



Fall-Nr.: B 2015/75
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 27.10.2015
Entscheiddatum: 27.10.2015

Entscheid Verwaltungsgericht, 27.10.2015

Öffentliches Beschaffungswesen, Art. 15 Abs. 2 IVöB, Art. 34 Abs. 1 und 2 VöB. Ob es dem Beschwerdeführer, der vorbehaltlos die Einladungsunterlagen akzeptiert und diese zur Grundlage seines Angebots gemacht hat, verwehrt ist, nach einem für ihn negativen Ausgang des Verfahrens in der Beschwerde gegen die Zuschlagsverfügung Mängel der Einladung zu rügen, kann offen bleiben, zumal es sich bei den Regiepreisen um ein zulässiges Zuschlagskriterium handelt. Hingegen führt die Gewichtung der Regiepreise (15 Prozent) angesichts des zu erwartenden geringen tatsächlichen Anteils an Regiearbeiten im Verhältnis zu den nach Einheitspreisen berechneten Kosten des Auftrags (45 Prozent) zu einer Verfälschung der Gewichtung des Preiskriteriums (Verwaltungsgericht, B 2015/75). Entscheid vom 27. Oktober 2015

Besetzung

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

Verfahrensbeteiligte

Texolit AG, Furtbachst

rasse 5, 8107 Buchs ZH,

Beschwerdeführerin,



St.Galler Gerichte

vertreten durch Rechtsanwalt MLaw Thomas Stössel, Rütimann Rechtsanwälte,
Stadthausstrasse 39, Postfach 2223, 8401 Winterthur,

gegen

Sicherheitsverbund Region Wil, Tonhallestrasse 23, 9500 Wil SG,

Vorinstanz,

und

Walo Bertschinger AG St. Gallen, Sandrainstrasse 8, 9010 St. Gallen,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Vergabe Neubau Betriebsgebäude (Fugenlose Bodenbeläge)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. Der Sicherheitsverbund Region Wil lud verschiedene Unternehmen ein, für den Neubau des Betriebsgebäudes Angebote zur Erstellung fugenloser Bodenbeläge einzureichen. In den Unterlagen zur Einladung wurden als Zuschlagskriterien ohne Gewichtung "1. Preis", "2. Referenzen", "3. Angebot Regieansätze" und "4. Ausbildung Lernende" genannt (act. 2/4 Seite 3). Innert der bis 23. Januar 2015 offenen Frist gingen drei Angebote von drei Anbietern ein, darunter jenes der Texolit AG zum Nettopreis von CHF 149'112.85 inklusive Mehrwertsteuer. Bei der Bewertung der Angebote wurden der Preis mit 45 Prozent, die Referenzen mit 35 Prozent, die Regieansätze mit 15 Prozent und die Ausbildung Lernender mit 5 Prozent gewichtet. Für die Bewertung der Angebote nach den Kriterien des Preises und der Regieansätze wurde ausgehend von den günstigsten Offerten je eine Preisspanne von 30 Prozent festgesetzt (act. 10/8). Der Zuschlag wurde am 28. April 2015 der Walo Bertschinger AG St. Gallen, deren Angebot mit 3,56 gewichteten Punkten (Preis 1,51; Referenzen



St.Galler Gerichte

1,40; Regieansätze 0,60; Ausbildung Lernender 0,05) bewertet worden war (act. 2/5), zum Nettopreis von CHF 156'438.65 erteilt.

B. Die Texolit AG (Beschwerdeführerin), deren Angebot 3,38 gewichtete Punkte (Preis 1,80; Referenzen 1,40, Regieansätze 0,13; Ausbildung Lernender 0,05) erzielt hatte (act. 2/5), erhob gegen die Zuschlagsverfügung des Sicherheitsverbundes Region Wil (Vorinstanz) vom 28. April 2015 mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 11. Mai 2015 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den Anträgen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen sei der angefochtene Vergabeentscheid aufzuheben und der Zuschlag der Beschwerdeführerin zu erteilen, eventualiter die Angelegenheit zur neuen Bewertung und zum neuen Zuschlag an die Vorinstanz zurückzuweisen, subeventualiter die Nichtigkeit beziehungsweise Rechtswidrigkeit der angefochtenen Verfügung festzustellen. Das von der Beschwerdeführerin gleichzeitig gestellte Gesuch, der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu erteilen, hiess der Vizepräsident des Verwaltungsgerichts am 22. Mai 2015 gut. Die Kosten verblieben bei der Hauptsache.

Die Walo Bertschinger AG St. Gallen (Beschwerdegegnerin) liess sich mit Eingabe vom 8. Juni 2015 zur Beschwerde vernehmen, ohne ausdrücklich einen Antrag zu stellen. Die Vorinstanz beantragte mit Vernehmlassung vom 15. Juni 2015, die Beschwerde sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge abzuweisen. Die Beschwerdeführerin nahm zu den Vernehmlassungen am 15. Juli 2015 Stellung.

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. Der Zweckverband "Sicherheitsverbund Region Wil" wurde als öffentlich-rechtliche Körperschaft im Sinn von Art. 210 ff. des per 31. Dezember 2009 aufgehobenen Gemeindegesetzes vom 23. August 1979 (nGS 36-29; seit 1. Dezember 2010 Art. 140 ff. des Gemeindegesetzes vom 21. April 2009, sGS 151.2) mit eigener Rechtspersönlichkeit nach st. gallischem Recht gegründet und erfüllt für die St. Galler Gemeinden Wil und Bronschhofen (heute: Stadt Wil) sowie die Thurgauer Gemeinden



Rickenbach und Wilen die Aufgaben im Zusammenhang mit dem Bevölkerungsschutz sowie weitere zugewiesene Aufgaben im Bereich Sicherheit, einschliesslich der damit zusammenhängenden Verwaltungsaufgaben (vgl. Art. 1, 2 und 3 der Vereinbarung über den Sicherheitsverbund Region Wil vom 24. Februar / 9. März 2004, veröffentlicht unter anderem auf www.stadtwil.ch, nachfolgend Vereinbarung SVRW).

Der Sicherheitsverbund Region Wil verfügt mithin über eine eigene Rechtspersönlichkeit, nimmt im Allgemeininteresse liegende Aufgaben wahr, erfüllt keine ausschliesslich gewerbliche Tätigkeit und wird von den Gemeinden, die ihn bilden, beherrscht (vgl. Art. 8 ff. der Vereinbarung SVRW). Er unterliegt deshalb als Einrichtung des öffentlichen Rechts im Sinn von Art. 8 Abs. 1 Ingress und lit. a der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (sGS 841.32, IVöB), der auch der Kanton Thurgau beigetreten ist (vgl. RB 720.1, in Kraft seit 1. Juni 2004), den Regeln des öffentlichen Vergaberechts (vgl. dazu Galli/Moser/Lang/Steiner, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, 3. Aufl. 2013, Rz. 133/134). Nichts anderes ergibt sich aus Art. 2 Abs. 1 Ingress und lit. b des Einführungsgesetzes zur Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen (sGS 841.1, EGöB), wonach das st. gallische Beschaffungsrecht nebst den Gemeinden auch andere Träger von Gemeindeaufgaben erfasst (vgl. beispielsweise VerwGE B 2006/184 vom 23. Januar 2007 E. 1a, www.gerichte.sg.ch, zum Zweckverband Abfallregion St. Gallen-Rorschach-Appenzell). An der Anwendbarkeit st. gallischen Rechts ändert nichts, dass der Sicherheitsverbund Region Wil interkantonal tätig ist, da er sich als öffentlich-rechtliche Körperschaft des st. gallischen Rechts gemäss Art. 2 der Vereinbarung SVRW auch dem st. gallischen Recht unterstellt hat. Das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen ist dementsprechend zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 5 Abs. 2 EGöB).

Weil der Verwaltungsratspräsident zur Vertretung des Verbandes nach aussen befugt ist (vgl. Art. 14 der Vereinbarung SVRW), ist die Zuschlagsverfügung gültig unterzeichnet. Die nicht berücksichtigte Beschwerdeführerin, deren Angebot den zweiten Rang erreicht und die damit reelle Chancen auf einen Zuschlag hat, ist zur Beschwerde legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Die Beschwerde wurde mit Eingabe vom



11. Mai 2015 rechtzeitig erhoben und erfüllt die Anforderungen in formeller und inhaltlicher Hinsicht (Art. 15 Abs. 3 IVöB). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2. Die Beschwerdeführerin beanstandet die Berücksichtigung der Regieansätze als Zuschlagskriterium. Ob die Rüge verspätet ist, kann offen bleiben (dazu nachfolgend Erwägung 2.1), da sie sich in der Sache unbegründet erweist (dazu nachfolgend Erwägung 2.2).

2.1. Die Ausschreibung gilt gemäss Art. 15 Abs. 2 Ingress und lit. 1 a IVöB als anfechtbare Verfügung. Konnte sie selbständig angefochten werden, so darf auf sie im Anschluss an den Zuschlag nicht mehr zurückgekommen werden. Es verstiesse gegen Treu und Glauben, wenn ein Anbieter, der sich auf ein Submissionsverfahren eingelassen hat, obwohl er die von ihm als ungenügend erachtete Umschreibung der Zuschlagskriterien in der Ausschreibung hätte anfechten können, noch in diesem Zeitpunkt dagegen Beschwerde führen könnte (BGer 2P.222/1999 vom 2. März 2000 E. 3a mit Hinweis auf BGE 125 I 203; VerwGE B 2011/22 vom 12. April 2011 E. 2.1, www.gerichte.sg.ch). Wer vorbehaltlos die Ausschreibungs- und Einladungsunterlagen akzeptiert und diese zur Grundlage seines Angebots macht, dem ist es verwehrt, nach einem für ihn negativen Ausgang des Verfahrens Mängel der Einladung zu rügen (vgl. VerwGE B 2003/230 vom 23. April 2004 E. 4b/bb mit Hinweisen auf weitere Rechtsprechung, www.gerichte.sg.ch).

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin war aus der Umschreibung klar ersichtlich, dass neben dem Preis auch die Regieansätze für die Bewertung der Angebote von Bedeutung sein würden. Insoweit trifft das Vorbringen der Beschwerdeführerin, die Bedeutung der Ausschreibungsbedingungen und der Zuschlagskriterien seien in ihrer Tragweite nicht erkennbar gewesen, nicht zu. Indem sie der Einladung gefolgt ist, ohne sich zu den Bedingungen zu äussern, und ein Angebot eingereicht hat, hat sie sich – wie in den Unterlagen von ihr unterschriftlich bestätigt – mit den darin umschriebenen Bedingungen einverstanden erklärt. Insbesondere hat sie bestätigt, von den allgemeinen Bedingungen, nach denen nachträgliche Vorbehalte nicht anerkannt werden, Kenntnis genommen zu haben (vgl. act. 2/4 Seiten 8 und 11). Nach der dargelegten verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung wäre deshalb davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin die



Möglichkeit hatte, die Festlegung der Zuschlagskriterien gegenüber der Vorinstanz bei der Eröffnung der Unterlagen zu beanstanden. Danach hätte sie die Rügen, die Regieansätze hätten nicht als Zuschlagskriterium behandelt werden dürfen, weil es sich nicht um ein Sanierungsprojekt handle, weil bei Projekten mit genau definierbarem Ausmass wie vorliegend Regieansätze absolut unbedeutend seien, da nicht damit gerechnet werde, dass Zusatzaufwand und insbesondere zusätzliche Arbeitsstunden, welche nicht bereits im Leistungsumfang enthalten seien, anfielen, weil für zusätzliche anfallende Arbeiten das Instrument der Nachtragsofferte zur Verfügung stehe und weil Regieansätze nur als Unterkriterium für die Bewertung des Preises beigezogen werden dürften, bereits im Zusammenhang mit den Einladungsunterlagen vorbringen müssen.

Für das Einladungsverfahren wird in der Literatur die Auffassung vertreten, weder die Einladung noch die „Einladungsunterlagen“ seien in Art. 15 Abs. 2 IVöB als selbständig anfechtbare Verfügungen genannt. Der Zuschlag sei der erste formelle Entscheid im Einladungsverfahren. Auch wenn die Einladungsunterlagen als Bestandteil der Einladung angesehen würden, sei eine frühzeitige Anfechtung damit nicht möglich. Da der Anbieter gar keine Möglichkeit zur frühzeitigen selbständigen Anfechtung habe, könne er den Mangel der Einladungsunterlagen erst im Rahmen der Anfechtung des Zuschlags geltend machen (D. Kuonen, Das Einladungsverfahren im öffentlichen Beschaffungsrecht, Bern 2005, S. 197 f.). Darüber, ob den Anbieter nach Treu und Glauben die Pflicht trifft, Mängel der Einladung beziehungsweise der Einladungsunterlagen ausserhalb eines Rechtsmittelverfahrens frühzeitig der Vergabebehörde zu melden, seien die Auffassungen geteilt. Ob es einem Anbieter aber zumutbar sei, durch frühzeitige Einwände gegen die Einladung beziehungsweise die Einladungsunterlagen das Wohlwollen der Vergabebehörde zu riskieren, sei fraglich (vgl. Kuonen, a.a.O., S. 222). Ob angesichts der kontroversen Auffassungen an der dargelegten verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung festzuhalten ist und der Beschwerdeführerin vorgehalten werden darf, sie hätte die Rüge, die Regieansätze hätten nicht als Zuschlagskriterium berücksichtigt werden dürfen, nicht erst mit der Anfechtung der Zuschlagsverfügung vorbringen dürfen, kann indessen offen bleiben.

2.2. Art. 34 Abs. 2 der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (sGS 841.11, VöB) zählt die Kriterien für die Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots nicht abschliessend auf. Die Verordnungsbestimmung nennt zwar die



Regietarife nicht als eigenständiges Zuschlagskriterium, jedoch ist offenkundig, dass es sich dabei wie beim Preis (lit. a) um ein Kostenelement handelt, welches für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit eines Angebots von Bedeutung sein kann. Da die Bestimmung die Zuschlagskriterien nicht abschliessend aufführt, ist es auch nicht geboten, die Regietarife lediglich als Unterkriterium zum Preis zu behandeln.

3. Die Beschwerdeführerin beanstandet sodann die Gewichtung der Zuschlagskriterien, insbesondere der Regietarife.

3.1. Sie macht geltend, der Auftrag umfasse bereits 65 Arbeitsstunden für manuelle Bearbeitungen an Rändern oder in kleinen Räumen und für Reinigungsarbeiten, was im Verhältnis zum gesamten Arbeitsvolumen von CHF 150'000 sehr grosszügig erscheine. Dass bei der Ausführung ein Mehrfaches, konkret das Zehnfache bis zum Break-even, nämlich über 600 Regiestunden dazu kämen, sei schlicht undenkbar. Mit den Positionen „Bearbeitung von Hand“ und „Untergrund reinigen“ seien so oder anders schon 15 Regiestunden sowie Arbeiten für 3'900 Quadratmeter eingeplant. Im Angebot der Beschwerdeführerin machten die Kosten für 65 offerierte Regiestunden 4,2 Prozent des Gesamtaufwandes aus. Ein gewisser Teil der Regiearbeiten sei also bereits in der Ausschreibung enthalten. Die Gewichtung der Regieansätze mit 15 Prozent stehe dazu in einem massiven Missverhältnis. Während das Verhältnis zwischen Arbeiten nach Einheitspreisen und nach Aufwand 1/24 betrage, stünden die beiden Zuschlagskriterien in einem Verhältnis von einem Drittel (8/24) zueinander. Die Regieansätze fielen also bei der Bewertung des Preises achtmal höher ins Gewicht. Die Beschwerdegegnerin habe mit ihrem 19 Prozent unter der Empfehlung des Berufsverbandes PAVIDENSA liegenden wettbewerbsverzerrenden Durchschnittstarif praktisch jeden Konkurrenten ausstechen können. Selbst wenn aber Regieaufwendungen von 15 Prozent im Verhältnis zum Gesamtaufwand, also für etwa CHF 22'500 anfallen würden, könnte die Beschwerdegegnerin dafür bei einem durchschnittlichen Ansatz von CHF 75.20 pro Stunde 299,2 Regiestunden, die Beschwerdeführerin bei einem durchschnittlichen Ansatz von CHF 92.80 242,5 Stunden erbringen. Die Beschwerdeführerin wäre bei den Regiearbeiten bei derselben Stundenzahl CHF 5'265.75 teurer, zusammen mit ihrem Grundangebot aber immer noch billiger als die Beschwerdegegnerin. Die Beschwerdegegnerin wäre erst ab einer unrealistischen Summe von 386 Regiestunden wirtschaftlicher.



St.Galler Gerichte

Die Vorinstanz hält dem entgegen, die Beschwerdeführerin verkenne, dass die Regieansätze lediglich mit 15 Prozent gewichtet worden seien. Ihr mittlerer Stundentarif liege mehr als 23 Prozent über den Angeboten der Mitbewerber. Es liege in der Natur der Regiearbeiten, dass sie grösstenteils nicht vorhersehbar seien. Sie seien im Bereich oder Toranlagen, Rinnen und Abläufe sowie bei Schleifarbeiten zur Vorbereitung oder Anpassungen im Bereich von festinstallierten Betriebseinrichtungen nicht gänzlich ausgeschlossen. Die Beschwerdegegnerin bringt vor, bei einem solchen Bauobjekt fielen erfahrungsgemäss 10 bis 15 Prozent Regiearbeiten an, weil die genauen Standorte von Einbauteilen, Maschineninfrastrukturen und dergleichen nicht präzise definiert werden könnten.

3.2. Gemäss Art. 34 Abs. 1 VöB erhält das wirtschaftlich günstigste Angebot den Zuschlag. Die Bestimmung räumt dem Auftraggeber einen weiten Ermessensspielraum ein. Der Vergabebehörde kommt sowohl bei der Erstellung der Beurteilungsmatrix als auch bei der Bewertung der massgeblichen Kriterien ein erhebliches Ermessen zu (vgl. BGE 125 II 86 E. 6). 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. 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, a.a.O., Rz. 880).

3.3. Wie die Beschwerdeführerin selbst ausführt, sind weder die Berücksichtigung von Regieansätzen noch die Gewichtung des Kostenelementes mit 60 Prozent, nämlich 45 Prozent für die Einheitspreise und 15 Prozent für allfällige Regiearbeiten,



St.Galler Gerichte

grundsätzlich unzulässig. Die Gewichtung der Kosten mit insgesamt 60 Prozent ist mit Blick auf die Art der ausgeschriebenen Arbeiten, die nicht durch besondere Komplexität gekennzeichnet sind, nicht zu beanstanden. Innerhalb der Kosten fallen die Regieansätze mit einem Viertel ins Gewicht. Die Bewertung der Angebote nach den Regieansätzen darf das mit 45 Prozent gewichtete Preiskriterium nicht aushebeln. Für die Beurteilung, ob dies der Fall ist, sind – neben dem Gewicht des Zuschlagskriteriums der Regieansätze als solchem – die Preiskurven für die beiden Kriterien von Bedeutung.

Die Vorinstanz hat der Preisbewertung eine lineare Preiskurve auf der Basis einer Preisspanne von 30 Prozent zugrunde gelegt. Diese Preisspanne ist zwar etwas breiter als die Spanne von rund 20 Prozent zwischen den tatsächlich eingegangenen Angeboten von CHF 178'393.25 und CHF 149'112.85. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass lediglich drei Angebote eingeholt wurden. Insbesondere ist nicht ausgeschlossen, dass die Vorinstanz bereits tendenziell preisgünstigere Anbieter auswählte und damit in einem offenen Verfahren auch teurere Angebote zu erwarten gewesen wären. Jedenfalls erscheint die von der Vorinstanz gewählte Preisspanne von 30 Prozent nicht als unrealistisch. Bei der Bewertung der Regieansätze hat die Vorinstanz ebenfalls eine Preisspanne von 30 Prozent angenommen. Der mittlere gewichtete Stundentarif für Vorarbeiter (10 Prozent), gelernter Arbeiter (40 Prozent) und ungelernter Arbeiter (50 Prozent) lag zwischen CHF 75.20 und CHF 93.50, betrug mithin 25 Prozent. Die gewählte Preisspanne erscheint damit ebenfalls nicht als unrealistisch.

Die Gewichtung der Kosten des Auftrags als solchen mit 45 Prozent einerseits und der Kosten allfälliger Regiearbeiten mit 15 Prozent geht bei gleich verlaufenden Preiskurven davon aus, dass letztere einen Umfang von einem Drittel der Kosten des Auftrags ausmachen, mithin im Ausmass von rund CHF 50'000 anfallen werden. Ein solcher – bei einem mittleren Stundenansatz von CHF 100 einem Aufwand von 500 Stunden entsprechender – Anteil erscheint mit Blick auf die ausgeschriebenen Arbeiten in der Tat als hoch. Die Vorinstanz hat in den allgemeinen Bedingungen unter dem Stichwort „Regiearbeiten“ zudem festgehalten, es stehe der Bauleitung frei, für solche Arbeiten auch während der Ausführung Konkurrenzpreiseingaben einzuholen und die Arbeiten anderweitig zu vergeben (act. 10/1 Seite 10). In den objektspezifischen Bedingungen hat sie zu den „Regiearbeiten“ zudem ausgeführt, der jeweilige Aufwand müsse ebenso



wie die Tarife der eingesetzten Mitarbeiter durch den Unternehmer beziffert werden und bei grösseren Regiearbeiten werde vorgängig ein Kostendach durch den Unternehmer und die Bauleitung festgelegt (act. 10/1 Seite 2). Daraus kann abgeleitet werden, dass die Vorinstanz bei einem hohen Anteil an Regiearbeiten zur Wahrung der Wirtschaftlichkeit sich nicht an den Zuschlag des Auftrages gebunden fühlen will. Die hohe Gewichtung der Regieansätze bei der Vergabe des Auftrags steht deshalb in einem gewissen Widerspruch zu den Bedingungen, unter denen Regiearbeiten im Rahmen des Auftrags vergeben werden.

Die vorinstanzlichen Vorbringen sind nicht geeignet, diese sehr hohe Gewichtung der Regietarife sachlich zu begründen. Ihre Ausführungen zum Umfang der zu erwartenden Regiearbeiten bleiben vage. Auch wenn es – wie sie geltend macht – nicht um eine „Break-Even“-Überlegung gehen sollte, führt die dargestellte mit der gleichen Preisspanne verlaufende Kurve dazu, dass sich die günstigen Regietarife in einem überproportionalen Verhältnis zu den voraussichtlichen tatsächlichen Kosten auswirken.

3.4. Eine Gewichtung der Kosten für den Auftrag beispielsweise mit 55 Prozent und der Kosten für Regiearbeiten mit 5 Prozent, kombiniert mit einem potentiellen Regiekostenvolumen von 1/11 des Auftragsvolumens von CHF 150'000, entsprechend rund CHF 13'700 oder 137 Stunden bei einem mittleren Stundenansatz von CHF 100, würde zu einer Bewertung des Angebots der Beschwerdeführerin mit 3,69 gewichteten Punkten (Preis 2,20, Referenzen 1,40, Regieansätze 0,04, Ausbildung Lernende 0,05) und des Angebots der Beschwerdegegnerin mit 3,49 gewichteten Punkten (Preis 1,84, Referenzen 1,40, Regieansätze 0,20, Ausbildung Lernende 0,05) und damit zu einer Rangierung der Beschwerdeführerin vor der Beschwerdegegnerin führen.

4. Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde teilweise als begründet. Die angefochtene Zuschlagsverfügung vom 28. April 2015 ist aufzuheben und die Angelegenheit zur neuen Festlegung der Gewichtung der Zuschlagskriterien, insbesondere unter Berücksichtigung eines sachlich zu rechtfertigenden Verhältnisses zwischen der Gewichtung des Preises einerseits und der Regieansätze andererseits und zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen.



5. Bei diesem Ausgang des Hauptverfahrens – dem Begehren der Beschwerdeführerin, es sei ihr der Zuschlag zu erteilen, kann nicht entsprochen werden, jedoch ist die Zuschlagsverfügung aufzuheben – bezahlen die Beschwerdeführerin einen Viertel und die Vorinstanz – die Beschwerdegegnerin hat keine Anträge gestellt – drei Viertel der amtlichen Kosten des Hauptverfahrens (Art. 95 Abs. 1 VRP). Die Kosten des Zwischenverfahrens – der Beschwerde war entgegen dem vorinstanzlichen Antrag die aufschiebende Wirkung zu erteilen – trägt die Vorinstanz. Gebühren von CHF 1'000 für die Zwischenverfügung vom 22. Mai 2015 und von CHF 2'000 für den Entscheid in der Hauptsache sind angemessen (Art. 7 Ziffern 211 und 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Auf die Erhebung der Kosten bei der Vorinstanz ist nicht zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP; R. HIRT, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, St. Gallen 2004, S. 109f.). Der von der Beschwerdeführerin zu tragende Anteil an der Entscheidgebühr für den Entscheid in der Hauptsache ist mit ihrem Kostenvorschuss von CHF 2'000 zu verrechnen; CHF 1'500 sind ihr zurückzuerstatten.

Bei dieser Verlegung der amtlichen Kosten sind der Beschwerdeführerin die ausseramtlichen Kosten des Hauptverfahrens zur Hälfte und jene des Zwischenverfahrens vollständig zu entschädigen (Art. 98 und 98bis VRP; HIRT, a.a.O., S. 183). Mangels Honorarnote sind die Entschädigungen ermessensweise festzusetzen. Für das Zwischenverfahren sind CHF 1'500, für das Hauptverfahren CHF 3'000, davon die Hälfte, je zuzüglich 4 % Barauslagen ohne Mehrwertsteuer – die Beschwerdeführerin ist mehrwertsteuerpflichtig – ausseramtlich zu entschädigen (vgl. Art. 6, 19, 22 Abs. 1 Ingress und lit. b, Art. 28bis Abs. 1 der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten; sGS 964.75; HIRT, a.a.O., S. 194). Kostenpflichtig ist die Vorinstanz.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und die angefochtene Zuschlagsverfügung der Vorinstanz vom 28. April 2015 aufgehoben.



St.Galler Gerichte

2. Die Angelegenheit wird zur neuen Beurteilung im Sinn der Erwägungen und zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückgewiesen.

3. Die amtlichen Kosten des Zwischenverfahrens von CHF 1'000 bezahlt die Vorinstanz. Von den amtlichen Kosten des Hauptverfahrens von CHF 2'000 bezahlen die Beschwerdeführerin einen Viertel und die Vorinstanz drei Viertel. Der Kostenanteil der Beschwerdeführerin wird mit ihrem Kostenvorschuss von CHF 2'000 verrechnet; CHF 1'500 werden ihr zurückerstattet.

4. Die Vorinstanz entschädigt die Beschwerdeführerin für das Beschwerdeverfahren mit CHF 3'000 zuzüglich 4 % Barauslagen ohne Mehrwertsteuer.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Scherrer