

Nr. 27 der Beilagen zum stenographischen Protokoll des Salzburger Landtages
(5. Session der 16. Gesetzgebungsperiode)

Bericht der Landesregierung

zum Beschluss des Salzburger Landtages vom 2. Juni 2021 (Nr. 408 der Beilagen der
4.S.16.GP) betreffend die Ausschreibungsverfahren im öffentlichen Personenverkehr

Zum Beschluss des Salzburger Landtages

..

Die Salzburger Landesregierung wird aufgefordert, die Aufnahme von zusätzlichen Qualitätskriterien und deren Gewichtung - insbesondere für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verkehrsunternehmen - in die Ausschreibungen der Salzburger Verkehrsverbund GmbH für den öffentlichen Personenverkehr zu prüfen und dem Landtag bis Ende Juli 2021 hierüber zu berichten.

..

hat die Landesregierung wie folgt Bericht erstattet:



Referat Büro des Landesamtsdirektors
20001
Chiemseehof
Postfach 527
5020 Salzburg

Öffentlicher Verkehr und
Verkehrsplanung

Zahl (Bitte im Antwortschreiben anführen)
20612-VP_Allg/3/114-2021
Betreff
Ausschreibungsverfahren im öffentlichen Personenverkehr (LT Bericht Nr. 408); Bericht
Bezug: 20001-MAT/414/337-2021
Beilagen: 1

Datum
27.07.2021

Michael-Pacher-Straße 36
Postfach 527 | 5010 Salzburg
Fax +43 662 8042-4160
mobil@salzburg.gv.at
Dipl.-Ing.Dr. Friedrich Wernsperger
Telefon +43 662 8042-4682

Sehr geehrte Damen und Herren!

Bezugnehmend auf Ihr Schreiben vom 9.6.2021 bzw den Landtagsbeschluss vom 2. Juni 2021 zum „Thema Ausschreibungsverfahren im öffentlichen Personenverkehr“ dürfen wir wie folgt berichten:

Die Salzburger Landesregierung wurde in dem Beschluss aufgefordert, die Aufnahme von zusätzlichen Qualitätskriterien und deren Gewichtung - insbesondere für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verkehrsunternehmen - in die Ausschreibungen der Salzburger Verkehrsverbund GmbH für den öffentlichen Personenverkehr zu prüfen und dem Landtag bis Ende Juli 2021 hierüber zu berichten.

Das Referat Öffentlicher Verkehr und Verkehrsplanung hat in der Folge die Salzburger Verkehrsverbund GmbH um Vorlage eines entsprechenden Berichtes gebeten. In der Anlage dürfen wir diesen Bericht übermitteln und klarstellen, dass die darin angeführten Argumente gegen eine Erweiterung der Qualitätskriterien sehr gut nachvollziehbar sind und eine Änderung der bisherigen Vergabep Praxis auch aus Sicht der Abt. 6 nicht empfohlen wird.

Mit freundlichen Grüßen
Der Abteilungsleiter
Dipl.-Ing.Dr. Daniel Burtscher
Landesbaudirektor

Amtssigniert. Informationen zur Prüfung der elektronischen Signatur oder des elektronischen Siegels finden Sie unter www.salzburg.gv.at/amtssignatur

www.salzburg.gv.at

Amt der Salzburger Landesregierung | Abteilung 6 Infrastruktur und Verkehr
Postfach 527 | 5010 Salzburg | Österreich | T +43 662 8042-0* | post@salzburg.gv.at | ERSB 9110010643195
Salzburger Landeshypothekenbank | BIC SLHYAT2S | IBAN AT50 5500 0000 0212 7017 | UID ATU36796400

Prüfbericht der Salzburger Verkehrsverbund GmbH

zur Aufnahme zusätzlicher Qualitätskriterien und deren
Gewichtung in die ÖPNV-Ausschreibungen der SVG
im Rahmen des Beschlusses des Salzburger Landtages
vom 02.06.2021

Die Salzburger Verkehrsverbund GmbH (SVG) erlaubt sich, in Umsetzung des Beschlusses des Salzburger Landtages vom 02.06.2021, nämlich die Prüfung der Aufnahme zusätzlicher Qualitätskriterien und deren Gewichtung in die Ausschreibungen der SVG für den öffentlichen Personenverkehr (ÖPNRV), nachfolgend Stellung zu nehmen und im allgemeinen über die Vergabepraktik der SVG im Regionalbusverkehr zu berichten:

Im Bundesland Salzburg wurde in den Jahren 2012/2013 begonnen, den ÖPNRV im Wege von öffentlichen Ausschreibungen im Sinne der europarechtlichen Normen (insbes. PSO-Verordnung) sukzessive in den Wettbewerb überzuführen.

In diesem Zusammenhang sei angemerkt, dass bereits im Jahr 2018 sämtliche Regionalbuslinien im Bundesland Salzburg öffentlich ausgeschrieben und im Rahmen von Bruttobestellungen erfolgreich vergeben wurden. Mit heutigem Stand wurden Teile der Regionen Flachgau/Wolfgangsee, sowie der Region Pongau bereits ein zweites Mal durch die SVG öffentlich ausgeschrieben und vergeben. Im österreichweiten Vergleich nimmt die SVG, in ihrer Funktion als gesetzlich eingerichtete Verkehrsverbundorganisationsgesellschaft im Bundesland Salzburg, aus diesem Grund zweifelsohne eine Vorreiterrolle im Rahmen der Vergabepaxis der österreichischen Verbundorganisationen ein.

Es soll nicht unerwähnt bleiben, dass – insbesondere seit dem Jahr 2014 – eine große Anzahl von Vergabeverfahren erfolgreich und im Wesentlichen ohne Einsprüche oder gerichtliche Nachprüfungen durch die SVG durchgeführt wurden. So konnten beispielsweise alleine im Jahr 2018 insgesamt 21 öffentliche Vergabeverfahren im Regionalbusverkehr ohne gerichtliche Einsprüche rasch und effizient abgewickelt werden.

Um derartige Größenordnungen von Vergabeverfahren erfolgreich abwickeln zu können, bedarf es eines für Bieter und Auftraggeber transparenten und möglichst einfach handhabbaren Ausschreibungssystems. Im Gegensatz zu anderen Bundesländern (z.B. Wien/NÖ, OÖ, Tirol), in denen meist ganze Regionen (Jahreskilometerleistung von mehreren Mio km) im Rahmen eines einzigen Ausschreibungsverfahrens vergeben werden, erfolgt in Salzburg die Vergabe von Verkehrsleistungen im Regionalbusbereich „kleinteilig“ in sogenannten einzelnen „Leistungspaketen“ (Jahreskilometerleistung je Leistungspaket in der Regel weniger als 1 Mio km), um auch kleinere und mittlere regionale Unternehmen in den Wettbewerb einzubinden. Das Ausschreibungsverfahren erfolgt in Salzburg mittels eines einfachen einstufigen Verfahrens, während andere Verkehrsverbünde vergleichsweise aufwändige und zeitintensive zweistufige Vergabeverfahren (idR Verhandlungsverfahren mit Bekanntmachung) praktizieren.

Die SVG ist um eine transparente, aber auch effiziente Vergabe von Verkehrsdienstleistungen unter Berücksichtigung der vergaberechtlichen Grundsätze bemüht. Die Erstellung und Ausgestaltung der Ausschreibungsunterlagen, insbesondere auch der Eignungs- und Zuschlagskriterien, erfolgt stets unter externer anwaltlicher Begleitung. Im Rahmen der regelmäßigen Evaluierung der Ausschreibungsunterlagen werden im Besonderen auch Erfahrungswerte aus Vergabepraktiken anderer Bundesländer einbezogen.

Aufgrund von positiven Erfahrungswerten der vergangenen Jahre wendet die SVG im österreichweiten Vergleich gegenüber den übrigen Verkehrsverbundorganisationen ein schlankeres System an sogenannten „Zuschlagskriterien“ bei ihren Vergabeverfahren an. Das Qualitätskriterium „Fahrzeugalter“ stellt hierbei aus Sicht der SVG ein transparentes und nachvollziehbar zu bewertendes Zuschlagskriterium dar.

Darüber hinaus sind in den Ausschreibungsbedingungen der SVG weitere Qualitätskriterien im betrieblichen und personellen Bereich enthalten und – im Gegensatz zu anderen Verkehrsverbänden – bereits im Rahmen der Angebotslegung von Bieterseite verpflichtend vorzulegen. Im Konkreten hat der Bieter hierbei zum Nachweis der technischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit für die ausschreibungsgegenständliche Leistung ein

Verfügbarkeits- bzw. Betriebskonzept sowie eine Stundenberechnung inkl. der angesetzten Lohnstunden dazulegen und den zur Anwendung gelangenden Kollektivvertrag nachzuweisen. Darüber hinaus ist eine ordnungsgemäße Ersatzgestellung, sowie eine Personaleinsatzplanung nachzuweisen.

In Hinblick auf die Förderung des Wohlbefindens der Fahrgäste, aber auch des Lenkpersonals, werden von der SVG bereits im Rahmen der Ausschreibungsbedingungen zahlreiche verpflichtende Kriterien in Bezug auf die zum Einsatz gelangenden Fahrzeuge (z.B. ergonomischer Lenkersitz, Fahrgastservice) und das eingesetzte Personal (z.B. Dienstkleidung, Orts- und Tarifkenntnis, etc.) festgelegt. Diese Kriterien sind in weiterer Folge auch Bestandteil des Leistungsvertrags mit dem Auftragnehmer.

Darüber hinaus wurden im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie von Seiten der SVG binnen kürzester Zeit Maßnahmen zum Schutz des Lenkpersonals und der Fahrgäste gesetzt, wie beispielsweise der von der SVG finanzierte Einbau von Trennscheiben im Bereich des Lenkerplatzes, sowie die Zurverfügungstellung von Terminals zum bargeldlosen Bezahlen im Fahrzeug.

Gerade in Hinblick auf den Schutz des Lenkpersonals möchten wir darauf hinweisen, dass die SVG auch in diesem Bereich entsprechende Kriterien in ihren Ausschreibungsbedingungen festgelegt hat. Beispielsweise wurde in den vergangenen Jahren bei Neuausschreibungen von Leistungspaketen sukzessive damit begonnen, in den Ausschreibungsfahrplänen und damit einhergehend den internen Umlaufplänen entsprechende Pausen für das Lenkpersonal einzuplanen, dies auch möglichst an den Anfangs- bzw. Endpunkten einer Linie und nach Möglichkeit im Bereich öffentlich zugänglicher WC-Anlagen. Ebenso werden die Ausschreibungsfahrpläne derart gestaltet, sogenannte „Nullwenden“ zu vermeiden, um dem Unternehmer eine Umlaufplanung mit entsprechenden Pausen für das Lenkpersonal zu ermöglichen.

Wir möchten jedoch ausdrücklich anmerken, dass die letztendlich für die Angebotslegung maßgebliche Disposition der Fahrzeuge und des Personals im Rahmen der Ausschreibung naturgemäß vom Bieter bzw. Unternehmer vorgenommen wird. Damit einhergehend möchten wir ausdrücklich anmerken, dass die Einhaltung von Sozialkriterien bzw. der Umgang mit dem (Fahr-)Personal, wie z.B. die Einhaltung von Ruhezeiten/Pausen letztendlich in der sozialen Verantwortung des Auftragnehmers bzw. Unternehmers liegen und von der Verkehrsverbundorganisationsgesellschaft als vergebende Stelle im Wesentlichen nicht beeinflusst oder überprüft werden können.

Blickt man im Einzelnen auf die von anderen österreichischen Verkehrsverbänden angewendeten Zuschlagskriterien, so führen diese aus Sicht der SVG auf Bieterseite zu einer Wettbewerbseinschränkung, da sie schlichtweg von Kleinunternehmen nicht oder nur schwer zu erfüllen sind (z.B. Kundenbüro, Kundenbefragungen, Trainings-/Marketingpakete). Dieser Umstand wurde auch kürzlich auf Nachfrage der SVG im Rahmen einer verbundübergreifenden Arbeitsgruppensitzung bestätigt.

Darüber hinaus erscheint es für die SVG geradezu befremdlich, beispielsweise das Kriterium „Ersatzgestellung“ als Zuschlagskriterium zu definieren. Aus Sicht der SVG stellt die Gewährleistung der Fahrzeugverfügbarkeit gerade dem Fahrgast gegenüber ein unbedingt zu erfüllendes Qualitätskriterium dar und ist bei der SVG – im Gegensatz zu anderen Verbundorganisationen – aus diesem Grund als verpflichtendes Musskriterium definiert.

Darüber hinaus ist der Großteil der Zuschlagskriterien aus Sicht der SVG für den Auftraggeber im Sinne einer transparenten Vergabe schwer bzw. nur mit erhöhtem Aufwand zu bewerten und erhöht das Risiko für Einsprüche bzw. Anfechtungen während des Vergabeverfahrens. Im Gegensatz dazu stellt das von der SVG verwendete Kriterium „Fahrzeugalter“ samt Bepunktung in Verbindung mit einem umfangreichen Katalog von verpflichtend zu erfüllenden Qualitätskriterien ein nachvollziehbares und transparentes Zuschlagskriterium dar.

Es ist überdies nicht davon auszugehen, dass sich durch Änderungen der Ausschreibungskriterien etwaig vorhandene Unstimmigkeiten in der internen personellen Struktur auf Seiten des Auftragnehmers lösen lassen. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass die SVG stets um ein partnerschaftliches Miteinander mit ihren Verbundpartnern bemüht ist und in ihrer Eigenschaft als Verbundorganisationsgesellschaft darüber hinaus auch mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ihrer Verbundpartner in regelmäßigen Abständen in Form von „Lenkerabenden“ in persönlichen Kontakt tritt (aufgrund der aktuellen COVID-19-Pandemiesituation leider nicht umzusetzen), um etwaige Fragen bzw. Anregungen im betrieblichen Ablauf gemeinsam zu erörtern.

Die SVG erlaubt sich abschließend nochmals anmerken, dass das Ausschreibungssystem im Bundesland Salzburg (Qualitätskriterium „Fahrzeugalter“ als Zuschlagskriterium, weitere Qualitätskriterien als verpflichtend vorzulegender Angebotsbestandteil bzw. Bestandteil des Leistungsvertrags) auch aufgrund der bisherigen Erfahrung aus Sicht der SVG eine transparente und wettbewerbswahrende Form der Vergabe mit einem eher geringen Anfechtungsrisiko darstellt. Die Erweiterung der Ausschreibungsbedingungen in Form von zusätzlichen Zuschlagskriterien, welche in Salzburg ohnehin Bestandteil des Leistungsvertrags sind würde aus Sicht der SVG zu einem erheblichen Mehraufwand in der Angebotsprüfung führen und das Risiko für Einsprüche bzw. Anfechtungen erhöhen.

Darüber hinaus würde aus Sicht der SVG die Aufnahme zusätzlicher Sozialkriterien als Zuschlagskriterium zu einer aus Sicht der SVG nicht statthaften Abwälzung der sozialen Verantwortung des Unternehmers gegenüber seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf die ausschreibende Stelle führen.

Im Bedarfsfall können die obigen Ausführungen auch im Rahmen einer Stellungnahme unserer vergaberechtlichen externen Rechtsberatung näher erläutert werden.