**Verwaltungsgericht**

Abteilung I

**Entscheid vom 28. Mai 2026**

Besetzung

Abteilungspräsident Brunner; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner; Gerichtsschreiber Scherrer

Geschäftsnr.

B 2026/40

Verfahrens-beteiligte

**A.__ AG,**

**Beschwerdeführerin,**

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Matthias Raschle, Kanzlei Raschle AG, Obere Bahnhofstrasse 50, 9500 Wil SG,

gegen

**Politische Gemeinde Z.__,**

**Vorinstanz,**

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

**B.__ AG,**

**Beschwerdegegnerin,**

Gegenstand

**Vergabe Schulraumerweiterung C.__ (Baumeisterarbeiten BKP 211)**

**Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

**A.**
Die Politische Gemeinde Z.__ hat am 15. November 2025 die Baumeisterarbeiten für den Neubau des Schulhauses C.__ im offenen Verfahren ausgeschrieben. Für die Teilnahmebedingungen und für die Eignungs- und Zuschlagskriterien wurde auf die Ausschreibungsunterlagen verwiesen (https://www.simap.ch #xxx). In den Ausschreibungsunterlagen wurden die Zuschlagskriterien samt Gewichtung bekanntgegeben, nämlich Preis (50%), Umweltverträglichkeit (20%), Schlüsselpersonen (Erfahrung, Referenzen; 15%) sowie Qualität, Zertifikate, Kundendienst (5%). Zum Zuschlagskriterium «Umweltverträglichkeit» enthielten die Ausschreibungsunterlagen keine weiteren Angaben. Innert der bis 8. Dezember 2025 offenen Frist reichten sechs Unternehmen je ein Angebot ein (vgl. Protokoll über die Offertöffnung vom 17. Dezember 2026; act. 8/8). Am 3. Februar 2026 beschloss der Gemeinderat Z.__, den Zuschlag zum Preis von CHF 657'705.85 (inklusive Mehrwertsteuer) der B.__ AG zu erteilen, deren Angebot mit 953 – davon 200 Punkte für die Umweltverträglichkeit – von 1'000 erzielbaren Punkten bewertet worden war.

**B.**
Die A.__ AG (Beschwerdeführerin), deren Angebot zum Offertpreis von CHF 643'309.40 (inklusive Mehrwertsteuer) mit 935 Punkten – davon 160 Punkte für die Umweltverträglichkeit – bewertet worden war und den dritten Platz erreicht hatte, erhob gegen den von der Politischen Gemeinde Z.__ (Vorinstanz) am 9. Februar 2026 eröffneten Zuschlag mit Eingabe vom 27. Februar 2026 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Sie stellte materiell den Antrag, ihr sei unter Aufhebung der Zuschlagsverfügung der Zuschlag zu erteilen, eventualiter sei die Angelegenheit zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen (unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zuzüglich Mehrwertsteuer).

Die Beschwerdeführerin machte in der Sache im Wesentlichen geltend, es verletze den Grundsatz der Gleichbehandlung, für die Bewertung der Angebote nach dem Zuschlagskriterium der Umweltverträglichkeit nebst der Einhaltung der Arbeitsbedingungen und der Regeln zum Arbeitsschutz (dreifach) einzig auf die Anfahrtswege vom Werkhof und vom Büro des Bauleiters zur Baustelle (je einfach) abzustellen. Das Distanzkriterium stehe nicht in einem objektiven, sachlichen Zusammenhang mit der zu beschaffenden Leistung. Anfahrts- und Transportwege dürften namentlich bei Pikettdiensten mit kurzer Reaktionszeit, bei Servicearbeiten oder bei Transportdienstleistungen, wie etwa der Kehrichtabfuhr berücksichtigt werden.

Am 17. März 2026 entsprach der zuständige Abteilungspräsident dem Gesuch der Beschwerdeführerin, ihrer Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu erteilen. Die Zwischenverfügung blieb unangefochten.

**C.**
Die Beschwerdeführerin ergänzte ihre Beschwerde nach gewährter Akteneinsicht am 26. März 2026, wobei sie an ihrem Rechtsbegehren festhielt. Sie wies darauf hin, sie habe in ihrem Angebot im Technischen Bericht und auf einem zweiseitigen Dokument mit dem Titel «Nachhaltigkeit» umfangreiche Ausführungen zum Thema Umweltverträglichkeit getätigt. Erhielten beim Zuschlagskriterium der Umweltverträglichkeit – bei im Übrigen gleichbleibender Bewertung – sämtliche Angebote 200 Punkte, ergäbe sich für ihr Angebot eine Gesamtpunktzahl von 975. Die Bewertung des Angebots der B.__ AG (Beschwerdegegnerin) bliebe unverändert bei 953 Punkten.

Die Vorinstanz liess sich am 15. April 2026 vernehmen. Sie beantragt die Aufhebung der Zuschlagsverfügung und den Abbruch des Verfahrens mit der Anweisung, die Baumeisterarbeiten neu auszuschreiben, eventualiter die Rückweisung der Angelegenheit zur Neubeurteilung. Auf die Erhebung von Kosten und die Zusprechung einer ausseramtlichen Entschädigung sei zu verzichten. Die Beschwerdegegnerin verzichtete stillschweigend auf eine Vernehmlassung.

**Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:**

**1.**
Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 52 Abs. 1 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen, sGS 841.51, IVöB).

Die Beschwerdeführerin rügt im Wesentlichen eine unzulässige Bewertung der Angebote nach dem Zuschlagskriterium der Umweltverträglichkeit und verlangt die Aufhebung des Zuschlags und den Zuschlag an sie selbst – oder aber die Rückweisung an die Vorinstanz zur neuen Bewertung der Angebote. Ihr Rückstand gegenüber der Beschwerdegegnerin, deren Angebot bei einem Maximum von 1000 Punkten 953 Punkte erzielte, beträgt 18 Punkte. Bei der Bewertung der Angebote bei der Umweltverträglichkeit erreichte die Beschwerdegegnerin die maximal mögliche Punktzahl von 200, das Angebot der Beschwerdeführerin 160 Punkte. Erwiese sich die Rüge der unzulässigen Bewertungskriterien bei der Umweltverträglichkeit als begründet, wären sämtliche eingereichten Angebote in diesem Punkt neu zu bewerten. Einerseits könnte dem Angebot der Beschwerdegegnerin bei diesem Kriterium jedenfalls nicht allein aufgrund ihrer geografischen Lage die maximale Punktzahl vergeben werden. Anderseits wären beim Angebot der Beschwerdeführerin die Angaben zum Schutz der Umgebung in ihrem Technischen Bericht und zur Nachhaltigkeit zu bewerten. Auch die weiteren Angebote wären im Hinblick auf ihre Ausführungen zur Umweltverträglichkeit neu zu prüfen. Damit erschiene das Vergabeverfahren für alle

Anbieterinnen wieder offen; auch die Beschwerdeführerin hätte reelle Chancen auf den Zuschlag, sei es aufgrund der unmittelbaren Bewertung durch das Gericht selbst, sei es nach Rückweisung an die Vorinstanz zur vergaberechtskonformen Bewertung. Sie ist deshalb zur Erhebung der Beschwerde befugt (Art. 4 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen aus dem Jahr 2019, sGS 841.1, EGöB, Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP; dazu BGer 2C_35/2017 vom 5. April 2018 = Pra 107/2018 Nr. 130).

Die Beschwerde gegen die am 9. Februar 2026 eröffnete Zuschlagsverfügung wurde mit Eingabe vom 27. Februar 2026 rechtzeitig erhoben und erfüllt die inhaltlichen und formellen Voraussetzungen (Art. 56 Abs. 1 IVöB). Darauf ist einzutreten.

**2.**
Die Beschwerdeführerin beanstandet in erster Linie die Bewertung der Angebote nach dem Zuschlagskriterium der Umweltverträglichkeit. Zwar wird der Vergabestelle mit der Berücksichtigung der Nachhaltigkeit, die ökonomische, ökologische und soziale Aspekte umfassen kann, ein grösserer Spielraum eingeräumt. Es ist aber weiterhin unzulässig, die Nachhaltigkeit für protektionistische Ziele zu verwenden. Im Sinn der Gleichbehandlung darf immerhin von in- und ausländischen Anbietern ein gleich hoher Standard bei den Nachhaltigkeitskriterien verlangt werden (vgl. Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen aus dem Jahr 2019 und Einführungsgesetz zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen aus dem Jahr 2019, Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 8. März 2022, vgl. https://www.ratsinfo.sg.ch Geschäft 22.22.03).

Die Vorinstanz hat zur Umweltverträglichkeit in den Ausschreibungsunterlagen keine Unterkriterien publiziert. In der Bewertung hat sie, neben der von allen Anbieterinnen bestätigten und – soweit vor dem Zuschlag erforderlich – nachgewiesenen und damit nicht differenziert bewertbaren Erfüllung der Arbeitsschutzbedingungen und Arbeitsbedingungen (lit. A und G1 der Selbstdeklaration Teilnahmebedingungen), einzig die Distanz zwischen dem Werkhof und dem Büro des Bauleiters der Anbieterinnen einerseits und der Baustelle anderseits berücksichtigt, wobei Anbieterinnen in diesen Aspekten bereits dann leer ausgingen, wenn die Anfahrt ab Werkhof mehr als 14 Kilometer und jene ab Büro des Bauleiters mehr als 28 Kilometer betrug.

Die Vorinstanz anerkennt, dass sich ihr Vorgehen bei der Bewertung der Angebote nach dem Zuschlagskriterium der Umweltverträglichkeit in vergaberechtswidriger Weise

zugunsten lokaler Anbieterinnen ausgewirkt hat und die Zuschlagsverfügung deshalb aufzuheben ist (vgl. Ziff. II/1 der Vernehmlassung der Vorinstanz vom 15. April 2026). Hinzu kommt, dass einerseits die Berechnung der Punktzahlen jedenfalls anhand der Angaben der Vorinstanz zu den Distanzen nicht nachvollziehbar ist. Anderseits wurden die Teilergebnisse bei der Distanz zum Werkhof (ausser bei der Beschwerdeführerin) und schliesslich die Gesamtpunktzahl für das Zuschlagskriterium der «Umweltverträglichkeit» bei allen Anbieterinnen auf ganze Punkte gerundet, obwohl es sich dabei um rein mathematische Vorgänge und nicht um subjektive Einschätzungen handelt (vgl. dazu act. 8/10; Präsidialverfügung B 2026/40 vom 17. März 2026 E. 3.2.2). Auch unter diesen Aspekten ist eine Korrektur der vorinstanzlichen Bewertung geboten.

**3.**

**3.1.**

Die Beschwerdeführerin beantragt, es sei der Zuschlag ihrem Angebot zu erteilen. Sie geht dabei von einer unveränderten Bewertung der Angebote nach den Zuschlagskriterien Preis, Schlüsselpersonen (Erfahrung, Referenzen) sowie Qualität, Zertifikate und Kundendienst aus und berücksichtigt beim Zuschlagskriterium Umweltverträglichkeit bei sämtlichen Anbieterinnen die bei diesem Kriterium maximal erreichbare Punktzahl. Bei diesem Vorgehen erwiese sich das Angebot der Beschwerdeführerin mit einer Gesamtpunktzahl von 975 im Vergleich zu jenem der Beschwerdegegnerin als das vorteilhaftere und auch als das vorteilhafteste im Vergleich mit allen weiteren Anbieterinnen. – Die Vorinstanz geht ihrerseits davon aus, sie sei einerseits zwar an das Zuschlagskriterium Umweltverträglichkeit gebunden, anderseits seien aber alle von ihr verwendeten Unterkriterien bei der Bewertung des Zuschlagskriteriums Umweltverträglichkeit (mutmasslich) rechtswidrig. Damit liege ein schwerer Mangel vor, welcher zum Abbruch des Verfahrens und zur Neuausschreibung führen müsse.

**3.2.**

**3.2.1.**

Ist die Zuschlagsverfügung – wie Beschwerdeführerin und Vorinstanz übereinstimmend beantragen – aufzuheben, kann die Beschwerdeinstanz gemäss Art. 58 Abs. 1 IVöB in der Sache selbst entscheiden oder die Angelegenheit an die Vorinstanz zurückweisen. Im Fall einer Rückweisung hat sie verbindliche Anweisungen zu erteilen. Diese vergaberechtliche Sonderregelung sieht hinsichtlich der Möglichkeit der kassatorischen oder der reformatorischen Entscheidung keine Prioritätenordnung vor. Vielmehr muss die Beschwerdeinstanz von Fall zu Fall entscheiden, welches Vorgehen sich im betreffenden Verfahren als geeignet erweist. In der Regel führt die Aufhebung der Zuschlagsverfügung zur Rückweisung an

die Vergabestelle (kassatorisches Urteil). So fällt eine direkte Erteilung des Zuschlags durch das Gericht immer dann ausser Betracht, wenn noch Fragen zu entscheiden sind, bei deren Beantwortung der Vergabestelle Ermessen zukommt. Ebenfalls kassatorisch ist zu entscheiden, wenn zusätzliche Erkundigungen einzuholen oder weitere Sachverhaltsabklärungen zu treffen sind. Leidet der Entscheid an unheilbaren formellen Fehlern, kommt wiederum nur eine Rückweisung an die Vergabestelle zur Wiederholung der Ausschreibung ab dem Zeitpunkt der fehlerhaften Handlung in Frage (vgl. M. BÜHLER, in: H.R. Trüeb [Hrsg.], Handkommentar zum Schweizerischen Beschaffungsrecht, 2020, N 10/11 zu Art. 58).

**3.2.2.**
Die reformatorische Erteilung des Zuschlags an die Beschwerdeführerin durch das Gericht fällt aufgrund der konkreten Umstände nicht in Betracht. Sämtliche Angebote wurden bisher von der Vorinstanz noch nicht in zulässiger Weise nach dem Zuschlagskriterium Umweltverträglichkeit bewertet (vgl. E. 2 hiervor). Bei dieser Beurteilung steht der Vorinstanz als Vergabebehörde ein erheblicher Ermessensspielraum sowohl hinsichtlich der Auswahl der zu bewertenden Elemente – soweit sie nicht wie die bisher gewählten vergaberechtswidrig sind – als auch hinsichtlich der Bewertung selbst zu. Dem Gericht steht demgegenüber einzig eine Rechtskontrolle zu, in die Handhabung der Angemessenheit darf das Gericht nicht eingreifen (vgl. Art. 56 Abs. 3 und 4 IVöB).

**3.3.**

**3.3.1.**
Gemäss Art. 40 Abs. 1 IVöB werden, sofern die Eignungskriterien und die technischen Spezifikationen erfüllt sind, die Angebote nach Massgabe der Zuschlagskriterien objektiv, einheitlich und nachvollziehbar geprüft. Soweit keine Gründe vorliegen, die einen Abbruch des Verfahrens rechtfertigen, ist die Vergabebehörde vergaberechtlich verpflichtet, die Angebote nach den in der Ausschreibung bekanntgegebenen Zuschlagskriterien zu vergleichen und zu bewerten.

**3.3.2.**
Art. 43 Abs. 1 IVöB nennt in einer nicht abschliessenden Aufzählung die Voraussetzungen, unter denen der Auftraggeber das Vergabeverfahren abbrechen kann. Die ausdrücklich genannten Möglichkeiten – endgültiger Abbruch (lit. a), Ausbleiben eines zulässigen Angebots (lit. b), veränderte Rahmenbedingungen (lit. c), keine wirtschaftliche Beschaffung (lit. d), Anhaltspunkte für unzulässige Wettbewerbsabrede (lit. e), wesentliche Bedarfsänderung (lit. f) – sind nicht einschlägig. Darüber hinaus ist ein Verfahrensabbruch aus sachlichen Gründen möglich. Ein sachlicher Grund liegt vor, wenn für die Vergabestelle die Vorteile eines Abbruchs im Vergleich zu jenen der Weiterführung des Verfahrens überwiegen.

Unzulässig ist ein Abbruch, wenn er als Instrument zur gezielten Diskriminierung einer Anbieterin und damit dazu eingesetzt würde, einen nicht gewollten Verfahrensausgang abzuwenden (vgl. BGer 2C_639/2017 vom 21. Dezember 2017 E. 1.4.6; TH. LOCHER, in: H.R. Trüeb [Hrsg.], a.a.O., N 4 zu Art. 43).

**3.3.3.**

Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist die am 9. Februar 2026 eröffnete und von der Beschwerdeführerin angefochtene vorinstanzliche Zuschlagsverfügung, die – wovon Beschwerdeführerin und Vorinstanz übereinstimmend ausgehen – aufzuheben ist. Die Ausschreibung als solche erweist sich nicht als mangelhaft. Insbesondere bewegen sich die von der Vorinstanz bezeichneten Zuschlagskriterien – Preis, Umweltverträglichkeit, Schlüsselpersonen (Referenzen/Erfahrung), Qualität, Termin und Sicherung des Ausbildungsstands (Ausschreibung ausserhalb des Staatsvertragsbereichs; vgl. Schwellenwerte gemäss Anhang I der IVöB) – innerhalb der vergaberechtlichen Vorgaben, wie im Übrigen auch deren Gewichtungen: Nach Art. 29 Abs. 1 und Abs. 2 IVöB müssen die Zuschlagskriterien leistungsbezogen sein. Neben dem Preis und der Qualität einer Leistung kann der Auftraggeber insbesondere Kriterien wie Zweckmässigkeit, Termine, technischer Wert, Wirtschaftlichkeit, Lebenszykluskosten, Ästhetik, Nachhaltigkeit, Plausibilität des Angebots, Kreativität, Kundendienst, Lieferbedingungen, Infrastruktur, Innovationsgehalt, Funktionalität, Servicebereitschaft, Fachkompetenz oder Effizienz der Methodik berücksichtigen. Nach Art. 2 Ingress und lit. b EGöB trägt der Auftraggeber im Beschaffungsverfahren der Nachhaltigkeit auf geeignete Weise Rechnung. Die Berücksichtigung der Nachhaltigkeit – in ihren Teilgehalten «volkswirtschaftlich», «ökologisch» und «sozial» – soll gestärkt werden. Als ökologischer Teilgehalt der Nachhaltigkeit erweist sich also auch das Zuschlagskriterium Umweltverträglichkeit als zulässig.

**3.3.4.**

Unzulässig sind hingegen die Teilkriterien und Massstäbe, welche die Vorinstanz der Bewertung der Angebote nach dem Zuschlagskriterium Umweltverträglichkeit zugrunde gelegt hat (vgl. E. 2 hiervor). Das rechtfertigt allerdings nicht ohne Weiteres einen Abbruch des Verfahrens, und zwar aus folgenden Gründen:

Die Ausschreibung wurde unangefochten rechtskräftig. Eine Fragerunde war zwar nicht vorgesehen (vgl. https://www.simap.ch #xxx). Jedenfalls bei einem unvollständigen oder unklaren Leistungsbeschrieb trifft die Anbieter allerdings eine Fragepflicht (vgl. BGer 2P.1/2004 vom 7. Juli 2004 E. 2.2 und 3.3). Auch wenn eine weitere Konkretisierung des Zuschlagskriteriums der Umweltverträglichkeit in der Ausschreibung und in den Ausschreibungsunterlagen sich nicht unmittelbar auf das Leistungsverzeichnis ausgewirkt hätte, wäre den Anbieterinnen unbenommen gewesen, sich bei der Auftraggeberin (informell) nach

deren Erwartungen zur Konkretisierung der Angebote nach dem Aspekt der Umweltverträglichkeit zu erkundigen. Ob eine nicht berücksichtigte Anbieterin sich unter diesen Umständen im Beschwerdeverfahren gegen den Zuschlag noch mit Erfolg auf (bezüglich des Zuschlagskriteriums der Umweltverträglichkeit) unklare Ausschreibungsunterlagen berufen könnte, ist unter diesen Umständen vergaberechtlich zumindest fraglich. Es ist mithin davon auszugehen, dass die Anbieterinnen bei Einreichung nicht der Auffassung waren, die Ausschreibung und die Ausschreibungsunterlagen seien in einem Ausmass unklar gewesen, dass eine rechtskonforme inhaltliche Konkretisierung des Angebots hinsichtlich der immerhin mit 20 Prozent gewichteten Umweltverträglichkeit nicht möglich gewesen wäre. Der Vorinstanz lagen mithin insgesamt sechs gültige und bewertbare Angebote vor.

Unbestritten ist im Weiteren, dass die Vorinstanz an der Realisierung der Schulraumerweiterung festhalten will. Sie macht auch nicht geltend, sie sehe eine Neuausschreibung auf der Grundlage eines geänderten Projekts vor. Davon ist auch nicht auszugehen, zumal Beschaffungsgegenstand die Baumeisterarbeiten sind, denen ein detailliertes Leistungsverzeichnis zugrunde liegt. Der Abbruch des Verfahrens hätte sodann zur Folge, dass jene Anbieterinnen, die sich – wie die Beschwerdeführerin – in ihrem Angebot mit dem Kriterium der Umweltverträglichkeit auseinandergesetzt haben, gegenüber jenen Anbieterinnen, welche das nicht oder nicht in gleichem Mass getan haben, benachteiligt würde. Deshalb sind keine ausreichenden sachlichen Gründe ersichtlich, welche einen Abbruch des Verfahrens und eine Neuausschreibung ohne das Zuschlagskriterium Umweltverträglichkeit rechtfertigen könnten.

**4.**

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Ausschreibung als solche vergaberechtlich nicht zu beanstanden ist. Sie ist im Übrigen unangefochten rechtskräftig geworden. Hingegen erweisen sich die Teilkriterien und Massstäbe, nach denen die Vorinstanz die Angebote beim Zuschlagskriterium Umweltverträglichkeit bewertet hat, als vergaberechtswidrig. Die Zuschlagsverfügung ist dementsprechend aufzuheben. Die Angelegenheit ist zur neuen vergaberechtskonformen Bewertung der Angebote nach dem Zuschlagskriterium Umweltverträglichkeit und zum neuen Zuschlag an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Ob der – über das Rechtsbegehren der Beschwerdeführerin hinausgehende – Antrag der Vorinstanz, das Verfahren sei durch das Gericht abzubrechen oder die Angelegenheit mit der Anweisung, das Verfahren abzubrechen, an die Vergabestelle zurückzuweisen, zulässig ist, kann offen bleiben. Er wäre jedenfalls abzuweisen, weil die Ausschreibung nicht zu beanstanden und ein Abbruch des Verfahrens sich sachlich nicht rechtfertigen liesse.

**5.**

Dementsprechend ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen. Die angefochtene Zuschlagsverfügung der Vorinstanz vom 9. Februar 2026 ist aufzuheben. Die Angelegenheit ist zur neuen Bewertung der Angebote nach dem Zuschlagskriterium Umweltverträglichkeit und zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

**6.**

**6.1.**

Bei diesem Ausgang des Beschwerdeverfahrens – die Vorinstanz beantragt die Aufhebung ihrer Verfügung und den Abbruch des Verfahrens, die Angelegenheit ist jedoch zur Neubeurteilung der eingereichten Angebote nach dem Zuschlagskriterium Umweltverträglichkeit mit offenem Ausgang an sie zurückzuweisen (vgl. E. 4 und 5 hiervor) – sind die amtlichen Kosten von der Vorinstanz zu tragen (Art. 95 Abs. 1 und 2 VRP). Die Vorinstanz beantragt ohne weitere Begründung, es sei auf die Erhebung von Kosten zu verzichten. Nach ständiger Rechtsprechung werden vom Gemeinwesen, das in vergaberechtlichen Beschwerdeverfahren unterliegt, amtliche Kosten erhoben, weil es überwiegend finanzielle Interessen im Sinn von Art. 95 Abs. 3 VRP verfolgt (vgl. so schon VerwGE B 2006/138 vom 19. Oktober 2006 E. 3, B 2008/70 vom 14. Oktober 2008 E. 3, anstelle vieler VerwGE B 2025/82 vom 10. Juni 2025 E. 6.1). Umstände, die es rechtfertigen, gestützt auf Art. 97 VRP auf die Erhebung amtlicher Kosten zu verzichten, sind nicht ersichtlich. Insbesondere war weder eine Rechtsfrage erstmals zu entscheiden noch erscheint die Erhebung von Kosten bei der Vorinstanz unbillig (vgl. zu den Fallgruppen R. VON RAPPARD-HIRT, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, 2020, N 5 ff. zu Art. 97 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 4'200 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der Beschwerdeführerin ist der von ihr für das Beschwerdeverfahren geleistete Kostenvorschuss von CHF 5'400 zurückzuerstatten.

**6.2.**

Die obsiegende Beschwerdeführerin war berufsmässig vertreten und hat Anspruch auf die Entschädigung ihrer ausseramtlichen Kosten. Nachdem sich die Beschwerdegegnerin am Verfahren nicht beteiligt hat, ist die Vorinstanz entschädigungspflichtig (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98$^{bis}$ VRP).

Das Honorar im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht beträgt gemäss Art. 22 Abs. 1 Ingress und lit. b der Honorarordnung (sGS 963.75, HonO) pauschal CHF 1'500 bis CHF 15'000. Innerhalb dieses Rahmens wird das Grundhonorar nach den besonderen Umständen, namentlich nach Art und Umfang der notwendigen Bemühungen, der Schwierigkeit des Falls und den wirtschaftlichen Verhältnissen der Beteiligten bemessen (Art. 19

HonO). In Beschwerdeverfahren im öffentlichen Beschaffungswesen bewegt sich das Pauschalhonorar im Regelfall in der Grössenordnung zwischen CHF 3'500 und CHF 6'000 (vgl. VerwGE B 2025/82 vom 10. Juni 2025 E. 6.2).

Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin hat keine Kostennote eingereicht. Für das Zwischenverfahren, in welchem dem Begehren der Beschwerdeführerin betreffend aufschiebende Wirkung entsprochen worden ist, wurde diese für ihre Vertretungskosten mit CHF 1'872 (ohne Mehrwertsteuer) entschädigt. Die Beschwerdeführerin nutzte in der Folge die Gelegenheit, ihre Beschwerde zu ergänzen. Die ausführliche Beschwerdeergänzung vom 26. März 2026 gibt in weiten Teilen wieder, was die Beschwerdeführerin bereits in der Beschwerde vorgebracht hatte. Die Durchführung einer mündlichen Verhandlung erübrigte sich, da die Vorinstanz die Gutheissung des Rechtsbegehrens der Beschwerdeführerin auf Aufhebung der Zuschlagsverfügung beantragt hat.

Unter Berücksichtigung der dargelegten Umstände erscheint eine Entschädigung mit einem Honorar von pauschal CHF 4'000 zuzüglich pauschaler Barauslagen von CHF 160 (vier Prozent von CHF 4'000; vgl. Art. 28$^{bis}$ HonO) als angemessen. Die Mehrwertsteuer ist nicht zu entschädigen, da die Beschwerdeführerin selbst mehrwertsteuerpflichtig ist und die ihr mit der Kostennote des Rechtsvertreters in Rechnung gestellte Mehrwertsteuer als Vorsteuer abziehen kann (vgl. VerwGE B 2012/54 vom 3. Juli 2012 E. 6; R. HIRT, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, 2004, S. 194).

**Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:**

**1.**
Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und die angefochtene Zuschlagsverfügung aufgehoben.

**2.**
Die Angelegenheit wird zur Bewertung der Angebote nach dem Zuschlagskriterium der Umweltverträglichkeit und zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückgewiesen.

**3.**
Die Vorinstanz bezahlt die amtlichen Kosten des Hauptverfahrens von CHF 4'200. Der Beschwerdeführerin wird der von ihr für das Beschwerdeverfahren geleistete Kostenvorschuss von CHF 5'400 zurückerstattet.

**4.**
Die Vorinstanz entschädigt die Beschwerdeführerin für das Hauptverfahren mit CHF 4'160 (ohne Mehrwertsteuer).