

**Antwort des Senats
auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD
vom 20. Juli 2021**

„Tariftreue im Bereich Post-, Kurier-, Express und Paketdienste“

Die Fraktion der SPD hat folgende Kleine Anfrage an den Senat gerichtet:

„Tarifverträge sichern faire Löhne und gute Arbeitsbedingungen. Gerade in der aktuellen Covid-19-Pandemie, in der viele Unternehmen im Land Bremen auf das Instrument des Kurzarbeitergeldes zurückgreifen, zeigt sich, dass Tarifverträge durch ihre über die gesetzlichen Mindeststandards hinausgehenden Regelungen in Krisen ein hohes Maß an Sicherheit für Beschäftigte garantieren.

Jedoch sind bundesweit immer weniger Unternehmen tarifgebunden. Diese Entwicklung zeigt sich auch im Land Bremen. Laut IAB-Betriebspanel waren im Land Bremen 2019 lediglich 18 Prozent der Unternehmen tarifgebunden.

Um die Tarifbindung zu erhöhen, hat sich der Bremer Senat zum Ziel gesetzt, rechtliche Spielräume bei der Vergabe öffentlicher Aufträge auszuschöpfen (vgl. Bremische Bürgerschaft, Drucksache 20/230). So können durch Tariftreueregelungen auch nicht tarifgebundenen Beschäftigten die Vorteile von Tarifverträgen zugesichert werden. Gleichzeitig werden Wettbewerbsverzerrungen zulasten tariftreuer Unternehmen durch Lohndumping entschärft und die Tariftreue mittelbar gestärkt.

Vom Bremer Senat wird eine Ausweitung der Tariftreuepflicht auf verschiedene Branchen des Dienstleistungssektors angestrebt, die im Rahmen einer Novelle des Bremischen Tariftreue- und Vergabegesetzes umzusetzen ist (vgl. ebd.). Darunter stellen die Postdienstleistungen einen Wirtschaftsbereich dar, der von Tariferosion einerseits und hoher Marktmacht der öffentlichen Hand andererseits geprägt ist. Zu berücksichtigen sind auch Kurier-, Express- und Paketdienste (KEP-Dienste), deren Markt auch aufgrund des zunehmenden Online-Einzelhandels aktuell wächst.

Wir fragen den Senat:

1. In welchem jeweiligen Umfang erfolgt die Abwicklung des Postverkehrs sowie von KEP-Diensten von Land und Stadtgemeinden über tarifgebundene und nicht-tarifgebundene Dienstleister (bitte differenzieren nach internem und externem Postverkehr und KEP-Diensten sowie Art der Tarifbindung)?
2. Welche Schlechterstellung beim Lohn und bei weiteren Arbeitsbedingungen ergibt sich nach Kenntnis des Senats für die Beschäftigten der nicht-tarifgebundenen Dienstleister gegenüber den tarifgebundenen? Falls der Senat keine Kenntnis über die Konditionen der nicht-tarifgebundenen Dienstleister hat: Welche Schlechterstellung ergibt sich aufgrund der gesetzlichen Mindestanforderungen (insbesondere Bundesmindestlohn) gegenüber den tarifgebundenen Dienstleistern?
3. Für welche Dauer ist die Vergabe von Postdienstleistungen und KEP-Diensten aktuell erfolgt? Zu wann ist die Durchführung des nachfolgenden Vergabeverfahrens zu erwarten?

4. Hält der Senat eine Anpassung des Tariftreue- und Vergabegesetzes für rechtlich zulässig, um die Vergabe von Postdienstleistungen und KEP-Diensten an die Zahlung des maßgeblichen Tariflohns zu binden? Wenn ja, beabsichtigt der Senat der Bürgerschaft einen entsprechenden Gesetzentwurf vorzulegen und zu wann?
5. Inwieweit ist bei der Vergabe entsprechender Aufträge bereits heute gemäß § 9 Tariftreue- und Vergabegesetz der Landesmindestlohn anzuwenden und inwieweit geschieht dies?“

Der Senat beantwortet die Kleine Anfrage wie folgt:

1. **In welchem jeweiligen Umfang erfolgt die Abwicklung des Postverkehrs sowie von KEP-Diensten von Land und Stadtgemeinden über tarifgebundene und nicht-tarifgebundene Dienstleister (bitte differenzieren nach internem und externem Postverkehr und KEP-Diensten sowie Art der Tarifbindung)?**

Soweit die Abwicklung von Postverkehren und KEP-Diensten durch Land und Stadtgemeinden über Dienstleister einen öffentlichen Auftrag über Dienstleistungen darstellt, ist das bremische Tariftreue- und Vergabegesetz (TtVG) anzuwenden; dabei sind die jeweiligen landesrechtlichen Regelungen für Aufträge über Dienstleistungen anzuwenden.

Nach § 11 TtVG werden öffentliche Aufträge über Dienstleistungen nur an Unternehmen vergeben, die sich dazu verpflichten, den bei der Auftragsausführung eingesetzten Arbeitnehmer:innen mindestens die auf bundesgesetzlicher Regelung basierenden und auf ihr Unternehmen anwendbaren Mindest- und Tariflöhne zu bezahlen.

Über den allgemeinen Bundesmindestlohn hinaus sind dem Senat keine auf einer bundesgesetzlichen Regelung basierenden und speziell auf Postdienstleistungen und KEP-Dienste anwendbaren, allgemeinverbindlichen Branchenmindest- und Tariflöhne bekannt.

Soweit der öffentliche Auftrag über Dienstleistungen nicht für den Binnenmarkt der Europäischen Union von Bedeutung ist, werden nach § 9 TtVG öffentliche Aufträge über Dienstleistungen nur an Unternehmen vergeben, die sich zudem verpflichten, den bei der Auftragsausführung eingesetzten Arbeitnehmer:innen mindestens den vereinbarten bremischen Landesmindestlohn zu bezahlen.

Eine Verpflichtung der beauftragten Dienstleister zur Bezahlung von Tariflöhnen besteht nach § 10 TtVG bei Aufträgen über Dienstleistungen nicht. Eine solche Pflicht besteht derzeit nach § 10 Absatz 1 und 2 TtVG nur für Aufträge über Bauleistungen, die für den Binnenmarkt der Europäischen Union nicht von Bedeutung sind (Binnenmarkt-Klausel).

Insoweit kommt es bei den Aufträgen über die hier betroffenen Postdienstleistungen und KEP-Dienste auf die Bundes- oder auf die Landesmindestlohnregelungen an, abhängig davon, ob die Auftragsvergabe von Bedeutung für den

Europäischen Binnenmarkt ist; bei Aufträgen über Dienstleistungen ist dies aktuell ab einem Auftragswert von 214.000 € netto der Fall; hier greifen die bremischen Regelungen zur Zahlung eines Mindestentgelts in Höhe des Bremischen Landesmindestlohns dann nicht.

Dem Senat liegen somit keine besonderen Kenntnisse zu einer etwaigen Tarifbindung der beauftragten Post- und KEP-Dienstleister vor. Auch sind dem Senat generell keine im Land Bremen anwendbaren Branchentarifverträge für den Bereich Post-, Kurier-, Express- und Paketdienste bekannt.

Eine Übersicht zur Praxis der öffentlichen Aufträge für die Erbringung von Postverkehren und KEP-Dienste durch die von Land und Stadtgemeinden beauftragten Dienstleister findet sich in der Beantwortung zu Frage 3.

2. Welche Schlechterstellung beim Lohn und bei weiteren Arbeitsbedingungen ergibt sich nach Kenntnis des Senats für die Beschäftigten der nicht-tarifgebundenen Dienstleister gegenüber den tarifgebundenen? Falls der Senat keine Kenntnis über die Konditionen der nicht-tarifgebundenen Dienstleister hat: Welche Schlechterstellung ergibt sich aufgrund der gesetzlichen Mindestanforderungen (insbesondere Bundesmindestlohn) gegenüber den tarifgebundenen Dienstleistern?

Dem Senat liegen keine Kenntnisse über einen im Land Bremen anwendbaren Branchentarifvertrag für Post, Kurier-, Express, und Paketdienste vor. Daher kann die Frage nur allgemein unter Heranziehung öffentlich zugänglicher Quellen beantwortet werden.

Danach beziehen tarifgebundene Beschäftigte regelmäßig höhere Verdienste und profitieren von besseren Arbeitsbedingungen im Vergleich zu nicht tarifgebundenen Beschäftigten.¹ Dies ist auch dann der Fall, wenn Struktureffekte, wie etwa die Betriebsgröße, berücksichtigt werden.² Beispielsweise verdienten im Jahr 2018 nicht-tarifgebundene Vollzeitbeschäftigte in der Gesamtwirtschaft im Land Bremen rund 10,5 Prozent weniger als tarifgebundene Beschäftigte. Ferner profitieren im Land Bremen Beschäftigte mit Tarifbindung von einer um eine Stunde kürzeren Arbeitszeit pro Woche verglichen mit den nicht tarifgebundenen Beschäftigten.

3. Für welche Dauer ist die Vergabe von Postdienstleistungen und KEP-Diensten aktuell erfolgt? Zu wann ist die Durchführung des nachfolgenden Vergabeverfahrens zu erwarten?

¹ Bossler, The Rise in Orientation at Collective Bargaining Without a Formal Contract, Industrial Relations, 58, 1 2019; Lübker/Schulten, Tarifbindung in den Bundesländern, Entwicklungslinien und Auswirkungen auf die Beschäftigten, 2019.

² So ist beispielsweise nicht nur die Tarifbindung größerer Unternehmen höher, sondern tendenziell auch das Lohnniveau. Somit lassen sich Verdienstunterschiede zwischen Beschäftigten mit und ohne Tarifbindung zum Teil auf unterschiedliche Betriebsgrößen zurückführen. Werden solche Struktureffekte berücksichtigt, bleibt dennoch ein Verdienstplus zugunsten der tarifgebundenen Beschäftigten; siehe: Lübker/Schulten, 2019, S. 4.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass im Land Bremen die Anzahl vergebener öffentlicher Aufträge für bestimmte Leistungsarten nicht statistisch ermittelt wird. Auch werden keine statistischen Daten über etwaige Laufzeiten oder andere Rahmendaten für die Vergabe öffentlicher Aufträge vorgehalten. Ebenso wird nicht statistisch erfasst, welche öffentlichen Aufträge welchen Vorgaben zu Mindest- und Tariflöhnen unterliegen.

Insoweit kann die Frage nur unter Heranziehung einer kurzfristig erfolgten und nicht repräsentativen Abfrage bei bremischen öffentlichen Auftraggebern beantwortet werden.

1) Rahmenverträge

Sehr viele bremische öffentliche Auftraggeber sind aus abgeschlossenen Rahmenverträgen berechtigt, Post- und KEP-Dienstleistungen abzurufen.

Der Landeseigenbetrieb Performa Nord hat vier Rahmenverträge für das Land und die Stadtgemeinde Bremen sowie die Stadt Bremerhaven im Bereich der Postdienstleistungen abgeschlossen. Diese Rahmenverträge umfassen die Lose Abholung, Beförderung und Zustellung von Briefen bis 2000 g innerhalb der Postleitzahlenbereiche 27XXX und 28XXX sowie bundesweit. Darüber hinaus hat der Landeseigenbetrieb Performa Nord jeweils einen Rahmenvertrag über die Abholung, Beförderung und Zustellung von Wahlunterlagen für Wahlverfahren, die vom Statistischen Landesamt Bremen durchgeführt werden, sowie für Wahlverfahren, die vom Bürger- und Ordnungsamt der Stadt Bremerhaven durchgeführt werden, geschlossen.

Alle vier Rahmenverträge laufen seit dem 15.10.2020 mit einer maximalen Vertragslaufzeit bei Nutzung von Verlängerungsoptionen bis zum 14.10.2024. Die betreffenden Verträge sollen im Januar 2023 erneut zur Ausschreibung vorbereitet werden, um diese Postdienstleistungen durchgängig sicher stellen zu können.

Zudem existiert ein Rahmenvertrag des Landeseigenbetriebes Performa Nord über die Abholung, Beförderung und Zustellung von nachweispflichtigen Sendungen und förmlich zuzustellenden Sendungen (PZU) für das Land und die Stadtgemeinde Bremen sowie für die Stadt Bremerhaven. Dieser Rahmenvertrag läuft seit 01.07.2020 und hat, bei Nutzung von Verlängerungsoptionen, eine maximale Laufzeit bis zum 30.06.2024. Der betreffende Vertrag soll ebenfalls im Januar 2023 erneut zur Ausschreibung vorbereitet werden, um diese Postdienstleistungen durchgängig sicher stellen zu können.

Weiterhin gibt es einen Rahmenvertrag des Landeseigenbetriebes Performa Nord über Kurierdienstleistungen. Gegenstand der Leistung ist der Transport und Austausch von Schriftgut, Akten und Dokumenten etc. (Behördenpost) im Rahmen regelmäßiger Touren zwischen den beteiligten Dienststellen und Einrichtungen der Freien Hansestadt Bremen an den Standorten Bremen und Bremerhaven sowie zwischen diesen Standorten. Dieser Rahmenvertrag läuft seit 01.07.2021 und hat, bei Nutzung von Verlängerungsoptionen, eine maximale Laufzeit bis zum 30.06.2025. Der betreffende Vertrag soll im Juni 2024 erneut zur Ausschreibung vorbereitet werden, um diese Kurierdienstleistungen durchgängig sicher stellen zu können.

Für die Stadt Bremerhaven existiert zudem ein Rahmenvertrag über Paketdienstleistungen, der eine Vertragslaufzeit seit Dezember 2016 bis Dezember 2021 hat. Dieser Rahmenvertrag soll im September 2021 zur Ausschreibung vorbereitet werden, um diese Paketdienstleistungen durchgängig sicher stellen zu können.

Wie bereits zu Frage 1 ausgeführt, unterliegen Rahmenverträge mit entsprechend hohen Auftragssummen den rechtlichen Bindungen für Vergabeverfahren mit Bedeutung für den Binnenmarkt der Europäischen Union. Nach den bestehenden rechtlichen Regelungen kommt der bremische Landesmindestlohn bei diesen Verfahren nicht zur Anwendung.

Die aktuellen Rahmenverträge des Landeseigenbetriebs Performa Nord mussten aufgrund ihres Auftragswertes sämtlich in Vergabeverfahren mit Bedeutung für den Binnenmarkt der Europäischen Union vergeben werden. Für die aktuell anstehende Neuvergabe des Rahmenvertrages der Stadt Bremerhaven wird sich voraussichtlich aufgrund des geringeren Auftragswertes ein Vergabeverfahren nach dem bremischen Tariftreue- und Vergabegesetz ergeben, in dem dann auch die Regelungen zum bremischen Landesmindestlohn Anwendung finden.

2) Einzelaufträge und bedarfsweise Leistung

In der nachstehenden Tabelle wird im Überblick anhand der Ergebnisse der nicht repräsentativen Abfrage die Beschaffung von Post- und KEP-Dienstleistungen bei weiteren bremischen öffentlichen Auftraggebern dargestellt.

	Verträge ³	Beschaffung nach Bedarf	Landesmindestlohnregelung	Regelung zur Lohnanpassung
Postdienste	<p>Etwa 1/6 der meldenden Auftraggeber hat angegeben, (zusätzlich) separate Verträge für Postdienste beauftragt zu haben.</p> <p>Die Laufzeiten dieser Verträge reichen von aktuell noch etwa einem halben Jahr bis hin zu einer Laufzeit von max. 4 Jahren (in einem Fall mit Verlängerungsmöglichkeit auf 6 Jahre); viele dieser Verträge sehen auch jederzeitige, bzw. kurzfristige Kündigungsmöglichkeiten für die Auftraggeber vor.</p>	Mehr als 1/3 der meldenden Auftraggeber hat angegeben, die Leistungen im Einzelfall nach Bedarf zu nutzen.	Die meldenden Auftraggeber, die (zusätzlich) einzelne Verträge geschlossen haben, haben mitgeteilt, dass auf die Einhaltung der landesrechtlichen Vorschriften zu Mindest- und Tariflöhnen hingewiesen wurde; teilweise würden Preissteigerungen in den Verträgen über die Laufzeit durch die Unternehmen bei entsprechender Erhöhung des Landesmindestlohns gefordert, teilweise sind auch entsprechende Lohnanpassungsvereinbarungen vom Auftraggeber getroffen worden.	Es wurde mitgeteilt, dass die Lohnanpassungen den gesetzlichen Anpassungen des Landesmindestlohns folgen; in einem Fall wurde die konkret erfolgte Lohnanpassung über die bisherige Vertragslaufzeit von 8,80 € auf aktuell 12,00 € benannt.
Kurierdienste	<p>Etwa 1/7 der meldenden Auftraggeber hat angegeben, (zusätzlich) separate Verträge für Kurierdienste beauftragt zu haben.</p> <p>Die Laufzeiten dieser Verträge reichen von aktuell noch etwa einem</p>	Etwa die Hälfte der meldenden Auftraggeber hat angegeben, die Leistungen im Einzelfall nach Bedarf zu nutzen.	Die meldenden Auftraggeber, die (zusätzlich) einzelne Verträge geschlossen haben, haben mitgeteilt, dass auf die Einhaltung der landesrechtlichen Vorschriften zu Mindest- und Tariflöhnen hingewiesen wurde; teilweise	Es wurde mitgeteilt, dass die Lohnanpassungen den gesetzlichen Anpassungen des Landesmindestlohns folgen.

³ Darin enthalten sind auch Verträge neben der Nutzung von Rahmenverträgen oder Beschaffung nach Bedarf.

	<p>Jahr bis hin zu einer Laufzeit von max. 4 (bzw. in einem Fall bis zu 5) Jahren; viele dieser Verträge sehen auch jederzeitige, bzw. kurzfristige Kündigungsmöglichkeiten für die Auftraggeber vor.</p>		<p>würden Preissteigerungen in den Verträgen über die Laufzeit durch die Unternehmen bei entsprechender Erhöhung des Landesmindestlohns gefordert, häufiger sind auch entsprechende Lohnanpassungsvereinbarungen vom Auftraggeber getroffen worden.</p>	
<p>Expresssendungsdienste</p>	<p>Lediglich ein geringer Teil der meldenden Auftraggeber hat angegeben, separate Verträge für Expresssendungsdienste beauftragt zu haben.</p> <p>Die Laufzeiten dieser Verträge sehen in der Regel jederzeitige, bzw. kurzfristige Kündigungsmöglichkeiten für die Auftraggeber vor; in einem Fall wurde ein entsprechender Vertrag bis zum Jahresende 2024 abgeschlossen.</p>	<p>Etwa 2/3 der meldenden Auftraggeber hat angegeben, die Leistungen im Einzelfall nach Bedarf zu nutzen.</p>	<p>Die meldenden Auftraggeber, die einzelne Verträge geschlossen haben, teilten mit, dass auf die Einhaltung der landesrechtlichen Vorschriften zu Mindest- und Tariflöhnen hingewiesen wurde; teilweise würden Preissteigerungen in den Verträgen über die Laufzeit durch die Unternehmen bei entsprechender Erhöhung des Landesmindestlohns gefordert, teilweise sind auch entsprechende Lohnanpassungsvereinbarungen vom Auftraggeber getroffen worden.</p>	<p>Es wurde mitgeteilt, dass die Lohnanpassungen den gesetzlichen Anpassungen des Landesmindestlohns folgen.</p>

Paketdienste	Ein geringer Anteil der meldenden Auftraggeber hat angegeben, (zusätzlich) separate Verträge für Paketdienste beauftragt zu haben.	Etwa 2/3 der meldenden Auftraggeber hat angegeben, die Leistungen im Einzelfall nach Bedarf zu nutzen.	Aus den wenigen Rückmeldungen zu diesem Bereich geht hervor, dass auf die Einhaltung der landesrechtlichen Vorschriften zu Mindest- und Tariflöhnen hingewiesen wurde; bzw. dass die Verträge nicht in einem Vergabeverfahren beauftragt wurden, in dem der Landesmindest-lohn einschlägig war.	Insoweit wurden hier auch keine Aussagen über Lohnanpassungen getroffen.
--------------	--	--	---	--

4. Hält der Senat eine Anpassung des Tariftreue- und Vergabegesetzes für rechtlich zulässig, um die Vergabe von Postdienstleistungen und KEP-Diensten an die Zahlung des maßgeblichen Tariflohns zu binden? Wenn ja, beabsichtigt der Senat der Bürgerschaft einen entsprechenden Gesetzentwurf vorzulegen und zu wann?

Bezüglich der derzeit nach dem TtVG bestehenden Mindest- und Tariflohnverpflichtungen bei öffentlichen Aufträgen über Postdienstleistungen und KEP-Dienste wird auf die Beantwortung der Frage 1 verwiesen.

Einer Ausweitung der Pflicht zur Zahlung von Tariflöhnen auch bei Postdienstleistungen und KEP-Diensten stehen aus Sicht des Senats, soweit sich diese Pflicht auf solche Aufträge bezieht, die für den Binnenmarkt der Europäischen Union nicht von Bedeutung sind, keine erheblichen rechtlichen Bedenken gegenüber. Soweit hingegen auch solche Aufträge erfasst werden, die für den Binnenmarkt der Europäischen Union von Bedeutung sind, kann eine solche Ausweitung nicht generell, sondern nur unter bestimmten Bedingungen erfolgen.

Der Senat prüft derzeit, wie eine Ausweitung gesetzgeberisch gestaltet werden kann. Vorbehaltlich des Ergebnisses dieser Prüfung wird ein entsprechender Gesetzentwurf für das erste Halbjahr 2022 angestrebt.

5. Inwieweit ist bei der Vergabe entsprechender Aufträge bereits heute gemäß § 9 Tariftreue- und Vergabegesetz der Landesmindestlohn anzuwenden und inwieweit geschieht dies?

Bezüglich der derzeit nach dem TtVG bestehenden Mindest- und Tariflohnverpflichtungen bei öffentlichen Aufträgen über Postdienstleistungen und KEP-Dienste kommen die Regelungen zum Landesmindestlohn nach der geltenden Rechtslage dann zur Anwendung, wenn der betreffende Auftrag nicht von Bedeutung für den Binnenmarkt der Europäischen Union ist. Ergänzend wird hierzu auf die Beantwortung der Frage 1 verwiesen.

Bei Aufträgen über Post- und KEP-Dienste, die in Vergabeverfahren vergeben werden, in denen die Regelungen zum Landesmindestlohn Anwendung finden, wird in den Verträgen auf die Einhaltung der entsprechenden Vorschriften hingewiesen; teilweise werden auch Preissteigerungen in den Verträgen über die Laufzeit durch die Unternehmen bei entsprechender Erhöhung des Landesmindestlohns gefordert, teilweise werden auch entsprechende Lohnanpassungsvereinbarungen vom Auftraggeber getroffen. Ergänzend wird zu diesem Punkt auf die Beantwortung der Frage 3 verwiesen.