Kanton St.Gallen
Gerichte

Verwaltungsgericht

Abteilung I

Entscheid vom 29. Juni 2026

Besetzung

Abteilungspräsidentin Lendfers; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner; Gerichtsschreiber Scherrer

Geschäftsnr.

B 2026/17

Verfahrens-beteiligte

A.__ AG,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Armin Eugster, Advokatur 107, Rorschacher Strasse 107, 9000 St. Gallen,

gegen

B.__,

Vorinstanz,

B.__ AG,

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch Rechtsanwälte lic. iur. Jürg Bereuter und/oder M.A. HSG Florian Hartmann, Bratschi AG, Vadianstrasse 44, Postfach 262, 9001 St. Gallen,

Gegenstand

Vergabe Hochwasserschutzprojekt Ausbau C.__-bach (Ingenieurleistungen)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.
Die B.__ hat am 6. Oktober 2025 die Ingenieurleistungen im Hochwasserschutzprojekt Ausbau C.__-bach (Phasen 32 und 33, optional Phasen 40, 51, 52 und 53 gemäss SIA-Norm 103) im offenen Verfahren ausgeschrieben.[1] Die Anbieterinnen hatten unter anderem ihre Leistungsfähigkeit mittels je einer Referenz für die Bereiche Wasserbau, Kunstbauten und Strassenbau/Tiefbau nachzuweisen.[2] Innert der bis 24. November 2025 offenen Frist reichten vier Unternehmen und eine Bietergemeinschaft je ein Angebot ein.[3] Der Stadtrat der politischen Gemeinde Z.__ beschloss am 5. Januar 2026, den Zuschlag der B.__ AG zu erteilen. Deren Angebot zum Preis von CHF 1'541’028.65 (inklusive Mehrwertsteuer) hatte insgesamt 449 von maximal 500 Punkten erreicht.[4]

B.
Die A.__ AG (Beschwerdeführerin), deren Angebot zum Preis von CHF 1'562'710 mit 433 Punkten auf dem zweiten Rang platziert war, erhob gegen den am 7. Januar 2026 publizierten und ihr mit Schreiben vom 8. Januar 2026 mitgeteilten Zuschlag der politischen Gemeinde Z.__ (Vorinstanz) mit Eingabe vom 29. Januar 2026 Beschwerde. Sie beantragt die Aufhebung des Zuschlags an die B.__ AG (Beschwerdegegnerin) und dessen Erteilung an sie, eventualiter die Rückweisung der Angelegenheit an die Vorinstanz unter Kosten- und Entschädigungsfolge zuzüglich Mehrwertsteuer.

Die Beschwerdeführerin macht im Wesentlichen geltend, das Angebot der Beschwerdegegnerin hätte vom Verfahren ausgeschlossen werden müssen, einerseits weil sie unwahre und irreführende Angaben gemacht, anderseits weil sie die erforderlichen Firmenreferenzen nicht vorgewiesen habe. Aufgrund der öffentlich zugänglichen Informationen sei davon auszugehen, dass das von der Beschwerdegegnerin zum Nachweis der Eignung für den Wasserbau und für die Kunstbauten angegebene Referenzprojekt «Gemeinde Y.__, D.__» von einem Drittunternehmen – das ebenfalls ein Angebot eingereicht hatte – geplant und realisiert worden sei.

1 https://www.simap.ch, #24594-01.
2 Ziffer 2 des Formulars B «Planerangebot», Eignungskriterium EK4; act. 7/02.02 Seite 6/22.
3 Act. 7/04.01.
4 Act. 7/06.01.

Am 18. Februar 2026 entsprach die zuständige Abteilungspräsidentin dem Gesuch der Beschwerdeführerin, der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu erteilen. Die Zwischenverfügung blieb unangefochten.

C.

a.

Die Beschwerdegegnerin liess sich am 9. März 2026 zur Sache vernehmen und beantragte die Abweisung der Beschwerde. Sie bringt im Wesentlichen vor, die Gemeinde Y.__ als damalige Auftraggeberin bestätige, der wesentliche Anteil des kritisierten Referenzprojekts sei ab Januar 2019 unter der Federführung der Beschwerdegegnerin erbracht worden. Sie sei bis zum Projektabschluss die Vertrauensplanerin geblieben. Der Projektleiter sei bei ihr ab 1. Januar 2019 angestellt gewesen. Dessen Arbeitsverhältnis beim Drittunternehmen habe am 31. Dezember 2018 geendet. Es sei richtig, dass die Beschwerdegegnerin erst ab Phase 33 die Federführung übernommen habe. Sie habe jedoch im Rahmen der formellen Phase 33 weitere Projektierungen gemäss Phase 32 bearbeitet. Die Phasen 31 und 32 seien vom gleichen Projektleiter, damals noch beim Drittunternehmen angestellt, erbracht worden. Die Vorinstanz verzichtete am 11. März 2026 auf die Einreichung einer Vernehmlassung in der Sache.

b.

Die Beschwerdeführerin nahm zur Vernehmlassung der Beschwerdegegnerin am 2. April 2026 Stellung. Sie hält fest, die Beschwerdegegnerin räume ein, im Referenzprojekt erst ab Phase 33 tätig gewesen zu sein. Damit habe sie von der Projektierungsphase, wenn überhaupt, lediglich einen marginalen Anteil (2 Prozent, im Vergleich mit der Phase 31 «Vorprojekt» 8 Prozent und Phase 32 «Bauprojekt» 22 Prozent) erbracht und erfülle die Anforderungen an die Firmenreferenz von vornherein nicht. Die Angabe zum Referenzobjekt Wasserbau und Kunstbauten, sie habe die Phasen 31-53 bearbeitet, stimme nicht. Damit habe die Beschwerdegegnerin unwahre Angaben gemacht. Bei der Oberbauleitung mit einem Umfang von 2-5 Prozent der Gesamtleistungen handle es sich um eine absolut untergeordnete Position. Die «Federführung» berechtige die Beschwerdegegnerin nicht, Leistungen anderer Unternehmen als eigene anzurechnen. Die Hauptarbeit der Projektierung – Phasen 31 und 32 – habe unbestrittenermassen das Drittunternehmen erbracht. Die Beschwerdeführerin geht davon aus, dass damit das Verhältnis deutlich zugunsten des Drittunternehmens kippen würde. Von den Phasen 3-5 habe die Beschwerdegegnerin rund einen Drittel nicht erbracht. Die Bestätigung der Auftraggeberin zeige dies insbesondere im Wasserbau und bei den Kunstbauten geradezu auf. Neue Referenzprojekte dürften nicht nachgeschoben werden.

c.

Die Vorinstanz verzichtete am 20. April 2026 darauf, sich zur Stellungnahme der Beschwerdeführerin zu äussern. Die Beschwerdegegnerin liess durch ihre mittlerweile beigezogene Rechtsvertretung am 27. April 2026 ausführen, sie habe das Referenzprojekt im Verbund mit dem Drittunternehmen und weiteren Unternehmen realisiert. Sie habe Anstössergespräche und weitere relevante Projektierungen, Projektanpassungen und Bereinigungen für die Phasen 32 und 33 erbracht. Dass die Zahl 32 nicht explizit genannt werde, bedeute weder, dass keine Leistungen der Phase 32 erbracht worden seien, noch dass die Bestätigung keine solche Leistungserbringung nachweise. Ziel der Phase 32 («Bauprojekt») sei es, das Vorprojekt zum bewilligungsfähigen Projekt zu konkretisieren und optimieren. Gerade Anstössergespräche – zu Grenzabständen, Näherbaurechten, Immissionen oder Erschliessung – seien ein wesentlicher Teil der Phase 32. Das Projekt sei nicht im März 2019, sondern vom 25. Mai bis 24. Juni 2020 öffentlich aufgelegt worden. Die Beschwerdegegnerin sei seit Januar 2019 damit beschäftigt gewesen, das Bauprojekt gemäss Phase 32 in erheblichem Umfang aufgrund von Gesprächen und Rückmeldungen von Anstössern und Verbänden, des Höhenkotenplans und weiterer Pläne (Landerwerbs- und -beanspruchungspläne), von Besprechungen mit zuständigen Ämtern und der Projektierung der Zufahrt E.__-strasse zu überarbeiten, zu optimieren und zu finalisieren. Dazu legt sie Ausdrucke von Rechnungen ins Recht. Entgegen der Darstellung der Beschwerdeführerin habe die Beschwerdegegnerin nicht anerkannt, einzig Leistungen ab der Phase 33 und keine Leistungen der Phase 32 erbracht zu haben. In der Bestätigung der Auftraggeberin werde die Beschwerdegegnerin als «hauptverantwortlich» bezeichnet. Das ergebe sich auch aus den Begriffen «Leitung», «unter Mitarbeit» des Drittunternehmens und «Hauptansprechperson». Die Hauptverantwortung spiegle sich in den Honorarrechnungen der Beschwerdegegnerin und des Drittunternehmens wider. Sie berufe sich zum Nachweis ihrer Leistungsfähigkeit nicht auf Arbeiten des Drittunternehmens, sondern auf Arbeiten, die sie als Leiterin und hauptverantwortliche Partei zusammen mit dem Drittunternehmen erbracht habe. Dass die Beschwerdegegnerin in ihrem Angebot die Phase 31 erwähne und einen falschen Zeitraum der Projektbearbeitung angegeben habe, seien geringfügige Mängel, welche keinen Ausschluss rechtfertigten.

d.

Die Vorinstanz verzichtete am 8. Mai 2026 darauf, sich zu äussern. Die Beschwerdeführerin stellt in ihrer Eingabe vom 12. Mai 2026 in Frage, ob die Beschwerdegegnerin mit Rechnungsausdrucken belegen könne, dass sie entsprechende Leistungen erbracht habe. Sie lege keine Zahlungsnachweise vor. Den Rechnungen seien keine konkreten Zuweisungen zu Phasen und Projekten zu entnehmen. Sie gehe davon aus, zahlreiche Arbeiten – Höhenkoten zwischen F.__-strasse und G.__ kontrolliert, Strassenhöhe kontrolliert, Überprüfung Schleppkurven, Fahrversuch, Projektierung Zufahrt E.__-strasse etc. – gehörten zum

Bereich Strassenbau. Die Rechnungen seien an das Drittunternehmen und nicht an die Auftraggeberin gerichtet worden. Die Beschwerdegegnerin sei also nicht direkte Auftragnehmerin, sondern Subunternehmerin des Drittunternehmens gewesen. Faktisch sei es um eine Weiterbeschäftigung des Projektleiters durch das Drittunternehmen gegangen. Die Rechnungen enthielten keine Leistungen für Ingenieurarbeiten, die wohl vom Drittunternehmen erbracht worden seien. Wo Tatsachen nicht offengelegt worden seien, könne die Vergabebehörde kein Ermessen ausüben. Die von der Beschwerdegegnerin neu eingereichten Unterlagen bestätigten die Zweifel, welche das Gericht im Entscheid über die aufschiebende Wirkung hegte.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig.[5] Die Beschwerdeführerin, deren Angebot im zweiten Rang platziert wurde und die den Ausschluss des Angebots der Beschwerdegegnerin beantragt, hat reelle Chancen auf den Zuschlag und ist dementsprechend zur Erhebung der Beschwerde befugt.[6] Die Beschwerde gegen den der Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 8. Januar 2026 mitgeteilten Zuschlag wurde mit Eingabe vom 29. Januar 2026 innerhalb der Rechtsmittelfrist von zwanzig Tagen erhoben und erfüllt die inhaltlichen und formellen Voraussetzungen.[7] Auf die Beschwerde ist deshalb einzutreten.

2.

Die Beschwerdeführerin ist der Auffassung, die Beschwerdegegnerin hätte vom Verfahren ausgeschlossen werden müssen, weil sie die erforderlichen Firmenreferenzen nicht vorgewiesen (dazu nachfolgend Erwägung 3) und in ihrem Angebot unwahre und irreführende Angaben gemacht habe (dazu nachfolgend Erwägung 4).

3.

3.1.

Die Beschwerdeführerin bestreitet, dass die Beschwerdegegnerin mit dem von ihr angegebenen Referenzobjekt «D.__» ihre Leistungsfähigkeit als Unternehmen zur Erbringung der

---

5 Art. 52 Abs. 1 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen; sGS 841.51, IVöB.

6 Art. 4 Abs. 2 EGöB in Verbindung mit Art. 64 und Art. 45 Abs. 1 VRP; vgl. für das Vergaberecht BGE 141 II 14 E. 4.6-4.8.

7 Art. 56 Abs. 1 IVöB.

ausgeschriebenen Leistungen nachweisen kann. Die Vorinstanz hat im Verfahren zur aufschiebenden Wirkung ausgeführt, es habe kein Anlass bestanden, die Angaben der Beschwerdegegnerin zu den Firmenreferenzen zu überprüfen. Zeige die Beschwerdegegnerin im Beschwerdeverfahren nachvollziehbar auf, dass sie beim fraglichen Projekt die Projektphasen 31-53 in den Bereichen Wasserbau, Kunstbauten und Strassenbau/Tiefbau bearbeitet habe, erweise sich die Beschwerde als unbegründet. Im Hauptverfahren hat sich die Vorinstanz zu den Darlegungen der Beschwerdegegnerin nicht geäussert. Insbesondere hat sie nicht festgehalten, ihrer Auffassung nach habe die Beschwerdegegnerin mit den weiteren Ausführungen zu den von ihr erbrachten Leistungen im angegebenen Referenzobjekt ihre technische Leistungsfähigkeit nachgewiesen.

3.2.

Gestützt auf Art. 44 Abs. 1 Ingress und lit. a IVöB kann der Auftraggeber eine Anbieterin von einem Vergabeverfahren ausschliessen, wenn festgestellt wird, dass sie die Voraussetzungen für die Teilnahme am Verfahren nicht erfüllt. Die Vergabestelle verfügt bezüglich des Ausschlusses über ein Ermessen. Dieses muss sie unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips und des Verbots des überspitzten Formalismus handhaben. Nach der Rechtsprechung rechtfertigt einzig ein Mangel von einer gewissen Bedeutung den Ausschluss. Eine Pflicht der Vergabebehörde, den Ausschluss zu verfügen, fällt in Betracht, wenn andernfalls zentrale vergaberechtliche Zielsetzungen vereitelt werden könnten. Eignungskriterien sind grundsätzlich als Ausschlusskriterien zu definieren, was die Vorinstanz in Ziff. 1.7.3 des Formulars A zur Ausschreibung getan hat.[8] Daher muss bei Nichterfüllen auch nur eines Eignungskriteriums ein Ausschluss die Folge sein, ausser wenn die Mängel geringfügig sind und der Ausschluss unverhältnismässig wäre.[9] Müsste die Vorinstanz – wovon die Beschwerdeführerin ausgeht – vergaberechtlich zum Schluss kommen, dass mit dem Referenzobjekt «D.__» die Leistungsfähigkeit der Beschwerdegegnerin nicht nachgewiesen ist, wäre dementsprechend deren Angebot vom Verfahren auszuschliessen.

3.3.

3.3.1.

Die Vorinstanz hat sich im Hauptverfahren nicht dazu geäussert, ob sie im Vergabeverfahren in Kenntnis der konkreten Leistungserbringung beim Referenzobjekt der Beschwerdegegnerin den Nachweis der Leistungsfähigkeit absprechen würde. Indem sie keinen Antrag gestellt, sondern einen raschen Entscheid gewünscht hat, hat sie die Beurteilung dem Gericht überlassen. Das Gericht, das auf eine Rechtskontrolle beschränkt ist,[10] hat damit zu

---

8 Act. 7/02.01.

9 BGE 143 I 177 E. 2.3.1, 145 II 249 E. 2.2; BGer 2D_24/2023 vom 7. Mai 2025 E. 3.2 mit Hinweisen.

10 Vgl. Art. 56 Abs. 3 und 4 IVöB.

prüfen, ob vergaberechtlich ein Ausschluss des Angebots der Beschwerdegegnerin geboten ist.

3.3.2.

Die Vorinstanz hat in den Ausschreibungsunterlagen den Nachweis der Leistungsfähigkeit der Anbieter anhand von Firmenreferenzen über vergleichbare ausgeführte Projekte verlangt. Der Nachweis war Teil der Eignungskriterien und mit der ausdrücklichen Androhung verbunden, ein unvollständiger oder ungenügender Nachweis führe zum Ausschluss des Angebots.[11] Diese Ankündigung steht im Einklang mit der vergaberechtlichen Rechtsprechung, wonach die Nichterfüllung auch nur eines Eignungskriteriums den Ausschluss des Angebots zur Folge haben muss, es sei denn, der Mangel sei geringfügig und ein Ausschluss deshalb unverhältnismässig.[12]

Referenzen zu vergleichbaren Projekten sind ein taugliches Mittel, um die generelle Eignung einer Anbieterin für die ausgeschriebene Leistung zu überprüfen.[13] Anhand von Referenzobjekten kann nicht nur die fachliche, sondern auch die organisatorische Leistungsfähigkeit einer Anbieterin geprüft werden.[14] Unternehmensreferenzen geben Auskunft über den Anbieter selber, während Personenreferenzen Aussagen über die bei einem Anbieter tätigen Personen treffen.[15] Fachliche und organisatorische Leistungsfähigkeit einer Anbieterin hängen nicht allein von einzelnen bei ihr tätigen Schlüsselpersonen ab, sondern vom Unternehmen insgesamt.

Bei Unternehmensreferenzen kann der Eignungsnachweis deshalb auch dann als erbracht gelten, wenn Schlüsselpersonen und weiteres Personal das Unternehmen im Verlauf der Zeit verlassen haben sollten. Eine solche Auslegung des Kriteriums ist sachlich vertretbar, da grundsätzlich davon ausgegangen werden kann, dass innerhalb eines Unternehmens ein Wissenstransfer stattfindet, der bei Personalabgängen keinen definitiven Verlust von Kompetenzen nach sich zieht.[16]

---

11 Vgl. Ziff. 1.7.3 des Formulars A Ausschreibung; act. 2/3.
12 BGE 143 I 177 E. 2.3.1 mit Hinweisen auf BGE 141 II 353 E. 7.1, 139 II 489 E. 2.2.4 und weitere bundesgerichtliche Rechtsprechung.
13 Vgl. BGer 2C_920/2020 vom 2. Juni 2021 E. 3.6 mit Hinweisen auf weitere Rechtsprechung.
14 Vgl. GALLI/MOSER/LANG/STEINER, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, 3. Aufl. 2013, Rz. 596.
15 Vgl. BGer 2C_459/2017 vom 9. März 2018 E. 1.3.2.
16 Vgl. BGer 2C_994/2016 vom 9. März 2018 E. 4.1.3, nicht veröffentlicht in: BGE 144 II 177.

3.3.3.

Vorliegend stellt sich die spiegelbildliche Frage, ob eine Firmenreferenz einer Anbieterin zugerechnet werden kann, die von einem anderen Unternehmen zusammen mit einer Schlüsselperson ein Projekt während laufender Planung und Ausführung übernommen und zusammen mit diesem Unternehmen realisiert hat. Über die Eignungskriterien – und insbesondere über den Nachweis der technischen Leistungsfähigkeit – soll das Gelingen der Auftragserfüllung plausibilisiert und abgesichert werden, was unter Umständen auch in einer Gesamtbetrachtung aller Beteiligten (und nicht zwingend nur in einer isolierten Prüfung jedes einzelnen) bewerkstelligt werden kann.[17] Eine solche Betrachtungsweise hat die Leistungsfähigkeit einer Organisation und nicht einer Person zum Gegenstand. Verweist die Anbieterin auf ein Referenzprojekt, welches nicht sie als Organisation erbracht hat, sondern bei welchem eine mittlerweile bei ihr beschäftigte Person eine Schlüsselfunktion inne hatte, ist das Referenzprojekt nicht geeignet, die Leistungsfähigkeit der Anbieterin als Unternehmen nachzuweisen. Die Vergabestelle darf der Anbieterin aber ein Referenzobjekt anrechnen, das zusammen mit den daran beteiligten Mitarbeitern durch einen Unternehmenserwerb auf sie übergangen ist.[18]

Die Zurechnung einer Referenz geht mit der Akzeptanz einer Referenz durch die Vergabestelle einher. Bei einer Restrukturierung hängt die Zurechnung von einer Vielzahl von einzelfallbezogenen Elementen ab, insbesondere von der Ausgestaltung, dem Inhalt und dem Zeitpunkt der Restrukturierung, und ist einer allgemeingültigen Festlegung nicht zugänglich.[19]

3.4.

3.4.1.

Gemäss den Ausschreibungsunterlagen mussten die Anbieterinnen ihre Leistungsfähigkeit in den Bereichen Wasserbau, Kunstbauten (Brücken und Stützkonstruktionen) und Strassenbau/Tiefbau anhand je einer nicht länger als zehn Jahre zurückliegenden Anbieter- bzw. Subplanerreferenz über ein vergleichbares Projekt nachweisen. Für alle drei Bereiche sollten die jeweiligen Referenzobjekte Projektierung, Ausschreibung und Realisierung umfassen. Gegenstand der Ausschreibung waren die Phasen 32 und 33 sowie optional die Phasen 40, 51, 52 und 53 gemäss SIA-Ordnung 103 für Leistungen und Honorare der Bauingenieurinnen und Bauingenieure. Die Beschwerdegegnerin hat für alle drei Bereiche das

[17] Vgl. M. BEYELER, Der Geltungsanspruch des Vergaberechts, 2012, Rz. 1657.
[18] BVGer B-7208/2014 vom 13. März 2016, VGer VD MPU.2017.0006 vom 5. Dezember 2017, in: M. BEYELER, Vergaberechtliche Entscheide 2016/2017, 2018, Rz. 267 und 268.
[19] Vgl. BGer 2C_327/2022 vom 26. Juli 2022 E. 2.13.

Referenzobjekt «D.__» mit den Phasen 31-53 und einem Bearbeitungszeitraum von 2020 bis 2024 angegeben.

3.4.2.

Unbestritten ist, dass das Referenzobjekt als solches objektiv geeignet ist zum Nachweis der Leistungsfähigkeit in zeitlicher – nicht länger als zehn Jahre zurückliegend – sowie in technischer – Wasserbau und Kunstbauten im innerstädtischen Raum – und wirtschaftlicher – Bausummen von über 5 Millionen Franken für den Wasserbau, von über 1 Million Franken für die Kunstbauten und von über 0.5 Millionen Franken im Strassenbau – Hinsicht. Uneinig sind sich die Verfahrensbeteiligten darüber, ob das Vergleichsobjekt der Beschwerdegegnerin als Firmenreferenz insbesondere für die Projektierungsphasen 32 und 33 zugerechnet werden kann.

Die Phasen und Teilphasen in der SIA-Ordnung 103 für Leistungen und Honorare der Bauingenieurinnen und Bauingenieure unterscheidet die Phasen strategische Planung (1), Vorstudien (2), Projektierung (3), Ausschreibung (4), Realisierung (5) und Bewirtschaftung (6). Der ausgeschriebene Beschaffungsgegenstand umfasste – wie dargelegt – Leistungen aus den Phasen 3-5. Die Phase Projektierung (3) wird unterteilt in die Teilphasen Vorprojekt (31), Bauprojekt (32) und Bewilligungsverfahren, Auflageprojekt (33), die Phase Ausschreibung (4) umfasst auch Offertvergleich und Vergabeantrag und die Phase Realisierung (5) zerfällt in die Teilphasen Ausführungsprojekt (51), Ausführung (52) und Inbetriebnahme und Abschluss (53). Gemäss Ausschreibung ist das Vorprojekt (31) nicht Teil des Beschaffungsgegenstands. Gegenstand sind aber das Bauprojekt (32) und das Auflageprojekt (33).

3.4.3.

Die politische Gemeinde Y.__ listet in einer Bestätigung vom 9. März 2026[20] auf, welche Leistungen die Beschwerdegegnerin für das Referenzprojekt im Zeitraum von Januar 2019 bis Januar 2026 hauptverantwortlich erbrachte: Für die Phasen 33-53 sind das die Gesamtprojektleitung und die Oberbauleitung sowie die ökologische Begleitung und die Landschaftsarchitektur. Für die Phase 33 werden Anstössergespräche und das Auflagenprojekt, für die Phase 41 die Submissionen, für die Phase 51 (Ausführungsprojekt) die Projektierungen Wasserbau (Gewässer), Grobrechen, Kunstbauten, Werkleitungen und Strassenbau, für die Phase 52 (Ausführung) die Bauleitung und für die Phase 53 (Inbetriebnahme und Abschluss) der Projektabschluss genannt. Hinzu kommen ohne Bezug auf eine bestimmte Phase eine Gefahrenkarte nach Massnahme, die Notfallplanung und die Gesamtkostenkontrolle.

[20] Act. 24 Beilage 2.

3.4.4.

Es bestehen zwar keine konkreten Hinweise darauf, die Beschwerdegegnerin habe die folgenden, in den eingereichten Rechnungsausdrucken detailliert beschriebenen Leistungen nicht erbracht: Anstössergespräche mit einem Zeitaufwand von insgesamt 57 Stunden,[21] Abklärungen Höhenkotenplan bzgl. G.__, H.__ und I.__-platz, diverse Telefonate mit Gemeinde und dem Drittunternehmen bzgl. Höhenkoten mit dem ausdrücklichen Hinweis, diese Leistungen zählten zu den Grundleistungen der Phase 32, mit einem Zeitaufwand von 11.5 Stunden,[22] Projektanpassungen, Anstössergespräche, Besprechungen mit einem Zeitaufwand von 57.5 Stunden,[23] Plananpassungen infolge Stellungnahme des Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL), Abklärungen G.__ inkl. Fahrversuch, Abklärung Rückstau in Leitungen, Besprechungen mit Bauherr mit einem Zeitaufwand von 34.5 Stunden,[24] Kontrolle Auflageprojekt, Projektierung Zufahrt E.__-strasse, Abklärungen Mobiliar, sonstige Abklärungen gemäss Rapport mit einem Zeitaufwand von 39.5 Stunden,[25] offene Punkte Stellungnahme AWEL bearbeitet, Fertigstellung Auflageprojekt, Abklärungen Tiefbauamt, Besprechungen mit einem Zeitaufwand von 27 Stunden,[26] Kontrolle Projektdossier, Antrag Mobiliar mit einem Zeitaufwand von 6.75 Stunden.[27]

Zutreffend ist allerdings, dass die Bestätigung der Auftraggeberin für das Referenzobjekt die Teilphase 32 nicht erwähnt. Aus den von der Beschwerdegegnerin im Referenzobjekt gestellten Rechnungen ergibt sich, dass sie selbst einzig die am 5. Juni 2019 abgerechneten Abklärungen zum Höhenkotenplan mit einem Zeitaufwand von 11.5 Stunden zu den Leistungen der Teilphase 32 rechnet. Damit kann der Beschwerdegegnerin das Referenzobjekt für die Teilphase 32 nicht zugerechnet werden. Zwar können auch die in der Teilphase 33 erbrachten Leistungen, welche das Bewilligungsverfahren und das Auflageprojekt zum Gegenstand haben, noch mit der Ausarbeitung des Bauprojekts zusammenhängen. Aus der Umschreibung und den Zielen der Teilphasen ergibt sich jedoch, dass die Projektierung in erster Linie Gegenstand der Teilphasen 31 und 32 ist: Ziel der Teilphase 31 «Vorprojekt» ist es, Konzeption, Funktion und Wirtschaftlichkeit zu definieren, Ziel der Teilphase 32 «Bauprojekt» Projekt und Kosten zu optimieren und Termine zu definieren. Demgegenüber steht in der Teilphase 33 «Bewilligungsverfahren, Auflageprojekt» mit dem Ziel, die Bewilligung für die Realisierung des Projekts und die Genehmigung des Baukredits zu erlangen sowie die Kosten und Termine zu verifizieren, nicht mehr die Ausarbeitung des Projekts im Vordergrund. Daran ändert nichts, wenn im Bewilligungs- und gegebenenfalls in

[21] Rechnung vom 18. März 2019; act. 24, Beilage 4.
[22] Rechnung vom 5. Juni 2019; act. 24, Beilage 5.
[23] Rechnung vom 10. September 2019; act. 24, Beilage 6.
[24] Rechnung vom 17. Februar 2020; act. 24, Beilage 7.
[25] Rechnung vom 31. Dezember 2019; act. 24, Beilage 8.
[26] Rechnung vom 24. März 2020; act. 24, Beilage 9.
[27] Rechnung vom 20. Mai 2020; act. 24, Beilage 10.

Einsprache- und Rechtsmittelverfahren im Hinblick auf die Bewilligungsfähigkeit – worauf die Beschwerdegegnerin Wert legt – möglicherweise noch Anpassungen am Bauprojekt erforderlich werden. Die Bedeutung der planerischen Leistungen in den Teilphasen 31-33 kommt auch in den von der Beschwerdeführerin erwähnten und von der Beschwerdegegnerin nicht in Frage gestellten Honoraranteilen – Phase 31: 8 Prozent, Phase 32: 22 Prozent, Phase 33: 2 Prozent – zum Ausdruck.

3.4.5.

Die in den eingereichten Rechnungen von der Beschwerdegegnerin abgerechneten Tätigkeiten beschlagen den Zeitraum vom 15. Januar 2019 bis 18. Mai 2020. Sie wurden weit überwiegend – nämlich im Umfang von 160.75 Stunden – von J.__, im Umfang von 4 Stunden von K.__ und im Umfang von 0.5 Stunden von L.__ erbracht. Gemäss den Eintragungen im Handelsregister war J.__ bis Mitte April 2019 für das Drittunternehmen und ab Mai 2019 für die Beschwerdegegnerin zeichnungsberechtigt.[28] Die Beschwerdegegnerin macht jedoch geltend, J.__ sei seit 1. Januar 2019 bei ihr angestellt,[29] was sich auch aus seinem Lebenslauf ergibt.[30] Zudem hat die Beschwerdegegnerin die fraglichen Rechnungen gegenüber dem Drittunternehmen gestellt und es bestehen keine konkreten Hinweise dafür, dass sie nicht bezahlt worden wären, weshalb die beiden Unternehmen darin übereinstimmen dürften, dass J.__ im fraglichen Zeitraum bei der Beschwerdegegnerin und nicht mehr beim Drittunternehmen angestellt war.

Unabhängig davon, ab welchem Zeitpunkt J.__ tatsächlich für die Beschwerdegegnerin tätig war, zeigen deren Abrechnungen, dass sie das Referenzprojekt erst ab Phase 33 bearbeitete. Hinzu kommt, dass die Rechnungen der Beschwerdegegnerin an das Drittunternehmen gerichtet waren, was den Schluss zulässt, dass letzteres und nicht die Beschwerdegegnerin mit der Auftraggeberin in einem Vertragsverhältnis stand und für die Umsetzung des Projekts verantwortlich war. Gemäss Ausschreibungsunterlagen sollten die Referenzprojekte jedoch Projektierung, Ausschreibung und Realisierung der Referenzprojekte umfassen. Das bedeutet, dass die Anbieterinnen nicht lediglich die Fähigkeit zur Projektleitung in den Phasen 32 und 33, sondern zur eigenen Leistungserbringung nachweisen mussten. Diesen Nachweis erbringt die Beschwerdegegnerin jedenfalls für die Phase 32 nicht. Zudem ist aufgrund der nicht eindeutigen Angaben zum Zeitpunkt, ab welchem J.__ bei der Beschwerdegegnerin tätig war, und der Abrechnung der Leistungen über das

[28] Internet Informationen aus den kantonalen Handelsregistern, https://www.zefix.ch, Stand: 16. Februar 2026.
[29] Act. 9 S. 2.
[30] Act. 7/03.04, Register 4.

Drittunternehmen unklar, in welchem Umfang die von ihr für die Phase 33 in Rechnung gestellten Leistungen ihr zugerechnet werden können.

3.5.

Insgesamt ergibt sich damit, dass die Beschwerdegegnerin mit der Firmenreferenz «Y.__, D.___» ein Projekt anführte, in welchem das Bauprojekt als Ergebnis der Teilphase 32 nicht ihr zugerechnet werden kann. Auch für die weiteren Phasen und Teilphasen, insbesondere die Teilphase 33, ist die Aufgabenverteilung zwischen dem Drittunternehmen und der Beschwerdegegnerin nicht schlüssig. Die Anforderungen an das Unternehmen gestalten sich in den Teilphasen 31, 32 und 33 unterschiedlich aus. Insgesamt kann das von der Beschwerdegegnerin für den Wasserbau und die Kunstbauten bezeichnete Referenzprojekt in der massgeblichen Teilphase 32, das heisst für die Ausarbeitung des Bauprojekts, ihr nicht als Firmenreferenz zugerechnet werden. Damit erfüllt sie das Eignungskriterium 4, in welchem die Anbieterinnen ihre Leistungsfähigkeit nachzuweisen hatten, nicht.

4.

4.1.

Die Beschwerdeführerin ist schliesslich der Auffassung, die – unbestrittenermassen – unzutreffenden Angaben der Beschwerdegegnerin zum Referenzobjekt müssten zum Ausschluss des Angebots vom Vergabeverfahren führen.

4.2.

Gestützt auf Art. 44 Abs. 2 Ingress und lit. b IVöB kann der Auftraggeber ein Angebot vom Vergabeverfahren ausschliessen, wenn hinreichende Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Anbieterin gegenüber dem Auftraggeber unwahre oder irreführende Aussagen und Auskünfte gemacht hat. Unwahre oder irreführende Angaben führen grundsätzlich zum Ausschluss vom Verfahren, wenn sie sich auf rechtlich bedeutsame Umstände wie beispielsweise die Gesellschaftsform, die Firma, den Gesellschaftssitz, den Gesellschaftszweck oder die Vertretungsbefugnis beziehen.[31] Die Vergabestelle verfügt bezüglich des Ausschlusses über ein Ermessen. Dieses muss sie unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips und des Verbots des überspitzten Formalismus handhaben. Nach der Rechtsprechung rechtfertigt einzig ein Mangel von einer gewissen Bedeutung den

[31] L. LOCHER, in: H.R. Trüeb (Hrsg.), Handkommentar zum Schweizerischen Beschaffungsrecht, 2020, N 37 zu Art. 44.

Ausschluss. Eine Pflicht der Vergabebehörde, den Ausschluss zu verfügen, fällt in Betracht, wenn andernfalls zentrale vergaberechtliche Zielsetzungen vereitelt werden könnten.[32]

4.3.

Die unzutreffenden Angaben zum Referenzobjekt beziehen sich auf den Zeitraum der Ausführung – ab 2020, statt richtigerweise 2019 – und die bearbeiteten Phasen – ab Teilphase 31, statt richtigerweise ab Teilphase 33, allenfalls teilweise ab Teilphase 32. Die fehlerhaften Angaben sind geeignet, den Eindruck zu erwecken, die Beschwerdegegnerin rechne sich auch die Teilphasen 31 und insbesondere 32 zu. Die Vorinstanz durfte ohne weitergehende Abklärungen davon ausgehen, diese Angaben träfen zu. Ob der Beschwerdegegnerin damit eine vergaberechtliche Täuschungsabsicht vorgehalten werden kann, insbesondere weil sich die Vorinstanz in den Ausschreibungsunterlagen keine Referenzabfragen vorbehalten hat, kann offenbleiben. Das Angebot der Beschwerdegegnerin ist mangels ungenügenden Nachweises der Leistungsfähigkeit ohnehin auszuschliessen.

5.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerdegegnerin ihre Leistungsfähigkeit im Bereich Wasserbau und Kunstbauten mit dem angegebenen Referenzobjektes «Y.__ D.__» nur ungenügend nachgewiesen und mit der Angabe zur Firmenreferenz, auch die Phasen 31 und 32 bearbeitet zu haben, zumindest missverständliche Angaben gemacht hat. Das Angebot ist dementsprechend vom Vergabeverfahren auszuschliessen. Die Beschwerde ist gutzuheissen und die angefochtene Zuschlagsverfügung der Vorinstanz vom 7. Januar 2026 aufzuheben. Die Angelegenheit ist an die Vorinstanz zurückzuweisen zur Erteilung des Zuschlags an die Beschwerdeführerin.

6.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die amtlichen Kosten des Hauptverfahrens von der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin zu tragen.[33] Sie haften solidarisch.[34] Eine Entscheidgebühr von CHF 6'400 ist angemessen.[35] Der Beschwerdeführerin ist der von ihr geleistete Kostenvorschuss von CHF 7'600 zurückzuerstatten.

Die berufsmässig vertretene Beschwerdeführerin obsiegt und hat ihre Anträge unter Entschädigungsfolge gestellt. Sie hat Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung. Sie macht für das Haupt- und das Zwischenverfahren mit Kostennote vom 12. Mai 2026 ein pauscha-

---

[32] BGer 2C_207/2025 vom 22. Januar 2026 E. 5.5.1, zur Publikation vorgesehen, mit Hinweisen unter anderem auf BGE 145 II 249 E. 3.3, 143 I 177 E. 2.3.1, 143 II 425 E. 4.6 und 141 II 353 E. 3 und 8.2.1.

[33] Art. 95 Abs. 1 VRP.

[34] Art. 96bis VRP.

[35] Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung; sGS 941.12.

les Honorar von CHF 6'500 geltend.[36] Für das Zwischenverfahren zur aufschiebenden Wirkung wurde sie mit Zwischenverfügung vom 18. Februar 2026 mit einem pauschalen Honorar von CHF1’800 entschädigt. In der Kostennote vom 12. Mai 2026 wird für den Zeitraum ab Zustellung der Zwischenverfügung vom 20. Februar 2026 ein Zeitaufwand von knapp 13 Stunden zu CHF 250 je Stunde, insgesamt CHF 3'250, in Rechnung gestellt. Unter Berücksichtigung der notwendigen Bemühungen im Zusammenhang mit der Beschwerdeeingabe vom 29. Januar 2026 und den Stellungnahmen vom 2. April 2026 und insbesondere vom 12. Mai 2026 zu von der Beschwerdegegnerin am 27. April 2026 neu eingereichten Beweismitteln erscheint eine Entschädigung für das Hauptverfahren von CHF 3'500 zuzüglich pauschale Barauslagen von CHF 140 angemessen.[37]. Die Beschwerdeführerin ist mehrwertsteuerpflichtig (vgl. UID CHE-xxx) und kann die in der Honorarrechnung ihres Anwalts belastete Mehrwertsteuer als Vorsteuer von ihrer eigenen Steuerschuld wieder abziehen. Die Mehrwertsteuer ist dementsprechend entgegen dem Antrag der Beschwerdeführerin nicht zu entschädigen. Entschädigungspflichtig sind die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin je zur Hälfte.[38]

[36] Act. 29.
[37] Art. 19, Art. 22 Abs. 1 Ingress und lit. b, Art. 28bis der Honorarordnung; sGS 963.75.
[38] Art. 98 Abs. 1, Art. 98bis und 98ter VRP.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen und die Zuschlagsverfügung der Vorinstanz vom 7. Januar 2026 aufgehoben.

2.
Die Angelegenheit wird an die Vorinstanz zurückgewiesen zur Erteilung des Zuschlags an die Beschwerdeführerin.

3.
Die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin tragen die amtlichen Kosten des Hauptverfahrens von CHF 6'400 je zur Hälfte. Der Beschwerdeführerin wird der von ihr für das Beschwerdeverfahren geleistete Kostenvorschuss von CHF 7'600 zurückerstattet.

4.
Die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin entschädigen die Beschwerdeführerin für das Hauptverfahren mit CHF 3'640 (ohne Mehrwertsteuer) je zur Hälfte.