



Fall-Nr.: B 2017/87
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 23.05.2018
Entscheiddatum: 23.05.2018

Entscheid Verwaltungsgericht, 23.05.2018

Öffentliches Beschaffungswesen. Bei Ausschreibungen nach dem WTO-Übereinkommen müssen die Anbieter davon ausgehen, dass auch ausländische Unternehmen Angebote einreichen. Geforderte Produktedeclarationen und Herkunftszeichen beziehen sich auf die konkret gelieferten Produkte, weshalb die Einhaltung dieser Verpflichtung erst bei der Lieferung überprüft werden kann (Verwaltungsgericht, B 2017/87).

Besetzung

Präsident Eugster; Vizepräsident Zürn, Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner und Zogg; Gerichtsschreiberin Blanc Gähwiler

Verfahrensbeteiligte

Scherrer Schreinerei AG, Dorf 8, 9527 Niederhelfenschwil,

Beschwerdeführerin,

gegen

Baudepartement des Kantons St. Gallen, Hochbauamt, Lämmli brunnenstrasse 54,
9001 St. Gallen,

Vorinstanz,



und

Etter Fenstertechnik GmbH & Co KG, Tübinger Strasse 48, DE 72348 Rosenfeld-Leidringen, Zustelladresse: HandelskammerDeutschland-Schweiz, Tödistrasse 60, 8002 Zürich,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Vergabe Teilabbruch und Ersatzneubau Landwirtschaftliches Zentrum Salez (BKP 221.1 Fenster aus Holz)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. Das Baudepartement des Kantons St. Gallen, vertreten durch das Hochbauamt, schrieb am 12. September 2016 unter anderem die Beschaffung von Fenstern aus Holz/Metall (BKP 2211) beim Teilabbruch und Ersatzneubau des Landwirtschaftlichen Zentrums Salez im offenen Verfahren aus (ABI 2016, S. 2566 ff.). In den Ausschreibungsunterlagen wurden als Zuschlagskriterien in absteigender Reihenfolge die Qualität, die Referenzen, der Preis und die Sicherstellung des Ausbildungsstandes einer Berufsgattung (Lehrlingsausbildung) genannt.

Innert der bis 26. Oktober 2016 angesetzten Frist reichten fünf Anbieter – darunter die Scherrer Schreinerei AG und die Etter Fenstertechnik GmbH & Co KG – je eine Offerte ein. Nachdem am 27. Oktober 2016 die Offerten geöffnet, weitere Abklärungen eingeholt und am 3. Februar 2017 die offerierten Preise unter anderem der Scherrer Schreinerei AG von CHF 966'833.60 auf CHF 984'305.65 und der Etter Fenstertechnik GmbH & Co. KG von CHF 741'465.36 auf CHF 742'839.10 bereinigt worden waren,



erstellte das Hochbauamt am 22. März 2017 den Zusammenzug der Nutzwertanalysen. Die Regierung entschied am 11. April 2017 über den Zuschlag und ermächtigte das Hochbauamt, die Verfügung zu eröffnen. Am 24. April 2017 erteilte Letzteres den Zuschlag zum Preis von CHF 742'839.10 (inklusive Mehrwertsteuer) der Etter Fenstertechnik GmbH & Co. KG, deren Angebot mit 290 Punkten bewertet worden war. Das Angebot der Scherrer Schreinerei AG hatte 270 Punkte und damit den dritten Rang erzielt.

B. Die Scherrer Schreinerei AG (B 2017/87; Beschwerdeführerin) erhob gemeinsam mit den übrigen, nicht berücksichtigten Anbieterinnen (B 2017/86, 88 und 89) mit Eingabe vom 3. Mai 2017 (Datum des Poststempels) gegen die am 24. April 2017 versandte Zuschlagsverfügung desselben Datums des Baudepartements (Vorinstanz) Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Sie beantragten, der Vergabeentscheid sei unter Gewährung der aufschiebenden Wirkung aufzuheben und die Angelegenheit zur neuen Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Mit verfahrensleitender Verfügung vom 4. Mai 2017 wurde der Vorinstanz der Abschluss des Vertrags vorläufig untersagt. Mit Vernehmlassung vom 11. Mai 2017 beantragte die Vorinstanz die Abweisung des Gesuchs um aufschiebende Wirkung; die Etter Fenstertechnik GmbH & Co KG (Beschwerdebeteiligte) verzichtete stillschweigend auf eine Vernehmlassung dazu. Am 18. Mai 2017 wies der Präsident des Verwaltungsgerichts das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung ab. Die amtlichen Kosten der Verfügung von CHF 2'000 wurden den Gesuchstellerinnen je zu einem Viertel auferlegt. Die Vorinstanz schloss am 24. Mai 2017 den Vertrag mit der Etter Fenstertechnik GmbH & Co KG ab. Am 7. Juni 2017 wurden die Beschwerden in den Verfahren B 2017/88 und B 2017/89 wegen Nichtleistens des Kostenvorschusses abgeschrieben.

Mit Eingabe vom 12. Juni 2017 hielt die Vorinstanz am in der Vernehmlassung vom 11. Mai 2017 gestellten Antrag auf vollumfängliche Abweisung der Beschwerde fest, soweit darauf einzutreten sei. Die Beschwerdegegnerin verzichtete wiederum stillschweigend auf eine Vernehmlassung. Die Beschwerdeführerin erhielt Gelegenheit zur Stellungnahme, wovon sie keinen Gebrauch machte. Auf die Ausführungen der



Beschwerdeführerin und der Vorinstanz zur Begründung ihrer Anträge und die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

1.1. Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 5 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zur Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen; sGS 841.1, EGöB). Da der Zuschlag auf einem Beschluss der Regierung beruht, beurteilt das Verwaltungsgericht die Angelegenheit in Fünferbesetzung (Art. 18 Abs. 3 Ingress lit. b Ingress und Ziff. 2 des Gerichtsgesetzes; sGS 941.1).

1.2. Mit Regierungsbeschluss vom 11. April 2017/Nr. 241 ermächtigte die Regierung die Vorinstanz, den Zuschlag zu verfügen (vgl. act. 8/24). Der entsprechende Beschluss liegt einerseits nicht bei den Akten, und die Vorinstanz hat andererseits von dessen Zustellung an die Anbieter abgesehen. Bei diesem Vorgehen liesse sich die Frage stellen, ob die gemäss Finanzhaushaltsverordnung (sGS 831.1, FHV) für eine Vergabesumme in der vorliegenden Grössenordnung zuständige Regierung die (selbständige) Verfügung des Zuschlages überhaupt an die Vorinstanz delegieren konnte. Bei Bejahung dieser Frage wäre sodann weiter zu prüfen, ob zusammen mit der mit Rechtsmittelbelehrung ausgestatteten Zuschlagsverfügung nicht auch der der Vergabe zugrunde liegende begründete Regierungsbeschluss zu eröffnen gewesen wäre (vgl. zum Ganzen Präsidialverfügung Verwaltungsgericht B 2017/154 vom 3. August 2017 E. 3, www.gerichte.sg.ch). Nachdem diese Punkte von der Beschwerdeführerin jedoch nicht gerügt worden sind, kann deren Beantwortung im vorliegenden Verfahren indessen offen bleiben.

1.3. Das Angebot der Beschwerdeführerin erzielte mit 270 Punkten 20 Punkte weniger als jenes der Beschwerdegegnerin und erreichte lediglich den dritten Rang. Da indessen die auf dem zweiten Rang platzierte Anbieterin aufgrund des Nichtleistens des Kostenvorschusses an der Beschwerde nicht festgehalten und sich mit der Nichtberücksichtigung abgefunden hat, ist die Berücksichtigung des Angebotes der



Beschwerdeführerin, sollten sich ihre Rügen als begründet erweisen, nicht ausgeschlossen. Sie ist dementsprechend zur Erhebung der Beschwerde befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Dass der Vertrag mit der Beschwerdegegnerin mittlerweile abgeschlossen ist, schliesst die Beschwerdebefugnis der Beschwerdeführerin nicht aus, da ihr der Anspruch auf die Feststellung der Rechtswidrigkeit des angefochtenen Zuschlags verbleibt, sollte sich ihre Beschwerde als begründet erweisen. Der Antrag auf Feststellung der Rechtswidrigkeit gilt als im Begehren um Aufhebung des Zuschlages sinngemäss mitenthalten (vgl. Art. 18 Abs. 2 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen; sGS 841.32, IVöB; BGE 132 I 86 E. 3.2). Die Beschwerde gegen die am 24. April 2017 versandte Zuschlagsverfügung wurde mit Eingabe vom 3. Mai 2017 rechtzeitig erhoben und erfüllt die Anforderungen in formeller und inhaltlicher Hinsicht (Art. 15 Abs. 3 IVöB). Auf die Beschwerde ist deshalb einzutreten.

2.

2.1. Die Beschwerdeführerin zweifelt zunächst an der Eignung der Beschwerdegegnerin.

2.1.1. Zum einen wirft die Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit den Anbieterdaten die Frage auf, wie die Beschwerdegegnerin mit Sitz in Deutschland die Sozialversicherungsbeiträge in der Schweiz zahle und den Ausbildungsstand der Berufsgattung in der Schweiz sichere, wenn ein Lehrling in Deutschland ausgebildet werde. Es werde auch nirgends erwähnt, dass sie sich für diesen schweizerisch kantonalen Bau dem Schweizer Gesamtarbeitsvertrag unterstelle. Die Vorinstanz führt dazu aus, der Gesamtwert der Arbeiten für den Teilabbruch und Ersatzneubau des landwirtschaftlichen Zentrums liege über dem internationalen Schwellenwert für Bauaufträge. Deshalb sei auch die vorliegende Arbeitsgattung nach den Regeln der internationalen Vereinbarungen ausgeschrieben worden. Ausländische Anbieterinnen würden diskriminiert, wenn von ihnen verlangt würde, in der Schweiz mehrwertsteuerpflichtig zu sein, die Sozialversicherungsbeiträge in der Schweiz zu bezahlen und hier Lernende auszubilden.



2.1.2. Zum andern beantragt die Beschwerdeführerin die Offenlegung der gemäss Ausschreibungsunterlagen NPK 371 Ziffer 081.110 und 300 geforderten Produktedeklarationen für Lacke, Farben und ähnliche Beschichtungsstoffe sowie der Herkunftszeichen Schweizer Holz HSH, FSC- oder PEFC-Zertifikat und des Qualitätsnachweises des Qualitätsmanagementsystems ISO 9001. Die Vorinstanz stellt sich im Wesentlichen auf den Standpunkt, die Anbieterinnen seien nicht verpflichtet gewesen, bereits mit der Offerte bekanntzugeben, für welches Zertifikat für das verwendete Holz sie sich entscheiden würden. Zum – bei allen Angeboten fehlenden – Zertifikat ISO 9001 führt sie aus, zwar sei dieser Qualitätsnachweis gemäss den Ausschreibungsunterlagen gefordert, im Standardformular Anbieterdaten aber nicht abgefragt und darum auch auf deren Nachlieferung verzichtet worden.

2.2. Eignungs- und Zuschlagskriterien haben unterschiedliche Funktionen: Die Nichterfüllung der Eignungskriterien führt grundsätzlich zum Ausschluss des Anbieters (vgl. Art. 12 Abs. 2 lit. a VöB). Ein fehlendes Eignungskriterium kann somit nicht durch Übererfüllung anderer Eignungskriterien kompensiert werden. Demgegenüber dienen die Zuschlagskriterien der Bewertung der zulässigen Angebote, wobei eine schlechtere Bewertung bei einem Kriterium durch eine bessere bei einem anderen aufgewogen werden kann. Daraus folgt, dass in einem ersten Schritt die Eignung zu prüfen ist und anschliessend in einem zweiten Schritt die zugelassenen Offerten zu bewerten sind. Es wäre unzulässig, den ersten Schritt gar nicht durchzuführen und ein Angebot, das die Eignungskriterien nicht erfüllt, trotzdem zuzulassen. Daraus folgt aber nicht, dass es unzulässig wäre, im zweiten Schritt die gleichen Kriterien zu berücksichtigen wie im ersten. Das macht zwar keinen Sinn bei Eignungskriterien, die nur mit Ja oder Nein beantwortet werden können: Angebote, welche das Kriterium nicht erfüllen, sind auszuschliessen, alle anderen würden die gleiche Bewertung erhalten. Bei Kriterien, die graduell bewertet werden können, ist aber nicht ersichtlich, weshalb es unzulässig sein sollte, eine gewisse Mindestanforderung als Eignungskriterium zu verlangen, eine darüber hinausgehende Erfüllung aber als Zuschlagskriterium zu gewichten; es handelt sich bei dieser Vorgehensweise nicht um eine Doppelprüfung, sondern um eine Prüfung unter verschiedenen Aspekten. Das gilt in besonderem Mass für das Kriterium der Qualität, die anerkanntermassen ein zulässiges Kriterium im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsprüfung ist. Es liegt auf der Hand, dass – jedenfalls bei Aufträgen, bei denen die Fachkompetenz eine Rolle spielt – die Qualität nicht getrennt vom



Unternehmen und den darin tätigen Personen beurteilt werden kann. Zumindest dort, wo es auf fachliche Eignung oder Erfahrung ankommt, ist die Berücksichtigung einer Mehreignung im Rahmen des Zuschlags zulässig (BGE 139 II 489 E. 2.2.4 mit weiteren Hinweisen; vgl. ebenso VerwGE B 2012/178 vom 24. Januar 2013 E. 2.2.4 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch).

2.3.

2.3.1. Da die Vorinstanz die Ausschreibung nach dem WTO-Übereinkommen durchführte, musste die Beschwerdeführerin davon ausgehen, dass auch ausländische Unternehmen Angebote einreichen würden. Soweit sie die Vergabekriterien beanstanden will, hätte die Beschwerdeführerin diese Rügen gegen die mit einer Rechtsmittelbelehrung versehene Ausschreibung und die Ausschreibungsunterlagen, aus denen die Details zur Eignungsprüfung ersichtlich sind, erheben müssen (vgl. VerwGE B 2014/195 vom 17. Dezember 2014 E. 2.2, www.gerichte.sg.ch, mit Hinweis auf VerwGer ZH VB.2012.00657 vom 13. März 2013 E. 4.2.2, www.vgr.zh.ch; Galli/Moser/Lang/Steiner, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, 3. Aufl. 2013, Rz. 389 und 1255). Die Beschwerdeführerin hat jedoch die zusammen mit der Ausschreibung in den Ausschreibungsunterlagen bekannt gegebenen Eignungs- und Zuschlagskriterien nicht beanstandet. Insbesondere hat sie nicht auf dem Beschwerdeweg geltend gemacht, die von der Vorinstanz festgelegten Teilnahmebedingungen und Eignungskriterien seien geeignet, inländische Anbieter gegenüber Anbietern aus dem Ausland zu benachteiligen. Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, dass die Vergabekriterien nicht 1:1 mit ausländischen Firmen verglichen werden könnten, ist ihr insofern zuzustimmen, dass aus (volks-)wirtschaftlicher Sicht die Vergabe an ausländische Unternehmen für hiesige Unternehmer zwar teilweise ungerecht erscheinen mag. Diese Problematik wäre jedoch nicht vom Gericht, welches sich an das geltende Vergaberecht zu halten hat, sondern vielmehr vom Gesetzgeber aus der Welt zu schaffen; mit den in diesem Bereich geltenden Staatsverträgen ist dieses Thema im Moment jedenfalls gelöst. Im Übrigen ist festzustellen, dass die Beschwerdeführerin gemäss Referenzliste ebenfalls „ennet der Grenze“ Aufträge ausgeführt hat (vgl. act. 8/6).



Die Beschwerdegegnerin hat sich in ihrem Angebot ausdrücklich verpflichtet, die geltenden Arbeitsschutzbestimmungen sowie die Lohn- und Arbeitsbedingungen der Gesamtarbeitsverträge, der Normalarbeitsverträge und bei deren Fehlen die orts- und berufsüblichen Vorschriften einzuhalten. Die minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen und die Kontrolle deren Einhaltung durch Arbeitgeber mit Wohnsitz oder Sitz im Ausland richten sich nach dem Bundesgesetz über die flankierenden Massnahmen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und über die Kontrolle der in Normalarbeitsverträgen vorgesehenen Mindestlöhne (Entsendegesetz; SR 823.20, EntsG). Gemäss Art. 2 Abs. 1 Ingress EntsG müssen die Arbeitgeber den entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mindestens die Arbeits- und Lohnbedingungen garantieren, die in Bundesgesetzen, Verordnungen des Bundesrates, allgemein verbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen und Normalarbeitsverträgen vorgeschrieben sind. Im Bauhaupt- oder Baunebengewerbe haftet der Erstunternehmer zivilrechtlich für die Nichteinhaltung der Netto-Mindestlöhne und der Arbeitsbedingungen durch die Subunternehmer (vgl. Art. 5 EntsG). Die Kontrollen werden nach den Art. 6-8 EntsG durchgeführt. Es bestehen keine Hinweise, dass die Beschwerdegegnerin – soweit sie schweizerischem Recht untersteht – mit dem Ausfüllen des Formulars über die Teilnahmebedingungen nicht die gleichen Verpflichtungen eingegangen wäre wie ihre inländischen Mitbewerberinnen. Insbesondere bestätigte sie mit E-Mail vom 17. Januar 2017, dass die Sicherstellung der Mindestlöhne gewährleistet sei und dass sie dem Fachverband Glas-Fenster-Fassade mit Sitz in Karlsruhe unterstehe (vgl. act. 8/15). Weiter stehen den Behörden und Sozialpartnern mit den flankierenden Massnahmen die erforderlichen Instrumente zur Überwachung der Einhaltung dieser Verpflichtungen zur Verfügung.

2.3.2. Gemäss den Ausschreibungsunterlagen hatte der Anbieter mit dem Angebot die Produktedeklaration nach VSLF für Lacke, Farben und ähnliche Beschichtungsstoffe anzugeben. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass Holz und Holzwerkstoffe nur mit dem Herkunftszeichen Schweizer Holz HSH, dem FSC- oder dem PEFC-Zertifikat zugelassen sind (vgl. act. 82 S. 13). Die Vorinstanz wies in ihrer Vernehmlassung zu Recht darauf hin, dass die Abgabe der Bestätigung, Materialien und Produkte mit den entsprechenden Produktedeklarationen und Herkunftszeichen zu verwenden, genüge. Die Produktedeklarationen und Herkunftszeichen beziehen sich auf die konkret gelieferten Produkte, weshalb die Einhaltung dieser Verpflichtung erst bei der Lieferung



der Fenster überprüft werden kann. Ob die Beschwerdegegnerin das ausgeschriebene Produkt tatsächlich liefern wird oder zwischenzeitlich geliefert hat, ist allein eine Frage der Vertragserfüllung und kann nicht zum Gegenstand einer Vergabebeschwerde gemacht werden. Es handelt sich um eine gewöhnliche technische Spezifikation, deren Erfüllung im Vergabeverfahren versprochen wird, und die sodann eine blosser Vertragspflicht ist (vgl. dazu Urteil des Bundesgerichts [BGer] 2C_720/2012 vom 1. Februar 2012 E. 3.4; M. Beyeler, Vergaberechtliche Urteile 2012-2013, in: Stöckli/Beyeler [Hrsg.], Das Vergaberecht der Schweiz, 9. Aufl. 2014, S. 467 ff., Rz. 131-133).

Beim Qualitätsmanagementsystem (QMS) gemäss ISO 9001 handelt es sich um ein Führungs- und Steuerungssystem. Dieses soll bewirken, dass ein Unternehmen in der Lage ist, Produkte und Dienstleistungen jederzeit in der definierten Qualität zu gewährleisten. Zwar verlangte die Vorinstanz den Nachweis des QMS gemäss ISO 9001 (vgl. act. 8/2 S. 8). Unter Berücksichtigung, dass keine der Anbieterinnen mit ihrem Angebot ein entsprechendes Zertifikat eingereicht hat (vgl. act. 6 Rz. 22), behandelte die Vorinstanz die Angebote mit dem Verzicht auf Nachlieferung des ISO 9001-Zertifikats gleich. Weder erwuchs der Beschwerdeführerin ein Nachteil noch der Beschwerdegegnerin ein Vorteil, dass auf die entsprechende Nachlieferung verzichtet wurde. Hinzu kommt, dass die Normen der ISO-Zertifizierungen keinen Rechtscharakter haben; sie stellen bloss Regelungen einer privatrechtlichen Vereinigung dar.

2.4. Damit ergibt sich in einem ersten Schritt, dass die Beschwerdegegnerin die Eignungskriterien erfüllt, weshalb sie – wie auch die Beschwerdeführerin – von der Vorinstanz zu Recht nicht ausgeschlossen wurde. Eine Offenlegung der geforderten Produktedeclaration und des Berichts zur Qualitätskontrolle der Musterfenster erübrigt sich entsprechend. Nachfolgend ist daher zu prüfen, ob die Offerten korrekt bewertet worden sind.

3.



3.1. Die Beschwerdeführerin beantragt die Offenlegung des Berichts zur Qualitätskontrolle der Musterfenster sowie der prüfenden Personen und deren Leistungsausweisen. Weiter sei aus dem Vergabeentscheid die Gewichtung der einzelnen Vergabekriterien nicht ersichtlich; es sei davon auszugehen, dass die Berechnung lückenhaft oder falsch sei. Die Vorinstanz bringt dagegen vor, nachdem der mit der Beurteilung beauftragte Architekt mit zwei Anbieterinnen über die Beurteilung korrespondiert habe, habe sie nicht auf die eingereichten Musterfenster abgestellt, sondern die Qualität anhand des Erfüllungsgrades der technischen Vorgaben im Leistungsverzeichnis und der unternehmensspezifischen Systemschnitte verglichen. Die Angebote seien zudem sachlich begründet und nachvollziehbar bewertet worden. Da alle Anbieterinnen bei den Zuschlagskriterien Qualität und Referenzen mit der Maximalpunktzahl bewertet worden seien und das Zuschlagskriterium der Lehrlingsausbildung zulasten der Beschwerdegegnerin gewichtet worden sei, sei für den Zuschlag folglich der Angebotspreis ausschlaggebend gewesen.

3.2. In den Ausschreibungsunterlagen gab die Vorinstanz die Zuschlagskriterien in der Reihenfolge ihrer Bedeutung bekannt. Nicht erforderlich ist diesfalls, dass sie die Gewichtung der einzelnen Kriterien aufführt (vgl. Art. 34 Abs. 3 VöB; vgl. auch VerwGE B 2015/114 vom 28. Juni 2016 E. 3.1, www.gerichte.sg.ch). Weiter steht den Vergabebehörden beim Urteil darüber, welches Angebot anhand der Zuschlagskriterien das wirtschaftlich günstigste ist, ein erheblicher Ermessensspielraum zur Verfügung, in den die Gerichte nicht eingreifen, es sei denn, er werde überschritten oder missbraucht (Art. 61 Abs. 1 VRP; vgl. H. Lang, Offertenbehandlung und Zuschlag im öffentliche Beschaffungswesen, in: ZBI 101/2000 S. 246 f.). Wesentlich ist bei allen Kriterien, dass sie nicht diskriminierend oder zugunsten der einheimischen Anbieter ausgelegt werden dürfen.

3.3.

3.3.1. Gemäss den Ausschreibungsunterlagen kommt dem Kriterium „Qualität“ die grösste Bedeutung zu; entsprechend gewichtete die Vorinstanz das Kriterium bei der Prüfung der Angebote mit 40 %. Sowohl die Beschwerdeführerin als auch die Beschwerdegegnerin wurden mit der Maximalnote 3 bewertet, weshalb beide



Anbieterinnen 120 Punkte erzielten. In der Vernehmlassung legt die Vorinstanz dar, weshalb auch das von der Beschwerdegegnerin offerierte System die Qualitätsvorgaben umfassend einhält, und erläutert sodann die Bewertung des von der Beschwerdeführerin eingereichten Angebots. Mit der Bauleitung ist ein Unternehmen betraut, welches unter anderem die Beratung und Planung in den Gebieten Bauten und Anlagen im Hochbau, das Projekt-, Kosten- und Objektmanagement, die Ausarbeitung der erforderlichen Offert- und Planunterlagen sowie die Durchführung der Bauleitungen im Hochbau bezweckt (vgl. Internetauszug aus dem Handelsregister des Kantons St. Gallen, www.zefix.ch). Das Gericht respektiert technisches Ermessen der Vorinstanz, wenn ihr eine besondere Fachkompetenz zukommt, die dem Gericht selber abgeht (vgl. VerwGE B 2016/118 vom 7. April 2017 E. 2.6.4, www.gerichte.sg.ch). Anhaltspunkte dafür, dass die Mitarbeiter des mit der Evaluation betrauten Unternehmens und der zuständige Projektmanager bei der Vorinstanz, welcher den Zusammenzug der Nutzwertanalyse visiert hat, nicht befähigt sind, die eingereichten Angebote in technischer Hinsicht zu beurteilen, sind nicht ersichtlich. Ihre Bewertungen erscheinen vielmehr sachlich begründet und nachvollziehbar. Allein der Umstand, dass verschiedene Fensterbauer mit verschiedenen Begründungen unterschiedlichen Systemen den Vorzug geben, lässt die gleichwertige Beurteilung der von den Anbieterinnen eingereichten Systeme durch die Vorinstanz nicht als ungerechtfertigt erscheinen.

3.3.2. Die Punktevergabe beim Zuschlagskriterium „Referenzen“ wurde zu Recht nicht beanstandet. Die Vorinstanz holte unter anderem bei den von der Beschwerdeführerin und der Beschwerdegegnerin angegebenen Referenzen Auskünfte ein, welche durchwegs positiv ausfielen (vgl. act. 8/9 und 11). Ob es korrekt war, lediglich Referenzauskünfte bei den drei günstigsten Angeboten – darunter die Beschwerdeführerin und die Beschwerdegegnerin – einzuholen, kann vorliegend daher offenbleiben. Entsprechend wurden beide Anbieterinnen mit der Maximalnote bewertet, was eine Punktzahl (gewichtet) von 90 Punkten ergibt.

3.3.3. Gemäss Nutzwertanalyse erhielt die Beschwerdeführerin wiederum die Maximalnote von 15 Punkten, die Beschwerdegegnerin dagegen lediglich die Note 1, was eine gewichtete Punktzahl von 5 ergibt. Die Beschwerdeführerin bemängelt, dass der Ausbildungsstand einer Berufsgattung durch die Lehrlingsausbildung in



Deutschland nicht sichergestellt sei. Sinngemäss möchte sie damit wohl geltend machen, dass der Beschwerdegegnerin beim Zuschlagskriterium „Lehrlingsausbildung“ keine Punkte erhalten dürfe. Dem kann nicht gefolgt werden. Würde verlangt, dass die Anbieter Lehrlinge in der Schweiz ausbilden, würde das Kriterium zugunsten der einheimischen Anbieter ausgelegt und käme daher einer Diskriminierung ausländischer Anbieter gleich. Hinzu kommt, dass es beim Lehrlingskriterium um ein allgemeines sozialpolitisches Anliegen und nicht um die Ausführung des Auftrags geht (VerwG ZH VB.2012.00001 vom 27. Juni 2012 E. 4.3.2).

3.3.4. Angesichts der Gewichtung der Zuschlagskriterien „Qualität“ mit 40 % und „Referenzen“ mit 30 % könnte die Beschwerdeführerin den Punkterückstand lediglich aus dem Zuschlagskriterium „Preis“ aufholen. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung muss der Preis einer nachgesuchten Leistung – selbst bei komplexen Beschaffungen – im Umfang von mindestens 20 % Berücksichtigung finden (vgl. BGE 143 II 553 E. 6.4 mit weiteren Hinweisen). Die Gewichtung der Vorinstanz mit 25 % wurde nicht gerügt und ist daher nicht zu beanstanden, zumal sich eine höhere Gewichtung nachteilig für die Beschwerdeführerin auswirken würde. Das Kriterium des Preises wurde nach der Formel $[\text{maximale Punktzahl} \times (\text{maximaler Preis} - \text{Angebotspreis}) / (\text{maximaler Preis} - \text{tiefster Preis})]$ bewertet. Die so ermittelte Preisspanne entspricht der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts (vgl. VerwGE B 2017/121 vom 22. November 2017 E. 3.3 und VerwGE B 2017/73 vom 26. Oktober 2017 E. 5.2, www.gerichte.sg.ch) und wurde daher zu Recht nicht beanstandet. Entsprechend erhielt die Beschwerdeführerin 45 Punkte und die Beschwerdegegnerin mit dem tiefsten Preis die Maximalpunktzahl von 75 Punkten.

3.3.5. Dass im vorliegenden Fall die von der Vorinstanz nebst dem Preis festgelegten Zuschlagskriterien offensichtlich keine Differenzierung zwischen den einzelnen Angeboten zulassen und alle Anbieter jeweils die Maximalnote erreichten, wodurch schliesslich der Preis zum einzigen und allein entscheidenden Kriterium geworden ist, erscheint vergaberechtlich problematisch. Mangels Rüge seitens der Beschwerdeführerin ist darüber indessen nicht weiter zu befinden.

3.4. Zusammengefasst ergibt sich, dass die Bewertung der Angebote durch die Vorinstanz nicht zu beanstanden ist. Mit 290 Punkten ist das Angebot der



Beschwerdegegnerin wirtschaftlich günstiger als dasjenige der Beschwerdeführerin. Daran würde im Übrigen auch nichts ändern, wären der Beschwerdegegnerin beim Kriterium der Lehrlingsausbildung 0 Punkte zu vergeben gewesen, da sie damit immer noch mehr Punkte erreichen würde als die Beschwerdeführerin mit 270 Punkten. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

3.5. Bei diesem Ausgang des Verfahrens bezahlt die Beschwerdeführerin die amtlichen Kosten des Hauptverfahrens (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 2'300 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Sie ist mit dem im Hauptverfahren verbliebenen restlichen Kostenvorschuss der Beschwerdeführerin von CHF 2'300 zu verrechnen. Ausseramtliche Kosten sind nicht zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98bis VRP). Weder die Beschwerdegegnerin – sie hat sich am Beschwerdeverfahren überhaupt nicht beteiligt – noch die Vorinstanz – die im Übrigen grundsätzlich keinen Anspruch auf Kostenersatz hat – haben einen entsprechenden Antrag gestellt.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Beschwerdeführerin bezahlt die amtlichen Kosten des Hauptverfahrens von CHF 2'300 unter Verrechnung mit dem beim Hauptverfahren verbliebenen restlichen Kostenvorschuss von CHF 2'300.

Der Abteilungspräsident

Die Gerichtsschreiberin

Eugster

Blanc Gähwiler