

Brüssel, den 27. Juli 2026
(OR. en)

12198/26

**Interinstitutionelles Dossier:
2020/0310 (COD)**

**SOC 518
EMPL 289
CODEC 1508**

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	24. Juli 2026
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2026) 388 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT über die von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten und Informationen zum Mindestlohnschutz und zu den Aktionsplänen zur Förderung von Tarifverhandlungen gemäß Artikel 10 Absatz 3 der Richtlinie (EU) 2022/2041

Die Delegationen erhalten als Anlage das Dokument COM(2026) 388 final.

Anl.: COM(2026) 388 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 23.7.2026
COM(2026) 388 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**über die von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten und Informationen zum
Mindestlohnschutz und zu den Aktionsplänen zur Förderung von Tarifverhandlungen
gemäß Artikel 10 Absatz 3 der Richtlinie (EU) 2022/2041**

{SWD(2026) 237 final}

Inhaltsverzeichnis

EINLEITUNG	3
TEIL I: DATEN UND INFORMATIONEN ZUM MINDESTLOHNSCHUTZ	4
TEIL II: AKTIONSPLÄNE ZUR FÖRDERUNG VON TARIFVERHANDLUNGEN	11
FAZIT	15

EINLEITUNG

Mit der Richtlinie (EU) 2022/2041¹ (im Folgenden „Mindestlohnrichtlinie“ oder „Richtlinie“) wird ein Rahmen für die Angemessenheit der gesetzlichen Mindestlöhne geschaffen, werden Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung gefördert und wird der effektive Zugang der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zum Mindestlohnschutz verbessert. Sie ist eines der wichtigsten Ergebnisse der Europäischen Säule sozialer Rechte², insbesondere des Grundsatzes 6 zu Löhnen und Gehältern.

Mit der Richtlinie werden alle Mitgliedstaaten verpflichtet, regelmäßig Daten und Informationen zum Mindestlohnschutz zu melden (Artikel 10 Absatz 2). Die konkreten Berichtspflichten hängen von dem in einem Mitgliedstaat bestehenden Mindestlohnschutzsystem ab. Außerdem müssen die Mitgliedstaaten, in denen die tarifvertragliche Abdeckung unterhalb einer Schwelle von 80 % liegt, einen Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen erstellen (Artikel 4 Absatz 2).

Darüber hinaus ist die Kommission gemäß Artikel 10 Absatz 3 der Richtlinie verpflichtet, die von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten und Informationen sowie deren Aktionspläne zu analysieren und dem Europäischen Parlament und dem Rat alle zwei Jahre darüber Bericht zu erstatten.

Dies ist der erste regelmäßige Bericht, der gemäß Artikel 10 Absatz 3 erstellt wird. Er besteht aus zwei Teilen:

- Teil I befasst sich mit den Daten und Informationen zum Mindestlohnschutz, die von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 10 Absatz 2 der Richtlinie übermittelt wurden und die Jahre 2021, 2022 und 2023 abdecken. Da die Richtlinie den Mitgliedstaaten einen erheblichen Ermessensspielraum bei der Berichterstattung einräumt, können diese Daten und Informationen von den von Eurostat veröffentlichten Mindestlohnstatistiken abweichen³.
- Teil II betrifft die Aktionspläne zur Förderung von Tarifverhandlungen, die von Mitgliedstaaten mit einer tarifvertraglichen Abdeckung unterhalb einer Schwelle von 80 % gemäß Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie erstellt wurden.

Dieser Bericht stützt sich auf Daten und Informationen, die von den Mitgliedstaaten bereitgestellt wurden, sowie auf andere öffentlich zugängliche Quellen. Er berührt weder die von der Kommission derzeit durchgeführte Konformitätsprüfung der nationalen Umsetzungsmaßnahmen noch den Standpunkt, den die Kommission in etwaigen künftigen Gerichtsverfahren einnehmen könnte.

Dem Bericht liegt eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen⁴ bei, in der die Analyse näher erläutert wird und die von den Mitgliedstaaten gemäß der Richtlinie übermittelten Daten und Informationen veröffentlicht werden.

¹ Richtlinie (EU) 2022/2041 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2041/oj/deu>.

² Interinstitutional Proclamation on the European Pillar of Social Rights, (2017/C 428/09), https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/european-pillar-social-rights-building-fairer-and-more-inclusive-european-union_de.

³ Eurostat veröffentlicht Mindestlohnstatistiken auf der Grundlage vergleichbarer und harmonisierter Daten. Siehe: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Minimum_wage_statistics.

⁴ SWD(2026)237

TEIL I: DATEN UND INFORMATIONEN ZUM MINDESTLOHNSCHUTZ

In allen Mitgliedstaaten gibt es einen Mindestlohnschutz, entweder in Form von gesetzlichen Mindestlöhnen oder durch Tarifverträge. 20 Mitgliedstaaten geben an, über einen gesetzlichen Mindestlohn zu verfügen, während sieben den Mindestlohnschutz ausschließlich durch Tarifverträge gewährleisten (Tabelle 1). Diese Unterscheidung ist von entscheidender Bedeutung, da einige Bestimmungen der Richtlinie nur für Mitgliedstaaten gelten, die über gesetzliche Mindestlöhne verfügen.

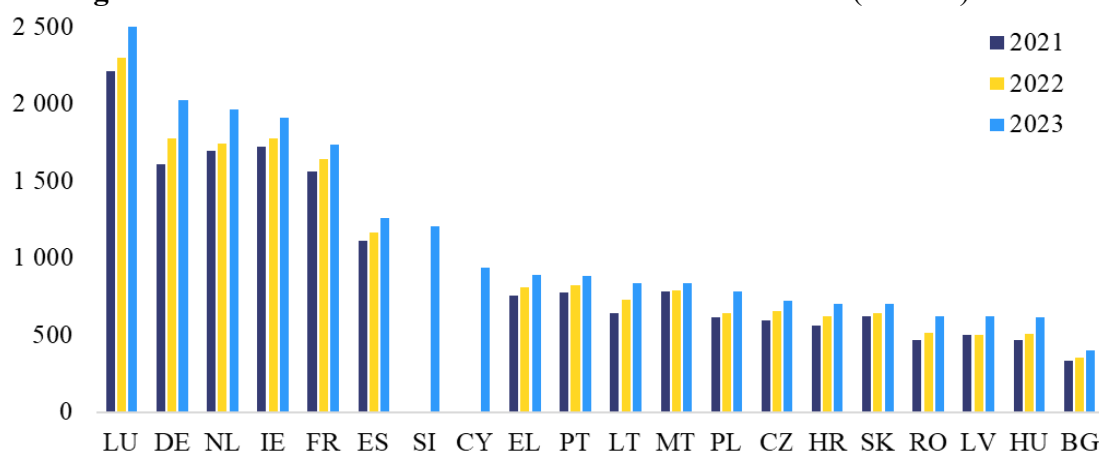
Tabelle 1: Vorherrschendes Mindestlohnschutzsystem, nach Angaben der Mitgliedstaaten

Gesetzlicher Mindestlohn	Bulgarien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Irland, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien, die Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn und Zypern ⁵ .
Ausschließlich tarifvertraglich festgelegter Mindestlohnschutz	Belgien, Dänemark, Estland, Finnland, Italien, Österreich, Schweden.

Gesetzlicher Mindestlohn

Die Höhe der gesetzlichen Mindestlöhne variiert nominal erheblich zwischen den Mitgliedstaaten (Abbildung 1)⁶. Im Jahr 2023 verzeichneten Luxemburg (2 509 EUR pro Monat), Deutschland (2 023 EUR) und die Niederlande (1 965 EUR) die höchsten Mindestlöhne, gefolgt von Irland (1 910 EUR) und Frankreich (1 735 EUR). In Spanien und Slowenien lagen sie bei etwa 1 200 EUR. In neun Mitgliedstaaten⁷ lagen sie zwischen 700 EUR und 940 EUR. Die niedrigsten Mindestlöhne wurden in Bulgarien (399 EUR) verzeichnet, gefolgt von Ungarn (615 EUR), Lettland (620 EUR) und Rumänien (622 EUR).

Abbildung 1: Gesetzliche monatliche Bruttomindestlöhne in der EU (in EUR)



⁵ Zypern hat im Jahr 2023 einen nationalen gesetzlichen Mindestlohn eingeführt. In den Jahren 2021 und 2022 war der Mindestlohnschutz in Tarifverträgen oder in einigen Branchen durch einen branchenspezifischen Mindestlohn geregelt.

⁶ Zur besseren Vergleichbarkeit wurden die gemeldeten gesetzlichen Mindestlöhne in gewichtete Durchschnittswerte der monatlichen Mindestlöhne über das Jahr umgerechnet.

⁷ Griechenland, Kroatien, Litauen, Malta, Polen, Portugal, die Slowakei, Tschechien und Zypern.

Hinweis: Slowenien hat nur Daten für das Jahr 2023 gemeldet. Zypern hat im Jahr 2023 einen gesetzlichen Mindestlohn eingeführt.

Quelle: Angaben der Mitgliedstaaten, umgerechnet in EUR und in durchschnittliche Monatslöhne.

Die Unterschiede bei den gesetzlichen Mindestlöhnen zwischen den Mitgliedstaaten sind deutlich geringer, wenn Preisniveauunterschiede berücksichtigt werden. In nominalen Euro ausgedrückt ist der höchste monatliche Bruttomindestlohn in der EU etwa sechsmal so hoch wie der niedrigste. Dieser Unterschied schrumpft jedoch auf weniger als das Dreifache, wenn man die Kaufkraftstandards zugrunde legt, da das Preisniveau in Mitgliedstaaten mit niedrigeren Mindestlöhnen tendenziell niedriger ist. Gemessen am Kaufkraftstandard waren die monatlichen Bruttomindestlöhne im Jahr 2023 in Luxemburg und Deutschland am höchsten, gefolgt von den Niederlanden und Frankreich. Die niedrigsten gesetzlichen Mindestlöhne wurden in Bulgarien verzeichnet, gefolgt von Lettland und Tschechien.

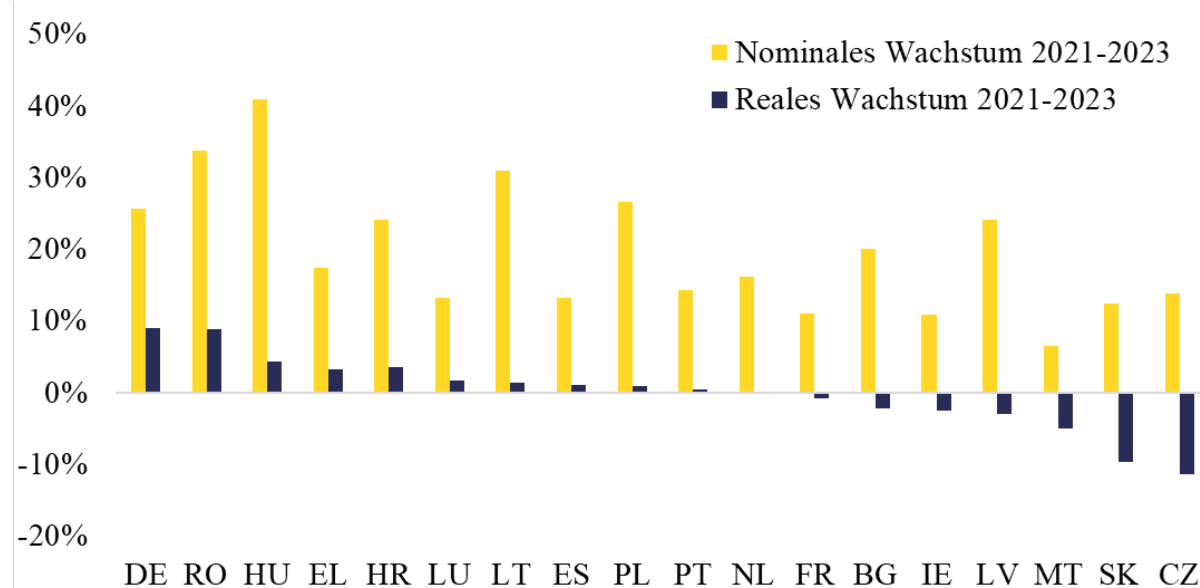
Die gesetzlichen Mindestlöhne stiegen in Ländern mit ursprünglich niedrigeren Niveaus schneller an, was zur Angleichung der Mindestlöhne nach oben beitrug. Im Einklang mit den in der Richtlinie festgelegten Zielen haben sich die Unterschiede bei den nominalen Mindestlöhnen zwischen den Mitgliedstaaten zwischen 2021 und 2023 verringert. Unterstützt wurde dies durch den Aufholprozess von Mitgliedstaaten mit ursprünglich niedrigerem nominalem Niveau, wie Ungarn und Rumänien, die in diesem Zeitraum das stärkste nominale Wachstum verzeichneten (40,8 % bzw. 33,7 %). Die Aufwärtskonvergenz bei den nominalen gesetzlichen Mindestlöhnen setzte sich nach dem Bezugszeitraum weiter fort.

Im Zeitraum von 2021 bis 2023 glichen die Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns in etwa der Hälfte der Mitgliedstaaten die durch die hohe Inflation bedingten Kaufkraftverluste aus (Abbildung 2). Im Jahr 2023 lagen die realen gesetzlichen Mindestlöhne in 10 der 18 Mitgliedstaaten, für die Daten vorlagen, über dem Niveau von 2021⁸. Die größten realen Zuwächse wurden in Deutschland (9 %) und Rumänien (8,7 %) verzeichnet, während in Ungarn (4,3 %), Kroatien (3,5 %) und Griechenland (3,1 %) Zuwächse von über 2 % zu verzeichnen waren. Geringere Zuwächse (unter 2 %) wurden in Luxemburg, Litauen, Spanien, Polen und Portugal verzeichnet. Demgegenüber waren in den Niederlanden und Frankreich leichte Rückgänge von weniger als -1 % zu verzeichnen, während in Bulgarien, Irland, Lettland und Malta deutlichere Rückgänge zwischen -2 % und -5 % auftraten. Die größten Verluste bei den realen gesetzlichen Mindestlöhnen wurden in der Slowakei (-9,7 %) und in Tschechien (-11,4 %) beobachtet, wo einer relativ hohen Inflation nur begrenzte Mindestlohnanhebungen gegenüberstanden⁹.

⁸ Für Zypern und Slowenien konnten keine Wachstumsraten berechnet werden, da Slowenien nur Daten für das Jahr 2023 vorgelegt hat und Zypern erst im Jahr 2023 einen gesetzlichen Mindestlohn eingeführt hat.

⁹ Nachfolgende Erhöhungen, die außerhalb des Berichtszeitraums erfolgt sind, haben den Kaufkraftverlust in der gesamten EU weiter ausgeglichen. Siehe beispielsweise Europäische Kommission, *Labour market and wage developments in Europe – Annual review 2025*, 2025.

Abbildung 2: Entwicklung der gesetzlichen Mindestlöhne



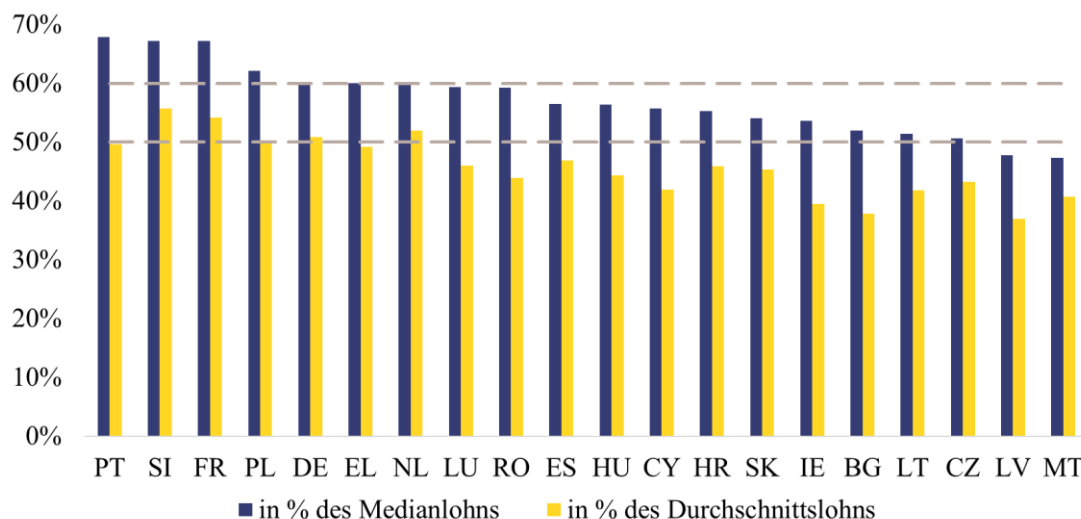
Hinweis: Slowenien hat nur Daten für das Jahr 2023 gemeldet. Zypern hat im Jahr 2023 einen gesetzlichen Mindestlohn eingeführt.

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Angaben der Mitgliedstaaten.

Im Jahr 2023 lagen die gesetzlichen Mindestlöhne in sechs Mitgliedstaaten bei mindestens 60 % des Bruttomedianlohns und in vier davon bei über 50 % des Bruttodurchschnittslohns (Abbildung 3). In Portugal, Slowenien, Frankreich, Polen, Deutschland und Griechenland erreichten die gesetzlichen Mindestlöhne 60 % des Medianlohns. Die Niederlande, Luxemburg, Rumänien, Spanien, Zypern, Ungarn und Kroatien lagen innerhalb von fünf Prozentpunkten des indikativen Referenzwerts von 60 %, während fünf Mitgliedstaaten Werte zwischen 50 % und 54 % des Medianlohns erreichten¹⁰. Dieser Index war 2023 mit weniger als 50 % in Lettland und Malta am niedrigsten. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Betrachtung der Mindestlohniveaus im Verhältnis zu den Durchschnittslöhnen. In Slowenien, Frankreich, den Niederlanden und Deutschland lagen die gesetzlichen Mindestlohniveaus über 50 % des Durchschnittslohns, während Griechenland, Portugal und Polen innerhalb eines Prozentpunkts von diesem Wert lagen.

Abbildung 3: Verhältnis des gesetzlichen Mindestlohns zum Median- und Durchschnittslohn, 2023

¹⁰ Slowakei, Irland, Bulgarien, Litauen und Tschechien.



Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von Angaben der Mitgliedstaaten und Eurostat-Berechnungen der Median- und Durchschnittslöhne anhand der Verdienststrukturerhebung (VSE).

Zwischen 2021 und 2023 stiegen die gesetzlichen Mindestlöhne in den meisten Mitgliedstaaten schneller als die Medianlöhne. Der stärkste Anstieg des Verhältnisses von gesetzlichen Mindestlöhnen zu Medianlöhnen war in Deutschland zu verzeichnen, wo es zwischen 2021 und 2023 um 8,1 Prozentpunkte zunahm. Weitere Mitgliedstaaten, in denen dieses Verhältnis deutlich anstieg, waren die Niederlande, Griechenland, Portugal, Spanien und Ungarn (2 bis 3 Prozentpunkte), während in Frankreich, Tschechien, Lettland, Rumänien, Litauen, Irland, Luxemburg und Polen geringere Zuwächse zu verzeichnen waren (0,5 bis 2 Prozentpunkte). Nur in Kroatien, Malta, der Slowakei und Bulgarien stiegen die Mindestlöhne langsamer als die Medianlöhne (-0,2 bis -4,8 Prozentpunkte). Diese Entwicklungen deuten auf eine Lohnkompression am unteren Ende der Lohnverteilung hin, da sich das Niveau der gesetzlichen Mindestlöhne in den meisten Mitgliedstaaten dem Median annäherte. Darüber hinaus könnten Spillover-Effekte auf Löhne nahe dem Mindestlohn nach einer Erhöhung der Mindestlöhne die Kluft zwischen Niedrig- und Medianlöhnen weiter verringert haben.

Der Anteil der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die den gesetzlichen Mindestlohn beziehen, variiert stark zwischen den Mitgliedstaaten, wobei die jährlichen Veränderungen gering sind. Die Mitgliedstaaten meldeten Anteile zwischen 1 % und 25 %, doch ist die Vergleichbarkeit dieser Anteile zwischen den Ländern aufgrund unterschiedlicher Datenquellen und Methodiken sehr eingeschränkt¹¹. Der Anteil der Arbeitnehmer, die den Mindestlohn verdienen, war tendenziell höher bei jüngeren Arbeitnehmern, bei Beschäftigten in kleineren Unternehmen sowie in den Sektoren Baugewerbe, Gastgewerbe sowie Verwaltungs- und Unterstützungsdienstleistungen. In den meisten Mitgliedstaaten, die eine vergleichbare Aufschlüsselung meldeten, war der Anteil der Beschäftigten mit Mindestlohn bei Frauen höher. Zwischen 2021 und 2023 blieben die Anteile weitgehend stabil, wobei die Veränderungen in Ungarn, Tschechien, Lettland, Litauen, den Niederlanden, Luxemburg, Malta und Irland weniger als einen Prozentpunkt betrugen. In Polen und der Slowakei sank der Anteil um ein bis zwei Prozentpunkte, in Bulgarien, Kroatien und Portugal um fast drei Prozentpunkte. Demgegenüber stieg er in Spanien um etwas mehr als einen Prozentpunkt und in Deutschland, Frankreich und Rumänien um vier bis sechs Prozentpunkte. Die stärkeren

¹¹ Harmonisierte Daten von Eurostat zeigen, dass im Jahr 2022 der Anteil der Beschäftigten, die weniger als 105 % des gesetzlichen Mindestlohns verdienen, von 2,6 % in Tschechien bis 13,0 % in Bulgarien reichte.

Zuwächse beim Anteil der Mindestlohnbeziehenden deuten auf eine Lohnkompression am unteren Ende der Lohnverteilung hin.

Einige Mitgliedstaaten erlauben es Arbeitgebern, bestimmten Gruppen von Beschäftigten Löhne unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns zu zahlen. Ausnahmeregelungen für junge Beschäftigte (Deutschland, Frankreich, Irland, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Zypern), neu eingestellte Beschäftigte (Deutschland, Zypern) oder Beschäftigte mit Behinderungen (die Niederlande, Portugal) zielen darauf ab, die Integration dieser Beschäftigten in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Abweichungen für Studierende, Auszubildende und Trainees (Frankreich, die Niederlande, Portugal) verfolgen zusätzlich das Ziel, Arbeitgeber dazu anzuregen, berufliche Ausbildung anzubieten.

Darüber hinaus wenden mehrere Mitgliedstaaten Abweichungen vom gesetzlichen Mindestlohn für Beschäftigte in bestimmten Regionen, Branchen oder Berufen an. Diese werden in der Regel mit der wirtschaftlichen Lage in der Region (wie beispielsweise in Mayotte, einem Übersee-Departement Frankreichs) oder mit den besonderen Gegebenheiten der Branche oder des Berufs begründet. In Zypern gelten für Beschäftigte im Hotelgewerbe branchen- und berufsspezifische Mindestlöhne, die auf einer Vereinbarung mit den Sozialpartnern beruhen. In Frankreich zielen Abweichungen für in der Kindertagesbetreuung tätige Personen und für Pflegekräfte darauf ab, die Interessen der Beschäftigten in diesen Berufen mit denen ihrer Arbeitgeber in Einklang zu bringen, einschließlich der Notwendigkeit, dass diese Betreuungsdienste erschwänglich bleiben. Niedrigere Mindestlöhne für Beschäftigte im öffentlichen Bauwesen in Ungarn und für Strafgefangene in Lettland zielen darauf ab, die Beschäftigten zur Arbeitssuche im privaten Sektor zu ermutigen bzw. ihre Wiedereingliederung zu unterstützen. Im Gegensatz dazu haben Malta und Rumänien Abweichungen eingeführt, wonach Beschäftigten in Branchen, die von wirtschaftlicher Volatilität betroffen sind, oder in denen die Beschäftigten über eine geringere Verhandlungsmacht verfügen, mehr als der gesetzliche Mindestlohn gezahlt werden muss.

In mehreren Mitgliedstaaten ist es Arbeitgebern gestattet, Abzüge vorzunehmen, wodurch die an Beschäftigte gezahlte Vergütung unter das gesetzliche Mindestlohnniveau sinken kann. Sie können sich auf vom Arbeitgeber bereitgestellte Unterkünfte (Irland, die Niederlande, Zypern), Verpflegung (Irland, Zypern), Krankenversicherung (die Niederlande), Geldstrafen für ungerechtfertigte Fehlzeiten und Verstöße gegen Gesundheits- und Sicherheitsvorschriften (Polen), Entschädigungen für dem Arbeitgeber entstandene Schäden (Litauen, Polen) sowie Unterhaltszahlungen für Kinder und andere behördlich oder gerichtlich angeordnete Abzüge beziehen (Frankreich, Kroatien, Litauen, Polen, Tschechien). In vielen Fällen ist die Höhe der Abzüge auf einen bestimmten Prozentsatz des Arbeitsentgelts begrenzt (in der Regel zwischen 5 % und 30 %). Andere Abzüge dürfen nur vorgenommen werden, solange ein Mindesteinkommen für die Begünstigten gewährleistet ist.

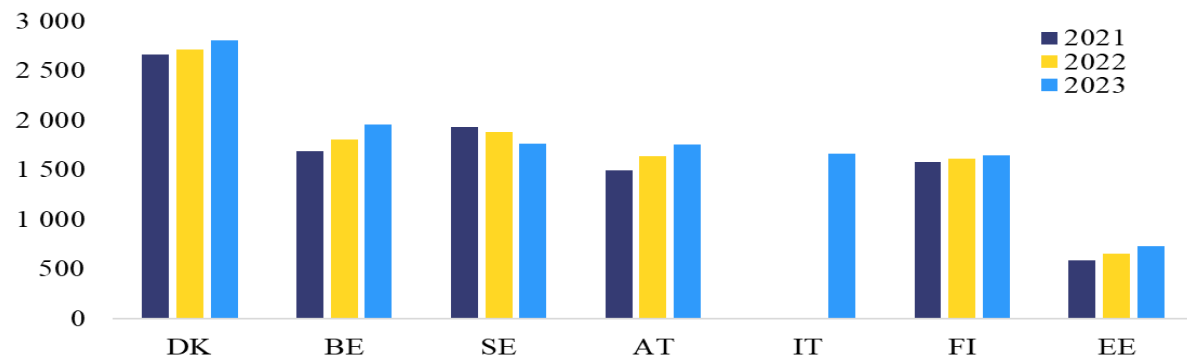
Ausschließlich tarifvertraglich festgelegter Mindestlohnschutz

Die niedrigsten Lohnsätze in Tarifverträgen für Geringverdiener¹² variieren erheblich zwischen den betreffenden Mitgliedstaaten (Abbildung 4). Im Jahr 2023 verzeichnete Dänemark den höchsten Satz (2 807 EUR pro Monat), gefolgt von Belgien (1 955 EUR). Lohnsätze zwischen 1 600 EUR und 1 800 EUR wurden von Schweden (1 762 EUR),

¹² Eurostat definiert Geringverdiener als Beschäftigte, die zwei Drittel oder weniger des nationalen medianen Bruttostundenverdienstes beziehen. Der Richtlinie zufolge können die Mitgliedstaaten jedoch ihre eigenen Definitionen verwenden.

Österreich (1 750 EUR), Italien (1 659 EUR)¹³ und Finnland (1 642 EUR) gemeldet, während Estland den niedrigsten Lohnsatz (725 EUR)¹⁴ verzeichnete. In diesen Mitgliedstaaten verdienten Beschäftigte, die nicht unter einen Tarifvertrag fielen, in der Regel weniger als diejenigen, die unter einen Tarifvertrag fielen.

Abbildung 4: Niedrigste in Tarifverträgen festgelegte monatliche Lohnsätze (in EUR)



Hinweis: In Schweden ist der Rückgang der nominal niedrigsten Lohnsätze in Euro auf Wechselkursschwankungen zurückzuführen. Der nominale Betrag in der Landeswährung stieg im Berichtszeitraum an. Italien hat nur Daten für das Jahr 2023 gemeldet.

Quelle: Angaben der Mitgliedstaaten, umgerechnet in EUR und in monatliche Lohnniveaus.

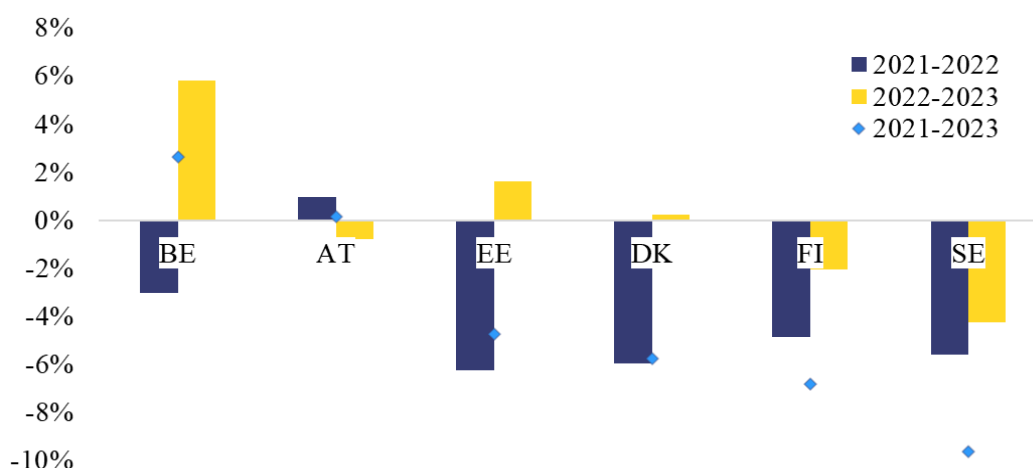
Die Unterschiede bei den tariflich vereinbarten niedrigsten Lohnsätzen zwischen den Mitgliedstaaten sind geringer, wenn Preisniveauunterschiede berücksichtigt werden. Im Jahr 2023 waren die nominal niedrigsten Lohnsätze in Dänemark fast viermal so hoch wie in Estland. Bezieht man die Kaufkraftstandards ein, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass Mitgliedstaaten mit höheren Lohnsätzen tendenziell auch ein höheres Preisniveau aufweisen, verringert sich dieser Unterschied auf weniger als das Dreifache. Gemessen an den Kaufkraftstandards waren die tariflich vereinbarten niedrigsten Lohnsätze im Jahr 2023 in Dänemark am höchsten, gefolgt von Italien, Belgien, Österreich, Schweden und Finnland. Die – mit deutlichem Abstand – niedrigsten Lohnsätze in Bezug auf die Kaufkraft wurden in Estland verzeichnet.

In den meisten Mitgliedstaaten, die sich ausschließlich auf Tarifverhandlungen stützen, blieben die Erhöhungen der tariflich vereinbarten niedrigsten Lohnsätze im Bezugszeitraum hinter der Inflationsrate zurück (Abbildung 5). Zwischen 2021 und 2023 sank die Kaufkraft der Bezieher der niedrigsten Lohnsätze in allen Ländern mit Ausnahme von Österreich und Belgien um 5 % bis 10 %. Der größte Rückgang wurde in Schweden (-10 %) verzeichnet. Geringere, aber dennoch erhebliche Einbußen wurden in Finnland (-7 %), Dänemark (-6 %) und Estland (-5 %) verzeichnet. In Österreich blieben die niedrigsten Lohnsätze real relativ stabil (0,2 %), während sie in Belgien um 3 % stiegen.

¹³ Italien gab den Lohnsatz am 25. Perzentil anstelle des niedrigsten Lohnsatzes der ausgewählten Tarifverträge für Geringverdiener an.

¹⁴ Die Mitgliedstaaten haben Tarifverträge für Geringverdiener ermittelt und Daten zu den darin festgelegten niedrigsten Lohnsätzen übermittelt.

Abbildung 5: Reales Wachstum der niedrigsten Lohnsätze, 2021-2023



Hinweis: Für Italien lagen keine Wachstumsraten vor, da nur Daten für das Jahr 2023 bereitgestellt wurden.

Quelle: Angaben der Mitgliedstaaten.

Das Ausmaß der Kaufkraftverluste bei den Mindestlohnbeziehenden spiegelt die Fähigkeit der Mindestlohnschutzsysteme wider, sich rechtzeitig an eine hohe Inflation anzupassen. In mehreren Ländern, in denen der Mindestlohnschutz ausschließlich in Tarifverträgen geregelt ist, mussten Beschäftigte mit den niedrigsten Lohnsätzen zwischen 2021 und 2023 Reallohnverluste hinnehmen, während das Bild in den Mitgliedstaaten mit gesetzlichen Mindestlöhnen uneinheitlicher ausfällt. Wo die Festlegung des Mindestlohns Tarifverhandlungen erfordert, können Anpassungen an unvorhergesehene Umstände wie plötzliche Inflationsschübe mehr Zeit in Anspruch nehmen¹⁵. Zudem unterscheidet sich die Art und Weise, wie Inflationserwartungen im Lohnbildungsprozess berücksichtigt werden, von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. Die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen wurden jedoch dadurch abgemildert, dass die niedrigsten Lohnsätze in den Mitgliedstaaten, die sich beim Mindestlohnschutz auf Tarifverträge stützen, im Vergleich zu den gesetzlichen Mindestlöhnen in anderen EU-Ländern tendenziell relativ hoch waren.

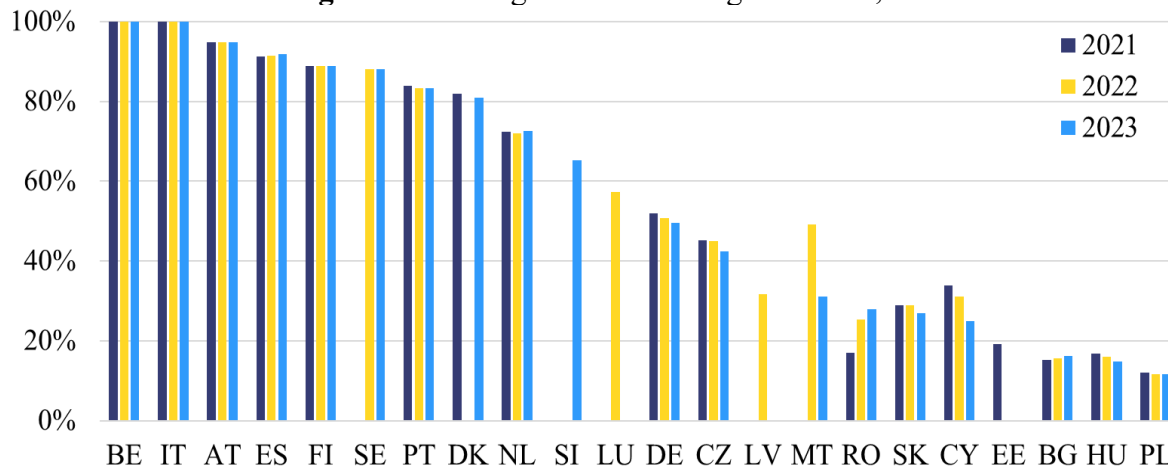
Tarifvertragliche Abdeckung

Die tarifvertragliche Abdeckung variiert stark zwischen den Mitgliedstaaten, wobei Tarifverträge in einigen Ländern für alle Beschäftigten gelten, in anderen hingegen für weniger als ein Fünftel (Abbildung 6). Belgien und Italien wiesen im Jahr 2023 eine tarifvertragliche Abdeckung von 100 % auf, während sechs weitere Mitgliedstaaten Quoten über der Schwelle von 80 % verzeichneten, nämlich Österreich (94,9 %), Spanien (91,8 %), Finnland (88,8 %), Schweden (88 %), Portugal (83,3 %) und Dänemark (81 %). Unterhalb dieser Schwelle fiel mehr als die Hälfte aller Erwerbstätigen in den Niederlanden (72,6 %), Slowenien (65,3 %) und Luxemburg (57,3 %) unter Tarifverträge. Zwischen einem Fünftel und der Hälfte der Beschäftigten waren in Deutschland (49,5 %), Tschechien (42,4 %), Lettland (31,6 %), Malta (31 %), Rumänien (28,0 %), der Slowakei (27 %) und Zypern (24,9 %) von Tarifverträgen erfasst. Die niedrigste tarifvertragliche Abdeckung von unter 20 % wurde schließlich von Estland (19,1 %), Bulgarien (16,2 %), Ungarn (14,8 %) und Polen (11,6 %)

¹⁵ OECD Employment Outlook (2023).

gemeldet¹⁶. Zwischen 2021 und 2023 hat sich die tarifvertragliche Abdeckung relativ wenig verändert, mit Ausnahme von Zypern, Malta und Rumänien¹⁷.

Abbildung 6: Tarifvertragliche Abdeckung in der EU, 2021-2023



Hinweis: Frankreich, Griechenland, Irland, Kroatien und Litauen haben für keines der drei Jahre Daten übermittelt. Malta verwendete für jedes gemeldete Jahr unterschiedliche Datenquellen – die Verdienststrukturerhebung für 2022 und eine vom Ministerium für Industrie- und Arbeitsbeziehungen durchgeführte Studie für 2023. Schweden verwendete 2021 eine andere Methode zur Berechnung der tarifvertraglichen Abdeckung. Slowenien, Luxemburg, Lettland und Estland legten nur Daten für bestimmte Jahre vor.

Quelle: Angaben der Mitgliedstaaten.

TEIL II: AKTIONSPLÄNE ZUR FÖRDERUNG VON TARIFVERHANDLUNGEN

Derzeit liegt die tarifvertragliche Abdeckung in 18 Mitgliedstaaten unter der Schwelle von 80 %¹⁸. Diese Mitgliedstaaten sind daher gemäß Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie verpflichtet, einen Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen zu erstellen. In der Richtlinie ist zudem vorgesehen, dass die Aktionspläne öffentlich zugänglich gemacht und der Kommission mitgeteilt werden. Zwar ist keine Frist für die Erstellung der Aktionspläne festgelegt, doch lässt sich ableiten, dass dies ohne unnötige Verzögerung geschehen sollte.

Bis zum 15. Juni 2026 sind bei der Kommission die Aktionspläne von 12 Mitgliedstaaten eingegangen¹⁹. Der Umfang der Analyse beschränkt sich daher auf die Aktionspläne dieser Mitgliedstaaten. In den sechs verbleibenden Mitgliedstaaten²⁰ werden die Aktionspläne derzeit

¹⁶ Aufgrund der Datenverfügbarkeit beziehen sich die Zahlen zur tarifvertraglichen Abdeckung für Luxemburg und Lettland in diesem Vergleich auf das Jahr 2022, während sich die Zahl für Estland auf das Jahr 2021 bezieht.

¹⁷ In Zypern steht der gemeldete Rückgang im Einklang mit dem längerfristigen Rückgang der Gewerkschaftsdichte, der in diesem Land zu beobachten ist. In Rumänien spiegelt der gemeldete Anstieg wahrscheinlich sowohl institutionelle Entwicklungen wie Reformen des sozialen Dialogs als auch die Erhebungsmethodik wider. Der Rückgang in Malta ist auf die Verwendung unterschiedlicher Datenquellen zurückzuführen.

¹⁸ Bulgarien, Deutschland, Estland, Griechenland, Irland, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Polen, Rumänien, die Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern.

¹⁹ Bulgarien, Estland, Griechenland, Irland, Lettland, Litauen, Malta, die Niederlande, Polen, Rumänien, die Slowakei und Tschechien.

²⁰ Deutschland, Kroatien, Luxemburg, Slowenien, Ungarn und Zypern.

mit den Sozialpartnern erörtert. Die Kommission verfolgt die Entwicklungen in diesen Ländern aufmerksam und geht davon aus, dass sie ihre Aktionspläne in den kommenden Monaten erstellen werden.

Gemäß den Vorgaben der Richtlinie wurden die eingegangenen Aktionspläne unter Einbeziehung der Sozialpartner erstellt²¹. Die meisten Mitgliedstaaten geben in ihren Aktionsplänen an, dass diese nach Anhörung der Sozialpartner²² oder im Einvernehmen mit ihnen²³ erstellt wurden, während in den übrigen Fällen die Tatsache, dass die Sozialpartner angehört wurden, aus öffentlich zugänglichen Quellen²⁴ abgeleitet werden kann.

Sie alle enthalten einen klaren Zeitplan für ihre vollständige Umsetzung. Die meisten der an die Kommission übermittelten Aktionspläne sollen innerhalb von fünf Jahren umgesetzt werden²⁵. Dies entspricht der maximalen Laufzeit, die sie gemäß Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie vor ihrer obligatorischen Aktualisierung haben sollten. Einige der Aktionspläne²⁶ haben einen kürzeren Zeitrahmen von zwei Jahren. Zusätzlich zum allgemeinen Zeitrahmen enthalten die meisten Aktionspläne spezifische Fristen für jede der darin enthaltenen Maßnahmen²⁷.

Die eingegangenen Aktionspläne enthalten zudem konkrete Maßnahmen zur Förderung von Tarifverhandlungen. Mit der Richtlinie wird den Mitgliedstaaten ein Ermessensspielraum eingeräumt, die besten Mittel zur Erreichung des Ziels einer schrittweisen Ausweitung der tarifvertraglichen Abdeckung festzulegen. In diesem Zusammenhang könnten sich die Mitgliedstaaten an anderen nicht verbindlichen EU-Instrumenten orientieren, wie beispielsweise der Empfehlung des Rates zur Stärkung des sozialen Dialogs²⁸ sowie der Leitlinie 7 der Beschäftigungsleitlinien der EU²⁹.

Die in den Aktionsplänen enthaltenen konkreten Maßnahmen zur Förderung von Tarifverhandlungen lassen sich entsprechend ihrem Hauptzweck in die folgenden sechs Hauptkategorien einteilen.

- 1) **Stärkung der Kapazitäten der Sozialpartner.** Diese Maßnahmen zielen darauf ab, die Sozialpartner in die Lage zu versetzen, sich auf allen Ebenen wirksamer an Tarifverhandlungen zu beteiligen. Sie umfassen häufig Schulungen,

²¹ In Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie ist festgelegt, dass Aktionspläne nach Anhörung der Sozialpartner oder im Einvernehmen mit ihnen oder, auf gemeinsamen Antrag der Sozialpartner, nach Maßgabe der Einigung der Sozialpartner erstellt werden sollten.

²² Bulgarien, Estland, Griechenland, Irland, Litauen, die Niederlande, Polen und die Slowakei.

²³ Tschechien.

²⁴ Lettland, Malta und Rumänien.

²⁵ Dies gilt für die Aktionspläne von Bulgarien, Griechenland, Irland, Malta, Polen, Rumänien, der Slowakei und Tschechien, die bis 2030 umgesetzt werden sollen. Für den Aktionsplan Litauens, der früher als die übrigen festgelegt wurde (2024), ist ein Umsetzungszeitraum von vier Jahren vorgesehen (von 2024 bis 2028).

²⁶ Estland, Lettland und die Niederlande.

²⁷ Mit Ausnahme der Aktionspläne von Estland, Lettland und Malta, in denen lediglich ein allgemeiner Zeitrahmen festgelegt wurde.

²⁸ Empfehlung des Rates vom 12. Juni 2023 zur Stärkung des sozialen Dialogs in der Europäischen Union (C/2023/1389), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202301389.

²⁹ Beschluss (EU) 2024/3134 des Rates vom 2. Dezember 2024 zu Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202403134.

Kompetenzentwicklung und Wissensaustausch. Neun der zwölf Mitgliedstaaten haben solche Maßnahmen in ihre Aktionspläne aufgenommen³⁰.

- 2) **Verbesserung des rechtlichen Rahmens für Tarifverhandlungen.** Maßnahmen dieser Kategorie zielen darauf ab, rechtliche und verfahrensrechtliche Hindernisse zu beseitigen, die Rechte und Pflichten der Sozialpartner zu klären und Verhandlungen auf den entsprechenden Ebenen zu ermöglichen (z. B. durch die Erleichterung von Tarifverhandlungen auf Branchenebene oder im Zusammenhang mit neuen Arbeitsformen). In den meisten Aktionsplänen sind Maßnahmen dieser Art vorgesehen³¹.
- 3) **Sensibilisierung und Förderung der Vorteile von Tarifverhandlungen.** Diese Maßnahmen zielen darauf ab, Informations- und kulturelle Barrieren zwischen Beschäftigten, Arbeitgebern und der breiten Öffentlichkeit abzubauen. Sie umfassen Informationskampagnen, Veröffentlichungen oder Webportale. Maßnahmen dieser Kategorie sind in 10 der 12 Aktionspläne enthalten³².
- 4) **Verbesserung der Erhebung, Überwachung und Transparenz von Daten zu Tarifverhandlungen.** Diese Kategorie bezieht sich auf Maßnahmen und Instrumente wie Register für Tarifverträge, Statistiken zur Abdeckung sowie regelmäßige Berichterstattung über Tarifverträge und deren Geltungsbereich. 10 Aktionspläne enthalten Maßnahmen dieser Art³³.
- 5) **Anreize und Unterstützungsmechanismen zur Förderung von Tarifverhandlungen.** Einige Beispiele aus den verschiedenen Aktionsplänen in dieser Kategorie sind die Einführung steuerlicher Anreize für Unternehmen, die über einen Tarifvertrag verfügen, oder die Einrichtung spezialisierter Stellen bei den Sozialpartnern, um Unterstützung und methodische Anleitung bei Tarifverhandlungen zu bieten. Sieben Aktionspläne sehen Maßnahmen vor, die dieser Kategorie zugeordnet werden können³⁴.
- 6) **Durchsetzungs- und Streitbeilegungsmechanismen.** Zu diesen Maßnahmen gehören die Stärkung der Rolle der Arbeitsaufsichtsbehörden bei der Durchsetzung von Tarifverträgen sowie die Bereitstellung zusätzlicher Schulungen und Ressourcen für Mediatoren und Schlichter. Maßnahmen dieser Art sind in den Aktionsplänen von sechs Mitgliedstaaten enthalten³⁵.

Die diesem Bericht beigelegte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthält eine detailliertere Beschreibung der in den Aktionsplänen vorgesehenen Maßnahmen in jeder dieser Kategorien.

³⁰ Bulgarien, Griechenland, Irland, Litauen, Malta, Polen, Rumänien, die Slowakei und Tschechien.

³¹ Bulgarien, Estland, Griechenland, Irland, Lettland, Litauen, Malta, die Niederlande, Polen, die Slowakei und Tschechien.

³² Bulgarien, Estland, Irland, Lettland, Litauen, die Niederlande, Polen, Rumänien, die Slowakei und Tschechien.

³³ Bulgarien, Estland, Griechenland, Irland, Lettland, Litauen, die Niederlande, Rumänien, die Slowakei und Tschechien.

³⁴ Bulgarien, Irland, Lettland, Litauen, die Niederlande, Polen und Rumänien.

³⁵ Bulgarien, Griechenland, Irland, die Niederlande, Rumänien und die Slowakei.

Alle eingegangenen Aktionspläne können als formal konform mit den in Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie festgelegten rechtlichen Anforderungen angesehen werden. Sie wurden alle unter Einbeziehung der Sozialpartner erstellt und enthalten sowohl einen klaren Zeitplan als auch eine Reihe konkreter Maßnahmen zur Erhöhung der tarifvertraglichen Abdeckung.

Die Wirksamkeit der Aktionspläne muss unter Berücksichtigung der Besonderheiten der jeweiligen nationalen Tarifverhandlungssysteme bewertet werden. Gemäß der Richtlinie zielen die Aktionspläne darauf ab, die tarifvertragliche Abdeckung schrittweise zu erhöhen. Es gibt jedoch keine einheitliche Methodik zur Ex-ante-Bewertung der Wirksamkeit von Maßnahmen zur Förderung von Tarifverhandlungen, da diese in hohem Maße davon abhängt, wie die Maßnahmen in der Praxis umgesetzt werden. Darüber hinaus müssen in jedem Einzelfall die nationalen Traditionen und Gepflogenheiten im Bereich des sozialen Dialogs berücksichtigt werden.

Letztendlich wird sich die Wirksamkeit der Aktionspläne in der Entwicklung der tarifvertraglichen Abdeckung in den kommenden Jahren zeigen. In dieser Hinsicht ist es noch zu früh, um Schlussfolgerungen darüber zu ziehen, ob es jedem Aktionsplan gelingen wird, die Abdeckung zu erhöhen.

Gleichzeitig lassen sich bereits einige vorläufige Beobachtungen zu bewährten Verfahren machen:

- **Detailtiefe der institutionellen Maßnahmen.** In den meisten Aktionsplänen werden die geplanten Sensibilisierungs- und Informationsmaßnahmen³⁶ konkret beschrieben, was dazu beitragen kann, ein günstigeres Klima für Tarifverhandlungen zu schaffen. Häufig bleiben sie jedoch vager, wenn es darum geht, die künftigen institutionellen Änderungen zu erläutern, die im Rahmen der Tarifverhandlungen eingeführt werden sollen³⁷. Da institutionelle Maßnahmen oft einen direkten positiven Einfluss auf die tarifvertragliche Abdeckung haben, wäre es wünschenswert, wenn sie in allen Aktionsplänen konkreter dargelegt würden.
- **Zeitplan für die Umsetzung.** Alle Aktionspläne enthalten einen allgemeinen Zeitrahmen für ihre Umsetzung, doch in einigen von ihnen sind keine konkreten Fristen für die einzelnen darin enthaltenen Maßnahmen festgelegt³⁸. In diesem Zusammenhang kann die Festlegung von Zwischenfristen und Meilensteinen als bewährte Praxis angesehen werden, da dies dazu beitragen kann, stetige Fortschritte zu gewährleisten und eine bessere Überwachung der Umsetzung zu ermöglichen.
- **Einbeziehung der Sozialpartner in die Überwachung der Umsetzung.** Zwar enthalten alle Aktionspläne Verweise auf die Überwachung ihrer Umsetzung (in

³⁶ Wie beispielsweise Sensibilisierungskampagnen, Initiativen zur Datenerhebung oder öffentliche Register für Tarifverträge.

³⁷ Während einige Mitgliedstaaten, wie Bulgarien und Griechenland, Angaben zu den geplanten regulatorischen Änderungen machen, halten es andere, wie Lettland, Litauen oder die Slowakei, eher offen und geben keine Hinweise auf den möglichen Inhalt dieser Änderungen oder verweisen lediglich auf die Notwendigkeit weiterer Studien und Analysen.

³⁸ Dies gilt für die Aktionspläne von Estland, Lettland und Malta.

einigen Fällen mit detaillierten Indikatoren), doch sehen nur einige von ihnen ausdrücklich die Einbeziehung der Sozialpartner in diese Aufgabe vor³⁹. Auch dies gilt als bewährte Praxis, da die Sozialpartner in der Regel in der Lage sind, zu beurteilen, ob die im Aktionsplan enthaltenen Maßnahmen in der Praxis korrekt umgesetzt werden.

FAZIT

Zwischen 2021 und 2023 stiegen die gesetzlichen Mindestlöhne in allen Mitgliedstaaten.

In etwa der Hälfte der Mitgliedstaaten glichen die Erhöhungen die durch die hohe Inflation bedingten Kaufkraftverluste aus. Auch in Ländern, in denen die Mindestlöhne niedriger waren, stiegen diese stärker an, was im Einklang mit den Zielen der Richtlinie zur Angleichung der Mindestlöhne nach oben beitrug.

In Mitgliedstaaten, in denen der Mindestlohnschutz nur durch Tarifverträge gewährleistet wird, variierten die tariflich vereinbarten niedrigsten Lohnsätze erheblich.

In den meisten Ländern blieben die Erhöhungen der tariflich vereinbarten niedrigsten Lohnsätze im Bezugszeitraum hinter der Inflation zurück. Dies wurde jedoch teilweise dadurch abgemildert, dass diese Sätze im Allgemeinen relativ gesehen höher waren als in Ländern mit gesetzlichen Mindestlöhnen.

Derzeit liegt die tarifvertragliche Abdeckung in 18 Mitgliedstaaten unter der Schwelle von 80 %. Diese Mitgliedstaaten sind daher gemäß der Richtlinie verpflichtet, einen Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen zu erstellen. Bis zum 15. Juni 2026 erhielt die Kommission jedoch nur von 12 Mitgliedstaaten Aktionspläne.

Die der Kommission übermittelten Aktionspläne entsprechen den Anforderungen der Richtlinie. Sie wurden unter Einbeziehung der Sozialpartner erstellt und enthalten sowohl konkrete Maßnahmen zur Förderung von Tarifverhandlungen als auch einen klaren Zeitplan für ihre Umsetzung. In einer vorläufigen Bewertung wurden einige bewährte Verfahren ermittelt, wie z. B. die Einführung detaillierter Erläuterungen zu den geplanten institutionellen Maßnahmen. Die Mitgliedstaaten möchten diese Aspekte möglicherweise bei einer künftigen Überprüfung und Aktualisierung ihrer Aktionspläne berücksichtigen.

Die Kommission beabsichtigt, die Auswirkungen der Aktionspläne auf die Entwicklung der tarifvertraglichen Abdeckung in den betreffenden Mitgliedstaaten genau zu beobachten und wird die Wirksamkeit dieser Aktionspläne in ihrem nächsten regelmäßigen Bericht an das Europäische Parlament und den Rat gemäß Artikel 10 Absatz 3 der Richtlinie neu bewerten.

³⁹ Griechenland, Tschechien, die Slowakei, Polen und Rumänien.