



Fall-Nr.:	B 2022/91
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	08.12.2022
Entscheiddatum:	25.08.2022

Entscheid Verwaltungsgericht, 25.08.2022

Öffentliches Beschaffungswesen, Art. 3 lit. i, Art. 11 lit. a und b IVöB, Art. 31 Abs. 1 VöB. In den Unterlagen zur Einladung wurde die Zusammensetzung des Evaluationsteams für die Vergabeempfehlung bekanntgegeben. Dass anlässlich einer Sitzung entschieden werden muss, lässt sich daraus nicht ableiten. Das an der Sitzung nicht anwesende Mitglied hat seine Zustimmung zur Vergabeempfehlung bestätigt. Ein Grund, der vergaberechtlich den Abbruch des Verfahrens verlangen würde, liegt nicht vor. Die Adressen des Unternehmens, welche das Vergabeverfahren durchführte, und der Zuschlagsempfängerin sind identisch. Die Beschwerdeführerin macht nicht geltend, die Zuschlagsempfängerin hätte nicht eingeladen werden dürfen oder ihr Angebot hätte vom Verfahren ausgeschlossen werden müssen. Die konkrete Ausgestaltung der Einladung – insbesondere die Umschreibung des Beschaffungsgegenstandes, die Festlegung und Gewichtung der Zuschlagskriterien und die Preisbewertungsmethode – erscheinen in keiner Weise als ungewöhnlich. Die Bewertung der Angebote anhand der Zuschlagskriterien ist sachlich nachvollziehbar begründet (Verwaltungsgericht, B 2022/91).

Entscheid vom 25. August 2022

Besetzung

Abteilungspräsidentin Lendfers; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner; Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

Grundbauberatung-Geoconsulting AG, Helvetiastrasse 41, 9000 St. Gallen,

Beschwerdeführerin,



St.Galler Gerichte

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Lukas Metzler, AMG Rechtsanwälte,
Vadianstrasse 25a, 9001 St. Gallen,

gegen

Politische Gemeinde Steinach, Gemeinderat, Schulstrasse 5, 9323 Steinach,

Vorinstanz,

und

Dr. Roland Wyss GmbH, Zürcherstrasse 105, 8500 Frauenfeld,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

**Vergabe Bachsanierung Steinach - Bau- und Auflageprojekt (Fachmandat
Geologie und Bodenschutz)**

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

Die Politische Gemeinde Steinach schrieb im Zusammenhang mit der Bachsanierung Steinach die Planerleistungen "Geologie und Bodenschutz" im Einladungsverfahren aus. Mit der Durchführung der Beschaffung und insbesondere mit der Bewertung der Angebote und der Unterbreitung einer Vergabeempfehlung betraute sie die DÜNNENBERGER Projektentwicklung GmbH. Innert der bis 4. April 2022 offenen Frist reichten vier Unternehmen je ein Angebot ein. Am 27. April 2022 erteilte der Gemeinderat der Politischen Gemeinde Steinach den Zuschlag der Dr. Roland Wyss GmbH, deren Angebot zum Preis von CHF 116'184.61 (netto, inklusive Mehrwertsteuer) mit 465 von 500 gewichteten Punkten bewertet worden war.

B.

Die Grundbauberatung-Geoconsulting AG (Beschwerdeführerin), deren Angebot zum



Preis von CHF 125'160 (netto inklusive Mehrwertsteuer) 389 gewichtete Punkte erzielt hatte, erhob gegen die Zuschlagsverfügung des Gemeinderates der Politischen Gemeinde Steinach (Vorinstanz) vom 27. April 2022 mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 9. Mai 2022 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den Anträgen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge (zuzüglich Mehrwertsteuer) sei die angefochtene Verfügung aufzuheben und ihr der Zuschlag zu erteilen, eventualiter die Vorinstanz anzuweisen, ein neues Verfahren durchzuführen. Das gleichzeitig gestellte Gesuch, es sei der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu erteilen, wies der verfahrensleitende Abteilungspräsident am 23. Mai 2022 ab. Am 13. Juni 2022 teilte die Vorinstanz dem Gericht den Abschluss des Vertrags mit der Zuschlagsempfängerin mit.

Die Vorinstanz verzichtete stillschweigend darauf, ihre Vernehmlassung vom 17. Mai 2022, mit welcher sie sowohl die Abweisung des Gesuchs um aufschiebende Wirkung als auch der Beschwerde beantragt hatte, zu ergänzen. Die Dr. Roland Wyss AG (Beschwerdegegnerin), die sich im Verfahren zur aufschiebenden Wirkung nicht hatte vernehmen lassen, verzichtete stillschweigend auch darauf, sich zur Beschwerde vernehmen zu lassen. Von der Möglichkeit, sich abschliessend zum Verfahren zu äussern, machte die Beschwerdeführerin stillschweigend keinen Gebrauch.

Auf die Ausführungen der Beschwerdeführerin und der Vorinstanz zur Begründung ihrer Anträge sowie die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Eintreten

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 Offerte gegenüber dem berücksichtigten Angebot der Beschwerdegegnerin mit einem Rückstand von 76 Punkten (bei maximal erreichbaren 500 gewichteten Punkten) den zweiten Rang erreichte und die die Bewertung der Angebote in verschiedenen Punkten beanstandet, hat bei Gutheissung ihrer Begehren 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). Mit dem Abschluss des Vertrags über den Beschaffungsgegenstand zwischen der Vergabebehörde und der



Zuschlagsempfängerin vom 8./13. Juni 2022 fällt das aktuelle Interesse der Beschwerdeführerin an der Feststellung der Rechtswidrigkeit des Zuschlags nicht dahin (vgl. Art. 18 Abs. 2 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen, sGS 841.32, IVöB; BGE 141 II 307 E. 6.3 mit Hinweisen auf weitere Rechtsprechung). Folgenlos bleibt, dass die Beschwerdeführerin nach Abschluss des Vertrags nicht ausdrücklich ein Feststellungsbegehren gestellt hat. Ein Rechtsbegehren auf Aufhebung des Zuschlags kann diesfalls umgedeutet werden, auch wenn ein solcher Antrag nicht ausdrücklich gestellt wurde (vgl. BGer 2D_17/2017 vom 7. März 2018 E. 1.1.2 mit Hinweisen auf weitere Rechtsprechung).

Die Beschwerde gegen die Zuschlagsverfügung vom 27. April 2022 wurde mit Eingabe vom 9. Mai 2022 unter Berücksichtigung des Fristenlaufs am Wochenende (vgl. Art. 30 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 142 Abs. 3 der Schweizerischen Zivilprozessordnung, Zivilprozessordnung, SR 272, ZPO) rechtzeitig erhoben und erfüllt die formellen und inhaltlichen Anforderungen (Art. 15 Abs. 3 IVöB). Auf die Beschwerde ist dementsprechend einzutreten.

2. Streitgegenstand

Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung des Vergabeverfahrensrechts durch die Vorinstanz, weil letztere einer nicht korrekt zustande gekommenen Vergabeempfehlung gefolgt sei (dazu nachfolgend Erwägung 3). Sodann macht sie geltend, die Vorinstanz habe die Beschaffung auf die Zuschlagsempfängerin zugeschnitten und dadurch einen wirksamen Wettbewerb vereitelt (dazu nachfolgend Erwägung 4). Schliesslich bemängelt die Beschwerdeführerin die Bewertung ihres Angebots als nicht objektiv und parteiisch und damit als rechtsungleich (dazu nachfolgend Erwägung 5).

3. Zusammensetzung des Evaluationsteams

Die Beschwerdeführerin bringt vor, im Evaluationsteam habe der Vertreter des kantonalen Amtes für Wasser und Energie, Abteilung Wasserbau, eine gewichtige Stellung eingenommen. Ausgerechnet er habe aber ferienhalber an der Sitzung für die Beschlussfassung über die Vergabeempfehlung gefehlt. Das habe zu einer verzerrten Wahrnehmung der eingereichten Offerten führen können. Er kenne Offerenten aus vielen anderen Projekten und die fachlichen Anforderungen wohl am besten. Er könne deshalb bestens beurteilen, ob eine Anbieterin geeignet sei, den Auftrag auszuführen. Er wäre eine gewichtige Referenz für die Beschwerdeführerin gewesen, die man nicht berücksichtigt habe. Diese Abweichung von den Ausschreibungsunterlagen wiege schwer und führe dazu, dass die Vergabe – aufgrund der Empfehlung des unvollständigen Evaluationsteams – nicht korrekt erfolgt sei. – Die Vorinstanz hält dem entgegen, die formale und materielle Auswertung der vier eingeholten Angebote sei



St.Galler Gerichte

nach der Offertöffnung bei dem mit der Durchführung der Beschaffung betrauten Unternehmen im Vier-Augen-Prinzip durchgeführt worden. Alle fünf Mitglieder des Evaluationsteams seien immer in den Vergabeprozess eingebunden gewesen. Das Evaluationsteam habe eine eigenständige Beurteilung durchgeführt und der Evaluationsbericht sei gemäss den Vorgaben des Evaluationsteams angepasst worden. Auch der Vergabeantrag an die Vorinstanz sei im Vier-Augen-Prinzip und in enger Absprache mit allen Mitgliedern des Evaluationsteams am 20. April 2022 per E-Mail versandt worden. Der Vertreter des kantonalen Amtes für Wasser und Energie, Abteilung Wasserbau, habe mit E-Mail vom 16. Mai 2022 seine Zustimmung zur Bewertung der Angebote und zum Vergabeantrag bestätigt.

Wenn die Beschwerdeführerin der Auffassung ist, die Vergabe sei aus verfahrensrechtlichen Gründen nicht korrekt erfolgt, strebt sie – im Ergebnis – den Abbruch des Verfahrens an. Gemäss Art. 3 Ingress und lit. i IVöB in Verbindung mit Art. 38 Abs. 1 der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (sGS 841.11, VöB) kann die Auftraggeberin das Verfahren aus wichtigen Gründen abbrechen und wiederholen. Die zum Entscheid über den Zuschlag berechnete Vergabestelle muss die Angebote gemäss Art. 31 Abs. 1 VöB prüfen. Dazu kann sie Sachverständige beiziehen (vgl. BGer 2C_346/2013 vom 20. Januar 2014 E. 1.3.3 mit Hinweis auf die Vergaberichtlinien des Interkantonalen Organs für das öffentliche Beschaffungswesen zur IVöB). Sie darf sich bis zu einem gewissen Grad darauf verlassen, dass der Anbieter seinen Vertragspflichten nachkommt, solange keine konkreten Hinweise darauf bestehen, dass dies nicht der Fall ist (vgl. BGE 141 II 14 E. 10.3).

Die Vorinstanz hat die DÜNNENBERGER Projektentwicklung GmbH mit der Durchführung des Vergabeverfahrens und insbesondere mit der Bewertung der eingehenden Angebote und der Unterbreitung einer Vergabeempfehlung betraut. Die Gesellschaft bietet ingenieurtechnische und ökonomische Beratungen (vgl. Internet Information aus dem Handelsregister des Kantons St. Gallen) in den Bereichen Bauen, Umwelt und Energie (vgl. www.d-ing.ch) an, wobei sie unter anderem bereits Projekte zum Hochwasserschutz (Region Wil, Chemenbach) und zur Fluss-Sanierung (Thur) koordiniert und Auflageprojekte und Auswahlverfahren durchgeführt hat (act. 6/24; vgl. auch www.d-ing.ch, Projekte/Referenzliste). Die Beschwerdeführerin macht denn auch – abgesehen davon, dass sie die Einladungsunterlagen widerspruchlos akzeptiert hat und die Rüge deshalb verspätet wäre – zu Recht nicht geltend, das Unternehmen sei zur Durchführung des Planerwahlverfahrens im Bereich der Sanierung eines Fliessgewässers nicht befähigt gewesen.



Das mit der Durchführung der Beschaffung betraute Unternehmen hat in den von ihm erarbeiteten Unterlagen zur Einladung die Zusammensetzung des Evaluationsteams für die Vergabeempfehlung bekanntgegeben (act. 2/4 Seite 22 Ziffer 3.8). Dass das Evaluationsteam über die Empfehlung anlässlich einer Sitzung entscheiden muss, lässt sich daraus nicht ableiten. Die Vorinstanz hatte keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass die Empfehlung nicht auf einer entsprechenden Einschätzung durch die Mitglieder des Evaluationsteams beruhte. Sie hatte damit auch keinen Anlass, an der fachlichen Begründetheit des Vergabeantrags zu zweifeln. Ihre Ausführungen in der Vernehmlassung belegen, dass sämtliche Mitglieder des Teams zunächst am Montag, 18. April 2022 eine erste Auswertung der Angebote durch die DÜNNENBERGER Projektentwicklung GmbH zur Kenntnis erhalten haben (act. 6/17). Nach der Evaluationsbesprechung vom Mittwoch, 20. April 2022, 10.30 Uhr, an welcher der Mitarbeiter des kantonalen Amtes für Wasser und Energie, Abteilung Wasserbau zwar wegen ferienbedingter Abwesenheit nicht teilgenommen hatte, hat die DÜNNENBERGER Projektentwicklung GmbH sämtlichen Mitgliedern des Evaluationsteams die Bewertungen der Angebote und die Übersichten dazu nochmals zugestellt mit der Einladung, sich bei Fragen oder Anmerkungen zu melden (act. 6/19). Der Gemeinderat der Politischen Gemeinde Steinach hat am Montag, 25. April 2022 über die Vergabe entschieden (act. 6/20). Der Vertreter der Abteilung Wasserbau ist Mitarbeiter des kantonalen Amtes für Wasser und Energie, dessen Amtsleiter oder dessen Leiter des Rechtsdienstes für die Genehmigung wasserbaulicher Massnahmen zuständig ist (vgl. Art. 32 des Wasserbaugesetzes, sGS 734.1, WBG; Art. 2 Abs. 1 der Wasserbauverordnung, sGS 734.11, WBV; Art. 1 Abs. 1 und Ziffer BUD.A.28 des Anhangs zur Ermächtigungsverordnung, sGS 141.41, ErmV). Er verfügt – was die Beschwerdeführerin zu Recht annimmt – im Vergleich mit den drei Vertretern der Politischen Gemeinde Steinach über besondere Sachkenntnis. Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass er Einwendungen gegen die Bewertung der Angebote und die Vergabeempfehlung erhoben hätte. Das hat er nicht getan, sondern vielmehr im Beschwerdeverfahren am 16. Mai 2022 bestätigt, dass ihm die Unterlagen mit den Angeboten und den Auswertungen beziehungsweise Auswertungsentwürfen jeweils zugestellt worden seien, die vier ausgesuchten und eingeladenen Unternehmen grundsätzlich für die gestellten Aufgaben geeignet seien und die – bewusst selektive – Bewertung der Angebote gemäss den ausgeschriebenen Zuschlagskriterien aus seiner Sicht mit den ihm vorliegenden Unterlagen nachvollziehbar sei und die Bewertung sowie der Vergabeantrag bzw. der Vergabeentscheid richtig seien (act. 6/21).

Wenn die Vorinstanz auf die Vergabeempfehlung des von ihr mit der Bewertung der Angebote beauftragten, in der Begleitung solcher Projekte auch im Bereich des



Wasserbaus erfahrenen Unternehmens abgestellt hat, hat sie unter den dargelegten Umständen deshalb die verfahrensrechtlichen Vorgaben gemäss Ausschreibungsunterlagen nicht verletzt. Insbesondere liegt im konkreten Vorgehen des mit der Durchführung der Beschaffung betrauten Unternehmens bei der Ermittlung seiner Vergabeempfehlung kein Grund vor, der vergaberechtlich den Abbruch des Verfahrens verlangen würde.

4. *Unabhängigkeit der Vergabestelle*

Die Beschwerdeführerin bringt vor, es sei "auffallend und stossend", dass der Zuschlag an ein Unternehmen mit der exakt gleichen Adresse wie jener des von der Vorinstanz mit der Durchführung der Vergabe betrauten Unternehmens gegangen sei. Das wecke erhebliche Zweifel an der Unabhängigkeit des Entscheides. Welche Folgen diese Feststellung auf das Vergabeverfahren haben soll, legt die Beschwerdeführerin indessen nicht dar. Insbesondere macht sie nicht geltend, die Beschwerdegegnerin hätte nicht zur Einreichung eines Angebots eingeladen werden dürfen oder ihr Angebot hätte vom Verfahren ausgeschlossen werden müssen. Da das Verwaltungsgericht gemäss Art. 63 VRP über die Begehren der Beschwerdeführerin nicht hinausgehen darf und das Angebot der Beschwerdegegnerin deshalb nicht aus dem Verfahren ausschliessen kann, ist auf die Frage der ungenügenden Unabhängigkeit des von der Vergabebehörde mit der Durchführung des Verfahrens betrauten Unternehmens nicht weiter einzugehen.

Im Übrigen sind den Vergabeakten keine konkreten Hinweise dafür zu entnehmen, dass das mit der Durchführung des Verfahrens betraute Unternehmen bei der Umschreibung des Beschaffungsgegenstandes und der Beschaffungsform auf besondere Kenntnisse und Fähigkeiten der Beschwerdegegnerin Rücksicht genommen hätte. Die Aufgabenstellung – Planerleistungen im Bereich "Geologie/Bodenschutz" bei der Sanierung eines Fliessgewässers – ist weitestgehend durch die tatsächlichen, von der Vergabestelle nicht beeinflussbaren Vorgaben bestimmt (act. 2/4, Seiten 1 ff. der Unterlagen, Ziffer 1 "Ausgangslage" und Ziffer 2 "Beschaffungsgegenstand"). Die Beschaffungsform – Planerwahl im Einladungsverfahren (act. 2/4, Seite 19, Ziffer 3.2 und 3.3 der Unterlagen) – ergibt sich aus der konkreten Grössenordnung des Projekts. Allenfalls im Bereich der Organisationsform – Zulassung von Planungsgemeinschaften und Subplanenden, Umschreibung und Abgrenzung der Fachbereiche der Schlüsselpersonen – und bei der Festlegung der Zuschlagskriterien (act. 2/4, Seiten 19 ff., Ziffer 3.4 der Unterlagen) ergeben sich Möglichkeiten, die Umschreibungen auf ein bestimmtes Unternehmen auszurichten. Die konkrete Ausgestaltung dieser Elemente der Ausschreibung – insbesondere auch die Festlegung und Gewichtung der Zuschlagskriterien – erscheint indessen mit Blick auf den Beschaffungsgegenstand in



keiner Weise als ungewöhnlich. Schliesslich ist auch nicht ersichtlich, inwieweit die in den Unterlagen zur Einladung bekannt gegebene Preisbewertungsmethode auf die Beschwerdegegnerin hätte ausgerichtet werden können (vgl. dazu auch die Präsidialverfügung B 2022/91 vom 23. Mai 2022 E. 2.2.2).

Insgesamt lassen sich keine konkreten Anhaltspunkte dafür feststellen, dass die Beschaffung auf die Beschwerdegegnerin zugeschnitten und dadurch der vergaberechtliche Grundsatz gemäss Art. 11 Ingress und lit. b IVöB, den wirksamen Wettbewerb unter den Anbieterinnen und Anbietern zu fördern, vereitelt worden wäre. Ob die Vorinstanz ihr Ermessen in vergaberechtswidriger Weise zulasten der Beschwerdeführerin und zugunsten der Beschwerdegegnerin ausgeübt und damit den Grundsatz der Gleichbehandlung der Anbieterinnen und Anbieter gemäss Art. 11 Ingress und lit. a IVöB verletzt hat, ist nachfolgend zu prüfen.

5. *Bewertung*

5.1. *Vorbringen*

Die Vorinstanz hat die Angebote nach den Zuschlagskriterien ZK1 "Fachkompetenz der Schlüsselpersonen" (40 Prozent; ZK1.1 "Projektleiter Geologie/Geotechnik, Hydrogeologie", 25 Prozent; "Projektleiter Stv. Boden", 15 Prozent), ZK2 "Aufgabenanalyse und Vorgehensvorschlag" (40 Prozent; ZK2.1 "Aufgabenanalyse", 10 Prozent; ZK2.2 "Beurteilung Chancen/Risiken", 5 Prozent; ZK2.3 "Vorgehenskonzept", 20 Prozent; ZK2.4 "Projektorganisation", 5 Prozent) und ZK3 "Preisangebot" (ZK3.1 "Phase 32-33", 10 Prozent; ZK3.2 "ZMT für Phasen 41-53", 10 Prozent) bewertet. Bei den qualitativen Zuschlagskriterien hat sie die Angebote für jedes Unterkriterium mit einer ganzzahligen Note entsprechend der Bewertungsskala von 0-5 bewertet (0 nicht beurteilbar/keine Angaben; 1 schlechte Erfüllung/ungenügende, unvollständige Angaben; 2 teilweise Erfüllung/Angaben ohne ausreichenden Bezug zum Projekt; 3 Erfüllung/durchschnittliche Qualität, den Anforderungen der Ausschreibung entsprechend, 4 gute Erfüllung/überdurchschnittliche Qualität, die Anforderungen der Ausschreibung übererfüllend, 5 sehr gute Erfüllung/qualitativ ausgezeichnet, sehr grosser Beitrag zur Zielerreichung; act. 2/4, Seite 22).

Die Beschwerdeführerin macht geltend, es seien ihr bei der Bewertung ihres Angebots nach den beiden qualitativen Zuschlagskriterien von der maximal erzielbaren Punktzahl von 400 ohne sachlichen Grund 75 Punkte abgezogen worden. Nur so habe die Beschwerdegegnerin die Ausschreibung gewinnen können. Konkret beanstandet die Beschwerdeführerin in erster Linie die Bewertung der Fachkompetenz ihrer



Schlüsselpersonen (ZK1; dazu nachfolgend Erwägung 5.2). Die Prüfung der weiteren, die Bewertung ihres Angebots nach dem Zuschlagskriterium "Aufgabenanalyse und Vorgehensvorschlag" (ZK2.1 "Aufgabenanalyse"; Note 4 statt 5, entsprechend einem Abzug von 10 Punkten; ZK2.3 "Vorgehenskonzept", Note 4 statt 5, entsprechend einem Abzug von 20 Punkten; Rückstand gegenüber der Beschwerdegegnerin 30 Punkte) betreffenden Rügen kann gegebenenfalls offenbleiben (dazu nachfolgend Erwägung 5.3).

5.2. Zuschlagskriterium "Fachkompetenz der Schlüsselpersonen"

Für die Beurteilung der Fachkompetenz der Schlüsselpersonen war gemäss Ausschreibungsunterlagen ein Referenzprojekt zu bezeichnen, welches die Schlüsselperson selbständig mit vergleichbarer Aufgabenstellung in vergleichbarer Funktion bearbeitet hat. Zudem war ein Lebenslauf beizulegen (act. 2/4 Seite 21).

5.2.1. Ausschreibung

Nach Auffassung der Beschwerdeführerin ist es nicht sachgerecht, die Bewertung streng anhand eines einzelnen Referenzprojekts vorzunehmen. Ein Offerent könne eine Ausschreibung nur gewinnen, wenn er ein deckungsgleiches Projekt schon einmal bearbeitet habe. Aus Fairnessgründen müsse es möglich sein, fehlende Teil-Referenzen mit einem anderen Projekt nachzuweisen. Wenn schon phasengerecht beurteilt werden solle, hätten die ausgeschriebenen geologischen Arbeiten eigentlich einer Hauptuntersuchung entsprochen, welche gemäss der – geologische Leistungen umschreibenden – Ordnung SIA 106 der Teilphase 31 zuzuschreiben sei. Entsprechend hätten Referenzen für diese Phase eingeholt werden müssen.

Die Beschwerdeführerin hat im Zusammenhang mit der Einladung und der Einreichung ihres Angebots die Beschränkung auf jeweils ein Referenzprojekt zu den Teilphasen 32-33 gemäss den Unterlagen zur Einladung nicht beanstandet. Zudem hätte sie – was ihr unbenommen gewesen wäre – in den Lebensläufen für die Schlüsselpersonen auf weitere von ihnen bearbeitete Projekte hinweisen können, um allfällige Lücken im Referenzprojekt zu relativieren. Dies hat die Beschwerdeführerin – anders als die Beschwerdegegnerin (act. 6/18, Anhang A des Angebots) – nicht getan. Die Beanstandung erst im Beschwerdeverfahren gegen den Zuschlag vorzubringen, widerspricht deshalb dem verfassungsrechtlichen Gebot gemäss Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV), nach Treu und Glauben zu handeln (vgl. VerwGE B 2015/75 vom 27. Oktober 2015 E. 2.1 mit Hinweisen; GVP 2006 Nr. 60). Der Berücksichtigung von Ergänzungen in diesem Beschwerdeverfahren stünde zudem der Anspruch der weiteren Bewerberinnen auf



Gleichbehandlung gemäss Art. 11 Ingress und lit. a IVöB entgegen. Entsprechendes gilt für den Einwand der Beschwerdeführerin, die für das Projekt ausgeschriebenen geologischen Arbeiten entsprächen eigentlich einer Hauptuntersuchung, welche gemäss SIA 106 bei phasengerechter Beurteilung eine Ausschreibung für die Teilphase 31 und nicht für die Teilphasen 32 und 33 verlangt hätte.

5.2.2. Schlüsselperson "Geologie/Geotechnik, Hydrogeologie"

Die Beschwerdeführerin anerkennt zwar, dass das Referenzprojekt "Sanierung Dorfbach Zuzwil" ihrer Schlüsselperson "Geologie/Geotechnik, Hydrogeologie" die Teilphase 33 nicht umfasste. Zwar möge es nach strenger Lesart stimmen, wenn sie deswegen einen Abzug von 40 Punkten hinnehmen müsse. Sie ist aber der Auffassung, die Erfahrungen ihrer Schlüsselperson aus der Teilphase 31 seien bei der Bewertung mitzubersichtigen. – Die Vorinstanz hat die Qualifikation der Schlüsselperson der Beschwerdeführerin anhand des Referenzprojekts und ihres Lebenslaufs mit der Note 4 bewertet (act. 6/18, Seiten 4/8 und 6/8). Dass die Schlüsselperson der Beschwerdeführerin nicht die Maximalnote 5 erzielte, ist nachvollziehbar. Sie hat im Referenzprojekt die Teilphase 33 (Bewilligungsverfahren, Auflageprojekt) nicht bearbeitet. Ziele dieser Teilphase sind die Projektbewilligung, die Verifikation von Kosten und Terminen und die Genehmigung des Baukredits (vgl. beispielsweise SIA 112 Bauplanung). Die damit verbundenen Aufgaben decken sich offensichtlich nicht mit jenen in der Teilphase 31 (Vorprojekt), welche Konzeption und Definition von Funktion und Wirtschaftlichkeit zum Ziel hat. Die allenfalls in der Teilphase 31 erworbene eingehende Erfahrung kann deshalb die mangelnde Erfahrung in der Teilphase 33 nicht kompensieren.

Die Beschwerdeführerin beanstandet, dass die Vorinstanz weder bei Referenzpersonen noch bei kantonal zuständigen Stellen Referenzauskünfte eingeholt hat. Diese Personen und Stellen hätten sicher bestätigt, dass derartige zu offerierende Arbeiten für die Beschwerdeführerin tägliche Routine bedeuten und zur vollsten Zufriedenheit der jeweiligen Kunden erledigt würden. Wünschenswert sei ein Gesamtbild. – Referenzprojekte dürfen nach ihrer Vergleichbarkeit mit dem Ausschreibungsgegenstand bewertet werden. Die Vorinstanz hat sich in den Unterlagen zur Einladung auch nicht verpflichtet, Referenzauskünfte einzuholen. Werden allerdings Referenzpersonen angefragt, sind die Auskünfte unter Beachtung des Gleichbehandlungsgebots einzuholen und aktenmässig festzuhalten (vgl. Präsidialverfügung B 2017/233 vom 2. Dezember 2017 E. 2.2.4; VerwGE B 2017/233 vom 26. April 2018 E. 3.2; VerwGE B 2016/168 vom 26. Oktober 2016 E. 3.2.3; BGE



139 II 489 E. 3.3).

Die gleiche Benotung der Schlüsselperson "Geologie/Geotechnik, Hydrogeologie" der Beschwerdegegnerin erscheint sachgerecht. Die Schlüsselperson hat im Referenzprojekt "Gesamtsanierung Kaserne Auenfeld" auch die Teilphase 33 bearbeitet. Sie hatte zwar lediglich die Funktion der Stellvertretung der Projektleitung inne. Allerdings überschritt das Projekt mit einem Investitionsvolumen von rund 271 Millionen Franken das voraussichtliche Investitionsvolumen der Bachsanierung Steinach in der Grössenordnung von 17 Millionen Franken (act. 2/4, Seite 2, Ziffer 1.4 der Unterlagen zur Einladung). Das Projekt hat zwar keinen Bach betroffen, indessen war die Schlüsselperson in anderen Projekten, welche die Korrektion und Sanierung von Fliessgewässern zum Gegenstand hatten, als Projektleiter und stellvertretender Projektleiter beteiligt (act. 6/16, Seite 3 des Angebots und Anhang A).

5.2.3. Schlüsselperson "Bodenschutz"

Die Vorinstanz hat die Qualifikation der Schlüsselperson "Bodenschutz" der Beschwerdeführerin anhand des Referenzprojekts "Ausbau Ernetschwilerbach Uznach" und ihres Lebenslaufs mit der Note 3 bewertet; (act. 6/18, Seiten 4/8 und 6/8). Die Vorinstanz führt dazu aus, das Referenzprojekt Bodenschutz "Ausbau Ernetschwilerbach 2012-2015" erfülle mit der Note 3 die Anforderungen, beinhalte aber im Vergleich zum Referenzprojekt "Thursanierung Wattwil 2016 bis heute" der Beschwerdegegnerin nicht die aktuelle Praxis des Kantons St. Gallen bezüglich Bodenverwertungsprojekten auf anthropogenen Standorten.

Die Beschwerdeführerin hat die Frage nach den bearbeiteten Teilphasen 32-33 im Angebot zwar bejaht, anschliessend allerdings angemerkt: "Phasen 41-53 (inkl. bodenkundlicher Baubegleitung und Erfolgskontrolle gemäss Vorgabe AFU)" (act. 2/5 Seite 5). Die Vorinstanz hat in der Bewertung das Fehlen der Phasen 32-33 festgestellt (act. 2/7 und 6/18, Seite 4/8). Die Beschwerdeführerin hat diese Feststellung nicht bestritten.

Die Vorinstanz hat sodann festgehalten, das Referenzprojekt habe die Bearbeitung des Aspektes der Neophyten nicht enthalten (act. 2/7 und 6/18, Seite 4/8). Die Beschwerdeführerin anerkennt zwar diesen Umstand, geht aber davon aus, ihre Schlüsselperson sei auf der Expertenliste des Schweizerischen Verbandes der Neobiota-Fachleute geführt. Dies setze die entsprechenden Kenntnisse voraus. Im Lebenslauf wird der Schweizerische Verband der Neobiota-Fachleute unter dem Titel



"Mitgliedschaften" aufgeführt. Die Mitgliedschaft allein führt noch nicht zur Aufnahme ins Verzeichnis der Experten. Die Schlüsselperson wird indessen vom Verband – wie die Beschwerdeführerin geltend macht – in seinem Expertenverzeichnis geführt (www.neobiota.ch, Expertenverzeichnis). Ob dies bereits im Zeitpunkt der Einreichung des Angebots der Fall war, kann offenbleiben. Die Aufnahme in dieses Verzeichnis stellt Anforderungen an die Ausbildung und setzt grundsätzlich auch Berufserfahrung voraus. Bewerbende müssen – begründete Abweichungen vorbehalten – mindestens zwei Jahre im Bereich Biologie/Umwelt/Unterhalt/Bau/andere Dienstleistungen mit nachweislich regelmässigem Arbeitsschwerpunkt (mehr als 20 Prozent der Tätigkeit) im Bereich Neobiota tätig gewesen sein (www.neobiota.ch, Experte werden). Daraus, dass die Schlüsselperson im Expertenverzeichnis verzeichnet ist, kann zwar auf Berufserfahrung in diesem Bereich, nicht aber darauf geschlossen werden, dass sie Projekte in den Teilphasen 32-33 in leitender Funktion bearbeitet hat. Im Lebenslauf werden zudem relevante Aus- und Weiterbildungen (Studium der Umweltnaturwissenschaften an der ETHZ; Grüngutverwertung in der Gemeinde") angeführt, die nicht ausschliessen, dass die Schlüsselperson im Expertenverzeichnis allenfalls nicht aufgrund ihrer Berufserfahrung, sondern vielmehr aufgrund ihrer qualifizierten Ausbildung – verlangt werden lediglich Matura oder abgeschlossene Berufslehre oder gleichwertiges Zeugnis/Abschluss sowie in der Regel Zusatzausbildung auf dem Gebiet der Biologie, Grünflächenunterhalt, Naturschutz, nicht aber ein ETH-Studium – aufgeführt ist. Projekterfahrung in diesem Bereich ist auch aus dem Lebenslauf der Schlüsselperson "Bodenschutz" nicht ersichtlich.

Dass die Schlüsselperson "Bodenschutz" der Beschwerdeführerin mit der Note 3 – den Anforderungen entsprechend – bewertet wurde, ist sachlich nachvollziehbar und stellt dementsprechend keinen Ermessensmissbrauch der Vorinstanz dar. Ebenfalls – und insbesondere auch im Verhältnis zur Note 3 bei der Bewertung der entsprechenden Schlüsselperson der Beschwerdeführerin – sachlich nachvollziehbar begründet ist die Bewertung der Qualifikation der Schlüsselperson "Bodenschutz" der Beschwerdegegnerin anhand des Referenzprojekts "Thursanierung Wattwil" und des Lebenslaufs mit der Maximalnote 5. Deren Referenzprojekt betrifft zwar nicht anders als das Referenzprojekt der Beschwerdeführerin die Sanierung eines Fliessgewässers. Es ist indessen aktueller und umfasste unter anderem eine Untersuchung bezüglich chemischer und biologischer (Neophyten-) Belastungen und die Erarbeitung eines Neophytenkonzepts für die präventive mehrjährige Bekämpfung (act. 6/16 Seite 5).

5.3. Zuschlagskriterium "Aufgabenanalyse und Vorgehensvorschlag"

Die Rügen der Beschwerdeführerin zur Bewertung ihres Angebotes nach dem



Zuschlagskriterium "Fachkompetenz Schlüsselpersonen" (ZK1) erweisen sich als unbegründet. Der Rückstand bei der Bewertung ihres Angebots nach diesem Zuschlagskriterium beträgt 30 Punkte und ist – wie dargelegt – gerechtfertigt. Der Gesamtrückstand des Angebots der Beschwerdeführerin gegenüber jenem der Beschwerdegegnerin beläuft sich auf 76 Punkte. Diesen Rückstand kann die Beschwerdeführerin selbst dann nicht aufholen, wenn ihr Angebot beim Zuschlagskriterium "Aufgabenanalyse und Vorgehensvorschlag" (ZK2) mit der vollen Punktzahl von 200 (statt 155, plus 45 Punkte) bewertet würde. Dafür, dass gleichzeitig die Bewertung des Angebots der Beschwerdegegnerin beim Zuschlagskriterium "Aufgabenanalyse und Vorgehensvorschlag" um 31 Punkte (76 abzüglich 45 Punkte) zu hoch (144 statt 175 Punkte) ausgefallen ist, sind keine Anhaltspunkte ersichtlich. Selbst wenn deren Angebot hinsichtlich "Aufgabenanalyse" (ZK2.1) und "Vorgehenskonzept" (ZK2.3), die zusammen mit 30 Prozent gewichtet sind, je mit der Note 4 (statt 5) bewertet würde, ergäben sich für das Zuschlagskriterium noch 145 Punkte.

6. Zusammenfassung und Kosten

Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde als unbegründet. Sie ist abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von der Beschwerdeführerin zu tragen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von CHF 1'500 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung; sGS 941.12). Sie ist durch den bei der Hauptsache verbliebenen Rest von CHF 1'500 des von der Beschwerdeführerin in der Höhe von CHF 2'500 geleisteten Kostenvorschusses gedeckt.

Ausseramtliche Kosten sind für das Beschwerdeverfahren nicht zu entschädigen. Die Beschwerdeführerin unterliegt. Die Vorinstanz stellt ihre Anträge zwar unter Entschädigungsfolge, hat jedoch als verfügende Vergabebehörde keinen Anspruch auf eine Entschädigung (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 829). Die Beschwerdegegnerin hat sich am Beschwerdeverfahren nicht beteiligt (Art. 98 Abs. 1, Art. 98^{bis} und Art. 98^{ter} VRP).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.



2.

Die Beschwerdeführerin trägt die amtlichen Kosten des Hauptverfahrens von CHF 1'500. Sie sind durch den bei der Hauptsache verbliebenen Rest von CHF 1'500 des von ihr geleisteten Kostenvorschusses von CHF 2'500 gedeckt.

3.

Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.