21. Wahlperiode

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales

Ausschussdrucksache 21(11)147
vom 30. Oktober 2026

Materialzusammenstellung

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

Öffentliche Anhörung

a) Unterrichtung durch die Bundesregierung
Nationaler Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen in Deutschland nach Artikel 4 Absatz 2 Satz 2 der EU-Mindestlohn-Richtlinie
BT-Drucksache 21/7700

b) Antrag der Fraktion Die Linke
Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung – Bessere Arbeitsbedingungen und höhere Löhne für alle
BT-Drucksache 21/585

A. Mitteilung 2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen 3
C. Stellungnahmen eingeladener Verbände, Institutionen und Einzelsachverständigen
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e. V. 4
Deutscher Gewerkschaftsbund. 14
Prof. Dr. Clemens Höpfner 24
Das Progressive Zentrum e. V. 46
Prof. Dr. Felix Hartmann 57
Prof. Dr. Eva Kocher 66
Prof. Dr. Thorsten Schulten 74

Mitteilung

Berlin, den 21. Oktober 2026

Die 40. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales
findet statt am
Montag, dem 2. November 2026, 14.00 Uhr
Paul-Löbe-Haus
Sitzungssaal: E.200

Sekretariat
Telefon: +49 30 - 227 32487
E-Mail: arbeitundsoziales@bundestag.de

Sitzungssaal
Telefon: +49 30 - 227 30269

Achtung!
Abweichende Sitzungszeit!
Abweichender Sitzungsort!

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einziger Tagesordnungspunkt

a) Unterrichtung durch die Bundesregierung

Nationaler Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen in Deutschland nach Artikel 4 Absatz 2 Satz 2 der EU-Mindestlohn-Richtlinie

BT-Drucksache 21/7700

Federführend:
Ausschuss für Arbeit und Soziales

b) Antrag der Abgeordneten Pascal Meiser, Doris Achelwilm, Dr. Dietmar Bartsch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke

Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung – Bessere Arbeitsbedingungen und höhere Löhne für alle

BT-Drucksache 21/585

Federführend:
Ausschuss für Arbeit und Soziales

Liste der Sachverständigen:

Verbände und Institutionen:

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e. V.
Deutscher Gewerkschaftsbund
Das Progressive Zentrum e. V.

Einzelsachverständige:

Prof. Dr. Felix Hartmann
Prof. Dr. Clemens Höpfner
Prof. Dr. Eva Kocher
Prof. Dr. Thorsten Schulten

21. Wahlperiode

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales

Ausschussdrucksache 21(11)133
vom 27. Oktober 2026

Schriftliche Stellungnahme

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e. V.

Öffentliche Anhörung

a) Unterrichtung durch die Bundesregierung
Nationaler Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen in Deutschland nach Artikel 4 Absatz 2 Satz 2 der EU-Mindestlohn-Richtlinie
BT-Drucksache 21/7700

b) Antrag der Fraktion Die Linke
Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung – Bessere Arbeitsbedingungen und höhere Löhne für alle
BT-Drucksache 21/585

Tarifautonomie durch Freiräume stärken, nicht durch staatliche Regulierung einengen!

Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Ausschusses Arbeit und Soziales des Bundestags zur Unterrichtung durch die Bundesregierung "Nationaler Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen in Deutschland" (BT-Drs. 21/7700) sowie zum Antrag der Fraktion Die Linke "Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung" (BT-Drs. 21/585)

27. Oktober 2026

Zusammenfassung

Die BDA setzt sich seit jeher für eine freiheitliche Tarifautonomie und eine starke Tarifbindung ein. Das Recht, Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen in Tarifverträgen eigenverantwortlich zu regeln, ist ein hohes Gut für die Arbeitgeberverbände. Gute Tarifverträge ermöglichen branchenspezifische und passgenaue Lösungen für Betriebe und Beschäftigte. Voraussetzung ist die Freiwilligkeit einer Verbandsmitgliedschaft und der Tarifbindung. Einen unmittelbaren oder mittelbaren Tarifzwang lehnen wir ab.

Der Nationale Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen in Deutschland setzt überwiegend auf staatliche Regulierung und Tarifvorgaben, die nicht geeignet sind, die originäre Tarifbindung zu erhöhen. Als zentrale Maßnahmen nennt er das Tariftreuegesetz, steuerliche Anreize für Gewerkschaftsmitgliedschaften und ein digitales Zugangsrecht von Gewerkschaften in den Betrieb. Hinzu kommen weitere Regelungen zur Tarifbindung, u. a. zur kurzzeitigen kontingentierten Beschäftigung, zum Qualifizierungsgeld und zu Klimaschutzverträgen.

Damit greift der Aktionsplan zu kurz. Er konzentriert sich vor allem darauf, Tarifbedingungen staatlich zu erstrecken bzw. die bloße Geltung eines bestehenden Tarifvertrages auszudehnen.

Der Aktionsplan enthält insbesondere keine eigenständigen Maßnahmen, mit denen

- tarifgebundene und tarifanwendende Unternehmen von Bürokratie entlastet,
- zusätzliche gesetzliche Gestaltungsspielräume für Tarifverträge geschaffen,

- die Nachbindung an abgelaufene Tarifverträge berechenbarer gestaltet oder
- verlässliche gesetzliche Grundlagen für Arbeitskämpfe geschaffen werden.

Damit bleiben zentrale Vorschläge für mehr Tarifbindung unberücksichtigt. Eine nachhaltige Stärkung der Tarifbindung kann jedenfalls nicht durch Tarifzwang oder den staatlichen Ersatz von echter Tarifbindung erreicht werden. Sie setzt attraktive Tarifverträge, starke Sozialpartner, unternehmerische Freiräume und eine konsequente Entlastung tarifgebundener Unternehmen voraus.

Im Einzelnen

I. Zum Nationalen Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen

Die vom Grundgesetz besonders geschützte Koalitionsfreiheit und die Tarifautonomie gehören zu den tragenden Elementen der Sozialen Marktwirtschaft. Tarifverträge werden von Arbeitgeberverbänden, Unternehmen und Gewerkschaften eigenverantwortlich ausgehandelt. Ihre Legitimation beruht auf der freiwilligen Mitgliedschaft in den Koalitionen und auf der Fähigkeit der Tarifvertragsparteien, unterschiedliche Interessen zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen.

Tarifautonomie ist ein Freiheitsrecht

Maßnahmen zur Förderung von Tarifverhandlungen müssen an der Koalitionsfreiheit gemessen werden. Der Staat kann einen verlässlichen Rechtsrahmen schaffen, gesetzliche Hemmnisse abbauen und Anreize setzen. Er kann Sozialpartnerschaft und Tarifbindung jedoch weder verordnen noch durch staatliche Ersatzlösungen herstellen.

Eine hohe formale Tarifgeltung oder Ausdehnung der Reichweite von Tarifverträgen ist nicht dasselbe wie eine starke Tarifautonomie und Sozialpartnerschaft. Entscheidend ist, ob Tarifverträge von mitgliedschaftlich legitimierten, handlungsfähigen Sozialpartnern ausgehandelt, akzeptiert und getragen werden. Eine staatlich angeordnete Anwendung von Tarifbedingungen schafft keine originäre Tarifbindung. Sie ersetzt weder die Mitgliedschaft in einem Arbeitgeberverband noch die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft.

Der Aktionsplan setzt den falschen Schwerpunkt

Die im Aktionsplan dargestellte Tarifabdeckung erfasst Arbeitsverhältnisse nur bei tarifgebundenen Arbeitgebern. Die tatsächliche Bedeutung von Tarifverträgen, etwa durch Orientierung an Branchentarifverträgen, bildet die enge Definition der Tarifabdeckung nicht ab.

Aus der im Aktionsplan dargestellten Tarifentwicklung folgt nicht, dass zusätzliche staatliche Regulierung und Tarifvorgaben die geeignete Antwort zur Förderung von Tarifverhandlungen und Stärkung der Tarifbindung sind. Der Rückgang der Tarifbindung hat vielfältige wirtschaftliche, strukturelle und organisatorische

Ursachen. Dazu gehören Veränderungen von Branchen- und Unternehmensstrukturen, neue Geschäftsmodelle, kleinteiligere Wertschöpfungsketten, die tarifliche Spielräume beschneidende Gesetzesregulierung, Anreize vermindernde gesetzliche Erstreckungsinstrumente und für manche Betriebe zu starre, zu komplexe oder zu wenig auf die betrieblichen Bedürfnisse passende Tarifwerke.

Der Aktionsplan geht auf diese Ursachen nicht ein. Er legt auch nicht dar, welchen messbaren Beitrag die einzelnen Maßnahmen zur Erhöhung der originären Tarifbindung leisten sollen. Stattdessen werden bereits politisch vereinbarte Vorhaben unter dem Gesichtspunkt der Förderung von Tarifverhandlungen zusammengeführt, die originäre Tarifbindung kaum erhöhen werden.

Bundestariftreuegesetz ist faktischer Tarifzwang

Der Aktionsplan bezeichnet das Bundestariftreuegesetz als wesentliche Maßnahme. Danach müssen Unternehmen bei der Ausführung öffentlicher Aufträge und Konzessionen des Bundes bestimmte, durch Rechtsverordnung des Bundesarbeitsministeriums festgesetzte tarifliche Arbeitsbedingungen einhalten.

Das Bundestariftreuegesetz setzt jedoch keinen tragfähigen Anreiz, Mitglied in einem Arbeitgeberverband zu werden oder eigene (Haus-)Tarifverträge abzuschließen. Ein Unternehmen kann zur Anwendung staatlich bestimmter Tarifbedingungen verpflichtet werden, ohne selbst an diesen Tarifvertrag gebunden zu sein. Ist ein Unternehmen an einen anderen Tarifvertrag als vorgegeben gebunden, muss dieser sogar hinter die Rechtsverordnung zurücktreten. Damit wird eine staatlich vermittelte Tarifanwendung neben die originäre Tarifbindung gestellt. Wer tarifliche Bedingungen aufgrund einer staatlichen Vorgabe ohnehin beachten muss, erhält dadurch keinen zusätzlichen Anreiz, einem Arbeitgeberverband beizutreten. Ebenso wenig entsteht auf Arbeitnehmerseite ein Anreiz für eine Gewerkschaftsmitgliedschaft. Dies droht den Wert einer freiwilligen Mitgliedschaft zu relativieren.

Das Bundestariftreuegesetz schützt tarifgebundene Unternehmen auch nicht vor vermeintlichen Nachteilen im Wettbewerb um öffentliche Aufträge. Das Gesetz schafft keinen Schutz der originären Tarifbindung, sondern ermöglicht vielmehr eine staatlich angeordnete Teilhabe an tariflich ausgehandelten Arbeitsbedingungen ohne Mitgliedschaft in den tarifschließenden Organisationen. Hinzu kommt, dass Tarifverträge ausgewogene Gesamtpakete sind. Entgelt, Arbeitszeit, Zuschläge, Sonderzahlungen, Flexibilisierungsinstrumente und weitere Regelungen stehen häufig in einem inneren Zusammenhang. Werden einzelne Bedingungen durch Rechtsverordnung herausgelöst, die für die Durchführung eines öffentlichen Auftrags ausreichen, kann das Tarifwerk unter Druck geraten. Dies kann die Attraktivität der Tarifbindung sogar verringern.

Digitales Zugangsrecht muss Rechte der Arbeitgeber und Beschäftigten wahren

Der Aktionsplan sieht ein gesetzliches Zugangsrecht der Gewerkschaften zur Mitgliederwerbung und Information einschließlich eines digitalen Zugangs vor.

Die Rechtsprechung hat bereits einen tragfähigen und ausgewogenen Rechtsrahmen für den Zugang von Gewerkschaften in die Betriebe festgelegt. So hat das Bundesarbeitsgericht bspw. das aus der Koalitionsfreiheit folgende Zugangsrecht der Gewerkschaften auch in der digitalen Dimension anerkannt und zugleich die entgegenstehenden Grundrechte der Arbeitgeber sowie die Interessen der Beschäftigten berücksichtigt. Die Reichweite gewerkschaftlicher Betätigungs- und Zugangsrechte ergibt sich damit bereits heute aus einer differenzierten verfassungsrechtlichen Abwägung im Einzelfall. Es besteht daher kein Regulierungsdefizit, das einen gesetzlichen Handlungsbedarf begründen würde. Der Nationale Aktionsplan begründet nicht, weshalb die vom Bundesarbeitsgericht entwickelte Rechtslage unzureichend sein sollte. Wer weitergehende Rechte fordert, muss zunächst darlegen, welches konkrete Defizit der bestehenden Rechtslage behoben werden soll. Eine solche Begründung bleibt der Aktionsplan schuldig.

Ein digitales Zugangsrecht darf nicht zu einem allgemeinen Anspruch der Gewerkschaften auf Nutzung betrieblicher IT-Systeme, Kommunikationskanäle oder personenbezogener Beschäftigtendaten führen. Zu schützen sind insbesondere:

- die Informations- und Datensicherheit,
- der Schutz personenbezogener Daten,
- die Funktionsfähigkeit betrieblicher Kommunikationssysteme,
- die negative Koalitionsfreiheit der Beschäftigten.

Ein digitales Zugangsrecht darf nicht weiterreichen als ein zulässiger analoger Zugang. Die Digitalisierung rechtfertigt keine qualitativ erweiterte Zugriffsmöglichkeit auf betriebliche Daten und Systeme.

Erforderlich sind klare gesetzliche Grenzen. Zugriffe auf private oder dienstliche E-Mail-Adressen, Beschäftigtenverzeichnisse, Intranets, Kollaborationsplattformen oder sonstige Kommunikationssysteme dürfen nicht ohne Zustimmung des Arbeitgebers oder der betroffenen Beschäftigten erfolgen. Der Arbeitgeber darf nicht zum technischen Dienstleister für Gewerkschaften verpflichtet werden.

Steuerliche Privilegierung von Gewerkschaftsbeiträgen einseitig

Der Aktionsplan verweist darauf, dass Gewerkschaftsbeiträge seit dem 1. Januar 2026 zusätzlich zum Arbeitnehmer-Pauschbetrag als Werbungskosten berücksichtigt werden.

Diese Regelung privilegiert die Mitgliedschaft in Gewerkschaften steuerlich. Ob sie tatsächlich zu zusätzlichen Mitgliedschaften, zu mehr Tarifverhandlungen oder zu einer höheren Tarifbindung führt, ist fraglich. Entscheidend für die Attraktivität einer Gewerkschaft oder eines Arbeitgeberverbandes bleiben deren Interessenvertretung, Dienstleistungen und tarifpolitische Gestaltungskraft. Steuerliche Vorteile können diese Voraussetzungen nicht ersetzen.

Welche Maßnahmen aus Sicht der Arbeitgeber geeignet wären:

Gesetzliche Öffnungsklauseln erweitern

Tarifbindung muss einen spürbaren Mehrwert bieten. Dies setzt voraus, dass Tarifvertragsparteien genügend Spielräume haben, um Arbeitsbedingungen eigenverantwortlich regeln zu können. Dazu gehören Optionen, von gesetzlichen Vorgaben abweichen und passgenaue Lösungen für ihre Branchen entwickeln zu können. Übermäßige gesetzliche Regulierung schränkt tarifautonome Gestaltungsmöglichkeiten dagegen ein und senkt die Anreize für eine Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften.

Gesetzliche Öffnungsklauseln stärken die eigenverantwortliche Gestaltung von Arbeitsbedingungen. Sie ermöglichen differenzierte Lösungen, die der Gesetzgeber aufgrund der Vielfalt der Branchen und Betriebe selbst nicht schaffen kann. Solche Öffnungsklauseln sind insbesondere dort sinnvoll, wo bspw. Themen wie Ruhezeiten, Befristung, Dokumentationspflichten oder andere Bedingungen an branchenspezifische Anforderungen angepasst werden müssen.

Der Aktionsplan sollte deshalb einen systematischen Prüfauftrag enthalten: Bei jedem arbeitsrechtlichen Gesetzgebungsvorhaben ist zu prüfen, ob das Maß der Regulierung und zusätzlichen Bürokratie notwendig ist und in welchem Umfang den Tarifvertragsparteien eigene Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet werden können.

Tarifgebundene Unternehmen von Bürokratie entlasten

Ein unmittelbarer Anreiz für Tarifbindung entsteht, wenn tarifgebundene und tarifanwendende Unternehmen von gesetzlichen Aufzeichnungs-, Nachweis-, Dokumentations- und Kontrollpflichten entlastet werden.

Tarifverträge schaffen bereits transparente und überprüfbare Arbeitsbedingungen. Wo tarifliche Regelungen einen gesetzlichen Schutzzweck gleichwertig oder besser erfüllen, sollte der Gesetzgeber auf zusätzliche gesetzliche Pflichten verzichten.

Der Aktionsplan enthält keine entsprechende Entlastungsinitiative. Das ist eine wesentliche Leerstelle. Wer Tarifbindung stärken will, muss ihren praktischen Mehrwert erhöhen und darf sie nicht mit zusätzlichen staatlichen Pflichten überlagern.

Tarifverträge im Entgelttransparenzgesetz schützen

Es ist falsch und inkonsequent, wenn im Aktionsplan auf die Tarifabdeckungsquote von 80 % der EU-Mindestlohn-Richtlinie abgestellt wird, gleichzeitig aber tarifvertraglich geregelte Entgeltsysteme bei der Umsetzung der EU-Entgelttransparenzrichtlinie nicht angemessen berücksichtigt werden. Ein Misstrauen gegenüber den Tarifvertragsparteien wird der Bedeutung von Tarifverträgen bei Fragen der

Entgelttransparenz und Entgeltgleichheit nicht gerecht und ist widersprüchlich. Tarifanwendung muss an dieser Stelle belohnt werden.

Es muss eine Angemessenheitsvermutung gelten, dass Entgelte auf der Basis von Tarifverträgen nach objektiven Kriterien und geschlechtsunabhängig festgelegt werden. Die Vermutung muss sich darauf erstrecken, dass die in der Richtlinie vorgeschriebenen Mindestkriterien im tariflichen Bewertungssystem enthalten, angemessen berücksichtigt und angemessen gewichtet worden sind. Weiter muss die Vermutung die Koppelung von Entgeltgruppe und Gleichwertigkeit enthalten.

Nachbindung berechenbarer ausgestalten

Unternehmen benötigen Klarheit darüber, wie lange tarifliche Bindungen wirken. Eine zeitlich nicht hinreichend begrenzte Nachbindung im Fall eines Verbandsaustritts kann Unternehmen von einem Eintritt in den Arbeitgeberverband und die Tarifbindung abhalten. Dies gilt insbesondere dann, wenn auf unbestimmte Zeit abgeschlossene Tarifwerke lange Zeit nicht abgeändert werden.

Die Wirkung nach § 3 Absatz 3 Tarifvertragsgesetz sollte daher berechenbarer ausgestaltet und zeitlich begrenzt werden. Die Nachbindung sollte spätestens nach fünf Jahren enden, wenn sie nicht bereits zuvor aus anderen Gründen entfallen ist. Eine solche Regelung schafft notwendige Planungssicherheit, um Unternehmen den Eintritt in die Tarifbindung zu erleichtern.

Arbeitskampfrecht gesetzlich kodifizieren

Arbeitskämpfe sind Teil der Tarifautonomie. Für Arbeitgeber, Gewerkschaften und Beschäftigte muss jedoch vorhersehbar sein, welche Maßnahmen zulässig sind und welche Grenzen gelten.

Die grundlegenden Voraussetzungen und Grenzen des Arbeitskampfrechts sollten daher gesetzlich geregelt werden. Dazu gehören insbesondere die Bindung von Arbeitskämpfen an tariflich regelbare Ziele, die Friedenspflicht und verlässliche Rahmenbedingungen für Schlichtungsverfahren. Eine gesetzliche Kodifikation schafft Rechtssicherheit und stärkt damit die Akzeptanz der Tarifautonomie.

II. Zum Antrag der Fraktion DIE LINKE: Drucksache 21/585

Zu Nr. 1: Ausreichender Rechtsrahmen bei Umstrukturierungen und Betriebsübergängen

Die Fraktion DIE LINKE verkennt, dass die Regelungen zu Umstrukturierungen von Unternehmen und Betriebsübergängen unterschiedliche Rechtsfolgen in Bezug auf die Weitergeltung von Tarifverträgen vorsehen. Das bestehende Regelungssystem bietet einen ausreichenden Rechtsrahmen. Eine Verschärfung der Nachbindung gefährdet die notwendige Anpassungsfähigkeit und Flexibilität der Betriebe, die der Wandel der wirtschaftlichen Verhältnisse erfordert. Das bestehende System beim Betriebsübergang, bei dem z. B.

auch neue Tarifverträge geschlossen werden können, muss beibehalten werden, damit für alle Beschäftigten der gleiche Tarifvertrag gilt.

Zu Nr. 2: Allgemeinverbindlicherklärung fördert Tarifverhandlungen nicht

Eine Ausweitung oder Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen (AVE) schwächt Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie. Sie führt weder zu einer Förderung von Tarifverhandlungen noch zu einer Stabilisierung des Tarifvertragssystems. Der weitreichende Einsatz einer staatlichen Erstreckung einzelner Tarifverträge birgt die Gefahr, dass dadurch die Mitgliedschaft in den Koalitionen entwertet bzw. entbehrlich wird. Insbesondere für die Gewerkschaften dürfte es noch schwieriger werden, potenzielle Mitglieder von einem Beitritt zu überzeugen, wenn diese auch ohne Mitgliedschaft (und Beiträge) von Tarifergebnissen profitieren. In diese Richtung deuten bspw. die seit Jahren sinkenden Mitgliederzahlen auch bei Gewerkschaften mit einer umfangreichen AVE-Historie.

Bei den Vorschlägen zur Erleichterung geht es häufig darum, Verfahrensvorgaben abzusenken. Das ist nicht im Sinne der Tarifautonomie, schadet der Sozialpartnerschaft und birgt erhebliche tarifpolitische Gefahren. Ein in einer Branche nicht ausreichend akzeptierter Tarifvertrag wird durch die Allgemeinverbindlicherklärung nicht besser. Der Abschluss von Tarifverträgen wird damit eher noch erschwert als gefördert.

Der gemeinsame Antrag, die paritätische Besetzung des Tarifausschusses und die notwendige Zustimmung zur Allgemeinverbindlichkeit durch Mehrheitsbeschluss sind unabdingbare Voraussetzungen für ein rechtsstaatliches Verfahren und die verfassungsrechtlich notwendige Beteiligung der Sozialpartner am AVE-Verfahren. Diese Ausgestaltung des Verfahrens ist Ausdruck der besonderen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung, der es für die Erstreckung von Tarifverträgen auf unbeteiligte Außenseiter bedarf. Das AVE-Verfahren lässt sich nicht beliebig weiter aufweichen, ohne dass dadurch die Vereinbarkeit mit verfassungsrechtlichen Grundsätzen in Gefahr gerät.

Zu Nr. 3: Bundestariftreuegesetz stärkt Tarifbindung nicht

Hierzu wird auf die Positionierung zum Bundestariftreuegesetz ab S. 3 dieser Stellungnahme verwiesen.

Zu Nr. 4: Tarifvorgaben bei der Wirtschaftsförderung nicht zielführend

Die Verknüpfung von Tarifbindung bzw. der Einhaltung ortsüblicher Löhne mit Wirtschaftsförderung begegnet wegen des Eingriffs in die Tarifautonomie und die Arbeitsvertragsfreiheit durchgreifenden Bedenken. Es geht um Investitionen in strukturschwachen Regionen mit geringer Wirtschaftsleistung. Hauptziel ist der Aufbau und die Sicherung von Dauerarbeitsplätzen. Das bisherige Arbeitsplatzkriterium ist dafür als Kriterium geeignet und ausreichend, hat sich bewährt und ist einfach anzuwenden. Ob ein Betrieb daneben tarifgebunden ist oder Tariflöhne zahlt, wirkt sich nicht unmittelbar auf das Förderziel aus. Die Folge ist eher: zusätzlicher Überwachungsaufwand, höhere Programmkosten, niedrigere Programmeffizienz, wenn Fördermittel wegen zu hoher Anforderungen und unpraktikabler Regelungen von den Unternehmen

weniger nachgefragt werden. Vor diesem Hintergrund ist es richtig, dass bei der Neuaufstellung und Vereinfachung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) zum Januar 2026 u. a. die 2023 neu aufgenommene Vorgabe zur Tarifbindung oder tarifgleicher Entlohnung wieder gestrichen wurde.

Zu Nr. 5: Selbstorganisationsrecht der Verbände achten

Vorschläge, die auf die Satzungshoheit der Arbeitgeberverbände oder auf die Einschränkung oder Abschaffung von Mitgliedschaften in Arbeitgeberverbänden ohne Tarifbindung (OT-Mitgliedschaft) zielen, sind ein Angriff auf die vom Grundgesetz geschützte Verbandsautonomie.

Die OT-Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden ist ein – auch von der Rechtsprechung – akzeptiertes Instrument, um Unternehmen in den Verbänden zu halten, die sich branchentarifvertraglichen Bindungen – gleich aus welchen Gründen – nicht unterwerfen können. Oftmals sind diese Unternehmen anderweitig, z. B. durch einen Haustarifvertrag, tarifgebunden oder orientieren sich gleichwohl am Branchentarifvertrag. Mit der OT-Mitgliedschaft gelingt es, ein Branchen-Tarifwerk weitgehend stabil zu halten. Wer die Möglichkeit einer Mitgliedschaft ohne Tarifbindung einschränkt, senkt zwangsläufig die Attraktivität des Beitritts zu einem Arbeitgeberverband. Das wäre ein Schritt, um die Tarifbindung weiter zu schwächen.

Zu Nr. 6: Tarifzwang für Handwerksinnungen steht im Widerspruch zur Rechtsprechung

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil zur Mitgliedschaft ohne Tarifbindung in einer Handwerksinnung die Freiwilligkeit der Befugnis betont, Tarifverträge abzuschließen. Handwerksinnungen müssen von ihrer Tarifbefugnis keinen Gebrauch machen. Die Aberkennung des Status als öffentlich-rechtliche Körperschaft, wenn eine Innung keine Tarifverträge abschließt, steht dazu im Widerspruch und ist als faktischer Tarifzwang abzulehnen.

Zu Nr. 7: Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes nicht vom Unionsrecht gefordert

Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) ist durch die Umsetzung der europäischen Entsenderichtlinie 2020 bereits deutlich ausgeweitet worden. Die durch eine Rechtsverordnung erstreckten Mindestentgeltsätze sind vom Gesetzgeber im Hinblick auf eine klare Bestimmbarkeit und Kontrollierbarkeit auf drei Lohnstufen begrenzt worden. Diese Begrenzung muss erhalten bleiben. Es ist ein Gebot des Schutzes der Tarifautonomie, dass der Staat durch Rechtsverordnung nicht beliebig Entgelte erstrecken kann.

Zudem sind bei der Langzeitentsendung auch regionale allgemeinverbindliche Tarifverträge bereits hinsichtlich aller Entlohnungsbedingungen im Rahmen des AEntG zu berücksichtigen. Die Erstreckung auch regionaler Tarifverträge würde zu einem nationalen Flickenteppich von Tarifbedingungen führen. Die Richtlinie gibt eine solche Erstreckung daher zu Recht nur bei zwingend allgemeinverbindlichen Tarifverträgen vor. Eine Ausweitung durch eine zwingende Anwendung aller Tarifverträge ist von der Richtlinie gerade nicht gewollt.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
Abteilung Arbeitsrecht und Tarifpolitik
T +49 30 2033-1200
arbeitsrecht@arbeitgeber.de

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 30,5 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.

21. Wahlperiode

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales

Ausschussdrucksache 21(11)134
vom 28. Oktober 2026

Schriftliche Stellungnahme

Deutscher Gewerkschaftsbund

Öffentliche Anhörung

a) Unterrichtung durch die Bundesregierung
Nationaler Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen in Deutschland nach Artikel 4 Absatz 2 Satz 2 der EU-Mindestlohn-Richtlinie
BT-Drucksache 21/7700

b) Antrag der Fraktion Die Linke
Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung – Bessere Arbeitsbedingungen und höhere Löhne für alle
BT-Drucksache 21/585

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

Stellungnahme

des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur

Unterrichtung durch die Bundesregierung „Nationaler Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen in Deutschland nach Artikel 4 Absatz 2 Satz 2 der EU-Mindestlohnrichtlinie (BT-Drs. 21/7700) sowie zum

Antrag der Fraktion Die Linke im Bundestag „Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung – Bessere Arbeitsbedingungen und höhere Löhne für alle“ (BT-Drs. 21/585)

26. Oktober 2026

Kontakt:

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Keithstraße 1
10787 Berlin

Referat Tarifpolitische Koordinierung und Mindestlohn

Zum Nationalen Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung der Bundesregierung (BT-Drs. 21/7700):

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen den Beschluss des Bundeskabinetts für einen Nationalen Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen in Deutschland nach Artikel 4 Absatz 2 Satz 2 der EU-Mindestlohnrichtlinie vom 22. Juli 2026. Der Europäische Gerichtshof hatte diesen Teil der Richtlinie in seinem Urteil vom 11. November 2025 ausdrücklich bestätigt. Vor diesem Hintergrund haben wir allerdings eine deutlich frühere Umsetzung erwartet. Denn bis Ende 2025 hätte der Nationale Aktionsplan nach Brüssel übermittelt werden müssen. Diese Frist wurde unnötigerweise überschritten.

Die Bundesregierung erkennt im Nationalen Aktionsplan zutreffend an, dass Tarifverträge eine wesentliche Grundlage für gute Arbeitsbedingungen, angemessene Löhne und eine funktionierende Sozialpartnerschaft darstellen. Zugleich dokumentiert der Aktionsplan den erheblichen Handlungsbedarf: Im Jahr 2024 arbeiteten lediglich 49 Prozent der Beschäftigten in tarifgebundenen Betrieben. Damit liegt Deutschland deutlich unter der in Artikel 4 Absatz 2 der EU-Mindestlohnrichtlinie vorgesehenen Schwelle von 80 Prozent.

Die Förderung von Tarifverhandlungen und damit die Stärkung der Tarifbindung sowie gesetzlich bedingte Tarifanwendung ist kein Selbstzweck, sondern essenziell für eine gerechte Verteilung der von allen Beschäftigten gemeinsam erwirtschafteten Werte und – im Sinne der Zwecksetzung nach Art. 1 Abs. 1 der EU-Mindestlohnrichtlinie – für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Beschäftigten in Deutschland. Art. 31 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sieht vor, dass Arbeitnehmer*innen das Recht auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen haben.

Wir haben allerdings Zweifel, ob der Nationale Aktionsplan tatsächlich dazu geeignet ist, die Tarifbindung schrittweise und dauerhaft zu erhöhen, um einen ausreichenden Beitrag zur notwendigen Tarifwende leisten zu können.

Zunächst erhält dieser bereits in der Vergangenheit umgesetzte Maßnahmen. Hierzu gehören vor allem die Umsetzung des **Bundestariftreuegesetzes**

(BTTG). Mit Hilfe von branchenspezifischen Rechtsverordnungen werden tarifliche Arbeitsbedingungen fest, zu deren Einhaltung sich Auftragnehmer im Rahmen eines Tariftreueversprechens bei der Ausführung öffentlicher Aufträge verpflichten müssen. Die bisherigen Nachteile tarifgebundener Unternehmen im Wettbewerb um öffentliche Aufträge und Konzessionen des Bundes werden gegenüber nicht tarifgebundenen Unternehmen entfallen. Das BTTG gehört zu einer zentralen Forderung zur Stärkung der Tarifbindung des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften. Dessen Inkrafttreten haben wir ausdrücklich begrüßt.

Die **vollständige steuerliche Absetzbarkeit von Gewerkschaftsbeiträgen** ist zudem ein wichtiges Signal, um die gewerkschaftliche Mitgliederbasis und damit die Tarifautonomie zu stärken. Seit dem 1. Januar 2026 werden Gewerkschaftsbeiträge als Werbungskosten zusätzlich zum Arbeitnehmer-Pauschbetrag berücksichtigt. Zuvor wirkte sich der Abzug häufig erst dann vollständig aus, wenn die gesamten Werbungskosten den Pauschbetrag von 1.230 Euro überschritten.

Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften bietet die **deutschen CO_2-Differenzverträge (ehemals Klimaschutzverträge (KSV))** hingegen einen gangbaren Ansatz für die Umsetzung sozialer Konditionalitäten. Sie fördern die klimaneutrale Transformation der Industrie, indem sie über 15 Jahre die Mehrkosten klimafreundlicher Produktionsverfahren ausgleichen, so Preisrisiken senken und Investitionssicherheit schaffen. Die Förderrichtlinie des BMWE verpflichtet Unternehmen, eine Vereinbarung mit dem Betriebsrat bzw. der jeweiligen Gewerkschaft vorzulegen, die ein tragfähiges Konzept zum Standorterhalt und zur Beschäftigungsentwicklung im Zuge der Transformation nachweist. Bei Verstößen drohen zudem Rückzahlungen. Diese soziale Konditionalität wurde erfolgreich umgesetzt und führt zu einem deutlich effizienteren Mitteleinsatz. Alle geförderten Unternehmen haben entsprechende Vereinbarungen mit ihren Betriebsräten abgeschlossen und berichten über die positive, bürokratiearme Umsetzung. Ob die CO_2-Differenzverträge aufgrund der Richtlinienvorgaben tatsächlich dazu geeignet sind, die originäre Tarifbindung zu stärken, ist eher zu bezweifeln.

Nicht zuletzt erwarten wir, dass ein **digitales Zugangsrecht für Gewerkschaften** zu den Beschäftigten in den Betrieben tatsächlich in dieser Legislaturperiode umgesetzt wird. Der durch das Grundgesetz (Art. 9 Abs. 3 GG) geschützte Kontakt zwischen Gewerkschaften und Beschäftigten muss auch unter neuen Bedingungen in einer digitalisierten Arbeitswelt sichergestellt sein. In einer zunehmend digitalisierten Arbeitswelt mit neuen Beschäftigungsformen und einer Ausweitung von Remote-Arbeit ist der Zugang zu Beschäftigten über elektronische Kommunikationswege eine wichtige Voraussetzung dafür, gewerkschaftliche Interessenvertretung wirksam auszuüben und auch für potenzielle Mitglieder sichtbar zu sein. Kritisch zu bewerten ist, dass die Ausgestaltung des Zugangsrechts offenbleibt. Eine Verankerung sollte wie das Zugangsrecht zum Betrieb für Gewerkschaften für die Aufgaben nach der Betriebsverfassung deshalb im Betriebsverfassungsgesetz erfolgen. Die Formulierung, wonach die Interessen der Arbeitgeber angemessen berücksichtigt werden sollen, darf nicht dazu führen, dass das gewerkschaftliche

Zugangsrecht durch weitreichende Einschränkungen, technische Hürden oder betriebliche Vorbehalte faktisch ausgehebelt wird. Mindestens ist klarstellend zu regeln, dass datenschutzrechtliche Regelungen dem nicht entgegenstehen, mit Verweis auf Art. 6 Abs. 1 Ziffer c), e) und f) DSGVO, die Kommunikation per Mail bzw. allen betriebsüblichen Kanälen zulässig ist (so auch BAG 28.1.2025 - 1 AZR 33/24 und schon BAG 20.1.2009 - 1 AZR 515/08) und Arbeitgeber zur Herausgabe der E-Mail-Adressen für diese Zwecke verpflichtet sind.

Sinnvoll finden wir auch, dass die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte im Rahmen **kurzzeitiger kontingentierter Beschäftigung** an die Einhaltung tariflicher Arbeitsbedingungen geknüpft wird. Gerade Beschäftigte, die nur kurz in Deutschland arbeiten, in Tätigkeiten, für welche keine Qualifizierung notwendig ist, und aufgrund ihrer wirtschaftlichen oder aufenthaltsrechtlichen Situation besonders abhängig vom Arbeitgeber sind, müssen vor Ausbeutung und schlechten Arbeitsbedingungen geschützt werden.

Grundsätzlich begrüßen wir auch das **Qualifizierungsgeld**, da es Beschäftigte beim Wandel der Arbeitswelt unterstützt und dazu beitragen kann, Arbeitsplätze zu sichern. Gerade angesichts der Digitalisierung und der ökologischen Transformation ist es wichtig, Beschäftigten durch Weiterbildung neue berufliche Perspektiven zu eröffnen und ihre Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten. Positiv ist auch, dass die Förderung an eine Vereinbarung im Betrieb geknüpft ist. Dadurch können die Interessen der Beschäftigten bei der Planung von Weiterbildungsmaßnahmen und bei der Gestaltung des Strukturwandels berücksichtigt werden. Betriebsvereinbarungen und Tarifverträge bieten hierfür eine wichtige Grundlage. Inwieweit diese Maßnahmen wirklich zu einer Förderung von Tarifverhandlungen führen, bleibt zu prüfen.

Der **Abschaffung des 8-Stunden-Tages und der täglichen Höchstarbeitszeitgrenzen** (10 Stunden) lehnen wir hingegen kategorisch ab. Ein Zusammenhang zur Stärkung von Tarifverhandlungen ist hierdurch nicht erkennbar. Aktuell wird teilweise eine Lösung gänzlich ohne Tarifvertragsparteien gefordert, dann wäre eine gesetzliche Regelung sogar kontraproduktiv und Tarifverhandlungen würden geschwächt. Jedenfalls ist es Aufgabe des Gesetzgebers, hier den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer*innen zu gewährleisten. Flexible Arbeitszeitmodelle sind schon jetzt innerhalb dieses Rahmens möglich und gelebter Alltag: Sie werden durch Tarifverträge und betriebliche Mitbestimmung passgenau geregelt. Anders als von interessierter Seite suggeriert wird, geht es nicht um eine selbstbestimmte maximale 48-Stunden-Woche, sondern um eine mögliche Arbeitszeit von bis zu 13 Stunden am Tag. Wer für mehr Arbeitszeitsouveränität der Arbeitnehmer*innen sorgen will, muss stattdessen Anreize jenseits des Arbeitszeitgesetzes setzen, die eine partnerschaftliche Aufteilung von Sorgearbeit fördern: Hierzu gehören ein Rückkehrrecht in Vollzeit bzw. eine für Beschäftigte flexiblere Handhabung der Brückenteilzeit, die bessere Berücksichtigung von Vereinbarkeit beim Weisungsrecht und eine flächendeckende, bessere und bedarfsgerechte soziale Infrastruktur, eine Reform des Ehegattensplittings und ein schrittweises Überwinden der Minijobs. Die Verknüpfung der

gesetzlichen Arbeitszeit mit dem Nationalen Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen ist somit auch sachfremd.

Insgesamt enthält der Nationale Aktionsplan der Bundesregierung zu wenig zusätzliche Maßnahmen, die einen ausreichenden Beitrag zur notwendigen Tarifwende leisten. Der Aktionsplan darf sich nicht darauf beschränken, bereits beschlossene oder umgesetzte Vorhaben zusammenzustellen.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften erwarten deshalb von der Bundesregierung, unseren Forderungskatalog zur Stärkung der Tarifbindung umfassend als Grundlage für die Weiterentwicklung des Nationalen Aktionsplans zu nutzen.[1] Es muss ein verbindlicher Prozess mit konkreten Maßnahmen, einem Zeitplan und einer regelmäßigen Überprüfung der Fortschritte etabliert werden. Nur so kann ein Aktionsplan seinem eigentlichen Zweck gerecht werden: die Tarifbindung in Deutschland schrittweise und nachhaltig zu erhöhen. Schließlich hat sich die Koalition aus CDU/CSU und SPD in ihrem Koalitionsvertrag eine höhere Tarifbindung zum Ziel gesetzt.

Zum Antrag der Fraktion Die Linke im Bundestag „Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung – Bessere Arbeitsbedingungen und höhere Löhne für alle“ (BT-Drs. 21/585):

Der Antrag der Fraktion Die Linke enthält wichtige Aspekte, die dazu geeignet sind, für eine schrittweise Erhöhung der Tarifbindung zu sorgen. Nachfolgend wird wie folgt auf die einzelnen vorgeschlagenen Maßnahmen des Antrags eingegangen:

Zu Nr. 1.: Nachbindung und Nachwirkung

Tarifflucht muss zukünftig wirkungsvoll verhindert werden. Vor allem dürfen Umstrukturierungen nicht zu Lasten der Beschäftigten und ihrer kollektiven Rechte gehen. Nicht nur die Mitbestimmung, sondern auch die Tarifbindung müssen etwa bei Betriebsausgliederungen in jedem Fall erhalten bleiben. Es ist ein umfassender Blick auf das Tarifvertragssystem erforderlich, nicht nur einzelne unternehmerische Entscheidungen sollten durch eine entsprechende gesetzliche Regelung adressiert werden, wie es im letzten Koalitionsvertrag vereinbart war. Bei der Fortgeltung von Tarifverträgen muss eine kollektive

[1] Zuletzt: Beschluss des Ordentlichen Bundeskongresses des DGB zu Antrag B02 vom 13. Mai 2026: „Tarifbindung stärken, Tarifwende durchsetzen“, abrufbar unter: OBK Beschluss Antrag B02 Tarifbindung stärken. Vgl. auch Stellungnahme des DGB im Rahmen des Konsultationsverfahrens zur Erstellung eines Nationalen Aktionsplans zur Förderung von Tarifverhandlungen nach der Richtlinie (EU) 2022/2041 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union (EU-Mindestlohn-Richtlinie) vom 15.08.2025, abrufbar unter: DGB Stellungnahmen_Konsultationsverfahren_Nationaler_Aktionsplan

Fortgeltung der Maßstab sein. Missbräuchliche Kettenbetriebsübergänge und andere arbeitgeber*innenseitige Versuche, sich der Tarifbindung zu entziehen, müssen wirksam unterbunden werden. Die zwingende Geltung tarifvertraglicher Normen muss dahingehend rechtlich abgesichert werden, wo noch Schutzlücken bestehen. Tarifvertragliche Normen dürfen im Zuge der Umwandlung von Unternehmen nur noch durch andere tarifvertragliche Normen abgelöst werden. Darüber hinaus muss in diesem Zusammenhang durch gesetzliche Regelungen sichergestellt werden, dass Betriebsausgliederungen insbesondere bei Eigentümeridentität nicht für Tarifflucht missbraucht werden können. Weil Mitbestimmung und Tarifabdeckung miteinander zusammenhängen, brauchen wir auch eine umfassende Reform der Betriebsverfassung. Das gilt hinsichtlich von Umstrukturierungen, aber auch bezüglich der Stärkung der Mitbestimmung inklusive der Vereinfachung der Gründung von Betriebsräten an sich.

Zu Nr. 2.: Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen erleichtern

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen die Vorschläge zur Novellierung des Rechts der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE). Die faktische Vetomöglichkeit der Arbeitgeberseite im Tarifausschuss muss abgeschafft werden. Die bloße Möglichkeit führt bei den Tarifvertragsparteien dazu, dass Tarifverträge bereits im Vorfeld der Beantragung zur AVE in der Weise angepasst werden, die von der Arbeitgeberseite gewünscht wird. In Vorgesprächen wird seitens der Arbeitsgeberseite bereits deutlich gemacht, welche Regelungen der Tarifverträge mitgetragen werden, so dass eine Beantragung nur noch in diesem Umfang stattfindet. Insofern erfolgt dann auch keine Ablehnung mehr im Tarifausschuss, da die für die Arbeitgeberseite genehme Tarifvertragsfassung vorliegt. Eine Änderung des Abstimmungsmodus ist daher dringend notwendig.

Zu Nr. 3.: Umfassende Anwendung des Bundestariftreuegesetzes

Gerade bei der Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen hat es der Staat in der Hand, für faire Löhne und gute Arbeitsbedingungen zu sorgen. Unternehmen müssen dafür bei der Ausführung erfasster Bundesaufträge bestimmte tarifvertragliche Arbeitsbedingungen, insbesondere bei Entlohnung, Urlaub und Arbeitszeit, gewährleisten.

Das nunmehr am 1. Mai dieses Jahres in Kraft getretene Bundestariftreuegesetz (BTTG) wird von uns deshalb grundsätzlich begrüßt und greift eine langjährige Forderung des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften auf. Es ist ein wichtiger Schritt, um die Tarifanwendung zu stärken, faire Arbeitsbedingungen zu fördern und Lohndumping bei der Vergabe öffentlicher Aufträge des Bundes entgegenzuwirken. Insbesondere bereits tarifgebundene Unternehmen werden so im Wettbewerb um öffentliche Aufträge und Konzessionen des Bundes vor einem Verdrängungswettbewerb über niedrigere Lohn- und Personalkosten geschützt. Das BTTG trägt damit unmittelbar zur Stärkung der Tarifautonomie bei. Eine umfassende Anwendung würde jedenfalls die Chance erhöhen. Inwieweit

es aber Tarifverhandlungen fördert und damit die Tarifbindung stärkt, bleibt abzuwarten.

Entscheidend ist jedoch, dass das Gesetz in seiner konkreten Ausgestaltung nicht hinter diesem Anspruch zurückbleibt, um die selbst gesteckten Ziele erreichen zu können. Aus unserer Sicht bestehen jedoch weiterhin erhebliche Schwachstellen, die die Wirksamkeit des Gesetzes einschränken. Insbesondere ist der Schwellenwert von 50.000 Euro deutlich zu hoch angesetzt. Kritisch ist zudem, dass Direktaufträge (ohne ein förmliches Vergabeverfahren) grundsätzlich vom Anwendungsbereich des BTTG nicht erfasst werden. Abweichende Verwaltungsvorschriften für sogenannte Start-ups und für die Sicherheitsbehörden des Bundes mit einem zusätzlichen Schwellenwert von 100.000 Euro sorgen für zusätzliche Ausnahmen. Besonders schwer wiegt, dass auch die Beschaffung zur Deckung des Bundeswehrbedarfs bis Ende 2032 vom BTTG ausgenommen ist. Aktuell veranschlagt die Bundesregierung Ausgaben allein bis 2030 für den Wehretat, inklusive Sondervermögen, in Höhe von rund 750 Mrd. Euro.[2] Durch diese und weitere Bereichsausnahmen wird ein fatales und unglaubwürdiges Signal durch den Gesetzgeber gesendet: Ausgerechnet in Bereichen, die in den kommenden Jahren im Rahmen der Sondervermögen von öffentlichen Geldern profitieren werden, verzichtet der Staat darauf, seine Marktmacht für gute, tariflich abgesicherte Arbeit und industrielle Wertschöpfung einzusetzen. Vor allem die Ausnahmen und den zu hohen Schwellenwert haben wir bereits im Gesetzgebungsverfahren als sachlich nicht zu rechtfertigen kritisiert. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften bekräftigen deshalb ihre Forderung, sämtliche Ausnahmen im BTTG zu streichen und den Schwellenwert deutlich zu senken.[3]

Zugleich müssen wirksame Kontrollmechanismen die Durchsetzung der Tariftreueverpflichtung sicherstellen. Dies ist aktuell nur ansatzweise der Fall. So wird auf stichprobenartige Kontrollen im BTTG verzichtet. Nur wenn öffentliche Aufträge und Konzessionen des Bundes tatsächlich kontrolliert und Verstöße wirksam geahndet werden, kann mit dem BTTG Lohndumping wirksam entgegenwirkt und faire Wettbewerbsbedingungen für tarifgebundene Unternehmen gewährleistet werden.

[2] Vgl. hib 641/2026 vom 14.08.2026: „Finanzplan des Bundes liegt als Unterrichtung vor“, abrufbar unter: https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-1205072 sowie Deutscher Bundestag: „Deutlicher Anstieg bei den Verteidigungsausgaben“ vom 09.09.2026. Abrufbar unter: https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2026/kw37-de-verteidigung-1194766

[3] Vgl. Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Stärkung der Tarifautonomie durch die Sicherung von Tariftreue bei der Vergabe öffentlicher Aufträge des Bundes (Tariftreuegesetz) vom 29.10.2025, abrufbar unter: Tariftreuegesetz DGB Stellungnahme Bundestagsanhörung

Zu Nr. 4.: Wirtschaftsförderung

Auch staatliche Zuwendungen müssen systematisch an die Einhaltung von Tarifverträgen gekoppelt werden. Mit Steuergeldern darf kein Lohn- und Sozialdumping betrieben werden. Dieser Grundsatz darf nicht nur bei der Vergabe von Aufträgen wie beim BTTG gelten, sondern ist genauso bei staatlichen Förderprogrammen oder Wirtschaftshilfen konsequent durchzusetzen.

Im Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ wurden 2023 zwar erstmals Aspekte „Guter Arbeit“ verbindlicher in der regionalen Wirtschaftsförderung verankert. Für Förderungen in einem eng abgegrenzten Branchenspektrum mussten Unternehmen entweder Tariflöhne zahlen oder jährliche Lohnsteigerungen von 3,5 Prozent umsetzen. Allerdings wurde mit der Neufassung des GRW-Koordinierungsrahmens 2026 dieses Kriterium ohne Begründung wieder gestrichen. Das von der Bundesregierung ausgesendete politische Signal ist fatal – insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Stärkung der Tarifbindung im Koalitionsvertrag ausdrücklich als Ziel verankert ist. Die Schaffung und Sicherung Guter Arbeit, gerade in strukturschwachen Regionen, ist wichtig, um die wirtschaftliche Entwicklung zu stärken und den Beschäftigten mehr Sicherheit in der Transformation zu geben. Wir setzen uns deshalb mit Nachdruck dafür ein, dass alle öffentlichen Fördermittel, egal, ob vom Land, Bund oder von der EU, an beschäftigungspolitische Kriterien gebunden werden.

Zu Nr. 5.: OT-Mitgliedschaft:

Die sogenannte „Ohne-Tarif (OT)“-Mitgliedschaft in Arbeitgeber*innenverbänden ist eine Organisationsschwäche auf Arbeitgeber*innenseite. Darüber hinaus stellt sie die Gewerkschaften im Rahmen von Tarifverhandlungen vor große Herausforderungen. Bei der sogenannten „OT-Mitgliedschaft“ sind Arbeitgeber*innen Mitglieder in Arbeitgeber*innenverbänden, ohne jedoch an die Tarifverträge des Verbandes gebunden zu sein. Sie profitieren zwar von den sonstigen Leistungen des Verbandes, sind aber nicht an die Tarifverträge gebunden, die der Verband mit einer Gewerkschaft abgeschlossen hat. Das Problem ist: In aller Regel ist nicht ersichtlich, welche Mitglieder eines Verbandes Mitglieder „mit Tarif“ und welche Mitglieder „ohne Tarif“ sind. Um diese gravierende Unsicherheit zu beseitigen und um weitere empirische Klarheit über diese Form der Mitgliedschaft zu erhalten, ist zumindest eine Offenlegungspflicht in einem eigens geschaffenen OT-Register notwendig und ausreichend lange Ankündigungsfristen für den Wechsel in die sogenannte OT-Mitgliedschaft, um Planungssicherheit zu schaffen und „Blitzwechseln” in die OT-Mitgliedschaft entgegenzuwirken.

Zu Nr. 6.: Tarifverträge im Handwerk

Im Handwerk hat der Gesetzgeber die öffentlich-rechtlichen Innungen damit beauftragt, den Gewerkschaften als Tarifpartner zur Verfügung zu stehen. Dieser Rolle entziehen sich die Innungen vermehrt. Gleichzeitig gibt es Innungen, die nur existieren, weil sie über die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben wie die Durchführung von Gesellenprüfungen ihre Existenz sichern und wenig dafür unternehmen, mit weiteren attraktiven Angeboten Handwerksbetriebe für die Mitgliedschaft zu gewinnen.

Damit die Tarifbindung im Handwerk weiter gestärkt wird, muss in der Handwerksordnung eine transparente und inklusive Grundlage für die Wahl der Selbstverwaltungsorgane verbindlich festgeschrieben werden, etwa durch zeitgemäße Transparenz- und Veröffentlichungspflichten. Nicht leistungsfähige Innungen – also beispielsweise Innungen, die keinen ordentlich gewählten Gesellenausschuss haben – müssen den Status der öffentlich-rechtlichen Körperschaft aberkannt bekommen. Dort, wo Innungen und Kreishandwerkerschaften die Gründung von Leiharbeitsunternehmen forcieren, sind diese zu verbieten. Das dort gezahlte geringere Entgelt übt erheblichen Druck auf die Einkommen im Handwerk aus.

Bei der Qualifizierung junger Handwerker*innen müssen die Themen Sozialpartnerschaft und Tarifbindung Thema sein. Dem DGB und seinen Mitgliedsgewerkschaften muss dafür der Zugang in die überbetrieblichen Bildungsstätten des Handwerks gewährt werden.

Zu Nr. 7.: Arbeitnehmer-Entsendegesetz erweitern

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften unterstützen die konkreten Vorschläge für eine Novellierung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG). Die Umsetzung zur Änderung der EU-Entsenderichtlinie (Richtlinie 96/71/EG) in deutsches Recht im Jahr 2020 ist den formulierten Zielen der revidierten Entsenderichtlinie nach dem Grundsatz „gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ nur teilweise gerecht. Schon damals forderten der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften umfangreiche Nachbesserungen.[4]

Das AEntG ist ein wichtiges Instrument, um tarifliche Mindestarbeitsbedingungen auch auf Arbeitgeber*innen ohne Tarifbindung sowie auf ausländische Unternehmen mit nach Deutschland entsandten Beschäftigten zu erstrecken. Seine konsequente Weiterentwicklung trägt dazu bei, Lohndumping und Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern und die Wirkung von Tarifverträgen über den Kreis der unmittelbar tarifgebundenen Unternehmen hinaus zu stärken.

[4] Vgl. Stellungnahme des DGB im Rahmen der Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/957 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen. BT-DRs. 19/19371 vom 10.06.2020.

Richtigerweise müssen deshalb zukünftig neben den bundesweit geltenden Tarifverträgen, auch regionale Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt werden können, wie es beim BTTG jetzt der Fall ist. Die Entsenderichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, allgemeinverbindliche Tarifverträge anzuwenden. In Art. 3 Abs. 8 der Entsende-RL wird definiert, was ein allgemeinverbindlicher Tarifvertrag ist. Ausdrücklich ist die Rede von einem Tarifvertrag, der für ein bestimmtes geografisches Gebiet gilt. Unter diesen Begriff fallen aber auch regionale für allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge. Eine Ausnahme gilt hier nur für Langzeitentsendungen. Diese Regelung ist demzufolge nicht nur richtlinienwidrig, sondern auch inkonsistent. Nur so kann sichergestellt werden, dass auch regional geltende Tarifstandards – unabhängig von ihrer Dauer – auf entsandte Beschäftigte Anwendung finden und gleiche Lohnbedingungen am gleichen Arbeitsort gewährleistet werden.

Des Weiteren sehen wir die Notwendigkeit, dass die gesamte Entgelttabelle sowie die tariflich geregelten Zulagen und Zuschläge berücksichtigt werden und nicht wie nach bisheriger Rechtslage nur die untersten drei Entgeltstufen für allgemeinverbindlich erklärt werden dürfen. Die Lohndifferenzierungen in Tarifverträgen als integraler Bestandteil der gesamten tariflichen Entgeltordnung müssen auch für nach Deutschland entsandte Beschäftigte Anwendung finden.

21. Wahlperiode

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales

Ausschussdrucksache 21(11)135
vom 29. Oktober 2026

Schriftliche Stellungnahme

Prof. Dr. Clemens Höpfner

Öffentliche Anhörung

a) Unterrichtung durch die Bundesregierung
Nationaler Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen in Deutschland nach Artikel 4 Absatz 2 Satz 2 der EU-Mindestlohn-Richtlinie
BT-Drucksache 21/7700

b) Antrag der Fraktion Die Linke
Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung – Bessere Arbeitsbedingungen und höhere Löhne für alle
BT-Drucksache 21/585

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

Schriftliche Stellungnahme im Ausschuss für Arbeit
und Soziales des Deutschen Bundestags
zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin
am 2. November 2026 zur

Unterrichtung durch die Bundesregierung
„Nationaler Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen
in Deutschland nach Artikel 4 Absatz 2 Satz 2 der
EU-Mindestlohn-Richtlinie“
(BT-Drs. 21/7700)

sowie zum
Antrag der Fraktion Die Linke „Aktionsplan zur Stärkung der
Tarifbindung – Bessere Arbeitsbedingungen und höhere Löhne
für alle“ (BT-Drs. 21/585 vom 24. Juni 2025)

vorgelegt von

Prof. Dr. Clemens Höpfner
Geschäftsführender Direktor
des Instituts für Arbeits- und Wirtschaftsrecht
der Universität zu Köln

Kurzfassung

1. Originäre Tarifbindung als Maßstab. Tarifautonomie ist kollektiv ausgeübte Privatautonomie. Ihre zentrale Grundlage ist die originäre, auf freiwilliger Mitgliedschaft beruhende Tarifbindung. Gesetzlich erstreckte Tarifgeltung – durch Allgemeinverbindlicherklärung, Rechtsverordnung oder Tariftreuevorgaben – ersetzt diese nicht, sondern schwächt sie, weil sie den Anreiz zum Gewerkschaftsbeitritt beseitigt.

2. Keine Ergebnispflicht aus der Mindestlohn-Richtlinie. Art. 4 Abs. 2 Mindestlohn-RL verpflichtet nur zur Vorlage eines Aktionsplans, nicht zum Erreichen einer Tarifabdeckung von 80 %. Eine Ausweitung der gesetzlich erstreckten Tarifgeltung lässt sich mit der Richtlinie nicht begründen.

3. Aktionsplan der Bundesregierung. Maßnahmen, die an der Mitgliedschaft ansetzen, gehen in die richtige Richtung. Das gilt für die steuerliche Absetzbarkeit von Gewerkschaftsbeiträgen und im Grundsatz auch für ein digitales Zugangsrecht der Gewerkschaften zur Mitgliederwerbung. Dieses sollte der Gesetzgeber behutsam ausgestalten, indem er Inhalt und Umfang des Zugangs begrenzt und den Arbeitgeber nicht zur Herausgabe von Beschäftigtendaten verpflichtet. Das Bundestariftreuegesetz ist dagegen ein tarifpolitisch kontraproduktiver Irrweg.

4. Bessere Alternativen. Wirksamer wären ein Solidaritätsbeitrag für nicht organisierte Arbeitnehmer, die von tariflichen Arbeitsbedingungen profitieren, sowie ein gesetzliches Schlichtungsmodell nach dem Vorbild bewährter tarifvertraglicher Schlichtungssysteme.

5. Nachbindung und Nachwirkung. Eine Verschärfung bei Umstrukturierungen und Betriebsübergängen ist abzulehnen; Austrittshürden wirken als Eintrittsbarrieren. Rechtspolitisch geboten ist vielmehr eine maßvolle zeitliche Begrenzung der Nachbindung nach § 3 Abs. 3 TVG.

6. Allgemeinverbindlicherklärung. Am gemeinsamen Antrag beider Tarifvertragsparteien und am Einvernehmen im Tarifausschuss ist festzuhalten.

7. OT-Mitgliedschaft und Handwerksinnungen. Ein Verbot der OT-Mitgliedschaft wäre verfassungswidrig und tarifpolitisch schädlich. Der Abschluss von Tarifverträgen ist eine freiwillige Aufgabe von Innungen. Eine mittelbare Verpflichtung zur Tarifwilligkeit ist abzulehnen.

8. Wirtschaftsförderung und Entsenderecht. Die Wirtschaftsförderung des Bundes sollte nicht an Tariflöhne geknüpft werden. Regionale AVE-Tarifverträge sollten über die Langzeitentsendung hinaus nicht in das AEntG einbezogen werden; zu erwägen ist vielmehr, auch bundesweite AVE-Tarifverträge herauszunehmen.

Im Einzelnen

I. Die Tarifautonomie als tragende Säule der freiheitlichen Arbeitsmarktordnung

Bei der von Art. 9 Abs. 3 GG gewährleisteten Tarifautonomie handelt es sich, wie das Bundesverfassungsgericht mehrfach festgehalten hat, um kollektiv ausgeübte Privatautonomie.[1] Es ist die freiwillige Entscheidung der beteiligten Akteure – Gewerkschaften und Arbeitnehmer, Arbeitgeberverbände und Arbeitgeber –, ob sie an diesem System durch den Beitritt zu tarifschließenden Verbänden und den Abschluss von Tarifverträgen partizipieren wollen oder nicht. Auf diese Weise hat sich die Tarifautonomie zu einer tragenden Säule der freiheitlichen Arbeitsmarktordnung entwickelt und ist in der Sozialen Marktwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland auch heute noch unverzichtbar.[2]

[1] BVerfGE 171, 71 Rn. 144; BVerfG 29.6.2026 – 1 BvR 1090/24 u.a. Rn. 14, 20; BVerfG 29.6.2026 – 1 BvR 1443/23 Rn. 14; zuvor bereits BVerfGE 146, 71 Rn. 147.
[2] Ausführlich *Höpfner/Lesch/Schneider/Vogel*, in: Höpfner/Lesch/Schneider/Vogel, Tarifautonomie und Tarifgeltung, 2021, S. 23 (23 ff.).

II. Die sinkende Tarifbindung und ihre Ursachen

Allerdings ist der Anteil an Arbeitsverhältnissen, in denen tarifliche Arbeitsbedingungen Anwendung finden, seit Jahrzehnten rückläufig. Die Globalisierung hat den Lohnkostenwettbewerb verschärft. Vor allem Unternehmen in grenzüberschreitend konkurrierenden Wirtschaftszweigen, namentlich im produzierenden Gewerbe, hinterfragen vor diesem Hintergrund ihre freiwillige Bindung an Tarifverträge. Während der Flächentarifvertrag früher den – vornehmlich *innerhalb* der Bundesrepublik ausgetragenen – Wettbewerb geordnet und zugleich faire Lohn- und Arbeitsbedingungen sichergestellt hat, fallen Unternehmen, die unter deutschen Tarifbedingungen produzieren, im internationalen Wettbewerb heute zunehmend zurück. Die ausgleichende Funktion des Flächentarifvertrags endet an den Grenzen der Bundesrepublik.

Für Arbeitgeber wird die Tarifbindung außerdem durch die gegenwärtigen rechtlichen Rahmenbedingungen unattraktiv. Zum einen engen zahlreiche gesetzliche Vorgaben, häufig basierend auf europäischen Richtlinien, die Verhandlungsspielräume für die Tarifvertragsparteien immer weiter ein. Nur beispielhaft genannt sei Art. 4 Abs. 4 der Entgelttransparenz-Richtlinie (EU) 2023/970. Zum anderen verliert die Tarifautonomie auch dadurch massiv an Attraktivität, dass die gefundenen Tarifkompromisse durch die Arbeitsgerichte, im unionsrechtlich determinierten Bereich gemeinsam mit dem Europäischen Gerichtshof, zugunsten der Arbeitnehmerseite korrigiert werden. Beispiele aus der jüngeren Zeit sind die Entscheidungen zu Nachtarbeits-[3] und zu Mehrarbeitszuschlägen,[4] die den Arbeitgebern im Wege einer „Anpassung nach oben“ Nachzahlungen in enormer Höhe auferlegt haben. Immerhin hat das Bundesverfassungsgericht die Rechtsprechung zu Nachtarbeitszuschlägen wegen mehrfacher Verstöße gegen Art. 9

[3] Exemplarisch BAG NZA 2019, 622.
[4] Exemplarisch EuGH 19.10.2023 – C-660/20 (Lufthansa CityLine), NZA 2023, 1379; EuGH 29.7.2024 – C-184/22 u.a. (KfH Kuratorium), NZA 2024, 1265; BAG NZA 2026, 463.

Abs. 3 GG für verfassungswidrig erklärt;[5] gegen die Rechtsprechung zu Mehrarbeitszuschlägen sind Verfassungsbeschwerden anhängig.

Zugleich sinkt auf Arbeitnehmerseite die Bereitschaft zur Mitgliedschaft in den Gewerkschaften, die dadurch an Durchsetzungsstärke einbüßen.[6] Dazu trägt zum einen eine Verschiebung vom Industrie- hin zum Dienstleistungssektor bei, in dem der gewerkschaftliche Organisationsgrad traditionell geringer ausfällt.[7] Zum anderen wird die Gewerkschaftsmitgliedschaft dadurch unattraktiv, dass Arbeitnehmer heute in zahlreichen Konstellationen in den „Genuss" von tariflichen Arbeitsbedingungen gelangen, ohne zugleich die finanzielle Last eigener Mitgliedsbeiträge tragen zu müssen. Insbesondere durch arbeitsvertragliche Bezugnahmeklauseln partizipieren Außenseiter-Arbeitnehmer kostenfrei an den tarifvertraglichen Arbeitsbedingungen. Solche Klauseln führen im Ergebnis dazu, dass sich der Gewerkschaftsbeitritt ökonomisch nicht lohnt; sie beseitigen damit den Werbeeffekt von Tarifverträgen weitgehend. Gleiches gilt für die gesetzlich erstreckte Tarifgeltung, die ihrerseits nicht von der Mitgliedschaft des Arbeitnehmers in einer Gewerkschaft abhängt.[8]

III. Der Gesetzgeber als Akteur zur Bekämpfung dieser Ursachen

Es ist daher im Ausgangspunkt zu begrüßen, dass die Politik diesem Trend entgegentreten will. Zuvörderst obliegt es allerdings den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden selbst, ihre Attraktivität für Mitglieder durch den Abschluss von Tarifverträgen und geeignete Werbemaßnahmen zu stärken. Das Bundesverfassungsgericht hat zu Recht darauf hingewiesen, dass „der Organisationsgrad einer Koalition, ihre Fähigkeit

[5] BVerfGE 171, 71 Rn. 135 ff.
[6] Näher dazu *Lesch/Schneider/Vogel*, in: Höpfner/Lesch/Schneider/Vogel, Tarifautonomie und Tarifgeltung, 2021, S. 30 (37 ff.).
[7] Vgl. *Lesch/Schneider/Vogel*, in: Höpfner/Lesch/Schneider/Vogel, Tarifautonomie und Tarifgeltung, 2021, S. 179 (341) m.w.N.
[8] Anderes gilt lediglich für das Modell der sog. konditionierten Allgemeinverbindlicherklärung, vgl. dazu *Deinert*, Die konditionierte Allgemeinverbindlicherklärung, 2024, passim.

zur Anwerbung und Mobilisierung von Mitgliedern und ähnliche Faktoren [...] außerhalb der Verantwortung des Gesetzgebers" lägen. Dieser sei „nicht gehalten, schwachen Verbänden Durchsetzungsfähigkeit bei Tarifverhandlungen zu verschaffen".[9]

Ungeachtet dessen ist die Tarifautonomie ein schützenswertes Gut. Tarifverträge sorgen für angemessene Arbeitsbedingungen, ohne die Wirtschaftlichkeit der Arbeitsplätze zu gefährden, sofern ihre Geltung auf privatautonomer Entscheidung beruht. Der Gesetzgeber sollte die Rahmenbedingungen daher so gestalten, dass die Tarif- und Arbeitsvertragsparteien ihre Tarifautonomie effektiv ausüben können.[10]

IV. Die zentrale Unterscheidung von originärer Tarifbindung und gesetzlich erstreckter Tarifgeltung

Nicht jede Form der Tarifgeltung ist privatautonom legitimiert und damit förderungswürdig. Vielmehr ist zu differenzieren zwischen

- der **originären Tarifbindung**, die auf der freiwilligen Mitgliedschaft beider Arbeitsvertragsparteien in den tarifschließenden Verbänden[11] beruht (vgl. § 3 Abs. 1 TVG), und
- der **gesetzlich erstreckten Tarifgeltung**, etwa per Allgemeinverbindlicherklärung (§ 5 TVG) oder per Rechtsverordnung (§§ 7, 7a AEntG, § 5 BTTG), aber auch per Nachwirkung nach Ablauf eines Tarifvertrags (§ 4 Abs. 5 TVG).

Nur die originäre Tarifbindung kann als tragende Säule der Sozialen Marktwirtschaft begriffen werden, weil sie durch die jeweiligen Marktteilnehmer freiwillig und unter

[9] Beide Zitate bei BVerfGE 146, 71 Rn. 150.
[10] Vgl. auch die Regierungsbegründung zum Tarifautonomiestärkungsgesetz, BT-Drs. 18/1558, S. 49: „Die Erhaltung einer funktionsfähigen Tarifordnung liegt auch im öffentlichen Interesse."
[11] Beim Firmentarifvertrag beruht sie auf der Gewerkschaftsmitgliedschaft des Arbeitnehmers und dem Abschluss des Tarifvertrags durch den Arbeitgeber selbst.

marktwirtschaftlichen Bedingungen herbeigeführt wird. Demgegenüber wird die gesetzlich erstreckte Tarifgeltung den Marktteilnehmern oktroyiert und ist damit potenziell geeignet, den Arbeitsmarkt zu stören.

Verfassungsrechtlich bedeutet die Ausweitung der gesetzlich erstreckten Tarifgeltung einen Eingriff jedenfalls in die Arbeitsvertragsfreiheit als Ausprägung der Berufsfreiheit (Art. 12 GG) und kann darüber hinaus – je nach Maßnahme – die sog. negative Koalitionsfreiheit aus Art. 9 Abs. 3 GG beeinträchtigen, die als vorbehaltlos gewährleistetes Grundrecht besonderes Gewicht hat. Jede Ausweitung der gesetzlich erstreckten Tarifgeltung bedarf daher einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung.

V. Vorschläge für gesetzliche Maßnahmen zur Stärkung der Tarifautonomie

Gesetzliche Maßnahmen, die die Tarifautonomie stärken, indem sie die originäre Tarifbindung fördern, sind demgegenüber im Ausgangspunkt zu begrüßen. Solche Maßnahmen sind darauf gerichtet, zusätzliche Anreize zum Koalitionsbeitritt zu setzen. Der Gesetzgeber hat hierzu jüngst die steuerliche Absetzbarkeit von Beiträgen der Gewerkschaftsmitglieder erleichtert. Weitaus effektiver wäre die Einführung eines Solidaritätsbeitrags für Arbeitnehmer, die keine Gewerkschaftsmitglieder sind und gleichwohl von tariflichen Arbeitsbedingungen profitieren.[12] Ein solcher Solidaritätsbeitrag würde – anders als die Steuerbegünstigung der Mitgliedschaft – den finanziellen Vorteil der Außenseiter vollständig beseitigen. Auch gegenüber einer steuerlichen Privilegierung des Tarifentgelts[13] ist er vorzugswürdig, weil er nicht aus staatlichen Mitteln finanziert wird und der Staat damit seine Neutralität wahrt. Anders als Differenzierungsklauseln führen Solidaritätsbeiträge schließlich nicht zu einer Spaltung der Belegschaft.

[12] Ausführlich zu diesem Vorschlag *Höpfner*, RdA 2025, 93; *Höpfner*, ZFA 2020, 178; *Kohl*, Das Nutzungsentgelt für Außenseiter-Arbeitnehmer als Instrument zur Stärkung der Tarifautonomie, 2025.
[13] Dazu *Franzen*, RdA 2025, 87 (89 ff.).

Ein weiteres begrüßenswertes Instrument zur Stärkung der Tarifautonomie ist die staatliche Hilfestellung beim Abschluss von Tarifverträgen in Form eines Gesetzes zur Schlichtung von Tarifkonflikten. In den eskalierenden Tarifkonflikten der Vergangenheit haben sich Schlichtungsverfahren als effektiv erwiesen.[14] Oft sind es die daraus resultierenden Schlichtersprüche, die den Weg zum notwendigen Kompromiss weisen. Es liegt nahe, die guten Erfahrungen, die gerade mit tarifvertraglichen Schlichtungssystemen gemacht wurden, in einem gesetzlichen Modell umzusetzen.[15]

VI. Keine Verpflichtung zu staatlichen Eingriffen aus der Mindestlohn-Richtlinie (EU) 2022/2041

Maßnahmen zur Stärkung der Tarifautonomie beruhen auf einer politischen Entscheidung; eine rechtliche Verpflichtung besteht hierfür nicht. Namentlich eine weitere Ausweitung der gesetzlich erstreckten Tarifgeltung lässt sich nicht durch Verweis auf Art. 4 Abs. 2 der Mindestlohn-Richtlinie (EU) 2022/2041 (im Folgenden: Mindestlohn-RL) rechtfertigen. Danach muss ein Mitgliedstaat einen Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen erstellen, wenn die „tarifvertragliche Abdeckung“ unterhalb der Schwelle von 80 % liegt. Die Bundesregierung hat einen entsprechenden Aktionsplan zwischenzeitlich vorgelegt.[16] Darin hat sie das Bundestariftreuegesetz (bereits umgesetzt), ein digitales Zugangsrecht von Gewerkschaften zu den Betrieben (für die 21. Legislaturperiode in Planung), zusätzliche steuerliche Anreize für eine Gewerkschaftsmitgliedschaft (bereits umgesetzt) und einige weitere Maßnahmen benannt.[17] Damit hat die Bundesrepublik Deutschland die Pflicht aus Art. 4 Abs. 2 Mindestlohn-RL erfüllt.

[14] Dazu ausführlich *Lesch*, NZA 2025, 1497; *Lesch*, Die Schlichtung von Tarifverhandlungen: Möglichkeiten und Grenzen, 2025.
[15] Siehe etwa den Gesetzentwurf nebst Begründung von *Giesen/Höpfner*, NZA 2025, 1503.
[16] Siehe die Unterrichtung durch die Bundesregierung vom 9.9.2026, BT-Drs. 21/7700.
[17] Siehe die Unterrichtung durch die Bundesregierung vom 9.9.2026, BT-Drs. 21/7700, S. 6 ff.

Inhaltlich weist der Aktionsplan in unterschiedliche Richtungen. Zu begrüßen sind Maßnahmen, die an der Mitgliedschaft ansetzen, wie die verbesserte steuerliche Berücksichtigung von Gewerkschaftsbeiträgen. Das an erster Stelle genannte Bundestariftreuegesetz ist dagegen als Fall gesetzlich erstreckter Tarifgeltung kein geeignetes Instrument (dazu unten VII. 3.).

Das geplante digitale Zugangsrecht der Gewerkschaften zur Mitgliederwerbung und Information[18] setzt – anders als das Bundestariftreuegesetz – nicht bei der Erstreckung tariflicher Arbeitsbedingungen, sondern bei der Gewinnung von Mitgliedern an und zielt damit auf die originäre Tarifbindung. Im Ausgangspunkt ist es daher mit dem hier vertretenen Ansatz vereinbar. Entscheidend ist dabei die konkrete Ausgestaltung. Den richtigen Maßstab benennt der Aktionsplan selbst, wenn er einen digitalen Zugang fordert, der den analogen Rechten „entspricht". Ein solches Recht muss – wie das Bundesarbeitsgericht zutreffend betont – den Zugang zum betrieblichen Kommunikationssystem und dessen Nutzung durch die Gewerkschaft einheitlich regeln, also Häufigkeit, Umfang und Inhalt der Werbung festlegen.[19] Eine (ggf. sogar fortlaufende) Pflicht des Arbeitgebers, die E-Mail-Adressen sämtlicher Beschäftigten mitzuteilen, oder ein dauerhafter Zugriff auf interne Plattformen mit Einblick in Unternehmensinterna ginge über ein dem analogen Zutritt entsprechendes Recht hinaus.

Eine über die Vorlage eines Aktionsplans hinausgehende „Ergebnispflicht" folgt aus der Richtlinie nicht. Dies hat der EuGH in seiner Entscheidung zur Mindestlohn-RL im November 2025 ausdrücklich festgehalten.[20] Die Bundesrepublik Deutschland ist also

[18] Unterrichtung durch die Bundesregierung vom 9.9.2026, BT-Drs. 21/7700, S. 6.
[19] BAG NZA 2025, 1106 Rn. 43.
[20] EuGH 11.11.2025 – C-19/23 (Dänemark/Parlament und Conseil), NZA 2025, 1693 Rn. 79; ebenso etwa *Jacobs*, zit. nach *Höpfner*, NZA 2026, 1381 (1386).

nicht verpflichtet, für eine tarifvertragliche Abdeckung von mindestens 80 % zu sorgen.[21] Ein Vertragsverletzungsverfahren droht auch im Fall einer andauernden Unterschreitung dieses Schwellenwerts nicht.[22]

Denkbar wäre allenfalls, die Vorschläge der Fraktion Die Linke im Lichte einer künftigen Überprüfung und Aktualisierung des Aktionsplans zu lesen. Auch bei einer solchen Fortschreibung wäre aber nach der Mindestlohn-RL die Autonomie der Sozialpartner uneingeschränkt zu achten (Art. 4 Abs. 2 Satz 2–4 Mindestlohn-RL). Die von der Fraktion Die Linke vorgeschlagenen Maßnahmen zur Ausweitung der gesetzlich erstreckten Tarifgeltung fördern die Tarifverhandlungen nicht. Vielmehr werden Verhandlungen durch manche dieser Maßnahmen erschwert. Die Vorschläge verfehlen damit das Gebot der Richtlinie, die Autonomie der Sozialpartner uneingeschränkt zu achten, und stehen überdies in einem – je nach Fall kaum bis nicht zu rechtfertigenden – Spannungsverhältnis zu der von Art. 28 Grundrechte-Charta und von Art. 9 Abs. 3 GG gewährleisteten Tarifautonomie.

Zu begrüßen wäre es demgegenüber, wenn die Bundesregierung den Aktionsplan in Richtung der oben vorgeschlagenen Alternativmaßnahmen (Beitrittsanreize für Arbeitnehmer in Form eines Solidaritätsbeitragsgesetzes, Förderung der Einigungsbereitschaft in Form eines Schlichtungsgesetzes) fortschriebe. Damit würde sie das auf Mitgliedschaft und Freiwilligkeit beruhende System der Tarifautonomie weiter stärken.

[21] Vgl. auch ErwGr 25 der Mindestlohn-RL: Schwellenwert nur als „Indikator“ zu verstehen; darauf verweisend auch EuGH 11.11.2025 – C-19/23 (Dänemark/Parlament und Conseil), NZA 2025, 1693 Rn. 79.
[22] Vgl. *Greiner*, jM 2022, 461 (468) unter Verweis auf eine entsprechende Äußerung des damals amtierenden EU-Sozialkommissars *Nicolas Schmit* am 13.9.2022 in Berlin; daran anschließend *Hartmann*, EuZA 2023, 121 (122).

VII. Zu den von der Fraktion Die Linke vorgeschlagenen Maßnahmen im Einzelnen

1. Keine verlängerte Nachbindung und Nachwirkung von Tarifverträgen

Entgegen dem Vorschlag der Fraktion Die Linke bedürfen die Regelungen über die Nachbindung (§ 3 Abs. 3 TVG) und die Nachwirkung (§ 4 Abs. 5 TVG) keiner Verschärfung bei Unternehmensumstrukturierungen und Betriebsübergängen.

Entscheidet sich ein tarifgebundener verbandsangehöriger Arbeitgeber, seine – auf seinem freiwilligen Beitritt beruhende – Bindung zu beenden, sind bereits nach geltendem Recht hohe Hürden zu nehmen.[23] Zunächst hat der Arbeitgeber die satzungsmäßige Austrittsfrist zu beachten; diese kann bis zu sechs Monate betragen. Im Anschluss daran bleibt er gemäß § 3 Abs. 3 TVG so lange an die bei Beendigung der Mitgliedschaft geltenden Verbandstarifverträge gebunden, bis diese enden oder geändert werden. Das führt bei unbefristeten (Mantel-)Tarifverträgen oder Tarifverträgen mit langen Laufzeiten dazu, dass der ausgetretene Arbeitgeber über Jahre an Tarifnormen gebunden bleibt, auf deren Inhalt und Fortbestand er keinen Einfluss mehr hat.[24] Endet die Nachbindung, schließt sich gemäß § 4 Abs. 5 TVG die Nachwirkung des Tarifvertrags an. Die Normen des Tarifvertrags gelten dann zwar nicht mehr zwingend, entfalten jedoch weiterhin unmittelbare Wirkung. Auch in diesem Stadium kann der Arbeitgeber von den tarifvertraglichen Arbeitsbedingungen praktisch nur mit Zustimmung des Arbeitnehmers abweichen, die er in der Regel nicht erhalten wird.[25] Hinzu kommt, dass das Bundesarbeitsgericht die Fortgeltung der tariflichen Entlohnungsgrundsätze – ohne gesetzliche Grundlage – über das Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats nach § 87 Abs. 1 Nr. 10 BetrVG noch weiter ausgedehnt hat.[26] Solche Austrittshürden errichten

[23] *Henssler*, FS Picker, 2010, S. 987 (987).
[24] Beispiele bei *Jacobs*, RdA 2025, 78 (79).
[25] *Höpfner*, in: Höpfner/Lesch/Schneider/Vogel, Tarifautonomie und Tarifgeltung, 2021, S. 393 (401).
[26] Dazu *Höpfner*, Die Tarifgeltung im Arbeitsverhältnis, 2015, S. 249 ff. m.w.N.

zugleich eine „Verbandseintrittsbarriere“, sind also schädlich für die Tarifautonomie.[27] Es führt in die falsche Richtung, diese „Barrieren“ nicht abzubauen, sondern sogar noch weiter zu erhöhen.[28]

Ganz im Gegenteil ist es rechtspolitisch geboten, die Nachbindung gemäß § 3 Abs. 3 TVG maßvoll zeitlich zu begrenzen. Das würde die Beitrittshürden für Arbeitgeber absenken und damit zu einer Stärkung der Tarifautonomie beitragen. So hat sich *Bepler*[29] für eine Begrenzung auf zwei Jahre ausgesprochen,[30] *Jacobs* für eine Begrenzung auf ein Jahr.[31] Diese Vorschläge gehen in die richtige Richtung; die Festlegung des Zeitraums bleibt eine Frage der politischen Abwägung. Bereits eine Höchstfrist von fünf Jahren wäre gegenüber der geltenden, zeitlich unbegrenzten Nachbindung ein Fortschritt.

Zum Teil wird auch für die Nachwirkung gemäß § 4 Abs. 5 TVG eine zeitliche Begrenzung gefordert.[32] Das ist abzulehnen. Die Nachwirkung erfüllt eine Überbrückungsfunktion und verhindert, dass das Arbeitsverhältnis nach dem Ende der Tarifbindung inhaltsleer wird. Problematisch ist nicht die Nachwirkung als solche, sondern ihre richterrechtliche Ausdehnung über das Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats.

Auch mit Blick auf Unternehmensumwandlungen und Betriebsübergänge empfiehlt sich nach wie vor[33] keine Erweiterung der Nachbindung oder der Nachwirkung. Zunächst sieht das geltende Recht bei einer Verschmelzung schon jetzt eine Gesamtrechtsnachfolge in einen normativ geltenden Haustarifvertrag vor.[34] Darüber hinaus

---

[27] *Henssler*, RdA 2021, 1 (4); *Jacobs*, RdA 2025, 78 (82); *Lobinger*, JZ 2013, 915 (924); *Höpfner*, in: Höpfner/Lesch/Schneider/Vogel, Tarifautonomie und Tarifgeltung, 2021, S. 393 (401).
[28] Daher für eine gegenteilige Reform von Nachbindung und Nachwirkung *Jacobs*, RdA 2025, 78.
[29] *Bepler*, Gutachten zum 70. DJT, 2014, insbesondere B 53 ff.
[30] Weitere Vorschläge für eine zeitliche Begrenzung gesammelt bei *Bepler*, Gutachten zum 70. DJT, 2014, B 52 und *Jacobs*, RdA 2025, 78 (82 f.).
[31] *Jacobs*, RdA 2025, 78 (83), der als „zweitbeste Variante“ auch eine Begrenzung auf zwei Jahre unterstützt.
[32] *Jacobs*, RdA 2025, 78 (86); *Ubber*, AnwBl 2014, 588 (589).
[33] Vgl. die bereits in den vergangenen Legislaturperioden abgelehnten Anträge, dazu BT-Drs. 19/28775 sowie BT-Drs. 20/11426.
[34] *Oetker*, in: Erfurter Kommentar, 26. Aufl. 2026, UmwG § 20 Rn. 4.

dienen Umwandlung und Betriebsübergang häufig der Sanierung von Unternehmen. Eine Erweiterung der Nachbindung und Nachwirkung würde die Situation tarifgebundener Arbeitnehmer nicht verbessern, sondern die Gefahr des Arbeitsplatzverlusts durch fehlende Flexibilität in der Umstrukturierung noch weiter verstärken. Die geforderte Austrittshürde würde auch insoweit eine Eintrittsbarriere darstellen.

Im Übrigen beschränkt sich die „Tarifflucht durch gezielte Umstrukturierungen“[35] in der Praxis – wenn überhaupt – auf wenige Einzelfälle. Eine allgemeine Erstreckung der Nachbindung und Nachwirkung auf sämtliche Fälle der Umwandlung und des Betriebsübergangs wäre daher weit überschießend und erfasste auch nicht rechtsmissbräuchliche Gestaltungen, ohne dass sich dies verfassungsrechtlich rechtfertigen ließe. Die Funktion der Nachbindung besteht darin, die Vertragstreue des tarifgebundenen Arbeitgebers zu sichern.[36] Schon im Allgemeinen ist zweifelhaft, ob damit auch eine zeitlich unbegrenzte Nachbindung verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden kann.[37] Jedenfalls scheidet diese Begründung aber mit Blick auf den Erwerber bzw. den aufnehmenden Rechtsträger aus.

Unionsrechtlich ist eine solche Änderung ebenfalls nicht geboten. Art. 3 Abs. 3 UAbs. 2 der Betriebsübergangs-Richtlinie 2001/23/EG erlaubt es den Mitgliedstaaten vielmehr ausdrücklich, den Zeitraum der Aufrechterhaltung kollektivvertraglicher Arbeitsbedingungen nach einem Betriebsübergang auf ein Jahr zu begrenzen.

[35] BT-Drs. 21/585, S. 2.
[36] *Franzen*, in: Erfurter Kommentar, 26. Aufl. 2026, TVG § 3 Rn. 22; *Löwisch/Rieble*, TVG, 4. Aufl. 2017, § 3 Rn. 245; *Jacobs*, RdA 2025, 78 (81).
[37] Dazu *Höpfner*, Die Tarifgeltung im Arbeitsverhältnis, 2015, S. 391 m.w.N.

2. Keine weitere Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen nach § 5 TVG

Die Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) von Tarifverträgen, der Grundfall einer gesetzlich erstreckten Tarifgeltung, wurde bereits mit dem Tarifautonomiestärkungsgesetz aus dem Jahr 2014 erleichtert.[38] Damals wurde das 50 %-Quorum als zwingende Voraussetzung für eine AVE gestrichen. Die einzige materielle Voraussetzung für eine AVE ist seither das „öffentliche Interesse". Das Kriterium der „überwiegenden Bedeutung", das an die Stelle des Quorums getreten ist, ist keine eigenständige Voraussetzung, sondern dient lediglich dazu, das öffentliche Interesse an der AVE zu begründen. Darüber hinaus ist ein gemeinsamer Antrag beider Tarifvertragsparteien erforderlich. Letzteres ist zu befürworten, denn nur so ist gewährleistet, dass „die Abstützung der tariflichen Ordnung aus Sicht sämtlicher Parteien des Tarifvertrages erforderlich erscheint".[39]

Das gemeinsame Antragserfordernis als eine der „Blockademöglichkeiten der Arbeitgeberseite"[40] abzutun, verkennt den unverändert maßgeblichen Sinn und Zweck der AVE.[41] Ohne AVE können nicht tarifgebundene Unternehmen aufgrund niedrigerer Lohnkosten die tarifgebundenen Unternehmen vom Markt verdrängen. Dem wirkt die AVE entgegen, indem sie einen Verdrängungswettbewerb zulasten der Tarifgebundenen verhindert.[42] Damit ist sie gerade durch ihre wettbewerbssichernde Funktion ein Instrument zur Stärkung der Tarifautonomie. Dies gilt aber nur unter der Voraussetzung, dass

[38] Vgl. die Regierungsbegründung zum Tarifautonomiestärkungsgesetz, BT-Drs. 18/1558, S. 48 ff.
[39] So wörtlich die Regierungsbegründung zum Tarifautonomiestärkungsgesetz, BT-Drs. 18/1558, S. 48; vgl. zum Ganzen auch *Löwisch/Rieble*, TVG, 4. Aufl. 2017, § 5 Rn. 244.
[40] BT-Drs. 21/585, S. 2.
[41] Vgl. zu weiteren Zwecken, namentlich dem Sozialschutz der Außenseiter-Arbeitnehmer, BVerfGE 44, 322 (325); *Löwisch/Rieble*, TVG, 4. Aufl. 2017, § 5 Rn. 16 ff.
[42] BVerfGE 44, 322 (323 f., 331); dem folgend BVerwG NZA 1989, 364, unter II. 4.; ferner BAG RdA 2004, 175 (178); *Höpfner*, Die Tarifgeltung im Arbeitsverhältnis, 2015, S. 466 ff., 472 ff. m.w.N.; *Henssler*, in: Henssler/Willemsen/Kalb, 12. Aufl. 2026, TVG § 5 Rn. 3.

der betroffene Arbeitgeberverband entsprechenden Bedarf sieht und die AVE deshalb aus freien Stücken mitbeantragt.

Vom Antragserfordernis der Tarifvertragsparteien zu unterscheiden ist die Beteiligung der Spitzenorganisationen im Tarifausschuss. Das beiderseitige Einvernehmen sichert die richtige Handhabung der unbestimmten Rechtsbegriffe des „öffentlichen Interesses“ und der „überwiegenden Bedeutung“ im Sinne des § 5 Abs. 1 TVG prozedural ab. Dabei kommt der Spitzenorganisation der Arbeitgeber im Tarifausschuss eine andere Rolle zu als dem am Abschluss des Tarifvertrags beteiligten Arbeitgeberverband. Im Tarifausschuss geht es vor allem darum, die betroffene Branche vor zu hohen Tarifabschlüssen zu bewahren, die die Konkurrenzfähigkeit der Branche insgesamt ebenso wie die Wirtschaftlichkeit der betroffenen Arbeitsplätze gefährden können.[43] Es ist daher dringend davon abzuraten, von diesem beiderseitigen Einvernehmen abzurücken.

3. Keine Ausweitung des Bundestariftreuegesetzes

Zum 1. Mai 2026 ist das Bundestariftreuegesetz (BTTG) in Kraft getreten. Das Gesetz sieht u.a. weitgehende Durchsetzungs-, Kontroll- und Sanktionsmechanismen vor. Dazu zählen unmittelbare Ansprüche der Arbeitnehmer (§ 4 Abs. 1 BTTG), die Nachunternehmerhaftung (§ 12 BTTG), die Nachweispflicht (§ 9 BTTG), die Soll-Vorschriften zur Vereinbarung von Vertragsstrafen und eines außerordentlichen fristlosen Kündigungsrechts (§ 11 BTTG), anlassbezogene Kontrollen durch die Prüfstelle Bundestariftreue (§ 8 BTTG), die Feststellung von Verstößen durch Verwaltungsakt (§ 13 BTTG) sowie ein darauf gestützter fakultativer Ausschluss von Vergabeverfahren für bis zu drei Jahre (§ 14 BTTG).

Die in § 1 BTTG vorgesehenen Schwellenwerte und Bereichsausnahmen sind jeweils für sich genommen gerechtfertigt. Der Schwellenwert von 50.000 Euro ist als Untergrenze

[43] Vgl. *Löwisch/Rieble*, TVG, 4. Aufl. 2017, § 5 Rn. 282.

unverzichtbar und sollte sogar angehoben werden,[44] um die mit dem Gesetz verbundene Bürokratie zu begrenzen. Die Ausnahmen für die Bereiche Verteidigung und Sicherheit gem. § 1 Abs. 2 BTTG dienen übergeordneten Zwecken.[45] Die insoweit gefundenen politischen Kompromisse sind nicht zu beanstanden.

Sehr wohl zu beanstanden ist allerdings das BTTG als Ganzes. Nicht nur läuft es dem erklärten Ziel der Bundesregierung diametral zuwider, Bürokratielasten abzubauen. Darüber hinaus treibt es die Kosten für die Ausführung öffentlicher Aufträge weiter in die Höhe.[46] Jedenfalls teilweise fließen auf diese Weise auch Mittel aus dem sog. Sondervermögen ab, die für die Sanierung und Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur vorgesehen sind; diese Mittel verwandeln sich so in eine staatliche Subvention von Löhnen und Sozialversicherungsbeiträgen.

Diesen Nachteilen stehen keine überwiegenden tarifpolitischen Vorteile gegenüber. Das Gesetz zielt darauf ab, „die Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie zu stärken und das Tarifvertragssystem zu stabilisieren".[47] Dieses Ziel wird das Gesetz aber nicht erreichen, denn es handelt sich faktisch um einen weiteren Fall der gesetzlich erstreckten Tarifgeltung. Die tariflichen Arbeitsbedingungen kommen nicht durch freiwilligen Entschluss der Tarif- und Arbeitsvertragsparteien zur Anwendung, sondern weil der Gesetzgeber die Akteure im Wege der Auftragsvergabe mittelbar-faktisch dazu zwingt.

Kurzfristig mag dies dazu führen, dass tarifliche Arbeitsbedingungen in den betroffenen Wirtschaftszweigen vermehrt zur Anwendung kommen. Mittel- bis langfristig aber wird sich das Gesetz tarifpolitisch schädlich auswirken. Insbesondere nimmt es Arbeitnehmern den Anreiz, einer Gewerkschaft beizutreten. Es könnte sie sogar zum Austritt

[44] Vgl. auch *Jöris*, ZFA 2026, 272 (292).
[45] Vgl. die Regierungsbegründung zum BTTG, BT-Drs. 21/1941, S. 33.
[46] So auch die Regierungsbegründung zum BTTG, BT-Drs. 21/1941, S. 3: „Soweit aufgrund einer nach § 5 [BTTG] erlassenen Rechtsverordnung eine Anhebung der Personalkosten bei Arbeitgebern, die einen öffentlichen Auftrag oder eine Konzession ausführen, erforderlich wird, entstehen weitere nicht bezifferbare Kosten. Es ist davon auszugehen, dass diese in das Angebot für den öffentlichen Auftrag eingepreist und die höheren Kosten an den Bundesauftraggeber weitergegeben werden."
[47] So die Regierungsbegründung zum BTTG, BT-Drs. 21/1941, S. 20.

veranlassen. Denn jedenfalls in Unternehmen, die ausschließlich oder überwiegend im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe tätig werden, profitieren sie auch ohne Gewerkschaftsmitgliedschaft von tariflichen Arbeitsbedingungen. Die erodierende Mitgliederbasis schwächt die Durchsetzungsstärke der Gewerkschaften und damit letztlich die Tarifautonomie.

4. Keine Ausdehnung der Tariftreue auf die Wirtschaftsförderung des Bundes

Gegen die Forderung, die Wirtschaftsförderung des Bundes an die Zahlung von Tariflöhnen zu knüpfen, sprechen die vorstehenden ordnungspolitischen Einwände gegen das BTTG in gleicher Weise. Die faktisch erzwungene Tarifanwendung im Bereich öffentlicher Subventionen würde Bürokratielasten schaffen und die mit den Subventionen verbundenen Ziele (beispielsweise Klimaschutz) abschwächen, indem sie die entsprechende wirtschaftliche Betätigung verteuert. Auch tarifpolitisch gilt das zum BTTG Ausgeführte.

5. Kein Verbot der OT-Mitgliedschaft

Ein Verbot der OT-Mitgliedschaft ist abzulehnen. Die OT-Mitgliedschaft ist durch Art. 9 Abs. 3 GG in doppelter Hinsicht geschützt: Zum einen folgt aus der Satzungsautonomie der Arbeitgeberverbände deren Recht, neben der Vollmitgliedschaft eine Mitgliedschaft ohne Tarifbindung anzubieten. Zum anderen umfasst die individuelle Koalitionsfreiheit des einzelnen Arbeitgebers die Entscheidung, ob und in welcher Form er einem Verband beitritt und ob er sich damit der Tarifbindung unterwirft. Das Bundesarbeitsgericht hat die OT-Mitgliedschaft auf dieser Grundlage bereits 2006 als zulässig anerkannt.[48] Ein gesetzliches Verbot wäre daher ein verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigender Eingriff in die Koalitionsfreiheit der Verbände wie ihrer Mitglieder.

[48] Vgl. BAG NZA 2006, 1225 Rn. 52 m.w.N.; verfassungsrechtlich gebilligt von BVerfG NZA 2011, 60.

Es steht den einzelnen Arbeitgebern gemäß Art. 9 Abs. 1 GG frei, sich zu Wirtschaftsverbänden zusammenzuschließen, die ihre allgemeinen – also nicht auf den Abschluss von Tarifverträgen gerichteten – Interessen vertreten. Davon ausgehend wäre ein Verbot der OT-Mitgliedschaft zur Stärkung der Tarifautonomie ungeeignet. Denn es liegt nahe, dass Arbeitgeberverbände auf ein solches Verbot mit einer (vollständigen) organisatorischen Trennung der das Tarifvertragssystem betreffenden Tätigkeiten und der sonstigen Verbandstätigkeit reagieren würden („Zwei-Verbände-Modell“).

Ein Verbot der OT-Mitgliedschaft ist auch rechtspolitisch abzulehnen. In der Praxis schließen OT-Mitglieder in erheblicher Zahl mit den Gewerkschaften Anerkennungstarifverträge ab oder orientieren sich zumindest inhaltlich an den Flächentarifverträgen.[49] Das spricht dafür, dass OT-Mitglieder weniger die tarifvertraglichen Arbeitsbedingungen als vielmehr die rechtlichen Rahmenbedingungen einer normativen Tarifbindung ablehnen, etwa die weitreichende Nachbindung und Nachwirkung.[50]

Schließlich erfüllt die OT-Mitgliedschaft tarifpolitisch eine wichtige Brückenfunktion: Sie hält zuvor tarifgebundene Arbeitgeber auch nach dem Ende ihrer normativen Tarifbindung im Verband und eröffnet ihnen wie auch bisher nicht tarifgebundenen Arbeitgebern den Weg (zurück) in die tarifgebundene Mitgliedschaft.[51]

[49] *Weishaupt/Schneider/Vogel/Weckwerth,* Industrielle Beziehungen 28 (2021), 3 (16); *Lesch/Schneider/Vogel*, in: Höpfner/Lesch/Schneider/Vogel, Tarifautonomie und Tarifgeltung, 2021, S. 179 (339 f.).
[50] *Höpfner*, in: Höpfner/Lesch/Schneider/Vogel, Tarifautonomie und Tarifgeltung, 2021, S. 393 (400); *Henssler*, RdA 2021, 1 (4).
[51] Vgl. *Lesch/Schneider/Vogel*, in: Höpfner/Lesch/Schneider/Vogel, Tarifautonomie und Tarifgeltung, 2021, S. 179 (339).

6. Keine erzwungene Tarifwilligkeit der Handwerksinnungen

§ 54 Abs. 3 Nr. 1 HwO verleiht Handwerksinnungen Tariffähigkeit, ohne sie zur Tarifwilligkeit zu verpflichten.[52] Gleiches gilt nach § 82 Satz 2 Nr. 3 HwO für die Landesinnungsverbände. Die Regelungen haben den Zweck, den Gewerkschaften im traditionell von zahlreichen kleineren Handwerksunternehmen geprägten Markt einen Verhandlungspartner gegenüberzustellen, mit dem die Ordnung der Arbeitsbedingungen und die Befriedung des Arbeitslebens im Bereich des Handwerks grundsätzlich gelingen kann.[53] Zwar sinkt die Tarifbindung ungeachtet dieser Regelungen auch im Handwerk.[54] Auf diese Entwicklung hat der Gesetzgeber vor wenigen Jahren aber bereits reagiert und durch einen neu geschaffenen Einschub in § 52 Abs. 1 Satz 1 HwO („[…] wozu in besonderem Maße der Abschluss von Tarifverträgen gehört […]“) immerhin das Bewusstsein bei den Mitgliedern und Organen der Innungen für die Bedeutung der Tarifautonomie schärfen wollen.[55]

Zu Recht ist der Gesetzgeber nicht weitergegangen und hat davon abgesehen, den Innungen die Pflicht aufzuerlegen, sich tarifwillig zu zeigen.[56] Eine solche Pflicht wäre nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verfassungswidrig.[57] Entsprechendes gilt für die Forderung, eine verpflichtende Tarifwilligkeit von Innungen mittelbar durch die Androhung der Aberkennung des Status einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft durchzusetzen.

[52] Vgl. *Löwisch/Rieble*, TVG, 4. Aufl. 2017, § 2 Rn. 564; zur Verfassungsmäßigkeit BVerfGE 20, 312 (317 ff.); bestätigt in BVerfGE 68, 193 (208).
[53] Vgl. BVerfGE 20, 312 (318); dem folgend BVerwG NZA 2016, 779 Rn. 15; krit. zur damit verbundenen „Staatskonkurrenz“ für autonome Arbeitgeberverbandsbildung *Löwisch/Rieble*, TVG, 4. Aufl. 2017, § 2 Rn. 559 f.
[54] Vgl. BT-Drs. 19/27440, S. 1, 20 f.
[55] So das erklärte Ziel hinter der Änderung, siehe die Regierungsbegründung, BT-Drs. 19/27440, S. 33.
[56] Vgl. auch BVerwG NZA 2016, 779 Rn. 15: „freiwillige Aufgabe“.
[57] Siehe BVerfGE 20, 312 (319 ff.).

7. Keine Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes

Der Gesetzgeber hat im Zuge der Umsetzung der reformierten Entsende-Richtlinie (EU) 2018/957 (im Folgenden: Entsende-RL 2018) im Jahr 2020 über die Frage entschieden, ob die Wirkungen nicht nur der bundesweit, sondern auch der regional für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge (im Folgenden: AVE-Tarifverträge) auf ausländische Arbeitgeber zu erstrecken sind. Die Beschränkung auf bundesweite AVE-Tarifverträge wurde von der EU-Kommission schon unter der insoweit gleichlautenden Vorgänger-Richtlinie nicht beanstandet; vor diesem Hintergrund hat der Gesetzgeber sich nicht veranlasst gesehen, eine Ausweitung vorzunehmen.[58] Seither hat sich nichts Wesentliches geändert, sodass ein politischer Handlungsbedarf insoweit nicht erkennbar ist.

In der Sache ist allerdings zweifelhaft, ob die Differenzierung zwischen regional und bundesweit geltenden AVE-Tarifverträgen richtlinienkonform ist. Die besseren Argumente sprechen dafür, dass die Entsende-RL 2018 eine solche Differenzierung nicht zulässt. Insbesondere die Anknüpfung an den „jeweiligen geographischen Bereich“ in Art. 3 Abs. 8 UAbs. 1 Entsende-RL 2018 legt nahe, dass grundsätzlich auch regional begrenzte AVE-Tarifverträge von der Richtlinie erfasst werden.

Indes folgt daraus nicht, dass nach der Richtlinie auch regionale AVE-Tarifverträge über das AEntG auf ausländische Arbeitgeber erstreckt werden müssten. Vielmehr sind unter AVE-Tarifverträgen im unionsrechtlichen Sinne gemäß der Legaldefinition in Art. 3 Abs. 8 UAbs. 1 Entsende-RL 2018 nur solche zu verstehen, die „von allen in den jeweiligen geographischen Bereich fallenden und die betreffende Tätigkeit oder das betreffende Gewerbe ausübenden Unternehmen einzuhalten sind“. Nach dieser Legaldefinition fallen gem. § 5 Abs. 1 TVG für allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge nicht unter den unionsautonomen Begriff der „Allgemeinverbindlicherklärung“. Im Umkehr-

[58] Siehe zu den Argumenten vor allem *Franzen*, Schriftliche Stellungnahme im Ausschuss für Arbeit und Soziales u.a. betreffend den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der reformierten Entsende-RL (BT-Drs. 19/19371), Ausschussdrs. 19(11)694, S. 8 ff.

schluss zu § 5 Abs. 4 Satz 2 TVG, § 8 Abs. 2 AEntG gilt die Allgemeinverbindlicherklärung – jenseits der Fälle des § 5 Abs. 1a TVG und des § 5 Satz 1 Nr. 2–4 AEntG – nicht für anderweitig tarifgebundene Arbeitgeber.[59] Damit fehlt es an der Voraussetzung der Legaldefinition, dass der AVE-Tarifvertrag von allen fachlich und räumlich erfassten Unternehmen einzuhalten ist.

Davon ausgehend handelt es sich bei der derzeitigen Erstreckung von bundesweiten AVE-Tarifverträgen um eine überschießende Richtlinienumsetzung. Daraus ergibt sich das Folgeproblem, dass die deutsche Rechtslage mit der Dienstleistungsfreiheit aus Art. 56 AEUV unvereinbar ist. Nach der Rechtsprechung des EuGH stellt es „eine nicht gerechtfertigte Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit dar, wenn ein inländischer Arbeitgeber den in einem für allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrag festgesetzten Mindestlohn durch den Abschluss eines Firmentarifvertrags unterschreiten kann, während dies einem Arbeitgeber, der in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist, nicht möglich ist".[60]

Vor diesem Hintergrund ist zu empfehlen, regionale AVE-Tarifverträge – über die Fälle des § 13b AEntG hinausgehend – auch künftig nicht dem AEntG zu unterstellen. Vielmehr ist zu erwägen, bundesweite AVE-Tarifverträge aus dessen Anwendungsbereich herauszunehmen. Das AEntG würde sich dann auf das sog. Verordnungsmodell (§ 3 Satz 1 Nr. 2, §§ 7, 7a AEntG) beschränken. Die einzige mit der Dienstleistungsfreiheit vereinbare Alternative hierzu – das Streichen der Abweichungsmöglichkeit für andersorganisierte Arbeitgeber – ist ihrerseits mit der positiven Koalitionsfreiheit dieser Arbeitgeber aus Art. 9 Abs. 3 GG nicht zu vereinbaren. Die Koalitionsfreiheit verlangt, dass sich die eigene, originäre Tarifbindung grundsätzlich gegen eine gesetzlich erstreckte Tarifgeltung – auch eine solche im Wege der AVE – durchsetzt.[61]

[59] Vgl. die Regierungsbegründung zum AEntG 2020, BT-Drs. 19/19371, S. 30.
[60] EuGH 24.1.2002 – C-164/99 (Portugaia), NZA 2002, 207 Rn. 31 ff.
[61] Siehe BVerfGE 44, 322 (352 f.) zur Wahrung der positiven individuellen und der kollektiven Koalitionsfreiheit durch die Möglichkeit der andersorganisierten Arbeitgeber, von einer AVE abzuweichen.

21. Wahlperiode

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales

Ausschussdrucksache 21(11)139
vom 29. Oktober 2026

Schriftliche Stellungnahme

Das Progressive Zentrum e. V.

Öffentliche Anhörung

a) Unterrichtung durch die Bundesregierung
Nationaler Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen in Deutschland nach Artikel 4 Absatz 2 Satz 2 der EU-Mindestlohn-Richtlinie
BT-Drucksache 21/7700

b) Antrag der Fraktion Die Linke
Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung – Bessere Arbeitsbedingungen und höhere Löhne für alle
BT-Drucksache 21/585

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

DAS PROGRESSIVE ZENTRUM

Kontakt
Das Progressive Zentrum e.V.
Telefon +49 (0)30 40 05 42-55
www.progressives-zentrum.org

Stellungnahme

28. Oktober 2026

Stellungnahme des Progressiven Zentrums e. V.

Zur Unterrichtung durch die Bundesregierung „Nationaler Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen in Deutschland nach Artikel 4 Absatz 2 Satz 2 der EU-Mindestlohn-Richtlinie" (BT-Drs. 21/7700)

sowie zum Antrag der Fraktion Die Linke „Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung – Bessere Arbeitsbedingungen und höhere Löhne für alle" (BT-Drs. 21/585)

Das Progressive Zentrum bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme im Rahmen der Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 2. November 2026, um 14 Uhr.

Zusammenfassung und Vorbemerkung

Das Progressive Zentrum unterstützt das Ziel, die Tarifbindung in Deutschland zu stärken. Der vorgelegte Aktionsplan der Bundesregierung schöpft die staatlichen Möglichkeiten aus unserer Sicht jedoch nicht vollständig aus. Ergänzungsbedarf sehen wir insbesondere bei der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen, der Verknüpfung öffentlicher Förderung mit tariflichen Standards sowie dem Schutz vor Tarifflucht. In unserer Bewertung stützen wir uns auf unsere eigene Forschung und Projektarbeit sowie auf wissenschaftliche Vorarbeiten im Bereich der Tarifpolitik und zu dem Zusammenhang von Arbeitsbedingungen und politischen Einstellungen.

Im Folgenden betrachten wir das Problem sinkender Tarifbindung zunächst aus der Perspektive einer Beschäftigtengruppe, die in der arbeitsmarktpolitischen Debatte häufig unterbelichtet bleibt: Menschen in un- und angelernten Berufen, sogenannter Basisarbeit. Denn hier sind die strukturellen Entwicklungen, die zur Erosion der Tarifautonomie beitragen, besonders sichtbar. Anschließend bewerten wir die einzelnen Maßnahmen danach, inwiefern sie geeignet sind, die Tarifabdeckung zu erhöhen und dadurch die Arbeitsbedingungen sowie die Möglichkeiten kollektiver Organisierung von Beschäftigten zu verbessern.

I. Der Staat als Rahmengeber für ein stabiles Tarifvertragssystem

In Deutschland ist die Tarifbindung seit Jahrzehnten rückläufig. Im Jahr 2025 lag sie auf einem Niveau von 49 Prozent; d. h. nur noch knapp jede bzw. jeder zweite Beschäftigte war in einem tarifgebundenen Unternehmen angestellt (IAB 2026).[1] Zum Vergleich: 1996 lag die Tarifabdeckung bei 79 Prozent (ebd.).

Die Europäische Mindestlohn-Richtlinie verpflichtet nun jene Mitgliedstaaten, in denen die Tarifabdeckung unterhalb eines Schwellenwertes von 80 Prozent liegt, zur Erstellung eines Aktionsplans, der konkrete Maßnahmen und Zeitpläne zur schrittweisen Erhöhung der Tarifbindung vorsieht (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2022, Artikel 4, Absatz 2). Damit zielt die Richtlinie auf die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen innerhalb der EU ab. Denn die Forschung zeigt: Die Arbeitsbedingungen in nicht-tarifgebundenen Unternehmen – allen voran die Entlohnung – sind in der Regel deutlich schlechter als in Betrieben mit Tarifvertrag (Schulten 2026: 20).

Die Verantwortung für die Aushandlung von Tarifverträgen liegt zunächst bei den Tarifparteien. Als Hüter der Spielregeln im sozialpartnerschaftlichen Interessenausgleich zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite ist der Staat gemäß Artikel 9, Absatz 3 des Grundgesetzes jedoch verpflichtet, gewisse Rahmenbedingungen zu gewährleisten, die die Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie sicherstellen und die Tarifbindung aktiv fördern (Behrens/Schulten 2023: 159f). Dieses Verständnis des Staates als Garant eines stabilen Tarifvertragssystems liegt auch Artikel 4 der Europäischen Mindestlohn-Richtlinie zugrunde. Der anhaltende Rückgang der Tarifbindung in Deutschland macht demnach staatliche Maßnahmen zur Stärkung des Tarifvertragssystems notwendig.

Dies zeigt sich u. a. besonders mit Blick auf Beschäftigte in un- und angelernten Berufen, die in der Forschungsliteratur auch als Basisarbeiter:innen bezeichnet werden. Darunter fallen Berufe, die ohne formale Qualifikation und bereits nach kurzer Einarbeitungszeit ausgeübt werden können. In Deutschland gibt es rund 8 Millionen Basisarbeiter:innen; das entspricht etwa einem Fünftel aller Beschäftigten (Ittermann/Maylandt 2024). Ihre Arbeit ist für das Funktionieren unserer Gesellschaft und für die wirtschaftliche Wertschöpfung unerlässlich, gleichzeitig arbeiten sie oft unter physisch und psychisch belastenden Bedingungen und sind häufig in prekären und atypischen Beschäftigungsverhältnissen angestellt (Kaboth et al. 2022; Rump/Eilers 2024; Hall/Sevindik 2020).

In dieser Beschäftigungsgruppe ist die Tarifabdeckung unterdurchschnittlich, sowohl verglichen mit anderen Anforderungsniveaus als auch mit dem Gesamtdurchschnitt. Im Jahr 2023 lag die Tarifbindung in

[1] Da, wie in der Unterrichtung benannt, in Deutschland derzeit keine Fälle vollumfänglicher Erstreckung eines Gesamttarifvertrags auf nichttarifgebundene Beschäftigungsverhältnisse bestehen, werden diese in der Angabe der tarifvertraglichen Abdeckung nicht berücksichtigt.

der Basisarbeit bei 45,4 Prozent, während sie unter Arbeitnehmer:innen im Allgemeinen noch 50 Prozent betrug (Erol 2027; IAB 2026). Auch im Niedriglohnbereich, der eine signifikante Überschneidung mit un- und angelernter Beschäftigung aufweist (Hall/Sevindik 2020), ist die Tarifbindung besonders gering; im untersten Zehntel der Lohnverteilung waren 2021 nur 34 Prozent der Beschäftigten tarifgebunden (Bellmann et al. 2026).

Im Bereich der Basisarbeit zeigen sich zudem Mechanismen, die das Tarifvertragssystem schwächen. Strukturelle Veränderungen am Arbeitsmarkt wie branchenspezifisch ausgeprägte Sub- und Leihunternehmerstrukturen oder dezentralisierte Arbeit in der Plattformökonomie führen zu Lohndumping und Verantwortungsdiffusion entlang der Wertschöpfungskette, erschweren die Kontrolle und Ahndung von Arbeitsrechtsverstößen und begünstigen Tarifflucht (Hüttenhoff/Jaehrling 2024; Heiland 2020). Angesichts dieser Entwicklungen sowie der aktiven Behinderung von betrieblicher Mitbestimmung durch Unternehmen (Hertwig et al. 2021; Behrens/Dribbusch 2024) sehen sich Gewerkschaften in diesen Beschäftigungssegmenten mit massiven Erschließungsschwierigkeiten konfrontiert, die die Organisierung kollektiver Interessen erheblich schwächen. In Summe verändern diese Bedingungen das Kräfteverhältnis zwischen den Sozialpartnern in einem solchen Maße, dass die Voraussetzungen für eine faire Aushandlung der Interessen im Sinne der Tarifautonomie in Teilen nicht länger gegeben sind (Huke 2025).

Das stellt nicht nur eine arbeitsmarktpolitische, sondern auch eine demokratiepolitische Herausforderung dar. Denn mehrere Studien weisen auf einen Zusammenhang zwischen den erlebten Arbeitsrealitäten von Beschäftigten und politischen Einstellungen hin. Beschäftigte, deren Anstellungsverhältnis besonders unsicher ist und die ihren Arbeitsplatz als wenig mitbestimmt, selbstbestimmt und solidarisch erleben, weisen im Durchschnitt auch ein geringeres Vertrauen in demokratische Prozesse und staatliche Institutionen sowie eine geringere Veränderungsbereitschaft auf (Siebert/Buchstab 2025: 42; Kiess et al. 2023: 5; Hövermann et al. 2025: 74).

Die Förderung der Tarifbindung ist demnach nicht nur ein zentraler arbeitsmarktpolitischer Hebel zur Unterbindung von sogenannter Schmutzkonkurrenz und Lohndumping sowie zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und des Lohnniveaus, wodurch nicht zuletzt die Binnenkonjunktur gestärkt wird (Schulten 2026: 21). Die Tarifbindung kann auch das Vertrauen in demokratische Institutionen fördern.

Vor diesem Hintergrund begrüßt das Progressive Zentrum, dass sich die Bundesregierung ihrer Verantwortung für das Tarifvertragssystem annimmt, betrachtet jedoch die im Aktionsplan aufgeführten Maßnahmen als nicht ausreichend. Die im Antrag der Fraktion Die Linke vom 24.06.2025 (BT-Drs. 21/585) enthaltenen Ansätze werden als wichtige Impulse für eine weiterführende effektive Stärkung der Tarifbindung angesehen.

II. Die tarifpolitischen Handlungsfelder im Einzelnen

Sowohl der Antrag der Fraktion Die Linke (BT-Drs. 21/585) als auch die Unterrichtung der Bundesregierung zum „Nationalen Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen in Deutschland nach Artikel 4 Absatz 2 Satz 2 der EU-Mindestlohn-Richtlinie" benennen eine Reihe verschiedener Maßnahmen, die auf die Erhöhung der Tarifabdeckung in Deutschland abzielen. Im Folgenden werden die Maßnahmen tarifpolitischen Handlungsfeldern zugeordnet und im Einzelnen bewertet.

II a. Der Bund als Arbeit- oder Auftraggeber bzw. Förderer

Dort, wo Bund, Land und Kommunen als Auftraggeber agieren, liegt ein zentraler Hebel zur Stärkung der Tarifbindung. Das am 01.05.2026 in Kraft getretene **Bundestariftreuegesetz** ist ein erster und wichtiger Schritt, in seiner Wirkung jedoch aufgrund zu hoher Schwellenwerte und vieler Ausnahmeregelungen stark eingeschränkt (Jaehrling/Schulten 2026). Ob das Gesetz vor diesem Hintergrund einen langfristig stabilisierenden Effekt auf die Tarifabdeckung entfalten kann, bleibt abzuwarten. Ebenso muss die Einhaltung des Bundestariftreuegesetzes konsequent überwacht und durchgesetzt werden (Behrens/Schulten 2023: 165).

Angesichts der Tatsache, dass viele öffentliche Aufträge auf regionaler und kommunaler Ebene vergeben werden, braucht es darüber hinaus entsprechende Tariftreuegesetze in allen Bundesländern. Übergreifend erfordert eine wirksame Anwendung der Tariftreuegesetze auf Bundes- und Landesebene gut ausgestattete und geschulte Verwaltungen. Entsprechend sollte Vergabewissen gebündelt und ausgetauscht werden, etwa durch die Einrichtung überregionaler Stellen, die Kommunen bei Vergabeentscheidungen beratend zur Seite stehen.

Auch im Rahmen der **Vergabe von Fördermitteln, Wirtschaftshilfen oder sonstigen Subventionen** auf Bundes- wie Länderebene trägt der Staat eine Mitverantwortung für die Arbeitsverhältnisse in den Unternehmen und Betrieben, die diese erhalten. Entsprechend sollte die Einhaltung von Tarifverträgen zur zentralen Bedingung für den Erhalt öffentlicher Subventionen und Fördermittel gemacht werden. Darüber hinaus sollten Unternehmen mit mehrheitlicher Bundesbeteiligung konsequent tarifgebunden sein. Die Wirtschaftsförderung des Bundes verbindlich an die Zahlung der ortsüblich maßgeblichen Tariflöhne zu binden, wäre ein erster Schritt in diese Richtung.

II b. Stärkung sektoraler Tarifverhandlungen

Ein wesentlicher Hebel zur Erhöhung der Tarifabdeckung in Deutschland ist die Stärkung sektoraler, d. h. branchenweiter Tarifverhandlungen. Ein Vergleich mit jenen EU-Mitgliedsstaaten, in denen die Tarifbindung derzeit oberhalb der 80 Prozent-Schwelle liegt, zeigt: alle neun Länder verfügen über ein sektorales Tarifvertragssystem mit Branchentarifverhandlungen (Müller/Schulten 2026).

Mit dem Verfahren der **Allgemeinverbindlicherklärung** (AVE) existiert bereits ein Instrument, das dem Staat ermöglicht, branchenweit tarifvertragliche Mindeststandards sicherzustellen. In Deutschland ist die Anzahl der allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge in den vergangenen Jahrzehnten jedoch deutlich gesunken (Schulten 2021). Ein wesentlicher Grund dafür ist die Vetomacht der Arbeitgeber in den Tarifausschüssen (Behrens/Schulten 2023: 164). Entsprechend ist eine Reform der AVE dringend notwendig. Die Antragstellung auf AVE durch eine der beiden Tarifparteien sollte wieder ermöglicht werden und eine Ablehnung sollte fortan nur noch mit einer Mehrheit im Tarifausschuss erfolgen können. Die Erleichterung der AVE stellt eine signifikante Leerstelle im vorgelegten Aktionsplan der Bundesregierung dar.

Über das Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) können tarifliche Mindeststandards auf ausländische Unternehmen mit nach Deutschland entsandten Beschäftigten erstreckt werden. Allerdings gilt dies nur für bundesweite Tarifverträge und die untersten drei Lohngruppen (Schulten 2021). So können ausländische Subunternehmen weiterhin Mitarbeitende nach Deutschland entsenden, die zwar den Mindestlohn erhalten, aber weit unter den ortsüblichen, regionalen Tarifstandards bezahlt werden. Entsprechend wäre eine **Reform des AEntG** zu begrüßen, sodass künftig auch regional für allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge angewandt werden und eine Erstreckung ganzer Lohntabellen erfolgt.

II c. Erschwerung von Tarifflucht

Die Einführung der Mitgliedschaft ohne Tarifbindung (OT-Mitgliedschaft) hat maßgeblich zur Erosion des Tarifvertragssystems beigetragen (Höpner et al. 2021). Sie widerspricht der gesetzlichen Aufgabe der Arbeitgeberverbände als Tarifpartner und ermöglicht es Unternehmen, sich der Tarifbindung zu entziehen. Entsprechend sollte die Möglichkeit zur **OT-Mitgliedschaft** im Arbeitgeberverband aufgehoben werden, mindestens jedoch eine Offenlegungspflicht in einem öffentlich einsehbaren OT-Register sowie ausreichend lange Ankündigungspflichten für den Wechsel in die OT-Mitgliedschaft eingeführt werden. Dies ist eine Leerstelle im Aktionsplan der Bundesregierung.

Neben der OT-Mitgliedschaft nutzen Unternehmen vielfach auch Ausgliederungen, Betriebsaufspaltungen und sonstige Unternehmensumstrukturierungen, um sich der Tarifbindung zu entziehen oder sich bestehender Tarifverträge zu entledigen (Wolter 2021). Entsprechend liegt in der Stärkung der **Nachbindung und Nachwirkung von Tarifverträgen bei Restrukturierung** ein weiterer Hebel zur Stabilisierung des Tarifvertragssystems, den der Aktionsplan der Bundesregierung jedoch ungenutzt lässt.

II d. Stärkung von Gewerkschaften

Strukturelle Veränderungen am Arbeitsmarkt infolge der großen Transformationstrends von Globalisierung, Deindustrialisierung oder Digitalisierung haben zur Schwächung gewerkschaftlicher

Organisationsmacht beigetragen (Schroeder/Greef 2025). Ein Mittel zur Stabilisierung des Tarifvertragssystems liegt daher in einer Korrektur der Machtasymmetrien zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite. Der Abbau von Hürden zum Gewerkschaftsbeitritt sowie die Erleichterung von gewerkschaftlichen Zugängen zu Betrieben sind dabei wichtige Ansätze.

Entsprechend ist die **Änderung des Einkommensteuergesetzes** (EStG), wonach Beitragszahlungen an Gewerkschaften fortan als Werbungskosten zusätzlich zum Arbeitnehmer-Pauschbetrag in der Einkommensteuer berücksichtigt werden, zu begrüßen. Für viele Menschen im Niedriglohnbereich – oftmals Basisarbeiter:innen – bleibt jedoch auch ein geringer monatlicher Mitgliedsbeitrag, der im Folgejahr in Teilen rückerstattet wird, nur schwer zu stemmen. Zudem belegen Studien, dass vor allem Steuerzahlende in den unteren Einkommensgruppen selten eine Steuererklärung abgeben (Hauck/Wallossek 2021). Es kann folglich nicht davon ausgegangen werden, dass die Verbesserung der steuerlichen Berücksichtigung von Gewerkschaftsbeiträgen die finanziellen Hürden zum Gewerkschaftsbeitritt in den unteren Lohngruppen vollständig beseitigt.

Angesichts einer sich wandelnden Arbeitswelt ist es darüber hinaus essentiell, ein **digitales Zugangsrecht für Gewerkschaften** im Betriebsverfassungsgesetz zu verankern. Entsprechend wird Absatz III.2 der Unterrichtung durch die Bundesregierung grundsätzlich begrüßt, auch wenn die konkrete Ausgestaltung noch offen ist. Gerade Beschäftigte in ortsgebundener mobiler Arbeit – bspw. Basisarbeiter:innen bei Lieferdiensten oder in der Gebäudereinigung – sind über herkömmliche Wege der Ansprache in der Betriebsstätte kaum zu erreichen (Heiland 2020). Konkret bedeutet dies, dass Gewerkschaften Zugang zu elektronischen Kommunikationskanälen der Unternehmen bekommen müssen, um Belegschaften im Zeitalter der Digitalisierung effektiv erreichen, informieren und organisieren zu können.

III. Weitere Maßnahmen im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes

Laut der Unterrichtung verfolgt die Bundesregierung „einen ganzheitlichen Ansatz, der Anreize setzt, sich am Tarifvertragssystem zu beteiligen". Es werden vier weitere Maßnahmen genannt, die nicht Teil des Aktionsplans der Bundesregierung sind, laut Unterrichtung jedoch „dazu beitragen [können], das Tarifvertragssystem zu stärken". Diese werden im Folgenden betrachtet.

Die geplanten **Änderungen im Arbeitszeitgesetz**, die statt einer täglichen eine wöchentliche Höchstarbeitszeit vorsehen, werden je nach Ausgestaltung hinsichtlich ihrer Wirkung auf das Tarifvertragssystem als wenig wirksam bis kontraproduktiv eingeschätzt. Dass Unternehmen bereits heute über eine Reihe tarifvertraglicher Instrumente verfügen, die eine flexible Arbeitszeitgestaltung ermöglichen und dass diese Instrumente auch weitreichend Anwendung finden, zeigen neuere wissenschaftliche Untersuchungen (Bispinck 2025). Inwiefern eine Reform des Arbeitszeitgesetzes mit Tarifvorbehalt vor diesem Hintergrund

arbeitgeberseitig die Anreize für den Tarifabschluss erhöhen würde, bleibt also fraglich. Kontraproduktiv wäre sie hingegen dann, wenn der Übergang von der Tages- zur Wochenarbeitszeit allgemeingültig und nicht an Tarifverträge geknüpft wäre. Das gegenwärtige Zusammenwirken von Arbeitszeitgesetz und Flexibilisierungsmöglichkeiten im Rahmen von Tarifverträgen dient dem Ausgleich zwischen den Flexibilisierungsbedürfnissen der Arbeitgeberseite und dem gesundheitlichen Schutz der Beschäftigten. Durch allgemeine Änderungen im Arbeitszeitgesetz könnte dieser Ausgleich nun zulasten der Beschäftigten gefährdet werden.

Die **Einführung des § 15d der Beschäftigungsverordnung** (BeschV) durch die Bundesregierung, wonach die Erteilung der Arbeitserlaubnis für Personen aus dem Ausland in kurzzeitiger kontingentierter Beschäftigung an die Bedingung geknüpft wird, dass der Arbeitgeber entweder tarifgebunden ist oder unter den Geltungsbereich eines für allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrags fällt, wird begrüßt. Dies kommt gerade Basisarbeiter:innen, die nur temporär in Deutschland arbeiten und besonders schutzbedürftig sind, zugute.

Die Einführung des **Qualifizierungsgelds** bei gleichzeitiger Kopplung an betriebliche oder tarifliche Vereinbarungen wird grundsätzlich als wichtiger Schritt zur Sicherung der Beschäftigung in von Transformationsdruck betroffenen Betrieben begrüßt. Ebenso wird der sozialpartnerschaftliche Anspruch an **CO_2-Differenzverträge (ehemals Klimaschutzverträge)**, die der Förderung von klimaneutralen Produktionsverfahren in der Industrie dienen, grundsätzlich befürwortet. Ob diese Instrumente jedoch dazu geeignet sind, die Tarifbindung langfristig zu stärken, bleibt fraglich.

Ein Blick auf die aktuellen arbeitsmarkt- und tarifpolitischen Entwicklungen in Deutschland wirft zudem Fragen hinsichtlich des „ganzheitlichen Ansatzes" der Bundesregierung auf. Staatliche Sparmaßnahmen in von öffentlicher Finanzierung abhängigen Bereichen der Daseinsvorsorge wie etwa der Pflege können dazu führen, dass die in den vergangenen Jahren aufgebauten kollektivvertraglichen Regelungen gefährdet sind. Die Aufkündigung des Entlastungstarifvertrags für Gesundheitspersonal durch das Berliner Universitätsklinikum Charité mit Verweis auf die Einschnitte durch das verabschiedete Gesetz zur Stabilisierung der Beitragssätze in der gesetzlichen Krankenversicherung (Heeser 2026) ist ein Beispiel dafür, wie die Sozialreformen der Bundesregierung zu gegenläufigen tarifpolitischen Entwicklungen beitragen. Auch die geplante Ausweitung sachgrundloser Befristungen von zwei auf vier Jahre (Bundesregierung 2026) ist als kontraproduktiv zum Ziel der Stärkung der Tarifbindung einzuordnen. Sie wirkt als zusätzliches Hemmnis für gewerkschaftliche Organisierung, indem sie die Unsicherheit bei den Beschäftigten erhöht, und senkt den Anreiz für Arbeitgeber, Flexibilitätsbedarfe über sozialpartnerschaftliche Lösungen zu regeln.

Statt einem ganzheitlichen Ansatz gleicht dies widersprüchlichem Handeln. Auch demokratiepolitisch ist das bedenklich. Verschlechtern sich die

Arbeitsbedingungen infolge staatlicher Kürzungen und Deregulierung, dürfte das Vertrauen der Beschäftigten in Politik und Demokratie weiter schwinden (Buchstab/Siebert 2026).

Im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes sollte zudem auch die Europäische Plattformrichtlinie, die bis zum 02.12.2026 in nationales Recht überführt werden muss, in die Strategie der Bundesregierung zur Stärkung des Tarifvertragssystems einbezogen werden. Wie vom Bundesrat am 25.09.2026 gefordert, könnte ein Direktanstellungsgebot in ausgewählten Branchen wie Essenslieferdiensten die nötigen Rahmenbedingungen schaffen, damit Beschäftigte ihre individual- und kollektivrechtlichen Instrumente im Sinne der Tarifautonomie nutzen können.

IV. Schlussbemerkung

Zusammenfassend begrüßt das Progressive Zentrum die Zielsetzung der Bundesregierung, die tarifvertragliche Abdeckung als Mittel zur Gewährleistung guter Arbeitsbedingungen zu stärken. Insbesondere für vulnerable Gruppen am Arbeitsmarkt – Basisarbeiter:innen, Beschäftigte im Niedriglohnsektor oder in prekären Anstellungsverhältnissen – liegt in der Erhöhung der Tarifbindung ein wichtiger Hebel zur Verbesserung ihrer Arbeitssituation. Darüber hinaus kann ein stabiles Tarifvertragssystem mittelbar zur demokratischen Resilienz und dem Vertrauen der Beschäftigten in staatliche Institutionen beitragen.

Die im Aktionsplan enthaltenen Maßnahmen werden jedoch in Summe als nicht ausreichend eingeschätzt, um einen signifikanten Effekt auf die Tarifabdeckung zu erzielen. Zentrale Möglichkeiten staatlichen Handelns, das Tarifvertragssystem zu stabilisieren, bleiben unausgeschöpft. Dazu zählen u. a. die Erleichterung der AVE, die tarifliche Konditionierung von Wirtschaftsförderung, die Stärkung der Nachwirkung und Nachbindung von Tarifverträgen sowie die Aufhebung von OT-Mitgliedschaften in Arbeitgeberverbänden. Abschließend bleibt zu vermerken, dass eine regelmäßige Evaluation der im Aktionsplan enthaltenen Maßnahmen für notwendig erachtet wird, um deren Zielgenauigkeit und Wirksamkeit zu überprüfen sowie gegebenenfalls Anpassungen vornehmen zu können.

Quellen

Behrens, M./Dribbusch, H. (2024): Mitbestimmung bleibt umkämpft. Ergebnisse der vierten Befragung zur Be- und Verhinderung von Betriebsratswahlen. WSI-Mitteilungen 06/2024, S. 467-476. DOI: 10.5771/0342-300X-2024-6-467.

Behrens, M./Schulten, T. (2023): Das Verhältnis von Staat und Tarifautonomie. WSI-Mitteilungen 03/2023, S. 159-167. DOI: 10.5771/0342-300X-2023-3-159.

Bellmann, L./Dustmann, C./Fitzenberger, B. (2026): Collective Bargaining in Germany: Trends and Challenges. (IAB-Discussion Paper 04/2026), Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg, DOI: 10.48720/IAB.DP.2604.

Bispinck, R. (2025): Betriebliche Arbeitszeitflexibilität – Individuelle Arbeitszeitoptionen. Was regeln die Tarifverträge? – Eine Analyse von 25 Branchen und Tarifbereichen, Analysen zur Tarifpolitik Bd. 111, Hans-Böckler-Stiftung, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut, Düsseldorf.

Buchstab, M./Siebert, J. (2026): Wie Kürzungen beim Sozialstaat die Tarifautonomie an der Basis schwächen. WSI Blog, 09.10.2026.

Bundesregierung (2026): Ein Programm für Aufschwung und Beschäftigung. Bundesregierung, Berlin.

Erol, Ş. (2027): Entwicklung der Tarifbindung in Deutschland seit Mitte der 1990er-Jahre. In: Bosch, G./Schulten, T./Hüttenhoff, F. (Hrsg.): Tarifautonomie und Tarifbindung stärken. Springer VS, Wiesbaden.

Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union (2022): Richtlinie (EU) 2022/2041 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union. Amtsblatt der Europäischen Union L 275 vom 25.10.2022, S. 33-47.

Hall, A./Sevindik, U. (2020): Einfacharbeit in Deutschland - wer arbeitet was und unter welchen Bedingungen? Ergebnisse aus der BIBB/BAuA-Erwerbstätigenbefragung 2018. Bundesinstitut für Berufsbildung.

Hauck, T./Wallossek, L. (2021): Automatische Einkommensteuererstattungen zur Entlastung niedriger Einkommen. Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Jg. 101, H. 12, S. 956-959.

Heeser, A. (2026): Charité: Ende des Entlastungstarifvertrags oder geschicktes Taktieren? kma online, 13.05.2026. Abgerufen am 26.10.2026 https://www.kma-online.de/aktuelles/pflege/detail/charite-ende-des-entlastungs-tarifvertrags-oder-geschicktes-taktieren-55683

Heiland, H. (2020): Workers' Voice in platform labour. WSI Study Nr. 21, Juli 2020.

Hertwig, M./Thünken, O./Morgenroth, S./Fischer, A. (2021): Wenn Arbeitgeber Mitbestimmung behindern – Gegenstrategien der Beschäftigtenseite. In: WSI-Mitteilungen 74 (2), S. 106–115. DOI: 10.5771/0342-300X-2021-2-106

Höpner, M./Rödl, F./Schulten, T. (2021): Politische Hebel zu einer notwendigen Stärkung der Tarifbindung. WSI Blog, 02.11.2021.

Hövermann, A./Kohlrausch, B./Langer, A./Meuleman, B. (2025): How Work Shapes Democracy. Political Preferences, Populist Attitudes and Far-Right Voting Intentions Among the European Labour Force – A Cross-Country Survey Project in the Face of the 2024 EU Elections. (Studie Nr. 40), Hans-Böckler-Stiftung, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut, Düsseldorf.

Huke, N. (2025): Arbeitsrechtsverletzungen in Deutschland als Folge unzureichend begrenzter Arbeitgebermacht. ZÖSS Discussion Paper, Nr. 117, Universität Hamburg, Zentrum für Ökonomische und Soziologische Studien (ZÖSS), Hamburg.

Hüttenhoff, F./Jaehrling, K. (2024): Werkverträge – wachsende Parallelwelt in transnationalen Arbeitsmärkten. IAQ-Report. Institut Arbeit und Qualifikation, Universität Duisburg-Essen, Duisburg.

IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2026): Daten zur Tarifbindung und betrieblichen Interessenvertretung. Ergebnisse des IAB-Betriebspanels. Erhebungszeitraum 1996-2025. IAB, Nürnberg. https://iab.de/daten/daten-zur-tarifbindung-und-betrieblichen-interessenvertetung/ (Abgerufen am: 26.10.2026).

Ittermann, P./Maylandt, J. (2024): Moderne Einfacharbeit in der Region Dortmund. Entwicklungsdynamiken und Gestaltungsperspektiven in der Transformation. TU Dortmund, Dortmund.

Jaehrling, K./Schulten, T. (2026): Tariftreue in der öffentlichen Auftragsvergabe – ein wichtiger Beitrag zur Stabilisierung der Tarifbindung. IAQ-Standpunkt, 2026-01. Institut Arbeit und Qualifikation, Universität Duisburg-Essen, Duisburg.

Kaboth, A./Lück, M./Hünefeld, L. (2022): Einfacharbeit und Arbeitsbedingungen – Auswirkung unterschiedlicher Operationalisierungen. baua: Fokus, Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, Dortmund.

Kiess, J./Wesser-Saalfrank, A./Bose, S./Schmidt, A./Brähler, E./Decker, O. (2023): Arbeitswelt und Demokratie in Ostdeutschland. Erlebte Handlungsfähigkeit im Betrieb und (anti)demokratische Einstellungen. (OBS-Arbeitspapier Nr. 64), Otto Brenner Stiftung, Frankfurt am Main.

Müller, T./Schulten, T. (2026): Nationale Aktionspläne zur Förderung der Tarifverhandlungen in Europa. Eine erste Auswertung. Analysen zur Tarifpolitik, Nr. 116, Juni 2026, Hans-Böckler-Stiftung, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut, Düsseldorf.

Rump, J./Eilers, S. (Hrsg.) (2024): Neue Perspektiven auf Basisarbeit: Status Quo, Einflussfaktoren und Handlungsansätze. Springer Gabler, Berlin.

Schroeder, W./Greef, S. (2025): Deutsches Gewerkschaftsmodell. In: Schroeder, W./Greef, S. (Hrsg.): Handbuch Gewerkschaften in Deutschland. Springer VS, Wiesbaden.

Schulten, T. (2021): Reform der AVE – Schlüssel zur Stärkung der Tarifbindung. WSI Blog, 03.06.2021.

Schulten, T. (2026): Tarifpolitischer Jahresbericht 2025 - Nach den Krisenjahren zurück zur Normalität? Berichte zur Tarifpolitik 2025, Düsseldorf.

Siebert, J./Buchstab, M. (2025): Die Unverzichtbaren: Menschen in Basisarbeit. Erkenntnisse für eine politische Auseinandersetzung mit ihren Perspektiven und Forderungen in der Transformationsgesellschaft. Das Progressive Zentrum, Berlin.

Wolter, H. (2021): Arbeitsrecht bei Umstrukturierung von Betrieben und Unternehmen. Resultate der Privatautonomie. HSI-Schriftenreihe Bd. 40, Hans-Böckler-Stiftung, Hugo-Sinzheimer-Institut für Arbeits- und Sozialrecht, Frankfurt am Main.

21. Wahlperiode

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales

Ausschussdrucksache 21(11)140
vom 29. Oktober 2026

Schriftliche Stellungnahme

Prof. Dr. Felix Hartmann

Öffentliche Anhörung

a) Unterrichtung durch die Bundesregierung
Nationaler Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen in Deutschland nach Artikel 4 Absatz 2 Satz 2 der EU-Mindestlohn-Richtlinie
BT-Drucksache 21/7700

b) Antrag der Fraktion Die Linke
Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung – Bessere Arbeitsbedingungen und höhere Löhne für alle
BT-Drucksache 21/585

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

Prof. Dr. Felix Hartmann, LL.M. (Harvard)

Fachbereich Rechtswissenschaft
Institut für Arbeitsrecht

FREIE UNIVERSITÄT BERLIN

Stellungnahme

zur Unterrichtung durch die Bundesregierung
„Nationaler Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen in Deutschland nach Artikel 4 Absatz 2 Satz 2 der EU-Mindestlohn-Richtlinie“
(BT-Drs. 21/7700)

sowie zum Antrag der Fraktion Die Linke
„Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung – Bessere Arbeitsbedingungen und höhere Löhne für alle“
(BT-Drs. 21/585)

Kernaussagen im Überblick

Mindestlohn-Richtlinie: Die 80 %-Zielgröße der Mindestlohn-Richtlinie ist nach der Rechtsprechung des EuGH nicht verbindlich. Sie setzt außerdem einen Fehlanreiz, weil sie nur darauf abstellt, *für wie viele* Arbeitnehmer ein Tarifvertrag „gilt“, nicht aber, *warum* er gilt. Die Quote lässt sich durch staatlich angeordnete Tarifgeltung viel leichter erreichen als durch die Stärkung der Sozialpartner. Der Gesetzgeber sollte diesem Anreiz widerstehen.

Maßstab: Die deutsche Tarifautonomie ist mitgliedschaftlich strukturiert. Zu begrüßen sind daher Maßnahmen, die Beitrittsanreize setzen, ohne Zwang auszuüben. Abzulehnen sind hingegen Maßnahmen, die Tarifgeltung gegen den Willen der Betroffenen herbeiführen, weil sie die Beitrittsanreize mindern und die mitgliedschaftliche Basis der Verbände schwächen.

Aktionsplan der Bundesregierung:

- Die steuerliche Förderung von Gewerkschaftsbeiträgen ist zu begrüßen, weil sie einen – wenn auch eher geringen – Beitrittsanreiz schafft und die Ungleichbehandlung mit Blick auf Art. 9 Abs. 3 GG verfassungsrechtlich zu rechtfertigen ist.
- Ein digitales Zugangsrecht für Gewerkschaften ist zu grundsätzlich begrüßen, weil virtuelle Betriebsstrukturen die persönliche Ansprache erschweren und der Arbeitgeber diese Strukturen verantwortet. Die Grundrechte aller Beteiligten sind dabei zu wahren.
- Das Bundestariftreuegesetz und die Privilegien in staatlichen Förderprogrammen sind abzulehnen, weil der Staat hier seine Nachfragemacht bzw. seine Entscheidungsbefugnisse für einen Tarifzwang einsetzt und der Unterschied zur Tarifnormerstreckung nur graduell ist. Das Bundestariftreuegesetz ist unions- und verfassungswidrig.
- Die erwogenen Änderungen im Arbeitszeitrecht setzen kaum Beitrittsanreize, weil auch nicht tarifgebundene Arbeitgeber die Abweichungen übernehmen können. Strengere Modelle wären allerdings verfassungsrechtlich bedenklich, weil sie die Koalitions- und Vertragsfreiheit sowie den Gleichheitssatz verletzen.

Antrag der Fraktion Die Linke:

- Die Stärkung der Nachbindung ist abzulehnen, weil sie Erwerber u.U. dauerhaft an fremde Tarifverträge binden würde und deshalb verfassungsrechtlich bedenklich ist. Zudem mindert sie den Anreiz, überhaupt eine Tarifbindung einzugehen. Erwägenswert ist im Gegenteil eine zeitliche Begrenzung der Nachbindung, um die Hürden für einen Verbandsbeitritt zu senken.
- Ein einseitiges Antragsrecht bei der Allgemeinverbindlicherklärung ist abzulehnen, weil diese Erklärung auch die Beitrittsanreize mindert. Das gemeinsame Antragserfordernis schützt die Verbandsinteressen und ist wohl sogar verfassungsrechtlich geboten.
- Ein Verbot der OT-Mitgliedschaft (Mitgliedschaft ohne Tarifbindung) ist abzulehnen, weil es in die Satzungsautonomie der Verbände eingriffe und verfassungswidrig wäre. Zudem hält diese Mitgliedschaftsform Arbeitgeber auch dann noch im Verband, wenn sie sich gegen eine Tarifbindung entschieden haben.

Ausblick: Das Grundproblem des mitgliedschaftsbezogenen Tarifsystems ist weiterhin ungelöst: Außenseiter-Arbeitnehmer haben beitragslos Anteil an der gewerkschaftlichen Marktmacht, weil Arbeitgeber ihnen regelmäßig die tariflichen Bedingungen gewähren. Hier ist vor allem die Arbeitsrechtswissenschaft gefordert, neue Lösungen zu entwickeln.

I. Vorgaben der Mindestlohn-Richtlinie zum Aktionsplan aus deutscher Sicht

Art. 4 Abs. 2 Satz 2 RL (EU) 2022/2041 sieht vor, dass EU-Mitgliedstaaten mit einer „tarifvertraglichen Abdeckung“[1] von weniger als 80 % einen Aktionsplan zur Erhöhung dieser Quote aufstellen müssen. Um die Bedenken wegen der EU-Kompetenz zu zerstreuen, hat der EuGH die Planvorgaben sehr weich verstanden: Danach begründet eine Unterschreitung der 80 %-Quote für sich genommen keinen Verstoß gegen EU-Recht. Zudem sind die Mitgliedstaaten auch nicht verpflichtet, einen höheren gewerkschaftlichen Organisationsgrad durchzusetzen oder die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen herzustellen[2]. Schließlich betont der EuGH das weite Ermessen der Sozialpartner.[3]

Deutschland sollte die Planvorgaben der Richtlinie nicht ernster nehmen, als es der EuGH tut. Denn unabhängig von der Kompetenzfrage sind diese Richtlinienvorgaben rechtspolitisch verfehlt: Vor dem Hintergrund der erheblichen Unterschiede zwischen den mitgliedstaatlichen Tarifsystemen[4] erscheint die Zielgröße von 80 % willkürlich. Zudem greift es generell zu kurz, wenn der Unionsgesetzgeber lediglich darauf achtet, für welche Quote von Arbeitnehmern „ein Tarifvertrag gilt“ (Art. 3 Nr. 5 RL (EU) 2022/2041).[5] Die mangelnde Differenzierung nach Geltungsgründen setzt einen gefährlichen Fehlanreiz für den nationalen Gesetzgeber: Eine Annäherung an die 80 %-Quote ist vergleichsweise leicht und zuverlässig zu erreichen mit einer staatlichen Anordnung von Tarifgeltung *erga omnes*, also gegenüber sämtlichen Arbeitsvertragsparteien im Anwendungsbereich. Wesentlich steiniger und ungewisser in den Erfolgsaussichten ist der Weg, die kollektivautonomen Akteure der Sozialpartnerschaft zu stärken.[6]

---

[1] Zur Bedeutung dieses Begriffs aus Sicht des deutschen Rechts *Franzen*, in: Franzen/Gallner/Oetker, Kommentar zum europäischen Arbeitsrecht, 5. Aufl. 2024, Art. 3 RL 2022/2041 Rn. 6 ff.

[2] Vgl. auch Art. 1 Abs. 4 S. 2 lit. b RL (EU) 2022/2041.

[3] Zu alledem EuGH 11.11.2025 – C-19/23 – Dänemark/Parlament und Rat, NJW 2026, 369 Rn. 80 ff.

[4] Dies gilt vor allem für die Bindungswirkung gegenüber sog. Außenseitern; vgl. für einen knappen Überblick *Hartmann*, Negative Tarifvertragsfreiheit im deutschen und europäischen Arbeitsrecht, 2014, S. 385 ff.

[5] Im Übrigen kann es nicht überzeugen, wenn der Unionsgesetzgeber für die 80 %-Marke auf die Geltung „eines“ (also: irgendeines) Tarifvertrags abstellt (anders offenbar das Verständnis der Bundesregierung, BT-Drucks. 21/7700, S. 3). Wenn sich die tarifvertragliche Abdeckung selbst mit einem Tarifvertrag über unbedeutende Nebenpunkte bewirken lässt, sind die Vorgaben der Mindestlohn-Richtlinie letztlich nicht hinreichend an einer substantiellen Verbesserung der Arbeitsbedingungen orientiert.

[6] Zutreffend *Giesen*, NZA 2026, 77, 82.

Der genannte Fehlanreiz durch die Mindestlohn-Richtlinie ist gerade für die deutsche Tarifautonomie besonders gravierend. Deren Grundidee liegt nach heute überwiegendem Verständnis darin, einen Rahmen für die kollektivautonome Selbstbestimmung zur Verfügung zu stellen. Dieser Konzeption entspricht es, wenn einer tariflichen Bindung gerade und nur diejenigen unterliegen, die sich dafür aus freien Stücken entschieden haben.[7] Gesetzgeberische Maßnahmen, die rein ergebnisorientiert darauf abzielen, die „Geltung“ von Tarifverträgen irgendwie und notfalls auch gegen den Willen der Betroffenen zu bewerkstelligen, widersprechen diesem Grundgedanken.

Selbst wenn man für die tarifvertragliche Abdeckung die Geltung aufgrund arbeitsvertraglicher Bezugnahme ausreichen lässt,[8] verfehlt Deutschland die 80 %-Marke nach allgemeiner Einschätzung derzeit deutlich.[9] Ohne einen radikalen Systemwechsel und eine Abkehr von der mitgliedschaftsbezogenen Tarifgeltung erscheint eine solche Quote auch kaum erreichbar.[10] Wie gesehen, hindert die Mindestlohn-Richtlinie mit ihrer weichen Zielvorgabe den deutschen Gesetzgeber aber nicht daran, sich auf eine systemkonforme Weiterentwicklung des nationalen Tarifrechts zu konzentrieren.

Angesichts der dramatisch gesunkenen Tarifbindung in Deutschland[11] ist es allerdings zu begrüßen, dass eine intensive Diskussion über mögliche Maßnahmen zur Stärkung der Tarifautonomie in Gang gekommen ist. Denn ungeachtet der derzeitigen Herausforderungen bestehen keine Anzeichen dafür, dass sich die Grundidee der Tarifautonomie überlebt hätte.[12]

II. Gefahr der Schwächung der Tarifautonomie durch vermeintliche Fördermaßnahmen

Die Idee, der Tarifautonomie mittels gesetzlicher Maßnahmen unter die Arme zu greifen, ist keineswegs neu. Allerdings haben sich in der Vergangenheit entsprechende Projekte nicht nur als wenig wirksam, sondern sogar als kontraproduktiv erwiesen. Wenn das Tarifautonomiestärkungsgesetz (TASG) aus dem Jahr 2014 in der Literatur verbreitet als „Tarifautonomieschwächungsgesetz“ bezeichnet wird,[13] sollte dies Anlass genug für den Gesetzgeber sein, die bisherige Strategie zu überdenken. Das TASG stärkte mit der Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns und mit erleichterten Voraussetzungen für die Tarifnormerstreckung in erster Linie den staatlichen Einfluss auf die Festsetzung der Arbeitsbedingungen.[14] Hinzu kommt, dass die intensive Regelungstätigkeit des Gesetzgebers zum Schutz von Arbeitnehmerinteressen die Betätigungsfelder für die Sozialpartner ohnehin immer weiter einschränkt. Staatliche und kollektivautonome Regelung stehen in einem Konkurrenzverhältnis, in dem die Sozialpartner regelmäßig das Nachsehen haben.[15] Diese Tendenz wird durch den unionsrechtlichen Zugriff auf die Tarifautonomie mittels Vorgaben zur Entgeltgleichheit noch weiter befördert.[16]

Kontraproduktiv sind diese Entwicklungen, weil die zunehmende Verstaatlichung der Arbeitsbedingungen ein Engagement für die kollektivautonome Selbstgestaltung weniger attraktiv macht. Wenn Tarifinhalte aufgrund staatlicher Anordnung auch für an sich tariffreie Arbeitsverhältnisse Anwendung

[7] Näher *Hartmann*, Negative Tarifvertragsfreiheit im deutschen und europäischen Arbeitsrecht, 2014, S. 211 und öfter.

[8] So die ganz überwiegende Auffassung; siehe nur *Franzen*, in: Franzen/Gallner/Oetker, Kommentar zum europäischen Arbeitsrecht, 5. Aufl. 2024, Art. 3 RL 2022/2041 Rn. 7 m.w.N.; anders aber *Ahmed/Streuter*, AuR 2024, 281, 282 f.

[9] Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags, WD 6-3000-057/22, S. 4; *Seiwerth*, NZA 2025, 137, 137 f.

[10] Ähnlich *Greiner*, jM 2022, 461, 468.

[11] Zum IAB-Betriebspanel 2024 *Kohaut/Hohendanner*, WSI-Mitteilungen 2025, 297 ff.

[12] Vgl. allerdings zur Tarifautonomie als „Rechtsinstitut auf Abruf“ *E. Picker*, Tarifautonomie in der deutschen Arbeitsverfassung, 2000, S. 53; demgegenüber zur „Daueraufgabe“ der Tarifautonomie *Seiwerth*, NZA 2025, 137, 138.

[13] *Forst*, RdA 2015, 25, 26; *Henssler*, RdA 2015, 43; der Sache nach auch *Junker*, ZFA 2016, 81, 90 f.; *Lobinger*, JZ 2014, 810, 812 f.; *Löwisch/Rieble*, TVG, 4. Aufl. 2017, § 5 Rn. 9.

[14] Eingehend *Lobinger*, JZ 2014, 810 ff.

[15] *Giesen*, NZA 2026, 77, 77 f.

[16] Auch dazu im vorliegenden Zusammenhang *Giesen*, NZA 2026, 77, 82 ff. sowie demnächst *Hartmann*, in: Giesen/Junker/Rieble (Hrsg.), Europäische Entgelttransparenz als Gefahr für Tarifautonomie, 2026, S. 75 ff. (vorab abrufbar unter https://cms-cdn.lmu.de/media/03-jura/zaar/verlag/sr_57_hartmann.pdf).

finden, setzt dies einen Negativanreiz zum Gewerkschaftsbeitritt.[17] Insgesamt ist die staatliche Tarifpolitik längst in einen Teufelskreis geraten: Die Maßnahmen zur Durchsetzung von Tarifverträgen schwächen die kollektivautonome Regelungstätigkeit der Sozialpartner, was wiederum den Anlass zu weiteren staatlichen Stützungsmaßnahmen gibt.

III. Bewertung der Ansätze im Aktionsplan und im Antrag der Fraktion Die Linke

Die Ansätze zur Stärkung der Tarifbindung im Aktionsplan der Bundesregierung und im Antrag der Fraktion Die Linke sind in erster Linie anhand folgender Leitfrage zu bewerten: Sind die Vorschläge geeignet, die mitgliedschaftliche Grundlage der Tarifautonomie zu stärken? Vorzugswürdig sind Maßnahmen, die Negativanreize gegen einen Verbandsbeitritt beseitigen und positive Anreize für die Mitgliedschaft setzen. Dabei gilt es die Grundrechte der Beteiligten zu wahren.

1. Rückblick auf bereits umgesetzte Maßnahmen aus dem Aktionsplan

Aus der genannten Perspektive hinterlassen die bereits umgesetzten Maßnahmen aus dem Aktionsplan der Bundesregierung einen gemischten Eindruck:

- Das ***Bundestariftreuegesetz (BTTG)*** zielt zwar vordergründig darauf ab, für Unternehmen einen Anreiz zur Verbandsmitgliedschaft zu setzen, weil nur Bietern nur bei Tarifanwendung die Teilnahme an den erfassten Vergabeverfahren des Bundes offensteht.[18] Jedoch ist der Unterschied zwischen einem staatlichen Tariftreueverlangen und einer Tarifnormerstreckung eher graduell als prinzipiell. Gegen das BTTG bestehen erhebliche unions- und verfassungsrechtliche Bedenken, die an anderer Stelle ausführlich niedergelegt wurden.[19] Ausweitungen, wie sie die Fraktion Die Linke fordert, kommen deshalb keinesfalls in Betracht.

- Die ***steuerlichen Anreize für eine Gewerkschaftsmitgliedschaft*** nach § 9a S. 3 EStG sind hingegen grundsätzlich zu begrüßen, wenngleich die Wirkung begrenzt sein dürfte. Die Herausnahme der Gewerkschaftsbeiträge aus dem Werbungskosten-Pauschbetrag begründet zwar eine rechtfertigungsbedürftige Ungleichbehandlung gegenüber anderen Beiträgen zu Berufsverbänden i.S.d. § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 3 EStG. Dies lässt sich mit Blick auf die Bedeutung des Art. 9 Abs. 3 GG aber rechtfertigen.[20] Gleiches gilt für die überschaubare Einbuße an staatlicher Neutralität.[21]

- Fragwürdig sind die ***Privilegien im Rahmen staatlicher Förderprogramme*** (z.B. Qualifikationsgeld, Klimaschutzverträge) ***und sonstigen Vorteile*** (z.B. Zugang zu kurzzeitiger kontingentierter Beschäftigung). Mit Blick auf die angestrebte Anreizwirkung ist bereits fraglich, wieso neben echter Tarifbindung teilweise auch die Allgemeinverbindlicherklärung oder der Abschluss einer Betriebsvereinbarung ausreichen soll. Im Übrigen besteht eine strukturelle Parallele zur Tariftreue: Während der Staat dort seine Nachfragemacht instrumentalisiert, nutzt er hier seine Befugnisse bei Verteilungs- und Genehmigungsentscheidungen.

2. Bewertung offener Maßnahmen aus dem Aktionsplan

Die noch nicht umgesetzten Maßnahmen aus dem Aktionsplan sind differenziert zu bewerten.

- Die gesetzliche Regelung eines ***digitalen Zugangsrechts für Gewerkschaften*** ist grundsätzlich zu begrüßen. Virtuelle Betriebsstrukturen und moderne Arbeitsformen erschweren den Gewerkschaften die persönliche Ansprache der Beschäftigten. Darin liegt eine Verschiebung der

[17] *Hartmann*, ZFA 2020, 152, 164; *Höpfner*, ZFA 2019, 108, 162.

[18] Vgl. die Gesetzesbegründung BT-Drs. 21/1941, S. 20.

[19] *Hartmann*, ZFA 2023, 510, 517 ff., 528 ff.

[20] Grundlegend *Franzen*, Stärkung der Tarifautonomie durch Anreize zum Verbandsbeitritt, 2018, S. 36 f.; außerdem *Chr. Schmidt*, DStR 2026, 441, 445 f.; *Waltermann*, ZFA 2020, 211, 227.

[21] *Franzen*, Stärkung der Tarifautonomie durch Anreize zum Verbandsbeitritt, 2018, S. 60 f.; *Waltermann*, ZFA 2020, 211, 226 f.

Gewichte zu Lasten der Arbeitnehmerseite, was schon deshalb nicht ohne Ausgleich hinzunehmen ist, weil die Arbeitgeberseite die genannten Rahmenbedingungen unternehmerisch verantwortet.

Ein gesetzgeberisches Tätigwerden ist sinnvoll, obwohl sich insoweit ein Betätigungsfeld für die Sozialpartner entwickelt hat. Nicht nur deren Grundrechte, sondern auch die Grundrechte der Beschäftigten sind zu wahren. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, die konfligierenden Positionen bei der Ausgestaltung der Koalitionsfreiheit nach Art. 9 Abs. 3 GG zum Ausgleich zu bringen. Dabei müssten die Vorgaben aus der BAG-Entscheidung vom 28.1.2025[22] berücksichtigt werden. Der 1. Senat hat darin eingehend die Grundrechte sämtlicher Beteiligter gewürdigt. Im Vergleich zur bisherigen Rechtsprechung akzentuiert das Urteil vor allem das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Arbeitnehmer und die Rechte aus der DSGVO.[23] Zugleich sind die Grundrechte des Arbeitgebers zu wahren, insbesondere die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit gem. Art. 12 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG.

Die gesetzliche Ausgestaltung sollte bewirken, dass *im Ergebnis* die in der analogen Arbeitswelt bestehenden Kontaktmöglichkeiten für den digitalen Raum nachgebildet werden. Der Gewerkschaft könnte neben einem digitalen Schwarzen Brett im Intranet auch eine Verteileradresse für E-Mails an alle Beschäftigten zur Verfügung gestellt werden. Richtig ist sicherlich, dass Störungen während der Arbeitszeit möglichst zu minimieren sind.[24] Wenn die Gewerkschaften auf Ressourcen der Arbeitgeberin zurückgreifen müssen, ist dies aber nicht von vornherein abzulehnen. Auch kann es nicht auf die Abgrenzung zwischen einem Tun oder Dulden der Arbeitgeberin ankommen.[25] Bei der Abwägung der konfligierenden Grundrechtspositionen ist zu berücksichtigen, dass die Arbeitgeberin für die Betriebsstrukturen und die Arbeitsformen verantwortlich ist.

- Was mögliche ***Änderungen im Arbeitszeitrecht*** anbelangt, bleibt der Aktionsplan äußerst vage. Es heißt dort, die Regelungen könnten „je nach konkreter Ausgestaltung dazu beitragen, das Tarifvertragssystem zu stärken“.[26] Gemeint sind wohl tarifdispositive Vorschriften, die einen Anreiz zur Tarifbindung setzen sollen. Hierzu haben sich mehrere Regelungstechniken etabliert, die nicht nur unterschiedlich starke Anreizwirkungen auslösen, sondern auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht differenziert zu betrachten sind.

  Im Referentenentwurf zur ArbZG-Reform vom Juni 2026 ist u.a. die Möglichkeit vorgesehen, in einem Tarifvertrag oder auf Grund eines Tarifvertrags in einer Betriebs- oder Dienstvereinbarung anstelle der werktäglichen eine wöchentliche Höchstarbeitszeit zu vereinbaren (§ 7 Abs. 1 Nr. 1 lit. c ArbZG-RefE). Wie jegliches tarifdispositive Recht entfaltet zwar auch dies eine Anreizwirkung für den Abschluss von Tarifverträgen. Relevante Beitrittsanreize gehen von einem solchen Regelungsszenario jedoch nicht aus, wenn tariffreie Arbeitgeberinnen die Abweichungen durch Betriebs- oder Dienstvereinbarung bzw. durch Arbeitsvertrag übernehmen können (§ 7 Abs. 3 ArbZG). Entsprechendes gilt für tarifliche Flexibilisierungen bei der Arbeitszeiterfassung, die tariffreie Arbeitgeber ebenfalls übernehmen können sollen (§ 16 Abs. 7 ArbZG-RefE). Allenfalls führt dies zu einer Erhöhung der tarifvertraglichen Abdeckung im Sinne der Mindestlohn-Richtlinie z.B. durch Bezugnahmeklauseln.[27]

  In der Literatur werden weitergehende Modelle diskutiert, die zwar einen teils starken Beitrittsdruck entfalten, dafür aber erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken hervorrufen. Zu nennen ist zunächst die bereits etablierte Regelungstechnik einer „exklusiven

[22] BAG 28.1.2025 – 1 AZR 33/24, NZA 2025, 1106.

[23] Dazu *Meyer/Urban/Kaufmann*, RdA 2026, 227, 229.

[24] Dazu *Benecke*, RdA 2026, 46, 51.

[25] So auch BAG 28.1.2025 – 1 AZR 33/24, NZA 2025, 1106 Rn. 77; anders *Stoffels*, ZFA 2023, 561, 583.

[26] BT-Drs. 21/7700, S. 7.

[27] Auch insoweit zurückhaltend *C. Schubert*, RdA 2025, 70, 74.

Tarifdispositivität“[28], die eine arbeitsvertragliche Bezugnahme ausschließt (vgl. etwa § 9a Abs. 6 TzBfG aus dem Recht der Brückenteilzeit). Zu nennen ist weiterhin der Vorschlag eines „organisationsgebundenen Regelungsmodells“. Danach soll die tarifliche Öffnung für eine Wochenhöchstarbeitszeit strikt an die Mitgliedschaft im Arbeitgeberverband geknüpft werden.[29] Noch weiter geht der Vorschlag, Abweichungen nur in Flächentarifverträgen zuzulassen und die Möglichkeit zur arbeitsvertraglichen Bezugnahme zu streichen.[30] Vor allem das letztgenannte Modell wirft erhebliche Bedenken hinsichtlich der positiven und der negativen Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG) auf, weil für nichtorganisierte Arbeitgeber sogar die Möglichkeit zum Abschluss von Firmentarifverträgen entwertet wird. Die strikte Bindung an die Verbandsmitgliedschaft unterliegt vergleichbaren Bedenken wegen der negativen Koalitionsfreiheit. Ist die Übernahme der tarifvertraglichen Abweichungen durch Individualarbeitsvertrag ausgeschlossen, liegt darin ein unzulässiger Eingriff in die Arbeitsvertragsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG). Denn zum Schutz der Arbeitnehmer bedarf es dieser Regelung nicht, weil der Tarifvertrag ohnehin kraft Verweisung gilt. Schließlich liegt eine nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 GG) zwischen tarifgebundenen und tarifanwendenden Arbeitgebern vor.[31]

3. Bewertung der Vorschläge aus dem Antrag der Fraktion Die Linke

Der Antrag der Fraktion Die Linke listet eine Reihe von Maßnahmen auf, die teilweise nur einen mittelbaren Bezug zur Stärkung der Tarifbindung haben. Dies gilt etwa für die Ideen zur Bekämpfung des Lohndumpings bei Entsendungen aus dem Ausland. Auf drei Vorschläge soll aber noch eingegangen werden:

- Die ***Stärkung der Nachbindung (§ 3 Abs. 3 TVG) und der Nachwirkung (§ 4 Abs. 5 TVG)*** soll es in Fällen von Umwandlungen und Betriebsübergängen der Arbeitgeberseite erschweren, sich der Tarifgeltung zu entziehen. Dieser Vorschlag geht noch über ein nicht umgesetztes Vorhaben der Ampel-Regierung hinaus. Im damaligen Koalitionsvertrag war eine Regelung vorgesehen, die bei Ausgliederungen unter Wahrung der Identität des Eigentümers die Fortgeltung von Tarifverträgen anordnet. § 613a BGB sollte allerdings unberührt bleiben.[32] Wie der Vorschlag der Linksfraktion mit dem Recht des Betriebsübergangs koordiniert werden soll, bleibt hingegen unklar. Im Ergebnis käme es zu einer Überlagerung von § 613a Abs. 1 Sätze 2 bis 4 BGB.

  Die Verlängerung einer fremden Tarifgeltung auf den neuen Inhaber wirft komplexe verfassungsrechtliche Probleme auf. Es droht eine Verletzung sowohl der negativen als auch der positiven Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG), wenn die Erwerberin womöglich dauerhaft einem fremden Tarifvertrag unterliegt und diese Bindung nicht einmal durch Abschluss eines neuen Tarifvertrags abstreifen kann.

  Im Übrigen scheint auch rechtspolitisch äußerst fragwürdig, ob mit einer entsprechenden Regelung eine Stärkung der Tarifbindung erreicht werden kann. Im Gegenteil würde eine entsprechende Reform den Eindruck bei Arbeitgeberinnen untermauern, dass eine einmal eingegangene Tarifbindung nicht mehr rückgängig zu machen ist. Dies mindert den Anreiz, sich überhaupt auf eine solche Bindung einzulassen. Bereits jetzt besteht das Problem einer sog. Endlosbindung an unbefristete Tarifverträge nach Austritt aus dem Arbeitgeberverband. Erwägenswert ist vielmehr eine zeitliche Begrenzung der Nachbindung, z.B. auf fünf Jahre, wie dies vielfach angeregt wird.[33]

[28] Für diesen Begriff *C. Schubert*, RdA 2025, 70, 73.

[29] *Pionteck*, NZA 2026, 498, 502 ff.

[30] *Rödl/Syrovatka/Wolff*, ZRP 2025, 5, 7.

[31] Vgl. *Höpfner*, in: Höpfner/Lesch/Schneider/Vogel, Tarifautonomie und Tarifgeltung, 2021, S. 441 f.

[32] Koalitionsvertrag „Mehr Fortschritt wagen“, S. 71 (abrufbar unter https://fragdenstaat.de/dokumente/142083-koalitionsvertrag-2021-2025/).

[33] Zuletzt eingehend etwa *Jacobs*, RdA 2025, 78, 81 ff.

- Der Vorschlag einer ***erleichterten Allgemeinverbindlichkeit nach § 5 TVG*** zielt auf zwei Änderungen: Der Antrag soll wieder wie bis 2014 durch eine einzelne Tarifvertragspartei möglich sein. Außerdem soll im Tarifausschuss ein AVE-Antrag nur noch mit Mehrheit abgelehnt werden können.

  Ein einseitiges Antragsrecht ist abzulehnen. Das Erfordernis eines gemeinsamen Antrags dient dem berechtigten Schutz der jeweiligen Verbandsinteressen. Wie das BVerfG zutreffend ausgeführt hat, entfaltet die Allgemeinverbindlicherklärung eine „ambivalente Wirkung“[34] für die Tarifpartner. Einerseits verhilft sie dem eigenen Tarif am Arbeitsmarkt zur vollständigen Durchsetzung. Andererseits mindern sich Beitrittsanreize, was die mitgliedschaftliche Basis des Verbands gefährdet. Es ist deshalb richtig, wenn der Weg nach § 5 TVG nicht gegen den Willen eines Tarifpartners beschritten werden kann. Das beiderseitige Antragserfordernis sichert die „normative Exklusivität“ des Tarifvertrags.[35] Zwar hat das BVerfG die Rechtslage vor 2014 nicht beanstandet. Es spricht aber viel dafür, dass die heutige Ausgestaltung sogar eine zwingende Folge aus Art. 9 Abs. 3 GG ist.[36]

  Die Entscheidungsfindung im Tarifausschuss ist hingegen nicht gleichermaßen in der Koalitionsfreiheit verankert. Die Mitwirkung der Spitzenverbände zielt darauf ab, deren Sachkompetenz bei der Entscheidung über eine Allgemeinverbindlicherklärung fruchtbar zu machen. Eines Vetorechts der Spitzenverbände bedarf es hierfür nicht.[37] Allerdings gilt auch insoweit, dass eine Erleichterung der Tarifnormerstreckung keinen Gewinn für eine originäre Tarifbindung ist.

- Die Forderung nach einem ***gesetzlichen Ausschluss der OT-Mitgliedschaft*** richtet sich offenbar gegen beide bekannte Formen der tariflosen Verbandsmitgliedschaft: in einem einheitlichen Verband (sog. Stufenmodell) bzw. in zwei getrennten Verbänden (sog. Aufteilungsmodell). Ein solches Gesetzgebungsvorhaben ist aus verfassungsrechtlichen Gründen zum Scheitern verurteilt. Art. 9 Abs. 3 GG umfasst die koalitionsgemäße Betätigungsfreiheit und die Satzungsautonomie der Koalitionen.[38] Die Arbeitgeberverbände sind deshalb grundsätzlich befugt, in ihren Satzungen eine Mitgliedschaft ohne Tarifbindung vorzusehen. Hinzu kommt die individuelle Koalitionsfreiheit der OT-Mitglieder. Das BAG[39] hat diese Mitgliedschaftsform ausdrücklich anerkannt, was vom BVerfG[40] nicht beanstandet wurde.

  Unabhängig von der verfassungsrechtlichen Lage scheint ein Verbot der OT-Mitgliedschaft aber auch rechtspolitisch nicht sinnvoll. Arbeitgeberinnen, die sich der Tarifbindung entledigen möchten, können mit dieser Mitgliedschaftsform immerhin im Verband gehalten werden. Auf diese Weise bleibt der Kontakt zum Verband bestehen, was eine spätere Wiedergewinnung für eine Tarifbindung erleichtert.

IV. Ausblick: Das ungelöste Grundproblem der mitgliedschaftsbezogenen Tarifgeltung

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass die hier diskutierten Maßnahmen zur Stärkung der Tarifautonomie das entscheidende Problem letztlich nur umkreisen, aber nicht im Kern lösen. Das mitgliedschaftsbezogene Tarifsystem leidet unter einem konzeptionellen Fehler, der den nichtorganisierten Arbeitnehmern eine übersteigerte Marktmacht verleiht. Weil sie durch Gewerkschaftsbeitritt jederzeit in den Genuss der normativen Tarifbindung gelangen können, gewährt ihnen die tarifgebundene

[34] BVerfG 10.1.2020 – 1 BvR 4/17, NZA 2020, 253 Rn. 20.

[35] *Löwisch/Rieble*, TVG, 4. Aufl. 2017, § 5 Rn. 244.

[36] Näher zu alledem *Hartmann*, NZA 2026, 153, 154 ff.

[37] *Hartmann*, NZA 2026, 153, 155; *Waltermann*, ZFA 2020, 211, 230 f.

[38] BVerfG 1.3.1979 – 1 BvR 532 u.a., BVerfGE 50, 290, 367.

[39] BAG 18.7.2006 – 1 ABR 36/05, NZA 2006, 1225, 1230 f.

[40] BVerfG 1.12.2010 – 1 BvR 2593/09, NZA 2011, 60.

Arbeitgeberin regelmäßig die tariflichen Arbeitsbedingungen. Die Außenseiter-Arbeitnehmer partizipieren auf diese Weise beitragslos an der gewerkschaftlichen Marktmacht.

Letztlich zielen die meisten Vorschläge zur Stärkung der Tarifautonomie darauf ab, diese „Trittbrettfahrerei“ auszugleichen, z.B. mit exklusiven Mitgliedervorteilen durch Differenzierungsklauseln[41] oder mit Solidarbeiträgen der Außenseiter-Arbeitnehmer[42]. Auf praktische Bedenken ist der Vorschlag gestoßen, das Problem an der Wurzel zu lösen, nämlich die übersteigerte Marktmacht der nichtorganisierten Arbeitnehmer dadurch zu begrenzen, dass sie bei einem Gewerkschaftsbeitritt nicht sofort in den Genuss der Tarifbindung kommen.[43] Das Grundproblem erscheint damit weiterhin ungelöst. Wenn der Arbeitsrechtswissenschaft dazu ein überzeugender Ansatz gelänge, wäre damit weitaus mehr gewonnen als mit gesetzgeberischen Einzelmaßnahmen.

[41] Vgl. etwa den Entwurf eines Differenzierungsklauselgesetzes von *Benecke et al.*, AuR 2021, 310 ff.

[42] *Höpfner*, ZFA 2020, 178, 192 ff.

[43] Kritisch gegen *Hartmann*, ZFA 2020, 152, 168 ff. etwa *Höpfner*, in: Höpfner/Lesch/Schneider/Vogel, Tarifautonomie und Tarifgeltung, 2021, S. 449 f.; *Franzen*, Festschrift Preis, 2021, S. 247, 248.

21. Wahlperiode

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales

Ausschussdrucksache 21(11)145
vom 30. Oktober 2026

Schriftliche Stellungnahme

Prof. Dr. Eva Kocher

Öffentliche Anhörung

a) Unterrichtung durch die Bundesregierung
Nationaler Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen in Deutschland nach Artikel 4 Absatz 2 Satz 2 der EU-Mindestlohn-Richtlinie
BT-Drucksache 21/7700

b) Antrag der Fraktion Die Linke
Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung – Bessere Arbeitsbedingungen und höhere Löhne für alle
BT-Drucksache 21/585

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

Unterrichtung durch die Bundesregierung "Nationaler Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen in Deutschland nach Artikel 4 Absatz 2 Satz 2 der EU-Mindestlohn-Richtlinie" (BT-Drs. 21/7700)

Antrag der Fraktion Die Linke "Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung – Bessere Arbeitsbedingungen und höhere Löhne für alle" (BT-Drs. 21/585),

Anhörung am 2. November 2026, ab 14.00 Uhr *** im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages

Stellungnahme

Rechtliche Grundlagen:

Das Grundrecht der Koalitionsfreiheit des Art. 9 Abs. 3 GG „ist darauf angelegt, die strukturelle Unterlegenheit der einzelnen Arbeitnehmer beim Abschluss von Arbeitsverträgen durch kollektives Handeln auszugleichen und damit ein annähernd gleichgewichtiges Aushandeln der Lohn- und Arbeitsbedingungen zu ermöglichen“.[1] Es geht also vor allem um eine Kompensation der Ungleichgewichte zwischen Arbeitgeber:innen und Arbeitnehmer:innen, d.h. um eine Stärkung der (Rechts-)Macht der Arbeitnehmer:innen.

Das wesentliche Instrument hierfür ist die Tarifautonomie. Die Abnahme der Tarifbindung und tarifvertraglichen Abdeckung in Deutschland ist deshalb sehr problematisch. Es ist insofern gut, dass die Europäische Union mit der Richtlinie (EU) 2022/2041 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union (EU-Mindestlohn-Richtlinie) die Mitgliedstaaten dazu auffordert, die Tarifautonomie zu stärken und insbesondere dafür zu sorgen, dass die tarifvertragliche Abdeckung eine Schwelle von 80 Prozent erreicht. Diesem Ziel soll der Nationale Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen in Deutschland dienen.

Auch das Verfassungsrecht verlangt eine Förderung der Tarifautonomie. Bereits 1995 wies das BVerfG darauf hin, dass der Gesetzgeber gefordert sei, wenn ein System, das mitgliederbasiert ausgestaltet ist, seine Funktionsfähigkeit einbüßt, weil angesichts sinkender Tarifbindungsraten der Tarifvertrag seine Normierungskraft verliert.[2] Diese Situation scheint aktuell fast erreicht zu sein.

Zwar ist es in erster Linie Aufgabe der Verbände, ihre Mitgliederbasis zu erhalten und zu verbreitern. Die Tatsache, dass die Mitgliederbasis der Verbände überhaupt so große Bedeutung für die Reichweite der Tarifbindung hat, ist jedoch letztlich eine Konsequenz dessen, dass das deutsche System auf einer sehr engen mitgliederbasierten Ausgestaltung beruht; eine so geringe rechtliche Reichweite von Tarifverträgen ist im Rechtsvergleich eher ungewöhnlich.

Nach der Rechtsprechung des BVerfG[3] ist es die Aufgabe des Gesetzgebers, den Tarifvertragsparteien ein funktionsfähiges Tarifvertragssystem zur Verfügung zu stellen.[4] Das heißt:

[1] BVerfG 26.6.1991 – 1 BvR 779/85.
[2] BVerfG 4.7.1995 – 1 BvF 2/86 u.a.
[3] BVerfG 4.7.1995 – 1 BvF 2/86 u.a.
[4] Zur folgenden Unterscheidung zwischen Ansätzen zur Stärkung der die Tarifautonomie tragenden Verbände und Stärkung des Tarifvertragssystems als Regelungssystem siehe auch Matteo Fornasier, Wege zur Stärkung der Tarifbindung: ein rechtsvergleichender Streifzug zur Untersuchung funktionaler Äquivalente der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen, SR 2017, S. 239-254.

- Wenn der Gesetzgeber sich für eine mitgliederbasierte Ausgestaltung entschieden hat, muss er einerseits die Mitgliedschaft in diesen Verbänden soweit fördern wie möglich, und sich dafür einsetzen, dass die Koalitionen sich nicht der Verantwortung entziehen, die mit der Koalitionsfreiheit verbunden ist.
- Andererseits muss er diejenigen Elemente der Tarifautonomie stärken, die nicht allein auf Mitgliedschaft beruhen. Insbesondere die Instrumente der Erstreckung von Tarifwirkungen auf Außenseiter:innen (= nicht durch Mitgliedschaft gebundene Arbeitsvertragsparteien) sind ein wichtiges Instrument zur Stärkung der Tarifautonomie als wirksames Regelungssystem. Sie ist durch das Zusammenwirken von verbandsautonomer Gestaltung und staatlicher Erstreckung gut legitimiert.
- Die Funktionalität und „Wirkungsintensität“[5] setzt auch insgesamt eine Konsistenz staatlichen Handelns voraus, die gewährleistet, dass tarifgebundene Unternehmen keine Nachteile gegenüber Wettbewerbern befürchten müssen.

Der folgende Text geht kurz auf diejenigen Maßnahmen ein, von denen eine Stärkung der Tarifautonomie und Tarifbindung zu erwarten ist (1.), erwähnt diejenigen, die politische Bedeutung im Sinne einer Konsistenz staatlichen Handelns haben, ohne dass direkt messbare Effekte einzelner Maßnahmen auf breiter Ebene zu erwarten sind (2.) und begründet zuletzt, weshalb die Öffnung von gesetzlichen Arbeitnehmerschutzregelungen gegenüber verschlechternden Tarifverträgen keine Stärkung, sondern Gefahren für die Tarifautonomie bedeuten kann (3.).

1. Wichtige Maßnahmen

a) Schaffung eines digitalen Zugangsrechts von Gewerkschaften in die Betriebe

Letztlich hängt die Tarifautonomie vor allem von der Mitgliederstärke der Gewerkschaften ab. In den Worten des BVerfG: Es „kann davon ausgegangen werden, dass ein steigender Organisationsgrad auf der Arbeitnehmerseite auch den Organisationsgrad auf der Arbeitgeberseite begünstigt, weil die Bildung von und der Beitritt zu Arbeitgeberverbänden historisch seit jeher auch durch die Stärke der Gewerkschaften bedingt war“.[6]

Deshalb ist es von besonderer Bedeutung, das Recht von Gewerkschaften nach Art. 9 Abs. 3 GG, Zugang zu den Arbeitnehmer:innen an ihren Arbeitsplätzen zu ermöglichen, zu konkretisieren und für digitale Arbeit und digitale Zugangsmittel effektiv zu machen. Die Koalitionsfreiheit gewährleistet den Gewerkschaften grundsätzlich das Recht, um neue Mitglieder auch an deren Arbeitsplätzen zu werben und über ihre Arbeit informieren zu können. Dies gilt auch, soweit dafür Ressourcen des Arbeitgebers in Anspruch genommen werden – jedenfalls soweit dies nicht in unverhältnismäßigem Maße erfolgt.[7]

Es bietet sich an, die Umsetzung der EU-Plattformarbeits-Richtlinie 2024/2831 zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Plattformarbeit zu nutzen, um eine für alle Arbeitnehmer:innen geltende Möglichkeit des Zugangs zu schaffen. Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten in

[5] Klaus Bepler, Gutachten zum 70. DJT, 2014, B 13.
[6] BVerfG 4.7.1995 – 1 BvF 2/86 u.a.
[7] Siehe zuletzt BVerfG 9.7.2020 – 1 BvR 719-720/19.

Art. 20 dazu, die Arbeitgeber zur Einrichtung von „Kommunikationskanälen“ für Personen, die Plattformarbeit leisten, zu verpflichten.[8]

Mindestens aber muss klargestellt werden, dass der Arbeitgeber den Gewerkschaften die Nutzung der im Betrieb verwendeten Kommunikationssysteme und – für den Fall dass über diese Systeme keine Nachrichtenübermittlung möglich ist – die Übermittlung von Nachrichten der Gewerkschaft an alle Arbeitnehmer:innen des Betriebs zu ermöglichen hat.

b) Förderung der Gewerkschaftsmitgliedschaft durch Differenzierungsklauseln

Eine direkte Förderung der Tarifautonomie durch Anreize zur Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft wird durch sog. Differenzierungsklauseln bezweckt. Angesichts der Tatsache, dass Tarifverträge tarifrechtlich gesehen nur für Gewerkschaftsmitglieder gelten, in der Praxis aber durch Arbeitgeber:innen individualvertraglich in der Regel auf alle Beschäftigten angewandt werden, profitieren auch Außenseiter:innen von Tarifverträgen, ohne selbst dazu beigetragen zu haben. Die Tarifpraxis hat deshalb Instrumente entwickelt, um tarifliche Rechte den Mitgliedern der tarifvertragschließenden Gewerkschaft vorzubehalten. Dabei geht es darum, dass z.B. finanzielle „Krisentöpfe“ nur unter Gewerkschaftsmitgliedern verteilt werden oder zusätzliche Urlaubs- und Freistellungstage nur für Gewerkschaftsmitglieder gewährt werden.

Mittlerweile ist höchstrichterlich geklärt, dass jedenfalls sog. einfache Differenzierungsklauseln, die bestimmte Zahlungen ausschließlich für Mitglieder der tarifschließenden Gewerkschaft vorsehen, zulässig sind.[9] Diese Zahlungen können dann aber durch spezifische arbeitsvertragliche Klauseln für Außenseiter:innen wirksam werden. Eine effektive Differenzierungsklausel muss jedoch darüber hinaus ihre Vorteile den Gewerkschaftsmitgliedern exklusiv sichern (sog. qualifizierte Differenzierungsklauseln). Deren Wirksamkeit ist höchstrichterlich nicht abschließend geklärt.[10] Es sollte deshalb gesetzlich klargestellt werden, dass auch solche Klauseln zulässig sind.

Im Jahre 2021 hat eine Gruppe von Professor:innen einen entsprechenden Vorschlag dazu vorgelegt, wie eine gesetzliche Regelung aussehen könnte.[11]

c) Beschränkung der Tarifflucht

Seit vielen Jahren schon ist die Tarifautonomie und Tarifbindung auch durch Tarifflucht bedroht, d.h. durch gezielte Vermeidung einer Tarifbindung von Arbeitgeberseite. Das deutsche System der Arbeitsbeziehungen mit seiner engen Mitgliedschaftsbindung beruht im Grunde auf einem institutionellen Selbstverständnis, in dem die beteiligten Verbände grundsätzlich willig sind, am Tarifsystem mitzuarbeiten. Je weniger diese Voraussetzungen gegeben sind, desto weniger zukunftsfähig ist der deutsche Pfad der starken Mitgliedsabhängigkeit der Tarifbindung.

[8] Zu den Anforderungen siehe Eva Kocher/Johannes Höllmann, Art. 20, in: Amelie Sutterer-Kipping (ed.), Platform Work Directive. Article-by-Article Commentary, Beck/Hart/Nomos, Munich/Oxford/Baden-Baden, 2026.
[9] BAG 18.3.2009 – 4 AZR 64/08.
[10] BAG 29.11.1967 – GS 1/67; BAG 23.3.2011 – 4 AZR 366/09.
[11] Martina Benecke/Eva Kocher/Monika Böhm/Rüdiger Krause/Wolfram Cremer/Katja Nebe/Olaf Deinert/Achim Seifert/Daniel Klocke/Daniel Ulber, Entwurf eines Gesetzes über Differenzierungsklauseln in Tarifverträgen (Differenzierungsklauselgesetz – DiffKlausG), *Arbeit und Recht 7-8/2021*, S. 310 ff.

In einem ersten Schritt sollten deshalb Strategien einer intransparenten Tarifflucht gesetzlich beschränkt werden:

Beschränkung von Arbeitgeberverbands-Mitgliedschaften ohne Tarifbindung

Dies betrifft zunächst die Mitgliedschaft ohne Tarifbindung (OT-Mitgliedschaft), durch die einige Arbeitgeberverbände ihre originäre Funktion als Tarifvertragspartei selbst schwächen. Die Möglichkeit zur OT-Mitgliedschaft im Arbeitgeberverband sollte aufgehoben werden, um die Aufgabe der Arbeitgebervereinigungen, an einem stabilen Tarifvertragssystem mitzuwirken, abzusichern.[12]

Wirkung von Tarifverträgen nach deren Ablauf oder Beendigung

Ein weiterer Punkt betrifft Strategien, sich der Tarifbindung unter Beibehaltung der Eigentümerstellung durch formale Umstrukturierung der Rechtsträger zu entziehen. Möglich wird diese Tarifflucht durch Unternehmensumstrukturierung und Betriebsübergang, weil Tarifregelungen nach § 613a BGB allenfalls auf arbeitsvertraglicher Ebene für ein Jahr weitergelten. Hier bedarf es einer Stärkung der Nachbindung und Nachwirkung von Tarifverträgen. Zudem sollten tarifvertragliche Normen sollten künftig im Zuge der Umwandlung von Unternehmen nur noch durch andere tarifvertragliche Normen abgelöst werden dürfen.

d) Erleichterungen der staatlichen Erstreckung von Tarifverträgen

Aktuell ist das System der Tarifbindung über die Mitgliedschaft leider bereits erheblich geschwächt. Es bedarf deshalb über die Stärkung der Verbandsmitgliedschaft hinaus einer wirksamen Ergänzung durch Möglichkeiten der staatlichen Erstreckung auf nichttarifgebundene Beschäftigungsverhältnisse (Außenseiter). Eine Stärkung des Instruments der Allgemeinverbindlicherklärung ist insbesondere in den Bereichen unerlässlich, in denen der Wettbewerb zwischen Unternehmen auch über Personalkosten ausgetragen wird. Mit der Allgemeinverbindlicherklärung kann sichergestellt werden, dass in diesen Bereichen tarifgebundene Unternehmen keine Wettbewerbsnachteile haben.

Die AVE würde gestärkt, wenn der Staat selbst mehr Verantwortung für die Erstreckung übernehmen könnte. Es sollte ausreichen, dass der Antrag allein durch eine der beiden Tarifvertragsparteien gestellt wird. Der Tarifausschuss sollte ein Vetorecht haben, das allerdings nur durch mehrheitlich Entscheidung ausgeübt werden kann.[13]

e) Verbesserung der Publizität von Tarifverträgen

Die „Wirkungsintensität“[14] von Tarifverträgen sollte auch durch eine bessere Publizität von tarifvertraglichen Regelungen) gestärkt werden. Das Gutachten zum 70. Deutschen Juristentag schlug insofern zu Recht vor, Tarifregister und Tarifarchiv online zugänglich zu machen.[15]

[12] Aufruf von Wissenschaftler*innen, Tarifautonomie schafft faire Arbeit, fördert soziale Gerechtigkeit und sichert demokratische Teilhabe. Für eine Stärkung der Tarifbindung, 14.3.2025, https://idw-online.de/de/news848990.

[13] Aufruf von Wissenschaftler*innen, Tarifautonomie schafft faire Arbeit, fördert soziale Gerechtigkeit und sichert demokratische Teilhabe. Für eine Stärkung der Tarifbindung, 14.3.2025, https://idw-online.de/de/news848990.

[14] Klaus Bepler, Gutachten zum 70. DJT, 2014, B 13.

[15] Klaus Bepler, Gutachten zum 70. DJT, 2014, B 20-21, B 27.

Zudem liegen große Chancen für die Entgeltgleichheit in einer Umsetzung von Art. 5 der Entgelttransparenz-Richtlinie, die alle Arbeitgeber dazu verpflichtet, bereits in Stellenausschreibungen Angaben zum künftig möglichen Entgelt zu machen.[16]

f) Verbesserung der Durchsetzung von Tarifverträgen

Wenn die Autorität von Tarifverträgen schwach ist, weil sie in der betrieblichen Praxis nicht durchgesetzt werden, ist das ebenfalls ein Problem der Wirkungsintensität. Es bedarf einer Verbandsklage, mit der auch die tariflichen Individualrechte durchgesetzt werden können.[17]

2. Ergänzende Maßnahmen

Die Funktionalität und „Wirkungsintensität“[18] setzt auch insgesamt eine Konsistenz staatlichen Handelns voraus, die gewährleistet, dass tarifgebundene Unternehmen keine Nachteile gegenüber Wettbewerbern befürchten müssen. Die folgenden Maßnahmen erscheinen unerlässlich, um eine entsprechende Konsistenz staatlichen Handelns zu gewährleisten. Sie schaffen ein gesellschaftspolitisches Umfeld und Klima, in dem Tarifverträge selbstverständlich erscheinen und tarifgebundene Unternehmen nicht das „Gefühl“ haben, Nachteile durch den Tarifvertrag zu haben. Mit einzelnen dieser Maßnahmen sind vermutlich keine direkt messbaren Auswirkungen auf die Tarifbindung zu erwarten.[19]

Beispiele für Maßnahmen, die ein solches konsistent tarifautonomieförderndes Handeln unterstützen könnten, sind:

a) Einführung eines Bundestariftreuegesetzes

Es sollte eine Selbstverständlichkeit sein, dass ein Staat, dem verfassungsrechtlich die Aufgabe übertragen wurde, die Tarifautonomie zu gewährleisten, eigene Mittel nur so vergibt, dass tarifgebundene Unternehmen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen keinen Wettbewerbsnachteil gegenüber nicht-tarifgebundenen Unternehmen haben. Zur Bekräftigung dieser Position solle Deutschland die ILO-Konvention Nr. 94 „über die Arbeitsklauseln in den von Behörden abgeschlossenen Verträgen“ ratifizieren.[20]

Das verabschiedete Bundestariftreuegesetz unternimmt dafür einen Schritt auf Bundesebene, der allerdings vergleichsweise kurz ist. Der hohe Schwellenwert, die Beschränkung auf förmliche Vergabeverfahren und Ausnahmen für Start-ups und Sicherheitsbehörden drohen das Signal zu entwerten.

b) Steuerliche Anreize für eine Gewerkschaftsmitgliedschaft

Auf einer ähnlichen Ebene sehe ich die Neuregelung in § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr 3 EStG (Beitragszahlungen an Gewerkschaften als Werbungskosten zusätzlich zum Arbeitnehmer-Pauschbetrag). Es geht um eine wichtige Wertschätzung und Anerkennung der Bedeutung der Verbandsmitgliedschaft durch den Gesetzgeber.

---

[16] Siehe dazu demnächst Kilian Weil/Eva Kocher im Verfassungsblog (KW 45/2026).
[17] Eva Kocher, Gesetzentwurf für eine Verbandsklage im Arbeitsrecht, 2002.
[18] Klaus Bepler, Gutachten zum 70. DJT, 2014, B 13.
[19] Siehe z.B. die Erwartungen im Hinblick auf das Bundestariftreuegesetz von Helena Bach/Hagen Lesch, Stärkung der Tarifbindung durch ein Bundestariftreuegesetz? Ein ernüchternder Blick auf die Empirie, 27.1.2026, IW-Kurzbericht 4/2026.
[20] Aufruf von Wissenschaftler*innen, Tarifautonomie schafft faire Arbeit, fördert soziale Gerechtigkeit und sichert demokratische Teilhabe. Für eine Stärkung der Tarifbindung, 14.3.2025, https://idw-online.de/de/news848990.

3. Gefahr für die Tarifautonomie: Tarifdispositivität

Für höchst gefährlich halte ich alle Vorhaben, die meinen, Tarifbindung dadurch fördern zu können, dass der Arbeitnehmerschutz durch Tarifverträge geschwächt wird. Wie die vorgeschlagenen Änderungen im Arbeitszeitgesetz geeignet sein könnten, die Tarifbindung zu fördern, habe ich dem Aktionsplan nicht entnehmen können. Die Formulierung „die geplanten Regelungen können je nach konkreter Ausgestaltung dazu beitragen, das Tarifvertragssystem zu stärken“ trifft hierzu jedenfalls keine Aussage.

Gefährlich sind jedenfalls Modelle der sog. Tarifdispositivität von Gesetzen. Dabei handelt es sich um gesetzliche Öffnungsklauseln, die es Tarifverträgen erlauben, von gesetzlichen Mindeststandards zulasten der Beschäftigten abzuweichen. (Diese Klauseln werden manchmal auch als „Tariföffnungsklauseln“ bezeichnet. Der Begriff „tarifliche Öffnungsklauseln“ ist allerdings missverständlich. Denn mit tariflichen Öffnungsklauseln bezeichnet man in der Regel Klauseln in Tarifverträgen, die es erlauben, vom Tarifvertrag durch Betriebsvereinbarung oder Einzelarbeitsvertrag abzuweichen.)

Zunächst schwächt Tarifdispositivität, die einen Tarifvertrag ermächtigt, Arbeitnehmerschutz abzubauen, die Legitimität und Wirkungskraft eines Tarifvertrags eher als dass sie diesen stärkt. Allerdings wird manchmal angenommen, dass tarifdispositives Gesetzesrecht die Tarifautonomie stärken würde, weil ein Anreiz für eine Tarifbindung der Arbeitgeber:innen entstehe. Empirische Hinweise darauf, dass dies wirken könnte, gibt es jedoch nicht. Auch ökonomisch ist dieses Argument nicht nachvollziehbar.

Vorab ist darauf hinzuweisen, dass das Instrument der Tarifdispositivität von Gesetzen kann ganz unterschiedliche Funktionen erfüllen kann. Bisher wurden solche Öffnungsklauseln vor allem zu dem Zweck eingesetzt, eine an Branchenstrukturen angepasste betriebliche Umsetzung zu ermöglichen (Beispiele: § 13 Abs. 1 BUrlG, § 622 Abs. 4 S. 1 BGB, § 14 Abs. 2 S. 3 TzBfG, §§ 7, 12 ArbZG). Die bestehenden Klauseln, mit denen Gesetze für verschlechternde Tarifverträge geöffnet wurden, betreffen also z.B. die Modalitäten des Urlaubsanspruchs oder die Länge von Kündigungsfristen. In diesen Fragen funktioniert Tarifdispositivität ohne größere sozialpolitische Probleme. Mit ihnen ist aber auch nicht die Zielsetzung einer Erhöhung der Tarifbindung verbunden. Es ist deshalb auch keine Überraschung, wenn insofern bisher keine konkreten Effekte für die Tarifbindung festgestellt wurden.

Es gab allerdings in der Vergangenheit bereits einmal einen Fall, in dem Tarifdispositivität zu einer Erhöhung von „Tarifbindung“ geführt hat, nämlich die Einführung der Tarifdispositivität von Entgelten in der Arbeitnehmerüberlassung im Jahre 2002. Die Erfahrungen mit dieser Regelung zeigen sehr deutlich die Gefahren für die Tarifautonomie auf. Denn die Regelung hatte sofortige Wirkungen: Es entstand eine ganze Reihe von Oganisationen; die „Tarifgemeinschaft Christlicher Gewerkschaften für Zeitarbeit und Personalserviceagenturen“ (CGZP), deren mangelnde Tariffähigkeit 2010 festgestellt wurde,[21] war schon im Herbst 2002 gegründet worden. Die Gründungsbegeisterung war auch deshalb bemerkenswert, weil Leiharbeiter:innen sich bisher kaum gewerkschaftlich organisiert oder anders Durchsetzungsfähigkeit gezeigt hatten. Im Gegenteil: Der einzige Fall, in dem das BAG sich einmal ernsthaft gefragt hatte, ob nicht auch ein Tarifvertrag sittenwidrig (§ 138 BGB) sein könnte, stammte aus der Leiharbeit.[22] Woher die Motivation und z.T. sogar die Initiative zu Gewerkschaftsgründungen und Tarifverhandlungen

[21] BAG 14.12.2010 – 1 ABR 19/10.

[22] BAG 24.3.2004 – 5 AZR 303/03 zum Vergütungstarifvertrag zwischen der Randstad KG und den Gewerkschaften DAG und ÖTV vom 14.4.2000. Die Sittenwidrigkeit wurde im Ergebnis verneint.

kam, zeigte sich bei genauerem Blick: Es handelte sich zu einem überwältigenden Teil um Gefälligkeitsverträge, mit denen Wünsche der Arbeitgeberseite erfüllt wurden.[23] Es gab also gute Gründe für die Forderung des 68. DJT 2010, „[d]ie Möglichkeit, durch Tarifverträge mit ungünstigeren Arbeitsbedingungen vom Gleichbehandlungsgrundsatz abzuweichen, […] aufzuheben."[24]

Dieser Fall zeigte sehr deutlich, wie wenig die Tarifdispositivität geeignet ist, Tarifautonomie zu fördern.[25] Sie funktioniert nicht, wenn die Arbeitnehmerseite nicht aus sich heraus organisationsfähig ist. Anreize auf Arbeitgeberseite ergeben sich nur, wenn es um ökonomisch relevante Angelegenheiten wie Entgelt oder Arbeitszeit geht. Die Tarifautonomie wird durch solche Tarifverträge, die allein durch eine ökonomisches Interesse der Arbeitgeberseite motiviert sind, aber gerade nicht gefördert, denn sie erfüllen nicht die Funktion des Arbeitnehmerschutzes, deretwegen die Tarifautonomie im deutschen Recht überhaupt geschützt ist. Die Aussage, Tarifdispositivität fördere nicht zwangsläufig die Tarifautonomie, ist insofern zu schwach. Richtiger wäre die Formulierung: Tarifdispositivität fördert die Tarifautonomie dann am wenigsten, wenn sie ihr Ziel vor allem dadurch erreichen will, dass sie wirksame Anreize für Organisationsmitgliedschaft auf Arbeitgeberseite schafft.

[23] Peter Schüren, **NZA 2008, 453**; Peter Schüren, AuR 2008, 239.
[24] Beschluss 9.c).
[25] Raimund Waltermann, NZA 2014, 874; Daniel Ulber, FS Preis 2021, 1373; Eva Kocher, Referat zum 74. DJT, 2024.

21. Wahlperiode

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales

Ausschussdrucksache 21(11)146
vom 30. Oktober 2026

Schriftliche Stellungnahme

Prof. Dr. Thorsten Schulten

Öffentliche Anhörung

a) Unterrichtung durch die Bundesregierung
Nationaler Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen in Deutschland nach Artikel 4 Absatz 2 Satz 2 der EU-Mindestlohn-Richtlinie
BT-Drucksache 21/7700

b) Antrag der Fraktion Die Linke
Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung – Bessere Arbeitsbedingungen und höhere Löhne für alle
BT-Drucksache 21/585

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

Prof. Dr. Thorsten Schulten

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)
der Hans-Böckler-Stiftung
Georg-Glock-Straße 18
D-40474 Düsseldorf

Tel +49 (0)211 7778-239
Email Thorsten-Schulten@boeckler.de

An den
Deutschen Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales
- per Email -

29.10.2026

Stellungnahme:

zur Unterrichtung durch die Bundesregierung
Nationaler Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen in Deutschland nach Artikel 4 Absatz 2 Satz 2 der EU-Mindestlohn-Richtlinie
BT-Drucksache 21/7700 vom 09.09.2026

sowie zum Antrag der Abgeordneten Pascal Meiser, Doris Achelwilm, Dr. Dietmar Bartsch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke
Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung – Bessere Arbeitsbedingungen und höhere Löhne für alle
BT-Drucksache 21/585 vom 24.06.2025

1. Die Vorgaben der Europäischen Mindestlohnrichtlinie zur Förderung von Tarifverhandlungen

Die im Herbst 2022 vom Europäischen Parlament und Rat der Europäischen Union verabschiedete „Richtlinie (EU) 2022/2041 über angemessene Mindestlöhne“ (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2022) [1] stellt einen grundlegenden „Paradigmenwechsel“ in der europäischen Arbeitspolitik dar.[2] Erstmals in der Geschichte der EU zielt eine Richtlinie explizit darauf, die institutionellen und rechtlichen Grundlagen für angemessene Mindestlöhne in Europa zu stärken. Nachdem im November 2025 auch der

[1] Richtlinie (EU) 2022/2041 des Europäischen Parlaments und des Rats vom 19. Oktober 2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union, in: Amtsblatt der Europäischen Union vom 25. Oktober 2023, L275/33- L275/47 (im Folgenden zitiert als “Europäische Mindestlohnrichtlinie …”)

[2] Torsten Müller und Thorsten Schulten (2022): Die Europäische Mindestlohnrichtlinie – Paradigmenwechsel hin zu einem Sozialen Europa, in: Wirtschaft und Gesellschaft 48 (3), S. 335–364

Europäische Gerichtshof im Grundsatz die Europarechtskonformität der Richtlinie bestätigt hat[3], rückt nun deren nationale Umsetzung in den Fokus.

Zur Durchsetzung angemessener Mindestlöhne formuliert die Europäische Mindestlohnrichtlinie im Wesentlichen zwei Zielstellungen: Zum einen will sie durch Verfahrensreglungen und inhaltliche Empfehlungen dazu beitragen, dass die gesetzlichen Mindestlöhne auf nationaler Ebene auf ein angemessenes Niveau angehoben werden.[4] Darüber hinaus zielt die Europäische Mindestlohnrichtlinie darauf, durch eine politische „Förderung von Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung“ die Tarifbindung in Europa zu stärken.[5] Die Europäische Mindestlohnrichtlinie ist damit zugleich auch eine „Europäische Tarifvertragsstärkungsrichtlinie“.[6] Der hohe Stellenwert von Tarifverhandlungen in der Europäischen Mindestlohnrichtlinie stützt sich auf die in der internationalen Arbeitsbeziehungsforschung weitgehend unbestrittenen Zusammenhang von Tarifbindung und Einkommensverteilung.[7] So wird in den Erwägungsründen der Europäischen Mindestlohnrichtlinie zurecht darauf hingewiesen, dass „in Mitgliedstaaten mit einer hohen tarifvertraglichen Abdeckung … der Anteil der Geringverdienenden tendenziell niedrig [ist], und die Mindestlöhne … sich in der Regel auf einem hohen Niveau [befinden].“[8] Deshalb sind umfassende Tarifverhandlungen insbesondere auf „sektoraler und branchenübergreifender Ebene … ein wesentlicher Faktor zur Erreichung eines angemessenen Mindestlohnschutzes und müssen daher gefördert und gestärkt werden.“[9]

Um die Tarifbindung zu erhöhen, verpflichtet die Europäische Mindestlohnrichtlinie die EU-Mitgliedsstaaten folgende Maßnahmen zu ergreifen:[10]

- „Förderung des Auf- und Ausbaus der Kapazitäten der Sozialpartner, Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung insbesondere auf sektoraler oder branchenübergreifender Ebene zu führen;
- Förderung konstruktiver, zielführender und fundierter Lohnverhandlungen zwischen den Sozialpartnern unter gleichen Bedingungen, bei denen beide Parteien Zugang zu angemessenen Informationen haben, damit sie ihre Aufgaben in Bezug auf Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung wahrnehmen können;
- gegebenenfalls Schutz der Ausübung des Rechts auf Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung und Schutz der Arbeitnehmer und Gewerkschaftsvertreter vor Handlungen, durch die sie in Bezug auf ihre Beschäftigung diskriminiert werden, weil sie an Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung teilnehmen oder teilnehmen wollen;
- zur Förderung von Tarifverhandlungen bei der Lohnfestsetzung gegebenenfalls Schutz von Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen, die an Tarifverhandlungen

[3] Europäischer Gerichtshof (2025): Urteil zur Nichtigkeitsklage des Königreichts Dänemark bezüglich der Richtlinie (EU) 2022/2041 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union (Rechtssache C-19/23) vom 11.11.2025, https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document/C/2023/C-0019-23-00000000RD-01-P-01-3372633/ARRET/306231-DE-1-html

[4] Europäische Mindestlohnrichtlinie …, Artikel 5.

[5] Europäische Mindestlohnrichtlinie …, Artikel 4.

[6] T. Müller und T. Schulten (2024): Die europäische Mindestlohnrichtlinie als Tarifvertragsstärkungsrichtlinie, in: WSI-Mitteilungen 77 (6), S. 441–449

[7] Maarten Keune (2021): Inequality between capital and labour and among wage-earners: the role of collective bargaining and trade unions, in: Transfer: European Review of Labour and Research Vol. 27 (1), S. 29-46.

[8] Europäische Mindestlohnrichtlinie …, Erwägungsgrund 25.

[9] Europäische Mindestlohnrichtlinie …, Erwägungsgrund 16.

[10] Europäische Mindestlohnrichtlinie …, Artikel 4 (1).

teilnehmen oder teilnehmen möchten, vor Eingriffen der jeweils anderen Seite oder ihrer Vertreter oder Mitglieder in ihre Gründung, ihre Arbeitsweise oder ihre Verwaltung."

Während die Festlegung der konkreten Maßnahmen in der Kompetenz der Mitgliedsstaaten liegt, werden sie, für den Fall, dass weniger als 80 Prozent der Beschäftigten unter den Geltungsbereich eines Tarifvertrages fallen, prozedural darauf verpflichtet, einen konkreten Aktionsplan zur Förderung der Tarifverhandlungen vorzulegen.[11] Der Aktionsplan soll einen „klaren Zeitplan und konkrete Maßnahmen zur schrittweisen Erhöhung der tarifvertraglichen Abdeckung" enthalten, die regelmäßig überprüft und gegebenenfalls aktualisiert werden sollen.

2. Der Nationale Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen in Deutschland

In Deutschland ist bereits seit mehreren Jahrzehnten ein kontinuierlicher Rückgang der Tarifbindung zu beobachten.[12] Während Mitte der 1990er Jahre noch annähernd 80 Prozent aller Beschäftigten in einem Unternehmen mit Tarifvertrag arbeiteten, kommen aktuelle repräsentative Unternehmensbefragungen – wie das Betriebspanel des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)[13] oder die Verdiensterhebung des Statistischen Bundesamtes[14] –übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass heute nur noch etwa 49 Prozent aller Beschäftigten tarifgebunden sind. Vor diesen Hintergrund besteht kein Zweifel, dass Deutschland zur Vorlage eines Nationalen Aktionsplans verpflichtet ist.

Um die Vorgaben der Europäischen Mindestlohnrichtlinie zu erfüllen, hat die Bundesregierung am 22. Juli 2026 einen „Nationalen Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen in Deutschland" verabschiedet und anschließend den Deutschen Bundestag hiervon unterrichtet.[15] Mit dem Nationalen Aktionsplan soll zugleich dem im Koalitionsvertrag der Bundesregierung definiertem Ziel einer „höheren Tarifbindung" Rechnung getragen werden, wonach „Tariflöhne […] wieder die Regel werden [müssen] und […] nicht die Ausnahme bleiben [dürfen]."[16]

Der Nationale Aktionsplan zur Förderung der Tarifverhandlungen in Deutschland umfasst insgesamt sieben Maßnahmen, von denen fünf bereits beschlossen wurden und lediglich zwei noch umgesetzt werden müssen (*Tabelle 1*). Von den fünf bereits beschlossenen Maßnahmen wurden drei bereits von der vorherigen Ampelkoalition auf den Weg gebracht, während lediglich zwei von der aktuellen schwarz-roten Koalition verabschiedet wurden. Bei dem vorgelegten nationalen Aktionsplan der Bundesregierung handelt es sich demnach insgesamt

[11] Europäische Mindestlohnrichtlinie …, Artikel 4 (2).

[12] Şerife Erol (2026): Die Entwicklung der Tarifbindung seit Mitte der 1990er Jahre, in: Gerhard Bosch, Thorsten Schulten und Frederic Hüttenhoff (Hrsg.), Tarifautonomie und Tarifbindung stärken. Grundlagen, Wirkungen und Reformperspektiven, Wiesbaden, S. 215-244.

13 Christian Hohendanner und Susanne Kohaut (2026): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung. Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2025, WSI-Mitteilungen Vol. 79 (4), S. 346-354

[14] Statistisches Bundesamt (2026): Tarifbindung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, Meldung von 23. Juli 2026, https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Indikatoren-Qualitaet-Arbeit/Dimension-5/tarifbindung-arbeitnehmer.html

[15] Deutscher Bundestag, Unterrichtung durch die Bundesregierung. Nationaler Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen in Deutschland nach Artikel 4 Absatz 2 Satz 2 der EU-Mindestlohn-Richtlinie Drucksache 21/7700 vom 09.09.2026

[16] CDU, CSU und SPD (2025): Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag für die 21. Legislaturperiode, vorgestellt am 09.04.2025 und unterzeichnet am 05.05.2025, Berlin, Randnummer 552-553, https://www.koalitionsvertrag2025.de

weniger um einen in die Zukunft gerichteten *Plan*, als vielmehr um eine Bestandsaufnahme bereits beschlossener Maßnahmen.

Tabelle 1: Maßnahmen des Nationale Aktionsplan zur Förderung der Tarifverhandlungen in Deutschland

	Maßnahme	Ungesetzt/geplant
1	**Bundestariftreuegesetz**	Bundestariftreuegesetzes (BTTG) vom 27. April 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 119 vom 30.04.2026; **gültig ab 01.05.2026**
2	**Steuerliche Anreize für eine Gewerkschaftsmitgliedschaft**	Art. 2 (4) Steueränderungsgesetz vom 22.12.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 363 vom 23.12.2025), **gültig ab 01.01.2026**
3	**Kurzzeitige kontingente Beschäftigung aus Drittstaaten außerhalb der EU und des EWR**	Art. 2(4) der Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 30. August 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 233 vom 31.08.2023) zur Einführung des § 15d der Beschäftigungsverordnung, **gültig ab 01.04.2024**
4	**Qualifizierungsgeld**	Art. 2 (11) des Gesetzes zur Stärkung der Aus- und Weiterbildungsförderung vom 17. Juli 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 191 vom 20.07.2023) zur Einführung des § 82a des Dritten Buches Sozialgesetzbuch, **gültig ab 01.04.2024**
5	**Klimaschutzverträge** – Förderung für klimaneutrale Produktionsverfahren	Richtlinie zur Förderung von klimaneutralen Produktionsverfahren in der Industrie durch Klimaschutzverträge (Förderrichtlinie Klimaschutzverträge – FRL KSV) vom 11. März 2024 (BAnz AT 10.04.2024 B1) Richtlinie zur Förderung von CO2-armen Produktionsverfahren in der Industrie durch CO2-Differenzverträge (Förderrichtlinie CO2-Differenzverträge – FRL CCfD) vom 4. Mai 2026 (BAnz AT 08.05.2026 B2), **gültig ab Oktober 2024 bis Dezember 2026**
6	**Digitales Zugangsrecht von Gewerkschaften in die Betriebe**	**Geplante Umsetzung in der 21. Legislaturperiode**
7	**Änderung des Arbeitszeitgesetzes** mit der Möglichkeit einer wöchentlichen anstatt einer täglichen Höchstarbeitszeit auf der Grundlage von Tarifverträgen	**Geplante Umsetzung in der 21. Legislaturperiode**

Quelle: Deutscher Bundestag, Drucksache 21/7700

Im Hinblick auf eine mögliche Förderung von Tarifverhandlungen und Stärkung der Tarifbindung sind die beschlossenen und anvisierten Maßnahmen der Bundesregierung wie folgt zu beurteilen:

2.1 Das Bundestariftreuegesetz

Mit dem zum 1. Mai 2026 in Kraft getretenen Bundestariftreuegesetz sollen im Grundsatz nur solche Unternehmen öffentliche Aufträge des Bundes erhalten, die ihren Beschäftigten

Tariflöhne zahlen.[17] Ohne eine solche Regelung besteht die Gefahr, dass tarifgebundene Unternehmen aufgrund ihrer in der Regel höheren Arbeitskosten bei öffentlichen Ausschreibungen einen systematischen Wettbewerbsnachteil haben. Unter Berücksichtigung des günstigsten Angebots gehen öffentliche Aufträge bevorzugt an nicht-tarifgebundene Unternehmen, sodass der Staat selbst zur Erosion des Tarifvertragswesens beiträgt.

Die potenzielle Wirkung von Tariftreuevorgaben liegt demnach vor allem darin, faire Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, damit tarifgebundene Unternehmen durch die öffentliche Vergabepraxis keinen Anreiz zur Tarifflucht erhalten. Das Bundestariftreuegesetz zielt also in erster Linie auf die Stabilisierung bestehender Tarifbindung. Ob darüber hinaus auch ein Anreiz für nicht-tarifgebundene Unternehmen geschaffen wird, einen Tarifvertrag anzuwenden, hängt in erster Linie von der Bedeutung öffentlicher Aufträge für die Unternehmen ab. Prinzipiell verlangen Tariftreuegesetze lediglich die Zahlung von Tariflöhnen, nicht jedoch die formale Bindung an einen Tarifvertrag.

Tabelle 2: Tariftreuegesetze in Deutschland und deren Geltungsbereiche

	Schwellenwerte für öffentliche Aufträge in Euro			Einbeziehung der Kommunen	Begrenzung auf bestimmte Branchen
	Bauleistungen	Dienstleistungen	Lieferleistungen		
Aktuelle Gesetze mit umfassenden Tariftreueregelungen					
Berlin	1.000	1.000	1.000	entfällt	nein
Bremen	5.000	1.000	keine Tariftreue	entfällt	nein
Hamburg	250.000	50.000	keine Tariftreue	entfällt	nein
Hessen	20.000	20.000	20.000	ja	nein
Nordrhein-Westfalen	100.000	50.000	keine Tariftreue	nein	15 Branchen
Mecklenburg-Vorpommern	50.000	10.000	10.000	ja	nein
Saarland	25.000	25.000	25.000	ja	nein
Sachsen-Anhalt	120.000	40.000	keine Tariftreue	ja	nein
Thüringen	75.000	30.000	30.000	nein	nein
Bund	**50.000**	**50.000**	**keine Tariftreue**	**entfällt**	**nein***
Aktuelle Gesetzentwürfe mit umfassenden Tariftreueregelungen					
Niedersachsen	20.000	20.000	20.000	ja	nein
Aktuelle Gesetze mit eingeschränkten Tariftreueregelungen					
Brandenburg	10.000	5.000	5.000	ja	ÖPNV
Baden-Württemberg	20.000	20.000	20.000	ja	ÖPNV
Rheinland-Pfalz	20.000	20.000	20.000	ja	ÖPNV
Schleswig-Holstein	keine	keine	keine	ja	ÖPNV

WSI

* bis Ende 2032 sind alle öffentlichen Aufträge der Bundeswehr ausgenommen.
Quelle: WSI-Tarifarchiv (Stand: 01.11.2026)

Ob das Bundestariftreuegesetz tatsächlich zu einer stabileren oder gar höheren Tarifbindung in Deutschland beiträgt, hängt unmittelbar von seiner Reichweite ab. Leider enthält das Bundestariftreuegesetz eine Vielzahl von Ausnahmeregelungen, die seiner Wirksamkeit von vornherein hohe Grenzen setzten.[18] Hierzu gehören die besonders hohen Schwellenwerte für

[17] Christian Riechert und Lara Blume (2026): Das Bundestariftreuegesetz, Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZA) 8, S. 553–561

[18] Karen Jaerhrling und Thorsten Schulten (2026): Tariftreue in der öffentlichen Auftragsvergabe – ein wichtiger Beitrag zur Stabilisierung der Tarifbindung, IAQ-Standpunkt Nr. 1/2026, Universität Duisburg-Essen, https://duepublico2.uni-due.de/servlets/MCRFileNodeServlet/duepublico_derivate_00084553/IAQ-Standpunkt_2026_01.pdf

Bau- und Dienstleistungsaufträge sowie die Herausnahme der Lieferaufträge, wodurch bereits mehr als ein Drittel aller Aufträge des Bundes gar nicht erfasst werden. Hinzu kommt eine bis Ende 2023 geplante Ausnahmeregelung für die Aufträge der Bundeswehr. Schließlich gilt das Bundestariftreuegesetz lediglich für nationale Vergaben auf Bundesebene gilt, während die Mehrzahl der öffentlichen Aufträge auf regionaler und kommunaler Ebene vergeben werden. Zwar haben mittlerweile viele Bundesländer eigene Landestariftreuegesetze, deren Reichweite jedoch ebenfalls sehr unterschiedlich ausfällt und in vielen Fällen sehr begrenzt ist (*Tabelle 2*).[19]

2.2 Steuerliche Anreize für eine Gewerkschaftsmitgliedschaft

Mit dem im Dezember 2025 verabschiedeten Steueränderungsgesetz 2025 wird zukünftig eine deutlich bessere Möglichkeit geschaffen, den Mitgliedsbeitrag für eine Gewerkschaft von der Steuer abzusetzen. Bislang fiel der Mitgliedsbeitrag unter die so genannte Arbeitnehmerpauschale von 1.230 Euro pro Jahr, die alle Arbeitnehmer*innen als Werbungskosten geltend machen können. Ab 2026 können die Mitgliedsbeiträge hingegen gesondert von der Steuer abgesetzt werden. Dies führt nach Angaben des DGB zu einer Steuerersparnis je nach Haushaltskontext und Steuerklasse zwischen 25 und 35 Prozent des Gewerkschaftsbeitrages.[20]

Die bessere steuerliche Absetzbarkeit der Mitgliedsbeiträge gibt den Gewerkschaften ein zusätzliches Argument zur Werbung neuer Mitglieder. Gerade für Beschäftigte im Niedriglohnsektor kann die Höhe des Gewerkschaftsbeitrages durchaus ein wichtiger Faktor bei der Entscheidung für oder gegen eine Gewerkschaftsmitgliedschaft sein. Insofern ist die Maßnahme geeignet, die gewerkschaftliche Organisationsmacht und damit indirekt auch die Möglichkeit zur Durchsetzung von Tarifverträgen zu stärken. Da bei der Entscheidung für eine Gewerkschaftsmitgliedschaft sehr unterschiedliche Gründe maßgeblich sein können, dürfte der Effekt jedoch insgesamt überschaubar sein. In jedem Fall könnte er dadurch gestärkt werden, dass die mögliche Steuerersparnis noch größer ausfällt.

2.3 Kurzzeitige kontingente Beschäftigung aus Drittstaaten

Nach dem zum 1. April 2024 in Kraft getretenen neuen Artikel 15d der Beschäftigungsverordnung (BeschV) über „Kurzzeitige kontingentierte Beschäftigung“ können Unternehmen die kurzfristige und befristete Beschäftigung von Arbeitnehmer*innen aus Drittstaaten außerhalb der EU und des EWR beantragen. Eine wesentliche Voraussetzung hierfür besteht darin, dass die betroffenen ausländischen Arbeitnehmer*innen „zu den geltenden tariflichen Arbeitsbedingungen beschäftigt [werden].“[21]

Diese Maßnahme ist insofern sinnvoll, als dass gerade ausländische Beschäftigte oft besonders schlechten und prekären Arbeitsbedingungen ausgesetzt sind. Allerdings ist ihre Reichweite schon dadurch begrenzt, dass insgesamt lediglich bis zu 25.000 Beschäftigte aus Drittstaaten auf dieser Grundlage eine befristete Tätigkeit in Deutschland nachgehen

[19] Ebd., S. 3f.

[20] DGB (2026): Steuervorteil für Gewerkschaftsmitglieder: Bessere Absetzbarkeit von Mitgliedsbeiträgen, Meldung vom 09.01.2026, https://www.dgb.de/aktuelles/news/steuervorteil-fuer-gewerkschaftsmitglieder-bessere-absetzbarkeit-von-mitgliedsbeitraegen/

[21] Beschäftigungsverordnung, Artikel 15d , Absatz 2, https://www.gesetze-im-internet.de/beschv_2013/__15d.html

können.[22] Von dieser Regelung unberührt sind z.B. in der Landwirtschaft tätige Saisonarbeitskräfte, für die nach Artikel 15a der Beschäftigungsverordnung zwar gesetzliche Mindeststandards wie der gesetzliche Mindestlohn gelten, es jedoch keine Verpflichtung zu einer tarifvertraglichen Bezahlung gibt. Damit von dieser Regelung tatsächlich ein stabilisierender Effekt für das Tarifvertragssystem ausgehen kann, sollte die Arbeitserlaubnis von Drittstaatenangehörigen generell an die Tarifbindung der Unternehmen geknüpft werden.[23]

2.4 Qualifizierungsgeld

Nach dem zum 1. April 2024 neu in Kraft getretenen Artikel 82a Sozialgesetzbuch (SGB III) können Arbeitnehmer*innen bei beruflicher Weiterbildung für die Dauer der Maßnahme ein Qualifizierungsgeld von der Agentur für Arbeit erhalten. Als Vorrausetzung hierfür muss der Betrieb, bei dem die Arbeitnehmer*innen beschäftigt sind, entweder in einer Betriebsvereinbarung oder einem betriebsbezogenen Tarifvertrag festlegen, welcher „strukturwandelbedingte Qualifizierungsbedarfs“ besteht und welche „damit verbundenen Perspektiven der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für eine nachhaltige Beschäftigung im Betrieb“ gegeben sind.[24]

Das Qualifizierungsgeld hat schon deshalb nur eine sehr eingeschränkte Auswirkung auf die Tarifbindung, da eine tarifvertragliche Vereinbarung keineswegs obligatorisch ist, sondern auch durch eine Betriebsvereinbarung ersetzt werden kann. Kleinere Betriebe mit weniger als 250 Beschäftigten können sogar ganz auf eine Vereinbarung verzichten. Schließlich fällt die Nutzung des Qualifizierungsgeldes bislang äußerst gering aus. Nach Angaben der Bundesregierung wurde zwischen April 2024 und Dezember 2025 diese Leistung gerade einmal von rund 350 Arbeitnehmer*innen in Anspruch genommen.[25] Vor diesem Hintergrund ist die bereits formal nur sehr schwache Bindung des Qualifizierungsgeldes an einen Tarifvertrag bislang eher von symbolischer Bedeutung.

2.5 Klimaschutzverträge – Förderung für klimaneutrale Produktionsverfahren

Mit den Förderrichtlinien zu Klimaschutzverträgen und CO2-Differenzverträgen will die Bundesregierung die Einführung klimaneutraler Produktionsverfahren fördern. Um einen entsprechenden Förderantrag zu stellen, müssen die Unternehmen auf der Grundlage eines Tarifvertrages oder einer Betriebsvereinbarung „ein Konzept zum Standorterhalt und zur Beschäftigungsentwicklung in Bezug auf das transformative Produktionsverfahren“ vorlegen. Kommt keine entsprechende Vereinbarung zustande, so muss dem Förderantrag zumindest eine Stellungnahme der Gewerkschaft oder des Betreibrates beigefügt werden. In Betrieben,

[22] Hinzu kommen noch 1.500 Beschäftigte aus Georgien, vgl. Bundesagentur für Arbeit, Kurzzeitige kontingentierte Beschäftigung, https://www.arbeitsagentur.de/unternehmen/fachkraefte-ausland/kurzzeitige-kontingentierte-beschaeftigung

[23] Gerhard Bosch, Thorsten Schulten, Florian Rödl, Reinhard Bispinck, Şerife Erol, Frederic Hüttenhoff, Ingrid Artus und Till van Treeck (2026): Ein Reformprogramm zur Stärkung der Tarifbindung, in: Gerhard Bosch, Thorsten Schulten und Frederic Hüttenhoff (Hrsg.), Tarifautonomie und Tarifbindung stärken. Grundlagen, Wirkungen und Reformperspektiven, Wiesbaden, S. 450ff.

[24] Sozialgesetzbuch Band III, Artikel 82a (2), Absat 2, Satz 3, https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_3/__82a.html

[25] Deutscher Bundestag (2026): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sylvia Rietenberg, Timon Dzienus, Dr. Armin Grau, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Stand der Planungen für eine Modernisierung der Arbeitslosenversicherung, Drucksache 21/6740 vom 25.06.2026

die weder über einen Tarifvertrag noch über einen Betriebsrat verfügen, kann auch ein einseitiger Antrag des Arbeitgebers formuliert werden.[26]

Die Tarifbindung ist bei diesen Förderrichtlinien keineswegs obligatorisch, sondern nur eine Option hier nur eine Option unter anderen. Damit dürfte diese Regelung kaum Auswirkungen auf die Tarifbindung haben. Um eine tatsächliche Lenkungswirkung zu erzielen, müsste die Existenz eines Tarifvertrages verbindlich vorgegeben werden.

2.6 Digitales Zugangsrecht von Gewerkschaften in die Betriebe

Zu den bislang noch nicht umgesetzten Maßnahmen gehört die Einführung eines digitalen Zugangsrechtes für Gewerkschaften in die Betriebe. Angesicht der neuen Bedingungen einer digitalisierten Arbeitswelt stark zugenommenen Verbreitung von Homeoffice und Mobilen Arbeitens ist ein solches Zugangsrecht längst überfällig.[27] Die Gewerkschaften müssen die Möglichkeit haben, die unternehmensinternen Kommunikationsnetzwerke zu nutzen und alle Beschäftigten per E-Mail anzuschreiben. Entsprechende Bestimmungen sollten in das Betriebsverfassungsgesetz aufgenommen werden.

Ein digitales Zugangsrecht stärkt nicht nur die gewerkschaftliche Präsenz im Betrieb, sondern wird auch bei Tarifauseinandersetzungen und der Durchführung von Arbeitskämpfen immer wichtiger. Indirekt kann auf diese Weise auch ein Beitrag zur Stabilisierung des Tarifvertragssystems geleistet werden, auch wenn sich die Auswirkungen auf die Tarifbindung insgesamt in Grenzen halten.

Kritisch zu bewerten ist die Tatsache, dass die Bundesregierung bislang weder ein konkretes Konzept noch einen verbindlichen Zeitrahmen für die Einführung eines digitalen Zugangsrechtes vorgelegt hat und stattdessen nur sehr vage von einer Umsetzung innerhalb der 21. Legislaturperiode spricht.

2.7 Änderung des Arbeitszeitgesetzes

Schließlich wird in dem Nationalen Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen auch die geplante Änderung des Arbeitszeitgesetzes erwähnt, die „je nach konkreter Ausgestaltung dazu beitragen [kann], das Tarifvertragssystem zu stärken.“[28] Im Koalitionsvertrag hat die Bunderegierung vorgesehen, das Arbeitszeitgesetz dahingehend zu verändern, dass zukünftig anstelle einer täglichen auch eine wöchentliche Höchstarbeitszeit möglich wird. In einem Referentenentwurf vom Juni 2026 hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales die Möglichkeit zur Einführung einer wöchentlichen Höchstarbeitszeit an die Existenz einer entsprechenden tarifvertraglichen Regelung gebunden. [29] Demgegenüber hat die CDU/CSU in der Bundesregierung deutlich gemacht, dass sie eine Öffnung des Arbeitszeitgesetzes nur

[26] Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) Richtlinie zur Förderung von klimaneutralen Produktionsverfahren in der Industrie durch Klimaschutzverträge (Förderrichtlinie Klimaschutzverträge – FRL KSV) vom 11. März 2024, S. 49, https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/F/foerderrichtlinie-klimaschutzvertraege-frl-ksv.pdf?__blob=publicationFile&v=1

[27] Bosch, Schulten et al., a.a.O., S. 423f. (FN 23)

[28] Deutscher Bundestag, Unterrichtung durch die Bundesregierung, a.a.O., S. 7 (FN 15)

[29] Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2026): Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Arbeitszeitgesetzes und anderer Vorschriften vom 18.06.2026, https://table.media/assets/berlin/arbeitszeit_bmas.pdf

für tarifgebundene Unternehmen ablehnt.[30] Unabhängig davon, wie man inhaltlich die mögliche Abschaffung einer täglichen Höchstarbeitszeit bewertet, könnte eine solche Regelung jedoch nur dann eine potenziell positive Wirkung auf die Tarifbindung entfalten, wenn sie ausschließlich tarifgebundenen Unternehmen vorgehalten bliebt.

2.8 Fazit: Ein wenig ambitionierter und kaum wirksamer Aktionsplan

Die im Nationalen Aktionsplan zur Förderung der Tarifverhandlungen in Deutschland vorgesehenen Maßnahmen sind insgesamt in keiner Weise ausreichend, um eine nachhaltige Trendwende bei der Tarifbindung herbeizuführen. Manche Beobachter sehen in ihm gar eine „Mogelpackung", die überwiegend Maßnahmen [enthält], die bereits – teilweise längst – umgesetzt sind und ohnehin nur marginale Auswirkungen auf die Tarifbindung haben."[31] Das Bundestariftreuegesetz, von dem der stärkste Impuls zur Stärkung der Tarifbindung ausgehen könnte, wurde in seiner Reichweite so stark eingeschränkt, dass seiner Wirksamkeit von vornherein enge Grenzen gesteckt sind. Die Steuervorteile bei Gewerkschaftsbeiträgen und das digitale Zugangsrecht können zu einer Stärkung der Gewerkschaften beitragen, die sich jedoch nur indirekt auch auf die Tarifbindung auswirkt und wahrscheinlich nur begrenzte Effekte erzielen wird. Die Regelungen zur Tarifbindung bei kurzzeitiger kontingenter Beschäftigung, dem Qualifikationsgeld und der Förderung klimaneutraler Produktionsverfahren sind zwar alles richtige Ansätze, sie greifen aber insgesamt zu kurz, weil es keine umfassende und vor allem exklusive Konditionalität für tarifgebundene Unternehmen gibt. Schließlich lehnen die unionsgeführten Teile der Bundesregierung eine tarifdispositive Reform des Arbeitszeitgesetzes, bei der lediglich tarifgebundene Unternehmen ein wöchentliche Höchstarbeitszeit einführen dürfen, ausdrücklich ab.

Der nationale Aktionsplan ist insgesamt wenig ambitioniert und wird im Hinblick auch die Förderung von Tarifverhandlungen nur geringe Wirksamkeit entfalten. Anders als in der Europäischen Mindestlohnrichtlinie vorgesehen sieht der deutsche Nationale Aktionsplan auch weder einen konkreten Zeitplan für weitere Maßnahmen noch einen Mechanismus zur Überprüfung der beschlossenen Maßnahmen vor.

3. Die Forderung der Bundestagsfraktion der Partei Die Linke für einen Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung

Der Entschließungsantrag der Bundestagsfraktion der Partei Die Linke für einen Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung enthält insgesamt sieben Maßnahmen, die mit Ausnahme des Bundestariftreuegesetzes allesamt keinen Eingang in den Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung gefunden haben (*Tabelle 3*).[32] Die Vorschläge der Partei Die Linke entsprechen dabei in weiten Teilen dem Forderungskatalog des Deutschen Gewerkschaftsbundes.[33]

---

[30] „Union lehnt SPD-Entwurf zur Arbeitszeit ab", Die Zeit Online vom 18.06.2026, https://www.zeit.de/politik/deutschland/2026-06/arbeitszeitgesetz-flexibilisierung-wochenarbeitszeit-tarifvertraege-cdu-gxe

[31] Thomas Ubber (2026): Nationaler Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen – eine gute Mogelpackung! Der Betrieb, 23.07.2026, https://www.der-betrieb.de/meldungen/nationaler-aktionsplan-zur-foerderung-von-tarifverhandlungen/

[32] Deutscher Bundestag (2025): Antrag der Abgeordneten Pascal Meiser, Doris Achelwilm, Dr. Dietmar Bartsch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke, Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung – Bessere Arbeitsbedingungen und höhere Löhne für alle, Drucksache 21/585 vom 24.06.2025

[33] DGB (2025): Konkrete Vorschläge zur Förderung von Tarifverhandlungen, Stellungnahme im Rahmen des Konsultationsverfahrens zur Erstellung eines Nationalen Aktionsplans zur Förderung von Tarifverhandlungen nach der

Tabelle 3: Vorschläge der Partei Die Linke für einen Nationalen Aktionsplan zur Förderung der Tarifverhandlungen

	Maßnahmen
1	Stärkung der **Nachwirkung** von Tarifverträgen bei Unternehmensumstrukturierungen und Betriebsübergängen
2	Erleichterung der **Allgemeinverbindlicherklärung** von Tarifverträgen
3	**Bundestariftreuegesetz**
4	Koppelung der **Wirtschaftsförderung** an die Zahlung von Tariflöhnen
5	Ausschluss von **OT-Mitgliedschaften** in Arbeitgeberverbänden
6	Stärkung der **Handwerksinnungen** als Tarifpartner
7	Erweiterung des **Arbeitnehmer-Entsendegesetz** (AEntG)

Quelle: Deutscher Bundestag, Drucksache 21/585

3.1 Die Reform der Allgemeinverbindlicherklärung als ein Schlüssel für mehr Tarifbindung

Die Bundestagsfraktion der Partei Die Linke fordert eine grundlegende Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) von Tarifverträgen nach dem Tarifvertragsgesetz. Hierzu sollen die aktuell bestehende „Blockademöglichkeiten der Arbeitgeberseite gestrichen werden.“ [34] In der Tat verfügen die Arbeitgeberverbände über eine doppelte Veto-Position: Zum einen können sie verhindern, dass überhaupt ein Antrag auf AVE gestellt wird, da entsprechende Anträge nur von beiden Tarifvertragsparteien gemeinsam gestellt werden können. Zum anderen haben die Arbeitgeber die Möglichkeit, einen AVE-Antrag im Tarifausschuss zu blockieren. Die Linke schlägt deshalb in Übereinstimmung mit den Gewerkschaften vor, dass zukünftig auch eine Tarifvertragspartei alleine den Antrag auf AVE stellen kann, so wie es bis 2014 die Rechtslage in Deutschland war. Darüber hinaus soll das Abstimmungsverfahren im Tarifausschuss dahingehend verändert werden, dass ein AVE nur noch mit einer Stimmenmehrheit abgelehnt werden kann.

In Deutschland spielt die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen in den letzten Jahrzehnten nur eine sehr marginale Rolle.[35] Sie war stets auf einige wenige Branchen beschränkt und schwankt in der Regel pro Jahr zwischen 20 und 40 bewilligten AVE-Anträgen (*Tabelle 4*). Gemessen an der jährlich neu registrierten Anzahl von Branchentarifverträgen, werden pro Jahr gerade einmal zwischen 1 und 2 Prozent aller Tarifverträge allgemeinverbindlich erklärt. Dies entspricht der Position der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BdA), die die AVE im Grundsatz ablehnen und nur als ein

Richtlinie (EU) 2022/2041 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union (EU-Mindestlohn-Richtlinie) vom 15.08.2025, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Arbeitsrecht/nap-tarifverhandlung-anhaenge.pdf?__blob=publicationFile&v=1

[34] Deutscher Bundestag (2025), a.a.O.; S. 2 (FN 32).

[35] Wolfgang Günther (2021): Staatliche Stützung der Tarifpolitik. Die Allgemeinverbindlicherklärung in Deutschland, den Niederlanden und Finnland, Wiesbaden.

„Ausnahmeinstrument“ akzeptieren.[36] Dementsprechend restriktiv ist ihre Haltung gegenüber AVE-Anträgen in den Tarifausschüssen. Während die BdA hierbei von vielen ihrer Mitgliedsverbände unterstütz wird, gibt es jedoch auch Arbeitgeberverbände, die für ein Stärkung der AVE eintreten. So hat sich z.B. der Zentralverband des deutschen Friseurhandwerks in seiner Stellungnahme zum Nationalen Aktionsplan explizit als „Pilotbranche“ angeboten, um durch eine Erleichterung der AVE eine Stärkung der Tarifbindung auf Landes- und Bundesebene zu erreichen.[37]

Tabelle 4: Bedeutung der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) von Tarifverträgen 2000 - 2025

Jahr	Neu registrierte Branchentarifverträge	Bewilligte AVE-Anträge	Anteil der AVE an den neu registrierten Branchentarifverträgen in %
2000	4.143	105	*2,5*
2001	3.394	59	*1,7*
2002	3.106	71	*2,3*
2003	3.337	73	*2,2*
2004	2.650	43	*1,6*
2005	2.187	35	*1,6*
2006	2.635	33	*1,3*
2007	2.513	40	*1,6*
2008	2.082	32	*1,5*
2009	2.548	40	*1,6*
2010	2.008	23	*1,1*
2011	2.247	22	*1,0*
2012	2.039	36	*1,8*
2013	1.960	38	*1,9*
2014	1.763	45	*2,6*
2015	2.000	27	*1,4*
2016	1.828	33	*1,8*
2017	1.982	39	*2,0*
2018	1.907	26	*1,4*
2019	1.909	37	*1,9*
2020	2.142	24	*1,1*
2021	2.430	22	*0,9*
2022	1.826	41	*2,2*
2023	2.367	22	*0,9*
2024	1.875	32	*1,7*
2025	1.861	22	*1,2*

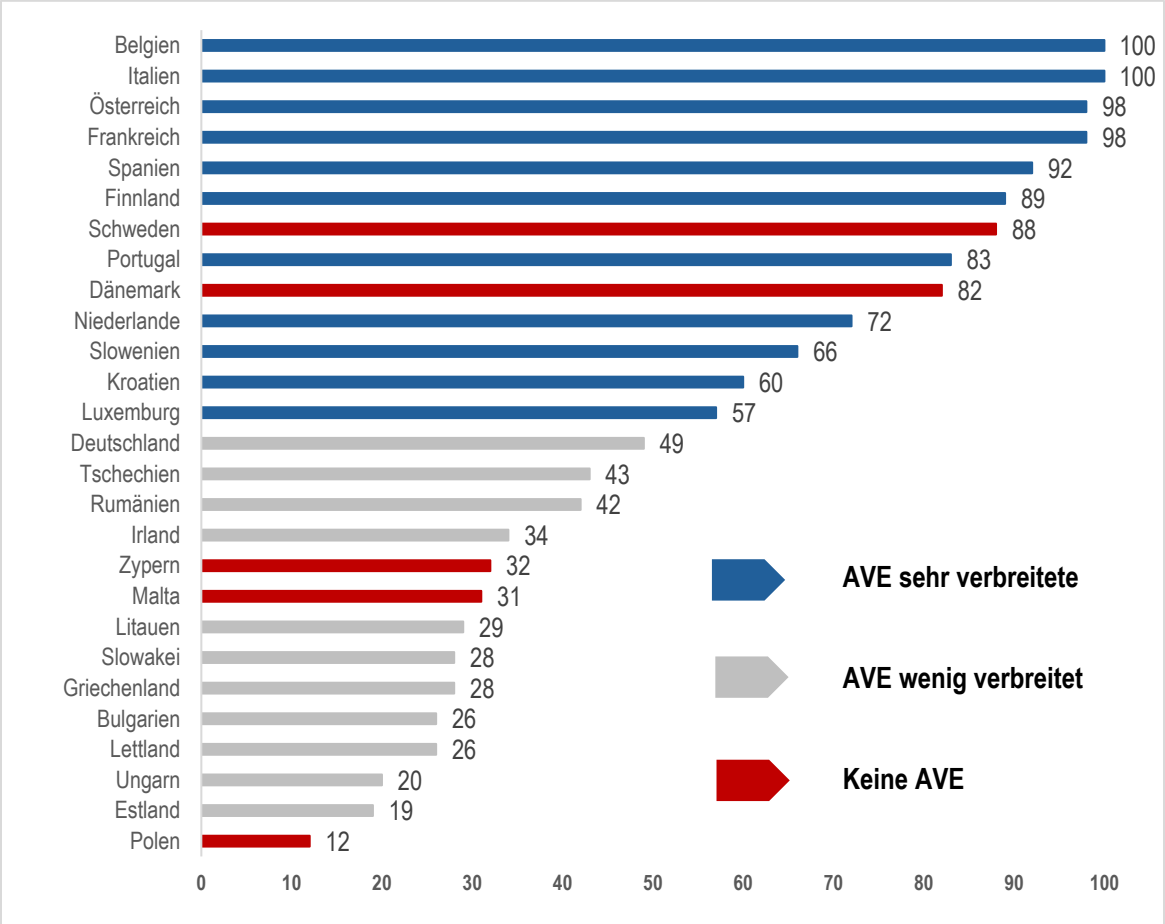
Anträge nach dem Tarifvertragsgesetz (TVG) und dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG)
Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, eigene Berechnung

[36] BdA (2026): Die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen ist ein Ausnahmeinstrument, https://arbeitgeber.de/themen/arbeitsrecht-und-tarifpolitik/allgemeinverbindlichkeit/

[37] Zentralverband des Deutschen Friseurhandwerks, Stellungnahme zum Nationalen Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen gemäß Richtlinie (EU) 2022/2041 über angemessene Mindestlöhne, Köln, 30.07.2025, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Arbeitsrecht/nap-tarifverhandlung-anhaenge.pdf?__blob=publicationFile&v=1

Im Gegensatz zu Deutschland spielt in vielen europäischen Ländern das Instrument der AVE eine wichtige Rolle, um eine hohe und stabile Tarifbindung sicherzustellen (*Abbildung 1*).[38] Mit Ausnahme von Dänemark und Schweden, die über andere nationale Besonderheiten verfügen, weisen alle übrigen EU-Staaten mit einer hohen Tarifbindung von 80 und mehr Prozent eine intensive Nutzung der AVE oder ähnlicher Instrumente auf. In Ländern, in denen das Instrument der AVE nur selten oder überhaupt nicht genutzt wird, ist hingegen in der Regel nur eine Minderheit der Beschäftigten tarifgebunden.

Abbildung 1: Tarifbindung in der Europäischen Union und die Bedeutung der Bedeutung der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) und funktionaler Äquivalente, 2024*, in % der Beschäftigten



* 2024 oder aktuellster verfügbarere Wert
Quelle: OECD-AIAS Database (https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecdaias-ictwss-database.html)

Vor dem Hintergrund der internationalen Erfahrungen ist die Reform der AVE für mehr allgemeinverbindliche Tarifverträge ein Schlüssel für eine höhere Tarifbindung in Deutschland. Dies war auch der Bundesregierung schon einmal bewusst, als sie 2014 mit dem Tarifautonomiestärkungsgesetz auf eine Erleichterung der Kriterien für eine AVE setzte.[39] Allerdings ging die damalige Reform nicht weit genug, da die Blockademöglichkeiten der Arbeitgeberseite nicht nur nicht aufgehoben, sondern mit der Verpflichtung zu einem

[38] Thorsten Schulten, Tarifbindung im internationalen Vergleich und die Renaissance von Branchentarifverträgen, in: Gerhard Bosch, Thorsten Schulten und Frederic Hüttenhoff (Hrsg.), Tarifautonomie und Tarifbindung stärken. Grundlagen, Wirkungen und Reformperspektiven, Wiesbaden, S. 377-408.

[39] Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz) vom 11. August 2014, Bundesgesetzblatt Nr. 39 vom 15. August 2014

beiderseitigen AVE-Antrag sogar noch verstärkt wurden. Die Anzahl der allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge hat sich in den Folgejahren denn auch kaum verändert.

Heute sollte es deshalb darum gehen, die Reform der AVE zu vollenden und die bestehenden Blockademöglichkeiten im AVE-Verfahren nach dem Tarifvertragsgesetz zu beseitigen. Zusätzlich sollte auch das heute schon leichtere AVE-Verfahren nach dem Arbeitnehmerentsendegesetze weiterentwickelt werden, indem – wie von der Fraktion Die Linke vorgeschlagen – auch regionale Tarifverträge berücksichtigt und inhaltlich die möglichen Regelungsbereiche erweitert werden (z.B. durch die Berücksichtigung kompletter Vergütungstabellen).

3.2 Gesetzlicher Ausschluss von OT-Mitgliedschaften in Arbeitgeberverbänden

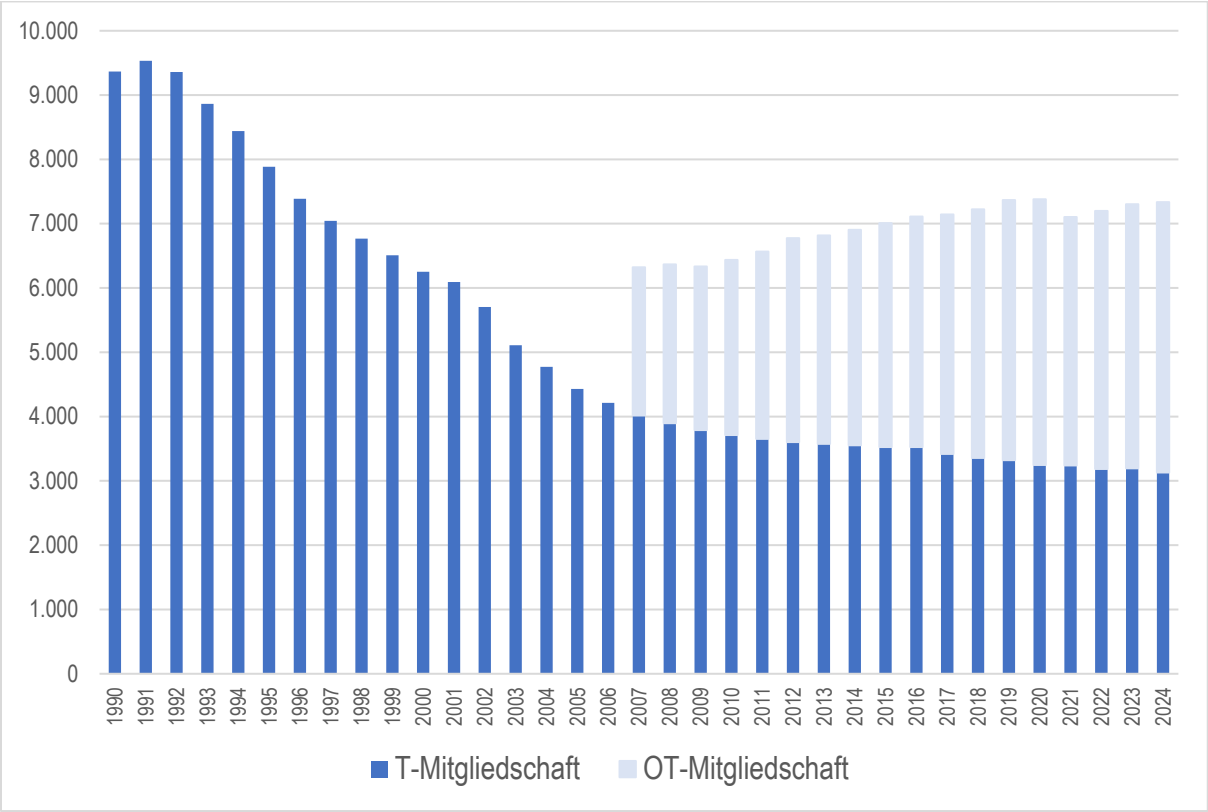
Noch bis in die 1990er Jahre hinein galt in Deutschland der Grundsatz, dass ein Mitgliedsunternehmen eines Arbeitgeberverbandes auch automatisch an dessen Verbandstarifvertrag gebunden ist. Seither sind immer mehr Arbeitgeberverbände dazu übergegangen, durch Änderungen ihrer Satzungen die Möglichkeit von OT-Mitgliedschaften einzuführen. Die Mitgliedschaft „ohne Tarif“ (OT) erlaubt es Unternehmen, einem Arbeitgeberverband beizutreten, ohne an dessen Tarifverträge gebunden zu sein. Was ursprünglich als Notlösung zur Mitgliederbindung eingeführt wurde, ist mittlerweile in vielen Arbeitgeberverbänden zum Regelfall geworden.

Während insgesamt nur wenig verlässliche Zahlen über die Verbreitung von OT-Mitgliedschaften existieren, lässt sich die Entwicklung exemplarisch an dem Arbeitgeberverband der Metall- und Elektroindustrie, Gesamtmetall, verdeutlichen (*Abbildung 2)*. Mit der Einführung von OT-Mitgliedschaften Mitte der 2000er Jahre ist es Gesamtmetall einerseits gelungen, seinen bis dato anhaltenden negativen Mitgliedertrend wieder umzukehren und seither auf vergleichsweise hohem Niveau zu stabilisieren. Gleichzeitig ist aber der Anteil der an den Verbandstarifvertrag gebundenen T-Mitglieder weiterhin kontinuierlich zurückgegangen. Neugegründete Unternehmen treten in den Arbeitgeberverband in der Regel nur noch als OT-Mitglied ein. Mittlerweile hat Gesamtmetall sogar mehr Mitgliedsfirmen mit einem OT als mit einem T-Status.

Mit der zunehmenden Verbreitung von OT-Mitgliedschaften haben die Arbeitgeberverbände erheblich zur Erosion der Tarifbindung in Deutschland beigetragen.[40] Dabei entwickelten sich die Arbeitgeberverbände von einstigen Tarifverbänden immer mehr zu allgemeinen Lobbyverbänden, für die die Taftbindung nur noch eine Option unter anderen darstellt. Dies erklärt auch die Vehemenz, mit der sich die meisten Arbeitgeberverbände nicht nur gegen eine Reform der AVE, sondern gegen sämtliche staatliche Regelungen wenden, die zu einer Privilegierung tarifgebundener Unternehmen führen.

[40] Thorsten Schulten und Felix Syrovatka (2026): Sackgasse Mitgliedschaft ohne Tarif – zur Erosion des Tarifvertragssystems, in: Wirtschaftsdienst Vol. 106 (6), S.448–452

Abbildung 2: Mitgliedsfirmen von Gesamtmetall 1990-2024



Quelle: Gesamtmetall, Die Metall- und Elektro-Industrie in der Bundesrepublik Deutschland in Zahlen (diverse Jahrgänge)

Für eine Stabilisierung des deutschen Tarifvertragssystem ist deshalb die von der Fraktion Die Linke geforderte gesetzliche Klarstellung zum Ausschluss von OT-Mitgliedschaften dringend geboten. Dies kann durch eine einfache Klarstellung im Tarifvertragsgesetz geschehen, wonach zukünftig *alle* Mitglieder einer Tarifvertragspartei tarifgebunden sind. Da eine mögliche Ausweichreaktion auf eine solche Reform darin bestehen könnte, dass sich Unternehmen nicht mehr in klassischen Arbeitgeberverbänden, sondern vermehrt in allgemeinen Wirtschaftsverbänden organisieren, sollten darüber hinaus auch diese Verbände als prinzipiell tariffähig erklärt werden.[41]

Auch die Handwerksinnungen, zu deren durch die Handwerksordnung definierten gesetzlichen Auftrag als öffentlich-rechtlich Körperschaften u.a. auch der Abschluss von Tarifverträgen gehört, haben sich zunehmend aus der Rolle als Tarifvertragpartei verabschiedet.[42] Hier könnte die Aberkennung des öffentlich-rechtlichen Status eine wirksame Druckmittel sein, um die Innungen zum Abschuss von Tarifverträgen zu bewegen,

3.3 Stärkung der Nachwirkung von Tarifverträgen

Die Ausgliederung bestimmter Bereiche in eigene tarifungebundene Tochterunternehmen war in den letzten beiden Jahrzehnten sowohl in der Privatwirtschaft als auch im öffentlichen Sektor eine weit verbreitete Strategie, um Tarifverträge zu umgehen. Die bestehenden Regelungen

[41] Bosch, Schulten et al., a.a.O., S. 434ff. (FN 23)

[42] Detlef Sack und Sebastian Fuchs (2025): Die Innungen in den Arbeits- und Tarifbeziehungen des Handwerks, Hans-Böckler-Stiftung Forschungsförderung, Working Paper Nr. 391, Dezember 2025, https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-009297/p_fofoe_WP_391_2025.pdf

zur Nachwirkung von Tarifverträgen bildeten dabei kein Hindernis, da sie lediglich einen Bestandschutz für Altbeschäftigte, jedoch keinerlei Bindung für Neubeschäftigte entfalten. Auf diese Weise sind bei den Beschäftigten der ausgegliederten Bereiche vielfach Zwei-Klassen-Gesellschaften entstanden.

Um den Anreiz zur Tarifflucht durch Ausgliederungen und Unternehmensumwandlungen möglichst klein zu halten, sollten die Bedingungen der Nachbindung und Nachwirkung von Tarifverträgen deutlich erweitert und insbesondere auch auf neu eingestellte Beschäftigte übertragen werden.[43] Darüber hinaus sollten öffentliche Einrichtungen und Unternehmen generell an die Tarifverträge des öffentlichen Dienstes gebunden sein und die Anwendung von Billigtarifen oder gar eine fehlende Tarifbindung generell untersagt werden.

3.4 Tariftreue in der öffentlichen Auftragsvergabe und Wirtschaftsförderung

Das Prinzip der Tariftreue bei öffentlichen Aufträgen ist prinzipiell geeignet, um einen Beitrag zur Stabilisierung der Tarifbindung zu leisten. Hierzu sollten die Ausnahmeregelungen im Bundestariftreuegesetz jedoch deutlich verringert werden, indem die Schwellenwerte für die Gültigkeit des Gesetzes auf die ursprünglich vorgesehenen 25.000 Euro pro Auftrag reduziert werden und auch die Bundeswehr vollständig in das Gesetz mit einbezogen wird.

Bei den verschiedenen Programmen und Maßnahmen der Wirtschaftsförderung sollte prinzipiell eine soziale Konditionalität eingeführt werden.[44] Dies könnte durch die Kombination eines Bonus und Gebotssystems geschehen. Für kleinere Unternehmen sollte die Tarifbindung die Möglichkeit schaffen, einen deutlich höheren Fördersatz zu erzielen. Ab einer bestimmten Unternehmensgröße sollte hingegen der Erhalt von Fördergeldern oder die Gewährung von Steuererleichterungen prinzipiell an die Existenz eines Tarifvertrages gebunden sein.

Vollkommen unverständlich ist in diesem Zusammenhang, dass 2026 das Kriterium der Tarifbindung bei den Förderregeln des Programms zur „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GWR) wieder gestrichen wurde, nachdem es 2023 erstmals als zusätzliches Kriterium in die Wirtschaftsförderung eingeführt wurde.

4. Fazit: Ein umfassendes Reformprogramm zur Stärkung der Tarifbindung

Der von der Bundesregierung verabschiedete Nationale Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen ist insgesamt nicht ausreichend, um eine nachhaltige Tarifwende für mehr Tarifbindung in Gang zu setzten. Die Vorschläge der Fraktion Die Linke können deshalb als eine sinnvolle Ergänzung zum bestehenden Aktionsplan gelesen werden. Vor allem die Reform der Allgemeinverbindlicherklärung und der Ausschluss von OT-Mitgliedschaften in Arbeitgeberverbänden sind dabei zentrale Instrumente, die für eine nachhaltige Stärkung der Tarifbindung unverzichtbar sind und Eingang in einen zu revidierenden Aktionsplan finden sollten.

[43] Bosch, Schulten et al., a.a.O., S. 448ff. (FN 23)
[44] Bosch, Schulten et al., a.a.O., S. 443ff. (FN 23)

Nach dem Grundgesetz (Artikel 9, Absatz 3) hat der Staat die Verantwortung, die Rahmenbedingungen für eine funktionierende Tarifautonomie sicherzustellen. Die Bundesregierung sollte sich deshalb klar dazu bekennen, wieder eine Tarifbindung von mindestens 80 Prozent erreichen zu wollen, wie es durch die Europäische Mindestlohnrichtlinie als normative Orientierung vorgegeben wird und wie es in Deutschland bis Mitte der 1990er Jahre die Realität war. Dass eine solche hohe Tarifbindung prinzipiell möglich ist, zeigt die Entwicklung in vielen europäischen Nachbarstatten.

Damit Tarifverträge auch in Deutschland wieder die Normalität werden, ist ein umfassendes gesellschaftliches Reformprogramm notwendig, Vorschläge für eine solches Reformprogramm, die auch über die hier bereits diskutierten Maßnahmen hinausgehen, sind im Rahmen eines vom Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung und dem Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) der Universität Duisburg-Essen koordinierten Forschungsprojektes erarbeitet und in diesen Tagen veröffentlich worden (*Tabelle 5*). [45] Hierbei geht es darum Ansätze einer Stabilisierung „von unten“ mit einer Stabilisierung „von oben“ zu verknüpfen, indem die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände als Tarifvertragsparteien nachhaltig gestärkt und die politischen Rahmenbedingungen systematisch auf eine Erhöhung der Tarifbindung ausgerichtet werden.

Tabelle 5: Maßnahmen und Instrumente für ein umfassendes Reformprogramm zur Erhöhung der Tarifbindung in Deutschland

Stärkung „von unten“		Stärkung „von oben“
Stärkung der Gewerkschaften	**Stärkung des Tarifmandats der Arbeitgeberverbände**	**Staatliche Stärkung der Tarifbindung**
Organizing und betriebliche Erschließungsprojekte	Verpflichtungsfähige Arbeitgeberverbände -	Reform und Ausweitung der Allgemeinverbindlicherklärung
Stärkung und Ausbau der Mitbestimmung und digitales Zugangsrecht für Gewerkschaften	Tarifpflicht für Handwerksinnungen	Tariftreue bei der öffentlichen Auftragsvergabe und Wirtschaftsförderung
Tarifvertragliche Mitgliedervorteile	Gesetzliche Tariffähigkeit für Wirtschaftsverbände	Stabilisierung bestehender Tarifbindung - Erschwerung von Tarifflucht
Solidarbeiträge für die Nutzung von Tarifverträgen	Ausschluss von OT-Mitgliedschaften	Verknüpfung von Tarifbindung und Einwanderungspolitik
Einführung von Arbeitskammern in den Bundesländern		Tarifverträge in kirchlichen Einrichtungen
		Einrichtung von Branchenausschüssen

Quelle: Gerhard Bosch, Thorsten Schulten und Frederic Hüttenhoff (Hrsg.), Tarifautonomie und Tarifbindung stärken. Grundlagen, Wirkungen und Reformperspektiven, Wiesbaden, S. 415

[45] Gerhard Bosch, Thorsten Schulten und Frederic Hüttenhoff (Hrsg.), Tarifautonomie und Tarifbindung stärken. Grundlagen, Wirkungen und Reformperspektiven, Wiesbaden. Open Access unter: https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-658-52900-0