistente Berechnungen auf Basis der EVS 2013 unter Berücksichtigung von normativen Vorgaben der Diakonie Deutschland, Berlin, https://info.diakonie.de/fileadmin/user_upload/Becker_11_2016_Gutachten_Regelbedarfsbemessung.pdf
- Black, S./Furman, J./Giuliano, L./Powell, W. (2016): Minimum wage increases by US states fuelled earnings growth in low-wage jobs, Vox-Column vom 2. Dezember, <http://voxeu.org/article/minimum-wage-increases-and-earnings-low-wage-jobs#>

8 Vgl. hierzu den Beitrag von Bruttel et al. in diesem Heft.

9 Hierbei wird noch davon abgesehen, dass auch die derzeitige Festlegung des Regelbedarfes für „Hartz IV“ und Sozialhilfe höchst umstritten ist. Eine von der Diakonie in Auftrag gegebene Studie kommt z. B. zu dem Ergebnis, dass die derzeitigen Berechnungen große methodische Mängel aufweisen, deren Behebung dazu führen müsste, den Regelbedarf für Alleinstehende von aktuell 409€ auf 560€ anzuheben (Becker 2016).

10 Vgl. hierzu den Beitrag von Bispinck in diesem Heft.

- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales)** (2016): Antwort der Bundesregierung auf die schriftliche Frage des Abgeordneten Klaus Ernst, Arbeitsnummer 179 vom 30.11., Bundestags-Drs. 18/10551, S. 19–20
- Bundesregierung** (2014): Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie, Bundestags-Drs. 18/1558 vom 28. Mai
- Bundesregierung** (2017): Höhe des gesetzlichen Mindestlohns und Umfang der Sonderregelungen und Übergangsvorschriften. Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke, Bundestags-Drs. 18/11918 vom 11. April
- Burgess, P.** (2012): United Kingdom, in: Schulten, T./Alsos, K./Burgess, P./Pedersen, K.: Pay and other social clauses in European public procurement. Study on behalf of the European Federation of Public Service Unions (EPSU), http://www.boeckler.de/pdf/wsi_schulten_pay_and_other_social_causes.pdf
- Clary, B. J.** (2009): Smith and living wages: Arguments in support of a mandated living wage, in: *American Journal of Economics and Sociology* 68 (5), S. 1063–1084
- Clean Clothes Campaign** (2009): Würdige Löhne über Grenzen hinweg. Der asiatische Grundlohn, Berlin, http://www.sauberekleidung.de/downloads/2011/2009-11-23_afw_report_dt.pdf
- Collins, M. L.** (2014): A living wage for Ireland: Some considerations and initial estimates, NERI Working Paper Series WP 2014 (12), <http://www.neri-institute.net/blog/2014/03/05/a-living-wage-for-ireland-some-considerations-and/>
- D'Arcy, C./Finch, D.** (2016a): Making the living wage. The Resolution Foundation review of the living wage, Resolution Foundation, Juli, <http://www.resolution-foundation.org/wp-content/uploads/2016/07/Living-Wage-Review.pdf>
- D'Arcy, C./Finch, D.** (2016b): Calculating a living wage for London and the rest of the UK, Resolution Foundation, Oktober, <http://www.resolution-foundation.org/wp-content/uploads/2016/10/Living-wage-calculations.pdf>
- Europäische Kommission** (2017): Die europäische Säule sozialer Rechte in 20 Grundsätzen dargestellt, https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_de
- EGB (Europäischer Gewerkschaftsbund)** (2017): Für eine gemeinsame Strategie zu Niedrig- und Mindestlöhnen, Entschließung der EGB-Exekutive vom 15./16. März
- Figart, D. M.** (Hrsg.) (2004): Living wage movements – global perspectives, Abingdon
- Gottschall, K./Schröder, T.** (2013): „Familienlohn“ – zur Entwicklung einer wirkmächtigen Normierung geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung, in: *WSI-Mitteilungen* 66 (3), S. 161–170, https://www.boeckler.de/cps/rde/xchg/hbs/hs.xsl/wsi-mitteilungen_42644_42657.htm
- Greater London Authority** (2015): A fairer London: The 2015 living wage in London, London, <https://www.london.gov.uk/sites/default/files/living-wage-2015.pdf>
- Hennis, M./Nieuwenkamp, R.** (2016): Scaling up living wages in global supply chains, OECD Insights, April, <http://oecdinsights.org/2016/04/28/scaling-up-living-wages-in-global-supply-chains/>
- Hirsch, D./Valadez-Martinez, L.** (2017): The living wage, Newcastle
- Kaufman, B. E.** (2010): Institutional economics and the minimum wage: Broadening the theoretical and political debate, in: *Industrial and Labour Relations Review* 63 (3), S. 427–453
- Koukiadaki, A.** (2014): The far-reaching implications of the Laval quartet: The case of the UK living wage, in: *Industrial Law Journal* 43 (2), S. 91–121
- Living Wage Foundation** (2016): Who pays it?, http://www.livingwage.org.uk/living-wage-programmes?qt-living_wage_schemes=0
- Living Wage Technical Group** (2016): Calculating a living wage for the Republic of Ireland, http://www.livingwage.ie/download/pdf/living_wage_technical_document_july_2016.pdf
- Luce, S.** (2002): „The full fruits of our labour“: the rebirth of the living wage movement, in: *Labor History* 43 (4), S. 401–409
- Luce, S.** (2012): Living wage policies and campaigns: Lessons from the United States, in: *International Journal of Labour Research* 4 (1), S. 11–26
- Manning, A.** (2005): Monopsony in motion: Imperfect competition in labor markets, Princeton
- Nassibi, G./Rödl, F./Schulten, T.** (2016): Perspektiven vergabespezifischer Mindestlöhne nach dem RegioPost-Urteil des EuGH, in: *Arbeit und Recht* 24 (12), S. 493–496
- National Employment Law Project** (2016): Fight for \$15: four years, \$62 Billion, <http://www.nelp.org/content/uploads/Fight-for-15-Four-Years-62-Billion-in-Raises.pdf>
- Parker, J./Arrowsmith, J./Fells, R./Prowse, P.** (2016): The living wage: concepts, contexts and future concerns, in: *Labour & Industry* 26 (1), S. 1–7
- Rolf, D.** (2016): The fight for fifteen: The right wage for a working America, New York
- Roosevelt, F.** (1933): Franklin Roosevelt's statement on the National Industrial Recovery Act, 16 June, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=14673>
- Rudzio, K.** (2016): Der wirkungslose Mindestlohn, in: *Die Zeit* 42/2016, 6. Oktober 2016
- Ryan, J. A.** (1912): A living wage – its ethical and economic aspects, London
- Schulten, T.** (2017): WSI- Mindestlohnbericht 2017, in: *WSI-Mitteilungen* 70 (2), S. 135–141, https://www.boeckler.de/cps/rde/xchg/hbs/hs.xsl/wsi-mitteilungen_107519_107529.htm
- Schulten, T./Müller, T./Eldring, L.** (2016): Für eine europäische Mindestlohnpolitik – Chancen nutzen, Widerstände überwinden, in: Müller, T./Schulten, T./van Gyes, G. (Hrsg.): Lohnpolitik unter europäischer „Economic Governance“ – alternative Strategien für inklusives Wachstum, Hamburg, S. 246–274
- Smith, A.** (1978): Der Wohlstand der Nationen, München
- Stabile, D.** (2008): The living wage: Lessons from the history of economic thought, Cheltenham
- Stabile, D.** (2016): The political economy of a living wage. Progressives, the New Deal, and social justice, New York
- Tung, I./Lathrop, Y./Sonn, P.** (2015): The growing movement for \$15, National employment law project, <http://www.nelp.org/content/uploads/Growing-Movement-for-15-Dollars.pdf>
- ver.di** (Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft) (2015): Gute Arbeit ausweiten, prekäre Beschäftigung zurückdrängen, in: Beschlüsse des 4. ver.di-Bundeskongresses vom 20. bis 26. September, Leipzig, <https://www.verdi.de/++fi-le++575ec90a4f5e9255bbd4af03/download/Beschlussbroschu%CC%88re%20ver.di%202015.pdf>
- Walker, P.** (2016): John McDonnell announces £10 an hour living wage plan, in: *The Guardian*, 26. September
- Webb, S./Webb, B.** (1920): Industrial democracy, London
- Wiedemuth, J.** (2016): Gewerkschaftspolitische Strategien zur Bekämpfung des Niedriglohnsektors, in: *Sozialismus* 43 (9), S. 51–54

AUTOREN

THORSTEN SCHULTEN, Prof. Dr., ist Wissenschaftler im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung. Arbeitsschwerpunkte: WSI-Tarifarchiv, Arbeits- und Tarifpolitik in Europa.

@ thorsten-schulten@boeckler.de

TORSTEN MÜLLER, Dr., ist Wissenschaftler beim Europäischen Gewerkschaftsinstitut in Brüssel. Arbeitsschwerpunkte: Tarifpolitik und Arbeitsbeziehungen in Europa.

@ tmueller@etui.org