



KONTROLLAMT DER STADT WIEN
Rathausstraße 9
A-1082 Wien

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

e-mail: post@kontrollamt.wien.gv.at

www.kontrollamt.wien.at

DVR: 0000191

KA V - KAV-2/08

Unternehmung "Wiener Krankenanstaltenverbund",
Prüfung der Vergabe und Abwicklung von EDV-
Leistungen für das Dialysemanagement

Tätigkeitsbericht 2008

KURZFASSUNG

Die Unternehmung "Wiener Krankenanstaltenverbund" (KAV) vergab im August 2004 die Realisierung einer EDV-Applikation für das Dialysemanagement im Sozialmedizinischen Zentrum Süd, Kaiser-Franz-Josef-Spital mit Gottfried von Preyer'schem Kinderspital (KFJ) im Weg eines Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Bekanntmachung, obwohl ein offenes Verfahren angebracht gewesen wäre.

Im Juni 2007 erklärte der KAV der auftragnehmenden Firma den Rücktritt vom Vertrag, weil die Projektabwicklung von erheblichen zeitlichen Verzögerungen geprägt war und etwa 2 ¼ Jahre nach der Auftragserteilung eine den Ausschreibungskriterien entsprechende EDV-Applikation für das Dialysemanagement im KFJ ausständig war. Nach dem Rücktritt vom Vertrag wurde das auf die Realisierung einer solchen EDV-Applikation gerichtete Projekt eingestellt.

INHALTSVERZEICHNIS

1. Vorbemerkung	4
2. Vergabe der EDV-Leistungen.....	4
3. Abwicklung der EDV-Leistungen	8
4. Empfehlung	12

Anhang

ALLGEMEINE HINWEISE	13
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	14

PRÜFUNGSERGEBNIS

1. Vorbemerkung

1.1 Im Zuge der Erneuerung und Erweiterung der Dialysestation im KFJ (insbesondere betreffend neue Räumlichkeiten und die Erweiterung von sechs auf zwölf Dialyseplätzen) wurde auf Initiative des medizinischen Personals dieser Station vom KAV die Realisierung einer EDV-Applikation für das Dialysemanagement unter Einbindung der Dialysegeräte in die Wege geleitet. Das Motiv dafür bestand darin, die mit der Dialyse verbundenen administrativen und medizinischen Abläufe (z.B. Dialysetermine, -protokolle, harnstoffkinetische Berechnungen) effizienter zu gestalten.

Für die Realisierung einer EDV-Applikation für das Dialysemanagement im KFJ wurde im Mai 2004 ein nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung durchgeführt. Im August 2004 wurde dieses Vergabeverfahren widerrufen. Ein neuerliches Vergabeverfahren - ein Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung - wurde vom KAV im August 2004 veranlasst, das im Jänner 2005 zur Beauftragung der F. GmbH führte. Im Juni 2007 erklärte der KAV den Rücktritt vom Vertrag mit der F. GmbH, weil diese Firma bis dahin eine anforderungsgerechte Lösung nicht realisiert hatte.

1.2 Die gegenständliche Prüfung des Kontrollamtes betraf die Vergabe und die Abwicklung der Leistungen für die Realisierung einer EDV-Applikation für das Dialysemanagement im KFJ.

2. Vergabe der EDV-Leistungen

2.1 Für die Realisierung der in Rede stehenden EDV-Applikation, deren Kosten mit rd. 45.000,- EUR (dieser Betrag und alle nachfolgend angeführten Beträge ohne USt) veranschlagt wurden, führte der KAV im Mai 2004 auf Basis des damals geltenden Bundesvergabegesetzes 2002 (BVerG) ein nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung durch, wobei drei Unternehmen, u.zw. die S. GmbH, die G. GmbH und die F. GmbH, zur Angebotslegung eingeladen wurden.

Diesbezüglich war vom Kontrollamt zu bemerken, dass es gemäß BVergG zulässig war, Liefer- und Dienstleistungsaufträge im nicht offenen Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung zu vergeben, wenn der geschätzte Auftragswert ohne USt 60.000,-- EUR nicht erreichte, was hier der Fall war. Die Vorgangsweise des KAV, drei Unternehmen um Angebotslegung zu ersuchen, stand jedoch nicht im Einklang mit dem BVergG, da auf der Grundlage dieser Bestimmungen die Anzahl der einzuladenden Unternehmen nicht unter fünf liegen durfte.

Der KAV begründete seine Vorgangsweise damit, dass im Rahmen einer Marktevaluierung nur drei Unternehmen "ausfindig gemacht" worden seien, welche die Anforderungskriterien erfüllen konnten.

In dem Zusammenhang war festzuhalten, dass im September 2003 ein Workshop unter dem Titel "Standardisierung IT-Unterstützung für Dialyse" abgehalten wurde, an dem ein Mitarbeiter des damals im KAV bestehenden EDV-Management und Betriebsführungszentrums (EMB), medizinisches Personal diverser Dialysestationen des KAV sowie der Leiter des österreichischen Transplantations- und Dialyseregisters teilnahmen. Im diesbezüglichen Protokoll wurde u.a. ausgeführt, dass die "marktüblichen" EDV-Applikationen für das Dialysemanagement hinsichtlich verschiedener technischer und medizinischer Kriterien betrachtet worden seien. Vom medizinischen Personal sei die Software NEPHRO (F. GmbH) präferiert worden, weil es davon ausging, dass lediglich diese Software die Anforderungen erfüllt.

Vom Kontrollamt konnte die damalige Marktlage bzgl. EDV-Applikationen für das Dialysemanagement im Nachhinein nicht mehr eruiert werden. Im Sinn der Auslotung der Marktlage hätte aber nichts dagegen gesprochen, ein offenes Verfahren durchzuführen.

Im Rahmen des nicht offenen Verfahrens ohne vorherige Bekanntmachung legten von den zur Angebotslegung eingeladenen drei Unternehmen die F. GmbH und die G. GmbH Angebote. Die S. GmbH nahm von einer Angebotslegung Abstand.

Die F. GmbH legte zwei Alternativangebote mit Preisen von 60.516,-- EUR und 1.570,52 EUR, wovon Letzteres sich auf den monatlichen Wartungspreis bezog. Au-

ßerdem wies sie in der Beilage aus, dass die Leistungen für die Realisierung von Schnittstellen nach Aufwand (unter Zugrundelegung eines Stundensatzes von 150,-- EUR) verrechnet werden würden.

In Bezug auf die Angebotslegung der F. GmbH war Folgendes zu bemerken:

Die F. GmbH legte kein Hauptangebot sondern nur Alternativangebote, obwohl solche lt. den für das gegenständliche Vergabeverfahren relevanten Angebotsbestimmungen nicht zulässig waren. Für die Realisierung von Schnittstellen wurde lediglich ein Stundensatz offeriert. Diese Leistungen hätten ausschreibungsgemäß jedoch in ihrer Gesamtheit ausgepreist werden müssen. Obwohl gemäß der Ausschreibung für die Wartungsleistungen ein fünfjähriger Wartungszeitraum preisbildend gewesen wäre, bot die F. GmbH - noch dazu in einem eigenen Alternativangebot - den Preis für die monatliche Wartung an (1.570,52 EUR). Unter Heranziehung dieses Preises hätte sich für eine fünfjährige Wartung ein Betrag von 94.231,20 EUR ergeben. Somit hätte der Gesamtpreis der F. GmbH zumindest 157.747,20 EUR betragen, zu dem die monetären Aufwendungen für die Realisierung von Schnittstellen, die nicht quantifiziert wurden, hinzuzurechnen gewesen wären. Außerdem unterließ es die F. GmbH, den in der Ausschreibung ausgewiesenen "Wartungsabschlag für Gewährleistungszeitraum" angebotsmäßig zu berücksichtigen und auf den für die technische Angebotsbewertung relevanten Kriterienkatalog einzugehen.

Auch das Angebot der G. GmbH mit einem Gesamtpreis von 130.661,85 EUR war von gravierenden Mängeln geprägt, die sich folgendermaßen darstellten:

Ebenso wie die F. GmbH verabsäumte die G. GmbH auf den Kriterienkatalog einzugehen. Darüber hinaus wurden von der G. GmbH die mit der Realisierung von Schnittstellen und der Schulung verbundenen Leistungen nicht offeriert. Im Fall der Berücksichtigung dieser Leistungen wäre der Gesamtpreis der G. GmbH sicherlich höher als der von ihr angebotene Betrag (130.661,85 EUR) gewesen.

Die Angebote der F. GmbH und der G. GmbH kamen preislich weit über der für ein nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung damals lt. BVergG zulässigen

Wertgrenze (60.000,-- EUR) bzw. über den geschätzten Auftragswert (45.000,-- EUR) zu liegen und waren unter dem Aspekt zu betrachten, dass sowohl die F. GmbH als auch die G. GmbH die ausgeschriebenen Leistungen nicht zur Gänze anboten.

Vom KAV wurden die den Ausschreibungsbestimmungen widersprechenden bzw. unvollständigen Angebote der F. GmbH und der G. GmbH ausgeschieden, was im August 2004 zum Widerruf des nicht offenen Verfahrens ohne vorherige Bekanntmachung führte.

Die Ausscheidung der Angebote und der damit verbundene Widerruf des Vergabeverfahrens gaben zu keinem Einwand Anlass.

2.2 Nach dem Widerruf des Vergabeverfahrens leitete der KAV für die Realisierung einer EDV-Applikation für das Dialysemanagement im KFJ im August 2004 - ebenfalls unter Zugrundelegung des BVergG - ein Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung in die Wege, zu dem abermals die F. GmbH, die G. GmbH und die S. GmbH eingeladen wurden.

Die Durchführung eines derartigen Vergabeverfahrens stand dem BVergG entgegen, da die Ausnahmetatbestände in diesem Gesetz, welche ein Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung zugelassen hätten, nicht zuträfen. Es wäre die Vergabe in einem offenen Verfahren angebracht gewesen.

Im Rahmen des Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Bekanntmachung legte im September 2004 lediglich die F. GmbH ein Angebot, in dem sie die angebotspreisbildenden Positionen des Leistungsverzeichnisses in Summe mit 197.207,06 EUR auspreiste. Die dem Leistungsverzeichnis angeschlossenen optionalen Positionen für zusätzliche Softwareprodukte (z.B. betreffend die Peritonealdialyse) offerierte sie zu einem Betrag von 15.815,-- EUR. Die fünfjährige Wartung der zusätzlichen Softwaremodule beliefen sich lt. F. GmbH unter Berücksichtigung eines Abschlages für Wartungsleistungen innerhalb der Gewährleistung auf 15.182,40 EUR.

Die G. GmbH reichte kein Angebot ein. Von der Angebotslegung durch die S. GmbH wurde letztlich Abstand genommen, weil diese Firma wiederholten Aufforderungen des KAV hinsichtlich einer Präsentation ihrer Dialysemanagementsoftware nicht nachkam.

Was das Angebot der F. GmbH anlangt, war Folgendes festzuhalten:

Die F. GmbH bot für das Dialysemanagement insbesondere die Software NEPHRO 7 der M. AG als deren Partnerin an. Diese Software erfüllte im Wesentlichen die Ausschreibungskriterien. Allerdings stand das angebotene Datenbanksystem Sybase Adaptive Server Anywhere 8TM im Widerspruch zur Ausschreibung, weil vom KAV die Implementierung einer MS SQL Server 2000 oder einer Oracle-Datenbank (bestehende Plattformen im KAV) gefordert wurde.

Der KAV nahm diesen Angebotsmangel in Kauf, da die Realisierung einer EDV-Applikation für das Dialysemanagement im KFJ im Vordergrund stand.

Im September und Oktober 2004 führte der KAV mit der F. GmbH Bieterverhandlungen durch, die Festlegungen vor allem betreffend Schnittstellen und Wartung zum Gegenstand hatten.

In Bezug auf das Angebot der F. GmbH und auf die Bieterverhandlungen fand sich im so genannten technischen Schlussbericht des KAV vom 21. Oktober 2004 u.a. der Hinweis, dass aus medizinischer Sicht die "erforderliche Funktionalität nur durch die Ergänzung des Basissystems mit den angebotenen optionalen Modulen" erreicht werden könne.

Unter diesem Aspekt war es daher umso bemerkenswerter, dass die optional offerierten Softwaremodule nicht Gegenstand der Beauftragung waren, welche am 20. Jänner 2005 an die F. GmbH erteilt wurde.

3. Abwicklung der EDV-Leistungen

3.1 Zwischen dem KAV und der F. GmbH wurde vertraglich vereinbart, dass 75 % der

Leistungen innerhalb eines Zeitraumes von zwölf Wochen nach der Auftragserteilung zu erbringen sind. Für die restlichen 25 % wurde keine Leistungsfrist vereinbart.

Diese Vorgangsweise war insofern zu beanstanden, als der Termin, bis zu dem die gesamten Leistungen zu erbringen waren, und somit die zeitliche Bezugsbasis im Hinblick auf allfällige Pönaleforderungen fehlten.

3.2 Obwohl gemäß vertraglicher Vereinbarung bis Mitte April 2005 75 % der Leistungen auszuführen waren, fand erst am 9. März 2005 ein so genanntes Projektstart-Gespräch statt. An dieser Besprechung, die Festlegungen hinsichtlich der Projektabwicklung zum Gegenstand hatte, nahmen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des KAV sowie der F. GmbH und der M. AG teil. Die M. AG wurde von der F. GmbH nachträglich als Subunternehmerin herangezogen.

3.3 Anfang Mai 2005 übermittelte die F. GmbH dem KAV den Terminplan für die Realisierung der EDV-Applikation für das Dialysemanagement im KFJ, in welchem der Beginn der Entwicklung für Ende Mai 2005 und die Aufnahme des Betriebes für Anfang Oktober 2005 vorgesehen wurden.

Nach Auffassung des Kontrollamtes wäre es angebracht gewesen, im Weg einer Vertragsänderung den Terminplan für verbindlich zu erklären und Bestimmungen über Vertragsstrafen (Pönale) festzulegen, was aber unterblieb.

3.4 Die für Oktober 2005 vorgesehene Aufnahme des Betriebes der gegenständlichen EDV-Applikation wurde nicht erreicht.

3.5 In einem so genannten Projektstatusbericht vom 30. Jänner 2006 hielt der KAV fest, dass die Auftragnehmerin "in erheblichem Terminverzug" sei. Darin wurden auch Möglichkeiten betreffend die weitere Vorgangsweise erörtert (verbindlicher Terminplan, Neuregelung des Vertragsverhältnisses, Rücktritt vom Vertrag).

3.6 Anfang März 2006 legte die F. GmbH einen neuen Terminplan vor. Als Termin für

die Aufnahme des Betriebes der EDV-Applikation für das Dialysemanagement im KFJ wurde nunmehr Ende Juni 2006 angesetzt.

Auch hier unterließ es der KAV, für einen verbindlichen Terminplan und Pönalebestimmungen Vorkehrungen zu treffen.

3.7 Ende März 2006 war die schleppende Projektabwicklung Gegenstand einer Besprechung, an der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des KAV und der Auftragnehmerin teilnahmen. Aus dem diesbezüglichen Protokoll ging insbesondere hervor, dass der KAV auf eine Vertragsauflösung verwiesen habe, falls innerhalb einer angemessenen Zeit keine wesentlichen Projektfortschritte festzustellen sind oder sich gegenüber dem Terminplan erhebliche Verzögerungen ergeben.

3.8 Obwohl weiterhin keine nennenswerten Projektfortschritte zu konstatieren waren, was sich insbesondere dadurch zeigte, dass die F. GmbH im Dezember 2006 einen neuerlichen Terminplan vorlegte, in dem eine "übernahmereife" EDV-Applikation für das Dialysemanagement im KFJ für Ende März 2007 und die Aufnahme des Betriebes der Applikation für Anfang Mai 2007 angekündigt wurde, nahm der KAV von einer Vertragsauflösung vorerst Abstand.

3.9 Mit Schreiben vom 11. Jänner 2007 teilte der KAV der F. GmbH mit, dass eine weitere Terminverschiebung nicht mehr toleriert werden würde. Außerdem verwies der KAV darauf, dass eine mangelhafte Leistungserbringung zu einer Vertragsauflösung führen werde.

3.10 Ende März 2007 wurden die bis dahin erbrachten Leistungen vom KAV - im Beisein der Auftragnehmerin - hinsichtlich der Realisierung einer "übernahmereifen" EDV-Applikation für das Dialysemanagement beurteilt. Der KAV gelangte zu dem Ergebnis, dass die Realisierung einer solchen EDV-Applikation nicht erreicht worden sei, und verwies diesbezüglich insbesondere auf nicht realisierte Funktionalitäten (z.B. betreffend einen Medikamentenkatalog), unvollständige Schnittstellen, eine unzureichende Ausfallsicherung, eine mangelhafte Systemdokumentation und ein fehlendes Betriebskonzept.

3.11 Im Juni 2007 erklärte der KAV der F. GmbH schriftlich den Rücktritt vom Vertrag.

3.12 Das Kontrollamt erachtete den Rücktritt vom Vertrag als gerechtfertigt, weil die Projektabwicklung auf der Seite der Auftragnehmerin von erheblichen zeitlichen Verzögerungen geprägt war und etwa 2 ¼ Jahre nach der Auftragserteilung eine den Ausschreibungskriterien entsprechende EDV-Applikation für das Dialysemanagement im KFJ ausständig war. Diesbezüglich war aber zu bemerken, dass die schleppende Projektabwicklung und die daraus resultierenden Terminverschiebungen, die der Sphäre der Auftragnehmerin zuzurechnen waren, für den KAV bereits früher Anlass einer Vertragsauflösung hätten sein können. Außerdem war festzuhalten, dass der KAV wegen der verabsäumten Festlegung verbindlicher Termine bzw. von Sanktionen im Fall der Nichteinhaltung keine Möglichkeit hatte, Pönaleforderungen zu stellen.

3.13 Nach dem Rücktritt vom Vertrag wurde das auf die Realisierung einer EDV-Applikation für das Dialysemanagement im KFJ gerichtete Projekt eingestellt. Für dieses letztlich erfolglose Projekt fielen Kosten in der Höhe von 26.325,80 EUR an, die sich ausschließlich auf interne Aufwände des KAV bezogen.

Stellungnahme der Unternehmung "Wiener Krankenanstaltenverband":

Hinsichtlich der Darstellung und Bewertung der Vergabe und Abwicklung des EDV-Projektes für das Dialysemanagement im KFJ sind vom KAV keine ergänzenden Ausführungen anzubringen. Die im Bericht aufgezeigte, verzögerte Projektabwicklung ergab sich aus dem Bemühen des KAV, dieses Projekt auf Grund seiner strategischen Wichtigkeit zu einem positiven Abschluss zu bringen.

3.14 Der KAV teilte dem Kontrollamt noch im Verlauf seiner Einschau mit, dass im Zuge der Realisierung des neuen Krankenhaus-Informationssystems IMPULS vorgesehen wäre, eine EDV-Applikation für das Dialysemanagement zu errichten und diese Applikation beginnend mit dem Jahr 2009 in Spitälern mit Dialysestationen zu implementieren.

4. Empfehlung

An den KAV erging die Empfehlung, künftig auf die für die Vergabe und Abwicklung von Leistungen relevanten Vorschriften verstärktes Augenmerk zu legen. Weiters wurde empfohlen, auf eine effiziente und zügige Projektabwicklung zu achten.

Mittlerweile wurden organisatorische Änderungen betreffend die Umsetzung von Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT)-Vorhaben getroffen, die künftig eine effizientere und zielorientierte Umsetzung der IKT-Unterstützung im KAV ermöglichen werden.

Durch entsprechende Rechtsberatung wird großes Augenmerk auf die Beachtung des Vergaberechts gelegt werden. Es wird auch auf eine funktionelle und wirtschaftlich effiziente IKT-Unterstützung der medizinischen Prozesse im KAV geachtet werden.

Die Stellungnahme der geprüften Einrichtung ist den jeweiligen Berichtsabschnitten zugeordnet worden.

Der Kontrollamtsdirektor:

Dr. Erich Hechtner

Wien, im Jänner 2009

ALLGEMEINE HINWEISE

Allfällige Rundungsdifferenzen bei der Darstellung von Berechnungen wurden nicht ausgeglichen.

Schützenswerte personenbezogene Daten wurden im Sinn der rechtlichen Verpflichtung zum Schutz derartiger Daten anonymisiert, auf die Wahrung von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen wurde bei der Abfassung des Berichtes Bedacht genommen. Es wird um Verständnis gebeten, dass dadurch die Lesbarkeit des Berichtes beeinträchtigt sein könnte.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

BvergG	Bundesvergabegesetz 2002
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
IT	Informationstechnologie
KAV	Unternehmung "Wiener Krankenanstaltenverbund"
KFJ	Sozialmedizinisches Zentrum Süd, Kaiser-Franz-Josef-Spital mit Gottfried von Preyer'schem Kinderspital