



Unternehmung Wiener Gesundheitsverbund, Prüfung der Beschaffung von Securityleistungen

StRH VIII - 2296850-2022

Kurzfassung

Der damalige Krankenanstaltenverbund beabsichtigte im Jahr 2019 externe Securityleistungen für 7 Einrichtungen (6 Kliniken und 1 Therapiezentrum) nach dem Bundesvergabegesetz zu beschaffen. Hauptaufgabe der Securityleistungen war der Objektschutz und Schutz der körperlichen Unversehrtheit durch „Abwehr gegen jede konkrete Bedrohung von geschützten Rechtsgütern durch menschliches Verhalten gegen notwehrfähige Rechtsgüter (z.B. Leben, Gesundheit, körperliche Unversehrtheit, sexuelle Integrität und Selbstbestimmung und Vermögen)“.

Der Dienstleistungsauftrag sollte in einem offenen Verfahren an das bestbietende Unternehmen je Einrichtung vergeben werden. Die Ausschreibung sah vor, dass ein Unternehmen den Zuschlag für maximal für 4 Einrichtungen erhalten konnte. 5 Bieterinnen legten ein Angebot, wovon 3 im Laufe der Angebotsprüfung ausgeschieden wurden. Wesentlicher Grund der Ausscheidensentscheidungen war die unplausible Zusammensetzung der Angebotspreise. Das Vergabeverfahren wurde im August 2020 durch die Zuschlagserteilung an die verbliebenen 2 Unternehmen abgeschlossen. Ein Unternehmen wurde mit Securityleistungen in 4 Einrichtungen und das andere in 3 Einrichtungen beauftragt.

Die Beschaffung war von zahlreichen Nachprüfungsverfahren durch das Verwaltungsgericht Wien geprägt. 2-mal wurde die Ausschreibung vom Verwaltungsgericht Wien für nichtig erklärt. In 2 weiteren Nachprüfungsverfahren wurde 1-mal die Ausschreibung und 1-mal die Entscheidung, eine Bieterin auszuschneiden, vom Verwaltungsgericht Wien bestätigt.

Im Ablauf des Vergabeverfahrens stellte der StRH Wien Mängel fest. Das betraf vor allem die nicht nachvollziehbar dokumentierte Abschätzung des Auftragswertes durch den damaligen Krankenanstaltenverbund und fehlerhaft erstellte Ausschreibungsunterlagen.

Der StRH Wien unterzog die Beschaffung von Securityleistungen im Wiener 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	6
1.1	Prüfungsgegenstand.....	6
1.2	Prüfungszeitraum.....	6
1.3	Prüfungshandlungen.....	6
1.4	Prüfungsbefugnis.....	7
1.5	Vorberichte	7
2.	Übersicht für die Beschaffung von Securityleistungen durch den WIGEV	7
3.	Schätzung des Auftragswertes	10
4.	Genehmigung des Vergabeverfahrens	12
5.	Ausschreibung	12
5.1	Auftragsgegenstand.....	12
5.2	Eignungskriterien.....	14
5.3	Zuschlagsschema	15
6.	Anfragen der Bieterinnen, die zur Abänderung der Ausschreibung führten	16
7.	Angebote, Angebotsprüfung und Ausscheiden von Angeboten.....	19
8.	Bestbieterermittlung und Zuschlag	20
9.	Zusammenfassung der Empfehlungen	21

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AKH	Allgemeines Krankenhaus der Stadt Wien - Medizinischer Universitätscampus
ANKÖ	Auftragnehmerkataster Österreich
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
COVID-19	Coronavirus-Krankheit-2019
E-Mail	Elektronische Post
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
exkl.	exklusive
Gesundheitsverbund	Unternehmung Wiener Gesundheitsverbund
Ggf.	Gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GZ	Geschäftszahl
idR	in der Regel
inkl.	inklusive
KAV, Krankenanstaltenverbund	Unternehmung Wiener Krankenanstaltenverbund
lt.	laut
Mio. EUR	Millionen Euro
Nr.	Nummer
o.a.	oben angeführt
o.Ä.	oder Ähnliches
rd.	rund
s.	siehe
StRH	Stadtrechnungshof
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
VGW	Verwaltungsgericht Wien
VSÖ	Verband der Sicherheitsunternehmen Österreichs
WIGEV	Wiener Gesundheitsverbund
WStV	Wiener Stadtverfassung
z.B.	zum Beispiel

Glossar

Auftragswert

Der Auftragswert ist der Gesamtwert eines Auftrages ohne Umsatzsteuer, der von der öffentlichen Auftraggeberin bzw. vom öffentlichen Auftraggeber voraussichtlich zu zahlen ist. Bei dieser Berechnung ist der geschätzte Gesamtwert aller der zum Vorhaben gehörigen Leistungen einschließlich aller Optionen und etwaiger Vertragsverlängerungen, die in der Ausschreibung ausdrücklich vorgesehen werden sollen, zu berücksichtigen.

Offenes Verfahren

Beim offenen Verfahren wird eine unbeschränkte Anzahl von Unternehmen öffentlich zur Abgabe von Angeboten aufgefordert.

Zuschlagsentscheidung

Die Zuschlagsentscheidung ist die an die Bieterinnen bzw. Bieter abgegebene, nicht verbindliche Absichtserklärung, wem der Zuschlag erteilt werden soll.

Zuschlagserteilung

Die Zuschlagserteilung ist die an die Bieterin bzw. an den Bieter abgegebene schriftliche Erklärung ihr bzw. sein Angebot anzunehmen.

Sanalogie

Softwareprogramm für den Küchenbereich.

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

Prüfungsergebnis

1. Prüfungsgrundlagen des StRH Wien

1.1 Prüfungsgegenstand

Seit dem Jahr 2008 wurden Securityleistungen in den (nunmehrigen) Wiener Kliniken und Anstalten des (jetzigen) Gesundheitsverbundes von externen Unternehmen wahrgenommen. Laut Auskunft des Gesundheitsverbundes wurden diese in der Regel in einem offenen Verfahren nach dem Bundesvergabegesetz beschafft. Der StRH Wien prüfte das aktuellste Vergabeverfahren zur Beschaffung von Securityleistungen. Die Beschaffung wurde im März 2019 erstmals EU-weit vorangekündigt und im August 2020 erfolgreich abgeschlossen.

Der StRH Wien prüfte das Beschaffungsverfahren stichprobenweise. Aufgrund mehrerer, die gegenständliche Beschaffung betreffende Nachprüfungsverfahren, hatte das Verwaltungsgericht Wien die Ausschreibungen mehrfach geprüft. Zentrales Thema der Nachprüfungsverfahren waren gewerberechtliche Abgrenzungsfragen. Die vom Verwaltungsgericht Wien behandelten Thematiken wurden von der Prüfung ausgenommen.

Im Juni 2020 wurde der Krankenanstaltenverbund, als Unternehmung der Stadt Wien in Wiener Gesundheitsverbund umbenannt. Ebenso wurden die Namen der Krankenhäuser geändert. Mit Ausnahme des AKH wurden diese nunmehr als Klinik mit Hinzufügung des Bezirksnamens, in dem sie sich befinden, bezeichnet.

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

1.2 Prüfungszeitraum

Die gegenständliche Prüfung wurde im Wesentlichen im 3. und 4. Quartal 2022 von der Abteilung Beschaffung und Bauwirtschaft des StRH Wien durchgeführt. Das Eröffnungsgespräch mit der geprüften Stelle fand am 19. April 2022 statt. Die Schlussbesprechung wurde am 4. November 2022 durchgeführt. Der Betrachtungszeitraum umfasste die Jahre 2019 bis 2020.

1.3 Prüfungshandlungen

Die Prüfungshandlungen umfassten Dokumentenanalysen und Interviews. Die geprüfte Stelle legte die geforderten Unterlagen zeitgerecht vor, sodass sich keine Verzögerungen im Prüfungsablauf ergaben.

1.4 Prüfungsbefugnis

Die Prüfungsbefugnis für diese Gebarungsprüfung ist in § 73b Abs. 1 WStV festgeschrieben.

1.5 Vorberichte

Der StRH Wien behandelte Teilbereiche des gegenständlichen Themas bereits in seinen Berichten:

- „Unternehmung ‚Wiener Krankenanstaltenverbund‘, Prüfung des Einsatzes von privatem Sicherheitspersonal, StRH II - KAV-5/14“ und
- „Unternehmung ‚Wiener Krankenanstaltenverbund‘, Prüfung des Einsatzes von privatem Sicherheitspersonal, Prüfung der Maßnahmenbekanntgabe, StRH II - 1/20“.

Die vom StRH Wien durchgeführte Prüfung der Maßnahmenbekanntgabe hatte damals ergeben, dass der ehemalige Krankenanstaltenverbund mit einer Ausnahme allen Empfehlungen nachgekommen war. Diese Empfehlungen hatten sich auf die Inhalte künftiger Ausschreibungen zur Beschaffung von Securityleistungen bezogen. Die vom damaligen Krankenanstaltenverbund nicht umgesetzte Empfehlung bezog sich auf ein sicherheitsrelevantes Thema der Gebäudeausstattung und war daher ohne Bezug zur gegenständlichen Prüfung.

2. Übersicht für die Beschaffung von Securityleistungen durch den WIGEV

Seit dem Jahr 2008 wurden Securityleistungen in den Kliniken und Anstalten von externen Unternehmen wahrgenommen. Laut Auskunft des Gesundheitsverbundes wurden diese in der Regel in einem offenen Verfahren nach dem Bundesvergabegesetz beschafft. Im Jahr 2008 wurden lt. dem Gesundheitsverbund 4 Unternehmen mit Securityleistungen für die Kliniken des damaligen Krankenanstaltenverbundes beauftragt. Im Jahr 2015 erfolgte eine neuerliche Ausschreibung für Securityleistungen für 3 Kliniken. Den Zuschlag erhielt eines der bereits beauftragten Sicherheitsunternehmen.

Im April 2017 war eine neuerliche Beschaffung von Securityleistungen mit Unterstützung der Bundesbeschaffungs GmbH geplant. Neben dem zur Generaldirektion des damaligen Krankenanstaltenverbundes gehörenden Shared Service Center Einkauf wurden der Leiter des Organisationsentwicklungsprojektes Präventions- und Sicherheitsmanagement und die Einrichtungen AKH sowie das damalige Krankenhaus Nord eingebunden. Laut Auskunft des Gesundheitsverbundes wurde die weitere Einbindung der Bundesbeschaffungs GmbH wieder verworfen. Unterlagen, die diese Entscheidung begründen, lagen nicht vor. Die einzelnen Einrichtungen des damaligen Krankenanstaltenverbundes gaben dem Shared Service Center Einkauf ihren Bedarf an externen Securityleistungen bekannt, welcher für die Ausschreibung zuständig war. Das damals noch in Bau befindliche Krankenhaus Nord hatte noch keinen Vertrag über Securityleistungen. 2 Einrichtungen meldeten einen Beschaffungsbedarf ab 2018 und 2 Weitere ab 2019 an.

Im Jahr 2018 wurde für das Krankenhaus Nord ein dringender Bedarf an Securityleistungen festgestellt und in einem offenen Verfahren neu ausgeschrieben. Die Ausschreibung wurde vom damaligen Krankenanstaltenverbund widerrufen. Seit diesem Ereignis griff der damalige Krankenanstaltenverbund auf die Unterstützung einer externen rechtskundigen Verfahrensbegleitung zu.

Nach dem Widerruf erfolgte im März 2019 eine neuerliche EU-weite Vorankündigung des Vergabeverfahrens für die „Durchführung von Sicherheitsdienstleistungen in Anstalten der Stadt Wien - Unternehmung Wiener Krankenanstaltenverbund“. Die Vorankündigung sah eine Markterkundung vor. Eine solche kann eine öffentliche Auftraggeberin bzw. ein öffentlicher Auftraggeber gemäß Bundesvergabe-gesetz vor Einleitung eines Vergabeverfahrens zur Vorbereitung durchführen und potenziell interessierte Unternehmen über ihre bzw. seine Pläne und Anforderungen informieren. Für die Markterkundung wurde vom damaligen Krankenanstaltenverbund ein Entwurf der Ausschreibungsunterlagen erstellt. Abweichend von der früheren Vorgangsweise sollten die Securityleistungen nicht mehr für die einzelnen Einrichtungen gesondert, sondern in einer Gesamtausschreibung für alle in Frage kommenden Einrichtungen vergeben werden.

Im Hinblick auf die Vorankündigung samt Markterkundung hatten 13 Unternehmen um Zusendung der Entwürfe der Ausschreibungsunterlagen ersucht und 7 ihre Bereitschaft zur Teilnahme an der Markterkundung angemeldet. Mit diesen 7 Unternehmen führte der damalige Krankenanstaltenverbund darauffolgend Gespräche im Sinn der Markterkundung.

Die im Anschluss an die Markterkundung vorgenommene Ausschreibung im Weg eines offenen Verfahrens erfolgte für 7 Lose (6 Kliniken und ein Therapiezentrum). Das Ende der Angebotsfrist war, nach einmaliger Berichtigung der Ausschreibung, für September 2019 vorgesehen. Eine Rechtsanwaltskanzlei wurde mit „*rechtlicher Begleitung und Unterstützung*“ beauftragt, wobei der damalige Krankenanstaltenverbund als ausschreibende Stelle fungierte.

Im August 2019 erfolgte ein Antrag auf Nachprüfung der Ausschreibung an das Verwaltungsgericht Wien. Das Verwaltungsgericht Wien erklärte infolge die Ausschreibung für nichtig. Die Nichtigkeitsklärung und damit Beendigung des Vergabeverfahrens wurde im November 2019 EU-weit bekannt gemacht. Im Wesentlichen wurde die Nichtigkeitsklärung mit der Nicht-Kalkulierbarkeit der Preise und dem Mangel, dass die Ergebnisse der Marktanalyse nicht allen Interessentinnen bzw. Interessenten zur Verfügung gestellt wurden, begründet. Die Nicht-Kalkulierbarkeit der Preise beruhte auf dem Fehlen von eindeutigen Grenzen für die in der Ausschreibung enthaltenen berufsfremden Leistungen. Diese wären ab einem gewissen anteiligen Ausmaß nach einem anderen Kollektivvertrag zu kalkulieren gewesen.

In der Folge musste die Ausschreibung der Securityleistungen erneut begonnen werden. Die EU-weite Bekanntgabe der neuerlichen Ausschreibung erfolgte am 19. Dezember 2019 mit dem Titel „*Durchführung von Sicherheitsdiensten in diversen Anstalten der Stadt Wien - Unternehmung Wiener Krankenanstaltenverbund - KAV*“. Der damalige Krankenanstaltenverbund hatte inzwischen im Hinblick

auf die gewerberechtliche Abgrenzung interne statistische Erhebungen durchgeführt. Dies erfolgte durch Anfrage bei den betreffenden Einrichtungen über die in den Monaten August bis Oktober 2019 auf Grundlage der bestehenden Verträge angefallenen Securityleistungen.

Die neuerliche Ausschreibung war bzgl. der kollektivvertraglichen Abgrenzung, entsprechend dem Erkenntnis des Verwaltungsgerichts Wien, abgeändert worden. Mit den Ergebnissen der o.a. internen statistischen Erhebungen wurden Maximalwerte und Grenzen für das Ausmaß der berufsfremden Tätigkeiten und Tätigkeiten, die über die ausgeschriebenen Verwendungsgruppen des Kollektivvertrags Wachorgane im Bewachungsgewerbe hinausgehen, in die Ausschreibung aufgenommen. Die Ausschreibung betraf die selben 7 Lose der zuvor erwähnten für nichtig erklärten Ausschreibung. Die Ausschreibung enthielt die Möglichkeit für alle 7 Lose ein Angebot zu legen, mit der Einschränkung, dass 1 Bieterin bzw. 1 Bieter maximal für 4 Lose den Zuschlag erhalten konnte. Dies auch dann, wenn sie bzw. er für mehr als 4 Lose als Bestbieterin bzw. Bestbieter hervorgehen würde. Im Hinblick auf diese Regelung hatten die Bietenden in ihren Angeboten die jeweils präferierten 4 Lose anzugeben. Der Vertragsabschluss war auf unbestimmte Dauer vorgesehen.

Die Erstellung der Ausschreibungsunterlagen und die Abwicklung des Vergabeverfahrens lag im Aufgabenbereich des Shared Service Center Einkauf. Weitere Dienststellen der Generaldirektion, die an der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen mitwirkten waren u.a. der (damalige) Vorstandsbereich nicht klinischer Betrieb, der (damalige) Vorstandsbereich Recht und ausgewählte Technische Direktionen.

Die von der Ausschreibung betroffenen Einrichtungen waren ebenfalls in die Erstellung der Leistungsbeschreibung und Definition der Anforderungen eingebunden. Die bisher hinzugezogene Rechtsanwaltskanzlei wurde erneut mit Unterstützungsleistungen in Form der Rechtsberatung bei der Durchführung von Vergabeverfahren beauftragt, wobei der damalige Krankenanstaltenverbund weiterhin als ausschreibende Stelle auftrat.

Die Ausschreibung musste 2-mal infolge von Interessentinnen- bzw. Interessentenanfragen berichtigt werden, wodurch sich die Angebotsfrist verschob. Die Veröffentlichungen der Ausschreibungsberichtigungen erfolgten ordnungsgemäß. Im Jänner 2020, zeitgleich mit der Veröffentlichung der 2. Berichtigung der Ausschreibung, wurde 1 Antrag an das Verwaltungsgericht Wien von einem interessierten Unternehmen auf einstweilige Verfügung und Nichtigerklärung der Ausschreibung eingebracht. Vom Verwaltungsgericht Wien wurde infolge antragsgemäß eine einstweilige Verfügung erlassen. Die vorgebrachten Einwände, insbesondere gegen die Einstufung sämtlicher ausgeschriebener Tätigkeiten in den Kollektivvertrag für Wachorgane im Bewachungsgewerbe, führten nicht zur Nichtigerklärung der Ausschreibung. Der Antrag wurde vom Verwaltungsgericht Wien am 12. März 2020 abgewiesen. Die einstweilige Verfügung führte jedoch zu einer Verfahrensverzögerung für die Dauer des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht Wien.

Innerhalb der Angebotsfrist gaben 5 Bieterinnen Angebote ab. Hievon für die Lose 1 und 2 jeweils alle 5 Bieterinnen, für die Lose 3 bis 7 jeweils 4 Bieterinnen. Der damalige Krankenanstaltenverbund

fürte eine vertiefte Prüfung der Preiskalkulation der Angebote durch, ein steuerrechtlicher Sachverständiger wurde mit der „Überprüfung der Nachvollziehbarkeit einzelner Lohn- und Kostenbestandteile“ beauftragt.

Infolge der Angebotsprüfung wurden 3 der 5 Bieterinnen vom damaligen Krankenanstaltenverbund ausgeschieden. Von 1 der ausgeschiedenen Bieterinnen erfolgte im Juni 2020 eine Anfechtung der Ausscheidensentscheidung beim Verwaltungsgericht Wien. Die Anfechtung wurde im August 2020 abgewiesen. Es verblieben somit 2 Bieterinnen für alle 7 Lose. Das war die Mindestanzahl an Bietenden, um die Ausschreibung erfolgreich beenden zu können. Die Angebotsbewertung ergab, dass die Firma A für 4 Lose und die Firma B für 3 Lose den Zuschlag erhielt. Die Zuschlagsentscheidungen an die beiden Unternehmen wurden am 7. August 2020 versendet. Nach antragslosem Ablauf der 10-tägigen Stillhaltefrist (bei Übermittlung bzw. Bereitstellung auf elektronischem Weg) erfolgten am 18. August 2020 die Zuschlagserteilungen.

3. Schätzung des Auftragswertes

Vor der Einleitung eines Vergabeverfahrens hat gemäß Bundesvergabegesetz eine sorgfältige, sachkundige und dokumentierte Schätzung des Auftragswertes zu erfolgen. Bei der Berechnung ist der geschätzte Gesamtwert aller der zum Vorhaben gehörigen Leistungen einschließlich aller Optionen und etwaiger Vertragsverlängerungen, die in der Ausschreibung ausdrücklich vorgesehen werden sollen, zu berücksichtigen. Gemäß Bundesvergabegesetz ist für unbefristete Dienstleistungsaufträge das 48-fache des zu leistenden Monatsentgeltes als geschätzter Auftragswert anzusetzen.

Eine Funktion des geschätzten Auftragswertes, nämlich die Zuordnung des zulässigen Vergabeverfahrens und der Veröffentlichungspflichten in Abhängigkeit vom Auftragswert war gegenständlich von geringer Bedeutung. Dies deshalb, da das Vergabeverfahren eindeutig im Oberschwellenbereich angesiedelt war und von Anfang an ein offenes Verfahren mit EU-weiter Bekanntmachung vorgesehen war. Darüber hinaus kommt dem geschätzten Auftragswert aber auch insofern hohe wirtschaftliche Bedeutung zu, als er maßgeblich für die Budgetierung ist und für einen etwaigen Widerruf des Vergabeverfahrens aus wirtschaftlichen Erwägungen. Sollten die angebotenen Preise den geschätzten Auftragswert erheblich überschreiten, liegt ein sachlicher Grund für den Widerruf des Vergabeverfahrens vor.

Der damalige Krankenanstaltenverbund hatte nach eigenen Angaben eine Ermittlung des geschätzten Auftragswertes für die Sicherheitsdienste erstellt. Dem StRH Wien wurde auf Nachfrage diesbezüglich eine einzelne A4 Seite übergeben, mit Zahlen für die Jahre 2014 bis 2018 für alle Organisationseinheiten des damaligen Krankenanstaltenverbundes. Die A4 Seite wies weder ein Datum noch einen Hinweis auf die Erstellerin bzw. den Ersteller oder die Berechnungsmethode auf. Die dargestellten Zahlen waren ohne Einheiten und ohne Bezug zum gegenständlichen Beschaffungsvorhaben. Dass im damaligen Krankenanstaltenverbund interne Kostenberechnungen angestellt wurden, ließ sich anhand eines internen E-Mails vom Mai 2019 vermuten. In diesem wurde im Zusammenhang mit der Genehmigung des Vergabeverfahrens eine Erhöhung der geschätzten Gesamtkosten

von 2,60 Mio. EUR bis 3,70 Mio. EUR erwähnt. Die Bandbreite ergäbe sich aus dem der Berechnung zugrunde gelegten Stundensatz. Nähere Berechnungsgrundlagen waren dem Schriftverkehr nicht zu entnehmen.

Dieser Unterlage zufolge war festzustellen, dass der damalige Krankenanstaltenverbund keine geeignete und dokumentierte Ermittlung des geschätzten Auftragswertes vorlegen konnte.

Empfehlung:

Der StRH Wien empfahl, künftig eine sorgfältige, sachkundige und nachvollziehbar dokumentierte Ermittlung des geschätzten Auftragswertes vorzunehmen.

Stellungnahme der Unternehmung Wiener Gesundheitsverbund:

Wie vom StRH Wien festgestellt, war die umfassende Dokumentation der Auftragswertschätzung im gegenständlichen Fall von geringer Bedeutung. Dies aber nicht nur aufgrund der (zweifelloso vorliegenden) Zuordnung des Auftrags zum Oberschwellenbereich, sondern auch, weil dem geschätzten Auftragswert nach Ansicht des Gesundheitsverbundes keine relevante wirtschaftliche Bedeutung zukam. Aufgrund des zwingend bestehenden Bedarfs musste jedenfalls ausreichend Budget für die benötigten Sicherheitsdienste reserviert werden und wäre auch ein allfälliger Widerruf nur in Frage gekommen, wenn die angebotenen Preise unplausibel gewesen wären (es wurde aber eine vertiefte Angebotsprüfung durchgeführt und unplausible Angebote ausgeschieden; das Ergebnis der Ausschreibung war in der Folge wirtschaftlich sehr sinnvoll). Im Sinn der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit des Ressourceneinsatzes für die Abwicklung des Vergabeverfahrens wurde deshalb auf hohe Aufwände für die Erstellung einer umfassenden Dokumentation der Auftragswertschätzung, welche aus Sicht des Gesundheitsverbundes nur geringe Bedeutung hat, verzichtet.

Der Gesundheitsverbund wird der Empfehlung nachkommen und eine entsprechende Dienstanweisung erlassen, in welcher u. a. die genaue Dokumentation der einzelnen Schritte im Zusammenhang mit der Abwicklung von Vergabeverfahren (inkl. der Ermittlung des geschätzten Auftragswertes) vorgegeben werden soll.

4. Genehmigung des Vergabeverfahrens

Laut dem Gesundheitsverbund war für die Festlegung einer Vergabestrategie folgender dem StRH Wien mitgeteilter interner Prozess vorgesehen:

Auf Basis der Bedarfserhebung hatte eine gemeinsame Abstimmung betreffend die Wahl des Vergabeverfahrens zwischen dem Shared Service Center Einkauf, weiteren Dienststellen der Generaldirektion sowie erforderlichenfalls unter Hinzuziehung weiterer externer und interner Expertinnen bzw. Experten zu erfolgen.

Die Entscheidung über die Einleitung des Vergabeverfahrens wurde lt. Auskunft des Gesundheitsverbundes i.d.R im Rahmen der internen Genehmigung des Vergabeverfahrens festgelegt (i.d.R per E-Mail). Gegenständlich hatte der interimistische Leiter des Vorstandsbereiches Nicht Klinischer Betrieb den Generaldirektorstellvertreter des damaligen Krankenanstaltenverbundes im Mai 2019 per E-Mail über die geplante Neuausschreibung der Securityleistungen informiert, wobei zu den abgeschätzten Kosten eine Erhöhung um 2,60 Mio. EUR bis 3,70 Mio. EUR bekanntgegeben wurde. Als Neuausschreibungsgrund wurde angeführt, dass in 2 Einrichtungen die Verträge über Securityleistungen im Oktober 2019 enden würden. Für die Budgetierung würde der Vorstandsbereich Nicht Klinischer Betrieb in Abstimmung mit dem Vorstandsbereich Finanz sorgen. Der Leiter des Shared Service Center Einkauf wäre vollständig in das Verfahren eingebunden und würde mit der Ausschreibung so rasch wie möglich starten, damit auch das damalige Krankenhaus Nord rechtzeitig mit Securityleistungen versorgt werden könne.

Am selben Tag erfolgte die Zustimmung des Generaldirektorstellvertreters des damaligen Krankenanstaltenverbundes zu der Neuausschreibung per E-Mail an den Leiter des Vorstandsbereiches Nicht Klinischer Betrieb. Der Leiter des Shared Service Center Einkauf wurde ebenfalls über die Zustimmung informiert.

Zu der dargestellten Vorgehensweise war festzustellen, dass dieser Genehmigung kein verschriftlichter qualitätssichernder Prozess für den Ablauf zugrunde lag. Die getroffene Genehmigung des Vergabeverfahrens war lediglich durch den Schriftverkehr zwischen den entscheidenden Personen belegt. Der StRH Wien sah von einer Empfehlung ab, da der WIGEV im Jahr 2021 diesbezügliche Ablaufbeschreibungen und Dienstanweisungen erstellt hatte.

5. Ausschreibung

5.1 Auftragsgegenstand

Für die 7 Lose (6 Kliniken und ein Therapiezentrum) wurden im Wesentlichen folgende Leistungen des Bewachergewerbes gemäß § 129 Abs. 4 und Abs. 5 Gewerbeordnung ausgeschrieben:

- Tätigkeiten zum Schutz der körperlichen Unversehrtheit. Hierunter waren im Wesentlichen zu subsumieren:
 - „Sicherstellung der Einhaltung der Anstaltsordnung und Hausordnung“
 - „Schutz von Leben, körperlicher Unversehrtheit, sexueller Integrität und Selbstbestimmung, Freiheit und Gesundheit von BesucherInnen, PatientInnen, Angehörigen und MitarbeiterInnen vor körperlichen Übergriffen“
 - „Wegweisen nicht Zutrittsberechtigter Personen“
 - „Ggf. Alarmierung der Polizei“
 - „Assistenzleistungen, wie z.B. Mithilfe bei der PatientInnensuche...“
- Tätigkeiten Objektschutz und Sperrdienst
- Sonstige Tätigkeiten, das waren u.a.:
 - „Maßnahmen im Alarmfall: Mitwirken bei Sicherheits und Evakuierungsmaßnahmen im Störfall...“
 - „Begleitschutz von MitarbeiterInnen innerhalb des Anstaltsgeländes wie z.B. bei Botengängen, Geldtransport, etc.)“

Für das Gesamtausmaß von Leistungen, die entweder berufsfremd oder über die Verwendungsgruppen A, B oder D des Kollektivvertrags für Wachorgane im Bewachungsgewerbe hinausgehen, wurde festgehalten, dass diese maximal 4 % der Gesamtleistungen betragen (jeweils im Ausmaß von 1 % für Tätigkeiten zum Schutz der körperlichen Unversehrtheit, 0,5 % betreffend die Mithilfe bei der Patientinnen bzw. Patientensuche, 0,6 % Begleitschutz von Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern, 0,4 % Patientinnen- bzw. Patientenverweise und maximal 1,5 % für sonstige allfällige berufsfremde bzw. zu einer kollektivvertraglichen höheren Einstufung oder Zulage führende Tätigkeiten. Zur Möglichkeit der Vereinbarung der genannten Tätigkeiten über das genannte maximale Ausmaß hinaus wurde festgehalten, dass diese deutlich unter 10 % und unter der Grenze des § 32 Abs. 1a Gewerbeordnung für wirtschaftlich sinnvolle Nebenleistungen liegen müssen.

An weiteren Tätigkeiten, die grundsätzlich für einen optionalen Abruf vereinbart wurden:

- Objektbewachungstätigkeit für spezielle Objekte (Baustellen o.Ä.),
- Tätigkeit Brandschutz-Lotsendienst (Unterstützung bei Feuerwehreinsätzen als Lotsen) und
- Tätigkeiten im Zusammenhang mit angeschlossenen Alarmanlagen (Aufschaltung der Alarmanlage und Alarmverfolgung).

Während der Dienstzeit muss die permanente Erreichbarkeit des eingesetzten Personals (sofern ein Mobilfunknetz vorhanden ist) gewährleistet sein. Ebenfalls wurde eine telefonisch permanent erreichbare Einsatzzentrale der Auftragnehmerin bzw. des Auftragnehmers festgelegt, sowie eine anordnungsbefugte Ansprechperson, die innerhalb von 2 Stunden vor Ort sein muss. Weitere Leistungsbestandteile waren ein Qualitätssicherungssystem (Einsatzlogbuch, Wissensdatenbank) samt Berichtswesen über die Einsätze, eine einheitliche Arbeitskleidung und die verpflichtende Teilnahme an monatlichen Qualitätssitzungen mit dem Auftraggeber (damaliger Krankenanstaltenverbund).

Die Leistungsbeschreibung hatte das Verwaltungsgericht Wien auf Antrag einer Bieterin in seinem Nachprüfungsverfahren über die Ausschreibung behandelt. Die Abweisung des Antrags auf Nichtigerklärung der Ausschreibung beruhte im Wesentlichen darauf, dass die Ausschreibung die Leistung präzise und klar festlegte, und eine Kalkulierbarkeit und Vergleichbarkeit der Angebote ermöglichte.

5.2 Eignungskriterien

Mithilfe der Eignungskriterien gemäß Bundesvergabegesetz wird die Befugnis, Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit der Bieterinnen und Bieter sichergestellt. Es handelt sich hierbei um Mindestanforderungen, die jede Bieterin bzw. jeder Bieter erfüllen muss, um am Vergabewettbewerb teilnehmen zu können.

Der StRH Wien prüfte stichprobenweise die vorgelegten Nachweise der beiden, später im Verfahren für den Zuschlag ausgewählten, Unternehmen. Beide Unternehmen hatten dem Angebot die erforderlichen Eignungsnachweise angeschlossen, eines davon auch die Eignungsprüfung über den ANKÖ ermöglicht. Die Einschau in die vorgelegten Eignungsnachweise der beiden später im Verfahren für den Zuschlag ausgewählten Unternehmen zeigte, dass die erforderliche Gewerbeberechtigung, die Bescheinigung nach der Bundesabgabenordnung, die Bestätigungen der Sozialversicherung sowie die Nachweise nach dem Ausländerbeschäftigungsgesetz, der Bonität und der Nicht-Verurteilung von Geschäftsführenden und Prokuristinnen bzw. Prokuristen nach dem Strafgesetzbuch nachgewiesen wurden.

Für die Gewährleistung der finanziellen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wurde gemäß Ausschreibung u.a. der Nachweis einer entsprechenden Berufs- und Betriebshaftpflichtversicherung in einer Höhe von mindestens 5 Mio. EUR sowie ein Gesamtumsatz von mindestens 1 Mio. EUR pro Jahr für die letzten 3 Geschäftsjahre verlangt. Die beiden für den Zuschlag ausgewählten Unternehmen erfüllten diese Voraussetzungen.

Für den Nachweis der technischen Leistungsfähigkeit war u.a. eine Referenz über die in den letzten 3 Jahren erbrachten Dienstleistungen zu erbringen. Die Bieterin hatte entsprechend der Größe des von ihr angebotenen Loses 1 bis 2 Referenzen mit gesamt mindestens 3 Sicherheitsdiensten oder 1 Referenz mit mindestens 2 Sicherheitsdiensten nachzuweisen.

Die den Kreis der Bietenden potenziell einschränkenden Kriterien der technischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit waren bereits in dem Ausschreibungsentwurf, welcher der Markterkundung zugrunde lag, enthalten. Keines der 7 in die Markterkundung einbezogenen Unternehmen hatte bzgl. der Kriterien Bedenken geäußert. Ebenso erfolgten im gegenständlichen Verfahren keine Anfragen zu diesen Kriterien. Die quantitative Festlegung der erforderlichen Höhe war lt. Gesundheitsverbund durch die in die Erstellung der Ausschreibungsunterlagen involvierten Stellen gemeinsam erfolgt.

5.3 Zuschlagsschema

Der Zuschlag war für jedes Los auf das technisch und wirtschaftlich günstigste Angebot - also nach dem Bestbieterprinzip - vorgesehen. Die Bestbieterin bzw. der Bestbieter war anhand der in der Ausschreibung bekanntgegebenen Zuschlagskriterien für die Angebotsqualität und den Angebotspreis zu ermitteln. Gemäß der Ausschreibung lautete die Gewichtung der Zuschlagskriterien 40 % Preis und 60 % Qualität.

Die maximal 40 Punkte für das Zuschlagskriterium Preis wurden je Los nach einer Formel mit dem relativen Abstand zum billigsten Angebot vergeben (relatives Bewertungssystem). Das billigste Angebot erlangte somit das Punktemaximum von 40 Punkten.

Bei der Beurteilung der Qualität waren maximal 60 Punkte zu erreichen. Hierbei wurden Punkte für den Nachweis von in der Ausschreibung vorgegebenen Zertifizierungen, für die Höhe der Haftpflichtversicherung sowie für die Qualität eines für den Bewachungsdienst entworfenen Konzepts der Leistungserbringung und eines Einsatzlogbuchs vergeben. Die Punktevergabe für die Entwürfe des Konzepts und des Einsatzlogbuchs erfolgte nach einem in der Ausschreibung verbal dargestellten Beurteilungsmaßstab. Die Bewertung hatte eine Kommission, bestehend aus 3 Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern des Auftraggebers, vorzunehmen. Die Qualitätsbewertung war unabhängig von den einzelnen Losen vorgesehen. Die Berechnungsmethode war als absolutes Bewertungssystem vorgesehen, bei dem jede Bewerberin bzw. jeder Bewerber ihre bzw. seine Punkte unabhängig von den Mitbewerbenden erhält. Entsprechend dem vorgegebenen Punkteschema war es möglich, dass keiner, einer oder auch mehrere der Bietenden unabhängig voneinander die maximal möglichen 60 Punkte erreichen. Die Anwendung unterschiedlicher Bewertungsmethoden hatte zur Folge, dass die Bewertung im Ergebnis nicht der in der Ausschreibung dargestellten Gewichtung von 40:60 entsprachen.

Empfehlung:

Aus Gründen der Transparenz empfahl der StRH Wien zu evaluieren, ob künftig eine einheitliche mathematische Methode für die Bewertung der Qualitäts- und Preiskriterien anwendbar ist.

Stellungnahme der Unternehmung Wiener Gesundheitsverbund:

Sowohl die Qualitäts- als auch die Preiskriterien wurden von Beginn an in den veröffentlichten Ausschreibungsunterlagen für alle Interessierten transparent dargelegt. Im Sinn des Bekenntnisses der Wiener Stadtregierung zum Bestbieterprinzip wurden Qualitätskriterien festgelegt, die bestmöglich die Ermittlung von qualitativ hochwertigen Angeboten ermöglichen. Dies war nicht durch eine mathematische Methode möglich, weil mathematische Methoden sehr „starr“ sind. Das gewählte System der Qualitätsbewertung erlaubte hingegen ein individuelles Eingehen auf die Stärken und Schwächen der Angebote durch eine Bewertungskommission und hat sehr gut funktioniert. Das Verwaltungsgericht Wien bestätigte in der Entscheidung zu GZ VGW-L23/077/L0956/20L9-24, dass die festgelegten Kriterien verhältnismäßig und sachgerecht seien und das Ermessen des Auftraggebers nicht überschritten wurde.

Der Gesundheitsverbund wird der Empfehlung nachkommen und künftig entsprechend evaluieren, ob und in welchen Fällen eine einheitliche mathematische Methode für die Bewertung der Qualitäts- und Preiskriterien anwendbar ist.

Festzustellen war, dass das Ergebnis der Preis- und Qualitätsbewertung tatsächlich nur geringfügig von dem vorgegebenen Verhältnis abwich. Die Bewertungsmethode und die zu vergebenden Punkte waren in der Ausschreibung transparent dargestellt.

6. Anfragen der Bieterinnen, die zur Abänderung der Ausschreibung führten

Die Ausschreibung und der Termin für die Angebotsabgabe wurde nach der öffentlichen Bekanntgabe vom 24. Dezember 2019 mehrfach geändert bzw. ergänzt.

Die EU-weite Bekanntmachung der Änderungen wurden am 5., 11., 20. Februar und am 9. März 2020 vom Gesundheitsverbund versandt, das Ende der Angebotsfrist verzögerte sich dadurch vom 11. Februar 2020 auf den 25. März 2020 um rd. 1 1/2 Monate. Ein Nachprüfungsantrag einer Bieterin an das Verwaltungsgericht Wien trug ebenfalls zur Verzögerung bei (der Antrag zur Nichtig-Erklärung der Ausschreibung wurde abgewiesen).

Eine Änderung bzw. Ergänzung der Ausschreibung sowie Verschiebung der Angebotsfrist erfolgte u.a. in Reaktion auf die nachfolgend dargestellten Bieterinnenanfragen:

Laut der Anfrage einer Bieterin war die Ausschreibung dahingehend unklar, ob die Auftragnehmerin bereits in ihrem Angebot die Poolmitarbeiterinnen und Poolmitarbeiter (Gesamtmenge der Personen die für die Sicherheitsdienste eingesetzt werden) namentlich anzuführen hatte oder nicht. Laut der Bieterinnenanfrage würde das erforderlichenfalls die namentliche Nennung von über 150 Personen bedeuten, was zum Zeitpunkt der Angebotslegung als problematisch und unrealistisch angesehen wurde. Die Ausschreibung wurde infolge dahingehend abgeändert, dass die Formulierung „...die in ihrem Angebot als PoolmitarbeiterIn genannt wurden...“ gestrichen wurde.

Eine Bieterinnenanfrage zeigte, dass der für die Angebotsbewertung zu ermittelnde Preis nicht vollständig berechnet werden konnte, da für eine Leistung der Gewichtungsfaktor fehlte. Das Angebot wurde dahingehend abgeändert. Der StRH Wien erachtete die Unmöglichkeit der Zuschlagsermittlung als Fehler in der Ausschreibungserstellung, der sowohl dem damaligen Krankenanstaltenverband als auch der betreuenden externen Rechtsberatung auffallen hätte müssen.

Empfehlung:

Im Hinblick auf den Mangel in der Ausschreibung, der eine Bewertung der Zuschlagskriterien ausschloss und der erst aufgrund eines Hinweises einer Bieterin korrigiert wurde, empfahl der StRH Wien diesbezüglich erhöhte Sorgfalt.

Stellungnahme der Unternehmung Wiener Gesundheitsverbund:

Eine Bestbieterermittlung war immer möglich und der Angebotspreis auf jeden Fall kalkulierbar, weil Inhalte der angesprochenen Preispositionen in der Leistungsbeschreibung von Anfang an genau beschrieben waren. Der Auftraggeber hat in Reaktion auf die Bieterinnenanfrage in dieser kleinen Position lediglich aus taktischen Gründen nachgeschärft, um den Bieterinnen entgegenzukommen.

Ausschreibungen des Gesundheitsverbundes werden mit hoher Sorgfalt abgewickelt, allerdings muss der Gesundheitsverbund die Verfahren letztlich auch wirtschaftlich und zweckmäßig abwickeln. Die Ausschreibung hatte eine sehr hohe Qualität und hat ein sehr gutes Ausschreibungsergebnis erzielt.

Ebenso waren die Preise für Regiestunden für 2 anzubietende Leistungsarten nicht in die Preisbewertung einbezogen. Dadurch ergäbe sich die Möglichkeit zur Preisspekulation, da hohe Stunden-

sätze für diese beiden Leistungen nicht relevant für die Zuschlagserteilung wären. Die Ausschreibung wurde dahingehend geändert, dass auch diese Leistungen in die Preisbewertung der Angebote aufgenommen wurden.

Die Ausschreibung sah die Möglichkeit der dauerhaften quantitativen Anpassung der Sicherheitsdienste einer Einrichtung während der Vertragslaufzeit vor. Eine Reduktion war um maximal 2 Sicherheitsdienste je Einrichtung möglich. Eine Erhöhung konnte bis zu 4 Sicherheitsdienste je Einrichtung betragen. Da die anzubietenden Sicherheitsdienste für die 7 Einrichtungen zwischen 2 und 5 Sicherheitsdiensten lagen, könnte dies die jederzeit mögliche Beendigung eines Auftrages bedeuten. Die Ausschreibung wurde infolge der Feststellung der Bieterin dahingehend ergänzt, dass die ausgeschriebene Anzahl der Sicherheitsdienste je Einrichtung um nicht mehr als 50 % reduziert werden kann.

Die letzte Änderung der Abgabezeit betraf die Verlängerung um 9 Tage, die zufolge einer Bieterinnenanfrage gewährt wurde. Darin wurde ersucht, die Angebotsfrist zu verlängern. Dies deshalb, da durch die mehrfach erfolgte Verschiebung des Abgabetermins eine neuerliche Erstellung bzw. Beschaffung der Formulare und Eignungsnachweise erforderlich wäre. Die Angebotsfrist wurde daraufhin vom damaligen Krankenanstaltenverbund auf 25. März 2020 verlängert.

Ein weiteres Ersuchen im Hinblick auf die Angebotsfrist erfolgte durch die Firma C. Diese ersuchte im Zusammenhang mit der COVID-19-Problematik die Angebotsfrist auszusetzen bis „die öffentliche Gesundheitsversorgung von diesen außergewöhnlichen Umständen nicht länger betroffen ist“. Mit der 4. und letzten Fragenbeantwortung (wurde allen Bieterinnen mit der EU-weiten öffentlichen Bekanntmachung der 4. Berichtigung zugänglich gemacht) kommunizierte der damalige Krankenanstaltenverbund, dass eine weitere Verschiebung der Angebotsfrist nicht möglich sei. Intern hatte der damalige Krankenanstaltenverbund nach eigener Aussage beim Verband der Sicherheitsunternehmen Österreich telefonisch hinterfragt, ob eine Verlängerung der Angebotsfrist aus dessen Sicht erforderlich wäre. Der VSÖ hätte mitgeteilt, dass seiner Einschätzung nach der Bietermarkt kein Problem mit der Angebotsfrist haben dürfte und diese ausreichend angesetzt wäre. Eine Dokumentation dieses Telefonats lag nicht vor. Der StRH Wien merkte diesbezüglich an, dass das Bundesvergabegesetz ein „Aussetzen“ der Angebotsfrist nicht vorsieht. Die anfragenstellende Bieterin C hatte letztendlich ihr Angebot zeitgerecht abgegeben.

Der StRH Wien erachtete die zeitliche Verfahrensverzögerung von rd. 1 1/2 Monaten zufolge der durch Bieterinnenanfragen aufgezeigten Mängel in den Ausschreibungen als akzeptabel, obschon die verbesserten Mängel und der dadurch entstandene Arbeitsaufwand bei sorgfältiger Prüfung der Ausschreibung teilweise vermeidbar gewesen wären.

7. Angebote, Angebotsprüfung und Ausscheiden von Angeboten

Innerhalb der Abgabefrist gaben 5 Bieterinnen fristgerecht bis zum 25. März 2020 ihre Angebote ab. Die Firma D bewarb sich für 2 Lose. Die anderen 4 Unternehmen für alle 7 Lose.

Die im April 2020 vorgenommene Angebotsprüfung zeigte, dass alle 5 Bieterinnen zur Nachreichung von fehlenden bzw. unvollständigen Eignungsnachweisen aufzufordern waren. Als Nachreichungsfrist wurde der 8. Mai 2020 bestimmt. Infolge wurde die Firma D wegen fehlender Nachweise zu den Schlüsselpersonen und Nicht-Erfüllung der als Eignungskriterium geforderten Referenzen ausgeschlossen. Die Mitteilung erfolgte am 14. Mai 2020 und wurde seitens der Bieterin nicht beeinsprucht.

Trotz der gelieferten Nachreichungen erkannte der damalige Krankenanstaltenverbund das Erfordernis einer vertieften Angebotsprüfung sowie die Notwendigkeit, mit den verbliebenen 4 Bieterinnen Aufklärungsgespräche zu führen. Diese fanden am 26. Mai 2020 statt. Die Teilnehmerinnen bzw. Teilnehmer von der Auftraggeberseite waren 3 Personen für den damaligen Krankenanstaltenverbund und der hinzugezogenen Rechtsanwaltskanzlei. Eine 2. Runde an Aufklärungsgesprächen fand nicht statt. Die Niederschriften über die Aufklärungsgespräche lagen dem Vergabeakt bei.

Hauptthemen der Nachreichungen und Aufklärungsgespräche war die nicht nachvollziehbare bzw. der Ausschreibung widersprechende Kalkulation der Preise. Das waren z.B. die im Angebot nicht ersichtliche Kalkulation für den Maximalwert von 4 % für Leistungen, die entweder berufsfremd sind oder über die Verwendungsgruppen A, B oder D des Kollektivvertrages für Wachorgane im Bewachungsgewerbe hinausgehen.

Die Firma A hatte 1 Preisposition nicht beziffert, sondern mit „inkl.“ ausgefüllt. In der Preisposition war gemäß Ausschreibung der Aufpreis für die „Qualifikation Brandschutz-Lotsendienst“ für einen Sicherheitsdienst anzugeben. Der damalige Krankenanstaltenverbund hatte, gemäß einer Unterlage zur Angebotsprüfung, die diesbezüglichen Ausbildungskosten pro Person mit rd. 1.000,-- EUR (dieser und alle weiteren Beträge exkl. USt.) abgeschätzt. Eine Bieterin hatte mit nachgewiesener und vom damaligen Krankenanstaltenverbund akzeptierter Kalkulation hierfür jedoch rd. 3.000,-- EUR ausgepreist.

Im Aufklärungsgespräch zur vertieften Angebotsprüfung erläuterte die Bieterin A, dass bei Abruf der Position keine Zusatzkosten entstehen würden. Die Position würde somit zu 0,-- EUR angeboten. Die Kosten für diese Position wären über die Vertragslaufzeit gerechnet äußerst gering und würden bei der Kalkulation und dafür, dass die Leistungen kostendeckend erbracht werden können, nicht ins Gewicht fallen. Den erforderlichen Nachweis der von der Bieterin vorgebrachten Einrechnung dieser geringen Kosten in eine andere Position wurde von der Bieterin nicht vorgelegt und vom damaligen Krankenanstaltenverbund nicht verlangt. Der StRH Wien stellte diesbezüglich fest, dass ein solcher

Nachweis im Hinblick darauf sinnvoll gewesen wäre, da es sich bei dieser „Preisposition“ um ein Zuschlagskriterium handelte.

Infolge wurden 2 weitere Bieterinnen im Wesentlichen mit den Begründungen ausgeschieden, dass ihr Angebot der Ausschreibung widerspreche, die Preiskalkulation nicht plausibel sei und die angesetzten Kosten zu niedrig wären. Der Gesundheitsverbund hatte bzgl. des Angebotes der Firma C für die Überprüfung der in den Angeboten enthaltenen kollektivvertraglichen Kalkulationen einen unabhängigen Sachverständigen aus dem Bereich „Steuerwesen, Rechnungswesen, Wettbewerbsökonomie (Personalverrechnung)“ beigezogen, der die in einer Position ungewöhnlich niedrig angesetzten Kosten bestätigte. Diese Überprüfung war erfolgt, da das Angebot der Firma C für alle Lose das bei Weitem billigste war.

Die Firma C hatte gegen die Ausscheidensentscheidung einen Antrag auf Nichtigerklärung an das Verwaltungsgericht Wien gestellt. Dieser Antrag wurde mit der Begründung abgelehnt, dass es der Bieterin nicht gelungen sei darzustellen, dass sie ihr Angebot kostendeckend kalkuliert habe.

8. Bestbieterermittlung und Zuschlag

Am 22. Juli 2020 erfolgte die Sitzung der Bewertungskommission für die Qualitätsbeurteilung der Angebote. Die Bewertungskommission bestand aus 3 fachkundigen Mitarbeitenden des Gesundheitsverbundes. Die Bewertung der Qualität erfolgte durch die quantitative Bewertung der Kriterien „Zertifizierung“ und „Haftpflichtversicherung“ sowie durch die qualitative Bewertung der Kriterien „Konzepte“ und „Einsatzlogbücher“.

Bewertet wurden 3 Bieterinnen. Die bereits ausgeschiedene Firma C wurde in die Bewertung miteinbezogen. Sie hatte die Ausscheidensentscheidung angefochten. Das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Wien war zum Zeitpunkt der Bewertungssitzung noch nicht abgeschlossen und die Ausscheidensentscheidung noch nicht rechtskräftig. Mit Entscheidung des Verwaltungsgerichts Wien vom 5. August 2020 wurde der Antrag auf Nichtigerklärung der Ausscheidensentscheidung abgewiesen.

Die Bewertung der Zuschlagskriterien ergab, dass die Firma A in allen Losen an 1. Stelle lag. Gemäß Ausschreibung war eine Beauftragung nur für maximal 4 Lose möglich. Somit wurde die Zuschlagsentscheidung für die Firma A entsprechend der in ihrem Angebot angegebenen Präferenzenreihung getroffen. Den Zuschlag für die restlichen 3 Lose erhielt die Firma B. Die Zuschlagsentscheidung wurde am 7. August 2020 versandt. Da die Zuschlagsentscheidung nicht beeinsprucht wurde, erfolgten 10 Tage später die entsprechenden Zuschlagserteilungen an die beiden Unternehmen.

9. Zusammenfassung der Empfehlungen

Empfehlung Nr. 1:

Es wäre künftig eine sorgfältige, sachkundige und nachvollziehbar dokumentierte Ermittlung des geschätzten Auftragswertes vorzunehmen (s. Punkt 3.).

Stellungnahme der Unternehmung Wiener Gesundheitsverbund:

Wie vom StRH Wien festgestellt, war die umfassende Dokumentation der Auftragswertschätzung im gegenständlichen Fall von geringer Bedeutung. Dies aber nicht nur aufgrund der (zweifelloso vorliegenden) Zuordnung des Auftrags zum Oberschwellenbereich, sondern auch, weil dem geschätzten Auftragswert nach Ansicht des Gesundheitsverbundes keine relevante wirtschaftliche Bedeutung zukam. Aufgrund des zwingend bestehenden Bedarfs musste jedenfalls ausreichend Budget für die benötigten Sicherheitsdienste reserviert werden und wäre auch ein allfälliger Widerruf nur in Frage gekommen, wenn die angebotenen Preise unplausibel gewesen wären (es wurde aber eine vertiefte Angebotsprüfung durchgeführt und unplausible Angebote ausgeschieden; das Ergebnis der Ausschreibung war in der Folge wirtschaftlich sehr sinnvoll). Im Sinn der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit des Ressourceneinsatzes für die Abwicklung des Vergabeverfahrens wurde deshalb auf hohe Aufwände für die Erstellung einer umfassenden Dokumentation der Auftragswertschätzung, welche aus Sicht des Gesundheitsverbundes nur geringe Bedeutung hat, verzichtet.

Der Gesundheitsverbund wird der Empfehlung nachkommen und eine entsprechende Dienstanweisung erlassen, in welcher u.a. die genaue Dokumentation der einzelnen Schritte im Zusammenhang mit der Abwicklung von Vergabeverfahren (inkl. der Ermittlung des geschätzten Auftragswertes) vorgegeben werden soll.

Empfehlung Nr. 2:

Aus Gründen der Transparenz wäre zu evaluieren, ob künftig eine einheitliche mathematische Methode für die Bewertung der Qualitäts- und Preiskriterien anwendbar ist (s. Punkt 5.3).

Stellungnahme der Unternehmung Wiener Gesundheitsverbund:

Sowohl die Qualitäts- als auch die Preiskriterien wurden von Beginn an in den veröffentlichten Ausschreibungsunterlagen für alle Interessierten transparent dargelegt. Im Sinn des Bekenntnisses der Wiener Stadtregierung zum Bestbieterprinzip wurden Qualitätskriterien festgelegt, die bestmöglich die Ermittlung von qualitativ hochwertigen Angeboten ermöglichen. Dies war nicht durch eine mathematische Methode möglich, weil mathematische Methoden sehr „starr“ sind. Das gewählte System der Qualitätsbewertung erlaubte hingegen ein individuelles Eingehen auf die Stärken und Schwächen der Angebote durch eine Bewertungskommission und hat sehr gut funktioniert. Das Verwaltungsgericht Wien bestätigte in der Entscheidung zu GZ VGW-L23/077/L0956/20L9-24, dass die festgelegten Kriterien verhältnismäßig und sachgerecht seien und das Ermessen des Auftraggebers nicht überschritten wurde.

Der Gesundheitsverbund wird der Empfehlung nachkommen und künftig entsprechend evaluieren, ob und in welchen Fällen eine einheitliche mathematische Methode für die Bewertung der Qualitäts- und Preiskriterien anwendbar ist.

Empfehlung Nr. 3:

Im Hinblick auf den Mangel in der Ausschreibung, der eine Bewertung der Zuschlagskriterien ausschloss und der erst aufgrund eines Hinweises einer Bieterin korrigiert wurde, wäre diesbezüglich mit erhöhter Sorgfalt vorzugehen (s. Punkt 6.).

Stellungnahme der Unternehmung Wiener Gesundheitsverbund:

Eine Bestbieterermittlung war immer möglich und der Angebotspreis auf jeden Fall kalkulierbar, weil Inhalte der angesprochenen Preispositionen in der Leistungsbeschreibung von Anfang an genau beschrieben waren. Der Auftraggeber hat in Reaktion auf die Bieterinnenanfrage in dieser kleinen Position lediglich aus taktischen Gründen nachgeschärft, um den Bieterinnen entgegenzukommen.

Ausschreibungen des Gesundheitsverbundes werden mit hoher Sorgfalt abgewickelt, allerdings muss der Gesundheitsverbund die Verfahren letztlich auch wirtschaftlich und zweckmäßig abwickeln. Die Ausschreibung hatte eine sehr hohe Qualität und hat ein sehr gutes Ausschreibungsergebnis erzielt.

Gegenäußerung des StRH Wien:

Es ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die Kalkulierbarkeit der Angebote im Rahmen der geprüften Ausschreibung nicht in Zweifel gezogen wurde. In Entgegnung zu der o.a. Stellungnahme ist zu bekräftigen, dass eine Bestbieterermittlung aufgrund eines Mangels in der Ausschreibung zunächst nicht möglich war. Erst aufgrund eines Hinweises einer Bieterin wurde die Ausschreibung vom Gesundheitsverbund richtiggestellt.

Der Stadtrechnungshofdirektor:

Mag. Werner Sedlak, MA

Wien, im Dezember 2022