



Ausschreibung und Anbieterauswahl

Teil 4

Beschaffung und Einführung von Krankenhaussoftware zur Ablösung oder Erweiterung von Altsystemen – welche Faktoren sichern den wirtschaftlichen Erfolg?

Durch den wirtschaftlichen Druck in der Gesundheitsbranche ist die Beschaffung und die Einführung von Krankenhaussoftware ein zentrales Thema. Kernpunkte stellen bei Ausschreibung und Anbieterauswahl die gesetzliche Grundlagen und Auswahl des Verfahrens, der Teilnahmewettbewerb und die Ausschreibungsunterlagen, aber auch Verhandlungen mit den besten Anbietern und die Beauftragung dar. In der Serie „Beschaffung und Einführung von Krankenhaussoftware zur Ablösung oder Erweiterung von Altsystemen – welche Faktoren sichern den wirtschaftlichen Erfolg?“ zeigt eine interdisziplinär aufgestellte Expertengruppe in sechs Artikeln, wie ein größeres Softwareprojekt professionell geplant und durchgeführt werden kann und was in der Praxis zu tun ist, damit sich der gewünschte Erfolg einstellt.

Gesetzliche Grundlagen und Auswahl des Verfahrens

Wie in Teil 1 dieser Artikelserie dargestellt, unterliegen Krankenhäuser nur bei

öffentlich-rechtlicher Organisation dem Vergaberecht entsprechend den Regelungen in § 98 Nr. 1 bis 5 GWB. Dennoch kann ein Auswahlverfahren zur Festlegung des „besten“ Anbieters auch für Krankenhäuser mit nicht öffentlich-rechtlicher Trägerschaft von Interesse sein, um optimal von Software- und Hardwaresystemen zu profitieren, die der Markt bietet. Nachfolgend wird zunächst auf die gesetzlichen Grundlagen für Krankenhäuser mit öffentlich-rechtlicher Organisation eingegangen. Ob rein nationale oder auf EU-Recht basierende Normen des Vergaberechts anzuwenden sind, wird von den in § 98 GWB und § 2 VgV genannten Anwendungskriterien bestimmt. Von besonderer Bedeutung ist ein Schwellenwert in Höhe von 211.000 Euro für den Auftragswert.

Es gilt: 1. *Nationales Vergaberecht bei Unterschreitung des Schwellenwerts:* Geringer Rechtsschutz für die Bieter (kein Nachprüfungsverfahren; strittig, ob der Zivil- oder Verwaltungsrechtsweg eröffnet wird).

2. *EU-Vergaberecht bei Überschreitung des Schwellenwerts:* Rechtsschutz für die Bieter durch das vorgesehene Nachprüfungsverfahren vor Vergabekammern und – bei Einlegung sofortiger Beschwerde – vor den Oberlandesgerichten.

In der Regel ist bei der Vergabe komplexer IT-Projekte wie der Einführung eines neuen KIS oder RIS davon auszugehen, dass der Schwellenwert bei weitem überschritten wird und somit das EU-Vergaberecht zur Anwendung kommen muss.

Abhängig von der Art der Leistung ergibt sich noch, welche Verdingungsordnung zugrunde zu legen ist. Üblicherweise gilt die VOL/A, wenn es sich um gemischte Leistungen handelt (Lieferung einer bestimmten Software mit zusätzlichen Leistungen wie z.B. Änderung, Ergänzung, Anpassung der Software, Pflege, Schulungen, u.U. auch noch kombiniert mit der Lieferung von Hardware sowie deren Wartung).

Auf EU-Ebene sehen GWB und VOL/A nach der im Jahr 2006 durchgeführten Vergaberechtsreform folgende vier Grundty-

pen vergaberechtlicher Verfahrensarten vor (siehe hierzu § 3a Nr. 1 Abs. 1, § 3 VOL/A, § 101 Abs. 6 GWB):

1. *Offenes Verfahren*
2. *Nicht-offenes Verfahren*
3. *Verhandlungsverfahren*
4. *Wettbewerblicher Dialog*

Die Wahl der Vergabeart ist eine der schwierigsten Entscheidungen bei Vergabe von IT-Leistungen, da die Begründung der Abweichung vom offenen bzw. nicht-offenen Verfahren aktenkundig gemacht werden muss (§§ 3a Nr. 3, 30, 30a VOL/A).

Die Vergabe komplexer IT-Projekte dürfte einer der typischen Anwendungsfälle für ein Verhandlungsverfahren mit Vergabebekanntmachung sein, da eine hinreichend genaue Leistungsbeschreibung, über die es keinerlei Verhandlungen mit den Bietern bedarf, kaum möglich erscheint. Denkbar erscheint auch die Durchführung des wettbewerblichen Dialog, der letztlich die Erarbeitung der eigentlichen Lösung gemeinsam mit den Bietern ermöglicht, wenn die Voraussetzungen gem. § 6a Abs. 1 VgV vorliegen. Hierbei muss gegeben sein, dass das betroffene Krankenhaus objektiv nicht in der Lage ist, die technischen Mittel anzugeben, mit denen seine Bedürfnisse und Ziele erfüllt werden oder es ist nicht in der Lage, die rechtlichen oder finanziellen Bedingungen des Vorhabens anzugeben.

Teilnahmewettbewerb

Wird ein Verhandlungsverfahren mit Vergabebekanntmachung oder ein wettbewerblicher Dialog durchgeführt, wird zunächst ein Teilnahmewettbewerb veranstaltet, der sich an die Veröffentlichung der Vergabebekanntmachung anschließt und mit der Auswahl der Bewerber für die Aufforderung zur Angebotsabgabe (im Verhandlungsverfahren) bzw. zur Dialogeröffnung (beim wettbewerblichen Dialog) abschließt.

Für die Einreichung von Teilnahmeanträgen ist gem. §§ 18a Nr. 2 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Satz 1, 3a Nr. 1 Abs. 3, 4 VOL/A eine Mindestfrist von 37 Tagen, gerechnet vom Tage der Absendung der Bekanntmachung an, vorzusehen. Nach Ablauf dieser Frist wählt der Auftraggeber anhand der mit dem Teilnahmeantrag vorgelegten Unterlagen (entsprechend den bereits in der Vergabebekanntmachung geforderten

Nachweisen) diejenigen aus, die den Anforderungen an Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit entsprechen (§ 7a Nr. 3, 2 VOL/A). Damit soll erreicht werden, dass nur solche Bewerber ausgewählt werden, die tatsächlich in der Lage sind, den zu vergebenden Auftrag auszuführen und dass die Zahl der Bewerber auf eine überschaubare Anzahl reduziert wird.

Bei der Auswahl der Bewerber sind die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Gleichbehandlung zu beachten.

Ausschreibungsunterlagen

Bereits während des Verfahrens sollten alle Vorbereitungen dafür getroffen werden, die Ausschreibungsunterlagen fristgerecht verschicken zu können – der Aufwand für alle notwendigen Bestandteile inklusive Vertragsbedingungen kann bei größeren IT-Vorhaben beträchtlich sein.

Bei der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen ist zu berücksichtigen, dass die Unterlagen so konzipiert sein müssen, dass nach der Beantwortung durch die verschiedenen Anbieter möglichst gut vergleichbare Angebote vorliegen.

Zuschlagskriterien

Die Zuschlagskriterien sind bei einer Ausschreibung von besonderer Relevanz, da sie die Auswahl des Anbieters entscheidend mitbestimmen. Sie sind mit den Ausschreibungsunterlagen zu veröffentlichen. Um das wirtschaftlichste Angebot zu bestimmen, hat sich folgendes Verfahren in der Praxis bewährt:

1. *Bewertung der Leistungsbeschreibung*
2. *Bewertung eines „Proof of Solution“*
3. *Bildung einer Gesamtleistungsabdeckung aus Leistungsbeschreibung und „Proof of Solution“*
4. *Bildung eines Gesamt-Preis-/Leistungsverhältnisses*

Da dieses Verfahren in der Praxis sowohl für das Krankenhaus als auch für al-

le Anbieter relativ aufwendig ist, muss auf der Basis der Ergebnisse der Leistungsbeschreibung eine erste Auswahl unter den Anbietern getroffen werden. Sollte sich später herausstellen, dass ein ausgewählter Anbieter die angebotene Leistung nicht im dargestellten Umfang erbringen kann oder will, können zunächst nicht berücksichtigte Anbieter nachrücken.

Proof of Solution

Der „Proof of Solution“ setzt sich üblicherweise aus drei Teilen zusammen:

1. *Demonstration von gestellten Aufgaben an einem Testsystem*
2. *Referenzbesuche*
3. *Abschlussbesprechung*

Alle Schritte werden von den Mitarbeitern aller Berufsgruppen des Krankenhauses bewertet und zu einem Ergebnis zusammengefasst: Hauptgewicht liegt auf der Demonstration an einem

Anteil	Ergebnis in %	Gewichtung
Demonstration von Arbeitsabläufen durch den Bieter		60%
Referenzbesuche		20%
Abschlussbesprechung und grobes Szenario für die Projektrealisierung		20%
Gewichtetes Ergebnis		100%

Testsystem. Hier müssen Anbieter die Lösungen für wesentliche Aufgaben in begrenzter Zeit darstellen. Dabei zeigen sich sehr deutlich die Stärken und Schwächen der unterschiedlichen Systeme bzw. Hersteller. Der „Proof of Solution“ stellt hohe Anforderungen an den Anbieter sowie an den Auftraggeber. Jedoch können nur so wirklich aussagefähige Ergebnisse gewonnen werden, welche Software bzw. welcher Anbieter passt.

Verhandlungen mit den besten Anbietern

Das bei den übrigen Vergabearten geltende Verhandlungsverbot des § 24 VOL/A ist beim Verhandlungsverfahren sowie beim wettbewerblichen Dialog irrelevant. Daher kann der öffentliche Auftraggeber mit den Bietern nach Prüfung der Angebote in die Verhandlung insbesondere hinsichtlich der angebotenen Leistung, des angebotenen

Preises, gegebenenfalls auch der Vertragsbedingungen eintreten. Immer dann, wenn als Nachweis der Leistungen ein Proof of Solution durchgeführt wird, ist es sinnvoll, zunächst hiermit zu beginnen und erst im Anschluss weiter über Leistungen, Preis und Vertragsgestaltung zu verhandeln. Für solche Verhandlungen muss der Auftraggeber im Hinblick auf eine bestehende Zuschlagsfrist bereits bei Planung des Verhandlungsverfahrens entsprechende Zeit einkalkulieren, insbesondere, wenn mehrere Bieter für die Verhandlungen in Betracht kommen. Es ist zweckmäßig, zunächst mit allen Bietern zu verhandeln und abschließend deren letzte Angebote zur endgültigen Wertung anzufordern („Last Call-Verfahren“).

Zuschlag/Beauftragung

Zur Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots, dem dann der Zuschlag zu erteilen ist, sind die vorliegenden Angebote

Beispiel für eine Gesamtauswertung
 (Schwankungsbreite 10% von 9.677 EUR = 968 EUR. „Konkurrenzergebnisse“ dürfen also 9.677 EUR + 968 EUR = 10.645 EUR nicht überschreiten).

Bieter F	Einzel- ergebnis	Relativ- gewicht	Gesamt- ergebnis
Ergebnis der Leistungsbeschreibung	70 %	60 %	42 %
Ergebnis des Proof of Solution	50 %	40 %	20 %
Erreichte Gesamtabdeckung			62 %
Angebotene Gesamtsumme			600.000 EUR
Preis-/Leistungsverhältnis			9.677 EUR/%

Bieter A	Einzel- ergebnis	Relativ- gewicht	Gesamt- ergebnis
Ergebnis der Leistungsbeschreibung	75 %	60 %	45 %
Ergebnis des Proof of Solution	70 %	40 %	28 %
Erreichte Gesamtabdeckung			73 %
Angebotene Gesamtsumme			750.000 EUR
Preis-/Leistungsverhältnis			10.274 EUR/%

Bieter E	Einzel- ergebnis	Relativ- gewicht	Gesamt- ergebnis
Ergebnis der Leistungsbeschreibung	80 %	60 %	48 %
Ergebnis des Proof of Solution	90 %	40 %	36 %
Erreichte Gesamtabdeckung			84 %
Angebotene Gesamtsumme			850.000 EUR
Preis-/Leistungsverhältnis			10.119 EUR/%

Schwankungsbreite 10% vom besten Preis-/Leistungsverhältnis ermitteln:

	Bieter F	Bieter A	Bieter E
Abdeckung	62 %	73 %	84 %
Preis-/Leistungsverhältnis in EUR/%	9.677	10.274	10.119

in ihrer letzten Fassung nach Abschluss der Verhandlungen zu bewerten.

Hierzu bietet sich folgendes Verfahren an: Anhand der Leistungsbeschreibung und des „Proof of Solution“ wird die Gesamtleistungsabdeckung jedes Anbieters ermittelt. Für jeden Anbieter wird dann ein Preis-/Leistungsverhältnis aus Gesamtkosten und erreichter Leistungsabdeckung gebildet, wobei der Preis und die Leistung gleichwertig in das Ergebnis eingehen. Es ergibt sich ein EUR-Betrag je Prozentpunkt, der den Vergleichsmaßstab für alle Angebote darstellt. Um der Leistung einen geringen Vorzug vor dem Preis einzuräumen, hat sich folgende Lösung bewährt: Sollten Angebote ein Preis-/Leistungsverhältnis aufweisen, das weniger als 10% vom besten Preis-/Leistungsverhältnis abweicht, dann erhält von den Angeboten, die in dieser Schwankungsbreite liegen, derjenige Anbieter den Zuschlag, der

die höchste Leistungsabdeckung aufweist (siehe hierzu nebenstehende Beispielgesamtauswertung).

Da Anbieter E innerhalb der Schwankungsbreite die beste Abdeckung erzielt hat, erhält E den Zuschlag.

Vorschau auf die Projektdurchführung

Praktische Erfahrungen aus Softwareprojekten an deutschen Krankenhäusern liegen dieser Serie aus sechs Artikeln zugrunde. Sie zeigen, wie ein größeres Softwareprojekt professionell geplant und durchgeführt werden kann und was

Autoren

Elke Bischof
 Rechtsanwältin
 in der Kanzlei SSW
 Schneider – Schiffer –
 Weihermüller,
 München
www.ssw-muc.de



Dr. Eckhard Eichner
 Oberarzt
 am Klinikum
 Augsburg,
 Berater bei der
 Projective
 Expert Group,
 München
www.projective.de



Michael Pruß
 Öffentlich bestellter
 Sachverständiger bei
 der Projective Expert
 Group, München
www.projective.de



Dr. Frank Sarre
 Öffentlich bestellter
 Sachverständiger bei
 der Projective Expert
 Group, München
www.projective.de



in der Praxis zu tun ist, damit sich der gewünschte Erfolg einstellt. Der nächste Themenkomplex in Ausgabe 5/2007 des Krankenhaus IT Journals beschäftigt sich mit der „Projektdurchführung“. Dabei erörtern die Experten Aspekte wie vertragsorientiertes Projektmanagement, Verantwortlichkeiten, Bedeutung des fachlichen Feinkonzepts, Bedeutung der Freigabe von Projektergebnissen, projektfortschrittsabhängige Vergütung, Datenmigration und Schnittstellen.

www.projective.de