

Das Mindestlohngesetz im europäischen Kontext

- A. Das Mindestlohngesetz in Deutschland
 - I. Gründe für einen gesetzlichen Mindestlohn
 - II. Ausnahmen vom Mindestlohngesetz
 - III. Zum Arbeitnehmerentsendegesetz
- B. International-privatrechtliche Einordnung des Mindestlohngesetzes
- C. Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens

Seit dem 01. Januar 2015 gilt in Deutschland der Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro brutto je Zeitstunde. Einen gesetzlichen Mindestlohn gibt es bereits in 21 der 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU). Am 19. Mai 2015 hat die Europäische Kommission beschlossen, wegen der Anwendung des Mindestlohngesetzes im grenzüberschreitenden Verkehrssektor ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland einzuleiten.

A. Das Mindestlohngesetz in Deutschland

Das Mindestlohngesetz ist in Deutschland am 16. August 2014 in Kraft getreten. Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) hatte einen gesetzlichen Mindestlohn gefordert, ebenso die drei Oppositionsparteien im Deutschen Bundestag¹, unter Einschluss der SPD². Der Bundesrat hatte vor der Bundestagswahl mit rot-grüner Mehrheit einen Entwurf verabschiedet³. Die Regierungsteilnahme an der großen Koalition war für die SPD zwingend mit der Einführung eines allgemeinen Mindestlohns verbunden, und der Koalitionsvertrag sah einen solchen Mindestlohn vor⁴.

¹ Bündnis 90/Die Grünen BT-Drucks. 17/4435; Die Linke BT-Drucks. 17/8026; BT-Drucks. 17/8148.

² SPD: BT-Drucks. 17/4665 (neu).

³ BR-Drucks. 136/123.

⁴ Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD v. 16. 12. 2013.

Alle Arbeitnehmer/innen haben mindestens Anspruch auf die Zahlung von Mindestlohn durch den Arbeitgeber. Arbeitgeber/innen mit Sitz im In- und Ausland sind verpflichtet, ihren im Inland beschäftigten Arbeitnehmer/innen ein Arbeitsentgelt mindestens in Höhe des Mindestlohns zu zahlen. Es kommt nicht darauf an, ob es sich um in- oder ausländischen Arbeitgeber/innen handelt, solange die Arbeitnehmer/innen in Deutschland „beschäftigt“ werden.⁵ Damit verdeutlicht der Gesetzgeber, dass der Entgeltanspruch des Mindestlohngesetzes international-privatrechtlich zwingend, also unabhängig vom auf das Arbeitsverhältnis anwendbaren Vertragsstatut, sein soll.

Von dem Mindestlohngesetz ausgenommen sind Arbeitnehmer/innen nach dem Arbeitnehmerentsendegesetz (AEntG). Abweichungen vom Mindestlohngesetz sind für eine Übergangszeit unter engen Grenzen durch Tarifverträge möglich. So sind auf Branchenebene Abweichungen für maximal zwei Jahre bis zum 31. Dezember 2016 durch Tarifverträge repräsentativer Tarifpartner/innen zulässig. Anderweitige Vereinbarungen, die den Anspruch auf Mindestlohn unterschreiten, sind unwirksam. Nur durch einen gerichtlich zustande gekommenen Vergleich können Arbeitnehmer/innen auf ihren Anspruch verzichten.

I. Gründe für einen gesetzlichen Mindestlohn

Es gibt Gründe die für als auch gegen einen gesetzlichen Mindestlohn sprechen.⁶ Als pro Argumente werden zumeist angeführt:

- Gerechtigkeit. Wer Vollzeit arbeitet, soll auch davon leben können. Ein gesetzlicher Mindestlohn ist somit ein Schutz der Arbeitnehmer/innen vor Verarmung trotz Vollzeitbeschäftigung. Der Mindestlohn sichert der arbeitenden Bevölkerung das Existenzminimum, ohne dass eine Aufstockung durch Hartz IV nötig ist.
- Zudem könnte es die Produktivität der Arbeitnehmer/innen fördern, da diese bei ausreichender Bezahlung ihrer Arbeit tendenziell motivierter nachgehen.
- Der gesetzliche Mindestlohn schützt die Arbeitnehmer/innen vor Lohndumping durch Arbeitskräfte aus Niedriglohnländern, da diese in Deutschland zu denselben Bedingungen bezahlt werden.

⁵ Sittard, Ulrich, Gilt das Mindestlohngesetz auch bei Kurzeinsatz in Deutschland? Ein praktisches Problem nicht nur in der Logistikbranche, NZA 2015, 78.

⁶ Zu den Gründen für das Mindestlohngesetz, siehe: Wank, Rolf, Der Mindestlohn, RdA 2015, 88.

- Es wird verhindert, dass Berufseinsteiger/innen trotz erfolgreich abgeschlossener Berufsausbildung oder Hochschulstudium gar nicht oder nur geringfügig bezahlt werden.
- Der Mindestlohn kann die Binnennachfrage ankurbeln. Es ist davon auszugehen, dass fast das gesamte Einkommen zurück in den Wirtschaftskreislauf geht.
- Der Mindestlohn könnte die Staatskassen entlasten, da weniger „Aufstocker“ unterstützt werden müssten, was nebenbei auch Bürokratie abbaut.

Als contra Argumente werden angeführt:

- Ob ein Mindestlohn tatsächlich die Armut bekämpfen wird, ist nicht gewährleistet. Alleinerziehende oder Familien müssten unter Umständen trotzdem weiter staatliche Hilfen in Anspruch nehmen.
- Es ist zu befürchten, dass je nach Höhe des Mindestlohns auch negative Effekte auf dem Arbeitsmarkt eintreten, z.B. dass die Niedriglohnjobs wegfallen oder ins Ausland ausgelagert werden könnten.
- Ein weiteres Problem ist die Kontrolle der Einhaltung des Mindestlohns, die wiederum mehr Bürokratie verursachen könnte.
- Durch die Einschränkung der Tarifautonomie ist ein zunehmender Bedeutungsverlust der Gewerkschaften zu befürchten.
- Einige Dienstleistungen (z.B. Friseur) werden für die Verbraucher teurer.

II. Ausnahmen vom Mindestlohngesetz

Ausnahmen vom Mindestlohn bestehen für unter 18-Jährige ohne Berufsabschluss. Es soll vermieden werden, dass sich junge Leute einen Job suchen, anstatt eine (in aller Regel) schlechter bezahlte Ausbildung zu beginnen. Ausgenommen sind auch Langzeitarbeitslose. Wer nach wenigstens 12-monatiger Arbeitslosigkeit einen neuen Job bekommt, hat in den ersten sechs Monaten keinen Anspruch auf den Mindestlohn. Es soll für Arbeitgeber der Anreiz erhöht werden, Langzeitarbeitslose einzustellen.

Für Ehrenamtliche und Praktikanten in der Ausbildung gilt der Mindestlohn ebenfalls nicht. Auch wer freiwillig ein Praktikum macht, das nicht länger als 3 Monate dauert, hat keinen Anspruch auf den Mindestlohn.

III. Zum Arbeitnehmerentsendegesetz

Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) bietet einen Rechtsrahmen, um tarifliche branchenbezogene Mindestlöhne auf alle Arbeitgeber/innen und Arbeitnehmer/innen einer Branche zu erstrecken, unabhängig davon, ob der Arbeitgeber seinen Sitz im In- oder Ausland hat.

Diese Branchen sind derzeit ausdrücklich in den Schutz des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes aufgenommen. Davon umfasst sind: Bauhaupt- und Baunebengewerbe; Gebäudereinigung; Briefdienstleistungen; Sicherheitsdienstleistungen; Bergbauspezialarbeiten auf Steinkohlebergwerken; Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft; Abfallwirtschaft einschließlich Straßenreinigung und Winterdienst; Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen nach dem Zweiten oder Dritten Buch Sozialgesetzbuch; Schlachten und Fleischverarbeitung sowie die Pflegebranche (Altenpflege und ambulante Krankenpflege).

B. International-privatrechtliche Einordnung des Mindestlohngesetzes

Nach Artikel 8 Rom I-Verordnung gilt grundsätzlich das Recht desjenigen Staates, welches die Parteien vereinbart haben oder, wenn keine Parteivereinbarung vorliegt, das Recht des gewöhnlichen Arbeitsortes.⁷ Für dessen Bestimmung ist eine lediglich vorübergehende Arbeitsleistung in einem anderen Staat (sog. Entsendung) ohne Bedeutung und verändert das anwendbare Vertragsstatut nicht.

Deshalb gilt im Grundsatz in Fällen, in denen ein ausländischer Arbeitnehmer bei einem ausländischen Arbeitgeber angestellt ist und lediglich kurzfristig in Deutschland tätig wird, das jeweilige ausländische Recht für das Arbeitsverhältnis. Für den polnischen Lkw-Fahrer einer polnischen Spedition gilt damit an sich polnisches Arbeitsrecht auch dann, wenn er eine Tour in Deutschland fährt.

Etwas anderes gilt jedoch, wenn und soweit eine nationale Eingriffsnorm einschlägig ist. Eingriffsnormen gehen dem vereinbarten oder durch Auslegung anzuwendenden Recht vor. Nach Artikel 9 Absatz 1 Rom I-Verordnung sind Eingriffsnormen zwingende Vorschriften, deren Einhaltung von einem Staat als so entscheidend für die Wahrung des öffentlichen Interesses angesehen wird, dass sie auf alle inländischen Sachverhalte angewendet werden müssen. § 20 MiLoG ordnet die Anwendbarkeit auch für ausländische Arbeitgeber/innen und Arbeitnehmer/innen explizit an und die Einordnung der Mindestlohnzahlungspflicht als Eingriffsnorm ergibt sich aus § 2 Nr. 1 AEntG. Danach sind

⁷ Zum Folgenden: *Sittard*, NZA 2015, 78, f.

staatliche Mindestentgeltsätze unabhängig vom arbeitsvertraglichen Statut für alle Arbeitsverhältnisse maßgeblich.

Dies hat grundsätzlich zur Folge, dass jedem auf deutschem Staatsgebiet Beschäftigten der Mindestlohn nach dem Mindestlohngesetz gezahlt werden muss. Entscheidend für die Entstehung des Mindestlohnanspruchs ist alleine die Tätigkeit im Inland. Die Regelung des § 20 MiLoG hat damit insbesondere in Entsendefällen Bedeutung, wenn ein ausländischer Arbeitgeber (ausländische) Arbeitnehmer für einen begrenzten Zeitraum in Deutschland einsetzt. Bei einer echten (nicht dauerhaften) Entsendung richtet sich das Arbeitsverhältnis während des Entsendezeitraums weiterhin nach ausländischem Recht, die deutschen Eingriffsnormen (wie die Mindestlohnzahlungspflicht) sind aber dennoch zu beachten. Es kommt somit zu einer Art „Mischrecht“.

Dieses Ergebnis ist im Übrigen europarechtlich zwingend, weil Artikel 3 Absatz I 1 Nr. c der Entsenderichtlinie 96/71/EG von den nationalen Gesetzgebern verlangt, dass staatliche Mindestentgeltbestimmungen als Eingriffsnormen iSv Artikel 9 der Rom I-Verordnung ausgestaltet werden.

C. Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens

Die Europäische Kommission hat am 19.05.2015 beschlossen, bezüglich der Anwendung des deutschen Mindestlohngesetzes im Verkehrssektor ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland einzuleiten.⁸ Ein solches Vertragsverletzungsverfahren umfasst mehrere Schritte, die im EU-Vertrag vorgesehen sind. Einleitend wird ein sog. Aufforderungsschreiben formuliert, in dem die Kommission die Regierung des betreffenden Landes ersucht, innerhalb von maximal zwei Monaten zu dem Problem Stellung zu nehmen. Bleibt eine Antwort aus, oder ist diese nicht zufriedenstellend, erklärt die Kommission, weshalb sie von einem Verstoß gegen EU-Recht ausgeht, woraufhin die nationalen Behörden bis zu zwei Monate Zeit haben um Rechtskonformität herzustellen. Ansonsten droht eine Klage beim Europäischen Gerichtshof.

Nach einem Informationsaustausch mit den deutschen Behörden und nach einer eingehenden rechtlichen Prüfung der deutschen Vorschriften hat die Kommission ein Aufforderungsschreiben an Deutschland geschickt. Die Kommission unterstützt zwar voll und ganz die Einführung eines Mindestlohns in Deutschland, vertritt aber die Ansicht, dass die Anwendung des Mindestlohngesetzes auf alle Verkehrsleistungen, die deutsches

⁸ Siehe: EU-Kommission, Pressemitteilung vom 19.05.2015; zum Folgenden auch: Europa-Report EuZW 2015, 411.

Gebiet berühren, eine unverhältnismäßige Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit und des freien Warenverkehrs bewirkt. Die Dienstleistungsfreiheit ermöglicht Anbietern gewerblicher, kaufmännischer, handwerklicher und freiberuflicher Tätigkeiten den freien Zugang zu den Dienstleistungsmärkten aller Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Auf die Dienstleistungsfreiheit können sich Staatsangehörige der Europäischen Union berufen, wenn sie in einem Mitgliedstaat niedergelassen sind und eine Leistung in einem anderen Mitgliedstaat erbringen. Die Warenverkehrsfreiheit gehört zu den Grundfreiheiten der Europäischen Union und wird durch die Zollunion und das Verbot von mengenmäßigen Ein- und Ausfuhrbeschränkungen sowie Maßnahmen gleicher Wirkung begründet.

Nach Ansicht der Kommission lässt sich insbesondere die Anwendung der deutschen Vorschriften auf den Transitverkehr und auf bestimmte grenzüberschreitende Beförderungsleistungen nicht rechtfertigen, weil dadurch unangemessene Verwaltungshürden geschaffen werden, die ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarkts behindern. Nach Meinung der Kommission gibt es angemessenere Maßnahmen, die zum sozialen Schutz der Arbeitnehmer und zur Gewährleistung eines lautereren Wettbewerbs ergriffen werden können und gleichzeitig einen freien Waren- und Dienstleistungsverkehr ermöglichen.

Dieses Vertragsverletzungsverfahren dürfte durchaus erfolgversprechend sein⁹, weil die Anwendung des deutschen Mindestlohns auf nur kurzzeitig in Deutschland beschäftigte Arbeitnehmer deren ausländische Arbeitgeber unverhältnismäßig belasten und damit deren Dienstleistungsfreiheit unzulässig beschränken kann. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat zwar in ständiger Rechtsprechung die Anwendung von Mindestlöhnen des Zielstaats einer Arbeitnehmerentsendung unter dem Gesichtspunkt der Dienstleistungsfreiheit im Ergebnis stets akzeptiert. Eine Ausnahme macht der EuGH allerdings gerade bei kurzen Arbeitseinsätzen in einem anderen Mitgliedstaat.

Aufgrund dieser Entwicklung ist Deutschland gut beraten, kurze Beschäftigungen im Inland von der Pflicht zur Zahlung des Mindestlohns auszunehmen. Eine solche Regelung wäre dem deutschen Recht auch nicht fremd: So finden die Mindestlohtarifverträge, die nach dem AEntG auf ausländische Arbeitgeber erstreckt werden, gemäß § 6 Abs. 1 AEntG keine Anwendung auf bestimmte, im Einzelnen aufgeführte Tätigkeiten, bei denen die Dauer der Entsendung acht Tage nicht übersteigt. Diese Regelung geht zurück auf Artikel 3 Abs. 2 Richtlinie 96/71/EG und hat damit eine unionsrechtliche Grundlage.

⁹ So die Einschätzung von: *Franzen, Martin*, Mindestlohn kurzzeitige Beschäftigung in Deutschland, *EuZW* 2015, 449 f.