

NATIONALE AKTIONSPLÄNE ZUR FÖRDERUNG DER TARIFVERHANDLUNGEN IN EUROPA

Eine erste Auswertung

Torsten Müller, Thorsten Schulten



Inhalt

1	Einleitung: Europäische Mindestlohnrichtlinie und die Stärkung der Tarifbindung	3
2	Tarifbindung in der EU: Welche Mitgliedstaaten müssen einen Nationalen Aktionsplan vorlegen?	4
3	Zeitplan, Finanzierung und Umsetzung der Nationalen Aktionspläne	7
4	Dominanz „weicher“ Maßnahmen	8
5	Maßnahmen zur Unterstützung der Tarifvertragsparteien	9
6	Maßnahmen zur Stärkung sektoraler Tarifverhandlungen	10
7	Griechenland als bisheriges Best-Practice-Beispiel	11
8	Fazit: Was macht einen wirksamen Aktionsplan aus und wie lässt er sich durchsetzen?	12
9	Die bisherige Leerstelle: Ein Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen auf EU-Ebene	13
10	Wo bleibt der Nationale Aktionsplan in Deutschland?	15
	Literatur	18

1 Einleitung: Europäische Mindestlohnrichtlinie und die Stärkung der Tarifbindung

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) stellt einen grundlegenden „Paradigmenwechsel“ in der europäischen Arbeitspolitik dar (Müller/Schulten 2022). Erstmals in der Geschichte der EU zielt eine Richtlinie explizit darauf, die institutionellen Machtressourcen der Gewerkschaften zu stärken. Nachdem im November 2025 auch der Europäische Gerichtshof im Grundsatz die Europarechtskonformität der Richtlinie bestätigt hat (Menegatti 2026; Müller/Schulten 2026), rückt nun deren nationale Umsetzung in den Fokus.

Die Europäische Mindestlohnrichtlinie verfolgt im Kern zwei eng miteinander verbundene Ziele: Zum einen möchte sie durch inhaltliche Empfehlungen und prozedurale Vorgaben darauf hinwirken, dass in allen EU-Mitgliedstaaten, die über gesetzliche Mindestlöhne verfügen, diese ein „angemessenes“ Niveau erreichen. Das wichtigste Instrument hierfür ist die Nutzung von Referenzwerten, die die Mitgliedstaaten bei der Bewertung der Angemessenheit der gesetzlichen Mindestlöhne zugrunde legen müssen. Während die konkrete Auswahl der Referenzwerte in der Autonomie der Mitgliedstaaten liegt, wird ihnen durch die Richtlinie nahegelegt, „die auf internationaler Ebene üblichen Referenzwerte wie 60 Prozent des Bruttomedianlohns und 50 Prozent des Bruttodurchschnittslohns“ zu verwenden (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2022, Artikel 5, Absatz 4). Die Europäische Mindestlohnrichtlinie zeigt in der Tat in dieser Hinsicht bereits eine große Wirksamkeit. Viele EU-Staaten (einschließlich Deutschland) verwenden mittlerweile solche Referenzwerte und haben im Zuge dessen ihre gesetzlichen Mindestlöhne deutlich erhöht (Müller 2025; Lübker/Schulten 2026).

Das zweite grundlegende Ziel der Europäischen Mindestlohnrichtlinie liegt in der Förderung der Tarifverhandlungen, da eine hohe Tarifbindung generell mit hohen Mindestlöhnen und einer vergleichsweise niedrigen Lohnungleichheit einhergeht (Haapanala et al. 2023). Die Europäische Mindestlohnrichtlinie ist damit de facto auch eine „europäische Tarifvertragsstärkungsrichtlinie“ (Schulten/Müller 2024). Sie verpflichtet alle EU-Staaten, in denen weniger als 80 Prozent der Beschäftigten in einem tarifgebundenen Unternehmen arbeiten, einen Nationalen Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen zu erstellen (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2022, Artikel 4, Absatz 2). Dieser soll unter Beteiligung von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden entwickelt werden und konkrete Maßnahmen zur schrittweisen Erhöhung der Tarifbindung enthalten. Außerdem soll er einen klaren Zeitplan zur Implementierung der Maßnahmen beinhalten und regelmäßig überprüft und aktualisiert werden.

In inhaltlicher Hinsicht belässt die Richtlinie die Ausarbeitung der Nationalen Aktionspläne weitgehend der autonomen Gestaltung durch die Mitgliedstaaten. Allerdings benennt sie eine Reihe möglicher Maßnahmen, die geeignet sind, „um die tarifvertragliche Abdeckung zu erhöhen und die Ausübung des Rechts auf Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung zu erleichtern [...]:

- a) Förderung des Auf- und Ausbaus der Kapazitäten der Sozialpartner, Tarifverhandlungen [...] insbesondere auf sektoraler oder branchenübergreifender Ebene zu führen;
- b) Förderung konstruktiver, zielführender und fundierter Lohnverhandlungen zwischen den Sozialpartnern unter gleichen Bedingungen, bei denen beide Parteien Zugang zu angemessenen Informationen haben [...];

c) 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;

d) zur Förderung von Tarifverhandlungen bei der Lohnfestsetzung gegebenenfalls Schutz von Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen, die an Tarifverhandlungen teilnehmen oder teilnehmen möchten, vor Eingriffen der jeweils anderen Seite [...]“ (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2022, Artikel 4, Absatz 1).

Als ein mögliches Instrument zur Förderung der Tarifverhandlungen benennt die Richtlinie explizit die öffentliche Auftragsvergabe, bei der darauf geachtet werden soll, dass Unternehmen bestehende Tarifverträge einhalten (ebd., Artikel 9).

Die Nationalen Aktionspläne der Mitgliedstaaten müssen veröffentlicht und offiziell der Europäischen Kommission übermittelt werden, die diese bewerten und dem Europäischen Parlament sowie dem Rat Bericht erstatten soll. Während in der Richtlinie selbst keine Frist für die Vorlage der Nationalen Aktionspläne enthalten ist, wurde in dem Bericht der Expertengruppe der Europäischen Kommission zur Umsetzung der Richtlinie festgelegt, dass die Aktionspläne „spätestens bis Ende 2025“ vorliegen sollen (European Commission 2023, S. 24).

Im Folgenden wird hier eine erste Auswertung der bis Ende Mai 2026 vorliegenden Nationalen Aktionspläne zur Förderung der Tarifverhandlungen vorgenommen. Sie beruht im Wesentlichen auf einer Textanalyse der Aktionspläne, die auf der Website „WAGE-UP – Minimum Wage and Collective Bargaining Systems in Europe“ des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB) in englischer Sprache dokumentiert werden.¹

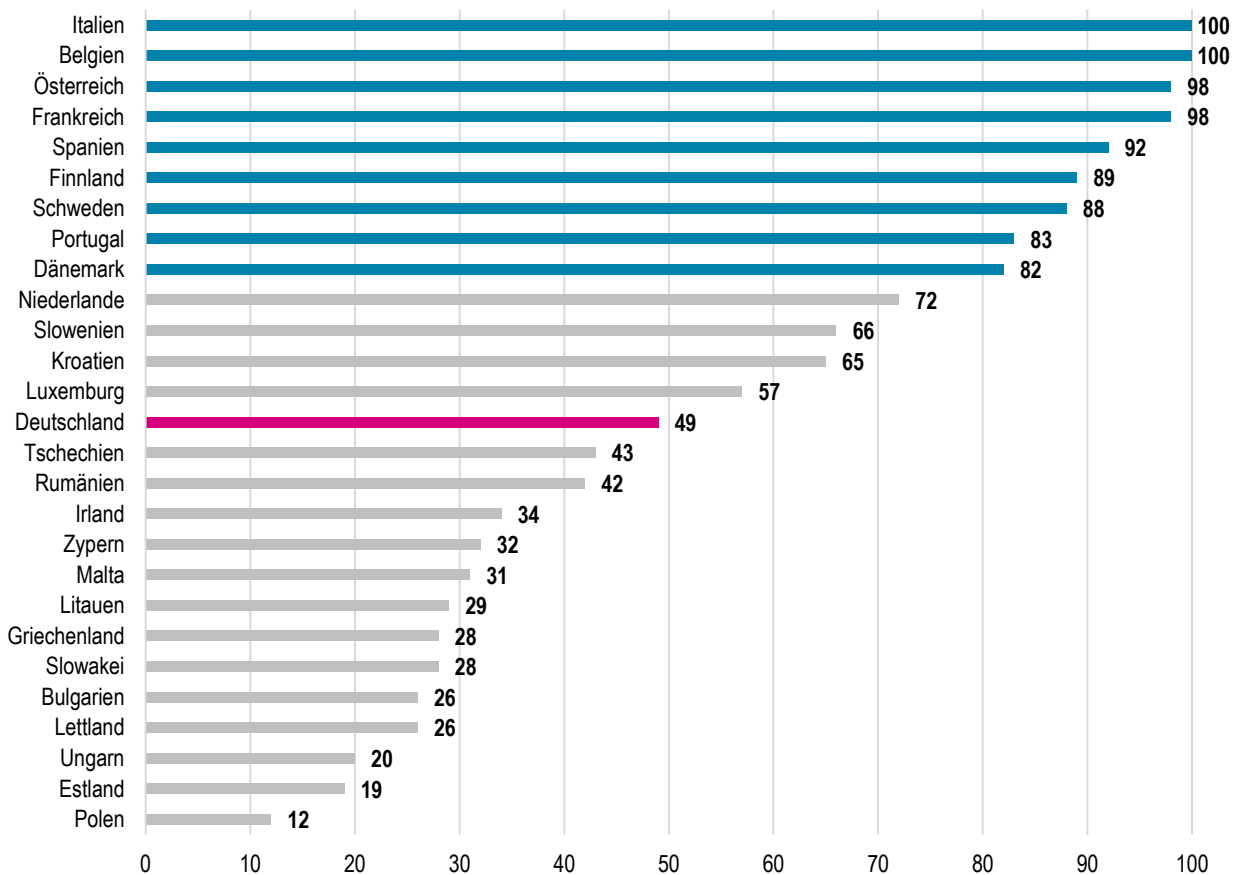
2 Tarifbindung in der EU: Welche Mitgliedstaaten müssen einen Nationalen Aktionsplan vorlegen?

Nach der Europäischen Mindestlohnrichtlinie müssen alle Mitgliedstaaten, deren Tarifbindung unterhalb von 80 Prozent liegt, einen Nationalen Aktionsplan zur Förderung der Tarifverhandlungen vorlegen. Die Mitgliedstaaten sind dabei frei, ihre eigene Datengrundlage zur Messung der Tarifbindung zu wählen, wobei die Europäische Kommission empfiehlt, auf die bestehenden Datensätze von Eurostat oder der OECD zurückzugreifen (European Commission 2023, S. 50). Die für den internationalen Vergleich der Tarifbindung am häufigsten verwendete Datenbank ist die OECD/AIAS ICTWSS Database, die ursprünglich am Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS) der Universität Amsterdam entwickelt wurde und nun von der OECD fortgeführt wird (OECD/AIAS 2025a). Die OECD/AIAS ICTWSS Database beruht nicht auf harmonisierten Daten, sondern auf der Zusammenführung nationaler Datensätze, die auf sehr unterschiedlichen Datenquellen beruhen (OECD/AIAS 2025b). Neben administrativen Daten, die direkt von Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und staatlichen Institutionen erhoben werden, bilden vor allem Daten aus Befragungen von Unternehmen und Beschäftigten hier die wichtigste Datenquelle.

¹ Vgl. ETUC Website „WAGE-UP – Minimum Wage and Collective Bargaining Systems in Europe“: <https://wage-up.etuc.org/resources#panel2>. Der einzige bislang dort noch nicht dokumentierte Aktionsplan ist der der Niederlande. Letzterer besteht aus einem Brief des Niederländischen Arbeitsministers an das Niederländische Parlament (Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2025) sowie einer Stellungnahme der gemeinsam von den Dachverbänden der niederländischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden betriebenen Stiftung der Arbeit (Stichting van de Arbeid 2025). Beide Dokumente liegen bislang nur auf Niederländisch vor.

Nach den aktuellen derzeit verfügbaren Daten der OECD/AIAS Database vom Herbst 2025 liegt die Tarifbindung in neun EU-Mitgliedstaaten derzeit oberhalb der 80 Prozent-Schwelle (Abbildung 1). Hierzu gehören die nordeuropäischen Länder Dänemark², Schweden und Finnland, die südeuropäischen Staaten Italien, Portugal und Spanien sowie Belgien, Frankreich und Österreich.³ Die hohe Tarifbindung in diesen Ländern beruht im Wesentlichen auf zwei Faktoren (Mesch 2020; Schulten/Müller 2024). Zum einen verfügen alle diese Länder über ein sektorales Tarifvertragssystem mit Branchentarifverhandlungen als der wichtigsten Verhandlungsebene. Zum anderen existieren in allen Ländern umfangreiche staatliche Regelungen zur Unterstützung der Tarifvertragssysteme:

Abbildung 1: Tarifbindung in den EU-Mitgliedstaaten 2024*
in Prozent der Beschäftigten in tarifgebundenen Unternehmen



* oder letzter verfügbarer Wert

WSI

Quellen: OECD/AIAS (2025a); für Slowenien: Slovenia Statistical Office (2025); für Griechenland: Schätzungen des griechischen Arbeitsministeriums gehen von einer Tarifbindung zwischen 25 Prozent und 30 Prozent aus (Vgenis 2025).

² Für Dänemark weist die OECD/AIAS Database eine Tarifbindung von knapp 82 Prozent aus und stützt sich dabei auf Daten des Dänischen Arbeitgeberverbandes Dansk Arbejdsgiverforening (DA). Aktuelle Unternehmensbefragungen weisen hingegen eine deutlich niedrigere Tarifbindung von lediglich 69 Prozent auf (Høgedahl /Esbjerg 2025).

³ Nach der OECD/AIAS Database wird auch noch für Slowenien eine Tarifbindung von mehr als 80 Prozent ausgewiesen. Allerdings kommt eine aktuelle Untersuchung des Slovenia Statistical Office (2025) auf der Grundlage einer Verdienstrukturhebung nur auf eine Tarifbindung von 66 Prozent. Da die slowenische Regierung diesen niedrigeren Wert bereits anerkannt hat und demnach verpflichtet ist, einen Nationalen Aktionsplan vorzulegen, wird in der hier vorliegenden Studie auch dieser Wert zugrunde gelegt.

In Belgien, Finnland, Frankreich, Portugal und Spanien ist es vor allem die häufige Anwendung des Instruments der Allgemeinverbindlicherklärung, das sicherstellt, dass Branchentarifverträge für alle Unternehmen der jeweiligen Branche gelten. In Italien führt ein in der Verfassung garantiertes Recht auf eine faire Entlohnung dazu, dass de facto alle Branchentarifverträge einer Erga-Omnes-Regelung unterliegen. In anderen Ländern trägt der Staat eher indirekt zu einer umfassenden Tarifbindung bei, indem er die organisatorische Stärke der Tarifparteien unterstützt. Beispiele hierfür sind die nordischen Länder Dänemark, Finnland und Schweden und in geringerem Maße auch Belgien, wo ein hoher Organisationsgrad der Gewerkschaften durch das sogenannte „Gent-System“ gefördert wird. Dabei handelt es sich um ein staatlich subventioniertes und von den Gewerkschaften verwaltetes Arbeitslosenversicherungssystem, das für die Beschäftigten einen starken Anreiz schafft, einer Gewerkschaft beizutreten. Österreich bietet eine weitere Form der institutionellen Unterstützung durch sein Kammer-System mit der Pflichtmitgliedschaft (fast) aller Unternehmen in der Wirtschaftskammer Österreich, die auf Arbeitgeberseite Tarifverträge abschließt und damit eine Tarifbindung von fast 100 Prozent gewährleistet. Im Gegensatz dazu fehlt es allen Ländern mit einer Tarifbindung von 50 Prozent oder weniger an den institutionellen Rahmenbedingungen und der staatlichen Unterstützung für sektorale Tarifverhandlungen. Dies zeigt, dass das Erreichen einer umfassenden Tarifbindung von mindestens 80 Prozent ein System sektoraler Tarifverhandlungen mit angemessener staatlicher Unterstützung erfordert.

Insgesamt gibt es in der EU derzeit 18 Mitgliedstaaten, die aufgrund ihrer niedrigen Tarifbindung von unter 80 Prozent, einen Nationalen Aktionsplan zur Förderung der Tarifverhandlungen vorlegen müssen. Obwohl alle Aktionspläne bis Ende 2025 bei der Europäischen Kommission hätten eingereicht werden müssen, sind bis Ende Mai 2026 nur zwölf Länder dieser Verpflichtung nachgekommen (Tabelle 1). Hierzu gehören die baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen, die mittel- und osteuropäischen Länder Bulgarien, Polen, Rumänien, Slowakei und Tschechien, die südeuropäischen Länder Griechenland und Malta sowie aus Westeuropa Irland und die Niederlande. Demgegenüber haben sechs Länder – darunter auch Deutschland – noch keinen Nationalen Aktionsplan veröffentlicht und riskieren bei anhaltender Vertragsverletzung entsprechende Strafen durch die EU.

Tabelle 1: Nationale Aktionspläne zur Förderung der Tarifverhandlungen in der Europäischen Union

haben einen Aktionsplan vorgelegt	haben noch keinen Aktionsplan vorgelegt	müssen keinen Aktionsplan vorlegen
12 EU-Staaten: Bulgarien, Estland, Griechenland, Irland, Lettland, Litauen, Malta, Niederlande, Polen, Rumänien, Slowakei, Tschechien	6 EU-Staaten: Deutschland, Kroatien, Luxemburg, Slowenien, Ungarn, Zypern	9 EU-Staaten: Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Italien, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien

Quelle: Eigene Zusammenstellung (Stand: Ende Mai 2026)



3 Zeitplan, Finanzierung und Umsetzung der Nationalen Aktionspläne

Um eine effiziente Umsetzung der Nationalen Aktionspläne zu garantieren, fordert die Europäische Mindestlohnrichtlinie von den Mitgliedstaaten einen konkreten Zeitplan sowie geeignete Strukturen, die den Umsetzungsprozess begleiten. Von den zwölf bislang vorliegenden Aktionsplänen enthält jedoch nur etwa die Hälfte einen eindeutigen Zeitplan mit konkreten Fristen für die Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen (Tabelle 2). Hierzu gehören die Aktionspläne aus Bulgarien, Griechenland, Irland, den Niederlanden, Polen, der Slowakei und Tschechien. Die Zeitangaben in den Aktionsplänen von Litauen und Rumänien sind hingegen äußerst vage, während die Aktionspläne in den übrigen drei Ländern (Estland, Lettland und Malta) gar keine Zeitangaben enthalten.

Tabelle 2: Umsetzung der Nationalen Aktionspläne zur Förderung der Tarifverhandlungen

klare definierter Zeitplan	Begleitung der Umsetzung durch ein tripartistisches Gremium aus Arbeitgebern, Gewerkschaften und dem Staat	zusätzliche finanzielle Ressourcen
7 EU-Staaten: Bulgarien, Griechenland, Irland, Niederlande, Polen, Slowakei, Tschechien	5 EU-Staaten: Griechenland, Polen, Rumänien, Slowakei, Tschechien	6 EU-Staaten: Irland, Litauen, Malta, Polen, Rumänien, Tschechien

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage der Nationalen Aktionspläne (Stand: Ende Mai 2026)



Darüber hinaus wird der Prozess zur Umsetzung der Nationalen Aktionspläne lediglich in fünf Staaten durch ein tripartistisches Gremium aus Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und dem Staat begleitet. Die Aktionspläne von Griechenland, der Slowakei und Tschechien sehen die Schaffung eines entsprechenden Gremiums vor, das für die jährliche Evaluierung der Aktionspläne zuständig ist. In diesen Gremien können auch weitere zusätzliche Maßnahmen zur Stärkung der Tarifbindung erörtert und Aktualisierungen und Erweiterungen der Aktionspläne vorgeschlagen werden. In Polen und Rumänien sieht der Aktionsplan vor, dass diese Aufgaben von bereits bestehenden Gremien wie dem Rat für den Sozialen Dialog in Polen und dem Nationalen Tripartistischen Rat für den Sozialen Dialog in Rumänien wahrgenommen werden.

Für die Wirksamkeit der Nationalen Aktionspläne ist schließlich auch von Bedeutung, ob für die beschlossenen Maßnahmen ein entsprechender finanzieller Spielraum zur Verfügung steht. Dies gilt insbesondere für Maßnahmen, die darauf abzielen institutionelle Strukturen von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften zu stärken. Insgesamt enthalten sechs der vorliegenden Aktionspläne ein eigenes Budget, mit dem bestimmte Maßnahmen finanziert werden sollen. Dabei spielen auch europäische Finanzmittel, wie z. B. der Europäische Sozialfonds Plus (ESF+) eine wichtige Rolle.

4 Dominanz „weicher“ Maßnahmen

Bei den konkreten Initiativen zur Förderung von Tarifverhandlungen stehen in den Aktionsplänen vor allem „weiche Maßnahmen“ im Vordergrund. Dazu gehören Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität und Verfügbarkeit von Daten zur Verbreitung von Tarifverträgen (Tabelle 3). Insgesamt acht Länder haben die Einführung neuer Instrumente zur Datenerhebung angekündigt, mit denen eine solidere empirische Grundlage für die Berechnung der Tarifbindung geschaffen werden soll. In Tschechien soll beispielsweise für die Unternehmen eine neue monatliche Berichtspflicht eingeführt werden, die eine regelmäßige Auskunft über die Nutzung von Tarifverträgen einschließt. In anderen Ländern, wie z. B. Bulgarien, Griechenland und Polen, sieht der Aktionsplan die Einführung eines digitalen Tarifvertragsregisters vor, das die elektronische Einreichung, Registrierung und Weitergabe von Tarifverträgen ermöglichen soll.

Tabelle 3: „Weiche Maßnahmen“ zur Förderung der Tarifverhandlungen in den Nationalen Aktionsplänen

Verbesserung der statistischen Daten über Tarifverträge und Tarifbindung	Öffentlichkeitsarbeit zur Bedeutung von Tarifverhandlungen	Förderung von Forschungsprojekten zu verschiedenen Aspekten der Tarifverhandlungen
8 EU-Staaten: Bulgarien, Estland, Griechenland, Irland, Polen, Rumänien, Slowakei, Tschechien	10 EU-Staaten: Bulgarien, Estland, Griechenland, Irland, Lettland, Litauen, Niederlande, Polen, Rumänien, Tschechien	9 EU-Staaten: Estland, Griechenland, Irland, Lettland, Litauen, Niederlande, Polen, Slowakei, Tschechien

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage der Nationalen Aktionspläne (Stand: Ende Mai 2026)

WSI

Eine zweite Gruppe von „weichen Maßnahmen“ umfasst eine breite Öffentlichkeitsarbeit, um die Bedeutung von Tarifverträgen hervorzuheben und für deren Abschluss zu werben. Hierzu gehören die Erstellung von Informationsmaterial über Tarifverträge und die Veröffentlichung von Werbeanzeigen, um Tarifverträgen ein positives Image zu geben. Einige Aktionspläne sehen zudem gezielte öffentliche Kampagnen vor, um insbesondere Unternehmen vom Wert der Tarifverträge zu überzeugen und gute Praktiken der Tarifpolitik zu verbreiten. In den Niederlanden und Polen wurde darüber hinaus vorgeschlagen, die Bedeutung von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden und die Rolle der Tarifverhandlungen stärker in den Lehrplänen von Schulen und Hochschulen zu verankern. Insgesamt sehen zehn von zwölf vorliegenden Aktionsplänen eine stärkere Öffentlichkeitsarbeit für Tarifverträge vor.

Schließlich besteht eine dritte Gruppe von „weichen Maßnahmen“ in der Förderung von Forschungsprojekten über Tarifverhandlungen. Insgesamt neun Aktionspläne sehen wissenschaftliche Untersuchungen zu verschiedenen Aspekten der nationalen Tarifvertragssysteme vor. Letztere sollen insbesondere die bestehenden Hemmnisse und Probleme beim Abschluss von Tarifverträgen untersuchen.

5 Maßnahmen zur Unterstützung der Tarifvertragsparteien

Ein weiterer wichtiger Ansatz, der in vielen Nationalen Aktionsplänen verfolgt wird, besteht darin, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände bei der Durchführung von Tarifverhandlungen zu unterstützen (Tabelle 4). Hierzu gehören insbesondere gemeinsame Schulungen, die sich mit Themen wie Verhandlungstechniken, Möglichkeiten der Streitbeilegung und Kompromissfindung usw. beschäftigen. Außerdem geht es um die Bereitstellung von Leitfäden und Handbüchern mit bewährten Verfahren für erfolgreiche Tarifverhandlungen.

Konkrete Maßnahmen, um die Organisationsmacht von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden zu stärken, sind hingegen eher selten. Eine Ausnahme bildet der irische Aktionsplan, indem die Regierung zugesagt hat, den rechtlichen Schutz für Gewerkschaftsvertreter*innen zu überprüfen. Außerdem will die Regierung darauf hinwirken, dass sich Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften auf gemeinsame Kriterien für den physischen und digitalen Zugang der Gewerkschaften zum Betrieb einigen. Im niederländischen Aktionsplan wird – wenn auch in einer recht vagen Form – angekündigt, gesetzgeberische Maßnahmen zur Sicherung der Unabhängigkeit der Gewerkschaften zu ergreifen, da in jüngster Zeit in den Niederlanden immer mehr unternehmensnahe, „gelbe“ Gewerkschaften Tarifverträge abschließen.

Tabelle 4: Maßnahmen zur Unterstützung der Tarifvertragsparteien

Maßnahmen für beide Tarifvertragsparteien	besondere Maßnahmen für Gewerkschaften	besondere Maßnahmen für Arbeitgeberverbände
10 EU-Staaten: Bulgarien, Griechenland, Irland, Litauen, Malta, Niederlande, Polen, Rumänien, Slowakei, Tschechien	2 EU-Staaten: Irland, Niederlande	2 EU-Staaten: Estland, Polen

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage der Nationalen Aktionspläne (Stand: Ende Mai 2026)

WSI

In Estland und Polen sehen die Aktionspläne vor, zusätzliche Anreize für Unternehmen zu schaffen, sich an Tarifverhandlungen zu beteiligen. In Estland geht es dabei um tarifdispositive Regelungen, wie etwa die Möglichkeit, in Tarifverträgen Abweichungen vom Gesetz in Bezug auf Arbeits- und Ruhezeiten zu vereinbaren. Für Unternehmen in Polen sollen steuerliche Anreize und ein besonderer Zugang zu staatlichen Ausbildungsfonds es attraktiver machen, Tarifverträge abzuschließen.

6 Maßnahmen zur Stärkung sektoraler Tarifverhandlungen

In der Europäischen Mindestlohnrichtlinie wird explizit darauf hingewiesen, dass ein Schlüssel zur Erhöhung der Tarifbindung in der Stärkung sektoraler Tarifverhandlungen besteht (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2022, Randnummer 16). Dies wird auch in den meisten Nationalen Aktionsplänen ausdrücklich anerkannt. Allerdings bleiben die Maßnahmen zur Förderung von Tarifverhandlungen auf Branchenebene zumeist eher vage. Sie beschränken sich im Wesentlichen auf unverbindliche Absichtserklärungen, die bestehenden, zumeist eher dezentralen Tarifvertragssysteme auf Möglichkeiten einer stärker sektoral orientierten Tarifpolitik überprüfen zu wollen.

In einigen nationalen Aktionsplänen sind jedoch auch Maßnahmen enthalten, die tatsächlich geeignet sein können, die sektorale Tarifvertragsebene zu stärken (Tabelle 5). So sollen z. B. in Tschechien die finanziellen Mittel zur Förderung von Branchentarifverhandlungen aufgestockt werden. Insbesondere in Griechenland – in schwächerer Form auch in Malta und Polen – sollen die Kriterien zur Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen erleichtert werden, damit mehr Branchentarifverträge auf alle Unternehmen einer bestimmten Branche ausgedehnt werden können. In Polen soll zudem die Tarifbindung zukünftig ein Kriterium sein, das Unternehmen bei der öffentlichen Auftragsvergabe bevorzugt. Die mögliche Nutzung von Tariftreuevorgaben bei öffentlichen Aufträgen wird auch in den Aktionsplänen von Irland und den Niederlanden angesprochen, wenn auch in einer äußerst vagen Formulierung. In Irland sollen zunächst Studien in Auftrag gegeben werden, um die Umsetzung von Tariftreueregelungen zu überprüfen, während in den Niederlanden lediglich davon die Rede ist, die Vergabevorschriften zu präzisieren, ohne jedoch konkrete Angaben für die Nutzung von Tariftreuevorgaben zu machen.

Aufgrund der teilweise fehlenden oder nur sehr schwach entwickelten sektoralen Tarifverbände insbesondere auf Arbeitgeberseite sehen die Nationalen Aktionspläne von Estland, Griechenland, Lettland und Malta vor, dass zukünftig auch die nationalen Dachverbände von Arbeitgebern und Gewerkschaften das Recht haben sollen, sektorale Tarifverträge abzuschließen oder zumindest mitzuunterzeichnen. Dies soll insbesondere für diejenigen Branchen gelten, die durch eine geringe Tarifbindung und besonders prekäre Beschäftigungsbedingungen gekennzeichnet sind.

Der maltesische Aktionsplan möchte z. B. die Möglichkeit schaffen, dass in Branchen mit nur schwacher gewerkschaftlicher Präsenz und ohne sektorale Tarifverträge der nationale Tripartistische Rat sogenannte „High-Level General Agreements (HLGA)“ vereinbaren kann, in denen branchenweite Mindeststandards für Löhne und sonstige Arbeitsbedingungen festgelegt werden.

Tabelle 5: Maßnahmen zur Stärkung von sektoralen Tarifverhandlungen

Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) von Tarifverträgen	Tariftreuevorgaben bei öffentlichen Aufträgen	Unterzeichnung von sektoralen Tarifverträgen durch nationale Dachverbände der Tarifvertragsparteien	Einrichtung/ Stärkung sektoraler Verhandlungsstrukturen	sonstige Maßnahmen
3 EU-Staaten Griechenland, Malta, Polen	3 EU-Staaten: Irland, Niederlande, Polen	4 EU-Staaten Estland, Griechenland, Lettland, Malta	3 EU-Staaten: Irland, Litauen, Rumänien	6 EU-Staaten Bulgarien, Griechenland, Polen, Rumänien, Slowakei, Tschechien

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage der Nationalen Aktionspläne (Stand: Ende Mai 2026)

WSI

In Irland, Litauen und Rumänien sollen staatlich geförderte und teilweise initiierte Branchentreffen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften dazu beitragen, sektorale Verhandlungsstrukturen zu bilden.

In Litauen handelt es sich dabei um sogenannte „Gespräche am Runden Tisch“ für Gewerkschafts- und Arbeitgebervertreter, bei denen erörtert wird, wie die Tarifverhandlungen auf Branchen- und regionaler Ebene gestärkt werden können. In ähnlicher Weise sieht der rumänische Aktionsplan halbjährliche dreigliedrige Treffen für Branchen ohne Tarifvertrag vor, mit dem Ziel, konkrete Maßnahmen zu ermitteln, um Tarifverhandlungen auf sektoraler Ebene aufzunehmen. Darüber hinaus strebt der rumänische Aktionsplan an, die Arbeitgeber in öffentlichen Einrichtungen und staatlichen Unternehmen zu verpflichten, Tarifverhandlungen mit repräsentativen Gewerkschaften aufzunehmen. In Anlehnung an eine ähnliche Regelung in Frankreich beinhaltet dies jedoch keine Verpflichtung, tatsächlich auch einen Tarifvertrag abzuschließen. In Irland enthält der Aktionsplan eine Verpflichtung zur Stärkung der sogenannten „Employment Regulation Orders“ (ERO), die von Gewerkschaften und Arbeitgebern im Rahmen eines gemeinsamen Branchenausschusses ausgehandelt werden, um in Branchen ohne Tarifverträge sektorale Mindestlöhne und Arbeitsbedingungen festzulegen. Während der Aktionsplan hinsichtlich der Frage, wie genau die EROs gestärkt werden sollen, eher vage bleibt, so wird die Erhöhung der Anzahl der von einem ERO abgedeckten Sektoren doch explizit als Erfolgskriterium für den Aktionsplan benannt (s. a. Doherty 2025).

Neben diesen Maßnahmen, die speziell auf die Förderung von Branchenverhandlungen abzielen, umfassen die Aktionspläne auch andere institutionelle und legislative Änderungen. Zu diesen Maßnahmen gehören die Stärkung der Handlungsfähigkeit der Arbeitsaufsichtsbehörde (Rumänien und Slowakei), die Beschleunigung des Schlichtungsverfahrens und die Gewährleistung der uneingeschränkten Nachwirkung von Tarifverträgen (beides in Griechenland), die Ausweitung der Themen, die durch Tarifverhandlungen abgedeckt werden sollen (Polen) sowie Gesetzesänderungen zur Ausweitung des Geltungsbereichs von Tarifverträgen auf Beschäftigte in neuen Arbeitsformen wie z. B. digitalen Plattformen (Bulgarien).

7 Griechenland als bisheriges Best-Practice-Beispiel

Von den bislang vorliegenden zwölf Nationalen Aktionsplänen sticht insbesondere der von Griechenland hervor, der gleich in mehrfacher Hinsicht als Best-Practice-Beispiel dienen kann, da er nahezu mustergültig alle inhaltlichen und prozeduralen Vorgaben der Europäischen Mindestlohnrichtlinie erfüllt (Greece Ministry of Labour and Social Security 2025). Zunächst ist der griechische Aktionsplan der Einzige, der auf einer tripartistischen Vereinbarung zwischen Arbeitgebern, Gewerkschaften und dem Staat beruht, die im November 2025 unterzeichnet wurde. Während in den meisten Ländern die Maßnahmen vor allem zwischen Arbeitgeberverbänden und den Gewerkschaften höchst umstritten sind, haben sich die Tarifvertragsparteien in Griechenland auf ein umfassendes Reformprogramm geeinigt. Die tripartistische Vereinbarung bildete dann die wesentliche Grundlage für den im Dezember offiziell verabschiedeten griechischen Aktionsplan zur Förderung der Tarifverhandlungen.

Das von allen Parteien unterstützte Ziel des Aktionsplans bestand in einer vollständigen Revision der Anfang der 2010er Jahre im Zuge der Eurokrise durch die Troika aufoktroierten Maßnahmen, die zeitweilig zu einem starken Rückgang der Tarifbindung geführt haben (Yannakourou 2025). Im Mittelpunkt des griechischen Aktionsplans steht deshalb eine umfassende Reform des griechischen Tarifvertragsgesetzes, die mit Hilfe einer deutlichen Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung und einer Stärkung der Nachwirkung von Tarifverträgen vor allem

Branchentarifverträge fördern will. Die hierzu notwendigen gesetzlichen Änderungen wurden bereits im Januar 2026 mit dem Gesetz Nr. 5278/2026 verabschiedet (Kyriazi/Straitouri 2026).

Der griechische Aktionsplan geht insgesamt am deutlichsten über die Festlegung „weicher“ Maßnahmen hinaus und setzt auf eine substanzielle Änderung des griechischen Tarifvertragssystems. Zugleich enthält er einen konkreten Zeitplan für die Umsetzung und systematische Evaluierung der verschiedenen Maßnahmen. Schließlich sieht der griechische Aktionsplan die Bildung einer tripartistischen Arbeitsgruppe innerhalb des griechischen Arbeitsministeriums vor, deren Aufgabe darin besteht, die verschiedenen Umsetzungsschritte zu überwachen. Ab 2028 soll diese Arbeitsgruppe einen jährlichen Evaluationsbericht vorlegen, in dem die Umsetzung des Aktionsplans im Hinblick auf die erzielten Fortschritte bei der Tarifbindung ausgewertet werden soll. Zugleich sieht der Aktionsplan gezielte Kontrollen durch die Arbeitsaufsichtsbehörde vor, um die wirksame Einhaltung der Tarifvertragsbedingungen sicherzustellen. Auch wenn sich seine Wirksamkeit in der Praxis noch beweisen muss, so hat Griechenland doch einen ambitionierten Reformplan mit einem klaren Umsetzungskonzept vorgelegt, der sich deutlich von den vielfach eher vagen und unverbindlichen Aktionsplänen der anderen Staaten abhebt.

8 Fazit: Was macht einen wirksamen Aktionsplan aus und wie lässt er sich durchsetzen?

Um eine hohe Tarifbindung von über 80 Prozent zu erreichen, müssen zwei grundlegende Voraussetzungen erfüllt sein. Notwendig ist ein möglichst flächendeckendes System sektoraler Tarifverhandlungen, dessen Stabilität durch gezielte staatliche Instrumente und Regelungen unterstützt wird. Vor diesem Hintergrund muss ein wirksamer Aktionsplan zur Förderung der Tarifverhandlungen mindestens drei Kriterien erfüllen: Erstens sollte er konkrete Maßnahmen enthalten, die Tarifverhandlungen auf Branchenebene fördern. Hierbei ist eine Vielzahl von Regelungen denkbar, die auf eine Stärkung der Tarifvertragsparteien und/oder der staatlichen Unterstützung der Tarifvertragssysteme setzen (Müller/Schulten 2025).

Zweitens muss ein wirksamer Aktionsplan Wege finden, um insbesondere die mangelnde Bereitschaft und teilweise auch fehlenden organisatorischen Strukturen für sektorale Tarifverhandlungen auf Arbeitgeberseite zu überwinden. Dies kann durch eine Stärkung der Gewerkschaften und/oder durch politische Anreize der Arbeitgeberseite geschehen. Hierzu gehören auch politische Vorgaben, die die Arbeitgeber vor die Wahl stellen, entweder Tarifverträge zu vereinbaren oder mit gesetzlichen Bestimmungen konfrontiert zu werden.

Schließlich muss drittens eine wirksame Umsetzung der Aktionspläne gewährleistet werden. Hierzu müssen die beschlossenen Maßnahmen regelmäßig überprüft und evaluiert werden, was am besten im Rahmen einer tripartistischen Zusammenarbeit unter Beteiligung von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften geschehen sollte.

Gemessen an diesen drei Kriterien fällt die Bewertung der bislang vorliegenden Nationalen Aktionspläne eher ernüchternd aus. Ihr Schwerpunkt liegt eindeutig auf eher „weichen“ Maßnahmen. Zwar ist es angesichts der Tatsache, dass in vielen Bereichen weder die Unternehmen noch ihre Beschäftigten irgendeine Berührung mit Tarifverträgen haben, durchaus wichtig und richtig, auch öffentlich für das Instrument des Tarifvertrages und seine positiven Wirkungen zu werben. Insbesondere in Ländern wie z. B. in Mittel- und Osteuropa ohne lange tarifpolitische Tradition sind solche „weichen“ Maßnahmen besonders wichtig, um die Bedeutung von Tarifverträgen ins öffentliche Bewusstsein zu rücken. Ein direkter Einfluss auf die Tarifbindung wird sich dadurch jedoch – wenn überhaupt – nur sehr langfristig erzielen lassen.

Demgegenüber kommen konkrete gesetzliche Reformen, die auf eine unmittelbare Stärkung der Tarifbindung durch den Aufbau und die Förderung von sektoralen Tarifverhandlungen setzen, in den Nationalen Aktionsplänen bislang eher selten vor.⁴ Es zeigt sich vielmehr, dass die in den Aktionsplänen enthaltenen Maßnahmen häufig in einer eher vagen Sprache mit einem ebenso vagen Zeitrahmen formuliert werden. Selbst wenn weitergehende Reformen benannt werden, werden sie oft lediglich mit einem Prüfauftrag versehen. Wie Doherty (2025) am Beispiel des irischen Aktionsplans hervorhebt, fehlen vielfach verbindliche Aussagen über tatsächlich vorzunehmende Veränderungen. Viele nationale Aktionspläne enthalten deshalb kaum mehr als Absichtserklärungen.

Die Dominanz „weicher“ und oft unverbindlicher Maßnahmen ist in vielen Fällen Ausdruck des kleinsten gemeinsamen Nenners, auf den sich Arbeitgeber, Gewerkschaften und Staat gerade noch verständigen können. Ein Paradebeispiel hierfür ist der Nationale Aktionsplan von Estland. Während der eigentliche Plan eher kurz ist und wenige konkrete Maßnahmen enthält, wurde ihm auch eine Liste nicht offiziell in den Aktionsplan aufgenommener Maßnahmen beigelegt. Hierbei handelt es sich um weitergehende Vorschläge der estnischen Gewerkschaften, die auf eine Stärkung sektoraler Tarifverhandlungen zielen, von den Arbeitgebern jedoch abgelehnt wurden.

Umfangreiche Reformen der Tarifvertragssysteme, die auf verbindliche rechtliche und institutionelle Veränderungen setzen, sind in der Regel politisch stark umstritten und stoßen oft auf harten Widerstand insbesondere der Arbeitgeberseite. So ist es auch zu erklären, dass mit Ausnahme von Griechenland keiner der Nationalen Aktionspläne auf einer gemeinsamen Vereinbarung von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden beruht. Auch die Tatsache, dass einige Länder trotz der bestehenden Abgabefrist zum Ende des Jahres 2025 immer noch keinen Nationalen Aktionsplan vorgelegt haben, ist vor allem Ausdruck einer tiefen Uneinigkeit zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften über die tatsächlich geeigneten Maßnahmen. Vor allem Deutschland ist hierfür ein Musterbeispiel (s. u.). Letztendlich hängt damit die Verabschiedung eines wirksamen Nationalen Aktionsplans vor allem von der Rolle des Staates ab, inwieweit dieser gewillt ist, die Stärkung der Tarifbindung politisch zu unterstützen.

9 Die bisherige Leerstelle: Ein Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen auf EU-Ebene

Angesichts der in vielen EU-Staaten eher minimalistischen Umsetzung der Nationalen Aktionspläne, stellt sich die Frage welche Rolle die EU weiterhin bei der Förderung der Tarifverhandlungen spielen kann. Nach der Europäischen Mindestlohnrichtlinie müssen die Mitgliedstaaten ihre Aktionspläne der Europäischen Kommission mitteilen. Diese hat dann die Aufgabe, die Pläne und ihre Umsetzung kritisch zu bewerten, um sicherzustellen, dass sie dem Ziel einer „schrittweisen Ausweitung der Tarifbindung“ entsprechen. Darüber hinaus muss die Kommission Druck auf die sechs Mitgliedstaaten ausüben, die die Frist versäumt und ihren Aktionsplan noch immer nicht vorgelegt haben. Dies kann im Extremfall auch zur Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens führen.

Neben der Überprüfung der Nationalen Aktionspläne und ihrer ordnungsgemäßen Umsetzung stellt sich die Frage, welche Initiativen die EU darüber hinaus ergreifen könnte, um das Ziel der Europäischen Mindestlohnrichtlinie einer möglichst hohen Tarifbindung zu fördern. Eine Möglichkeit bestände in der Aufstellung eines eigenen „Europäischen Aktionsplans zur Förderung von

⁴ In einigen Ländern, wie z. B. in Tschechien und der Slowakei wurden zudem erst in jüngster Zeit Reformen der nationalen Tarifvertragsgesetzgebung zur Förderung von Branchentarifverhandlungen durchgeführt (Müller 2025), sodass hier erst einmal keine weiteren Reformmaßnahmen zu erwarten sind.

Tarifverhandlungen“ für die Europäische Kommission, der darauf abzielt, die Mitgliedstaaten bei der Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für Tarifverhandlungen zu unterstützen. In Anlehnung an die Nationalen Aktionspläne sollte dieser Europäische Aktionsplan einen klaren Zeitplan und konkrete Maßnahmen enthalten, die in Kooperation mit den europäischen Arbeitgeber- und Gewerkschaftsorganisationen erstellt werden. Im Einzelnen könnte ein solcher Europäischer Aktionsplan folgende Maßnahmen umfassen:

- Einsetzung einer Monitoring Group unter Einbeziehung von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften, die die Europäische Kommission bei der Überprüfung und Bewertung der Nationalen Aktionspläne unterstützt;⁵
- Sicherstellung, dass die Europäische Kommission ihrer in der „EU-Roadmap für hochwertige und zukunftssichere Arbeitsplätze“ (European Commission 2025) eingegangenen Verpflichtung nachkommt und die Förderung von Tarifverhandlungen zu einem integrierten Bestandteil zukünftiger Initiativen und Richtlinien der EU wird;
- Sicherstellung, dass die Beschäftigten in allen Einrichtungen und Institutionen der EU und der von diesen beauftragten Firmen einer Tarifbindung unterliegen;
- Einfügung von Tariftreueklauseln bei der geplanten Revision der europäischen Vergaberichtlinien, wonach öffentliche Aufträge nur noch an solche Unternehmen vergeben werden sollen, die ihren Beschäftigten Tariflöhne zahlen;
- Einführung von Tariftreueklauseln bei EU-Förderprogrammen wie dem Europäischen Sozialfond Plus (EFS+), dem Klima-Sozialfonds (KSF) oder den Unterstützungsleistungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik;
- allgemeine Verknüpfung von Industriepolitik und Tarifbindung durch Tariftreuregelungen im Rahmen des geplanten Industrial Accelerator Act (Bauermann 2026);
- Integration der Förderung von Tarifverhandlungen im Rahmen der jährlichen sozioökonomischen Koordinierung des Europäischen Semesters inklusive entsprechender länderspezifischer Empfehlungen zur Förderung von Tarifverhandlungen;
- Sicherstellung einer angemessenen finanziellen Unterstützung für den Kapazitätsaufbau bei Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden im Rahmen des mehrjährigen Finanzrahmens für 2028–2034.

Insgesamt sollte die gesamte Arbeits- und Wirtschaftspolitik der EU auf Möglichkeiten zur Förderung von Tarifverhandlungen überprüft werden. Die Verwendung öffentlicher Gelder durch die EU sollte generell einer sozialen Konditionierung unterliegen.

⁵ Eine entsprechende Experten-Gruppe wurde bereits zur Erstellung des Berichtes zur nationalen Umsetzung der Europäischen Mindestlohnrichtlinie gebildet (European Commission 2023) und könnte entsprechen wieder eingesetzt werden. Darüber hinaus sollte diese Gruppe auch eng mit der vom Europäischen Parlament eingesetzten Monitoring Group zusammenarbeiten (European Parliament 2025).

10 Wo bleibt der Nationale Aktionsplan in Deutschland?

In Deutschland arbeitet nur noch knapp die Hälfte aller Beschäftigten in einem tarifgebundenen Unternehmen. Damit gehört die größte Volkswirtschaft in der EU eindeutig zu denjenigen Ländern, die nach der Europäischen Mindestlohnrichtlinie einen Nationalen Aktionsplan zur Förderung der Tarifverhandlungen vorlegen müssen. Obwohl die Frist zur Einreichung eines entsprechenden Plans bei der Europäischen Kommission bereits zum Jahresende 2025 abgelaufen ist, hat die Bundesregierung bis zum Redaktionsschluss dieser Untersuchung (Anfang Juni 2026) immer noch keinen Nationalen Aktionsplan vorgelegt. Dies ist umso erstaunlicher, als dass sich die gegenwärtige Bundesregierung aus CDU/CSU und SPD in ihrem Koalitionsvertrag eindeutig zum Ziel einer höheren Tarifbindung bekennt und dafür eintreten will, dass „Tariflöhne [...] wieder die Regel werden“ (CDU et al. 2025, Randnummer 552). Unter der Überschrift „soziales und bürgernahes Europa“ spricht sich die Bundesregierung zudem für eine EU aus, „die das Leben der europäischen Bürgerinnen und Bürger verbessert, faire Arbeitsbedingungen, Mitbestimmung und *gute Tarifpartnerschaften* gewährleistet“ (ebd., Randnummer 4425ff., Hervorhebung von uns). Damit sollte der umfassenden Umsetzung der Europäischen Mindestlohnrichtlinie eigentlich nichts im Wege stehen.

Zur Erarbeitung eines Nationalen Aktionsplans hat die Bundesregierung im Juli und August 2025 ein schriftliches Konsultationsverfahren durchgeführt, in dem sie Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden die Möglichkeit eröffnete, ihre Vorstellungen zu möglichen Maßnahmen zur Förderung von Tarifverhandlungen einzubringen. Insgesamt sind in diesem Konsultationsverfahren 13 schriftliche Stellungnahmen eingegangen, darunter eine vom Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB 2025), eine von der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA 2025) sowie zehn weitere von sektoralen Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbänden.⁶ Vor allem die Stellungnahmen von DGB und BDA dokumentieren die unterschiedlichen und in vielen Punkten regelrecht gegensätzlichen Positionen der Tarifvertragsparteien (Tabelle 6). Letzteres zeigte sich auch in einem Spitzentreffen der Regierung mit den beiden Dachverbänden im November 2025, das ebenfalls zu keinerlei Ergebnis führte.

⁶ Eine weitere Stellungnahme kam auch noch von der sogenannten Christlichen Gewerkschaft Metall. Alle eingegangenen schriftlichen Stellungnahmen sind auf folgender Seite des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales dokumentiert: <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Arbeitsrecht/Aktionsplan-Tarifverhandlungen/aktionsplan-tarifverhandlungen.html>

Tabelle 6: Mögliche Maßnahmen eines Nationalen Aktionsplans zur Förderung der Tarifverhandlungen in Deutschland und die Haltung der Dachverbände von Arbeitgebern und Gewerkschaften

Maßnahmen	DGB	BDA
Bundestariftreuegesetz	dafür	dagegen
steuerliche Anreize für die Gewerkschaftsmitgliedschaft	dafür	dagegen
digitales Zugangsrecht der Gewerkschaften zum Betrieb	dafür	dagegen
Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung	dafür	dagegen
Reform/Erweiterung des Arbeitnehmerentsendegesetzes	dafür	dagegen
Offenlegungspflicht bei OT-Mitgliedschaften in Arbeitgeberverbänden; Ausschluss von Blitzwechseln von einer T- und einer OT-Mitgliedschaft, generelle Abschaffung von OT-Mitgliedschaften	dafür	dagegen
Stärkung der Nachwirkung von Tarifverträgen	dafür	dagegen
Schutz gegen Union-Busting und Betriebsratsbehinderung	dafür	indifferent
Tariftreuevorgaben in der Wirtschaftsförderung	dafür	dagegen
Fortgeltung von Tarifverträgen bei Betriebsabspaltungen/Outsourcing	dafür	dagegen
bessere Ermöglichung von tariflichen Differenzierungsklauseln zur Durchsetzung von Vorteilsregelungen für Gewerkschaftsmitglieder	dafür	dagegen
steuerliche Privilegierung von Zusatzleistungen nur bei Tarifbindung	dafür	dagegen
arbeitsrechtliches Verbandsklagerecht	dafür	dagegen
Förderung der Tarifbindung im Handwerk	dafür	dagegen
Stärkung tariflicher Öffnungsklauseln und modulare Tarifwerke	dagegen	dafür
tarifanwendende Unternehmen von Bürokratie entlasten	indifferent	dafür
Nachwirkung von Tarifverträgen begrenzen	dagegen	dafür
Kodifizierung und Einschränkung des Streikrechts	dagegen	dafür

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Grundlage von DGB (2025) und BDA (2025)

WSI

Innerhalb der deutschen Gewerkschaften werden schon seit längerem verschiedene Ansätze zur Stärkung der Tarifbindung diskutiert. In seiner Stellungnahme an die Bundesregierung präsentierte der DGB (2025) demnach einen breiten Katalog von Maßnahmen, die aus seiner Sicht Bestandteil eines Nationalen Aktionsplans sein sollten. Diese beziehen sich zum einen auf die Erhöhung gewerkschaftlicher Organisationsmacht und ihre Einflussmöglichkeiten im Betrieb. Hierzu gehören Maßnahmen, wie eine bessere steuerliche Absetzung von Gewerkschaftsmitgliedsbeiträgen, mehr exklusive Vorteilsregelungen für Gewerkschaftsmitglieder in Tarifverträgen, ein neues digitales Zugangsrecht für Gewerkschaften im Betrieb sowie ein besserer Schutz vor Union-Busting und Betriebsratsbehinderungen. Auf der anderen Seite wurden Maßnahmen vorgeschlagen, mit denen der Staat die Tarifbindung besser fördern kann, wie z. B. Tariftreueklauseln bei öffentlichen Aufträgen und in der Wirtschaftsförderung, eine Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung und eine bessere Nachwirkung von Tarifverträgen insbesondere bei Betriebsabspaltungen und Ausgliederungen.

Die BDA (2025), die von Beginn an die gesamte Europäische Mindestlohnrichtlinie grundsätzlich abgelehnt hat, verwendet hingegen einen wesentlichen Teil ihrer Stellungnahme darauf, zu begründen, warum sie nahezu sämtliche Vorschläge der Gewerkschaften ablehnt. Stattdessen plädiert sie dafür, die Tarifverträge noch einmal deutlich flexibler zu gestalten und im Rahmen einer „modularen Tarifpolitik“ den einzelnen Betrieben weitreichende Kompetenzen zu geben, um von existierenden Flächentarifverträgen abzuweichen. Außerdem soll nach Ansicht der BDA die

Nachwirkung von Tarifverträgen stärker begrenzt werden, damit Unternehmen einfacher aus der Tarifbindung aussteigen können. Schließlich fordern die Arbeitgeber die Einführung eines eigenen Streikgesetzes, das die Hürden für gewerkschaftliche Arbeitskämpfe deutlich erhöhen soll. Aus Sicht der Gewerkschaften dienen all diese Maßnahmen lediglich dazu, die Machtposition der Arbeitgeberseite zu erhöhen, ohne einen positiven Einfluss auf die Tarifbindung zu haben.

Die unterschiedlichen Positionen zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften finden sich auch innerhalb der Bundesregierung zwischen den Koalitionsparteien CDU und SPD sowie innerhalb der CDU zwischen dem Arbeitnehmer- und dem Wirtschaftsflügel. Vor diesem Hintergrund sind alle beschlossenen Maßnahmen zur Förderung der Tarifverhandlungen in Deutschland Ausdruck politischer Kompromisse, die oft lediglich den kleinsten gemeinsamen Nenner beinhalten. Im Koalitionsvertrag der Regierung finden sich insgesamt nur drei Maßnahmen, auf die sich die Koalitionsparteien verständigen konnten (Riechert/Blume 2025):

- eine Regelung über steuerliche Anreize für die Gewerkschaftsmitgliedschaft;
- die Einführung eines Bundestariftreuegesetzes;
- die Einführung eines digitalen Zugangsrechtes für die Gewerkschaften.

Bereits Ende 2025 wurde mit dem Steueränderungsgesetz 2025 die Möglichkeit geschaffen, Mitgliedsbeiträge für Gewerkschaften deutlich besser von der Steuer absetzen zu können. Danach können die Beschäftigten je nach Steuersatz zwischen 25 bis 35 Prozent des Gewerkschaftsbeitrages erstattet bekommen (DGB 2026). Im Frühjahr 2026 wurde darüber hinaus nach mehrjährigen Diskussionen ein Bundestariftreuegesetz verabschiedet, demzufolge im Grundsatz nur solche Unternehmen öffentliche Aufträge erhalten sollen, die ihren Beschäftigten Tariflöhne zahlen (Riechert/Blume 2026). Da die Arbeitgeberverbände und der Wirtschaftsflügel der CDU ein solches Gesetz bis zum Ende bekämpften, ist der nun gültige Gesetzestext das Ergebnis eines Kompromisses, der sehr viele Ausnahmeregelungen enthält und damit von vornherein in seiner Lenkungswirkung stark begrenzt ist (Jaehrling/Schulten 2026). Hinzu kommt, dass das Bundestariftreuegesetz nur für nationale Vergaben auf Bundesebene gilt, während die Mehrzahl der öffentlichen Aufträge auf regionaler und kommunaler Ebene vergeben werden und hierfür im Hinblick auf die Tariftreue in den Bundesländern teilweise sehr unterschiedliche Regelungen bestehen (ebd.).

Obwohl sowohl die Steuererleichterungen bei Gewerkschaftsbeiträgen als auch das Bundestariftreuegesetz bereits verabschiedet sind, werden sie in den Nationalen Aktionsplan zur Förderung der Tarifverhandlungen mit aufgenommen werden (Riechert/Blume 2025). Gleiches gilt für das digitale Zugangsrecht von Gewerkschaften im Betrieb, für das es noch keine öffentliche Gesetzesinitiative gibt. Ob darüber hinaus noch weitere Maßnahmen in den Nationalen Aktionsplan aufgenommen werden, ist derzeit noch unklar und Teil kontroverser Debatten innerhalb der Bundesregierung. Dabei ist es offensichtlich, dass die bislang vorgesehenen Maßnahmen allein nicht ausreichen, um die Tarifbindung in Deutschland wieder nachhaltig zu steigern. Nötig wäre vielmehr ein Nationaler Aktionsplan, der wie z. B. in Griechenland auf einem umfassenden Reformprogramm zur Förderung von Tarifverhandlungen beruht.

Literatur

Bauermann, T. (2026): Der Industrial Accelerator Act und die Zukunft der Industrie in der EU. Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung: IMK Kommentar Nr. 18, März 2026, Düsseldorf, https://www.imk-boeckler.de/fpdf/HBS-009347/p_imk_kommentar_18_2026.pdf

BDA (Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände) (2025): Stärkung der Tarifautonomie ist Verantwortung der Sozialpartner, Stellungnahme im Rahmen des Konsultationsverfahrens des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zu einem Nationalen Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen vom 15.08.2025, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Arbeitsrecht/Stellungnahmen-Nationaler-Aktionsplan-Tarifverhandlungen/bda.pdf?__blob=publicationFile&v=8

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,, <https://www.koalitionsvertrag2025.de/>

DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund) (2025): Konkrete Vorschläge zur Förderung von Tarifverhandlungen, Stellungnahme 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, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Arbeitsrecht/Stellungnahmen-Nationaler-Aktionsplan-Tarifverhandlungen/dgb.pdf?__blob=publicationFile&v=6

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/>

Doherty, M. (2025): We'll get by with a little Help from our (EU) Friends...Ireland, the Adequate Minimum Wage Directive, and the Action Plan for Collective Bargaining, in: Italian Labour Law e-Journal 18 (2), S. 51–61, <https://doi.org/10.6092/issn.1561-8048/23535>

European Commission (2023): Report Expert Group: Transposition of Directive (EU) 2022/2041 on Adequate Minimum Wages in the European Union, November 2023, Brussels

European Commission (2025): Quality Jobs Roadmap, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 04.12.2025, COM(2025) 944 final

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

European Parliament (2025): MEPs Launch Implementation Monitoring of the EU's Minimum Wage Directive, Pressemitteilung vom 18.11.2025

Greece Ministry of Labour and Social Security (2025): Action Plan for the Promotion of Collective Bargaining in Greece 2026–2030, Ministerial Decision No. 33093 vom 16.12.2025, Official Government Gazette of the Hellenic Republic No. 6789, Second Issue vom 17.12.2025, <https://ypergiasias.gov.gr/wp-content/uploads/2026/01/Action-Plan-for-the-Promotion-of-Collective-Bargaining-inGreece-FEK-6789-B.pdf>

Haapanala, H./Marx, I./Parolin, Z. (2023): Decent Wage Floors in Europe: Does the Minimum Wage Directive Get It Right?, in: Journal of European Social Policy 33 (4), S. 421–435

Høgedahl, L./Esbjerg, A. A. (2025): Kollektiv overenskomstdækning i Danmark, Aalborg Universitet Research Paper, Oktober 2025, https://vbn.aau.dk/ws/portalfiles/portal/806084343/Forskningsnotat_OK_d_kning.pdf

Jaehrling, K./Schulten, T. (2026): Tariftreue in der öffentlichen Auftragsvergabe – ein wichtiger Beitrag zur Stabilisierung der Tarifbindung, WSI Blog vom 09.02.2026, <https://www.wsi.de/de/blog-17857-tariftreue-in-der-oeffentlichen-auftragsvergabe-beitrag-zur-stabilisierung-der-tarifbindung-74727.htm>

Kyriazi, I./Straitouri, N. (2026): A New Era in Collective Labour Law: The Social Agreement Explained, Kyriakides Georgopoulos Law Firm, <https://kglawfirm.gr/a-new-era-in-collective-labour-law-the-social-agreement-explained/>

Lübker, M./Schulten, T. (2026): WSI-Mindestlohnbericht 2026. Konsolidierung der neuen Europäischen Mindestlohnpolitik. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung: WSI Report Nr. 111, März 2026, Düsseldorf, https://www.wsi.de/fpdf/HBS-009345/p_wsi_report_111_2026.pdf

Mesch, M. (2020): Kollektivverträge in 24 europäischen Ländern 2000–2017: Ursachen und Veränderungen des Deckungsgrads, in: Wirtschaft und Gesellschaft 46 (3), S. 409–453

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2025): Update Onderhoud CAO-Stelsel, Brief an das Niederländische Parlament (Tweede Kammer) vom 15.10.2025, Kamerstukken II, 2025/26, 29 544, Nr. 1304, <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2025D44264>

Menegatti, E. (2026): Waiting for Adequate Minimum Wages. The Court has done its Part. European Trade Union Institute: ETUI Policy Brief 2026.03, <https://www.etui.org/publications/waiting-adequate-minimum-wages>

Müller T. (2025): Here comes the Sun: The Formal Transposition and Political Impact of the European Directive on Adequate Minimum Wages in the EU. European Trade Union Institute: ETUI Report 2025.04, <https://www.etui.org/publications/here-comes-sun>

Müller, T./Schulten, T. (2022): Die Europäische Mindestlohnrichtlinie – Paradigmenwechsel hin zu einem Sozialen Europa, in: Wirtschaft und Gesellschaft 48 (3), S. 335–364

Müller, T./Schulten, T. (2025): The Road to 80% Collective Bargaining Coverage. The Need for Ambitious National Action Plans under the Minimum Wage Directive. European Trade Union Institute: ETUI Policy Brief 2025.01, <https://www.etui.org/publications/road-80-collective-bargaining-coverage>

Müller, T./Schulten, T. (2026): Ein guter Tag für das Soziale Europa! Das EuGH-Urteil zur Europäischen Mindestlohnrichtlinie, in: Sozialismus 53 (1), S. 44–47

OECD/AIAS (2025a): OECD-AIAS ICTWSS Database, Version 2.0 (September 2025). <https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecdaias-ictwss-database.html>

OECD/AIAS (2025b): ICTWSS Database: Note on Methodology, Concepts and Sources, Version 2.0, Paris October 2025, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/data/datasets/oecd-aias-ictwss/OECD-AIAS-ICTWSS-v2-Revisions-of-Section-E-G_final.pdf

Riechert, C./Blume, L. (2025): Staatliche Impulse zur Stärkung der Tarifbindung in Deutschland, Vortrag auf der WSI-Tariftagung 2025 am 12.12.2025 in Düsseldorf

Riechert, C./Blume, L. (2026): Das Bundestariftreuegesetz, Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZA) 8, S. 553–561

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

Slovenia Statistical Office (2025): 66.3% of Persons in Paid Employment Covered by Collective Agreements at the National Level, Pressemitteilung vom 06.10.2025, <https://www.stat.si/StatWeb/en/News/Index/13898>

Stichting van de Arbeid (2025): Adviesaanvraag Maatregelen Collectieve Onderhandelingen, Brief an das Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vom 04.07.2025, <https://www.stvda.nl/-/media/stvda/downloads/publicaties/2025/advies-cao-avv-stelsel.pdf>

Vgenis, T. (2025): Συλλογικές διαπραγματεύσεις: Ποιες αλλαγές βρίσκονται στο τραπέζι [Tarifverhandlungen: Welche Änderungen stehen zur Debatte?], in Liberal vom 09.05.2025, <https://www.liberal.gr/oikonomia/sylogikes-diapragmateyseis-poies-allages-briskontai-sto-trapezi>

Yannakourou, S. (2025): Innovations of Greek Law 5163/2024 Transposing Adequate Minimum Wage Directive (EU) 2022/2041, in: Italian Labour Law e-Journal 18 (2), <https://illej.unibo.it/article/view/23543/20477>

IMPRESSUM

Nationale Aktionspläne zur Förderung der Tarifverhandlungen in Europa

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

Telefon: +49 211 7778 239
Telefax: +49 211 7778 4239

www.wsi.de
www.tarifvertrag.de

Kontakt

Dr. Torsten Müller

Senior Researcher am European Trade Union Institute (ETUI) in Brüssel
tmueller@etui.org

Prof. Dr. Thorsten Schulten

Leiter des WSI-Tarifarchivs
Honorarprofessor an der Universität Tübingen
thorsten-schulten@boeckler.de