



Fall-Nr.: B 2018/53
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 05.02.2020
Entscheiddatum: 13.10.2018

Entscheid Verwaltungsgericht, 13.10.2018

Öffentliches Beschaffungswesen, Art. 2a Abs. 1 lit. a VöB (Bund), Art. 5 Abs. 2 EGöB; Art. 29 Abs. 1 BV. Der Bund ist mit einem Anteil von 35,83 Prozent an der Vorinstanz, die gemäss Handelsregister die Erbringung von Transportdienstleistungen bezweckt, beteiligt. Er verfügt somit nicht über eine Aktienmehrheit und es bestehen auch keine anderen konkreten Anhaltspunkte für einen anderweitigen beherrschenden Einfluss des Bundes. Der Inhalt der Auskunft einer Drittperson wurde zwar nicht mit einer Aktennotiz festgehalten. In der Vernehmlassung führt die Vorinstanz aus, sie habe übereinstimmend mit dem Gesamtprojektleiter bestätigt, was ihr an sich bereits bekannt gewesen sei, nämlich, dass das Referenzprojekt mit dem ausgeschriebenen Projekt nur beschränkt vergleichbar sei. Sollte damit das rechtliche Gehör verletzt worden sein, wäre der Mangel von untergeordneter Bedeutung und geheilt. Die Beschwerdeführerin belegt nicht, dass ihr Projektleiter im Referenzobjekt die Funktion eines Gesamtleiters, wie sie im ausgeschriebenen Projekt zu erfüllen wäre, inne gehabt hätte (Verwaltungsgericht, B 2018/53).

Entscheid vom 13. Oktober 2018

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner;
Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

AeBo + Dill AG, Tannwaldstrasse 26, 4600 Olten,

Beschwerdeführerin,



St.Galler Gerichte

gegen

Schweizerische Südostbahn AG, Bahnhofplatz 1a, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

vertreten durch Dr. iur. Peter Reetz und/oder Frau MLaw Christina Schlegel, Reetz
Sohm Rechtsanwälte, Obere Wiltisgasse 52, Postfach 441, 8700 Küsnacht ZH,

und

Arge IG Wattwil_2, c/o Schällibaum AG, Ebnaterstrasse 143, 9630 Wattwil,

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Bernhard Oberholzer, Oberer Graben 43,
9000 St. Gallen,

Gegenstand

Vergabe Beschleunigung Südkopf Wattwil (Ingenieurleistungen Phasen 31-53)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. Die Schweizerische Südostbahn AG hat am 8. Januar 2018 die Ingenieurleistungen SIA Teilphasen 31-53 zur Beschleunigung Südkopf Wattwil im offenen Verfahren ausgeschrieben (ABI 2018 S. 66 f.). In den Ausschreibungsunterlagen wurden die Zuschlagskriterien samt Gewichtung, nämlich Preisangebot (40 Prozent), Qualifikation Schlüsselpersonal (40 Prozent, aufgeteilt in die Unterkriterien Referenzen/CV Projektleiter 20 Prozent, Spezialist Fahrbahn 8 Prozent und Bauleiter 12 Prozent) und Auftragsanalyse (20 Prozent, mit den weiteren Elementen Chancen/Risiko, Vorgehen und Projektqualitätsmanagement) bekannt gegeben (act. 11/Register 3, Seiten 4 und 12). Innert der bis 26. Januar 2018 offenen Frist reichten acht Anbieterinnen je ein Angebot ein. Die Schweizerische Südostbahn AG erteilte mit vom 12. Februar 2018 datierter Verfügung den Zuschlag an die Arge IG Wattwil_2, deren Angebot zum Preis



St.Galler Gerichte

von netto CHF 289'245 ohne Mehrwertsteuer 3,69 von maximal möglichen 5 gewichteten Punkten erzielt hatte (act. 11/Register 11/2).

B. Die AeBo + Dill AG (Beschwerdeführerin), deren Angebot zum Preis von CHF 185'755.65 mit 3,64 gewichteten Punkten den zweiten Rang erreicht hatte, erhob gegen die am 9. Februar 2018 versandte und ihr am 12. Februar 2018 zugestellte Zuschlagsverfügung der Schweizerischen Südostbahn AG (Vorinstanz) mit Eingabe vom 20. Februar 2018 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Antrag, nach offener Darlegung der Auswertungen sei ihr Angebot hinsichtlich der Zuschlagskriterien Qualifikation Schlüsselpersonal und Auftragsanalyse neu zu beurteilen. Aus ihrem Antrag und der Begründung der Beschwerde war auf das Interesse der nicht rechtskundig vertretenen Beschwerdeführerin am Zuschlag und damit auf ein stillschweigendes Begehren, es sei der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu gewähren, zu schliessen, welches der zuständige Abteilungspräsident indessen mit Zwischenverfügung vom 1. März 2018 abwies.

Die Beschwerdeführerin äusserte sich unaufgefordert am 27. März 2018 zur Zwischenverfügung vom 1. März 2018. Die Vorinstanz beantragte mit Vernehmlassung vom 28. März 2018, die Beschwerde sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge abzuweisen, wobei die Vergabeakten der Beschwerdeführerin nicht, eventualiter nach vorgängiger vorinstanzlicher Stellungnahme zugänglich zu machen seien. Am 7. Mai 2018 teilte sie dem Gericht den Abschluss des Vertrages mit der Arge IG Wattwil_2 (Beschwerdegegnerin) mit. Letztere beantragte mit Vernehmlassung vom 17. Mai 2018, die Beschwerde sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge abzuweisen. Die Beschwerdeführerin äusserte sich abschliessend am 27. Juli 2018.

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. Mit dem Inkrafttreten von Art. 3 Abs. 2 lit. d und Abs. 3 sowie Anhang II/B des Bilateralen Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über bestimmte Aspekte des



öffentlichen Beschaffungswesens (SR 0.172.052.68) am 1. Juni 2002 wurden die Anbieter von Dienstleistungen des Schienenverkehrs den Regeln über das öffentliche Beschaffungswesen unterstellt. Im Sektorenbereich Eisenbahnen (Bau und Betrieb von Eisenbahnanlagen) sind die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB AG) sowie Unternehmen, bei denen diese die Aktienmehrheit besitzen, und die anderen Betreiber von Eisenbahnanlagen, die unter dem beherrschenden Einfluss des Bundes stehen, den bundesrechtlichen Regeln über das öffentliche Beschaffungswesen unterstellt (Art. 2a Abs. 1 lit. a der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen, SR 172.056.11). Die übrigen Vergabestellen unterstehen der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (sGS 841.32, IVöB) und damit dem kantonalen Recht (H. Stöckli, Der subjektive Geltungsbereich des Vergaberechts – System und der Versuch einer Synthese, in: Stöckli/Zufferey [Hrsg.], Aktuelles Vergaberecht 2008, Zürich/Basel/Genf 2008, S. 42 ff., S. 63). Der Bund ist mit einem Anteil von 35,83 Prozent an der Vorinstanz, die gemäss Handelsregister die Erbringung von Transportdienstleistungen bezweckt (vgl. Internetauszug Handelsregister des Kantons St. Gallen), beteiligt (vgl. www.sob.ch Unternehmen/in Zahlen). Er verfügt somit nicht über eine Aktienmehrheit und es bestehen auch keine anderen konkreten Anhaltspunkte für einen anderweitigen beherrschenden Einfluss des Bundes. Da der Entscheid über die Investition in die Zuständigkeit der Organe der Vorinstanz fällt, vermag daran auch nichts zu ändern, dass die Strecke Lichtensteig-Wattwil, die früher der SBB gehörte, vom Bund allein finanziert wird (vgl. Darlehensfinanzierung der Schweizerischen Südostbahn AG, Kantonsratsbeschluss über die Beteiligung an der Finanzierung technischer Verbesserungen der Schweizerischen Südostbahn AG für das Jahr 2015, Kantonsratsbeschluss über die Verlängerung des Darlehensvertrags mit der Schweizerischen Südostbahn AG, Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 24. Juni 2014, www.ratsinfo.sg.ch, Geschäftsnummern 37.14.01 und 02). Das Verwaltungsgericht ist dementsprechend zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 5 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zur Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen; sGS 841.1, EGöB).

Dass die Vorinstanz den Vertrag mit der Beschwerdegegnerin mittlerweile abgeschlossen hat, 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 (vgl. Art. 18



Abs. 2 IVöB, BGE 132 I 86 E. 3.2). Das Angebot der Beschwerdeführerin erreichte mit einem Rückstand von lediglich 0,05 von maximal erzielbaren 5 gewichteten Punkten den zweiten Rang. Sind ihre Rügen begründet, hätte ihr Angebot als das wirtschaftlich günstigere als jenes der Beschwerdegegnerin beurteilt werden müssen, und sie hätte reelle Chancen auf den Zuschlag gehabt. Sie ist deshalb zur Erhebung der Beschwerde befugt (vgl. Art. 5 Abs. 1 EGöB und Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP).

Die Beschwerde gegen die – bereits am 9. Februar 2018 versandte – Zuschlagsverfügung mit dem Datum vom 12. Februar 2018 wurde mit Eingabe vom 20. Februar 2018 rechtzeitig erhoben und erfüllt die Anforderungen in formeller und inhaltlicher Hinsicht (Art. 15 Abs. 3 IVöB). Auf die Beschwerde ist deshalb einzutreten.

2. Die Beschwerdeführerin hält fest, das Ingenieurbüro Schällibaum – Mitglied der Arbeitsgemeinschaft, welche den Zuschlag erhalten hat – sei bereits mit dem Verfassen einer dem Beschaffungsgegenstand zugrundeliegenden Studie beauftragt worden (dazu nachfolgend Erwägung 3). Sie erachtet sodann die Bewertung ihres Angebots hinsichtlich der Zuschlagskriterien "Qualifikation des Schlüsselpersonals" und "Auftragsanalyse" als zu tief (dazu nachfolgend Erwägungen 4 und 5).

3. Die Schällibaum AG bezweckt den Betrieb eines Ingenieur- und Planungsbüros (vgl. Internet-Auszug Handelsregister des Kantons St. Gallen). Sie verfasste im Jahr 2016 im Zusammenhang mit dem Beschaffungsgegenstand eine Studie für verschiedene Gleisgeometrievarianten, die von der Vorinstanz als Basis für weitere interne Überarbeitungen verwendet wurde. Die Studie war nicht Teil der Ausschreibungsunterlagen, jedoch wurde in den Ausschreibungsunterlagen ausdrücklich darauf hingewiesen. Gleichzeitig wurde ausdrücklich festgehalten, das Ingenieurbüro sei ebenfalls zur Offertabgabe zugelassen (Leitfaden der Ausschreibung und Leistungsbeschreibung, Ziffer 4.21 der Übersicht über die Ausschreibung; act. 11/3). Aus der Ausschreibung und aus den Ausschreibungsunterlagen geht zudem nicht hervor, dass die Einreichung eines Angebots durch die Verfasserin der Studie irgendwelchen besonderen – beispielsweise zeitlich – abweichenden Bedingungen unterstand. Ausschreibung (ABI 2018 S. 67) und Ausschreibungsunterlagen (Leitfaden



der Ausschreibung und Leistungsbeschrieb, Ziffer 6.5 der Übersicht über die Ausschreibung; act. 11/3) waren mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen.

Gemäss Art. 15 Abs. 2 lit. a IVöB gilt die Ausschreibung des Auftrags als durch Beschwerde selbständig anfechtbare Verfügung. Konnte die Ausschreibung selbständig angefochten werden, so darf auf sie im Anschluss an den Zuschlag grundsätzlich 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 vergaberechtswidrig erachtete Ausschreibung hätte anfechten können, noch in diesem Zeitpunkt dagegen Beschwerde führen könnte. Wer vorbehaltlos Ausschreibung und Ausschreibungsunterlagen akzeptiert und diese zur Grundlage seines Angebots macht, dem ist es grundsätzlich verwehrt, nach einem für ihn negativen Ausgang des Verfahrens nachträglich Mängel der Ausschreibung zu rügen (BGer 2P.222/1999 vom 2. März 2000 E. 3a mit Hinweis auf BGE 125 I 203; GVP 2015 Nr. 41 mit weiteren Hinweisen). – Die Beschwerdeführerin hat weder ein Rechtsmittel gegen die Ausschreibung erhoben noch bei der Einreichung ihres Angebots eine entsprechende Rüge angebracht. Insoweit erweist sich – sollte die Beschwerdeführerin aus ihrem Hinweis etwas zugunsten der Bewertung ihres Angebots oder zulasten der Bewertung des Angebots der Beschwerdegegnerin ableiten wollen – die Rüge einer diesbezüglichen Vergaberechtswidrigkeit der Ausschreibungsbedingungen als verspätet. Die Gründe für die jetzt im Beschwerdeverfahren gegen den Zuschlag geäusserte Befürchtung, die Verfasserin der Studie könnte insbesondere auch bei der Bewertung ihres Angebots nach den subjektiver Würdigung zugänglichen Zuschlagskriterien bevorteilt sein, waren bereits im Zusammenhang mit der Ausschreibung uneingeschränkt erkennbar. Es besteht deshalb auch kein Anlass, darauf ausnahmsweise im Beschwerdeverfahren gegen den Zuschlag zurückzukommen (vgl. dazu GVP 2015 Nr. 41).

Im Übrigen erwiese sich die Rüge in der Sache wohl als unbehelflich. Eine Beteiligung am Submissionsverfahren trotz Vorbefassung gilt unter anderem dann als zulässig, wenn der bestehende Wissensvorsprung gegenüber den anderen Anbietern nur geringfügig ist oder wenn die Mitwirkung des vorbefassten Anbieters bei der Vorbereitung des Submissionsverfahrens nur von untergeordneter Natur ist und ferner auch dann, wenn die Mitwirkung des vorbefassten Anbieters sowie dessen



Wissensvorsprung gegenüber den übrigen Anbietern offengelegt wird (vgl. BGer 2P. 164/2004 vom 25. Januar 2005 E. 3.3, in: ZBI 106/2005 S. 473 ff., S. 475). – Dass im Vorfeld der Verfassung des vorliegenden Projekts die Schällibaum AG eine Studie mit verschiedenen Gleisgeometrievarianten erstellt hat, ist unbestritten. Der Umstand, dass die ausgeschriebenen Ingenieurdienstleistungen angeboten werden konnten, ohne dass die Studie Teil der Ausschreibungsunterlagen war, weist darauf hin, dass sie für die Ausarbeitung der Offerte nicht von (entscheidender) Bedeutung war. Die Beschwerdeführerin legt denn auch nicht konkret dar, in welcher Weise sich die beschriebene Vorbefassung für sie ungünstig und für die Beschwerdegegnerinnen günstig ausgewirkt hätte.

4. Die Beschwerdeführerin beanstandet die Qualifikation ihres Projektleiters sowohl in formeller (dazu nachfolgend Erwägung 4.1) als auch in inhaltlicher Hinsicht (dazu nachfolgend Erwägung 4.2).

4.1. In der Beschwerde wird darauf hingewiesen, der zur Beurteilung des für die Vorinstanz realisierten Referenzprojektes Samstagen und Freienbach zusätzlich konsultierte Gesamtprojektleiter habe im Zeitpunkt der Auskunftserteilung bei einem Mitkonkurrenten gearbeitet. – Die Vorinstanz führt dazu in ihren Vernehmlassungen vom 27. Februar 2018 und vom 28. März 2018 aus, die Beschwerdeführerin habe Stefan Hunn als Referenzperson angegeben. Dieser habe allerdings nur den Bereich "Fahrbahn" geleitet, weshalb auch noch Christian Hofmann, welcher im Zeitpunkt der Ausführung des Projekts als Mitarbeiter der Vorinstanz Gesamtprojektleiter gewesen sei, kontaktiert worden sei. Christian Hofmann arbeite mittlerweile bei einem Konkurrenten der Beschwerdeführerin. Inwiefern hier ein Ausstand notwendig sein sollte, sei nicht ersichtlich. Beide hätten – unabhängig voneinander – die gleiche Einschätzung abgegeben. Er sei auch nicht mit Bezug auf das konkrete Ausschreibungsverfahren angefragt worden, so dass ihm nicht bewusst gewesen sei, dass die Nachfrage im Hinblick auf das vorliegende Projekt erfolgt sei.

Der Grundsatz der Gewährung des rechtlichen Gehörs, wie er in Art. 15 Abs. 1 VRP und Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) verankert ist, verlangt, dass eigenmächtig – das heisst ohne Zustimmung des Anbieters – eingeholte Auskünfte, auf welche zum Nachteil des Anbieters abgestellt



St.Galler Gerichte

wird, aktenkundig gemacht werden. Ob der Anspruch auf Gewährung des rechtlichen Gehörs verletzt ist, kann offenbleiben, wenn die vertraulich eingeholten Referenzauskünfte nicht entscheidungswesentlich waren (vgl. BGE 139 II 489 Regeste und E. 3.1).

Der Inhalt der Auskunft des von der Beschwerdeführerin nicht als Auskunftsperson angegebenen Gesamtprojektleiters des Referenzprojektes Samstagen und Freienbach wurde zwar nicht mit einer Aktennotiz festgehalten. Allerdings führt die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung vom 27. Februar 2018 aus, der Gesamtprojektleiter und die von der Beschwerdeführerin angegebene Auskunftsperson hätten übereinstimmend bestätigt, was ihr an sich bereits bekannt gewesen sei, nämlich dass das Referenzobjekt Samstagen und Freienbach mit dem ausgeschriebenen Projekt nur beschränkt vergleichbar sei. Dass die tiefe Bewertung der Referenzen auf eine entsprechende schlechte Beurteilung der Leistungen des Projektleiters zurückzuführen wäre, lässt sich den Ausführungen der Vorinstanz nicht entnehmen. Vielmehr ergibt sie sich aus den objektiven Unterschieden hinsichtlich der mit den Projekten verbundenen Anforderungen an die von der Beschwerdeführerin erbrachten beziehungsweise zu erbringenden Dienstleistungen. Wenn es die Vorinstanz auch unterlassen hat, die Auskünfte unmittelbar nach deren Einholung in einer Aktennotiz festzuhalten, erscheint eine allfällige Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör von untergeordneter Bedeutung und kann geheilt werden, zumal eine kurze Begründung der Zuschlagsverfügung gemäss Art. 41 Abs. 2 VöB ausreicht und der Inhalt der Auskunft, die keine subjektive Bewertung der Leistungen des Projektleiters der Beschwerdeführerin enthielt, in den Vernehmlassungen wiedergegeben wurde.

Ob die Ausstandsregeln gemäss Art. 7 VRP, die für Behördemitglieder sowie öffentliche Angestellte und amtlich bestellte Sachverständige gelten, die Anordnungen treffen, solche vorbereiten oder daran mitwirken, auch auf Personen anzuwenden sind, welche in einem Vergabeverfahren Referenzauskünfte für andere Auftraggeber erteilen, ist zumindest fraglich, kann indessen vorliegend offenbleiben. Zum einen hat die Beschwerdeführerin ein Referenzprojekt angegeben, welches sie für die Vorinstanz ausgeführt hat. Insoweit war es zulässig und unvermeidlich, dass die Vergabestelle auf eigene Erfahrungen abstellte (vgl. dazu auch VerwGE B 2017/23 vom 19. März 2018 E. 4.2). Zum anderen erteilen Auskunftspersonen anderer Auftraggeber ihre Auskünfte



immer vor dem Hintergrund ihrer konkreten beruflichen Tätigkeit. Soweit nicht Anhaltspunkte dafür bestehen, dass eine Auskunftsperson aufgrund ihrer Interessenlage eine negative Beurteilung der Arbeit des Anbieters bezweckt, erscheint es auch nicht erforderlich, Auskünfte entsprechend zu relativieren. Im vorliegenden Fall ist zwar unbestritten, dass die Auskunftsperson mittlerweile bei einer Konkurrentin der Beschwerdeführerin angestellt ist. Jedoch sind – wie bereits im Zusammenhang mit der Frage der Beachtung des Anspruchs auf rechtliches Gehör ausgeführt – ihre für die Bewertung des Referenzprojekts relevanten Auskünfte insoweit nicht subjektiv geprägt, als sie sich auf den objektiven Umfang der Aufgaben des Projektleiters im Projekt Samstagern und Freienbach bezogen.

Die Rügen der Verletzung des rechtlichen Gehörs und der Ausstandsregeln erweisen sich damit insgesamt als unbegründet.

4.2. Die Beschwerdeführerin bringt vor, ihr Projektleiter habe mit über 30-jähriger Bahnerfahrung (SBB, SOB und weitere) sehr wohl eine grosse Erfahrung in der Projektierung und Realisierung von gleichen respektive ähnlichen Projekten. Auf telefonische Nachfrage habe die Vorinstanz behauptet, die Angaben über die Rolle im Projekt Samstagern und Freienbach stimmten nicht. Ihr Projektleiter habe aber in diesen Projekten sehr wohl eine führende Rolle und die Fachdienstkoordination inklusive Dritten und Behörden gehabt. Das könne mit Sitzungsprotokollen und Terminprogrammen belegt werden. Zur zweiten Referenz, einem grösseren SBB-Projekt, habe sie von der Vorinstanz keine Angaben erhalten. Diese könne aus ihrer Sicht aber auch nicht ungenügend sein.

Die Vorinstanz hat die Referenzen und das Curriculum Vitae des von der Beschwerdeführerin genannten Projektleiters bei einer Skala von 1 bis 5 mit 2,25 ungewichteten Punkten bewertet. Bei dieser Punktzahl handelt es sich um den Durchschnitt der voneinander unabhängigen Bewertungen durch zwei Fachpersonen. Die Vorinstanz begründet die Bewertung in ihren Vernehmlassungen vom 27. Februar 2018 und vom 28. März 2018 im Detail. Beim Projekt Samstagern und Freienbach – bei dem es sich um ein Projekt der Vorinstanz gehandelt hat und es vor allem um die Neuerstellung von Perronanlagen, die Projektierung von Perron-Kabelanlagen und den Ersatz von Beleuchtungen gegangen sei – habe der erwähnte Projektleiter – was auch



die Beschwerdeführerin nicht bestreite – keine Aufgaben als Gesamtleiter erfüllt. Die blossе Anwesenheit des Projektleiters an Sitzungen sowie die Aufführung in Terminprogrammen vermöchten in keiner Weise zu belegen, dass er Aufgaben als Gesamtleiter erfüllt habe. Die Beschwerdeführerin habe solches weder behauptet noch gar belegt. Das vorliegende Projekt bedürfe jedoch insbesondere der Erfahrung als Gesamtleiter, da die Aufgaben sehr komplex seien. Das zweite Referenzobjekt betreffe die Erhöhung der Perronanlagen auf P55-Standard. Beide Projekte seien sehr fahrbahnlastig – also klar monothematisch – gewesen und es habe – anders als im vorliegenden Projekt – kein Fokus auf übergeordnete Leistungen bestanden. Vorliegend habe der Projektleiter des Ingenieurbüros nicht nur das Projektierungsteam zu führen, sondern er unterstütze zusätzlich die Gesamtprojektleitung der Bauherrschaft bei der Organisation und Führung des Projektteams. Er habe mittels Funktionendiagramm, Ablaufplänen, aktualisierten Terminplänen und geeigneten Führungsinstrumenten sicherzustellen, dass die erwartete Qualität der Projektierungsleistungen und die Koordination mit Dritten jederzeit sichergestellt sei. Dem Projektleiter der Beschwerdeführerin fehlten die vorliegend äusserst relevanten Erfahrungen im Hinblick auf die Gesamtleitung des Projektes.

Der Beschwerdeführerin wurden die vorinstanzlichen Vernehmlassungen zur Kenntnis gebracht. Sie hat am 27. Juli 2018 Stellung genommen, setzt sich jedoch mit der Begründung der Bewertung nicht konkret auseinander, sondern bringt einzig vor, sie könne den Ausführungen nicht folgen. Ihr Projektleiter habe beim Projekt Samstagern und Freienbach sehr wohl eine führende Rolle gehabt. Bei der SBB werde er mit Noten zwischen 4 und 5 beurteilt. Insbesondere äussert sie sich nicht zur Vergleichbarkeit des Projekts mit dem ausgeschriebenen und zur Rolle, welche ihr Projektleiter innehatte. Sie macht geltend, die Rolle wäre aus Sitzungsprotokollen und Terminplänen ersichtlich, ohne solche beizubringen. Wenn sie in diesem Zusammenhang geltend macht, die Dokumente seien ihr nicht mehr zugänglich, sondern bei der Vorinstanz archiviert, ist dem entgegenzuhalten, dass das Projekt in den Jahren 2012 bis 2014 realisiert wurde und sie als – gemäss ihren Ausführungen in zentraler Funktion – beteiligtes Unternehmen zweifellos ebenfalls im Besitz der entsprechenden Dokumente war. Mithin liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass die Darstellung der Vorinstanz insbesondere hinsichtlich der nur beschränkten Vergleichbarkeit des Projektes und der Rolle des Projektleiters, unzutreffend wäre.



Der Vergabebehörde kommt bei der Bewertung der Angebote hinsichtlich der Qualität aufgrund ihrer – dem Gericht selber abgehenden – technischen Kenntnisse ein erheblicher Ermessensspielraum zu, in welchen das Verwaltungsgericht nicht einzugreifen befugt ist (vgl. BGE 141 II 14 E. 8.4.4; 139 II 185 E. 9.3 mit Hinweisen auf BGE 135 II 356 E. 3.1, 135 II 384 E. 2.2.2, 133 II 35 E. 3, 130 II 449 E. 4.1). – Die Beschwerdeführerin bringt keine konkreten Anhaltspunkte dafür vor, dass die Darstellung der Vorinstanz unzutreffend wäre. Der Hinweis, sie vermute ganz andere Gründe, kann aber jedenfalls zur Begründung des Vorwurfs, die Vergabebehörde habe ihr Angebot in vergaberechtswidriger Weise zu tief bewertet, nicht genügen.

5. Bei der Bewertung des Angebots nach dem Zuschlagskriterium der Auftragsanalyse bringt die Beschwerdeführerin vor, ihre Beiträge über Auftragsanalyse, Risiken und Projektqualitätsmanagement deckten alle relevanten Punkte ab. Die praktisch gleichen Beiträge hätten kürzlich bei einem SBB-Projekt Noten von über 4 erzielt. Weil es sich um sehr subjektive Beurteilungen handle, sei es zwar schwierig, hier die Wahrheit zu finden. Eine so schlechte Benotung sei ihr schleierhaft und habe aber mit einer objektiven Beurteilung nichts zu tun.

Die Vorinstanz hat das Angebot der Beschwerdeführerin beim Zuschlagskriterium der Qualität (Auftragsanalyse, Chancen/Gefahren, Vorgehen und Projektqualitätsmanagement) bei einer Skala von 1 bis 5 mit 2,25 ungewichteten Punkten bewertet. Bei dieser Punktzahl handelt es sich um den Durchschnitt der voneinander unabhängigen Bewertungen durch zwei Fachpersonen. Zur Begründung führt die Vorinstanz in ihren Vernehmlassungen vom 27. Februar 2018 und vom 28. März 2018 aus, das Angebot der Beschwerdeführerin nehme weder auf die Umwelt noch auf die Vermessungsleistungen Bezug. Die Ausführungen zu Chancen und Risiken seien sehr allgemein gehalten. Anders als beim Angebot der Beschwerdegegnerin seien keine konkreten Punkte und Massnahmen angegeben und herausgearbeitet worden. Bewertungen in anderen Projekten seien nicht massgebend, da die Analysen auf das ausgeschriebene Projekt ausgerichtet sein müssten. Dass die Beschwerdeführerin die "praktisch gleichen Beiträge" bereits in einem SBB-Projekt eingereicht habe, belege augenfällig, dass die Beschwerdeführerin sich mit den individuellen Gegebenheiten des vorliegenden Projekts nicht angemessen auseinandergesetzt habe.



Die vorinstanzlichen Vernehmlassungen wurden der Beschwerdeführerin zur Kenntnis gebracht. Sie hat am 27. Juli 2018 Stellung genommen und führt aus, sie vermute, die Benotung sei so tief gewählt worden, dass es zum Gesamtergebnis passe. Klar nachzuweisen sei das nicht, aber auch sie kenne die Mechanismen der Beurteilung von Offerten. Man biege es so hin, bis man am Schluss den gewünschten Partner auf Platz eins habe. Mit der vorinstanzlichen Begründung der Bewertung setzt sich die Beschwerdeführerin nicht konkret auseinander. Insbesondere macht sie nicht geltend, das Projekt, in dessen Zusammenhang sie diese Berichte der SBB eingereicht habe, sei mit dem Ausschreibungsgegenstand in entsprechend hohem Mass vergleichbar. Die Vorinstanz weist zu Recht darauf hin, dass die unterschiedliche Benotung praktisch gleicher Beiträge zu Auftragsanalyse und zur Darstellung von Chancen und Gefahren, Vorgehen und Projektqualitätsmanagement in verschiedenen Projekten nicht auf eine fehlerhafte Bewertung schliessen lasse. Vielmehr deutet sie in der Tat darauf hin, dass die Beschwerdeführerin wenig auf die Besonderheiten des einzelnen Projektes eingeht. Im Gegensatz zu den Darstellungen im Angebot der Beschwerdegegnerin gibt die Beschwerdeführerin in ihrer Auftragsanalyse zu einem erheblichen Teil die Schilderung der Ausgangslagen in den Ausschreibungsunterlagen wieder. Unter Berücksichtigung des relativ erheblichen Ermessensspielraums der Vergabebehörde bei der Bewertung der Angebote insbesondere nach den Qualitätskriterien (vgl. dazu oben Erwägung 4.2) erweist sich die Benotung als nachvollziehbar und sachlich begründet.

6. Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde damit als unbegründet. Sie ist deshalb abzuweisen.

7. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die amtlichen Kosten des Hauptverfahrens von der Beschwerdeführerin zu tragen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 2'000 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Vom Kostenvorschuss der Beschwerdeführerin in der Höhe von CHF 2'500 wurden die ihr auferlegten amtlichen Kosten der Zwischenverfügung vom 1. März 2018 von CHF 1'000 bezogen. Der Rest von CHF 1'500 ihres Kostenvorschusses ist an die Gebühr für den Hauptentscheid anzurechnen.

Die Beschwerdeführerin hat die Beschwerdegegnerin für das Hauptverfahren ausseramtlich zu entschädigen. Der Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerin hat zwar



St.Galler Gerichte

keine Kostennote eingereicht, aber in der Beschwerdeantwort ein Pauschalhonorar von CHF 2'000 zuzüglich 4 % Barauslagen beantragt. Für das Zwischenverfahren wurde die Beschwerdegegnerin gemäss Zwischenverfügung vom 1. März 2018 mit CHF 1'040 entschädigt. Für das Hauptverfahren erscheint die beantragte pauschale ausseramtliche Entschädigung von CHF 2'000 zuzüglich CHF 80 Barauslagen (pauschal vier Prozent von CHF 2'000) angemessen (Art. 19, Art. 22 Abs. 1 lit. b und Art. 28^{bis} Abs. 1 der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75). Die Mehrwertsteuer bleibt unberücksichtigt, da die Beschwerdegegnerin selbst mehrwertsteuerpflichtig ist und die in der Honorarrechnung ihres Anwalts belastete Mehrwertsteuer als Vorsteuer von ihrer eigenen Steuerschuld wieder abziehen kann (vgl. VerwGE B 2012/54 vom 3. Juli 2012 E. 6, www.gerichte.sg.ch; R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen SZ/St. Gallen 2004, S. 194). Die obsiegende Vorinstanz hat sich im Beschwerdeverfahren zwar rechtskundig vertreten lassen und ihre Anträge unter Entschädigungsfolge gestellt. Als verfügende Vergabebehörde hat sie indessen praxismässig keinen Anspruch auf die Entschädigung ausseramtlicher Kosten (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 829; Hirt, a.a.O., S. 176 f.).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Beschwerdeführerin bezahlt die amtlichen Kosten des Hauptverfahrens von CHF 2'000 unter Anrechnung des bei der Hauptsache verbliebenen restlichen Kostenvorschusses von CHF 1'500.
3. Die Beschwerdeführerin entschädigt die Beschwerdegegnerin für das Hauptverfahren mit CHF 2'080 (ohne Mehrwertsteuer).

Der Abteilungspräsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Scherrer