



**Fall-Nr.:** B 2006/189  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 27.02.2007  
**Entscheiddatum:** 27.02.2007

### **Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 27. Februar 2007**

**Oeffentliches Beschaffungswesen, Art. 41 Abs. 3 VöB (sGS 841.11).  
Anforderungen an die Begründung einer Zuschlagsverfügung, Abweisung  
der Beschwerde aufgrund nachvollziehbarer und plausibler Bewertung der  
Zuschlagskriterien (Verwaltungsgericht B 2006/189).**

**Oeffentliches Beschaffungswesen, Art. 41 Abs. 3 VöB (sGS 841.11).  
Anforderungen an die Begründung einer Zuschlagsverfügung, Abweisung der  
Beschwerde aufgrund nachvollziehbarer und plausibler Bewertung der  
Zuschlagskriterien (Verwaltungsgericht B 2006/189).**

Urteil vom 27. Februar 2007

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf,  
lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Gerichtsschreiber lic. iur. Th. Vögeli

---

In Sachen

Parametrix Solutions AG, Freiburgstrasse 566, 3172 Niederwangen b. Bern,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Dr.iur. Jürg Roth, Fürsprech und Notar,



## St.Galler Gerichte

Leberngasse 9, 4603 Olten,

gegen

Gesundheitsdepartement des Kantons St. Gallen, Moosbruggstrasse 11, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

Nexus Medizinsoftware und -systeme AG, Wydenmösli-strasse 20, 8280 Kreuzlingen,

Beschwerdegegnerin,

betreffend

Einführung und Entwicklung eines Patientenmanagement-systems für die Spitalverbunde des Kantons St. Gallen

und das Bürgerspital St. Gallen

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Das Gesundheitsdepartement des Kantons St. Gallen schrieb im Amtsblatt vom 29. Mai 2006 die Einführung und Entwicklung eines Patientenmanagementsystems (PMS) für die Spitalverbunde des Kantons St. Gallen und das Bürgerspital St. Gallen im offenen Verfahren aus. Innert der bis 20. Juli 2006 laufenden Eingabefrist gingen insgesamt drei gültige Angebote ein, nämlich eines der T-Systems Schweiz AG, Zollikofen, zum Preis von Fr. 6'159'294.--, eines der Nexus Medizinsoftware und -



## St.Galler Gerichte

systeme AG, Kreuzlingen, zum Preis von Fr. 6'209'375.-- sowie eines der Parametrix Solutions AG, Niederwangen, zum Preis von Fr. 2'694'912.--. Mit Verfügung vom 27. September 2006 vergab das Gesundheitsdepartement den Zuschlag für Fr. 6'209'375.-- der Nexus Medizinsoftware und -systeme AG. Als Begründung wurde angeführt, die berücksichtigte Offerte sei zwar im Preis wesentlich teurer als das preisgünstigste Angebot, weise jedoch insbesondere bei den Zuschlagskriterien "Anforderungen Projektumsetzung", "Anforderungen Anbieterin" und "Referenzbesuche" einen wesentlich höheren Erfüllungsgrad auf. Die angebotene Lösung qualifiziere sich durch eine umfassende Funktionalität und gegenüber den anderen Angeboten zusätzlich durch ein überzeugendes, den Anforderungen entsprechendes Projektvorgehen und durch eine solide, breit abgestützte Kompetenzbasis. Es wurde eine Zusammenfassung der Gewichtungen der einzelnen Zuschlagskriterien aufgeführt. Danach wurde die Offerte der Nexus Medizinsoftware und -systeme AG mit 798 Punkten und jene der Parametrix Solutions AG mit 761 Punkten bewertet.

B./ Mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 7. Oktober 2006 erhob die Parametrix Solutions AG Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Antrag, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben, das Ausschreibungsverfahren sei zu wiederholen und der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zu gewähren, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Zur Begründung wurde im wesentlichen vorgebracht, das Angebot der Beschwerdeführerin sei bezüglich des Kriteriums "Anforderungen Funktionen" gleich bewertet worden wie jenes der Beschwerdegegnerin. Die markanten Bewertungsdifferenzen bei den Kriterien "Anforderungen Projektumsetzung" und "Anforderungen Anbieterin" sowie "Referenzbesuche" seien nicht nachvollziehbar.

Die Vorinstanz beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 13. Oktober 2006, das Begehren um Erteilung der aufschiebenden Wirkung sei abzuweisen.

Die Beschwerdegegnerin liess sich zum Begehren um aufschiebende Wirkung nicht vernehmen.

Der Präsident des Verwaltungsgerichts erteilte der Beschwerde mit Verfügung vom 17. Oktober 2006 im Sinne der Erwägungen provisorisch die aufschiebende Wirkung. Zur



## St.Galler Gerichte

Begründung führte er an, aufgrund der Zuschlagsverfügung allein sei nicht schlüssig nachvollziehbar, worauf sich die Bewertungen der einzelnen Elemente der Zuschlagskriterien stützten und weshalb die Offerte der Beschwerdeführerin bei verschiedenen Kriterien schlechter bewertet worden sei als jene der Beschwerdegegnerin. Deshalb sei die Beschwerdeführerin ohne Kenntnis der Bewertungsunterlagen nicht imstande gewesen, die Beschwerde bzw. die Anfechtung der Bewertung substantiiert zu begründen. Der Beschwerdeführerin sei daher Einsicht in die Akten zu gewähren und Gelegenheit zu geben, ihre Beschwerde zu ergänzen, wobei nach Eingang der Beschwerdeergänzung geprüft werde, ob die Beschwerde hinreichend begründet und die aufschiebende Wirkung definitiv zu erteilen oder zu entziehen sei.

Mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 27. Oktober 2006 ergänzte die Beschwerdeführerin ihr Rechtsmittel und hielt an ihrem Antrag fest. Die Vorinstanz nahm mit Eingabe vom 8. November 2006 zur Beschwerdeergänzung Stellung und beantragte, die Beschwerde und das Begehren um aufschiebende Wirkung seien abzuweisen, unter Kostenfolge. Die Beschwerdegegnerin liess sich zur Beschwerdeergänzung nicht vernehmen.

Mit Verfügung vom 20. November 2006 hob der Präsident des Verwaltungsgerichts die Verfügung vom 17. Oktober 2006 auf, soweit provisorisch Suspensiveffekt gewährt wurde, und wies das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung ab. Er erwog, die Rügen der Beschwerdeführerin gegen die Bewertung der einzelnen Zuschlagskriterien seien nicht hinreichend begründet. Der Beschwerdeführerin wurde Gelegenheit gegeben, bis 4. Dezember 2006 zur Vernehmlassung der Vorinstanz Stellung zu nehmen.

Innert erstreckter Frist reichte die Beschwerdeführerin am 18. Dezember 2006 ihre Stellungnahme zur vorinstanzlichen Beschwerdevernehmlassung ein. Die Vorinstanz liess sich mit Eingabe vom 19. Januar 2007 dazu vernehmen.

Am 22. Januar 2007 teilte die Vorinstanz den Vertragsschluss mit.



Auf die einzelnen von den Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge gemachten Ausführungen wird, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen näher eingegangen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 2 Abs. 1 lit. a und Art. 5 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zur Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen, sGS 841.1, abgekürzt EGöB). Die Beschwerdeführerin ist als unterlegene Anbieterin zur Beschwerde legitimiert (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Die Zuschlagsverfügung vom 27. September 2006 ist mit Beschwerde anfechtbar (Art. 5 Abs. 1 EGöB in Verbindung mit Art. 15 Abs. 1 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen, sGS 841.32, abgekürzt IVöB). Die Beschwerde wurde fristgerecht eingereicht und erfüllt auch die übrigen formalen Anforderungen (Art. 15 Abs. 3 und Art. 16 IVöB). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2.

2.1. Nach Art. 16 Abs. 1 IVöB können mit der Beschwerde Rechtsverletzungen, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden. Dagegen kann Unangemessenheit nicht geltend gemacht werden (Art. 16 Abs. 2 IVöB). Diese Vorschriften entsprechen den allgemeinen Grundsätzen des st. gallischen Verfahrensrechts (Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP; vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 650 ff.). Im Beschwerdeverfahren gegen Verfügungen im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens kann somit nur geprüft werden, ob die Vorinstanz ihr Ermessen überschritten oder missbraucht hat und damit rechtswidrig handelte. Solange die Behörde ihren Entscheid innerhalb des ihr zustehenden Ermessensspielraums getroffen hat, ist dem Verwaltungsgericht eine Korrektur hingegen verwehrt, selbst wenn es einen anderen Entscheid ebenfalls als zweckmässig oder sogar noch angemessener erachtet. Die Behörde darf aber nicht willkürlich entscheiden, sondern ist an die in Verfassung und Gesetz enthaltenen Rechtsgrundsätze gebunden. Im Streitfall bedeutet



dies, dass das Verwaltungsgericht den Entscheidungsspielraum der Vorinstanz zu respektieren hat, wenn diese beim Zuschlag von sachlichen und vernünftigen Überlegungen ausging, die im Einklang mit Sinn und Zweck des Gesetzes stehen (vgl. GVP 1999 Nr. 37 mit Hinweisen).

2.2. Nachdem das Begehren um Erteilung der aufschiebenden Wirkung abgewiesen worden war, schloss die Vorinstanz am 22. Januar 2007 den Vertrag mit der Beschwerdegegnerin und teilte dies gemäss Art. 37 Abs. 2 der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (sGS 841.11, abgekürzt VöB) gleichentags dem Verwaltungsgericht mit. Dies bedeutet, dass der Zuschlag nicht mehr aufgehoben werden kann, selbst wenn sich die Beschwerde als begründet erweisen würde. In diesem Fall wäre festzustellen, dass die Verfügung rechtswidrig ist (Art. 18 Abs. 2 IVöB).

3. Die Beschwerdeführerin rügt in formeller Hinsicht, dass die Bewertung verschiedener Zuschlagskriterien nicht nachvollziehbar und die angefochtene Verfügung somit ungenügend begründet sei.

Art. 41 Abs. 1 VöB schreibt vor, dass Zuschlagsverfügungen "kurz begründet" werden müssen. Sie haben insbesondere über "den Preis des berücksichtigten Angebots oder die tiefsten und höchsten Preise der in das Vergabeverfahren einbezogenen Angebote" Auskunft zu geben (Art. 41 Abs. 3 VöB). "Kurz" ist dahingehend zu verstehen, dass der Auftraggeber die Gründe für den Entscheid summarisch (aber immerhin) darlegt (GVP 2000 Nr. 24). Den Anbietern muss klar sein, welche Gründe im wesentlichen dazu geführt haben, dass sie den Zuschlag nicht erhalten haben. Sie müssen durch die Zuschlagsverfügung in die Lage versetzt werden, die Tunlichkeit einer Beschwerdeerhebung abzuwägen (Handbuch öffentliches Beschaffungswesen im Kanton St. Gallen, Kapitel 10, Rechtsschutz/Haftung, S. 10 Rz. 2).

In der Zuschlagsverfügung vom 27. September 2006 wurden die Bewertungen mit den erzielten Punktzahlen für die Zuschlagskriterien bei den einzelnen Angeboten aufgeführt. Wie die Punktezahlen ermittelt worden sind, ist aufgrund der Zuschlagsverfügung aber nicht nachvollziehbar. Insofern rügt die Beschwerdeführerin zu Recht, dass die Bewertung der einzelnen Kriterien nicht nachvollziehbar begründet



war. Auch aus den weiteren Ausführungen in der Begründung der angefochtenen Verfügung liess sich die Bewertung nicht nachvollziehen; es wurde lediglich deren Ergebnis wiedergegeben. Die Zuschlagsverfügung ist somit mangels genügender Begründung formell fehlerhaft. Der Beschwerdeführerin wurde daher Gelegenheit gegeben, in die Bewertungsunterlagen Einsicht und zur Vernehmlassung der Vorinstanz zum Begehren um aufschiebende Wirkung Stellung zu nehmen. Damit wurde der Verfahrensmangel geheilt. Von einer Aufhebung der Zuschlagsverfügung und einer Rückweisung an die Vorinstanz ist folglich abzusehen; dessen ungeachtet ist aber die Mangelhaftigkeit der Zuschlagsverfügung bei der Kostenverlegung zu berücksichtigen (Art. 95 Abs. 2 VRP).

4. Das Preisangebot der Beschwerdeführerin betrug Fr. 2'694'912.-- und jenes der Beschwerdegegnerin Fr. 6'209'375.--. Als Zuschlagskriterien wurden die "Anforderungen Funktionen" mit einem Gewicht von 30 %, die "Anforderungen Projektumsetzung" mit einem Gewicht von 23 %, die Kosten mit einem Gewicht von 20 %, die "Anforderungen Anbieterin" mit einem Gewicht von 15 % und die "Referenzbesuche" mit einem Gewicht von 12 % festgesetzt. Die Vorinstanz vermerkte in der Ausschreibung die Zuschlagskriterien samt deren Gewichtung. Das Angebot der Beschwerdeführerin erhielt in der Bewertung aller Zuschlagskriterien 761 Punkte, während jenes der Beschwerdegegnerin mit 798 Punkten bewertet wurde. Das Angebot der Beschwerdeführerin wurde beim Kriterium "Anforderungen Projektumsetzung" mit 140 Punkten (Beschwerdegegnerin 216), bei den Kosten mit 200 Punkten (Beschwerdegegnerin 98), beim Kriterium "Anforderungen Anbieterin" mit 89 Punkten (Beschwerdegegnerin 122) und beim Kriterium "Referenzbesuche" mit 83 Punkten (Beschwerdegegnerin 112) bewertet, während das Kriterium "Anforderungen Funktionen" bei beiden Verfahrensbeteiligten mit 250 Punkten bewertet wurde.

Zu prüfen ist im folgenden, ob die Bewertung des Angebots der Beschwerdeführerin auf einem Ermessensmissbrauch beruht und das Angebot der Beschwerdegegnerin zu Unrecht als wirtschaftlich günstiger qualifiziert wurde als jenes der Beschwerdeführerin.

4.1. Die Beschwerdeführerin macht geltend, ihr Angebot sei bezüglich des überaus wichtigen Kriteriums "Anforderungen Funktionalität" gleich bewertet worden wie jenes der Beschwerdegegnerin. Beim Kriterium "Anforderungen Projektumsetzung" werde



dann wiederholt in Frage gestellt, ob der definierte Standard aufrechterhalten werden könne. Ihre Vertreter hätten anlässlich der Präsentation die Kriterien der Projektumsetzung dargelegt; die daraus resultierende sehr gute Verhältniszahl habe bei der Bewertung keinen Niederschlag gefunden; wiederholt werde pauschal auf mangelnde Umsetzungserfahrung hingewiesen, obwohl sie bezüglich der Umsetzung von Projekten in der Schweiz eine grössere Erfahrung habe als die Beschwerdegegnerin. Eine abschliessende Stellungnahme zur Bewertung werde dadurch erschwert, dass ihr in die Antworten der Beschwerdegegnerin zu den Fragen zum Projektablauf und zum Betrieb keine Einsicht gewährt worden sei. Daher könne schlussendlich doch nicht beurteilt werden, worauf die krasse Differenz in der Bewertung zurückzuführen sei. Offensichtlich sei unbeachtet geblieben, dass das Angebot der Beschwerdeführerin Grundparametrisierungen enthalte, mit welchen ein sehr hoher Anteil der individuellen Anforderungen des Benützers abgedeckt werde. Offensichtlich habe der geringe Aufwand für die individuelle Parametrisierung keinen Niederschlag bei der Bewertung der Projektumsetzung gefunden.

Dagegen wendet die Vorinstanz ein, die Einzelkriterien zu "Anforderungen, Funktionen" würden messen, welche Funktionen vorhanden seien, und machten somit überprüfbare Aussagen über den Inhalt der angebotenen Lösung. Die Einzelkriterien zu den "Anforderungen Projektumsetzung" bewerteten hingegen, wie die angebotene Funktionalität umgesetzt werde. Es handle sich somit systembedingt um Einschätzungen durch das gesamte Evaluationsteam anlässlich der durchgeführten Demo-Tage, die als solche nicht beweisbar widerlegt werden könnten. Die Beschwerdeführerin habe in den Einzelkriterien zu Ziff. 3.1 gegenüber der Beschwerdegegnerin kein gleichermassen überzeugendes Konzept für die Umsetzung präsentieren können. Die angebotenen Leistungen seien als nicht hinreichend beurteilt worden, um das PMS im definierten Umfang und in der vorgegebenen Zeit zu realisieren. Die Bewertung der Richtigkeit des Einführungskonzeptes könne im Vorfeld nicht bewiesen und somit von der Beschwerdeführerin auch nicht glaubhaft widerlegt werden. Bei der Einschätzung der Tauglichkeit der Projektumsetzung seien vom Evaluationsteam immer dieselben Fragen gestellt und die Kriterien mit demselben Bewertungsmassstab angewendet worden. Die an der Präsentation geforderten Elemente seien in den Zuschlagskriterien definiert. Fehlende bzw. nicht präsentierte und nicht hinreichend überzeugend präsentierte Inhalte, die zu Abzügen geführt hätten,



seien im Detail in der Nutzwertanalyse zu den einzelnen Zuschlagskriterien dokumentiert.

Die Beschwerdeführerin hält dazu fest, die Vorinstanz habe sich trotz fehlender objektiver Bewertungsmöglichkeit des Einführungskonzeptes ganz dezidiert gegen sie ausgesprochen und sie in diesem Kriterium derart schlecht benotet, dass damit der Punkteunterschied zur objektiv möglichen Bewertung der Kosten wieder wettgemacht werde. Dabei habe die Vorinstanz tatsächliche Gegebenheiten unrichtig gewürdigt, d.h. einen unrichtigen Sachverhalt konstruiert und darauf ihre Bewertung vorgenommen.

In der Ausschreibung wurden die Zuschlagskriterien "Anforderungen Funktionen" und "Anforderungen Projektumsetzung" in Ziff. 7.3 und 7.4 umschrieben und auf die einzelnen Elemente der Beurteilung verwiesen. Diese Kriterien sind nicht identisch, weshalb aus der Bewertung der Funktionalität keine Rückschlüsse auf die Bewertung der Projektumsetzung gezogen werden können.

4.2. Zu prüfen ist im folgenden, ob die gegen die Bewertung der einzelnen Unterkriterien konkret vorgebrachten Rügen stichhaltig sind.

4.2.1. Die Vorinstanz bewertete beim Angebot der Beschwerdeführerin die Unterkriterien 3.1.3, 3.1.4 und 3.1.5 (Umsetzung in den Bereichen Medizin, Chirurgie, Gynäkologie/Geburtshilfe/Neonatologie sowie Rehabilitation) mit gesamthaft 25 von 50 möglichen Punkten und hielt zur Begründung im wesentlichen fest, dass die Aufrechterhaltung des definierten Standards nicht sichergestellt sei, was insbesondere die standardisierten Prozessketten bei Anmeldung, Planung und Operation betreffe, dass das vorgeschlagene Projektmanagement zu vage sei und die Umsetzungserfahrung in Projekten ähnlicher Grössenordnung nicht überzeuge, da insbesondere die bekannten Umsetzungen in grösseren Projekten durch lokale Projektleitungen stark geprägt worden seien. In diesem Bereich seien abrufbare Leistungen vorausgesetzt worden, also bereits mittels Standards oder entsprechender Projektumsetzung etablierte Module, wobei die hohe Parametrisierbarkeit des Angebots der Beschwerdeführerin mit einer fehlenden Standardisierung und noch nicht vorhandener Modularisierung erkaufte werde, was für das vorliegende Projekt nicht geeignet sei. Es habe sich gezeigt, dass die konzeptionelle Arbeit zur Entwicklung zur



Standardisierung durch die Spitäler erbracht werden müsse. Die Beschwerdeführerin habe zwar grössere Spitäler in ihrer Kundschaft, dort sei das Projekt aber nur unter ihrer Projektbegleitung eingeführt worden. Die Kenntnisse aus den bereits bestehenden Installationen der Lösungen im Kantonsspital seien nicht in die Bewertung der Zuschlagskriterien einbezogen worden, wodurch unter anderem die Gleichbehandlung der Anbieterinnen habe gewahrt werden können. Der Besuch des Referenzorts der Beschwerdegegnerin habe keinen Einfluss auf die Bewertung der Projektumsetzung gehabt, und die Bewertung sei ausschliesslich aufgrund des Angebots und der Anbieterprasentationen erfolgt.

Die Beschwerdeführerin wendet dagegen ein, insbesondere bei den standardisierten Prozessketten Anmeldung, Planung und Operation könnten diese auf Wunsch gesperrt werden, dass sie vom Kunden nicht geändert werden könnten, wobei diese sehr wichtige Funktionalität anlässlich der Präsentation hinreichend erwähnt worden sei, weshalb der diesbezügliche Punkteabzug ungerechtfertigt sei. Sodann bestreitet sie, dass sie gegenüber der Beschwerdegegnerin mangelnde Erfahrung bei der Umsetzung in Projekten ähnlicher Grössenordnung aufweise. Die stark durch lokale Projektleitungen geprägte Umsetzung sei schwerlich negativ auszulegen, da jedes Projekt ab einer bestimmten Grössenordnung eine starke Projektleitung seitens des Kunden benötige; ausserdem habe sie keine Gelegenheit gehabt, eine Umsetzung im Bereich der Rehabilitation zu präsentieren.

Die Vorinstanz verweist auf die Unterschiede hinsichtlich der Projektumsetzung. Sie hält fest, dass bei der Beschwerdegegnerin mehr Standards in Modulen integriert und nutzbar seien, Zusätzlich seien die Leistungen bzw. das Vorgehen, um neue Standards in Module zu integrieren, von der Beschwerdegegnerin überzeugender offeriert worden als von der Beschwerdeführerin. Es ist aufgrund der Ausführungen der Vorinstanz nachvollziehbar, dass die abweichende Art der Standardisierung und Modularisierung bei der Beschwerdeführerin nachteilig bewertet und gestützt darauf angenommen wurde, die Aufrechterhaltung des definierten Standards könne seitens der Beschwerdeführerin nicht als sichergestellt betrachtet werden. Wenn die Vorinstanz aufgrund des höheren Grades der Standardisierung und Modularisierung das Angebot der Beschwerdegegnerin besser bewertete als jenes der Beschwerdeführerin, welches



eine hohe Parametrisierbarkeit aufweist, erscheint dies sachlich gerechtfertigt und kann jedenfalls nicht als unhaltbare und missbräuchliche Beurteilung qualifiziert werden.

4.2.2. Die Vorinstanz bewertete das Unterkriterium 3.1.6 (Umsetzung im Bereich Geriatrie und Langzeitpflege) mit 2 von 10 möglichen Punkten. Sie begründete dies damit, es sei keine entsprechende Umsetzung präsentiert worden, und der Aufwand für die Erarbeitung der Templates werde als hoch bewertet. Dagegen wendet die Beschwerdeführerin ein, sie habe keine Gelegenheit gehabt, eine Umsetzung im Bereich der Geriatrie und Langzeitpflege zu präsentieren, denn die Funktionalitäten seien ausschliesslich im Rahmen der Demonstration gezeigt worden. Sie habe das Kriterium "Anforderungen an die Funktionalität" ebenbürtig mit der Beschwerdegegnerin erfüllt, was nur deshalb möglich sei, wenn auch die Umsetzung gut benotet worden sei. Abgesehen davon sei es der Vorinstanz bekannt, dass sie in der Schweiz entsprechende Erfahrungen u.a. bei der Spitäler Chur AG und im Kanton Wallis aufweise.

Die Beschwerdeführerin legt nicht dar, inwiefern es ihr bei der Offertpräsentation nicht möglich gewesen ist, die Umsetzung des Projekts in den Bereichen Geriatrie und Langzeitpflege zu präsentieren. Unerheblich ist im weiteren, ob die Vorinstanz Kenntnis von einzelnen Erfahrungen der Beschwerdeführerin hatte. Solche wären allenfalls bei den Referenzen zu berücksichtigen. Beim besagten Kriterium wäre jedoch die Umsetzung anlässlich der Offertpräsentation darzulegen gewesen. Unerheblich ist sodann die Berufung auf die ebenbürtige Bewertung der Funktionalität mit dem Angebot der Beschwerdegegnerin. Unter diesen Umständen ist eine fehlerhafte bzw. missbräuchliche Bewertung der Offerte der Beschwerdeführerin nicht hinreichend begründet.

4.2.3. Die Vorinstanz bewertete das Unterkriterium 3.1.7 (Integration administrativer Systeme) mit 5 von 10 möglichen Punkten und begründete dies damit, das System der Beschwerdeführerin sei weniger gut integriert als ein Konkurrenzsystem und die Lösungen der Beschwerdeführerin seien weniger strukturiert und standardisiert als jene der Beschwerdegegnerin. Ausserdem habe die Beschwerdeführerin weniger Erfahrung mit SAP in Projekten ähnlicher Grössenordnung. Die Beschwerdeführerin macht lediglich eine fehlerhafte Beurteilung der geringeren Erfahrung mit SAP in Projekten



ähnlicher Grössenordnung geltend und geht auf die übrigen Beurteilungen nicht näher ein. Die Vorinstanz begründete die unterschiedliche Bewertung damit, dass die Beschwerdegegnerin Erfahrungen in einem Universitätsspital nachweisen könne. Zwar ist die Erfahrung an einem Universitätsspital nicht zwingend höher zu bewerten als jene an einem Kantonsspital, doch ist eine differenzierte Beurteilung aufgrund des unterschiedlichen Leistungsangebotes an einem Universitätsspital im Vergleich zu einem Kantonsspital nicht a priori fehlerhaft. Auch legt die Beschwerdeführerin nicht näher dar, inwiefern sie mehr Lösungen mit SAP-Bindung realisierte. Entscheidend waren für die Vorinstanz Projekte mit einer ähnlichen Grössenordnung. Daraus folgt, dass eine fehlerhafte Bewertung auch in diesem Punkt nicht dargetan ist.

4.2.4. Die Vorinstanz bewertete das Unterkriterium 3.1.10 (Realisierung im Bereich Anästhesie) bei der Beschwerdeführerin mit 5 von 10 möglichen Punkten und bei der Beschwerdegegnerin mit dem Maximum von 10 Punkten. Zur Begründung verwies sie im wesentlichen auf die bei den Unterkriterien 3.1.3 bis 3.1.5 massgebenden Ueberlegungen. Die Beschwerdeführerin verweist dazu lediglich auf ihre Ausführungen zum Unterkriterium 3.1.7. Eine fehlerhafte Bewertung vermag sie damit aber nicht begründen. Es kann in diesem Zusammenhang auf die vorstehenden Erwägungen 4.2.3. verwiesen werden.

4.2.5. Auf die Bewertungsdifferenzen in den Unterkriterien 3.1.11 und 3.2.1 ist aufgrund der geringen Differenz von nur je 2 Punkten zwischen den Angeboten der Verfahrensbeteiligten nicht näher einzugehen, da diese Unterschiede nicht ausschlaggebend sind.

4.2.6. Die Vorinstanz bewertete das Angebot der Beschwerdeführerin im Unterkriterium 3.2.4 (Verfügbarkeit) mit 5 von 15 möglichen Punkten und hielt zur Begründung fest, das vorgeschlagene periodische Backup der wichtigsten Daten auf mobile Laptops überzeuge im Vergleich mit Lösungsvorschlägen anderer Anbieter weniger. Die Beschwerdeführerin habe in den Offertunterlagen und anlässlich der Anbieterpräsentation, vor allem im Vergleich zur Beschwerdegegnerin, kein ausgereiftes Ausfallkonzept vorgeschlagen, sondern nur Einzelkomponenten von Lösungen gezeigt, während die Beschwerdegegnerin eine ausgereifte und integrierte Lösung vorgeschlagen habe. Die Beschwerdeführerin wendet dagegen ein, dies sei



## St.Galler Gerichte

lediglich ein einzelner Aspekt ihres Lösungsvorschlages; sie habe im Rahmen der Ausschreibungsunterlagen umfassende technische und organisatorische Vorkehren vorgeschlagen und nicht bloss ein periodisches Backup auf mobile Laptops. In der Beschwerde werden dazu jedoch keine konkreten Angaben gemacht. In den Offertunterlagen wurde lediglich auf die Notwendigkeit einer regelmässigen Datenbankwartung hingewiesen und festgehalten, ein Notfallkonzept werde mit dem Kunden zusammen erarbeitet; bewährt habe sich auch der regelmässige Export der wichtigen Daten in Form von pdf-Files. Diese könnten auf einem Notebook auch ohne Netzwerkanbindung oder Stromversorgung abgerufen werden. Demgegenüber hat die Beschwerdegegnerin im Anhang zur Offerte ein ausführliches Datensicherungs- und Ausfallkonzept vorgelegt. Daher kann die Bewertung in diesem Punkt nicht als fehlerhaft qualifiziert werden.

4.2.7. Die Vorinstanz bewertete beim Zuschlagskriterium "Anbieterin" (Ziff. 4) das Unterkriterium 4.3.1 "Softwareentwicklung" mit 5 von 10 möglichen Punkten und hielt zur Begründung fest, die Supportstrukturen seien vorhanden, jedoch nicht überzeugend genug, und die begrenzte Grundkapazität werde als kritisch beurteilt. Beim Unterkriterium 4.3.2. "Ressourcen/Kompetenzen" in verschiedenen Klinikbereichen bewertete sie das Angebot mit 7 von 10 möglichen Punkten und führte dazu aus, die Beschwerdeführerin verfüge über die schmalsten Personalressourcen aller Anbieter. Das Angebot der Beschwerdegegnerin wurde mit 7 bzw. 8 Punkten bewertet, womit sich die Unterschiede im Bereich des vorinstanzlichen Ermessensspielraums bewegen. Aufgrund der Komplexität des Projekts war es zulässig, die Offerte eines Anbieters mit einer schmalen Personalressource geringer zu bewerten. Die Bewertung der Unterkriterien 4.3.1 und 4.3.2 erscheint unter diesen Umständen sachgerecht. Allerdings ist aufgrund der geringen Differenz von lediglich 3 Punkten der Bewertungsunterschied nicht ausschlaggebend. Dies gilt auch hinsichtlich des Unterkriteriums 4.3.3 "Referenzinstitutionen", wo die Offerte der Beschwerdeführerin mit 5 und jene der Beschwerdegegnerin mit 7 von 10 möglichen Punkten bewertet wurde.

4.2.8. Die Vorinstanz bewertete das Unterkriterium 4.3.4 "Anbindung über Schnittstellen" bei der Beschwerdeführerin mit 5 von 10 möglichen Punkten und hielt fest, es bestünden weniger integrierte Schnittstellen und weniger internes Knowhow in



der SAP-Anbindung, und die Qualität der gezeigten Schnittstellenintegration sei suboptimal. Die Beschwerdeführerin wendet dazu ein, sie habe bei der Frage der Anbindung über Schnittstellen auf den Anhang Referenzen verwiesen und könne insbesondere darauf verweisen, dass sie Schnittstellen zu Systemen bereits realisiert habe, die im Kanton St. Gallen im Einsatz stünden.

Die Beschwerdeführerin hielt in der Offerte fest, alle Schnittstellen würden bis Ende 2006 garantiert; sie garantiere über die erforderliche Erfahrung für die Anbindung der erwähnten Systeme an das KIS, und Schnittstellen zu verschiedenen im Kanton St. Gallen im Einsatz stehenden Systemen seien bereits realisiert. Die Vorinstanz erwog, die am Kantonsspital installierten Lösungen seien nicht zur Bewertung herangezogen worden, und es seien die Qualität und der Integrationsumfang der realisierten Schnittstellen beurteilt worden, wobei die Beschwerdeführerin beispielsweise nicht habe glaubhaft darlegen können, wie sie die unter den Zuschlagskriterien geforderte medizinische Fallsicht spitalübergreifend realisiere.

Aufgrund der Ausführungen der Vorinstanz ist die Bewertung dieses Unterkriteriums als plausibel zu beurteilen. Die Beschwerdeführerin legt nicht konkret dar, inwiefern die Schlussfolgerungen der Vorinstanz aufgrund ihrer Angaben und Referenzen fehlerhaft sind. Die Vorinstanz berücksichtigte nicht ausschliesslich das nach ihrer Auffassung geringere interne Knowhow bezüglich SAP-Anbindung. Von einer geradezu willkürlichen Bewertung kann daher nicht gesprochen werden.

4.2.9. Die Vorinstanz bewertete das Unterkriterium 4.3.5 "Aktualität der eingesetzten Technologien" bei der Beschwerdeführerin mit 2 von 10 möglichen Punkten und qualifizierte die von der Beschwerdeführerin verwendeten Systeme als die weniger fortschrittliche Technologie als jene anderer Anbieter. Sie hielt ausserdem fest, die Entwicklungsumgebung habe einen kleinen Marktanteil. Sie qualifizierte den Stand der angebotenen Technologie im Hinblick auf den Zeitpunkt eines anstehenden Technologiewechsels. Die Beschwerdeführerin legt nicht konkret dar, inwiefern die Beurteilung der Vorinstanz bzw. eine Berücksichtigung des Marktanteils der Entwicklungsumgebung im Hinblick auf einen Technologiewechsel willkürlich sein soll. Sie behauptet lediglich, die Beurteilung der Vorinstanz sei schlichtweg falsch. Im übrigen wurde zwar nicht explizit nach dem Marktanteil der verwendeten Technologie



gefragt. Es erscheint jedoch nicht zum vornherein sachwidrig, bei der Beurteilung der Aktualität der Technologie auf deren Marktanteil abzustellen. Von einer willkürlichen Bewertung kann jedenfalls nicht gesprochen werden. Die Beschwerde erweist sich daher auch in diesem Punkt als unbegründet.

4.2.10. Die Beschwerdeführerin bemängelt, dass bei der Beschwerdegegnerin das Paraplegikerzentrum Nottwil als Referenzinstallation gewählt wurde. Dieses könne gar nicht alle Anforderungen der Akuthäuser im Kanton St. Gallen abbilden. Dagegen wendet die Vorinstanz ein, die Pflegeplanung stehe aktuell in der ganzen Schweiz vor neuen Herausforderungen. Aus der Neuausschreibung durch das Paraplegikerzentrum könne nicht abgeleitet werden, dass dessen Pflegedokumentation derzeit schlecht sei. Der Referenzort sei gemäss den vorgesehenen Zuschlagskriterien beurteilt und bewertet worden.

Die Beurteilung der Referenzorte stützte sich zwingend auf bereits bestehende Systeme. Die Beschwerdeführerin wurde beim Unterkriterium 6.1.1 mit 8 von möglichen 10 Punkten bewertet. Die Vorinstanz berücksichtigte dabei unter anderem, dass die Stärken des Projekts am Referenzort der Beschwerdeführerin stark durch die lokale Projektleitung geprägt werden. Inwiefern eine Bewertung mit 8 von 10 möglichen Punkten unhaltbar sein soll, ist aufgrund der Vorbringen der Beschwerdeführerin nicht nachvollziehbar. Die Bewertung des Unterkriteriums 6.1.1 erweist sich unter diesen Umständen als sachgerecht.

4.2.11. Die Vorinstanz bewertete die Unterkriterien 6.2.1 und 6.2.2 (Allgemeine Dokumentationsanforderungen, ärztliche Dokumentation, Leistungserfassung im Arztdienst) bei der Beschwerdeführerin mit 6 bzw. 7 von 10 möglichen Punkten und hielt fest, bei der Beschwerdegegnerin sei eine erheblich bessere Prozessdarstellung zu finden, während bei der Beschwerdeführerin zu viele Klicks notwendig seien und die Lösung grafisch wenig ansprechend und etwas unübersichtlich sei, und die zum Teil sehr guten "Features" seien fast ausschliesslich lokal erfunden worden.

Die Beschwerdeführerin beanstandet in ihren Einwendungen gegen die Beurteilung dieser Unterkriterien im wesentlichen die Bewertung der Beschwerdegegnerin und hält unter anderem fest, in diesem Punkt könne man sich "des Verdachts gewisser



Voreingenommenheit" gegenüber der Beschwerdeführerin nicht erwehren. Eine substantiierte Begründung, inwiefern die Bewertung der Vorinstanz auf Voreingenommenheit beruht, wird aber nicht vorgebracht. Namentlich kann aufgrund der Argumentation der Vorinstanz

über die grosse Bedeutung der lokalen Projektleitung beim Referenzobjekt der Beschwerdeführerin kein Hinweis auf eine Voreingenommenheit abgeleitet werden. Die Vorinstanz hält fest, es sei darum gegangen, an den Referenzorten die

Grundanforderungen eines PMS zu beurteilen und deren Potential zu evaluieren. Aus dieser Sicht seien die beiden Häuser in Nottwil und Thun bezüglich Grösse und Komplexität vergleichbar.

Die Beurteilung durch die Vorinstanz erscheint schlüssig und nachvollziehbar. Aufgrund der spezifischen Zwecke der Beurteilung von Referenzobjekten lässt sich die Bewertung der Vorinstanz nicht als missbräuchlich oder sachwidrig qualifizieren. Die Beschwerde erweist sich somit auch in diesem Punkt als unbegründet.

4.2.12. Die Vorinstanz bewertete das Unterkriterium 6.2.5 "Verordnungen, Auftragswesen, Workflow" mit 5 von 10 möglichen Punkten und begründete dies mit dem Fehlen einer guten Lösung für die Rückmeldung und einer schlechten Menüführung. Der Einwand der Beschwerdeführerin, die besagte Lösung habe dem ausdrücklichen Wunsch eines anderen Kunden entsprochen, ist nicht stichhaltig, da für die Vorinstanz ausschlaggebend war, wie die Lösung aus ihrer Sicht zu bewerten ist. Inwiefern die Standarddurchläufe an der Präsentation für "gut befunden" wurden, wie die Beschwerdeführerin geltend macht, ist nicht ersichtlich. Aufgrund der Bewertung durch die Vorinstanz trifft dies nur in eingeschränktem Mass zu. Die Einwendungen gegen die Bewertung sind auch in diesem Punkt nicht hinreichend begründet.

4.2.13. Die Vorinstanz bewertete die Unterkriterien 6.2.7 und 6.2.8 "wissenschaftliche und gesetzliche Auswertungen"/"Benutzerführung" bei der Beschwerdeführerin mit 2 bzw. 4 von 10 möglichen Punkten und begründete dies unter anderem mit einem schlecht zu bedienenden Listengenerator, Unübersichtlichkeit sowie fehlender Möglichkeit, zwei Fenster gleichzeitig zu öffnen und zwischen Formularen hin- und her



zu springen. Die Beschwerdeführerin beanstandet bei diesen Unterkriterien einerseits die Bewertung des Angebots der Beschwerdegegnerin und beschränkt sich im übrigen darauf, die Feststellungen der Vorinstanz als unrichtig bzw. als "grösstenteils falsch" zu qualifizieren.

Die Vorinstanz hielt fest, die Benutzerführung sei bei der Beschwerdeführerin nicht standardisiert, sondern müsse kundenseitig definiert werden; das Hin- und Herspringen sei keine Grundfunktion und daher aufwendig zu parametrisieren, und teilweise müssten Fenster zuerst geschlossen werden, bevor neue geöffnet werden könnten. Diese Ausführungen sind schlüssig und nachvollziehbar, und sie widerlegen die Behauptungen der Beschwerdeführerin, wonach die Benutzerführung standardisiert sei, mehrere Fenster gleichzeitig geöffnet werden könnten und zwischen einzelnen Formularen "hin- und hergesprungen" werden könne. Somit erscheint auch diese Bewertung sachgerecht.

4.2.14. Bei der Bewertung des Unterkriteriums 6.2.9 beträgt die Differenz zwischen den Verfahrensbeteiligten lediglich 1 Punkt, weshalb mangels Relevanz für die Gesamtbeurteilung nicht näher darauf einzugehen ist.

4.2.15. Die Vorinstanz bewertete das Unterkriterium 6.3.1 ("Eindruck der Firma anhand der Referenzbesuche") bei der Beschwerdeführerin mit 6 Punkten und bei der Beschwerdegegnerin mit dem Maximum von 10 Punkten. Sie erwog, es entstehe der Eindruck, dass die Beschwerdeführerin zwar ein robustes System geliefert habe, die Hauptstrukturierung und die inhaltlichen Features aber klar auf die lokale Projektleitung zurückzuführen seien. Die Beschwerdeführerin lasse ein derart hohes Mass an Freiheit, dass kein eigentlicher Standard erkennbar werde. (Zu) vieles werde lokal abgeändert, was den weiteren Ausbau erheblich gefährde. Diese Beurteilung erscheint schlüssig, namentlich ist es nachvollziehbar, dass die hohe Flexibilität eines Systems mit einer geringeren Standardisierung erkauft werden muss. Wenn die Vorinstanz dies im Rahmen der konkreten Beschaffung als nachteilig qualifiziert, kann dies nicht als missbräuchliche Bewertung betrachtet werden.

4.2.16. Das Unterkriterium 6.3.2 wurde bei beiden Verfahrensbeteiligten identisch bewertet.



## St.Galler Gerichte

4.2.17. Unbestritten ist im weiteren, dass der Vorinstanz in Kap. 6.3 der Ausschreibung ein Additionsfehler bei den Bewertungspunkten unterlief. Sie legt in ihrer Stellungnahme jedoch dar, inwiefern diesem Versehen bei der Bewertung Rechnung getragen und eine Benachteiligung der einzelnen Anbieter vermieden wurde.

4.3. Zusammenfassend gelangt das Verwaltungsgericht zum Schluss, dass die Vorinstanz bei der Bewertung der streitigen Zuschlagskriterien den ihr zustehenden Ermessensspielraum nicht überschritten hat. Fehlerhafte Beurteilungen, welche die Differenz von 37 Punkten aufwiegen und das Angebot der Beschwerdeführerin als wirtschaftlich günstiger erscheinen liessen als jenes der Beschwerdegegnerin, sind nicht hinreichend dargetan. Aufgrund der relativ geringen Gewichtung des Preises wirkte sich die hohe Preisdifferenz im Verhältnis zur Bewertung der übrigen Zuschlagskriterien nur in einem geringfügigen Mass aus. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen ist somit die Beschwerde als unbegründet abzuweisen.

5. Da die Beschwerdeführerin mit ihrem Antrag nicht durchgedrungen ist, sind ihr grundsätzlich die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Indes ist, wie bereits vorstehend ausgeführt wurde, bei der Kostenverlegung zu berücksichtigen, dass die Zuschlagsverfügung vom 27. September 2006 mangelhaft begründet war (Art. 95 Abs. 2 VRP; vgl. R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 90 f.). Dementsprechend ist auch die Vorinstanz gestützt auf das Verursacherprinzip anteilig mit Kosten zu belasten. Eine Entscheidegebühr von Fr. 7'500.-- (inkl. Kosten der Verfügung vom 20. November 2006 in der Höhe von Fr. 1'500.--) ist angemessen (Ziff. 381 und 382 des Gerichtskostentarifs, sGS 941.12). Die Gebühr ist der Beschwerdeführerin zu zwei Dritteln, d.h. im Umfang von Fr. 5'000.--, und der Vorinstanz zu einem Drittel, d.h. im Umfang von Fr. 2'500.--, aufzuerlegen. Der Anteil der Beschwerdeführerin von Fr. 5'000.-- ist mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 5'000.-- zu verrechnen. Auf die Erhebung des Anteils der Vorinstanz ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

Die Beschwerdeführerin hat aufgrund der Kostenaufgabe von zwei Dritteln der amtlichen Kosten keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98bis



## St.Galler Gerichte

VRP; vgl. Hirt, a.a.O., S. 183 f.). Die Beschwerdegegnerin hat sich am Verfahren nicht beteiligt, weshalb auch ihr keine Entschädigung zuzusprechen ist.

Demnach hat das Verwaltungsgericht zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird abgewiesen.

2./ Von den amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 7'500.-- werden der Beschwerdeführerin Fr. 5'000.-- und der Vorinstanz Fr. 2'500.-- auferlegt. Der Anteil der Beschwerdeführerin wird mit dem Kostenvorschuss von Fr. 5'000.-- verrechnet. Auf die Erhebung des Anteils der Vorinstanz wird verzichtet.

3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

V. R. W.

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Zustellung dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführerin (durch Fürsprech Dr. Jürg Roth, 4603 Olten)
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegnerin

am:

Rechtsmittelbelehrung:



Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert dreissig Tagen nach der Eröffnung Beschwerde beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, erhoben werden.