



Fall-Nr.: B 2019/45
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 05.09.2019
Entscheiddatum: 23.05.2019

Entscheid Verwaltungsgericht, 23.05.2019

Öffentliches Beschaffungswesen, Art. 8 VöB, Art. 12 Abs. 1 lit. a und Art. 13 lit. d IVöB. Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Zuschlagsempfängerin hätte mangels ausreichender personeller Ressourcen zur termingerechten Realisierung der vergebenen Arbeiten vom Verfahrens ausgeschlossen werden müssen. Dass die Produktivität der Zuschlagsempfängerin je Mitarbeiter jene der Beschwerdeführerin jedenfalls in deren Planung erheblich übersteigt, vermag zwar allenfalls Zweifel an der Plausibilität des Angebots zu wecken, lässt aber die – im Übrigen auf die fachkundige Beurteilung der Angebote durch ein Architekturbüro abgestützte – Auffassung der Vergabebehörde, auch die Zuschlagsempfängerin sei zur Erfüllung des Auftrags mit eigenen Mitarbeitern grundsätzlich in der Lage, nicht als rechtswidrig erscheinen (Verwaltungsgericht, B 2019/45).

Entscheid vom 23. Mai 2019

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner;
Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

Optimal AG, Ochsensandstrasse 4, 9472 Grabs,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt MLaw Flavio Decurtins, Caviezel Partner,
Masanserstrasse 136, 7000 Chur,



St.Galler Gerichte

gegen

Spitalanlagegesellschaft Spitalregion Rheintal Werdenberg Sarganserland,
Alte Landstrasse 106, 9445 Rebstein,

Vorinstanz,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. HSG Christian Bütikofer, Nelkenstrasse 2,
Postfach 31, 9200 Gossau SG,

und

Kurt Schmidheiny AG, Wäselistrasse 9, 9442 Berneck,

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch Rechtsanwalt Roland Stähli, M.A. HSG, Hänzi & Koch,
Achslenstrasse 13, Postfach, 9016 St. Gallen,

Gegenstand

Vergabe Neubau Spital Grabs (BKP 285.1 Innere Malerarbeiten allgemeine Räume)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. Die Spitalanlagegesellschaft der Spitalregion Rheintal Werdenberg Sarganserland schrieb am 29. Oktober 2018 die Inneren Malerarbeiten für den Neubau des Spitals Grabs im offenen Verfahren aus. Für die Eignungs- und Zuschlagskriterien sowie den Ausführungstermin wurde auf die Ausschreibungsunterlagen verwiesen (vgl. ABI 2018 S. 3885 ff.). Die technische Leistungsfähigkeit war unter anderem durch ausreichende personelle Ressourcen zur termingerechten Realisierung des Bauvorhabens und einen in einem realistischen Verhältnis zur Angebotssumme stehenden gemittelten Gesamtumsatz der Anbieterin in den drei der Ausschreibung vorangehenden Jahren



St.Galler Gerichte

nachzuweisen. Als Zuschlagskriterien wurden – ohne Gewichtung – Referenzen (Firma/ Schlüsselpersonen, Z1), Preis (Z2) und Qualität (Qualitätsmanagement/ Vorgehenskonzept, Z3) genannt (Teil A der Ausschreibungsunterlagen, Ziff. 2.1 Eignungskriterien und Ziff. 2.2 Zuschlagskriterien; act. 7/2.1.1). Innert der bis 19. November 2018 offenen Frist reichten acht Unternehmen je ein Angebot ein. Entsprechend dem Vorschlag des mit der Bewertung der Angebote beauftragten Architekturbüros vom 6. Februar 2019 (act. 7/4.3) erteilte der Verwaltungsrat der Spitalanlagengesellschaft den Zuschlag am 18. Februar 2019 zum Preis gemäss bereinigtem Schlusssummenverzeichnis von CHF 597'744.88 (exklusive Mehrwertsteuer und exklusive allgemeine Bauabzüge, nach Skonto; act. 7/4.2) an die Kurt Schmidheiny AG, deren Angebot 460 von 500 gewichteten Punkten erzielt hatte.

B. Die Optimal AG (Beschwerdeführerin), deren Angebot zum Preis von CHF 702'336.65 gemäss bereinigtem Schlusssummenverzeichnis (act. 7/4.2) mit 424.71 gewichteten Punkten bewertet worden war, erhob gegen die vom Verwaltungsrat der Spitalanlagengesellschaft der Spitalregion Rheintal Werdenberg Sarganserland (Vorinstanz) am 20. Februar 2019 versandte Zuschlagsverfügung (act. 2/3) mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 27. Februar 2019 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Rechtsbegehren, unter Kosten- und Entschädigungsfolge sei die angefochtene Zuschlagsverfügung aufzuheben und der Beschwerdeführerin der Auftrag zu erteilen, eventualiter die Angelegenheit zur Neuvergabe unter Ausschluss der Zuschlagsempfängerin an die Vorinstanz zurückzuweisen. Dem gleichzeitig gestellten Gesuch, es sei der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu gewähren, entsprach der zuständige Abteilungspräsident mit Zwischenverfügung vom 11. März 2019.

Die Vorinstanz, welche mit Eingabe vom 5. März 2019 nicht nur zum Gesuch um aufschiebende Wirkung Stellung genommen, sondern auch die Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolge beantragte hatte, ergänzte ihre Ausführungen am 20. März 2019 und hielt an ihrem Antrag in der Sache fest. Die Kurt Schmidheiny AG (Beschwerdegegnerin) beantragte mit Vernehmlassung vom 2. April 2019, die Beschwerde sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge abzuweisen. Sowohl Vorinstanz als auch Beschwerdegegnerin ersuchten zudem darum, der Beschwerde die ihr am 11. März 2019 erteilte aufschiebende Wirkung ohne Anhörung der



Beschwerdeführerin wieder zu entziehen. Der Stellvertreter des zuständigen Abteilungspräsidenten lehnte das Begehren um superprovisorischen Entzug der aufschiebenden Wirkung mit verfahrensleitender Verfügung vom 8. April 2019 ab und gab der Beschwerdeführerin Gelegenheit, zu den Vernehmlassungen der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin Stellung zu nehmen. Die Beschwerdeführerin hielt mit Eingabe vom 23. April 2019 an ihrem Rechtsbegehren fest und beantragte unter Kosten- und Entschädigungsfolge die Abweisung des Gesuchs um Entzug der aufschiebenden Wirkung. Die Beschwerdegegnerin äusserte sich dazu am 6. Mai 2019. Die Beschwerdeführerin antwortete darauf am 20. Mai 2019.

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. 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). Die Beschwerdeführerin, deren Angebot gegenüber dem berücksichtigten Angebot der Beschwerdegegnerin mit einem Rückstand von 35.3 von 500 gewichteten Punkten den zweiten Rang erreichte, und die nicht nur die Bewertung der Angebote, sondern auch den unterlassenen Ausschluss der Beschwerdegegnerin vom Verfahren beanstandet, hat reelle Chancen auf den Zuschlag und 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). Die Beschwerde gegen die am 20. Februar 2019 versandte Zuschlagsverfügung wurde mit Eingabe vom 27. Februar 2019 rechtzeitig erhoben und erfüllt die formellen und inhaltlichen Anforderungen (Art. 15 Abs. 3 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen; sGS 841.32, IVöB). Auf die Beschwerde ist dementsprechend einzutreten. Die übereinstimmenden Gesuche der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin, es sei der Beschwerde die ihr am 11. März 2019 erteilte aufschiebende Wirkung wieder zu entziehen, fallen mit dem Entscheid in der Hauptsache dahin.



2. Soweit die Beschwerdeführerin die Korrektur bei der im Leistungsverzeichnis mit CHF 34'000 vorgegebenen Position 181.311 – Faktor 1, statt 0,5 bei der Beschwerdegegnerin beziehungsweise 0,7 bei der Beschwerdeführerin – und die fehlende Nachvollziehbarkeit der im bereinigten Schlusssummenverzeichnis festgehaltenen Angebotssumme beanstandet, können die Überlegungen in Erwägung 2.2.1 in der Zwischenverfügung vom 11. März 2019 zur aufschiebenden Wirkung wiederholt werden:

Die Korrektur bei der Position 181.311 hat bei der Beschwerdegegnerin zu einer Erhöhung des Angebotspreises um CHF 17'000 (0,5 von CHF 34'000), bei der Beschwerdeführerin um CHF 10'200 (0,3 von CHF 34'000) geführt und sich damit zugunsten der Beschwerdeführerin ausgewirkt. Inwieweit die Beschwerdeführerin ihr Angebot bei anderen Positionen anders ausgestaltet hätte, wenn sie von dieser Korrektur bei der Ausarbeitung ihrer Offerte Kenntnis gehabt hätte, legt sie in ihrer Beschwerde nicht dar. Im Übrigen hat sie auch im Vergabeverfahren auf die entsprechende Mailmitteilung vom 4. Februar 2019 der Vorinstanz an die Bieterinnen (act. 7/6.1.1 und 6.1.2) keine entsprechenden Einwände erhoben. Deshalb ist davon auszugehen, dass die Korrektur durch die Vorinstanz keine – weitere – Veränderung des Angebots der Beschwerdeführerin hinsichtlich ihrer Offertsumme zur Folge hat.

Bei der Ermittlung der Schlusssumme von CHF 702'336.65 für das Angebot der Beschwerdeführerin (vor Mehrwertsteuer und ohne von der Beschwerdeführerin – im Gegensatz zur Beschwerdegegnerin – nicht gewährtem Skonto) ging die Vorinstanz vom Bruttobetrag gemäss Angebot von CHF 713'858.40 aus, den sie um – die erwähnten – CHF 10'200 auf CHF 724'058.40 erhöhte und davon den von der Beschwerdeführerin offerierten Rabatt von drei Prozent – entsprechend CHF 21'721.75 – abzog. Bei der Ermittlung der Schlusssumme von CHF 597'744.88 für das Angebot der Beschwerdegegnerin (vor Mehrwertsteuer und nach von der Beschwerdegegnerin gewährtem Skonto von zwei Prozent) ging die Vorinstanz entsprechend vor, bereinigte jedoch – zulasten der Beschwerdegegnerin – vorab drei Rechnungsfehler (vgl. zur Berechnung der Schlusssumme vor Skonto Erwägung 2.2.1 in der verfahrensleitenden Verfügung vom 11. März 2019).



3. Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Beschwerdegegnerin sei nicht in der Lage, die ausgeschriebenen Leistungen termingerecht mit ihrem eigenen Personal zu erbringen, und deshalb mangels Eignung vom Verfahren auszuschliessen.

3.1. Die Beschwerdeführerin geht davon aus, bei der Beschwerdegegnerin handle es sich um einen kleinen Malerbetrieb mit rund sechs Angestellten. Es erstaune, dass sie mit fünf Punkten zu bewertende Referenzobjekte in der geforderten Anzahl und Grösse habe angeben können. Ihre persönlichen Verflechtungen mit der profimaler.ch gmbh, die möglicherweise aufgrund von Verstössen in der Vergangenheit am Selbstdeklarationsformular gescheitert wäre, legten den Verdacht nahe, beim Angebot sei es zu einer unzulässigen Vermischung der beiden Unternehmen gekommen, indem die – nicht in einer Arbeitsgemeinschaft auftretende – Beschwerdegegnerin entweder Referenzobjekte der profimaler.ch gmbh als eigene angegeben habe und/oder den Auftrag gemeinsam mit der profimaler.ch gmbh auszuführen gedenke.

Die Vorinstanz lässt ausführen, sie habe weder Hinweise darauf, dass die von der Beschwerdegegnerin gelieferten Referenzen nicht deren eigene Projekte beträfen, noch darauf, dass sie Dokumente im Vergabeverfahren falsch ausgefüllt hätte oder den Auftrag durch ihre Muttergesellschaft ausführen wolle. Die von der Beschwerdeführerin geäusserten Vermutungen und Beschuldigungen seien nicht substantiiert, geschweige denn zum Beweis verstellt und daher – ebenso wie die personellen Überschneidungen in den Organen der Beschwerdegegnerin und ihrer Muttergesellschaft, der profimaler.ch gmbh – für das Verfahren irrelevant. Eine fragliche Eignung lasse sich daraus nicht ableiten. Wenn es die Beschwerdeführerin auch erstaunen möge, sei anhand der Akten nicht daran zu zweifeln, dass die Beschwerdegegnerin viele Referenzen im relevanten Bereich habe beibringen können. Die Berechnung des Verwaltungsgerichts in der Zwischenverfügung vom 11. März 2019, wonach die Beschwerdegegnerin bei der Erfüllung des Auftrags einen Monatsumsatz von CHF 50'000 je Mitarbeiter erwirtschaften müsse, gehe von der unzutreffenden Voraussetzung aus, die gesamte Angebotssumme sei innert vier Monaten abzuwickeln. Das Angebot beziehe sich jedoch auf vier Etappen in den Jahren 2019 bis und mit 2025. Die Auftragssumme für das erste – innert vier Monaten – abzuwickelnde Teilobjekt belaufe sich gemäss Angebot der Beschwerdeführerin lediglich auf rund CHF 310'000, womit der je Mitarbeiter monatlich zu erwirtschaftende Umsatz noch



rund CHF 25'000 betrage. Bei 22 Tagen ergebe dies einen Lohn und Material beinhaltenden, realistischen Tagesumsatz je Mitarbeiter von CHF 1'100. Der Rest der Auftragssumme sei in kleineren "Portionen" über mehrere Jahre verteilt abzuwickeln. Vorinstanz und von ihr beigezogene Fachpersonen hätten keinerlei Grund gesehen, an der Fähigkeit der Beschwerdegegnerin, den Auftrag zu bewältigen, zu zweifeln. Der Architekt und der Bauleitungsverantwortliche verwiesen darauf, die Komplexität des Gewerkes führe dazu, dass ein Mehr an Personal nicht unbedingt zu einem besseren Ergebnis führe und mit wenig Personal tendenziell ein hoher Umsatz abgewickelt werde.

Die Beschwerdegegnerin führt aus, sie habe die angegebenen Referenzarbeiten selber erbracht und gedenke nicht, den Auftrag gemeinsam mit der profimaler.ch gmbh auszuführen. Einen konkreten Ausschlussgrund könne die Beschwerdeführerin weder dar- noch belegen. Die erhobenen Vorwürfe träfen offensichtlich nicht zu. Der bezüglich der beiden Referenzobjekte zuständige Architekt/Bauleiter bestätige ausdrücklich, dass die Beschwerdegegnerin die Arbeiten selbst mit eigenem Personal ausgeführt und nicht auf Subunternehmer zurückgegriffen habe. Mit den drei langjährigen und erfahrenen Mitarbeitern, die sie für diesen komplexen und anspruchsvollen Auftrag einsetzen werde, sei ein monatlicher Umsatz inklusive Material von CHF 25'000 je Mitarbeiter problemlos zu bewältigen. Selbstredend könne so mehr Umsatz pro Monat und Mitarbeiter verarbeitet werden als durchschnittlich übers ganze Jahr, wenn insbesondere in den Wintermonaten nicht absolute Vollbeschäftigung herrsche. Sie verweist auf einen im Jahr 2017 erledigten Auftrag mit einem Arbeitsaufwand von 228 Stunden und einem Rechnungsbetrag von rund CHF 57'700 (act. 22). Sollte es wider Erwarten zeitlich doch noch eng werden, könne sie weitere ihrer zusätzlichen fünf Mitarbeiter anbieten. Auf externe Arbeitskräfte brauche sie keinesfalls zurückzugreifen.

Nach Auffassung der Beschwerdeführerin ist das Angebot der Beschwerdegegnerin auch unter der Prämisse, dass deren drei Mitarbeiter in der ersten Teilphase einen monatlichen Umsatz von je rund CHF 25'700 generieren müssten, als für diese Branche – Fachleute rechneten mit einem durchschnittlichen Jahresumsatz je Mitarbeiter von CHF 120'000 bis 130'000 – absolut unrealistisch. Das sei fast das Zweieinhalbfache des Umsatzes je Mitarbeiter und Monat von CHF 10'400, den das



Unternehmen im Jahr 2017 erwirtschaftet habe. Die Beschwerdeführerin werde in der ersten Teilphase mit zehn Mitarbeitern CHF 360'000 Umsatz generieren, was einem monatlichen Umsatz pro Mitarbeiter von CHF 9'000 entspreche. Sie bestreitet, dass es sich um einen derart komplexen Auftrag handle, bei welchem sich ein ungewöhnlich hoher Umsatz erzielen liesse. Es seien nicht etwa Gerüste oder teure Maschinen erforderlich, welche den Umsatz überproportional in die Höhe trieben. Selbst langjährige und erfahrene Mitarbeiter vermöchten keinen solchen Umsatz zu generieren. Dass die Vorinstanz und die beigezogenen Fachleute nicht an der Eignung der Beschwerdegegnerin zweifelten, bilde gerade das Streitthema. Zusätzliche Arbeitskräfte zu berücksichtigen, käme einer nachträglichen Angebotsänderung gleich. Zum Auftrag mit 228 Stunden und einem Rechnungsbetrag von rund CHF 57'700 gibt die Beschwerdeführerin zu bedenken, es sei nicht ersichtlich, in welcher Zeitspanne die Arbeitsstunden geleistet worden seien. Zudem weise der Auftrag – mit knapp der Hälfte des Umsatzes – einen sehr grossen Anteil an Materialkosten auf. Bei den Jahresumsatzzahlen seien auch die Kosten für Gerüste und weitere Fremdleistungen sowie für temporär beigezogene Arbeitskräfte enthalten. Bringe man diese in Abzug, falle der mit "Mannstunden" erzielte Umsatz deutlich geringer aus, wodurch das Angebot der Beschwerdegegnerin noch unrealistischer erscheine. Im Bestreitungsfall seien die Jahresrechnungen der vergangenen Jahre zu edieren. Die Leistungsfähigkeit der konkret eingesetzten Mitarbeiter finde ihre Grenze nicht zuletzt im Gesamtarbeitsvertrag, zu dessen Einhaltung sich die Beschwerdegegnerin in ihrer Offerte explizit verpflichtet habe.

3.2. Der Auftraggeber legt im Rahmen der Ausschreibung fest, welche Eignungskriterien der Anbieter erfüllen und welche Nachweise er erbringen muss (Art. 8 VöB). Mit der Eignungsprüfung soll sichergestellt werden, dass ein Anbieter den betreffenden Auftrag erfüllen kann. Die kantonalen Ausführungsbestimmungen zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB, sGS 841.32) gewährleisten ein Verfahren zur Überprüfung der Eignung der Anbieterinnen und Anbieter nach objektiven und überprüfbaren Kriterien (Art. 13 Ingress und lit. d IVöB). Gemäss Art. 12 Abs. 1 Ingress und lit. a VöB kann der Auftraggeber einen Anbieter vom Vergabeverfahren ausschliessen, wenn dieser die Eignungskriterien nicht erfüllt. Die "Kann-"Vorschrift räumt dem Auftraggeber einen Spielraum bezüglich der Frage ein, ob ein Anbieter im Einzelfall vom Verfahren ausgeschlossen werden soll. Das



Ermessen ist jedoch pflichtgemäss auszuüben, und insbesondere ist dem Rechtsgleichheitsgebot, dem Verhältnismässigkeitsprinzip und der Pflicht zur Wahrung der öffentlichen Interessen Rechnung zu tragen. Ausserdem sind Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung zu beachten. Ein wirksamer Wettbewerb als wesentliche Zielsetzung einer jeden Submission gebietet, bei der Kontrolle der Bewerbungsunterlagen nicht zu kleinlich vorzugehen (vgl. GVP 2001 Nr. 19, GVP 2002 Nr. 33, VerwGE B 2002/118 vom 6. Dezember 2002 E. 3b, VerwGE B 2003/59 vom 2. Juli 2003 E. 5b, VerwGE B 2018/28 vom 26. April 2018 E. 2.2, www.gerichte.sg.ch). Die Beschwerdeinstanzen dürfen – im Rahmen der Sachverhalts- und Rechtskontrolle – den grossen Ermessensspielraum, über den die Vergabestelle bei der Formulierung und Anwendung der Eignungskriterien verfügt, nicht unter dem Titel der Auslegung überspielen. Von mehreren möglichen Auslegungen hat die gerichtliche Beschwerdeinstanz nicht die ihr zweckmässig scheinende auszuwählen, sondern die Grenzen des rechtlich Zulässigen abzustecken. Die im Rahmen der Ausschreibung formulierten Eignungskriterien sind so auszulegen und anzuwenden, wie sie von den Anbietern in guten Treuen verstanden werden konnten und mussten. Auf den subjektiven Willen der Vergabestelle beziehungsweise der dort tätigen Personen kommt es nicht an (VerwGE B 2017/73 vom 26. Oktober 2017 E. 4.1, www.gerichte.sg.ch, GVP 2002 Nr. 33 mit weiteren Hinweisen; BGer 2C_1101/2012 vom 24. Januar 2013 E. 2.4; BGE 141 II 14 E. 7.1).

3.3. Im Hinblick auf die Prüfung der Eignung der Anbieterinnen hat die Vorinstanz den Nachweis ausreichender personeller Ressourcen zur termingerechten Realisierung des Bauvorhabens und eines in einem realistischen Verhältnis zur Angebotssumme stehenden, über die vorangegangenen drei Jahre gemittelten Gesamtumsatzes des Unternehmens verlangt (act. 7/2.1.1). Im dazugehörigen Formular waren – in absoluten Zahlen und in Vollzeitstellen – das Total der Beschäftigten und insbesondere die Anzahl der für den Auftrag freigestellten Mitarbeiter bekanntzugeben. Als finanzielle Kennzahlen waren die Totalumsätze in den vergangenen drei Jahren sowie die Anzahl Projekte anzugeben (act. 7/2.1.2, Formular 1). Sowohl hinsichtlich der Mitarbeiter- als auch hinsichtlich der Umsatzzahlen hat die Vorinstanz keine Mindestwerte genannt, welche für die Bejahung der Eignung der Bewerberinnen zu erfüllen waren. Den Akten kann auch nicht entnommen werden, dass eine oder verschiedene der Anbieterinnen im Ausschreibungsverfahren diesbezügliche Nachfragen gestellt hätten. Die



Beschwerdeführerin hat sich auch nicht gegen die – selbständig anfechtbare – Ausschreibung und die Ausschreibungsunterlagen (vgl. Art. 15 Abs. 2 Ingress und lit. a IVöB; VerwGE B 2004/82 vom 6. Juli 2004 E. 2b), aus denen die Umschreibung der Eignungskriterien ersichtlich waren, gewendet. Mangels absoluter Vorgaben kommt der Vergabebehörde bei der Beurteilung, ob eine Anbieterin personell und wirtschaftlich in der Lage ist, die ausgeschriebenen Arbeiten termingerecht zu erbringen, ein grosser Ermessensspielraum zu. Darauf, dass sie diesen Ermessensspielraum in einer rechtswidrigen Art und Weise gehandhabt hätte, lassen auch die Vorbringen der Beschwerdeführerin nicht schliessen.

Die Umsatzangaben der Beschwerdeführerin – Umsätze von CHF 800'000 bis 1'000'000 bei acht Vollzeitstellen – und der Beschwerdegegnerin – Umsätze von CHF 2'400'000 bis 2'700'000 bei 20 Vollzeitstellen – bestätigen zwar die Behauptung der Beschwerdeführerin, branchenspezifisch sei von einem Jahresumsatz von CHF 120'000 bis CHF 130'000 je Vollzeitmitarbeiter auszugehen (act. 7/3.1.1 und 3.2.1). Realisiert die Beschwerdegegnerin in der ersten Teiletappe mit drei vollzeitig tätigen Mitarbeitern innert vier Monaten einen Umsatz von rund CHF 310'000, ergibt das für diese Zeit eine erheblich über diesem Jahresdurchschnitt liegende Leistung.

Zu berücksichtigen ist – worauf die Vorinstanz hinweist – indessen, dass es sich bei den Umsatzzahlen um Jahresdurchschnittswerte handelt. Zudem sind Abweichungen nach oben und unten bei einzelnen Aufträgen unvermeidlich. Sie lassen sich mit den besonderen Umständen im Einzelfall – beispielsweise Erfahrung und Effizienz der eingesetzten Mitarbeiter, Kosten des eingesetzten Materials, Dauer der Tätigkeit auf ein und derselben Baustelle und damit mehr oder weniger grosse Bedeutung relativ unwirtschaftlicher Nebenaufgaben und Transportwege, Komplexität der Baustellenorganisation – erklären. Die erhebliche Abweichung vom ausgewiesenen Unternehmensdurchschnitt lässt sich – abgesehen saisonal bedingter Schwankungen – beim konkreten Auftrag mit dem grossen Auftragsvolumen – in den Jahren 2015-2017 realisierte die Beschwerdegegnerin einen Umsatz zwischen CHF 3'500 und CHF 4'000, die Beschwerdeführerin einen solchen von rund CHF 3'000 je Projekt – erklären, welches eine konzentrierte Leistung auf engem Raum mit entsprechend geringen Nebenaufwendungen zulässt. Der Beschwerdegegnerin wird denn auch hinsichtlich eines der Referenzprojekte mit einem von drei bis vier Mitarbeitern innerhalb von rund



vier Monaten erbrachten Auftragsvolumen von CHF 250'000 eine entsprechende Leistungsfähigkeit attestiert (vgl. act. 7/3.1.1 Seite 7/12; act. 14/2). Auch die Angaben zu einem weiteren Projekt der Beschwerdegegnerin mit 228 Arbeitsstunden und einem Umsatz von rund CHF 57'700 lassen auf eine entsprechend hohe Leistungsfähigkeit schliessen (vgl. act. 22/4). Konkrete Anhaltspunkte dafür, dass der – von der Beschwerdeführerin als sehr hoch bezeichnete – Materialanteil von jenem bei den von der Vorinstanz beschafften Leistungen erheblich abweichen würde, benennt auch die Beschwerdeführerin nicht. Jedenfalls kann aus den Einwendungen der Beschwerdeführerin nicht geschlossen werden, die Beschwerdegegnerin sei – entgegen der Beurteilung durch die von der Vorinstanz zur Prüfung der Angebote beigezogenen Fachpersonen – nicht in der Lage, den ausgeschriebenen Auftrag mit der angegebenen Zahl an Personen zu erfüllen. Die von der Beschwerdeführerin beantragte Einholung detaillierter Angaben zum Jahresumsatz – im Angebot war von den Anbieterinnen der Gesamtumsatz anzugeben – erübrigt sich unter diesen Umständen.

Zudem werden statistisch für die Branche der vorbereitenden Baustellenarbeiten, Bauinstallationen und des sonstigen Ausbaugewerbes (Allgemeine Systematik der Wirtschaftszweige, NOGA 43), worunter auch Maler- und Gipserarbeiten fallen (NOGA 4334) Jahresumsätze je Vollzeitstelle in der Grössenordnung von gegen CHF 250'000 ausgewiesen (vgl. Bundesamt für Statistik, Buchhaltungsergebnisse schweizerischer Unternehmen, Geschäftsjahre 2015-2016, S. 78; www.bfs.admin.ch Statistiken finden/ Industrie, Dienstleistungen/Wertschöpfungsstatistik). Es lässt sich deshalb nicht objektiv ausschliessen, dass die Beschwerdegegnerin in der Lage ist, den ausgeschriebenen Auftrag termingerecht mit den von ihr dafür vorgesehenen Mitarbeitern zu erfüllen.

Dass die Produktivität der Beschwerdegegnerin je Mitarbeiter jene der Beschwerdeführerin jedenfalls in deren Planung erheblich übersteigt, vermag zwar allenfalls Zweifel an der Plausibilität des Angebots zu wecken, lässt aber die – im Übrigen auf die fachkundige Beurteilung der Angebote durch ein Architekturbüro abgestützte – vorinstanzliche Auffassung, auch die Beschwerdegegnerin sei zur Erfüllung des Auftrags mit eigenen Mitarbeitern und ohne den Beizug von Unterakkordanten grundsätzlich geeignet, nicht als rechtswidrig erscheinen.



Insbesondere ist nicht ausgeschlossen, dass die Beschwerdeführerin bei der personellen Planung des Einsatzes grössere Zeitreserven als die Beschwerdegegnerin einberechnen wollte. Ebenso wenig schliessen die Angaben im Angebot zur Zahl der voraussichtlich eingesetzten Personen aus, dass aufgrund der konkreten Situation – beispielsweise Ausfall eines routinierten Mitarbeiters, Verkürzung des im Terminplan vorgegebenen Zeitraumes für die Erfüllung des Auftrags wegen Verzögerungen bei anderen Arbeitsgattungen – die Auftragnehmerin zusätzliche Mitarbeiter einsetzt. Darin jedenfalls ist entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin keine – unzulässige – Abänderung des Angebots zu erblicken. Die Vorinstanz hat schliesslich Zweifeln hinsichtlich der Sicherstellung der erforderlichen Qualität Rechnung getragen und das Angebot der Beschwerdegegnerin beim Zuschlagskriterium Qualität mit vergleichsweise tieferen Noten – Unterkriterium Qualitätsmanagement 2 und Vorgehenskonzept 4 bei einem von der Beschwerdeführerin erzielten Maximum von jeweils 5 – bewertet (act. 7/4.1).

4. Die Beschwerdeführerin beanstandet sodann die Bewertung der Angebote nach den Referenzen. Auch diesbezüglich kann auf die Zwischenverfügung vom 11. März 2019 verwiesen werden. Die Noten von 5 für die Beschwerdegegnerin und von 4,6 für die Beschwerdeführerin – bei einem Maximum von 5 – lassen sich anhand der Angaben der Auskunftspersonen zu den einzelnen Referenzprojekten ohne Weiteres nachvollziehen. Bei den beiden Projekten der Beschwerdegegnerin wurden sämtliche acht Teilaspekte zur Beurteilung der Qualität der Leistung, nach denen auf dem Formular "Referenzabfrage für Bauarbeiten" gefragt wurde, bei einer Notenskala von 1-5 mit der Note 5 bewertet (act. 7/3.1.2.1 und 3.1.2.2, Durchschnitt zweimal 5, Gesamtdurchschnitt 5). Bei der Beschwerdeführerin wurden beim einen Projekt ebenfalls sämtliche acht Teilaspekte mit der Note 5, beim anderen Projekt zwei Aspekte mit der Note 5 und sechs Aspekte mit der Note 4 bewertet (act. 7/3.2.2.1 und 3.2.2.2; Durchschnitt 5 und 4,25, Gesamtdurchschnitt 4,625).

5. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Projektorganisationen der beiden Bewerberinnen hinsichtlich der Zahl der zur Erledigung des Auftrags voraussichtlich eingesetzten Personen – zehn bei der Beschwerdeführerin, drei bei der Beschwerdegegnerin – zwar erheblich voneinander abweichen. Indessen lässt sich aus diesen Angaben allein noch nicht schliessen, die Beschwerdegegnerin sei nicht in der



Lage, den Auftrag termingerecht und in der erforderlichen Qualität zu erfüllen, und hätte deshalb mangels Eignung vom Verfahren ausgeschlossen werden müssen. Auch die übrigen Beanstandungen der Beschwerdeführerin erweisen sich als unbegründet. Zur Begründung kann ergänzend auf die Erwägungen in der Zwischenverfügung vom 11. März 2019 verwiesen werden. Die Beschwerde ist dementsprechend abzuweisen.

6. Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat die Beschwerdeführerin die amtlichen Kosten des Hauptverfahrens zu tragen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von CHF 4'000 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Sie ist mit dem von der Beschwerdeführerin geleisteten Kostenvorschuss von CHF 5'300 zu verrechnen. CHF 1'300 sind ihr zurückzuerstatten.

Die Beschwerdeführerin hat die Beschwerdegegnerin für das Hauptverfahren ermessensweise ausseramtlich mit CHF 4'000 zuzüglich CHF 160 pauschale Barauslagen (vier Prozent von CHF 2'400) und ohne Mehrwertsteuer – die Beschwerdegegnerin hat den Ersatz der Mehrwertsteuer zwar ausdrücklich beantragt, ist jedoch selbst mehrwertsteuerpflichtig, so dass sie den von ihrem Rechtsvertreter in Rechnung gestellten Betrag für die Mehrwertsteuer als Vorsteuerabzug geltend machen kann – zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und 98^{bis} VRP; Art. 19, Art. 22 Abs. 1 Ingress und lit. b, Art. 28^{bis} und Art. 29 der Honorarordnung, sGS 963.75). Die Vorinstanz obsiegt zwar mit ihren Anträgen, hat jedoch als verfügende Vergabestelle keinen Anspruch auf die Entschädigung ihrer ausseramtlichen Kosten (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 829, R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen SZ/ St. Gallen 2004, S. 176).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Beschwerdeführerin bezahlt die amtlichen Kosten des Hauptverfahrens von CHF 4'000 unter Verrechnung mit dem von ihr geleisteten Kostenvorschuss von CHF 5'300. CHF 1'300 werden ihr zurückerstattet.



3. Die Beschwerdeführerin entschädigt die Beschwerdegegnerin für das Hauptverfahren mit CHF 4'160 ohne Mehrwertsteuer.

Der Abteilungspräsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Scherrer