

**KAV (Wiener Krankenanstaltenverbund),  
Prüfung rechtlicher und finanzieller Aspekte der  
Betriebskindertagesheime des KAV**

(vgl. Prüfbericht Seite 173, Tätigkeitsbericht 2000)

*Äußerung der Generaldirektion des Wiener Krankenanstaltenverbundes:*

Zu Punkt 1.3:

Folgende Maßnahmen wurden in Angriff genommen bzw. werden realisiert:

Das Erfordernis „Brief und Gegenbrief“ für das Kindertagesheim des Pflegeheimes Baumgarten wurde nachgeholt.

Hinsichtlich des Kindertagesheimes in der Hasnerstraße wurden weitere Überlegungen hinsichtlich einer Einbindung in die Grundsatzvereinbarung aus dem Jahr 1995 angestellt. Hierbei ergab sich, dass für das betreffende Objekt eine Einbindung in den Grundsatzvertrag nicht zulässig ist.

Die Bestimmungen des Pauschalvertrages beziehen sich nämlich nur auf mit bestimmten Merkmalen gekennzeichnete Kindertagesheime. Wie bereits ursprünglich ausgeführt, liegt das Kindertagesheim Hasnerstraße nicht auf dem Gelände des AKH und befindet sich nicht im Eigentum der Stadt Wien, womit die formalen Voraussetzungen für eine Einbindung nicht gegeben sind.

Zu Punkt 3.2.2:

Gemäß der Stellungnahme der Generaldirektion wurden die Anstalten zur Abgabe von Vorschlägen hinsichtlich einer generellen Festlegung von Art und Umfang der Reinigungstätigkeiten eingeladen. Ergebnis dieser Maßnahme ist, dass jene Richtlinien, mit denen die Gebarung der Unterhaltsreinigung in den Krankenanstalten und Pflegeheimen des Wiener Krankenanstaltenverbundes geregelt wird, auch für die Kindertagesheime anzuwenden sind. Die entsprechende Umsetzung wurde bereits in die Wege geleitet.

Zu Punkt 5:

In der Vereinbarung vom 31. Mai 1999 zwischen der Stadt Wien/AKH und der Gewerkschaft der Gemeindebediensteten, Hauptgruppe II, über die Überlassung der angemieteten Räumlichkeiten zur unentgeltlichen Benützung ist festgehalten, dass das Kindertagesheim durch einen Dritten, nämlich durch einen nach dem Kindertagesheimgesetz Berechtigten, zu führen ist. Die Höhe des Kindergartenbeitrages entzieht sich der unmittelbaren Einflussnahme des Übergebers, da die Beitragsgestaltung grundsätzlich alleinige Angelegenheit des Betreibers des Kindertagesheimes ist. Die Verwaltungsdirektion des AKH wird sich jedoch weiter bemühen, eine sachgerechte Lösung zu erreichen.

**KAV (Wiener Krankenanstaltenverbund),  
Prüfung von Auftragsvergaben betreffend Netzhosen und Einweg-Mehrzwecktücher**

Im Kontrollamt wurde Anfang des Jahres 2001 eine Anzeige erstattet, in der Ungereimtheiten bei Auftragsvergaben über Einweg-Mehrzwecktücher und Netzhosen im Wiener Krankenanstaltenverbund (KAV) behauptet wurden. Das Kontrollamt hat die erhobenen Vorwürfe einer Prüfung unterzogen, die folgendes Ergebnis brachte:

## *1. Inhalt der Anzeige*

1.1 In der im Kontrollamt zu Protokoll gegebenen Anzeige wurde u.a. der Vorwurf erhoben, dass bei Auftragsvergaben über Einweg-Mehrzwecktücher durch das Sozialmedizinische Zentrum Ost („SMZ-Ost“) seit Jahren eine Lieferfirma (Firma T.) gegenüber dem Anzeiger, der Inhaber der Konkurrenzfirma (Firma S.) ist, bevorzugt werden würde, obwohl letzterer gleichwertige Produkte zu besseren Konditionen angeboten habe.

Als ein Indiz für eine Bieterbevorzugung wurde gegenüber dem Kontrollamt auf einen im Jahre 2000 durchgeführten Produkttest durch das SMZ-Ost verwiesen. Dabei seien anlässlich einer Angebotslegung durch den Anzeiger dem SMZ-Ost neben Einweg-Mehrzwecktüchern der Firma S. auch insgeheim jene Tücher der Firma T., die im SMZ-Ost bis dahin in Verwendung standen, als Testmuster zur Verfügung gestellt worden. In Unkenntnis der Herkunft der angebotenen Tücher habe ihm das SMZ-Ost mitgeteilt, dass die von der Firma S. zum Test bereitgestellten Einweg-Mehrzwecktücher qualitativ nicht entsprechen würden.

1.2 Ein weiterer Vorwurf richtete sich gegen das vom Forum Einkauf („FE“) des KAV im Jahre 2000 abgewickelte offene Vergabeverfahren über die Lieferung von Einmal-Inkontinenzartikel. In diesem Zusammenhang habe eine Lieferfirma mit einem nicht ausschreibungskonformen Angebot den Zuschlag der Ausschreibungsposition „Netzhoosen“ erhalten.

## *2. Vorwurf der Bieterbevorzugung durch das SMZ-Ost bei der Beschaffung von Einweg-Mehrzwecktüchern*

2.1 Bei den gegenständlichen Einweg-Mehrzwecktüchern handelte es sich um Einmalartikel, die in den Krankenanstalten und Pflegeheimen des KAV für die Oberflächenreinigung und -desinfektion in patientennahen Bereichen, aber auch für die Reinigung in patientenfernen Bereichen – wie zum Beispiel in Küchen – verwendet werden. Ein weiteres Einsatzgebiet für diese Einweg-Mehrzwecktücher lag in einigen Anstalten auch in deren Verwendung für Zwecke der Patientenhygiene.

Zur Prüfung der vom Anzeiger erhobenen Vorwürfe hat das Kontrollamt die in den letzten fünf Jahren für das SMZ-Ost diesbezüglich relevanten Beschaffungsvorgänge einer Einschau unterzogen. Weiters wurde im Hinblick darauf, dass das Allgemeine Krankenhaus („AKH“) und das SMZ-Ost zu den größten Verbrauchern derartiger Einweg-Mehrzwecktücher im KAV zählen, die von diesen beiden Anstalten gewählte Vorgangsweise bei der Beschaffung der gegenständlichen Einmalartikel miteinander verglichen.

2.2 Im Frühjahr 1996 führte das AKH als vergebende Stelle ein offenes Verfahren über die Lieferung von Einweg-Mehrzwecktüchern durch. Der Einladung des AKH, sich diesem Vergabeverfahren anzuschließen, waren damals neben sechs weiteren Krankenanstalten und Pflegeheimen des KAV auch das SMZ-Ost gefolgt.

Grundlage für die vom AKH vorgenommene Leistungsbeschreibung bildete ein Test von Produkten aller bekannten Anbieter auf diversen Stationen dieser Anstalt. Jenes Produkt, das gemäß den Testergebnissen den Nutzeranforderungen am ehesten entsprach, wurde im Österreichischen Textil-Forschungsinstitut („ÖTI“) begutachtet und das Prüfergebnis als Grundlage für die Erstellung der Leistungsbeschreibung herangezogen. In den Ausschreibungsbedingungen wurden die Anbieter dazu angehalten, die Einhaltung der vom AKH gewünschten Qualitätskriterien (Saugfähigkeit, Reißfestigkeit usw.) in Form von

entsprechenden Prüfgutachten autorisierter Textil-Forschungsinstitute nachzuweisen.

Im Zuge der Prüfung der Angebote wurde vom AKH die Firma S. als Best- und Billigstbieter ermittelt und dieser der Zuschlag erteilt. Der Einheitspreis der zu je 50 Stück folienverpackten Einweg-Mehrzwecktücher (Größe 30 x 34 cm) betrug gemäß Angebot und Auftragserteilung S 0,44 pro Stück (*entspricht 0,032 EUR*).

Für das Jahr 1997 nahm das AKH die in der Ausschreibung vorgesehene Möglichkeit einer jährlichen Vertragsverlängerung bei der Firma S. zu gleich bleibenden Konditionen in Anspruch. In weiterer Folge wurden der Firma S. vom AKH anhand eines neu in Auftrag gegebenen Prüfgutachtens Qualitätsmängel bei einer Lieferung nachgewiesen. Da die Firma S. sowohl die Kosten für das Prüfgutachten übernahm als auch eine entsprechende Mängelbehebung erfolgte, wurde ihr vom AKH auch für das Jahr 1998 – ohne dass es zu weiteren Beanstandungen gekommen wäre – nochmals eine Vertragsverlängerung gewährt.

2.3 Auf der Grundlage des vom AKH durchgeführten Vergabeverfahrens beauftragte das SMZ-Ost ebenfalls die Firma S. Ende des Jahres 1996 mit der Lieferung von Einweg-Mehrzwecktüchern zu einem Einheitspreis von S 0,44 pro Stück (*entspricht 0,032 EUR*). Immer wiederkehrende massive Beschwerden von Anwendern über die angeblich mangelhafte Qualität dieser Tücher – insbesondere wurden hierbei die mangelnde Reißfestigkeit und das Fusseln der Tücher beanstandet – veranlassten das SMZ-Ost Mitte des Jahres 1998, den Vertrag mit der Firma S. nicht mehr zu verlängern.

Im Zuge eines von der Abteilung Wirtschaft des SMZ-Ost im Sommer 1998 – angesichts einer vom FE in Aussicht gestellten KAV-weiten Ausschreibung – abgewickelten Verhandlungsverfahrens ging die Firma T. mit einem Einheitspreis von S 0,40 pro Stück (*entspricht 0,029 EUR*) als Bestbieter hervor. Ein weiterer Vorteil gegenüber den bisherigen zu je 50 Stück folienverpackten Einweg-Mehrzwecktüchern der Firma S. lag nach Ansicht des SMZ-Ost in der von der Firma T. angebotenen Verpackungsform des Kartondispensers. Man versprach sich dadurch ein anwenderfreundlicheres Handling, eine bessere Lagerhaltung, einen höheren Hygienestandard sowie die Vermeidung von Kunststoffabfall. Daher erteilte das SMZ-Ost der Firma T. den Auftrag über die Lieferung von Einweg-Mehrzwecktüchern.

2.4 Im selben Jahr beabsichtigte der KAV, im Rahmen einer umfangreichen Ausschreibung des FE die Beschaffung von Einweg-Mehrzwecktüchern gemeinsam für alle Anstalten vorzunehmen. Gemäß ihrer Geschäftsordnung war es nämlich ein grundsätzliches Ziel der Einkaufsgemeinschaft des KAV, durch die Koordination der Beschaffung von dafür geeigneten Produkten sowie durch ein geeignetes Informationssystem im Beschaffungsbereich einen größtmöglichen wirtschaftlichen Vorteil für den KAV bzw. die Stadt Wien sicherzustellen.

In der Ausschreibung der Einweg-Mehrzwecktücher durch das FE fand eine Unterteilung dieser Ausschreibungsposition in eine Leistungsbeschreibung A (Tücher mit den Maßen von ca. 25 cm x 27 cm) und B (Tücher mit den Maßen von ca. 60 cm x 40 cm) statt. Das SMZ-Ost und das AKH gaben dem FE für das Jahr 1999 einen voraussichtlichen Bedarf von 2,7 Mio. bzw. 2,5 Mio. Stück gem. der Leistungsbeschreibung A bekannt.

Ausgehend von einer Beschwerde der Firma S. hob das FE die Leistungsbeschreibung A der Ausschreibungsposition Einweg-Mehr-

zwecktücher wegen formaler Verfahrensmängel im Zuge der Angebotsprüfung auf und stellte lt. einem Aktenvermerk vom 13. November 1998 die Durchführung einer neuen Ausschreibung für die von der Aufhebung betroffenen Produkte in Aussicht.

Wie im Zuge der nunmehrigen Einschau vom Kontrollamt festzustellen war, wurden seitens des FE jedoch erst im Frühjahr 2001 Vorbereitungen für eine diesbezügliche neuerliche Ausschreibung in die Wege geleitet, was bedeutete, dass seit der Vergabe durch das AKH im Jahre 1996 innerhalb des KAV eine gemeinsame Beschaffung dieser Einmalprodukte nicht erfolgt war.

2.5 Im Jahre 1999 bezog das AKH nach einem Verhandlungsverfahren weiterhin Einweg-Mehrzwecktücher der Firma S., da diese mit S 0,42 pro Stück (*entspricht 0,031 EUR*) zu einem noch günstigeren Einheitspreis als bisher angeboten worden waren und auch – wie bereits erwähnt – die Qualität zu keinen weiteren Beanstandungen Anlass gegeben hatte.

Eine für das Jahr 2000 angekündigte Preiserhöhung durch die Firma S. veranlasste das AKH Ende 1999 zur Durchführung eines neuerlichen Verhandlungsverfahrens, wobei als ein Zuschlagskriterium – so wie bei der Ausschreibung 1996 – wieder ein Prüfgutachten einer autorisierten Prüfanstalt gefordert worden war. Aus diesem Verhandlungsverfahren ging die Firma T. mit einem Einheitspreis von S 0,40 pro Stück (*entspricht 0,029 EUR*) als Best- und Billigstbieter hervor.

2.5.1 Somit bezogen das AKH und das SMZ-Ost im Jahr 2000 das gleiche Produkt der Firma T. in unterschiedlichen Verpackungsformen zu denselben Konditionen. Während nämlich das AKH infolge von Bedenken der Medizinproduktekommission, wonach ein Kartondispenser keinen ausreichenden Schutz gegen allfällige Nasseinwirkung gewährleisten konnte, weiterhin die Einweg-Mehrzwecktücher – wie schon von der Firma S. – folienverpackt bezog, erfolgte die Lieferung der Tücher an das SMZ-Ost – so wie bisher – auf Wunsch der Nutzer in Kartondispensern.

2.5.2 Dem SMZ-Ost wurde im Jänner 2000 von der Firma S. ein (unverlangtes) Angebot über die Lieferung von Einweg-Mehrzwecktüchern zu einem Einheitspreis von S 0,38 pro Stück (*entspricht 0,028 EUR*) unterbreitet, wobei die Verpackung jedoch nicht – wie vom SMZ-Ost gewünscht – in Kartondispensern, sondern in Folien erfolgen sollte.

Die von der Firma S. im März 2000 zur Verfügung gestellten Produktmuster wurden von der Abteilung Wirtschaft des SMZ-Ost dennoch drei medizinischen Fachabteilungen dieser Anstalt zur Qualitätstestung übergeben, die in ihren Testberichten jedoch eine geringe Reißfestigkeit der Tücher, eine Verklumpung im nassen Zustand und Fusselbildungen bemängelten. Die Firma S. wurde daraufhin in einem Schreiben der Abteilung Wirtschaft vom 28. Juni 2000 über dieses

*Stellungnahme der Generaldirektion des Wiener Krankenanstaltenverbundes:*

Im Jahre 1998 wurde vom FE eine Ausschreibung durchgeführt, bei der eine gemeinsame Beschaffung beabsichtigt war. Es wurden damals zwei Größen ausgeschrieben, wobei die kleinere im Zuge der Auswertung der Angebote aus formellen Gründen aufgehoben wurde. Da sowohl das AKH als auch das SMZ-Ost diese kleine Größe benötigten und die Ausschreibung in diesem Punkt kein Ergebnis brachte, wurden daraufhin Verhandlungsverfahren durchgeführt. Mit Jänner 2002 erfolgt durch das FE eine Vergabe entsprechend der im Frühjahr 2001 eingeleiteten Ausschreibung.

Testergebnis informiert und gleichzeitig erneut darauf hingewiesen, Einweg-Mehrzwecktücher dem SMZ-Ost künftig ausschließlich in Kartondispensern anzubieten.

2.5.3 Zur Überprüfung der Behauptung des Anzeigers, er habe im Zuge der Produkttestung dem SMZ-Ost neben Tüchern der Firma S. auch Tücher der Firma T. beigemischt, entnahm das Kontrollamt den im SMZ-Ost aufbewahrten Restbeständen an Produktmustern der Firma S. eine Stichprobe von Einweg-Mehrzwecktüchern und stellte diese den zum Zeitpunkt der Einschau in Verwendung befindlichen Tüchern der Firma T. gegenüber.

Dabei war festzustellen, dass die Einweg-Mehrzwecktücher der Firma S. gegenüber den Tüchern der Firma T. augenscheinliche Unterschiede in Bezug auf die Tuchgröße, aber auch bezüglich der Faserart aufwiesen. Der letztgenannte Unterschied konnte auch den im Zuge der Beschaffungsvorgänge des AKH angefertigten Prüfgutachten des ÖTI entnommen werden, nach denen das Prüfmuster der Firma S. aus Zellstoff und jenes der Firma T. aus Baumwolle bestand.

Die vom Anzeiger behauptete Beimischung von Tüchern der Firma T. zu den eigenen Tüchern konnte bei der stichprobenweisen Einschau des Kontrollamtes nicht verifiziert werden.

2.6 Angesichts einer angekündigten Preiserhöhung der Firma T. bezüglich der Einweg-Mehrzwecktücher führten die Anstalten SMZ-Ost und AKH Anfang des Jahres 2001 unabhängig voneinander erneut ein Verhandlungsverfahren durch. In beiden Verhandlungsverfahren wurden u.a. die Firmen S. und T. zur Angebotslegung eingeladen.

2.6.1 Die Firma S. legte dem SMZ-Ost ein Angebot über die bereits im Jahre 2000 getesteten Einweg-Mehrzwecktücher alternativ in Folienverpackung zu einem Einheitspreis von S 0,38 pro Stück (*entspricht 0,028 EUR*) bzw. in Kartondispensern zu einem Einheitspreis von S 0,447 pro Stück (*entspricht 0,032 EUR*). Die Firma T. hingegen bot nunmehr dem SMZ-Ost ihre bereits dort in Verwendung stehenden Tücher für den Leistungszeitraum 2001 zu einem Einheitspreis von S 0,44 pro Stück (*entspricht 0,032 EUR*) unabhängig von der Verpackungsform an und erhielt damit den Zuschlag.

Die Abteilung Wirtschaft des SMZ-Ost begründete ihre Entscheidung einerseits mit der hohen Zufriedenheit der Anwender mit den in Verwendung stehenden Einweg-Mehrzwecktüchern, andererseits mit dem schlechten Abschneiden des Tuches der Firma S. bei der Qualitätstestung im Jahr 2000. Nicht zuletzt war der angebotene Einheitspreis der Firma T. im Hinblick auf die gewünschte Verpackungsform in Kartondispensern marginal günstiger als jener der Firma S.

2.6.2 Demgegenüber beauftragte das AKH im März 2001 die Firma S. mit der Lieferung von folienverpackten Einweg-Mehrzwecktüchern zu einem Einheitspreis von S 0,373 pro Stück (*entspricht 0,027 EUR*), wobei es sich hierbei um jenes Modell handelte, das dem SMZ-Ost in den Jahren 2000 und 2001 angeboten worden war. Den Qualitätsnachweis erbrachte die Firma S. – wie vom AKH gewünscht – mit der Vorlage eines Prüfgutachtens des ÖTI.

Hätte das SMZ-Ost die Beschaffung der Einweg-Mehrzwecktücher zu den gleichen Konditionen wie das AKH abgewickelt, wäre im Hinblick auf das Auftragsvolumen des Jahres 2001 von 3 Mio. Stück ein Einsparungspotenzial von mehr als S 200.000,— (*entspricht rd. 14.600,— EUR*) gegeben gewesen.

Folienverpackte Tücher werden im SMZ-Ost von den unmittelbaren Nutzern aus Umweltschutzgründen abgelehnt. Im Sinne des im SMZ-Ost ausgeprägten Bewusstseins zur Abfallvermeidung im Rahmen des integrierten

Umweltmanagements werden wieder aufbereitbare Kartonagen gegenüber schwer verrottbaren Wegwerffolien bevorzugt. Durch das mit 1. November 2001 bestehende Forum Einkauf-Neu („FE-Neu“) wird der gemeinsamen Beschaffung hohes Augenmerk geschenkt. Zudem sind auf Grund höherer Auftragssummen weitere Preisreduzierungen zu erwarten.

2.7 Um festzustellen, inwieweit die Produkte der Firmen S. und T. vergleichbaren Qualitätskriterien entsprechen, hat das Kontrollamt einerseits in den verbrauchsstärksten Kostenstellen beider Anstalten stichprobenweise Erhebungen durchgeführt und andererseits die im AKH aufliegenden gegenständlichen Prüfgutachten des ÖTI miteinander verglichen.

Bei der Befragung des Pflegepersonals zeigte sich, dass in beiden Anstalten die Einweg-Mehrzwecktücher der Firmen S. und T. überwiegend für die Oberflächenreinigung und –desinfektion verwendet wurden und die Zufriedenheit mit den eingesetzten Produkten gegeben war. Der mehrmalige Wechsel im AKH zwischen den Lieferfirmen S. und T. wurde von den Anwendern weitgehend nicht bemerkt. Was die Art der Verpackung betraf, waren sowohl die Anwender im AKH mit der Folienverpackung als auch das Pflegepersonal im SMZ-Ost mit der Verpackungsform Kartondispenser zufrieden, wobei in der letztgenannten Anstalt der Wunsch nach Beibehaltung dieser Verpackungsart stark ausgeprägt war.

Ein Vergleich der im Zuge der Beschaffungsvorgänge des AKH vom ÖTI erstellten Prüfgutachten über die Einweg-Mehrzwecktücher der Firmen S. und T. zeigte neben der bereits erwähnten unterschiedlichen Faserart graduelle Abweichungen im Flächenmaß, in der Dicke, der Wasseraufnahme und auch der Höchstzugkraft auf.

Wie der Gutachter des ÖTI gegenüber dem Kontrollamt ausführte, seien diese Unterschiede allerdings derart gering, dass sie im Hinblick auf den Verwendungszweck der gegenständlichen Produkte vernachlässigbar waren. Dies bedeutete, dass es sich bei den Einweg-Mehrzwecktüchern der Firmen S. und T. – nach den vom AKH festgelegten Prüfkriterien – um praktisch gleichwertige Produkte handelte.

Einschränkend war hiezu jedoch zu bemerken, dass ein aus der Sicht der Anwender wesentliches Qualitätskriterium, nämlich das Nichtfusseln der Tücher, im Rahmen der vom ÖTI erstellten Prüfgutachten nicht getestet worden war.

2.8 Da die seit 1998 im Zuge der Verhandlungsverfahren des SMZ-Ost gelegten Angebote der Firma T. über Einweg-Mehrzwecktücher in Verbindung mit Kartondispensern stets günstiger als die Vergleichsangebote der Firma S. waren, konnte das Kontrollamt keine ungerechtfertigte Bevorzugung der Firma T. erkennen. Allerdings war zu bemängeln, dass die Festlegung des SMZ-Ost auf die Verpackungsform „Kartondispenser“ bei der Auftragsvergabe für das Jahr 2001 zu wirtschaftlichen Nachteilen führte.

Was die vom AKH und dem SMZ-Ost seit 1998 abgewickelten Beschaffungsvorgänge betraf, war vom Kontrollamt zu beanstanden, dass die genannten Anstalten derartige Anschaffungen seither nicht mehr mittels eines gemeinsamen Vergabeverfahrens vorgenommen hatten. Das AKH und das SMZ-Ost zählten bekanntlich zu den größten Ab-

Eine der Zielsetzungen des FE-Neu ist es, Unterschiede bei der Beschaffung künftig durch Standardisierung der Produkte und Vereinheitlichung des Artikelkataloges zu bereinigen, um einerseits derartige wirtschaftliche Nachteile in einen Vorteil umzuwandeln und andererseits Doppelgleisigkeiten zu vermeiden.

Die Zusammenführung von Anstalten zu gemeinsamen Beschaffungsvorgängen wird weiterhin eine der strategischen Aufgaben des FE-Neu sein, um das wirtschaftliche Potenzial im KAV voll ausschöpfen zu können und von

nehmern derartiger Einweg-Mehrwecktücher im KAV und Vertreter beider Anstalten gehörten der zuständigen Produktarbeitsgruppe „Beschaffung von Wäsche- und Reinigungsmitteln sowie Dienstleistungen“ des FE an. Nach Ansicht des Kontrollamtes hätte ein gemeinsames Vorgehen in Entsprechung der Zielsetzungen des FE zu besseren Einkaufskonditionen und zur Vermeidung von Doppelgleisigkeiten geführt.

2.8.1 Wie bereits dargelegt, waren während der Einschau des Kontrollamtes im Frühjahr 2001 die Vorbereitungsarbeiten für eine neuerliche Ausschreibung des gegenständlichen Produktes im Gange, was bedeutet, dass eine KAV-weite Auftragsvergabe voraussichtlich erst im Jahre 2002 zu erwarten ist.

Bei Durchsicht der vom FE eingeholten Bedarfsmeldungen zeigte sich allerdings, dass in einigen Fällen die Wünsche der Anstalten in Bezug auf die Tuchbeschaffenheit und die Art der Verpackung wesentlich von den Vorstellungen der anderen Bedarfsträger abwichen. Demgegenüber konnte vom Kontrollamt anhand einer stichprobenweisen Befragung einer Reihe von Anwendern in insgesamt sechs Anstalten des KAV lediglich die Notwendigkeit erkannt werden, Einweg-Mehrwecktücher für den KAV in zwei unterschiedlichen Größen zu beschaffen, da etwa in der Altenpflege derartige Produkte auch für Maßnahmen der Patientenhigiene verwendet wurden. Für diesen speziellen Zweck war die Verwendung eines größeren Tuches von Vorteil.

Der Zielsetzung des FE, durch die Standardisierung von Produkten und Dienstleistungen eine Vereinheitlichung des Artikelkataloges zu gewährleisten, sollte auch bei der gegenständlichen Beschaffung durch Festlegung einheitlicher Qualitätskriterien für alle Anstalten Rechnung getragen werden. Nur durch diese Vorgangsweise könnte bei der geplanten gemeinsamen Beschaffung durch das FE auch ein größtmöglicher wirtschaftlicher Vorteil für die Stadt Wien erzielt werden.

2.8.2 Was die Produktauswahl im Rahmen der geprüften Verhandlungsverfahren betraf, so trug die vom AKH praktizierte Vorgehensweise, wonach Mindestkriterien eines Einweg-Mehrwecktuches zuerst gemeinsam mit den Anwendern grundsätzlich festgelegt worden waren und danach deren Erfüllung durch die Anbieter in Form von Gutachten autorisierter Prüfanstalten nachzuweisen war, wesentlich zu einer objektiven und transparenten Auftragsvergabe bei. Nach Auffassung des Kontrollamtes sollte diese Vorgehensweise beispielgebend für zukünftige Auftragsvergaben im KAV sein und bei allen hierfür geeigneten Produkten zur Anwendung kommen.

### *3. Vorwurf einer Bieterbevorzugung durch das FE bei der Beschaffung von Netzhosen*

3.1 Wie bereits ausgeführt, lautete ein weiterer Vorwurf des Anzeigers, dass das FE im Zuge eines offenen Vergabeverfahrens über die Lieferung von Einmal-Inkontinenzartikeln bei der Ausschreibungsposition „Netzhosen“ einer Lieferfirma mit einem nicht ausschreibungskonformen Angebot den Zuschlag erteilt habe.

vornherein bessere Einkaufskonditionen zu erzielen sowie Doppelgleisigkeiten zu vermeiden.

Durch die Ausschreibung von 1998 für 1999 und die darauf folgenden optionalen Verlängerungen für 2000 und 2001 endet die Laufzeit für die eine Größe (60 x 40 cm) mit 31. Dezember 2001. Die andere Größe (30 x 40 cm) wurde von den Anstalten – wie im Bericht erwähnt – für 2001 mittels eigener Verfahren beschafft, deren Laufzeiten ebenfalls mit Ende des Jahres 2001 enden. Für eine gemeinsame Ausschreibung des gegenständlichen Produktes waren zeitaufwändige Vorbereitungen notwendig, die einen Vergabetermin mit 1. Jänner 2002 rechtfertigen.

Die Standardisierung von Produkten und Dienstleistungen und die dadurch resultierende Vereinheitlichung des gemeinsamen Artikelkataloges ist eines der Hauptziele des FE-Neu. Damit verbunden ist die Festlegung von einheitlichen Qualitätskriterien für alle Anstalten.

Diese Vorgangsweise wurde in Zusammenarbeit zwischen dem FE und dem AKH vereinbart und wird künftig in allen dafür geeigneten Bereichen Einsatz finden.

Netzhosen kommen in Verbindung mit Einmal-Inkontinenzeinlagen als so genanntes „offenes System“ bei der Betreuung inkontinenter Patienten zum Einsatz. An Stelle der Netzhosen können auch so genannte Fixierhosen verwendet werden, die sich von den herkömmlichen Netzhosen in der Art der Ausführung sowie der Materialbeschaffenheit unterscheiden.

3.2 Im ersten Halbjahr 2000 führte die Abteilung Wirtschaft der Generaldirektion des KAV im Rahmen der Produktarbeitsgruppe „Beschaffung von Wäsche- und Reinigungsmitteln sowie Dienstleistungen“ des FE für diverse städtische Krankenanstalten und Pflegeheime ein offenes Verfahren über die Lieferung von Einmal-Inkontinenzartikeln, wie Höschenwindeln für Erwachsene, Inkontinenzeinlagen und Netzhosen, durch. Hierbei kamen auf Grund des geschätzten Auftragswertes von mehr als 2,80 Mio.S (*entspricht 0,20 Mio.EUR*) vorschriftsgemäß die Bestimmungen des Wiener Landesvergabegesetzes – WLVerG zur Anwendung.

3.2.1 Bezüglich der Ausschreibungsposition „Netzhosen“ erhielt die Firma H. als Bestbieter den Zuschlag. Die nach einer vom FE durchgeführten Nutzwertanalyse an zweiter Stelle gereichte Firma S. erhob nun den Vorwurf, dass die Zuschlagserteilung an die Lieferfirma H. trotz eines nicht ausschreibungskonformen Angebotes erfolgt sei.

Im Hinblick auf den erhobenen Vorwurf wurden vom Kontrollamt das Vergabeverfahren und hierbei insbesondere die Verfahrensabschnitte Ausschreibungsvorbereitung und Angebotsprüfung in Bezug auf die Position „Netzhosen“ einer Prüfung unterzogen.

3.3 Zur Wahrung der Patienteninteressen und zur Berücksichtigung der vom Pflegepersonal an diese Produkte gestellten Anforderungen war das gegenständliche Vergabeverfahren von Seiten des FE in enger Kooperation mit dem damals eingerichteten KAV-weiten Arbeitskreis „Inkontinenzversorgung in den Pflegeheimen der Stadt Wien“ (Arbeitskreis „Inkontinenzversorgung“) erfolgt. In diesem Sinne übernahm der Arbeitskreis die Ausarbeitung der Grundlagen für die Leistungsbeschreibungen, die Festlegung bestimmter Auswahlkriterien sowie die Auswahl, Testung und Bewertung der angebotenen Einmal-Inkontinenzartikel.

Angesichts des Umstandes, dass mit den herkömmlichen Netzhosen bisher keine optimale Patientenzufriedenheit erzielt werden konnte, war der Arbeitskreis „Inkontinenzversorgung“ bestrebt, Leistungskriterien zu definieren, die sich im Wesentlichen an den Anforderungen einer optimalen Patientenversorgung orientierten, während auf technische Merkmale bereits verwendeter oder am Markt befindlicher Netzhosen vom Arbeitskreis bewusst nicht Bedacht genommen wurde.

Entgegen dieser Intention des genannten Gremiums stellte das Kontrollamt im Zuge seiner Einschau fest, dass durch eine Vermengung der vom Arbeitskreis „Inkontinenzversorgung“ erarbeiteten Leistungsmerkmale (z.B. Elastizität, Hautverträglichkeit und Waschbarkeit) mit jenen Kriterien, wie sie bei einer vorangegangenen Ausschreibung aus dem Jahre 1998 des FE verwendet worden waren (z.B. Grundmaterial, technische Ausführung), letztlich eine Leistungsbeschreibung hervorging, die sich wieder an den herkömmlichen Netzhosen orientierte. Diese Vorgangsweise führte u.a. dazu, dass die Anzahl der durch die Leistungsbeschreibung vorgegebenen Kriterien beim gegenständlichen Produkt insgesamt 17 Positionen umfasste.

3.4 Nach Durchführung einer vom FE vorgenommenen KAV-weiten Bedarfserhebung, an der sich alle Anstalten des KAV mit Bedarfsmel-

Im Bestreben, eine – den Anforderungen der Praxis optimal gerecht werdende – Produktdefinition auszuarbeiten, erschien es dem Arbeitskreis erforderlich, vier Kriterien neben den Kriterien des FE vorzugeben, die im vorgesehenen Testverfahren zu beurteilen waren.

dungen unterschiedlichen Umfanges beteiligt hatten, wurde das gegenständliche Vergabeverfahren im ersten Quartal 2000 mit einer entsprechenden Bekanntmachung im Amtsblatt der Europäischen Union sowie dem Amtsblatt der Stadt Wien eingeleitet.

In den Ausschreibungsbedingungen wurde u.a. festgelegt, dass die Vorlage eines Alternativangebotes an die Einreichung eines ausschreibungsgemäßen Angebotes gebunden sei. Darüber hinaus wurden als Zuschlagskriterien die Qualität und die Wirtschaftlichkeit genannt, wobei die in der Leistungsbeschreibung angeführten Kriterien in Form von Gebrauchstests überprüft werden sollten. Für die Auswahl der Angebote war das Bestbieterprinzip gem. WLVerG normiert.

3.4.1 Nach Vornahme der Angebotsöffnung erfolgte durch das FE die formelle Angebotsprüfung und die Erstellung eines Preisspiegels. In weiterer Folge legte das FE die Angebote (samt Produktmuster) der an dem Vergabeverfahren beteiligten Firmen dem Arbeitskreis „Inkontinenzversorgung“ zu einer ersten Beurteilung vor. Während die Firma H. und zwei weitere Firmen lediglich ein Angebot einreichten, wurden von drei Firmen je ein Hauptangebot und ein Alternativangebot gelegt. Die Firma S. beteiligte sich mit einem Hauptangebot und fünf Alternativangeboten an der Ausschreibung.

Die bemusterten Angebote wurden von den anwesenden Mitgliedern des Arbeitskreises dahingehend überprüft, inwieweit diese den Ausschreibungsbedingungen entsprachen. Anschließend wählte der Arbeitskreis jene Produkte aus, die ihm für eine Gebrauchstestung geeignet erschienen.

Vom Arbeitskreis „Inkontinenzversorgung“ wurden in einem ersten Schritt zehn offensichtlich nicht ausschreibungskonforme Angebote vom weiteren Vergabeverfahren ausgeschieden und fünf ihm zutreffend erscheinende Angebote für eine Gebrauchstestung vorgesehen, darunter das einzige Angebot der Firma H. und zwei Angebote der Firma S. Die Begründungen für die Ausscheidung der Angebote wurden vorschriftsgemäß dokumentiert.

In einem weiteren Schritt bestimmte der Arbeitskreis jene Anstalten, auf deren Stationen die in die engere Auswahl gekommenen Produkte getestet werden sollten. An diesen beinahe zwei Monate andauernden Gebrauchstests wirkten insgesamt 15 Pflegeheime und Krankenanstalten des KAV mit.

Die von den einzelnen Stationen durchgeführten Tests wurden in standardisierten Testbögen dokumentiert, wobei die vorgegebenen sieben Leistungskriterien jeweils mit 0 bis 10 Punkten (10 = Bestnote) zu bewerten waren. Das FE ermittelte dann in Form einer Nutzwertanalyse unter Berücksichtigung der Testergebnisse und der Angebotspreise den Bestbieter.

Angemerkt wurde, dass im gegenständlichen Vergabeverfahren von keinem Bieter ein Nachprüfungsverfahren beim Wiener Vergabekontrollsenat beantragt worden ist.

3.4.2 Nach der Ansicht des Kontrollamtes wurde vom FE den allgemeinen Grundsätzen eines offenen Vergabeverfahrens mit dem dargestellten Verfahrensablauf grundsätzlich Rechnung getragen.

Es war allerdings zu bemängeln, dass das vom FE im Zuge des Vergabeverfahrens verwendete Angebotsformular sowohl Verweise auf Bestimmungen des WLVerG als auch auf Bestimmungen der ÖNORM

Die Angebotsformulare für die Durchführung von Vergabeverfahren sowohl nach den Bestimmungen des WLVerG als auch nach den

A 2050 enthielt. So wurden unter Pkt. 1 des Angebotsformulars die freie Auswahl unter den Angeboten, die Aufhebung der Ausschreibung sowie die Anwendung des Bestbieterprinzips gemäß den Bestimmungen der ÖNORM A 2050 bedungen, anstatt auf die entsprechenden Bestimmungen des WLVergG zu verweisen. Anzumerken war ferner, dass die freie Auswahl von Angeboten nach den Grundsätzen des Vergaberichtes unzulässig war.

Die starke Einbindung des Arbeitskreises „Inkontinenzversorgung“ während des gesamten Vergabeverfahrens ermöglichte im hohen Maße eine unmittelbare Berücksichtigung von Patienteninteressen und darüber hinaus eine KAV-weit von den Nutzern anerkannte Produktstandardisierung bei den Einmal-Inkontinenzartikeln.

Weniger zielführend erschien dem Kontrollamt jedoch, dass die erste Beurteilung der Netzhosen durch den Arbeitskreis „Inkontinenzversorgung“ ohne die Teilnahme eines Vertreters des größten Pflegeheimes des KAV, nämlich des Geriatriezentrums am Wienerwald, stattfand.

3.5 Zur Prüfung der Vorwürfe des Anzeigers ging das Kontrollamt in einem ersten Prüfungsschritt der Frage nach, inwieweit zehn Angebote zu Recht ausgeschrieben wurden. Zwecks Nachprüfung der im Sitzungsprotokoll der ersten Beurteilung dokumentierten Feststellungen wurden auf Initiative des Kontrollamtes in dessen Anwesenheit sämtliche Produktmuster durch maßgebliche Vertreter des Arbeitskreises „Inkontinenzversorgung“ einer neuerlichen Prüfung unterzogen. Hierbei ergab sich, dass die vom Arbeitskreis im Sitzungsprotokoll dokumentierten Feststellungen nachvollziehbar waren.

3.5.1 Danach überprüfte das Kontrollamt die Umsetzung jener Ausschreibungsbedingung, wonach die Vorlage eines Alternativangebotes an die Einreichung eines ausschreibungsgemäßen Angebotes gebunden war. Diese Angebotsbestimmung gewann deshalb an Relevanz, da es sich bei zwei der fünf für die Gebrauchstestung ausgewählten Produkte um bisher nicht in den Anstalten des KAV verwendete Fixierhosen handelte. Diese beiden Produkte wurden jeweils von den Firmen H. und S. angeboten und waren nach Maßgabe der Ausschreibungsbedingungen als Alternativangebote zu qualifizieren.

Im Gegensatz zur Firma S., die neben diesem Alternativangebot auch noch ausschreibungskonforme Angebote gelegt hatte, war das Alternativangebot der Firma H. deren einziges und wäre daher zu diesem Verfahrenszeitpunkt auszuschneiden gewesen. Ungeachtet dessen wurden jedoch die von der Firma H. angebotenen Fixierhosen der Gebrauchstestung zugeführt.

3.5.2 Wie bereits dargestellt wurde, erfolgte seitens des FE eine Zusammenfassung der Testbögen der Stationen, danach wurden die Ergebnisse in die Nutzwertanalyse „Netzhosen“ eingearbeitet. Eine Analyse der Aufzeichnungen des FE zeigte in Bezug auf die Anzahl der abgegebenen Testbögen und der Anstalten, welche für die Durchführung der Gebrauchstests verantwortlich zeichneten (Test-Anstalten), je Angebot folgende Verteilung:

Bestimmungen der ÖNORM A 2050 wurden inzwischen überarbeitet und beinhalten die bemängelten Punkte nicht mehr.

Dem Arbeitskreis „Inkontinenzversorgung“ gehören Bedienstete aller Geriatriezentren und Pflegeheime sowie einiger Krankenanstalten des KAV an. Dieser Arbeitskreis umfasst ca. 20 Teilnehmer vor allem aus dem Pflegebereich, die zu den Sitzungen eingeladen werden. Sind einzelne Teilnehmer verhindert – wie dies offenbar bei der ersten Beurteilung der Netzhosen der Fall war – ist durch eine ausreichende Anzahl an qualifizierten Personen sichergestellt, dass die erforderlichen Entscheidungen getroffen werden können.

Angebote	Firma H. (Fixierhosen)	Firma S. (Fixierhosen)	Firma S.	Firma O.	Firma SM.
Anzahl der abgegebenen Testbögen	34	34	4	66	52
Anzahl der Test-Anstalten	6	3	2	6	6

Wie aus obiger Tabelle zu ersehen ist, gab es sowohl bei der Anzahl der abgegebenen Testbögen als auch bei der Anzahl der Test-Anstalten nicht unerhebliche Unterschiede zwischen den zu bewertenden Angeboten. Vor allem lag der Testumfang des Hauptangebotes der Firma S. mit vier Testbögen in zwei Test-Anstalten deutlich unter den Werten der anderen Angebote.

Die Mitglieder des Arbeitskreises „Inkontinenzversorgung“ wollten bei den durchgeführten Tests vor allem die Qualität jener Produkte einer eingehenden Prüfung und Bewertung unterziehen, die sie noch nicht bzw. nicht ausreichend kannten. Die Tests erfolgten auf freiwilliger Basis durch die Anstalten, wobei darauf Bedacht genommen wurde, den Umfang in einem Verhältnis zu gestalten, der eine entsprechende Aussagekraft besitzt, aber dennoch in einem erträglichen Rahmen bleibt. Dennoch war es erforderlich, für die gesamte Ausschreibung – die neben den Netzhosen auch T-Windeln und Windelhosen umfasste – über 600 Testbögen auszuwerten. Eine Überprüfung des Hauptangebotes der Firma S. in größerem Umfang erschien nicht erforderlich, da das Produkt aus der Praxis bekannt war. Es wurde daher im gegenständlichen Fall lediglich geprüft, ob es sich tatsächlich um dieses Produkt handelte.

Weiters fiel bei der Durchsicht der gegenständlichen Unterlagen des FE auf, dass auf Grund der im Rahmen der ersten Begutachtung getroffenen Festlegungen lediglich eine Anstalt den Gebrauchstest aller fünf in die engere Auswahl gekommenen Produkte zugeteilt bekommen hatte und daher diese als einzige über eine unmittelbare Vergleichsmöglichkeit der zur Auswahl stehenden Inkontinenzhosen verfügte. Dagegen variierte die Anzahl der in den anderen Anstalten zu testenden Produkte zwischen eins und vier.

Nach Auffassung des Kontrollamtes sollte aus Gründen der Objektivität und Transparenz bei derartigen Gebrauchstests ein für alle Produkte geltendes Testverfahren zur Anwendung kommen. Zur Bewertung von Testprodukten erschien es künftig angezeigt, dass der für die Beurteilung der Produkte herangezogene Personenkreis auf einen unmittelbaren Vergleich aller zur Auswahl stehenden Artikel zurückgreifen kann. Erst das Wissen um die Vor- und Nachteile aller zur Auswahl stehenden Produkte ermöglicht die Durchführung einer nachvollziehbaren Qualitätsbeurteilung.

3.5.3 Ein wesentliches Kriterium für die Beurteilung der Angemessenheit des Preises von wiederverwendbaren Inkontinenzprodukten stellte die Zahl der möglichen Waschvorgänge dar. In der Leistungsbeschreibung bezüglich der Netzhosen war lediglich die Waschbarkeit zwischen 70 und 95 Grad gefordert, jedoch nicht eine bestimmte Mindestanzahl an möglichen Waschvorgängen. Auch in den der Ermittlung des Bestbieters zu Grunde liegenden Testbögen war nur die Haltbarkeit der Netzhosen nach mehrmaligem Waschen zu beurteilen und nicht die Anzahl der tatsächlich möglichen Waschvorgänge. Nach Ansicht des Kontrollamtes hätte das Vorliegen dieser Kennzahl eine doch umfas-

Die Anregung des Kontrollamtes hinsichtlich der Aufnahme der Anzahl der möglichen Waschvorgänge in die Leistungsbeschreibung wird in künftigen Ausschreibungen berücksichtigt werden. Allerdings erscheint problematisch, dass eine Beurteilung der Qualität nach mehrmaligem Gebrauch und anschließenden Wäschen in hohem Maß einer subjektiven Beurteilung unterliegt. Es wird daher nur schwer objektiv festzustellen sein, wann

sendere Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der angebotenen Produkte erlaubt.

4. Bei der Ausschreibungsvorbereitung und Angebotsprüfung lagen formale Mängel vor, die jedoch von den Anbietern nicht geltend gemacht worden waren, wodurch eine zivilrechtlich verbindliche Zuschlagserteilung an die Firma H. zu Stande kam.

Was den wirtschaftlichen Aspekt der gegenständlichen Vergabe betraf, zeigte die Prüfung des Kontrollamtes, dass die neben dem Alternativangebot der Firma H. in die engere Auswahl gekommenen Produkte sowohl vom Gebrauchstest als auch vom Angebotspreis her nicht gleichwertig waren. Grundsätzlich positiv hervorzuheben war die Kooperation des FE mit dem damals eingerichteten Arbeitskreis „Inkontinenzversorgung“ sowie die bei der Einschau festgestellte hohe Zufriedenheit der Nutzer mit den nunmehr KAV-weit verwendeten Fixierhosen. Hiezu wurde angeregt, bei künftigen Auftragsvergaben im Bereich „Inkontinenzversorgung“ auch auf das diesbezügliche Fachwissen von Mitarbeitern in anderen mit der gegenständlichen Thematik befassten Einrichtungen des Magistrats der Stadt Wien zurückzugreifen.

Darüber hinaus wurde empfohlen, bei derartigen Ausschreibungen durch das FE den Aspekt der Anzahl der möglichen Waschvorgänge in die Leistungsbeschreibung einfließen zu lassen und die Vorlage von Alternativangeboten ohne Einreichung eines ausschreibungsgemäßen Angebotes zuzulassen, wie dies lt. § 30 WLVergG zulässig ist. In jenen Fällen, in denen dem FE eine Produkttestung durch Anwender notwendig erscheint, sollten den Testpersonen für eine objektive Beurteilung alle in Frage kommenden Produkte gleichermaßen zur Verfügung gestellt werden.

#### **KAV (Wiener Krankenanstaltenverbund), Rechnungsabschluss 1999 – Prüfung der Leistungs- und Kostenstruktur der Pflegeheime**

Das Kontrollamt hat anlässlich der Prüfung des Rechnungsabschlusses 1999 die Leistungs- und Kostenstruktur der Städtischen Pflegeheime einer Prüfung unterzogen.

##### *1. Leistungsstruktur der Pflegeheime des KAV*

1.1 Lt. dem vom Gemeinderat im April 1993 genehmigten Bericht „Hilfe im hohen Alter“, der von der vom Gesundheitsstadtrat im Jahre 1992 eingesetzten gemeinderätlichen Kommission erstellt worden war, und dem Maßnahmenbericht der Magistratsabteilung 47 aus dem Jahre 1998 wurde festgelegt, dass der Wiener Krankenanstaltenverbund (KAV) insgesamt rd. 6.000 Pflegebetten vorzuhalten hat, wobei Absystemisierungen aus Gründen der Qualitätssteigerung durch neu zu schaffende Plätze in den Pflegezentren Floridsdorf und Favoriten ausgeglichen werden sollten. Hinsichtlich der anzubietenden Qualität wurde vereinbart, dass der KAV in seinen Pflege- und Geriatriezentren hoch qualifizierte spezialisierte Leistungen unter spezieller medizinischer Betreuung anzubieten hat, was gleichzeitig einen Rückzug der Städtischen Pflegeheime aus dem klassischen Pflegeheimbereich bedeutete. Die durchgängige Betreuungs- und Pflegekette sollte durch Kooperation mit den privaten Anbietern und dem Fonds „Kuratorium Wiener Pensionistenwohnhäuser“ aufrechterhalten werden.

ein Produkt nicht mehr verwendet werden kann.

Der wirtschaftliche Aspekt der gegenständlichen Ausschreibung sowie die hohe Zufriedenheit der Nutzer zeigen auf, dass sich eine kooperative Zusammenarbeit mit Mitarbeitern, die Fachwissen in der gegenständlichen Thematik besitzen – wie dies im Arbeitskreis für „Inkontinenzversorgung“ der Fall war – bezahlt gemacht hat. Das FE-Neu wird künftig verstärkt bemüht sein, bei Auftragsvergaben (bzw. Vergabeverfahren) auch auf das Fachwissen anderer Einrichtungen des Magistrats zurückzugreifen.

Der Empfehlung des Kontrollamtes, Alternativangebote ohne Einreichung eines ausschreibungsgemäßen Angebotes zuzulassen, wie dies lt. § 30 WLVergG zulässig ist, wird nachgekommen werden. Ebenso wird künftig darauf geachtet werden, dass bei einer Produkttestung durch Anwender den Testpersonen alle in Frage kommenden Produkte gleichermaßen zur Verfügung gestellt werden.