

# SG\_VERWALTUNGSGERICHT B 2023/187 vom 6. März 2025

Sg Verwaltungsgericht, 2025-03-06, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg\\_publicationen\\_B\\_2023\\_187](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_B_2023_187)

FR: SG\_VERWALTUNGSGERICHT B 2023/187 du 6 mars 2025

IT: SG\_VERWALTUNGSGERICHT B 2023/187 del 6 marzo 2025

## Regeste

Öffentliches Beschaffungsrecht, Art.1 Abs. 3 lit. c, Art. 11 lit. a und lit. g rIVöB Die Vorinstanz hat im Dialogverfahren die vergaberechtlichen Grundsätze der Gleichbehandlung (Art. 11 lit. a rIVöB) und – unter Wahrung der Vertraulichkeit der von den Anbieterinnen erlangten Informationen (Art. 11 lit. g rIVöB) – der Verfahrenstransparenz (Art. 1 Abs. 3 lit. c rIVöB) in ausreichendem Mass beachtet. Sie hat mit der Konkretisierung der Anforderungen an die Angebote und der Präzisierung der Bewertungskriterien den Beschaffungsgegenstand – eine umfassende Lösung für das st. gallische Steuerwesen, welche als Standardlösung auch in anderen Kantonen einsatzfähig sein soll – nicht verändert und den – aus dem Transparenzprinzip fliessenden – Grundsatz der Stabilität der Ausschreibung gewahrt. (Verwaltungsgericht, B 2023/187) Über die Identität der Beteiligten und konkreter Personen hinausgehende Anonymisierungen berücksichtigen von den Beteiligten geltend gemachte Geschäftsgeheimnisse.

## Erwägungen

### E. 4

März 2022 ein selektives Verfahren zur Beschaffung der neuen Steuerlösung für das gesamte St. Galler Steuerwesen "IT Steuern SG+". Die Teilnahmeunterlagen für die Präqualifikation waren vom 11. bis 30. März 2022 verfügbar (<https://www.simap.ch>, Projekt ID 234140). – Am 31. März 2022 schrieb das Kantonale Steueramt die Beschaffung der Steuerlösung für das gesamte St. Galler Steuerwesen "IT Steuern SG+" im selektiven Verfahren öffentlich aus (<https://old.simap.ch>, Projekt ID 235849, Meldungsnummer 1253841). Im Pflichtenheft 1.0 wurde der Ablauf des Vergabeverfahrens wie folgt dargestellt: Innert der bis 29. April 2022, 15.00 Uhr, laufenden Frist reichten drei Unternehmen einen Teilnahmeantrag ein (act. 7/05.01). b. Am 2. Mai 2022 öffnete die Vergabestelle die Teilnahmeanträge (act. 7/07.01). Das Gesamtkonzept des Teilnahmeantrags der C.\_\_\_\_ AG vom 27. April 2022 beruhte auf der Bereitstellung der Standardlösung N.\_\_\_\_ für den Schweizer Markt (Ziffer 1.1 Konzepte im Rahmen der Präqualifikation, act. 7/06.02.05.01), jenes der B.\_\_\_\_ AG vom 28. April 2022 auf der Entwicklung einer Schweizer Steuerlösung (STS) auf der Basis insbesondere von Standardmodulen von SAP (Ziffer 1.1 Konzepte im Rahmen der Präqualifikation, act. 7/06.03.04.01) und jenes der A.\_\_\_\_AG vom 28. April 2022 auf der Weiterentwicklung B 2023/187 3/84

ihres Strategieprojekts "[...]" für eine komplett neue Standard-Steuerlösung für die Kantone und Gemeinden ([...], Ziffer 1.1 Konzepte im Rahmen der Präqualifikation, act. 7/06.01.04.01). Die B.\_\_\_\_ AG erhielt am 20. Mai 2022 Gelegenheit, ihren Teilnahmeantrag hinsichtlich der Bewerteten Eignungskriterien (BEK) 015 (steuerfachliche Kompetenz Projektleiter), 016 (Anzahl begleiteter Einführungen von Steuerapplikationen Projektleiter),

024 (Erfahrungen bei vergleichbaren IT-Projekten stv. Lösungsarchitekt), 028 (steuerfachliche Kompetenz Lead Business Analyst) und 030 (Erfahrung bei vergleichbaren IT-Projekten stv. Lead Business Analyst) zu ergänzen (act. 7/07.02). Sie kam der Aufforderung am 24. Mai 2022 nach (act. 7/07.04 und 07.05). Das Evaluationsgremium stellte am 28. Juli 2022 für alle drei Bewerberinnen die Erfüllung der Eignungskriterien fest (act. 7/07.06) und eröffnete ihnen am 17. Juni 2022 je individuell den Präqualifikationsentscheid (act. 7/08.01, 08.02 und 08.03). c. In der Folge überarbeitete das Kantonale Steueramt die Ausschreibungsunterlagen und erstellte insbesondere die Version 1.5 des Pflichtenhefts (act. 7/09.02-09.16). Die drei Bewerberinnen erhielten am 8. Juli 2022 Gelegenheit, die Unterlagen zu beziehen (act. 09.01), in der Zeit zwischen 18. Juli und 3. August 2022 zum Pflichtenheft 1.5 schriftliche Fragen zu stellen und sodann bis 17. August 2022 die initialen Angebote beim Kantonalen Steueramt einzureichen (Ziff. 3.2 und 3.10.1 Pflichtenheft 1.5, act. 7/09.02). Die C. AG teilte dem Kantonalen Steueramt nach dem Abschluss der Fragerunde am 5. August 2022 mit, sie verzichte auf eine weitere Beteiligung am Vergabeverfahren. Sie begründete den Verzicht damit, die zwingend zu erfüllenden Kostendach- und Terminanforderungen liessen sich mit einem agilen Vorgehen und dem von ihr vorgeschlagenen Zusammenarbeitsmodell kaum vereinbaren (act. 7/11.01). Die B. AG und die A. AG reichten ihr initiales Angebot je samt Variante am 17. August 2022 ein (Protokoll zur Offertöffnung vom 18. August 2022; act. 7/12.01). Am 18. Juli 2022 schloss das Kantonale Steueramt mit der B. AG eine Dialogvereinbarung ab, am 7./8. August 2022 folgte eine solche mit der A. AG (act. 7/14.02.01 und 14.02.02). Die drei Dialogrunden – 1 Grundlagen; 2 Lösungskonzept mit 2.1 Migration, Testing und Betrieb, 2.2 Bezug, 2.3 Veranlagung Juristische Personen und Veranlagung Quellensteuern, 2.4 Veranlagung Natürliche Personen und Übergreifendes, 2.5 Register, 2.6 Architektur und Integration; 3 Verifikation (Ziff. 3.8.2 des Pflichtenhefts 1.5; act. 7/09.02) – wurden in der Zeit zwischen 29. August 2022 und 3. Februar 2023 je einzeln mit den beiden Anbieterinnen durchgeführt. Am 21./28. März 2023 fand sodann mit den beiden Anbieterinnen je ein Austausch unter dem Titel "Migrationstag" statt. B 2023/187 4/84

d. Nach Abschluss der Dialogphase stellte das Kantonale Steueramt am 31. März 2023 den beiden Anbieterinnen die überarbeiteten Ausschreibungsunterlagen, namentlich das Pflichtenheft 2.0 zur Verfügung (act. 7/17.01), und gab ihnen Gelegenheit, in der Zeit zwischen 11. und 21. April 2023 schriftliche Fragen dazu einzureichen (Ziff. 3.2 des Pflichtenhefts 2.0, act. 7/17.02). Als Beschaffungsgegenstand wurden vier Grundleistungen bezeichnet, nämlich GL01 Bereitstellung der neuen Gesamtlösung Steuern "FAST SG", GL02 Leistungen zur Projektabwicklung, GL03 Wartung und Weiterentwicklung von "FAST SG" (mit der Verlängerungsoption OP07ABC) und GL04 Grundlegende Leistungen des Applikationsbetriebs (mit der Verlängerungsoption OP08ABC und mit den Optionen OP01 Software as a Service, OP02 First-Level-Support und OP03 Druck und Verpackung je mit Verlängerungsoptionen OP04ABC, OP05ABC und OP06ABC). Hinzu kam die OP09ABCD Unvorhergesehenes (Ziff. 4.1 des Pflichtenhefts 2.0, act. 7/17.02). Die Optionen A bezogen sich auf die Zeit zwischen der etappierten Aufnahme des Services bis zur Gesamtabnahme, die Optionen B auf die erste und die Optionen C auf die zweite Verlängerungslaufzeit (je drei Jahre) der Betriebsphase. Die Option OP09 Unvorhergesehenes bezog sich auf die Projektphase (A), die Grundlaufzeit von zehn Jahren (B) und die Verlängerungslaufzeiten (C und D; Ziff. 4.1.1 Tabelle 7 des Pflichtenhefts 2.0, act. 7/17.02). e. Gestützt auf den Regierungsbeschluss vom 5. September 2023 erteilte das Kantonale Steueramt am 6. September 2023 der B. AG den Zuschlag

zum Preis von CHF 253'665'386.92 (ungewichtet inklusive Mehrwertsteuer) unter dem Vorbehalt der Genehmigung eines erforderlichen Nachtragskredits durch den Kantonsrat. C. Mit Botschaft und Entwurf vom 12. September 2023 (nachfolgend: Botschaft 2023) beantragte die Regierung dem Kantonsrat einen Nachtragskredit von 30.1 Millionen Franken zum Sonderkredit von 43.8 Millionen Franken (je mit Mehrwertsteuer), der im Rahmen des Budgets 2022 (vgl. Bst. A.b hiervor) bereits gesprochen worden war (<https://www.ratsinfo.sg.ch>, Geschäft 33.23.02). Die Erhöhung von 27.95 Millionen Franken (ohne Mehrwertsteuer) setzt sich zusammen einerseits aus Mehrkosten für den Implementierungspartner (24.25 Millionen Franken), für die externe Unterstützung (4.5 Millionen Franken) und für den bestehenden Lieferanten (Migration, 2 Millionen Franken), andererseits aus Minderkosten bei der Erbschafts- und Schenkungssteuer (1.4 Millionen Franken) und der Herauslösung der Kosten für die Entlastungsbeziehungsweise internen Ressourcen (1.4 Millionen Franken; vgl. Ziff. 1.2 der Botschaft 2023, Abbildung 2). Statt mit zusätzlich 1.6 wird zwar neu mit 12 Vollzeitäquivalenten (Full-Time-Equivalent, FTE) gerechnet, diese sollen allerdings über befristete Stellenanpassungen finanziert werden. B 2023/187 5/84

Die Mehrkosten bei der externen Unterstützung fallen für Leistungen im Bereich der IT-Architektur, der Informations- und Datenarchitektur, der Testverantwortung, der Business-Analyse und der Anwendungsverantwortung an (Ziff. 1.2.2.d der Botschaft 2023). Ein Teil dieser Aufträge wurde im Jahr 2023 ausgeschrieben und vergeben (<http://old.simap.ch>, Projekt ID 251244, Zuschläge vom 24. Mai 2023: Los 1 Projektleitung [Auftragsvolumen rund 2.0 Millionen Franken], Los 2 Architektur [Auftragsvolumen rund 4.5 Millionen Franken], Los 3 weitere Projektressourcen [Auftragsvolumen rund 16 Millionen Franken]). Die höheren Kosten werden dadurch verursacht, dass die Zuschlagsempfängerin über keine bestehende Standardlösung Steuern verfügt, sondern im Rahmen des Projekts eine solche neue Standardlösung entwickelt werden soll (Ziff. 1.2.2.d Botschaft 2023). Gewisse Rollen beziehungsweise Funktionen – Anwendervertreter (Erhebung der lösungsspezifischen Anforderungen, Maximierung der Wertschöpfung der Entwicklungsarbeit, Sicherstellung des Leistungsumfangs und des fachlichen Erfolgs), Business Analyst (Definition der Geschäftsprozesse), Testfallersteller, Tester – müssen zwingend vom Kantonalen Steueramt abgedeckt werden. Die benötigten Entlastungsressourcen von 9.1 FTE während 6.5 Jahren mit einem internen Ansatz von CHF 110'000 sollen – anders noch als im Kreditantrag 2021 – Teil des regulären Budgets sein (Ziff. 1.2.4 Botschaft 2023). Bei der Begründung des ursprünglichen Sonderkredits war das Kantonale Steueramt noch davon ausgegangen, im Kanton St.Gallen werde eine bestehende Standardlösung eingeführt. Während für die Konfiguration eines bestehenden Standards mit Kosten für den Implementierungspartner von rund 28.6 Millionen Franken gerechnet wurde, belaufen sich diese Kosten für eine komplette Neuentwicklung der Lösung auf rund 52.8 Millionen Franken (Ziff. 1.3.1 Botschaft 2023). D. a. Die A.\_\_\_\_AG (Beschwerdeführerin), die mit ihrem Angebot zum Preis von CHF [...] (ungewichtet inklusive Mehrwertsteuer) unterlag, erhob gegen die Zuschlagsverfügung des Kantonalen Steueramts (Vorinstanz) vom 6. September 2023 mit Eingabe vom 18. September 2023 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Rechtsbegehren, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und ihr sei der Zuschlag zu erteilen; eventualiter sei die Angelegenheit an die Vorinstanz zur Neubeurteilung zurückzuweisen, subeventualiter zur Wiederholung des Submissionsverfahrens; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Am 2. Oktober 2023 hiess die verfahrensleitende Abteilungspräsidentin das Gesuch der Beschwerdeführerin um Gewährung der

aufschiebenden Wirkung gut und untersagte der Vorinstanz bis auf weiteres den Vertragsabschluss. Der Vorinstanz wurden die amtlichen B 2023/187 6/84

Kosten des Zwischenverfahrens von CHF 1'500 auferlegt. Sie wurde verpflichtet, die Beschwerdeführerin mit CHF 3'640 (ohne Mehrwertsteuer) ausseramtlich zu entschädigen. b. Am 24. Oktober 2023 teilte die B.\_\_\_\_ AG (Beschwerdegegnerin) mit, sie verzichte auf eine Beteiligung am Verfahren. Die Vorinstanz beantragte mit Vernehmlassung vom 2. November 2023, unter Kosten- und Entschädigungsfolge sei auf die Beschwerde nicht einzutreten, eventualiter sei sie abzuweisen (act. 13). Das vorinstanzliche Gesuch, es sei der Beschwerde die aufschiebende Wirkung wieder zu entziehen, lehnte die verfahrensleitende Abteilungspräsidentin am 29. November 2023 formlos ab. Zudem gab sie der Beschwerdeführerin und der Vorinstanz Gelegenheit, sich zur Frage des Umfangs der der Beschwerdeführerin zu gewährenden Einsicht in die Vorakten zu äussern. Die Vorinstanz nahm am 12. Dezember 2023, die Beschwerdeführerin am 14. Dezember 2023 Stellung. c. Mit Zwischenverfügung vom 7. Februar 2024 legte die verfahrensleitende Abteilungspräsidentin den Umfang der Akteneinsicht fest. Die Kosten der Verfügung von CHF 1'000 wurden der Beschwerdeführerin und der Vorinstanz je zur Hälfte auferlegt. Der Anteil der Beschwerdeführerin war mit dem von ihr in der Höhe von CHF 15'000 geleisteten Kostenvorschuss gedeckt. CHF 14'500 verblieben bei der Hauptsache. Der Beschwerdeführerin wurde zudem eine ausseramtliche Entschädigung für das Zwischenverfahren zur Akteneinsicht von CHF 1'040 (ohne Mehrwertsteuer) zulasten der Vorinstanz zugesprochen. d. Am 20. Februar 2024 genehmigte der Kantonsrat den Nachtragskredit (vgl. Bst. C hiervor) über 30.1 Millionen Franken (<https://www.ratsinfo.sg.ch>, Geschäft 33.23.02). e. Nachdem die Zwischenverfügung vom 7. Februar 2024 unangefochten rechtskräftig geworden war, erhielt die Beschwerdeführerin am 25. März 2024 im festgelegten Rahmen Einsicht in die Vergabeakten. f. Mit Stellungnahme vom 26. April 2024 hielt die Beschwerdeführerin an sämtlichen Rechtsbegehren fest (act. 32). Die Vorinstanz antwortete darauf am 7. Juni 2024. Auch sie bestätigte ihre bisher gestellten Rechtsbegehren (act. 37). Die Beschwerdeführerin reichte am 20. Juni 2024 unaufgefordert eine weitere Eingabe ein, wobei Rechtsbegehren und Verfahrensanträge unverändert blieben (act. 40). Am 4. Juli 2024 antwortete die Vorinstanz darauf B 2023/187 7/84

(act. 43) und reichte auf der Basis eines Zeitaufwands von 491.6 Stunden eine Kostennote mit einem Honorar von pauschal CHF 30'000 zuzüglich Barauslagen von pauschal CHF 1'000 und Mehrwertsteuer ein. Die Beschwerdeführerin nahm die Gelegenheit zur Stellungnahme am 19. Juli 2024 wahr (act. 46) und machte bei einem Zeitaufwand von 534.4 Stunden (act. 47) ein Honorar von pauschal CHF 30'000 zuzüglich pauschaler Barauslagen von CHF 1'000 und Mehrwertsteuer geltend. Die Vorinstanz nahm am 5. August 2024 abschliessend Stellung (act. 49). Die Stellungnahme wurde den Beteiligten zugestellt. Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung: 1 I. Eintreten und Formelles 1. Anwendbares Recht Seit 1. Juni 2023 sind im Kanton St. Gallen die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. November 2019 (sGS 841.51, IVöB), das Einführungsgesetz zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen aus dem Jahr 2019 vom 15. November 2022 (sGS 841.1, EGöB) und die Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 25. April 2023 (sGS 841.11, VöB) in Vollzug. In dessen werden Vergabeverfahren, die vor Inkrafttreten der neuen IVöB eingeleitet wurden, nach Art. 64 Abs. 1 IVöB nach bisherigem Recht zu Ende geführt. Der angefochtene Zuschlag beruht auf der öffentlichen Ausschreibung des

Beschaffungs-gegenstands im selektiven Verfahren vom 31. März 2022. Die Beurteilung der Beschwerde richtet sich dementsprechend nach den Regeln der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. März 2001 (Stand vom 1. Juli 2010; sGS 841.32, rIVöB), des Einführungsgesetzes zur Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 2. April 1998 (Stand vom 21. Juni 2002; nGS 33-49, nGS 37-98, aEGöB) und der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 21. April 1998 (Stand vom 1. Februar 2021, nGS 45-62 und 2021-009, aVöB). 2. Eintreten 2.1. Zuständigkeit, zeitliche, formelle und inhaltliche Voraussetzungen Das Verwaltungsgericht prüft die Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen (vgl. Art. 64 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 5 Abs. 2 1 Vgl. für einen Überblick über den Aufbau der Erwägungen das Inhaltsverzeichnis im Anhang. B 2023/187 8/84

aEGöB). Die Beschwerde gegen die von der Vorinstanz am 6. September 2023 eröffnete Zuschlagsverfügung wurde mit Eingabe vom 18. September 2023 unter Berücksichtigung des Fristenlaufs am Wochenende (Art. 1 Abs. 1 lit. b und Art. 2 VRP sowie 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. 5 Abs. 1 aEGöB in Verbindung mit Art. 15 Abs. 3 rIVöB). 2.2. Legitimation 2.2.1. Rechtliches Art. 5 Abs. 1 aEGöB und Art. 15 rIVöB enthalten bezüglich der Beschwerdeberechtigung keine ausdrücklichen Regeln. Gemäss Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP ist zur Erhebung der Beschwerde berechtigt, wer an der Änderung oder Aufhebung der Verfügung oder des Entscheids ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut. Nach dieser allgemeinen Regel kann die Berechtigung zur Erhebung der Beschwerde nur bejaht werden, wenn der beschwerdeführenden Partei bei Gutheissung ihrer Begehren ein effektiver praktischer Vorteil erwächst (vgl. GEISSER/ZOGG, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., N 9 zu Art. 45 VRP mit Hinweis auf VerwGE 2014/229 vom 7. April 2017 E. 3.2; BGE 141 II 14 E. 4.5 zur entsprechenden Regel im bundesgerichtlichen Beschwerdeverfahren gemäss Art. 89 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht; Bundesgerichtsgesetz, SR 173.110, BGG). Diese allgemeinen Regeln gelten auch im Beschaffungsrecht (BGE 141 II 307 E. 6.1-6.4). 2.2.2. Aufhebung des Zuschlags Das finale Grundangebot der Beschwerdeführerin hat in der Bewertung – hinter den beiden Angeboten der Zuschlagsempfängerin – den dritten Platz erreicht. Den Antrag auf Aufhebung des Zuschlags begründet die Beschwerdeführerin im Wesentlichen damit, die Zuschlagsempfängerin erfülle bedeutende Muss-Kriterien nicht (vgl. beispielsweise Rz. 18 der Stellungnahme vom 26. April 2024), was zu deren Ausschluss, zur Aufhebung des Zuschlags und zur Berücksichtigung ihres eigenen Angebots führen müsse. Werde die Eigenschaft der Zuschlagsempfängerin dennoch bejaht, liege dem eine vergaberechtlich unzulässige Änderung des Ausschreibungsgegenstands im Lauf des Verfahrens zugrunde, was ebenfalls zur Aufhebung des Zuschlags und zu einer Wiederholung des Vergabeverfahrens mit der Möglichkeit führe, ein neues Angebot einzureichen. Erweisen sich diese Rügen der Beschwerdeführerin in der Sache als begründet, hat sie eine reelle Chance auf den Zuschlag, zumal bei einem Ausschluss der Beschwerdegegnerin für den Zuschlag keine weiteren Anbieterinnen in Frage stehen (vgl. BGer 2C\_698/2019 vom 24. April 2020 E. 1.3.1, 2D\_17/2020 vom 30. November 2020 E. 1.3 mit Hinweis auf BGE 141 II 14 E. 4.1) und sie bei Wiederholung des Verfahrens erneut ein Angebot einrei- B 2023/187 9/84

chen und damit die Chancen auf einen Zuschlag erhöhen könnte (BGE 141 II 307 E. 6.6). Was die Vorinstanz dagegen vorbringt, vermag daran nichts zu ändern. 2.2.3. Fehlender formeller Antrag auf Ausschluss der Beschwerdegegnerin Die Vorinstanz leitet die fehlenden Aussichten auf den Zuschlag daraus ab, dass die Beschwerdeführerin keinen formellen Antrag auf Ausschluss der Beschwerdegegnerin beziehungsweise auf Aufhebung des Entscheids über deren Präqualifikation gestellt habe (Rz. 24 und 25 der Vernehmlassung vom 2. November 2023; Rz. 13 der vorinstanzlichen Eingabe vom 7. Juni 2024). Mit ihren Rechtsbegehren bestimme sie den Streitgegenstand im Beschwerdeverfahren (Rz. 104 der Vernehmlassung vom 2. November 2023). Im System des gestuften Rechtsschutzes bildeten die Präqualifikationsverfügung und die Zuschlagsverfügung je separat anfechtbare und anzufechtende Beschwerdeobjekte (Rz. 103 der Vernehmlassung vom 2. November 2023). Die Rechtsmittelinstanz dürfe nicht mehr oder nichts Anderes zusprechen, als die beschwerdeführende Partei in ihren Rechtsbegehren verlange. Das Verfahren beschränke sich deshalb auf die Bewertung und den Zuschlagsentscheid (Rz. 25 der Vernehmlassung vom 2. November 2023). Das Gericht dürfe den angefochtenen Entscheid nicht über die zulässigen Anträge der Beschwerdeführerin hinausgehend überprüfen (Rz. 15 der vorinstanzlichen Eingabe vom 7. Juni 2024). Auf den nachträglichen (sinngemässen) Ausschlussantrag könne nicht eingetreten werden (Rz. 11 der vorinstanzlichen Eingabe vom 7. Juni 2024). Die Vorinstanz beruft sich zur Begründung, es bedürfe eines ausdrücklichen Antrags auf Ausschluss der Zuschlagsempfängerin, auf ein Urteil des Bündner Verwaltungsgerichts (VGer GR U 16 76 vom 10. Januar 2017 E. 3a). Dessen Auffassung, es müsse explizit ein Antrag auf Ausschluss des betroffenen Konkurrenten gestellt werden, wenn die Aufhebung des Zuschlags aufgrund des Ausschlusses eines Konkurrenten, gegebenenfalls des Zuschlagsempfängers, verlangt werde, wird im Schrifttum indessen kritisiert: Vorzuziehen sei die Sichtweise, dass ein Antrag um Zuschlagsaufhebung im Zweifel, jedenfalls aber dann, wenn die Beschwerdebegründung auf einer Ausschlussrüge basiert, auch einen impliziten Antrag um Ausschluss beinhalte. Ein Nichteintreten beziehungsweise ein Nichteingehen auf Ausschlussrügen mangels Ausschlussantrags erscheine überspitzt formalistisch, weil ein solcher Antrag letztlich nur eine Vorfrage der beantragten Zuschlagsaufhebung betreffe (vgl. M. BEYELER, Vergaberechtliche Entscheid 2016/2017, 2018, Rz. 386). Die bundesgerichtliche Rechtsprechung geht davon aus, dass die beim Zuschlag nicht berücksichtigte Anbieterin, welche die Aufhebung des Vergabeentscheids und des Zuschlags an sie beantragt, im weiteren Verlauf des Verfahrens ihren Antrag damit begründen darf, die Zuschlagsempfängerin hätte vom Verfahren ausgeschlossen werden müssen. Damit erfährt das Rechtsbegehren keine Änderung. Nach wie vor lautet es in der Hauptsache auf Aufhebung des angefochtenen Vergabeentscheids. Neue Rechtsstandpunkte fallen weder unter die B 2023/187 10/84

unzulässigen neuen Rechtsbegehren noch stellen sie – zulässige – neue Tatsachenbehauptungen und Beweisanträge dar. Die Zulässigkeit neuer Rechtsstandpunkte und neuer rechtlicher Argumentationen ist in Praxis und Doktrin unstrittig (vgl. BGer 2C\_984/2012 vom 21. März 2013 E. 2.4). Der fehlende formelle Antrag der Beschwerdeführerin auf Ausschluss der Beschwerdegegnerin steht einer Prüfung der entsprechenden Rügen unter dem Titel ihres Antrags auf Aufhebung des angefochtenen Zuschlags deshalb nicht entgegen. 2.2.4. Keine Mängel, die eine Wiederholung des Verfahrens rechtfertigen Nach Auffassung der Vorinstanz umfasst die Kritik der Beschwerdeführerin am Verfahren keine Mängel, deren Art oder Schwere die Zuschlagsaufhebung und den Verfahrensabbruch mit

anschliessender Verfahrenswiederholung rechtfertigen würden. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung setze dafür zu Recht hohe Anforderungen und sehe die Verfahrenswiederholung als ultima ratio. Bei Verfahrensmängeln stelle die Verfahrenswiederholung keinen Automatismus dar. Vielmehr verfüge die Vergabestelle über einen weiten Ermessensspielraum bei der Bestimmung des weiteren Vorgehens (Rz. 28 der Vernehmlassung vom 2. November 2023). Die Beschwerdeführerin begründet ihren Antrag auf Aufhebung der Zuschlagsverfügung und Rückweisung der Angelegenheit an die Vorinstanz zur Neubeurteilung beziehungsweise zur Wiederholung des Submissionsverfahrens damit, dass die Vergabestelle im laufenden Verfahren unter anderem die Ausschreibungsparameter wesentlich geändert, Zuschlagskriterien falsch angewandt und überdies unzulässige Preisverhandlungen durchgeführt habe. Indem nun die Zuschlagsempfängerin, die den ursprünglichen Auftrag mangels Fachwissens nicht eigenständig erfüllen könne, nicht allein, sondern zusammen mit der Vorinstanz alle geforderten Ressourcen und das zur Ausführung des Auftrags notwendige Fachwissen stellen solle, habe die Vergabestelle die ursprünglichen Ausschreibungsparameter um 180 Grad gedreht (Rz. 23 und 24 der Stellungnahme vom 26. April 2024). Mit diesen Vorbringen tut die Beschwerdeführerin ausreichend Gründe dar, welche für den Fall, dass sie sich in der materiellen Beurteilung als zutreffend erweisen sollten, zur Aufhebung und zur Rückweisung der Angelegenheit an die Vorinstanz – sei es zur Neubeurteilung der vorliegenden Angebote, sei es zur Wiederholung des gesamten Verfahrens – führen würden. Damit würden ihre eigenen realen Chancen auf den Zuschlag erhöht. B 2023/187 11/84

2.2.5. Nicht einholbarer Rückstand in der Bewertung Die Vorinstanz macht sodann geltend, der Rückstand der Beschwerdeführerin bei der Bewertung der Angebote – die Angebote der Beschwerdegegnerin erzielten das Maximum von 80 beziehungsweise 78.77 Punkten, das bessere der beiden Angebote der Beschwerdeführerin 68.67 Punkte – sei mit knapp 11.5 Punkten deutlich (Rz. 22 und 23 der Vernehmlassung vom 2. November 2023). Die Beschwerdeführerin zeige nicht ausreichend substantiiert auf, dass sie im Fall der Gutheissung ihrer Rügen auf den ersten Rang vorstossen würde. Ihre Kritik an der Zuschlagsverfügung sei rein appellatorisch und erschöpfe sich weitgehend in einer Kritik an der Wahl der Zuschlagskriterien, deren Anwendung und Bewertung. Selbst wenn die beiden Angebote unter sämtlichen qualitativen Zuschlagskriterien (ZK001-ZK050) mit der Maximalpunktzahl bewertet würden, bliebe die Rangfolge unverändert. Aufgrund des signifikant tieferen Angebotspreises der Beschwerdegegnerin würde der Rückstand immer noch rund 4 Punkte betragen (Rz. 26 und 27 der Vernehmlassung vom 2. November 2023; Rz. 17 der Eingabe vom 7. Juni 2024). Die Beschwerdeführerin weist demgegenüber daraufhin, dass sie beim unzulässigerweise gestrichenen Zuschlagskriterium Anforderungserfüllung bis zu 20 zusätzliche Punkte erzielen und damit die Angebote der Beschwerdeführerin übertreffen könnte. Eine Korrektur in der Bewertung könne zudem auch zu einer tieferen Punktzahl bei der Zuschlagsempfängerin führen (Rz. 22 der Stellungnahme vom 26. April 2024). Damit tut sie dar, dass sie auch ohne einen Ausschluss der Beschwerdeführerin vom Vergabeverfahren eine reelle Chance auf den Zuschlag hat, sollte sich ihre Rüge als zutreffend erweisen. Ohnehin hat sie ihre Argumente, die zum Ausschluss der Beschwerdegegnerin oder zur Wiederholung des Verfahrens führen könnten, hinreichend substantiiert; es kann daher offenbleiben, ob die Beanstandung der Bewertung der Angebote für sich allein ausreichen würde.

2.3. Zwischenergebnis Auf die Beschwerde ist dementsprechend einzutreten.

3. Rechtzeitigkeit der Rügen Die Vorinstanz

macht eine Verwirkung der Rügen geltend, die Beschwerdegegnerin erfülle die Eignungskriterien nicht (dazu nachfolgend Erwägung 3.1) bzw. der Beschaffungsgegenstand sei nachträglich in vergaberechtswidriger Weise geändert worden (dazu nachfolgend Erwägung 3.2). B 2023/187 12/84

3.1. Erfüllung der Eignungskriterien 3.1.1. Zusammenfassung der Vorbringen Die Vorinstanz bringt vor, die Beschwerdeführerin übe nachträgliche Kritik am Vergabeverfahren, an welchem sie zuvor vorbehalt- und anstandslos teilgenommen habe. Ein solches Vorgehen sei treuwidrig und verdiene keinen Rechtsschutz (Rz. 13 der Vernehmlassung vom 2. November 2023). Insbesondere habe die Beschwerdeführerin es unterlassen, die Präqualifikationsverfügung anzufechten. Damit sei die Eignung der Beschwerdegegnerin definitiv und rechtskräftig festgestellt (Rz. 16 und 104). Die Beschwerdeführerin könne deshalb im Verfahren gegen den Zuschlag die Eignung der Zuschlagsempfängerin nicht mehr in Frage stellen (Rz. 24). Sie habe die Präqualifikationsverfügung auch nicht im Rahmen der Beschwerde gegen den Zuschlag mitangefochten. Auf die Rüge der angeblich fehlenden fachlichen Eignung sei deshalb nicht einzutreten (Rz. 103). Die Beschwerdeführerin hält dem entgegen, die Vorbringen seien nicht verspätet. Die Verfügung betreffend Präqualifikation der Beschwerdegegnerin sei ihr nicht eröffnet worden. Diese Verfügung habe sie nicht anfechten können. Sie habe ihr gegenüber deshalb keine Rechtswirkung. Die mangelnde Eignung der Zuschlagsempfängerin habe sie erst mit der Beschwerde gegen die Zuschlagsverfügung geltend machen können. Zudem müsse die Eignung nicht nur im Zeitpunkt der Präqualifikation, sondern während des gesamten Vergabeverfahrens und insbesondere auch im Zeitpunkt des Zuschlags erfüllt sein (Rz. 11 und 12 der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 20. Juni 2024). Die Anbieterinnen hätten im finalen Angebot die personellen Ressourcen nochmals bestätigen müssen. Sie habe erst im Beschwerdeverfahren Kenntnis von der Identität der von der Beschwerdegegnerin als "Testverantwortlicher" angebotenen Schlüsselperson erhalten (Rz. 28).

3.1.2. Rechtliches  
Der Entscheid über die Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer im selektiven Verfahren gilt gemäss Art. 15 Abs. 2 lit. c rIVöB als durch Beschwerde selbständig anfechtbare Verfügung. Für die nicht berücksichtigte Anbieterin muss die Anfechtbarkeit gewährleistet sein, weil damit im selektiven Verfahren deren Ausschluss feststeht (M. ZOBL, in: H.R. Trüb [Hrsg.], Handkommentar zum Schweizerischen Beschaffungsrecht, 2020, N 10 zu Art. 53). Eine Verpflichtung, einen solchen Entscheid zu veröffentlichen oder den zur Einreichung eines Angebots eingeladenen Teilnehmerinnen den Kreis der am weiteren Verfahren beteiligten Bewerberinnen bekannt zu geben, sehen demgegenüber weder die rIVöB noch das dazu ergangene kantonale Ausführungsrecht im aEGöB und in der aVöB vor. Auch nach dem neuen Recht zum öffentlichen Beschaffungswesen muss dieser Entscheid nicht publiziert werden, sondern kann den betroffenen Anbieterinnen individuell eröffnet werden (Art. 53 Abs. 1 lit. b IVöB, Art. 48 Abs. 1 IVöB e contrario; ZOBL, a.a.O., N 10 zu Art. 53). B 2023/187 13/84

Zwar wird im Schrifttum aus dem Transparenzgebot abgeleitet, auch diese Verfügungen seien im Regelfall durch Publikation zu eröffnen; gleichzeitig wird aber anerkannt, dass die durch die Publikation geschaffene Transparenz Abreden unter den verbleibenden Anbieterinnen vereinfacht (P. BIERI, in: H.R. Trüb [Hrsg.], a.a.O., N 11-13 zu Art. 51). Im Beschwerdeverfahren gegen den Zuschlag sind entsprechend dem verfassungsrechtlichen Grundsatz des Handelns nach Treu und Glauben, an den auch Private gebunden sind (Art. 5 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101, BV),

Rügen, welche bereits in einem früheren Stadium des Vergabeverfahrens hätten vorgebracht werden können, nicht mehr zulässig (vgl. BGE 125 I 203 E. 3a).

### 3.1.3. Würdigung

Die Vorinstanz hat ihre Entscheide über die Präqualifikation vom 17. Juni 2022 nicht veröffentlicht, sondern den am weiteren Verfahren Beteiligten individuell eröffnet (act. 7/08.01, 08.02 und 08.03). Sie macht nicht geltend, der Beschwerdeführerin sei der Kreis der zur Einreichung eines initialen Angebots eingeladenen Bewerberinnen, bei denen es sich gemäss Ausschreibung vom 31. März 2022 zwar nicht um Bietergemeinschaften handeln konnte, die allerdings Subunternehmer beiziehen durften (vgl. <https://old.simap.ch>, Projekt ID 235849), bekannt gewesen. Die Beschwerdeführerin, die ihrerseits selbst zwei Subunternehmen in die Ausschreibung mit einbezogen hat (vgl. Rz. 5 der Stellungnahme vom 26. April 2024), weist deshalb zu Recht darauf hin, es sei ihr nicht möglich gewesen, die Rüge der mangelnden Eignung der Zuschlagsempfängerin bereits mit einer Beschwerde gegen den Präqualifikationsentscheid der Vorinstanz vorzubringen. Zutreffend ist auch der Hinweis, dass aus einer Eignung, die sich im selektiven Verfahren aus dem Teilnahmeantrag ergibt, nicht abgeleitet werden kann, die weiterbestehende Eignung der Bewerberinnen im Zeitpunkt des Zuschlags sei nicht mehr von Bedeutung. Zur Begründung, der Ausschlussantrag könne nicht nachgeschoben werden, verweist die Vorinstanz auf einen Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts (BVGer B-1714/2022 vom 19. September 2023 E. 2.1) und das Schrifttum (U.P. CAVELTI, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, 2020, N 9 zu Art. 47 VRP). Abgesehen davon, dass Gegenstand jener Beschwerde ein in einem offenen Verfahren erteilter Zuschlag war, wird in der erwähnten Erwägung und in der referenzierten Stelle aus der Literatur der – im Verfahren des gerichtlichen Rechtsschutzes in Verwaltungsangelegenheiten anerkannte – Grundsatz wiedergegeben, wonach nach Ablauf der Beschwerdefrist Anträge nicht mehr erweitert, sondern grundsätzlich nur noch gekürzt, präzisiert oder fallengelassen werden dürfen. Eine unzulässige Erweiterung der Anträge liegt hier nicht vor (vgl. dazu oben Erwägung 2.3). B 2023/187 14/84

### 3.1.4. Ergebnis

Das Vorbringen, die Zuschlagsempfängerin hätte vom Vergabeverfahren ausgeschlossen werden müssen, ist als Begründung zum Antrag auf Aufhebung des Zuschlags zu behandeln. Dies gilt jedenfalls dann auch im selektiven Verfahren, wenn – wie vorliegend – der Entscheid über die Präqualifikation weiterer Bewerberinnen nicht publiziert worden ist und die im Zuschlagsverfahren nicht berücksichtigte Anbieterin erst mit dem Zuschlag erfährt, welche präqualifizierte Bewerberin ihr vorgezogen wurde. Zu verlangen, dass die im selektiven Verfahren beim Zuschlag nicht berücksichtigte Bewerberin, die mit der Beschwerde gegen den Zuschlag auch Rügen zur Eignung der berücksichtigten Bewerberin vorbringen darf (vgl. E. 3.1.3 hiervor), dabei formell auch den Präqualifikationsentscheid anfechten müsse, erscheint überspitzt formalistisch. Dies gilt insbesondere auch unter dem Gesichtspunkt, dass die Aufhebung des Zuschlags und der Ausschluss der Zuschlagsempfängerin aus dem weiteren Vergabeverfahren nach dem abgeschlossenen Dialog- und Zuschlagsverfahren faktisch nicht mehr möglich ist, sondern lediglich in ein Feststellungsurteil zum Präqualifikationsentscheid münden könnte. Die Rügen der Beschwerdeführerin, mit denen sie die Eignung der Beschwerdegegnerin in Frage stellt, erweisen sich deshalb als zulässig (vgl. zur materiellen Prüfung nachfolgend Erwägung 8). Offenbleiben kann vor diesem Hintergrund, ob der Präqualifikationsentscheid – als Zwischenentscheid – überhaupt uneingeschränkt anfechtbar ist.

## 3.2. Nachträgliche Änderung von Zuschlagskriterien und Beschaffungsgegenstand

### 3.2.1. Zusammenfassung der Vorbringen

Die Vorinstanz bringt vor, die Rüge der Beschwerdeführerin, die

Vergabestelle habe die Ausschreibung nachträglich wesentlich geändert, erweise sich als verspätet. Bereits aus der Ausschreibung habe sich ergeben, dass die gesuchte Anbieterin in allererster Linie über erfahrene Spezialisten in der IT-Architektur, Programmierung und Projektabwicklung verfügen müsse. Zwar müssten die Anbieterin beziehungsweise ihre Schlüsselpersonen bereits Projekte und Lösungen im Bereich der Steuern realisiert haben, aber sie müssten weder eigentliches steuerrechtliches Wissen einbringen – über dieses verfüge der Auftraggeber selbst – noch bereits über ein Standardprodukt im Steuerbereich verfügen. Gemäss Ausschreibung sollten auch Anbieter ohne fertige Standardlösung im Portfolio berücksichtigt werden können, die – auf der Basis umfangreicher Erfahrungen in der Entwicklung von Fachapplikationen im Schweizer Steuerwesen – bereit seien und sich verpflichteten, eine solche zu entwickeln (Rz. 11 der Vernehmlassung vom 2. November 2023). Die Vorinstanz weist darauf hin, sie habe die Durchführung eines Dialogverfahrens ausdrücklich angekündigt und den Verzicht auf die Bewertung des Zuschlagskriteriums "Anforderungserfüllung" transparent offengelegt (Rz. 48 der Stellungnahme vom 7. Juni 2024). Die Beschwerdeführerin B 2023/187 15/84

rerin habe sich vorbehaltlos auf das Verfahren eingelassen. Die Streichung des Zuschlagskriteriums "Anforderungserfüllung" habe den neuen Erkenntnissen im Dialogverfahren Rechnung getragen und den Anbieterkreis nicht verändert. Dürften solche neuen Erkenntnisse im Verlauf des Vergabeverfahrens nicht berücksichtigt werden, wäre dies zweckwidrig (Rz. 16 der Vernehmlassung der Vorinstanz vom 2. November 2023). Das finale Pflichtenheft 2.0, in welchem das mit 20 Prozent gewichtete Zuschlagskriterium der Anforderungserfüllung gestrichen worden sei, sei allen Anbieterinnen zugestellt worden und die Beschwerdeführerin habe sich vorbehaltlos darauf eingelassen (Rz. 133). Das im Dialog bereinigte Pflichtenheft könne nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung (Präsidialverfügung B 2021/236 vom 9. November 2021 E. 2.2.1) unter diesen Umständen nicht mehr in Frage gestellt werden (Rz. 134). Die Beschwerdeführerin ist demgegenüber der Auffassung, sie habe den Einwand frist- und formgerecht erhoben (Rz. 39 der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 20. Juni 2024 mit Hinweisen auf Rz. 77 ff. der Beschwerde vom 18. September 2023 und Rz. 113 ff. der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 26. April 2024). Beim Wegfall des zuvor mit 20 Prozent gewichteten Bewertungskriteriums der Angebotserfüllung als Gegengewicht zum Angebotspreis handle es sich um eine wesentliche Änderung, die sich einseitig zugunsten der Zuschlagsempfängerin auswirke. Auf eine solche Änderung hätte sie sich von vornherein nicht einlassen können. Abgesehen davon wäre eine Einlassung erst nach der – möglichen – Kenntnis der entsprechenden Umstände möglich gewesen. Das gesamte Ausmass und die Bedeutung der Änderungen seien für sie erst im Nachgang an den Zuschlag, namentlich auf Grundlage der Zuschlagsverfügung, der Informationen der Vergabestelle im Zusammenhang mit der Zuschlagsbegründung und – insbesondere – des nach Zuschlagserteilung publik gemachten Kreditantrags erkennbar geworden (Rz. 113-119 der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 26. April 2024). Änderungen zwischen Ausschreibung und Zuschlag seien grundsätzlich erst mit dem Zuschlag anfechtbar. Die Pflicht zur sofortigen Rüge sei angesichts der drastischen Rechtsfolge der Verwirkung und der Interessenlage der Anbieterinnen vor dem Zuschlag auf klare Fälle von Treuwidrigkeit bzw. krasse Verfahrensfehler zu beschränken (Rz. 120). 3.2.2. Rechtliches Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung verstösst es gegen Treu und Glauben, wenn ein Anbieter, der sich auf ein Submissionsverfahren eingelassen hat, obwohl er die von ihm als ungenügend erachtete Umschreibung der Zuschlagskriterien in der Ausschreibung hätte

anfechten können, nach dem Zuschlag gegen die Umschreibung der Zuschlagskriterien Beschwerde führt (BGer 2P.222/1999 vom 2. März 2000 E. 3a). Im selektiven Verfahren stellen diejenigen Dokumente, in denen der Auftraggeber Regeln und Kriterien für die Qualifikation der Bewerber aufstellt, Ausschreibungsunterlagen dar und sind Bestandteil B 2023/187 16/84

der Ausschreibung. Deshalb muss der Inhalt solcher Dokumente in den gleichen Formen und innert der gleichen Frist angefochten werden, wie sie für die Anfechtung der Ausschreibung selbst gelten (BGE 125 I 203 E. 3a). Von einem Anbieter darf allerdings nicht verlangt werden, dass er die Ausschreibung und die dazugehörigen Unterlagen einer vertieften rechtlichen Überprüfung unterzieht. Der Ausschluss des Rechtswegs ist deshalb auf klare oder offensichtliche Unregelmässigkeiten beschränkt (BGer 2C\_680/2020 vom 10. März 2021 E. 1.2.3). Ungeachtet dessen, ob es sich bei der Ausschreibung um einen "Beschwerdegegenstand" handelt, sind Anbieterinnen nach Treu und Glauben gehalten, auf vermeintliche Mängel frühzeitig hinzuweisen und diese nicht erst im Beschwerdeverfahren gegen den entgangenen Zuschlag zu rügen (BGer 2P.231/2003 vom 28. Januar 2004 E. 2.2). Unter dem Gesichtspunkt von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) kann erwartet werden, dass sich die Interessenten bei Unklarheiten in den Ausschreibungsunterlagen bei der Vergabestelle umgehend erkundigen (BGer 2C\_937/2017 vom 20. November 2017 E. 2.1.3). Es widerspricht Treu und Glauben, Rügegründe gleichsam in Reserve zu halten und erst bei ungünstigem Verlauf des Verfahrens nachzuschieben (vgl. BGer 4A\_54/2019 vom 11. April 2019 E. 3.1 für das Schiedsgerichtsverfahren). Die Verpflichtung, im Vergabeverfahren erkennbare Mängel der Ausschreibung und der Ausschreibungsunterlagen nicht erst im Beschwerdeverfahren gegen den Zuschlag zu rügen, dient dem Beschleunigungsgebot. Unregelmässigkeiten in der Ausschreibung oder in den Unterlagen sollen unverzüglich korrigiert werden und Wiederholungen eines ganzen Verfahrens infolge der Aufhebung eines Zuschlagsentscheids wegen Mängeln in den Ausschreibungsunterlagen möglichst vermieden werden (BGer 2C\_409/2015 vom 28. September 2015 E. 4.1 mit Hinweis auf BGE 130 I 241 E. 4.3). 3.2.3. Würdigung Die Ausschreibungsunterlagen 2.0 und insbesondere das Pflichtenheft 2.0 waren nicht Gegenstand einer mit Beschwerde anfechtbaren Verfügung. Die Anbieter bestätigten allerdings ausdrücklich, das Pflichtenheft zu den Ausschreibungsunterlagen verstanden zu haben oder andernfalls sich betreffend unklare Passagen bemüht zu haben, diese im Rahmen der begleitenden Fragerunde zu klären. Die Anbieter bestätigten ferner, den gesamten Inhalt des Pflichtenhefts und insbesondere die daraus resultierenden Anforderungen an den ausgeschriebenen Leistungsgegenstand als Grundlage für den Dialog und die Entwürfe für den Projektvertrag und den Rechenzentrumsvertrag vorbehaltlos zu akzeptieren (GEK020 und GEK021, act. 7/17.34, S. 2/42). B 2023/187 17/84

Die noch am Verfahren beteiligten Anbieterinnen konnten nach dem abgeschlossenen Dialog am 31. März 2023 die angepassten und für den weiteren Verlauf des Verfahrens als relevant bezeichneten Ausschreibungsunterlagen elektronisch beziehen. Gleichzeitig erhielten sie Gelegenheit, in der Zeit vom 11. bis 21. April 2023 Fragen zum Pflichtenheft 2.0 zu stellen und bis 10. Mai 2023 das finale Angebot einzureichen. Die Anbieterinnen wurden für weitere Fragen zur Ausschreibung auf die im Pflichtenheft 2.0 beschriebenen Kanäle hingewiesen (act. 7/17.01). Die Vorinstanz hat in der Beantwortung der schriftlichen Fragen zum Pflichtenheft 2.0 zuhanden der Anbieterinnen festgehalten, dass Nachweise, welche bereits im Teilnahmeantrag erbracht worden seien, nicht erneut mit dem finalen

Angebot eingereicht werden müssten, sofern sich der zu erbringende Nachweis gegenüber dem Teilnahmeantrag nicht geändert habe (Frage 2; act. 7/18.01). Der Hinweis einer Anbieterin auf das erhebliche finanzielle Risiko (+/- 50 Millionen Franken), das sich daraus ergebe, dass die Kosten für Gesetzesanpassungen während der Projekt- und Betriebsphase, also während einer Laufzeit von 22 Jahren, inkludiert seien, hat dazu geführt, dass die Vorinstanz die Ausschreibungsunterlagen 2.0 korrigierte und festhielt, die dadurch verursachten Kosten seien nicht in den Wartungsgebühren enthalten, sondern würden dem Leistungserbringer zusätzlich vergütet. Dementsprechend würden die kalkulatorisch angenommenen Stunden für die Grundleistung GL03 und die entsprechenden Verlängerungsoptionen sowie den Posten Unvorhergesehenes Option OP09 in der Betriebsphase (OP09BCD) nach oben korrigiert (Frage 13; act. 7/18.01). Diese beiden Fragen zeigen, dass der Austausch zwischen den Anbieterinnen und der Vorinstanz auch in dieser Phase nicht auf technische Aspekte beschränkt war. Die Anbieterinnen wurden bei der Aushändigung der Ausschreibungsunterlagen ausdrücklich auf die Möglichkeit hingewiesen, weitere Fragen zu den Unterlagen mit der Vorinstanz zu klären. Der Beschwerdeführerin wäre es also ohne weiteres möglich gewesen, ihrer Auffassung Ausdruck zu geben, dass mit dem Wegfall des Zuschlagskriteriums der Anforderungserfüllung erfahrene Anbieterinnen, welche – wie sie – über Erfahrung und eine in Entwicklung begriffene Standardsoftware im Steuerbereich verfügten, gegenüber Anbieterinnen, welche erst eine neue Standardsoftware entwickelten, benachteiligt würden. 3.2.4. Ergebnis Die Beschwerdeführerin wusste, dass die Vorinstanz eine umfassende digitale Lösung für das St. Galler Steuerwesen beschaffen wollte, die auf einer bestehenden, sich in Entwicklung befindenden oder noch zu entwickelnden, auf das Schweizer Steuerwesen ausgerichteten Standardlösung aufbaut. Der Beschwerdeführerin war auch bekannt, dass die Vorinstanz aufgrund des Request for Information Kenntnis davon hatte, dass sie beabsichtige, gegebenenfalls ein Angebot auf der Basis ihrer "modular aufgebauten, performanten und B 2023/187 18/84

zukunftsfähigen neuen Standard-Steuer-Gesamtlösung" einzureichen (act. 7/01.02.01), die im Übrigen bereits zumindest in Teilen bei der Vorinstanz in Betrieb war. Die Beschwerdeführerin konnte sodann feststellen, dass die Vorinstanz auch nach dieser Marktabklärung in ihrer Ausschreibung daran festhielt, auch Anbieterinnen und Angebote zuzulassen, die nicht bereits auf einer bestehenden oder in Entwicklung befindlichen Standardlösung aufbauten (Ziff. 2.3 des Pflichtenhefts 1.0, act. 7/03.01) und dementsprechend im Steuerwesen nicht die Erfahrung nachweisen konnten, über welche die Beschwerdeführerin bereits verfügte. Ziel der Beschaffung war somit nicht der Kauf einer Standardlösung und deren Anpassung an die Bedürfnisse der Vorinstanz, sondern vielmehr die Entwicklung einer Standardlösung für das Steuerwesen, nämlich der Aufbau einer modernen zukunftsfähigen und wirtschaftlichen Applikationslandschaft (Ziff. 2.3 des Pflichtenhefts 1.0, act. 7/03.01). Entsprechend hat die Vorinstanz die Durchführung eines nach den wesentlichen Themen differenzierenden Dialogverfahrens vorgesehen (Ziff. 3.8 des Pflichtenhefts 1.0, act. 7/03.01) und sich die Möglichkeit von Veränderungen bei den Zuschlagskriterien nicht nur hinsichtlich deren Gewichtung vorbehalten (Ziff. 5.3.1 des Pflichtenhefts 1.0, act. 7/03.01). Auf diesen Vergabeprozess hat sich die Beschwerdeführerin mit der Einreichung ihres Teilnahmeantrags eingelassen. Die Rügen einer vergaberechtswidrigen Veränderung des Beschaffungsgegenstands und der Zuschlagskriterien erweisen sich damit im Beschwerdeverfahren gegen den Zuschlag als verspätet. Selbst wenn sie allerdings als rechtzeitig vorgebracht zu behandeln wären, erwiesen sie sich als in der Sache unbegründet

(vgl. dazu nachfolgend Erwägungen)

#### **E. 4.0**

Weil es im Projekt einen Fixpreis gegeben habe, habe es häufiger Meinungsverschiedenheiten betreffend den Scope des Projekts gegeben. Eine weitere Schwachstelle habe das Projektmanagement der Beschwerdegegnerin dargestellt. Dieses habe vom Amt für Zusatzleistungen und der Organisation und Informatik der Stadt Zürich (OIZ) übernommen werden müssen. Unter anderem habe die Beschwerdegegnerin auch den Projektleiter ausgetauscht.

#### **E. 4.1**

Zusammenfassung der Vorbringen Nach Auffassung der Beschwerdeführerin ist der Zuschlag nicht eingehend begründet. Sie könne sich neben der summarischen Kurzbegründung in der Zuschlagsverfügung lediglich auf das kurze Debriefing vom 11. September 2023 inklusive ergänzende Fragen und Antworten sowie ihre eigenen Branchenkenntnisse stützen (Rz. 20 der Beschwerde vom 18. September 2023; vgl. auch Rz. 28-30 der Stellungnahme vom 26. April 2023). Die Vorinstanz hält dem entgegen, sie habe in einem für das öffentliche Beschaffungswesen ungewöhnlich hohen Mass Transparenz über den Auswahlentscheid und dessen Gründe hergestellt. Art und Umfang der Begründung gingen weit über das hinaus, was eine summarische Zuschlagsbegründung gemäss Beschaffungsrecht erfordern würde. Daraus, dass die Angebote der Zuschlagsempfängerin als "die besten" hinsichtlich der Zuschlagskriterien Dialog, Detailkonzepte, personelle Ressourcen sowie Erfahrungen und Referenzen und zudem als die billigsten beschrieben worden seien, gingen die relativen Vorteile der Angebote der Zuschlagsempfängerin gegenüber jenen der Beschwerdeführerin eindeutig hervor. Im Rahmen des Debriefings vom 11. September 2023 habe sie – die Vorinstanz – der Beschwerdeführerin ferner detailliert aufgezeigt, weshalb ihr Angebot nicht berücksichtigt worden sei. Spätestens in diesem Zeitpunkt seien der Beschwerdeführerin die wesentlichen Gründe für die Nichtberücksichtigung mitgeteilt gewesen. Der Amtsleiter habe sodann im Nachgang zum Debriefing einen Fragenkatalog der Beschwerdeführerin innerhalb des rechtlich zulässigen Rahmens am 13. September 2023 vollständig per E-Mail beantwortet. Die Beschwerdeführerin habe sich für die Antwort bedankt und keine Rückfragen gestellt. Die Beschwerdeführerin habe die Zuschlagsverfügung sachgerecht anfechten können (Rz. 92-100 der Stellungnahme vom 2. November 2023).

#### **E. 4.2**

Rechtliches Nach Art. 13 lit. h rIVöB gewährleisten die kantonalen Ausführungsbestimmungen die Mitteilung und kurze Begründung des Zuschlags. Gemäss Art. 41 Abs. 3 aVöB wird in der Zuschlagsverfügung kurz begründet, weshalb das berücksichtigte Angebot mit Bezug auf die Zuschlagskriterien das wirtschaftlich günstigste ist (Satz 1); die Begründung enthält insbesondere den Preis des berücksichtigten Angebots oder die tiefsten und höchsten Preise der in das Vergabeverfahren einbezogenen Angebote (Satz 2). Bei Aufträgen, die internationalen Vereinbarungen unterstehen, gibt der Auftraggeber den Anbietern auf Gesuch hin die wesentlichen Gründe für die Nichtberücksichtigung bekannt (Satz 3). Nicht bekannt gegeben werden Angaben, soweit dadurch berechnete Interessen der Anbieter oder der laudere Wettbewerb verletzt werden (vgl. Art. 41 Abs. 4 aVöB).

#### E. 4.2.8

sowie Ziff. 4.3) waren als Technische und Bewertete Eignungskriterien umschrieben (Dokument E003, act. 7/03.18). Der Darstellung der Lösungen dienten insbesondere die Konzeptsdokumente (Dokument E004, act. 7/03.19). Die Teilnahmeanträge sollten im Hinblick auf die Erfüllung der Generellen und Technischen Eignungskriterien geprüft werden. Zu den Bewerteten Eignungskriterien wurden die Gruppen samt Gewichtung und Zahl der Unterkriterien bekanntgegeben (Konzepte mit 12 Unterkriterien [45 Prozent]; personelle Ressourcen mit 24 Unterkriterien [24 Prozent]; Referenzen mit 4 Unterkriterien [31 Prozent]; Ziff. 5.2.1.3). Das Pflichtenheft 1.0 enthielt sodann bereits Angaben zur dereinstigen Bewertung der (finalen) Angebote (Ziff. 5.3). Genannt wurden sieben Zuschlagskriterien samt ihrer Gewichtung, nämlich Angebotspreis (30 Prozent), Anforderungserfüllung (20 Prozent), Lösungskonzept (10 Prozent), Erfahrungen und Referenzen (15 Prozent), Dialog (5 Prozent), Konzepte (10 Prozent) und Personelle Ressourcen (10 Prozent). Für die Definition wurde bei den Kriterien Lösungskonzept und Dialog auf das Pflichtenheft 1.5, bei den übrigen auf das Pflichtenheft 2.0 verwiesen.

6.3.2.2. Ausschreibungsunterlagen 1.5 Gegenüber der Bezeichnung und der Gewichtung der in den Ausschreibungsunterlagen 1.0 in Aussicht gestellten Zuschlagskriterien ergaben sich im Pflichtenheft 1.5 (act. 7/09.02 mit hervorgehobenen Änderungen) geringfügige Abweichungen hinsichtlich der Bezeichnungen und der Gewichtungen. Genannt wurden die Zuschlagskriterien Angebotspreis (30 Prozent), Dialogvorbereitung (5 Prozent), Dialog (10 Prozent), Detailkonzepte (15 Prozent), Personelle Ressourcen (10 Prozent), Erfahrungen und Referenzen (10 Prozent) und Anforderungserfüllung (20 Prozent). Das Pflichtenheft 1.5 verwies zum Zuschlagskriterium Anforderungserfüllung auf die – neu eingeführten – Anforderungsspezifikationen, soweit sie als Kann-Anforderungen formuliert waren (Ziff. 5.3.2.1.7), und für das Zuschlagskriterium Detailkonzepte auf das Dokument Detailkonzepte (Ziff. 5.3.2.1.4). Die Vergabestelle behielt sich vor, die Anforderungsspezifikationen basierend auf den Inhalten des Dialogs und der von den Anbietern eingereichten Unterlagen im Pflichtenheft 2.0 noch anzupassen (Ziff. 5.3.1). Auch für das Zuschlagskriterium Detailkonzepte wies sie auf mögliche Anpassungen der Themen für die finale Version hin (Ziff. 5.3.2.1.4). B 2023/187 29/84

In den Ausschreibungsunterlagen 1.5 wurden die Bewertungskriterien – Generelle, Technische und Bewertete Eignungskriterien sowie Zuschlagskriterien gemäss Pflichtenheft 1.0 – mit Anforderungsspezifikationen ergänzt (Ziff. 5.3.1). Anforderungsspezifikationen und Zuschlagskriterien wurden im Pflichtenheft (Ziff. 5.3.1 und Ziff. 5.3.2.1) sowie insbesondere im entsprechend ergänzten Kriterienkatalog, der bisher die Konkretisierung der Eignungskriterien enthalten hatte (act. 7/03.18; E201, act. 7/09.15, S. 18 ff. und S. 34 ff.), und in den Unterlagen zum Zuschlagskriterium Detailkonzepte (E202, act. 7/09.16) detailliert umschrieben. Die Anforderungsspezifikationen umfassten steuerliche (E201 AS001 und 002 mit Verweis auf die Steckbriefe, act. 09.06.01 und 09.06.03), technische (E201 AS003-083) und zahlreiche weitere Anforderungen (E201 AS084-151), die teilweise als Muss- und teilweise als Kann-Kriterien ausgestaltet wurden. Die Anforderungsspezifikationen und die Zuschlagskriterien wurden als Bewertungskriterien für die (finalen) Angebote bezeichnet (Ziff. 5.3 Pflichtenheft 1.5, act. 7/09.02).

6.3.2.3. Ausschreibungsunterlagen 2.0 Im Pflichtenheft 2.0 (act. 7/19.02 mit hervorgehobenen Änderungen) entfiel bei den Zuschlagskriterien jenes der Anforderungserfüllung (vgl. Ziff. 5.3.2). Die übrigen Zuschlagskriterien blieben in ihrer Bezeichnung und nominellen Gewichtung unverändert, nämlich Angebotspreis (30 Prozent), Erfahrungen und

Referenzen (10 Prozent), personelle Ressourcen (10 Prozent), Detailkonzepte (15 Prozent), Dialogvorbereitung (5 Prozent) und Dialog (10 Prozent; Ziff. 5.3.2). Zum Zuschlagskriterium Detailkonzepte wurde auf das Dokument "Detailkonzepte" verwiesen (E202, act. 7/17.35 und 17.36 mit kenntlich gemachten Abweichungen; Ziff. 5.3.2.1.4), welches basierend auf den Erkenntnissen des Dialogs angepasst worden war. Im Pflichtenheft 2.0 wurde für die Anforderungsspezifikationen wiederum auf den Kriterienkatalog (E201, act. 7/17.34) verwiesen und festgehalten, dass es sich bei sämtlichen Spezifikationen um Muss-Anforderungen handle (Ziff. 5.3.1). Zu den Gegenständen der Detailkonzepte (E202) gemäss Ausschreibungsunterlagen 1.5 – Architektur, Entwicklung, Migration, Test, Einführung (act. 7/09.16) – kam jener der Bereitstellung einer Standardlösung für den Schweizer Markt hinzu (act. 7/17.36 mit kenntlich gemachten Änderungen hinsichtlich der bei den einzelnen Detailkonzepten zu behandelnden Aspekte). 6.3.3. Würdigung der Veränderungen bei den Bewertungskriterien 6.3.3.1. Änderungen von den Ausschreibungsunterlagen 1.0 zu 1.5 Im Pflichtenheft 1.5 (act. 7/09.02) änderten sich gegenüber den Angaben im Pflichtenheft 1.0 bei zwei Zuschlagskriterien die Bezeichnungen. Das Zuschlagskriterium des Lösungskonzepts wurde durch jenes der Dialogvorbereitung ersetzt. Das Zuschlagskriterium Kon- B 2023/187 30/84

zepte wurde neu unter dem Begriff Detailkonzepte geführt. Bei diesen beiden Kriterien sowie beim Zuschlagskriterium Dialog ergaben sich leichte Verschiebungen bei den Gewichtungen. Wie im Pflichtenheft 1.0 angekündigt, wurden die bekanntgegebenen Zuschlagskriterien sodann im Pflichtenheft 1.5 detailliert umschrieben (E201, act. 7/09.15, S. 34 ff.). Die Veränderungen sind anhand der Ausschreibungsunterlagen nachvollziehbar: Das im Pflichtenheft 1.0 in Aussicht gestellte, mit 10 Prozent gewichtete Zuschlagskriterium Lösungskonzept erschien in den Ausschreibungsunterlagen 1.5 nicht mehr als eigenständiges Kriterium, sondern als mit 8 Prozent relativ stark gewichtetes Unterkriterium im Zuschlagskriterium Dialog (Dialogrunde 2, E201 S. 34; act. 7/09.15). Dies entspricht den Ausführungen zum Zuschlagskriterium Lösungskonzept im Pflichtenheft 1.0 (Ziff. 5.3.1.1), in welchen das Lösungskonzept als Grundlage zur Dialogrunde 2 bezeichnet wurde. In den Ausschreibungsunterlagen 1.0 waren die Konzepte in erster Linie Teil der Bewerteten Eignungskriterien (Dokument Kriterienkatalog E003, BEK001-012, act. 7/03.18, S. 11- 13). Die Vergabestelle kündigte mit dem Zuschlagskriterium im Pflichtenheft 1.0 an, diese Bewerteten Eignungskriterien erneut zu bewerten (Ziff. 5.3.1.3). Zudem behielt sie sich vor, weitere noch nicht klar definierte Konzepte im Rahmen der Pflichtenhefte 1.5 und 2.0 abzufragen und vormalige Konzepte aufgrund der im Dialog gewonnenen Erkenntnisse zu vertiefen (Ziff. 5.4). Neben dem Gesamtkonzept (zu den Aspekten Bereitstellung eines Standardprodukts für den Schweizer Markt, Preisgestaltung [einmalig, laufend] und Lizenzmodell, Weiterentwicklungs- und Release-Strategie, Vorgehen bei der Detailkonzeptionierung, Vorgehensplan) waren Konzepte - zur Funktionellen Eignung (Software-Qualität bezogen auf Parametrisier- und Konfigurierbarkeit, Planung, Steuerung und Überwachung automatischer Verarbeitungsjobs, Prozessautomatisierung insbesondere betreffend Veranlagungen für natürliche und juristische Personen und Quellensteuer, Mechanismen zur Förderung der Datenqualität, Mechanismen zur Bereinigung von Registerdubletten, Datenhistorisierung und Möglichkeiten zur Nachvollziehbarkeit von Mutationen, Unterstützung des Once-Only-Prinzips), - zur Effizienz (horizontale Skalierbarkeit, Antwortzeitverhalten), - zur Kompatibilität (konkrete Schnittstellen und allgemeine Schnittstellenfähigkeiten, Zusammenspiel mit den kantonalen Registern, Unterstützung der Schweizer Meldeweisen-Standards), - zur Benutzbarkeit (Benutzeroberfläche, intuitive

Benutzerführung, kontextbasierte Hilfen, Darstellung von Datenbeständen und Auswertungen, gleichzeitige Darstellung von Informationen aus verschiedenen Funktionsbestandteilen der Steuerlösung), B 2023/187 31/84

- zur Verlässlichkeit (Fehlertoleranz), - zur Sicherheit (Benutzerverwaltung SSO, Rechteverwaltung, Logging von Systemzugriffen, Mechanismen zur Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität der Daten), - zur Wartbarkeit (Grundidee der Modularisierung, Mechanismen zur Förderung der Langlebigkeit der Software, Deploybarkeit von modulweisen Upgrades und Releases, Möglichkeiten zur Testautomatisierung und Testdatengenerierung), - zur Portierbarkeit (Plattformunabhängigkeit, technische Parität von Entwicklungs-, Test-, Schulungs- und Produktivumgebungen), - zum Betrieb als SaaS (Patching, Malware-Schutz, technisches Applikationsmonitoring, Load Balancing und Skalierung bei Schwankungen im Ressourcenbedarf, Infrastructure as Code, Infrastrukturmonitoring, IT-Hardware-Betrieb, Bewirtschaftung der IT-Hardware, Lizenzmanagement) und - zur Migration (Auswahl der zu migrierenden Daten, Vorgehen) verlangt. Die Anbieterinnen wurden sodann aufgefordert, in ihrem Teilnahmeantrag generelle Optimierungsvorschläge zu machen (Dokument Konzepte, E004, act. 7/03.19). In den Ausschreibungsunterlagen 1.5 waren als Bewertete Eignungskriterien die Konzepte gegenüber den Ausschreibungsunterlagen 1.0 unverändert aufgeführt. Das Dokument "Detailkonzepte" (E202, act. 7/09.16) umschrieb die Erwartungen an ein Architekturkonzept (Modularisierung, Konfigurierbarkeit, technologische Plattform), ein Software-Entwicklungs-konzept (Planung und Anforderungsmanagement, Design, Entwicklung, Testen, Bereitstellung, Wartung, Entwicklungsrichtlinien, regelmässige Audits durch unabhängige Dritte und Berücksichtigung der Ergebnisse), ein Migrationskonzept (Auswahl der zu migrierenden Daten, Vorgehen), ein Testkonzept (Gegenstände, Abdeckung, Vorgehen, Organisation, Automatisierung, Voraussetzungen, Infrastruktur, Umgebung) und ein Einführungskonzept (Vorgehen, Massnahmen, Organisation, Plan). Diese Detailkonzepte decken Teile ab, welche in den Ausschreibungsunterlagen 1.0 im Dokument "Konzepte" umschrieben waren. Andere in den Ausschreibungsunterlagen 1.0 in den Konzepten umschriebene Anforderungen flossen in den Ausschreibungsunterlagen 1.5 in die neuen konkreten Anforderungsspezifikationen ein, namentlich mit den Kriterien Schnittstellenversionierung (AS003), Anbindung von Umsystemen (AS005), Mutationsmeldungen (AS006, AS010, AS014), Validierungsregeln für Mutation (AS008, AS012, AS016), Dublettenprüfung und -bereinigung (AS030 und AS031), Historisierung (im Zusammenhang mit der Datenverwaltung, AS033), Überwachung von Jobverarbeitungen (AS034), Massenverarbeitungen ohne Störung des Betriebs (AS035) und insbesondere mit den technischen Spezifikationen zur Effizienz (AS040-046), zur Kompatibilität (AS047 und AS048), zur Benutzbarkeit (AS049-057), zur Verlässlichkeit (AS058-063), zur Sicherheit (AS064-071) und zur Wartbarkeit (AS072- B 2023/187 32/84

AS083). In die Spezifikationen aufgenommen wurden auch konkrete Anforderungen an den Betrieb der Software as a Service (AS120-129). Diese Analyse lässt den Schluss zu, dass sich die Veränderungen in der Ausschreibung hinsichtlich der Umschreibung und Gewichtung der Zuschlagskriterien und der Anforderungsspezifikationen innerhalb des Rahmens bewegten, den die Vorinstanz von Anfang an umschrieben hatte. Das Vorgehen ist damit vergaberechtlich weder gegenüber den Interessentinnen, welche die Ausschreibungsunterlagen 1.0 bezogen haben, noch insbesondere gegenüber jenen

Unternehmen, die sich zur Einreichung eines Teilnahmeantrags entschlossen haben, zu beanstanden. 6.3.3.2. Änderungen von den Ausschreibungsunterlagen 1.5 zu 2.0 Im Pflichtenheft 2.0 ergaben sich bei den Zuschlagskriterien – mit Ausnahme des Wegfalls des Zuschlagskriteriums Anforderungserfüllung – gegenüber dem Pflichtenheft 1.5 keine Änderungen hinsichtlich der Bezeichnungen und der nominellen Gewichtung, nämlich Angebotspreis (30 Prozent), Erfahrungen und Referenzen (10 Prozent), Personelle Ressourcen (10 Prozent), Detailkonzepte (15 Prozent), Dialogvorbereitung (5 Prozent) und Dialog (10 Prozent; vgl. jeweils Ziff. 5.3.2 Tabelle 21, act. 7/09.02 und act. 7/19.02). Das Zuschlagskriterium Anforderungserfüllung fiel im Pflichtenheft 2.0 weg, weil die Anforderungsspezifikationen, soweit sie in den Ausschreibungsunterlagen 1.5 als bewertbare Kann-Anforderungen ausgestaltet waren, entweder – gegebenenfalls unter Anpassung der Umschreibung der geforderten Nachweise – in Muss-Kriterien umgewandelt worden waren (beispielsweise AS031 Dublettenbereinigung, AS039 Automatisierung basierend auf KI, AS066 Einfachheit der Benutzer- und Rechtsverwaltung) oder gänzlich entfielen (beispielsweise AS056 Personalisierbarkeit, AS063 Sicherheitsservice, AS129 Erweiterte Erreichbarkeit & Pikett SaaS, AS135 Fehleranalyse First-Level-Support). Der Wegfall des Zuschlagskriteriums hat das relative Gewicht der verbliebenen Zuschlagskriterien gleichermaßen erhöht und damit nicht zu einer völligen Überbetonung des Preises geführt. Zudem ergaben sich auch inhaltliche Änderungen, indem bestehende Spezifikationen anders umschrieben wurden (beispielsweise AS6.2 Supportanfragen Service-Portal) oder neu hinzukamen (beispielsweise AS3.1 Anforderungen an personelle Ressourcen, AS6.6 Steuerfachwissen First-Level-Support, AS8.1-8.5 Formale Anforderungen; vgl. E201, act. 7/09.15 und 17.34). Damit wurden zwar die Voraussetzungen dafür erhöht, dass ein Angebot zur Bewertung nach den Zuschlagskriterien zugelassen wird. Ob dieses Vorgehen vergaberechtlich zulässig ist, kann indessen offenbleiben, zumal das Angebot der Beschwerdeführerin sämtliche Anforderungsspezifikationen nach der Beurteilung der Vergabestelle erfüllte (vgl. act. 7/21.01.01.03.01; S. 18 ff.). Da sich zudem – jedenfalls in der B 2023/187 33/84

erkennbaren Tendenz – die Ansprüche gegenüber den Anbieterinnen erhöhten, ist auch nicht davon auszugehen, dass sich Interessierte, hätten sie die Entwicklung des Inhalts der Ausschreibungsunterlagen 1.0 zu den Ausschreibungsunterlagen 1.5 und insbesondere 2.0 gekannt, mit einem Teilnahmeantrag am Vergabeverfahren beteiligt hätten. Vergaberechtlich anders läge der Fall wohl, wenn die Anforderungen an die Anbieterinnen und deren Angebote sich im Lauf des Verfahrens so entwickelt hätten, dass sich der Kreis der potentiellen Anbieterinnen deutlich ausgeweitet hätte. Beim Zuschlagskriterium Detailkonzepte wurde im Pflichtenheft 2.0 unverändert auf das Dokument Detailkonzepte verwiesen (Ziff. 5.3.2.1.4). Zusätzlich wurde ein Konzept zur Bereitstellung einer Standardlösung für den Schweizer Markt verlangt. Dieses sollte sich zu den Auswirkungen auf Entwicklung und Bereitstellung von FAST SG, zu den die Standardlösung gegenüber einer Individuelllösung kennzeichnenden technischen Eigenschaften, zur Vermarktungsstrategie, zur Kosten- und Gewinnbeteiligung des Kantonalen Steueramts, zu dessen Rolle bei Etablierung und Vertrieb von "FAST SG" und zur Weiterentwicklungsstrategie äussern (Dokument Detailkonzepte, E202, act. 7/17.36 Ziff. 6). Das Thema dieses Detailkonzepts bewegt sich offensichtlich innerhalb des Beschaffungsgegenstands. Gesucht war gemäss Ausschreibung zwar eine neue Standardlösung für das gesamte St. Galler Steuerwesen unter der Bezeichnung "FAST SG" (vgl. <https://old.simap.ch>, Projekt ID 235849). Hingegen war bereits im Pflichtenheft 1.0 klar festgehalten, dass die Lösung auf einer

"Standardlösung für den Schweizer Markt beruhen und die gängigen Branchenstandards berücksichtigen" soll. Erwähnt wurde auch die Möglichkeit von Aufträgen für individuelle Zusatzentwicklungen wie kantonsspezifische Auswertungen und Abschlüsse (act. 7/03.01, Ziff. 2.3, S. 12). Bei der Umschreibung der Anforderungen an Weiterentwicklungen und Releases wurde festgehalten, Anpassungen von Rechtsgrundlagen und Weisungen sollten im Rahmen des eingereichten Release-Plans implementiert werden können, weil "es sich bei 'FAST SG' um ein Standardprodukt für den Schweizer Markt handeln soll" (act. 7/03.01, Ziff. 4.2.7, S. 43). Indem FAST SG mit seinen individuellen, auf den Kanton St. Gallen ausgerichteten Entwicklungen auf einer auf den Schweizer Markt ausgerichteten Standardlösung aufbauen sollte, lag ohne Weiteres auf der Hand, dass die Anbieterinnen, auf deren intellektuellen Leistungen und technischen Lösungen der Beschaffungsgegenstand beruht, sich auch Gedanken zu deren Vermarktung machen würden. Dass ein solches Detailkonzept erst in den Ausschreibungsunterlagen 2.0 ausdrücklich als Teil des Angebots verlangt wurde, ist deshalb vergaberechtlich nicht zu beanstanden. Dies gilt umso mehr, als im Pflichtenheft 1.0 für die Pflichtenhefte 1.5 und 2.0 ausdrücklich weitere Konzepte als Teil der Zuschlagskriterien vorbehalten worden waren (act. 7/03.01, Ziff. 5.4, S. 55). B 2023/187 34/84

Auch diese Veränderungen in der Ausschreibung gehen nicht über das vergaberechtlich im Rahmen eines Dialogverfahrens Zulässige hinaus. 6.3.4. Ergebnis Zusammenfassend ist damit festzuhalten, dass sich die Veränderungen der Umschreibung und der Gewichtung der Bewertungskriterien im Rahmen dessen bewegten, was sich aus den Ausschreibungsunterlagen dazu ergab.

#### **E. 4.3**

Würdigung und Ergebnis Mit ihren Ausführungen zum Anspruch auf rechtliches Gehör rügt die Beschwerdeführerin – angesichts der Ausführungen in der Zuschlagsverfügung und der Informationen aus dem Debriefing mit der Vergabestelle zu Recht – nicht im eigentlichen Sinn eine vergaberechtlich unzureichende Begründung des Zuschlags. Vielmehr erachtet sie weitere Ausführungen zu den Überlegungen, welche die Vorinstanz zu ihrem Zuschlagsentscheid geführt haben, als erforderlich, um ihre Parteirechte wahrnehmen zu können und die Bewertung des Angebots der Zuschlagsempfängerin beanstanden zu können (Rz. 28 der Stellungnahme vom 26. April 2024). Die Beschwerdeführerin ist zwar der Auffassung, mangels vollständiger Gewährung der von ihr beantragten Akteneinsicht bleibe es ihr verwehrt, ihre jeweiligen Vorbringen mit den entsprechenden Aktenverweisen zu substantiieren. Nachdem die der gewährten Akteneinsicht zugrundeliegende Zwischenverfügung vom 7. Februar 2024 unangefochten rechtskräftig geworden ist, geht die Beschwerdeführerin indes zu Recht nicht von einer Verletzung ihrer B 2023/187 20/84

Parteirechte, sondern davon aus, dass das Gericht die von ihr bezeichneten Akten, welche mutmasslich ihre Vorbringen substantiieren können, dennoch angemessen berücksichtige (Rz. 30 der Stellungnahme vom 26. April 2024). Bei der Würdigung der Vorbringen der Beschwerdeführerin ist das Gericht entsprechend dem Grundsatz der Untersuchung von Amts wegen (vgl. Art. 5 Abs. 1 aEGöB in Verbindung mit Art. 64 und Art. 12 Abs. 1 VRP) verpflichtet, sämtliche einschlägigen Vergabeakten zu würdigen, auch unter Einbezug von Elementen, für welche es von überwiegenden Geheimhaltungsinteressen ausgegangen ist. Auf die Rüge der Beschwerdeführerin, die vorinstanzliche Begründung des Zuschlags und die ihr gewährte Akteneinsicht beschränkten ihre Möglichkeit, die Beschwerde wirksam zu

begründen, ist deshalb nicht weiter einzugehen. II. Entwicklung der Ausschreibung 5. Dialogverfahren und Abgebotsrunde 5.1. Zusammenfassung der Vorbringen Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Vergabebehörde habe im Zusammenhang mit dem Pflichtenheft 2.0 eine sachlich nicht gerechtfertigte Abgebotsrunde durchgeführt, indem sie die Anbieter eingeladen habe, allenfalls eine Rabattierung auf die in der initialen Offerte bereits verbindlich festgelegten Stundensätze, also mehr Leistung bei einem gleichbleibenden Gesamtpreis anzubieten. Diese Aufforderung zur Gewährung zusätzlicher Rabatte habe faktisch zu einer Abgebotsrunde geführt. Die Vorinstanz führe die Anpassungsmöglichkeit im Fliesstext zwar auf massgebliche Veränderungen der zugrundeliegenden Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen beziehungsweise auf eine andere Art und Weise der Berücksichtigung bei der Berechnung des Angebotspreises zurück. Aus der tabellarischen Begründung sei aber ersichtlich, dass der Rabatt dazu dienen solle, "ungewünschte Mehrkosten" (bei der Vergabestelle) auszugleichen, die dadurch entstanden seien, dass die Vergabestelle den Beschaffungsgegenstand im Rahmen der Verhandlungen erheblich verändert bzw. erweitert habe. Das sei eine Anregung, ihr die zusätzlichen Leistungen kostenneutral – sprich gratis – zu offerieren, und ein Versuch, die mit dem initialen Angebot fixierten Preise nochmals zu verhandeln beziehungsweise mehr Leistung bei gleichbleibendem Gesamtpreis zu erhalten (Rz. 137 und 106 ff. der Beschwerde vom 18. September 2023; Rz. 131 ff. der Stellungnahme vom 26. April 2023; Rz. 13 und 41 der Eingabe der Beschwerdeführerin vom 20. Juni 2024). Die Beschwerdeführerin ist der Auffassung, die Vergabestelle habe insbesondere in Bezug auf die Rolle des Operators GL03, OP07 und OP09BCD eine Preissenkung bei unverändertem Leistungsgegenstand (keine Verschiebung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen) verlangt (Rz. 188 der Stellungnahme vom 26. April 2024). B 2023/187 21/84

Die Vorinstanz erachtet die Rüge einerseits als verwirkt und andererseits als unbegründet (Rz. 173 der Vernehmlassung vom 2. November 2023). Die Beschwerdeführerin habe sich vorbehaltlos auf das angekündigte Dialogverfahren eingelassen und ihr finales Angebot ohne Beanstandung – insbesondere ohne Einwand gegen die Möglichkeit, auf den Stundensätzen gemäss initialem Angebot Rabatte zu gewähren – auf das bereinigte Pflichtenheft ausgerichtet (Rz. 168 und 169). Dem selektiven Verfahren mit Dialog sei eine gewisse Dynamik inhärent. Die neue Vorgabe sei einlässlich begründet worden. Eine Anpassung sei für Stundensätze zulässig, bei denen sich die zugrundeliegenden Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen gegenüber dem Pflichtenheft 1.5 massgeblich geändert hätten oder welche in anderer Art und Weise bei der Berechnung des Angebotspreises berücksichtigt würden. Den Anbieterinnen sei die Möglichkeit eingeräumt worden, Leistungsänderungen nach ihrem unternehmerischen Ermessen preislich nachzuvollziehen, falls sie dies für nötig erachteten. Die Angebote seien inhaltlich nicht unverändert geblieben. Bei der Konkretisierung der Ausschreibung seien Aufgaben zwischen den verschiedenen Rollen verschoben worden. Zudem sei, ebenfalls als Erkenntnis aus dem Dialog, ein zusätzliches, fix vorgegebenes Stundenkontingent für Unvorhergesehenes eingeführt worden. Damit sei es objektiv und sachlich geboten gewesen, den Anbieterinnen die Gelegenheit zu geben, die Stundensätze zu überprüfen und – als kausale Folge der Änderung der Leistungsmodalitäten – gegebenenfalls den geänderten Umständen anzupassen. Dadurch sei namentlich eine Benachteiligung der Beschwerdeführerin verhindert worden, zumal diese höhere Stundenansätze veranschlagt habe. Mit den "unerwünschten Mehrkosten" seien Mehraufwendungen auf der Anbieterseite gemeint gewesen, welche ohne Anpassungen der Stundensätze im Angebotspreis nicht berücksichtigt gewesen wären (Rz. 172; vgl. auch Rz. 92

der Eingabe vom 7. Juni 2024). Zudem habe die Beschwerdeführerin die Anpassungsmöglichkeit im Vergabeverfahren (Anmerkung: in der Fragerunde zu den Ausschreibungsunterlagen 2.0) aktiv angeregt (Rz. 93/94 der Eingabe vom 7. Juni 2024). Die Beschwerdeführerin führt dazu aus, die Vergabestelle suggeriere, sie selbst habe die Abgebotsrunde angeregt, mit der Folge, dass ihre Rüge als treuwidrig angesehen werden könne. Mit den Anbieterfragen habe sie aber lediglich auf Risiken des Projekts hingewiesen und mögliche Lösungen vorgeschlagen, ohne in irgendeiner Weise in Richtung der letztlich von der Vergabestelle geforderten Rabattierung der Stundensätze zu zielen. Die Initiative für die unzulässige Abgebotsrunde sei somit unzweifelhaft von der Vergabestelle ausgegangen (Rz. 42 der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 20. Juni 2024). B 2023/187 22/84

5.2. Rechtliches 5.2.1. Dialogverfahren Die vorliegend anwendbare Ordnung kennt – anders als das für den Kanton St. Gallen am 1. Juni 2023 in Kraft getretene neue Recht zum öffentlichen Beschaffungswesen (vgl. Art. 28 IVöB, Art. 6 VöB) – den Begriff des Dialogverfahrens nicht. Die Vorinstanz hat den Dialog mit den Anbieterinnen nach Abschluss des Präqualifikationsverfahrens mit der Bewertung der gestützt auf die Ausschreibungsunterlagen 1.0 eingegangenen Teilnahmeanträge und Einreichung der initialen Angebote zu den überarbeiteten Ausschreibungsunterlagen 1.5 auf Art. 33 aVöB gestützt (vgl. Ziff. 2 der Dialogvereinbarungen; act. 7/14.02.01 und 14.02.02). Diese Bestimmung lässt Verhandlungen zu, soweit in der Ausschreibung darauf hingewiesen wird und sie nicht durch internationale oder interkantonale Vereinbarungen ausgeschlossen sind (Abs. 1); ferner müssen sie unter Wahrung der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung nach klaren Regeln geführt und die Ergebnisse schriftlich festgehalten werden (Abs. 2); unzulässig sind – ausser im freihändigen Verfahren – Angebote (Abs. 3; vgl. auch die Verfahrensgrundsätze gemäss Art. 11 lit. a [transparent, objektiv und unparteiisch], lit. c [Gleichbehandlung], lit. d [Verzicht auf Abgebotsrunden]). Die Vergabebehörde darf demnach nicht nur einem Anbieter die Möglichkeit geben, sein Angebot in einem Unternehmengespräch zu erörtern (GVP 2002 Nr. 2). In die Verhandlungen sind grundsätzlich alle Anbieterinnen einzubeziehen, welche die Eignungs- und Zuschlagskriterien erfüllen (GVP 2002 Nr. 32). Bei umfangreichen und komplexen Beschaffungsvorhaben ist es unter Umständen zweckmässig, Einzelheiten eines Angebots vom Anbieter erläutern zu lassen und offene Fragen zu klären (vgl. VerwGE B 2006/49 vom 3. Juli 2006 E. 2b). Diese Rechtsprechung trägt einem Bedürfnis der Beschaffungsrealität Rechnung, indem sie der Vergabebehörde die Gelegenheit gibt, sich mit den Anbieterinnen über die nachgefragten beziehungsweise angebotenen Leistungen auszutauschen und gegebenenfalls die Beschaffung in beschränktem Umfang aufgrund während des Verfahrens neu gewonnener Erkenntnisse und Informationen anzupassen. Dies entspricht auch dem Gebot der Wirtschaftlichkeit, wonach die öffentlichen Gelder möglichst effizient eingesetzt werden sollen und deshalb das vorteilhafteste Angebot ausgewählt werden soll. Im Austausch mit den Anbietern, welche meist über die grössere Fachkenntnis oder Produktnähe verfügen, lassen sich die Angebote auf der Preis- oder der Leistungsseite häufig im Sinne der Ausschreibung noch optimieren (vgl. CH. JÄGER, Technische Verhandlungen, in: Zufferey/Beyeler/Scherler [Hrsg.], Aktuelles Vergaberecht 2020, S. 387 ff., Rz. 2). Das Instrument der Verhandlung, wie es das vorliegend anwendbare Recht zulässt, ist damit weitgehend mit dem Dialogverfahren des neuen Rechts (Art. 24 IVöB) vergleichbar. Insbesondere sind Leitlinien für eine vergaberechtliche Unbedenklichkeit gleichermassen B 2023/187 23/84

die Grundsätze der Gleichbehandlung der Anbieterinnen und der Transparenz des Verfahrens unter Beachtung der überwiegenden Interessen der Beteiligten an der Wahrung des Grundsatzes des vertraulichen Charakters der Angaben der Anbieterinnen (vgl. Art. 11 lit. a, c und e rIVöB). 5.2.2. Abgebotsrunde Abgebote sind – ausgenommen im freihändigen Verfahren – gemäss Art. 11 lit. d rIVöB in Verbindung mit Art. 33 Abs. 3 aVöB nicht zulässig. Ein Anbieter, der sich allerdings vorbehaltlos auf eine Abgebotsrunde einlässt, kann im Beschwerdeverfahren gegen den Zuschlag die Unzulässigkeit der Abgebotsrunde nicht mehr rügen (GVP 2001 Nr. 20). Auch nach dem am 1. Juni 2023 für den Kanton St. Gallen in Kraft getretenen neuen Beschaffungsrecht darf der Dialog nicht zum Zweck geführt werden, Preise und Gesamtpreise zu verhandeln (Art. 24 Abs. 2 IVöB). Bei der Durchführung des Dialogs, bei welchem ein Lösungsweg erarbeitet beziehungsweise der Leistungsbeschrieb konkretisiert wird, ist es indessen unerlässlich, dass die Preise aufgrund der jeweiligen Weiterentwicklung im Verlauf des Dialogs angepasst werden können. Dem Vorwurf, der Dialog sei zum Zweck geführt worden, die Preise und den Gesamtpreis zu verhandeln, kann dadurch begegnet werden, dass die Preisanpassungen und ihr Zusammenhang mit der Erarbeitung des Lösungswegs beziehungsweise der Konkretisierung des Leistungsbeschriebs im Verlauf des Dialogs dokumentiert werden (L. LOCHER, in: H.R. Trüeb [Hrsg.], Handkommentar zum Schweizerischen Beschaffungsrecht, 2020, N 16 zu Art. 24).

5.3. Würdigung und Ergebnis 5.3.1. Dialogverfahren Die Vergabebehörde hat die Durchführung eines selektiven Verfahrens mit der zweimaligen Überarbeitung der Angebotsunterlagen und insbesondere des Pflichtenhefts – zunächst nach der Prüfung der Teilnahmeanträge im Hinblick auf die Einreichung eines initialen Angebots, anschliessend nach durchgeführtem, thematisch sehr breit angelegtem Dialogverfahren im Hinblick auf die Einreichung der finalen Angebote – in den Ausschreibungsunterlagen ausdrücklich festgehalten. Die in Aussicht gestellten Anpassungen haben sich sodann von allem Anfang an nicht nur auf den Leistungsbereich, sondern auch auf die Festlegung von Anforderungsspezifikationen und der Zuschlagskriterien samt ihrer Gewichtung bezogen (vgl. dazu im Detail nachfolgend Erwägung 6). Aufgrund des Hinweises, dass mit allen Dialogteilnehmern die gleiche Anzahl Dialogschritte durchgeführt werde, und aus dem Umstand, dass keine Dialoge unter gleichzeitiger Beteiligung aller Anbieterinnen vorgesehen waren, konnte die Beschwerdeführerin schliessen, dass die Dialoge grundsätzlich mit jeder Anbieterin einzeln geführt wurden und der Inhalt der Dialoge mit den einzelnen Anbieterinnen den übrigen Mitbewerbern nicht bekannt gegeben wurde, sondern sich diese B 2023/187 24/84

Elemente in den Überarbeitungen der Ausschreibungsunterlagen und insbesondere in der Weiterentwicklung des Pflichtenhefts für alle Beteiligten gleichermassen erkennbar niederschlagen sollten. In den überarbeiteten Pflichtenheften 1.5 und 2.0 hat die Vergabebehörde die Änderungen, welche sie nach der Prüfung der Teilnahmeanträge und insbesondere nach dem durchgeführten Dialog vorgenommen hat, in blauer Farbe und damit klar ersichtlich wiedergegeben. Die Beschwerdeführerin hat in ihrem finalen Angebot nicht geltend gemacht, dass sie mit diesen Anpassungen nicht einverstanden sei. Die Beschwerdeführerin hat sich auf das in den Ausschreibungsunterlagen angekündigte selektive Verfahren mit drei Dialogrunden zum einen mit der Einreichung eines Teilnahmeantrags und eines initialen Angebots und zum andern mit der Unterzeichnung der Dialogvereinbarung am 7. August 2022 (act. 7/14.02.01) eingelassen. Sie beanstandet deshalb in ihrer Beschwerde das Vorgehen der Vorinstanz zu Recht nicht grundsätzlich.

5.3.2. Abgebotsrunde Es ist auch nicht ersichtlich, inwieweit das Vorgehen der Vorinstanz Grundsätze des Vergabeberechts,

insbesondere das Verbot von Abgebotsrunden, hätte verletzen können. Im Pflichtenheft war der Ablauf des Ausschreibungsverfahrens mit dem entsprechenden provisorischen Terminplan beschrieben (Ziff. 3.1 und 3.2; act. 7/03.01). Im Pflichtenheft 1.0 wurde sodann mehrfach darauf hingewiesen, dass die Ausschreibungsunterlagen aufgrund der Teilnahmeanträge und der initialen Angebote weiterentwickelt würden (vgl. zur Entwicklung der Bewertungskriterien nachfolgend Erwägung 6). Die Beschwerdeführerin bezieht die Aufforderung der Vorinstanz, Rabattierungen zu prüfen, auf die Grundleistung GL03 und deren Verlängerung (OP07). Im Pflichtenheft 1.5 blieb die Umschreibung GL03 gegenüber dem Pflichtenheft 1.0 unverändert. Sie steht unter dem Titel "Wartung und Weiterentwicklung von FAST SG" und umfasst drei Einzelleistungen, nämlich: neue Releases entwickeln und bereitstellen, allfällige notwendige Fehlerbehebungen in nützlicher Frist vornehmen und Anpassung an Rechtsgrundlagen und Weisungen im Rahmen der Releases. OP07 wurde mit "Unvorhergesehenes" und mit einer Variante C – Varianten A und B: Verlängerung um drei Jahre – "10 Jahre nach Inbetriebnahme plus Dauer allfälliger Verlängerungsoptionen A & B" ergänzt (act. 7/09.02 Tabellen 4 und 5). Im Pflichtenheft 2.0 erfuhr GL03 gegenüber dem Pflichtenheft 1.5 insoweit eine besondere Ergänzung, als nicht nur auf die Anforderungen an Wartung, Weiterentwicklung und Releases (Ziff. 4.2.7), sondern auch auf die Anforderungen an personelle Ressourcen (Ziff. 4.2.6) verwiesen wurde. Aus OP07 wurde das "Unvorhergesehene" in eine OP09 überführt, in welcher unvorhergesehene Kosten in der Projektphase (A), in der zehnjährigen Grundlauf-

zeit der Betriebsphase (B) und in der ersten und zweiten Verlängerungslaufzeit von je drei Jahren (C und D) erfasst werden sollten (act. 7/17.03, Tabellen 6 und 7). Im Pflichtenheft 1.5 wurde sodann unter anderem auch für Betrieb, Wartung und Weiterentwicklung (GL03 und OP07 samt Unvorhergesehenem) die generische Rolle des "Operators" eingeführt. Für diese Rolle war ein mittlerer Stundensatz anzugeben (act. 7/09.02, Ziff. 4.2.6.2.2). Im Pflichtenheft 2.0 wurde die Rolle des Operators konkret beschrieben. Dabei wurde angeführt, dass im Rahmen der Weiterentwicklungsarbeiten voraussichtlich ähnliche Rollen zur Verfügung gestellt werden müssen, wie sie für das Projekt benötigt werden (Projektleiter, IT-Architekt, Business-Analyst, Testverantwortlicher etc.; act. 7/17.03, Ziff. 4.2.6.2.2). Die neue Option 09 "Unvorhergesehenes" wurde als Stundenkontingent beschrieben, welches auf Wunsch der Bedarfsstelle für unvorhergesehene Leistungen nach den Regeln der zugehörigen Vertragswerke bezogen werden kann. Für die Projektphase (OP09A) war ein Stundenbudget von rund 20 Prozent der erwarteten Projektkosten vorgegeben. Der für die Berechnung des Angebotspreises massgebliche Stundensatz sollte sich aus den für die Grundleistungen GL01 und GL02 definierten mittleren Stundensätzen ergeben. In der Betriebsphase (OP09BCD) waren stattdessen 30 Prozent der für Weiterentwicklungen vorgesehenen kalkulatorischen Stunden des jeweils identischen Leistungszeitraums vorgegeben. Es sollte der Stundensatz für die Rolle "Operator GL03, OP07, OP09BCD" gelten (act. 7/17.03, Ziff. 4.3.5). Insgesamt enthält das Pflichtenheft 2.0 damit im Vergleich mit dem auf den Teilnahmeanträgen beruhenden Pflichtenheft 1.5 bezüglich der neuen Rolle des "Operators" zusätzliche Konkretisierungen, deren Bedeutung und Auswirkungen auf den Leistungsinhalt den Anbieterinnen vor dem Hintergrund des Inhalts des Dialogs mit der Vorinstanz bekannt wurden. Damit war unabhängig vom Hinweis der Vorinstanz, die Stundensätze des initialen Angebots für das finale Angebot seien nicht bindend, für die Anbieterinnen offenkundig, dass – wie in der Preisgestaltung im Allgemeinen – auch bei den Stundensätzen im Besonderen Anpassungen im Hinblick auf

ein wirtschaftliches Angebot zulässig sein mussten. Deshalb erscheint das Vorgehen der Vorinstanz im Dialogverfahren nicht als vergaberechtlich unzulässige Abgebotsrunde. Im Übrigen ist es die Beschwerdeführerin, die sich – anders als die Beschwerdegegnerin (act. 7/21.02.01.04.01) – auf die angebliche Abgebotsrunde eingelassen und im Preisblatt 1 zum finalen Angebot (act. 7/17.32) von der im Preisblatt 1 zum initialen Angebot (act. 7/09.12) noch nicht vorgesehenen Möglichkeit der Rabattgewährung auf den Stundensätzen zu den verschiedenen Rollen Gebrauch gemacht hat (act. 7/21.01.01.04.01). B 2023/187 26/84

6. Nachträgliche Änderung der Bewertungskriterien 6.1. Zusammenfassung der Vorbringen Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Vorinstanz habe Ausschreibungsparameter wesentlich geändert. Es sei eine Standardsoftware ausgeschrieben, aber eine Individualsoftware beschafft worden. Die Vergabestelle müsse einen wesentlich grösseren Beitrag leisten und dadurch erheblich grössere Risiken tragen als bei der ursprünglich geplanten und ausgeschrieben Lösung. Die ersatzlose Streichung des mit 20 Prozent gewichteten Zuschlagskriteriums der Anforderungserfüllung und damit der Bewertung des fachlichen und technischen Anforderungskatalogs habe den Bieterwettbewerb beeinflusst (Rz. 37-40 der Stellungnahme vom 20. Juni 2024). 6.2. Rechtliches Die vom vorliegend anwendbaren Recht noch nicht ausdrücklich vorgesehene Möglichkeit des Dialogs verlangt, dass die Beschaffungsstelle in der Ausschreibung und in den Ausschreibungsunterlagen die möglichen Inhalte des Dialogs bekannt gibt (Art. 24 Abs. 3 lit. b IVöB). Die Auftraggeberin muss ihre Bedürfnisse und Anforderungen in der Ausschreibung oder den Ausschreibungsunterlagen formulieren und erläutern. Wie in jeder öffentlichen Ausschreibung sind auch bei der Anwendung des Dialogs die Eignungskriterien sowie die Zuschlagskriterien zu definieren. Da im Dialog Lösungswege und Vorgehensweisen gesucht werden, ist es zulässig, dass zu Beginn des Verfahrens die Leistung noch nicht detailliert umschrieben wird. Sind Lösungen, Lösungswege oder Vorgehensweisen Gegenstand der Beschaffung, kann auf die Bekanntgabe der Gewichtung der Zuschlagskriterien verzichtet werden (vgl. L. LOCHER, a.a.O., N 17/18 zu Art. 24). Soll im Dialog auch der Beschaffungsgegenstand konkretisiert werden (vgl. dazu nachfolgend Erwägung 7), erscheint es vergaberechtlich grundsätzlich auch nicht unzulässig, ein Zuschlagskriterium – wie vorliegend – ganz wegfällen zu lassen. Dies muss insbesondere dann gelten, wenn die im Rahmen des wegfallenden Zuschlagskriteriums zu prüfenden Inhalte nicht aus dem Leistungsumfang fallen, sondern sich – wie vorliegend – weitgehend in Anforderungen niederschlagen, welche die Angebote erfüllen müssen. 6.3. Würdigung 6.3.1. Vorbehalt von Anpassungen in den Ausschreibungsunterlagen 1.0 Im Pflichtenheft 1.0 (act. 7/03.01), welches den möglichen Anbietern als Grundlage für die Einreichung eines Teilnahmeantrags diente, wurden neben den Kriterien für die Bewertung der Teilnahmeanträge (Ziff. 5.2 umfassend generelle, technische und bewertete Eignungs-

B 2023/187 27/84

kriterien) auch Zuschlagskriterien und deren Gewichtung zur Bewertung der dereinst eingehenden Angebote bekannt gegeben (Ziff. 5.3). Die Vergabestelle behielt sich ausdrücklich vor, die genannten Zuschlagskriterien und deren Gewichtungen im – aufgrund der eingegangenen Teilnahmeanträge erstellten – Pflichtenheft 1.5 noch anzupassen. Sodann wurden die möglichen Anbieterinnen darauf hingewiesen, dass die bekannt gegebenen Kriterien sowie das Vorgehen zur Bewertung im Pflichtenheft 1.5 und im – nach dem Dialogverfahren erstellten – Pflichtenheft 2.0 detailliert beschrieben würden. Zu den Anforderungen bezüglich Grundleistungen (Ziff. 4.2) hielt die Vergabestelle fest, die relevanten steu-

erfachlichen Anwendungsfälle (Dokument A003) würden in den Ausschreibungsunterlagen zum Pflichtenheft 1.5 detailliert beschrieben und in den Ausschreibungsunterlagen zum Pflichtenheft 2.0 aufgrund der im Dialog gewonnenen Erkenntnisse überarbeitet. Im Überblick über die Ausschreibungsunterlagen (Ziff. 5.1, Tabelle 15) wurde schliesslich festgehalten, das Pflichtenheft 1.5 werde die Konkretisierung der Technischen Eignungskriterien (TEK) und eine vorläufige Liste der Zuschlagskriterien enthalten und das Pflichtenheft 2.0 neben dem überarbeiteten Vertragsentwurf überdies die finalen Eignungs- und Zuschlagskriterien aufzählen. Die Ausschreibung vom 31. März 2022 war als anfechtbare Verfügung (Art. 15 Abs. 2 lit. a rIVöB) zu Recht mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen (<https://old.simap.ch>, Projekt 235849). Die Ausschreibungsunterlagen, auf welche am 4. März 2022 in der Vorankündigung zur Ausschreibung verwiesen wurde, und die gemäss der Berichtigung zur Vorankündigung vom 11. März 2022 (<https://old.simap.ch>, Projekt 234140) von den Interessierten vom 11. bis 30. März 2022 bezogen werden konnten, umfassten auch dieses Pflichtenheft 1.0. Die Beschwerdeführerin hat sich auf die Modalitäten des Vergabeverfahrens, wie sie sich aus dem Pflichtenheft 1.0 ergaben, eingelassen. Soweit sich die Veränderungen der Umschreibung und der Gewichtung der Bewertungskriterien im Rahmen dessen bewegten, was sich aus den Ausschreibungsunterlagen dazu ergab, kann die Beschwerdeführerin das Vorgehen der Vorinstanz deshalb im Verfahren gegen den Zuschlag nicht mehr beanstanden. Wie es sich damit verhält, ist nachfolgend zu prüfen.

### 6.3.2. Bewertungskriterien gemäss Ausschreibungsunterlagen 1.0, 1.5 und 2.0

#### 6.3.2.1. Ausschreibungsunterlagen 1.0

Im Pflichtenheft 1.0 (act. 7/03.01) waren als Kriterien zur Bewertung der Teilnahmeanträge Generelle, Technische und Bewertete Eignungskriterien genannt (GEK, TEK, BEK; Ziff. 5.2.1.1-3). Bei den Grundleistungen wurden insbesondere Anforderungen steuerfachlicher und technischer Natur beschrieben. Die steuerfachlichen Anforderungen (Ziff. 4.2.1) waren unterteilt in die Funktionsgruppen Übergreifendes, Register, Veranlagung und Bezug, zu denen Anwendungsfälle beschrieben waren (Dokument A003). Angemerkt wurde, B 2023/187 28/84

dass den präqualifizierten Anbieterinnen für das Pflichtenheft 1.5 detaillierte Anforderungen zu jedem Anwendungsfall (Steckbriefe) zugestellt würden als Grundlage für die Konkretisierung und Diskussion des Beschaffungsgegenstands im Dialog und dass die Ausschreibungsunterlagen zum Pflichtenheft 2.0 die überarbeiteten Anforderungen zu den Anwendungsfällen enthalten würden. Die technischen und die weiteren Anforderungen (Ziff. 4.2.2-

## **E. 7**

Nachträgliche Änderung des Beschaffungsgegenstands

### **E. 7.1**

Zusammenfassung der Vorbringen Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Vergabestelle habe unter Verletzung grundlegender vergaberechtlicher Prinzipien die Ausschreibung im laufenden Verfahren sowohl hinsichtlich des Beschaffungsgegenstands als auch der "Ausschreibungsparameter" wesentlich geändert (Rz. 4 der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 20. Juni 2024 mit Hinweisen auf Rz. 77 ff. und 127 der Beschwerde vom 18. September 2023 und Rz. 57 ff., 113 ff. und 160 ff. der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 26. April 2024). Die Änderung habe sich auf ihr Angebot und dessen Bewertung sowie auf den potentiellen Anbieterkreis ausgewirkt (Rz. 13 der

Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 20. Juni 2024 mit Hinweis auf Rz. 51, 77 ff. der Beschwerde vom 18. September 2023 sowie Rz. 2, 4 ff., 40 ff., 57 ff., 113 ff. der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 26. April 2024). Sie bringt konkret vor, ausgeschrieben worden sei die Beschaffung einer Gesamtlösung Steuern mittels Lizenzierung einer Standardlösung durch den Anbieter an die Vergabestelle, zugeschlagen worden sei im Wesentlichen aber eine Individualsoftware, welche die Vergabestelle mit ihrem eigenen sowie zusätzlich beigezogenem externem Fachwissen zusammen mit der Beschwerdegegnerin zu entwickeln beabsichtige (Rz. 37 der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 20. Juni 2024 mit Hinweis auf Rz. 57 ff. der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 26. April 2024). Die Vergabestelle leiste mit zusätzlichen internen und externen Ressourcen einen wesentlich grösseren Beitrag zur Lieferung des Beschaffungsgegenstands und trage dadurch erheblich höhere Risiken als bei der ursprünglich geplanten und ausgeschrieben Lösung. Dadurch sei faktisch eine wesentliche Änderung des Beschaffungsgegenstands erfolgt (Rz. 38 der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 20. Juni 2024). Die ersatzlose Streichung des mit 20 Prozent gewichteten Zuschlagskriteriums der "Anforderungserfüllung" und damit der Bewertung des fachlichen und technischen Anforderungskatalogs habe sich nachteilig auf die Bewertung ihres Angebots ausgewirkt (Rz. 39 der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 20. Juni 2024 mit Hinweis auf Rz. 77 ff. der Beschwerde vom 18. September 2023 und Rz. 78 ff. der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 26. April 2024). Die Beschwerdeführerin führt an, ihr Angebot wäre erheblich anders gewesen, wenn bereits die ursprüngliche Ausschreibung B 2023/187 35/84

entsprechend aufgesetzt worden wäre. Zudem hätte dann auch der potentielle Anbieterkreis grösser sein können (Rz. 40 der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 20. Juni 2024 mit Hinweisen auf Rz. 89 ff. und 97 ff. der Beschwerde vom 18. September 2023 und Rz. 5 f., 77 ff. und 115 ff. der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 26. April 2024). Die Vergabestelle ziele an der Sache vorbei, wenn sie geltend mache, die Änderungen des Beschaffungsgegenstands und der Ausschreibungsparameter hätten keinen Einfluss auf den Bieterwettbewerb gehabt, weil der Anbieterkreis nach der Präqualifikation bereits festgelegt gewesen sei. Relevant sei, ob eine Ausweitung des potentiellen Anbieterkreises zu erwarten gewesen wäre, wenn die Änderung bereits in der ursprünglichen Ausschreibung enthalten gewesen wäre beziehungsweise unter den geänderten Umständen neu ausgeschrieben worden wäre. Das wäre vorliegend zu erwarten gewesen (Rz. 55 der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 20. Juni 2024 mit Hinweis auf Rz. 80, 176 und 198 der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 26. April 2024). Die ersatzlose Streichung des Zuschlagskriteriums der "Anforderungserfüllung" habe sich spürbar auf die Kalkulationsgrundlagen der Anbieter ausgewirkt (Rz. 56 der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 20. Juni 2024).

## **E. 7.2**

Rechtliches Nach der ständigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung müssen aufgrund des Transparenzprinzips die Eignungs- und Zuschlagskriterien in der Ausschreibung bekannt gegeben werden. Sie dürfen angesichts des Grundsatzes der Stabilität der Ausschreibung grundsätzlich nicht nachträglich geändert werden (vgl. BGE 143 II 553 E. 7.7; 130 I 241 E. 5.1; 125 II 86 E. 7c; Urteile 2C\_1055/2022 vom 21. Juli 2023 E. 1.3.2; 2C\_384/2016 vom 6. März 2017 E. 1.2.4, nicht publ. in: BGE 143 I 177; 2P.299/2000 vom 24. August 2001 E. 2c; zur Ausnahme von diesem Grundsatz vgl. auch BGE 141 II 353 E. 7.3; Urteil

2C\_1055/2022 vom 21. Juli 2023 E. 1.3.2). Im Sinn einer Ausnahme darf die Vergabebehörde auf ein Eignungskriterium bloss verzichten oder es anpassen, wenn es sich als offensichtlich ungeeignet, praktisch schwer umsetzbar oder unklar erweist, da es von keiner Anbieterin erfüllt wird. Sie hat allerdings sicherzustellen, dass die Anpassung nicht gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstösst und die dem öffentlichen Beschaffungswesen zugrundeliegenden Grundsätze eingehalten werden. Sie muss insbesondere beachten, dass andere Unternehmen zuvor auf ein Angebot verzichtet haben könnten, weil diese davon ausgegangen sind, das Kriterium nicht zu erfüllen (BGer 2C\_1055/2022 vom 21. Juli 2023 E. 1.3.2 mit Hinweisen auf BGE 141 II 353 E. 7.3, 125 II 86 E. 7c; 2P.299/2000 vom 24. August 2001 E. 2c). Was für die Eignungs- und Zuschlagskriterien gilt, muss grundsätzlich umso mehr für den Beschaffungsgegenstand als solchen gelten. Zwar sieht das auf das vorliegende Vergabeverfahren anwendbare Beschaffungsrecht die Möglichkeit des Dialogs noch nicht ausdrücklich vor. Da die Vorinstanz indessen in der B 2023/187 36/84

Ausschreibung auf den Dialog und – wie dargestellt (vgl. dazu oben Erwägungen 5 und 6) – auf seinen Zweck hingewiesen hat, ist es gerechtfertigt, die vergaberechtliche Zulässigkeit des Vorgehens anhand des neuen Rechts zu prüfen, das in Art. 24 IVöB den Dialog ausdrücklich regelt und mit dem alten Recht vergleichbar ist (vgl. E. 5.2.1 hiervor). Gemäss Art. 24 Abs. 1 Satz 1 IVöB kann ein Auftraggeber bei komplexen Aufträgen, bei intellektuellen Dienstleistungen oder bei der Beschaffung innovativer Leistungen im Rahmen eines offenen oder selektiven Verfahrens einen Dialog durchführen mit dem Ziel, den Leistungsgegenstand zu konkretisieren sowie die Lösungswege oder Vorgehensweisen zu ermitteln und festzulegen. Der Auftraggeber formuliert gemäss Art. 24 Abs. 2 IVöB seine Bedürfnisse und Anforderungen in der Ausschreibung oder in den Ausschreibungsunterlagen und gibt unter anderem den Ablauf (lit. a) und die möglichen Inhalte des Dialogs (lit. b) bekannt. Hat der Auftraggeber in der Ausschreibung auf den Dialog hingewiesen, muss der Beschaffungsgegenstand zumindest summarisch oder provisorisch beschrieben sein. Dieser summarische Leistungsgegenstand wird während des Dialogs konkretisiert, und es werden Lösungswege oder Vorgehensweisen ermittelt, die in der Folge zum definitiven Beschaffungsgegenstand führen (L. LOCHER, a.a.O., N 8 zu Art. 24).

### **E. 7.3**

Würdigung Dass das Beschaffungsvorhaben die Voraussetzungen für einen Dialog erfüllt, stellt auch die Beschwerdeführerin – die sich im Übrigen auf den Dialog eingelassen hat – zu Recht nicht in Abrede. Die Beschaffung von EDV-Applikationen mit Integration einer Vielzahl von verknüpften Einzellösungen wird als komplex beurteilt (vgl. LOCHER, a.a.O., N 10 zu Art. 24). Intellektuelle Dienstleistungen liegen demgegenüber vor, wenn der Schwerpunkt des Auftrags in geistigen Arbeitsergebnissen besteht, deren physischer Niederschlag sekundär bleibt. Beispielfhaft wird in diesem Zusammenhang die Beschaffung von Individualsoftware genannt (vgl. LOCHER, a.a.O., N 11 zu Art. 24; M. BEYELER, Die revidierte VöB – ein Kurzkomentar, BR 2010, S. 106 ff., S. 110). In der Ausschreibung und in den Ausschreibungsunterlagen hat sich die Vorinstanz hinsichtlich der Frage, ob das Arbeitsergebnis eine Integration bestehender Einzellösungen auf der Basis einer im Ansatz bereits existierenden oder eine neu zu entwickelnden Standardlösung sein soll, nicht festgelegt. Aus der Entwicklung der Ausschreibungsunterlagen insbesondere im Dialog hat sich ergeben, dass die Vorinstanz

eine neue Standardlösung, welche das schweizerische Steuersystem abbildet, mit individuellen Anpassungen an die st. gallischen Bedürfnisse beschaffen will. Die Beschaffung einer umfassenden digitalen Lösung für das gesamte St. Galler Steuerwesen auf der Basis einer Standardsoftware für das Schweizer Steuerwesen erweist sich – wie die Ausschreibungsunterlagen und deren Weiterentwicklung im Lauf des Beschaffungsverfahrens zeigen – als komplex, intellektuell herausfordernd und der Innovation zugänglich. B 2023/187 37/84

Der Beschaffungsgegenstand hat sich sodann im Lauf des Vergabeverfahrens nicht grundlegend verändert. Insbesondere war bereits im Pflichtenheft 1.0 (act. 7/03.01) klar festgehalten, dass die Vorinstanz die Lizenzierung einer auf den Schweizer Markt ausgerichteten Standardlösung bevorzugt, dass der Auftrag aber individuelle Zusatzentwicklungen für spezifische Funktionalitäten für den Kanton St. Gallen umfassen kann (Ziff. 2.3, S. 11/12). Dass damit der Beschaffungsgegenstand eine Standardsoftware mit individuellen Anpassungen an die st. gallischen Anforderungen umfasst, war für die an einer Teilnahme am Vergabeverfahren interessierten Unternehmen damit ersichtlich. Auch der fachliche Funktionsumfang blieb im Wesentlichen unverändert (vgl. Pflichtenheft 1.0, Abbildung 5, S. 28; Pflichtenheft 2.0, Abbildung 6, S. 55). Die Veränderungen, die sich bei den Grundleistungen (GL01-04) und den Optionen (OP01-09) ergaben, stellten ebenfalls keine grundlegenden Veränderungen des Leistungsumfanges dar. Sie waren zudem das nachvollziehbare Ergebnis des Dialogs. Die Rüge der Beschwerdeführerin, die Vorinstanz habe nach der Ausschreibung den Beschaffungsgegenstand in vergaberechtswidriger, insbesondere die Regeln des Dialogs verletzender Weise verändert, erweist sich damit als unbegründet. III. Beurteilung der Angebote

## **E. 8**

Eignung der Beschwerdegegnerin

### **E. 8.1**

Zusammenfassung der Vorbringen Die Beschwerdeführerin macht im Wesentlichen geltend, die Beschwerdegegnerin erfülle die Mindestanforderungen hinsichtlich ihrer Erfahrungen und der Erfahrungen ihrer Schlüsselpersonen nicht.

#### **E. 8.1.1**

Fehlende Erfahrung des Unternehmens

##### **E. 8.1.1.1**

Beschwerdeführerin Die Beschwerdeführerin geht davon aus, die Vorinstanz habe mit der Ausschreibung einen Anbieter finden wollen, der entweder eine (fast) fertige Standardlösung im Portfolio habe oder zumindest – aufgrund umfangreicher Erfahrungen in der Entwicklung von Fachapplikationen im Schweizer Steuerwesen – eine solche Standardlösung entwickeln könne. Sie hält sodann fest, die Vorinstanz habe den Zuschlag einem Unternehmen erteilt, das – gemäss den Angaben der Vergabestelle – nicht über das geforderte steuerfachliche Wissen beziehungsweise keine Erfahrung in der Entwicklung von komplexen Steuerlösungen verfüge. Die Vergabebehörde habe die Eignung der Zuschlagsempfängerin fälschlicherweise B 2023/187 38/84

und ohne rechtsgenügende Überprüfung bejaht (Rz. 4, 13 der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 20. Juni 2024 mit Hinweis auf Rz. 42 ff. und 70 ff. der Beschwerde vom 18. September 2023 und Rz. 105 ff. der Stellungnahme vom 26. April 2024). Die Be-

schwerdegegnerin habe selbst bestätigt, über keine eigenen Erfahrungen bei der Entwicklung und Umsetzung von IT-Projekten im Steuerbereich zu verfügen. Der Antrag für den Zusatzkredit (vgl. Bst. C hiervor) bestätige, dass die Vorinstanz diese Ressourcen während 6.5 Jahren nun selbst – durch interne und zusätzliche externe Spezialisten sowohl mit IT- als auch mit steuerfachlichem Knowhow im Umfang von rund 115 Personenjahren – stellen müsse. Der zusätzliche interne Bedarf belaufe sich auf 2.75 Vollzeitäquivalente mit IT-Ausrichtung (Enterprisearchitekt, Change Manager, Release Manager, Business-Analyst, Teilprojektleiter, Applikationsverantwortlicher, ICT-Experte) und 12.8 Vollzeitäquivalente mit steuerfachlicher Ausrichtung in IT-bezogenen Rollen (Product Owner, Business-Analyst, Testfall-Ersteller, Tester in den Hauptabteilungen der Vorinstanz). Zusätzlich sei externe Unterstützung im Umfang von 2.2 Vollzeitäquivalenten für Projektleistungen in verschiedenen IT-Rollen (Applikationsarchitekt, Migrationsarchitekten, Business-Analysten, Testmanager, Rolloutmanager und Strategische Begleitung) erforderlich (Rz. 35-50 der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 26. April 2024). Die Beschwerdeführerin macht geltend, ihr Angebot hätte zu keinem entsprechenden externen Bedarf geführt (Rz. 51 der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 26. April 2024).

#### **E. 8.1.1.2**

Vorinstanz Die Vorinstanz führt dazu aus, sie habe die Eignung der verbliebenen Anbieterinnen bereits im Rahmen der Präqualifikation – anhand der generellen und technischen sowie der Mindestanforderungen der bewerteten Eignungskriterien (Rz. 127-129 der Vernehmlassung der Vorinstanz vom 2. November 2023) – geprüft und deshalb auf eine erneute Prüfung der Eignungskriterien bei der Bewertung der Angebote verzichtet. Die Anbieterinnen hätten ihr gegenüber bestätigt, dass sie weiterhin alle Eignungskriterien erfüllten (Rz. 82). Bei der Festlegung und Anwendung der Eignungskriterien stehe der Vergabestelle ein grosser Ermessensspielraum zu (Rz. 126). Die potentiellen Anbieterinnen hätten nicht über eine Standard-Steuerlösung oder ähnliches, sondern über die Fähigkeit, eine solche zu entwickeln, verfügen müssen (Rz. 129). Da lediglich drei Anbieterinnen einen Teilnahmeantrag gestellt hätten, habe sie auf eine Prüfung der Mehreignung, das heisst auf eine – sinn- und zwecklose – Bewertung und Rangierung nach den Bewerteten Eignungskriterien verzichtet. Diese Bewertung wäre ohnehin nicht in die Bewertung der Angebote nach den Zuschlagskriterien eingeflossen. Der Rang in der Präqualifikation hätte sich nicht auf die finale Rangliste ausgewirkt (Rz. 130). Die Beschwerdeführerin substantiiere die mangelnde Eignung der Zuschlagsempfängerin nicht rechtsgenügend (Rz. 131). B 2023/187 39/84

Die Vorinstanz hält fest, die Beschwerdegegnerin verfüge über das erforderliche Fachwissen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin unterstreiche die Botschaft zum Nachtragskredit sogar die Rechtmässigkeit des Verfahrens (Rz. 19 der Eingabe der Vorinstanz vom 7. Juni 2024). Dort werde ausdrücklich betont, die neue Lösung sei " nicht in Form einer Individuallösung" zu realisieren. Es werde vielmehr – wie bereits im unangefochten gebliebenen Beschaffungskonzept bekanntgegeben – die Entwicklung einer Standardlösung für den Schweizer Markt angestrebt (Rz. 65 f.). Es gebe keinen Anlass, an der Erfüllung der Anforderungsspezifikationen und Eignungskriterien durch die Beschwerdegegnerin zu zweifeln. Es seien die Fachpersonen des Kantonalen Steueramts, welche die Geschäftsprozesse, deren steuerrechtliche Grundlagen, Gesetzesregelungen und Praxis kennen. Sie müssten diese Informationen bestellerseitig in das Projekt einbringen. Umgekehrt genüge es, wenn die Zuschlagsempfängerin ein steuerliches Grundwissen vorweise,

damit sie die Geschäftsprozesse verstehen könne. Hingegen müsse sie hervorragende Kenntnisse und Fähigkeiten bezüglich IT, moderner Softwareentwicklung und Projektmanagement haben, um das komplexe Grossprojekt umzusetzen. Es sei nicht erforderlich, dass diese Personen das Steuerfachwissen der auftraggeberseitigen Ansprechpersonen hinterfragten und überprüfen könnten. Sie müssten das Steuerfachwissen des Kantonalen Steueramts zielgerichtet bei der IT-Lösungsentwicklung einsetzen und insbesondere die erforderlichen Kompetenzen im Hinblick auf die Projektleitung, Lösungsarchitektur sowie moderne und zukunftsfähige Softwareentwicklung mitbringen. Die Betonung bei den Ausschreibungsanforderungen liege auf der Erfahrung in der Entwicklung von IT-Lösungen im Steuerumfeld und dem dazu erforderlichen Projektmanagement (Rz. 23). Das Kantonale Steueramt habe bereits aufgrund der initialen Angebote und vor allem aufgrund der Fragen der Anbieter zum Pflichtenheft 1.5 und den Dialogrunden auch mit der Beschwerdeführerin erkannt, dass auftraggeberseitig viel mehr personelle Ressourcen erforderlich seien als ursprünglich geplant. Auch bei einem Zuschlag an die Beschwerdeführerin hätten Ressourcen des Kantons gesucht und bereitgestellt werden müssen (Rz. 24). Der zusätzliche Kreditbedarf lasse sich hauptsächlich dadurch erklären, dass ursprünglich davon ausgegangen worden sei, es könne eine bereits bestehende, mit allen Funktionalitäten am Markt eingeführte Standardlösung beschafft werden. Der Dialog habe aber klar aufgezeigt, dass weder die Beschwerdegegnerin noch die Beschwerdeführerin über eine solche Standardlösung verfügten (Rz. 29). Das preislich massiv höhere Angebot der Beschwerdeführerin verdeutliche, dass auch sie über keine – auch keine "fast" fertige – Standardlösung verfüge, sondern diese erst noch entwickeln müsse (Rz. 31). Weder die Botschaft zum Nachtragskredit noch die separate Auftragsvergabe zur Beschaffung weiterer Ressourcen belege die fehlende Eignung der Zuschlagsempfängerin. Ob die Zuschlagsempfängerin bereits über eine Standard-Steuerlösung verfüge oder nicht, sei angesichts des klar umschriebenen Beschaffungsgegenstands – der auch die Entwicklung einer künftigen Standardlösung zulasse – irrelevant (Rz. 32). B 2023/187 40/84

## **E. 8.1.2**

Fehlende Erfahrungen der Schlüsselpersonen

### **E. 8.1.2.1**

Beschwerdeführerin Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Beschwerdegegnerin erfülle die Musskriterien nicht, weil den Schlüsselpersonen die erforderliche vergleichbare Erfahrung im Steuerbereich fehle (Rz. 17 der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 20. Juni 2024 mit Hinweis auf Rz. 59 ff. der Beschwerde vom 18. September 2023 und Rz. 85 ff. der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 26. April 2024). Sie ist der Auffassung, die Beschwerdegegnerin verfüge nicht über die nötigen personellen Ressourcen, um den Auftrag wie im Pflichtenheft umschrieben erfüllen zu können. Irgendwelche Erfahrung und Fähigkeiten in der Entwicklung von IT-Lösungen im Steuerumfeld beziehungsweise "steuerliches Grundwissen" genügten nicht. Vielmehr müssten die Schlüsselpersonen jeweils individuell Referenzprojekte nach ganz konkreten Anforderungen vorweisen können (Rz. 19 der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 20. Juni 2024). Die Beschwerdeführerin vertritt den Standpunkt, sie erfülle als einzige Anbieterin die Eignungskriterien (Rz. 57). Zwingende Mindestanforderungen seien Erfahrung in der geforderten Rolle von mindestens drei Jahren in vergleichbaren IT-Projekten im Schweizer Steuerumfeld und deren Nachweis mittels eines entsprechenden umfangreichen Projekts mit einem klaren Bezug zum Thema Steuern, welches über zwei

Jahre gedauert habe (BEK015, BEK019, BEK022, BEK025, BEK028, BEK031, BEK034, BEK036) beziehungsweise die Mitwirkung in der geforderten Rolle in einem vergleichbaren IT-Projekt mit einem Volumen über fünf Millionen Franken und einer Projektdauer von mindestens drei Jahren (BEK014, BEK018, BEK021, BEK024, BEK027, BEK030, BEK033, BEK035). Zusätzlich müssten die Schlüsselpersonen Projektleiter, Lösungsarchitekt und Lead Business-Analyst und deren Stellvertreter (BEK016, BEK020, BEK023, BEK026, BEK029, BEK032) jeweils mindestens eine Einführung einer neuen Steuerapplikation (Register-, Veranlagungs- oder Bezugslösung) inklusive Datenmigration in der angebotenen Funktion begleitet haben (Rz. 86 der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 26. April 2024). Die Beschwerdeführerin ist der Auffassung, die Vergabestelle habe die Erfüllung der Musskriterien gar nicht überprüft. Sie bestätige, dass sie im Rahmen der Präqualifikation keine Referenzauskünfte eingeholt habe (Rz. 34 der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 20. Juni 2024). Hätte sie die Erfüllung tatsächlich pflichtgemäss überprüft, hätten ihr die dargelegten Mängel in den Referenzen der Beschwerdegegnerin auffallen müssen. Das gelte vor allem, weil formale Kriterien wie das geforderte Volumen einfach überprüfbar gewesen wären. So hätte der Vergabestelle auffallen müssen, dass das Projekt mit dem Kantonalen Steueramt Zürich das geforderte Projektvolumen von einer Million Franken nicht erreicht habe (Rz. 35 der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 20. Juni 2024 mit Hinweisen auf Rz. 70 ff. der Beschwerde vom 18. September 2023 und Rz. 105 ff. der B 2023/187 41/84

Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 26. April 2024). Die Überprüfung der Mindestanforderungen und auch die Einholung entsprechender Referenzen sei nicht im Ermessen der Vergabestelle gelegen. Sie habe den Sachverhalt falsch beziehungsweise unvollständig festgestellt (Rz. 51 der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 20. Juni 2024 mit Hinweis auf Rz. 123 ff. der Beschwerde vom 18. September 2023 und Rz. 44 ff. der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 26. April 2024). Die Vergabestelle versuche nun offenbar aus strategischen Gründen, den von ihr bislang anerkannten Grundsatz, dass bereits die Nichterfüllung eines einzigen Muss-Kriteriums einen hinreichenden Ausschlussgrund darstelle, aufzuweichen (Rz. 48 der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 20. Juni 2024). Der Beitrag der Schlüsselpersonen sei charakteristisch für die jeweilige Grundleistung. Erfülle eine Schlüsselperson die Mindestanforderungen im Zeitpunkt des Zuschlags nicht, sei dies nicht bloss eine Bagatelle, sondern ein schwerwiegender Mangel im Angebot. Dies gelte umso mehr, als sie zentrale Anforderungen an die fachliche Qualifikation der Anbieter darstellten (Rz. 49). Der in der Präqualifikation von der Beschwerdegegnerin genannte Testverantwortliche habe das Unternehmen bereits im Zeitpunkt der Angebotsabgabe verlassen und zur Beschwerdeführerin gewechselt (Rz. 17, 27 und 30 der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 20. Juni 2024 mit Hinweis auf Rz. 96 ff. der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 26. April 2024). Ob die Beschwerdegegnerin diese Schlüsselperson durch den bisherigen Stellvertreter ersetzt habe, müsse das Gericht anhand der Aktenverweise der Vorinstanz verifizieren (Rz. 29 der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 20. Juni 2024). Zudem müsse die Beschwerdegegnerin für die fre werdende Position des stellvertretenden Testverantwortlichen eine Person bezeichnen haben, welche die entsprechenden Voraussetzungen – mindestens drei Jahre Erfahrung als Testverantwortlicher bei vergleichbaren Software-Entwicklungsprojekten im öffentlichen Verwaltungsumfeld mit klarem Bezug zum Thema Steuern, mehr als zehn Mitarbeitern und einem Projektvolumen von über einer Million Franken – erfülle. Dass dies der Fall sei,

habe die Vergabestelle bisher nicht gesagt (Rz. 30). Zur Erfahrung des Projektleiters bringt die Beschwerdeführerin vor, diese stütze sich offenbar ausschliesslich auf das Projekt "BVTax Atamira", zumal die Vergabestelle sich bei den übrigen Schlüsselpersonen auf ein Projekt mit dem Kantonalen Steueramt Zürich beziehe (Rz. 20 der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 20. Juni 2024). Das Projekt "BVTax Atamira" genüge den Referenzanforderungen der Präqualifikation nicht (Rz. 21). Es handle sich nicht um eine mit "IT Steuern SG+" vergleichbare Veranlagungslösung, sondern um die Neuentwicklung einer Web-Applikation für die Bewertung nicht kotierter Titel (<https://old.simap.ch>, Projekt ID 185848) und damit um ein einzelnes unter vielen Umsystemen. In einer solchen Hilfsfunktion seien die von der Vergabestelle in der Präqualifikation B 2023/187 42/84

eigens definierten Musskriterien nicht abgedeckt (Rz. 22). Gemäss Internetseite der Zuschlagsempfängerin sei die Lösung "BVTax Atamira" ein Modul im Bereich der Wertschriftenveranlagung, mit welcher der Steuerwert von nicht-kotierten Titeln für die Steuererklärung berechnet werden könne (Rz. 88 ff. der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 26. April 2024). Damit sei es erwiesenermassen keine Steuerapplikation (Register-, Veranlagungs- oder Bezugslösung) im Sinn der Referenzanforderungen. Das bringe die Vorinstanz selbst im Pflichtenheft 2.0, Abbildung 7, zum Ausdruck, wo das Modul nicht Teil der relevanten Steuerapplikationen sei, die hätten beschafft werden sollen und in Bezug auf welche die Anbieter ihre Erfahrungen hätten nachweisen müssen. Wie alle anderen zahlreichen Umsysteme, zu welchen die nachgefragten Steuerapplikationen Schnittstellen haben müssten, sei auch "BVTax" grau dargestellt (Rz. 91/92). Soweit vorgeschlagene Schlüsselpersonen dieses Referenzprojekt angäben, fehle ihnen die einschlägige Erfahrung. Sie erfüllten die Musskriterien der Präqualifikation nicht (Rz. 93). Erfahrung im Steuerbereich könne nur bestehen, wenn auch einschlägiges Wissen im Steuerbereich erworben worden sei (Rz. 94). Beim Projekt mit dem Kantonalen Steueramt Zürich habe es sich um eine Individuallösung mit einem Volumen von weniger als einer Million Franken gehandelt. Mangels anderer Projekte der Zuschlagsempfängerin in der Einführung einer Steuerapplikation (Register-, Veranlagungs- oder Bezugslösung) müssten alle ihre Schlüsselpersonen entweder an diesem Projekt in derselben Rolle beteiligt gewesen sein oder entsprechende Erfahrung aus früheren Anstellungen mitbringen (Rz. 94). Auch den weiteren Schlüsselpersonen – stellvertretender Projektleiter, Lösungsarchitekt und Lead Business Analyst sowie ihren Stellvertretern – fehlen nach Auffassung der Beschwerdeführerin die erforderlichen vergleichbaren Erfahrungen im Steuerbereich. Ausser dem Projekt mit dem Kantonalen Steueramt Zürich nenne die Vorinstanz keine Referenzverfahren. Dort hätten die Schlüsselpersonen in derselben Rolle wie bei "IT Steuern SG+" beteiligt sein müssen, um den Anforderungen in der Präqualifikation an die Erfahrung der betreffend Anzahl begleiteter Einführungen von Steuerapplikationen in der entsprechenden Rolle während mehr als dreier Jahre bei einem Projektvolumen von über einer Million Franken zu genügen (BEK020, 023, 026, 029, 032). Das Projekt habe lediglich ein Volumen von rund 0.74 Millionen Franken gehabt (Rz. 25 der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 20. Juni 2024). B 2023/187 43/84

#### **E. 8.1.2.2**

Vorinstanz Die Vorinstanz hält dem entgegen, sie habe als Eignungsnachweis insbesondere die Einführung mindestens einer Steuerapplikation (Register-, Veranlagungs- oder

Bezugslösung) inklusive Datenmigration in der angebotenen Funktion (BEK016, BEK020, BEK023, BEK026, BEK029, BEK032) verlangt (Rz. 33 der Eingabe der Vorinstanz vom 7. Juni 2024). Auch für den Projektleiter und weitere Schlüsselpersonen umfasse das Angebot der Beschwerdeführerin die erforderlichen Referenznachweise. Beim Projekt mit dem Kantonalen Steueramt Zürich mache das von der Beschwerdeführerin behauptete Volumen von CHF 740'056 lediglich einen Teil aus. In jenem Projekt seien – wie auch vorliegend – zahlreiche weitere Aufwände angefallen (beispielsweise für externe Dienstleister, Projektleitung, Aufwände zur Entlastung internen Mitarbeitender, allfällige Leistungen des vorherigen Lieferanten im Rahmen der Migration). Der Vorinstanz sei zudem aus dem Austausch mit dem Kantonalen Steueramt Zürich zu anderen Themen bekannt, dass das Projekt zur Einführung der Applikation JUPEVA ein Volumen weit über der Schwelle von einer Million Franken aufweise (Rz. 11 ff. der Eingabe der Vorinstanz vom 4. Juli 2024). Bei der Überprüfung der Angaben in der Offerte der Beschwerdeführerin habe sich gezeigt, dass "BVTax Atamira" als Steuerapplikation und darüber hinaus auch als Veranlagungslösung zu qualifizieren sei. Die Schlüsselpersonen müssten die Qualifikationen und Erfahrungen mitbringen, die für ihre jeweilige Rolle erforderlich seien und zusätzlich bereits Berührungspunkte mit Steuerprojekten gehabt haben. Die steuerliche Fachexpertise werde vom Kantonalen Steueramt selbst bereitgestellt (Rz. 35 der Eingabe der Vorinstanz vom 7. Juni 2024). BVTax sei im Übrigen eines von mehreren Referenzprojekten im Angebot der Beschwerdeführerin und ihre einschlägige Erfahrung sei damit mehrfach belegt (Rz. 37). Die Schlüsselpersonen – stellvertretender Projektleiter (BEK020), Lösungsarchitekt (BEK023), stellvertretender Lösungsarchitekt (BEK026), Lead Business Analyst (BEK029) und stellvertretender Lead Business-Analyst (BEK032) – seien in der für sie vorgesehenen Rolle bereits tätig gewesen und verfügten über einschlägige Erfahrungen in anderen, vergleichbaren Projekten, zum Beispiel in der Zusammenarbeit mit dem Kantonalen Steueramt Zürich. Für die Erfüllung der fraglichen BEK zur "Anzahl begleiteter Einführungen von Steuerapplikationen" sei das Projektvolumen irrelevant gewesen. Dass das fragliche Projekt die Einführung einer Steuerapplikation zum Gegenstand gehabt habe, bestreite die Beschwerdeführerin zurecht nicht. Auch diese Referenz mache deutlich, dass die Zuschlagsempfängerin in der Lage sei, komplexe IT-Projekte im Steuerbereich erfolgreich umzusetzen (Rz. 38 der Eingabe der Vorinstanz vom 7. Juni 2024). Der Auftraggeber habe sich "vorbehalten", bei den angegebenen Kontaktpersonen Referenzauskünfte einzuholen. Es sei also nicht zwingend gewesen, im Rahmen der Eignungsprüfung Referenzauskünfte einzuholen. Wie namentlich die Qualitäts- und Risikoberichte des externen unabhängigen Qualitäts- und Risikomanagers belegten, folgten aus der Wahl der Zuschlagsempfängerin keine B  
2023/187 44/84

besonderen Risiken. Die Zuschlagsempfängerin habe im Dialog überzeugend bewiesen, dass sie in der Lage sei, komplexe Softwareapplikationen im Steuerbereich termingerecht einzuführen (Rz. 39). Anders als die Beschwerdeführerin vermute, habe die Beschwerdeführerin auch einen Ersatz für die Position des Stellvertreters des Testverantwortlichen bezeichnet. Sämtliche Eignungsnachweise befänden sich in den Akten. Die Ausschreibung habe ausdrücklich zugelassen, eine Fachperson als Schlüsselperson und gleichzeitig als Stellvertretung für maximal eine weitere Schlüsselperson vorzustellen. Fluktuation bei solchen Projektdauern sei ohne weiteres absehbar. Deshalb sei es geboten, dafür von den Anbietern von Anfang an Lösungen einzuverlangen. Der Projektleiter der Beschwerdeführerin erfülle auch im Bereich

Testmanagement die geforderten Qualifikationen und Nachweise. Das betreffende bereinigte Eignungskriterium sei nur eines von 136 Eignungskriterien. Selbst wenn ein man- gelhaftes Angebot vorgelegen hätte, wäre praxisgemäss von einer untergeordneten Abwei- chung ohne Auswirkungen auf das Preis-Leistungs-Verhältnis auszugehen. Da es lediglich um die Rolle des Stellvertreters des Testverantwortlichen gehe, wäre ein Ausschluss un- verhältnismässig und würde den Anbieterwettbewerb übermässig einschränken (Rz. 15 der Stellungnahme der Vorinstanz vom 4. Juli 2024).

## **E. 8.2**

Rechtliches Nach Art. 12 Abs. 1 lit. a aVöB kann der Auftraggeber einen Anbieter vom Vergabeverfah- ren ausschliessen, wenn er die Eignungskriterien nicht erfüllt. Eignungskriterien sind grund- sätzlich als Ausschlusskriterien zu definieren, sodass bei Nichterfüllen auch nur eines Eig- nungskriteriums ein Ausschluss vom Vergabeverfahren die Folge sein muss (BGE 145 II 249 E. 3.3; BGer 2C\_698/2019 vom 24. April 2020 E. 4 mit Hinweisen auf weitere Recht- sprechung). Sind Anforderungen an ein Produkt als Eignungskriterien ausgestaltet, gelten auch diese Anforderungen als absolute Kriterien, deren Nichterfüllung zum Ausschluss eines Angebots führt. Die Nichterfüllung führt indessen dann nicht zum Ausschluss, wenn die Mängel ge- ringfügig sind und der Ausschluss unverhältnismässig wäre. Ein Ausschlussgrund muss eine gewisse Schwere aufweisen. Dies ist dann der Fall, wenn sich die Gleichbehandlung zwischen der fehlerhaften Offerte und den übrigen Angeboten nicht mehr gewährleisten liesse. Ein Ausschluss wäre hingegen unverhältnismässig oder überspitzt formalistisch, wenn die Abweichung von den Vorgaben der Ausschreibung untergeordneten Charakter hat und mit Blick auf das Preis-Leistungs-Verhältnis nur unbedeutend ist (vgl. BGer 2C\_698/2019 vom 24. April 2020 E. 4.2). B 2023/187 45/84

Auch wenn Formulierungen in den Ausschreibungsunterlagen ihrem Wortlaut nach an sich dahin zu verstehen sind, dass die "Muss-Kriterien" als Voraussetzung der Gültigkeit der Offerte zwingend einzuhalten waren, muss sich der gegenteilige Standpunkt der Vergabe- behörde nicht von vornherein als vergaberechtlich unhaltbar erweisen (vgl. BGer 2P.202/2005 vom 6. Februar 2006 E. 3.3). Ob vergaberechtlich der Ausschluss der Zu- schlagsempfängerin geboten ist, ist dann, wenn sämtliche verbleibenden Anbieter die Eig- nungsbedingungen nicht vollständig erfüllen, auch mit Blick auf das Gebot der Gewährlei- stung eines wirksamen Wettbewerbs zu beurteilen (BGer 2C\_665/2015 vom 26. Januar 2016 E. 3.2.1). Die Gerichtsbehörde prüft im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens die korrekte Rechtsanwendung durch die Vergabebehörde grundsätzlich frei. Wenn indessen das materielle Recht dieser Letzteren einen weiten Ermessensspielraum einräumt, was insbe- sondere in der Phase der Würdigung und des Vergleichs der Angebote der Fall ist, muss der Richter darauf achten, sich nicht ungerechtfertigt in die Entscheidungsfreiheit der mit dem Zuschlag beauftragten Behörde einzumischen (vgl. Art. 16 Abs. 1 und 2 rIVöB). Die Gerichtsbehörde kann somit nur bei Missbrauch oder Überschreitung der Entscheidungs- befugnis der Vergabebehörde eingreifen, was in der Praxis einer auf die Willkür beschränk- ten Kontrolle gleichkommen kann (BGE 141 II 353 E. 3 = Pra 2016 Nr. 31).

## **E. 8.3**

Würdigung

### **E. 8.3.1**

Fehlende Erfahrung des Unternehmens Die Vorinstanz hat bereits im Kriterienkatalog der Ausschreibungsunterlagen 1.0 (act. 7/03.18, S. 16 und 17) und unverändert auch im Kriterienkatalog der Ausschreibungsunterlagen 2.0 (act. 7/17.34, S. 16 und 17) bei den Bewerteten Eignungskriterien zu Erfahrungen und Referenzen (BEK037 Referenz Veranlagungsapplikation, BEK038 Steuerregister, BEK039 Bezugslösung und BEK040 Gesamtlösung Steuern) ausdrücklich festgehalten, die Anbieter hätten diesbezüglich "keine Mindestanforderungen" zu erfüllen. Die von der Beschwerdegegnerin anerkannte fehlende Erfahrung in der Realisierung von Applikationsmodulen für Steuerregister, Bezugslösung und Gesamtlösung Steuern (act. 7/15.01.02.06, S. 14) kann deshalb die nicht dazu führen, dass sie vom weiteren Vergabeverfahren hätte ausgeschlossen werden müssen. Daran vermag nichts zu ändern, dass die Erfahrungen und Referenzen in diesem Bereich Teil der "Eignungskriterien" sind. Bezüglich der Erfahrungen und Referenzen des Unternehmens keine Mindestanforderungen zu verlangen, steht im Einklang mit der Umschreibung des Beschaffungsgegenstands und der Unternehmen, die für die Vorinstanz als mögliche Vertragspartner in Frage kamen: Ziel des Vergabeverfahrens ist die Beschaffung einer B 2023/187 46/84

Gesamtlösung für den Steuerbereich, die gegebenenfalls von Grund auf auch zusammen mit einer Anbieterin, deren Erfahrungen im Bereich der Steuern beschränkt sind, entwickelt werden soll.

### **E. 8.3.2**

Fehlende Erfahrung der Schlüsselpersonen

#### **E. 8.3.2.1**

Referenzprojekte Die Beschwerdegegnerin referenzierte bezüglich ihrer Schlüsselpersonen ihre wichtigsten Projekte im schweizerischen Steuerumfeld BVTax (Bewerten nicht-kotierter Gesellschaften), eQuest (Quellensteuerportal), ESCHA (Anwendung zur Veranlagung Erbschafts- und Schenkungssteuern), JUPEVA (Anwendung zur Veranlagung juristischer Personen) und ZhprivateTax (Online-Steuern). Sie erwähnte, dass sie in den relevanten eCH-Fachgruppen vertreten sei und die Standardisierung im Steuerumfeld unterstütze (Ziff. 1.1.3 Management Summary, act. 7/21.02.01.02.01), und verwies auf die individuelle Expertise ihrer über 50 qualifizierten Software-Engineers sowie die auf der Norm "ISO/IEC 25000" aufbauende umfangreiche Methodik für die Grundlagen – Requirement Engineering, Konzeption, UX-Design, DevOps, Testing usw. – für alle Software-Engineers (Ziff. 1.4 Management Summary, act. 7/21.02.01.02.01). Die Beschwerdegegnerin führt sodann zur Bereitstellung einer Standardlösung an, sie habe ein Produkt – asem Inkasso (Prozesse von der Forderung bis zum Verlustschein; vgl. [https://B.\\_\\_\\_\\_.ch](https://B.____.ch) Produkte, Stand 04. März 2025) – am Markt etabliert. Bei einem weiteren sei sie dabei, es am Markt zu etablieren (Ziff. 1.6 Management Summary, act. 7/21.02.01.02.01). Im Projekt "BVTax Atamira" erhielt die Beschwerdegegnerin am 30. August 2019 den Zuschlag zum Gesamtpreis von rund 5.8 Millionen Franken (ohne Mehrwertsteuer). Das Projekt umfasste nicht nur die Entwicklung der neuen Web-Applikation, sondern auch Pflege, Support und Weiterentwicklung (<https://www.simap.ch>, Projekt ID 185484). Damit erweist sich die Beurteilung der Vorinstanz, der von der Beschwerdegegnerin angebotene Projektleiter erfülle die nach BEK019, 022, 025, 028 und 031 verlangten Kompetenzen, als nachvollziehbar. Das Projekt, für welches die Beschwerdegegnerin am 3. Juni 2016 vom Kantonalen Steueramt

Zürich den Zuschlag für eine Auftragssumme von rund 0.74 Millionen Franken erhielt, hatte die Ablösung der bestehenden Applikation zur Veranlagung der juristischen Personen inklusive einer Erweiterung durch Einführung einer modernen und möglichst standardisierten Lösung bis zur Betriebsübergabe zum Gegenstand (<https://old.simap.ch>, Projekt ID 132686).

#### **E. 8.3.2.2**

Projektvolumina Für die Anforderungen an die Vergleichbarkeit der Referenzprojekte ist davon auszugehen, dass die Vorinstanz mit der Ausschreibung auch die Beschaffung einer gänzlich neuen B 2023/187 47/84

Standardlösung für das Schweizer Steuerwesen in Betracht zog. Das bedeutet, dass auch Anbieterinnen, die zurzeit nicht an einer solchen Lösung arbeiten und damit auch nicht auf ein entsprechendes Referenzprojekt verweisen können, sich grundsätzlich als geeignet erweisen können. Das ist bei der Auslegung und Anwendung insbesondere der Bewerteten Eignungskriterien zu berücksichtigen.

#### **E. 8.3.2.3**

Pflicht, die Anforderungen zu erfüllen Die Vorinstanz hat in der Dialogrunde 1 auch gegenüber der Beschwerdegegnerin ausdrücklich betont, bei der Umbesetzung von Schlüsselpersonen müsse nachgewiesen werden, dass die Neubesetzung die erforderlichen Eignungskriterien (Technische Eignungskriterien, Bewertete Eignungskriterien) erfülle. Allfällige Belege seien nachzureichen (act. 7/15.01.02.06, S. 24). In der Dialogrunde 3 hat die Vorinstanz von den Anbietern erneut verlangt, sie müssten bestätigen, weiterhin alle Generellen und Technischen Eignungskriterien sowie die Mindestanforderungen der Bewerteten Eignungskriterien gemäss der neuesten verfügbaren Version der jeweiligen Dokumente zu erfüllen (act. 7/15.08.04.08 S. 205 und 15.08.05.05 S. 127; jeweils Anforderungsspezifikation AS7.1). Dabei hat sie gegenüber der Beschwerdeführerin summarisch festgestellt, sie gehe davon aus, die Anbieterin erfülle weiterhin alle Kriterien, deren Nichterfüllung einen Ausschluss aus dem Vergabeverfahren nach sich ziehe (Generelle und Technische Eignungskriterien, Mindestanforderungen der Bewerteten Eignungskriterien, Muss-Kriterien der Anforderungsspezifikationen). Auf allfällige Probleme, welche die Abgabe eines gültigen finalen Angebots nicht zulassen würden, habe die Anbieterin in der Dialogrunde 3 hingewiesen (act. 7/15.08.04.08 S. 236 und 15.08.05.05 S. 150). Die Vorinstanz hat sich gemäss GEK016 lediglich "vorbehalten", die angegebenen Kontaktpersonen der unter den Bewerteten Eignungskriterien aufgeführten Referenzen zu kontaktieren (act. 7/17.34 S. 2/42).

#### **E. 8.3.2.4**

Mindestanforderungen an die Schlüsselpersonen gemäss TEK Gemäss GEK009 hatten die Anbieter schriftlich "zu bestätigen", dass sie über die nötigen personellen Ressourcen verfügen, um den Auftrag, wie im Pflichtenheft umschrieben, erfüllen zu können (act. 7/17.34). Bezüglich der Erfüllung der Mindestanforderungen bei den Bewerteten Eignungskriterien verlangte die Vorinstanz gemäss dem Generellen Eignungskriterium GEK024 generell eine entsprechende schriftliche Bestätigung (vgl. Angebot der Beschwerdeführerin; act. 7/21.02.01.03.01, S. 2/44). Auch für die Beurteilung, ob die Anbieter die Technischen Eignungskriterien erfüllten, stellte die Vorinstanz auf schriftliche Bestätigungen ab (act. 7/21.02.01.03.01, S. 4/44 ff.). Als Schlüsselpersonen hat die Vorinstanz B 2023/187 48/84

den Projektleiter, den Lösungsarchitekten, den Business-Analysten und den Testverantwortlichen sowie deren Stellvertreter bezeichnet. Für diese Personen hat sie Technische (TEK027-TEK056) und Bewertete (BEK013-BEK036) Eignungskriterien formuliert. Die Technischen Eignungskriterien knüpfen für die Anforderungen an deren Qualifikation – Projektleiter und Stellvertreter (TEK029+TEK033), Lösungsarchitekt und Stellvertreter (TEK036+TEK040), Business-Analyst (TEK043+TEK047), Testverantwortlicher und Stellvertreter (TEK050+TEK054) – hinsichtlich des ICT-Berufsbilds am Pflichtenheft 2.0 an (act. 7/19.02, Tabellen 18 und 19, S. 76 und 77). Die Vorinstanz hat die in den Technischen Eignungskriterien zu den Schlüsselpersonen formulierten Anforderungen zwar als Muss-Kriterien verstanden, die zwingend zu erfüllen sind und deren Nichterfüllung zum Ausschluss aus dem Verfahren führt (act. 7/17.34, S. 4/42 Anleitung). Allerdings ergibt sich aus der konkreten Formulierung der Anforderungen, dass ein gewisses Spannungsverhältnis zum verlangten strikten Nachweis der Erfüllung der Anforderungen besteht: Einerseits müssen die Anbieterinnen zu den einzelnen Rollen eine bestimmte Person nennen und andererseits bestätigen, dass der Träger der Rolle für die Dauer des Projekts Ansprechpartner der Vergabestelle sein muss (vgl. für den Projektleiter act. 7/17.34, S. 7/42, TEK029). Damit wird deutlich, dass bei einem auf mehrere Jahre ausgerichteten Projekt die Anbieterinnen letztlich nur bestätigen können, für die Besetzung der von ihnen zu übernehmenden Rollen mit entsprechend befähigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu sorgen. Eine Zusicherung, dass keine personellen Wechsel erfolgen werden, können die Anbieterinnen bei einem Projekt dieser Grössenordnung und zeitlichen Dimension von vornherein nicht abgeben.

#### **E. 8.3.2.5**

Mindestanforderungen an die Schlüsselpersonen gemäss BEK Die Vorinstanz hat auch die bei den Bewerteten Eignungskriterien verlangten Mindestanforderungen als Muss-Kriterien verstanden, die zwingend zu erfüllen sind und deren Nichterfüllung zum Ausschluss des Angebots führt (act. 7/17.34, S. 11/42 Anleitung). In den Bewerteten Eignungskriterien werden Anforderungen an die Zertifizierung des Projektleiters und seines Stellvertreters formuliert (mindestens IPMA Level C, Hermes Advanced oder damit vergleichbar oder aber 5 Jahre Erfahrung als Projektleiter in IT-Projekten; BEK013+017). Für sie und die weiteren Schlüsselpersonen und deren Stellvertreter werden zudem Anforderungen an die Erfahrung in "vergleichbaren" IT-Projekten beschrieben (Projektleiter BEK014+BEK018; Lösungsarchitekt BEK021+BEK024; Business-Analyst BEK027+BEK030; Testverantwortlicher BEK033+BEK035). Steuerfachliche Kompetenzen und die Begleitung der Einführung von Steuerapplikationen werden vom Projektleiter (BEK015+BEK019; BEK016+BEK020), vom Lösungsarchitekten (BEK022+BEK025; BEK023+BEK026) und vom Business-Analysten (BEK028+BEK031; BEK029+BEK032) B 2023/187 49/84

erwartet. Testverantwortlicher und Stellvertreter sollen Kompetenzen im öffentlichen Verwaltungsumfeld nachweisen (BEK034+BEK036). "Vergleichbar" bedeutet konkret einen "klaren Bezug" des Projekts zu IT und Steuern sowie die Erfüllung von Mindestanforderungen hinsichtlich ihrer personellen, finanziellen und zeitlichen Dimension, die nicht nur schriftlich zu bestätigen, sondern auch nachzuweisen waren (vgl. act. 7/17.34, S. 13-16/42). Die Beurteilung der Vergleichbarkeit der Referenzprojekte liegt jedenfalls hinsichtlich des Aspekts des "klaren" Bezugs zu IT und Steuern im Ermessen der Vorinstanz. Die Vorgaben hinsichtlich der personellen, finanziellen und zeitlichen

Dimensionen erscheinen zwar als zahlenmässig eindeutig. Indessen besteht auch hier ein Spielraum hinsichtlich der Beurteilung, indem Projekte in ihrem zeitlichen Verlauf unterschiedlichen Personalbedarf aufweisen können. Was als finanzielles "Projektvolumen" zu bezeichnen ist, wird sich zwar in erster Linie an der Vergabesumme ausrichten. Ob dabei aber auch Aufwendungen berücksichtigt werden, die – wie vorliegend – intern anfallen und nicht zu Zahlungen an den Leistungserbringer führen, lässt sich dem Begriff nicht entnehmen. Bezüglich der Beurteilung, ob ein Referenzprojekt die Mindestanforderungen erfüllt, kommt der Vorinstanz damit ebenfalls ein Ermessensspielraum zu.

### **E. 8.3.3**

Ergebnis Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Vorinstanz auch das Angebot der Beschwerdegegnerin nach den bekanntgegebenen Kriterien zur Erfahrung des Unternehmens und der Schlüsselpersonen geprüft und das Ergebnis dieser Prüfung nachvollziehbar festgehalten hat. Wenn die Vorinstanz ihre Überlegungen zur Erfüllung der zahlreichen Muss-Kriterien betreffend die Anforderungen an die Erfahrungen der Anbieterinnen und ihrer möglichen Schlüsselpersonen nicht detailliert beschrieben hat, ist dies angesichts der Vielschichtigkeit der Würdigung insbesondere unter Berücksichtigung ihrer Wahrnehmungen im Dialogverfahren vergaberechtlich nicht zu beanstanden. Die Vergabestelle kann im vorliegend interessierenden Zusammenhang letztlich lediglich abschätzen, ob sie der einzelnen Anbieterin aufgrund ihrer Grösse und Attraktivität und ihrer Angaben zu den Schlüsselpersonen, die sie im Zeitpunkt der Offerteinreichung für die einzelnen Rollen vorsieht, zutraut, die Rollen während der gesamten Dauer mit ausreichend befähigten Personen zu besetzen. Dies gilt umso mehr, als für das vorliegende Projekt zahlreiche Schlüsselpersonen zu bezeichnen waren. Zudem fällt ins Gewicht, dass die strenge Handhabung dieser zahlreichen und detailliert umschriebenen Anforderungen dazu geeignet wäre, einen der zentralen Zwecke des Vergaberechts zu vereiteln, nämlich die Förderung des wirksamen Wettbewerbs unter den Anbietern (vgl. Art. 1 Abs. 3 lit. a iVöB, B 2023/187 50/84

nach Art. 2 lit. d iVöB den wirksamen, fairen Wettbewerb). Das zeigt sich im vorliegenden Verfahren, in welchem zwar einige Anbieterinnen im Rahmen des "Request for Information" ihr potenzielles Interesse an einer Teilnahme am Vergabeverfahren bekundet hatten, nach der Konkretisierung des von der Vorinstanz ins Auge gefassten Beschaffungsgegenstands sich jedoch lediglich noch zwei Anbieterinnen in der Lage sahen, ein konkretes Angebot einzureichen. Der Ausschluss einer Anbieterin allein mit der Begründung, eine von ihr konkret bezeichnete Schlüsselperson erfülle die Anforderungen nicht umfassend, hätte im vorliegenden Vergabeverfahren dazu geführt, dass die Qualität der beiden gemeinsam entwickelten Angebote von der Vorinstanz nicht mehr anhand der zahlreichen Zuschlagskriterien hätte verglichen und bewertet werden können. Selbst wenn also der Vorwurf der Beschwerdeführerin zuträfe, dass eine der von der Beschwerdegegnerin bezeichneten Schlüsselpersonen durch eine andere ersetzt werden musste, und bei einer engen Auslegung der Anforderungen möglicherweise die Referenzobjekte sich hinsichtlich des Inhalts nicht mit dem decken, was die Beschwerdeführerin auf dem Weg zu einer Standardlösung bereits selbst realisiert hat, erweist sich der Verzicht der Vorinstanz auf einen Ausschluss der Beschwerdegegnerin vergaberechtlich als haltbar.

### **E. 9**

Notwendigkeit der Aufstockung beim Auftraggeber

### **E. 9.1**

Zusammenfassung der Vorbringen Die Beschwerdeführerin kritisiert, die Lösung der Zuschlagsempfängerin verlange eine zusätzliche Aufstockung der internen und externen Ressourcen weit über das geplante Mass hinaus (Rz. 13 der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 20. Juni 2024 mit Hinweisen auf Rz. 59 ff. der Beschwerde vom 18. September 2023 und Rz. 3, 7, 35 ff. und 83 ff. der Stellungnahme vom 26. April 2024). Die Notwendigkeit dieser Aufstockung bestehe nicht unabhängig von der Person der Zuschlagsempfängerin (Rz. 14 der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 20. Juni 2024). Bei einer Vergabe an die Beschwerdeführerin würden diese zusätzlichen Ressourcen gerade nicht in diesem personellen und zeitlichen Umfang benötigt, weil sie selbst über umfangreiche personelle Ressourcen mit Steuerfachwissen verfüge und zusätzlich noch erfahrene Subunternehmen eingeplant habe (Rz. 15 der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 20. Juni 2024). Sie habe mit "TAXA" bereits eine "Standard-Software" entwickelt, die auf die individuellen Bedürfnisse der konkreten Abnehmer angepasst werden könne. In ihrer Stellungnahme vom 26. April 2024 betont die Beschwerdeführerin, ihr sei im Zeitpunkt der Einreichung des Angebots nicht bekannt gewesen, dass die Vorinstanz entgegen ihren eigenen Vorgaben keine Standardlösung beschaffe, sondern selbst eine B 2023/187 51/84

Individuallösung unter Mithilfe eines Unternehmens ohne genügend Steuerfachwissen entwickeln und künftig – über die Zuschlagsempfängerin – vermarkten wolle (Rz. 4 und 5). Hätte sie gewusst, dass die Vergabestelle entgegen der Ausschreibung von den Anbietern nicht verlange, selbst über das geforderte Steuerfachwissen zu verfügen, weil sie einen Teil der erforderlichen Ressourcen und Kompetenzen selbst zu stellen beabsichtige, hätte sie nicht zusätzlich zwei Subunternehmen in die Ausschreibung miteinbezogen und diese Kosten eingerechnet, sondern ein komplett anderes Angebot eingereicht (Rz. 6).

### **E. 9.2**

(vgl. dazu oben Erwägung 10.2.4), Detailkonzepte 13.32 (vgl. dazu oben Erwägung 10.2.5), Personelle Ressourcen 9.1 (vgl. dazu oben Erwägung 10.2.6), Erfahrungen 8.5 (vgl. dazu oben Erwägung 10.2.7). Auch das Gesamtergebnis des bestbewerteten Angebots der Beschwerdeführerin – welches die Qualitätskriterien im Vergleich mit der Beschwerdegegnerin gleich oder weniger gut erfüllt – fällt mit 64.92 (statt 68.67) Punkten tiefer aus, nämlich Preis 22.78, Dialogvorbereitung 5, Dialog 8.9 (statt 9.67), Detailkonzepte 11.67 (statt 13.13), Personelle Ressourcen 8.87 (statt 9.2) und Erfahrung 7.7 (statt 8.89). Insgesamt verbessert sich die Bewertung des bestbewerteten Angebots der Beschwerdeführerin im Verhältnis zum bestbewerteten Angebot der Beschwerdegegnerin marginal, indem es 86.42 Prozent (64.92/75.12) – und nicht 85.84 Prozent (68.67/80) – der Punkte des bestbewerteten Angebots der Beschwerdegegnerin erreicht. Daran, dass sich das bestbewertete Angebot der Beschwerdegegnerin als das wirtschaftlich günstigere erweist, ändert sich somit nichts. IV. Zusammenfassung und Kosten 11. Zusammenfassung Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz im Dialogverfahren die B 2023/187 81/84

vergaberechtlichen Grundsätze der Gleichbehandlung (Art. 11 lit. a rIVöB) und – unter Wahrung der Vertraulichkeit der von den Anbieterinnen erlangten Informationen (Art. 11 lit. g rIVöB) – der Verfahrenstransparenz (Art. 1 Abs. 3 lit. c rIVöB) in ausreichendem

Mass be- achtet hat. Sie hat mit der Konkretisierung der Anforderungen an die Angebote und der Präzisierung der Bewertungskriterien den Beschaffungsgegenstand – eine umfassende Lö- sung für das st. gallische Steuerwesen, welche als Standardlösung auch in anderen Kan- tonen einsatzfähig sein soll – nicht verändert und den – aus dem Transparenzprinzip flies- senden – Grundsatz der Stabilität der Ausschreibung (vgl. BGer 2D\_28/2022 vom 18. De- zember 2023 E. 5.3 und BGer 2C\_1055/2022 vom 21. Juli 2023 E. 1.3.2 je mit Hinweis auf BGE 143 II 553 E. 7.7 und weitere Rechtsprechung) gewahrt. Die Beschwerde erweist sich dementsprechend als unbegründet und ist abzuweisen. 12. Kosten 12.1. Amtliche Kosten Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die amtlichen Kosten des Hauptverfahrens von der Beschwerdeführerin zu tragen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Gemäss Art. 7 Ziff. 222 der Ge- richtskostenverordnung (sGS 941.12; GKV) beträgt die obere Grenze des Gebührenrah- mens für einen Endentscheid CHF 15'000. Unter Berücksichtigung der finanziellen Trag- weite und der Schwierigkeit des Falls ist eine Erhöhung auf CHF 50'000 angemessen (Art. 6 GKV). Der bei der Hauptsache verbliebene Rest von CHF 14'500 des von der Beschwer- deführerin geleisteten Kostenvorschusses ist anzurechnen. 12.2. Ausseramtliche Kosten 12.2.1. Beschwerdeführerin Die Beschwerdeführerin unterliegt und hat deshalb keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98bis VRP). 12.2.2. Vorinstanz Die Vorinstanz hat ihre Anträge unter Entschädigungsfolge gestellt und sich im Beschwer- deverfahren berufsmässig vertreten lassen. Ihre Rechtsvertreter haben am 4. Juli 2024 ei- nen Zeitaufwand von 491.6 Stunden abgerechnet und eine Honorarnote über pauschal CHF 30'000 zuzüglich pauschaler Barauslagen von CHF 1'000 und Mehrwertsteuer von CHF 1'376.60 (7.7 Prozent auf einem Anteil von 283.5/491.6 Stunden) und CHF 1'062.90 (8.1 Prozent auf einem Anteil von 208.10/491.6 Stunden) eingereicht. Ihr Begehren begrün- det die Vorinstanz damit, dass es sich um einen aussergewöhnlichen und speziellen Fall handle, in welchem die Vergabestelle einen öffentlichen Auftrag für das Projekt "IT Steuern B 2023/187 82/84

SG+" zu einem Preis von 253,7 Millionen Franken vergeben habe. Bereits das Vergabever- fahren sei äusserst komplex und anspruchsvoll gewesen, weshalb sie professionelle Un- terstützung durch externe Fachpersonen beigezogen habe. Wie die Beschwerdeführerin sei auch sie als Vorinstanz auf professionelle, im Vergaberecht spezialisierte Rechtsvertre- ter angewiesen gewesen. Gerechtfertigt sei eine Entschädigung auch deshalb, weil auf der Gegenseite nicht eine natürliche Person, sondern eine Kapitalgesellschaft stehe. Es gehe um erhebliche monetäre Interessen (Rz. 20 ff. der Stellungnahme vom 4. Juli 2024). Die Frage, ob der Staat bzw. das Gemeinwesen einen Anspruch auf Ersatz von ausseramt- lichen Kosten hat, ist im Gesetz nicht ausdrücklich geregelt. Der Grundsatz, dass dem Ge- meinwesen im Rekurs- und im Beschwerdeverfahren ausseramtliche Kosten nicht entschä- digt werden, wurde – im Zusammenhang mit dem Erlass des neuen Enteignungsgesetzes – entgegen dem Entwurf des Regierungsrats (vgl. ABl 1982 S. 1289 ff., S. 1334 f.) nicht Gesetz, weil die vorgeschlagenen Regelungen über die Entschädigung ausseramtlicher Kosten in den parlamentarischen Beratungen unter Hinweis auf die vom Verwaltungsgericht entwickelten und bewährten Grundsätze wesentlich gestraft wurden (vgl. Protokoll des Grossen Rats 1980/84 Nr. 574, S. 2004; GVP 1987 Nr. 90). Entsprechend bleibt der Grundsatz bzw. die langjährige Praxis Ausgangslage, wonach das Gemeinwesen im Rekurs- und Beschwerdeverfahren keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung hat. Ausnahmen können rechtsprechungsgemäss bestehen, wenn das Ge- meinwesen im Rekurs- und Beschwerdeverfahren wie ein Privater (vgl. dazu beispielsweise

VerwBE B 2015/277 und 280 vom 28. März 2017 E. 10.2, B 2011/137 vom 20. März 2012 E. 6.2; R. HIRT, Die Regelung der Kosten nach st. gallischen Verwaltungsrechtspflegegesetz, 2004, S. 177) betroffen ist. Weiter sind Ausnahmen möglich in Klagefällen, insbesondere in personalrechtlichen Streitigkeiten (vgl. dazu beispielsweise VerwGE B 2021/182 vom 13. April 2022 E. 4; A. LINDER, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, N 20/21 zu Art. 98bis VRP). Als verfügende Vergabebehörde hat die Vorinstanz hingegen praxisgemäss keinen Anspruch auf die Entschädigung ausseramtlicher Kosten (vgl. CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 829). Eine Behörde, die zum Erlass einer Verfügung berechtigt ist, muss auch als kompetent zur Beteiligung an einem Rechtsmittelverfahren betrachtet werden (CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., Rz. 830). Die Auffassung, es bestehe ein Anspruch, wenn bei rechtlich oder tatsächlich komplizierten Verhältnissen der Beizug eines Anwalts als nötig empfunden wird, stünde in Widerspruch zu diesen vom Verwaltungsgericht entwickelten Grundsätzen, welche der Gesetzgeber – im Zuge des neuen Enteignungsgesetzes – übernehmen wollte. Sie würde auch zu einer erheblichen Steigerung des Kostenrisikos des am Rekurs- und Beschwerdeverfahren beteiligten Bürgers B 2023/187 83/84

führen, die sich mit dem Sinn und Zweck der damaligen Gesetzesrevision – nämlich der Verbesserung seiner Rechtsstellung bei Obsiegen – nicht in Einklang bringen liesse (GVP 1987 Nr. 90, insbesondere E. 4). Zwar steht der Vorinstanz mit der Beschwerdeführerin ein relativ grosses, als Kapitalgesellschaft organisiertes Unternehmen gegenüber. Dies ist für Verfahren im öffentlichen Beschaffungswesen aber nicht unüblich. Ebenso ist es nicht unüblich, dass Vergabestellen – wie vorliegend auch die Vorinstanz – externe Fachstellen mit der Durchführung von Beschaffungsverfahren beiziehen oder betrauen. Ein ausnahmsweiser Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung der Vorinstanz ist folglich zu verneinen.

12.2.3. Beschwerdegegnerin Die Beschwerdegegnerin hat am 24. Oktober 2023 mitgeteilt, sie konstituiere sich nicht als Partei im Beschwerdeverfahren und werde sich nicht zur Sache äussern. Sie hat dementsprechend auch keine Anträge und insbesondere auch keinen Antrag auf die Entschädigung ausseramtlicher Kosten gestellt (act. 11). Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht: 1. Die Beschwerde wird abgewiesen. 2. Die amtlichen Kosten des Hauptverfahrens von CHF 50'000 bezahlt die Beschwerdeführerin unter Anrechnung des bei der Hauptsache verbliebenen Restes von CHF 14'500 des Kostenvorschusses. 3. Ausseramtliche Kosten werden für das Hauptverfahren nicht entschädigt. B 2023/187 84/84

### **E. 9.2.1**

Dialogrunde 1 In der Dialogrunde 1 wurde mit der Beschwerdeführerin der Aufbau eines adäquaten Change-Managements und eine adäquate Einbettung in die Programm-Organisation besprochen. Der MVP (Minimal Viable Product) Ansatz setze ein gut funktionierendes und starkes technisches Change-Management voraus (act. 7/15.01.01.03, S. 19). Thema waren im Zusammenhang mit der Inbetriebnahme neuer Funktionen der dafür erforderliche rege Austausch mit den Anwendern und Fachspezialisten des Kunden und das von der Beschwerdeführerin dafür vorgeschlagene Vorgehen mit interdisziplinären Teams (act. 7/15.01.01.03, S. 35). Die Vorinstanz hat in dieser Dialogrunde 1 die Anbieter nach ihren Vorstellungen zu den Vorgaben über Change-, Kapazitäts- und Release-Management gefragt (act. 7/15.01.01.03, S. 68). Sie hat in der Dialogrunde 1 auch festgestellt, die Beschwerdeführerin nutze die Rolle PMO

(Project Office Management) im Rahmen des Preis- blatts 2 nicht (act. 7/15.01.01.03, S. 108). Bei der Dokumentierung der Systemanforderun- gen in der Konzeptphase hat die Vorinstanz der Beschwerdeführerin gegenüber die Frage aufgeworfen, ob die Anforderungsspezifikation des Standards nicht – wie für die Individual- Module – gemeinsam, das heisst unter Beteiligung des Kantonalen Steueramts erstellt wer- den sollte (act. 7/15.01.01.03, S. 111). Auch die Beschwerdeführerin stellte sich zur Reduk- tion der Komplexität des Gesamtvorhabens – bei Übernahme ihrer neuen Standard-Steu- erlösung TAXA – eine agile Umsetzung der individuellen Funktionalitäten mit engem Ein- bezug des Kantonalen Steueramts St. Gallen vor (act. 7/15.01.01.04, S. 10). Sodann hat sie selbst als eines der drei grössten Risiken jenes der ungenügenden Menge und Konstanz an fachlichem Know-how nicht nur ihrerseits, sondern auch seitens des Kantonalen Steu- eramts erkannt und als Massnahmen insbesondere die Entlastung der Schlüsselpersonen beim Kantonalen Steueramt von Aufgaben des Tagesgeschäfts vorgeschlagen B 2023/187 52/84

(act. 7/15.01.01.04 S. 12). Im Zusammenhang mit der agilen Vorgehensweise hat die Be- schwerdeführerin auf die Notwendigkeit des aktiven Einbezugs des Kantonalen Steueramts St. Gallen in die Entwicklung und Umsetzung hingewiesen (act. 7/15.01.01.04, S. 20). Die Beschwerdeführerin hat auch angemerkt, das Pflichtenheft 1.5 lege die Erarbeitung des Einführungskonzepts sowie die Vorbereitung und Durchführung der Einführung vollständig in die Verantwortung des Auftragnehmers ohne Mitarbeit des Auftraggebers, obwohl Her- mes die Verantwortung für die drei Aufgaben grundsätzlich beim "Anwender", das heisst beim Auftraggeber sehe. Deshalb hat sie vorgeschlagen, "die drei Aufgaben ebenfalls ge- meinsam zu erarbeiten" (act. 7/15.01.01.04, S. 23/24). Im Dialog hat die Beschwerdeführe- rin ausgeführt, im Zusammenhang mit ihrem in Entwicklung befindlichen Standardpro- gramm TAXA würde sie gerne einen intensiveren Austausch führen mit den Auftraggebern (act. 7/15.01.01.05, S. 4). Das organisationale Change-Management unterliege der Füh- rung des Auftraggebers und das technische Change-Management müsse von Beginn weg kontrolliert und mit Weitsicht geführt werden, da es ein sehr grosses Projekt sei. Es sei ein separates Board (Change Control-Board) zu schaffen (act. 7/15.01.01.05, S. 4). Entspre- chend der agilen Methode muss nach der Vorstellung der Beschwerdeführerin das techni- sche Change-Management beim Auftraggeber auf Steuerungsebene angesiedelt und auf- gesetzt werden (act. 7/15.01.01.05, S. 5). Die Beschwerdeführerin hat die Vorinstanz ver- anlasst, den Zeitaufwand für die Optionen zu prüfen (act. 7/15.01.01.05, S. 5). Der Auftrag- geber hat die Frage, ob es einen gemeinsamen Steuerungsausschuss mit Vertretern des Lieferanten gebe, und den Hinweis darauf, dass die Beschwerdeführerin beim Einführungs- konzept keine Verantwortung übernehmen kann, zur Klärung aufgenommen (act. 7/15.01.01.05, S. 6). Der Auftraggeber hat auch festgehalten, dass er das Change- Management führen werde (act. 7/15.01.01.05, S. 6). Die Beschwerdeführerin stellte fest, die Steuerungsaufgabe erfordere einen hohen Ressourcenbedarf, und betrachtete einen zweiten Projektleiter als erforderlich (act. 7/15.01.01.05, S. 6). Auch die Beschwerdeführe- rin hat betont, sie erwarte eine Klärung, wer beim Kantonalen Steueramt St. Gallen auf Steuerungs- beziehungsweise Führungsebene angesiedelt sei, weil eine Umsetzung nur gemeinsam gehe und zeitgerechte und frühzeitige Rückmeldungen für die Anbieterin wich- tig seien (act. 7/15.01.01.05, S. 7). Die Beschwerdeführerin hat ausdrücklich die Frage auf- geworfen, wie der Auftraggeber sicherstelle, dass die notwendigen Ressourcen zu gege- bener Zeit vorhanden seien, so dass das Projekt "in time und quality" abgewickelt werden könne. Der Auftraggeber äusserte dazu, er habe die Herausforderung erkannt und sei lau-

fend daran, die benötigten Ressourcen bereitzustellen (act. 7/15.01.01.05, S. 7). Das interdisziplinäre Team müsse kompetent sein mit richtiger Konstellation, damit es entscheidungsfähig und schlagkräftig sei (act. 7/15.01.01.05, S. 7). Zur Projektorganisation merkte der Auftraggeber an, der Vorschlag des Lieferanten werde diskutiert, die Vorgabe bleibe aber vermutlich bestehen. Die interne Organisation sei dem Lieferanten selbst überlassen (act. 7/15.01.01.05, S. 9). Auch im Zusammenhang mit dem Ticketingsystem hat die Be- B 2023/187 53/84

schwerdeführerin ausgeführt, Super User (Verantwortliche seitens des Kantonalen Steueramts) sollten einen erweiterten Zugang auf das System erhalten (act. 7/15.01.01.05, S. 12). Die Beschwerdeführerin hat festgehalten, es sei gemeinsam zu definieren, wieweit das Anwenderhandbuch in die Tiefe gehe (act. 7/15.01.01.05, S. 18). Auch die Beschwerdegegnerin hat als eines der drei grössten Risiken die Verfügbarkeit der kundenseitigen Ressourcen über die ganze Laufzeit und damit verbunden die Balance zwischen operativem Geschäft und Projekt erkannt (act. 7/15.01.02.04, S. 22). Sie hat ein Sounding Board für die regelmässige Kommunikation und ein breites Involvieren aller Betroffenen als erforderlich erachtet, um die Orientierung am Bestehenden und nicht an der Zukunft zu vermeiden (act. 7/15.01.02.04, S. 23). Die Vorinstanz hat in der Dialogrunde 1 verschiedene Fragen zum Zusammenarbeitsmodell an die Beschwerdegegnerin gerichtet. Namentlich hat sie nach den Erwartungen der Beschwerdegegnerin an das Kantonale Steueramt im Hinblick auf diese Zusammenarbeit und nach ihren Vorstellungen zur Zusammenarbeit auf Steuerungsebene gefragt (act. 7/15.01.02.06, S. 30-35). Die Beschwerdegegnerin rechnete mit maximal 25, im Durchschnitt mit 15 Personen, die ihrerseits am Projekt beteiligt seien (act. 7/15.01.02.07, S. 5). Sie hat die Wichtigkeit der Zusammenarbeit auf Augenhöhe betont. Sie wolle zukunftsorientiert sein. Der Product Owner / Fachexperte müsse seitens des Kantonalen Steueramts die Kompetenzen wie auch das Fachknowhow haben (act. 7/15.01.02.07, S. 7). Die Beschwerdegegnerin erachtete sodann die Ansiedlung des First-Level-Support beim Kunden als sinnvoller, weil sie andernfalls zusätzlich das steuerfachliche Knowhow aufbauen müsste. Sinnvoll wären Super User beim Kunden. Der Second Level Support wäre dann bei der Anbieterin (act. 7/15.01.02.07, S. 13).

## **E. 9.2.2**

### Dialogrunde 2.1

#### **E. 9.2.2.1**

Migration Die Beschwerdeführerin hat sich beispielsweise für die Dialogrunde 2.1 zur Migration danach erkundigt, ob Übereinstimmung darüber bestehe, dass die Ansprechpartner seitens des Auftraggebers für die Migration mindestens drei Monate nach dem letzten Einführungs- beziehungsweise Migrationsschritt für Nacharbeiten zur Verfügung stehen (act. 7/14.05.01.02, S. 1). Die Beschwerdegegnerin hat zu diesem Thema ebenfalls die Frage aufgeworfen, ob die Bestellerin über eigenes Personal mit technischem Wissen zu den verschiedenen zu migrierenden Dateninhalten verfüge und ob sie während der Projekt- dauer einen zentralen Migrationsverantwortlichen zur Verfügung stelle oder die Lieferantin die Klärungen über einzelne Fachabteilungen selbst organisieren müsse (act. 7/14.05.02.01, S. 1). Sie hat sodann im Zusammenhang mit teilweise mangelhafter Datenqualität, insbesondere Registerdubletten, darauf hingewiesen, die Mitwirkung der Auftraggeberin müsse definiert werden (act. 7/14.05.02.01, S. 2). B 2023/187 54/84

Gegenüber der Beschwerdegegnerin hat die Vorinstanz die Frage aufgeworfen, welche Unterstützungsleistungen und Dokumentationen sie seitens des Kantonalen Steueramts für eine erfolgreiche Daten- und Systemmigration benötige (act. 7/15.02.02.02, S. 2). Die Vorinstanz hat sich auch erkundigt, ob sie die Zusammenführung von Dubletten manuell unterstützen müsse oder ab dafür ein Automatismus vorgesehen sei (act. 7/15.02.02.02, S. 3). Zu klären war auch die Rolle des Auftragnehmers bei der Migration oder Reorganisation von Dokumenten (act. 7/15.02.02.04). Die Beschwerdegegnerin führte dazu aus, sie benötige die Bestimmung eines "dezidierten" Teilprojektleiters für die Datenmigration, welcher über die benötigten Kompetenzen und Entscheidungsberechtigungen verfüge, technische Ansprechpersonen pro Quellapplikation für Fragestellungen zu technischen Details, Datenabbildung, Dateninhalten und Zeitschnitzeln, und fachliche Ansprechpersonen für verbindliche Entscheide zu Datenmapping, Vorgabewerten, Master bei Quellwerten in mehreren Datenbanken und/oder Tabellen, zum Ausschluss von Daten usw. sowie eine Organisation seitens des Auftraggebers, so dass migrierte Daten verhältnismässig kurzfristig iterativ in der neuen Applikation auf technische und fachliche Gültigkeit geprüft werden könnten. Zudem benötige sie für jede Quellapplikation ein Datenmodell inklusive Dokumentation, wobei ein Reverse-Engineering zu nicht berücksichtigten Zusatzkosten führen würde. Erforderlich sei auch die – allenfalls repetitive – Bereitstellung von täglichen Datensicherungen der Quell-Datenbanken, inklusive Übertragung auf die Migrationsplattform (act. 7/15.02.02.08, S. 5). Das vor der Erstellung einer Migrationsstrategie beziehungsweise eines Migrationskonzepts erforderliche Einführungskonzept könne nur in gemeinsamer Abstimmung erfolgen (act. 7/15.02.02.09, S. 12 und S. 19). Fragen aus der übergreifenden internen Analyse der Quelldaten würden iterativ mit dem Kunden nach den im entsprechenden Detailkonzept definierten Migrationsregeln geklärt. Der Auftraggeber müsse die Regeln laufend verbindlich abnehmen (act. 7/15.02.02.09, S. 14). Die Frage, ob das Kantonale Steueramt das Zusammenführen von Register-Dubletten unterstützen müsse, hat die Beschwerdegegnerin nicht ausdrücklich beantwortet (act. 7/15.02.02.09, S. 17). Die Frage der Beschwerdegegnerin, ob die Bestellerin eigenes Personal mit technischem Wissen zu den verschiedenen zu migrierenden Dateninhalten habe, hat das Kantonale Steueramt verneint. Vorhanden sei fachliches Knowhow. Die Vorinstanz ihrerseits wollte wissen, welche Mitwirkung die Anbieterin, gegebenenfalls auch von bestehenden Lieferanten, brauche (act. 7/15.02.02.10, S. 36). Die Frage der Beschwerdegegnerin, ob das Kantonale Steueramt während der Projektdauer einen zentralen Migrationsverantwortlichen zur Verfügung stelle, hat dieses bejaht (act. 7/15.02.02.10, S. 38). Notwendige Bereinigungsaufwände, welche es nicht tragen könne, müsse die Anbieterin basierend auf gemeinsam noch zu spezifizierenden Bereinigungsregeln übernehmen. Die Kosten müssten vollumfänglich mit dem Angebot abgedeckt sein. Das Kantonale Steueramt fragte seinerseits, welche Bereinigungsaufwände die Anbieterin von ihm erwarte (act. 7/15.02.02.10, S. 40). Es kam zum Schluss, jemand aus dem technischen Bereich könne der Anbieterin während eines halben

B 2023/187 55/84

Tags zur Verfügung stehen, damit die Quellsysteme für die Migration vorgestellt werden könnten (act. 7/15.02.02.11, S. 40).

#### **E. 9.2.2.2**

Testing In der Dialogrunde 2.1 hat sich die Beschwerdegegnerin im Zusammenhang mit dem Testing nach der Bereitstellung der fachlichen Test-Ressourcen und der

kundenseitigen Anzahl der Ressourcen auf der Zeitachse erkundigt (act. 7/14.05.02.01, S. 2). Die Erstellung manueller Tests – für welche die Beschwerdegegnerin "Cucumber" einsetzt – sollte nach der Vorstellung der Beschwerdegegnerin zusammen mit den Fachspezialisten erfolgen, welche die Tests auch verifizieren können (act. 7/15.02.02.08, S. 30). Die Bereitstellung anonymisierter Daten benötige – so die Darstellung der Beschwerdegegnerin – eine gemeinsame Strategie und Konzeption der beteiligten Umsysteme (act. 7/15.02.02.08, S. 34). Für die Vorbereitung und Durchführung sämtlicher Testaktivitäten werde die Begleitung seitens des Auftraggebers erwartet. Die Beschwerdeführerin hat im Dialog zum Testing keinen Diskussionsbedarf erkannt.

### **E. 9.2.2.3**

Betrieb Zum Thema Betrieb erkundigte sich die Vorinstanz in der Dialogrunde 2.1 bei der Beschwerdegegnerin nach dem Profil des Personals des First-Level-Supports (act. 7/15.02.02.02, S. 7). Die Beschwerdegegnerin sah eine monatliche Besprechung des Service-Level-Reportings der Service Levels mit dem Auftraggeber vor (act. 7/15.02.02.08, S. 56). Die Beschwerdegegnerin fragte, ob der First-Level-Support effektiv ausgelagert oder durch den Auftraggeber bereitgestellt werden soll. Sie schlug einen fachlichen Support kundenseitig mit einem Power-User-Konzept und einen technischen Support durch die Anbieterin vor, weil sie als Anbieterin nie über das steuerfachliche Knowhow der kantonalen Spezialisten verfügen werde (act. 7/15.02.02.08 S. 59 und 61). Als Pendenz aus dem Dialog hat das Kantonale Steueramt die Prüfung mitgenommen, ob für den Betrieb ein Service-Delivery-Manager definiert werden könne und zur Verfügung stehe (act. 7/15.02.02.11, S. 70). Es hat auch die Prüfung, ob seitens des Kantonalen Steueramts Super User für den First Level Support möglich seien, und eine klarere Abgrenzung unter anderem zum Second und Third Level Support als Pendenz festgehalten (act. 7/15.02.02.11 S. 75). Das Kantonale Steueramt hat sich sodann gefragt, ob die Stundensätze nach dem initialen Angebot nochmals angepasst werden müssten, um den finalen Anforderungen an die jeweiligen Supportleistungen gerecht zu werden (act. 7/15.02.02.11, S. 80). Die Beschwerdeführerin hat im Dialog zum Betrieb keinen Diskussionsbedarf erkannt. B 2023/187 56/84

### **E. 9.2.3**

Vorbereitung Dialogrunden 2.2-2.5 Zur Dialogrunde 2.2 fällt beim Thema Bezug auf, dass der Diskussionsbedarf der Beschwerdeführerin – im Vergleich mit jenem der Beschwerdegegnerin (act. 7/14.05.02.01, S. 6-8) – bereits sehr detailliert war und konkrete Fragestellungen zum Inhalt und zum Ablauf der einzelnen Anwendungsfälle betraf. Hier kamen auch steuerfachliche Kenntnisse der Vertreter der Beschwerdeführerin zum Tragen. Die Beschwerdeführerin hat sich zudem dazu geäußert, ob die Anwendungsfälle bereits Teil der Standardsoftware oder auf die Vorinstanz ausgerichtete Individualsoftware sein sollen (act. 7/14.05.01.02, S. 6-19). Fragen zur Bereitstellung personeller Ressourcen warfen beide Anbieterinnen in diesem Zusammenhang noch nicht auf. Entsprechendes gilt auch für die Themen Veranlagung juristische Personen (Beschwerdeführerin: act. 7/14.05.01.02, S. 20-22; Beschwerdegegnerin: act. 7/14.05.02.01, S. 9/10), Veranlagung Quellensteuern (Beschwerdeführerin: act. 7/14.05.01.02, S. 23-30; Beschwerdegegnerin: act. 7/14.05.02.01, S. 11-13), die Dialogrunde 2.4 Veranlagung natürliche Personen (Beschwerdeführerin: act. 7/14.05.01.02, S. 31-38; Beschwerdegegnerin: act. 7/14.05.02.01, S. 14/15), Übergreifendes (Beschwerdeführerin: act. 7/14.05.01.02, S. 39-43; Beschwerdegegnerin: act. 7/14.05.02.01, S. 16/17) und die Dialogrunde 2.5 Register

(Beschwerdeführerin: act. 7/14.05.01.02, S. 44- 51; Beschwerdegegnerin: act. 7/14.05.02.01, S. 18-20).

#### **E. 9.2.4**

Dialogrunde 2.2 Bezug In der Dialogrunde 2.2 besprachen das Kantonale Steueramt und die Beschwerdeführerin in erster Linie technische Fragen zu den einzelnen Muss-Anforderungen. Zur möglichen Integration des Finanzprozesses des Kantons wurden die Auswirkungen auf die Kosten, den Projektablauf, die Projektrisiken, die Projektorganisation und die Voraussetzungen für die Übernahme der Gesamtverantwortung der Anbieterin diskutiert. Die Beschwerdeführerin ging insbesondere von einer umfangreicheren Projektorganisation, mehr Ansprechpartnern und einer fehlenden Mischung aus Steuerfach- und ERP-Expertise aus (vgl. act. 7/15.03.01.11, insbesondere S. 326 ff., S. 339/340). Auch mit der Beschwerdegegnerin bewegte sich die Diskussion vorab auf einer technischen Ebene. Mit der Beschwerdegegnerin wurden die nämlichen Fragen zu Szenarien einer Integration der Finanzprozesse des Kantons besprochen. Auch die Beschwerdegegnerin ging davon aus, bei einer SAP-Lösung auf dem ERP-System des Kantons (Szenarien 2, 3 und 4) nähmen die Projektorganisation und damit auch die Projektrisiken zu (vgl. act. 7/15.03.02.10, insbesondere S. 118 ff., S. 131-134).

#### **E. 9.2.5**

Dialogrunde 2.3 Veranlagung Juristische Personen und Quellensteuern In der Dialogrunde 2.3 führte die Beschwerdeführerin aus, TAXA werde im Rahmen des Strategieprojekts zum Bau einer neuen Steuerlösung für die gesamte Schweiz von ihr selbst definiert und wo möglich zusammen mit den Fachanwendern der Kunden auf B 2023/187 57/84 kantonaler und kommunaler Ebene entwickelt. Könne zum Zeitpunkt der Realisierung von TAXA kein Kunde mitwirken, übernehmen interne Fachexperten der Beschwerdeführerin diese Rollen (act. 7/15.04.01.06, S. 9).

#### **E. 9.2.6**

Dialogrunde 2.4 Veranlagung Natürliche Personen und Übergreifendes In der Dialogrunde 2.4 hat das Kantonale Steueramt mit der Beschwerdeführerin zahlreiche technische Fragen detailliert erläutert. Aus den Unterlagen werden keine Diskussionen zur Bereitstellung personeller Ressourcen durch das Kantonale Steueramt oder die Beschwerdeführerin in der Phase der Umsetzung des Projekts ersichtlich (vgl. insbesondere act. 7/15.05.01.09). Auch aus den Unterlagen zur Dialogrunde 2.4 mit der Beschwerdegegnerin sind keine Diskussionen zu Themen ersichtlich, welche die Bereitstellung personeller Ressourcen betrafen (vgl. insbesondere act. 7/15.05.02.09).

#### **E. 9.2.7**

Dialogrunde 2.5 Register In der Dialogrunde 2.5 hielt die Beschwerdeführerin zur Möglichkeit, Daten zu vervollständigen, fest, in der Konzeptphase müsse mit dem Kantonalen Steueramt eruiert werden, welche Daten aus seiner Sicht zwingend geführt werden müssten und für welche Funktionen diese Daten benötigt würden, wobei eine manuelle Erfassung zusätzlicher Daten vorstellbar sei (act. 7/15.06.01.06, S. 18). Mit Blick auf die Vergleichbarkeit der Angebote erkannte die Vorinstanz als Pendeuz, Vorgaben zu machen, wann welche Teile des Personenregisters (ansässige/nichtansässige) und Objektregisters zur Verfügung stehen (act. 7/15.06.02.08, S. 20).

#### **E. 9.2.8**

## Dialogrunde 2.6

### E. 9.2.8.1

Architektur In der Dialogrunde 2.6 zur Architektur erkundigte sich die Beschwerdeführerin danach, ob das Kantonale Steueramt eine priorisierte Liste derjenigen Prozesse erstellen könne, welche durch Parametrisierung und Konfigurierbarkeit einen hohen Mehrwert haben (act. 7/14.05.01.02, S. 52-54; act. 7/15.07.01.08, S. 54; vgl. dazu auch Dialogrunde 1, act. 7/15.01.01.03, S. 101). Auch die Beschwerdegegnerin warf in dieser Dialogrunde Fragen auf, deren Beantwortung sich auf die bei der Vorinstanz erforderliche Personalkapazität auswirken konnte. Sie erkundigte sich danach, inwieweit die Parametrisierung durch den Kunden selber durchgeführt werden solle (act. 7/14.05.02.01, S. 21). Im Zusammenhang mit der Gestaltung der Benutzeroberfläche schlug die Beschwerdegegnerin zudem für die Bereitstellung einer zukunftsorientierten Lösung die Durchführung eines gemeinsamen Prozesses vor, in welchem B 2023/187 58/84

ihre Experten gemeinsam mit Fachexperten des Kantonalen Steueramtes die Steuerlösung der Zukunft erarbeiteten, und erkundigte sich danach, ob die Vorinstanz bereit sei, diese Beistellungen wahrzunehmen. In diesem Zusammenhang fragte sie auch nach der Möglichkeit von UI/UX-Workshops mit Fachanwendern, um die Benutzerführung auf Basis eines User Centred Design Process zu erarbeiten (act. 7/14.05.02.01, S. 22). Zur Parametrisierbarkeit und Konfigurierbarkeit von Einstellungen und Abläufen wies die Beschwerdegegnerin auf die nichtexistierenden konkreten Vorgaben in den Steckbriefen hin und erkundigte sich nach den Themenbereichen, die zwingend durch Parametrisierung unterstützt werden sollen, sowie danach, inwieweit die Parametrisierungen durch den Kunden selber durchgeführt werden sollen. Das Steueramt hielt dazu fest, generell bestehe der Anspruch, dass speziell ausgebildete Benutzer des Steueramtes Parametrisierungen selbst vornehmen könnten (act. 7/15.07.02.06, S. 37). Die Beschwerdegegnerin hielt aber in der Dialogrunde 2.6 fest, für FAST SG bestehe noch kein User Experience (UX)-Konzept. Dieses solle in Zusammenarbeit der Fachexperten und ihren UX-Spezialisten im Rahmen der Konzeption erarbeitet werden (act. 7/15.07.02.05, S. 51). Zur Einflussnahme des Kantonalen Steueramts hielt die Beschwerdegegnerin fest, im Rahmen der Konzeption würden das grundlegende Verhalten und die Design-Prinzipien gemeinsam mit den Fachvertretern definiert und ein "Style-Guide" für STS aufgebaut mit Layouts, Interaktions-Pattern, Komponenten, Navigation. In der Realisierung werde die weitere Detaillierung agil in Zusammenarbeit mit den Fachvertretern in regelmässigen Workshops ausgearbeitet. Die Umsetzung erfolge mittels MVP (Minimum Viable Product) und Verifikation mit den Fachvertretern (act. 7/15.07.02.05, S. 59). Die Beschwerdegegnerin legte in der Dialogrunde 2.6 zur Gestaltung der Benutzeroberfläche dar, es handle sich bei ihrer Lösung um eine zukunftsorientierte Neuentwicklung. Sie empfehle deshalb einen gemeinsamen Prozess, an welchem ihre Experten und Fachexperten des Steueramtes die Steuerlösung der Zukunft gemeinsam erarbeiteten. Sie erkundigte sich deshalb, ob das Steueramt interessiert und bereit sei, diese Beistellungen wahrzunehmen. Das Kantonale Steueramt hielt sein grundsätzliches Interesse, eigene Anforderungen in die Entwicklung der Standardlösung einfließen zu lassen, fest und erkundigte sich nach dem Umfang, in welchem hierfür (insbesondere für User Interface/User Experience-Workshops zur Erarbeitung der Benutzerführung auf Basis eines User Centred Design-Processes) Fachexperten des Kantonalen Steueramts benötigt würden (act. 7/15.07.02.06, S. 43). Zur Definition der Berechtigungen und der Rollen und zur Rollenzuweisung hielt die Be-

schwerdegegnerin in der Dialogrunde 2.6 fest, der IDP (Identity Provider) sei die Quelle aller Berechtigungen und der einzige Ort, an dem Berechtigungen bearbeitet und Rollen B 2023/187 59/84

zugewiesen würden. Die Verantwortlichen des IDP definierten (mit Unterstützung der Beschwerdegegnerin) Rollen und wiesen diese zu (act. 7/15.07.02.06, S. 29).

#### **E. 9.2.8.2**

Integration In der Dialogrunde 2.6 zur Integration wurden weder von der Beschwerdeführerin noch von der Beschwerdegegnerin Fragen zu den personellen Ressourcen seitens der Vorinstanz aufgeworfen (Beschwerdeführerin: act. 7/14.05.01.02, S. 55-59; Beschwerdegegnerin: act. 7/14.05.02.01, S. 25-28).

#### **E. 9.2.9**

Dialogrunde 3 Verifikation/Anpassung der Ausschreibungsunterlagen Die Vorinstanz schlug den Anbieterinnen drei Einführungsvarianten – keine Vorgabe, Etap- pierung, Big Bang – vor und favorisierte dabei die Variante Big Bang (act. 7/15.08.02). Die Beschwerdeführerin wies darauf hin, dass bei der Variante Big Bang seitens des Kantona- len Steueramts frühzeitig umfassende personelle Kapazitäten geschaffen werden müssten, die – unabhängig vom Tagesgeschäft – sicherstellten, dass die Vielzahl von Tests und Ab- nahmen (auf einen Stichtag hin) in der erforderlichen Qualität durchgeführt würden (act. 7/15.08.04.07, S. 11). Sie schlug ihrerseits eine etappenweise Einführung vor (act. 7/15.08.04.07, S. 12 ff.). Sodann hielt sie fest, eine Konzeptphase von rund 15 Mona- ten berge erhebliche Risiken. Statt unter Mitwirkung des Kantons synthetische Testdaten zu erstellen, sei vorzuziehen, dass die Leistungsbezügerin der Leistungserbringerin für die Softwareentwicklung und Erbringung weiterer Leistungen zu Test- und Datenmigrations- zwecken unentgeltlich vollständige Produktionsdaten zur Verfügung stelle, welche der Ge- heimhaltung unterlägen. Der Kanton stelle weiter die notwendigen Testdaten in anonymi- sierter Form zur Verfügung (act. 7/15.08.04.07, S. 29). Die Beschwerdeführerin stellte eine fehlende eindeutige Regelung zur Erstellung der Drehbücher für die Abnahme fest und schlug vor, dass sie als Leistungserbringerin die Testfälle und Testdrehbücher für die Stan- dardfunktionalität erstelle, das Steueramt hingegen jene für Individualfunktionalitäten (act. 7/15.08.04.07, S. 49). Im Migrationskonzept schlug die Beschwerdeführerin vor, dass das Kantonale Steueramt die relevanten, komplett zu migrierenden Daten spezifiziere. Alle anderen Daten stünden in den Alt-Systemen zur Verfügung, solange diese noch aktiv seien (act. 7/15.08.04.07, S. 81). Weiter schlug sie vor, dass Key-User der Leistungsbezügerin den Pikettdienst der Leistungserbringerin anbieten dürften (act. 7/15.08.04.08, S. 122). Mindestens zehn Super User müssten über Berechtigungen verfügen, welche über die der normalen User hinausgingen (unter anderem Einsicht in alle erfassten Tickets und deren Bearbeitungsstatus, Auswertungsmöglichkeiten; act. 7/15.08.04.08, S. 203). Mitarbeiter des First-Level-Supports müssten grundlegende steuerfachliche Kenntnisse besitzen, um auch bei fachlichen Fragestellungen zur Behebung beitragen zu können. Sie müssten einen Lehrgang analog zum Lehrgang SSK I der Schweizerischen Steuerkonferenz (Einführung in das Steuerrecht, Basiskurs, Veranlagung von Normalfällen unselbständig Erwerbender; B 2023/187 60/84

vgl. <https://www.ssk-csi.ch> > Ausbildung > Ausbildungskurse SSK I-III und Spezialkurse; Stand: 4. März 2025) absolviert haben oder über vergleichbares Fachwissen aufgrund ver- gangener praktischer Erfahrungen im Steuerwesen verfügen. Sie müssten sodann grund-

legende technische Kenntnis im Hinblick auf FAST SG besitzen (act. 7/15.08.04.08, S. 204). Die Vorinstanz grenzte in der Dialogrunde 3 die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten bei der Erbringung der Migrationsleistungen zwischen Auftragnehmer und Kantonalem Steueramt ab (act. 7/15.08.04.08, S. 215). Das neu verlangte Detailkonzept zur Bereitstellung einer Standardlösung für den Schweizer Markt sollte sich auch zur Rolle und zum Einbezug des Kantonalen Steueramts bei der Etablierung und dem Vertrieb von FAST SG äussern (act. 7/15.08.04.08, S. 233). Die Vorinstanz bestätigte in der Dialogrunde 3 sodann, die von der Beschwerdeführerin als "umfassend" bezeichneten personellen Ressourcen für die Durchführung der umfangreichen Tests bei einer Big Bang-Lösung zur Verfügung zu stellen (act. 7/15.08.04.09, S. 49 Rückseite, S. 53). In der Dialogrunde 3 hielt das Kantonale Steueramt der Beschwerdeführerin gegenüber fest, anonymisierte Testdaten dürften verwendet werden. Es stelle jedoch keine anonymisierten Testdaten zur Verfügung. Sollten solche verwendet werden, so müssten sie vom Anbieter generiert werden (und gewisse Anforderungen [Datenschutz] genügen, act. 7/15.08.04.09, S. 69, S. 200). Die Methodik zur Anonymisierung müsse gut funktionieren und durch das Kantonale Steueramt freigegeben werden (act. 7/15.08.04.09, S. 110). Gegenüber der Beschwerdeführerin bestätigte die Vorinstanz in der Dialogrunde 3 ferner, Abnahmetests würden immer durch das Kantonale Steueramt durchgeführt. Das Drehbuch werde zusammen erstellt (act. 7/15.08.04.09, S. 96). Auch die Beschwerdegegnerin empfahl in ihrer Stellungnahme in der Dialogrunde 3 nicht die Big Bang Variante (act. 7/15.08.05.04, S. 7 und 8). Bei einer Einführung mittels Big Bang wies sie darauf hin, dass zur Risikominimierung spezifisches Testing, ein Parallelbetrieb der bestehenden Applikationen als Fallback, eine erhöhte Zeitreserve und die Einplanung der betrieblichen Massnahmen über die gesamte Organisation (Einsatzplanung Mitarbeiter, Fokus der Organisation auf Projekteinführung) erforderlich seien (act. 7/15.08.05.04, S. 9).

### **E. 9.3**

Ergebnis Erst im Dialogverfahren wurde mit der Konkretisierung der Aufgaben absehbar, in welchem Umfang die Vorinstanz für das Projekt eigene personelle Ressourcen bereithalten muss. Beschwerdegegnerin und Beschwerdeführerin wiesen in diesem Stadium des Verfahrens übereinstimmend, wenn zum Teil auch in verschiedenen Zusammenhängen, auf die Bedeutung der Mitwirkung der Vorinstanz hin. Die Erkenntnis der Vorinstanz, dass der im Zeitpunkt der Lancierung des Ausschreibungsverfahrens geschätzte Aufwand an internen B 2023/187 61/84

personellen Ressourcen dem Bedarf, der mit der Entwicklung einer umfassenden Standardlösung im Steuerwesen verbunden sein würde, nicht genüge, war damit nicht in erster Linie vom Umfang der Erfahrungen im Steuerbereich bestimmt, welche die beiden Anbieterinnen in die Entwicklung einbringen. Vergaberechtlich besteht deshalb kein Anlass, einen zusätzlichen Mittelbedarf beim Offertpreis der Beschwerdegegnerin hinzuzurechnen oder der Beschwerdegegnerin deswegen die Eignung abzusprechen. Der Umstand, dass eine Anbieterin – wie vorliegend die Beschwerdeführerin – der Auffassung ist, sie habe den ausgeschriebenen Beschaffungsgegenstand bereits entwickelt, schliesst nicht aus, dass auch andere Anbieterinnen geeignet sind, die nachgesuchte Leistung zu erbringen. Das Angebot der Beschwerdeführerin [ist ... teurer] als jenes der Zuschlagsempfängerin (CHF 253'665'000; Variante). Das deutet darauf hin, dass die von ihr entwickelte Steuerlösung TAXA den Vorstellungen und Wünschen der Vergabestelle noch nicht entspricht, sondern erheblicher Anpassungen bedarf. Die Beschwerdeführerin hält denn auch fest, die

Vergabestelle wünsche Anpassungen des Standards an umfangreiche individuelle Sonderanforderungen (vgl. Rz. 15 der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 20. Juni 2024). Die Auftraggeberin ist auch nicht verpflichtet, den Beschaffungsgegenstand auf bereits auf dem Markt angebotene Produkte auszurichten, zumal auch eine Neulösung wirtschaftlich sein kann, wie die Vorinstanz plausibel darlegt und die Angebote zeigen. Die vergaberechtlichen Regeln dienen zwar auch dem wirtschaftlichen Einsatz der öffentlichen Mittel (vgl. Art. 1 Abs. 3 lit. d rIVöB, heute Art. 2 lit. a IVöB). Allerdings haben – insbesondere in der vorliegenden Beschaffung – die Umschreibung des Beschaffungsgegenstands und die sich daraus ergebenden hohen Kosten eine politische Dimension. Diese widerspiegelt sich in der entsprechenden Kreditgewährung durch die dafür zuständigen demokratisch legitimierten Organe. Der Kantonsrat und seine Finanzkommission haben sich mit dem Beschaffungsgegenstand und den Wünschen der Vergabestelle im Rahmen der Behandlung des erforderlichen Investitionskredits einlässlich auseinandergesetzt. Der Kantonsrat hat den Gesuchen der Beschaffungsstelle um einen Sonderkredit in der Grössenordnung von 44 Millionen Franken am 30. November 2021 und insbesondere auch dem Gesuch um den nach der Durchführung des Beschaffungsverfahrens erforderlich gewordenen Nachtragskredit in der Grössenordnung von 30 Millionen Franken in Kenntnis des Beschaffungsgegenstands, des Markts in diesem Bereich und des hängigen Beschwerdeverfahrens am 19. Februar 2024 zugestimmt (<https://www.ratsinfo.sg.ch> Geschäft 33.23.02). Damit kann die Beschwerdeführerin aus der Notwendigkeit der personellen Aufstockung beim Kantonalen Steueramt aus vergaberechtlicher Sicht nichts zugunsten ihres Angebots und zulasten des Angebots der Beschwerdegegnerin ableiten. B 2023/187 62/84

## **E. 10**

Jahre zurückzumigrieren. Beim Referenzprojekt würden die Altsysteme für Fälle bis einschliesslich Steuerperiode 2022 weiterverwendet. Das bedeute eine wesentlich einfachere Migration zulasten eines Parallelbetriebs von Alt- und Neuapplikationen. Das sei bei IT Steuern SG+ so nicht vorgesehen. Die Referenzauskunft bewerte die Qualität der geleisteten Arbeit insbesondere im Hinblick auf die Datenmigration mit 3.0. Zwar sei das Ziel erreicht worden, der Prozess sei aber sehr zeitaufwändig gewesen. Das Migrationsvorgehen sei nicht sehr effizient gewesen. Die richtigen Dateien zu erhalten, habe hohe Aufwände und viel Zeit benötigt. Am Ende habe es noch ein paar Fehler gegeben, mit denen man sich jedoch habe arrangieren können. Das Vorgehen sei aber nicht transparent und einfach gewesen. Die Referenzauskunft bewerte auch die Zufriedenheit mit der Zusammenarbeit insbesondere im Hinblick auf die Datenmigration mit 3.0, weil es in der Zusammenarbeit mit der Beschwerdeführerin generelle Probleme gegeben habe. Es gebe viele Spezialitäten im Kanton, welche für das System der Beschwerdeführerin schwierig zu berücksichtigen gewesen seien. Die Zusammenarbeit sei deswegen für den Kanton nicht immer einfach gewesen. B 2023/187 79/84

Bei der Beurteilung der Erfahrungen der Beschwerdegegnerin zur Anbindung an Umssysteme hielt die Vorinstanz zum Referenzobjekt ZLPro (Applikation für professionelle Durchführung von Zusatzleistungen) fest, generell sei die Vergleichbarkeit im Hinblick auf die Anbindung an Umssysteme mässig. Es seien lediglich 14 verschiedene Umssysteme, welche nicht durch den Anbieter selbst oder eines seiner Subunternehmen entwickelt worden seien, an die Applikation angebunden. Zudem handle es sich um keine Applikation im Steuerumfeld. Budget, Scope und Projektdauer seien ebenfalls deutlich kleiner als bei IT

Steuern SG+. Die Referenzauskunft bewerte die Zufriedenheit mit der Zusammenarbeit mit der Beschwerdegegnerin insbesondere im Hinblick auf die Anbindung an Umsysteme mit

### **E. 10.1**

Zusammenfassung der Vorbringen Die Beschwerdeführerin hält der Vorinstanz – neben verschiedenen, ihrer Auffassung nach rechtsungleich bewerteten Einzelaspekten – vor, sie habe bei der Beurteilung der Angebotspreise nicht berücksichtigt, dass die Beschwerdegegnerin nicht in der Lage sei, den Beschaffungsgegenstand allein zu erbringen, und sie stattdessen mit umfangreichen zusätzlichen Ressourcen unterstützt und damit quersubventioniert. Die mit den zusätzlichen Ressourcen verbundenen Kosten wären bei einem Zuschlag an die Beschwerdeführerin nicht angefallen, da sie diese Kosten in ihren Offertpreis eingerechnet habe (Rz. 192 und 193 der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 26. April 2024). Sie habe für die Business-Analyse ein zusätzliches Team von sechs bis acht Personen mit spezifischem Steuerfach-Knowhow (I. AG) eingerechnet und sich bei der Datenmigration, beim Übergang in die Produktion, bei den Schulungen sowie der Projekt-/Rollout-Administration mit Experten der K. AG verstärkt. Sie quantifiziert den Zusatzbedarf der Vorinstanz an internen und externen Ressourcen, der bei Berücksichtigung ihres Angebots nicht anfallen würde, auf 12 Millionen Franken. Die Beschwerdegegnerin hätte – wie sie selbst das gemacht habe – in ihrer Offerte die notwendigen Ressourcen zur Erfüllung des Auftrags anbieten und in ihre Kosten einrechnen müssen (Rz. 44 und 45). Die Kosten und das Risikoprofil der Lösung der Beschwerdegegnerin seien nicht mehr mit den Kosten der Lösung der Beschwerdeführerin vergleichbar (Rz. 194). Nach Auffassung der Beschwerdeführerin hat die Vergabestelle bestätigt, sie habe das Angebot schlechter bewertet, weil diese bei Unstimmigkeiten mit dem Rückzug ihres Angebots gedroht habe. Weil es aber jeder Anbieterin freistehen müsse, ob und unter welchen Voraussetzungen und Bedingungen sie ein Angebot einreichen möchte, sei ein solcher Punktabzug ungerechtfertigt (Rz. 43 der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 20. Juni 2024 mit Hinweis auf Rz. 112 ff. der Beschwerde vom 18. September 2023 und Rz. 139 ff. der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 26. April 2024). Die Vorinstanz hält zur Bewertung fest, auch wenn das Zuschlagskriterium "Anforderungserfüllung" unverändert beibehalten worden wäre, hätte dies nicht zum Zuschlag an die Beschwerdeführerin geführt (Rz. 16 der Vernehmlassung der Vorinstanz vom 2. November 2023). Die erstrangierte Variante der Zuschlagsempfängerin sei mit der Maximalpunktzahl von 80 Punkten bewertet worden, den zweiten Rang habe deren Grundangebot mit 78.77 Punkten bekleidet. Das bessere der beiden Angebote der Beschwerdeführerin sei mit 68.67 Punkten bewertet worden. Mit knapp 11.5 Punkten sei der Rückstand damit deutlich (Rz. 22). Selbst wenn die beiden Angebote unter sämtlichen qualitativen Zuschlagskriterien B 2023/187 63/84

(ZK001-ZK050) mit der Maximalpunktzahl bewertet würden, bliebe die Rangfolge aufgrund des signifikant tieferen Angebotspreises der Zuschlagsempfängerin unverändert (Rz. 27).

### **E. 10.2**

Würdigung

#### **E. 10.2.1**

Ausgangslage Im Evaluationsbericht (act. 7/23.01) hat die Vorinstanz die Zuschlagskriterien und deren Gewichtung wiedergegeben, nämlich Angebotspreis (30

Punkte), Detailkonzepte (15 Punkte), Dialog (10 Punkte, mit 40 Unterkriterien), Personelle Ressourcen und Erfahrung- gen/Referenzen (je 10 Punkte, mit je 4 Unterkriterien) und Dialogvorbereitung (5 Punkte). Zuschlagskriterien und Gewichtung in der Bewertungsmatrix stimmen damit überein (act. 7/23.02.02). Mit dem Wegfall des mit 20 Prozent gewichteten Zuschlagskriteriums Anforderungserfüllung erscheint die Darstellung der Gewichtung der verbliebenen Zuschlags- kriterien mit prozentualen Anteilen nicht mehr zutreffend. Vielmehr haben sich bei maximal 80 zu vergebenden Punkten die Gewichte dieser Zuschlagskriterien prozentual erhöht, nämlich beim Preis auf 30/80 (37.5 Prozent), bei den Detailkonzepten auf 15/80 (18.75 Prozent), beim Dialog, den Personellen Ressourcen und den Erfahrungen auf je 10/80 (je 12.5 Prozent) und bei der Dialogvorbereitung auf 5/80 (6.25 Prozent). Das Gewicht jeden Kriteriums hat sich um ein Viertel erhöht. Da sich die relativen Gewichtungen zwischen den Zuschlagskriterien damit nicht verändert haben, wirkt sich der Wegfall des Zuschlags- kriteriums der Anforderungserfüllung – wie die Vorinstanz zutreffend feststellt – auf die Be- wertung der Angebote und die Ergebnisse in ihren Relationen zueinander nicht aus. Zu einer völligen Überbetonung des Preises – wie die Beschwerdeführerin behauptet – hat dies nicht geführt (vgl. auch E. 6.3.3.2 hiervoor).

#### **E. 10.2.2**

Preis Die in Ziff. 5.3.2.2.1 der Pflichtenhefte 1.5 (act. 7/09.02) und 2.0 (act. 7/19.02) bekanntge- gebene Bewertungsmethode mit der gängigen Preisbewertungsformel und einer Preis- spanne von 100 Prozent wird von der Beschwerdeführerin nicht beanstandet. Sie macht jedoch geltend, ihr Offertpreis müsste den neuen Umständen entsprechend angepasst wer- den. Wie sich ihr Angebot im Detail in preislicher Hinsicht verändern würde, wenn sie die von der Vorinstanz zusätzlich selbst erbrachten Leistungen in ihrer Kalkulation berücksich- tigen würde, legt die Beschwerdeführerin jedoch nicht dar, obwohl dies anhand von Aus- führungen zu möglichen Korrekturen insbesondere in den Preisblättern möglich wäre. Im Preisblatt 1 waren die Stundensätze für die verschiedenen Rollen (Projektleiter/Product Manager/Scrum Master/Release Train Engineer; Lösungsarchitekt; Lead Business-Analyst; Testverantwortlicher, Betriebsverantwortlicher; Business-Analyst, Entwickler, Tester, Ser- vice Manager; Projektunterstützung; Operator GL03, OP07, OP09BCD; neu im finalen B 2023/187 64/84

Angebot: Operator GL04, OP08; Operator OP02, OP05) anzugeben. Das Preisblatt 2 ist sehr differenziert ausgestaltet. Beispielsweise waren zur Grundleistung GL01 Zeitaufwände für die Konzeptphase (Beschwerdeführerin rund [...] Stunden; Beschwerdegegnerin rund 14'400 Stunden) sowie die Realisierungs- und Einführungsphase (Beschwerdeführerin rund [...] Stunden; Beschwerdegegnerin rund 119'200 Stunden) anzugeben. Auch bei der Grundleistung GL02 waren Zeitaufwände für die Konzeptphase (Beschwerdeführerin rund [...] Stunden, Beschwerdegegnerin rund 13'000 Stunden) sowie die Realisierungs- und Ein- führungsphase (Beschwerdeführerin rund [...] Stunden, Beschwerdegegnerin rund 59'000 Stunden) festzulegen. Für die Grundleistung GL02 rechnete die Beschwerdeführerin im Vergleich zur Beschwerdegegnerin in der Tat mit mehr als dem doppelten Zeitbedarf. In der Konzeptphase beträgt die Differenz rund das 2.3-fache und in der Realisierungs- und Ein- führungsphase rund das 2.4-fache. Die Kosten für die Grundleistungen GL01 und GL02 knüpfen vollumfänglich an der Schät- zung des Zeitaufwands an. Die Beschwerdeführerin geht von einem Zeitaufwand von ins- gesamt rund 250'000 Stunden aus, die Beschwerdegegnerin von einem solchen von ins- gesamt rund 200'000 Stunden. Bei einem

Stundensatz in der Grössenordnung von CHF 180 in der Stunde ergibt sich eine grob geschätzte Differenz von neun Millionen Franken, um welche das Angebot der Beschwerdeführerin teurer ist. Sollte der Beschwerdeführerin aus den Ausschreibungsunterlagen 2.0 nicht ausreichend klar geworden sein, welche Verschiebungen sich hinsichtlich der Bereitstellung der personellen Ressourcen zwischen der Vorinstanz und der Anbieterin ergeben hatten, hat sie die Veränderungen zumindest im Lauf des Beschwerdeverfahrens erkennen können. Sie selbst quantifiziert detailliert den zusätzlichen Bedarf der Vorinstanz. Trotzdem legt sie nicht dar, wo und in welchem Umfang die Stundenschätzung ihres eigenen Aufwands tiefer ausfallen würde. Die Vorinstanz hat gemäss Protokoll zur Öffnung der finalen Angebote zwischen der Vergabesumme (Total Cost of Ownership inkl. Mehrwertsteuer) und dem für die Bewertung massgebenden Angebotspreis (inkl. Mehrwertsteuer) unterschieden. Für die billigeren Variantenangebote hat sie für die Beschwerdeführerin eine Vergabesumme von CHF [...] und einen Angebotspreis von CHF [...], für die Beschwerdegegnerin eine Vergabesumme von CHF 253'665'386.92 und einen Angebotspreis von CHF 201'354'624.19 notiert (act. 7/20.01). Die Angebotspreise entsprechen den Angaben der Anbieterinnen auf der ersten Seite des Preisblattes 2 (act. 7/21.01.02.05.01 und 21.02.02.04.01). Die Bewertung der Angebote gestützt auf diese Preise ergab für das Angebot der Beschwerdegegnerin als billigstes das Maximum von 30 Punkten, für das Angebot der Beschwerdeführerin unter Anwendung der bekanntgegebenen, vergaberechtlich nicht zu beanstandenden linearen Preisbewertungsformel mit einer Preisspanne von 100 Prozent ( $30 \times [2P - P] / P$ ) minus Angebot minus 22.78 Punkte (vgl. act. 7/23.01, S. 55/64). B 2023/187 65/84

Bei dieser Bewertung fällt indessen auf, dass auf dem Preisblatt 2 der Beschwerdeführerin die Preise mit und ohne Mehrwertsteuer übereinstimmen. [...] In Ziff. 7 ihres Management-Summary hat sie zu den Kosten präzisierend ausgeführt, [...]. Demgegenüber umfasst der bewertete Angebotspreis der Beschwerdeführerin einen Mehrwertsteuerzuschlag von 7.7 Prozent (act. 7/21.02.02.04.01). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung besteht in Fällen rechtmässig ausgerichteter staatlicher Subventionen in der Regel keine unzulässige Wettbewerbsverzerrung, um deren Verhinderung es im beschaffungsrechtlichen Rahmen einzig gehen kann (vgl. BGE 143 II 425 E. 4.5). Ob das auch für die Befreiung von der Mehrwertsteuer gilt, ist indessen fraglich, zumal im Schrifttum die Auffassung vertreten wird, bei einer verfassungskonformen Auslegung und Anwendung der Mehrwertsteuergesetzgebung müsste das staatliche Unternehmen einen Preis mit Mehrwertsteuer anbieten und abrechnen. Sei dies nicht der Fall, bleibe vergaberechtlich lediglich die fiktive Aufrechnung der Mehrwertsteuer auf das staatliche (und tatsächlich steuerbefreite) Angebot für die Zwecke der Offertevaluation (vgl. M. BEYELER, Vergaberechtliche Entscheide 2020/2021, Zürich/Genf 2022, Anmerkung Rz. 236). Ob die Vorinstanz für die Bewertung des Angebots der Beschwerdeführerin [...] auf dem Angebotspreis hätte berücksichtigen müssen, kann jedoch offenbleiben, zumal sich dies zuungunsten der Beschwerdeführerin auswirken würde.

### **E. 10.2.3**

Dialogvorbereitung (ZK001) Beide Anbieterinnen erzielten beim Zuschlagskriterium "Dialogvorbereitung" die Maximalnote 5. Bei einer Gewichtung von fünf Prozent entspricht dies 5 gewichteten Punkten. Die Beschwerdeführerin beanstandet diese Bewertung nicht.

### **E. 10.2.4**

Dialog (ZK002-ZK041)

#### **E. 10.2.4.1**

Unterkriterien und Teilaspekte Das Zuschlagskriterium "Dialog" ist mit 10 Prozent gewichtet und nach den Dialogrunden gegliedert, nämlich Dialogrunde 1 (Grundlagen, 1 Prozent, ZK002-ZK005), Dialogrunde 2 (Lösungskonzept, 8 Prozent, ZK006-ZK037, mit der weiteren Gliederung 1.2 Migration, Testing und Betrieb 1 Prozent, 2.2 Bezug 1 Prozent, 2.3 Veranlagung juristische Personen und Quellensteuern je 1 Prozent, 2.4 Veranlagung natürliche Personen und Übergreifendes je 1 Prozent, 2.5 Register 1 Prozent, 2.6 Architektur und Integration 1 Prozent) und Dialogrunde 3 (Verifikation, 1 Prozent, ZK038-ZK041). Bei sämtlichen Unterkriterien und Teilaspekten wurden der allgemeine Eindruck, die Antwortkompetenz, das Auftragsverständnis und die Kommunikation (je 0.25 Prozent) benotet (act. 7/17.34 S. 39-42/42). Vergeben wurden die Noten 5 (Anforderungen vollständig erfüllt), 3 (Anforderungen mehrheitlich erfüllt), 1 (Anforderungen ansatzweise erfüllt) und 0 (Anforderungen nicht erfüllt; Pflichtenheft 2.0 Ziff. 5.3.2.2.2, act. 7/19.02). Maximal waren damit beim Zuschlagskriterium Dialog 50 B 2023/187 66/84

ungewichtete Punkte erzielbar, nämlich 10 Unterkriterien x 4 Teilaspekte x 0.25 x 5 Maximalnote.

#### **E. 10.2.4.2**

Benotungen Die Vorinstanz hat das Angebot der Beschwerdeführerin beim Zuschlagskriterium "Dialog" mit der Durchschnittsnote 4.45 bewertet (Dialogrunde 1:  $5 \times 0.25 + 3 \times 0.25 + 5 \times 0.25 + 5 \times 0.25$ ; Dialogrunde 2.1:  $3 \times 0.25 + 5 \times 0.25 + 5 \times 0.25 + 5 \times 0.25$ ; Dialogrunde 2.2:  $5 \times 0.25 + 5 \times 0.25 + 5 \times 0.25 + 5 \times 0.25$ ; Dialogrunde 2.3:  $5 \times 0.25 + 5 \times 0.25 + 5 \times 0.25 + 5 \times 0.25$ ,  $5 \times 0.25 + 3 \times 0.25 + 5 \times 0.25 + 5 \times 0.25$ ; Dialogrunde 2.4:  $3 \times 0.25 + 5 \times 0.25 + 3 \times 0.25 + 5 \times 0.25$ ,  $3 \times 0.25 + 5 \times 0.25 + 3 \times 0.25 + 5 \times 0.25$ ; Dialogrunde 2.5:  $5 \times 0.25 + 3 \times 0.25 + 5 \times 0.25 + 5 \times 0.25$ ; Dialogrunde 2.6:  $3 \times 0.25 + 5 \times 0.25 + 5 \times 0.25 + 5 \times 0.25$ ; Dialogrunde 3:  $3 \times 0.25 + 5 \times 0.25 + 3 \times 0.25 + 5 \times 0.25$ ; act. 7/23.02.02, S. 1 und 2/5). Das Angebot der Beschwerdegegnerin erreichte in der vorinstanzlichen Bewertung die Durchschnittsnote 4.6 (Dialogrunde 1:  $5 \times 0.25 + 5 \times 0.25 + 5 \times 0.25 + 5 \times 0.25$ ; Dialogrunde 2.1:  $5 \times 0.25 + 5 \times 0.25 + 5 \times 0.25 + 5 \times 0.25$ ; Dialogrunde 2.2:  $5 \times 0.25 + 3 \times 0.25 + 3 \times 0.25 + 5 \times 0.25$ ; Dialogrunde 2.3:  $5 \times 0.25 + 5 \times 0.25 + 5 \times 0.25 + 5 \times 0.25$ ,  $5 \times 0.25 + 3 \times 0.25 + 5 \times 0.25 + 5 \times 0.25$ ; Dialogrunde 2.4:  $5 \times 0.25 + 3 \times 0.25 + 5 \times 0.25 + 5 \times 0.25$ ,  $5 \times 0.25 + 3 \times 0.25 + 5 \times 0.25 + 5 \times 0.25$ ; Dialogrunde 2.5:  $5 \times 0.25 + 5 \times 0.25 + 5 \times 0.25 + 5 \times 0.25$ ; Dialogrunde 2.6:  $5 \times 0.25 + 3 \times 0.25 + 3 \times 0.25 + 5 \times 0.25$ ; Dialogrunde 3:  $5 \times 0.25 + 5 \times 0.25 + 3 \times 0.25 + 5 \times 0.25$ ; act. 7/23.02.02, S. 1 und 2/5). Sowohl die Beschwerdeführerin als auch die Beschwerdegegnerin erfüllten nach der Beurteilung der Vorinstanz die Anforderungen bei verschiedenen Unterkriterien und Teilaspekten nicht vollständig, sondern lediglich mehrheitlich und erhielten dafür jeweils die Note 3. Für die Beschwerdeführerin betraf dies den allgemeinen Eindruck in den Dialogrunden 2.1, 2.4 sowohl Natürliche Personen als auch Übergreifendes, 2.6 und 3, die Antwortkompetenz in der Dialogrunde 1, 2.3 Quellensteuer und 2.5, das Auftragsverständnis in der Dialogrunde 2.4 sowohl Natürliche Personen als auch Übergreifendes und 3. Bei der Beschwerdegegnerin betrafen die Abzüge die Antwortkompetenz in den Dialogrunden 2.2, 2.3, 2.4 sowohl Natürliche Personen als auch Übergreifendes und 2.6 sowie das Auftragsverständnis in den Dialogrunden 2.2, 2.6 und 3. Das Angebot der Beschwerdeführerin erzielte damit 44.5 ungewichtete Punkte (29 Unterkriterien zu 0.25 Prozent mit der Note 5, 11 Unterkriterien zu 0.25 Prozent mit der Note 3), das Angebot der Beschwerdegegnerin 46 ungewich-

tete Punkte (32 Unterkriterien zu 0.25 Prozent mit der Note 5; 8 Unterkriterien zu 0.25 Prozent mit der Note 3). Die Vorinstanz hat diese Benotungen jeweils kurz begründet (act. 7/23.02.02, S. 1 und 2/5). Teilweise erhielt die Vorinstanz den Eindruck, die Beschwerdeführerin [...]. B 2023/187 67/84

Sowohl bei der Beschwerdeführerin als auch bei der Beschwerdegegnerin haben Zeitüberschreitungen bei den Präsentationen zu Abzügen geführt. Bei der Beschwerdegegnerin hat die Vorinstanz festgehalten, [...].

#### **E. 10.2.4.3**

Ergebnis Die Begründungen der Abzüge zeigen die unterschiedlichen Ausgangspunkte von Beschwerdeführerin und Beschwerdegegnerin auf: Der Umstand, dass die Beschwerdeführerin mit TAXA eine eigene Lösung entwickeln will, hat dazu geführt, dass sie mehr als die Beschwerdegegnerin ihre eigenen Vorstellungen in das Vergabeverfahren eingebracht hat. Ihre technischen Kenntnisse aus bereits entwickelten Systemen und die damit verbundene steuerfachliche Kompetenz haben dazu geführt, dass es zuweilen schwierig war, die "Flughöhe" einzunehmen, auf welcher sich die Auftraggeberin aufgrund ihrer Vorstellungen zu einer zukünftigen Gesamtlösung bewegte. Als Anbieterin, die bereits in vertraglichen Verbindungen mit der Auftraggeberin stand und steht, fiel es der Beschwerdeführerin zudem offenbar teilweise schwer, die Rolle als Anbieterin in einem Vergabeverfahren mit einem sehr umfassend beschriebenen Beschaffungsgegenstand einerseits und die Rolle der Vertragskontrahentin andererseits auseinanderzuhalten. Umgekehrt führte die geringere Erfahrung der Beschwerdegegnerin im Steuerbereich dazu, dass sie bei detaillierten und konkreten Steuerfragen für die Auftraggeberin nicht zufriedenstellend mitdiskutieren konnte. Aus den Begründungen der Vorinstanz ergibt sich, dass für sie letztlich nicht die Weiterentwicklung und Integration bestehender Lösungen, sondern die Erarbeitung einer neu gedachten und entwickelten umfassenden Gesamtlösung im Steuerbereich im Vordergrund stand. Sie ist im Lauf des Vergabeprozesses zu diesem Schluss gekommen und hat entsprechend konkretere Vorstellungen des Beschaffungsgegenstands entwickelt. Die Beurteilung des Dialogverfahrens im Licht dieser Erkenntnis, die durchaus auch der vergleichsweise geringeren Erfahrung der Beschwerdegegnerin im Steuerbereich Rechnung getragen hat, ist damit sachlich nachvollziehbar. Konkrete Anhaltspunkte dafür, dass sich die Beurteilungen nicht innerhalb des der Vorinstanz bei der Bewertung der Angebote zukommenden grossen Ermessensspielraums bewegen, sind nicht ersichtlich.

#### **E. 10.2.4.4**

Ermittlung der Punktzahl Die Vorinstanz ermittelte die gewichtete Punktzahl, indem sie der Beschwerdegegnerin für die höhere Zahl von 46 ungewichteten Punkten das Punktemaximum von 10, der Beschwerdeführerin proportional zu den von ihr erreichten 44.5 ungewichteten Punkten 9,67 gewichtete Punkte gutschrieb (vgl. Ziff. 4.2.11.6 des Evaluationsberichts, act. 7/23.01 S. 55/64). Vergaberechtlich präziser wäre es, den tatsächlich erzielten ungewichteten Notendurchschnitt beziehungsweise die ungewichteten Punkte in gewichtete Punkte umzu- B 2023/187 68/84

rechnen. Die maximale Punktzahl bei einem Zuschlagskriterium sollte nur jenes Angebot erhalten, welches auch tatsächlich mit der Maximalnote bewertet wurde. Das hätte zur Folge, dass das Angebot der Beschwerdegegnerin (46 von 50 ungewichteten Punkten) 9.2 gewichtete Punkte, jenes der Beschwerdeführerin (44.5 von 50 ungewichteten Punkten) 8.9

gewichtete Punkte erzielen würde (Differenz zugunsten der Beschwerdegegnerin 0.3 gewichtete Punkte).

### **E. 10.2.5**

Detailkonzepte (ZK042)

#### **E. 10.2.5.1**

Unterkriterien Das Zuschlagskriterium "Detailkonzepte" war mit 15 Prozent gewichtet. Es beinhaltet die Unterkriterien Architekturkonzept (Gewicht 20 oder 3.33 Prozent), Softwareentwicklungs- konzept (Gewicht 10 oder 1.67 Prozent), Migrationskonzept (Gewicht 15 oder 2.5 Prozent), Testkonzept (Gewicht 15 oder 2.5 Prozent), Einführungskonzept (Gewicht 10 oder 1.67 Prozent) und Konzept zur Bereitstellung einer Standardlösung für den Schweizer Markt (Gewicht 20 oder 3.33 Prozent). Auch für die Detailkonzepte wurden die Noten 5 (Anforderungen vollständig erfüllt), 3 (Anforderungen mehrheitlich erfüllt), 1 (Anforderungen ansatzweise erfüllt) und 0 (Anforderungen nicht erfüllt) vergeben (Pflichtenheft 2.0 Ziff. 5.3.2.2.2, act. 7/19.02).

#### **E. 10.2.5.2**

Inhalt der Angebote Im Migrationskonzept hatten die Anbieter unter anderem Ausführungen zu machen zu ihren Erwartungen an Art, Umfang und Zeitraum der benötigten Beiträge seitens der Bedarfsstelle inklusive Begründung (Ziff. 3 Detailkonzepte, act. 7/17.35). Hier betonte die Beschwerdegegnerin, das Migrationsteam bestehe aus fachlichen Ressourcen der Bestellerin und des Auftragnehmers. In der Periode des Aufbaus müsse die Bestellerin technisches Personal für das Erstellen von Routinen zur automatischen Bereitstellung von Datenbankabzügen, der Implementation der Datenübertragungsfunktionalität im Bereich der bisherigen Systeme sowie für Arbeiten im Bereich der Dokumentenbereitstellung, Dokumentenextraktion und Dokumenteneinlagerung zur Verfügung stellen. Nach der Stabilisierungsphase würden für die gesamte Projektdauer seitens der Bestellerin Ressourcen zur Überwachung der in ihrer Hoheit stehenden Prozesse und zur Beantwortung von technischen Fragen benötigt. Während der gesamten Projektdauer benötige das Migrationsteam Zugriff auf fachliche Ressourcen der Bestellerin. In einer ersten Phase während des technischen Aufbaus der Migrationsplattform sei der Bedarf aller Wahrscheinlichkeit nach tief. Im Kontext der Datenanalyse und der Datenbereinigung müssten sich ergebende Fragen kontinuierlich kurzfristig bearbeitet und beantwortet werden können. Sobald erste Daten migriert worden seien, würden Fragen zu Datenumfängen, Abbildungs- und Zuordnungsregeln hinzukommen. Ebenfalls ab diesem Zeitpunkt würden Ressourcen zur Datenverifikation benö-

tigt. Wichtige Entscheide zu Umfang und Inhalt der Migration könnten nur vom zuständigen Gremium der Bestellerin gefällt werden. Die Bestellerin müsse Datenabbildung, Datenumfänge und Datenqualität kontinuierlich verifizieren (Ziff. 3.4.2 der Detailkonzepte; act. 7/21.02.01.06.01). Die Beschwerdeführerin hat die Beiträge der Bedarfsstelle etwas weniger eingehend beschrieben. Aber auch sie geht davon aus, entlang der Release- und Migrationszyklen seien Zwischenabnahmen durch die Bedarfsstelle vorzunehmen. Die Kundenbeiträge erfolgten des Weiteren unter anderem im Datenmapping, bei der Definition der Regelwerke für die automatische Datenüberführung, dem Testing der Datenmigration sowie den begleitenden Workshops zur Abstimmung der laufenden Migration in den jeweiligen Phasen. Hinzu kämen allfällige manuelle

Datenbereinigungen (Ziff. 3.2.7 der Detailkonzepte; act. 7/21.01.01.06.01). Auch im Testkonzept hatten sich die Anbieterinnen zum Zusammenspiel Anbieter und Bedarfsstelle zu äussern (Ziff. 4 der Vorgaben zu den Detailkonzepten; act. 7/17.35). Die Beschwerdegegnerin erwähnte im Abschnitt zur Testorganisation das Kernteam – drei bis vier Fachspezialisten, welche das Projekt bereits in der Konzeption begleitet haben – und das Anwendertestteam – eine repräsentative Gruppe von Fachspezialisten der verschiedenen Testgegenstände (Ziff. 4.3.2 der Detailkonzepte; act. 7/21.02.01.06.01). Die Beschwerdeführerin ging ihrerseits davon aus, dass die Abnahmetests vom Kunden durchgeführt werden (Ziff. 4.4.4 der Detailkonzepte; act. 7/21.01.01.06.01). Sie hat auch festgehalten, dass die Rollen des Testmanagers, des Testengineers, der Tester, des zentralen Testkoordinators und des Test Control Board sowohl vom Anbieter als auch von der Bedarfsstelle besetzt sind (Ziff. 4.9 der Detailkonzepte; act. 7/21.01.01.06.01). Die Beschwerdegegnerin weist in ihrem Einführungskonzept auf die Verantwortung des Kantonalen Steueramts für die Schulung der Benutzer hin (Ziff. 5.4 Tabelle 15 der Detailkonzepte; act. 7/21.02.01.06.01). Ebenso liege das Transition-/Change-Management in der Verantwortung des Bestellers. Es bestehe die Herausforderung, dass viele Spezialisten über eine lange Zeit nebst ihrem normalen Job in das herausfordernde Projekt involviert seien, was mit entsprechenden Massnahmen je nach Projektphase berücksichtigt werden müsse. In der Konzeption und in der Realisierung würden Schlüsselpersonen in den Aufbau der Lösung integriert. Dabei müsse sichergestellt sein, dass nicht nur Fachexperten, sondern auch "Meinungsmacher" involviert seien. Es müsse sichergestellt werden, dass die in das Projekt involvierten Mitarbeiterinnen "ihre" Lösung bauten. Auch die Beschwerdegegnerin sah bei den Mitarbeitern präsenste Power User und die Involvierung der zukünftigen B 2023/187 70/84

Benutzerinnen im Rahmen von Workshops und des Testing vor (Ziff. 5.4.3 und 5.6.2 der Detailkonzepte; act. 7/21.02.01.06.01). Im Einführungskonzept wies die Beschwerdeführerin ihrerseits auf den Personalkapazitätsbedarf bei der Vorinstanz hin, der sich daraus ergibt, dass die Vorabnahme einer Teillösung nicht das Ende des Teilprojekts ist und die Teilprojektorganisation bis zur Produktivsetzung aufrechterhalten und damit die volle Kapazität bis zum Projektende bereitgestellt werden können müsse (Ziff. 5.3.7 der Detailkonzepte; act. 7/21.01.01.06.01). Sie empfiehlt, auch Personen der Kommunikationsabteilung des Steueramts einzusetzen, um die Anwender frühzeitig zu involvieren und sie als Beteiligte zu gewinnen. Sie ging auch davon aus, organisationsinterne Prozesse auf Gemeinde- und Kantonsebene müssten neu bewertet und gegebenenfalls angepasst werden. Damit die Mitarbeiter den Wandel gut meistern könnten, empfahl sie, Expertinnen und Experten mit entsprechender Erfahrung in diesen Veränderungsprozessen beizuziehen. Nach Auffassung der Beschwerdeführerin ist auf der Kundenseite ein Team von Schlüsselpersonen (Power-User) zusammenzustellen, die alle betroffenen Disziplinen und Fachabteilungen vollumfänglich abdecken und während des Gesamtvorhabens wichtige Aufgaben in den Bereichen Anforderungserhebung, Testing (Abnahmetests) sowie kundeninterne Ausbildungen übernehmen. Als Power-User versteht sie Personen, welche innerhalb der Organisation des Kantonalen Steueramts auch die Rolle Administrator oder Benutzerverwaltung innehaben. Diese Schlüsselpersonen müssten genügend Kapazitäten für die notwendigen Projektarbeiten zur Verfügung gestellt bekommen (Ziff. 5.5.1, 5.5.2 und 5.5.3 der Detailkonzepte; act. 7/21.01.01.06.01). Auch die Beschwerdeführerin bezeichnete als für den Projekterfolg entscheidend, dass in jeder Projektphase und insbesondere während der Einführung interne Stakeholder in unterschiedlichen Rollen

mit ihren Kompetenzen, Erfahrungen und Einstellungen massgeblich zum Projekterfolg beitragen. Die Auftraggeberin müsse sicherstellen, dass diese Ressourcen in ausreichendem Umfang bereitgestellt würden, um den Prozess optimal zu begleiten (Ziff. 5.5.6 der Detailkonzepte; act. 7/21.01.01.06.01). Im Zusammenhang mit der erforderlichen hohen Datenqualität vor der Migration empfahl die Beschwerdeführerin schliesslich, die bestehenden Daten sorgfältig zu prüfen und zu bereinigen (Ziff. 5.5.8 der Detailkonzepte; act. 7/21.01.01.06.01). Hier geht also auch die Beschwerdeführerin von einem entsprechend hohen Personalbedarf beim Auftraggeber aus. Im Konzept zur Bereitstellung der Standardlösung auf dem Schweizer Markt wies die Beschwerdegegnerin darauf hin, dass die Rolle des Kantonalen Steueramts nicht erst bei der Vermarktung beginne, sondern entscheidend sei, dass es seine fachlichen Kenntnisse einbringe und mithilfe, den neuen schweizweiten Standard zu etablieren. Das Kantonale Steueramt könne Einblicke in die reale Anwendererfahrung bieten und Feedback und Verbesserungsvorschläge liefern. In der Projektphase leiste es einen entscheidenden Beitrag, die B 2023/187 71/84

für die Standardlösung geltenden Anforderungen zu verifizieren und deren Leistungsfähigkeit auf die Probe zu stellen. Hilfreich sei, wenn relevante Personen des Kantonalen Steueramts der Beschwerdegegnerin als "Sparring Partner" für regelmässigen Austausch zur Verfügung stünden (Ziff. 6.7 der Detailkonzepte; act. 7/21.02.01.06.01). Als Kunde wirke das Kantonale Steueramt auch in einem zu schaffenden Change Advisory Board, in welchem über Änderungen an der Standardlösung beraten werden soll (Ziff. 6.8 der Detailkonzepte; act. 7/21.02.01.06.01). Auch die Beschwerdeführerin sieht eine Kundengruppe für die Standardlösung (Ziff. 6.3 und 6.6 der Detailkonzepte; act. 7/21.01.01.06.01) und den Einbezug des Kantonalen Steueramts bei der Etablierung und dem Vertrieb des Standardprodukts insbesondere mit der Einbringung der Philosophien in die Schweizerische Steuerkonferenz, der Präsentation gegenüber Fachvertretern anderer Kantone und mit positiven Referenzen vor (Ziff. 6.5 der Detailkonzepte; act. 7/21.01.01.06.01). Auch hier verwies die Beschwerdeführerin wie die Beschwerdegegnerin auf den Bedarf an internen und möglicherweise externen Ressourcen, welche die Vorinstanz während der Projektdauer und allenfalls auch später zur Verfügung halten sollte.

### **E. 10.2.5.3**

Benotungen Das Angebot der Beschwerdeführerin wurde für das Architekturkonzept und das Marktkonzept mit der Note 5, für die Konzepte zur Softwareentwicklung, zur Migration, zum Test und zur Einführung je mit der Note 3 bewertet. Die Vorinstanz hat daraus eine gewichtete Durchschnittsnote von 3.89 ermittelt ( $[5 \times 0.20 + 3 \times 0.10 + 3 \times 0.15 + 3 \times 0.15 + 3 \times 0.10 + 5 \times 0.20] : 0.9$ ). Das Angebot der Beschwerdegegnerin wurde für die Konzepte zur Architektur, zur Softwareentwicklung, zum Test und zum Markt mit der Note 5, für die Konzepte zur Migration und zur Einführung mit der Note 3 bewertet. Die Vorinstanz hat daraus eine Durchschnittsnote von 4.44 ermittelt ( $[5 \times 0.2 + 5 \times 0.1 + 3 \times 0.15 + 5 \times 0.15 + 3 \times 0.1 + 5 \times 0.2] : 0.9$ ; act. 7/23.02.02, S. 2 und 3/5). In den Begründungen der Abzüge knüpfte die Vorinstanz jeweils an den Aspekten Genereller Aufbau, Anzahl und Bedeutung berücksichtigter Problemstellungen sowie Qualität der vorgeschlagenen Lösungsansätze an. Bei verschiedenen Detailkonzepten der Beschwerdeführerin bemängelte die Vorinstanz die teilweise etwas beeinträchtigte Nachvollziehbarkeit der Konzepte aufgrund von Verweisen, die auf keine Quelle zeigten. Ihr Softwareentwicklungskonzept, ihr Migrationskonzept, ihr Testkonzept und ihr Einführungskonzept ori-

entierten sich nicht an der vorgegebenen Struktur und den zu adressierenden Themen. Im Software-Entwicklungskonzept fehlten Ausführungen zum Design der Lösung (welche Microservices sollen effektiv gebaut werden, wie wird die Kommunikation konkret gelöst etc.). Bei der Wartung liege der Fokus auf der akuten Problembehandlung. Massnahmen zur Erhaltung der Langlebigkeit der Lösung, welche ein zentrales Anliegen des Kantonalen Steueramts darstellten, würden nicht adressiert. Relevante Aspekte der Software-Qualität, B 2023/187 72/84

wie etwa gemäss "Clean Code" von Robert Martin oder "Langlebige Software-Architekturen" von Carola Lilienthal, würden nicht adressiert. Die Ausführungen zum effektiven Entwicklungsvorgehen seien sehr oberflächlich und "unkonkret". Das Pair-Programming als Instrument des Code-Reviews sei nicht vergleichbar mit einem professionellen Code Review durch unabhängige Dritte. Das Migrationskonzept verweise für die Migrationstests auf das Testkonzept, diese würden dort jedoch nicht erwähnt. Das Vorgehen bei der Datenmigration werde nur oberflächlich geschildert. Nicht erwähnt würden beispielsweise die Thematik mit mehreren Mastern für gleichartige Daten (resultierend aus der ausführlich geschilderten IST-Situation mit mehreren, teils redundanten Registern) sowie allfällig notwendige Post-Prozessierung von Daten. Der Abgleich der zu migrierenden Daten mit den Daten des Kantonalen Personenregisters werde ebenfalls nicht adressiert. Ob und wie die originalgetreue Dokumentenübernahme (AS2.2.7) erfolge, werde ebenso wenig beschrieben wie der Umgang mit angepassten Datenstrukturen aus vormaligen Weiterentwicklungen. Ein konkreter Lösungsvorschlag zur Minimierung der Auswirkungen der Migration auf den laufenden Betrieb fehle. Sehr sinnvoll wäre zudem, eine Nutzung des Migrationsnachweises für Testzwecke vorzusehen (AS2.2.4 und AS2.2.7). Die Erwartungen an die Bedarfsstelle (exkl. Thema Datenbereinigung) seien sehr unpräzise beschrieben. Im Testkonzept sei nicht nachvollziehbar, welche zuständigen und verantwortlichen Rollen beim Anbieter im Hinblick auf die Abnahmetests (Kapitel 4.4.4) existieren. Die Teststufen seien nicht konsistent behandelt. Die Gliederung in der Grafik zum Testdaten-Management weiche von der Struktur im Abschnitt zu den Teststufen ab. Die Testvoraussetzungen seien nur im Kontext der Teststufen knapp adressiert. Themen wie Benutzerrechte und die Schulung von Nutzern für das Testing fehlten. Ein Debriefing der Tester werde nicht erwähnt. Die Herausforderungen für Integrationstests würden nicht behandelt. Weshalb die Systemumgebung nach funktionalen und nichtfunktionalen Komponenten aufgeteilt werde und weshalb eine separate Umgebung für automatisierte Tests benötigt werde, sei unklar. Das Testvorgehen sei mit einem Verweis auf HERMES und auf die erforderliche Definition des Testvorgehens im Rahmen des Projekts sehr unpräzise beschrieben. Zum Einführungskonzept hielt die Vorinstanz fest, für die Grundstückgewinnsteuer sowie für die Erbschafts- und Schenkungssteuer werde der Bezug nicht beschrieben. Transitions-Management und Notfallmassnahmen würden lediglich mit einem Verweis auf ein noch zu erstellendes Einführungskonzept abgehandelt. Das Abnahme-Testen sei in der Phase Realisierung aufgeführt, obwohl in dieser Phase gemäss Vorgaben des Kantonalen Steueramts und analog zu HERMES 5.1 lediglich Vorabnahme-Tests stattfänden. Generell gebe es viele Fehler im Hinblick auf die zugrundeliegende Projektvorgehensmethodik gemäss HERMES in diesem Konzept: So sei die Initialisierungsphase, auf welche im Konzept fälschlich verwiesen werde, bereits abgeschlossen (aktuell befinde sich das Projekt in der Konzeptphase) und die Entscheidung zur Betriebsaufnahme bilde nicht die Basis für die Freigabe der Einführungsphase, sondern sei Bestandteil dieser Phase. Massnahmen zur Minimierung von Risiken würden im Konzept B

nur oberflächlich betrachtet. Die geforderte Einführungsorganisation werde nicht detailliert beschrieben. Beim Migrationskonzept der Beschwerdegegnerin bemängelte die Vorinstanz die fehlende Aussage darüber, ob respektive wie die Prüfung der originalgetreuen Dokumentenübernahme (AS2.2.7) erfolgen wird. Angaben zu den Frequenzen der benötigten Datenabzüge fehlten. Full- und Deltaload seien nicht beschrieben, was insbesondere bei der Dokumentenmigration problematisch sei, da diese aufgrund der langen Durchlaufzeit nur einmalig durchgeführt werde und sich somit Delta-Dokumente ergäben. Ausserdem werde der Umgang mit angepassten Datenstrukturen, welche aus vormaligen Weiterentwicklungen resultierten, nicht beschrieben. Das Vorgehen bei der Dokumentenmigration, wenn bereits migrierte Dokumente im Quellsystem verändert, gelöscht oder neu zugeordnet würden, sei unklar beschrieben. Das Thema Tests sei zu sehr aus der Sicht eines Teilprojekts Migration beschrieben. Dies entspreche nicht den Anforderungen des Kantonalen Steueramts, gemäss welchen der Anbieter als Generalunternehmer agieren müsse und für die erfolgreiche Durchführung der Migration sowie zugehöriger Tests verantwortlich sei. Das Testing lediglich auf Basis von Statistiken und Stichproben genüge dem Anspruch des Kantonalen Steueramts nicht vollumfänglich. Funktionale Tests würden nicht detailliert beschrieben. Bei den Themen Entwicklung / Einführungsverfahren in Bezug auf die Migration sowie Vorstellung internes Zusammenspiel zwischen Fachspezialisten und Entwicklungsfachpersonen seien die relevanten Abhängigkeiten der Lösungsvorschläge betreffend das Datenmodell nicht präzise beschrieben. Das Einführungskonzept beschreibe den Bezug für die Grundstückgewinn- sowie die Erbschafts- und Schenkungssteuer nicht. Zu einem grossen Teil fehlten Aussagen bezüglich der Schulung besonderer Rollen. Die Abhängigkeiten von den kantonalen Registern (Personenregister, Objektregister) würden nicht detailliert beschrieben. Im Hinblick auf die beschriebenen Notfallmassnahmen im Rahmen der Einführung wäre eine Differenzierung zwischen Notfall vor respektive nach der Inbetriebnahme sinnvoll gewesen. Die Rollen der Einführungsorganisation würden nicht präzise beschrieben. Zudem würden trotz der nicht zu vernachlässigenden Komplexität der dezentralen Organisation der Steuererhebung im Kanton St. Gallen die Gemeinden nicht erwähnt. Die Idee, dass ein Go-Live notfalls auch ohne Bezug und Fakturierung durchgeführt werden könnte, hätte weiterer Erläuterungen bedurft, da die Buchhaltung ab der Inbetriebnahme relevant sei. Aus fachlicher Sicht erschienen die Realisierungsetappen für die Veranlagungslösungen und insbesondere die Quellensteuer sehr knapp bemessen.

#### **E. 10.2.5.4**

Ergebnis Die Vorinstanz ist bei der Beurteilung der Detailkonzepte nach einem einheitlichen, nachvollziehbaren Raster von Teilaspekten vorgegangen und hat sich mit den Inhalten der ihr vorgelegten Detailkonzepten eingehend auseinandergesetzt. Die Beschwerdeführerin B 2023/187 74/84

bringt nicht vor, die Begründungen der Abzüge bei der Benotung liessen sich mit den Inhalten ihrer Detailkonzepte nicht vereinbaren. Dafür, dass sich die Vorinstanz in ihrer Beurteilung nicht im Rahmen ihres grossen Spielraums bewegt hat, liegen keine konkreten Anhaltspunkte vor.

#### **E. 10.2.5.5**

Ermittlung der Punktzahl Die Vorinstanz hat in der Folge das Angebot der Beschwerdegegnerin für die höhere gewichtete Durchschnittsnote 4.44 mit der maximalen gewichteten Punktzahl von 15 und das Angebot der Beschwerdeführerin entsprechend der tieferen gewichteten Durchschnittsnote von 3.89 mit 13.13 gewichteten Punkten bewertet (Ziff. 4.2.11.6 des Evaluationsberichts; act. 7/23.01, S. 55/64). Würde – was vergaberechtlich üblicher wäre – die Maximalpunktzahl nur für die maximale gewichtete Durchschnittsnote von 5 vergeben, ergäben sich für das Angebot der Beschwerdegegnerin 13.32 und für das Angebot der Beschwerdeführerin 11.67 gewichtete Punkte (Differenz zugunsten des Angebots der Beschwerdegegnerin 1.65 gewichtete Punkte).

#### **E. 10.2.6**

Personelle Ressourcen (ZK043-046)

##### **E. 10.2.6.1**

Unterkriterien und Teilaspekte Das Zuschlagskriterium "Personelle Ressourcen" war mit 10 Prozent gewichtet. Die Angebote wurden hinsichtlich des Projektleiters (ZK043, vier Prozent), des Lösungsarchitekten (ZK044, zwei Prozent), des Lead Business-Analysts (ZK045, zwei Prozent) und des Testverantwortlichen (ZK046, zwei Prozent) bewertet. Bei allen vier Rollen wurden die Teilaspekte "Vergleichbarkeit" (mit einem Gewicht von 0.25), "Qualität der geleisteten Arbeit" (mit einem Gewicht von 0.40) und "Zufriedenheit mit der Zusammenarbeit" (mit einem Gewicht von 0.35) beurteilt. Auch für die Personellen Ressourcen gelangten je Rolle die Noten 5 (Anforderungen vollständig erfüllt), 3 (Anforderungen mehrheitlich erfüllt), 1 (Anforderungen ansatzweise erfüllt) und 0 (Anforderungen nicht erfüllt) zur Anwendung (Pflichtenheft 2.0 Ziff. 5.3.2.2.2, act. 7/19.02). Bei den einzelnen Teilaspekten hat die Vorinstanz auch Zwischennoten und teilweise auch halbe Noten vergeben (act. 7/23.02.02, S. 3 und 4/5).

##### **E. 10.2.6.2**

Inhalt der Angebote Die Beschwerdegegnerin hat als Projektleiter A. \_\_ mit dem Referenzprojekt Atamira (BVTax = Business Valuation) angegeben und als Auskunftsperson B. \_\_, Eidgenössische Steuerverwaltung, bezeichnet (act. 7/22.02.01). Für den Lösungsarchitekten C. \_\_ hat sie D. \_\_, Chef Bereich Logistik des Steueramts des Kantons Zürich, als Auskunftsperson zum Projekt JUPEVA bezeichnet. Für den Lead Business-Analyst E. \_\_ verwies die Beschwerdegegnerin wiederum auf B. \_\_ und das Projekt Atamira (BVTax). Zum Testverantwortlichen B 2023/187 75/84

F. \_\_ gab die Beschwerdegegnerin H. \_\_, Städteprojektleiter FFS (Fallführungssoftware) citysoftnet, als Auskunftsperson an (act. 7/21.02.01.07.01, S. 23-26). Die Beschwerdeführerin hat als Projektleiter Z. \_\_ mit dem Referenzprojekt Veranlagung natürliche Personen Thurgau angegeben und als Auskunftsperson Y. \_\_, Abteilungsleiter Informatik des Thurgauer Steueramts, bezeichnet. Für den Lösungsarchitekten X. \_\_ und die Testverantwortliche W. \_\_ hat sie V. \_\_, Projektleiter im Tessiner Finanz- und Wirtschaftsdepartement, als Auskunftsperson zum Projekt Tributum bezeichnet. Für den Lead Business Analysten U. \_\_ nannte die Beschwerdeführerin T. \_\_, Leiter Gruppe Strategische Projekte beim Kantonalen Steueramt Zürich, und das Projekt RE04 Ersatzbeschaffung DBSt (Beschaffung und Implementierung des Bezugssystems ZHStBezug und des Taxationsregisters ZHTax; act. 7/21.01.01.07.11-14). ).

##### **E. 10.2.6.3**

Benotungen Bei der Beschwerdeführerin ergibt sich für [...]. Bei der Beschwerdegegnerin ergibt sich für den Projektleiter die Note 4.55 ( $4 \times 0.25 + 4.5 \times 0.40 + 5 \times 0.35$ ), für den Lösungsarchitekten die Note 4.5 ( $3 \times 0.25 + 5 \times 0.40 + 5 \times 0.35$ ), für den Lead Business-Analysten die Note 4.575 ( $4 \times 0.25 + 5 \times 0.40 + 4.5 \times 0.35$ ) und für den Testverantwortlichen die Note 4.575 ( $4 \times 0.25 + 5 \times 0.40 + 4.5 \times 0.35$ ). Daraus würde für das Zuschlagskriterium Personelle Ressourcen für die Beschwerdegegnerin die gewichtete Durchschnittsnote von 4.55 ( $4.55 \times 0.4 + 4.5 \times 0.2 + 4.575 \times 0.2 + 4.575 \times 0.2$ ) resultieren. Die Vorinstanz hat indessen die Durchschnittsnoten auf ganze ungerade Noten und damit bei allen vier Rollen auf die Maximalnote 5 gerundet (act. 7/23.02.02, S. 3 und 4/5). Soweit die Benotung zur Maximalnote geführt hat, hat die Vorinstanz auf eine Begründung der tieferen Teilnoten verzichtet. Den Abzug beim [...] der Beschwerdeführerin hat die Vorinstanz [...] damit begründet, [...].

#### **E. 10.2.6.4**

Ermittlung der Punktzahl Zu bemerken ist, dass die Vorinstanz – was vergaberechtlich nicht angezeigt ist, sich jedoch auf das Endergebnis nicht entscheidend auszuwirken vermag – nicht aus den Teilnoten eine gewichtete Gesamtnote errechnet, sondern für jede Rolle schliesslich eine ganzzahlige ungerade Note vergeben hat. Die Vorinstanz hat das Angebot der Beschwerdegegnerin als das bessere mit 10 Punkten bewertet. Beim Angebot der Beschwerdeführerin hat sie eine Durchschnittsnote von 4.6 errechnet ( $5 \times 0.25 + 5 \times 0.25 + 3 \times 0.25 + 5 \times 0.25$ ) und ihr Angebot für das Zuschlagskriterium Personelle Ressourcen entsprechend mit 9.2 gewichteten Punkten bewertet ( $15:5 \times 4.6$ ; Ziff. 4.2.11.6 des Evaluationsberichts, act. 7/23.01, S. 55/64). B 2023/187 76/84

Bei maximal zehn erzielbaren Punkten für das Zuschlagskriterium ergäben sich für die Beschwerdegegnerin 9.1 ( $10:5 \times 4.55$ ), für die Beschwerdeführerin 8.87 ( $10:5 \times 4.435$ ) gewichtete Punkte (Differenz zugunsten der Beschwerdegegnerin von 0.23).

#### **E. 10.2.7**

Erfahrungen und Referenzen (des Unternehmens; ZK047-ZK050)

##### **E. 10.2.7.1**

Unterkriterien und Teilaspekte Das mit zehn Prozent gewichtete Zuschlagskriterium Erfahrungen und Referenzen wurde in die Unterkriterien Erfahrungen Anbindung Umsysteme (2.5 Prozent; ZK047), Erfahrungen Datenmigration (2.5 Prozent, ZK048), Erfahrungen moderne Softwareentwicklung (2.5 Prozent, ZK049) und Erfahrungen Software as a Service (2.5 Prozent, ZK050) gegliedert (act. 7/17.34, S. 41 und 42/42). Auch bei diesem Zuschlagskriterium wurden – wie beim Kriterium der Personellen Ressourcen – Auskünfte nach den gewichteten Aspekten Vergleichbarkeit (0.4), Qualität (0.3) und Zufriedenheit (0.3) benotet.

##### **E. 10.2.7.2**

Inhalt der Angebote Die Beschwerdeführerin hat für die Anbindung Umsysteme auf ihr Projekt VA NP TG (Umsetzung und Einführung einer neuen Veranlagungslösung Natürliche Personen Kanton Thurgau inklusive neues Steuerregister; 35 Projektmitarbeiter, 11 Millionen Franken, sechs Jahre [2016-2022], 26 Umsysteme), für die Migration auf ihr Projekt Esazione TI (Einführung und Customizing einer neuen Bezugslösung Kanton Tessin; 21 Projektmitarbeiter, 10 Millionen Franken, 9.5 Jahre [2017-2022], Migration der Veranlagungsdaten von 10 Jahren), für die moderne Softwareentwicklung auf ihr Projekt

VOTING Ausmittlung (Einführung Ergebnisermittlungssystem Kanton St. Gallen; 28 Projektmitarbeiter, 2.2 Millionen Franken, 2.5 Jahre [2020-2023], mit den Elementen Infrastructure as Code, Testautomatisierung, Container Management, Continuous Integration and Delivery) sowie für Software as a Service auf ihr Projekt SN Steuern (Steuerlösung für 40 Gemeinden des Kantons Thurgau; Allgemeines, Register, Bezug, 270 Benutzer) verwiesen (act. 7/21.01.01.07.15-18). Die Beschwerdegegnerin hat für die Anbindung Umsysteme auf ihr Projekt ZLPro (Applikation für professionelle Durchführung von Zusatzleistungen; durchschnittlich 25 Personen, rund 16 Millionen Franken, 2014-2017, 14 Umsysteme), für die Migration und für die moderne Softwareentwicklung auf ihr Projekt Citysoftnet (Basel, Zürich und Bern, Abwicklung der Sozialhilfe, Kinder- und Jugendhilfe, Führung zivilrechtlicher Mandate; rund 70 Personen, rund 17 Millionen Franken, 2019-2024, Ablösung Klienten Informationssysteme, die während über 20 Jahren im Einsatz standen, in Bern und Zürich Migration von rund 272'000 Personen, 82'000 Institutionen, 178'000 Dossiers, 406'000 Leistungen, 31.1 Millionen Dokumenten und 69 Millionen Dokumentenreferenzen; modulare Gesamtlösung, aktuellste Java- und SAP-Technologien, Microservices Architektur, Container Management, B 2023/187 77/84

Continuous Integration and Delivery) sowie für Software as a Service auf die D.\_\_\_\_ AG, die sie auch als Subunternehmen zur Erbringung von SAP-Basis/Java-Dienstleistungen im Betrieb beiziehen will (act. 7/21.02.02.01.01 S. 1), verwiesen (acht Projektmitarbeitende, Migration 12 Monate, anschliessend Betrieb, Kunde seit 2018, Migration, Aufbau und Betrieb der gesamten SAP-Systemlandschaft, SAP as a Service mit über 70 Systemen in verschiedensten SAP-Ausprägungen, davon drei ERP-, PI/PO, GTS, HCM, Portale, NetWeaver Systemlandschaften, zurzeit 320 Cores, 4.5 TB RAM, 42 TB Diskstorage, 600 aktive Mitarbeiter mit weltweitem Zugriff rund um die Uhr; act. 7/21.02.01.07.01 S. 27-34).

### **E. 10.2.7.3**

Benotung Bei der Beschwerdeführerin ergeben sich laut Vorinstanz für die Anbindung Umsysteme die Note  $3.65 (2 \times 0.4 + 4.5 \times 0.3 + 5 \times 0.3)$ , für die Migration die Note  $3.4 (4 \times 0.4 + 3 \times 0.3 + 3 \times 0.3)$ , für die Softwareentwicklung die Note  $4.2 (3 \times 0.4 + 5 \times 0.3 + 5 \times 0.3)$  und für Software as a Service die Note  $4.15 (4 \times 0.4 + 4 \times 0.3 + 4.5 \times 0.3)$ . Daraus ergäbe sich für das Zuschlagskriterium Erfahrungen und Referenzen für die Beschwerdeführerin die gewichtete Durchschnittsnote  $3.85 (3.65 \times 0.25 + 3.4 \times 0.25 + 4.2 \times 0.25 + 4.15 \times 0.25)$ . Bei der Beschwerdegegnerin ergäbe sich für die Anbindung Umsysteme die Note  $3.9 (3 \times 0.4 + 5 \times 0.3 + 4 \times 0.3)$ , für die Migration die Note  $4.15 (4 \times 0.4 + 4 \times 0.3 + 4.5 \times 0.3)$ , für die Softwareentwicklung die Note  $4.5 (4.5 \times 0.4 + 4.5 \times 0.3 + 4.5 \times 0.3)$  und für Software as a Service die Note  $4.45 (4 \times 0.4 + 4.5 \times 0.3 + 5 \times 0.3)$ . Daraus ergäbe sich für das Zuschlagskriterium Erfahrungen und Referenzen für die Beschwerdegegnerin die gewichtete Durchschnittsnote  $4.25 (3.9 \times 0.25 + 4.15 \times 0.25 + 4.5 \times 0.25 + 4.45 \times 0.25)$ . Die Vorinstanz hat allerdings auch beim Zuschlagskriterium "Erfahrungen und Referenzen" nicht die sich für die Referenzprojekte ergebenden Durchschnittsnote verwendet, sondern je eine ganzzahlige ungerade Note vergeben. Bei der Beschwerdeführerin hat dies bei den Referenzprojekten "Anbindung an Umsysteme" und "Datenmigration" zu Abrundungen der Durchschnittsnote von 3.65 und 3.4 auf 3 und bei den Referenzprojekten "moderne Softwareentwicklung" und "Software as a Service" zu Aufrundungen der Durchschnittsnote von 4.2 und 4.15 auf 5 geführt. Bei der Beschwerdegegnerin hat sie die Durchschnittsnote von 3.9 für das Referenzprojekt "Anbindung an Umsysteme" auf 3 ab- und die Durchschnittsnote von 4.15, 4.5 und 4.45

bei den Referenzprojekten "Datenmigration", "moderne Softwareentwicklung" und "Software as a Service" auf 5 aufgerundet. Die Begründung der Bewertung hat sie auf jene Referenzprojekte beschränkt, in welchen sie den Anbieterinnen nicht die Maximalnote 5, sondern die Note 3 erteilt hat. Begründungen liegen deshalb bei der Beschwerdeführerin nur für die Referenzprojekte "Anbindung an Umsysteme" und "Datenmigration", bei der Beschwerdegegnerin nur für das Referenzprojekt "Anbindung an Umsysteme" vor (act. 7/23.02.02). B 2023/187 78/84

Bei den Referenzen der Beschwerdeführerin hat die Vorinstanz die Vergleichbarkeit des Projekts "Umsetzung und Einführung einer neuen Veranlagungslösung Natürliche Personen Kanton Thurgau inklusive neues Steuerregister" im Hinblick auf die Anbindung an Umsysteme als mässig beurteilt. Aus den Angaben der Beschwerdeführerin sei zu schliessen, dass das Volumen und die Komplexität der Umsystemanbindungen deutlich geringer seien als für FAST SG zu erwarten. Zudem handle es sich nur um die Veranlagung der natürlichen Personen inklusive Steuerregister (Bezug, Veranlagung anderer Steuersubjekte resp. Steuerarten seien nicht im Scope des Projekts). Budget, Scope und Projektdauer seien ebenfalls deutlich kleiner als bei IT Steuern SG+. Die Referenzauskunft bewerte die Qualität der geleisteten Arbeit, insbesondere im Hinblick auf die Anbindung an Umsysteme, mit 4.5, weil das System bei Einführung einige Kinderkrankheiten vor allem bei Spezialfällen aufgewiesen habe. Die Produktion hätte bereits 2021 gestartet werden sollen, aber der Auftraggeber habe die Qualität für nicht gut genug befunden. Die Beschwerdeführerin habe den Entschluss, die produktive Inbetriebnahme um ein Jahr zu verschieben, mitgetragen. Bei der Beurteilung der Erfahrungen der Beschwerdeführerin zur Datenmigration hat die Vorinstanz festgestellt, die Vergleichbarkeit des Referenzprojekts "Einführung und Customizing einer neuen Bezugslösung Kanton Tessin" sei generell mehrheitlich gegeben. Allerdings handle es sich bei Esazione TI lediglich um eine Bezugslösung und keine Gesamtapplikation samt Veranlagung und Register. Es seien lediglich Registerdaten der natürlichen und juristischen Personen, nicht aber beispielsweise alte Fälle, Zahlungen und Debitorenkonti ins neue System migriert worden. Bei IT Steuern SG+ seien alte Fälle bis

#### **E. 10.2.7.4**

Ergebnis Die Beschwerdeführerin stellt die von der Vorinstanz in ihrer Begründung wiedergegebenen Ausführungen der angefragten Referenzpersonen zu den Projekten "Anbindung an Umsysteme" und "Datenmigration" nicht in Frage. Die Vorinstanz hat die Abzüge bei diesen Referenzprojekten sachlich begründet. Ihre Ausführungen sind sachlich nachvollziehbar. Die Vorinstanz hat sich damit innerhalb des ihr bei der Beurteilung und Bewertung der Angebote zustehenden weiten Ermessensspielraums bewegt.

#### **E. 10.2.7.5**

Ermittlung der Punktzahl Die Vorinstanz hat die Angebote beim Zuschlagskriterium "Erfahrungen und Referenzen" nicht nach dem mathematisch errechenbaren Notendurchschnitt bewertet, sondern das rechnerische Ergebnis bei den einzelnen Referenzprojekten auf eine ganzzahlige ungerade Note gerundet. Damit ist sie vergaberechtlich nicht korrekt vorgegangen (vgl. VerwGE B 2017/84 vom 14. Dezember 2017 E. 2.3; B 2019/121 vom 17. Oktober 2019 E. 4.1). Aus den vier ganzzahligen ungeraden Noten hat sie einen neuen Durchschnitt ermittelt. Das hat für die Beschwerdeführerin die Durchschnittsnote 4 ( $3 \times 0.25 + 3 \times 0.25 + 5 \times 0.25 + 5 \times 0.25$ ) und für

die Beschwerdegegnerin die Durchschnittsnote 4.5 ( $3 \times 0.25 + 5 \times 0.25 + 5 \times 0.25 + 5 \times 0.25$ ) ergeben. Schliesslich hat die Vorinstanz nicht die Durchschnittsnote in gewichtete Punkte umgerechnet. Vielmehr hat sie der Beschwerdegegnerin für die höhere Durchschnittsnote 10 und der Beschwerdeführerin entsprechend der tieferen Durchschnittsnote 8.89 ( $10:4.5 \times 4$ ) gewichtete Punkte gutgeschrieben. B 2023/187 80/84

Bei einer Berechnung der gewichteten Punkte aus den Bewertungen der Referenzprojekte nach den gewichteten Teilgehalten ergäbe sich für die Beschwerdeführerin eine Durchschnittsnote von 3.85, für die Beschwerdegegnerin eine Durchschnittsnote von 4.25 (vgl. dazu oben Erwägung 10.2.7.3) und bei maximal 10 erzielbaren gewichteten Punkten für die Beschwerdeführerin 7.7 und für die Beschwerdegegnerin 8.5 gewichtete Punkte (Differenz zulasten der Beschwerdeführerin 0.8 gewichtete Punkte).

### **E. 10.3**

Gesamtergebnis der Bewertung Unter Berücksichtigung der vergaberechtlichen Regeln, dass bei ganzzahligen Benotungen gewichtete Punktzahlen durch Berechnung zu ermitteln, die Rechnungsergebnisse nicht ihrerseits durch ganzzahlige Werte ersetzt werden dürfen (vgl. VerwGE B 2017/84 vom

### **E. 14**

Dezember 2017 E. 2.3, B 2019/121 vom 17. Oktober 2019 E. 4.1) und die maximale Punktzahl für ein Zuschlagskriterium regelmässig nur für die Höchstnote vergeben wird, ergeben sich bei der Bewertung der Angebote geringfügige Abweichungen im Vergleich mit der Bewertung durch die Vorinstanz. Das bestbewertete Angebot der Beschwerdegegnerin erhält – zumal es in den qualitativen Zuschlagskriterien nicht durchwegs Bestnoten erzielt hat – nicht die maximal mögliche Punktzahl von 80, sondern 75.12 Punkte, nämlich Preis 30, Dialogvorbereitung 5, Dialog

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.