



STADTRECHNUNGSHOF WIEN

Landesgerichtsstraße 10
A-1082 Wien

Tel.: 01 4000 82829 FAX: 01 4000 99 82810

E-Mail: post@stadtrechnungshof.wien.at

www.stadtrechnungshof.wien.at

DVR: 0000191

StRH II - KAV-4/15

Unternehmung Wiener Krankenanstaltenverbund,

Prüfung der Aufwendungen für Fremdreinigung

in ausgewählten Einrichtungen

KURZFASSUNG

Der Stadtrechnungshof Wien prüfte die Entwicklung der Aufwendungen für Fremdreinigung in drei Schwerpunktkrankenanstalten, die jeweils über ein Mischsystem aus Eigen- und Fremdreinigung verfügten.

Die sukzessive Auslagerung von Reinigungsbereichen an Dienstleistungsunternehmen führte in den drei in die Prüfung einbezogenen Krankenanstalten in unterschiedlichem Ausmaß zu einem deutlichen Anstieg der Aufwendungen für Fremdreinigung. Demgegenüber reduzierte sich die Anzahl des Personals im Bereich der Eigenreinigung. Nachweise über in diesem Zusammenhang vorgenommene Berechnungen zur Wirtschaftlichkeit bezüglich der Eigen- oder Fremdreinigung lagen nur zum Teil vor.

Empfehlungen betrafen die Vornahme von teilweise schon länger geplanten Vergabeverfahren, die Erhebung der Marktlage und Maßnahmen zur weiteren Reduktion von Regiestunden. Weiters wurden unter anderem die Erstellung von Musterberechnungen als Entscheidungsgrundlagen für geplante Umstellungen von Reinigungsleistungen, die Neufassung der Erlässe zum Thema Reinigung sowie die exakte Zuordnung der Aufwendungen zu den entsprechenden Konten angeregt.

INHALTSVERZEICHNIS

1. Einleitung.....	7
2. Zuständigkeiten und Vorgaben.....	8
2.1 Aufgabenverteilung.....	8
2.2 Vorgaben zur Reinigungsthematik.....	9
2.3 Weitere Festlegungen der Generaldirektion.....	11
3. Entwicklung der fremdgereinigten Bereiche in den ausgewählten Kranken- anstalten.....	12
3.1 Krankenhaus Hietzing mit Neurologischem Zentrum Rosenhügel.....	12
3.2 Krankenanstalt Rudolfstiftung inklusive Standort Semmelweis Frauenklinik.....	14
3.3 Wilhelminenspital.....	17
3.4 Feststellungen.....	19
4. Entwicklung der Aufwendungen für Fremdreinigung.....	21
4.1 Krankenhaus Hietzing mit Neurologischem Zentrum Rosenhügel.....	21
4.2 Krankenanstalt Rudolfstiftung inklusive Standort Semmelweis Frauenklinik.....	22
4.3 Wilhelminenspital.....	23
4.4 Feststellungen.....	23
5. Auswirkungen der Umstellungen von Eigen- auf Fremdreinigung.....	24
5.1 Entwicklung der systemisierten Dienstposten.....	24
5.2 Entwicklung der Vollzeitäquivalente und der Personalaufwendungen.....	25
5.3 Feststellungen.....	26
6. Sonstige Feststellungen.....	27
6.1 Umsetzungsstand des Spitalstandards 2014/08 für Reinigungsfrequenzen.....	27
6.2 Verbuchung der Aufwendungen für Fremdreinigung.....	28
6.3 Einsatz elektronischer Qualitätssicherungssysteme.....	29
7. Zusammenfassung der Empfehlungen.....	31

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Entwicklung der systemisierten Dienstposten	24
Tabelle 2: Entwicklung der Vollzeitäquivalente	25
Tabelle 3: Entwicklung der Personalaufwendungen	25
Tabelle 4: Sachkonten für Fremdreinigung	28

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs	Absatz
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
d.s.	das sind
d.h.	das heißt
etc.	et cetera
EUR	Euro
GD	Generaldirektion
GED	Generaldirektion
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
inkl.	inklusive
KAV	Unternehmung Wiener Krankenanstaltenverbund
Krankenanstaltenverbund.....	Unternehmung Wiener Krankenanstaltenverbund
Krankenanstalt Rudolfstiftung.....	Krankenanstalt Rudolfstiftung inklusive Standort Simmelweis Frauenklinik
Krankenhaus Hietzing.....	Krankenhaus Hietzing mit Neurologischem Zentrum Rosenhügel
lt.	laut
MA	Magistratsabteilung
m ²	Quadratmeter
m ² /h	Quadratmeter pro Stunde

Mio. EUR	Millionen Euro
Nr.....	Nummer
o.a.	oben angeführt
Pkt.	Punkt
rd.	rund
s.....	siehe
Semmelweis Frauenklinik.....	Standort Semmelweis Frauenklinik der Krankenanstalt Rudolfstiftung
SOUND.....	"Sachkosten Optimieren. Unser Nutzen Dauerhaft"
Tab.	Tabelle
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
VZÄ.....	Vollzeitäquivalent
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil

GLOSSAR

Unterhaltsreinigung

Als Unterhaltsreinigung (laufende bzw. tägliche Reinigung) werden sich wiederholende Reinigungsarbeiten nach festgelegten Zeitabständen bezeichnet.

Grundreinigung

Eine Grundreinigung wird in größeren Zeitabständen (z.B. jährlich oder halbjährlich) durchgeführt. Dabei werden haftende Verschmutzungen und/oder abgenutzte Pflegefilme oder andere Rückstände, die das Aussehen der Oberflächen beeinträchtigen, entfernt.

Weißgeschirreinigung

Im Krankenanstaltenverbund wird dieser Begriff für die Reinigung des von Patientinnen bzw. Patienten sowie von Mitarbeitenden verwendeten Geschirrs (z.B. Schüsseln, Teller, Essbesteck).

Schwarzgeschirreinigung

Schwarzgeschirreinigung bezeichnet im Krankenanstaltenverbund die Reinigung von Kochgeschirr (z.B. Töpfe, Pfannen, Bleche).

PRÜFUNGSERGEBNIS

Der Stadtrechnungshof Wien unterzog die Aufwendungen für Fremdreinigung in ausgewählten Einrichtungen des Krankenanstaltenverbundes einer stichprobenweisen Prüfung und teilte das Ergebnis seiner Wahrnehmungen nach Abhaltung einer diesbezüglichen Schlussbesprechung der geprüften Stelle mit. Die von der geprüften Stelle abgegebene Stellungnahme wurde berücksichtigt. Allfällige Rundungsdifferenzen bei der Darstellung von Berechnungen wurden nicht ausgeglichen.

1. Einleitung

Der Stadtrechnungshof Wien führte im dritten Quartal des Jahres 2015 eine stichprobenweise Prüfung der Aufwendungen für Fremdreinigung in ausgewählten Einrichtungen des Krankenanstaltenverbundes durch. Der Betrachtungszeitraum umfasste grundsätzlich die Jahre 2010 bis 2014, wobei auch auf wesentliche nachfolgende Entwicklungen eingegangen wurde. Die Prüfbefugnis für diese Gebarungsprüfung ist in § 73b Abs 1 der Wiener Stadtverfassung geregelt.

Anlass für die Prüfung waren die deutlich gestiegenen Aufwendungen für Fremdreinigung in den Wiener Städtischen Krankenanstalten. Gemäß den Jahresabschlüssen erhöhten sich diese von 11,18 Mio. EUR im Jahr 2010 auf 19,86 Mio. EUR im Jahr 2014 (d.s. 8,68 Mio. EUR oder 77,6 %).

Die stichprobenweise Einschau erfolgte in den drei Schwerpunktkrankenanstalten Krankenhaus Hietzing, Krankenanstalt Rudolfstiftung und Wilhelminenspital. Prüfungsgegenständlich waren u.a. die operativen Vorgaben der Generaldirektion, eine Analyse der Gründe für den Anstieg der Aufwendungen für Fremdreinigung sowie die Grundlagen für die Beauftragung von Fremdfirmen. Die Ordnungsmäßigkeit der durchgeführten Vergabeverfahren war nicht Gegenstand der Prüfung.

2. Zuständigkeiten und Vorgaben

2.1 Aufgabenverteilung

2.1.1 In den Krankenanstalten fiel die Organisation der Gebäudereinigung in den Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Verwaltungsdirektion. Somit lag auch die grundsätzliche Entscheidung Fremdreinigung und/oder Eigenreinigung in der Verantwortung der einzelnen Krankenanstalten. Auch die Organisation der Reinigung durch Eigenpersonal lag zur Gänze im Aufgabenbereich der Krankenanstalten. Wenn in einer Krankenanstalt des Krankenanstaltenverbundes die Entscheidung zur Fremdreinigung getroffen wurde, war ebenfalls die jeweilige Verwaltungsdirektion für die Erstellung der Leistungsverzeichnisse, die Beauftragung der Dienstleistungsunternehmen und die Leistungskontrolle zuständig.

2.1.2 Die formelle Abwicklung eines Vergabeverfahrens fiel in die Verantwortung der Generaldirektion des Krankenanstaltenverbundes. Die zuständige Organisationseinheit dafür war zum Zeitpunkt der Einschau der Vorstandsbereich Shared Service Center Einkauf bzw. bis April 2015 der ehemalige Geschäftsbereich Strategischer Einkauf und davor das *Forum Einkauf*. Das formelle Verfahren umfasste u.a. die Bekanntmachung bei öffentlichen Ausschreibungen, die Prüfung der Unterlagen, die Sicherstellung der Einhaltung der Vergabebestimmungen, die Erstellung des Preisspiegels und die formelle Bekanntgabe der Zuschlagsentscheidung. Etwaige vergaberelevante Einsprüche bzw. Anfragen und deren Bearbeitung fielen ebenso in die Zuständigkeit der Generaldirektion. Eine weitere Aufgabe der Generaldirektion war die Durchführung von Standardisierungen auch im Bereich der Reinigungsdienstleistungen sowie die Kontrolle der Einhaltung derartiger Standards.

Mitte des Jahres 2015 wurde in der Generaldirektion eine im Vorstandsbereich Shared Service Center Betrieb eingebettete Abteilung Reinigung geschaffen. Zu den Aufgaben dieser Organisationseinheit zählten u.a. die Planung und Steuerung der Reinigungsdienstleistungen, die Definition von Leistungsvorgaben für die Eigen- und Fremdreinigung, die Mitwirkung bei der Beschaffung von Reinigungsleistungen (Leistungsverzeichnis) sowie das Vertragscontrolling auf Basis bestehender Leistungsverträge. Vor

Schaffung dieser Abteilung hatte z.T. der Geschäftsbereich Strategischer Einkauf diese Aufgaben wahrgenommen.

2.2 Vorgaben zur Reinigungsthematik

Zusätzlich zu den vertrags- und vergaberechtlichen Vorschriften waren im Krankenanstaltenverbund unternehmensinterne Vorgaben vor der Beauftragung von Dienstleistungsunternehmen zur Durchführung von Reinigungsleistungen zu beachten.

2.2.1 Der Erlass der ehemaligen Magistratsabteilung 17 vom 6. Dezember 1989, MA 17 - 410/89/II/WW, *Durchführung der Vergabe von Reinigungsarbeiten* regelte die im Rahmen einer Vergabe anzuwendenden Bedingungen. Des Weiteren enthielt er eine Musterleistungsbeschreibung für die Unterhalts-, Grund- und Fensterreinigung (bestehend aus Raumkategorien, Reinigungsfrequenzen im Standardfall je Raumkategorie, Preiserstellung etc.). Zusätzlich wurden Kennzahlen verschiedener Dienstleistungsunternehmen zur Reinigungsleistung je m² bei der Unterhaltsreinigung angeführt. Der Erlass verfügte hinsichtlich der in der Leistungsbeschreibung vorgesehenen Tätigkeiten weiters, dass die an die Reinigungsfirma zu vergebenden Leistungen den jeweils gültigen Tätigkeitsmerkmalen des Eigenpersonals anzupassen sind. Eine Mindestanwesenheit der Reinigungskräfte durfte nur für jene Bereiche gefordert werden, für welche auch eine entsprechende Begründung vorlag.

In den *Richtlinien zur Flächenreinigung und zur Flächendesinfektion in Krankenhäusern und Pflegeheimen der Stadt Wien* der ehemaligen Magistratsabteilung 17 vom 20. April 1990, MA 17 - 192/90/II/WW waren u.a. die Tätigkeiten der Reinigungskräfte (z.B. Mobiliar abwischen, Reinigung der Fensterbänke) sowie die Frequenzen der auszuführenden Arbeiten angeführt. Weiters sollten gemäß dieser Richtlinie Personalbedarfsberechnungen für die tägliche Unterhaltsreinigung auf Basis der definierten Raumkategorien, Reinigungsfrequenzen und Richtwerte zur Reinigungsleistung je m² erstellt werden.

Im Erlass des Krankenanstaltenverbundes vom 19. August 1994, KAV-GD - 266/94/W/WW, *Durchführung der Vergabe von Reinigungsarbeiten* wurden

die Bedingungen für die Durchführung der Vergabe von Reinigungsleistungen zur Fremdvergabe aktualisiert. Weiters wurde verfügt, dass *eine allenfalls von der Anstalt angestrebte Systemumstellung z.B. von Eigenreinigung auf Fremdreinigung* basierend auf *einer Wirtschaftlichkeitsberechnung bzw. Nutzwertanalyse* getroffen werden sollte.

Die Sichtung der o.a. aus den 1980er- und 1990er-Jahren stammenden Erlässen zeigte, dass diese z.T. nicht mehr zeitgemäß erschienen. So lagen etwa die erlassmäßig festgelegten Richtwerte für die je Raumkategorie zu reinigenden m²/h als Grundlage für die Personalbedarfsermittlung aufgrund der damaligen Reinigungstechniken weit unter aktuelleren Schlüsselwerten, die z.B. für die Personalbedarfsrechnung in Bezug auf das Krankenhaus Nord herangezogen wurden. Der Stadtrechnungshof Wien empfahl daher, eine Neufassung der Regelungen zur Reinigungsthematik vorzunehmen.

2.2.2 Im Frühjahr 2015 legte die Generaldirektion einen neuen *Spitalstandard für Reinigungsfrequenzen* vor, der in den Beilagen Bezug auf die *Gebäudefremdreinigung* nimmt. Dieser definierte 56 Raumkategorien sowie die jeweils dazugehörige Reinigungsfrequenz. So war z.B. in Patientenzimmern eine tägliche Unterhaltsreinigung vorgesehen. Die festgelegten Frequenzen bezogen sich auf die Reinigung der Fußbodenflächen sowie der Oberflächen, wenn diese mit der gleichen Frequenz wie die Fußbodenflächen gereinigt werden. Anzumerken war, dass mit diesem Standard für die neu geschaffenen Raumkategorien Festlegungen hinsichtlich weiterer Reinigungstätigkeiten (wie z.B. Reinigung der Heizkörper, der Beleuchtungskörper) nicht vorgenommen wurden.

Der neue Reinigungsstandard wurde am 19. Mai 2015 mit Erlass des Krankenanstaltenverbundes GED - 245/2015/MMS, *Umsetzung des Spitalstandards 2014/08 für Reinigungsfrequenzen* für alle Dienststellen der Wiener Städtischen Krankenanstalten sowie für die Teilunternehmung Allgemeines Krankenhaus als verbindlich erklärt. Somit war dieser Grundlage für die Durchführung von Reinigungstätigkeiten und für künftige Ausschreibungen im Bereich der Gebäudereinigung.

2.2.3 Schließlich legten die Leitung der Unternehmung und die Personalvertretung im August 2015 mit der *Vereinbarung Reinigung Eigenleistung/Fremdleistung* fest, dass das zum damaligen Zeitpunkt aktuelle Verhältnis zwischen Eigenreinigungsflächen und Fremdreinigungsflächen in den jeweiligen Dienststellen der Wiener Städtischen Krankenanstalten aufrechtbleibt, wobei der Eigenbereich zu evaluieren ist. Die anstaltsweisen Evaluierungen der einzelnen Pavillons bzw. Abteilungen waren vom Vorstandsreich Shared Service Center Betrieb u.a. auf Basis des neuen Erlasses bzgl. Reinigungsfrequenzen sowie unter Zugrundelegung der Marktpreise vorzunehmen. Sollten trotz effizienzsteigernder Maßnahmen bei einzelnen Krankenanstalten die Aufwendungen der Eigenreinigung um 5 % über jener für Fremdreinigung liegen, wurde für den jeweils betroffenen Bereich eine Umstellung auf Fremdreinigung vereinbart.

2.3 Weitere Festlegungen der Generaldirektion

Die Generaldirektion des Krankenanstaltenverbundes hatte - mit Ausnahme der im Pkt. 2.2.3 angeführten Vereinbarung vom August 2015 - zur Thematik Fremd- oder Eigenreinigung keine strategischen Vorgaben verschriftlicht. Nach Ansicht des Stadtrechnungshofes Wien beeinflussten allerdings im Laufe der Zeit getroffene Entscheidungen der Generaldirektion die Führungen in den einzelnen Krankenanstalten, für die zu erbringenden Reinigungstätigkeiten entweder Eigenpersonal oder Dienstleistungsunternehmen heranzuziehen.

2.3.1 So verfügte im März 2008 die Generaldirektion eine Nachbesetzungssperre für die Dienstposten aus dem Bereich der handwerklichen Verwendung (Schema I/III ohne den Bereich Technik und Abteilungshilfen) und somit auch für das Reinigungspersonal. Im April 2009 wurde den Krankenanstalten die Umwandlung solcher Dienstposten für die Erbringung von Leistungen im Kerngeschäft (z.B. Leistungserweiterungen, Qualitätsverbesserungen) ermöglicht. Zusätzlich wurde ihnen auch für den Bereich der handwerklichen Verwendung eine weitere Reduzierung der vorhandenen Dienstposten vorgegeben.

Demgegenüber entschied allerdings die Generaldirektion Ende des Jahres 2013 in Bezug auf das Krankenhaus Nord, für die zu erbringenden Reinigungstätigkeiten vorhan-

denes Eigenpersonal aus den zu überführenden Einrichtungen Sozialmedizinisches Zentrum Floridsdorf - Krankenhaus, Orthopädisches Krankenhaus Gersthof und Semmelweis Frauenklinik einzuplanen.

2.3.2 In einem engen Zusammenhang mit dem Thema Hauswirtschaft und Reinigung stand auch das Projekt *Skill & Grade-Mix* des Krankenanstaltenverbundes. Während Skillmix die unterschiedlichen Berufserfahrungen und individuellen Fähigkeiten der Mitarbeitenden beschreibt, sind unter Grademix die unterschiedlichen Ausbildungen und Zusatzausbildungen zu verstehen. Ziel dieses Projektes zum Spitalskonzept 2030 war es, den bestehenden Personalmix in den Krankenanstalten entsprechend den fachlichen Anforderungen kompetenzorientiert, bedarfsgerecht, effektiv und effizient einzusetzen. Das Projekt umfasste daher auch den künftigen Aufgabenbereich der Reinigungskräfte, wobei eine Zusammenführung des Reinigungspersonals mit den Abteilungshilfen Teil der diesbezüglichen Überlegungen war. Der Abschluss und die Umsetzung des Teilprojektes *Rollout Skill & Grade-Mix, Hauswirtschaft und Reinigung* war mit 1. Juni 2016 geplant.

3. Entwicklung der fremdgereinigten Bereiche in den ausgewählten Krankenanstalten

3.1 Krankenhaus Hietzing mit Neurologischem Zentrum Rosenhügel

Das Krankenhaus Hietzing umfasste 20 bettenführende Abteilungen sowie 7 Institute, die in einer Reihe von Pavillons untergebracht waren. Im Jahr 2014 wurden in dieser Schwerpunktkrankenanstalt durchschnittlich rd. 1.100 systemisierte Betten vorgehalten, die Reinigungsfläche betrug rd. 98.000 m².

Am Standort des Krankenhauses Hietzing wurden die ersten Bereiche bereits in den 1980er-Jahren an eine Fremdfirma zur Reinigung vergeben. Zum Zeitpunkt der Einschau reinigte ein Dienstleistungsunternehmen rd. 46.000 m² und das Reinigungspersonal des Spitals rd. 52.000 m².

3.1.1 Im Jahr 2006 erfolgte ein Vergabeverfahren, das die Unterhaltsreinigung und Grundreinigung in einem Pavillon des Neurologischen Zentrums Rosenhügel sowie in

drei medizinischen Fachabteilungen, in der ehemaligen Erstversorgung, in einem Institut sowie in einigen Verwaltungsbereichen am Standort Hietzing zum Gegenstand hatte. Weiters waren an diesem Standort die Fensterreinigung und zudem die Geschirrrreinigung in der Bandspüle im Küchenbereich als Leistungsgegenstand vorgesehen. Der in einem offenen Verfahren erzielte Gesamtpreis ohne USt belief sich im Jahr 2006 auf 1,06 Mio. EUR. Die Vertragsdauer wurde auf unbestimmte Zeit abgeschlossen.

In den Folgejahren wurden am Standort Neurologisches Zentrum Rosenhügel zwei medizinische Fachabteilungen sowie am Standort Hietzing ebenfalls zwei medizinische Fachabteilungen, ein Operationsbereich, ein Institut und einige Verwaltungsgebäude von Eigen- auf Fremdreinigung umgestellt. Durch die Schließung der Küche am Standort Neurologisches Zentrum Rosenhügel kam es auch im Küchenbereich am Standort des Krankenhauses Hietzing zu einer Leistungserweiterung.

Im Betrachtungszeitraum der Jahre 2010 bis 2014 wurden weitere Teilbereiche - wie z.B. zwei Stationen - von Eigen- auf Fremdreinigung umgestellt.

Mit der Reinigung der o.a. Bereiche beauftragte die Verwaltungsdirektion der Anstalt jenes Dienstleistungsunternehmen, das den Zuschlag im Vergabeverfahren des Jahres 2006 erhalten hatte, wobei die Beauftragung jeweils zu den damals zugestandenen Konditionen erfolgte.

Wie der Stadtrechnungshof Wien im Zuge seiner Einschau weiters erhob, plante die Verwaltungsdirektion des Krankenhauses Hietzing bereits im Jahr 2011 die Durchführung eines Vergabeverfahrens hinsichtlich der bis dahin erfolgten zusätzlichen Beauftragungen. Zu diesem Zweck wurde ein Leistungsverzeichnis samt Beilagen im September 2012 an die Generaldirektion zur formellen Abwicklung des Vergabeverfahrens übermittelt. Aufgrund temporär fehlender Personalressourcen führte der damals zuständige Geschäftsbereich Strategischer Einkauf dieses allerdings nicht durch. In der Folge wurde u.a. in Erwägung gezogen, die Bundesbeschaffung GmbH mit dieser Angelegenheit zu betrauen. In der Zwischenzeit starteten im Krankenanstaltenverbund das im Pkt. 2.3.2 erwähnte Projekt *Skill & Grade-Mix* sowie das sogenannte Projekt

SOUND. Da sich nach Ansicht der Verwaltungsdirektion beide Projekte erheblich auf die Erbringung der Leistung im Bereich der Reinigung und damit auf die Gestaltung des Leistungsverzeichnisses für ein Vergabeverfahren auswirken würden, wurde abermals von der Durchführung eines solchen Verfahrens Abstand genommen.

3.1.2 Zusätzlich zu den o.a. Bereichen wurden im Krankenhaus Hietzing die Schneeräumung sowie auch die Grundreinigung für Räumlichkeiten, die in der täglichen Reinigung dem Eigenpersonal oblag, von anderen Dienstleistungsunternehmen durchgeführt. Die Beauftragung der Schneeräumung erfolgte auf Basis eines von der Generaldirektion für mehrere Krankenanstalten durchgeführten Vergabeverfahrens, die weiteren Kleinaufträge waren in Form von Direktvergaben durch die Anstalt abgewickelt worden.

3.1.3 Laut Auskunft der Verwaltungsdirektion standen die Veränderungen im Reinigungsbereich im unmittelbaren Zusammenhang mit notwendigen Strukturänderungen, die von der Generaldirektion vorgegeben wurden. Durch die Erweiterung von Tätigkeiten im medizinisch/pflegerischen Kernbereich seien personelle Umstrukturierungen in der Krankenanstalt notwendig gewesen. Die dafür erforderlichen Dienstposten wurden in erster Linie aus dem Bereich der Reinigung herangezogen und z.B. in Dienstposten für ärztliches Personal oder Pflegepersonal umgewandelt.

In der praktischen Umsetzung wurden die durch Pensionierungen und Fluktuationen freigewordenen Dienstposten für Reinigungspersonal vielfach nicht mehr nachbesetzt. In weiterer Folge vergab die Verwaltungsdirektion Reinigungsbereiche schrittweise an externe Dienstleistungsunternehmen und ordnete das Reinigungspersonal verbleibenden eigengereinigten Bereichen zu.

Schriftliche Unterlagen hinsichtlich Kostenvergleichsrechnungen lagen für die im Betrachtungszeitraum auf Fremdreinigung umgestellten Bereiche nicht vor.

3.2 Krankenanstalt Rudolfstiftung inklusive Standort Semmelweis Frauenklinik

Die Krankenanstalt Rudolfstiftung war aufgrund der Bauweise von den beiden anderen in dieser Prüfung betrachteten Krankenanstalten insofern zu unterscheiden, da es sich

um einen Zentralbau handelte. Die gegenständliche Krankenanstalt gliederte sich inkl. der Gynäkologisch-Geburtshilflichen Abteilung am Standort Semmelweis Frauenklinik in 17 bettenführende Abteilungen und 5 Institute. Im Jahr 2014 umfasste diese Einrichtung rd. 800 systemisierte Betten, die Reinigungsfläche betrug rd. 86.000 m².

Zum Zeitpunkt der Einschau wurden am Standort Rudolfstiftung rd. 30.000 m² der Reinigungsfläche durch ein Dienstleistungsunternehmen und rd. 56.000 m² von Eigenpersonal des Spitals gereinigt.

3.2.1 Am Standort der Krankenanstalt Rudolfstiftung wurden seit dessen Eröffnung in den 1970er-Jahren wesentliche Bereiche durch Dienstleistungsunternehmen gereinigt. Dazu gehörten zum Großteil die stationären Bereiche, die Verkehrsflächen und einige Versorgungs- und Verwaltungsbereiche. Von den beauftragten Dienstleistungsunternehmen erfolgten in den angeführten Bereichen die Unterhaltsreinigung, die Grundreinigung sowie Teile der Fensterreinigung. Besondere Teile der Krankenanstalt wie z.B. die Operationssäle und die im Zentralbau situierten Ambulanzen, die interne Kinderstation, die in einem neu errichteten Gebäude angesiedelte psychiatrische Abteilung und der gesamte Standort Semmelweis Frauenklinik wurden durch das krankenanstaltseigene Personal gereinigt.

3.2.2 Vor dem Hintergrund von Personalabgängen anstaltseigener Reinigungskräfte wurde ein Bereich der Operationssäle ab dem Jahr 2012 sukzessive auf die Reinigung durch Fremdpersonal umgestellt. Diese Umstellung wurde allerdings u.a. wegen der Personalfluktuations beim Dienstleistungsunternehmen und dem damit verbundenen permanenten Schulungsaufwand aber auch infolge von Beschwerden über die Reinigungsergebnisse als nicht zufriedenstellend beurteilt. Daher wurde im Jahr 2014 in diesem Bereich der Eigenreinigung wieder der Vorzug gegeben.

3.2.3 Das zum Zeitpunkt der Einschau tätige Dienstleistungsunternehmen war aufgrund eines Vergabeverfahrens aus dem Jahr 2011 mit der Unterhalts- und Grundreinigung beauftragt. Die Leistungserbringung begann im Februar 2012.

Leistungsgegenstand war die Durchführung der Unterhaltsreinigung und der Grundreinigung von 22 Stationen in den Stockwerken 3 bis 14 inkl. der Verkehrsflächen, der Haupthalle und einiger Versorgungsbereiche. Im Leistungsverzeichnis zu diesem Vergabeverfahren war eine quantitative Personalvorgabe festgelegt. Diese sah die Bereitstellung von 22 Reinigungskräften auf den Stationen ab 7.30 Uhr sowie nach Beendigung der täglichen Unterhaltsreinigung auf den Stationen eine Nachmittagsreinigung durch sechs Personen bis 19.00 Uhr vor. Der in einem offenen Verfahren erzielte Gesamtpreis für die Leistungen belief sich für das Jahr 2011 auf rd. 1,30 Mio. EUR ohne USt. Die Vertragsdauer war auf unbestimmte Zeit abgeschlossen.

Auf der Basis von drei Zusatzangeboten wurde das in der Krankenanstalt tätige Dienstleistungsunternehmen im Jahr 2014 mit Reinigungstätigkeiten in zusätzlichen Bereichen betraut, die nicht vom Vergabeverfahren aus dem Jahr 2011 erfasst waren. Diese Beauftragungen erfolgten auf Grundlage von monatlichen Pauschalen, die jährliche Kosten in der Höhe von rd. 264.000,-- EUR, rd. 409.000,-- EUR sowie rd. 157.000,-- EUR nach sich zogen. Die Zusatzangebote basierten auf den im Vergabeverfahren aus dem Jahr 2011 vereinbarten wirtschaftlichen Bedingungen.

Angemerkt wird dazu, dass die nunmehr zusätzlich pauschal beauftragten Reinigungsleistungen in einem beträchtlichen Ausmaß bereits vorher auf Basis von Regiestunden vom gegenständlichen Dienstleistungsunternehmen erbracht worden waren.

3.2.4 Ein weiteres Dienstleistungsunternehmen nahm die Geschirreinigung am Band und die Speisenverteilung im Küchenbereich vor. Dazu wurde im Jahr 2011 ein Vergabeverfahren für die Dienstleistungen Speisenverteilung, Geschirreinigung und Küchenreinigung in Form eines offenen Verfahrens abgewickelt. Der Beginn der Leistungserbringung durch den im Vergabeverfahren ermittelten Bieter erfolgte im Februar 2012. Laut Ausschreibung betrug der jährliche Nettoaufwand für die Leistungen im Küchenbereich rd. 563.000,-- EUR. Im April und Juni 2012 wurden auf Basis von zwei Zusatzangeboten mit einem Jahresvolumen von rd. 78.000,-- EUR sowie rd. 61.000,-- EUR weitere Leistungen im Küchenbereich wie z.B. die Reinigung des Schwarzgeschirrs oder zusätzliche Reinigungsleistungen im Speisesaal beauftragt.

Vor dem Zuschlag an das Dienstleistungsunternehmen erfolgten die angeführten Küchenleistungen von Leiharbeitskräften im Rahmen einer Arbeitskräfteüberlassung.

3.2.5 Der Großteil der Fensterreinigung am Standort der Krankenanstalt Rudolfstiftung wurde von einem weiteren Dienstleistungsunternehmen bewerkstelligt, das aufgrund eines Vergabeverfahrens den Zuschlag erhalten hatte. Ebenso nahm die Schneeräumung ein auf diese Weise beauftragtes Dienstleistungsunternehmen vor.

3.2.6 Der Umstellung der Reinigungsleistungen im Küchenbereich von Arbeitskräfteüberlassung auf Fremdreinigung durch ein Dienstleistungsunternehmen lagen lt. Auskunft der Verwaltungsdirektion der Krankenanstalt Wirtschaftlichkeitsüberlegungen zugrunde. Schriftliche Unterlagen konnten dazu allerdings nicht vorgelegt werden.

Für die im Pkt. 3.2.2 angeführte Rückführung der Reinigung der Operationssäle von Fremdreinigung auf Eigenreinigung war ein Kostenvergleich erstellt worden. Dieser wies die Fremdreinigung als teuerste Variante aus. Bei Gegenüberstellung der kalkulatorischen Personalkosten zu den Kosten der Fremdreinigung errechnete sich ein geringfügiger Unterschied, während sich bei Heranziehung echter Personalkosten eine deutlichere Differenz ergab.

3.3 Wilhelminenspital

Das in Pavillonbauweise errichtete Wilhelminenspital verfügte über 17 bettenführende Abteilungen und 6 Institute. Im Jahr 2014 waren durchschnittlich rd. 1.050 Betten systemisiert, die Reinigungsfläche umfasste rd. 112. 000 m².

Zum Zeitpunkt der Einschau wurden rd. 39.000 m² von einem Dienstleistungsunternehmen und rd. 73.000 m² der Gebäudereinigungsflächen von Eigenpersonal des Krankenanstaltenverbundes oder Leiharbeitskräften gereinigt.

3.3.1 Im Wilhelminenspital wurde erstmals im Jahr 1997 ein medizinischer Bereich von Eigen- auf Fremdreinigung umgestellt. Die geltende Beauftragung dieser Fremdreinigung basierte auf einem vom ehemaligen *Forum Einkauf* im Jahr 2002 durchgeführten

Vergabeverfahren. Die dem Angebot damals zugrunde liegenden Jahreskosten für die Unterhalts- und die Grundreinigung beliefen sich auf rd. 357.000,-- EUR ohne USt. Die Vertragsdauer wurde auf unbestimmte Zeit abgeschlossen.

In den Jahren 2009, 2010 und 2012 folgten weitere medizinische Bereiche der Krankenanstalt mit der Umstellung auf Fremdreinigung. Die Beauftragung eines Dienstleistungsunternehmens mit der Grundreinigung und der Unterhaltsreinigung basierte auf drei in Form offener Verfahren abgewickelten Vergabeverfahren. Die Gesamtpreise beliefen sich in den o.a. Jahren auf rd. 138.000,-- EUR, rd. 604.000,-- EUR und rd. 924.000,-- EUR jeweils ohne USt. Die Vertragsdauer war jeweils auf unbestimmte Zeit festgelegt.

Ein im Jahr 2013 vorgenommenes Vergabeverfahren für die Durchführung der Unterhaltsreinigung, der Grundreinigung sowie von darüber hinausgehenden Reinigungstätigkeiten in zusätzlichen medizinischen Bereichen wurde aufgrund von mehreren Einsprüchen gegen die Zuschlagsentscheidung im August 2014 widerrufen. Somit endete das Vergabeverfahren ohne Zuschlagserteilung.

Für die Jahre 2014 und 2015 waren als strukturelle Maßnahmen wiederum Umstellungen von Eigen- auf Fremdreinigung vorgesehen, die sich aber aufgrund der unternehmensweiten Vereinheitlichung der Reinigungsfrequenzen verzögerten.

3.3.2 Ab Dezember 2013 setzte die Verwaltungsdirektion des Wilhelminenspitals auch Leiharbeitskräfte für Reinigungszwecke ein. Die Beauftragung dieses Personals erfolgte auf Grundlage einer von der Bundesbeschaffungsagentur GmbH abgeschlossenen Rahmenvereinbarung betreffend Personalbereitstellung.

3.3.3 Die Vergabe von Reinigungsleistungen in der Küche erfolgte auf Basis eines vom ehemaligen *Forum Einkauf* durchgeführten Verfahrens aus dem Jahr 2003. Demnach wurde ein Dienstleistungsunternehmen mit der Unterhaltsreinigung, der Grundreinigung und der Bandgeschirrereinigung (Weiß- und Schwarzeschirr) betraut. Die Jahreskosten wurden damals mit rd. 475.000,-- EUR angeboten. In den Jahren 2009 bis 2011 erfolgte

eine Ausweitung der vom Dienstleistungsunternehmen zu erbringenden Leistungen im Bereich der Küche. Die zusätzlichen Jahreskosten für die tägliche Unterhaltsreinigung des Speisesaals beliefen sich auf rd. 53.000,-- EUR, jene für die Reinigung des sogenannten *Lagergeschirrs* (Transportbehälter) zweier neuer Pflegewohnhäuser des Krankenanstaltenverbundes auf rd. 39.000,-- EUR.

3.3.4 Schließlich wurden im Wilhelminenspital die Fensterreinigung und die Schneeräumung von Dienstleistungsunternehmen durchgeführt. Die Leistungsbeauftragung an die jeweilige Firma basierte auf zuvor durchgeführten Vergabeverfahren.

3.3.5 Von der Verwaltungsdirektion des Wilhelminenspitals wurden die im Betrachtungszeitraum bereits durchgeführten oder noch geplanten Vergaben von Reinigungsbereichen an externe Dienstleistungsunternehmen mit notwendigen Strukturveränderungen (Neubauten, Erweiterungen, Umwandlung von Dienstposten) und dem damit verbundenen Personalbedarf sowie mit hohen Fehlzeiten beim Eigenpersonal begründet.

Die Notwendigkeit der Beschäftigung von Leiharbeitskräften begründete die Führung der Krankenanstalt mit den im Pkt. 3.3.1 erwähnten aus rechtlichen bzw. organisatorischen Gründen nicht zustande gekommenen Auftragsvergaben in Verbindung mit der laufenden Reduktion der Zahl der eigenen Reinigungskräfte.

Überlegungen zur Wirtschaftlichkeit von Fremdvergaben wurden von der Verwaltungsdirektion des Wilhelminenspitals im Vorfeld der Erstellung des Budgets angestellt. Dazu wurden Vergleiche zwischen den Aufwendungen für die Eigen- und Fremdreinigung auf Basis vorangegangener Vergabeverfahren, kalkulatorischer Kosten für Eigenpersonal sowie kalkulatorischer Aufwendungen für Leiharbeitskräfte angestellt. Im Ergebnis wurde die Fremdreinigung als wirtschaftlichste Lösung ausgewiesen.

3.4 Feststellungen

3.4.1 Zusammenfassend war festzuhalten, dass in den geprüften Krankenanstalten personelle Notwendigkeiten aufgrund von Leistungsveränderungen oder Qualitätsver-

besserungen im medizinisch/pflegerischen Bereich wesentliche Gründe für die Auslagerung von Reinigungstätigkeiten an externe Dienstleistungsunternehmen darstellten. Zusätzlich benötigte Dienstposten waren primär aus dem Eigenbereich der Krankenanstalten bereitzustellen, wobei hierfür nicht zuletzt Dienstposten aus dem Bereich der Reinigungskräfte herangezogen wurden. Um die Reinigung in den Krankenanstalten weiterhin sicherzustellen, wurden daher bisher von Eigenpersonal erbrachte Reinigungsleistungen zunehmend Fremdpersonal übertragen.

3.4.2 Die Prüfung des Stadtrechnungshofes Wien ergab daher, dass im Betrachtungszeitraum die mit Reinigungstätigkeiten betrauten Dienstleistungsunternehmen z.T. mit umfangreichen Leistungserweiterungen beauftragt worden waren. Dies erfolgte in der Regel durch die Einholung von Zusatzangeboten, gesonderte Vergabeverfahren wurden allerdings nicht durchgeführt. Aus vergaberechtlichen sowie insbesondere auch aus wirtschaftlichen Erwägungen empfahl der Stadtrechnungshof Wien, bei Leistungserweiterungen größeren Umfanges entsprechende Vergabeverfahren durchzuführen.

Des Weiteren regte der Stadtrechnungshof Wien an, bei länger zurückliegenden Vergabeverfahren die aktuelle Marktlage zu erheben. Im Fall eines zu erwartenden wirtschaftlichen Erfolges sollte eine Neuausschreibung in Betracht gezogen werden.

Ebenso empfahl der Stadtrechnungshof Wien, bei der Gestaltung des Leistungsverzeichnisses für die Vergabe von Reinigungsdienstleistungen bzw. hauswirtschaftlichen Tätigkeiten quantitative Personalvorgaben zu überdenken. Ein Wegfall dieser Bestimmung gäbe den anbietenden Dienstleistungsunternehmen mehr Raum zur Kalkulation, wodurch der Krankenanstaltenverbund eventuell auch wirtschaftliche Vorteile lukrieren könnte.

3.4.3 Bei der Prüfung kam auch zutage, dass die geprüften Krankenanstalten im Vorfeld geplanter Umstellungen der Reinigungsleistungen nur z.T. verschriftlichte Wirtschaftlichkeitsberechnungen entsprechend den Vorgaben der Generaldirektion erstellt hatten. Diese führten aufgrund der jeweils zugrunde gelegten Annahmen zu teilweise konträren

Ergebnissen. So wurden sowohl die Eigen- als auch die Fremdreinigung als die wirtschaftlichere Form der Leistungserbringung ermittelt.

Wie der Stadtrechnungshof Wien dazu feststellte, ließen die vorgelegten Berechnungen den Einsatz von Reinigungsmitteln, Verbrauchsmaterial und benötigten Geräten sowie die Aufwendungen für das unmittelbare Aufsichtspersonal außer Acht. In diesem Zusammenhang war auch anzumerken, dass der geltende Erlass *Durchführung der Vergabe von Reinigungsleistungen* aus dem Jahr 1994 die Art und Weise der durchzuführenden Wirtschaftlichkeitsberechnung bzw. Nutzwertanalyse nicht regelte.

Der Stadtrechnungshof Wien empfahl daher, den Krankenanstalten als wirtschaftliche Entscheidungsgrundlage für potenzielle Systemumstellungen im Reinigungsbereich Musterberechnungen zur Verfügung zu stellen, die sämtliche Kosten-, Zeit- und Leistungsfaktoren berücksichtigen.

Schließlich gewann der Stadtrechnungshof Wien bei seiner Einschau auch den Eindruck, dass der Einsatz von Leiharbeitskräften gegenüber anderen Formen der Beauftragung externer Reinigungsdienstleistungen teilweise als wenig wirtschaftlich erschien. Derartige Beauftragungen sollten daher nur in Einzelfällen und befristet auf kurze Zeiträume erfolgen.

4. Entwicklung der Aufwendungen für Fremdreinigung

4.1 Krankenhaus Hietzing mit Neurologischem Zentrum Rosenhügel

Die Nettoaufwendungen für Fremdreinigung stiegen im Krankenhaus Hietzing von 3,31 Mio. EUR im Jahr 2010 auf 4,15 Mio. EUR im Jahr 2014 (d.s. 0,84 Mio. EUR oder 25,4 %) an. Diese Erhöhung begründete sich mit den jährlichen Preisanpassungen auf der Basis der *Unabhängigen Schiedskommission beim Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft* (zuvor *Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend*) und mit der im Betrachtungszeitraum erfolgten Umstellung mehrerer Bereiche von Eigen- auf Fremdreinigung. Sonderreinigungen, zusätzliche Grundreinigungen sowie die beauftragte Durchführung der Schwarzgeschirrereinigung in der Küche trugen ebenfalls zum Anstieg der Aufwendungen bei. Die Abrechnung dieser Leistungen er-

folgte überwiegend in Form von Pauschalen, aber auch auf Basis von einzelverrechneten Regiestunden.

4.2 Krankenanstalt Rudolfstiftung inklusive Standort Semmelweis Frauenklinik

Die Nettoaufwendungen für Fremdreinigung erhöhten sich in der gegenständlichen Krankenanstalt von 1,48 Mio. EUR im Jahr 2010 auf 3,45 Mio. EUR im Jahr 2014 (d.s. rd. 1,97 Mio. EUR oder 133,1 %).

Neben den jährlichen Preisanpassungen lag eine Ursache für den deutlichen Anstieg der Aufwendungen in der im Pkt. 3.2.4 angeführten im Jahr 2011 erfolgten Fremdvergabe von Küchenleistungen. Im Jahr 2014 betragen die diesbezüglichen Aufwendungen rd. 756.000,-- EUR. Anzumerken war, dass die vor dieser Vergabe angefallenen Aufwendungen für die Leiharbeitskräfte auf dem dafür vorgesehenen Konto *Aufwand für Personalbereitstellung* verbucht waren.

Ein weiterer Grund für den Anstieg war neben der Leistungserweiterung für den Südzubau die Verrechnung von Regiestunden, welche auch nach der Abwicklung des im Jahr 2011 vorgenommenen Vergabeverfahrens für die Gebäudereinigungstätigkeiten anfielen. Die Zahl der verrechneten Regiestunden lag im Jahr 2012 bei rd. 60.000 Stunden, erreichte mit rd. 78.000 Stunden im Jahr 2013 den Höchststand und ging im Jahr 2014 auf rd. 55.000 Stunden zurück. Die hohe Anzahl an Regieleistungen basierte auf Beauftragungen zur Reinigung von Bereichen, welche grundsätzlich dem Eigenpersonal zugeordnet waren (wie z.B. Röntgen oder Dialyse) und auf den *Ersatz für Ausfälle von Eigenpersonal*. Nicht zuletzt wären lt. Auskunft der Verwaltungsdirektion auch infolge einer Reihe von Umbauarbeiten Baustellenend- und Schlussreinigungen auf Basis von Regiestunden beauftragt worden.

Die Höhe der verrechneten Einzelstundenpreise basierte auf den valorisierten Stundenpreisen des Vergabeverfahrens aus dem Jahr 2011. Insgesamt summierten sich im Jahr 2014 die Pauschalen für die Unterhalts- und Grundreinigung sowie die Aufwendungen für verrechnete Regieleistungen auf insgesamt rd. 2,61 Mio. EUR, was deutlich über dem im Vergabeverfahren zugeschlagenen Auftragsvolumen lag.

Die Einschau des Stadtrechnungshofes Wien in Abrechnungsunterlagen aus der ersten Jahreshälfte 2015 zeigte eine merkliche Reduktion der Regiestunden aufgrund der Beauftragung von in Zusatzangeboten offerierten Leistungen. Allerdings wurden weiterhin monatlich rd. 1.800 Stunden in Form von Regieleistungen abgerechnet, die im Wesentlichen als *Ersatz für Ausfälle von Eigenpersonal* zum Tragen kamen.

4.3 Wilhelminenspital

Die Nettoaufwendungen für die beauftragten Fremdreinigungen erhöhten sich im Wilhelminenspital von 1,50 Mio. EUR im Jahr 2010 auf 2,91 Mio. EUR im Jahr 2014 (d.s. 1,41 Mio. EUR oder 94 %). Neben den jährlichen Preisanpassungen war dieser Anstieg vor allem auf die - im Pkt. 3.3.1 angeführten - im Jahr 2010 und 2012 erfolgten Umstellungen von Eigen- auf Fremdreinigung zurückzuführen.

Im Vergabeverfahren aus dem Jahr 2012 wurden zudem zusätzliche Tätigkeiten wie z.B. die Nachbereitung bei der Speiserversorgung oder die Endreinigung nach Entlassung von Patientinnen bzw. Patienten inkl. Bettwäschewechsel als Leistungsgegenstand vereinbart. Bei diesen Tätigkeiten handelte es sich um solche, die lt. der Stellenbeschreibung für Abteilungshelferinnen bzw. Abteilungshelfer des Krankenanstaltenverbundes grundsätzlich dieser Berufsgruppe vorbehalten waren. Die Verschiebung solcher Tätigkeiten, die ursprünglich in den Aufgabenbereich einer anderen Berufsgruppe fielen, trug ebenfalls zu einem Anstieg der Aufwendungen bei.

Zusätzlich fielen im Wilhelminenspital auch - wie im Pkt. 3.3.2 angeführt - Aufwendungen für Leiharbeitskräfte an, die für Reinigungstätigkeiten herangezogen wurden. Die auf dem dafür vorgesehenen Konto *Aufwand für Personalbereitstellung* verbuchten Aufwendungen beliefen sich für das Jahr 2014 auf rd. 568.000,-- EUR.

4.4 Feststellungen

Insgesamt betrachtet stiegen die Aufwendungen für die Fremdreinigung in den drei in die Prüfung einbezogenen Krankenanstalten in sehr unterschiedlichem Ausmaß an. Dies war im Besonderen darauf zurückzuführen, dass im Betrachtungszeitraum die An-

zahl der anstaltsweise vorgenommenen Umstellungen von Eigen- auf Fremdreinigungsleistungen stark differierte.

In zwei der in die Prüfung einbezogenen Einrichtungen stiegen die Aufwendungen für Fremdreinigung prozentuell stärker als im Durchschnitt der Wiener Städtischen Krankenanstalten an. Die erhöhten Aufwendungen waren im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass in diesen beiden Anstalten in beträchtlichem Ausmaß Leistungserweiterungen im Bereich der Fremdreinigung erfolgten. Für Reinigungszwecke wurden z.T. auch Regiestunden beauftragt, mit welchen nicht zuletzt auch Fehlstände bei den eigenen Reinigungskräften abgedeckt wurden.

Bei der Berechnung des Personalbedarfes für eigene Reinigungskräfte sind nach Ansicht des Stadtrechnungshofes Wien in entsprechendem Ausmaß auch die zu erwartenden durchschnittlichen Fehlzeiten zu berücksichtigen. Die Beauftragung von Regieleistungen zur Reinigung von Bereichen, für welche grundsätzlich eigene Reinigungskräfte vorgesehen waren, sollte daher nur in besonderen Ausnahmefällen und nicht zur Sicherstellung des Routinebetriebes erfolgen. Es wurde daher empfohlen, durch entsprechende organisatorische Maßnahmen sicherzustellen, dass diesbezüglich die Beauftragung von Regiestunden künftig nur mehr in begründeten Ausnahmefällen erfolgt.

5. Auswirkungen der Umstellungen von Eigen- auf Fremdreinigung

5.1 Entwicklung der systemisierten Dienstposten

Mit der zunehmenden Beauftragung von externen Dienstleistungsunternehmen zur Durchführung von Reinigungsleistungen veränderten sich der jeweilige Dienstpostenplan und die Anzahl der beschäftigten Reinigungskräfte in den Krankenanstalten.

Tabelle 1: Entwicklung der systemisierten Dienstposten

	Systemisierte Dienstposten Reinigungskräfte zum Stichtag 31.12.						Abweichung 2009/2014	
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	absolut	in %
Krankenhaus Hietzing	182,75	170,75	169,25	162,25	163,25	142,50	-40,25	-22,0
Krankenanstalt Rudolfstiftung	132,00	126,00	121,00	115,00	111,25	111,75	-20,25	-15,3
Wilhelminenspital	228,00	208,50	197,00	189,50	179,00	169,00	-59,00	-25,9

Quelle: Daten des Krankenanstaltenverbundes, Darstellung Stadtrechnungshof Wien

Insgesamt betrachtet ging in allen drei in die Prüfung einbezogenen Krankenanstalten im Betrachtungszeitraum die Anzahl der systemisierten Dienstposten für Reinigungskräfte zumeist infolge der Umwandlung dieser Posten auf solche anderer Berufsgruppen deutlich zurück.

Überdies waren von den für Reinigungspersonal systemisierten Dienstposten Ende des Jahres 2014 im Krankenhaus Hietzing 10,50 Dienstposten, in der Krankenanstalt Rudolfstiftung 2 Dienstposten und im Wilhelminenspital 1,50 Dienstposten als gesperrt ausgewiesen und standen daher für eine Besetzung nicht zur Verfügung.

5.2 Entwicklung der Vollzeitäquivalente und der Personalaufwendungen

Auf Basis VZÄ entwickelte sich die Anzahl der Reinigungskräfte im Betrachtungszeitraum wie folgt:

Tabelle 2: Entwicklung der Vollzeitäquivalente

	Budgetwirksame Reinigungskräfte in VZÄ					Abweichung 2010/2014	
	2010	2011	2012	2013	2014	absolut in VZÄ	in %
Krankenhaus Hietzing	166,08	158,83	145,25	138,58	133,00	-33,08	-19,9
Krankenanstalt Rudolfstiftung	113,83	107,08	99,67	94,85	94,83	-19,00	-16,7
Wilhelminenspital	201,67	184,17	165,83	156,17	147,25	-54,42	-27,0

Quelle: Daten des Krankenanstaltenverbundes, Darstellung Stadtrechnungshof Wien

Die Anzahl der im Jahresdurchschnitt beschäftigten Reinigungskräfte reduzierte sich im Betrachtungszeitraum in den drei Krankenanstalten kontinuierlich, womit auch eine Reduktion der Personalaufwendungen für diese Berufsgruppe einherging.

Tabelle 3: Entwicklung der Personalaufwendungen

	Personalaufwendungen in Mio. EUR					Abweichung 2010/2014	
	2010	2011	2012	2013	2014	absolut in Mio. EUR	in %
Krankenhaus Hietzing	4,93	4,79	4,59	4,41	4,35	-0,58	-11,8%
Krankenanstalt Rudolfstiftung	3,36	3,27	3,16	3,02	3,09	-0,27	-8,0%
Wilhelminenspital	6,11	5,75	5,37	5,39	5,19	-0,92	-15,1%

Quelle: Daten des Krankenanstaltenverbundes, Darstellung Stadtrechnungshof Wien

Wie die Tab. 3 zeigt, entwickelten sich in allen drei in die Prüfung einbezogenen Krankenanstalten die Personalaufwendungen für die Reinigungskräfte rückläufig. Insbesondere infolge der in diesem Zeitraum erfolgten Gehaltsanpassungen sowie Vorrückungen der Mitarbeitenden in höhere Gehaltsstufen lag der prozentuelle Rückgang bei den Personalaufwendungen jedoch deutlich unter jenem bei den VZÄ.

5.3 Feststellungen

Insgesamt entwickelten sich im Zusammenhang mit den Umstellungen von Eigen- auf Fremdreinigung in allen drei in die Einschau einbezogenen Krankenanstalten sowohl die Zahl der systemisierten Dienstposten für Reinigungspersonal als auch die VZÄ und - in deutlich geringerem Ausmaß - der Personalaufwand rückläufig. Allerdings konnten hiedurch nicht die im Betrachtungszeitraum erfolgten Steigerungen der Aufwendungen für die Fremdreinigung kompensiert werden. Demgegenüber wäre allerdings der Personalaufwand für Reinigungskräfte im Betrachtungszeitraum ohne die im Bericht angeführten Fremdvergaben - schon allein durch die Gehaltsanpassungen und Vorrückungen - deutlich angestiegen.

Berechnungen, ob in den in die Prüfung einbezogenen Krankenanstalten die Eigen- oder die Fremdreinigung als die wirtschaftlichere Form der Leistungserbringung zu beurteilen war, wurden vom Stadtrechnungshof Wien nicht vorgenommen. Solche Vergleiche erschienen ihm nämlich erst dann zielführend, wenn bei den eigenen Reinigungskräften sämtliche Maßnahmen zu deren effizientem Einsatz ausgeschöpft sind. Wie die Einschau jedoch zeigte, lagen für den Betrachtungszeitraum weder zeitgemäße Berechnungen des Personalbedarfs für das Reinigungspersonal vor noch existierten entsprechende Leistungsvorgaben für diese Mitarbeitenden.

Nach Ansicht des Stadtrechnungshofes Wien wäre es daher notwendig, in einem ersten Schritt den Einsatz der eigenen Reinigungskräfte zu optimieren und erst danach die Wirtschaftlichkeit der Beschäftigung von Eigen- oder Fremdpersonal zu beurteilen. Eine solche Vorgehensweise würde grundsätzlich auch der im Pkt. 2.2.3 angeführten Vereinbarung zwischen der Führung des Krankenanstaltenverbundes und der Personalvertretung entsprechen.

6. Sonstige Feststellungen

6.1 Umsetzungsstand des Spitalstandards 2014/08 für Reinigungsfrequenzen

6.1.1 Der im Pkt. 2.2.2 bereits erwähnte im Mai 2015 in Kraft getretene Erlass des Krankenanstaltenverbundes *Umsetzung des Spitalstandards 2014/08 für Reinigungsfrequenzen* verfügte, dass *Reinigungstätigkeiten und zukünftige Ausschreibungen im Bereich der Gebäudereinigung für alle Dienststellen verpflichtend gemäß Spitalstandards 2014/08 durchzuführen* sind. Für die Umsetzung der neuen Reinigungsfrequenzen in den Krankenanstalten war eine sechsmonatige Pilot-Phase festgelegt. Die Evaluierung der Pilot-Phase war von der jeweiligen Kollegialen Führung freizugeben.

6.1.2 Zum Zeitpunkt der Einschau stellte sich der Umsetzungsstand auf die neuen Reinigungsfrequenzen in den geprüften Krankenanstalten wie folgt dar:

Im Krankenhaus Hietzing waren die fremdgereinigten Räumlichkeiten im nicht-medizinischen Bereich (z.B. Kurhaus, Wäscherei, Direktionsgebäude) am Standort Neurologisches Zentrum Rosenhügel auf die neuen Reinigungsstandards umgestellt. Monetär bedeutete dies eine Reduzierung der Aufwendungen in der Höhe von rd. 2.800,-- EUR im Monat. Weitere Umsetzungsschritte waren aufgrund eines Einspruches der örtlichen Personalvertretung mit dem Hinweis auf das laufende Projekt *Skill & Grade-Mix* nicht erfolgt.

In der Krankenanstalt Rudolfstiftung war der neue Reinigungsstandard des Krankenanstaltenverbundes für die fremdgereinigten Bereiche bereits im Jänner 2015 umgesetzt worden. Die neuen Reinigungsfrequenzen führten zu einer teilweisen Verdichtung der Intervalle, was zusätzliche Aufwendungen in der Höhe von rd. 4.600,-- EUR pro Monat bedeutete. Nach Verhandlungen verzichtete allerdings das mit der Fremdreinigung beauftragte Unternehmen auf eine Verrechnung der zusätzlich zu erbringenden Leistungen.

Im Wilhelminenspital erfolgte eine Umstellung der fremdgereinigten Bereiche auf die neuen Reinigungsfrequenzen mit Juli 2015. Die Anpassung an den neuen Reinigungs-

standard führte zu einem monatlichen Einsparungspotenzial in der Höhe von rd. 5.400,-- EUR.

6.1.3 Die Erhebung des Stadtrechnungshofes Wien zu den Ergebnissen der Umstellung auf die neuen Reinigungsstandards zeigte, dass die Anpassungen in den fremd gereinigten Bereichen in zwei Anstalten zu finanziellen Einsparungen führten. In einer Krankenanstalt konnten Mehraufwendungen vermieden werden. Der eigengereinigte Bereich war zum Zeitpunkt der Einschau jedoch in keinem der drei Krankenanstalten auf die neuen Standards umgestellt. Dies war nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass der Erlass Bezug nehmend auf die Überschriften der Beilagen im Krankenanstaltenverbund hinsichtlich des Wirkungsbereiches (gilt nur für die Fremdreinigung bzw. gilt auch für die Eigenreinigung) unterschiedlich interpretiert wurde.

Nach Ansicht des Stadtrechnungshofes Wien sollte hinsichtlich des Erlasses *Umsetzung des Spitalstandards 2014/08 für Reinigungsfrequenzen* sichergestellt werden, dass dieser ehe baldigst auch für die Reinigung mit eigenem Personal angewendet wird.

6.2 Verbuchung der Aufwendungen für Fremdreinigung

Im Rechnungswesen des Krankenanstaltenverbundes waren die Aufwendungen für Reinigungsleistungen durch externe Dienstleistungsunternehmen auf dem Konto Fremdreinigung abgebildet. Dieses Konto umfasste die Sachkonten Gebäudefremdreinigung, Reinigung in Regie sowie Fremdreinigung Geschirrspüle-Küche. Die Aufwendungen in den drei in die Prüfung einbezogenen Krankenanstalten stellten sich im Jahr 2014 wie folgt dar (Beträge in EUR):

Tabelle 4: Sachkonten für Fremdreinigung

Bezeichnung	Krankenhaus Hietzing	Krankenanstalt Rudolfstiftung	Wilhelminen- spital
Gebäudefremdreinigung (Sachkonto 72207811)	3.805.929,50	3.418.429,66	2.828.680,15
Reinigung in Regie (Sachkonto 72207812)	219.142,66	34.764,98	78.308,02
Fremdreinigung Geschirrspüle-Küche (Sachkonto 72207997)	120.216,00	-	-
Summe Aufwendungen für Fremdreinigung	4.145.288,16	3.453.194,64	2.906.988,17

Quelle: Daten des Krankenanstaltenverbundes, Darstellung des Stadtrechnungshofes Wien

Im Krankenhaus Hietzing wurden Regieleistungen für Geschirrrreinigung auf dem Sachkonto Fremdreinigung Geschirrspüle-Küche ausgewiesen. Weitere Leistungen wie etwa die Reinigung des Frühstücksgeschirrs waren in einer Monatspauschale für Reinigungstätigkeiten in der Küche auf dem Sachkonto Gebäudefremdreinigung enthalten.

In der Krankenanstalt Rudolfstiftung waren Aufwendungen für die Speisenverteilung auf dem Sachkonto Gebäudefremdreinigung verbucht. Die Speisenverteilung umfasste dabei das Portionieren von unterschiedlichen Speisenkomponenten gemäß Diät- bzw. Kostform auf das für die Patientinnen bzw. Patienten vorgesehene Geschirr. Die Tätigkeit erfolgte gemeinsam mit dem anstaltseigenen Küchenpersonal. Die Reinigung des Patientengeschirrs und die Reinigung von definierten Küchenbereichen waren als Pauschalen ebenfalls auf dem Sachkonto Gebäudefremdreinigung und nicht auf dem im Rechnungswesen des Krankenanstaltenverbundes angelegten Sachkonto Fremdreinigung Geschirrspüle-Küche ausgewiesen. Nach Ansicht des Stadtrechnungshofes Wien war ein großer Teil von den diesbezüglich verbuchten rd. 756.000,-- EUR nicht den entsprechenden Sachkonten korrekt zugeordnet.

Im Wilhelminenspital wurden die Aufwendungen für die Schwarz- und Weißgeschirrrreinigung in der Höhe von rd. 560.000,-- EUR ebenfalls auf dem Sachkonto Gebäudefremdreinigung ausgewiesen.

Zusammenfassend war festzuhalten, dass der vorgefundene buchhalterische Ausweis kein klares Bild über die tatsächliche Höhe des Aufwandes für Fremdreinigung auf den jeweiligen Sachkonten Gebäudefremdreinigung, Reinigung auf Regie und Fremdreinigung Geschirrspüle-Küche vermittelte. Der Stadtrechnungshof Wien empfahl daher, künftig verstärktes Augenmerk darauf zu legen, dass die Aufwendungen für Reinigungsleistungen den entsprechenden Konten korrekt zugeordnet werden.

6.3 Einsatz elektronischer Qualitätssicherungssysteme

Die Durchführung von Kontrollen der Arbeitsausführung war in den älteren Vergabeverfahren in den besonderen Vertragsbestimmungen geregelt. Der Reinigungszustand war demnach von Aufsichtsorganen der Auftragsnehmerin bzw. des Auftragsnehmers in

Zusammenarbeit mit Mitarbeitenden der Krankenanstalt zu kontrollieren. Die Kontrollen waren in Listenform unter Angabe des Kontrollzeitpunktes seitens der Auftragsnehmerin bzw. des Auftragsnehmers zu dokumentieren und von Personal des Krankenanstaltenverbundes gegenzuzeichnen.

Ab dem Jahr 2011 wurde in die Leistungsbeschreibungen der Vergabeverfahren die Implementierung eines auf Informationstechnologie basierenden Qualitätssicherungssystems aufgenommen. Ein solches System sollte zumindest die Überprüfung des Status der Reinigungsleistung und der Reinigungsfrequenzen, den Nachweis der Zielerfüllung und ein standardisiertes Reklamationsmanagement ermöglichen.

Im Betrachtungszeitraum wurde je ein Vergabeverfahren in der Krankenanstalt Rudolfstiftung und im Wilhelminenspital abgewickelt, im Rahmen dessen auch die Implementierung eines elektronischen Qualitätssicherungssystems vorgesehen war. Auf Basis dieses Qualitätssicherungssystems sollten monatliche Qualitätsberichte erstellt werden, wobei für fehlende oder unvollständige Berichte Pönalen festgelegt waren.

Im Rahmen seiner Einschau erhob der Stadtrechnungshof Wien, dass in der Krankenanstalt Rudolfstiftung ein entsprechendes Qualitätssicherungssystem nicht implementiert worden war.

Im Wilhelminenspital war im Vergabeverfahren für die Reinigung zweier Pavillons und der Notaufnahme ein entsprechendes Qualitätssicherungssystem bedungen worden, tatsächlich implementiert war dieses jedoch nur in einem Pavillon. Verantwortliche der Krankenanstalt und der Reinigungsfirma bewerteten allerdings dessen Funktionalität gegenüber dem Stadtrechnungshof Wien als nicht praktikabel. Moniert wurden im gegenständlichen Fall aufgetretene technische Probleme, die eine zügige elektronische Erfassung der Kontrollen verhindern würden.

In Anbetracht der Ergebnisse der Erhebungen regte der Stadtrechnungshof Wien an, den Einsatz elektronischer Qualitätssicherungssysteme im Reinigungsbereich im Krankenanstaltenverbund zu evaluieren. Zu bewerten wären einerseits der finanzielle Auf-

wand und andererseits der Nutzen für die jeweilige Krankenanstalt sowie auch die Eignung der vorgesehenen elektronisch erstellten Dokumentationen zur Kontrolle der Qualität der Leistungserbringung. Bei einem positiven Ergebnis sollte der Einsatz derartiger Systeme zielgerichtet und flächendeckend als Standard sowohl für die fremd- als auch die eigengereinigten Bereiche einer Krankenanstalt umgesetzt werden. Andernfalls sollten die entsprechenden Vorgaben und Anforderungen in künftigen Vergabeverfahren keinen Eingang mehr finden.

7. Zusammenfassung der Empfehlungen

Empfehlung Nr. 1:

Da die Erlässe aus den 1980er- und 1990er-Jahren zur Reinigungsthematik z.T. nicht mehr zeitgemäß erschienen, sollte deren Neufassung erfolgen (s. Pkt. 2.2.1).

Stellungnahme der Unternehmung Wiener Krankenanstaltenverbund:

Im Rahmen des Konzeptes zur Neuausrichtung der Reinigung im Wiener Krankenanstaltenverbund ist die Aktualisierung der Erlässe vorgesehen.

Empfehlung Nr. 2:

Bei Erweiterungen der Fremdreinigung in größerem Umfang sollten aus vergaberechtlichen sowie insbesondere auch aus wirtschaftlichen Erwägungen entsprechende Vergabeverfahren durchgeführt werden (s. Pkt. 3.4.2).

Stellungnahme der Unternehmung Wiener Krankenanstaltenverbund:

Im Rahmen des Konzeptes zur Neuausrichtung der Reinigung im Wiener Krankenanstaltenverbund wird derzeit eine Evaluierung des Verhältnisses Eigen- versus Fremdreinigung durchgeführt. Auf Basis der Ergebnisse wird der strategische Mix festgelegt, welcher als Grundlage zur Neugestaltung der Vergabeverfahren für Reinigungsdienstleistungen dient.

Empfehlung Nr. 3:

Bei länger zurückliegenden Vergabeverfahren möge die aktuelle Marktlage erhoben werden, um im Fall eines zu erwartenden wirtschaftlichen Erfolges eine Neuausschreibung in Betracht zu ziehen (s. Pkt. 3.4.2).

Stellungnahme der Unternehmung Wiener Krankenanstaltenverband:

Im Zuge der Leistungsstandardisierung und Neugestaltung der Vergabeverfahren für Reinigungsdienstleistungen wird es auch zu einer Überprüfung aller gültigen Dienstleistungsverträge auf ihre aktuelle Marktfähigkeit kommen.

Empfehlung Nr. 4:

Quantitative Personalvorgaben sollten bei Vergaben von Reinigungsdienstleistungen bzw. hauswirtschaftlichen Tätigkeiten überdacht werden, wodurch den anbietenden Dienstleistungsunternehmen mehr Raum zur Kalkulation gegeben wird (s. Pkt. 3.4.2).

Stellungnahme der Unternehmung Wiener Krankenanstaltenverband:

Es ist geplant diese Empfehlung umzusetzen. Siehe dazu die Stellungnahmen zu den Empfehlungen Nr. 2 und Nr. 3.

Empfehlung Nr. 5:

Der Krankenanstaltenverband sollte den Krankenanstalten Musterberechnungen als wirtschaftliche Entscheidungsgrundlage für potenzielle Systemumstellungen im Reinigungsbereich zur Verfügung stellen, die sämtliche Kosten-, Zeit- und Leistungsfaktoren berücksichtigen (s. Pkt. 3.4.3).

Stellungnahme der Unternehmung Wiener Krankenanstaltenverband:

Das Konzept zur Neuausrichtung der Reinigung im Wiener Krankenanstaltenverband sieht Musterberechnungen und Standards

zur wirtschaftlichen Entscheidungsfindung und Führung des Bereiches Reinigung vor. Nach Abschluss der *Vereinbarung Reinigung Eigenleistung/Fremdleistung* vom 21. August 2015 wurde unmittelbar mit der umfangreichen Datenerhebung zur Gestaltung eines entsprechenden Management Tools begonnen.

Empfehlung Nr. 6:

Die Beauftragung von Leiharbeitskräften für Reinigungsleistungen wäre aufgrund wirtschaftlicher Überlegungen nur in Einzelfällen und befristet auf kurze Zeiträume vorzunehmen (s. Pkt. 3.3).

Stellungnahme der Unternehmung Wiener Krankenanstaltenverbund:

Es ist geplant diese Empfehlung umzusetzen. Siehe dazu auch die Stellungnahmen zu den Empfehlungen Nr. 2, Nr. 3 und Nr. 8.

Empfehlung Nr. 7:

Durch entsprechende organisatorische Maßnahmen sollte sichergestellt werden, dass eine Beauftragung von Regiestunden künftig nur mehr in begründeten Ausnahmefällen erfolgt (s. Pkt. 4.4).

Stellungnahme der Unternehmung Wiener Krankenanstaltenverbund:

Im Rahmen des Konzeptes zur Neuausrichtung der Reinigung im Wiener Krankenanstaltenverbund wurde im Shared Service Center Betrieb die Position der Abteilungsleitung Reinigung mit 1. Juli 2015 besetzt. Damit können infolge weitere notwendige organisatorische Festlegungen erarbeitet werden. Diese inkludieren eine Anordnungsbefugnis und Vidierung durch die Abteilungsleitung Reinigung für die Freigabe zur Beauftragung von Regiestunden.

Empfehlung Nr. 8:

Der Krankenanstaltenverbund möge den Einsatz der eigenen Reinigungskräfte optimieren und danach die Wirtschaftlichkeit der Beschäftigung von Eigen- oder Fremdpersonal beurteilen (s. Pkt. 5.3).

Stellungnahme der Unternehmung Wiener Krankenanstaltenverbund:

Nach Besetzung der Position der Abteilungsleitung Reinigung im Shared Service Center Betrieb mit 1. Juli 2015 und dem Abschluss der *Vereinbarung Reinigung Eigenleistung/Fremdleistung* vom 21. August 2015 wurde unmittelbar mit der Datenerhebung und Erstellung eines entsprechenden Management Tools begonnen. Zur klaren Gestaltung der Verantwortung wird es entsprechende organisatorische Änderungen erfordern. Siehe dazu auch die Stellungnahme zur Empfehlung Nr. 7.

Empfehlung Nr. 9:

Hinsichtlich des Erlasses *Umsetzung des Spitalstandards 2014/08 für Reinigungsfrequenzen* sollte sichergestellt werden, dass dieser auch für die Reinigung mit eigenem Personal angewendet wird (s. Pkt. 6.1.3).

Stellungnahme der Unternehmung Wiener Krankenanstaltenverbund:

Es ist geplant diese Empfehlung umzusetzen. Siehe dazu auch die Stellungnahme zur Empfehlung Nr. 8.

Empfehlung Nr. 10:

Um ein klares Bild über die tatsächliche Höhe des Aufwandes für Fremdreinigung auf den jeweiligen Sachkonten Gebäudefremdreinigung, Reinigung auf Regie und Fremdreinigung Geschirrspüle-Küche zu vermitteln, wären die Aufwendungen den entsprechenden Konten korrekt zuzuordnen (s. Pkt. 6.2).

Stellungnahme der Unternehmung Wiener Krankenanstaltenverbund:

Im Rahmen der Neugestaltung der Vergabeverfahren für Reinigungsdienstleistungen und der Optimierung von Aufbau- und Ablauforganisation zur Vergabe und Kontrolle wird eine Evaluierung und eventuelle Neugestaltung der entsprechenden Konten in Zusammenarbeit mit dem Vorstandsbereich Finanz und Shared Service Center Einkauf angestrebt.

Empfehlung Nr. 11:

Der Einsatz elektronischer Qualitätssicherungssysteme im Reinigungsbereich sollte evaluiert und danach entweder zielgerichtet und flächendeckend als Standard im Krankenanstaltenverbund umgesetzt werden oder in künftigen Vergabeverfahren keinen Eingang mehr finden (s. Pkt. 6. 3).

Stellungnahme der Unternehmung Wiener Krankenanstaltenverbund:

Es ist geplant diese Empfehlung umzusetzen. Siehe dazu die Stellungnahmen zu den Empfehlungen Nr. 2 und Nr. 3.

Der Stadtrechnungshofdirektor:

Dr. Peter Pollak, MBA

Wien, im Februar 2016