Publikationsplattform

St.Galler Gerichte

Fall-Nr.:	B 2016/116
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	24.11.2016
Entscheiddatum:	24.11.2016

Entscheid Verwaltungsgericht, 24.11.2016

Öffentliches Beschaffungswesen, Art. 11 lit. g, Art. 16 Abs. 2 IVöB, Art. 34 Abs. 2 lit. b VöB. Soweit die Beschwerdeführerin mit dem Antrag auf „Herausgabe“ der als Geschäftsgeheimnis bezeichneten Teile der Offerte der Beschwerdegegnerin nicht nur die Berücksichtigung durch das Gericht, sondern sinngemäss auch Akteneinsicht beantragen sollte, ist das Gesuch abzuweisen. Bei einer Notenskala zwischen 1 und 4 zur Bewertung technischer Zuschlagskriterien kann nicht allein die technisch-funktionale Erfüllung einer Anforderung zur Maximalnote führen. Vielmehr sind die Vor- und Nachteil der konkreten Erfüllung mit zu bewerten. Bei der Bewertung der Angebote hinsichtlich der Qualität eines Rüstwagens kommt der Vergabebehörde – einer Gemeindefeuerwehr – aufgrund ihrer technischen Kenntnisse und der Beurteilung anlässlich einer Produktevorführung ein erheblicher Ermessensspielraum zu, in welchen das Verwaltungsgericht nicht einzugreifen befugt ist. Die Vergabebehörde hat die Benotungen detailliert begründet. Die Rügen der Beschwerdeführerin lassen die Handhabung des Ermessens nicht als rechtsfehlerhaft erscheinen. Das Kriterium der Markeneinheit lässt sich sachlich damit begründen, dass dadurch beispielsweise der Ausbildungsbedarf reduziert werden kann, Ladeelemente auf anderen Fahrzeugen problemlos eingefügt oder Ersatzteile gleichermassen für verschiedene Fahrzeuge eingesetzt werden können. Hinzu kommt, dass möglichst gleichartig aufgebaute Armaturen die Sicherheit in der Fahrzeugbedienung unter den im Einsatzfall regelmässig erschwerten Bedingungen verbessern können (Verwaltungsgericht, B 2016/116). Entscheid vom 24. November 2016

Besetzung

© Kanton St.Gallen 2025

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Heer, Bietenharder, Zindel; Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

VOGT AG Oberdiessbach, Freimettigenstrasse 20, 3672 Oberdiessbach,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Roger König, Bornweg 7, 3006 Bern,

gegen

Politische Gemeinde Wattwil, vertreten durch den Gemeinderat, 9630 Wattwil,

Politische Gemeinden Hemberg, Oberhelfenschwil und Neckertal sowie Einwohnergemeinde Schönengrund/AR, vertreten durch die Feuerschutzkommission, Lettenstrasse 3, 9122 Mogelsberg,

Vorinstanzen,

und

Tony Brändle AG Wil, St. Gallerstrasse 74, 9500 Wil SG,

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Klaus Schmuki, Rosenbergstrasse 42, 9000 St. Gallen,

Gegenstand

© Kanton St.Gallen 2025

Vergabe Ersatzbeschaffung Rüstwagen der Feuerwehren Wattwil-Lichtensteig und Neckertal

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. Die Politische Gemeinde Wattwil hat am 15. September 2015 für die Feuerwehr Wattwil-Lichtensteig und für die Feuerwehr der Politischen Gemeinden Neckertal, Hemberg und Oberhelfenschwil im Kanton St .Gallen sowie der Einwohnergemeinde Schönengrund/AR die Beschaffung je eines Rüstfahrzeugs im offenen Verfahren ausgeschrieben. Für die Eignungs- und Zuschlagskriterien wurde auf die Ausschreibungsunterlagen verwiesen (act. 2/1, ABl 2015 S. 2373 f.). Folgende Zuschlagskriterien wurden ohne Gewichtung bekannt gegeben: „Preis“, „Qualität gemäss Leistungsverzeichnis“, „Funktionalität, Innovationsgehalt und Ästhetik“, „Integration in Fahrzeugflotte“, „Garantie- und Serviceleistungen, Kundendienst – Pikettdienst zeitlich verfügbar 24h inkl. Aufbau“. Das Angebot sollte drei Eingabesummen umfassen, nämlich für ein Fahrzeug (A) sowie für zwei Fahrzeuge mit gestaffelter (B) oder mit gemeinsamer (C) Auslieferung je nach Rücknahme des alten Rüstfahrzeugs der Feuerwehr Wattwil-Lichtensteig (act. 2/5).

Innert der bis 2. November 2015 offenen Eingabefrist reichten zwei Anbieter je ein Angebot ein. Bei der Bewertung wurden der Preis mit 35 Prozent, die Kriterien „Qualität gemäss Pflichtenheft“ und „Funktionalität, Innovationsgehalt, Ästhetik“ mit je 20 Prozent, die „Integration Fahrzeugflotten“ mit 15 Prozent und das Kriterium „Garantie, Unterhalt, Kundendienst, Pikett“ mit 10 Prozent gewichtet (act. 9.4). Die Punktemaxima wurden für den Preis auf 100 und für die übrigen Zuschlagskriterien gleich ihrer prozentualen Gewichtung auf zweimal 20, 15 und 10 Punkte festgesetzt (act. 2/7). Das Angebot der VOGT AG Oberdiessbach zum Preis von CHF 373‘300 für ein Fahrzeug wurde mit 140 (Preis 100, Qualität gemäss Pflichtenheft 19, Funktionalität, Innovationsgehalt, Ästhetik 7, Integration Fahrzeugflotten 7, Garantie, Unterhalt, Kundendienst, Pikett 7), jenes der Tony Brändle AG Wil zum Preis von CHF 456‘083 für

© Kanton St.Gallen 2025

ein Fahrzeug mit 148 (Preis 83, Qualität gemäss Pflichtenheft 20, Funktionalität, Innovationsgehalt, Ästhetik 20, Integration Fahrzeugflotten 15, Garantie, Unterhalt, Kundendienst, Pikett 10) von möglichen 165 Punkten bewertet (act. 6/12).

Mit Verfügung vom 23. Mai 2016 erteilten der Gemeinderat Wattwil – für die Feuerwehr Wattwil-Lichtensteig – und die Feuerschutzkommission Neckertal – für die Feuerwehr Neckertal – den Zuschlag für die Beschaffung eines Rüstfahrzeugs zum Preis von CHF 447‘660 (nach Abzug von CHF 6‘000 für die Rücknahme des alten Fahrzeugs) für die Feuerwehr Wattwil-Lichtensteig und eines Rüstfahrzeugs zum Preis von CHF 453‘660 für die Feuerwehr Neckertal an die Tony Brändle AG Wil (act. 6/12).

B. Die VOGT AG Oberdiessbach (Beschwerdeführerin) erhob gegen die Zuschlagsverfügung des Gemeinderates der Politischen Gemeinde Wattwil und der Feuerschutzkommission Neckertal (Vorinstanzen) vom 23. Mai 2016 mit Eingabe vom 30. Mai 2016 beim Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen Beschwerde mit den Anträgen, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben, die nicht nachvollziehbare arithmetische Berechnung und Wertung der Punktzahlen mit den Bewertungssätzen der einzelnen Kriterien allenfalls zu korrigieren und ihr der Zuschlag zu erteilen. Da sich die Vorinstanzen dem entsprechenden sinngemässen Gesuch der Beschwerdeführerin nicht ausdrücklich widersetzten, gewährte der Präsident des Verwaltungsgerichts der Beschwerde mit Zwischenverfügung vom 8. Juni 2016 die aufschiebende Wirkung, ohne die Erfolgsaussichten der Beschwerde näher zu prüfen.

Die Vorinstanzen beantragten mit Vernehmlassungen vom 24. Juni 2016 die Abweisung der Beschwerde. Die Tony Brändle AG Wil (Beschwerdegegnerin) liess sich am 27. Juni 2016 durch ihren Rechtsvertreter vernehmen und beantragte die Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolge. Der von der Beschwerdeführerin mittlerweile beigezogene Rechtsvertreter nahm am 5. August 2016 Stellung, präzisierte die Anträge und stellte sie neu unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Die Beschwerdegegnerin antwortete am 8. September 2016. Die Beschwerdeführerin äusserte sich dazu am 22. September 2016.

© Kanton St.Gallen 2025

Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge und die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Die Politischen Gemeinden des Kantons St. Gallen sind – wie dies Wattwil und Lichtensteig in der am 1. Januar 2013 in Kraft getretenen Vereinbarung betreffend gemeinsame Organe des Feuerschutzes (act. 6/20) und Neckertal, Hemberg und Oberhelfenschwil in der Vereinbarung über gemeinsame Organe des Feuerschutzes im Jahr 2008 getan haben – gemäss Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3 Ingress und lit. f des Gesetzes über den Feuerschutz (sGS 871.1, FSG) befugt, bestimmte Aufgaben des Feuerschutzes gemeinsam zu erfüllen und insbesondere eine gemeinsame Feuerwehr zu betreiben. Sie haben dafür zu sorgen, dass jederzeit genügend Einsatzmittel und Einsatzgeräte zur Verfügung stehen (vgl. Art. 49 und Art. 50bis FSG) und unterstehen bei deren Beschaffung den Regeln des Submissionsrechts (Art. 8 Abs. 1 Ingress und lit. a der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen; sGS 841.32, IVöB). Der Gemeinderat der Politischen Gemeinde Wattwil war für die Erteilung des Zuschlags zur Beschaffung des Rüstfahrzeugs für die Feuerwehr Wattwil-Lichtensteig (vgl. Beschluss des Gemeinderates des Politischen Gemeinde Lichtensteig vom 2. Mai 2016, act. 6/10), die Feuerschutzkommission der Politischen Gemeinden Neckertal, Hemberg, Oberhelfenschwil und Schönengrund/AR für die Beschaffung des Rüstfahrzeugs für die Feuerwehr Neckertal (vgl. die Kreditbeschlüsse beziehungsweise -freigaben samt Ermächtigungen des Gemeindesrates Hemberg vom 16. April 2016, des Gemeinderates Oberhelfenschwil vom 3. Mai 2016, des Gemeinderates Schönengrund/AR vom 24. Mai 2016 und des Gemeinderates Neckertal vom 24. Mai 2016; act. 6/6-10) zuständig.

Soweit die Zuschlagsverfügung Politischen Gemeinden des Kantons St. Gallen zuzurechnen ist, ist das Verwaltungsgericht zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 5 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen; sGS 841.1, EGöB; vgl. M. Beyeler, Der Geltungsanspruch des Vergaberechts, Zürich/Basel/Genf 2012, Rz. 141). Es liegen einzig Angebote der

© Kanton St.Gallen 2025

Beschwerdeführerin und der Beschwerdegegnerin vor. Das nicht berücksichtigte Angebot der Beschwerdeführerin wurde mit 140, das berücksichtigte Angebot der Beschwerdegegnerin mit 148 Punkten bewertet. Die Beschwerdeführerin hat damit reelle Chancen auf den Zuschlag und ist dementsprechend zur Beschwerde legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Die Beschwerde gegen die Zuschlagsverfügung vom 23. Mai 2016 wurde mit Eingabe vom 30. Mai 2016 rechtzeitig erhoben und erfüllt die Anforderungen in formeller und inhaltlicher Hinsicht (Art. 15 Abs. 3 IVöB). Auf die Beschwerde ist deshalb einzutreten.

2. Die Beschwerdegegnerin hat die Projektspezifikation (act. 11B Seiten 2-27 der Offerte) und Optionen zu einzelnen technischen Elementen (act. 11B Seiten 31-36) als dem Geschäftsgeheimnis unterliegend bezeichnet mit der Begründung, sie beschlügen Themen wie technisches Know-how, Leistungsumfang des Projekts, technische Lösungen und interne Kalkulation. Gemäss Art. 11 Ingress und lit. g IVöB wird bei der Vergabe von Aufträgen der Grundsatz der Vertraulichkeit von Informationen eingehalten. Offerten geniessen deshalb auch im Beschwerdeverfahren grundsätzlich den Schutz des Geschäftsgeheimnisses (vgl. BGE 139 II 489 E. 3.3, BGer 2P.173/2003 vom 9. Dezember 2003 E. 2.5, 2P.193/2006 vom 29. November 2006 E. 3.1, 2C_277/2013 vom 7. Mai 2013 E. 1.5 mit Hinweisen). Soweit die Beschwerdeführerin mit dem Antrag auf „Herausgabe“ der als Geschäftsgeheimnis bezeichneten Teile der Offerte der Beschwerdegegnerin nicht nur die Berücksichtigung durch das Gericht (vgl. act.22, Ziffer 2 der Verfahrensanträge und Rz. 34), sondern sinngemäss auch Akteneinsicht beantragen sollte, ist ihr Gesuch – alle anderen Akten standen der Beschwerdeführerin zur Verfügung – deshalb abzuweisen. Wie von der Beschwerdeführerin beantragt, vergleicht das Gericht aber diese Teile des Angebots der Beschwerdegegnerin von Amtes wegen mit den entsprechenden Unterlagen der Beschwerdeführerin und prüft, ob die Bewertung der beiden Angebote hinsichtlich der technischen Zuschlagskriterien mit dem Vergaberecht vereinbar ist. Dabei beschränkt sich die Prüfungsbefugnis des Gerichts entsprechend den Beschwerdegründen gemäss Art. 16 IVöB auf Rechtsverletzungen, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens und die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes (Abs. 1); nicht geltend gemacht werden kann Unangemessenheit (Abs. 2).

© Kanton St.Gallen 2025

3. Die Rüge der Beschwerdeführerin, das Angebot der Beschwerdegegnerin sei unvollständig, weil sie lediglich zwei und nicht drei Preise offeriert habe, ist unbegründet. Auch die Beschwerdegegnerin hat das Preisformular vollständig ausgefüllt. Das Angebot kann nicht deshalb als unvollständig bezeichnet werden, weil sie für zwei Fahrzeuge unabhängig von einer gemeinsamen oder gestaffelten Lieferung identische Preise offerierte (vgl. act. 12.2).

4. Die Beschwerdeführerin bringt verschiedene Rügen im Zusammenhang mit dem Preisbewertungsmodell vor. Sie macht geltend, Preisgewichtung und maximale gewichtete Punktzahlen für die Zuschlagskriterien stimmten nicht überein (dazu nachfolgend Erwägung 4.1). Sodann erscheint ihr die Preisgewichtung als dem Beschaffungsgegenstand nicht angemessen (dazu nachfolgend Erwägung 4.2).

4.1. Die Beschwerdeführerin macht in erster Linie geltend, die Gewichtungsprozente der fünf Kriteriengruppen ergäben 100 Prozent, die dazu vergebenen, zu gewichtenden Punktzahlen jedoch nicht. Weder die Vorinstanzen noch die Beschwerdegegnerin haben sich zu diesem Vorwurf geäussert.

Die Rüge der Beschwerdeführerin ist berechtigt. Für das mit 35 Prozent gewichtete Preiskriterium wurde das Punktemaximum auf 100, für die mit 65 Prozent gewichteten vier weiteren Zuschlagskriterien auf zusammen 65 festgesetzt. Bei der insgesamt möglichen Maximalpunktzahl von 165 bekommt das Preiskriterium mit maximal 100 Punkten ein Gewicht von etwas mehr als 60 und nicht bloss von 35 Prozent.

Die Bereinigung dieses Fehlers hätte entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin aber nicht zur Folge, dass ihr bei im Übrigen unveränderter Bewertung der Angebote der Zuschlag zu erteilen wäre. Vielmehr würde sich der Vorsprung des Angebots der Beschwerdeführerin beim Preiskriterium von 17 auf 6 Punkte reduzieren (35 statt 100 Punkte beim Angebot der Beschwerdeführerin, 29 statt 83 Punkte beim Angebot der Beschwerdegegnerin). Entsprechend würde bereits ein wesentlich geringerer Rückstand bei den übrigen Zuschlagskriterien ausreichen, dass ihr Angebot nicht als das wirtschaftlich günstigere beurteilt werden könnte. Der Fehler hat sich mithin zugunsten des Angebots der Beschwerdeführerin ausgewirkt.

© Kanton St.Gallen 2025

4.2. Indem die Beschwerdeführerin geltend macht, es sei nachweislich nicht das wirtschaftlich günstigste Angebot gewählt worden, weil sich eine Preisdifferenz von über CHF 150‘000 beziehungsweise über 20 Prozent bei einem „Rüstfahrzeug“ „nicht begründen lasse“, beanstandet sie sinngemäss die Gewichtung des Preises.

Die Gewichtung der einzelnen Zuschlagskriterien ist einer Rechtskontrolle nur beschränkt zugänglich. Wie beispielsweise die Erfahrung einer Unternehmung gewichtet und in Relation zu einer bestimmten Preisdifferenz gesetzt wird, ist weitgehend eine Ermessensfrage, in die das Verwaltungsgericht nicht eingreift (vgl. VerwGE B 2010/57 vom 11. Mai 2010 E. 3.1; GVP 2006 Nr. 58). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kommt dem Offertpreis im Verhältnis zu den übrigen Zuschlagskriterien für die Bestimmung des wirtschaftlich günstigsten Angebots bei komplexeren Werken oder Dienstleistungen weniger Gewicht zu als bei standardisierten Werken oder Dienstleistungen. Je aufwendiger die ausgeschriebene Arbeit ist, desto mehr rücken neben dem Preis auch andere Kriterien wie Qualität, Termine oder Umweltaspekte in den Vordergrund. Allerdings wird der Grundsatz, dass das wirtschaftlich günstigste Angebot den Zuschlag erhalte, bei einer Gewichtung des Preises im Umfang von weniger als 20 Prozent seines Gehalts entleert (vgl. VerwGE B 2015/75 vom 27. Oktober 2015 E. 3.2 mit Hinweisen auf BGer 2P.230/2006 vom 5. März 2007 E. 3.2 mit Hinweis auf BGE 129 I 313 E. 9.2; Galli/Moser/Lang/Steiner, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, 3. Aufl. 2013, Rz. 880).

Die fehlerhafte Zuordnung einer maximalen Punktzahl von 100 statt 35 beim Preiskriterium hat dazu geführt, dass dem Preis bei der Bewertung der Angebote ein Gewicht von rund 60 Prozent zukam (100 gewichtete Punkte für das billigste Angebot bei einem Maximum von 165 gewichteten Punkten). Selbst diese hohe Gewichtung des Preises hat aber nicht dazu geführt, dass das Angebot der Beschwerdeführerin sich gegenüber jenem der Beschwerdegegnerin durchsetzen konnte. Ob die Gewichtung von 35 Prozent sich im Rahmen des Ermessens der Vorinstanzen bewegt, kann offen bleiben, wenn die Bewertung der Angebote nach den weiteren Zuschlagskriterien kein Vergaberecht verletzt.

5. Die Beschwerdeführerin ist sodann mit der Bewertung ihres Angebots nach den technischen Zuschlagskriterien „Qualität gemäss Leistungsverzeichnis“,

© Kanton St.Gallen 2025

„Funktionalität, Innovationsgehalt, Ästhetik“, „Integration in Fahrzeugflotte“ und „Garantie, Unterhalt, Kundendienst, Pikett“ nicht einverstanden. Vorab macht sie geltend, das Angebot der Beschwerdegegnerin erfülle die Voraussetzungen an die Höchstbreite gemäss Pflichtenheft nicht (dazu nachfolgend Erwägung 5.1). Sodann beanstandet sie bei der Bewertung der Angebote nach den technischen Kriterien in allgemeiner Weise, dass das Angebot der Beschwerdegegnerin bei sämtlichen technischen Teilelementen die Maximalnote erzielt habe, und ihr Angebot, welches die Voraussetzungen ebenfalls erfülle, wesentlich schlechter benotet worden sei (dazu nachfolgend Erwägung 5.2). Sodann beanstandet sie die konkreten Benotungen der Teilelemente der Kriterien „Funktionalität, Innovationsgehalt, Ästhetik“, „Integration Fahrzeugflotte“ und „Garantie, Unterhalt, Kundendienst, Pikett“ (dazu nachfolgend Erwägung 5.3).

5.1. Zur Beurteilung ihres Angebots nach der Qualität gemäss Leistungsverzeichnis hält die Beschwerdeführerin vorab fest, dass ihr Angebot das Pflichtenheft vollständig erfülle, komme in der Bewertung mit 19 von 20 Punkten zum Ausdruck. Die Beschwerdeführerin bringt aber vor, dem von der Beschwerdegegnerin offerierten Wagen liege ein Trägerfahrzeug Mercedes-Benz zugrunde, das mit 2,41 Meter breiter sei als die gemäss Pflichtenheft maximal zulässigen 2,30 Meter. Die Beschwerdeführerin habe sich demgegenüber an die Vorgabe gehalten und als Trägerfahrzeug ein Produkt von MAN mit einer Fahrzeugbreite 2,24 Metern gewählt. Trotzdem habe die Beschwerdegegnerin die höchstmögliche Punktzahl erreicht. – Die Beschwerdegegnerin hält dem entgegen, die Vorinstanzen spezifizierten die Gesamtbreite insoweit, als Kabine und Aufbau maximal 2,30 Meter breit sein dürften. Die Umsetzbarkeit des Aufbaus auf 2‘290 Millimeter sei gegeben.

Im Pflichtenheft wird unter Ziffer 2 mit dem Titel „Fahrzeugtechnische Ausrüstung RW“ unter dem Stichwort „Fahrzeugbreite“ angegeben: „max. Kabine und Aufbaubreite 2.30 m“. Im Angebot der Beschwerdegegnerin wird in der „Projektspezifikation“ unter dem Stichwort „Masse“ für den Aufbau eine Breite von 2‘290 mm angegeben. Diese Breite wird auch in den Plänen bestätigt (vgl. act. 11 B, Register 3 Seite 8, Register 4 = act. 17/2 Seite 8 sowie offen gelegtes act. 30/1). Auch die mit 2‘294 mm geringfügig breitere Kabine (act. 30/1) hält die Höchstbreite von 2,30 m ein. Die von der Beschwerdeführerin geltend gemachte Fahrzeugbreite des von der

© Kanton St.Gallen 2025

Beschwerdegegnerin gelieferten Fahrzeuggestells von 2‘410 mm entspricht den Angaben im Angebot der Beschwerdegegnerin, bezieht sich jedoch nicht auf die Aufbauten, sondern auf die Breite inklusive Kotflügel. Auch das von der Beschwerdeführerin offerierte Fahrzeuggestell überschreitet im Übrigen unter Berücksichtigung der Radnabe der Vorderachse und der Rollladengriffe mit 2‘340 mm die Breite von 2,30 m (vgl. act. 11 A, Register 3 Seite 8). Die Breite des Kabinenaufbaus beim Angebot der Beschwerdeführerin hält die Vorgabe von maximal 2.30 m zudem ebenfalls nur ein, wenn die Rückspiegel nicht berücksichtigt werden (vgl. act. 11 A, Register 3 Seite 24).

Die Rüge, das von der Beschwerdegegnerin offerierte Fahrzeuge halte sich nicht an die Vorgaben des Pflichtenhefts hinsichtlich der Breite, erweist sich dementsprechend als unbegründet.

5.2. Die Beschwerdeführerin beanstandet die „schlechte bis miserable“ Benotung ihres Angebotes bei sämtlichen von den Vorinstanzen für die Zuschlagskriterien definierten Teilelementen. Sei ein Teilelement erfüllt, müsse auch ihr Angebot mit 4 („erfüllt“) bewertet werden. Mehr als „erfüllt“ sei in der Notenskala nicht vorgesehen. Dass das Angebot der Beschwerdegegnerin bei allen Teilelementen der Zuschlagskriterien „Funktionalität, Innovationsgehalt, Ästhetik“, „Integration Fahrzeugflotte“ und „Garantie, Unterhalt, Kundendienst“ die Maximalnote erzielt habe, sei zwar theoretisch möglich, praktisch aber nicht sehr wahrscheinlich.

Eine Notenskala zwischen 1 und 4 macht deutlich, dass nicht nur – wie in der Legende undifferenziert angeführt wird – zwischen „nicht erfüllt“ für die Note 1 und „erfüllt“ für die Note 4 zu unterscheiden ist. Vielmehr ist offenkundig, dass eine solche Abstufung dazu dient, die Qualität der Angebote differenziert zu beurteilen. Deshalb kann nicht allein die technisch-funktionale Erfüllung einer Anforderung zur Maximalnote führen. Vielmehr sind die Vor- und Nachteile der konkreten Erfüllung der Anforderung mit zu bewerten. Andernfalls müssten diese technisch-funktionalen Anforderungen als Musskriterien behandelt werden. Dass dies bei der vorliegenden Ausschreibung nicht der Fall war, ist angesichts der angewandten Notenskala offenkundig und gilt umso mehr, als es sich nicht um Eignungskriterien handelt, die sich auf das anbietende Unternehmen und dessen Eigenschaften beziehen (vgl. BGE 129 I 313 E. 8.1 und 139 II

© Kanton St.Gallen 2025

489 E. 2.2). Vielmehr hätten die Vorinstanzen ihr Ermessen unterschritten, wenn sie allen Anbietern grundsätzlich und ohne weitere Prüfung die Bestnote erteilt hätten, sobald die Anforderungen der Ausschreibung eingehalten waren (vgl. dazu Entscheid des Verwaltungsgerichts Zürich, VB.2014.00660 vom 6. Februar 2015 E. 3.2.2). Dass das Angebot der Beschwerdegegnerin durchwegs mit der Maximalnote bewertet wurde, lässt noch nicht auf eine rechtswidrige Handhabung des Ermessens durch die Vorinstanzen schliessen. Vielmehr kann diese Benotung darin begründet sein, dass – bei lediglich zwei Angeboten und mangels weiterer Vorstellungen über mögliche Lösungen – das eine Angebot aus der Sicht der Vergabebehörde die einzelnen Anforderungen insbesondere im Vergleich mit dem Konkurrenzangebot bestmöglich erfüllt hat. Für die Nachvollziehbarkeit der Handhabung des Ermessens ist jedoch von Bedeutung, dass die Vergabebehörde nicht bloss die Vorzüge beschreibt, sondern begründet, weshalb sie die eine Lösung der anderen vorzieht (vgl. M. Beyeler, Vergaberechtliche Entscheide 2014/2015, Zürich/Basel/Genf 2016, Rz. 275; dazu im Einzelnen nachfolgend Erwägung 5.3).

5.3. Die Beschwerdeführerin bringt Beanstandungen zu den Zuschlagskriterien „Funktionalität, Innovationsgehalt, Ästhetik“ (dazu nachfolgend Erwägung 5.3.1), „Integration Fahrzeugflotte“ (dazu nachfolgend Erwägung 5.3.2) und „Garantie, Unterhalt, Kundendienst, Pikett“ (dazu nachfolgend Erwägung 5.3.3) vor.

5.3.1. Die Beschwerdeführerin macht geltend, ihr Angebot erfülle die Funktionalität, der Innovationsgehalt sei gegeben und die Ästhetik breit definierbar, so dass die Bewertung mit 7 von 20 Punkten sachlich nicht nachvollziehbar sei. – Zum Teilelement „Kabine, Einstieg Fahrer- und Beifahrerseite“ (-2 Punkte) führt sie aus, bei der Höhe des Einstiegstritts handle es sich um eine standardisierte Höhe, die von dem renommierten Fahrzeughersteller MAN stamme und die auch von der Beschwerdegegnerin verwendet werde. Dass der Einstiegstritt sehr hoch und dadurch das Unfallrisiko höher sei, treffe schlicht nicht zu. – Zum Teilelement „Einstieg Mannschaftskabine“ (-3 Punkte) führt sie aus, der Einstiegstritt beim MAN-Fahrzeug sei ebenso serienmässig wie der Klapptritt beim Mercedes-Benz Fahrzeug. – Beim Teilelement „Radstand/Aufbaulänge (-3 Punkte) beanstandet die Beschwerdeführerin, dass zugunsten des Angebots der Beschwerdeführerin der zusätzliche Laderaum, der nicht gefordert gewesen sei, berücksichtigt werde, der sich aus der grösseren

© Kanton St.Gallen 2025

Aufbaulänge ergebe. Beim Angebot der Beschwerdegegnerin sei der kürzere, die Anforderungen nach Pflichtenheft vollumfänglich erfüllende Radstand, mit dem das Fahrzeug wendiger werde, nicht berücksichtigt worden. – Beim Teilelement „Aufbau“ (-2 Punkte) sei die Verschraubung als nachteilig beurteilt worden, weil sie sich im Lauf der Zeit lösen könnte. Es sei willkürlich, wenn nicht berücksichtigt werde, dass Schweissnähte, wie sie beim Angebot der Beschwerdegegnerin bestünden, brechen könnten. – Beim Teilelement „Gerätkasten Innenverblechung“ (-2 Punkte) hätten die Vorinstanzen den „Tuff-Stuff-Belag“ zu Unrecht besser benotet als den Sika-Kitt, für den eine Haltbarkeit von 30 Jahren garantiert sei. – Beim Teilelement „Innenausbau“ (-3 Punkte) seien keinerlei Vorgaben bezüglich Auszugs- und Schwenkgestelle gemacht worden. Bei ihrem Angebot sei lediglich die im Preis enthaltene Zahl definiert, aber nicht begrenzt worden. Die Begründungen der Vorinstanzen seien widersprüchlich. – Beim Teilelement „Laderaum für Rollcontainer“ (-3 Punkte) würden die pauschal kritisierten Böden jährlich in Tausenden von Fahrzeugen serienmässig verbaut und seien bis anhin nie beanstandet worden. Das Pflichtenheft verlange keine besonderen Anforderungen. – Beim Teilelement „Dachaufbau/Leiternhalterung“ (-3 Punkte) macht die Beschwerdeführerin geltend, selbst mit zwei neuen Leitern wären ihre Fahrzeuge immer noch erheblich preiswerter. Im Pflichtenheft sei lediglich die Gesamtlänge der Leiter, nicht aber die genaue Art definiert worden. – Beim Teilelement „Hebebühne“ (-2 Punkte) sei die schlechtere Beurteilung der Kabelfernbedienung unbegründet. Die Fussbedienung lasse ebenso viele Fehlmanipulationen und Gefahren zu und zwinge die Bediener, sich auf der Plattform aufzuhalten. Eine Kabelfernbedienung überlasse dem Bediener die Standortwahl. Jegliche Bedienung einer Hebebühne erfordere geschultes Personal. Eine Herstellerin von Hebebühnen weise darauf hin, dass Fuss-, Kabel- und Funkfernbedienung allesamt ein gewisses Risiko darstellten. Trotzdem habe die Beschwerdegegnerin auch hier die Maximalnote erzielt. Deshalb sei der Abzug bei der Beschwerdeführerin sachlich nicht gerechtfertigt. – Beim Teilelement „Rollcontainer“ (-2 Punkte) entbehre die Begründung jeder sachlichen Grundlage. Die Gefährdung durch die Stange sei gesucht und entspreche nicht der Realität. Die Vorteile der Verschraubung (anpassbar und reparaturfreundlich) blieben unerwähnt. Löse sich (was praktisch nie vorkomme) eine Schraube, stelle dies bei der grossen Anzahl (60-80) keinerlei Gefahr dar. Auch bei der Beschwerdegegnerin werde ein grosses Schraubenlager vorzufinden sein, was bei der Bewertung freilich

© Kanton St.Gallen 2025

unberücksichtigt geblieben sei. Die Nachteile bezüglich Verschraubung seien frei erfunden und nicht belegt. – Beim Teilelement „Innovation“ (-3 Punkte) habe die Beschwerdeführerin nicht die Maximalnote erhalten, obwohl ausdrücklich festgehalten worden sei, sie habe die ausgeschriebenen Anforderungen erfüllt. Dass die Beschwerdegegnerin bei allen Teilelementen die Maximalnote erhalten habe, sei zwar theoretisch möglich, aber praktisch nicht sehr wahrscheinlich.

Die Vorinstanzen berufen sich auf die anlässlich der Produktevorführung in der Bewertungstabelle festgehaltenen Bewertungen (act. 14). Die grösste Differenz habe sich bei der Funktionalität ergeben. Die Beschwerdegegnerin habe unter anderem eine Verlademöglichkeit aufgezeigt, die durch eine bessere Ausnützung des beschränkt vorhandenen Raumes habe überzeugen können (Abmessung von vier Euro-Paletten und mehr Volumen aufgrund eines anderen Trägerfahrzeuges).

Die Vorinstanzen haben das Zuschlagskriterium „Funktionalität, Innovationsgehalt, Ästhetik“ in elf Teilelemente aufgeteilt, für die sie je Angebot je eine Note zwischen 1 („nicht erfüllt“) und 4 („erfüllt“) vergeben haben. Die Punkte wurden linear derart verteilt, dass der Durchschnittsnote von 4 20 Punkte, der minimalen Durchschnittsnote von 1 – die Note 0 war nicht vergeben worden – 5 Punkte zugeordnet wurden. Entsprechend der Durchschnittsnote von 1,4545 erzielte das Angebot der Beschwerdeführerin 7 Punkte, das Angebot der Beschwerdegegnerin, welches bei allen elf Elementen die Maximalnote erzielt hatte, die Maximalpunktzahl von 20. Da bei der Benotung der Angebote der gesamte Spielraum zwischen 1 und 4 ausgeschöpft, die Note 0 aber nicht vergeben wurde, fragt sich, ob die Punkte zwischen der Durchschnittsnote 1 – und nicht 0 – und der Durchschnittsnote 4 zu verteilen wären (vgl. VerwGE B 2016/168 vom 26. Oktober 2016 E. 3.2.1, www.gerichte.sg.ch). Indessen hätte dies einen steileren Verlauf der Kurve zur Folge, was sich zulasten des insgesamt schlechter benoteten Angebots der Beschwerdeführerin auswirken würde.

Im Bereich der Bewertung der Angebote hinsichtlich der Qualität kommt der Vergabebehörde aufgrund ihrer technischen Kenntnisse und der Beurteilung anlässlich einer Produktevorführung ein erheblicher Ermessensspielraum zu, in welchen das Verwaltungsgericht nicht einzugreifen befugt ist (vgl. BGE 141 II 14 E. 8.4.4). Bei der Bewertung der Angebote nach den elf Teilelementen sind die Vorinstanzen differenziert

© Kanton St.Gallen 2025

vorgegangen. Die Benotungen – und insbesondere die Abzüge beim Angebot der Beschwerdeführerin – sind detailliert begründet. Die Rügen der Beschwerdeführerin lassen die Handhabung des Ermessens durch die Vorinstanzen nicht als rechtsfehlerhaft erscheinen. So macht die Beschwerdeführerin beispielsweise im Zusammenhang mit der Benotung der Einstiegshöhe nicht geltend, die Vorinstanzen hätten identische Höhen unterschiedlich benotet. Wenn beide Lösungen praxistauglich sind, verlangt dies nicht, dass sie von den Vorinstanzen gleich benotet werden. Vielmehr kann sie ihren Vorlieben Rechnung tragen. Insgesamt haben die Vorinstanzen ihr Ermessen nicht überschritten, sondern pflichtgemäss ausgeübt.

5.3.2. Die Beschwerdeführerin macht geltend, das Zuschlagskriterium „Integration in die Fahrzeugflotte“ sei vergaberechtswidrig und damit unzulässig. Dies komme einer Bevorzugung des bisherigen Lieferanten gleich. Ein Rüstwagen sei mangels Löschtechnikkomponenten feuerwehrtechnisch ein unkompliziertes Fahrzeug. Sämtliche Anbieter könnten ohne grössere Hindernisse das Pflichtenheft erfüllen. Deshalb spiele die Integration in eine bestehende Fahrzeugflotte eine marginale Rolle. – Die Vorinstanzen halten dem entgegen, die Beschwerdeführerin habe weder vor der Offerteingabe die Ausschreibungsunterlagen bemängelt noch die Möglichkeit genutzt, Anfragen zu stellen.

Selbst wenn die Beschwerdeführerin im Verfahren gegen den Zuschlag mit dem Argument, bei der Integration in die Fahrzeugflotte handle es sich um ein vergabefremdes Kriterium, zu hören wäre, erwiese sich ihr Vorbringen unter Berücksichtigung der konkreten Umstände als unbehelflich. Fragen der Kompatibilität und der Markeneinheit sind nach in der Literatur vertretener Auffassung dann taugliche Zuschlagskriterien, wenn es um nachgewiesene und erhebliche wirtschaftliche Vorteile der Übereinstimmung des Neuen mit dem Bestehenden geht, namentlich um erhebliche Vorteile hinsichtlich des Unterhalts und der Wartung (vgl. M. Beyeler, Vergaberechtliche Urteile 2012-2013, in: Stöckli/Beyeler [Hrsg.], Das Vergaberecht der Schweiz, 9. Aufl. 2014, S. 467 ff., S. 554 f.). Das Kriterium mag zwar bisherige Anbieter begünstigen. Allerdings ist zu beachten, dass es der Beschwerdeführerin unbenommen war, ihr Angebot mit Blick auf das bekannt gegebene Zuschlagskriterium der Integration in die bestehende Fahrzeugflotte auf einem Chassis der Marke „Mercedes-Benz“ aufzubauen. Sie selbst gibt im Übrigen zahlreiche entsprechende Referenzen an

© Kanton St.Gallen 2025

(vgl. act. 11A Register 5). Sie war also nicht verpflichtet, bei ihrem Angebot von einem „MAN“-Fahrzeug auszugehen. Die Nichtberücksichtigung des Angebots der Beschwerdeführerin war sodann kein einzig auf der Gewährleistung der Markeneinheit beruhender Entscheid. Vielmehr handelte es sich um ein mit 15 Prozent gewichtetes, als „Integration Fahrzeugflotte“ bezeichnetes Kriterium, bei welchem zwar die bessere Benotung des Angebots der Beschwerdegegnerin unter anderem damit begründet wurde, dass das beschaffte Fahrzeug eine Flotte ergänzt, in welcher bereits Fahrzeuge der Marke „Mercedes-Benz“ betrieben werden. Die Begründung beschränkt sich aber nicht allein auf die Markenidentität, sondern führt sachliche Gründe an, welche eine bessere Benotung rechtfertigen. So ist es nachvollziehbar, dass dadurch beispielsweise der Ausbildungsbedarf reduziert werden kann, Ladeelemente auf anderen Fahrzeugen problemlos eingefügt oder Ersatzteile gleichermassen für verschiedene Fahrzeuge eingesetzt werden können. Hinzu kommt, dass möglichst gleichartig aufgebaute Armaturen die Sicherheit in der Fahrzeugbedienung unter den im Einsatzfall regelmässig erschwerten Bedingungen verbessern können.

Zum Teilelement „Trägerfahrzeug“ (-3 Punkte) bringt die Beschwerdeführerin vor, es sei unklar, weshalb die Ausbildung bei MAN aufwendiger sein soll als bei Mercedes-Benz. Die Benotung mit 1 bedeute „nicht erfüllt“. Sie habe aber die Anforderungen gemäss Pflichtenheft erfüllt. – Beim Teilelement „Bedienung Armaturen fahrseitig“ (-2 Punkte) werde das Ausbildungselement wiederholt. Es sei klar, dass MAN-Fahrzeuge ein anderes Armaturenbrett besässen als Mercedes oder Volvo. Wäre aus sachlichen Gründen ein bestimmtes Armaturenbrett gewünscht gewesen, hätte dies in der Ausschreibung festgehalten werden müssen. – Beim Teilelement „Bedientableau für Sondersignale, Umfeldbeleuchtung“ (-2 Punkte) erhalte die Beschwerdegegnerin die Maximalnote mit der Begründung, die Bedienung sei identisch mit den vorhandenen. Damit werde das öffentliche Beschaffungswesen obsolet. Ein Zuschlag an einen anderen Anbieter als den bisherigen werde damit fast gänzlich ausgeschlossen. Die Beschwerdeführerin habe auch hier sämtliche Vorgaben erfüllt. – Beim Teilelement „Rollcontainer“ (-2 Punkte) wiederholten die Vorinstanzen exakt die Begründung für dasselbe Teilelement beim Zuschlagskriterium „Funktionalität, Innovationsgehalt, Ästhetik“, was eine unzulässige Verdoppelung bedeute.

© Kanton St.Gallen 2025

Was zum Zuschlagskriterium „Funktionalität, Innovationsgehalt, Ästhetik“ ausgeführt wurde (vgl. dazu oben Erwägung 5.3.1), gilt sachgemäss auch für das Zuschlagskriterium „Integration Fahrzeugflotte“. Wie bereits dargelegt, haben die Vorinstanzen die Vorteile, die sich aus der Markeneinheit ergeben, sachlich begründet.

5.3.3. Bei der Bewertung der Angebote nach dem Zuschlagskriterium „Garantie, Unterhalt, Kundendienst“ (-3 Punkte) rügt die Beschwerdeführerin das komplette Fehlen einer Begründung in der Bewertungsmatrix. Warum das Angebot der Beschwerdegegnerin wiederum als perfekt beurteilt und beim Angebot der Beschwerdeführerin Punkte abgezogen worden seien, sei wiederum nicht nachvollziehbar und willkürlich. Wenn in der Beilage zum Protokoll vom 5. April 2016 festgehalten werde, die örtliche Nähe (Kauf in Sirnach, Trägerfahrzeug aus Nesslau) sei ein nicht zu unterschätzender Faktor, sei dies ein Schulbeispiel eines örtlichen Protektionismus, der mit dem öffentlichen Beschaffungswesen gerade verhindert werden sollte. Den geforderten 24-h-Pikettdienst bestätige auch die Beschwerdeführerin. Auch ihr Angebot müsse deshalb bei diesem Kriterium mit der vollen Punktzahl bewertet werden.

Die Beschwerdegegnerin hält dem entgegen, sie sei kein „Lokalmatador“, sondern schweizweit erfolgreich tätig. Dass die Vorinstanzen die Nähe als nicht nachteilig beurteilt hätten, liege in der Natur der Sache und habe nichts mit Protektionismus zu tun. Es sei nicht ihr Problem, wenn die Beschwerdeführerin ein MAN-Fahrzeug wähle, wo der nächste Servicepartner in Weinfelden, Mörschwil oder Otelfingen liege. Die regionale Arbeitsmarktlage und die Wertschöpfung in der Region dürften berücksichtigt werden.

Bei der Bewertung der Angebote dürfen die regionale Arbeitsmarktlage und die Wertschöpfung in der Region nicht berücksichtigt werden. Hingegen stellt bei Feuerwehrfahrzeugen die Nähe der Servicestelle ein sachliches ohne weiteres nachvollziehbares Kriterium für die Begründung einer besseren Benotung dar. Selbst mit einer besseren Benotung bei diesem Zuschlagskriterium vermöchte die Beschwerdeführerin indessen den Rückstand auf das Angebot der Beschwerdegegnerin nicht aufzuholen.

© Kanton St.Gallen 2025

6. Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde im Ergebnis als unbegründet. Zwar trifft zu, dass die Vorinstanzen bei der Festlegung der maximalen gewichteten Punktzahlen für die einzelnen Zuschlagskriterien dem Preis ein Gewicht von mehr als 35 Prozent eingeräumt und damit die von ihr selbst vorgegebene Gewichtung der Zuschlagskriterien nicht umgesetzt haben. Dieser Mangel hat sich indessen zugunsten des Angebots der Beschwerdeführerin ausgewirkt. Bei der Bewertung der Angebote nach den technischen Zuschlagskriterien sind die Vorinstanzen differenziert – sie haben je Zuschlagskriterium zahlreiche Teilelemente definiert – und transparent – sie haben die weitgehend in ihrem Ermessen liegende Benotung der Angebote nach den Teilelementen detailliert und nachvollziehbar begründet – vorgegangen. Bei der unveränderten Bewertung der technischen Zuschlagskriterien vermöchte auch – was die Vorinstanzen irrtümlicherweise gemacht haben – eine Bewertung des Preiskriteriums mit mehr als 35 Prozent nicht dazu zu führen, dass das Angebot der Beschwerdeführerin als das wirtschaftlich günstigere zu beurteilen wäre. Die Beschwerde ist deshalb abzuweisen.

7. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 6‘000 – darin eingeschlossen die Kosten der Zwischenverfügung vom 8. Juni 2016 – erscheint angemessen (Art. 7 Ziffern 211 und 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Sie ist mit dem von der Beschwerdeführerin in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen.

Die Beschwerdeführerin hat die Beschwerdegegnerin – sie hat die Abweisung der Beschwerde „unter Kostenfolge“ beantragt – ausseramtlich zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und 98bis VRP). Der Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerin hat keine Kostennote eingereicht. Eine Entschädigung von CHF 4‘500 zuzüglich pauschale Barauslagen von CHF 180 (vier Prozent von CHF 4‘500) erscheint angemessen (Art. 6, Art. 22 Abs. 1 Ingress und lit. b, Art. 28bis Abs. 1 der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75). Die Beschwerdegegnerin ist selbst mehrwertsteuerpflichtig, weshalb sie die in der Honorarrechnung ihres Anwalts belastete Mehrwertsteuer als Vorsteuer von ihrer eigenen Steuerschuld wieder abziehen kann. Die Mehrwertsteuer kann deshalb bei der Bemessung der ausseramtlichen Entschädigung unberücksichtigt bleiben (vgl. VerwGE B 2012/54 vom

© Kanton St.Gallen 2025

3. Juli 2012 E. 6, www.gerichte.sg.ch; R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, St. Gallen 2004, S. 194).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.

2. Die Beschwerdeführerin bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 6‘000 unter Verrechnung mit dem von ihr in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss.

3. Die Beschwerdeführerin entschädigt die Beschwerdegegnerin für das Beschwerdeverfahren mit CHF 4‘500 zuzüglich CHF 180 Barauslagen, ohne Mehrwertsteuer.

Der Präsident	Der Gerichtsschreiber
Eugster	Scherrer

© Kanton St.Gallen 2025