



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

StRH VIII - 9/17

Unternehmung Wiener Krankenanstaltenverbund,
Prüfung der Vergabe von Reinigungsleistungen in
Geriatrizentren und Pflegewohnhäusern

KURZFASSUNG

*Die Prüfung der Vergabe von Reinigungsleistungen in Geriatriezentren und Pflege-
wohnhäusern der Unternehmung Wiener Krankenanstaltenverbund ergab, dass diese
grundsätzlich ordnungsgemäß nach dem Bundesvergabegesetz ausgeschrieben wur-
den. Lediglich bei einem Pflegewohnhaus wurden diese ohne bundesvergabegesetzli-
ches Ausschreibungsverfahren beauftragt, was zu einer diesbezüglichen Empfehlung
des Stadtrechnungshofes Wien führte.*

*Da sämtliche Vergabeverfahren bereits längere Zeit zurücklagen, empfahl der Stadt-
rechnungshof Wien ferner, unter Berücksichtigung der Marktlage eine Neuvergabe der
Reinigungsleistungen in Betracht zu ziehen.*

Der Stadtrechnungshof Wien unterzog die Vergabe von Reinigungsleistungen in Geriatriezentren und Pflegewohnhäusern der Unternehmung Wiener Krankenanstaltenverbund stichprobenweise einer 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.

INHALTSVERZEICHNIS

| | |
|--|----|
| 1. Prüfungsgrundlagen des Stadtrechnungshofes Wien..... | 6 |
| 1.1 Prüfungsgegenstand..... | 6 |
| 1.2 Prüfungszeitraum | 6 |
| 1.3 Prüfungshandlungen..... | 7 |
| 1.4 Prüfungsbefugnis..... | 7 |
| 1.5 Vorberichte | 7 |
| 2. Zuständigkeiten im Bereich der Reinigungsleistungen | 7 |
| 3. Einrichtungen und Organisationen der Reinigung im Überblick..... | 8 |
| 4. Allgemeines zu den Fremdreinigungsleistungen | 10 |
| 5. Ausschreibungen von Fremdreinigungsleistungen | 11 |
| 5.1 Sozialmedizinisches Zentrum Süd - Geriatriezentrum Favoriten | 11 |
| 5.2 Sozialtherapeutisches Zentrum Ybbs | 12 |
| 5.3 Ausschreibung eines Betreiber-Contracting-Vertrages im Jahr 2009 | 13 |
| 5.4 Pflegewohnhaus Donaustadt..... | 14 |
| 6. Neuausschreibung einer Rahmenvereinbarung für die Unternehmung Wiener Krankenanstaltenverbund..... | 15 |
| 7. Zusammenfassung der Empfehlungen | 17 |

TABELLENVERZEICHNIS

| | |
|---|---|
| Tabelle 1: Einrichtungen und Organisation der Reinigung im Überblick..... | 9 |
|---|---|

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

| | |
|------------------------------|---|
| Abs | Absatz |
| bzgl. | bezüglich |
| bzw. | beziehungsweise |
| EU | Europäische Union |
| EUR..... | Euro |
| GmbH..... | Gesellschaft mit beschränkter Haftung |
| Krankenanstaltenverbund..... | Unternehmung Wiener Krankenanstaltenverbund |
| lt..... | laut |
| Nr..... | Nummer |
| s..... | siehe |
| StRH..... | Stadtrechnungshof |
| u.a. | unter anderem |
| u.zw. | und zwar |
| vgl. | vergleiche |
| 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.

PRÜFUNGSERGEBNIS

1. Prüfungsgrundlagen des Stadtrechnungshofes Wien

1.1 Prüfungsgegenstand

Die Abteilung Beschaffung und Bauwirtschaft des Stadtrechnungshofes Wien unterzog die Vergabe von Reinigungsleistungen in den Pflegewohnhäusern und Geriatriezentren des Krankenanstaltenverbundes einer Prüfung.

Diese umfasste die Abwicklung einzelner Vergabeverfahren über Reinigungsleistungen, die insbesondere die Bereiche Unterhalts- und Grundreinigung beinhalteten. Die Abrechnung der ausgeschriebenen Reinigungsleistungen war nicht Gegenstand der Prüfung.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf den Bericht des Stadtrechnungshofes Wien

- Unternehmung Wiener Krankenanstaltenverbund, Prüfung der Reinigungsleistungen in Geriatriezentren und Pflegewohnhäusern, StRH II - 36/17,

welcher u.a. die Prüfung der entsprechenden Aufwendungen für Reinigungsleistungen zum Gegenstand hatte.

Die Entscheidung zur Durchführung der gegenständlichen Prüfung wurde in Anwendung der risikoorientierten Prüfungsthemenauswahl des Stadtrechnungshofes Wien getroffen.

1.2 Prüfungszeitraum

Die gegenständliche Prüfung fand im ersten Halbjahr 2018 statt. Der Betrachtungszeitraum umfasste die Jahre 2015 bis 2017.

Das Eröffnungsgespräch mit der geprüften Stelle fand in der ersten Dezemberwoche des Jahres 2017 statt. Die Schlussbesprechung wurde am 16. Oktober 2018 durchgeführt.

1.3 Prüfungshandlungen

Die Prüfungshandlungen umfassten Dokumentenanalysen, Literatur- und Internetrecherchen und Interviews in der Generaldirektion des Wiener Krankenanstaltenverbundes, der Direktion der Teilunternehmung Geriatriezentren und Pflegewohnhäuser und den ihr unterstellten Dienststellen.

Bei der Durchführung der Prüfung ergaben sich keine Prüfungshemmnisse.

1.4 Prüfungsbefugnis

Die Prüfungsbefugnis für diese Gebarungsprüfung ist in § 73b Abs. 1 der Wiener Stadtverfassung festgeschrieben.

1.5 Vorberichte

Zum gegenständlichen Prüfungsthema liegen dem Stadtrechnungshof Wien für die vergangenen zehn Jahre keine relevanten Prüfungsberichte vor.

2. Zuständigkeiten im Bereich der Reinigungsleistungen

Die Zuständigkeiten für die Gebäudereinigung der Geriatriezentren und Pflegewohnhäuser des Krankenanstaltenverbundes fanden sich sowohl in der Generaldirektion, in der Direktion der Teilunternehmung Geriatriezentren und Pflegewohnhäuser wie auch in den einzelnen Einrichtungen selbst.

Sämtliche unternehmensstrategische Entscheidungen lagen in der Verantwortung der Generaldirektion des Wiener Krankenanstaltenverbundes. Seit dem Jahr 2015 war der dort angesiedelten Dienststelle Shared Service Center Einkauf die Durchführung von Vergabeverfahren für Reinigungsleistungen zugeordnet. Zum Zeitpunkt der Prüfung oblag der Direktion in der Teilunternehmung Geriatriezentren und Pflegewohnhäuser die Verantwortung für acht Pflegewohnhäuser, zwei Geriatriezentren, ein Pflegezentrum

und ein Sozialtherapeutisches Zentrum. Den einzelnen Einrichtungen stand jeweils eine leitende Direktorin bzw. ein leitender Direktor vor. In den einzelnen Geriatriezentren und Pflegewohnhäusern hatten die jeweiligen leitenden Direktorinnen bzw. leitenden Direktoren die organisatorische Verantwortung für die Reinigung wahrzunehmen.

Diese waren entweder selbst betriebswirtschaftliche Leiterinnen bzw. betriebswirtschaftliche Leiter oder delegierten die diesbezüglichen Aufgaben an eine solche bzw. einen solchen. Den leitenden Direktorinnen bzw. leitenden Direktoren oblag die Personaleinsatzplanung und Qualitätskontrolle der Reinigungsleistungen. In Zusammenarbeit mit dem Direktionsbereich waren die leitenden Direktorinnen bzw. leitenden Direktoren auch für die Kontrolle der Einhaltung der Vertragsinhalte der Dienstleistungsfirmen verantwortlich. Für die Erledigung sämtlicher administrativer Angelegenheiten in den Geriatriezentren und Pflegewohnhäusern, die in Zusammenhang mit der Reinigung anfielen, war entweder die Organisationseinheit Service-Center-Verwaltung der Teilunternehmung Geriatriezentren und Pflegewohnhäuser zuständig oder gegebenenfalls eine bestimmte Verwaltungseinheit eines Sozialmedizinischen Zentrums. Die Vertragsabwicklung hatte bis zum Jahr 2016 federführend die Teilunternehmung Geriatriezentren und Pflegewohnhäuser unter Einbeziehung von Organisationseinheiten der Generaldirektion des Wiener Krankenanstaltenverbundes inne. Seit dem Jahr 2016 obliegt sie der in der Teilunternehmung Geriatriezentren und Pflegewohnhäuser angesiedelten "Stabstelle wirtschaftliche rechtliche Beratung".

3. Einrichtungen und Organisationen der Reinigung im Überblick

Seit der Schaffung der Teilunternehmung Geriatriezentren und Pflegewohnhäuser war eine ihrer wesentlichen Aufgaben die Umsetzung des im Jahr 2007 gestarteten Wiener Geriatriekonzepts. Dieses umfasste die Absiedelung und Schließung alter nicht mehr den modernen Standards entsprechenden Einrichtungen und die Errichtung von acht neuen Pflegewohnhäusern. Mit der Eröffnung des letzten Neubaus im Jahr 2015 galt das Geriatriekonzept als abgeschlossen.

Nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick der Reinigungsorganisation in den einzelnen Geriatriezentren und Pflegewohnhäusern mit dem jeweiligen Datum der Inbetriebnahme sowie der Bettenkapazität zum 31. Dezember 2017.

Tabelle 1: Einrichtungen und Organisation der Reinigung im Überblick

| Bezeichnung der Einrichtung | Jahr der Inbetriebnahme | Systemisierte Betten per 31.12.2017 | Reinigung wohnbereichsnah durch | Reinigung wohnbereichsfern durch | Verwaltungsanbindung an |
|---|-------------------------|-------------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|--|
| Sozialmedizinisches Zentrum Süd - Geriatriezentrum Favoriten | 2003 | 96 | Fremdpersonal | | Sozialmedizinisches Zentrum Süd |
| Geriatriezentrum Floridsdorf | 2001 | 120 | Eigenpersonal | | Sozialmedizinisches Zentrum Floridsdorf |
| Pflegewohnhaus Baumgarten | 2014 | 314 | Eigenpersonal | Fremdpersonal | Service Center Verwaltung |
| Pflegewohnhaus Donaustadt | 2015 | 382 | Eigenpersonal | Fremdpersonal | Sozialmedizinisches Zentrum Ost |
| Pflegewohnhaus Innerfavoriten | 2014 | 266 | Eigenpersonal | Fremdpersonal | Service Center Verwaltung |
| Pflegewohnhaus Leopoldstadt | 2010 | 306 | Eigenpersonal | Fremdpersonal | Service Center Verwaltung |
| Pflegewohnhaus Liesing | 2013 | 322 | Eigenpersonal | Fremdpersonal | Service Center Verwaltung |
| Pflegewohnhaus Meidling | 2011 | 256 | Eigenpersonal | Fremdpersonal | Service Center Verwaltung |
| Pflegewohnhaus Rudolfsheim-Fünfhaus | 2015 | 324 | Eigenpersonal | | Service Center Verwaltung |
| Pflegewohnhaus Simmering | 2012 | 348 | Eigenpersonal | Fremdpersonal | Service Center Verwaltung |
| Pflegezentrum Baumgartner Höhe *) | **) | 100 | Eigenpersonal | | Sozialmedizinisches Zentrum Baumgartner Höhe |
| Sozialtherapeutisches Zentrum Ybbs (bis 2015 Geriatriezentrum Ybbs) | **) | 228 | Eigenpersonal | Fremdpersonal | Therapiezentrum Ybbs an der Donau |
| *) Sukzessive Absiedelung 2017 und Schließung 2018. | | | | | |
| **) Inbetriebnahme nach Fertigstellung der historischen Gebäude im 19. und 20. Jahrhundert. | | | | | |

Quelle: Teilunternehmung Geriatriezentren und Pflegewohnhäuser, Darstellung: Stadtrechnungshof Wien

Im Zeitraum der Einschau wurden drei Einrichtungen zur Gänze mit Eigenpersonal und eine Einrichtung ausschließlich mit Fremdpersonal gereinigt. In acht Einrichtungen wurde die Reinigung mit einem sogenannten Mischsystem, das sich aus Eigen- und Fremdpersonal zusammensetzte, durchgeführt. Eigenpersonal wurde dabei vorzugsweise in den Wohnbereichen (Stationen) eingesetzt, wozu u.a. die Zimmer der Bewohnerinnen bzw. Bewohner, die Stützpunkte des Pflegepersonals sowie die Aufenthaltsbereiche zählten.

Die in der Tabelle angeführten Verwaltungsanbindungen geben Auskunft darüber, wo die administrativen Angelegenheiten in den Bereichen Einkauf, Finanz und Personal abgewickelt werden. Dies geschah entweder in einer in der Teilunternehmung Geriatriezentren und Pflegewohnhäuser eingerichteten Stelle, u.zw. dem Service-Center-Verwaltung, oder wurde in Verwaltungseinheiten der an die Pflegeeinrichtung angeschlossenen Krankenanstalt durchgeführt.

Im Hinblick auf den Berichtsgegenstand sind hier jene Einrichtungen von Bedeutung, bei denen die Reinigung entweder zur Gänze oder z.T. durch Fremdpersonal erfolgt. Im Folgenden wird untersucht, inwiefern die mit den Fremdreinigungsleistungen beauftragten Unternehmen in einem Vergabeverfahren gemäß Bundesvergabegesetz ermittelt wurden. Dazu war vom Stadtrechnungshof Wien festzuhalten, dass den Beauftragungen mit Ausnahme eines Falles (Pflegewohnhaus Donaustadt) entsprechende Vergabeverfahren zugrunde lagen.

4. Allgemeines zu den Fremdreinigungsleistungen

Anzumerken ist vorab, dass die Fremdreinigungsleistungen entweder von den einzelnen Organisationseinheiten selbst beschafft wurden oder mehrere Pflegewohnhäuser für die Ausschreibung zusammengefasst und in einem Vergabeverfahren abgewickelt wurden. Bei der Einschau fiel auf, dass die Ausschreibungen, auf denen die derzeit gültigen Beauftragungen beruhen, schon Jahre zurück liegen. So ging die Beauftragung der Fremdreinigungsleistungen für das Sozialmedizinische Zentrum Süd - Geriatriezentrum Favoriten auf eine Ausschreibung aus dem Jahr 2007 zurück. Das beauftragte Unternehmen für die sechs Pflegewohnhäuser Baumgarten, Innerfavoriten, Leopoldstadt, Liesing, Meidling und Simmering wurde in einem Vergabeverfahren im Jahr 2009 ermittelt. Das Unternehmen, das die Fremdreinigung im Sozialtherapeutischen Zentrum Ybbs durchführt, wurde auf Grundlage eines im Jahr 2012 durchgeführten Vergabeverfahrens beauftragt.

Vor diesem Hintergrund empfahl der Stadtrechnungshof Wien, die aktuelle Marktlage zu erheben und eine Neuvergabe der Reinigungsleistungen - allenfalls nach Maßgabe der bereits ausgeschriebenen Rahmenvereinbarung (vgl. Punkt 6.) - in Betracht zu ziehen.

5. Ausschreibungen von Fremdreinigungsleistungen

5.1 Sozialmedizinisches Zentrum Süd - Geriatriezentrum Favoriten

Die Reinigungsleistungen wurden im Jahr 2007 ausgeschrieben. Das Vergabeverfahren hatte die Durchführung von Reinigungsarbeiten (insbesondere Unterhaltsreinigung, Grundreinigung sowie diverse sonstige periodische Reinigungen) im damaligen Neubau des Sozialmedizinischen Zentrum Süd - Geriatriezentrum Favoriten zum Gegenstand. Sie erfolgte durch den damaligen Geschäftsbereich Wirtschaft der Generaldirektion der Unternehmung Wiener Krankenanstaltenverbund. Als Verfahrenstyp wurde ein offenes Verfahren gewählt.

Ein detailliertes Leistungsverzeichnis einschließlich der ausführlichen Schilderung und planlichen Dokumentation der örtlichen Gegebenheiten lag der Ausschreibung zugrunde. Der Leistungszeitraum wurde nicht begrenzt, der Auftrag konnte jedoch unter Einhaltung einer sechsmonatigen Frist gekündigt werden. Eine genaue Auftragswertschätzung war den Ausschreibungsunterlagen zwar nicht zu entnehmen, die Auftraggeberin schätzte jedoch den Auftragswert offenbar über dem bundesvergabegesetzlichen Schwellenwert ein. Die Ausschreibungsbekanntmachung wurde daher ordnungsgemäß sowohl österreichweit als auch europaweit im Amtsblatt der EU bekannt gemacht.

Insgesamt hatten 11 Unternehmen fristgerecht ihre Angebote abgegeben. Die Vergabe erfolgte nach dem Bestangebotsprinzip. Die Zuschlagskriterien waren zum einen der niedrigste Preis, wofür maximal 60 Punkte erreichbar waren, zum anderen die Qualität der Leistungserbringung, wofür bis zu 40 Punkte erreichbar waren. Als Preis wurde ein sich aus allen Positionen zusammensetzender Gesamtpreis für die Zuschlagsentscheidung herangezogen. Das Qualitätskriterium bestand in der möglichst niedrigen Anzahl der eingesetzten Arbeitsstunden. Der Auftraggeber führte eine Eignungsprüfung der Bietenden sowie eine Angebotsprüfung einschließlich Preisangemessenheitsprüfung durch. Nach dem Ausscheiden von drei Angeboten aus dem Vergabeverfahren wegen nicht ausschreibungskonformer Angebote erging der Zuschlag an jene Bieterin, die das technisch und wirtschaftlich günstigste Angebot gelegt hatte.

Der Bezug habende Vertrag wurde aufgrund dieser Ausschreibung abgeschlossen und bildet seither die Rechtsgrundlage für die Beauftragungen von Reinigungsleistungen im Sozialmedizinischen Zentrum Süd - Geriatriezentrum Favoriten.

Aus der Sicht des Stadtrechnungshofes Wien gab dieses Vergabeverfahren keinen Anlass zur Kritik.

5.2 Sozialtherapeutisches Zentrum Ybbs

Das Sozialtherapeutische Zentrum Ybbs ist ein rehabilitativ orientiertes Wohnheim für Menschen mit psychiatrischem, geistigem und/oder körperlichem Pflege- und Betreuungsbedarf. Innerhalb des Krankenanstaltenverbundes ist es derselben Teilunternehmung wie die übrigen Geriatriezentren und Pflegewohnhäuser zugeordnet.

Die Reinigungsleistungen wurden im Jahr 2012 ausgeschrieben. Das Vergabeverfahren hatte die Durchführung von Reinigungsarbeiten (insbesondere Unterhaltsreinigung, Grundreinigung sowie diverse periodische Reinigungen) im sozialtherapeutischen Zentrum Ybbs zum Gegenstand. Sie wurde von der Abteilung Wirtschaft des Therapiezentrum Ybbs eigenständig abgewickelt.

Diese Ausschreibung im Unterschwellenbereich wurde ordnungsgemäß österreichweit kundgemacht. Als Verfahrenstyp wurde ein offenes Verfahren gewählt.

Ein Leistungsverzeichnis einschließlich der detaillierten Beschreibung und planlichen Dokumentation der örtlichen Gegebenheiten lag der Ausschreibung zugrunde. Der Leistungszeitraum war unbefristet, der Vertrag konnte jedoch unter Einhaltung einer dreimonatigen Frist gekündigt werden. Eine genaue Auftragswertschätzung war den Ausschreibungsunterlagen zwar nicht zu entnehmen, die Auftraggeberin schätzte jedoch den Auftragswert unter dem damaligen bundesvergabegesetzlichen Schwellenwert für Dienstleistungen ein, weshalb eine österreichweite Ausschreibungsbekanntmachung und keine EU-weite erfolgte.

Insgesamt hatten sechs Unternehmen fristgerecht ihr Angebot abgegeben. Das einzige Zuschlagskriterium war der niedrigste Preis. Zur Zuschlagsentscheidung herangezogen wurde ein definierter, sich aus allen Positionen zusammensetzender Gesamtpreis. Der Auftraggeber führte eine Eignungsprüfung der Bietenden sowie eine Angebotsprüfung mit Preisangemessenheitsprüfung durch. Nach dem Ausscheiden eines Angebotes aus dem Vergabeverfahren aufgrund von Kalkulationsmängeln erging der Zuschlag an jene Bieterin, die das Angebot mit dem niedrigsten Preis gelegt hatte.

Der Bezug habende Vertrag wurde aufgrund dieser Ausschreibung abgeschlossen und bildet seither die Rechtsgrundlage für die laufenden Beauftragungen von Reinigungsleistungen im Therapiezentrum Ybbs.

Aus der Sicht des Stadtrechnungshofes Wien war dieses Vergabeverfahren nicht zu beanstanden.

5.3 Ausschreibung eines Betreiber-Contracting-Vertrages im Jahr 2009

Der betreffende Vertrag war aufgrund eines öffentlichen Vergabeverfahrens des Krankenanstaltenverbundes für die Pflgewohnhäuser Baumgarten, Innerfavoriten, Leopoldstadt, Liesing, Meidling und Simmering abgeschlossen worden. Dieses EU-weit bekannt gemachte Vergabeverfahren umfasste jedoch nur zu einem untergeordneten Teil die Reinigungsleistungen, die in der Ausschreibung als "infrastrukturelles Facilitymanagement" bezeichnet wurden. Der Schwerpunkt lag auf der Erbringung von Leistungen im Bereich des technischen Gebäudemanagements, wie der Betrieb und die Instandhaltung von Anlagen, nämlich Lüftung, Heizung, Kühlung, Elektrotechnik, Sanitärtechnik und Brandschutz. Um die Energieverbräuche der Pflgewohnhäuser ohne Einschränkung der Nutzung oder des Komforts zu optimieren, wurde ferner ein sogenanntes "Betreiber-Contracting" vereinbart, welches bei einer Energieverbrauchssenkung zu einem Bonus bzw. bei einer Energieverbrauchssteigerung zu einem Malus für den Auftragnehmer führte, weshalb das gesamte Vertragswerk als "Betreiber-Contracting-Vertrag" bezeichnet wurde. Ausgeschrieben wurde dieser Betreiber-Contracting-Vertrag als Gesamtleistung. Angebote hinsichtlich Teilleistungen, die z.B. lediglich das "infrastrukturelle Facilitymanagement" umfassten, waren unzulässig.

Dies ging über die Leistungsinhalte der erwähnten Ausschreibungen anderer Dienststellen der Teilunternehmung erheblich hinaus und erschwerte die Vergleichbarkeit dieser Ausschreibung mit den anderen im Bericht genannten.

Anzumerken war, dass sich die Pflegewohnhäuser während der Durchführung des Vergabeverfahrens erst in der Planungsphase oder der Errichtungsphase befanden.

Es wurden im Verhandlungsverfahren zwei Verhandlungsrunden durchgeführt, letztlich gaben zwei Bieterinnen ein Letztangebot ab. Das technisch und wirtschaftlich günstigste Angebot erhielt den Zuschlag gemäß den ausgeschriebenen Bedingungen. Der Vertrag war auf unbestimmte Zeit abgeschlossen und ist erstmals zum 31. Dezember 2018 unter Einhaltung einer sechsmonatigen Kündigungsfrist kündbar.

5.4 Pflegewohnhaus Donaustadt

Wie die Einschau zeigte, bestand im Pflegewohnhaus Donaustadt eine bereits mehrere Jahre andauernde Beauftragung von Reinigungsleistungen an ein Dienstleistungsunternehmen. Ihr lag jedoch kein Vergabeverfahren zugrunde. Begründet wurde dieser Umstand vom Krankenanstaltenverbund damit, dass ursprünglich geplant war, dieses im Jahr 2015 in Betrieb genommene Pflegewohnhaus nur durch Eigenpersonal reinigen zu lassen, wozu es jedoch in der Folge nicht kam. Stattdessen wurde entschieden, dass dieses Pflegewohnhaus sowohl durch Eigen- als auch durch Fremdpersonal zu reinigen sei. Dem Krankenanstaltenverbund zufolge erfolgte aus zeitlichen Gründen die kurzfristige Beauftragung eines Reinigungsunternehmens ohne Ausschreibung.

Der Stadtrechnungshof Wien empfahl, künftig die benötigten Fremdreinigungsleistungen im Pflegewohnhaus Donaustadt auf Grundlage des Bundesvergabegesetzes unter Berücksichtigung der im folgenden Punkt 6. beschriebenen Rahmenvereinbarung zu vergeben.

6. Neuausschreibung einer Rahmenvereinbarung für die Unternehmung Wiener Krankenanstaltenverbund

Im Jahr 2016 beauftragte der Krankenanstaltenverbund die Bundesbeschaffung GmbH, ein Verhandlungsverfahren für eine Rahmenvereinbarung über die krankenanstaltenverbundweite Erbringung und Durchführung von Reinigungsdienstleistungen durchzuführen. Mangels Prüfungskompetenz des Stadtrechnungshofes Wien bzgl. der Bundesbeschaffung GmbH konnte dieses Vergabeverfahren lediglich beschrieben werden, war aber von der gegenständlichen Prüfung nicht umfasst.

Bei einer Rahmenvereinbarung handelt es sich um eine Vereinbarung, ohne Abnahmeverpflichtung zwischen Auftraggeberin bzw. Auftraggeber und einem oder mehreren Unternehmen, die zum Ziel hat, die grundlegenden Bedingungen für künftige Aufträge, die während eines bestimmten Zeitraumes vergeben werden sollen, festzulegen, insbesondere auf den in Aussicht genommenen Preis und gegebenenfalls die in Aussicht genommene Menge. Die Rahmenvereinbarungen sind in einem bestimmten Vergabeverfahrenstyp zu vergeben. Die in diesem Bericht beschriebene Rahmenvereinbarung war geteilt in drei Lose und wurde im Weg eines Verhandlungsverfahrens vergeben. Die drei am besten bewerteten Bietenden wurden Parteien der Rahmenvereinbarung jeweils eines Loses. Als Zuschlagskriterien waren sowohl der niedrigste Preis als auch die Ausbildung des eingesetzten Leitungspersonals für die Bewertung der Angebote maßgeblich. Eine Beauftragung zur Leistungserbringung erfolgte dadurch noch nicht, sie erfolgt erst in einem weiteren Schritt. Aufgrund eines sogenannten Aufrufs zum Wettbewerb werden die Parteien der Rahmenvereinbarung zur Abgabe von Angeboten für das jeweilige Los aufgefordert und die Leistung in der Folge von der bzw. dem Bestbietenden bezogen.

Gegenständlich für die Ausschreibung waren die Unterhaltsreinigung, Grundreinigung, Fensterreinigung und diverse Sonderreinigung für die Wiener Städtischen Krankenanstalten, für die Einrichtungen der Teilunternehmung der Geriatriezentren und Pflegewohnhäuser sowie für Verwaltungsgebäude des Krankenanstaltenverbundes. Die Laufzeit der Rahmenvereinbarung war in allen Losen einheitlich mit 60 Monaten ohne Verlängerungsmöglichkeit festgelegt.

Der Auftrag wurde österreichweit und im Amtsblatt der EU kundgemacht. Die Ausschreibung wurde in drei Lose untergliedert, wobei die Bietenden die Wahl hatten, für wie viele Lose sie ein Angebot legten. Das erste Los enthielt die Beschaffung von Unterhalts-, Grund- und Sonderreinigungstätigkeiten, welche nur Verwaltungsgebäude des Krankenanstaltenverbundes umfasste. Der Gesamtauftragswert für dieses Los wurde lt. Bekanntmachung auf 1.345.000,-- EUR geschätzt. Für dieses Los gaben fünf Bieterinnen ihre (Erst-)Angebote ab, mit den drei besten davon wurde eine Rahmenvereinbarung abgeschlossen. Aufgrund dieser Rahmenvereinbarung wurde bereits einem Unternehmen in diesem Los im Mai 2017 ein Zuschlag erteilt.

Das zweite Los enthielt neben mehreren Krankenanstalten auch die fünf Pflegewohnhäuser Innerfavoriten, Meidling, Simmering, Leopoldstadt und Rudolfsheim Fünfhaus sowie das Therapiezentrum Ybbs an der Donau sowie etwaige weitere Dienststellen des Auftraggebers in den Wiener Gemeindebezirken 1 bis 20 und 23. Ebenso wie beim ersten Los beinhaltete der Leistungsumfang sowohl die Unterhalts-, als auch die Grundreinigung sowie Sonderreinigungstätigkeiten. Bei diesem Los betrug die geschätzte Gesamtauftragssumme 57.432.000,-- EUR. Aufgrund dieser Rahmenvereinbarung wurde bereits einem Unternehmen in diesem Los im Mai 2017 ein Zuschlag erteilt. Dienststellen der geprüften Teilunternehmung Geriatriezentren und Pflegewohnhäuser waren davon jedoch nicht umfasst.

Das dritte Los gelangte nicht zur Vergabe, weshalb auch keine diesbezüglichen Rahmenvereinbarungen abgeschlossen wurden. Dieser Teil der Ausschreibung ist im November 2017 widerrufen worden. In diesem Los waren die Pflegewohnhäuser Baumgarten und Liesing sowie etwaige sonstige Dienststellen des Auftraggebers in Wien in den Bezirken 21 und 22 enthalten, darunter auch das Pflegewohnhaus Donaustadt. Es ist geplant, dass das Shared Service Center Einkauf des Krankenanstaltenverbundes dieses Los ohne Zuhilfenahme der Bundesbeschaffung GmbH selbst ausschreiben wird.

Von Dienststellen der Teilunternehmung Geriatriezentren und Pflegewohnhäuser wurden bisher keine Leistungen aus dem sie betreffenden Los 2 der Rahmenvereinbarung

abgerufen, da sie, wie erwähnt, in bestehenden Vertragsbeziehungen mit Unternehmen stehen oder derzeit keine Fremdreinigungsleistungen in Anspruch nehmen.

7. Zusammenfassung der Empfehlungen

Empfehlung Nr. 1:

Zu den geprüften Vergabeverfahren zur Beschaffung von Reinigungsleistungen war festzustellen, dass sämtliche Verfahren bereits längere Zeit zurücklagen. Vor diesem Hintergrund wäre, unter Berücksichtigung der Marktlage, eine Neuvergabe der Reinigungsleistungen - allenfalls nach Maßgabe der bereits ausgeschriebenen Rahmenvereinbarung - in Betracht zu ziehen (s. Punkt 4.).

Stellungnahme der Unternehmung Wiener Krankenanstaltenverbund:

Der Shared Service Center Einkauf hat 2017 über die Bundesbeschaffung GmbH eine Reinigungsdienstleistungsausschreibung in Form einer Rahmenvereinbarung für den gesamten Krankenanstaltenverbund durchgeführt. Diese wurde in 3 Lose eingeteilt:

Los 1 und 2 wurden zugeschlagen; Los 1 wurde bereits vollständig umgesetzt und beauftragt; Los 2 wurde bis jetzt nur im Wilhelminenspital umgesetzt; Los 3 musste widerrufen werden.

Für die im Los 2 enthaltenen Spitäler und Pflegewohnhäuser ist es möglich, einen neuerlichen Aufruf zum Wettbewerb durchzuführen.

Der Krankenanstaltenverbund entschied bei den Dienststellen des widerrufenen Loses 3 eine neuerliche Ausschreibung durchzuführen. Die bezughabenden Ausschreibungsunterlagen wurden zumindest von zwei Krankenanstalten fertiggestellt, sodass in absehbarer Zukunft eine Ausschreibung veröffentlicht werden kann.

Empfehlung Nr. 2:

Künftig wären die benötigten Fremdreinigungsleistungen im Pflegewohnhaus Donaustadt auf Grundlage des Bundesvergabegesetzes unter Berücksichtigung der im Bericht beschriebenen Rahmenvereinbarung zur Beschaffung von Reinigungsleistungen zu vergeben (s. Punkt 5.4).

Stellungnahme der Unternehmung Wiener Krankenanstaltenverband:

Das Pflegewohnhaus Donaustadt wird bei der Neuausschreibung des widerrufenen Loses 3 berücksichtigt.

Generell ist noch anzumerken, dass für die Pflegewohnhäuser gültige Facility-Management Verträge abgeschlossen wurden, die bei einem Abruf aus einer Reinigungsausschreibung zumindest teilweise gekündigt werden müssten.

Der Stadtrechnungshofdirektor:

Dr. Peter Pollak, MBA

Wien, im Jänner 2019