

Kamu İhaleleri Yoluyla Toplu İş Sözleşmesi Sisteminin Güçlendirilmesi:

Federal Almanya’da Yeni Kabul Edilen Federal Toplu İş Sözleşmesi Sadakat Kanununun Getirdikleri¹

Alpay HEKİMLER²

ORCID: 0000-0001-6679-8180

DOI: 10.54752/ct.1967464

Öz: Bu çalışma, Federal Almanya’da uzun süren bir hazırlık döneminin ardından kabul edilen ve 1 Mayıs 2026 tarihinde yürürlüğe giren, Federal *Toplu İş Sözleşmesi Sadakat Kanunu* çerçevesinde, kamu ihaleleri ile toplu iş sözleşmesi kapsamı arasındaki ilişkiyi incelemektedir. Kanun, federal kamu ihalelerinin yalnızca toplu iş sözleşmesi standartlarına uygun çalışma koşullarını sağlayan işverenlere verilmesini öngörerek, toplu pazarlık sisteminin kurumsal zayıflamasına karşı normatif bir müdahale niteliği taşımaktadır. ILO’nun 94 nolu sözleşmesini onaylamamış olan Federal Almanya için Kanun ile getirilen hükümler ayrı bir önem taşımaktadır. Düzenleme, kamu alımları yoluyla toplu iş sözleşmesi kapsamında çalışan sayısının artırılmasını, “sosyal damping”i önlemeyi,

¹ Davet makalesidir, hakem denetiminden geçmiştir.

² Prof. Dr. Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi, alpay.hekimler@ogu.edu.tr

HEKİMLER, A, (2026) “Kamu İhaleleri Yoluyla Toplu İş Sözleşmesi Sisteminin Güçlendirilmesi: Federal Almanya’da Yeni Kabul Edilen Federal Toplu İş Sözleşmesi Sadakat Kanununun Getirdikleri”, Çalışma ve Toplum, Sayı: 90, C.3, s.1123-1254

Bu makale, Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY 4.0) şartları altında dağıtılan açık erişimli bir makaledir. Bu lisans, orijinal yazar ve kaynak belirtildiği sürece, herhangi bir ortamda sınırsız kullanım, dağıtım ve çoğaltmaya izin vermektedir. Bkz. <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Makale Geliş Tarihi:09.06.2026- Makale Kabul Tarihi: 01.07.2026

ücret rekabetini sınırlamayı ve işverenler arasında rekabet gücünü korumayı amaçlamaktadır.

Çalışmada, Kanunun kapsamı, uygulama mekanizmaları, denetim sistemi ve yaptırımları genel hatlarıyla değerlendirilmekte; düzenlemenin toplu iş sözleşmesi kapsamını arttırma potansiyelinin nasıl uygulamaya alınacağı ele alınmaktadır. Sonuç olarak Kanun, toplu pazarlık sistemini güçlendirmeyi hedefleyen ve kamu ihale hukukunu sosyal politika araçlarıyla birleştiren önemli bir dönüşüm olarak değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Federal Almanya, Toplu İş Sözleşmesi, Toplu İş Sözleşmesinin Kapsamı, Kamu İhaleleri, Sosyal Damping

Strengthening the Collective Bargaining System Through Public Procurement: The Implications of the Newly Adopted Federal Collective Bargaining Compliance Act in Germany

Abstract: This study examines the relationship between public procurement and collective labour agreement coverage within the framework of the Federal Collective Bargaining Compliance Act, which was adopted in Germany following a lengthy preparatory period and entered into force on 1 May 2026. By providing that federal public contracts may be awarded only to employers ensuring working conditions compliant with collective labour agreement standards, the Act constitutes a normative intervention against the institutional weakening of the collective bargaining system. The provisions introduced by the Act are of particular importance for Germany, which remains a country that has not ratified ILO Convention No. 94. The regulation aims, through public procurement mechanisms, to increase the number of workers covered by collective labour agreements, to prevent “social dumping,” to limit wage competition, and to preserve fair competition among employers.

The study evaluates, in general terms, the scope of the Act, its implementation mechanisms, supervisory system, and sanctions, and addresses how the regulation’s potential to expand collective labour agreement coverage may be put into practice. In conclusion, the Act is regarded as a significant transformation aimed at strengthening the collective bargaining system and integrating public procurement law with social policy instruments.

Keywords: Germany, Collective Labour Agreement, Collective Labour Agreement Coverage, Public Procurement, Social Dumping.

Giriş

Toplu iş sözleşmeleri, insana yakışır ücretlerin ve iyi çalışma koşullarının temelini oluşturur. Daha fazla çalışanın toplu iş sözleşmesinden yararlanabilmesi için, Federal Toplu İş Sözleşmesi Sadakat Kanunu ile güçlü bir mesaj veriyoruz: Federal kamu ihaleleri, yalnızca toplu iş sözleşmesi standartlarını sağlayan işverenlere verilecektir. Bu şekilde federal idare, örnek bir uygulama ortaya koymakta ve toplu iş sözleşmelerine bağlılığın artırılmasını teşvik etmektedir.

Bärbel Bas, Federal Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı

Sendikalaşma oranı ile toplu iş sözleşmesinden yararlanan çalışanların kapsamı arasında doğru orantılı bir ilişki bulunmaktadır. Sendikalı işçi sayısı arttıkça, toplu iş sözleşmeleri ile elde edilen kazanımlardan yararlananların sayısı da artış göstermektedir. Ancak bu genel denklemin dışında başta teşmil gibi ya da örneğin Belçika, İtalya ve Avusturya gibi bazı diğer ülkelerde gördüğümüz farklı uygulamalara bağlı olarak sendikalaşma oranına bağlı olmadan, toplu iş sözleşmesi kapsamında çalışanların kapsam alanı genişletilmiştir. "Farklı ülke uygulamalarına ilişkin ayrıntılı değerlendirmeler için bkz. (Braun & Henssler, 2011; Günther, 2020; Hekimler, 2010; Britz & Volkmann, 2023)." Nitekim ülkemiz bakımından ayrıca dayanışma aidatı ödemek suretiyle toplu iş sözleşmesinden yararlanabilmek de mümkündür.

Çalışma hayatına ilişkin olarak birçok önemli veri ve rapor yayınlayan ve dünya genelinde güvenilir bir kaynak olarak değerlendirilen Hans Böckler Vakfına bağlı Ekonomi ve Sosyal Bilimler Araştırma Enstitüsü'nün (*WSI-Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut*) OCED, ILO ve de ulusal verilerini kaynak olarak yayınlamış olduğu bir rapor, 2024 yılı sonu itibariyle toplu iş sözleşmesi kapsamında istihdam edilenlerin Dünya genelindeki tablosunu bize sunmaktadır. Avrupa Birliği üyesi ülkelerde bu oran Belçika ve İtalya'da %100 düzeyine ulaşmış iken, %98 ile Avusturya ve Fransa bu iki ülkeyi izlemektedir. Federal Almanya'da ise oran %49 düzeyinde açıklanırken %11,6 ile Polonya en düşük seviyededir. Avrupa Birliğine üye olmayan Avrupa ülkelerinde ise İzlanda'da toplu iş sözleşmesi kapsamında emeklerini arz edenlerinin oranı %90 ile en üst düzeydeyken, en düşük oranın %12,7 seviye ile Türkiye'de olduğu hesaplanmıştır.

Genel bir karşılaştırma yapmak bakımından Asya ülkelerinde %74,7 ile Singapur en üst düzeyde iken Malezya'da %0,4 ile sadece bölgede değil, dünya genelinde en düşük oran tespit edilmiştir. Nitekim Afrika ülkesi olan Etiyopya'da toplu iş sözleşmesi kapsamında istihdam edilenlerin oranı %1 iken bu kıtada en yüksek düzey %62,9 ile Tunus için açıklanmıştır. Amerika kıtasına

odaklandığımızda ise %94,7 ile Uruguay birinci sırada yer alırken Paraguay %0,7 ile sıranın sonunda yer almaktadır. ABD'de ise oran %11,1 olarak açıklanmıştır.

Böylelikle Hans Böckler Vakfının veri seti dikkate alındığında Türkiye'de toplu iş sözleşmesi kapsamında istihdam edilenlerin oranı ABD'nin ve Polonya'nın üzerinde olmak ile birlikte, söz konusu oran Sierra Leone (%41,0), Namibya (%40,9), Uganda (%30,2), Güney Kore (%16,3) gibi ülkelerin gerisinde kalmaktadır (WSI, n.d.).

Anılan raporda her ne kadar Türkiye'de toplu iş sözleşmesi kapsamında istihdam edilenlerin oranı %12,7 olarak gösterilmiş ise de DİSK-AR'ın Ocak 2026 Sendikalaşma ve Toplu Pazarlık Raporuna göre Türkiye genelinde toplu iş sözleşmesi kapsamında çalışanların oranı %9,6 olarak hesaplanmış, özel sektörde ise bu oranın %4,3 seviyesine gerilemekte olduğu ortaya çıkmıştır (DİSK-AR, 2026, ss. 4 vd.).

Bu tablonun altında yatan temel etmenleri şüphesiz olarak sendikalaşma oranının düşüklüğü ile birlikte sistemimizde var olan yapısal sorunlar nedeniyle toplu iş sözleşmesi bağtlanması konusunda yaşanan güçlükler, hatta daha açık bir ifadeyle engeller oluşturmaktadır. Teşmil kurumu ise adeta mevzuatta düzenlenmiş, ancak uygulaması bulunmayan egzotik bir yapıya evrilmiştir. Kaç işçinin ise dayanışma aidatı ödemek suretiyle toplu iş sözleşmesinden yararlandığına ilişkin olarak elimizde en azından bizim tespit edebildiğimiz kadarıyla güvenli bir veri bulunmamak ile birlikte bu sayının da sınırlı olduğu varsayımından hareket etmekteyiz.

Aslında açıkça ifade etmek gerekir ki, Türk endüstri ilişkileri gerek örgütlenme gerekse toplu pazarlık hakkı bakımından kanımızca sistemsel bir sorun içine sıkışmış durumda olup, sistemin toptan tartışmaya açılması gerekmektedir. Ancak bu tartışmayı açmak ve değerlendirmelerde bulunmak ayrı ve kapsamlı bir çalışma konusunu oluşturmakta olduğundan, burada ayrıntılara girilmemesi uygun görülmüştür.

Karşılaştırmalı veriler bize açık bir biçimde milenyum dönüşü ile birlikte sendikalaşma oranının daha belirgin bir biçimde düşüşe geçmiş olduğunu göstermektedir. Bu olgunun da yeni olmadığını, ardında yatan nedenleri de analiz eden çok sayıda araştırmanın Literatüre kazandırılmış olduğu bilinmektedir. Şüphesiz bu dönüşümün gerisinde yatan ortak etmenler bulunmak ile birlikte, her ülkenin hatta sektörün kendine has spesifik özellikleri de çalışanların negatif örgütlenme özgürlüğünden yana tercih belirlemelerinde etkin olmuştur. Örgütlenme hakkının en azından uygulama boyutunda yeterince güvence altına alınmadığı durumlarda ise bu süreç daha da hızlanmıştır. Sonuç itibariyle, sendikalaşma oranının düşmesinin nedenini salt negatif sendika özgürlüğü ile

açıklayabilmek mümkün olmayıp, bu nedeni, sendikasılaşma politika ve uygulamalarında da aramak gerekmektedir.

Bu dönüşümün beraberinde getirdiği en önemli sonuçlardan birisi de ifade ettiğimiz bazı ülke uygulamaları dışında tutulduğunda, toplu iş sözleşmesi kapsamında istihdam edilen çalışanların sayısının azalmasıdır.

Bizim takip edebildiğimiz kadarıyla ülkemiz literatüründe şimdiye sınırlı bir biçimde ele alınmış olan, Avrupa Birliğinin 19 Ekim 2022 tarihinde kabul etmiş olduğu 2022/2041 sayılı “Avrupa Birliğinde Yeterli Asgari Ücretler” Direktifi (Directive (EU) 2022/2041, 2022) ile salt asgari ücretlere ilişkin normlar değil, onun ötesinde toplu sözleşme kapsamında çalışanların oransal olarak yükseltilmesine yönelik alınması gereken tedbirler ve izlenecek yollar da hüküm altına alınmıştır. "Bu konuda ayrıntılı değerlendirmeler için bkz. (Balcı & Sapançalı, 2024; Hekimler, 2026)." Dolayısıyla Birlik düzeyinde de toplu iş sözleşmeleri kapsamında çalışanların kapsamının genişletilmesi hedefine yönelik önemli bir adım atılmış durumdadır. Bu açıdan söz konusu Direktifin ve getirdiği düzenlemelerin ayrı bir önem taşımakta olduğunu burada önemle vurgulamak yerinde olacaktır.

Federal Almanya'nın endüstri ilişkiler sistemi ve toplu iş hukuku alanındaki mevzuatı birçok ülke için örnek oluşturmuş ve bizim de birçok çalışmada belirttiğimiz üzere ülkemiz tarafından da gelişmeler yakından mercek altına alınmaktadır.

Genelde, Federal Almanya'da çalışanlar arasında örgütlenme bilinci gelişmiş ve bu bağlamda da örgütlenme hakkı ve bu hakkın devamı niteliğinde olan başta toplu pazarlık ve gerektiğinde iş uyuşmazlıkları çıktığında iş mücadelesi araçlarına başvurma konusunda geniş özgürlüklerin tanınmış olduğu bilinmekte ve kabul edilmektedir.

Ne var ki son yıllarda, Dünya genelinde olduğu üzere bu ülkede de belirgin bir biçimde sendikal örgütlenme oranında düşüş izlenmekte olup, bu durumun doğal olarak toplu iş sözleşmesi kapsamında istihdam edilen çalışanların oranı üzerinde de etkisi bulunmaktadır.

Toplu iş sözleşmesi kapsamında çalışan sayısının artırılması yönünde önemli katkılar sağlayacak yeni düzenlemeler bakımından, Federal Meclisin 26 Şubat 2026 tarihinde kabul ettiği bir yasa ile adeta yeni bir döneme geçilmiştir.

Kısaca dilimize Federal Toplu İş Sözleşmesi Sadakat Kanunu olarak tercüme edilmesi mümkün olan yasanın (Bundestariftreuegesetz [BTtG], 2026) kabul edilmesiyle, özetle kamu ihalesi almak isteyen işverenlere, toplu sözleşmelerine taraf olmamaları halinde, işçilerini toplu iş sözleşmeleri ile belirlenmiş çalışma şartları altında istihdam etme yükümlülüğü getirilmektedir. Böylelikle kamu ihaleleri kapsamına toplu iş sözleşmesine taraf olan işverenler bakımından ortaya çıkan

haksız rekabet koşullarının ortadan kaldırılması ve toplu pazarlık sisteminin güçlendirilmesi amaçlanmaktadır.

Bu açıdan kabul edilen kanun, iş hukuku ve kamu ihale hukukunun kesişmekte olduğu alan bakımından son derece önemli düzenlemeler içermek ile birlikte, kamu ihaleleri bakımından birçok ülke için de örnek teşkil edecek bir yapı arz etmektedir.

Ancak bu yönde düzenlemelerin esasında yeni olmadığını, uzun yıllardan beri eyaletler düzeyinde uygulanmakta olduğunu, günümüzde on altı eyalet içinde sadece Saarland ve Bavyera eyaletlerinde, yasal bir düzenlemenin bulunmadığını belirtmemiz gerekir. Federal düzeyde de bu yönde yasal bir düzenlemeye gidilmesi yönündeki çalışmaların da esasen 2000'li yılların başına kadar geriye gitmekte olduğunu ayrıca ifade etmek yerinde olacaktır. Böylelikle Kanun çeyrek asrı aşan bir hazırlık döneminden sonra ancak vücut bulabilmiştir. Söz konusu süreci de Federal Almanya gibi bir ülke için oldukça uzun bir dönem olarak kabul etmek gerekir.

Günümüzde her bir eyaletteki düzenleme farklı olmakla birlikte kamu kuruluşlarından ihale alan işverenlerin istihdam ettikleri işçiler için, sektörde bağitlanmış olan toplu iş sözleşmelerinde belirlenmiş olan ücret seviyesi üzerinden ya da dilimize Sınır Ötesi Görevlendirilen İşçiler İçin Zorunlu Çalışma Koşulları Kanunu³ (Arbeitnehmer-Entsendegesetz [AEntG], 2009/2026) olarak tercüme edilmesi mümkün olan Kanun hükümlerine göre ücretlerin belirlenmesi öngörülmektedir (Koch, 2026).

Bilindiği üzere ILO, 1949 yılında 94 sayılı Çalışma Şartları (Kamu Sözleşmeleri) Sözleşmesini kabul etmiş (International Labour Organization [ILO], n.d.) ve anılan Sözleşme Türkiye tarafından 1960'ta onaylanmıştır (International Labour Organization [ILO], 2026). Söz konusu sözleşme özetle, bir kamu makamı tarafından yapılan sözleşmelerde yer alacak çalışma şartlarıyla ilgili bulunan çeşitli koşulları hüküm altına almaktadır (Aykaç, 2001).

Ancak çarpıcı olan husus Federal Almanya'nın on temel sözleşmeden 9'nu ve toplamda 89 Sözleşmeyi onaylamış olmasına karşın (International Labour Organization [ILO], n.d.) 94 sayılı Sözleşmeyi onaylamamış olmasıdır. Bunun altında yatan temel neden ise, Haksız Rekabetin Engellenmesi Kanunu (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen [GWB]*, 2013/2026) ile eyaletler tarafından kabul edilmiş olan Toplu İş Sözleşmesi Sadakat Kanunlarının, sözleşme normları ile tam uyum içinde olmamasıdır (Deutscher Bundestag, 2011). Ancak bu yazıya konu olan Kanunun kabul edilmesi ile birlikte, kanaatimize göre söz konusu durum yeniden değerlendirilecektir.

³ Anılan Kanunu Türkçeye birebir İşçi Gönderme Kanunu olarak çevirmek mümkün olsa da bu çeviri tam olarak karşılığı veremediğinden yukarıdaki biçimde kullanılması uygun görülmüştür.

Bu çalışmada ilkin örgütlenmeye ilişkin bazı temel verilere yer verildikten sonra Kanunun kabul edilme süreci kısaca ele alınıp, Kanun ile getirilen düzenlemeler genel hatlarıyla değerlendirilecektir.

Sendikalaşma Oranı ve Toplu İş Sözleşmesi Kapsamında Çalışmalara İlişkin Bazı Temel Veriler

Ülkemizde bilindiği üzere 6356 sayılı Kanunun 41/5 maddesi hükmü gereğince Bakanlıkça yılda iki defa (Ocak ve temmuz aylarında) sendika istatistikleri yayınlanmaktadır. Bu yönde veya benzer nitelikte bir yasal düzenleme Federal Almanya'da bulunmadığından, daha çok üst kuruluşların yayınlamış oldukları verilerden sendikalaşma oranı tespit edilebilmektedir.

Bu bağlamda en büyük sendikal üst kuruluş olan ve kısaca DGB (*Deutscher Gewerkschaftsbund*) olarak bilinen Alman Sendikalar Birliğinin yayınlamış olduğu veriler dikkate alındığında, DGB'ye bağlı sendikaların üye sayısı 1991 yılında 11,8 Milyon düzeyindeyken sürekli üye kayıpları yaşanarak 2024 yılı sonu itibariyle söz konusu sayı 5,58 Milyona gerilemiş durumdadır. (Greef, n.d.)

Alman Ekonomi Araştırmaları Enstitüsünün (*Institut der Deutschen Wirtschaft- IDW*) Ekim 2025 tarihinde yayınlamış olduğu bir raporda ise (Eckle, 2025) 2016-2023 yılları arası dönemde sendikalaşma oranının Federal Almanya'da %20,2'den %16,6 seviyesine gerilemiş olduğu ortaya konulmuştur. "Federal Almanya'da sendikaların üye kayıplarının nedenleri için bkz. (Biebeler & Lesch, 2006; Ebbinghaus, 2023; Ebbinghaus & Göbel, 2013)."

Toplu iş sözleşmesi kapsamında çalışanların sayısı ise 1990'lı yıllar ile birlikte Federal Almanya'da düşüşe geçmiş durumdadır (Hohendanner & Kohaut, 2025). Öyle ki, yayınlanan son güncel verilere göre toplu iş sözleşmesi kapsamında istihdam edilmekte olan çalışanların oranı 2024 yılı sonu itibariyle ortalama %49 düzeyine gerilemiştir (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung [IAB], n.d.). Bu oran ülkemiz ile karşılaştırıldığında oldukça yüksek olmak ile birlikte 1998 yılı sonu itibariyle Federal düzeyde %76 seviyesinde seyrettiği göz önünde bulundurulduğunda (Statistisches Bundesamt [Destatis], n.d.) 26 puanlık bir düşüş kaydedildiği açıkça görülmektedir. Eski ve yeni eyaletler karşılaştırıldığında ise 1998-2024 dönemi içinde toplu iş sözleşmesi kapsamında çalışanların eski eyaletlerde %50, yeni eyaletlerde ise %42 düzeyine gerilediği tespit edilmiştir (Statistisches Bundesamt [Destatis], n.d.).

Ülkemizden ayrı olarak Federal Almanya'da yasa koyucu, taraflara herhangi bir toplu iş sözleşmesi türü dayatmamaktadır. Taraflar hür iradeleri ile oluşan koşullar kapsamında istedikleri düzeyde ve içerikte toplu pazarlıklarını yürütebilmekte ve pazarlık sonucunda belirledikleri içerik doğrultusunda

sözleşmelerini bir süre kısıntısına bağlı olmadan bağitlayabilmektedirler. Bu bağlamda toplu iş sözleşmesi kapsamında çalışan %49'luk oran içinde bağitlanan işkolu ve işletme toplu iş sözleşmelerinin ağırlıkta olduğu (%41) görölmektedir (Schulten, 2026, s. 19).

Yayınlanmış olan veriler daha yakından mercek altına yatıldığında, işyerinde çalışan sayısı arttıkça, toplu iş sözleşmesi kapsamında istihdam edilenlerin oranlarının da yükselmekte olduğu açıkça görölmektedir.

Öyle ki, 1-4 kişinin istihdam edildiği işyerlerinde çalışanların % 84,1'i toplu iş sözleşmesi kapsamına girmez iken, 5-9 kişinin istihdam edildiği yerlerde çalışanların %79,1'i, 10 ila 20 kişinin çalıştığı işyerlerinde çalışanların %70,5'i toplu iş sözleşmesi kapsamı dışında emeklerini arz etmektedirler. Çalışan sayısı 21 ila 50 arasına ulaştığında oran %63 düzeyine gerilerken, 51 ila 100 arasındaki oran %57,3'e ve 101 ila 200 çalışanı istihdam eden işyerlerinde ise %51,6 düzeyine gerilmektedir. Nihayetinde 200'den fazla çalışan istihdam eden işyerlerinde oransal olarak önemli bir düşüş ile toplu iş sözleşmesi kapsamında çalışma koşulları belirlenemeyen işçilerin oranı %26,2 seviyesine gerilemektedir (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung [IAB], n.d.).

İşkolları bakımından değeriendirildiğinde ise bir toplu iş sözleşmesi kapsamında istihdam edilenlerinin oranının en yüksek olduğu sektör, kamu idaresinin olduğu belirlenmiştir. Burada sadece çalışanların %2,4 gibi son derece düşük bir kesimi kapsam dışında kalmaktadır. Özel sektör ortalamasında toplu iş sözleşmesinden yararlanmayanların oranı %59,3 iken, bu oranın özel sektör bakımından yeni eyaletlerde (%66,6) eski eyaletlere oranla (%51,5) daha yüksek olduğu hesaplanmıştır.

Tarım ve Ormancılık iş kolunda çalışanların %63,3'ü bir toplu iş sözleşmesi kapsamına girmez iken, bu oran toptan ticaret – araç ticareti ve onarımı iş kolunda %71,6 ile en yüksek düzeye çıkmaktadır. Finans-Sigorta işkolunda oran %28,4 ve Eğitim-Öğrenim iş kolunda %27 düzeyine gerilemektedir.

Bu noktada yine ülkemizden ayrı olarak yasa koyucunun herhangi bir işkolu düzenlemesini ön görmediği, daha açık bir ifadeyle 6356 sayılı Kanunda olduğu üzere bir tanımlamaya gitmemiş olduğunu, işkolu kavramının uygulama ile birlikte şekillenmiş olduğunu ifade etmemiz yerinde olacaktır.

Yukardaki tablo çok açık bir biçimde, toplu iş sözleşmesi kapsamında emeklerini arz edenlerinin oranının önemli oranda düşmüş olduğunu ve özellikle küçük ölçekli işyerlerinde çalışanların sınırlı bir bölümünün toplu iş sözleşmelerine taraf olduklarını ortaya koymaktadır.

Bu yönde gelişen trendin ardında yatan nedenleri bu çalışma kapsamında ortaya koyma imkanımız bulunmamakla birlikte, son yıllarda toplu iş sözleşmesinin işverenler için getirmiş olduğu maliyetler nedeniyle özellikle küçük ölçekli

işletmelerin işveren sendikalarındaki üyeliklerini sonlandırdıkları veya OT- Üyeliği statüsüne geçerek, toplu iş sözleşmesi kapsamına girmeden bir üyelik modelini tercih ettikleri vurgulanmalıdır. (Hekimler, 2026, ss. 54–68) Böylelikle işverenler sendikasına üyeliğin beraberinde getirmiş olduğu imkanlardan yararlanmaya devam ederken, işveren kuruluşunun bağtlanmış olduğu toplu iş sözleşmesinin işyerlerinde uygulanması söz konusu olmamaktadır.

Küçük işyerlerinde örgütlük eğiliminin de düşük olması nedeniyle de sonuç itibariyle, yukarda belirttiğimiz üzere küçük işyerlerinde çalışanların %84,1'i bir toplu iş sözleşmesinden yararlanamamaktadır.

Özetle, görüldüğü üzere toplu iş sözleşmesi kapsamında istihdam edilenlerin oranları yıllar itibariyle örgütlenme bilincinin yüksek olduğu bir ülkede de erozyona uğramış olup, Avrupa Birliğinin belirlemiş olduğu hedefler doğrultusunda toplu iş sözleşmesi kapsamında istihdam edilenlerin oranının yeniden yükseltilmesine yönelik olarak müdahalede bulunulması gereksinimi ortaya çıkmıştır.

Kanunun Kabul Ediliş Süreci ve Temel Hedef

Kamu ihaleleri ile toplu iş sözleşmelerinin kapsamı arasında bir ilişkinin kurulması ve bu doğrultuda yasal bir düzenlemeye gidilmesi gerektiği konusundaki görüşler ve tartışmalar aslında yeni değildir. Uluslararası hukuk normları boyutunda bu alandaki en önemli düzenlemeler yukarıda da zikrettiğimiz ILO'nun 94 nolu sözleşmesi ile vücut bulmuş ancak yine belirttiğimiz üzere anılan sözleşme Federal Almanya tarafından onaylanmamıştır.

Bunun ile birlikte milenyum dönüşümü ile kamu ihaleleri ve toplu iş sözleşmesi kapsamı arasındaki bağ konusu doktrinde daha kapsamlı olarak tartışılmıştır. (Burgenberg, 2008; Thüsing & Kämmerer, 2002) Bu bağlamda Federal Hükümet tarafından 2002 yılında bir kanun tasarısı hazırlanmış ancak anılan tasarı yasallaşamamıştır. (Deutscher Bundestag, 2002)

Diğer bir ifadeyle, kanunun tartışmaya açılması, olgunlaşması, tasarıların hazırlanması ve nihayetinde yasalaşması çeyrek asırlık bir zaman dilimi almıştır. Söz konusu kapsamda yürütülmüş olan tartışmalara burada yer verebilme olanağımız bulunmamaktadır.

Buna karşın bu süreç içerisinde yukarıda ifade ettiğimiz üzere, aşağıda ele alacağımız hükümlere benzer düzenlemeler içeren eyaletler düzeyinde Kanunlar kabul edilip yürürlüğe girmiştir. Bu konuda öncülüğü Berlin Eyaleti, 1999 yılında kabul ettiği Kanun ile yapmış, ilerleyen yıllarda Nordrhein-Westfahlen, Niedersachsen eyaletleri ilk örnekleri izlemiş; ardından diğer eyaletler de bu süreci takip etmiştir. Ne var ki yine belirttiğimiz üzere günümüzde Baviera ve Saarland eyaletleri halen Toplu İş Sözleşmeleri Sadakat Eyalet Kanunlarını kabul etmemişlerdir.

Doğal olarak yıllar içinde ortaya çıkan gereksinimler doğrultusunda ilgili kanunlarda değişikliklere gidilmiştir. Dolayısıyla Eyaletlerin kabul etmiş oldukları kanunların esas itibarıyla federal yasa koyucu için de yol gösterici olduğunu ifade edebilmemiz mümkündür.

Eyaletlerin getirmiş oldukları hükümlerin Federal Anayasa ile çatıştığı gerekçesi ile davalar açılmış olursa da Federal Anayasa Mahkemesi aksi yönde hüküm kurmuştur (Jensen, 2008; Rieble, 2007). Örneğin, Berlin Eyaletinin kabul etmiş olduğu Kanunun, Federal Anayasa ile güvence altına alınmış olan koalisyon özgürlüğü hakkını ihlal ettiği iddia edilmiş olursa da Yüksek Mahkeme aksi yönünde hüküm kurup, Eyalet Kanununun Anayasa hükümleri ile uyumlu olduğuna karar vermiştir (BVerfG, 2006). Kararda ayrıca toplu iş sözleşmeleri sadakat hükümlerinin, toplu sözleşme özerkliğini güçlendirmekte olduğu vurgulanmıştır.

Uygulamada zaman içinde bazı eyalet Kanunlarının, Avrupa Birliği normları ile ne oranda uyumlu olduğu konusunda uyuşmazlıklar ortaya çıkmış, konu ile ilgili son noktayı Avrupa Adalet Divanı koymuştur.

Bu kapsamda örneğin, Aşağı Saksonya Eyaleti tarafından kabul edilen Kanunun, Avrupa Birliği normları ile çatıştığı ve işçilerin serbest dolaşımını engelleyen hükümler ihtiva ettiği gerekçesiyle Avrupa Adalet Divanı tarafından bazı maddeleri iptal edilmiştir (Court of Justice of the European Union [CJEU], 2006). Diğer eyaletlerdeki hükümlerin de bu karar doğrultusunda düzenlenmiş olduğunun belirtilmesi yerinde olacaktır (Koch, 2026, Rn. 1–2).

Avrupa Adalet Divanında bu bağlamda özellikle Rüffert (Court of Justice of the European Union [CJEU], 2008) ve RegioPost (Court of Justice of the European Union [CJEU], 2015) kararlarının öne çıkmakta olduğunun vurgulanması gerekir. Detaylara burada girmek yine mümkün olmamakla birlikte, Rüffert davasında Yüksek Mahkeme o dönemde yürürlükte olan Aşağı Saksonya Eyalet Kanunu hükümlerinin, işçilerin yurtdışında görevlendirilmelerine ilişkin 96/71 sayılı Direktif ile Avrupa Birliği Anlaşması'nın 56. maddesinde düzenlenmiş olan hizmetlerin serbest dolaşımına ilişkin hükmü ile uyumlu olmadığına karar vermiştir. Söz konusu karar özellikle Alman doktrinde geniş yankı bularak tartışılmıştır (Bayreuther, 2008; Däubler, 2014; Hofmann, 2010).

RegioPost kararında ise Divan, Reinland-Pfaltz Eyalet Kanununun, kamu ihaleleri almış olan işverenlerin işçilere asgari ücret düzeyinde ücret ödenmesinin öngörülmesi yönündeki hükmün Avrupa Birliği normlarına aykırılık oluşturmadığına karar vermiştir. " Kararın önemi için bkz. (Löwisch & Rieble, 2026; Nassibi et al., 2016; Siegel, 2026)"

Yukarıda ortaya koyduğumuz gelişmeler paralelinde, toplu iş sözleşmesi kapsamında çalışanların sayısının artırılması hedefine yönelik olarak 2021

seçimlerinin sonucunda *Olaf Scholz'un* Şansölyeliğinde kurulan ve adını tarihe koalisyon ortakları partilerinin renklerini temsil eden kırmızı, sarı ve yeşilden alan, “Trafik Laması Koalisyonunun” (*Ampel Koalisyon*) protokolünde, toplu sözleşme özerkliğinin güçlendirilmesi ve kamudan ihale alacak olanların toplu iş sözleşmeleri kapsamında belirlenmiş çalışma koşullarını uygulamalarının hedeflendiğine yer verilmiştir. (SPD et al., 2021, s. 71)

Koalisyon hükümeti, protokolde yer alan hedefin hayata geçirilmesi yönünde çalışmalarda bulunmuş ve nihayetinde 24 Ekim 2024 tarihinde kanun taslağı da hazırlanıp tartışılmaya açılmıştır. (Bundesministerium für Arbeit und Soziales [BMAS], n.d.) Ne var ki yirminci yasama dönemi içerisinde söz konusu kanun taslağının kanunlaşması mümkün olmamıştır.

Nihayetinde, yaşanan gelişmeler doğrultusunda hükümetin güven oyu alamaması sonucunda erken seçime gidilmiş ve 23 Şubat 2025 tarihinde yapılan genel seçimler sonucunda *Friedrich Merz'in* Şansölyeliğinde kurulan CDU/CSU ve SPD Hükümetinin Koalisyon Protokolünün birçok yerinde, toplu sözleşme özerkliği ve toplu iş sözleşmesi kapsamında çalışan sayılarının artırılması yönündeki önem vurgulanmıştır (Fuhrrutt, 2025; Schassen, 2025).

Bu doğrultuda, esas itibarıyla “İyi İş – Modern İş Hukuku” (*Gute Arbeit Modernes Arbeitsrecht*) başlıklı 2.2. Bölümün altında, alınacak tedbirlere yer verilmektedir. Öyle ki anılan bölümün “Kamu İhalelerinde Toplu İş Sözleşmelerine Sadakat” alt başlığı altında “*Eyaletler düzeyinde, kamu ihalelerinin verilmesini teşmil edilmiş olan toplu iş sözleşmelerine uyulması koşuluna bağlayan ihale yasaları zaten mevcuttur. Biz de benzer düzenlemelerin Avrupa hukukuna uygun şekilde federal düzeyde de getirilmesini inceleyeceğiz. Ancak bunun sonucunda bürokratik engellerin oluşmaması gerekmektedir.*” denilmektedir (CDU et al., n.d., s. 69).

Koalisyon Protokolünde yer alan hedef doğrultusunda Hükümet oldukça hızlı bir şekilde aksiyon olarak 22 Temmuz 2025 tarihinde kanun tasarısını hazırlayarak tartışmaya açmıştır. Bu noktada tasarının bir önceki hükümetin hazırlamış olduğu tasarıda belirlenmiş olan ilkelerden büyük ölçüde ayrılmadığının vurgulanması gerekir. Bununla birlikte koalisyon ortaklarının ortak bir metin üzerinde uzlaşmalarının kolay olmadığının da vurgulanması gerekir. Öyle ki, özellikle CDU/CSU’nun tasarının Anayasa hükümlerine uygunluğu konusundaki endişeleri, tarafların uzlaşmalarını güçleştirmiştir. (Grillmann, 2026)

Tasarıda yapılan bazı değişiklikler sonucunda nihayetinde hükümet tasarısı olarak görüşülmek üzere 6 Ağustos 2025 tarihinde Federal Meclise sevk edilmiştir. Kanun tasarısı ise yapılan nihai değişiklikler sonucunda 23 Şubat 2026 tarihinde Federal Meclis tarafından kabul edilmiştir.

Ancak bilindiği üzere Federal Almanya Cumhuriyeti federatif bir yapıya sahiptir. Dolayısıyla Federal Meclisin kabul etmiş olduğu bir kanunun yürürlüğe

girebilmesi için eyalet temsilciler meclisi anlamına gelen Federal Konsey (*Bundesrat*) tarafından da kanunun kabul edilmesi gerekmektedir. Federal bir kanunun kabul edilme süreci ile ilgili esaslar Anayasa'nın 76-78. maddeleri arasında düzenleme bulmuştur. Federal Konsey tarafından kabul edilen federal kanunlar, Cumhurbaşkanı tarafından imzalanarak Resmî Gazete'de yayımlanmakta ve kanunda farklı bir yürürlük tarihi öngörülmediği takdirde yayım tarihinde yürürlüğe girmektedir. (Bundesministerium der Justiz [BMJ], n.d.).

Bu süreç kapsamında Kanun Federal Konsey tarafından 27.03.2026 tarihindeki oturumda kabul edilmiş (Bundesrat, n.d.) ve 30.04.2026 tarihli Resmi Gazetede yayınlanmıştır. (Bundesgesetzblatt, 2026) Burada yer verme imkanımız olmamak ile birlikte Federal Konseyde Kanunun kabulü aşamasında eyaletlerin kendi perspektifleri boyutunda ifade ettikleri görüşler, Kanunun kabul edilmesine ne derecede önem verdiklerini açıkça ortaya koymaktadır. (Bundesrat, 2026)

Böylelikle oldukça uzun bir hazırlık döneminin ardından kamudan ihale alan işverenlerin, toplu iş sözleşmeleri kapsamında belirlenmiş olan çalışma koşulları ekseninde işçileri istihdam etmelerini zorunlu tutan Federal Kanun uygulamaya alınmıştır.

Bu noktada, koalisyonun büyük ortağı olan CDU/CSU'nun bu Kanunu kabul etmesinin ardında yatan temel etmenin, Avrupa Ortak İltica Sisteminin reform edilmesi karşılığında verilen bir ödün olduğu ve böylelikle bürokratik işlemlerin artmasına rağmen işçilerin haklarının güçlendirilmesinin kabul edildiği, Alman iş hukukunun duayen isimlerinden Gregor Thüsing tarafından değerlendirilmektedir. (Thüsing, 2026) Bu açıklama dahi bize, Kanunun kabul edilmesinden sonra da tartışmaların, salt kabul edilen hükümler ekseninde değil, bunun ötesinde sürmeye devam edeceğine ilişkin önemli bir emaredir.

Kanunun ile Getirilen Temel Düzenlemeler

1 Mayıs 2026 tarihinde yürürlüğe girmiş olan Kanun (Tariftreuegesetz, 2026), iki bölümden oluşmakta olup, birinci bölümde Federal kamu ihaleleri bağlamında toplu iş sözleşmesi sadakat hükümleri düzenlenirken, ikinci bölümde bazı kanunlarda ve yönetmeliklerde (*Verordnung*) değişiklik yapılmaktadır.

Çalışmanın bu bölümünde doğrudan federal kamu ihaleleri bağlamında nasıl bir düzenlemeye gidildiği genel hatlarıyla ortaya konulmakta olup, diğer kanunlarda yapılan değişikliklerin son derece teknik düzenlemeler olması sebebiyle söz konusu değişikliklere yer verilmemesi uygun görülmüştür.

Kanunun Amacı

Kanun ile amaçlanan, federal kamu ihalelerinin yalnızca toplu iş sözleşmeleri kapsamında belirlenen çalışma koşulları kapsamında işçi istihdam eden işverenlere verilmesini sağlamaktır. Böylelikle kamu kaynaklarıyla ücret dampingin önüne geçilmesi, haksız rekabetin ortadan kaldırılması amaçlanmaktadır. Bu amaç ile birlikte toplu sözleşme sisteminin güçlendirilmesi hedeflenmektedir.

Nitekim Kanunun gerekçesinde, Federal Almanya'da toplu pazarlık sisteminin zaman içinde zayıfladığı ve özellikle kamu ihalelerinde toplu sözleşme kapsamına tabi olmayan işletmelerin maliyet avantajı elde ederek haksız rekabet oluşturduğunun tespit edildiği, bu durumun, rekabet baskısı yarattığı, bunun yanında genel olarak ücret ve çalışma koşullarını aşağı yönlü etkilediği ifade edilmektedir. Bu bağlamda düzenleme, kamu ihalelerinde ve imtiyaz sözleşmelerinde çalışanlara toplu iş sözleşmesi standartlarının uygulanmasını zorunlu kılarak, “sosyal damping” niteliğindeki rekabetin önlenmesini hedeflediği, bu çerçevede Kanun ile amaçlanan temel hususun, kamu sektörünün satın alma gücünü kullanarak çalışma hayatında sosyal standartları korumak ve yaygınlaştırmak olduğuna yer verilmiştir. Düzenleme ile kamu ihalelerine katılan işverenler arasında eşit rekabet koşulları yaratmayı, düşük ücret üzerinden rekabeti engellemeyi ve böylece hem sendikali işletmelerin rekabet gücünü korumayı hem de işçilerin ücret ve çalışma koşullarını iyileştirmeyi amaçlandığını, ayrıca, toplu iş sözleşmelerine bağlılığın artması yoluyla toplu pazarlık sisteminin kurumsal temelini güçleneceği ve sosyal güvenlik sistemleri üzerindeki düşük ücret kaynaklı yükün azaltılmasının öngörüldüğü, bu yönüyle düzenlemenin, Avrupa Birliği kamu ihale hukuku ve asgari ücret direktifleriyle uyumlu biçimde, kamu alımlarında “sosyal sorumluluk” ilkesini güçlendiren bir araç niteliği taşımakta olduğu ifade edilmiştir. (Deutscher Bundestag, 2026)

Görüldüğü üzere yasa koyucu Kanunun kabul edilmesi yoluyla, esas itibariyle federal ihale makamlarından ihale alan işverenlerin istihdam ettikleri işçilerin çalışma koşullarını düzenlerken, aynı zamanda Avrupa Birliği direktifleri ile tanımlanmış olan amaçlar doğrultusunda ulusal mevzuatı uyumsallaştırmayı hedeflemektedir.

Kanunun Kapsamı

Kanunun kapsam alanı 1.maddede oldukça detaylı bir biçimde farklı kanunlardaki düzenlemelere atıfta bulunmak suretiyle teknik olarak düzenlenmiş olup, esas itibariyle federal ihale kurumu tarafından 50.000 Euro ve üzerindeki, inşaat ve hizmet alımı (*Bau- und Dienstleistungsaufträge*) alanındaki ihaleleri kapsam alanına almaktadır.

Böylelikle Kanun, eyaletler ya da yerel yönetimler tarafından verilen ihaleleri kapsamamaktadır. Nitekim eyaletler ve yerel yönetimler düzeyindeki ihaleler için yukarıda değinmiş olduğumuz- iki eyalet haricinde tüm eyaletler tarafından kabul edilip yürürlükte olan- Eyalet Toplu İş Sözleşmeleri Sadakat Kanunu hükümlerinin uygulanması söz konusudur.

Federal ihale makamının tanımına ise Kanunun 2. maddesinde yer verilmiştir. Yasa koyucu burada tanımlamayı yaparken Rekabetin Kısıtlanmasına Karşı Kanuna (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen [GWB], 2013/2026) atıfta bulunarak düzenlemeye gitmiştir. Anılan madde hükmüne göre, Kanun kapsamında federal ihale makamı; Kamu İhaleleri, Çerçeve Anlaşmaları ve İmtiyazlara İlişkin Rekabet Kısıtlamalarına Karşı Kanunun 98. maddesinde tanımlanan ve 1. maddenin uygulama alanına giren ihale makamlarıdır, şeklinde açıklanmıştır. Ancak detaylarıyla söz konusu makamları burada listelemek ve açıklamak, çalışmanın kapsamını fazlasıyla aşmak anlamına geleceğinden burada yer verilmemesi uygun görülmüştür (Säcker, 2022).

Yasa koyucunun 50.000 Euro sınırını getirmiş olmasının ardında yatan neden ise henüz ilk kanun tasarıları hazırlanırken konunun kapsamlı bir biçimde tartışılmış olması ve bu sınırın koalisyon protokolünde belirlenmiş olmasıdır. Literatürde, böylelikle birçok eyalet kanunlarından ayrı olarak Federal Kanunda ihale türlerine göre bir ayrıma gidilmediğine dikkat çekilmektedir (Blume & Riechert, 2026).

Buradan açıkça görüldüğü üzere, Kanun hükümlerinin tüm federal düzeydeki kamu alımları için uygulanması söz konusu değildir. Daha açık bir ifadeyle, doğrudan temin yoluyla alımlar kanunun kapsam alanının dışında kalmaktadır (Riechert & Blume, 2026, s. 553).

Bunun ile birlikte yasa koyucu Kanunun kapsam alanına ayrıca, sektör itibarıyla de bir sınırlandırma getirmiştir. Öyle ki, yukarıda belirttiğimiz üzere sadece inşaat ve hizmet alımları kapsama alınmış durumdadır. Böylelikle mal alım ihaleleri (*Lieferaufträge*) kapsam dışında tutulmuştur. Kanun tasarısında mal alım ihaleleri de kapsama dahil edilmişse de uygulama imkanının sınırlı olması nedeniyle, özellikle CDU/CSU partilerinin talebi üzerine tasarıdan çıkartılmıştır. Bu nedenlerde federal kamu ihalelerinde, Kanun bağlamında İnşaat ve Hizmet Alım ihaleleri ile Mal Alım İhaleleri bakımından bir ayrıma gidilmesi gerekli olup, bu ayrıma ilişkin esaslar GWB hükümlerine göre belirlenmektedir (Riechert & Blume, 2026, s. 555). Nitekim, kabul edilen Kanunda birtakım değişikliklere gidilmiştir, ancak söz konusu spesifik değişiklikleri burada ele alama imkanımız bulunmamaktadır.

Yukarıda belirttiğimiz üzere Kanun esas itibarıyla federal düzeydeki tüm inşaat ve hizmet alım ihalelerini kapsamak ile birlikte Kanunun 1. maddesinin 2. fıkrasında bazı istisnalar da öngörülmüştür.

Oldukça detaylı bir şekilde hüküm altına alınmış olan istisnalara burada kısaca özetleyerek yer vermek uygun olacaktır. Bu doğrultuda, Rekabetin Kısıtlanmasına Karşı Kanunun 104. maddesi anlamında savunma veya güvenlikle ilgili kamu ihalelerinin verilmesi ve yürütülmesi (md.1/2-1), bir eyalet tarafından federal hükümet adına ihale yöntemi kapsamında kamu ihalelerinin ve imtiyazlarının verilmesinde (md.1/2-2), 31 Aralık 2032 tarihine kadar başlatılmış olan Federal Ordunun (*Bundeswehr*) ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kamu ihale ve imtiyazları için (md.1/2-3), Kanun hükümlerinin uygulanması söz konusu değildir.

Kanunun 1. maddesinin 4. fıkrasında ayrıca “Rekabetin Kısıtlanmasına Karşı Kanun veya diğer federal mevzuat, Rekabetin Kısıtlanmasına Karşı Kanunun 4. Kısımının uygulanmasına ilişkin istisnalar öngördüğü ölçüde, bu Kanun uygulanmaz”, denilmektedir.

1. maddenin 5. fıkrasında ise “Kamu inşaat ve hizmet ihaleleri veya imtiyazların tahmini ihale veya sözleşme bedeli, Rekabetin Kısıtlanmasına Karşı Kanunun 106. maddesinin 2. fıkrasında belirtilen eşik değerlerin altında ise, bu Kanun, yalnızca ilgili işverenlerin veya imtiyaz verenlerin, federal veya eyaletlerin ilgili ihale veya bütçe hukuku hükümlerine göre bir ihale prosedürü yürütmekle yükümlü olmaları durumunda geçerlidir. Birinci cümleden farklı olarak, bu Kanun, güvenlik makamlarının, doğrudan sivil savunma, iç güvenlik, afetle mücadele veya istihbarat amaçlarına hizmet eden inşaat ve hizmetler için, KDV hariç tahmini sözleşme bedeli 100.000 Euro'dan başlayan doğrudan sözleşmeler için de aynı şekilde geçerlidir. Rekabetin Kısıtlanmasına Karşı Kanunun 129. maddesinin 2. fıkrası, birinci cümlede belirtilen ihale prosedürleri için de geçerlidir” hükmüne yer verilmiştir.

Uygulamaya bakıldığı zaman Federal Almanya'da kamu ihalelerinin federal düzeyde, eyaletler ile zaman zaman birlikte verilebildiğini görmek mümkündür. Bunun ile birlikte ayrıca Avrupa Birliği üyesi olması nedeniyle de diğer ülkeler ile ortak ihalelere de çıkılabilmektedir. Böyle bir durumda nasıl bir yol izleneceğine, daha açık bir ifadeyle Kanunun anılan ihaleler için de uygulanıp uygulanmayacağı sorusuna yanıtı Kanunun 1.maddesinin 7.fıkrası vermektedir.

Anılan hükme göre, kamu ihaleleri, eyaletlerin veya diğer devletlerin ihale makamlarıyla ortaklaşa verilecekse, bu Kanunun hükümlerine uyulması konusunda söz konusu makamlarla bir mutabakat sağlanmaya çalışılmalıdır. Mutabakat sağlanamazsa, bu Kanunun hükümleri uygulanmayabilir, denilmektedir. Böylelikle yasa koyucu ilkin federal ihale makamına Kanunun hükümlerinin uygulanması yolunda çaba göstermesini, ancak tarafların uzlaşamaması halinde son çare olarak Kanunun hükümlerinin dışında uzlaşmaya varılmasına imkan tanımaktadır. Uygulamada bu hükmün nasıl işletileceği şüphesiz olarak zamanla netlik kazanacaktır.

Toplu İş Sözleşmesi Sadakat Yönetmelikleri Aracılığıyla Çalışma Koşulların Düzenlenmesi

Uzun bir hazırlık döneminden sonra kabul edilen Kanun ile yukarıda ifade etmiş olduğumuz üzere esas itibarıyla hedeflenen amaç, federal ihale makamlarından iş alan işverenlerin yanında istihdam edilen çalışanlara yürürlükte olan toplu iş sözleşmeleri hükümleri kapsamında çalışma şartlarını temin etmektir. Bu hedefe ise tam olarak nasıl ulaşılabacağına ilişkin genel çerçeve 3. ve devamındaki maddeler ile çizilmiştir.

Toplu İş Sözleşmesi Sadakat Yönetmeliği

“Toplu iş sözleşmesine sadakat sözü” (*Tariftreueversprechen*) başlığını taşıyan 3. maddeye göre federal ihale makamı, yükleniciye, hizmet sunumu için istihdam ettiği işçilere, kamu ihalesi veya tanınan imtiyaz kapsamında çalıştıkları süre boyunca, asgari olarak 5. madde kapsamında Yönetmelikle belirlenecek çalışma koşullarının sağlamasını, ihale şartı olarak bağlayıcı bir şekilde şart koşar, denilmektedir (md.3/1.).

Aynı maddenin 2. fıkrasında ise, “Federal ihale makamları, bir yükleniciye; alt işverenlerden ve yüklenici veya alt işverenler tarafından görevlendirilen geçici işçi sağlayan özel istihdam bürolarından işçi temin eden şirketlerinden, Kanunun 4. maddesi 1-3 fıkraları uyarınca yükümlülüklerini yerine getirmelerini talep etmesini ve uygun önlemler alarak bunu sağlamasını, ihale şartı olarak bağlayıcı bir şekilde şart koşar. Bu Kanun kapsamında geçici işçi sağlayan özel istihdam büroları Ödünç Çalışma Kanunun 1. maddesinin 1. fıkrası uyarınca tanımlanan şirketlerdir”, denilmektedir.

Böylelikle yasa koyucu, sadece doğrudan ihale mevzuatı uyarınca yüklenici konumunda olan işverenlerin doğrudan istihdam ettikleri işçiler için değil, onun ötesinde alt işverenlik ilişkisi kapsamında istihdam edilen ve de özel istihdam bürolarından temin edilen ve bizim mevzuatımızda geçici işçi olarak tanımlanan (Hamann & Schürren, 2018; Ulrici, 2017), işçiler için de toplu iş sözleşmeleri kapsamında belirlenmiş olan çalışma koşullarının uygulanmasını ihale şartı olarak düzenlemiş durumdadır.

Esas yanıtının aranması gereken soru, federal ihale makamlarından ihale almış olan işverenlerin istihdam edecekleri işçilere, toplu iş sözleşmeleri kapsamında belirlenmiş olan çalışma koşullarının nasıl uygulayacağıdır. Söz konusu yanıtın genel çerçevesi Kanunun 5. maddesi ile çizilmektedir.

Anılan madde oldukça spesifik ayrıntılar içeren bir düzenleme ile hüküm altına alınmıştır. Özetle anılan madde, Federal Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına, Federal Konseyin onayına gerek kalmaksızın, bir sendikanın veya işveren kuruluşunun başvurusu üzerine, kamu ihlallerine ilişkin, daha açık bir

ifadeyle kamu ihalesi almış olan yüklenici işverenlerin istihdam edeceklere işçilere, başvuru sahibinin bağlatmış oldukları toplu iş sözleşmesini esas almak suretiyle, yönetmelik (*Rechtsverordnung*) yoluyla düzenlenmesini öngörmektedir.

Yasa koyucu ancak Federal Bakanlığın yönetmelik yayınlama yükümlülüğüne ilişkin istisnai bir düzenleme öngörmüştür, öyle ki, kamu yararı söz konusu ise bu durumda Federal Bakanlığın yönetmelik yayınlama yükümlülüğü ortadan kalkmaktadır.⁴ Ancak “kamu yararı” kavramının nasıl yorumlanacağına ilişkin bir açıklamaya yer verilmediğinden, bu alanda ortaya çıkacak boşluk, yüksek yargı kararları yoluyla giderilecektir.

Literatürde, yasa koyucunun yönetmelik yoluyla çalışma koşullarını düzenlemeyi tercih etmiş olmasının ardında yatan neden ise Avrupa Adalet Divanı’nın yukarıda zikretmiş olduğumuz RegioPost davasının kararı gerekçe olarak gösterilmektedir. Anılan kararda, kamu ihaleleri ile ilgi koşulların yönetmelikler yoluyla düzenlenebileceğine de hükmedilmiş olması ile açıklanmıştır. (Riechert & Blume, 2026, s. 556)

Bakanlığın yayınlacağı yönetmeliklerin uygulamada ve literatürde Toplu İş Sözleşmesi Sadakat Yönetmeliği (*Tariftreue-VO*) olarak tanımlanmaya başlandığını ifade etmemiz yerinde olacaktır. Böylelikle Alman iş hukuku literatürüne yeni bir kavramın da kazandırılmış olduğunu izlemekteyiz.

Yönetmeliklerin düzenlenmesine ilişkin esaslar da yine anılan madde kapsamında hüküm altına alınmıştır. Ancak bu hususlara yer vermeden önce, Kanunun 5. maddesinin 1. fıkrası çalışma koşulları kavramından tam olarak neyin anlaşılması gerektiğini, daha açık bir ifadeyle bu kavramın kapsamı hakkında da bize bir çerçeve çizmektedir. Anılan madde fıkrasına göre yine özetle, çalışma koşulları, ücret, asgari yıllık ücretli izin süresi, azami çalışma süresi, asgari dinlenme ve ara dinlenme süreleri kavramlarını kapsamaktadır.

Söz konusu çalışma koşulları kavramının dar bir şekilde yorumlanmaması gerekmektedir. Öyle ki, ücret konusunu ele alacak olursak, burada yer verilen ücret, salt temel ücreti değil, ikramiye, prim ve diğer ek ücretleri de kapsamaktadır (Riechert & Blume, 2026, s. 556). Nitekim Kanun bu doğrultuda kısaca yurtdışından gönderilen ve yurt içinde çalışan işçiler arasında eşit çalışma koşullarının sağlanmasını temin etmek amacıyla kabul edilmiş *AEentG*’ye atıfta bulunmaktadır.

Eğer işkolunda ilk defa bir yönetmelik yayınlanacaksa, Federal Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı yönetmeliği, Federal Ekonomi ve Enerji Bakanlığının görüşünü almak zorundadır.⁵ Bu hüküm gereğince ilk defa yayınlanacak tüm yönetmelikler için ilgili bakanlığın sürece dahil edilmesi gerekecektir. Dolayısıyla

⁴ Kanunun 5.maddesinin 1.fıkrasının son cümlesi.

⁵ Kanunun 5.maddesinin 1/a fıkrası.

daha sonradan yönetmeliklerde yapılacak olan değişiklikler veya yeni bir yönetmeliğin yayınlanması durumunda Federal Ekonomi ve Enerji Bakanlığının sürece dahil edilme zorunluluğu bulunmayacaktır.

İki bakanlığın bir yönetmelik üzerinde uzlaşamamaları halinde nasıl bir yol izlenmesi gerektiğine ilişkin Kanunda bir düzenlemeye açıkça yer verilmemiş olmak ile birlikte, Ekonomi ve Enerji Bakanlığının sürece dahil edilmesinin, yönetmeliğin hükümlerinin düzenlenmesine ilişkin yetkinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı lehine ortadan kaldırmadığını, sorumluluğun Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığında bulunduğu, gerektiğinde Ekonomi ve Enerji Bakanlığının onayı olmadan yönetmeliği yayınlayabileceği yazında değerlendirilmektedir (Riechert & Blume, 2026, s. 557).

Federal Almanya toplu sözleşme sistemi belirttiğimiz üzere ülkemizden ayrı olarak çok düzeyli toplu sözleşme sistemini benimsemiş ve yasa koyucu tarafından taraflara hangi tür toplu iş sözleşmesinin hangi koşullar arasında bağlatmaları gerektiği konusunda yönlendirmemekte olup, toplu pazarlık özerkliği ilkesi kapsamında taraflar bu bağlamda kendi gereksinimleri doğrultusunda karar vermektedirler (Däubler, 2022; Löwisch & Rieble, 2023; Wiedemann, 2023).

Bu doğrultuda bir işkolunda, farklı kapsam alanlarına sahip birden fazla toplu iş sözleşmesi ile çalışma koşulları belirlenmişse, bu toplu iş sözleşmeleri yoluyla düzenlenen çalışma koşulları birlikte ele alınarak iş kolunu kapsayacak düzeyde yönetmelikte düzenlenmesi gerekmektedir.⁶ Nitekim uygulamada bir işkolunda federal düzeyde tek bir toplu iş sözleşmesi yerine, bölgesel düzeyde iş kolunda toplu iş sözleşmeleri akdedilmektedir.

Yayınlanacak olan yönetmelikte yer verilecek olan çalışma koşullarının toplu iş sözleşmeleri yoluyla düzenlenmiş olması gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle, herhangi bir toplu iş sözleşmesinde düzenlenmemiş olan bir konuyu Federal Bakanlığın kendiliğinden düzenlemesi mümkün değildir. Federal Bakanlık esas itibarıyla Toplu İş Sözleşmesi Kanunu (Tarifvertragsgesetz [TVG], 1969/2026) anlamında toplu iş sözleşmesi olarak nitelenen ve AEntG kapsamında çalışma koşullarını düzenlemiş olan tüm sözleşmeleri yönetmelik için temel alabilir. Ancak, işyeri toplu iş sözleşmelerinin (*Haustarifvertrag*) yönetmelik sürecinde dikkate alınmasının uygun olmayacağı ifade edilmektedir (Riechert & Blume, 2026, s. 556).

Şüphesiz olarak bu görüşe katılmak gerekmektedir. Zira bilindiği üzere, her bir işyeri kendisine has özellikler barındırmakta olup, taraflar işkolunun genel koşulları dışında işyerinin söz konusu özelliklerini dikkate alarak toplu iş sözleşmeleri bağlatmakta ve bu sözleşmelerde yer verilen hükümler uygulama boyutunda çok farklılaşabilmektedir.

⁶ Kanunun 5. maddesinin 2. fıkrası.

Yasa koyucu açıkça hangi tür toplu iş sözleşmelerinin dikkate alınacağı konusunda bir hükme yer vermemiş olmak ile birlikte, Alman endüstri ilişkiler sisteminin özellikleri dikkate alındığında ve Federal Bakanlığın verilerine göre (Bundesministerium für Arbeit und Soziales [BMAS], n.d.) 2025 yılında toplam 5.580 toplu iş sözleşmesinin bağtlandığı ve bunlardan 3.719'unun işyeri toplu iş sözleşmesi olduğu göz önünde bulundurulduğunda, kapsam alanı bakımından dar olan sözleşmelerin sürece dahil edilmemesi gerektiği sonucunun çıkartılabilmesi mümkündür.

Bunun ile birlikte “üçünü yol” olarak tanımlanan kilisenin işveren olarak taraf olduğu toplu iş sözleşmelerinin de dikkate alınması söz konusu olmayacaktır (Hekimler, 2021, ss. 2546–2598). Nitekim bu kapsamda bağtlanan sözleşmeler ayrı bir hukuk rejimine tabidirler (Riechert & Blume, 2026, s. 557).

Bu denli çok sayıda toplu iş sözleşmesinin bağtlanmakta olduğu bir ülkede, Federal Bakanlık tarafından oluşturulacak Yönetmelik için esas alınacak toplu iş sözleşmelerinde yer verilen hükümlerin çıkışması kaçınılmaz olacaktır.

Bu durumun ortaya çıkması halinde ise Kanunun 5. maddesinin 1. fıkrası hükmü gereğince en fazla temsil gücüne sahip olan toplu iş sözleşmesi hükümlerinin dikkate alınacağı esası kabul edilmiştir. En fazla temsile sahip olan toplu iş sözleşmesinin nasıl belirleneceği konusundaki ayrıntılara burada yer verme imkanımız olmamak ile birlikte, işçi sendikası boyutunda, en fazla üyeye sahip işçi sendikasının bağtlamış olduğu sözleşmenin, işveren tarafından ise en fazla işçiyi kapsayan sözleşmenin dikkate alınacağını belirtmemiz yerinde olacaktır.

Tarafların Sürece Katılımı ve Danışma Kurulu

Alman kolektif iş hukuku ve genel olarak endüstri ilişkiler sistemi bilindiği üzere yönetime katılım sistemine dayalı olup, aynı zamanda sosyal diyalog mekanizması Kanunlarda salt düzenlenmek ile kalmayan, filli olarak da çok etkin biçimde uygulanan örnek olarak karşımıza çıkmaktadır. Diyalog kültürünün bir yansıması da bu doğrultuda Kanunun 5. maddesinin 4. fıkrası ile vücut bulmuş durumdadır. Öyle ki, anılan fıkra göre, bakanlık yönetmeliği yayınlamadan önce, hazırlamış olduğu taslağını, yönetmeliğin kapsamına girecek olan işçi ve işveren kuruluşlarına, üst kuruluşlarına, yönetmeliğe esas alınmış olan ve çalışan toplu iş sözleşmelerini bağtlayan taraflara, üç haftalık bir süre içinde, yazılı görüşlerini sunmaları konusunda imkan tanımak zorundadır.

Kanun ayrıca 5. maddenin 4. fıkrasının son cümlesi hükmü gereğince, hazırlanan taslak ile ilgili görüş bildirme yetkisini haiz olanlara, 6. madde

kapsamında oluşturulacak ve dilimize “Danışma Kurulu” (*Clearingstelle*)⁷ olarak tercüme edilmesi mümkün olan kurul tarafından görüş bildirilmesini talep etme hakkı tanınmaktadır.

Anılan kurul, Federal Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından, TVG’nun 12. maddesi hükmü gereğince, işçi ve işveren üst örgütlerini temsilen üçer üyeden kurmak ile yükümlü tutulmaktadır (md.6/1). Kurulun oluşumu ve çalışma esaslarının belirlenmesine ilişkin olarak Bakanlık bir yönetmelik yayınlamak ile görevli kılınmıştır (md.6/4).

Kurulun esas görevi; görüş belirtme yetkisini haiz tarafların başvurusu üzerine, hazırlanan taslak ile ilgili olarak, mevcut haliyle yayınlanıp yayınlanmayacağına karar vermek ve değişiklik görüşlerini bildirmektir. (md 6/2). Kurul kararını oy çokluğu ile almaktadır, eğer oy çokluğu sağlanamazsa birden fazla görüşü de Bakanlığa sunabilmektedir (md. 6/3). Bu düzenlemede açıkça görüldüğü üzere kurulun yetkisi görüş bildirmek ile sınırlı olmaktadır, daha açık bir ifadeyle Bakanlığın kurulun görüşlerini dikkate almak gibi bir yükümlülüğü bulunmadığı gibi veto hakkı da bulunmamaktadır. Ancak ifade ettiğimiz üzere yönetime katılım kültürünün bir yansıması olarak kurulun ileteceği görüşlerin kanımızca bakanlık tarafından ciddi bir biçimde değerlendirileceğinden ve taslağa yansıtacağından hareket edebilmek mümkündür.

Bakanlık tarafından çalışma koşullarını düzenleyen yönetmeliklerin ayrıca Federal Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı web sitesinde yayınlanması gerekmektedir.⁸ Böylelikle ilgili yönetmeliklerin, herkese açık ve ulaşılabilir olması da temin edilmiş olmaktadır.

Yönetmelikte Değişikliğe Gidilmesi ve Yönetmeliğin Yürürlükten Kaldırılması

Toplu İş Sözleşmesi Sadakat Yönetmeliğine esas oluşturan toplu iş sözleşmelerin hükümlerinin yönetmelik yürürlükte iken değişmesi durumunda bu değişiklikler dikkate alınarak yönetmelikte düzenlenip Resmi Gazetede (*Bundesanzeiger*) yayınlanacağı yasa koyucu tarafından hüküm altına alınmıştır.⁹ Ancak mevcut çalışma koşulları dışında yeni koşullar toplu iş sözleşmesi ile getirilmişse, bu durumda bu koşulların ancak tarafların başvurusu üzerine Bakanlık tarafından Yönetmelik değişikliği (*Änderungsverordnung*) ile hüküm altına alınabilmesi mümkündür.

⁷ “Danışma Kurulu” yerine, “Uzlaştırma Kurulu” veya “Arabuluculuk Birimi” gibi kavramlar kullanabilmek mümkün olsa da kurulun sahip olduğu görev ve yetkiler gözetilerek, danışma kurulu ifadesinin kullanılması tarafımızca uygun görülmüştür.

⁸ Kanunun 5. maddesinin 2. fıkrası, son cümle.

⁹ Kanunun 5. maddesinin 6. fıkrası.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından yayınlanmış olan bir yönetmelik, Kanunun 7. maddesi kapsamında düzenlenmiş olan haller dışında, Bakanlık yönetmeliği yürürlükten kaldırmadığı sürece, yürürlükte kalması esastır (m. 5/7).

7. maddedeki hallere baktığımız zaman ise, detaylara burada yer verme olanağımız bulunmamak ile birlikte, yönetmeliğe esas oluşturan bir toplu iş sözleşmesinin başka bir toplu iş sözleşmesi ile çakıştığı ve çakışan sözleşmenin kapsam alanı daha geniş oluğu gerekçesiyle başvuru yapıldığında yürürlükten kaldırılacağı ile karşılaşmaktadır. (md.7/1). Yönetmeliğe esas oluşturan toplu iş sözleşmesinin yürürlükten kalkması durumunda (md.7/2) ve nihayetinde yönetmeliğin yürürlükten kalkmasında kamu yararının bulunması halinde (md.7/3), yürürlükten kaldırılması gerekmektedir. Bu bağlamda uygulama boyutunda ortaya çıkacak uyumsuzluklara ilişkin, özellikle de “kamu yararı bakımından” ifadesine ilişkin olarak boşluğu yüksek yargı dolduracaktır.

Toplu İş Sözleşmesi Sadakat Yönetmelik Hükümlerinin Pratikte Uygulanmasının Denetimi

Ortaya koymaya çalıştığımız üzere yasa koyucu, federal ihale makamından inşaat veya hizmet alım işi almış olan işverenlerin istihdam edeceği işçilere uygulamak durumunda oldukları asgari normların yönetmelik yoluyla belirlenmesi ilkesini getirmiş durumdadır.

Ancak burada yanıtlanması gerekli olan önemli bir soru da bu yönetmeliklerin uygulama boyutunda ne derecede hayata geçirildiğinin, daha açık bir ifadeyle işverenler tarafından uygulanıp uygulanmadığının nasıl denetleneceği meselesidir. Bu sorunun yanıtını bize Kanunun 8. maddesi temel hatlarıyla çizmektedir.

Anılan madde hükmü gereğince sosyal güvelik kuruluşları bünyesinde (*Deutsche Rentenversicherung ve Knappschaft Bahn-See*)¹⁰ salt bu denetiminden görevli olacak ayrı birer birimin oluşturulacağı ve bu birimin kuruluşuna ilişkin maliyetin federal bütçeden karşılanacağına yer verildikten sonra (md. 8/1), denetim birimi, federal ihale makamından ihaleyi alan yüklenicinin ve işverenin Kanun bağlamında toplu iş sözleşmesi sadakat hükümlerini uygulayıp uygulanmadığını denetlemekle yükümlü kılınmaktadır. (md.8/2). Özetle teftiş yetkisi ve sorumluluğu sosyal güvenlik kurumlarına verilmiş durumda olup, bu bağlamda kurumlarda ayrı birer ihtisas birimi oluşturulacaktır.

¹⁰ Federal Almanya'da ülkemizden ayrı olarak tek bir sosyal güvenlik kurumu faaliyet görmemektedir.

Federal İhale Kurumu, denetim birimine, denetim için gerekli olan, başta ihale evrakları olmak üzere her tür belgeyi hazır etmek durumdadır. Bu belgeler özellikle aşağıda değinilecek 9. madde kapsamında yüklenicinin, federal ihale makamına hazır etmek zorunda olduğu belgeleri de kapsamaktadır. Yapılan denetim sonucunda elde edilen bulguların ise denetim birimi tarafından gerektiğinde öneriler ile birlikte Federal İhale Kurumuna bildirilmesi esastır (md.8/3). Ayrıca federal ihale makamı, kendisine iletilen ya da bilgi edinmiş olduğu ihaleleri derhal bildirmek ile yükümlü tutulmuştur (md.8/2-son).

Şüphesiz olarak denetim faaliyeti kapsamında işçilerin birçok kişisel verilerine ulaşılması ve gerektiğinde işlenmesi zorunlu olacaktır. Bu bağlamda denetim ile ilgili zorunlu olduğu sürece bu verilerin işlenmesi yetkisi denetim birimine verilmektedir.

Denetim birimin, organizasyon yapısı, görev tanımı, denetim faaliyetinin tam olarak nasıl gerçekleştirileceği gibi hususların, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının yayınlacağı bir yönetmelik ile düzenleneceği, hüküm altına alınmıştır. Söz konusu yönetmelik bu çalışmanın kaleme alınmış olduğu tarih itibarıyla henüz yayınlanmamış olup, yönetmeliğin 2026 yılı içerisinde yayınlanması beklenmektedir.

Denetim biriminin hangi durumları ihlal olarak değerlendirmesi gerektiğine ilişkin esaslar Kanunun 13. maddesi ile ortaya konmuştur. Bu maddede ancak katalog bir liste verilmemiş olup, yukarıda ele almış olduğumuz Kanunun ilgili 3. ve 4. maddelerine atıfta bulunarak burada yer verilen normlara işverenin uymaması, ihlal olarak değerlendirilmektedir. Bakanlığın yayınlacağı yönetmelikte hangi durumların ihlal olarak değerlendirilmesi gerekeceği konusunun daha detaylı olarak düzenleneceğinden hareket etmek gerekir.

Ancak bir eylemin ihlal olarak değerlendirilebilmesi için, hizmet yükümlülüğünün sona ermesinden itibaren üç yıl geçmemiş olması gerekir. Diğer bir ifadeyle üç yıllık bir zamanasımı süresi öngörülmüştür (md.13/3).

Yasa koyucu ayrıca federal ihale makamını, yükleniciden toplu sözleşmeye bağlılık taahhüdünü yerine getirdiğini uygun belgelerle kanıtlamak ve bu belgeleri denetim biriminin talebi üzerine ibraz etmekle yükümlü kılmaktadır (md.9). Yasa koyucu tam olarak bu belgeleri tanımlamamak ile birlikte literatürde, bu belgelerin ücret bordoları ve çalışma sürelerine ait dökümler olacağına işaret edilmektedir (Riechert & Blume, 2026, s. 557). Ancak, eğer ihaleyi alan işveren Kanunun 10. maddesinde öngörülmüş olan biçimi ile düzenlenmiş olan bir sertifikaya sahip ise, bu durumda 9. madde kapsamında yükümlülüğü yerine getirme zorunluluğu ortadan kalkmaktadır. Burada yine ayrıntılara yer verme olanağımız olmamak ile birlikte özetle anılan sertifikanın, TVG'nun 3. maddesinin 1. fıkrası bağlamına göre bir toplu iş sözleşmesine taraf olan işveren, alt işveren veya geçici işçileri ödünç verenler için düzenlenmesi söz konusu olmaktadır. Diğer bir ifadeyle, sertifika

zaten işveren bir toplu iş sözleşmesine taraf olması sebebiyle ilgili toplu iş sözleşmesinin hükümlerinin uygulanacağını ortaya koymaktadır.

Kanuna Aykırılık Halinde Uygulanacak İdari Para Cezası ve Yaptırımlar

Kanuna aykırılık halinde uygulanacak yaptırıma ilişkin çerçeve 11. madde ile çizilmiştir. Bu maddeye göre, federal ihale makamı, yüklenici ile sözleşme bedelinin en fazla %1'i, birden fazla ihlal durumunda ise en fazla %10'u tutarında makul bir sözleşme cezası üzerinde anlaşmalıdır; bu ceza, denetim biriminin 13. madde uyarınca bir ihlal tespit etmesi halinde uygulanır.

Görüldüğü üzere yasa koyucu, ceza şartı olarak ihale bedelinin azami %1'i oranında idari bir para cezasının uygulanılmasını, birden fazla ihlal durumunda ise yine azami olarak %10 tutarında bir idari para cezası öngörmektedir. Böylelikle federal ihale kurumu, ceza oranını azami sınırı aşmamak kaydıyla kendisi belirleyebilecektir. Bu bağlamda şüphesiz olarak ortaya çıkacak uyumsuzluklar kapsamında oluşacak içtihat zaman içinde sınırların belirlenmesi bakımından yol gösterici olacaktır.

İdari para cezasının uygulanmasını gerektiren bir ihlalin tespit edilmesi halinde, federal ihale kurumu ile yüklenici arasında bağitlanmış olan sözleşmenin derhal feshedilmesine yönelik olarak hükümlerin de düzenlenmesi öngörülmüştür (md.11/2). Böylelikle ihlalin yaptırımı salt idari para cezası olmayıp, taraflar arasındaki sözleşmenin feshedilmesi gerekliliğine ilişkin bir sonuç da ortaya çıkmaktadır. Bu konuda detaylı bir düzenlemeye yer verilmemiş olduğundan, yine Bakanlığın yayınlacağı yönetmelik ile gerekli düzenlemenin yapılacağından hareket edebilmek mümkündür.

Yasa koyucu isabetli bir şekilde, Kanun hükümlerini kesin olarak ihlal etmiş olduğu tespit edilen bir işveren hakkında Rekabetin Kısıtlanmasına Karşı Kanunun 125. maddesi hükmü uyarınca ihaleden menetme cezasının uygulanacağını düzenlemiştir.¹¹

Sonuç ve Değerlendirme

Sendikalaşma oranı ile toplu iş sözleşmesinden yararlanan işçilerin oranı arasında genel olarak doğru yönlü bir ilişkinin bulunduğunu bilinmektedir. Sendikal örgütlenmenin güçlü olduğu sistemlerde toplu iş sözleşmesi kapsamının da genişlediği, buna karşılık sendikal yoğunluğun düşük olduğu ülkelerde kapsamın daraldığı görülmektedir. Bununla birlikte, bu ilişkinin her ülke bakımından mutlak

¹¹ Kanunun 14. maddesi.

ve doğrusal bir nitelik taşımadığı, bazı ülkelerde kurumsal düzenlemeler ve devlet müdahaleleri aracılığıyla sendikalaşma oranından bağımsız olarak toplu iş sözleşmesi kapsamının genişletilebildiğini izleyebilmekteyiz.

Nitekim Belçika, İtalya ve Avusturya gibi ülkelerde genel bağlayıcılık uygulamaları ve kurumsallaşmış toplu pazarlık sistemleri sayesinde toplu iş sözleşmesi kapsamının neredeyse tüm çalışanları kapsadığı görülmektedir. Bu durum, toplu iş sözleşmesi kapsamının yalnızca sendikal güç ile değil, aynı zamanda hukuk düzeninin tercih ettiği kurumsal araçlar ile de şekillendiğini göstermektedir. Türkiye bakımından ise dayanışma aidatı, teşmil gibi sınırlı mekanizmalar bulunmakla birlikte, kapsam oranının düşüklüğünü esasen sendikalaşma oranının düşüklüğü ve toplu pazarlık süreçlerindeki yapısal engellerle ilişkilendirmek gerekmektedir.

WSI ve DİSK-AR verileri birlikte değerlendirildiğinde, Türkiye’de toplu iş sözleşmesinden yararlanan çalışan oranının Avrupa ortalamalarının oldukça gerisinde kaldığı, özellikle özel sektörde bu oranın kritik düzeyde düşük olduğu görülmektedir. Bu durum, yalnızca bireysel örgütlenme tercihleri ile açıklanamayacak ölçüde yapısal bir soruna işaret etmektedir. Bu çerçevede endüstri ilişkileri sisteminin yalnızca sendikal özgürlükler bağlamında değil, aynı zamanda kurumsal işleyiş ve devlet politikaları bakımından da yeniden değerlendirilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Karşılaştırmalı analizler, 2000’li yıllardan itibaren küresel ölçekte sendikalaşma oranlarında belirgin bir gerileme yaşandığını ve bu gerilemenin toplu iş sözleşmesi kapsamına doğrudan yansımaları göstermektedir. Bununla birlikte, Avrupa Birliği düzeyinde 2022/2041 sayılı Direktif ile toplu pazarlık kapsamının artırılmasına yönelik hedeflerin belirlenmiş olması, toplu iş sözleşmesi sisteminin yalnızca ulusal değil, aynı zamanda üst normatif düzeyde de yeniden güçlendirilmek istendiğini ortaya koymaktadır. Bu gelişme, toplu pazarlığın sosyal politika aracı olarak yeniden konumlandırılmasına işaret etmektedir.

Federal Almanya ise bu süreçte toplu iş sözleşmesi kapsamının kamu alımları üzerinden güçlendirilmesine yönelik yeni bir normatif yaklaşımı ortaya koymaktadır. 1 Mayıs gibi anlamlı bir tarihte yürürlüğe giren Kanun ile kamu ihalelerinin toplu iş sözleşmesi standartlarına uyum şartına bağlanmasını, toplu pazarlık sisteminin piyasa rekabeti içindeki aşınmasını engellemeye yönelik önemli bir araç olarak değerlendirmek gerekir. Bu düzenleme, kamu alımlarının yalnızca ekonomik etkinlik değil, aynı zamanda sosyal standartların korunması amacıyla da kullanılabileceğini göstermektedir. Özellikle düşük ücret rekabetinin engellenmesi, “sosyal damping”in önlenmesi ve sendikal işletmelerin rekabet gücünün korunması bakımından düzenlemenin önemli sonuçlar doğurması beklenmektedir.

Ancak uzun hazırlık süreci, federal ve eyalet düzeyindeki farklı uygulamalar ve Avrupa Birliği hukukuyla uyum tartışmaları dikkate alındığında, söz konusu Kanun hükümlerinin uygulamada çeşitli gerilim alanları barındırdığı da görülmektedir.

Sonuç olarak, toplu iş sözleşmesi kapsamının genişletilmesi yalnızca sendikal örgütlenme düzeyiyle açıklanabilecek bir olgu değildir. Devletin düzenleyici rolü, kamu alım politikaları, sektörel pazarlık yapıları ve uluslararası normatif çerçeve bu süreci doğrudan etkilemektedir. Türkiye açısından değerlendirildiğinde ise mevcut düşük kapsam oranının, yalnızca sendikalaşma eksikliği değil, aynı zamanda kurumsal mekanizmaların sınırlı etkinliği ile de ilişkili olduğu açıktır. Bu nedenle, toplu pazarlık sisteminin güçlendirilmesi için hem sendikal örgütlenmenin desteklenmesi hem de teşmil ve benzeri genişletici mekanizmaların daha etkin hale getirilmesi gerekmektedir. Aslen, tüm sistemin tartışılmaya açılmasının zamanı çoktan geldi...

Extended Summary

It is generally acknowledged that there exists a positive correlation between the rate of unionization and the proportion of workers benefiting from collective labour agreements. In systems where trade union organization is strong, the coverage of collective labour agreements also expands; conversely, in countries where trade union density is low, the coverage rate is observed to narrow accordingly. However, it can be argued that this relationship does not exhibit an absolute and linear character in every country, and that in certain countries collective labour agreement coverage may be expanded independently of the rate of unionization through institutional arrangements and state intervention mechanisms.

Indeed, in countries such as Belgium, Italy and Austria, it is observed that collective labour agreement coverage encompasses nearly all employees by virtue of generally binding applications and institutionalized collective bargaining systems. This demonstrates that the scope of collective labour agreements is shaped not only by the level of trade union organization, but also directly by the institutional structure of the system. From the perspective of Turkey, the low coverage rate should be associated not solely with the low rate of unionization, but also with the limited nature of mechanisms such as solidarity dues and extension, as well as with structural obstacles inherent in collective bargaining processes.

When the WSI and DISK-AR data are evaluated together, it is understood that the average rate of employees benefiting from collective labour agreements in Turkey remains considerably low, particularly in the private sector. This situation indicates a structural problem that cannot be explained merely by individual

organizational preferences. Within this framework, it becomes apparent that the industrial relations system should be reassessed not only in terms of trade union freedoms, but also with regard to its institutional functioning and state policies.

Comparative analyses demonstrate that, beginning from the 2000s, trade unionization rates have declined significantly on a global scale and that this regression has also been reflected in collective labour agreement coverage rates. Nevertheless, the establishment, at the European Union level, of targets aimed at increasing collective bargaining coverage through Directive 2022/2041 indicates that the relationship between collective bargaining systems and unionization is intended to be redefined at the normative level. This development points to the repositioning of collective bargaining as an instrument of social policy.

Germany, within this process, is also introducing a new normative approach aimed at strengthening collective labour agreement coverage through public procurement mechanisms. The Act, which entered into force on a symbolic date such as 1 May, makes compliance with collective labour agreement standards a condition for participation in public tenders. In this respect, the regulation should be considered an important instrument aimed at reconstructing the relationship between collective bargaining systems and the labour market. Thus, public procurement may be used not only as an economic policy instrument, but also for the protection of social standards. In particular, the regulation is regarded as significant in terms of preventing unfair price competition, preventing “social dumping,” and protecting the competitive capacity of unionized enterprises.

However, when account is taken of the different practices at the federal and state levels and the debates concerning compatibility with European Union law, it is also evident that the implementation of the provisions of the said Act contains various areas of tension.

In conclusion, the extension of collective labour agreement coverage cannot be explained solely by the level of trade union organization. The regulatory role of the State, institutional structures of collective bargaining, and the international normative framework directly affect this process. From the perspective of Turkey, the current low coverage rate appears to be associated not only with the low level of unionization, but also with the limited nature of extension mechanisms and with structural deficiencies in industrial relations. For this reason, strengthening the collective bargaining system requires not only the support of trade union organization, but also the establishment of more effective legal mechanisms concerning extension and similar institutions. In fact, the time has already come for this system to be seriously reconsidered.

Beyanlar

Çıkar Çatışması Beyanı

Bu çalışmada herhangi bir kurum veya kişi ile çıkar çatışması bulunmamaktadır.

KAYNAKÇA

- Arbeitnehmer-Entsendegesetz vom 20. April 2009 (BGBI. I S. 799), zuletzt geändert durch Artikel 5a des Gesetzes vom 3. Februar 2026 (BGBI. 2026 I Nr. 29).* (2026).
- Arbeitsrecht in Europa Henssler, M., & Braun, A. (Eds.). (2011). *Arbeitsrecht in Europa* (3. Aufl.). Otto Schmidt Verlag.
- Aykaç, H. B. (2001). 94 sayılı İLO sözleşmesinin Türk iş hukukuna etkisi. İçinde *Prof. Dr. Sarper Süzgeç'e armağan* (Cilt 1). Beta.
- Balcı, H., & Sapancalı, F. (2024). Avrupa Birliği'nde yeterli asgari ücret tartışmaları ve 2022/2042 sayılı yönergenin incelenmesi. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, (3), 1023–1070.
- Bayreuther, F. (2008). Konsequenzen der Rüffert Entscheidung des EuGH für die Tariflandschaft. *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZÄ)*, (11), 626–630.
- Biebeler, H., & Lesch, H. (2006). Mitgliederstruktur der Gewerkschaften in Deutschland. *IW-Trends*, (4), 45–58.
- Britz, G., & Volkmann, U. (2023). *Tarifautonomie in Deutschland und Europa – Grundlagen-Probleme-Perspektiven*. Mohr Siebeck.
- Bundesgesetzblatt. (2026). *BGBI. I 2026 Nr. 119*. <https://www.recht.bund.de/bgbl/1/2026/119/VO.html?nn=197276>
- Bundesministerium der Justiz. (n.d.). *Entstehung eines Bundesgesetzes*. https://www.bmju.de/DE/rechtsstaat/kompakt/entstehung_gesetz/entstehung_gesetz_node.html
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales. (n.d.). *Referentenentwurf Tariffreugesetz*. https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Referentenentwurf/tariffreugesetz-20-legislaturperiode.pdf?__blob=publicationFile&v=3
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales. (n.d.). *Tarifregister*. <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Arbeitsrecht/Tarifvertraege/Tarifregister/tarifregister.html>
- Bundesrat. (2026). *Plenarprotokoll 1063*. https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/plenarprotokolle/2026/Plenarprotokoll-1063.pdf?__blob=publicationFile&v=3
- Bundesrat. (n.d.). *TO 1063*. <https://www.bundesrat.de/SharedDocs/TO/1063/to-node.html>
- Bundesverfassungsgericht. (2006). *1 BvL 4/00*.

- Burgenberg, M. (2008). “Tariftreue” zwischen Bundesverfassungsgericht und EuGH – konträres oder komplementäres wirtschaftsverfassungsrechtliches Verständnis? *Europarecht (EuR)*, (3), 398–408.
- Christlich Demokratische Union Deutschlands, Christlich-Soziale Union in Bayern, & Sozialdemokratische Partei Deutschlands. (n.d.). *Deutschlands Zukunft gestalten: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*.
- Court of Justice of the European Union. (2006). *Case C-346/06*.
- Court of Justice of the European Union. (2015). *Case C-115/14*.
- Däubler, W. (2014). Der vergaberechtliche Mindestlohn im Fadenkreuz des EuGH – Auf dem Weg zu Rüffert III? *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZÄ)*, (13), 694–701.
- Däubler, W. (2022). *Tarifvertragsgesetz Kommentar* (5. Aufl.). Nomos.
- Deutscher Bundestag. (2002). *Entwurf eines Gesetzes zur tariflichen Entlohnung bei öffentlichen Aufträgen und zur Einrichtung eines Registers über unzuverlässige Unternehmen* (Drucksache 14/8285). <https://dserver.bundestag.de/>
- Deutscher Bundestag. (2011). *BT-Drucksache 17/10696*. <https://dserver.bundestag.de/btd/17/106/1710696.pdf>
- Deutscher Bundestag. (2026). *BT-Drucksache 21/019/2101941*. <https://dserver.bundestag.de/btd/21/019/2101941.pdf>
- Directive (EU) 2022/2041 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on adequate minimum wages in the European Union. (2022). *Official Journal of the European Union*, L 275, 33–47. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2041/oj>
- DİSK-AR. (2026). *Sendikalaşma ve toplu pazarlık raporu – Ocak 2026* (ss. 4–8). <https://arastirma.disk.org.tr/wp-content/uploads/2026/01/Sendikalaşma-ve-Toplu-Pazarlik-Raporu-Ocak-2026-1.pdf>
- Ebbinghaus, B. (2023). Die Entzweiung der siamesischen Zwillinge: Politische Entfremdung und Mitgliederschwind deutscher Gewerkschaften. İçinde F. Faas, P. Huber, & M. Krewel (Hrsg.), *FS für Rüdiger Schmitt-Beck* (ss. 355–378). Nomos.
- Ebbinghaus, B., & Göbel, C. (2013). Mitgliederrückgang und Organisationsstrategien deutscher Gewerkschaften. İçinde W. Schröder (Hrsg.), *Handbuch Gewerkschaften in Deutschland* (ss. 207–239). Springer.
- Eckle, L. (2025, October 13). *Gewerkschaftlicher Organisationsgrad im europäischen Vergleich*. IW-Trends, 3.
- Fuhrtritt, M. (2025). Der Koalitionsvertrag: Kein großer Wurf im Arbeitsrecht. *ArbAktuell*, (8), 155–157.

- Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBI. I S. 1750, 3245), zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 9 des Gesetzes vom 20. März 2026 (BGBI. 2026 I Nr. 95).* (2026).
- Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBI. I S. 1750, 3245), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 27. April 2026 (BGBI. 2026 I Nr. 119).* (2026).
- Gesetz zur Sicherung der Tariftreue bei der Vergabe und Ausführung öffentlicher Aufträge und Konzessionen des Bundes (Bundestariftreuegesetz – BTtG).* (2026). *Bundesgesetzblatt Teil I*, Nr. 119.
- Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie durch die Sicherung von Tariftreue bei der Vergabe öffentlicher Aufträge des Bundes (Tariftreuegesetz) vom 27.04.2026, BGBI. I 2026 Nr. 119.* (2026).
- Greef, S. (n.d.). *Gewerkschaften*. <https://www.samuel-greef.de/gewerkschaften/>
- Grillmann, B. (2026, February 24). Einigung bei Tariftreuegesetz – neue Vergabe im Bund. *Handelsblatt*.
- Günther, W. (2020). *Staatliche Stützung der Tarifpolitik: Die Allgemeinverbindlicherklärung in Deutschland, den Niederlanden und Finnland*. Springer.
- Hekimler, A. (2021). Tanrının evinde grev hakkı. *Çalışma ve Toplum*, (4), 2546–2598.
- Hekimler, A. (2026, Mart). Federal Almanya'da İşveren Sendikalarının Üye Kaybına Yönelik Geliştirdikleri Spesifik Bir Uygulama: Ot-Üyeliği. *Çimento İşveren Dergisi*, 54–68.
- Hekimler, A. (2026). Avrupa Birliği asgari ücret direktifinin kabul edilmesi süreci ve direktifin üye ülkeler için getirdiği yükümlülükler – Aday ülke Türkiye açısından genel bir değerlendirme. İçinde *Milli Komite 50. yıl armağanı* (ss. 415–464). On İki Levha.
- Hekimler, A. (Ed.). (2010). *Avrupa Birliği üyesi ülkelerde ve Türkiye’de toplu sözleşme sistemleri*. Legal.
- Hofmann, A. (2010). Noch einmal: Die Auswirkung von Rüffert. *Recht der Arbeit (RdA)*, (6), 351–354.
- Hohendanner, C., & Kohaut, S. (2025). Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2024. *WSI-Mitteilungen*, 78(4), 297–303.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. (n.d.). *Daten zur Tarifbindung und betrieblichen Interessenvertretung*. <https://iab.de/daten/daten-zur-tarifbindung-und-betrieblichen-interessenvertretung/>
- International Labour Organization. (2026). *94 No’lu çalışma şartları (kamu sözleşmeleri) sözleşmesinin onay süreci*.

- https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@europe/@ro-geneva/@ilo-ankara/documents/genericdocument/wcms_645630.pdf
- International Labour Organization. (n.d.). *94 No'lu çalışma şartları (kamu sözleşmeleri) sözleşmesi*. <https://www.ilo.org/tr/resource/94-nolu-calisma-sartlari-kamu-sozlesmeleri-sozlesmesi>
- International Labour Organization. (n.d.). *NORMLEX information system*. https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102643
- Jensen, A. (2008). Harter Schlag für die Tariftreue. *Magazin Mitbestimmung*, (9), 11–14.
- Koch, U. (2026). Tariftreueerklärung. İçinde W. Schaub & U. Koch (Hrsg.), *Arbeitsrecht von A–Z* (30. Aufl., Rn. 1–2). Beck.
- Löwisch, M., & Rieble, V. (2023). *Tarifvertragsgesetz Kommentar* (5. Aufl.). Verlag Vahlen.
- Löwisch, M., & Rieble, V. (2026). *Tarifvertragsgesetz* (4. Aufl., § 5 Rn. 455–461).
- Nassibi, G., Rödel, F., & Schulten, T. (2016). Perspektive vergabespezifischer Mindestlöhne nach dem RegioPost-Urteil des EuGH. *Arbeit und Recht (AuR)*, 493 ff.
- Rieble, V. (2007). Tariftreue vor dem BVerfG. *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZAr)*, (1), 1–4.
- Riechert, C., & Blume, L. (2026). Das Bundestariftreuegesetz. *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZAr)*, (8), 553–560.
- Säcker, F. J. (Hrsg.). (2022). *Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht* (Bd. 3, 4. Aufl., § 98 Rn. 1–405). Beck.
- Schassen, M. (2025). Der Koalitionsvertrags aus arbeitsrechtlicher Sicht. *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZAr)*, (9), 615–621.
- Schulten, T. (2026). *Tarifpolitischer Jahresbericht 2025*. WSI.
- Schürren, P., & Hamann, W. (2018). *Arbeitnehmerüberlassungsgesetz* (5. Aufl.). Beck.
- Siegel, T. (2026). Mindestlöhne im Vergaberecht und der EuGH. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW)*, (3), 1011–1015.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Bündnis 90/Die Grünen, & Freie Demokratische Partei. (2021). *Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit: Koalitionsvertrag 2021–2026 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP)*.
- Statistisches Bundesamt. (n.d.). *Tarifbindung der Arbeitnehmer*. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-5/tarifbindung-arbeitnehmer.html>

- Statistisches Bundesamt. (n.d.). *Tarifbindung der Arbeitnehmer*.
<https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-5/tarifbindung-arbeitnehmer.html>
- Tarifvertragsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. August 1969 (BGBl. I S. 1323), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 27. April 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 119).* (2026).
- Thüsing, G. (2026). Arbeitsrechtliche Wurstküche. *RSW Beck Aktuell*.
<https://rsw.beck.de/aktuell/daily/magazin/detail/kolumne-njw-2026-11-arbeitsrechtliche-wurstkueche>
- Thüsing, G., & Kämmerer, J. (2002). Tariftreue im Vergaberecht. *Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 596–606.
- Ulrich, B. (2017). *Arbeitnehmerüberlassungsgesetz – Handkommentar* (1. Aufl.). Nomos.
- Wiedemann, H. (2023). *Tarifvertragsgesetz* (9. Aufl.). Beck.
- WSI. (n.d.). *Tarifbindung im internationalen Vergleich*.
<https://www.wsi.de/de/tarifbindung-im-internationalen-vergleich-75389.htm>

