



Fall-Nr.: B 2006/53
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 09.05.2006
Entscheiddatum: 09.05.2006

Entscheid Verwaltungsgericht, 09.05.2006

Öffentliches Beschaffungswesen, Art. 45 VRP (sGS 951.1). Die Beschwerdebefugnis eines Interessenten, der noch kein Angebot einreichen konnte und die Ausschreibung anfechten will, hängt davon ab, ob er in der Lage ist, einen Auftrag der betreffenden Art zu übernehmen, und ein Interesse an dessen Ausführung glaubhaft macht. Nur wer zum Kreis der potentiellen Anbietern gehört ist in seinen eigenen Rechten hinreichend betroffen. Würde die Legitimation weiter gefasst, so käme das Verfahren einer unzulässigen Popularbeschwerde gleich (Verwaltungsgericht, B 2006/53).

B 2006/53

VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ST.GALLEN

09.05.2006

Öffentliches Beschaffungswesen, Art. 45 VRP (sGS 951.1). Die Beschwerdebefugnis eines Interessenten, der noch kein Angebot einreichen konnte und die Ausschreibung anfechten will, hängt davon ab, ob er in der Lage ist, einen Auftrag der betreffenden Art zu übernehmen, und ein Interesse an dessen Ausführung glaubhaft macht. Nur wer zum Kreis der potentiellen Anbietern gehört ist in seinen eigenen Rechten hinreichend betroffen. Würde die Legitimation weiter gefasst, so käme das Verfahren einer unzulässigen Popularbeschwerde gleich (Verwaltungsgericht, B 2006/53).



Urteil vom 9. Mai 2006

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf,
lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Gerichtsschreiberin Dr. R. Hirt

In Sachen

Laurenz Grünenfelder, Loxis Management Consulting,

Rütliweg 30, 3047 Bremgarten b. Bern,

Beschwerdeführer,

gegen

Kantonsspital St. Gallen, Leiter Hotellerie, Rorschacher Strasse 95, 9007 St. Gallen,

Vorinstanz,

betreffend



öffentliches Beschaffungswesen; Reinigungsdienstleistungen Spital Rorschach,
Ausschreibung

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Im Amtsblatt Nr. 10 des Kantons St. Gallen vom 6. März 2006 wurden die Reinigungsdienstleistungen am Spital Rorschach öffentlich ausgeschrieben. Der Ausführungstermin wurde wie folgt bezeichnet: "Anfang 1. Oktober 2006-Ende 1. Oktober 2007". Als Rechtsmittel wurde die Beschwerde an den Verwaltungsrat des Kantonsspitals St. Gallen angegeben.

B./ Mit Beschwerde vom 14. März 2006 erhob Laurenz Grünenfelder gegen die Ausschreibung Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Er beantragte die Aufhebung der angefochtenen Ausschreibung sowie die Anweisung an die Vergabestelle, in der Ausschreibung als Rechtsmittel die Beschwerde an das Verwaltungsgericht anzuführen. Die Auftragsdauer der ausgeschriebenen Arbeiten sei von einem auf drei Jahre zu verlängern und der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zu erteilen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Laurenz Grünenfelder bemängelte einerseits die fehlerhafte Rechtsmittelbelehrung in der angefochtenen Ausschreibung und rügte andererseits, dass die Ausschreibungsunterlagen des Kantonsspitals St. Gallen, welche an die Interessenten abgegeben worden seien, von der Ausschreibung im Amtsblatt abweichen würden. Während in der Ausschreibung der ausgeschriebene Zeitraum auf den 1. Oktober 2006 bis Ende Oktober 2007 beschränkt sei, werde in den Ausschreibungsunterlagen der Auftrag ab 1. Oktober 2006 für die bestimmte Zeit von einem Jahr ausgeschrieben, wobei sich das Vertragsverhältnis vorbehaltlich der Kündigung jeweils um ein Jahr verlängere. Die Ausschreibung sei aber auch sachlich fehlerhaft, indem mit der geplanten Vergabe des Auftrages für die Dauer eines Jahres ein kostendeckendes und effizientes Arbeiten nicht möglich sei. Aus sachlichen Gründen sollte der zu vergebende Auftrag für die Dauer von mindestens drei Jahren ausgeschrieben werden. Zu seiner Legitimation führt Laurenz Grünenfelder aus, er betätige sich generell in der Erbringung von Dienstleistungen im Gesundheitsbereich und möchte an der beanstandeten Ausschreibung teilnehmen.



St.Galler Gerichte

In der Vernehmlassung vom 20. März 2006 beantragte das Kantonsspital St. Gallen, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, eventualiter sei sie abzuweisen. Der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung nicht zu erteilen, unter Kostenfolge. In formeller Hinsicht stellte das Kantonsspital St. Gallen die Legitimation des Beschwerdeführers in Frage, da aufgrund der Angaben im Handelsregister über die Einzelfirma von Laurenz Grünenfelder und dem auf der Homepage beschriebenen Leistungsangebot nicht nachvollziehbar erscheine, dass eine Consultingfirma an der Ausschreibung der Reinigungsdienstleistungen für das Spital Rorschach teilnehmen möchte. In materieller Hinsicht räumte das Kantonsspital St. Gallen ein, dass die Angaben in der Veröffentlichung der Ausschreibung im Amtsblatt mit den Angaben in den Ausschreibungsunterlagen nicht ganz konsistent seien. Indes werde mit den potentiellen Anbietern am 22. März 2006 eine Fragerunde durchgeführt und es werde ihnen eine Korrigenda übergeben, welche die Unklarheiten im Zusammenhang mit dem ausgeschriebenen Zeitraum beseitigen werde. Die Forderung, die Ausschreibung zu wiederholen, erweise sich als unverhältnismässig. Gleiches gelte bezüglich der Angabe eines unzutreffenden Rechtsmittels in der Ausschreibung, zumal Laurenz Grünenfelder dadurch kein Nachteil erwachsen sei.

Mit Verfügung vom 23. März 2006 hiess der Präsident des Verwaltungsgerichts das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung gut. Er forderte Laurenz Grünenfelder auf, eine Replik einzureichen und insbesondere zur Frage der Rechtsmittelberechtigung Stellung zu nehmen. Der Präsident erwog im wesentlichen, dass aufgrund der im Recht liegenden Akten und mit Blick auf den verhältnismässig grossen Kreis der zur Anfechtung einer Ausschreibung Berechtigten über die Legitimation von Laurenz Grünenfelder nicht abschliessend entschieden werden könne. Die Angaben über die Auftragsdauer in der Ausschreibung im Amtsblatt und in den Ausschreibungsunterlagen seien widersprüchlich. Die "Korrigenda" vom 20. März 2006 behebe diesen Mangel nicht, da potentielle Anbieter, welche sich durch die Festlegung des Ausführungstermins im Amtsblatt von der Bestellung der Ausschreibungsunterlagen hätten abhalten lassen, die "Korrigenda" nicht erhalten würden.

In der Replik vom 5. April 2006 beantragt Laurenz Grünenfelder, seine Legitimation sei als gegeben zu erachten, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der



Vorinstanz. Er führt aus, er berate im laufenden Ausschreibungsverfahren nicht nur eine Auftraggeberin, die sich seit mehreren Jahren mit Spitalreinigung befasse, sondern bewerbe sich auch in eigener Sache für die ausgeschriebenen Dienstleistungen. Damit der "Einfluss menschlicher Schwächen" bei der Vergabe ausgeschaltet werden könne, werde beantragt, dass die Auftraggeberin entweder anonym bleiben könne oder nur dem Gericht bzw. einer dritten Person bekannt werde. Es bestehe die Gefahr, dass die Auftraggeberin im künftigen Ausschreibungsverfahren wegen des ergriffenen Rechtsmittels bei der Vergabe des Auftrags nicht berücksichtigt werde. Wegen der mangelhaften Ausschreibung und dem hängigen Rechtsmittelverfahren schein die Vorinstanz auch für eine zukünftige Ausschreibung vorbefasst und habe deshalb in den Ausstand zu treten. Entsprechend seien die Ausschreibung und die Vergabe von einer geeigneteren Stelle des Kantons in Stellvertretung für die Vorinstanz durchzuführen.

In der Duplik vom 13. April 2006 beantragt das Kantonsspital St. Gallen, auf die Beschwerde vom 14. März 2006 sei nicht einzutreten, eventualiter sei sie abzuweisen. Das Ausstandsbegehren sei abzulehnen, unter Kostenfolge.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1./ a) 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). Eine Ausschreibung kann gestützt auf Art. 15 Abs. 2 lit. a der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (sGS 841.32) mit Beschwerde angefochten werden. Im folgenden ist die Legitimation des Beschwerdeführers zur Anfechtung der Ausschreibung zu prüfen.

b) Die anwendbaren Vorschriften des Submissionsrechts enthalten keine Regeln über die Legitimation zur Anfechtung vergaberechtlicher Verfügungen. Folglich richtet sich die Berechtigung zur Beschwerdeerhebung gegen die Ausschreibung nach Art. 45 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 64 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1, abgekürzt VRP). Zur Beschwerde ist demnach befugt, wer an der Änderung oder Aufhebung der Verfügung ein eigenes schutzwürdiges Interesse dardat.



c) Mit dem Erfordernis des "eigenen" Interesses wird zum Ausdruck gebracht, dass der Zweck der Verwaltungsrechtspflege auch nach der heutigen Rechtslage vorab dem Schutz des einzelnen Bürgers dient. Gegen behördliches Handeln soll daher grundsätzlich nur einschreiten können, wer selbst davon betroffen ist (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 387). Das zweite Element besteht in der "Schutzwürdigkeit" des oder der geltend gemachten Interessen. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts ist die Rechtsmittelbefugnis nicht nur dann zu bejahen, wenn der Betroffene rechtlich geschützte Interessen geltend macht, sondern auch dann, wenn eine Verfügung oder ein Entscheid ihn in seiner tatsächlichen Interessensstellung mehr berührt als irgendeinen Dritten oder die Allgemeinheit. Dabei darf die Beeinträchtigung der Interessenlage nicht nur subjektiv empfunden werden, sondern muss insofern objektivierbar sein, als der Beschwerdeführer stärker als irgendwer berührt sein und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stehen muss. Das schutzwürdige Interesse liegt im "praktischen Nutzen" bzw. in "handfesten Belangen", den ein erfolgreich geführtes Rechtsmittel dem Betroffenen in seiner rechtlichen oder tatsächlichen Situation einträgt, bzw. in der Abwendung materieller, ideeller oder sonstiger Nachteile, den ein Bestand der angefochtenen Verfügung oder des Entscheids mit sich bringen würde. Diese Anforderungen sollen die verpönte Populärbeschwerde ausschliessen (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 389 ff. mit weiteren Hinweisen).

d) Gestützt auf diese Grundsätze ist der in einem Vergabeverfahren abgewiesene Anbieter zur Anfechtung des Zuschlags legitimiert, wenn er bei Gutheissung seiner Beschwerde eine realistische Chance hat, mit dem eigenen Angebot zum Zug zu kommen, oder wenn er eine neue Ausschreibung des Submissionsverfahrens herbeiführen kann, so dass er die Möglichkeit erhält, ein neues Angebot einzureichen. Ist sein Angebot dagegen chancenlos und kommt auch keine neue Ausschreibung in Frage, kann ihm die Aufhebung des angefochtenen Entscheids keinen Vorteil verschaffen und ist er demzufolge nicht zu dessen Anfechtung legitimiert.

e) Vorliegend ist darüber zu entscheiden, unter welchen Voraussetzungen ein Interessent, der noch kein Angebot einreichen konnte, zur Anfechtung einer vergaberechtlichen Verfügung legitimiert ist. Wendet sich ein Interessent gegen die



St.Galler Gerichte

Ausschreibung, so erfüllt er grundsätzlich dieselben Legitimationsvoraussetzungen, welche auch für abgewiesene Anbieter gelten; er kann bei Gutheissung der Beschwerde eine neue Ausschreibung der Vergabe herbeiführen, die unter anderen Bedingungen zu erfolgen hat. Seine Beschwerdebefugnis hängt in diesem Fall davon ab, ob er in der Lage ist, einen Auftrag der betreffenden Art zu übernehmen, und ein Interesse an dessen Ausführung glaubhaft macht. Wesentlich ist mithin, dass der Beschwerdeführer

überhaupt zum Kreis der potentiellen Anbieter gerechnet werden kann. Nur dann ist er in seinen eigenen Rechten hinreichend betroffen; würde die Legitimation weiter gefasst, so käme das Verfahren einer unzulässigen Popularbeschwerde gleich (vgl. Galli/Moser/Lang, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, Zürich 2003, Rz. 644; BGE 2P.282/1999 vom 2. März 2000 E. 1b betreffend die Rüge, ein öffentlicher Auftrag werde zu Unrecht ohne das vorgeschriebene Verfahren vergeben; vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts, Zürich VB 2001.00116 E. 2c betreffend die Rüge, dass zu Unrecht auf die öffentliche Ausschreibung eines Auftrags verzichtet worden sei).

f) In der Beschwerdeeingabe vom 14. März 2006 hat der Beschwerdeführer seine Legitimation damit begründet, dass er sich "generell in der Erbringung von Dienstleistungen im Gesundheitsbereich" betätige und an der angefochtenen Ausschreibung teilnehmen möchte. Nachdem ihn der Präsident des Verwaltungsgerichts mit Verfügung vom 23. März 2006 aufgefordert hatte, in der Replik insbesondere zur Frage der Rechtsmittelberechtigung Stellung zu nehmen, führt er in der Eingabe vom 5. April 2006 aus, er berate nicht nur eine Auftraggeberin, die sich seit mehreren Jahren mit Spitalreinigungen befasse, sondern bewerbe sich auch in eigener Sache für die ausgeschriebenen Dienstleistungen. Wegen seiner bislang ausgeübten Tätigkeiten im Gesundheitswesen wie auch in der Unternehmensberatung verfüge er über Fachwissen, das es ihm selbst und der beratenen Auftraggeberin erlaube, als valable Anbieter im laufenden Ausschreibungsverfahren aufzutreten. Weil er Nachteile im Vergabeverfahren befürchtet, beantragt er, dass die Auftraggeberin entweder anonym bleiben könne oder eventuell nur dem Gericht oder nur einer dritten Person bekannt werden solle.



g) Wie bereits der Präsident in der Verfügung vom 23. März 2006 festgehalten hat, enthalten weder der Handelsregisterauszug über die Einzelfirma des Beschwerdeführers noch die Angaben auf seiner Homepage Anhaltspunkte auf die Erbringung von Dienstleistungen, wie sie Gegenstand der umstrittenen Ausschreibung sind. Auch der Hinweis in der Replik vom 5. April 2006, wonach der Beschwerdeführer aufgrund seiner "bislang ausgeübten Tätigkeiten im Gesundheitswesen" über das erforderliche Fachwissen verfüge, hilft nicht weiter. Mit dem unspezifischen Hinweis auf "Fachwissen im Gesundheitswesen" hat der Beschwerdeführer nicht rechtsgenügend dargetan, dass er in der Lage ist, einen Auftrag zu übernehmen, wie er Gegenstand der umstrittenen Ausschreibung ist. Insbesondere legt er in keiner Weise dar, wie er die in den Ausschreibungsunterlagen explizit aufgeführten Eignungskriterien zu erfüllen gedenkt. Hinzu kommt, dass der Beschwerdeführer entsprechend den Angaben der Vorinstanz selbst nie um die Zustellung der Ausschreibungsunterlagen ersucht hat. Vor diesem Hintergrund ist nicht glaubhaft gemacht, dass der Beschwerdeführer zum Kreis der potentiellen Anbieter gerechnet werden kann. Mangels Rechtsschutzinteresse ist der Beschwerdeführer zur Beschwerdeerhebung folglich nicht legitimiert.

h) Bezüglich des in der Replik vom 5. April 2006 geltend gemachten Auftragsverhältnisses fällt in Betracht, dass der Beschwerdeführer in der Eingabe vom 14. März 2006 ausdrücklich und ausschliesslich in eigenem Namen Beschwerde erhoben hat. Das behauptete Auftragsverhältnis ist deshalb vorliegend zum vornherein unerheblich, da sich das zu fällende Urteil ausschliesslich auf den Beschwerdeführer beziehen kann. Auf den Antrag, die Auftraggeberin möchte anonym bleiben, ist deshalb nicht weiter einzugehen; lediglich der guten Ordnung sei festgehalten, dass Rechtsmittel nicht anonym erhoben werden können.

i) Aus dem Gesagten folgt, dass auf die Beschwerde mangels Legitimation des Beschwerdeführers nicht eingetreten werden kann. Folglich wird weder die Begründetheit der vom Beschwerdeführer erhobenen Rügen geprüft, noch muss das Ausstandsbegehren in der Replik vom 5. April 2006 beurteilt werden. Immerhin ist festzuhalten, dass dem Beschwerdeführer aus der unrichtigen Rechtsmittelbelehrung der Vorinstanz kein Nachteil entstanden ist (Art. 47 Abs. 2 VRP), da er seine Beschwerde innert Frist an die zuständige Instanz gerichtet hat.



St.Galler Gerichte

2./ Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.-- ist angemessen (Ziff. 382 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Sie ist mit dem einbezahlten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen.

Ausseramtliche Kosten sind nicht zu entschädigen; der Beschwerdeführer ist mit seinen Anträgen unterlegen (Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98bis VRP) und die Vorinstanz kann als kantonale öffentlich-rechtliche Anstalt keine Entschädigung für sich beanspruchen (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 175 f. in Verbindung mit S. 108).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'000.-- bezahlt der Beschwerdeführer unter Verrechnung des geleisteten Kostenvorschusses in gleicher Höhe.

3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

V. R. W.

Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin:



Zustellung dieses Entscheides an:

- den Beschwerdeführer

- die Vorinstanz

am: