



Fall-Nr.: B 2021/18
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 19.09.2022
Entscheiddatum: 21.06.2022

Entscheid Verwaltungsgericht, 21.06.2022

Regionaler Personenverkehr, Vergabe Buslinien 80.252 und 253; Art. 28 Abs. 1 GöV; Art. 13 Abs. 1 der Verordnung des UVEK über das Rechnungswesen der konzessionierten Unternehmen (SR 742.221, RKV). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin liegen keine ausreichend schwerwiegenden Indizien dafür vor, dass das Angebot der Beschwerdeführerin die für die Betriebskosten und Planrechnungen lediglich sachgemässen Prinzipien (Leistungsprinzip, Verursacherprinzip, Prinzip der Vollkostenrechnung) verletzt hat. Ein Ausschluss des Angebots vom Verfahren ist nicht angebracht (Verwaltungsgericht, B 2021/18).

Entscheid vom 21. Juni 2022

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Reiter, Verwaltungsrichter Steiner;
Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

Regiobus AG, Tannenstrasse 5, Postfach 23, 9200 Gossau SG 2,

Beschwerdeführerin,

gegen

Volkswirtschaftsdepartement des Kantons St. Gallen, Davidstrasse 35,
9001 St. Gallen,

Vorinstanz,



St.Galler Gerichte

und

BUS Ostschweiz AG, Schöntalstrasse 1, 9450 Altstätten SG,

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Mathias Zopfi, Auer Meier Zopfi AG,
Bahnhofstrasse 18, Postfach 1417, 8750 Glarus,

Gegenstand

Vergabe der Linien 252 (Goldach Bahnhof - Tübach Industrie) und 253 (Goldach Bahnhof - Rietli)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

Das Amt für öffentlichen Verkehr des Kantons St. Gallen hat am 28. Mai 2020 die Buslinien 80.252 (Goldach Bahnhof – Tübach Industrie) und 80.253 (Goldach Bahnhof – Rietli) des Ortsverkehrs öffentlich ausgeschrieben. Für die Angebote waren die Kosten für die sechs Fahrplanjahre 2022-2027 und die Erlöse für die Fahrplanjahre 2022 und 2023 verbindlich zu offerieren. Als Zuschlagskriterien wurden der Preis (60 Prozent, mit den Unterkriterien massgebliche Kosten 50 Prozent und massgebliche Erlöse zehn Prozent), das Störfallmanagement (15 Prozent, mit den Unterkriterien Betriebliche Organisation, Anschlusssicherung und Fahrgastinformation mit je fünf Prozent), die Fahrzeuge (zehn Prozent, mit den Unterkriterien Ökologie fünf Prozent, Durchschnittsalter drei Prozent, Fahrgastzählssystem zwei Prozent), die Erfahrung (zehn Prozent, mit den Unterkriterien Erfahrung im Orts/Regionalverkehr 2017-2019 und Erfahrung als Konzessionär je fünf Prozent) und die Distribution (fünf Prozent, mit den Unterkriterien Distribution im Fahrzeug vier Prozent und Distribution an Haltestellen ein Prozent) genannt (Ziffer 7.2 und Anhang 8 der Ausschreibungsunterlagen; act. 2/2a). Innert der bis 31. August 2020 offenen Frist reichten fünf Unternehmen je ein Angebot ein. Das Volkswirtschaftsdepartement des Kantons St. Gallen erteilte am 21. Dezember 2020 den Zuschlag der Bus Ostschweiz AG, deren Angebot in der Nutzwertanalyse 942 von maximal 1'000 gewichteten Punkten erzielt hatte.



B.

Die Regiobus AG (Beschwerdeführerin), deren Angebot mit 695 gewichteten Punkten den zweiten Rang erzielt hatte, hat gegen diesen Zuschlag des Volkswirtschaftsdepartements (Vorinstanz) vom 21. Dezember 2020 mit Eingabe vom 18. Januar 2021 Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben. Sie beantragt, unter Kosten- und Entschädigungsfolge sei der angefochtene Entscheid aufzuheben, die Bus Ostschweiz AG (Beschwerdegegnerin) vom Verfahren auszuschliessen und der Zuschlag der Beschwerdeführerin zu erteilen, eventualiter die Sache mit Weisungen zur neuen Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Die Vorinstanz hat mit Vernehmlassung vom 18. Februar 2021 beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen. Mit Vernehmlassung vom 29. April 2021 beantragte die Beschwerdegegnerin ihrerseits, die Beschwerde sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge (zuzüglich Mehrwertsteuer) abzuweisen. Das Gesuch der Beschwerdeführerin vom 7. Mai 2021, für die Einreichung einer Stellungnahme zu den Vernehmlassungen sei ihr Einsicht in Teile des Angebots der Beschwerdegegnerin zu gewähren, hiess der verfahrensleitende Abteilungspräsident am 9. Juni 2021 teilweise gut. Die Beschwerdeführerin nahm mit Eingaben vom 30. September 2021 zu den Vernehmlassungen der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin ausführlich Stellung und hielt an ihren Anträgen fest. Vorinstanz und Beschwerdegegnerin äusserten sich dazu je mit Eingaben vom 15. November 2021. Am 17. November 2021 antwortete die Beschwerdeführerin auf die Äusserungen der Vorinstanz. Die Beschwerdegegnerin beantragte am 6. Januar 2022 unter Hinweis auf Verhandlungen über eine mögliche Vergleichslösung die Sistierung des Beschwerdeverfahrens. Der verfahrensleitende Abteilungspräsident entsprach dem Gesuch am 20. Januar 2022 und sistierte das Beschwerdeverfahren bis 28. Februar 2022. Nachdem die Beschwerdeführerin am 15. Februar 2022 mitgeteilt hatte, ein aussergerichtlicher Vergleich mit der Beschwerdegegnerin sei nicht möglich, wurde die Sistierung des Verfahrens am 22. Februar 2022 aufgehoben.

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. Eintreten

Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde in der Sache zuständig



(vgl. Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP; VerwGE B 2019/249 und 251 vom 24. Februar 2021 E. 2.1). Die Beschwerdeführerin, deren Angebot in der Nutzwertanalyse 695 von 1'000 möglichen Punkten erzielt hat und nach dem Angebot der Beschwerdegegnerin den zweiten Rang belegt, hat bei Gutheissung ihres Begehrens, die Erstplatzierte sei vom Verfahren auszuschliessen, eine reelle Chance auf den Zuschlag und ist dementsprechend zur Erhebung der Beschwerde befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde gegen die Verfügung vom 21. Dezember 2020 wurde mit Eingabe vom 18. Januar 2021 unter Berücksichtigung des Fristenstillstandes über die Weihnachts- und Neujahrstage (Art. 30 VRP in Verbindung mit Art. 145 Abs. 1 Ingress und lit. c der Schweizerischen Zivilprozessordnung; Zivilprozessordnung, SR 272, ZPO) rechtzeitig erhoben und erfüllt in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist deshalb einzutreten.

2. Streitgegenstand und anwendbares Recht

Von insgesamt 1'000 möglichen Punkten erzielte das Angebot der Beschwerdeführerin 695, jenes der Beschwerdegegnerin 942 Punkte. Der Rückstand beträgt 247 Punkte. Das Angebot der Beschwerdeführerin erhielt beim Preis 236 (Unterkriterium Kosten 175, Unterkriterium Erträge 61), beim Störfallmanagement 5 (Unterkriterium Fahrgastinformation) und bei der Distribution 6 (Unterkriterium Distribution an Haltstellen) Punkte weniger. Bei der Bewertung der Angebote nach den massgebenden Kosten und Erträgen hat die Vorinstanz die in den Ausschreibungsunterlagen bekanntgegebenen Preisspannen angesichts der festgestellten grossen Preisunterschiede bei den tatsächlich eingegangenen Angeboten ausgeweitet. Die Beschwerdeführerin beanstandet dieses Vorgehen zu Recht nicht, zumal es zu flacheren Preiskurven und damit zu einer relativ besseren Bewertung ihres Angebots geführt und an der maximalen Punktzahl für das Angebot der Beschwerdegegnerin beim Preis nichts geändert hat. Die Beschwerdeführerin bringt jedoch Rügen zum Verfahren vor (dazu nachfolgend Erwägung 3). In der Sache geht sie davon aus, das Angebot der Beschwerdegegnerin halte sich nicht an die für die Planrechnung geltenden Vorgaben und sei deshalb vom Verfahren auszuschliessen (dazu nachfolgend Erwägung 4).

Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr (sGS 710.5, GöV) richtet sich das Bestellverfahren – und in der Folge auch das Ausschreibungsverfahren – für Angebote, an die – wie vorliegend, wo es sich unbestrittenermassen um Linien des Ortsverkehrs handelt – der Bund keine Leistungen erbringt (vgl. Art. 28 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung (SR



745.1, PBG) – sachgemäss nach den Bestimmungen für gemeinsame Bestellungen von Bund und Kantonen. In Verfahren zur Beschaffung von Transportdienstleistungen können die für den Kanton St. Gallen geltenden Regeln über das öffentliche Beschaffungswesen ergänzend als Orientierungshilfe dienen (VerwGE B 2019/249 und 251 vom 24. Februar 2021 E. 4.1; BVGer A-6383/2019 vom 2. Februar 2021 E. 2.2 mit Hinweisen auf weitere Rechtsprechung). Im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens hat das Gericht die Aufgabe, die korrekte Rechtsanwendung durch die Vergabebehörde grundsätzlich frei zu prüfen. Wenn indessen das materielle Recht dieser Letzteren einen weiten Ermessensspielraum einräumt, was insbesondere in der Phase der Würdigung und des Vergleichs der Angebote der Fall ist, muss der Richter darauf achten, sich nicht ungerechtfertigt in die Entscheidungsfreiheit der mit dem Zuschlag beauftragten Behörde einzumischen. Das Gericht kann somit nur bei Missbrauch oder Überschreitung der Entscheidungsbefugnis der Vergabebehörde eingreifen, was in der Praxis einer auf die Willkür beschränkten Kontrolle gleichkommen kann (vgl. BGer 2D_35/2017 vom 5. April 2018 = Pra 107/2018 Nr. 130 E. 5.1, BGE 141 II 353 = Pra 105/2016 Nr. 31 E. 3).

3. Formelle Rügen

In formeller Hinsicht macht die Beschwerdeführerin geltend, in der Zuschlagsverfügung fehle eine Angabe zum allenfalls korrigierten Preis (Vollkosten 2022-2027, massgebliche Kosten nach Berücksichtigung der Grenzkosten sowie Erträge und Abgeltungen 2022/2023) des berücksichtigten Angebots (dazu nachfolgend Erwägung 3.1). Im Offertöffnungsprotokoll seien die ungedeckten Kosten (Abgeltung) unabhängig davon, ob sie in die Bewertung einflössen, festzuhalten (dazu nachfolgend Erwägung 3.2). Die ungewöhnlich hohen massgebenden Erträge, die ungewöhnlich tiefen massgebenden Kosten und der – daraus resultierende – ungewöhnlich hohe Deckungsgrad von rund 75 Prozent im Angebot der Beschwerdegegnerin hätten die Vorinstanz veranlassen müssen, Erkundigungen einzuholen (dazu nachfolgend Erwägung 3.3).

3.1. Inhalt der Zuschlagsverfügung

Die Beschwerdeführerin rügt im Zusammenhang mit der Begründung der Zuschlagsverfügung eine fehlende Bekanntgabe des Preises, zu welchem der Zuschlag an die Beschwerdegegnerin erfolgte.

Das Bundesgesetz über die Personenbeförderung enthält keine besonderen Normen zu Inhalt und Begründung der Vergabeverfügung. Als Orientierungshilfe sind die besonderen kantonrechtlichen Regeln für vergaberechtliche Verfahren heranzuziehen,



welche ihrerseits den allgemeinen im Verwaltungsverfahren geltenden verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Regeln genügen müssen (vgl. BGer 2C_277/2013 vom 7. Mai 2013 E. 1.5). Nach Art. 41 Abs. 3 der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (sGS 811.11, VöB) wird in der Zuschlagsverfügung kurz begründet, weshalb das berücksichtigte Angebot mit Bezug auf die Zuschlagskriterien das wirtschaftlich günstigste ist (Satz 1); die Begründung enthält insbesondere den Preis des berücksichtigten Angebots oder die tiefsten und höchsten Preise der in das Vergabeverfahren einbezogenen Angebote (Satz 2). Die Begründung muss nicht in der Verfügung selbst enthalten sein, sondern darf sich insbesondere auch aus einer separaten schriftlichen Mitteilung ergeben (vgl. BGE 113 II 204 E. 2 mit Hinweisen). Zu beachten ist, dass das gesamte (erstinstanzliche) Verfahren im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens dem Verfahrensgrundsatz der Vertraulichkeit unterworfen ist (vgl. Art. 11 Ingress und lit. g der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen; sGS 841.32, IVöB; Art. 6 VöB; BVGer A-5818/2019 vom 9. Dezember 2020 E. 3.10.2 und 3.10.4).

In Ziffer 6 der Erwägungen der angefochtenen Zuschlagsverfügung vom 21. Dezember 2021 wird festgehalten, die offerierten Kosten für die Jahre 2022-2027 und die offerierten Erlöse für die Jahre 2022 und 2023 seien verbindlich. Im Protokoll der Offertöffnung vom 4. September 2021, welches der Zuschlagsverfügung beilag, sind diese offerierten massgebenden Kosten und Erlöse aufgeführt (vgl. act. 8/Register 7.1). Für die Bewerberinnen, deren Angebote nicht berücksichtigt wurden, war damit ersichtlich, welche Kosten und Erlöse Grundlage für die Bewertung der Angebote und den Zuschlag waren. Damit war auch erkennbar, zu welchen massgebenden Kosten und Erlösen die Beschwerdegegnerin den Zuschlag erhalten hat.

3.2. Inhalt des Protokolls zur Offertöffnung

Es trifft zu, dass die nicht berücksichtigten Bewerberinnen aus der Zuschlagsverfügung und den Beilagen (Protokoll der Offertöffnung, Offertbewertungen) die genaue Höhe der Abgeltungen für die Jahre 2022 und 2023 nicht ermitteln konnten, weil die Kosten für die Jahre 2022-2027 und die Erlöse für die Jahre 2022 und 2023 lediglich in je einem Betrag für die gesamte Dauer aufgeführt waren.

Nach Art. 27 Abs. 2 Ingress und lit. d der Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (SR 745.16, ARPV) werden im Protokoll über die Öffnung der Offerten die ungedeckten Kosten der Verkehrsangebote festgehalten. Eine Verpflichtung, Kosten und Erlöse bekannt zu geben, enthält die Bestimmung nicht. Die Bestimmung ist in Vergabeverfahren für Angebote, wie dem vorliegenden, an welche



der Bund keine Leistungen erbringt, lediglich sachgemäss anwendbar (Art. 28 Abs. 2 PBG in Verbindung mit Art. 28 Abs. 1 GöV; vgl. auch Ziff. 2.5 der Ausschreibungsunterlagen).

In den Erläuterungen zu den Zuschlagskriterien wurde hinsichtlich des Preises festgelegt, es seien die Summen der offerierten Kosten 2022-2027 (erstes Unterkriterium) und der offerierten Gesamterlöse (2022-2023) massgeblich (act. 8/ Register 2.1). Indem die Vorinstanz die für die Bewertung der Angebote massgebenden Summen der Kosten in den Jahren 2022-2027 und der Erlöse in den Jahren 2022 und 2023 bekannt gegeben hat, hat sie den Beteiligten auch diesbezüglich einen Vergleich der Offerten ermöglicht. Aus den Angeboten waren zwar die für 2022 und 2023 resultierenden jährlichen Abgeltungen nicht ersichtlich. Sie waren jedoch für die Bewertung der Angebote nicht unmittelbar von Belang und – was die Beschwerdeführerin auch getan hat – anhand einer Durchschnittsbetrachtung in ihrer Grössenordnung abschätzbar. Dass die genaue Höhe der Abgeltungen je Jahr nicht bekannt gegeben wurde, erweist sich für die nicht berücksichtigten Anbieterinnen deshalb – wie insbesondere auch die Beschwerde zeigt – nicht als ein Nachteil, der eine sachgerechte Anfechtung des Zuschlags vereitelte und damit zu einer Verletzung des Anspruchs auf das rechtliche Gehör führte.

3.3. Pflicht zur Einholung von Erkundigungen

Die Beschwerdeführerin hat anhand der Angaben im Offertöffnungsprotokoll und einer Durchschnittsbetrachtung für das Angebot der Beschwerdegegnerin einen *Kostendeckungsgrad* für die Jahre 2022 und 2023 von knapp 75 Prozent ermittelt. Für alle anderen Angebote liege der Kostendeckungsgrad zwischen knapp 15 und 34 Prozent. Sie macht geltend, die ungedeckten Kosten im Angebot der Beschwerdegegnerin seien ungewöhnlich tief. Der Schlussbericht der mrs partner ag vom 3. April 2020, der Grundlage für die Ausschreibung war, gebe für die drei Seelinien 80.251, 80.252 und 80.253 aktuelle Kostendeckungsgrade zwischen 25 und 33 Prozent an (vgl. act. 8/Register 1.1, Ziffer 2.3.1). Ein Kostendeckungsgrad von über 60 Prozent könne nur im dichten Agglomerationsverkehr mit sehr grosser Nachfrage erreicht werden. Die Beschwerdegegnerin selbst erreiche im Durchschnitt ihrer Angebote im Kanton St. Gallen nicht annähernd Deckungsgrade, welche sie in der Region Rorschach zu erreichen vorgebe. Die Vorinstanz hätte angesichts des im Vergleich mit dem nächsten Angebot mehr als doppelt so hohen Kostendeckungsgrades Erkundigungen auf der Ebene des Gesamtangebots – und nicht erst nach einer weitergehenden Analyse auf der Ebene der Vollkosten – einholen müssen. – Die Beschwerdeführerin berechnete sodann anhand der im Protokoll über die Offertöffnung



aufgeführten massgebenden Erträge und der von der Vorinstanz indikativ angegebenen Zahl der produzierten Kilometer *Erträge* von CHF 3.33 bei der Beschwerdegegnerin und von CHF 1.51 je Kilometer bei ihrem eigenen Angebot. Aus den Kennzahlen zu den von der VBSG betriebenen drei Seebus-Linien ergebe sich bei einer Jahresleistung von rund 400'000 Kilometern ein durchschnittlicher Erlös aus Fahrausweisverkäufen ohne Nebenerträge von CHF 1.64 je Kilometer. Die VBSG verfüge als bisherige Betreiberin über die besten Marktkenntnisse und biete für das bedeutend geringere Fahrplanangebot auf noch zwei Linien einen Ertrag inklusive Nebenerträge von CHF 1.35 je Kilometer. Die Vorinstanz hätte zum Schluss kommen müssen, dass der von der Beschwerdegegnerin angebotene Ertrag von jährlich mehr als 0.5 Millionen Franken in den beiden ersten Jahren unter keinen Umständen erzielbar sei. Auch im Kennzahlensystem über sämtliche Linien im Kanton lasse sich keine vergleichbare Linie finden, auf welcher derart hohe Erträge erzielt werden könnten. Die Vorinstanz hätte nicht einfach die Preisspanne bei den Erlösen aufweiten dürfen, sondern die Plausibilität der ausserordentlich hohen Erlöse im Angebot der Beschwerdeführerin prüfen müssen. Sie hätte begründen müssen, weshalb die anderen Anbieterinnen mit ihren Prognosen so weit hinter der Beschwerdegegnerin lagen. Erkaufe sich ein finanzkräftiges Unternehmen mittels Querfinanzierungen ausgeschriebene Angebote, verdränge es korrekt offerierende Unternehmen aus dem Markt. Die Vorinstanz hätte in einem wettbewerbsneutralen Verfahren prüfen müssen, ob diese Vorgabe eingehalten sei. Gemäss Leitfaden des Bundesamtes für Verkehr dürfe auf keinen Fall ein Transportunternehmen den Zuschlag erhalten, nur weil es offensichtlich mit zu hohen Erlösen offeriert.

Gemäss dem sachgemäss anwendbaren Art. 27i Abs. 2 Ingress und lit. b der Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (SR 745.16, ARPV) *können* die Besteller Erkundigungen über ein Unternehmen einholen, wenn die ungedeckten Kosten des Verkehrsangebots aussergewöhnlich niedrig sind. Gibt es bei Kennzahlen erhebliche vom Transportunternehmen nicht hinreichend begründete Unterschiede gegenüber anderen Unternehmen mit vergleichbaren Verhältnissen, *können* die Kantone nach Art. 18 Abs. 2 ARPV eine Prüfung durch das Bundesamt für Verkehr verlangen. Die Bestimmungen sind Ausdruck des Untersuchungsgrundsatzes, der die Vergabebehörde verpflichtet, weitergehende Abklärungen zu treffen, falls sich konkrete Anhaltspunkte für einen Verstoss gegen den Grundsatz der Wettbewerbsneutralität ergeben. Die Vergabebehörde kann von der Anbieterin, die ihrerseits zur Mitwirkung verpflichtet ist, weitere Erklärungen und Bescheinigungen verlangen, dass ein Fehlbetrag im Angebot nicht mit unzulässigen Quersubventionen gedeckt werde (vgl. BGE 143 II 425 E. 5.3; BVGer A-5776/2019 vom 9. Dezember 2020



E. 4.6.3 für die Beschaffung von Transportdienstleistungen). Ein aussergewöhnlich niedriger Angebotspreis allein verpflichtet die Vergabebehörde noch nicht, zusätzliche Informationen einzuholen (BVGer A-5776/2019 vom 9. Dezember 2020 E. 4.6.4). Ob – wovon das Bundesverwaltungsgericht entgegen dem Wortlaut der Bestimmung ausgeht (vgl. BVGer A-5776/2019 vom 9. Dezember 2020 E. 4.6.6) – Art. 27i Abs. 2 Ingress und lit. b ARPV die Vergabestelle im Licht der vergaberechtlichen Regeln und von Art. 18 Abs. 2 ARPV zu weiteren Erkundigungen *verpflichtet*, wenn es bei den Kennzahlen erhebliche, vom Transportunternehmen nicht hinreichend begründete Unterschiede gegenüber anderen Transportunternehmen gibt, kann – wie sich zeigt – offenbleiben.

Der *Kostendeckungsgrad* war gemäss Ausschreibungsunterlagen – welche die Beschwerdeführerin im Übrigen nicht beanstandet hat – für die Bewertung der Angebote nicht direkt massgebend. Massgebend waren die von den Anbieterinnen ihren Angeboten zugrunde gelegten Kosten für die Jahre 2022-2027 und Erträge für die Jahre 2022 und 2023. Der Deckungsgrad war damit lediglich indirekt und entsprechend dem Gewicht des Unterkriteriums der "massgeblichen Erträge", mithin im Umfang von zehn Prozent, von Belang. Würden – davon ausgehend, dass in den weiteren Jahren 2024-2027 für die Abgeltung nicht mehr mit den für 2022 und 2023 angenommenen und verbindlichen Erlösen gerechnet werden kann – die massgebenden Erträge bei der Beschwerdegegnerin nach unten angepasst, könnte sich die Bewertung des Angebots der Beschwerdeführerin lediglich in der Grössenordnung von sechzig Punkten verbessern (vgl. vorne Erwägung 2). Das vermöchte am Gesamtergebnis allerdings nichts zu ändern. Im Übrigen hat die Vorinstanz bei der Beschwerdegegnerin Erkundigungen zu den offerierten massgebenden Erträgen, welche sich massgeblich auf den Kostendeckungsgrad ausgewirkt haben, eingeholt und sie auch festgehalten (vgl. act. 8/Register 5.1).

4. *Materielle Rügen*

4.1. *Vorbringen der Beschwerdeführerin*

Die Beschwerdeführerin ist der Auffassung, die Beschwerdegegnerin habe ein unzulässiges Unterangebot eingereicht, das vom Verfahren auszuschliessen sei. Sie geht von den im Jahr 2008 für den dreijährigen Versuchsbetrieb von 2009-2011 *offerierten Kosten* von CHF 4.41 (VBSG) und CHF 6.17 (Beschwerdeführerin) pro Kilometer aus. Dass das damalige Angebot der VBSG ausserordentlich niedrig gewesen sei, lasse sich beweisen. Die tatsächlichen Kosten in den Jahren 2016-2020 hätten sich zwischen CHF 7.37 und CHF 7.59 pro Kilometer bewegt. Bei den von der



VBSG damals offerierten Kosten habe es sich nicht um Vollkosten handeln können. Die Kostensteigerung lasse sich nicht mit externen Einflüssen begründen. Aus den offerierten Kosten und den produzierten 162'983 Kilometern gemäss Angaben der Bestellerin ergäben sich für die aktuellen Angebote Kosten von CHF 4.44 (Beschwerdegegnerin), CHF 5.48 (Beschwerdeführerin) und CHF 9.23 (VBSG) pro Kilometer. Das neue Busangebot könne unmöglich während sechs Jahren von 2022-2027 zu einem verbindlichen Durchschnittspreis von CHF 4.44 pro Kilometer unter Einhaltung des Vollkostenprinzips produziert werden. Vergleichbare Angebote in den Gemeinden Uzwil und Flawil seien zu Kilometerkosten von über CHF 5 vergeben worden. Der Vorinstanz müsse klar sein, dass bei den Kennzahlen nicht erklärbare ausserordentliche Abweichungen gegenüber den anderen Anbieterinnen vorlägen. Die Beschwerdegegnerin könne die variablen Kosten des Angebots aus der Sicht der Beschwerdeführerin ohne Querfinanzierung aus überhöhten Preisen ihrer weiteren Angebote nicht decken. Die Beschwerdegegnerin habe auch für die Linie 80.731 (Wil – Kirchberg/Stelz) ein unter den variablen Gestehungskosten liegendes Angebot abgegeben. Könnte sie alle Aufträge, wie sie vorgebe, rund 25 Prozent unter den Kosten der Mitbewerber produzieren, müsste das auch auf sämtlichen anderen von ihr betriebenen Linien der Fall sein. Das Gleichbehandlungsgebot werde verletzt, wenn die Vorinstanz überhöhte Abgeltungen bei den bestehenden Regelangeboten ausrichte, welche zur Quersubventionierung neuer Angebot diene. Diese Möglichkeit habe die Beschwerdeführerin aufgrund ihrer Betriebsgrösse nicht. Das Amt für öffentlichen Verkehr und allenfalls das Bundesamt für Verkehr müssten prüfen, ob die Beschwerdegegnerin durch ihre Holdingstruktur – vergleichbar mit der PostAuto AG – ebenfalls ungerechtfertigte Gewinne erziele, welche bei Ausschreibungsverfahren mittels Unterangeboten rückgeführt wurden, um sich in ungerechtfertigter Weise mehr Marktanteile anzueignen.

4.2. Rechtliches

Art. 32f PBG, der im vorliegenden Verfahren sachgemäss gilt, nennt nicht abschliessend Gründe, aus denen ein Unternehmen vom Ausschreibungsverfahren ausgeschlossen werden darf. Gründe für einen Ausschluss sind insbesondere die fehlende Eignung der Bewerberin (lit. a), das Erteilen falscher Auskünfte gegenüber der Bestellerin (lit. b) und die Zuwiderhandlung gegen Verfahrensgrundsätze (lit. d). Die allgemeinen Regeln des öffentlichen Beschaffungsrechts können bei der Ausschreibung von Linien des öffentlichen Regionalverkehrs sachgemäss herangezogen werden. Neben der Verletzung wesentlicher Formerfordernisse kann auch die Abweichung von inhaltlichen Vorgaben zum Ausschluss führen (BGer 2D_64/2019 vom 17. Juni 2020 E. 4.5.1). Der Besteller gilt den Unternehmen die laut



Planrechnung ungedeckten Kosten ab (vgl. Art. 28 Abs. 1 PBG). Soweit ein Ausschlussgrund der Erreichung zentraler vergaberechtlicher Zielsetzungen dient, besteht für die Beschaffungsbehörde nur wenig Spielraum, vom Verfahrensausschluss abzusehen. Ein Verzicht auf den Ausschluss darf nicht dazu führen, dass der Zuschlag unter Verletzung beschaffungsrechtlicher Grundsätze an einen (staatlichen) Anbieter geht, der sich nicht an das Gebot der Wettbewerbsneutralität hält. Immerhin ist unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit zu berücksichtigen, dass ein Ausschluss dann nicht als erforderlich erscheint, wenn eine unzulässige Quersubvention am Ausgang des Vergabeverfahren nichts ändern kann, etwa, weil deren Höhe geringfügig ist und sie keinen Einfluss auf die Rangfolge der Anbieter hat oder weil alle anderen Angebote für den Zuschlag ungeeignet und ihrerseits vom Verfahren auszuschliessen sind (vgl. BGE 143 II 425 E. 4.6 mit Hinweisen).

Kosten und Erlöse waren gemäss Formular 3a der Ausschreibungsunterlagen zu offerieren. Zu kalkulieren waren danach "Vollkosten". Begrifflich entspricht diese Vorgabe Art. 14 Abs. 1 Satz der Verordnung des UVEK über das Rechnungswesen der konzessionierten Unternehmen (SR 742.221, RKV), wonach die Planrechnung – neben dem Leistungs- und Verursacherprinzip – auch das Prinzip der Vollkostenrechnung einzuhalten hat. Der Begriff der Vollkosten ist unscharf (vgl. dazu VerwGE B 2019/149 und 151 vom 24. Februar 2021). Er findet seine Grenze dort, wo die Gemeinkosten so auf verschiedene Linien verlegt werden, dass der Bund indirekt über von ihm mitfinanzierte Linien auch zur Finanzierung von Linien beiträgt, an deren Kosten er sich nicht beteiligt (vgl. dazu VerwGE B 2021/199 vom 23. Juni 2022 E. 4.2.2).

4.3. Würdigung

4.3.1. Kostendeckungsgrad

Die Differenz zwischen den *Kostendeckungsgraden* je produzierten Kilometers ist – anders als im Vergabeverfahren der Linie 80.731 (Wil – Kirchberg/Stelz), wo einzig auf die offerierten Kosten abgestellt wurde (vgl. VerwGE B 2019/249 und 251 vom 24. Februar 2021, B 2021/199 vom 21. Juni 2022) – vorab auf die von der Beschwerdegegnerin prognostizierten Erlöse zurückzuführen. Insoweit steht eine ungleiche Verlegung der Kosten zulasten vom Bund mitfinanzierter Linien von vornherein nicht in Frage. Das Angebot der Beschwerdegegnerin liegt allerdings auch hinsichtlich der für die sechsjährige Betriebsdauer kalkulierten Kosten von rund 4.3 Millionen Franken deutlich unter den nächst teureren Angeboten mit Kosten in der Grössenordnung von 5.1 Millionen Franken (DOMO) und 5.4 Millionen Franken (Beschwerdeführerin). Anders als bei der Linie 80.731 begründet die



Beschwerdegegnerin die relativ tiefen kalkulierten Kosten nicht mit einer – unzulässigen – unterschiedlichen Verteilung der Kosten auf die verschiedenen von ihr betriebenen und vom Bund mitfinanzierten Linien. Hinweise auf eine ungleichmässige Verlegung von Kosten insbesondere auf vom Bund mitfinanzierte Linien liegen für die beiden Linien 80.252 und 80.253 nicht vor. Auch die Beschwerdeführerin konkretisiert nicht, welche von der Beschwerdegegnerin betriebenen vom Bund mitfinanzierten Linien in welcher Weise davon betroffen sein könnten.

4.3.2. Erlöse

Die Beschwerdeführerin macht geltend, im Interesse der Transparenz seien die ungedeckten Kosten vor den Abgeltungen und allfälligen Gewinnen aus Nebengeschäften wie Gewinnen aus nicht betriebsnotwendigen Immobilien auszuweisen. Gemäss Ausschreibungsunterlagen hätten die Unternehmen Verkehrs- und Nebenerlöse zu offerieren. Markterlöse wie sie die Beschwerdegegnerin offeriert habe, könnten ohne Quersubventionierung nicht generiert werden. Die Vorinstanz hätte auch überprüfen müssen, ob das Angebot – auch wenn lediglich die Erlöse für zwei Jahre zu offerieren seien – während der ganzen Betriebsdauer von sechs Jahren aufrechterhalten werden könne. – Dass bei der Beurteilung der Angebote einzig die Erlöse aus den beiden ersten Betriebsjahren massgebend sein sollten, ergab sich bereits aus der Ausschreibung und den Ausschreibungsunterlagen. Die Beschwerdeführerin hat dagegen weder ein Rechtsmittel erhoben noch spätestens in ihrem Angebot das Vorgehen beanstandet. Darauf kann deshalb im Beschwerdeverfahren gegen den Zuschlag nicht zurückgekommen werden.

Auf welcher Grundlage die Beschwerdegegnerin die *Verkehrserlöse* kalkuliert hat, hat sie in ihrem Angebot eingehend – Schätzung der Einsteiger für beide Linien und für Werktage und Wochenende – dargelegt (vgl. act. 8/Register 4.1, Ergänzungen zu Formular 2, E.2 Offerierung und Erlöse). Die Vorinstanz wies die Beschwerdegegnerin am 3. November 2020 (act. 8/Register 5.1) darauf hin, sie habe mit einer vergleichsweise sehr grossen Nachfrage auf den beiden Linien, nämlich 65 Prozent der Einsteiger und 85 Prozent der Personenkilometer der bisherigen drei Seebus-Linien, gerechnet, obwohl die reduzierte Variante mit zwei Linien nur rund 40 Prozent des bisherigen Angebots ausmache. Trotz des Vergleichs mit ähnlichen von der Beschwerdegegnerin betriebenen Linien erschienen ihr die deklarierten Erträge unüblich hoch. – Die Beschwerdegegnerin führte dazu aus, das neue Seebus-Konzept sei für die Bevölkerung, Bewohner wie Besucher, attraktiv. Die Linie 80.252 erschliesse die wichtigsten Knotenpunkte in der Region. An zahlreichen Punkten bestünden



Umsteigemöglichkeiten. Neu werde Tübach und im Konkreten das Industriegebiet erschlossen. Diese Umstände seien bezüglich der Nachfrage sehr positiv. Der Fahrplan werde mit anderen Buslinien (80.254 und 80.251) besser abgestimmt und in den Takt des Seebusses integriert. Parallelfahrten würden reduziert und die Fahrgäste auf die einzelnen Linien konzentriert. Die Linie 80.253 schöpfe in der reduzierten Variante nicht das gesamte Potential aus. Die Nachfrage werde aber im Vergleich mit anderen ganztags bedienten Linien deutlich höher liegen. In der Regel schwächer besetzte Fahrten in der Tagesmitte und zu Randzeiten werde es nicht geben. Sie erkenne auf fast allen ihren Linien eine deutliche Zunahme der Fahrgastzahlen in der Hauptverkehrszeit im Vergleich zur Nebenverkehrszeit oder am Wochenende. Weil die Fahrten auf der Linie 80.253 ausschliesslich zur Hauptverkehrszeit stattfänden, sei der Kostendeckungsgrad im Verhältnis zu ganztags verkehrenden Linien höher. Aus ihrer Erfahrung schliesse sie, dass die Nachfrage auf den Linien 80.252 und insbesondere 80.253 zur Hauptverkehrszeit deutlich über der Nachfrage zu anderen Verkehrszeiten liegen werde. Die Beschwerdegegnerin verwies schliesslich auf eine aufgrund finanzieller Anreize (Jobtickets) und gestiegenen Umweltbewusstseins generell steigende Nachfrage im öffentlichen Verkehr in der Ostschweiz. Sie werde – wie in der Offerte dargelegt – das neue Angebot zudem gezielt mit wirksamen Marketing- und Kommunikationsmassnahmen unterstützen. Die Nachfrageschätzung sei zwar optimistisch, gleichwohl aber realistisch (vgl. act. 8, Register 5.1). – Die Beschwerdeführerin hält dem ihre Überlegungen entgegen, aufgrund deren sie zum Schluss kommt, dass die Nachfragebetrachtung der Beschwerdegegnerin unrealistisch und das Angebot hinsichtlich der massgebenden Erlöse spekulativ und deshalb auszuschliessen ist (vgl. Seiten 14 ff. der Stellungnahme vom 30. September 2021 zur vorinstanzlichen Vernehmlassung, act. 32).

Der vorinstanzliche Entscheid wurde vom Amt für öffentlichen Verkehr vorbereitet. Zu dessen Aufgaben gehört insbesondere der Vollzug der eidgenössischen und der kantonalen Gesetzgebung zum öffentlichen Verkehr (vgl. Art. 1 der Verordnung über den öffentlichen Verkehr; sGS 710.51, VöV), weshalb es über besonderes Fachwissen verfügt. Wenn sich die Vorinstanz von den Argumenten der Beschwerdegegnerin überzeugen liess, erscheint dies jedenfalls nicht als willkürlich. Dass sie – entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin – die offerierten Kosten und Erträge, welche auch den Kostendeckungsgrad bestimmten, auf ihre Plausibilität hin überprüft hat, ist nicht zu beanstanden. Dass der Beschwerdeführerin aus diesem Vorgehen Nachteile entstanden wären, ist nicht ersichtlich. Zudem legt die Beschwerdeführerin auch nicht dar, welchen Inhalts vorgängige Erkundigungen hätten sein müssen.



4.3.3. Kosten

Aus tiefen durchschnittlichen *Kosten* von CHF 4.44 je produzierten Kilometers und dem Vergleich mit den in den Jahren 2016-2020 tatsächlich abgerechneten Kosten allein kann noch nicht auf ein in unzulässiger Weise quersubventioniertes Angebot geschlossen werden. Im Übrigen liegt auch das Angebot der Beschwerdeführerin mit Kosten von CHF 5.48 deutlich unter den von der Betreiberin in den Jahren 2016-2020 tatsächlich abgerechneten Kosten in der Grössenordnung von CHF 7.50 je Kilometer. Die von der Beschwerdegegnerin offerierten Gesamtkosten belaufen sich auf rund 4.3 Millionen Franken. Die Gesamtkosten des Angebots der Beschwerdeführerin belaufen sich auf rund 5.4 Millionen Franken (+ 25 Prozent).

In den Beschwerdeverfahren (VerwGE B 2019/249 und 251 vom 24. Februar 2021, VerwGE B 2021/199 vom 21. Juni 2022) zur Vergabe der Linie 80.731 hat sich gezeigt, dass der Begriff der Vollkostenrechnung, wie ihn das Bundesrecht in Art. 13 und 14 RKV verwendet, in der konkreten Umsetzung nicht völlig eindeutig ist. Bei der Beschaffung von Buslinien gestützt auf Art. 28 Abs. 1 GöV, bei welcher das Bundesrecht sachgemäss anwendbar ist, kommt der Vorinstanz deshalb bei der Konkretisierung weitreichendes Ermessen zu, in welches das Verwaltungsgericht nicht eingreift (vgl. Art. 61 Abs. 1 VRP). Die Vorinstanz ist nach eingehender Prüfung des Angebots zum Schluss gekommen, die Kalkulation der Beschwerdegegnerin setze das Prinzip der Vollkostenrechnung in rechtskonformer Weise um. Die Beurteilung durch die Vorinstanz erscheint sachlich nachvollziehbar.

Die Beschwerdeführerin geht vorab von mehr *Gesamtstunden* (jährlich 11'120, Beschwerdegegnerin 10'483, Differenz +6 Prozent), mehr *Gesamtkilometern* (jährlich 175'765, Beschwerdegegnerin 168'742, Differenz +4 Prozent) und *höheren Treibstoffverbrauchen* (jährlich 59'761 Liter, Beschwerdegegnerin 45'138 Liter, Differenz +32 Prozent) aus. Insoweit sind die tieferen massgebenden Kosten des Angebots der Beschwerdegegnerin objektiv nachvollziehbar. – Die Beschwerdeführerin geht von einem Treibstoffverbrauch von 34 Litern, die Beschwerdegegnerin von einem solchen von 26.7 Litern je hundert Kilometer aus. Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Beschwerdegegnerin gehe von eigenen SORT-Messungen aus, welche einen Verbrauch von 31.5 Litern je hundert Kilometer unter Ausschaltung von Heizung, Lüftung, Klima, Beleuchtung und anderen Nebenbetriebsverbrauchern ergeben hätten. Allerdings erhöhe sich der Verbrauch eines Solobusses von zwölf Metern Länge für die Klimaanlage um rund vier Liter je hundert Kilometer (Ziffer 3.1.3 der Stellungnahme vom 30. September 2021 zur Vernehmlassung der Beschwerdegegnerin, act. 33). – Die



Beschwerdegegnerin bestreitet diese Ausführungen. Der neue MAN efficient hybrid habe noch ohne Ribas einen Verbrauch von unter dreissig Litern je hundert Kilometer. Angesichts von Hybrid- und Fahrdatenanalyse-Systemen (wie Ribas) könne der effektive Verbrauch deutlich unter dreissig Liter gesenkt werden (Ziff. 21/22 der Stellungnahme vom 15. November 2021, act. 42). – Die Beschwerdegegnerin begründet ihre Ausgangszahlen sachlich nachvollziehbar und nicht damit, dass sie diese zugunsten von vom Bund mitfinanzierter Linien tief hält. Die Vorinstanz ist denn auch nicht davon ausgegangen, die Annahmen führten zu einer Verletzung des Vollkostenprinzips.

Die Beschwerdeführerin rechnet mit höheren *Fahrzeugkosten*, nämlich jährlich CHF 192'297, als die Beschwerdegegnerin, die von CHF 145'711 ausgeht. Die Differenz ist vor allem auf tiefere Unterhaltskosten, jährlich CHF 73'822 bei der Beschwerdeführerin, CHF 44'088 bei der Beschwerdegegnerin, zurückzuführen (act. 8/ Register 4.1 und 4.2 jeweils Formular 3a, Teil 3/5). – Die Beschwerdeführerin errechnet für das Angebot der Beschwerdegegnerin einen Unterhaltssatz von 26.1 Rappen, für ihr eigenes Angebot einen solchen von 42 Rappen je Kilometer. Sie habe ebenfalls äusserst knapp kalkuliert. Der Satz der Beschwerdegegnerin, in welchem Aufwendungen für Unterhalt/Reparatur, Betriebsstoffe (adblue, Öle usw.), Bereifung, gründliche Fahrzeugreinigungen, Versicherung, Strassenverkehrsabgaben und Aufwendungen für den Fahrzeugtransfer enthalten sein müssten, sei unvorstellbar. Der TCS rechne selbst für Personenwagen mit Kosten von 15-19 Rappen je Kilometer (Ziffer 3.3 der Stellungnahme vom 30. September 2021 zur Vernehmlassung der Beschwerdegegnerin; act. 33). – Die Beschwerdegegnerin hält dem entgegen, sie habe auf Basis langjähriger Erfahrungen und mit Fahrzeugen der neuesten Technologie kalkuliert. Die Werte seien realistisch. Werte für Personenwagen eigneten sich nicht zum Vergleich (Ziffer 25 der Stellungnahme vom 15. November 2021, act. 42). – Die von der Beschwerdegegnerin kalkulierten Unterhaltskosten erscheinen in der Tat zwar vergleichsweise tief. Die fachkundige Vorinstanz ist jedoch nicht zum Schluss gekommen, die Beschwerdegegnerin habe zulasten anderer vom Bund mitfinanzierter Linien zu tief und unter Missachtung des Vollkostenprinzips kalkuliert.

Die *Infrastrukturkosten* betragen im Angebot der Beschwerdegegnerin rund CHF 23'300, im Angebot der Beschwerdeführerin rund 74'400 (act. 8, Register 4.1 und 4.2, jeweils Formular 3a, Teil 3/5). – Die Beschwerdeführerin stellt fest, die Beschwerdegegnerin setze für *Abschreibungen* auf den zu übernehmenden Depotausbauten, insbesondere der Waschanlage Kärcher von CHF 56'321 jährlich CHF 955 ein. CHF 1'955 stelle sie als Synergien dar. Der neue Betreiber schreibe den



Restwert optimal in den sechs Fahrplanjahren oder aber bis zum Ablauf des Mietvertrags in siebeneinhalb Jahren ab, was Abschreibungen von jährlich rund CHF 9'500 oder aber CHF 7'500 ergebe. Die Beschwerdegegnerin beabsichtige, den Restwert in rund zwanzig Jahren abzuschreiben. Sie verhalte sich so, wie wenn sie vollständig neue Anlagen übernehme. Das bilde den Wertverzehr nicht realistisch ab und widerspreche der Aussage der Beschwerdegegnerin, sich an den höchstzulässigen Abschreibungssätzen zu orientieren, welche im konkreten Fall rund zwanzig Prozent betragen dürften (Ziffer 2.2 der Stellungnahme vom 30. September 2021 zur Vernehmlassung der Beschwerdegegnerin, act. 33). – Die Beschwerdegegnerin hält dem entgegen, der Mietvertrag sei bereits zweimal verlängert worden. Es könne mit einer weiteren Verlängerung oder aber mit der Weitergabe der Mietsache zum verbleibenden Buchwert gerechnet werden. Nichts spreche gegen längere Abschreibungsdauern. Gemäss Ziffer 1.8 (Betriebsmittel und Diverses) des Anhangs zur RKV seien maximal 33 Jahre zulässig. Im Übrigen seien gemäss Vorgaben des Bundesamtes für Verkehr stille Reserven bis Ende 2020 aufzulösen gewesen, und es dürften deshalb nicht mit überhöhten Abschreibungen neue geschaffen werden. Das Depot könne auch für andere Linien gebraucht werden (Ziffern 16-20 der Stellungnahme vom 15. November 2021, act. 42). – Art. 11 Abs. 1 RKV verpflichtet die Transportunternehmen, Anlagen innerhalb der im Anhang zur Verordnung festgelegten Bandbreiten der Abschreibungssätze abzuschreiben, wobei die Abschreibungsdauer mit der kommerziellen Inbetriebnahme beginnt und mit der kommerziellen Ausserbetriebnahme endet. Mit welchen Abschreibungssätzen innerhalb der Bandbreiten eine Transportunternehmerin in ihrer Planrechnung kalkuliert, ist ein unternehmerischer Entscheid. Dass die Beschwerdegegnerin ihre unternehmerische Freiheit bei der Festsetzung der Abschreibungssätze ausserhalb des – sachgemäss geltenden – rechtlichen Rahmens ausgeübt hätte, ist nicht ersichtlich. Die Vorinstanz geht im Übrigen auch nicht davon aus, dass die Beschwerdegegnerin Synergien in einem Umfang berücksichtigt habe, welcher sich ausserhalb des Prinzips der Vollkostenrechnung bewegt.

Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Beschwerdegegnerin habe in ihrem Angebot lediglich *Mietkosten* von CHF 18'560 eingerechnet und die restlichen 67 Prozent der Mietkosten, nämlich CHF 37'120 als Synergien dargestellt. Die Vorinstanz rechne der Beschwerdegegnerin einen Vorteil, welchen sie dieser mit der Direktvergabe vor der Ausschreibung eingeräumt habe, als eigenständige konzeptionelle Leistung an (Ziffer 7.1 der Stellungnahme vom 30. September 2021 zur vorinstanzlichen Vernehmlassung; act. 32). – Die Vorinstanz ist auch hier nicht zum Schluss gekommen,



die Berücksichtigung der Synergien gehe zulasten vom Bund mitfinanzierter Linien, und die Beschwerdeführerin erhebt auch keinen entsprechenden Einwand.

Die *Verwaltungskosten* belaufen sich im Angebot der Beschwerdegegnerin auf rund CHF 4'800, im Angebot der Beschwerdeführerin auf rund CHF 46'500. Die Beschwerdeführerin stellt fest, dass die *Verwaltungskosten* der Beschwerdegegnerin 0.67 Prozent aller übrigen Kosten von CHF 721'279 ausmachen. Bei einer Ausschreibung in Glarus habe die Beschwerdegegnerin ihre Verwaltungskosten mit fünf Prozent angegeben (BVGer A-7129/2018 vom 23. April 2021 E. 7.5.7). Gemessen an dieser Aussage müssten die Verwaltungskosten rund CHF 36'000 betragen. Die Beschwerdeführerin habe die Verwaltungsgemeinkosten wohl nicht nach den Vorgaben der Vollkostenrechnung, wo aus fachlicher Sicht kein Interpretationsspielraum bestehe, umgelegt (Ziffer 7.2 der Stellungnahme vom 30. September 2021 zur vorinstanzlichen Vernehmlassung; act. 32). – Die Beschwerdegegnerin hält dem entgegen, die Offerten Rorschacherberg und Glarnerland seien nicht vergleichbar, weil Glarnerland um den Faktor vier bis fünf grösser und mit vollständigem Partner vor Ort kalkuliert sei und Rorschacherberg lediglich eine Aussenstelle von Amriswil (Ziffer 26 Stellungnahme vom 15. November 2021, act. 42). – Auch hier erscheint die Kalkulation der Beschwerdegegnerin vergleichsweise sehr tief. Allerdings ist die Vorinstanz auch hier nicht zum Schluss gekommen, die Kalkulation beruhe auf einer Verletzung des – in seiner konkreten Umsetzung schwer fassbaren – Vollkostenprinzips.

Die Beschwerdeführerin hält fest, dass die *übrigen Kosten* im Angebot der Beschwerdegegnerin CHF 3'120, in ihrem eigenen Angebot CHF 110'360 betragen. Enthalten sein müssten mindestens die Sachkosten für das Personal (Dienstkleider, übrige Sachkosten wie Tablets). Mit dem von der Beschwerdegegnerin vorgesehenen Betrag könnten maximal die Kleiderkosten für fünf bis sechs Mitarbeitende gedeckt werden (Ziffer 5 der Stellungnahme vom 30. September 2021 zur Vernehmlassung der Beschwerdegegnerin, act. 33). – Die Beschwerdegegnerin erachtet die von der Beschwerdeführerin kalkulierten übrigen Kosten als viel zu hoch. Zudem verweist sie darauf, dass ein Teil der übrigen Kosten bei den Personalkosten erfasst seien (Ziff. 31 der Stellungnahme vom 15. November 2021, act. 42). – Die Kalkulation der Beschwerdegegnerin geht von vergleichsweise tiefen Kosten aus. Die Vorinstanz ist allerdings nicht zum Schluss gekommen, sie beruhe auf einem rechtswidrigen Verständnis des Vollkostenprinzips.

Bei den Positionen Marketing und Vertrieb weichen die Angebote der



Beschwerdeführerin und der Beschwerdegegnerin nicht erheblich voneinander ab. Die kalkulierten *Marketingkosten* liegen bei der Beschwerdeführerin (2022 rund CHF 3'000, später jährlich rund CHF 1'500) unter jenen der Beschwerdegegnerin (2022 rund CHF 7'300, später jährlich rund CHF 4'800). Beim *Vertrieb* rechnet die Beschwerdeführerin mit leicht höheren Kosten von rund CHF 14'000 und die Beschwerdegegnerin mit leicht tieferen Kosten von CHF 12'000 (act. 8/Register 4.1 und 4.2, Formular 3a, Teil 3/5). Die Beschwerdeführerin hat mit *allgemeinen Vertriebskosten* von rund CHF 14'000, die Beschwerdegegnerin mit solchen von rund CHF 12'000 kalkuliert. Dass aus dem von der Beschwerdegegnerin an der Haltestelle "Signalstrasse" zur Verfügung gestellten vollwertigen Billettautomaten kaum Mehrkosten gegenüber der Beschwerdeführerin entstehen, welche auf einen solchen Automaten verzichte, sei nicht plausibel und widerspreche dem Vollkostenprinzip (Ziff. 6.1 der Stellungnahme vom 30. September 2021 zur Vernehmlassung der Beschwerdegegnerin, act. 33). – Die Beschwerdegegnerin hält dem entgegen, die Kosten seien tief, weil an der Haltestelle auch noch andere Linien verkehrten und sie aufgrund einer strategischen Kooperation mit der Herstellerfirma hervorragende Bezugskonditionen habe. Sie beabsichtige, einen Occasions-Automaten einzusetzen (Ziffer 32 der Stellungnahme vom 15. November 2021, act. 42). – Die Überlegungen der Beschwerdegegnerin erscheinen sachlich begründet und nachvollziehbar. Auch hier ist die Vorinstanz nicht davon ausgegangen, dass die Beschwerdegegnerin bei der Kalkulation von einem rechtswidrigen Verständnis des Vollkostenprinzips ausgegangen ist.

Die durchschnittlichen *Personalkosten*, wie sie in den Grenzkosten je Chauffeureinsatzstunde zum Ausdruck kommen, liegen bei der Beschwerdeführerin in der Grössenordnung von CHF 45, bei der Beschwerdegegnerin in der Grössenordnung von CHF 49. Daraus kann jedenfalls kein Hinweis darauf abgeleitet werden, im Gegensatz zur Beschwerdeführerin kalkuliere die Beschwerdegegnerin zulasten anderer insbesondere vom Bund mitfinanzierter Linien für die Linien 80.252 und 80.253 mit ungerechtfertigt tiefen Personalkosten. Die tieferen Kosten sind deshalb in erster Linie auf die durchschnittlichen Kilometerkosten, wie sie in den Grenzkosten je Fahrzeugkilometer (ohne Treibstoff) von 50 Rappen bei der Beschwerdegegnerin im Vergleich zu jenen der Beschwerdeführerin von 64 Rappen zurückzuführen.

4.4. Ergebnis

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin liegen damit keine schwerwiegenden Indizien dafür vor, dass das Angebot der Beschwerdeführerin die für die Betriebskosten- und Planrechnungen lediglich sachgemäss massgebenden Prinzipien



gemäss Art. 13 Abs. 1 RKV verletzt hat. Ist die Vorinstanz in Ausübung ihres weitgehenden Ermessens zum Schluss gekommen, die Beschwerdegegnerin habe ihrem Angebot eine Kalkulation zugrunde gelegt, welche die Preisbildungsvorgaben einhalte, hat sie das Angebot der Beschwerdegegnerin zu Recht nicht vom Verfahren ausgeschlossen.

5. Zusammenfassung

Zusammenfassend ergibt sich, dass die angefochtene Verfügung und das ihr beigelegte Protokoll zur Offertöffnung den rechtlichen Anforderungen an deren Inhalt genügten und es der Beschwerdeführerin insbesondere erlaubten, den Zuschlag sachgerecht anzufechten. Soweit die Vorinstanz eine Verpflichtung traf, aufgrund der sich aus dem Angebot der Beschwerdeführerin ergebenden ungewöhnlich hohen Kennzahlen zu den offerierten Erlösen und Kostendeckungsgraden je produzierten Kilometer Erkundigungen einzuholen, ist sie ihr nachgekommen. Die von der Beschwerdeführerin als ungewöhnlich hoch beurteilten von der Beschwerdegegnerin offerierten Erlöse beschlagen die Vollkostenrechnung nicht. Aus der Kostenrechnung der Beschwerdegegnerin ergeben sich – anders als aus ihrer Offerte für die Linie 80.731 (vgl. dazu VerwGE B 2021/199 vom 23. Juni 2022) – keine konkreten Hinweise darauf, dass sich der Bund indirekt an der Finanzierung der Kosten der offerierten Linien 80.252 und 253 beteiligen müsste. Die Vorinstanz traf keine Verpflichtung, das Angebot der Beschwerdegegnerin vom Verfahren auszuschliessen. Die Beschwerde erweist sich deshalb als unbegründet. Sie ist abzuweisen.

6. Kosten

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von der Beschwerdeführerin zu tragen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 7'000 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung; sGS 914.12). Sie ist mit dem von der Beschwerdeführerin in der gleichen Höhe geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen.

Die Beschwerdeführerin hat die obsiegende Beschwerdegegnerin für das Beschwerdeverfahren ausseramtlich zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98^{bis} VRP). Der Vertreter der Beschwerdegegnerin, der als Rechtsanwalt berufsmässig tätig ist, ist Mitglied ihres Verwaltungsrats, jedoch nicht zeichnungsberechtigt. Er führt damit die Angelegenheit nicht als Organvertreter. Er hat keine Kostennote eingereicht. Ein pauschales Honorar von CHF 7'000 zuzüglich pauschale Barauslagen von CHF 280 erscheint angemessen (Art. 19, Art. 22 Abs. 1 Ingress und lit. b und Art. 28 der Honorarordnung, sGS 963.75). Die Beschwerdegegnerin beantragt zwar – ohne besondere Begründung – auch die Entschädigung der Mehrwertsteuer, ist jedoch



selbst mehrwertsteuerpflichtig und kann die ihr in Rechnung gestellte Mehrwertsteuer ihrerseits als Vorsteuer in Abzug bringen. Die Mehrwertsteuer ist dementsprechend nicht zu entschädigen (Art. 29 HonO).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Beschwerdeführerin bezahlt die amtlichen Kosten von CHF 7'000 unter Verrechnung mit dem von ihr in der gleichen Höhe geleisteten Kostenvorschuss.

3.

Die Beschwerdeführerin entschädigt die Beschwerdegegnerin für das Beschwerdeverfahren mit CHF 7'280 (ohne Mehrwertsteuer).