



Fall-Nr.: B 2021/65
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 29.12.2021
Entscheiddatum: 27.10.2021

Entscheid Verwaltungsgericht, 27.10.2021

Öffentliches Beschaffungswesen, Art. 6 Abs. 3, Art. 38 Abs. 2, Art. 41 Abs. 1 VöB; Art. 13 lit. i IVöB. Ob die Vorinstanz den Abbruch des Vergabeverfahrens auf weitere oder andere Gründe, als die im Rahmen der Gewährung des rechtlichen Gehörs genannten, stützte, ist ohne Bedeutung, da die Vergabebehörde nicht verpflichtet ist, den Anbieterinnen vor dem Abbruch des Verfahrens Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Auch wenn die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung die konkrete Höhe der budgetierten Kosten nicht offengelegt hat, war es der Beschwerdeführerin aufgrund sämtlicher bekannten Informationen möglich, den Abbruch sachgerecht anzufechten. Ob an der – von bundesgerichtlicher Rechtsprechung und Schrifttum abweichenden – verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, welche von einem vergaberechtswidrigen Abbruch ausgeht, wenn das öffentliche Interesse am Abbruch unter Berücksichtigung eines unsorgfältigen Vorgehens der Vergabebehörde das Interesse der Anbieter am Schutz ihres Vertrauens nicht zu überwiegen vermag, grundsätzlich oder in besonderen Ausnahmefällen festgehalten werden kann, kann offenbleiben, da keine ausreichenden Anhaltspunkte für ein unsorgfältiges Vorgehen der Vorinstanz bei der Ausschreibung ersichtlich sind (Verwaltungsgericht, B 2021/65).

Entscheid vom 27. Oktober 2021

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner;
Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

Dumo Informatik & Scanning AG, Bodenackerstrasse 3, 8957 Spreitenbach,



St.Galler Gerichte

Beschwerdeführerin,

gegen

Kantonales Steueramt, Davidstrasse 41, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

Gegenstand

Vergabe "Scanning Archiv GGSt" (Abbruch des Verfahrens / Schadenersatz)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

Das Kantonale Steueramt schrieb am 11. September 2020 die Digitalisierung des Papierarchivs der Abteilung Grundstückgewinnsteuer im selektiven Verfahren im Amtsblatt aus. Teilnahmeanträge waren bis 9. Oktober 2020 einzureichen (Publikationsplattform, ABI 2020-00.028.679).

Am 30. Oktober 2020 lud das Kantonale Steueramt die drei Unternehmen, welche sich um die Teilnahme am Vergabeverfahren beworben hatten, zur Einreichung eines Angebots ein. Bis 21. Dezember 2020 gingen je ein Angebot der Dumo Informatik & Scanning AG und einer weiteren Bewerberin ein. Am 18. Februar 2021 teilte das Kantonale Steueramt den beiden Anbieterinnen mit, es erwäge den Abbruch des Verfahrens aufgrund wesentlich geänderter wirtschaftlicher Verhältnisse. Die Dumo Informatik & Scanning AG vertrat am 23. Februar 2021 die Auffassung, der Abbruch sei nicht gerechtfertigt. Der Auftraggeber sei dafür verantwortlich, die zur Beschaffung der gesuchten Leistungen notwendigen finanziellen Mittel sicherzustellen. Er habe zudem in verschiedener Hinsicht treuwidrig gehandelt.

B.

Mit Verfügung vom 10. März 2021 brach das Kantonale Steueramt das Vergabeverfahren definitiv ab und stellte fest, es werde nicht wiederholt. Zur Begründung wurde ausgeführt, ein wichtiger Grund, welcher den Abbruch eines Vergabeverfahrens rechtfertige, liege vor, wenn die Angebote den bewilligten Kredit



deutlich überträfen. Selbst das billigere der beiden Angebote liege zwanzig Prozent über dem budgetierten Kredit. In den Ausschreibungsunterlagen sei die Kreditzusage ausdrücklich vorbehalten worden. Breche der Auftraggeber das Verfahren wegen fehlender Kreditzusage ab, könne ihm deshalb nicht treuwidriges Verhalten vorgeworfen werden. Ein Vergabeverfahren dürfe auch abgebrochen werden, wenn auf die Leistung durch Dritte verzichtet und sie – wie unter den gegebenen Umständen vorgesehen – In-House erbracht werde. Aufgrund der geänderten finanzpolitischen Rahmenbedingungen sei der Abbruch submissionsrechtlich geradezu geboten.

C.

Die Dumo Informatik & Scanning AG (Beschwerdeführerin) erhob gegen die Verfügung des Kantonalen Steueramtes (Vorinstanz) vom 10. März 2021 mit Eingabe vom 17. März 2021 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Sinngemäss beantragt sie, es sei die Unzulässigkeit des Abbruchs festzustellen und der ihr entstandene Schaden zu ersetzen. Sie möchte sodann eine Absicherung, dass ihr Know-how, welches die Vorinstanz im Verlauf des Submissionsverfahrens erhalten habe, nicht missbräuchlich in die In-House-Lösung einflüsse.

Die Vorinstanz beantragte mit Vernehmlassung vom 15. April 2021, die Beschwerde sei, soweit darauf eingetreten werden könne, unter Kostenfolge abzuweisen. Die Beschwerdeführerin nahm dazu am 12. Mai 2021 Stellung und beantragt neu, die vorinstanzliche Abbruchverfügung sei aufzuheben, das Vergabeverfahren sei fortzuführen und der Zuschlag dem wirtschaftlich günstigsten Angebot zu erteilen. Sollte es beim Abbruch bleiben, sei sie mit CHF 90'874 (Kosten der Offerte CHF 34'488 und der Vorbereitungsarbeiten CHF 18'386, entgangener Gewinn CHF 38'000, exkl. Mehrwertsteuer) zu entschädigen. In ihrer Antwort vom 31. Mai 2021 erachtet die Vorinstanz den Antrag der Beschwerdeführerin auf Weiterführung des Vergabeverfahrens und die Bezifferung der Schadenersatzforderung als verspätet. Die Beschwerdeführerin äusserte sich abschliessend mit Eingabe vom 18. Juni 2021.

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

Gegen die Verfügung über den Abbruch des Vergabeverfahrens ist die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig (Art. 15 Abs. 2 Ingress und lit. e der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen, sGS 841.32, IVöB, in



Verbindung mit Art. 38 Abs. 2 der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen, sGS 841.11, VöB; Art. 5 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zur Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen; sGS 841.1, EGöB). Die Beschwerdeführerin, die im abgebrochenen Vergabeverfahren ein Angebot eingereicht hat, ist zur Erhebung der Beschwerde grundsätzlich befugt. Die Beschwerde gegen die Verfügung vom 10. März 2021 wurde mit Eingabe 17. März 2021 rechtzeitig erhoben und erfüllt die formellen und inhaltlichen Anforderungen (Art. 15 Abs. 3 IVöB). Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten (vgl. allerdings nachfolgend Erwägungen 3.4, 4 und 5).

2. Rechtliches Gehör

Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Vorinstanz habe ihren Anspruch auf Gewährung des rechtlichen Gehörs verletzt, indem sie in der angefochtenen Verfügung einerseits Gründe für den Abbruch anführte, welche im Schreiben vom 23. Februar 2021 nicht genannt worden seien (dazu nachfolgend Erwägung 2.2), und andererseits auf die Forderung nach Transparenz bezüglich des Kreditrahmens nicht eingegangen sei (dazu nachfolgend Erwägung 2.3).

2.1. Zusätzliche Begründung des Abbruchs

Das Recht zum öffentlichen Beschaffungswesen verpflichtet die Vergabebehörde insbesondere bei der Erteilung des Zuschlags und – damit verbunden – der Nichtberücksichtigung der weiteren Anbieterinnen nicht, die Beteiligten vorgängig anzuhören. Da das Vergabeverfahren entweder mit dem Zuschlag – und der Nichtberücksichtigung der weiteren Anbieterinnen – oder dem Abbruch endet, bei welchem zudem die individuellen Verhältnisse der Betroffenen keine Rolle spielen, ist die Vergabebehörde auch beim Abbruch des Verfahrens nicht zu einer Anhörung der Beteiligten verpflichtet (vgl. dazu St. Suter, Der Abbruch des Vergabeverfahrens, Basel 2010, Rz. 356 ff.). Darauf deutet auch hin, dass gemäss Art. 6 Abs. 3 VöB während des Vergabeverfahrens keine Akteneinsicht gewährt wird. Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung geht deshalb davon aus, dass im Vergabeverfahren auch vor dem Erlass einer belastenden Verfügung die Beteiligten nicht angehört werden müssen. Art. 38 Abs. 2 VöB schreibt denn auch lediglich vor, dass Abbruch und Wiederholung des Verfahrens den Anbietern durch Verfügung mitgeteilt werden (vgl. VerwGE B 2002/197 vom 17. Juni 2003 E. 2c). Das geltende Beschaffungsrecht des Bundes (Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen, SR 172.056.1) und die künftige revidierte Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen halten im Übrigen in Art. 51 Abs. 1 Satz 2 fest, dass die Anbieterinnen vor der Eröffnung von Verfügungen keinen Anspruch auf rechtliches



St.Galler Gerichte

Gehör haben. Selbstverständlich ist es den Vergabebehörden jedoch unbenommen, den Anbieterinnen – wie dies die Vorinstanz übereinstimmend mit der im Handbuch Öffentliches Beschaffungswesen im Kanton St. Gallen (Kapitel 8, Seite 10) vertretenen Auffassung getan hat – vor dem Abbruch des Verfahrens Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

Ob die Vorinstanz die Verfügung über den Abbruch des Vergabeverfahrens auf weitere oder andere Gründe, als die in ihrem Schreiben vom 28. Februar 2021 genannten, stützte, ist mit Blick darauf, dass die Vergabebehörde nicht verpflichtet ist, den Anbieterinnen vor dem Abbruch des Verfahrens Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, von vornherein ohne Bedeutung. Die Rüge erweist sich deshalb als unbegründet.

2.2. Auseinandersetzung mit den Vorbringen der Beschwerdeführerin

Gemäss Art. 41 Abs. 1 VöB sind Verfügungen des Auftraggebers kurz zu begründen. Auch die aus dem verfassungsrechtlichen Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) abgeleitete Begründungspflicht bedeutet nicht, dass sich eine Behörde mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzen und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegen muss. Sie kann sich auf die entscheidwesentlichen Gesichtspunkte beschränken, solange sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und diesen sachgerecht anfechten kann (BGer 2C_549/2011 vom 27. März 2012 E. 3; 2P.231/2003 vom 28. Januar 2004 E. 4 mit Hinweis auf BGE 121 I 54 E. 2c und 117 Ib 481 E. 6b/bb).

Die Vorinstanz hat zwar in der angefochtenen Verfügung die konkrete Höhe der budgetierten Kosten nicht offengelegt, die vom Kanton beschlossenen einschneidenden Sparmassnahmen nicht konkretisiert und sich auch nicht mit dem Vorwurf des späten Zeitpunkts des Widerrufs auseinandergesetzt. Den Anbieterinnen war jedoch aufgrund der vorinstanzlichen Ausführungen im Schreiben vom 18. Februar 2021 und in der angefochtenen Verfügung vom 10. März 2021 bekannt, dass das billigere der beiden Angebote den Kreditrahmen um zwanzig Prozent überschritt. Die Eingabesummen (netto inkl. Mehrwertsteuer) waren aus dem Offertöffnungsprotokoll ersichtlich. Daraus konnte die Beschwerdeführerin auf die Grössenordnung der budgetierten Kosten schliessen. Die Vorinstanz hat sodann auf unvorhergesehene Sparmassnahmen verwiesen, welche einen Kurswechsel und die Erbringung der Leistung mit internen Mitteln und Ressourcen verlangten. Sie hat schliesslich auf die einschlägige Rechtsprechung zur Zulässigkeit des Abbruchs eines Vergabeverfahrens



aus wirtschaftlichen Gründen und aufgrund des Entscheides, eine Leistung In-House zu erbringen, hingewiesen. Damit war die Beschwerdeführerin – wie die Eingabe vom 17. März 2021 zeigt – in der Lage, den Abbruch sachgerecht anzufechten. Insbesondere war es der Beschwerdeführerin auch möglich, ihre Ansprüche aus dem ihrer Auffassung nach (zu) späten Abbruch des Verfahrens geltend zu machen. Die Rüge der unzureichenden Begründung der angefochtenen Verfügung erweist sich deshalb als unbegründet.

3. Zulässigkeit des Abbruchs

3.1. Rechtsgrundlagen

Gemäss Art. 13 Ingress und lit. i IVöB dürfen die kantonalen Ausführungsbestimmungen den Abbruch des Vergabeverfahrens nur aus wichtigen Gründen zulassen. Nach Art. 38 Abs. 1 VöB kann der Auftraggeber das Verfahren aus wichtigen Gründen abbrechen. Diese Regelung steht im Einklang mit Art. XIII Abs. 4 Ingress und lit. b des GATT/WTO-Übereinkommens vom 15. April 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 0.632.231.422), wonach eine Beschaffungsstelle im öffentlichen Interesse beschliessen kann, einen Auftrag nicht zu vergeben. Da einerseits der Vergabebehörde beim Entscheid über den Abbruch des Vergabeverfahrens ein weiter Ermessensspielraum zusteht und andererseits der Begriff des wichtigen Grundes nicht eng auszulegen ist, genügt es, wenn das Verfahren aus einem sachlichen Grund – und nicht grundlos – abgebrochen wird (vgl. M. Beyeler, Überlegungen zum Abbruch von Vergabeverfahren, in: AJP 14/2005 S. 784 ff., S. 789 Ziff. 30/31). Liegt ein sachlicher Grund vor, besteht ein hinreichendes öffentliches Interesse am Abbruch, welches die anbieterseitigen Interessen per se überwiegt. Massgebend ist zudem einzig eine objektive Sichtweise. Ob die Auftraggeberin subjektive Verantwortlichkeit am Abbruch trägt, ist nicht von Belang (vgl. BGE 134 II 192 E. 2.3; M. Beyeler, in: Vergaberechtliche Entscheide 2018/2019, Zürich/Basel/Genf 2020, Bemerkungen in Rz. 333 und 334; Beyeler, a.a.O., S. 791 Ziff. 37).

Ob an der von dieser Auffassung abweichenden verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, welche von einem vergaberechtswidrigen Abbruch ausgeht, wenn das öffentliche Interesse am Abbruch unter Berücksichtigung eines unsorgfältigen Vorgehens der Vergabebehörde das Interesse der Anbieter am Schutz ihres Vertrauens nicht zu überwiegen vermag (vgl. GVP 2003 Nr. 39, 2007 Nr. 44), grundsätzlich oder in besonderen Ausnahmefällen festgehalten werden kann, kann indessen offenbleiben, wenn – wie vorliegend – keine ausreichenden Anhaltspunkte für ein unsorgfältiges



Vorgehen der Vorinstanz bei der Ausschreibung ersichtlich sind (dazu nachfolgend Erwägung 3.3).

3.2. Ausführungen der Vorinstanz und der Beschwerdeführerin

Die Vorinstanz hat das Verfahren aus wirtschaftlichen Gründen abgebrochen. Die Offertpreise überträfen den bewilligten Kredit deutlich. Im Zeitpunkt der Ausschreibung habe sie nicht voraussehen können, dass der Kanton St. Gallen – mit Kantonsratsbeschluss vom 16. Februar 2021 über die Genehmigung des Aufgaben- und Finanzplans 2022-2024 (vgl. Kurzprotokoll der Februarsession 2021; ABI Publ.-Nr. 00.039.626) – derart einschneidende Sparmassnahmen beschliessen und budgetierte Kredite entweder nicht bewilligen oder erheblich kürze. Sie werde zu einem Kurswechsel gezwungen und die Leistungen seien mit internen Mitteln und Ressourcen zu erbringen. Unter den geänderten finanzpolitischen Gegebenheiten sei dieses Vorgehen submissionsrechtlich geradezu geboten.

Die Beschwerdeführerin ist – auch nach Einsicht in die Richtofferte – der Auffassung, die Vorinstanz habe den Auftragswert nicht aufgrund einer genügend sicheren Kalkulation bestimmt, sondern habe sich verkalkuliert. Das stelle keinen wichtigen Grund für einen Verfahrensabbruch dar. Die Richtofferte gehe von einem rund zehn Prozent zu tiefen Volumen aus. Aktentransport, Datenschutzvorkehrungen im Aktenhandling und Aktenvernichtung seien nicht verlangt. Die Aktenlagerung basiere auf vier anstatt acht Wochen. Damit seien die Reserven im beantragten Kredit von CHF 540'000 in etwa aufgebraucht. Aufgrund der öffentlich zugänglichen Ausschreibungsentscheide sei in den letzten zehn Jahren kein Scanning von Steuerakten umgerechnet auf die Anforderungen der vorliegenden Ausschreibung unter einer Million Franken vergeben worden. Die Vorinstanz hätte schon vor der Ausschreibung erkennen müssen, dass der Auftragswert zu tief angesetzt worden sei, und einen Nachtragskredit verlangen müssen. Die Mittel für die Aufstockung des bewilligten Kredits hätten beschafft werden können, zumal der Vorsteher des Finanzdepartements in einem Interview ausgeführt habe, in der aktuellen Corona-Krise sei es wichtig und richtig, zu investieren und deutlich mehr Geld auszugeben als geplant.

3.3. Beurteilung

Jedenfalls insoweit die Vorinstanz sich auf die beschränkten finanziellen Mittel beruft, die ihr zur Umsetzung des Projekts zur Verfügung stehen, macht sie einen sachlichen Grund geltend (vgl. BGer 2P.34/2007 vom 8. Mai 2007 E. 6.4.1). Das billigste Angebot – jenes der Beschwerdeführerin – zum Preis von CHF 712'500 liegt CHF 172'500 oder 32



St.Galler Gerichte

Prozent über den budgetierten Kosten von CHF 540'000. Dass die Vorinstanz unter diesen Umständen auf eine Vergabe der ausgeschriebenen Arbeiten verzichtete, ist nachvollziehbar. Das Ausmass der Differenz rechtfertigt einen Abbruch des Verfahrens ohne Weiteres (vgl. GVP 2007 Nr. 44).

Ob die Vorinstanz bereits im Zeitpunkt der Ausschreibung hätte wissen müssen, dass das Projekt unter den verlangten Bedingungen wesentlich teurer werden würde, ist für die Beurteilung, ob der Abbruch vergaberechtlich haltbar ist, nicht von Belang. Überschreitungen des Kreditrahmens rechtfertigen – jedenfalls vergaberechtlich – einen Abbruch selbst dann, wenn aufgrund einer unrichtigen Kostenschätzung das Verfahren zum vornherein dem Abbruch geweiht war, weil Angebote zu solch tiefen Kosten vernünftigerweise nicht hätten erwartet werden dürfen (vgl. die Darstellung der Rechtsprechung bei Beyeler, Vergaberechtliche Entscheide 2018/2019, a.a.O., Rz. 331-334, insbesondere Bemerkung bei Rz. 331). Abgesehen davon geht auch die Beschwerdeführerin davon aus, dass die Höhe der budgetierten Kosten von CHF 540'000 sich unter Berücksichtigung der Anpassungen an das höhere Volumen, der zusätzlichen Leistungen gemäss Ausschreibungsunterlagen und der Mehrwertsteuer in etwa mit dem Preis von CHF 388'400 zuzüglich Mehrwertsteuer der Richtofferte vom 3. April 2019 vereinbaren lässt. Die Behauptung, für vergleichbare Projekte sei mit Kosten zwischen einer und eineinhalb Millionen Franken zu rechnen, belegt die Beschwerdeführerin nicht. Sie macht geltend, ohne Berücksichtigung eines Rabatts von 25 Prozent für den Einstieg in den st. gallischen Markt läge ihr Offertpreis bei CHF 950'000. Indessen wird ein solcher Rabatt aus ihrer Offerte nicht ersichtlich (vgl. act. 9, Register 10). Dass die Vorinstanz bei Einleitung des Ausschreibungsverfahrens hinsichtlich der budgetierten Kosten in einem Ausmass unsorgfältig vorgegangen wäre, welches den Abbruch des Verfahrens unter Berücksichtigung des Anspruchs der Anbieterinnen auf Schutz ihres Vertrauens im Licht der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. GVP 2003 Nr. 39, 2007 Nr. 44) als vergaberechtswidrig erscheinen liesse, ist nicht ersichtlich.

Ob die weiteren von der Vorinstanz vorgebrachten Gründe für sich allein betrachtet den Abbruch des Verfahrens rechtfertigen könnten, kann unter diesen Umständen offenbleiben. Der vom Kantonsrat am 16. Februar 2021 erteilte Sparauftrag bezieht sich zwar noch nicht auf das Jahr 2021, für welches die Realisation des Projektes vorgesehen war. Indessen ist nachvollziehbar, dass es die Vorinstanz mit Blick auf das künftige Sparprogramm vermeiden will, signifikante Überschreitungen des Budgets 2021 begründen zu müssen. Dass die Überschreitung von den politischen Behörden vorliegend möglicherweise ohne Weiteres gutgeheissen worden wäre, weil es sich um



ein Digitalisierungsprojekt handelt, ist zwar nicht auszuschliessen. Das vermag aber nichts daran zu ändern, dass es im – weiten – Ermessen der Vorinstanz liegt, über das weitere Schicksal des Projekts unter Berücksichtigung aller Umstände zu entscheiden. Da die Vorinstanz das Verfahren definitiv – sie wird das Projekt in-house umsetzen – abgebrochen hat, kann der Abbruch auch nicht zur Diskriminierung der Beschwerdeführerin als Anbieterin führen.

3.4. Ergebnis

Der Abbruch des Vergabeverfahrens erweist sich dementsprechend als rechtmässig. Damit ist der Beschwerdeantrag, es sei die Vergaberechtswidrigkeit der angefochtenen Verfügung festzustellen, abzuweisen. Abzuweisen wäre deshalb auch der nach Ablauf der zehntägigen Beschwerdefrist gemäss Art. 15 Abs. 3 IVöB und damit verspätet gestellte Antrag, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und es sei das wirtschaftlich günstigste Angebot zu berücksichtigen.

4. Schadenersatz

Der Auftraggeber haftet gemäss Art. 4 Abs. 1 EGöB dem Anbieter für Schaden, den er durch eine rechtswidrige Verfügung verursacht hat (Satz 1), wobei die Haftung auf die Aufwendungen beschränkt ist, die dem Anbieter im Zusammenhang mit dem Vergabe- und Rechtsmittelverfahren erwachsen sind (Satz 2). Da sich der Abbruch des Vergabeverfahrens durch die Vorinstanz nicht als vergaberechtswidrig erwiesen hat, ist das Schadenersatzbegehren, soweit es sich auf eine Grundlage im Vergaberecht stützen will, unbegründet. Es ist abzuweisen.

Ob die den Abbruch rechtfertigenden Gründe voraussehbar waren und ob die Vergabestelle hierfür eine Verantwortlichkeit trifft, spielt bei der Beurteilung der vergaberechtlichen Zulässigkeit des Abbruchs keine Rolle, kann aber für die Schadenersatzpflicht von Belang sein (BGE 134 II 192 E. 2.3). Auch der vergaberechtskonforme Abbruch kann Anlass zu Schadenersatzansprüchen der Anbieter geben, wenn die Auftraggeberin bei Einleitung des Verfahrens treuwidrig handelte oder den Abbruch treuwidrig hinauszögerte (vgl. Beyeler, Abbruch, a.a.O., S. 784). Zwischen den Anbietern und der Vergabestelle besteht während des Vergabeverfahrens, wenn auch – entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin – (noch) kein Vertragsverhältnis, so doch durchaus ein Rechtsverhältnis, welches mit dem Zuschlag oder aber mit dem Abbruch des Verfahrens sein Ende findet (vgl. Beyeler, Abbruch, a.a.O., S. 786, Ziff. 12 und 13) und das Grundlage für eine Schadenersatzpflicht der Vergabestelle gegenüber den Anbietern bilden kann. Allerdings fragt sich, wo sich die rechtliche Grundlage einer solchen Schadenersatzforderung findet. Voraussetzung für den vergaberechtlichen



Schadenersatz ist die Rechtswidrigkeit des Abbruchs. Unsorgfalt des Auftraggebers beim – vergaberechtlich zulässigen – Abbruch kann Grundlage für eine zivilrechtliche Haftung insbesondere aus culpa in contrahendo sein (vgl. Beyeler, Abbruch, a.a.O., S. 792, Ziff. 41 ff., Beyeler, in: Vergaberechtliche Entscheide 2018/2019, a.a.O., Bemerkungen in Rz. 335). Zur Beurteilung öffentlich-rechtlicher und zivilrechtlicher Entschädigungsansprüche – ausserhalb des Vergaberechts – ist nicht das Verwaltungsgericht, sondern der Zivilrichter am Kantonshauptort zuständig (vgl. Art. 72 Ingress und lit. a VRP; Art. 10 Abs. 1 Ingress und lit. d der Schweizerischen Zivilprozessordnung, SR 270; vgl. VerwGE B 2002/197 vom 17. Juni 2003 E. 3b). Soweit die Beschwerdeführerin Schadenersatz aus Verletzung erweckten Vertrauens geltend macht, kann darauf deshalb im vorliegenden Beschwerdeverfahren nicht eingetreten werden.

Ob die nachträgliche Quantifizierung des Schadenersatzbegehrens in der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 12. Mai 2021 noch zu berücksichtigen gewesen wäre, kann unter diesen Umständen offenbleiben (vgl. dazu Art. 4 Abs. 2 EGöB; VerwGE B 2019/212 vom 16. Dezember 2019 E. 1.4).

5. Zusammenfassung

Zusammenfassend erweist sich der Abbruch des Vergabeverfahrens durch die Vorinstanz nicht als vergaberechtswidrig. Die Beschwerde ist deshalb, soweit darauf einzutreten ist, abzuweisen. Die Anspruchsgrundlage für einen allfälligen Schadenersatz ist deshalb nicht im Vergaberecht, sondern im Zivilrecht zu suchen. Soweit die Beschwerdeführerin Schadenersatz aus Vergaberecht geltend macht, ist das Begehren mangels Vergaberechtswidrigkeit abzuweisen. Soweit sie den Anspruch auf Vertragsrecht stützt oder aus dem vorvertraglichen Verhältnis zur Vorinstanz ableitet, kann darauf mangels Zuständigkeit nicht eingetreten werden.

6. Kosten

Bei diesem Ausgang des Verfahrens – die Beschwerde ist abzuweisen, soweit auf sie einzutreten ist – sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 2'500 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der von der Beschwerdeführerin bezahlte Kostenvorschuss von CHF 2'000 ist anzurechnen.

Ausseramtliche Kosten sind für das Beschwerdeverfahren nicht zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98^{bis} VRP). Die Beschwerdeführerin, die eine Vergütung der entstandenen Kosten fordert, unterliegt. Soweit die – zwar obsiegende – Vorinstanz



damit, dass sie ihre Begehren unter Kostenfolge stellt, auch die Entschädigung ausseramtlicher Kosten beantragt, wäre der Antrag abzuweisen, da sie als verfügende Vergabestelle praxisgemäss keinen entsprechenden Anspruch hat (vgl. VerwGE B 2019/45 vom 23. Mai 2019 E. 6, 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 auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde und das Schadenersatzbegehren werden abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Beschwerdeführerin bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'500 unter Anrechnung des von ihr in der Höhe von CHF 2'000 geleisteten Kostenvorschusses.

3.

Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.