



Unternehmung Wiener Gesundheits- verbund, Prüfung der Durchführung von elektronischen Vergaben

StRH VIII - 2364141-2022

Kurzfassung

Dem Gesundheitsverbund zufolge wurden sämtliche von der „Serviceeinheit Einkauf“ durchgeführten Beschaffungen für Liefer- und Dienstleistungen seit Oktober 2018 als elektronische Verfahren über eine Vergabeplattform abgewickelt. Der Gesundheitsverbund führte Beschaffungen für Liefer- und Dienstleistungen für die Kliniken, Pfliegewohnhäuser und das Therapiezentrum durch.

Der StRH Wien prüfte daher stichprobeweise die diesbezüglichen elektronischen Beschaffungsvorgänge bei Lieferleistungen und bei Dienstleistungen durch den Gesundheitsverbund.

Seit der Einführung der elektronischen Vergabe im Oktober 2018 bis inklusive Ende Mai 2022 wurden im Gesundheitsverbund gemäß dessen Angabe insgesamt 407 Verfahren elektronisch durchgeführt. Davon wurden 110 elektronische Vergabeverfahren betreffend Liefer- und Dienstleistungen von der geprüften „Serviceeinheit Einkauf“ abgewickelt.

Die Prüfung ergab, dass die eingesehenen elektronischen Vergaben für Liefer- und Dienstleistungen entsprechend den bundesvergabegesetzlichen Vorgaben für elektronische Vergabeverfahren abgewickelt wurden.

Eine Empfehlung wurde ausgesprochen, die für Bauleistungen bestehende Prozessbeschreibung auch für Liefer- und Dienstleistungen auszuarbeiten.

Der StRH Wien unterzog die Durchführung von elektronischen Vergaben bei Lieferleistungen und bei Dienstleistungen durch den Gesundheitsverbund 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 StRH Wien	8
1.1	Prüfungsgegenstand	8
1.2	Prüfungszeitraum	8
1.3	Prüfungshandlungen	8
1.4	Prüfungsbefugnis	8
1.5	Vorberichte	9
2.	Rechtliche Grundlagen und diesbezügliche Regelungen betreffend die elektronische Vergabe	9
2.1	Bundesvergabegesetz	9
2.2	Erlässe, Dienstanweisungen und interne Vorgaben	12
3.	Zuständigkeiten für Beschaffungen	13
3.1	Organigramm der Generaldirektion des Gesundheitsverbundes	13
3.2	Serviceeinheit Einkauf	13
3.3	Vorgaben für Liefer- und Dienstleistungen	15
4.	Abwicklung der elektronischen Vergabe im Gesundheitsverbund	16
4.1	Allgemeines	16
4.2	Vorbereitung des elektronischen Vergabeverfahrens	18
4.3	Abwicklung der elektronischen Angebotslegung	18
5.	Einschau in elektronische Vergabeverfahren	19
6.	Zusammenfassung der Empfehlung	21

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Organigramm der Organisation Generaldirektion	13
Abbildung 2: Organigramm der Organisationseinheit „Serviceeinheit Einkauf“	14
Tabelle 1: Anzahl und Arten der Vergabeverfahren der Jahre 2018 bis 2022	18

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AKH, Allgemeines Krankenhaus	Teilunternehmung allgemeines Krankenhaus der Stadt Wien - Medizinischer Universitätscampus
BVergG 2018	Bundesvergabegesetz 2018
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
DA	Dienstanweisung
E	Electronic
EKS	Einkaufssteuierung
E-Mail	elektronische Post
etc.	et cetera
EUR	Euro
gem.	gemäß
Gesundheitsverbund	Unternehmung Wiener Gesundheitsverbund
inkl.	inklusive
KDO	Klinik Donaustadt
KFL	Klinik Floridsdorf
KFM	Kaufmann
KFN	Klinik Favoriten
KHI	Klinik Hietzing
KLA	Klinik Landstraße
KOR	Klinik Ottakring
KPE	Klinik Penzing
Krankenanstaltenverbund	Unternehmung Wiener Krankenanstaltenverbund
MDM	Master Data Management
MED	Medizinisch
NON	Nicht
Nr.	Nummer
OPE	Operativer Einkauf
s.	siehe
SCV	Service Center Verwaltung
SE	Strategischer Einkauf
StRH	Stadtrechnungshof
TE	Taktischer Einkauf
techn.	technischer
u.	und
u.a.	unter anderem

usw.

WD

WStV

z.B.

und so weiter

Wertdrucksorte

Wiener Stadtverfassung

zum Beispiel

Glossar

Direktvergabe

Das Wesen von Direktvergaben besteht gemäß BVergG 2018 darin, dass ohne förmliches Verfahren unmittelbar von einem Unternehmen Leistungen bezogen werden können. Dennoch gelten auch in solchen Fällen die vergaberechtlichen Grundsätze, wonach die Vergabe an befugte, leistungsfähige und zuverlässige d.h. geeignete Unternehmen zu angemessenen Preisen zu erfolgen hat.

Direktvergabe mit vorheriger Bekanntmachung

Dieses Verfahren ermöglicht gemäß BVergG 2018 Bauaufträge mit geschätzten Kosten in der Höhe von bis zu 500.000,- EUR (netto) und Dienstleistungen bis zu einer geschätzten Auftragshöhe von 130.000,- EUR zu vergeben. Die Vergabe hat nach der von der Auftraggeberin bzw. dem Auftraggeber festgelegten, objektiven, nichtdiskriminierenden und mit dem Auftragsgegenstand in Zusammenhang stehenden Kriterien zu erfolgen.

Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung

Aufträge können im Weg des Verhandlungsverfahrens mit vorheriger Bekanntmachung vergeben werden, wenn der Auftrag u.a. konzeptionelle oder innovative Lösungen umfasst, oder im Rahmen eines durchgeführten offenen oder nicht offenen Verfahrens mit vorheriger Bekanntmachung keine ordnungsgemäßen Angebote oder nur unannehmbare Angebote abgegeben worden sind.

Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung

Aufträge können im Weg des Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Bekanntmachung vergeben werden, wenn der Auftrag u.a. nur von einem bestimmten Unternehmen erbracht werden kann, weil aus technischen Gründen ein Wettbewerb nicht vorhanden ist oder die Leistung aufgrund des Schutzes von ausschließlichen Rechten nur von einem bestimmten Unternehmen erbracht werden kann.

Die Unternehmung gemäß § 71 WStV „Wiener Krankenanstaltenverbund“ wurde im Juni 2020 in „Wiener Gesundheitsverbund“ umbenannt.

Prüfungsergebnis

1. Prüfungsgrundlagen des StRH Wien

1.1 Prüfungsgegenstand

Die Entscheidung zur Durchführung der gegenständlichen Prüfung wurde in Anwendung der risiko-orientierten Prüfungsthemenauswahl des StRH Wien getroffen.

Die gegenständliche Prüfung wurde von der Abteilung Beschaffung und Bauwirtschaft des StRH Wien durchgeführt.

1.2 Prüfungszeitraum

Die gegenständliche Prüfung erfolgte im Wesentlichen vom Herbst 2021 bis Sommer 2022. Das Eröffnungsgespräch fand am 14. Oktober 2021 statt. Die Schlussbesprechung wurde am 23. August 2022 durchgeführt. Der Betrachtungszeitraum umfasste die Jahre 2018 bis 2021.

1.3 Prüfungshandlungen

Den Gegenstand dieser Prüfung bildete die Einschau in die elektronischen Vergaben.

Die geprüfte Stelle legte die geforderten Unterlagen zeitgerecht vor, sodass sich keine Verzögerungen im Prüfungsablauf ergaben.

Dem StRH Wien hat sich nicht erschlossen, weshalb die Stabsstelle „Recht und Vergabeabwicklung“ in der „Serviceeinheit Einkauf“ für die Gespräche mit dem StRH Wien bzw. für die Beantwortung der Fragen eine rechtsanwaltliche Vertretung beizog. Da die berichtsgegenständliche Vergabematerie seitens der Stabsstelle in fachlicher Hinsicht von dieser abgedeckt sein sollte, war diese Vorgangsweise zu hinterfragen.

1.4 Prüfungsbefugnis

Die Prüfungsbefugnis für diese Gebarungsprüfung ist für den Gesundheitsverbund in § 73b Abs. 1 WStV festgelegt.

1.5 Vorberichte

Zum gegenständlichen Prüfungsthema lagen dem StRH Wien für die vergangenen 10 Jahre keine relevanten Prüfungsberichte vor.

2. Rechtliche Grundlagen und diesbezügliche Regelungen betreffend die elektronische Vergabe

2.1 Bundesvergabegesetz

Das BVergG 2018 regelt u.a. die Verfahren zur Beschaffung von Leistungen im öffentlichen Bereich. Das betrifft u.a. die Vergabe von öffentlichen Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen durch öffentliche Auftraggebende.

Im Geltungsbereich dieses Bundesgesetzes sind Begriffsbestimmungen maßgebend. So ist ein Angebot die Erklärung einer Bieterin bzw. eines Bieters, eine bestimmte Leistung gegen Entgelt unter Einhaltung festgelegter Bedingungen erbringen zu wollen. Nimmt die Auftraggeberin bzw. der Auftraggeber dieses an, liegt ein Auftrag vor. Je nach Vertragsgegenstand handelt es sich entweder um einen Bau-, Liefer- oder Dienstleistungsauftrag.

Neu hinzugekommen im Bundesvergabegesetz 2018 sind besondere Regelungen hinsichtlich der elektronischen Kommunikation zwischen Auftraggeberin bzw. Auftraggeber und Bewerberin bzw. Bewerber sowie Bieterin bzw. Bieter, die im Folgenden näher beschrieben werden (§§ 48, 49, 89 Abs. 1 und 2, 126 und 144 sowie Erläuterungen zum Bundesvergabegesetz):

Die öffentliche Auftraggeberin bzw. der öffentliche Auftraggeber hat in der Ausschreibung nähere Festlegungen hinsichtlich der zu beachtenden Anforderungen an die elektronische Kommunikation zu treffen. Davon erfasst ist etwa die Angabe der Website, auf welcher die öffentliche Auftraggeberin bzw. der öffentliche Auftraggeber Informationen im Zusammenhang mit der Durchführung des Vergabeverfahrens bereitstellen wird; die Angabe der Kommunikationsplattform, über die das Vergabeverfahren abgewickelt werden soll; eine allfällige Verpflichtung des Unternehmens zur Bekanntgabe einer elektronischen Adresse, an die die öffentliche Auftraggeberin bzw. der öffentliche Auftraggeber Unterlagen und Informationen (insbesondere auch Verständigungen von der Bereitstellung von Informationen) rechtsgültig übermitteln kann.

Der Begriff der elektronischen Kommunikation erfasst nicht interne Vorgänge auf Seiten der öffentlichen Auftraggeberin bzw. des öffentlichen Auftraggebers, wie z.B. die (elektronische) Verarbeitung bzw. Bewertung von Angeboten oder die interne Kommunikation der öffentlichen Auftraggeberin bzw. des öffentlichen Auftraggebers.

Im Oberschwellenbereich hat die Kommunikation zwischen der öffentlichen Auftraggeberin bzw. dem öffentlichen Auftraggeber und Unternehmen nach Maßgabe der gesetzlichen Regelungen verpflichtend elektronisch zu erfolgen.

Das Unternehmen hat Informationen elektronisch zu übermitteln. Die öffentliche Auftraggeberin bzw. der öffentliche Auftraggeber kann Informationen elektronisch übermitteln oder elektronisch bereitstellen. Darunter ist die Bereitstellung von Informationen auf Kommunikationsplattformen (externe Dienstleisterin bzw. externer Dienstleister) der öffentlichen Auftraggeberin bzw. des öffentlichen Auftraggebers zu verstehen. Bedient sich die öffentliche Auftraggeberin bzw. der öffentliche Auftraggeber einer solchen Dienstleisterin bzw. eines solchen Dienstleisters, auf deren bzw. dessen Server die Informationen durch das Unternehmen hochgeladen werden sollen, so ist diese Dienstleisterin bzw. dieser Dienstleister dem Verfügungsbereich der öffentlichen Auftraggeberin bzw. des öffentlichen Auftraggebers zuzurechnen. Das bedeutet, dass der Upload der Informationen (z.B. Teilnahmeanträge, Angebote und Beilagen) auf die Kommunikationsplattform der Dienstleisterin bzw. des Dienstleisters als Übermittlung an die Auftraggeberin bzw. den Auftraggeber anzusehen ist. Informationen gelten als bereitgestellt, sobald die Daten für die Empfängerin bzw. den Empfänger abrufbar sind. Aus diesem Grund ist das Unternehmen im Vergabeverfahren von der Bereitstellung unverzüglich zu verständigen.

Die Kommunikation kann mündlich erfolgen, soweit diese keine wesentlichen Bestandteile des Vergabeverfahrens betrifft und ihr Inhalt ausreichend dokumentiert wird. Als wesentliche Bestandteile gelten jedenfalls die Ausschreibungs- oder Wettbewerbsunterlagen, der Teilnahmeantrag, die Interessenbestätigung, das Angebot und die Wettbewerbsarbeit.

Sofern bei fristgebundenen Kommunikationen der von der öffentlichen Auftraggeberin bzw. dem öffentlichen Auftraggeber für die Durchführung des Vergabeverfahrens verwendete Server bis zum Zeitpunkt des Ablaufes der jeweiligen Frist nicht durchgehend empfangsbereit ist, hat die öffentliche Auftraggeberin bzw. der öffentliche Auftraggeber die betreffende Frist erforderlichenfalls entsprechend zu verlängern. Jedenfalls ist allen Bewerberinnen bzw. Bewerbern oder Bieterinnen bzw. Bietern eine Verlängerung der Teilnahmeantrags- oder Angebotsfrist mitzuteilen. Ist dies nicht möglich, so ist die Verlängerung in geeigneter Form bekanntzumachen.

Die öffentliche Auftraggeberin bzw. der öffentliche Auftraggeber hat bei der gesamten elektronischen Kommunikation sicherzustellen, dass die Integrität der Daten in ihrem bzw. seinem elektronischen Verfügungsbereich gewährleistet ist.

Für die Instrumente und Vorrichtungen zur elektronischen Übermittlung und den Empfang von Angeboten, Wettbewerbsarbeiten und Teilnahmeanträgen gilt, dass die Instrumente und Vorrichtungen den Anforderungen des Bundesvergabegesetzes entsprechen müssen und die Informationen über die Spezifikationen für die elektronische Übermittlung der Angebote, Wettbewerbsarbeiten und Teilnahmeanträge, einschließlich Informationen über Verschlüsselung und Zeitstempel, dem Unternehmen zugänglich sein müssen.

Bei Übermittlung von Ausschreibungs- und Wettbewerbsunterlagen, Teilnahmeanträgen, Angeboten, Wettbewerbsarbeiten sowie Auftragsbestätigungen sind diese mit einer qualifizierten elektronischen Signatur, einem qualifizierten elektronischen Siegel oder einer Amtssignatur des E-Government-Gesetzes, zu versehen bzw. hat die Übermittlung so zu erfolgen, dass die Vollständigkeit, Echtheit und Unverfälschtheit der Datensätze mit einer Qualität gewährleistet ist, die mit der Qualität einer qualifizierten elektronischen Signatur bzw. eines qualifizierten elektronischen Siegels vergleichbar ist.

Die öffentliche Auftraggeberin bzw. der öffentliche Auftraggeber hat alle wesentlichen Entscheidungen und Vorgänge im Zusammenhang mit einem Vergabeverfahren so ausreichend zu dokumentieren, dass sie nachvollzogen werden können. Ferner ist jede Mitwirkung von Dritten an der Vorbereitung einer Ausschreibung zu dokumentieren. Die Dokumentation ist für mindestens 3 Jahre ab Zuschlagserteilung aufzubewahren (Dokumentationspflicht). Im Kontext mit der elektronischen Durchführung von Vergabeverfahren sollen alle wesentlichen Entscheidungen und Vorgänge ausreichend dokumentiert werden, was zur Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen und schlussendlich zu deren Transparenz beitragen soll; auch im Hinblick auf etwaige spätere Nachprüfungs- bzw. Feststellungsverfahren vor den Verwaltungsgerichten ist eine gründliche Dokumentation als notwendig anzusehen.

Die Verpflichtung zur Dokumentation erfasst insbesondere auch die Dokumentation der Gründe für die Wahl von besonderen Vergabeverfahren, die nur bei Vorliegen bestimmter Tatbestände gewählt werden können, wie etwa das Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung oder die Direktvergabe. Ebenso soll die Mitwirkung von Dritten an der Vorbereitung bzw. Durchführung von Vergabeverfahren nachvollziehbar dokumentiert werden.

Die Instrumente und Vorrichtungen für die elektronische Entgegennahme von Angeboten, von Teilnahmeanträgen, von Prüfanträgen sowie Plänen und Entwürfen bei Wettbewerben müssen mittels geeigneter technischer Mittel und entsprechender Verfahren gewährleisten, dass

- der Zeitpunkt (Datum und Uhrzeit) des Einganges der Angebote, der Teilnahmeanträge, der Prüfanträge und der Wettbewerbsarbeiten genau bestimmt werden kann,
- es als sicher gelten kann, dass niemand vor den festgesetzten Terminen Zugang zu den gemäß den vorliegenden Anforderungen übermittelten Daten haben kann,
- die Zeitpunkte der Öffnung der eingegangenen Daten ausschließlich von den ermächtigten Personen festgelegt oder geändert werden können,
- in den verschiedenen Phasen des Vergabeverfahrens nur die ermächtigten Personen Zugang zu allen vorgelegten Daten - bzw. zu einem Teil dieser Daten - haben,
- nur die ermächtigten Personen Zugang zu den übermittelten Daten, und zwar erst nach dem festgesetzten Zeitpunkt, gewähren dürfen,
- die eingegangenen und gemäß den vorliegenden Anforderungen geöffneten Angaben ausschließlich den zur Kenntnisnahme ermächtigten Personen zugänglich bleiben und

- es bei einem Verstoß oder versuchten Verstoß gegen die Zugangsverbote oder Zugangsbedingungen als sicher gelten kann, dass sich der Verstoß oder versuchte Verstoß eindeutig aufdecken lässt.

Wird ein Vergabeverfahren mit vorheriger Bekanntmachung durchgeführt, sind die Ausschreibungsunterlagen ausschließlich auf elektronischem Weg kostenlos, direkt, uneingeschränkt und vollständig zur Verfügung zu stellen, sobald die jeweilige Bekanntmachung erstmalig verfügbar ist oder die Aufforderung zur Interessenbestätigung übermittelt bzw. bereitgestellt wurde. In der Bekanntmachung oder in der Aufforderung zur Interessenbestätigung ist die Internetadresse anzugeben, unter der diese Unterlagen abrufbar sind. Die Verfügbarkeit von elektronisch zur Verfügung gestellten Ausschreibungsunterlagen muss zumindest bis zum Ablauf der Teilnahmeantrags- bzw. Angebotsfrist gewährleistet sein. Wird ein Vergabeverfahren ohne vorherige Bekanntmachung durchgeführt, sind jedem Unternehmen, das von der öffentlichen Auftraggeberin bzw. dem öffentlichen Auftraggeber zur Angebotsabgabe aufgefordert wurde, die Ausschreibungsunterlagen kostenlos elektronisch zu übermitteln bzw. bereitzustellen.

Angebote müssen die in der Ausschreibung vorgeschriebene Form aufweisen. Angebote sind gemäß BVergG 2018 verpflichtend elektronisch abzugeben, wenn ein Vergabeverfahren im Oberschwellenbereich durchgeführt wird. Die Abgabe von elektronischen Angeboten ist stets zulässig, sofern die öffentliche Auftraggeberin bzw. der öffentliche Auftraggeber dies in den Ausschreibungsunterlagen nicht ausdrücklich für unzulässig erklärt hat. Die öffentliche Auftraggeberin bzw. der öffentliche Auftraggeber darf den Zuschlag bei sonstiger absoluter Nichtigkeit nicht vor Ablauf der Stillhaltefrist erteilen. Die Stillhaltefrist beginnt mit der Übermittlung bzw. Bereitstellung der Mitteilung der Zuschlagsentscheidung. Sie beträgt bei einer Übermittlung bzw. Bereitstellung auf elektronischem Weg 10 Tage.

2.2 Erlässe, Dienstanweisungen und interne Vorgaben

Im Zusammenhang mit dem Beschaffungsprozess waren im Wesentlichen die im Folgenden angeführten Erlässe und Dienstanweisungen im Gesundheitsverbund relevant:

- Allgemeine Angebotsbestimmungen der Stadt Wien für Leistungen (WD 307),
- Allgemeine Angebotsbestimmungen der Stadt Wien für Leistungen ausgenommen Bauleistungen (WD 313),
- Auftraggebervertreter, Rechte und Pflichten,
- Generelle Einkaufsbedingungen des Gesundheitsverbundes,
- „Auftragnehmerkataster Österreich“; Inanspruchnahme durch Dienststellen der Stadt Wien,
- Abschluss von Kontrahentenverträgen (Rahmenverträgen), Arbeitsbehelf für die Vorgangsweise bei der Vergabe,
- Mangel der vergaberechtlichen Zulässigkeit, Kriterienkatalog,

- Ausschreibungsunterlagen, Bestellung, Entgelt und Verkauf, Neuregelung, Rahmenverträge, Abschluss, Vorgehensweise und
- Bekanntmachung aufgrund von vergaberechtlichen Vorschriften und Bereitstellung von Ausschreibungsunterlagen.

Mit der Dienstanweisung vom 23. November 2018 (GED-DA-82-18-SSCE, E-Procurement; Verwendung einer einheitlichen Vergabeplattform) wurde die Verwendung eines Beschaffungsportals entsprechend den Vorgaben der Magistratsdirektion der Stadt Wien verbindlich vorgeschrieben, um eine einheitliche Abwicklung im Gesundheitsverbund zu gewährleisten. In dieser Dienstanweisung wird nicht zwischen Oberschwellenbereich und Unterschwellenbereich unterschieden, sodass die elektronische Abwicklung grundsätzlich auch im Unterschwellenbereich stattzufinden hat.

3. Zuständigkeiten für Beschaffungen

3.1 Organigramm der Generaldirektion des Gesundheitsverbundes

Organigramm der Organisation Generaldirektion

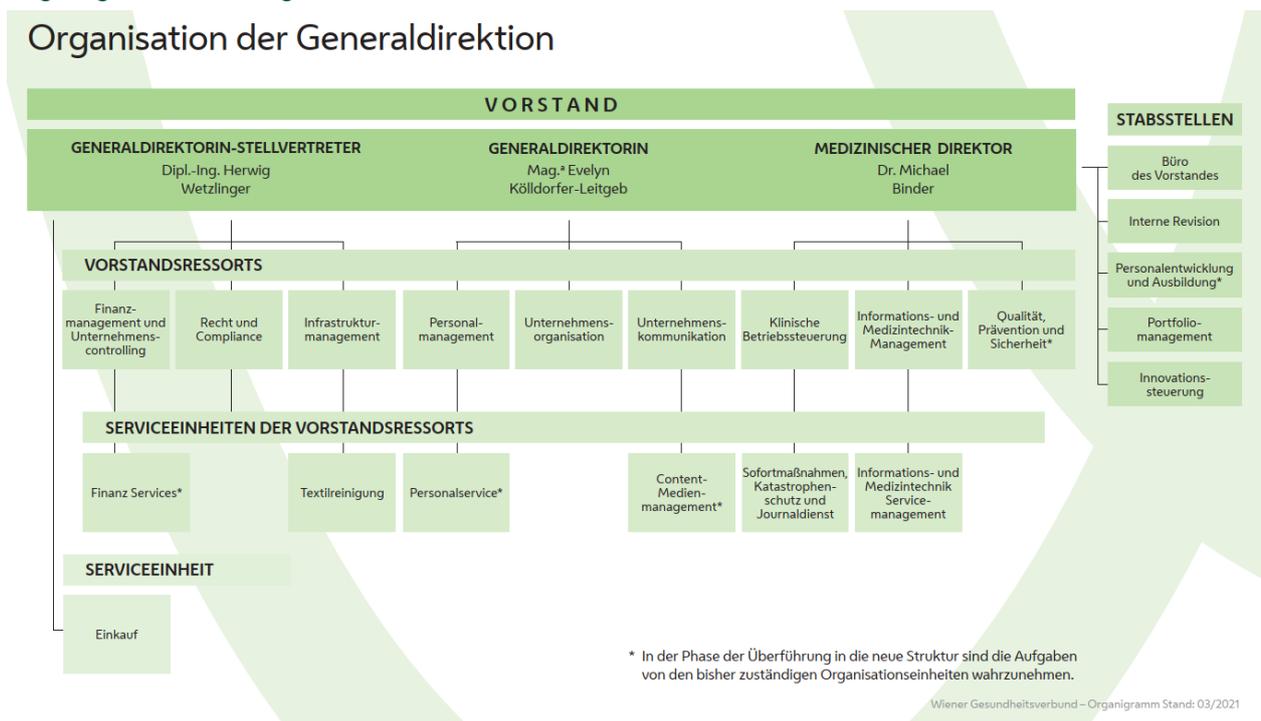


Abbildung 1: Organigramm der Organisation Generaldirektion
Quelle: Gesundheitsverbund - Stand März 2021

3.2 Serviceeinheit Einkauf

Das Organisationshandbuch des Gesundheitsverbundes für die Organisationseinheit „Serviceeinheit Einkauf“ vom 8. Jänner 2020 beinhaltet die Zielsetzung und den Aufgabenkatalog. Als Zielsetzung wurde u.a. die Standardisierung und Optimierung der Einkäufe des Gesundheitsverbundes genannt.

Ziel der „Serviceeinheit Einkauf“ ist es, die rechtskonforme, qualitativ und wirtschaftlich optimale Beschaffung von Sachgütern und Dienstleistungen innerhalb des Gesundheitsverbundes sicherzustellen. Der Aufgabenkatalog gliederte sich nach definierten Haupt- und Teilaufgaben der Organisationseinheit.

Organigramm der Organisationseinheit „Serviceeinheit Einkauf“

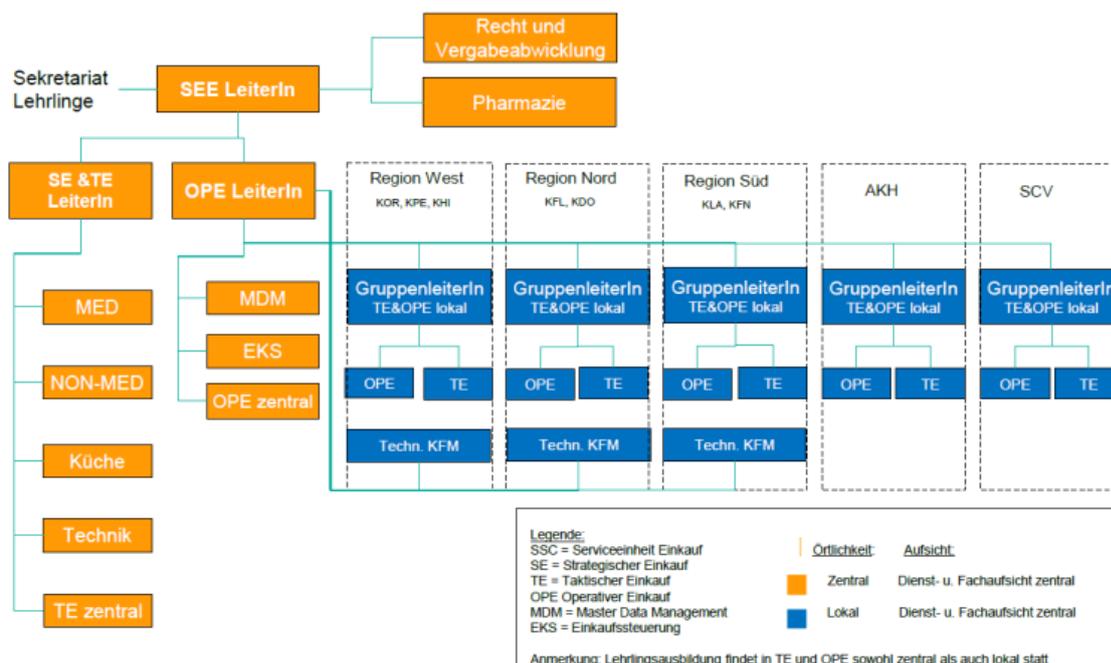


Abbildung 2: Organigramm der Organisationseinheit „Serviceeinheit Einkauf“

Quelle: Gesundheitsverbund - Stand Jänner 2021

Der StRH Wien stellte fest, dass entsprechend der Geschäftseinteilung des Gesundheitsverbundes 2020 die „Serviceeinheit Einkauf“ dem Vorstandsressort „Infrastrukturmanagement“ zugeordnet ist. Die Einschau ergab jedoch, dass gemäß dem übermittelten Organigramm der Generaldirektion (mit Stand 2021) die „Serviceeinheit Einkauf“ keinem Vorstandsressort untersteht, sondern direkt dem Vorstand unterstellt ist. Im Zuge der Erhebungen des StRH Wien wurde festgestellt, dass diese Vorgangsweise auch die gelebte Praxis darstellte.

Dieser Umstand führte im Bericht „Unternehmung Wiener Gesundheitsverbund, Prüfungsersuchen des amtsführenden Stadtrates für Soziales, Gesundheit und Sport gemäß § 73 Abs. 6 der WStV, Prüfung auf Durchführung eines besonderen Aktes der Gebarungskontrolle betreffend die Beschaffung von medizinisch-technischen Großgeräten durch den Wiener Gesundheitsverbund im Zeitraum 2017

bis 1. Quartal 2021, StRH VIII - 2275307-2022“ zur Empfehlung, die Geschäftseinteilung entsprechend anzupassen.

Der Vergabeprozess für Liefer- und Dienstleistungen wurde ausschließlich von der Organisationseinheit „Serviceeinheit Einkauf“ wahrgenommen. Nach Übermittlung der erforderlichen Unterlagen (Leistungsbeschreibungen, besondere Vorgaben für die Angebots- und Vertragsbedingungen) an die „Serviceeinheit Einkauf“ durch die jeweilige Klinik, erfolgt die formale Vergabeabwicklung inkl. Bereitstellung bzw. Adaption der allgemeinen Vergabebeilagen (Formblatt „Angebot“, Angebots- und Vertragsbestimmungen usw.) durch die Organisationseinheit „Serviceeinheit Einkauf“.

3.3 Vorgaben für Liefer- und Dienstleistungen

Der Dienstanweisung GED-DA-001-21-RCO „Vergabeprozess in der Serviceeinheit Einkauf der Generaldirektion“ vom 21. September 2021 lag der „Arbeitsablauf Beschaffungen im Zuständigkeitsbereich der Generaldirektion Einkauf“ bei, dem eine Abbildung des allgemeinen internen Vergabeprozesses für ein offenes Vergabeverfahren für die Beschaffung von Liefer- und Dienstleistungen ab einer Wertgrenze von 100.000,- EUR entnommen werden konnte. Zusätzlich war das Formular „Antrag zur Durchführung eines Vergabeverfahrens“ beigelegt, mit welchem der Vergabeprozess formell einzuleiten ist.

Darüber hinaus lagen nach Auskunft des Gesundheitsverbundes im Prüfungszeitraum keine weiteren Dienstanweisungen bzw. Prozessabbildungen für die elektronische Abwicklung von Vergabeverfahren für die Beschaffung von Liefer- und Dienstleistungen vor.

Empfehlung:

Im Zuge der Erhebungen wurde dem StRH Wien eine Prozessbeschreibung zur Abwicklung elektronischer Vergaben vorgelegt. Dieser sogenannte „UserGuide“, der nur für Bauleistungen anzuwenden war, stellte die komplette Prozesskette für die elektronische Abwicklung von Vergabeverfahren dar und enthielt die jeweiligen Wertgrenzen. Er war als eine intern verbindliche und wesentliche Unterstützung für die mit Beschaffungen betrauten Mitarbeitenden anzusehen. Er stand jedoch für die Liefer- und Dienstleistungen im Prüfungszeitraum nicht zur Verfügung. Es wurde daher empfohlen, in Anlehnung an den sogenannten „UserGuide“ für Bauleistungen, ebenfalls eine entsprechende verbindliche Prozessbeschreibung für die elektronische Abwicklung von Vergabeverfahren für Liefer- und Dienstleistungen auszuarbeiten.

Stellungnahme der Unternehmung Wiener Gesundheitsverbund:
Der Gesundheitsverbund wird dieser Empfehlung nachkommen.

4. Abwicklung der elektronischen Vergabe im Gesundheitsverbund

4.1 Allgemeines

Im damaligen Krankenanstaltenverbund wurden seit dem Jahr 2016 unternehmensweite Vergabeverfahren für Rahmenverträge - auch im Unterschwellenbereich - elektronisch durchgeführt, darüber hinaus wurden bereits teilweise Vergabeverfahren elektronisch abgewickelt.

Der nunmehrige Gesundheitsverbund führte Beschaffungen für Liefer- und Dienstleistungen für 8 Kliniken, 9 PflEGewohnhäuser und 1 Therapiezentrum durch. Sämtliche Beschaffungen im Gesundheitsverbund würden seit dem 18. Oktober 2018 den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes entsprechend durchgehend als elektronisches Verfahren über eine Vergabepattform abgewickelt. Diese Vorgangsweise ging über die Mindestanforderung über das Bundesvergabegesetz hinaus, der zufolge nur Ausschreibungen im Oberschwellenbereich verpflichtend elektronisch abzuwickeln wären.

Seit der Einführung der elektronischen Vergabe im Oktober 2018 bis inkl. Ende Mai 2022 wurden im Gesundheitsverbund gemäß dessen Angabe insgesamt 407 Verfahren elektronisch durchgeführt. Davon entfielen 110 elektronische Vergabeverfahren auf Liefer- und Dienstleistungen, die von der „Serviceeinheit Einkauf“ seit Oktober 2018 abgewickelt wurden.

Von diesen 110 elektronischen Vergabeverfahren entfielen 59 auf offene Verfahren, 28 auf Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung, 21 auf Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung, 1 auf ein nicht offenes Verfahren mit Bekanntmachung und 1 Direktvergabe mit vorheriger Bekanntmachung. Von diesen Vergabeverfahren wurden 14 von externen Beratern begleitet.

Anzahl und Arten der Vergabeverfahren der Jahre 2018 bis 2022

Jahr	Vergabeverfahren	Summe	davon Lieferleistungen	davon Dienstleistungen
2018	Offenes Verfahren	11	7	4
	Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung	5	5	-

Jahr	Vergabeverfahren	Summe	davon Lieferleistungen	davon Dienstleistungen
2019	Offenes Verfahren	18	14	4
	Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung	4	1	3
	Verhandlungsverfahren ohne vorheriger Bekanntmachung	8	7	1
2020	Offenes Verfahren	15	11	4
	Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung	5	1	4
	Verhandlungsverfahren ohne vorheriger Bekanntmachung	13	10	3
	Nicht offenes Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung	1	-	1
2021	Offenes Verfahren	14	11	3
	Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung	2	1	1
	Verhandlungsverfahren ohne vorheriger Bekanntmachung	7	4	3
	Direktvergabe mit vorheriger Bekanntmachung	1	1	-
2022	Offenes Verfahren	1	1	-
	Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung	5	1	4
Summe	Offene Verfahren	59	-	-
	Verhandlungsverfahren ohne vorheriger Bekanntmachung	28	-	-
	Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung	21	-	-
	Nicht offenes Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung	1	-	-

Jahr	Vergabeverfahren	Summe	davon Lieferleistungen	davon Dienstleistungen
	Direktvergabe mit vorheriger Bekanntmachung	1	-	-

Tabelle 1: Anzahl und Arten der Vergabeverfahren der Jahre 2018 bis 2022

Quelle: StRH Wien auf Basis der Daten des Gesundheitsverbundes

4.2 Vorbereitung des elektronischen Vergabeverfahrens

Den Unterlagen zufolge war der interne Prozess durch einen Antrag auf Durchführung des Vergabeverfahrens einzuleiten. Auf Basis einer Bedarfserhebung hatte eine Abstimmung betreffend die Wahl des Vergabeverfahrens zwischen den Facheinkäuferinnen bzw. den Facheinkäufern, der „Serviceeinheit Einkauf“ sowie erforderlichenfalls unter Hinzuziehung weiterer externer und interner Expertinnen bzw. Experten zu erfolgen. Damit sollte die Vergabestrategie festgelegt werden, die insbesondere die Wahl des Vergabeverfahrens zu beinhalten hatte.

Nach Erstellung der Vergabeunterlagen erfolgte die vergabegesetzlich vorgesehene Bekanntmachung und infolge die Veröffentlichung des Vergabeverfahrens auf einer elektronischen Vergabepattform.

4.3 Abwicklung der elektronischen Angebotslegung

Die Abwicklung der elektronischen Angebotslegung erfolgte durch die Nutzung eines Moduls auf einer Vergabepattform. Die Nutzung der Vergabepattform für die Unternehmen war nur mit vorheriger Registrierung möglich, um jeder Bieterin bzw. jedem Bieter zu gewährleisten, dass nur diese bzw. dieser Zugriff auf ihr bzw. sein Angebot hat. Jedes Unternehmen war verpflichtet, seine Stammdaten und insbesondere seine E-Mail-Adresse für die rechtsverbindliche Zustellung von Unterlagen, Informationen und Dateien bekannt zu geben bzw. aktuell zu halten. Die korrekte und vollständige Datenerfassung oblag dem Unternehmen und wurde seitens der Auftraggeberin bzw. des Auftraggebers sowie der Vergabepattform weder auf Vollständigkeit noch auf Richtigkeit geprüft.

Die Vergabepattform garantierte, dass die Auftraggeberin bzw. der Auftraggeber - Gesundheitsverbund („Serviceeinheit Einkauf“) bzw. die Rechtsanwaltskanzleien - nicht vor dem Ablauf der Angebotsfrist Kenntnis vom Inhalt des Angebotes erlangen konnten. Der Zugriff auf das Angebot wurde erst nach Ablauf der Angebotsfrist ermöglicht. Die Unternehmen hatten als Bieterin bzw. als Bieter während der gesamten Angebotsfrist immer Zugriff auf ihre bereits abgegebenen Angebote, um diese jederzeit ändern oder zurückziehen zu können. Im Zusammenhang mit dem jeweils gegenständlichen Vergabeverfahren erfolgte die Nutzung der Vergabepattform kostenlos für die Bieten-

den. Die Ausschreibungsunterlagen als auch die vergabeverfahrensrelevanten Entscheidungen waren in elektronischer Form zur Verfügung zu stellen. Die Kommunikation mit der Auftraggeberin bzw. dem Auftraggeber erfolgte in elektronischer Form.

Hinsichtlich der Einreichform von Angeboten durch die Bietenden war festgelegt, dass alle Bestandteile der Angebote ausschließlich in elektronischer Form auf der Vergabeplattform einzureichen waren. Alle Bestandteile des Angebotes einschließlich der betreffenden Formblätter und Beilagen waren elektronisch auszufüllen und hochzuladen. Die Bietenden durften neben dem elektronisch abgegebenen Angebot kein Angebot in Papierform abgeben. Sofern Angebotsbestandteile (Muster, Modelle, Schriftstücke mit Originalunterschriften etc.) nicht elektronisch abgegeben werden konnten, waren diese entsprechend den Angebotsteilnahmebestimmungen separat an die Auftraggeberin bzw. den Auftraggeber zu übermitteln.

Die Abgabe eines elektronischen Angebotes gliederte sich in die Erstellung, die Signatur und die Abgabe des erstellten Angebotes. Die auf der Vergabeplattform enthaltenen Angebotsunterlagen inkl. der Preiserstellung waren entsprechend auszufüllen und hochzuladen. Die Signatur des Angebotes hatte über die Vergabeplattform zu erfolgen, damit galten alle Inhalte des Angebotes als rechtsgültig unterschrieben.

Wurde ein Angebot hochgeladen, ermittelte die Vergabeplattform eine vom Inhalt abgeleitete Prüfsumme. Danach wurde ein Zeitstempel aufgebracht, der maßgeblich für das rechtzeitige Einlangen des Angebotes war. Nach Ablauf der Angebotsfrist konnten weder Änderungen an Angeboten vorgenommen, noch weitere elektronische Angebote zu einem Vergabeverfahren hochgeladen werden.

Im Bereich des Gesundheitsverbundes erfolgte die fachliche Angebotsprüfung sowie die Freigabe durch die zuständige Fachabteilung bzw. die Warengruppenmanagerin bzw. den Warengruppenmanager. Die formelle Angebotsprüfung und infolge den formalen Zuschlag führte die vergebende Stelle „Serviceeinheit Einkauf“ durch.

5. Einschau in elektronische Vergabeverfahren

Der StRH Wien nahm stichprobeweise Einschau in verschiedene elektronische Vergabeverfahren für Liefer- und Dienstleistungen auf der elektronischen Vergabeplattform.

Bei der Einschau in die elektronische Vergabeplattform waren die Vergabeverfahren der ausschreibenden Stelle (Gesundheitsverbund) ersichtlich. Einleitend war anzumerken, dass aus dem BVergG 2018 alleine keine Verpflichtung abgeleitet werden kann, dass ein Vergabeakt durchgängig in elektronischer Form zu führen ist. Die Einschau des StRH Wien zeigte, dass neben den elektronischen Vergabeakten interne Schriftstücke, wie beispielsweise Kostenschätzungen bzw. die Ermittlung des

geschätzten Auftragswertes, Projektanträge etc. nicht in das System eingepflegt wurden. Die stichprobenweise Einschau zeigte, dass neben dem elektronischen Vergabeakt weiterhin Vergabeakten in Papierform geführt wurden.

Die elektronischen Vergabeverfahren wiesen in der Ansicht auf der elektronischen Vergabeplattform Unterteilungen in „Verfahrensberichte“, „Ausschreibungsunterlagen“, „Angebote bzw. Teilnahmeanträge“ sowie „Protokolle“ auf.

So waren beispielsweise unter der Rubrik „Verfahrensberichte“ die Aktenvermerke, alle Öffnungsprotokolle und Niederschriften ersichtlich. Diese Dokumente wurden von der Vergabeplattform elektronisch generiert.

Unter der Rubrik „Ausschreibungsunterlagen“ waren sämtliche Ausschreibungsunterlagen der konkreten Ausschreibung des Gesundheitsverbundes ersichtlich, ferner die gesamte Kommunikation zwischen dem Gesundheitsverbund und den Bietenden.

Unter der Rubrik „Angebote bzw. Teilnahmeanträge“ waren die von den Bietenden eingereichten Teilnahmeanträge, Angebote und Beilagen ersichtlich. Beispielsweise generierten sich die sogenannten Abgabeprotokolle ebenfalls elektronisch, ferner auch Aufforderungen des Gesundheitsverbundes an die betreffenden Bietenden im jeweiligen Vergabeverfahren zwecks Aufforderung zur Beibringung fehlender Unterlagen.

Unter der Rubrik „Protokolle“ generierte sich beispielsweise das sogenannte „Aktionsprotokoll“ ebenfalls elektronisch. Darin wurden sämtliche seitens des Gesundheitsverbundes und der Bieterinnen bzw. der Bieter über die Vergabeplattform vorgenommenen Tätigkeiten, Handlungen und Kommunikationen dokumentiert.

Unter der Rubrik „Zuschlagsdateien“ war beispielsweise bei einigen Vergabeverfahren die Auftragserteilung, die Zuschlagsentscheidungen und die Ausscheidungsmitteilungen seitens des Gesundheitsverbundes eingepflegt worden. Ebenfalls war unter den „Vergabeschritten“ für die jeweiligen Vergabeverfahren ersichtlich, beispielsweise wie viele Einladungen versandt wurden, wie viele Unternehmen ihr Interesse bekundeten bzw. die Angebote heruntergeladen hatten und die Anzahl jener, die am Vergabeverfahren teilgenommen hatten. Darüber hinaus war die Zuschlagserteilung bzw. Beauftragung an die Bestbieterin bzw. die Billigstbieterin und/oder den Bestbieter bzw. den Billigstbieter dokumentiert.

Die Einschau des StRH Wien in die eingesehenen elektronischen Vergaben für Liefer- und Dienstleistungen zeigte, dass diese entsprechend den bundesvergabegesetzlichen Vorgaben für elektronische Vergabeverfahren durchgeführt wurden.

6. Zusammenfassung der Empfehlung

Empfehlung Nr. 1:

Im Zuge der Erhebungen wurde eine Prozessbeschreibung zur Abwicklung elektronischer Vergaben vorgelegt. Dieser sogenannte „UserGuide“, der nur für Bauleistungen anzuwenden war, stellte die komplette Prozesskette für die elektronische Abwicklung von Vergabeverfahren dar und enthielt die jeweiligen Wertgrenzen. Er war als eine intern verbindliche und wesentliche Unterstützung für die mit Beschaffungen betrauten Mitarbeitenden anzusehen. Er stand jedoch für die Liefer- und Dienstleistungen im Prüfungszeitraum nicht zur Verfügung. Es wäre daher, in Anlehnung an den sogenannten „UserGuide“ für Bauleistungen, ebenfalls eine entsprechende verbindliche Prozessbeschreibung für die elektronische Abwicklung von Vergabeverfahren für Liefer- und Dienstleistungen auszuarbeiten (s. Punkt 3.3).

Stellungnahme der Unternehmung Wiener Gesundheitsverbund:

Der Gesundheitsverbund wird dieser Empfehlung nachkommen.

Der Stadtrechnungshofdirektor:

Mag. Werner Sedlak, MA

Wien, im Dezember 2022