



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 25.1.2023

COM(2023) 38 final

2023/0012 (NLE)

Vorschlag für eine

**EMPFEHLUNG DES RATES**

**zur Stärkung des sozialen Dialogs in der Europäischen Union**

## BEGRÜNDUNG

### 1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

#### • Gründe und Ziele des Vorschlags

Die Förderung des sozialen Dialogs ist ein gemeinsames Ziel der EU und ihrer Mitgliedstaaten. Der soziale Dialog ist ein wichtiger Motor für wirtschaftliche und soziale Resilienz, Wettbewerbsfähigkeit, Fairness und nachhaltiges Wachstum. Er spielt eine zentrale Rolle bei der Suche nach ausgewogenen Lösungen, um auf neue Bedürfnisse, Veränderungen in der Arbeitswelt und unerwartete Krisen reagieren zu können, da er die Anpassung der Arbeitsbedingungen und der Arbeitsorganisation ermöglicht. Der soziale Dialog kann auch zu neuen oder bestehenden Arbeitsschutzvorschriften beitragen, beispielsweise zum Recht auf Nichterreichbarkeit oder zum Schutz vor Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz. Die Finanzkrise und die Pandemie haben gezeigt, dass Länder mit robusten Rahmenbedingungen für den sozialen Dialog und hoher tarifvertraglicher Abdeckung tendenziell über wettbewerbsfähigere und widerstandsfähigere Volkswirtschaften verfügen.

In den Verträgen wird die einzigartige Rolle der Sozialpartner anerkannt, die auch in Grundsatz 8 der europäischen Säule sozialer Rechte hervorgehoben wird. Im Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte<sup>1</sup>, der im März 2021 auf den Weg gebracht wurde, wird betont, dass der soziale Dialog auf nationaler und EU-Ebene gestärkt werden muss, und es werden verstärkte Anstrengungen gefordert, um die Tarifabdeckung zu unterstützen und zu verhindern, dass die Mitgliederzahl und Organisationsdichte der Sozialpartner abnehmen. In der Erklärung von Porto für soziales Engagement<sup>2</sup> wurden ferner alle einschlägigen Akteure aufgefordert, den autonomen sozialen Dialog als strukturierende Komponente des europäischen Sozialmodells zu fördern und ihn auf europäischer, nationaler, regionaler, sektoraler und Unternehmensebene zu stärken, wobei besonderes Augenmerk auf die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für Tarifverhandlungen innerhalb der verschiedenen Modelle in den Mitgliedstaaten zu legen ist. Im Abschlussbericht der Konferenz zur Zukunft Europas wird hervorgehoben, dass der soziale Dialog und Tarifverhandlungen gefördert werden müssen (Vorschlag 13 zu integrativen Arbeitsmärkten).<sup>3</sup>

Die Regelungen und Prozesse des sozialen Dialogs unterscheiden sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat und spiegeln die Unterschiede in der Geschichte und der wirtschaftlichen und politischen Lage der Länder wider. Die kollektiven Arbeitsbeziehungen sind sehr vielfältig, was die Kapazitäten und die Mitgliedschaft der Organisationen, die Rolle von Tarifverhandlungen bei der Festlegung der Arbeitsbedingungen sowie die formalen Strukturen für die Einbeziehung der Sozialpartner in die Politikgestaltung und ihren Einfluss betrifft.

Trotz großer Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten ist der Anteil der Beschäftigten mit tarifvertraglicher Abdeckung in den letzten 30 Jahren erheblich zurückgegangen. Er sank von EU-weit durchschnittlich rund 66 % im Jahr 2000 auf etwa 56 % im Jahr 2018, wobei in

---

<sup>1</sup> Mitteilung der Kommission, Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte, COM(2021) 102 final.

<sup>2</sup> Die auf dem Sozialgipfel in Porto am 7. Mai 2021 vom portugiesischen EU-Ratsvorsitz, der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament, den Sozialpartnern auf EU-Ebene und der Sozialplattform unterzeichnete soziale Verpflichtung zur Stärkung des Engagements für die Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte (<https://www.2021portugal.eu/en/porto-social-summit/porto-social-commitment>).

<sup>3</sup> [Online](#) abrufbar.

Mittel- und Osteuropa besonders große Rückgänge zu verzeichnen waren. Während der Organisationsgrad der Arbeitgeber relativ stabil geblieben ist, ist der Anteil der gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer (im Durchschnitt) in allen EU-Mitgliedstaaten zurückgegangen.<sup>4</sup>

Die sich wandelnde Arbeitswelt mit einer stärker individualisierten Lebens- und Arbeitsweise und dem Entstehen neuer Beschäftigungsformen erschwert es den Gewerkschaften, neue Mitglieder zu gewinnen. Im Bereich der meisten neueren Beschäftigungsformen, auch bei den Solo-Selbstständigen, deren Zahl steigt, besteht ein Mangel an Vertretung. Gleiches gilt für Arbeitnehmer mit befristeten Arbeitsverträgen, die weniger dazu neigen, sich einer Gewerkschaft anzuschließen. Die Flexibilität in Bezug auf Arbeitszeiten und Arbeitsort erschwert es den Arbeitnehmervertretern, diese recht zersplitterte Erwerbsbevölkerung zu organisieren. In den letzten Jahren haben die Sozialpartner Initiativen gegründet, um neue Mitglieder zu gewinnen oder das Mitspracherecht bestimmter unterrepräsentierter Gruppen (insbesondere Jugendliche und Plattformarbeiter) über gezielte Strategien und Einstellungsbemühungen zu stärken sowie spezifische Strukturen innerhalb der Organisation zu schaffen. Es bestehen jedoch nach wie vor Herausforderungen, und es könnte mehr getan werden, auch um die Chancen zu nutzen, die sich aus der Digitalisierung ergeben.

Die Notwendigkeit der Beteiligung der Sozialpartner an der Gestaltung und Umsetzung politischer Maßnahmen und Reformen und deren Nutzen wurde in den beschäftigungspolitischen Leitlinien anerkannt und weiterentwickelt.

Dem Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2022 zufolge, in dem analysiert wird, wie die Sozialpartner in die Gestaltung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne und anderer Krisenmaßnahmen einbezogen wurden, wurden mehr als die Hälfte aller seit dem Ausbruch der Pandemie ergriffenen Maßnahmen in den Bereichen aktive Arbeitsmarktpolitik und Einkommenssicherung von den Sozialpartnern vereinbart oder mit ihnen ausgehandelt.

In Bezug auf den Rahmen, die Strukturen, die Verfahren und die Qualität des sozialen Dialogs, einschließlich der Tarifverhandlungen, bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Gesetzliche Bestimmungen sind nach wie vor wichtig als Voraussetzung für die Aufnahme neuer Themen in Tarifverträge, insbesondere in Ländern mit einer starken Regulierung der Arbeitsbeziehungen.<sup>5</sup> Eine Mehrheit der Mitgliedstaaten verfügt über formale Einrichtungen des sozialen Dialogs auf nationaler Ebene, in denen Vertreter von Arbeitgebern, Gewerkschaften und der Regierung allgemeine wirtschaftliche und soziale Fragen erörtern können. Die Rolle und die Befugnisse dieser Gremien sind sehr unterschiedlich, aber sie spielen in der Regel eine beratende und konsultative Rolle bei Entwürfen von Rechtsvorschriften und politischen Maßnahmen, insbesondere in beschäftigungsbezogenen Bereichen, und können als Forum für die Aushandlung von Vereinbarungen dienen. Darüber hinaus gibt es in vielen Ländern auch dreigliedrige Gremien, die sich mit spezifischen Themen wie soziale Sicherheit, Beschäftigung, Ausbildung sowie Gesundheit und Sicherheit befassen.

Zudem mangelt es den Sozialpartnern in einigen Mitgliedstaaten an Organisationskapazitäten, was ihre Beteiligung an der Politikgestaltung und ihre Fähigkeit zum Abschluss von Tarifverträgen behindert. Dies wiederum beeinträchtigt eine ausgewogene Berücksichtigung der Interessen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer und erschwert ihre Bemühungen, ausgeglichene Lösungen zu finden und Löhne und Gehälter auszuhandeln.

---

<sup>4</sup> ICTWSS-Datenbank, Version 6.1, Universität Amsterdam.

<sup>5</sup> Eurofound (2022), *Moving with the times: Emerging practices and provisions in collective bargaining*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Zu den Voraussetzungen für einen gut funktionierenden sozialen Dialog gehören starke, unabhängige Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen, die über die technischen Kapazitäten und den Zugang zu einschlägigen Informationen verfügen, um sich am sozialen Dialog zu beteiligen, der politische Wille und die Entschlossenheit der Behörden, in die Dreigliedrigkeit zu investieren und den sozialen Dialog zu unterstützen, die Achtung des grundlegenden Rechts auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen sowie eine angemessene institutionelle Unterstützung.<sup>6</sup>

Die Unternehmen und Arbeitnehmer Europas stehen aufgrund der Auswirkungen der Pandemie, des Übergangs zu einer digitalen und klimaneutralen Wirtschaft und auch der militärischen Aggression Russlands gegen die Ukraine derzeit vor großen Herausforderungen.

Der vorliegende Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zielt darauf ab, die Mitgliedstaaten bei der Förderung des sozialen Dialogs und der Tarifverhandlungen auf nationaler Ebene zu unterstützen, indem auf drei wesentliche Elemente eingegangen wird: die Anhörung der Sozialpartner zur Gestaltung und Umsetzung der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik, die Bestärkung der Sozialpartner, Tarifverträge unter Wahrung ihrer Autonomie und des Rechts auf Kollektivmaßnahmen auszuhandeln und abzuschließen und die Förderung der Unterstützung für den Ausbau der Kapazitäten der Sozialpartner.

Die Empfehlung stützt sich auf wesentliche Elemente eines gut funktionierenden sozialen Dialogs in der Europäischen Union: die Vertragsfreiheit der Sozialpartner, die Achtung der nationalen Traditionen, Vorschriften und Gepflogenheiten sowie die Autonomie der Sozialpartner. Die Initiative wird die Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der EU ergänzen.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Politikbereich**

Der Vorschlag der Kommission für eine Empfehlung des Rates ist Teil der Initiative für den sozialen Dialog 2023 und steht daher in direktem Zusammenhang mit der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen von 2023 *„Stärkung des sozialen Dialogs in der Europäischen Union: Mobilisierung seines vollen Potenzials zur Gestaltung gerechter Übergänge“*.

Die Empfehlung wird die auf EU-Ebene bereits bestehenden Instrumente ergänzen, die davon unberührt bleiben. Sie wird die Umsetzung des Grundsatzes 8 der europäischen Säule sozialer Rechte unterstützen, wie im Aktionsplan zur Säule dargelegt.

Der EU stehen mehrere Instrumente zur Verfügung, um den nationalen sozialen Dialog zu unterstützen oder damit zusammenhängende politische Leitlinien herauszugeben, z. B. Finanzierungsinstrumente (z. B. ESF+), das Europäische Semester oder der Qualitätsrahmen für Umstrukturierungen.

Ein umfassender Rahmen von Richtlinien zur Unterrichtung und Anhörung von Arbeitnehmern<sup>7</sup>, sowohl auf nationaler als auch auf transnationaler Ebene, legt

---

<sup>6</sup> Siehe beispielsweise die Entschließung der IAK von 2018 über den sozialen Dialog und die Dreigliedrigkeit.

<sup>7</sup> Richtlinie 89/391/EWG des Rates über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit (ABl. L 183 vom 29.6.1989, S. 1); Richtlinie 98/59/EG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen (ABl. L 225 vom 12.8.1998, S. 16); Richtlinie 2001/23/EG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Unternehmens- oder Betriebsteilen (ABl. L 82 vom 22.3.2001, S. 16); Richtlinie 2001/86/EG des Rates zur Ergänzung des Statuts der

Bestimmungen zum Schutz der Rechte der Arbeitnehmer auf Unternehmensebene fest. Der Qualitätsrahmen der EU für Umstrukturierungen hilft Unternehmen auch dabei, Veränderungen zu antizipieren und die beschäftigungspolitischen und sozialen Auswirkungen von Umstrukturierungen abzumildern.<sup>8</sup> Darüber hinaus gibt es weitere Initiativen der Kommission, die für den nationalen sozialen Dialog von Bedeutung sind, wie die Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der EU<sup>9</sup>, den Vorschlag für eine Richtlinie zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Plattformarbeit<sup>10</sup> und die Mitteilung der Kommission „Bessere Arbeitsbedingungen für ein stärkeres soziales Europa: die Vorteile der Digitalisierung für die Zukunft der Arbeit in vollem Umfang nutzen“<sup>11</sup>.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Diese Empfehlung steht im Zusammenhang mit der Mitteilung der Kommission über Leitlinien zur Anwendung des EU-Wettbewerbsrechts auf Tarifverträge über die Arbeitsbedingungen von Solo-Selbständigen<sup>12</sup>, mit der sichergestellt werden soll, dass die EU-Wettbewerbsregeln Tarifverhandlungen für diejenigen Solo-Selbständige, die sie benötigen, nicht im Wege stehen.

In der kürzlich angenommenen Mitteilung der Kommission über die Talententwicklung in Europa<sup>13</sup> wird anerkannt, dass die Sozialpartner in Regionen, die mit einer Blockade bei der Talententwicklung konfrontiert sind, stärker einbezogen werden müssen, da dies für die Schaffung besserer Arbeitsbedingungen, eine angemessene Entlohnung und die Bekämpfung von Qualifikations- und Arbeitskräftemangel besonders wertvoll ist.

Der Rat hat auf Vorschlag der Kommission vor Kurzem eine Empfehlung über den Zugang zu erschwinglicher und hochwertiger Langzeitpflege<sup>14</sup> angenommen, in der die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, hochwertige Beschäftigung und faire Arbeitsbedingungen in der Langzeitpflege zu unterstützen, indem sie den nationalen sozialen Dialog sowie Tarifverhandlungen im Bereich der Langzeitpflege vorantreiben.

---

Europäischen Gesellschaft hinsichtlich der Beteiligung der Arbeitnehmer (ABl. L 294 vom 10.11.2001, S. 22); Richtlinie 2002/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft – Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission zur Vertretung der Arbeitnehmer (ABl. L 80 vom 23.3.2002, S. 29); Richtlinie 2003/72/EG des Rates zur Ergänzung des Statuts der Europäischen Genossenschaft hinsichtlich der Beteiligung der Arbeitnehmer (ABl. L 207 vom 18.8.2003, S. 25); Richtlinie 2009/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen (Neufassung) (ABl. L 122 vom 16.5.2009, S. 28) und Richtlinie (EU) 2019/1152 des Europäischen Parlaments und des Rates über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union (ABl. L 186 vom 11.7.2019, S. 105).

<sup>8</sup> COM(2013) 882 final, [online](#) abrufbar.

<sup>9</sup> Richtlinie 2022/2041 des Europäischen Parlaments und des Rates über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union (ABl. L 275 vom 25.10.2022, S. 33).

<sup>10</sup> COM(2021) 762 final.

<sup>11</sup> COM(2021) 761 final.

<sup>12</sup> Mitteilung der Kommission – Leitlinien zur Anwendung des Wettbewerbsrechts der Union auf Tarifverträge über die Arbeitsbedingungen von Solo-Selbständigen (2022/C 374/02) (ABl. C 374 vom 30.9.2022, S. 2).

<sup>13</sup> COM(2023) 32 final.

<sup>14</sup> Empfehlung des Rates vom 8. Dezember 2022 über den Zugang zu erschwinglicher und hochwertiger Langzeitpflege (2022/C 476/01) (ABl. C 476 vom 15.12.2022, S. 11).

Die Förderung des sozialen Dialogs und von Tarifverhandlungen auf nationaler Ebene ist auch im Zusammenhang mit den laufenden Beitrittsverhandlungen wichtig, da die Kandidatenländer ihre Strukturen und Prozesse des sozialen Dialogs stärken müssen, um den Herausforderungen in der sich wandelnden Arbeitswelt zu begegnen.

Diese Initiative ist außerdem mit den internationalen Beziehungen der EU im Bereich der Sozialpolitik verbunden und steht im Einklang mit den internationalen Arbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation und der Europäischen Sozialcharta. Der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene besteht darin, auf diese Normen aufzubauen, sie besser anwendbar zu machen und gezielter auf die Arbeitsmärkte der EU auszurichten.

Die Richtlinie 2014/24/EU über die öffentliche Auftragsvergabe<sup>15</sup>, die Richtlinie 2014/25/EU über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste<sup>16</sup> und die Richtlinie 2014/23/EU über die Konzessionsvergabe<sup>17</sup> sind für diese Initiative ebenfalls von Bedeutung, da die Mitgliedstaaten das Vereinigungsrecht und das Recht auf Tarifverhandlungen gemäß dem IAO-Übereinkommen Nr. 87 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts und dem IAO-Übereinkommen Nr. 98 über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen achten müssen.

## **2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT**

### **• Rechtsgrundlage**

Dieser Vorschlag für eine Empfehlung des Rates stützt sich auf Artikel 292 in Verbindung mit Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe f des Vertrags, der es der Union ermöglicht, die Tätigkeit der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Vertretung und kollektiven Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, einschließlich der Mitbestimmung, zu unterstützen und zu ergänzen. Diese Rechtsgrundlage erfordert Einstimmigkeit.

Im Einklang mit Artikel 153 Absatz 5 darf die Empfehlung keine Bestimmungen über das Vereinigungsrecht, das Streikrecht oder das Recht, Aussperrungen zu verhängen, enthalten, die nicht in die Zuständigkeit der EU fallen, und sie enthält keine solchen Bestimmungen.

### **• Subsidiarität**

Die Mitgliedstaaten werden die Maßnahmen und Investitionen gestalten und auswählen. Die Union ist gemäß Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe f AEUV dafür zuständig, die Maßnahmen der Mitgliedstaaten in diesem Bereich zu unterstützen und zu ergänzen. Der Vorschlag gewährleistet den Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene, der darin liegt, die Mitgliedstaaten durch Leitlinien zu unterstützen, die aus dem breiten Spektrum der Modelle des sozialen Dialogs in der EU entnommen werden (unter Achtung der Vielfalt der nationalen Systeme). Mit dem Vorschlag wird die politische Verpflichtung aus Grundsatz 8 der europäischen Säule sozialer Rechte bekräftigt.

### **• Verhältnismäßigkeit**

Durch den Vorschlag werden die Bemühungen der Mitgliedstaaten unterstützt und ergänzt. In dem Vorschlag wird die Vielfalt der in der Union bestehenden Systeme des sozialen Dialogs

---

<sup>15</sup> ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 65.

<sup>16</sup> ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 243.

<sup>17</sup> ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 1.

geachtet und es wird anerkannt, dass besondere Bedingungen auf nationaler, sektoraler oder regionaler Ebene zu Unterschieden bei der Umsetzung der Empfehlung führen könnten. Es werden keine Ausweitung der Regelungsbefugnisse der EU oder verbindliche Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten vorgeschlagen. Die Mitgliedstaaten entscheiden je nach ihren nationalen Gegebenheiten, wie sie die Empfehlung des Rates bestmöglich befolgen können.

- **Wahl des Instruments**

Das Instrument ist ein Vorschlag für eine Empfehlung des Rates, der mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Einklang steht. Es zeigt das Engagement der Mitgliedstaaten für die in dieser Empfehlung festgelegten Maßnahmen und stellt die Zusammenarbeit auf Unionsebene beim sozialen Dialog auf eine solide politische Grundlage, während die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten und die Autonomie der Sozialpartner in vollem Umfang gewahrt bleiben.

### **3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG**

- **Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften**

Entfällt.

- **Konsultation der Interessenträger**

Die Kommission hat mehrere Konsultationstätigkeiten in dem Bestreben organisiert, ein Gleichgewicht zwischen den verschiedenen betroffenen Beteiligten in der EU zu gewährleisten. Die gezielten Konsultationen umfassten Sondierungsseminare und eine spezielle Anhörung der Sozialpartner auf Unionsebene (31. Mai 2022), spezielle Treffen auf Ebene der Kommissionsmitglieder mit den Führungskräften der europäischen branchenübergreifenden Organisationen der Sozialpartner, Diskussionen in den Sitzungen des Ausschusses für den sozialen Dialog (8. Februar, 14. Juni und 27. September 2022) und den Austausch mit Vertretern der Mitgliedstaaten im Beschäftigungsausschuss (19. Mai 2022).

Die Aufforderung zur Stellungnahme zur Initiative für den sozialen Dialog, einschließlich des Entwurfs einer Empfehlung des Rates, wurde auf der Website „Ihre Meinung zählt“ veröffentlicht und stand vom 22. September bis zum 20. Oktober 2022 für Rückmeldungen der Öffentlichkeit offen. Bei der Kommission gingen 61 Beiträge ein, von denen mehr als die Hälfte von Organisationen der Sozialpartner stammten.

Die wichtigsten wiederkehrenden Themen, die bei den oben genannten Konsultationen zur Sprache gebracht wurden, waren die Notwendigkeit, genügend Spielraum für freie Verhandlungen der Sozialpartner zu schaffen, ein Klima des Vertrauens und des Engagements im sozialen Dialog zu fördern, die Ergebnisse und Vorteile des sozialen Dialogs besser zu vermitteln, zwischen anerkannten Organisationen der Sozialpartner und Organisationen der Zivilgesellschaft oder anderen Formen der Vertretung zu unterscheiden, die Kapazitäten der Sozialpartner zu stärken, die Sozialpartner besser in die Politikgestaltung einzubeziehen, eine enge Zusammenarbeit zwischen der nationalen und der EU-Ebene sicherzustellen und den sozialen Dialog stärker institutionell zu unterstützen. Der vorliegende Vorschlag trägt all diesen Standpunkten Rechnung.

Die Kommission führte einen Meinungsaustausch mit dem Europäischen Parlament (im Rahmen des strukturierten Dialogs mit dem EMPL-Ausschuss am 14. Juni 2022), dem

Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA, 17. Juni 2022) und dem Ausschuss der Regionen (AdR, 21. Juni 2022).

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

Der Vorschlag baut auf verschiedenen bereits bestehenden Forschungsquellen (z. B. Berichten von Eurofound, IAO und OECD) und dem Informationsaustausch im Rahmen spezifischer Veranstaltungen auf; für diesen Vorschlag wurden keine externen Experten herangezogen.

- **Folgenabschätzung**

Für diese Art von Rechtsakten ist keine Folgenabschätzung erforderlich.

- **Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung**

Dieser Vorschlag ist nicht mit REFIT verknüpft.

- **Grundrechte**

Diese Empfehlung steht im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind. Insbesondere steht diese Empfehlung im Einklang mit dem Vereinigungsrecht (Artikel 12 der Charta) und trägt zur Wahrung des Rechts auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen (Artikel 28 der Charta) bei.

#### **4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT**

Dieser Vorschlag hat keine finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt der Union und kann mit den bereits vorhandenen Humanressourcen umgesetzt werden.

#### **5. WEITERE ANGABEN**

- **Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten**

Unter Nummer 13 wird vorgeschlagen, dass die Kommission innerhalb von zwölf Monaten nach Veröffentlichung der Empfehlung Indikatoren entwickelt, um die Umsetzung der Empfehlung gemeinsam mit dem Beschäftigungsausschuss und den einschlägigen Sozialpartnern zu überwachen und den Umfang und die Relevanz der Datenerhebung auf Unionsebene und auf nationaler Ebene zum sozialen Dialog, einschließlich zu Tarifverhandlungen, zu verbessern.

Gemäß Nummer 14 wird die Kommission die Umsetzung dieser Empfehlung auf nationaler und EU-Ebene regelmäßig, gemeinsam mit den Mitgliedstaaten und den einschlägigen Sozialpartnern, im Rahmen regelmäßiger dreigliedriger Treffen oder mindestens einmal jährlich im Rahmen der multilateralen Überwachungsinstrumente unter der Leitung des Beschäftigungsausschusses, auch im Rahmen des Europäischen Semesters und im Rahmen des Ausschusses für den europäischen sozialen Dialog, überwachen.

Schließlich wird die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, den Sozialpartnern und nach Konsultation anderer einschlägiger Interessenträger die aufgrund dieser Empfehlung ergriffenen Maßnahmen bewerten und dem Rat innerhalb von vier Jahren nach Veröffentlichung der Empfehlung Bericht erstatten. Auf der Grundlage der Ergebnisse der Bewertung kann die Kommission in Betracht ziehen, weitere Vorschläge vorzulegen.



- **Erläuternde Dokumente (bei Richtlinien)**

Entfällt.

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

Die an die Mitgliedstaaten gerichteten Empfehlungen sollen im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften und/oder Gepflogenheiten nach Konsultation und in enger Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern unter Wahrung ihrer Autonomie umgesetzt werden.

Unter Nummer 1 werden die wichtigsten Aktionsbereiche dargelegt. Es wird betont, dass der soziale Dialog in zwei Formen stattfindet, dem zweigliedrigen und dem dreigliedrigen Dialog, die beide günstige Rahmenbedingungen erfordern. Tarifverhandlungen sind Teil des zweigliedrigen sozialen Dialogs und können im öffentlichen und privaten Sektor auf allen Ebenen, auch auf branchenübergreifender, sektorspezifischer, Unternehmens- oder regionaler Ebene, stattfinden.

Um günstige Rahmenbedingungen für den zweigliedrigen und dreigliedrigen sozialen Dialog zu schaffen, sollten das grundlegende Recht auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen geachtet, starke, unabhängige Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen gefördert, Maßnahmen zur Stärkung ihrer Kapazitäten getroffen, der Zugang zu einschlägigen Informationen sichergestellt, die Beteiligung aller Parteien am sozialen Dialog gefördert, und es sollte auf der digitalen Revolution aufgebaut und für eine angemessene institutionelle Unterstützung gesorgt werden.

Unter Nummer 2 wird auf die dreigliedrige Dimension des sozialen Dialogs und die rechtzeitige, systematische und sinnvolle Einbeziehung der Sozialpartner in die Gestaltung und Umsetzung der Beschäftigungs- und Sozialpolitik sowie gegebenenfalls der Wirtschaftspolitik und anderer öffentlicher Maßnahmen abgehoben.

Nummer 3 nimmt Bezug auf den Zugang der Sozialpartner zu einschlägigen Informationen über die allgemeine wirtschaftliche und soziale Lage des Landes und die jeweilige Situation und die politischen Maßnahmen in den einzelnen Tätigkeitsbereichen im Hinblick auf die Beteiligung am sozialen Dialog und an Tarifverhandlungen.

Unter Nummer 4 und den zugehörigen Unterpunkten geht es um die Frage der Anerkennung und Repräsentativität. Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, dafür zu sorgen, dass die einschlägigen Verfahren offen und transparent sind, auf vorab festgelegten und objektiven Kriterien in Bezug auf den repräsentativen Charakter der Organisationen beruhen und dass diese Kriterien und Verfahren in Absprache mit den Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen festgelegt werden. Ferner wird daran erinnert, dass in Fällen, in denen sowohl Gewerkschaftsvertreter als auch gewählte Vertreter in ein und demselben Unternehmen vertreten sind, geeignete Maßnahmen ergriffen werden sollten, um sicherzustellen, dass das Vorhandensein gewählter Vertreter nicht dazu benutzt wird, die Stellung der betreffenden Gewerkschaften oder ihrer Vertreter zu untergraben. Schließlich wird auf die Abgrenzung zwischen den Organisationen der Sozialpartner und den Organisationen der Zivilgesellschaft verwiesen.

Unter Nummer 5 wird der Schutz der Sozialpartner vor nachteiligen oder rechtswidrigen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Ausübung ihrer Rechte auf Tarifverhandlungen behandelt.

Unter Nummer 6 wird hervorgehoben, dass es notwendig ist, das Vertrauen in und zwischen den Sozialpartnern zu stärken und den Abschluss von Tarifverträgen zu fördern. Es werden alternative Streitbeilegungsverfahren zur Unterstützung der Durchsetzung von aus dem Gesetz oder aus Tarifverträgen abgeleiteten Rechten und Pflichten gefordert, wie beispielsweise Schlichtungs-, Mediations- und Schiedsverfahren, mit dem Ziel, Verhandlungen zu erleichtern und die Anwendung von Tarifverträgen zu verbessern.

Unter Nummer 7 wird auf die Ebene der Tarifverhandlungen eingegangen, die auf allen bestehenden Ebenen möglich sein müssen, und ebenso darauf, dass die Koordinierung zwischen diesen Ebenen gefördert werden muss.

Unter Nummer 8 werden mehrere Möglichkeiten genannt, um die tarifvertragliche Abdeckung zu fördern und wirksame Tarifverhandlungen zu ermöglichen.

Nummer 9 nimmt Bezug auf Kommunikationsmaßnahmen zur aktiven Bekanntmachung der Vorteile und des Mehrwerts des sozialen Dialogs und der Tarifverhandlungen.

Unter Nummer 10 werden verschiedene Möglichkeiten zur Stärkung der Kapazitäten der nationalen Sozialpartner angeführt, die sie dabei unterstützen, sich erfolgreich am sozialen Dialog, auch an Tarifverhandlungen und an der Umsetzung autonomer Vereinbarungen der Sozialpartner auf EU-Ebene, zu beteiligen.

Die Nummern 11 und 12 beziehen sich auf die Umsetzung der Empfehlung und die Berichterstattung an die Kommission sowie auf die Möglichkeit, die Sozialpartner mit der Umsetzung der einschlägigen Teile dieser Empfehlung, gegebenenfalls im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften oder Gepflogenheiten, zu betrauen.

Die letzten drei Nummern beziehen sich auf Maßnahmen, die die Kommission zu ergreifen beabsichtigt, um die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Empfehlung sowie bei ihrer Überwachung zu unterstützen.

Vorschlag für eine

## **EMPFEHLUNG DES RATES**

### **zur Stärkung des sozialen Dialogs in der Europäischen Union**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), insbesondere auf Artikel 292 in Verbindung mit Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe f,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) In den Schlussfolgerungen vom 24. Oktober 2019 zum Thema „Die Zukunft der Arbeit: Die Europäische Union unterstützt die Erklärung zum hundertjährigen Jubiläum der IAO“ ermutigt der Rat die Mitgliedstaaten, ihre Bemühungen um die Ratifizierung und wirksame Umsetzung der IAO-Übereinkommen fortzusetzen. Ferner fordert der Rat die Mitgliedstaaten und die Kommission auf, den sozialen Dialog auf allen Ebenen und in allen seinen Formen, einschließlich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, zu verbessern, um eine aktive Beteiligung der Sozialpartner an der Gestaltung der Zukunft der Arbeit und der Schaffung sozialer Gerechtigkeit zu gewährleisten, unter anderem durch die effektive Anerkennung des Rechts auf Kollektivverhandlungen und durch Reflexion über angemessene gesetzliche oder ausgehandelte Mindestlöhne.
- (2) In der am 27. Juni 2016 von der Kommission, dem niederländischen Ratsvorsitz und den europäischen Sozialpartnern unterzeichneten gemeinsamen Erklärung mit dem Titel „Neubeginn für den sozialen Dialog“ verpflichten sich die branchenübergreifenden und sektorspezifischen Sozialpartner auf Unionsebene dazu, ihre Bemühungen fortzusetzen und die Notwendigkeit weiterer Maßnahmen in ihren jeweiligen sozialen Dialogen zu prüfen, damit angeschlossene Verbände, die in den Mitgliedstaaten noch nicht erfasst wurden, erreicht werden, und die Mitgliederzahlen und die Repräsentativität sowohl von Gewerkschaften als auch von Arbeitgeberorganisationen verbessert werden.
- (3) Nach Grundsatz 8 der europäischen Säule sozialer Rechte sollen die Sozialpartner bei der Konzeption und Umsetzung der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik gemäß den nationalen Verfahren angehört werden. Sie sollen darin bestärkt werden, Kollektivverträge über sie betreffende Fragen auszuhandeln und zu schließen, und zwar unter Wahrung ihrer Autonomie und des Rechts auf Kollektivmaßnahmen. Außerdem soll der Kapazitätsaufbau der Sozialpartner zur Förderung des sozialen Dialogs unterstützt werden. Mit der Erklärung von Porto für soziales Engagement<sup>18</sup> wurden darüber hinaus alle einschlägigen Akteure aufgefordert, den autonomen

---

<sup>18</sup> Auf dem Sozialgipfel in Porto am 7. Mai 2021 vom portugiesischen EU-Ratsvorsitz, der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament, den Sozialpartnern in der EU und der Organisation Social Platform unterzeichnete Erklärung von Porto für soziales Engagement, die darauf abzielt, die Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte noch weiter voranzutreiben (<https://www.2021portugal.eu/en/porto-social-summit/porto-social-commitment>).

sozialen Dialog als strukturierende Komponente des europäischen Sozialmodells zu fördern und ihn auf europäischer, nationaler, regionaler, Branchen- und Unternehmensebene zu stärken, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf der Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für Tarifverhandlungen innerhalb der verschiedenen Modelle in den Mitgliedstaaten liegen sollte.

- (4) Das Europäische Parlament betont in seiner EntschlieÙung vom 19. Januar 2017 zu einer europäischen Säule sozialer Rechte, wie wichtig das Recht auf Tarifverhandlungen und Arbeitskämpfe als im Primärrecht der Union verankertes Grundrecht ist. Ferner erwartet das Parlament, dass die Kommission konkrete Unterstützungsmaßnahmen zur Stärkung und Achtung des sozialen Dialogs auf allen Ebenen und in allen Sektoren, insbesondere dort, wo er nicht ausreichend entwickelt ist, intensiviert und dabei unterschiedliche nationale Gepflogenheiten berücksichtigt werden. In der EntschlieÙung vom 10. Oktober 2019 zur Beschäftigungs- und Sozialpolitik des Euro-Währungsgebiets stellt das Europäische Parlament fest, dass der soziale Dialog und Kollektivverhandlungen unabdingbar für die Konzipierung und Umsetzung politischer Maßnahmen sind, mit denen die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen verbessert werden können, und fordert eine abgestimmte Initiative der Union, damit Tarifverträge auch für auf Online-Plattformen tätige Personen gelten. Des Weiteren fordert das Europäische Parlament die Mitgliedstaaten auf, die Möglichkeiten für Tarifverhandlungen erforderlichenfalls auszuweiten.
- (5) In Leitlinie 7 des Beschlusses (EU) 2022/2296 des Rates<sup>19</sup> werden die Mitgliedstaaten unter anderem dazu aufgerufen, mit den Sozialpartnern auf faire, transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen hinzuwirken und dabei auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Rechten und Pflichten zu achten; außerdem sollen sie für eine rechtzeitige und sinnvolle Einbeziehung der Sozialpartner in die Gestaltung und Umsetzung von beschäftigungs-, sozial- und gegebenenfalls auch wirtschaftspolitischen Reformen und Maßnahmen sorgen, indem sie beispielsweise den Ausbau der Kapazitäten der Sozialpartner unterstützen. Ferner werden die Mitgliedstaaten in der genannten Leitlinie aufgefordert, den sozialen Dialog und Kollektivverhandlungen zu fördern und die Sozialpartner darin zu bestärken, Kollektivverträge über sie betreffende Fragen auszuhandeln und zu schließen, und zwar unter uneingeschränkter Wahrung ihrer Autonomie und des Rechts auf Kollektivmaßnahmen. Im Jahreswachstumsbericht 2019<sup>20</sup> wird betont, dass in einem Kontext rückläufiger Tarifbindung Maßnahmen zur Stärkung der institutionellen Kapazitäten der Sozialpartner in Ländern, in denen der soziale Dialog schwach ausgeprägt ist oder durch die Krise negativ beeinflusst wurde, von Nutzen sein könnten. Im Jahresbericht zum nachhaltigen Wachstum 2022<sup>21</sup> heißt es, dass die systematische Einbeziehung von Sozialpartnern und anderen relevanten Interessenträgern für die erfolgreiche Koordinierung und Umsetzung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik von entscheidender Bedeutung ist. Während in einigen Mitgliedstaaten die Sozialpartner eine wichtige Rolle spielen und angemessen an der Politikgestaltung und -umsetzung beteiligt sind, wurden anderen Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters länderspezifische Empfehlungen gegeben, um

---

<sup>19</sup> Beschluss (EU) 2022/2296 des Rates vom 21. November 2022 zu Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (ABl. L 304 vom 24.11.2022, S. 67).

<sup>20</sup> Mitteilung der Kommission „Jahreswachstumsbericht 2019: Für ein starkes Europa in Zeiten globaler Ungewissheit“, COM(2018) 770 final.

<sup>21</sup> Mitteilung der Kommission „Jahresbericht zum nachhaltigen Wachstum 2022“, COM(2021) 740 final.

den sozialen Dialog zu verbessern und die Sozialpartner in die Gestaltung und/oder Umsetzung von Reformen einzubeziehen.

- (6) Die Kommission kündigte in ihrem Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte<sup>22</sup> eine Initiative zur Unterstützung des sozialen Dialogs auf Unions- und nationaler Ebene an. Zudem wird in diesem Aktionsplan betont, dass der soziale Dialog auf nationaler und Unionsebene gestärkt werden muss und verstärkte Anstrengungen erforderlich sind, um die Tarifabdeckung zu unterstützen und zu verhindern, dass die Mitgliederzahl und Organisationsdichte der Sozialpartner abnimmt.
- (7) Der soziale Dialog, einschließlich Tarifverhandlungen, ist ein entscheidendes und nützliches Instrument für eine gut funktionierende soziale Marktwirtschaft, durch das wirtschaftliche und soziale Resilienz, Wettbewerbsfähigkeit, Stabilität, nachhaltiges und inklusives Wachstum sowie Entwicklung gefördert werden. Der soziale Dialog spielt auch eine wichtige Rolle bei der Gestaltung der Arbeitswelt von morgen unter Berücksichtigung besonderer Trends in den Bereichen Globalisierung, Technologie, Demografie und Klimawandel. Mitgliedstaaten mit robusten Rahmenbedingungen für den sozialen Dialog und hoher tarifvertraglicher Abdeckung verfügen tendenziell über wettbewerbsfähigere und widerstandsfähigere Volkswirtschaften.
- (8) Die Erfahrung zeigt, dass der soziale Dialog zu einem wirksamen Krisenmanagement beiträgt. Volkswirtschaften zeigten nach der Krise von 2008 ein höheres Maß an Resilienz, wenn die Sozialpartner in der Lage waren, die Tarifverhandlungsstrukturen frühzeitig zu verwalten und anzupassen. In der COVID-19-Krise wurde deutlich, dass der soziale Dialog ein wesentliches Instrument für ein ausgewogenes Krisenmanagement und die Ermittlung wirksamer Schadensbegrenzungs- und Erholungsmaßnahmen ist. Die grundlose und ungerechtfertigte militärische Aggression der Russischen Föderation gegen die Ukraine hat nicht nur eine humanitäre Krise ausgelöst, sondern auch zu einem beispiellosen Anstieg der Nahrungsmittel- und Energiepreise geführt. Die Sozialpartner spielen eine wichtige Rolle bei der Bewältigung einiger dieser Herausforderungen, insbesondere dabei, die Menschen, die vor dem Krieg in der Ukraine und anderen Konflikten fliehen, in den Arbeitsmarkt der Union zu integrieren und nachhaltige Lösungen für die Anpassung von Löhnen und Tarifverträgen zu finden.
- (9) Die laufenden technologischen Veränderungen, die zunehmende Automatisierung und der grüne Wandel hin zur Klimaneutralität schreiten in der gesamten Wirtschaft rasch voran und wirken sich unterschiedlich auf die einzelnen Sektoren, Berufszweige, Regionen und Länder aus. Den Sozialpartnern kommt eine entscheidende Rolle zu, wenn es darum geht, die beschäftigungspolitischen und sozialen Folgen der wirtschaftlichen Umstrukturierung und des grünen und des digitalen Wandels durch Dialog, Verhandlungen und gegebenenfalls gemeinsame Maßnahmen zu antizipieren, abzumildern und anzugehen. Im Zusammenhang mit dem europäischen Grünen Deal und dem RePowerEU-Plan werden die Mitgliedstaaten in der Empfehlung des Rates zur Sicherstellung eines gerechten Übergangs zur Klimaneutralität<sup>23</sup> aufgefordert, gegebenenfalls in enger Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern umfassende und kohärente Maßnahmenpakete anzunehmen und umzusetzen, um einen

---

<sup>22</sup> Mitteilung der Kommission „Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte“, COM(2021) 102 final.

<sup>23</sup> Empfehlung des Rates vom 16. Juni 2022 zur Sicherstellung eines gerechten Übergangs zur Klimaneutralität, 2022/C 243/04, (ABl. C 243 vom 27.6.2022, S. 35).

gesamtgesellschaftlichen Ansatz zu verfolgen und öffentliche wie private Mittel optimal zu nutzen.

- (10) Die Regelungen für den sozialen Dialog und seine Verfahren sind entsprechend den unterschiedlichen historischen, institutionellen, wirtschaftlichen und politischen Gegebenheiten in den einzelnen Ländern von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat verschieden. Ein wirksamer sozialer Dialog impliziert mitunter, dass es Modelle für Arbeitsbeziehungen gibt, bei denen die Sozialpartner nach Treu und Glauben verhandeln und Tarifverhandlungen und Arbeitnehmerbeteiligung autonom gestalten können. Folgende Voraussetzungen müssen für einen gut funktionierenden sozialen Dialog gegeben sein: i) starke, unabhängige Gewerkschaften und technische Kapazitäten der Arbeitgeberorganisationen; ii) Zugang zu relevanten Informationen für die Mitwirkung am sozialen Dialog; iii) Bereitschaft aller Parteien zur Teilnahme am sozialen Dialog; iv) Achtung des grundlegenden Rechts auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen; und v) angemessene institutionelle Unterstützung.
- (11) Der soziale Dialog umfasst sowohl drei- als auch zweigliedrige Konsultationen und Verhandlungen, die auf allen Ebenen stattfinden, z. B. branchenübergreifend, sektorspezifisch sowie auf Konzern-, Unternehmens-, nationaler, regionaler oder lokaler Ebene. Der nationale dreigliedrige soziale Dialog bringt Regierungen, Arbeitnehmer und Arbeitgeber zusammen, um politische Maßnahmen, Gesetze und andere Entscheidungen, die die Sozialpartner betreffen, zu erörtern. Durch dreigliedrige Konsultationen kann eine engere Zusammenarbeit der drei Parteien sichergestellt und ein Konsens über die einschlägigen nationalen Maßnahmen herbeigeführt werden. Die dreigliedrige Konzertierung muss sich auf einen starken zweigliedrigen sozialen Dialog stützen. Zur Stärkung der dreigliedrigen Prozesse sollten die Regierungen die Politikgestaltung transparenter machen, z. B. in Bezug auf die Qualität und die Arbeitsmarktrelevanz von Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten.
- (12) Zweigliedrige Verhandlungen, insbesondere Tarifverhandlungen, finden zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen gemäß den nationalen Rechtsvorschriften oder Gepflogenheiten statt. Bei einer Arbeitnehmerorganisation handelt es sich in der Regel um eine Gewerkschaft, die von einem Arbeitnehmerverband oder anderen Gewerkschaften (oder beides) gebildet wird, um die Interessen der Arbeitnehmer im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften und/oder Gepflogenheiten zu unterstützen und zu verteidigen. Eine Arbeitgeberorganisation ist eine Organisation, der einzelne Arbeitgeber und/oder andere Arbeitgeberverbände angehören und die gegründet wurde, um die Interessen ihrer Mitglieder im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften und/oder Gepflogenheiten zu unterstützen und zu verteidigen.
- (13) Gemäß dem Übereinkommen 135 der Internationalen Arbeitsorganisation, das von 24 Mitgliedstaaten ratifiziert wurde, gelten als Arbeitnehmervertreter Personen, die i) nach den nationalen Rechtsvorschriften oder Gepflogenheiten als solche anerkannt sind, und zwar Gewerkschaftsvertreter, d. h. von Gewerkschaften oder von deren Mitgliedern bestellte oder gewählte Vertreter, oder ii) gewählte Vertreter, d. h. Vertreter, die von den Arbeitnehmern des Betriebs im Einklang mit Bestimmungen der nationalen Gesetzgebung oder von Gesamtarbeitsverträgen frei gewählt werden und deren Funktionen sich nicht auf Tätigkeiten erstrecken, die in dem betreffenden Land als ausschließliches Vorrecht der Gewerkschaften anerkannt sind. Sind in einem Betrieb sowohl Gewerkschaftsvertreter als auch gewählte Vertreter tätig, so sollte das Vorhandensein dieser Vertreter nicht dazu benutzt werden, die Stellung der beteiligten Gewerkschaften oder ihrer Vertreter zu untergraben. Die gegenseitige Anerkennung

unter den Sozialpartnern wie auch die gesetzliche Anerkennung von Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen durch die Behörden der einzelnen Mitgliedstaaten sind für einen zielführenden Tarifverhandlungsrahmen ausschlaggebend, vorausgesetzt, dass die Arbeitgeber und Arbeitnehmer frei entscheiden können, von welcher/welchen Organisation(en) sie vertreten werden. In manchen Mitgliedstaaten werden nur Organisationen anerkannt, die bestimmte Repräsentativitätskriterien erfüllen. Solche Kriterien sollten in Absprache mit den Sozialpartnern festgelegt werden und objektiv und verhältnismäßig sein. Sie sollten in einem offenen und transparenten Genehmigungsverfahren bewertet werden, das einer vollen Entfaltung der Tarifverhandlungen nicht entgegensteht. Gibt es keine Gewerkschaften auf Unternehmensebene, können Tarifverträge von den Vertretern der Arbeitnehmer ausgehandelt und geschlossen werden, die von diesen im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften oder Gepflogenheiten ordnungsgemäß gewählt und dazu ermächtigt wurden.

- (14) Bei Tarifverhandlungen geht es um Fragen, die die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen betreffen, wie Bezahlung, Arbeitszeit, Jahresprämien, Jahresurlaub, Elternurlaub, Aus- und Fortbildung sowie Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz. Sie sind daher sehr wichtig, um Arbeitskonflikte zu verhindern, angemessene Löhne sowie bessere Arbeitsbedingungen zu erreichen und Lohnungleichheiten abzubauen. Tarifverhandlungen sind ein entscheidendes Instrument, das Arbeitnehmern und Unternehmen dabei hilft, sich an die sich wandelnde Arbeitswelt anzupassen und auf die Konzeption und Definition neuer Aspekte des Arbeitsschutzes, wie das Recht auf Nichterreichbarkeit, Einfluss zu nehmen bzw. bestehende Aspekte, wie den Schutz vor Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz, die Aus- und Fortbildung älterer Arbeitnehmer, die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben und Maßnahmen zum Schutz der psychischen Gesundheit, zu verbessern. Auch bei der Bewältigung der Auswirkungen unerwarteter Krisen wie der COVID-19-Pandemie spielen sie eine zentrale Rolle.
- (15) Das Funktionieren eines Tarifverhandlungssystems wird durch eine Kombination verschiedener Elemente bestimmt, wie die Anwendung von *Erga-omnes-Klauseln* und Erweiterungen von Tarifverträgen, ihre durchschnittliche Laufzeit, die Anwendung des Günstigkeitsprinzips, die Normenhierarchie und die Anwendung von Abweichungen von auf höherer Verhandlungsebene geschlossenen Tarifverträgen sowie die Dichte von Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen. Es gibt große Unterschiede in der Art und Weise, wie die Mitgliedstaaten *Erga-omnes-Klauseln* und administrative Erweiterungen gemäß ihren Rechtsvorschriften und/oder Gepflogenheiten handhaben. Ein gut funktionierendes Tarifverhandlungssystem umfasst Verfahren für die Zusammenarbeit, den Informationsaustausch und die Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Parteien.
- (16) Tarifverhandlungen können auf verschiedenen Ebenen stattfinden. Die Verhandlungen können entweder stark dezentralisiert (sie finden dann vor allem auf Unternehmensebene statt) oder stark zentralisiert (auf nationaler Ebene) sein oder aber auf einer mittleren Ebene, d. h. auf Branchen- oder regionaler Ebene, geführt werden. Tarifverhandlungen erfolgen immer häufiger auf mehr als einer Ebene. In einigen Fällen richten sich Branchen- oder Unternehmenstarifverträge an Leitlinien von höherrangigen Organisationen aus; in anderen Fällen wenden Branchen oder Unternehmen die in einem anderen Sektor festgelegten Standards an. Die Koordinierung zwischen Verhandlungsebenen ist daher eine zentrale Säule der Tarifverhandlungssysteme. Das Günstigkeitsprinzip und Abweichungen von

Tarifverträgen, die auf einer höheren Tarifverhandlungsebene geschlossen wurden, bilden den allgemeinen Rahmen, der das Verhältnis zwischen den verschiedenen Verhandlungsebenen regelt. Die Möglichkeit für Abweichungen sowie die Bedingungen für deren Anwendung auf einer niedrigeren Ebene können beispielsweise in höherrangigen Tarifverträgen oder auch gesetzlich festgelegt sein. Abweichungsklauseln können die Aussetzung oder Neuaushandlung (eines Teils) des Tarifvertrags ermöglichen, um vom jeweiligen Vertrag abweichende Standards oder Bedingungen festzulegen, sofern dies gerechtfertigt ist und von den Sozialpartnern vereinbart wurde.

- (17) In den meisten Mitgliedstaaten sind vornehmlich Arbeitnehmer mit unbefristeten Arbeitsverträgen sowie Arbeitnehmer, die in größeren Unternehmen oder in bestimmten Branchen wie dem öffentlichen Sektor tätig sind, tarifvertraglich abgesichert. Generell ist die Wahrscheinlichkeit, dass Arbeitnehmer in kleinen Unternehmen abgesichert sind, geringer, da diese Unternehmen häufig nicht in der Lage sind, einen Unternehmenstarifvertrag auszuhandeln, oder weil es keine gewerkschaftliche Organisation oder andere Form der Arbeitnehmervertretung am Arbeitsplatz gibt. In atypischen Beschäftigungsverhältnissen gestaltet sich die Organisation der Arbeitnehmer besonders schwierig, und bei den meisten neueren Formen der Beschäftigung besteht ein Mangel an Vertretungen. Dass es erheblich an Vertretungen für diese Arbeitnehmer mangelt, liegt einerseits an den Kosten einer solchen Vertretung und andererseits an der Flexibilität, die in Bezug auf Arbeitszeiten und -ort herrscht, was es Arbeitnehmervertretern erschwert, diese eher fragmentierte Gruppe von Arbeitnehmern zu organisieren. Verfügten die Sozialpartner über mehr Kapazitäten, so könnten sie noch besser zur Politikgestaltung beitragen und den sozialen Dialog sowie Tarifverhandlungen noch wirksamer führen. Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau helfen den Sozialpartnern in der Regel dabei, ihre Mitgliederbasis zu erweitern (u. a. durch den Einsatz von Technologie, die Bereitstellung neuer Dienstleistungen und Aktionen in Schulen oder Hochschulen), sich personell und verwaltungstechnisch besser aufzustellen, ihre verfahrensorientierten Kapazitäten zu stärken und ihre organisatorische Entwicklung voranzutreiben. Solche Maßnahmen umfassen spezielle Schulungsmaßnahmen, technische und logistische Unterstützung sowie finanzielle Förderung. Der Kapazitätsaufbau ist in erster Linie ein Bottom-up-Prozess, der vom Willen und von den Bemühungen der Sozialpartner selbst abhängt, da diese am besten in der Lage sind, ihren Bedarf zu ermitteln und aufzuzeigen, welche Maßnahmen sie zum Ausbau ihrer Kapazitäten bereits ergreifen. Diese Bemühungen können dann von den Behörden ergänzt bzw. unterstützt werden, ebenso wie durch die Nutzung von Unionsmitteln, wobei die Autonomie der Sozialpartner zu achten ist.
- (18) Einige Mitgliedstaaten haben Maßnahmen ergriffen, um den sozialen Dialog und Tarifverhandlungen wie folgt zu fördern: i) Erweiterung der Möglichkeiten zum sozialen Dialog; ii) Stärkung der Autonomie der Sozialpartner und stärkere Achtung ihrer Vertragsfreiheit; iii) Förderung von gemeinsamen Stellungnahmen, Programmen und Projekten; iv) regelmäßiger Informationsaustausch; v) Förderung von Verhandlungsschulungen; vi) Bereitstellung alternativer Streitbeilegungsmechanismen wie Schlichtungs-, Mediations- oder Schiedsverfahren; vii) Verstärkung des Schutzes der Arbeitnehmer vor Vergeltungsmaßnahmen oder Diskriminierung infolge ihrer Beteiligung an Tarifverhandlungen.
- (19) In vielen Mitgliedstaaten steht der soziale Dialog jedoch unter Druck. Während der Organisationsgrad der Arbeitgeber zwar in mehreren EU-Ländern rückläufig, aber



dennoch relativ stabil geblieben ist, nimmt der gewerkschaftliche Organisationsgrad im Durchschnitt in allen Mitgliedstaaten immer weiter ab. Darüber hinaus ist der Anteil der Arbeitnehmer, die durch Tarifverträge abgesichert sind (tarifvertragliche Abdeckung), in den meisten Mitgliedstaaten gering und trotz verschiedener Bemühungen der Gewerkschaften, ihre Reichweite auf atypische Beschäftigungsformen auszudehnen, in den letzten 30 Jahren erheblich zurückgegangen. In manchen Fällen weisen die bestehenden Vorschriften möglicherweise Lücken auf, die sich nachteilig auf den sozialen Dialog auswirken könnten. Das können zum Beispiel sein: i) strenge Bedingungen hinsichtlich der Repräsentativität; ii) Einmischung in den Verhandlungsprozess oder unangemessene Einschränkung der Tarifverhandlungsthemen; iii) eine unsachgemäße Abgrenzung der Wirtschaftssektoren, die die Bildung von Tarifverhandlungsstrukturen auf Branchenebene verhindert; iv) fehlende Durchsetzung von Tarifverträgen; v) unwirksamer Schutz vor gewerkschaftsfeindlicher Diskriminierung; vi) unwirksame Konsultationsverfahren; vii) fehlendes konstruktives Verhalten bei Verhandlungen; viii) mangelnde Fähigkeit, Verhandlungen zu führen oder sich uneingeschränkt an Konsultationsverfahren zu beteiligen.

- (20) Ferner müssen die Repräsentativität und die Kapazitäten der nationalen Sozialpartner gestärkt werden, damit auf Unionsebene geschlossene autonome Sozialpartnervereinbarungen auf nationaler Ebene besser umgesetzt werden können. Deshalb sollte insbesondere dafür gesorgt werden, dass günstige Rahmenbedingungen für den sozialen Dialog sowie für Tarifverhandlungen geschaffen werden und dass die nationalen Sozialpartner über ausreichende Kapazitäten verfügen, um wirksam zur Arbeit im Rahmen des sozialen Dialogs auf Unionsebene beizutragen und die von den auf Unionsebene tätigen Sozialpartnern unterzeichneten Rahmenvereinbarungen auf nationaler Ebene umzusetzen.
- (21) In der Richtlinie 2014/24/EU<sup>24</sup> über die öffentliche Auftragsvergabe, der Richtlinie 2014/25/EU<sup>25</sup> über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und der Richtlinie 2014/23/EU<sup>26</sup> über die Konzessionsvergabe werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, das Vereinigungsrecht und das Recht auf Kollektivverhandlungen gemäß dem IAO-Übereinkommen 87 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts und dem IAO-Übereinkommen 98 über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen zu achten.
- (22) Tarifverhandlungen sollten allen Arbeitnehmern offenstehen, die sich in einer vergleichbaren Situation befinden, auch Selbstständigen. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat entschieden, dass ein Tarifvertrag, der für selbstständige Dienstleistungserbringer gilt, als Ergebnis eines Dialogs zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern angesehen werden kann, wenn sich die Dienstleistungserbringer in einer vergleichbaren Situation wie Arbeitnehmer befinden.<sup>27</sup> Er hat bestätigt, dass es „in der heutigen Wirtschaft nicht immer leicht [ist], zu bestimmen, ob bestimmte selbstständige Leistungserbringer ... Unternehmensstatus haben“<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 65.

<sup>25</sup> ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 243.

<sup>26</sup> ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 1.

<sup>27</sup> Urteil des Gerichtshofs vom 4. Dezember 2014, FNV Kunsten Informatie en Media/Staat der Niederlande, C-413/13, EU:C:2014:2411, Rn. 31 und 42.

<sup>28</sup> Urteil des Gerichtshofs vom 4. Dezember 2014, FNV Kunsten Informatie en Media/Staat der Niederlande, C-413/13, EU:C:2014:2411, Rn. 32.

- (23) Die Leitlinien zur Anwendung des Wettbewerbsrechts der Union auf Tarifverträge über die Arbeitsbedingungen von Solo-Selbstständigen<sup>29</sup> sollen klarstellen, unter welchen Umständen Selbstständige gemeinsam Tarifverhandlungen über bessere Arbeitsbedingungen führen können, ohne gegen die Wettbewerbsvorschriften der Union zu verstoßen.
- (24) Der Vorschlag für eine Richtlinie zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Plattformarbeit<sup>30</sup> enthält Bestimmungen, die darauf abzielen, den sozialen Dialog im Bereich des algorithmischen Managements zu fördern, indem kollektive Rechte auf Unterrichtung und Anhörung zu wesentlichen Änderungen im Zusammenhang mit dem Einsatz automatisierter Überwachungs- und Entscheidungsfindungssysteme eingeführt werden.
- (25) In der Verordnung (EU) 2021/1057 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>31</sup> wird an der Verpflichtung der Mitgliedstaaten festgehalten, für eine angemessene Beteiligung der Sozialpartner an der Umsetzung der aus dem Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) geförderten politischen Maßnahmen zu sorgen, und die Pflicht verschärft, die Sozialpartner beim Kapazitätsaufbau zu unterstützen. So sollen die Mitgliedstaaten einen angemessenen Betrag der ESF+-Mittel für den Kapazitätsaufbau der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft bereitstellen. Mitgliedstaaten, die im Rahmen des Europäischen Semesters eine länderspezifische Empfehlung in diesem Bereich erhalten haben, sollen mindestens 0,25 % ihrer ESF+-Mittel unter geteilter Mittelverwaltung für dieses Ziel bereitstellen.
- (26) Die vorliegende Empfehlung trägt zur Umsetzung von Grundsatz 8 der europäischen Säule sozialer Rechte bei. Mit ihr werden Maßnahmen gefördert, die an die nationalen Traditionen, Vorschriften und Verfahren angepasst sind, sodass den nationalen Besonderheiten und der Autonomie der Sozialpartner Rechnung getragen wird. Diese Empfehlung ergänzt bereits bestehende Instrumente auf Unionsebene und lässt sie unberührt.
- (27) Diese Empfehlung sollte unter keinen Umständen als Rechtfertigung dafür angeführt werden, die in den Mitgliedstaaten bereits laufende Unterstützung für den sozialen Dialog, einschließlich Tarifverhandlungen, einzuschränken. Sie hindert die Mitgliedstaaten auch nicht daran, dezidiertere Unterstützungsmaßnahmen und weitergehende Bestimmungen für den sozialen Dialog, einschließlich Tarifverhandlungen, einzuführen, die sich von denen in dieser Empfehlung unterscheiden.
- (28) Diese Empfehlung lässt die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten in Bezug auf das Koalitionsrecht, das Streikrecht und das Aussperrungsrecht im Einklang mit Artikel 153 Absatz 5 AEUV sowie die Autonomie der Sozialpartner unberührt.

FÜR DIE ZWECKE DIESER EMPFEHLUNG GELTEN DIE FOLGENDEN BEGRIFFSBESTIMMUNGEN:

---

<sup>29</sup> Mitteilung der Kommission „Leitlinien zur Anwendung des Wettbewerbsrechts der Union auf Tarifverträge über die Arbeitsbedingungen von Solo-Selbstständigen“ 2022/C 374/02 (ABl. C 374 vom 30.9.2022, S. 2).

<sup>30</sup> Vorschlag für eine Richtlinie zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Plattformarbeit, COM(2021) 762 final.

<sup>31</sup> Verordnung (EU) 2021/1057 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 zur Einrichtung des Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1296/2013 (ABl. L 231 vom 30.6.2021, S. 21).

1. „Sozialer Dialog“ bezeichnet alle Arten von Verhandlungen, Konsultationen oder Informationsaustausch zwischen oder unter Vertretern von Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu wirtschafts- und sozialpolitischen Fragen von gemeinsamem Interesse, die in einer zweigliedrigen Beziehung zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern, wie bei Tarifverhandlungen, oder in einem dreigliedrigen Prozess unter Beteiligung der Regierung als offizieller Dialogpartei erfolgen, die informell, institutionalisiert oder in einer Kombination aus beiden Formen geführt werden können und die auf nationaler, regionaler oder Unternehmensebene sowie branchenübergreifend, sektorspezifisch oder in einer Kombination aus beiden Formen stattfinden.
2. „Kollektivverhandlungen“ bzw. „Tarifverhandlungen“ bezeichnet alle Verhandlungen gemäß dem nationalen Recht und im Einklang mit den nationalen Gepflogenheiten in jedem Mitgliedstaat zwischen einem Arbeitgeber, einer Gruppe von Arbeitgebern oder einer oder mehreren Arbeitgeberorganisationen einerseits und einer oder mehreren Gewerkschaften andererseits zur Festlegung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen.
3. „Kollektivvertrag“ bzw. „Tarifvertrag“ bezeichnet alle schriftlichen Vereinbarungen über Bestimmungen zu Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, die von den Sozialpartnern geschlossen werden, die gemäß dem nationalen Recht und im Einklang mit den nationalen Gepflogenheiten im Namen von Arbeitnehmern bzw. Arbeitgebern Verhandlungen führen können, darunter auch jene, die flächendeckend gelten.
4. „Abweichungen“ von höherrangigen Vereinbarungen bezeichnet Öffnungs- oder Abweichungsklauseln, die es ermöglichen, von der jeweiligen Vereinbarung abweichende Standards oder Bedingungen festzulegen, sofern dies gerechtfertigt ist und von den Sozialpartnern vereinbart wurde.
5. „Kapazitätsaufbau“ bezeichnet die Stärkung der Kompetenzen, Fähigkeiten und Befugnisse der Sozialpartner für deren wirksame Beteiligung auf verschiedenen Ebenen am sozialen Dialog, was auch Tarifverhandlungen, die (Mit-)Regelung der Arbeitsbedingungen, zwei- und dreigliedrige Konsultationen sowie die Politikgestaltung umfasst.

EMPFIEHLT DEN MITGLIEDSTAATEN, IM EINKLANG MIT IHREN NATIONALEN RECHTSVORSCHRIFTEN UND/ODER GEPFLOGENHEITEN, NACH ANHÖRUNG VON UND IN ENGER ZUSAMMENARBEIT MIT DEN SOZIALPARTNERN UND UNTER WAHRUNG IHRER AUTONOMIE,

1. günstige Rahmenbedingungen für einen zweigliedrigen und dreigliedrigen sozialen Dialog, einschließlich Tarifverhandlungen, im öffentlichen und privaten Sektor auf allen Ebenen, wie etwa auf branchenübergreifender, sektorspezifischer, Unternehmens- oder regionaler Ebene, zu schaffen, die:
  - a) das grundlegende Recht auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen achten;
  - b) starke, unabhängige Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen hervorbringen;
  - c) Maßnahmen zur Stärkung von deren Kapazitäten umfassen;

- d) Zugang zu den für die Teilnahme am sozialen Dialog benötigten Informationen gewährleisten;
- e) die Beteiligung aller Parteien am sozialen Dialog fördern;
- f) dem digitalen Zeitalter angepasst sind und Tarifverhandlungen in der neuen Arbeitswelt sowie einen fairen und gerechten Übergang zur Klimaneutralität fördern;
- g) angemessene institutionelle Unterstützung gewährleisten,

wie in der vorliegenden Empfehlung näher ausgeführt;

2. für eine systematische, sinnvolle und rechtzeitige Einbeziehung der Sozialpartner in die Gestaltung und Umsetzung von beschäftigungs-, sozial- und gegebenenfalls auch wirtschaftspolitischen sowie anderen Maßnahmen zu sorgen, auch im Rahmen des Europäischen Semesters;
3. sicherzustellen, dass die Sozialpartner Zugang zu den für die Teilnahme am sozialen Dialog und an Tarifverhandlungen benötigten Informationen über die allgemeine sozio-ökonomische Lage ihres Mitgliedstaats sowie über die Situation und die politischen Maßnahmen in den jeweiligen Tätigkeitsbereichen haben;
4. dafür zu sorgen, dass repräsentative Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften für die Zwecke von sozialem Dialog und Tarifverhandlungen anerkannt werden, indem beispielsweise
  - a) sichergestellt wird, dass wenn die zuständigen Behörden Anerkennungs- und Repräsentativitätsverfahren anwenden, um festzulegen, welche Organisationen Tarifverhandlungen führen dürfen, eine solche Festlegung offen und transparent ist sowie auf vorab definierten objektiven Kriterien in Bezug auf den repräsentativen Charakter der Organisationen beruht und dass solche Kriterien und Verfahren in Absprache mit den Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen aufgestellt werden;
  - b) nötigenfalls geeignete Maßnahmen ergriffen werden, wenn in einem Betrieb sowohl Gewerkschaftsvertreter als auch gewählte Vertreter tätig sind, damit das Vorhandensein gewählter Vertreter nicht dazu benutzt wird, die Stellung der beteiligten Gewerkschaften oder ihrer Vertreter zu untergraben;
  - c) gewährleistet wird, dass die besondere Rolle der Sozialpartnerorganisationen in den Strukturen und Verfahren des sozialen Dialogs voll anerkannt und geachtet wird, wobei zu berücksichtigen ist, dass der zivile Dialog, der einen größeren Kreis von Interessenträgern umfasst, ein gesonderter Prozess ist;
5. den Schutz der Arbeitnehmer und Arbeitnehmervertreter, einschließlich Gewerkschaftsmitgliedern oder -vertretern, bei der Ausübung ihres Rechts auf Tarifverhandlungen vor allen Maßnahmen zu garantieren, die für sie nachteilig sein oder sich negativ auf ihre Beschäftigung auswirken könnten. Sie sollten auch sicherstellen, dass Arbeitgeber bei der Ausübung ihres Rechts auf Tarifverhandlungen vor unrechtmäßigen Maßnahmen geschützt sind;
6. das Vertrauen in die Sozialpartner sowie zwischen diesen zu stärken und sich für Tarifvertragsschlüsse einzusetzen. Im Falle von Meinungsverschiedenheiten sollten sie unbeschadet des Rechts auf Zugang zu angemessenen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren zur Durchsetzung gesetzlich oder tarifvertraglich vorgesehener Rechte und Pflichten und unter Berücksichtigung der von den Sozialpartnern

festgelegten Verfahren Mechanismen für die Beilegung dieser Meinungsverschiedenheiten anregen und unterstützen, wie

- a) die Nutzung von Schlichtungs-, Mediations- und Schiedsverfahren mit Zustimmung beider Parteien, um die Verhandlungen zu erleichtern und die Anwendung von Tarifverhandlungen und Tarifverträgen zu verbessern;
  - b) die Bestellung von Mediatoren, die im Falle eines Konflikts zwischen den Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen tätig werden können, sofern dies noch nicht geschehen ist;
7. die Möglichkeit zu Tarifverhandlungen auf allen geeigneten Ebenen, u. a. auf Unternehmens-, Branchen-, regionaler oder nationaler Ebene, zu gewährleisten und die Koordinierung zwischen diesen Ebenen zu fördern;
8. sich für eine höhere tarifvertragliche Abdeckung einzusetzen und wirksame Tarifverhandlungen zu ermöglichen, unter anderem durch
- a) Beseitigung institutioneller oder rechtlicher Hindernisse für den sozialen Dialog und Tarifverhandlungen, auch für neue Beschäftigungsformen oder atypische Beschäftigungsverhältnisse;
  - b) Gewährleistung der Freiheit der Verhandlungsparteien, über die zu verhandelnden Fragen zu entscheiden;
  - c) Sicherstellung, dass jede Möglichkeit, von Tarifverträgen abzuweichen, zwischen den Sozialpartnern vereinbart wird und nur unter bestimmten Bedingungen angewendet werden kann, und dass dabei Flexibilität für die Anpassung an die sich wandelnden Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsbedingungen, ausreichende Planungsstabilität sowohl für die Arbeitgeber als auch für die Arbeitnehmer und der Schutz der Arbeitnehmerrechte gewährleistet sind. In Mitgliedstaaten, in denen Tarifverhandlungen auf Rechtsvorschriften beruhen, sollten solche Abweichungen in Absprache mit den Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen festgelegt werden;
  - d) Gewährleistung und Umsetzung eines Systems zur Durchsetzung von Tarifverträgen, nötigenfalls einschließlich Inspektionen und Sanktionen. Die Bestimmungen und Verfahren für die Durchsetzung können auch im Rahmen von Tarifverträgen gemäß den nationalen Rechtsvorschriften oder Gepflogenheiten vereinbart werden;
9. die Vorteile und den Mehrwert von sozialem Dialog und Tarifverhandlungen insbesondere durch gezielte Kommunikation und Mittel aktiv zu propagieren. Sie sollten die Sozialpartner dazu anhalten, Tarifverträge, auch auf digitalem Wege sowie in öffentlichen Registern, weithin zugänglich zu machen;
10. die nationalen Sozialpartner dabei zu unterstützen, sich wirksam am sozialen Dialog sowie an Tarifverhandlungen und an der Umsetzung von auf Unionsebene geschlossenen autonomen Sozialpartnervereinbarungen zu beteiligen, unter anderem durch
- a) Förderung des Auf- und Ausbaus ihrer Kapazitäten auf allen Ebenen entsprechend ihrem jeweiligen Bedarf;

- b) Rückgriff auf verschiedene Formen der Unterstützung, einschließlich logistischer Unterstützung, Schulungen und Bereitstellung von rechtlichem und technischem Fachwissen;
  - c) Förderung gemeinsamer Projekte der Sozialpartner in verschiedenen relevanten Bereichen, wie z. B. Bereitstellung von Schulungsmaßnahmen;
  - d) Ermutigung der Sozialpartner und nötigenfalls Unterstützung dabei, Initiativen vorzuschlagen und neue, innovative Ansätze und Strategien zu entwickeln, um ihre Repräsentativität und Mitgliederzahl zu erhöhen;
  - e) Unterstützung der Sozialpartner bei der Anpassung ihrer Tätigkeiten an das digitale Zeitalter sowie bei der Ermittlung neuer Tätigkeiten, die mit der Arbeitswelt von morgen, dem grünen und dem demografischen Wandel und veränderten Arbeitsmarktbedingungen vereinbar sind;
  - f) Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und der Chancengleichheit für alle im Hinblick auf Vertretung und thematische Prioritäten;
  - g) Förderung und Erleichterung ihrer Zusammenarbeit mit den auf Unionsebene tätigen Sozialpartnern, insbesondere damit sie die von den Sozialpartnern auf Unionsebene geschlossenen Vereinbarungen auf nationaler Ebene umsetzen können;
  - h) angemessene Unterstützung bei der Umsetzung der auf Unionsebene geschlossenen Sozialpartnervereinbarungen in den Mitgliedstaaten;
  - i) bestmögliche Nutzung der auf nationaler und Unionsebene zur Verfügung stehenden Mittel, wie die Unterstützung im Rahmen des ESF+ und des Instruments für technische Unterstützung, und Bestärkung der Sozialpartner darin, nationale und Unionsmittel in Anspruch zu nehmen, darunter die prärogativen Haushaltslinien „besondere Kompetenzen im Bereich Sozialpolitik, einschließlich des sozialen Dialogs“ und „Bildungs- und Informationsmaßnahmen zugunsten von Arbeitnehmerorganisationen“;
11. der Kommission bis zum [18 Monate nach Veröffentlichung der Empfehlung Datum EINFÜGEN] eine Liste der in Absprache mit den Sozialpartnern ausgearbeiteten Maßnahmen vorzulegen, die im jeweiligen Mitgliedstaat ergriffen werden bzw. wurden, um die vorliegende Empfehlung umzusetzen;
12. die Sozialpartner mit der Umsetzung der entsprechenden Teile dieser Empfehlung zu betrauen, gegebenenfalls im Einklang mit ihren jeweiligen Rechtsvorschriften oder Gepflogenheiten.

#### BEGRÜBT DIE ABSICHT DER KOMMISSION,

13. bis zum [12 Monate nach Veröffentlichung der Empfehlung Datum EINFÜGEN] gemeinsam vereinbarte Indikatoren zu entwickeln, um die Umsetzung dieser Empfehlung zusammen mit dem Beschäftigungsausschuss und den beteiligten Sozialpartnern zu überwachen und den Umfang sowie die Relevanz der auf Unions- und nationaler Ebene erhobenen Daten zum sozialen Dialog und zu Tarifverhandlungen zu verbessern;
14. die Umsetzung der vorliegenden Empfehlung auf nationaler und auf Unionsebene gemeinsam mit den Mitgliedstaaten und den beteiligten Sozialpartnern im Rahmen regelmäßiger Dreiparteientreffen oder mindestens einmal jährlich im Rahmen der multilateralen Überwachungstätigkeiten des Beschäftigungsausschusses, im Rahmen

des Ausschusses für den europäischen sozialen Dialog und im Rahmen des Europäischen Semesters zu überprüfen. Diese Überprüfung ermöglicht es den Sozialpartnern, beispielsweise Situationen auszumachen, in denen sie ausgeschlossen oder unzureichend in Konsultationen auf nationaler Ebene zu Unions- oder einzelstaatlichen Maßnahmen einbezogen wurden;

15. in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den Sozialpartnern sowie nach Anhörung weiterer Interessenträger die infolge dieser Empfehlung ergriffenen Maßnahmen zu bewerten und dem Rat bis zum [4 Jahre nach Veröffentlichung der Empfehlung Datum EINFÜGEN] darüber Bericht zu erstatten. Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Bewertung kann die Kommission in Betracht ziehen, weitere Vorschläge vorzulegen.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates  
Der Präsident / Die Präsidentin*