

Submission; Beschwerdeergänzung; Akteneinsicht; Debriefing; Begründungspflicht der Vergabestelle; Ausschluss; ungeteilte Wirkung des Zuschlags; Preisbewertung; qualitative Bewertung; Abbruch und Wiederholung des Verfahrens, Abgebotsrunde – Art. 29 Abs. 2 BV; Art. 3 Abs. 2 EG BGBM; Art. 1 Abs. 3 lit. b–d, Art. 11 lit. c und lit. g, Art. 13 lit. i, Art. 15 Abs. 1^{bis} lit. a, Art. 16 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 IVöB; § 5 Abs. 1 ViVöB; Art. 17, Art. 26 Abs. 4, Art. 27 lit. h, Art. 30 Abs. 1, Art. 36 Abs. 1, Art. 37 Abs. 2 und Abs. 3 VRöB.

Beschwerdeergänzung. Eine inhaltliche Ergänzung der Beschwerde nach Ablauf der Beschwerdefrist ist grundsätzlich nur zulässig, soweit Eingaben anderer Verfahrensbeteiligter dazu Anlass geben oder die Vorbringen nicht früher beigebracht werden konnten (E. 1.2).

Akteneinsicht. Nach Erlass der Zuschlagsverfügung ist nicht mehr die Vergabestelle zur Behandlung von Akteneinsichtsgesuchen der Anbieterinnen zuständig. Über die Einsichtsgewährung entscheidet das Obergericht im Beschwerdeverfahren (E. 3.3.1).

Begründungspflicht der Vergabestelle. Nach Schaffhauser Beschaffungsrecht bzw. -praxis besteht kein Anspruch darauf, dass auf Gesuch hin Zusatzauskünfte erteilt werden oder ein sog. Debriefing durchgeführt wird (E. 3.3.2.1).

Begründungspflicht der Vergabestelle. Der blosser Hinweis auf die höchste erreichte Punktzahl bzw. das beste Preis-/Leistungsverhältnis stellt keine hinreichende Begründung des Vergabeentscheids dar. Der Verletzung der Begründungspflicht ist bei den Kosten- und Entschädigungsfolgen Rechnung zu tragen (E. 3.3.2.2).

Ausschluss aus dem Verfahren. Stellt sich im Beschwerdeverfahren gegen den Zuschlag heraus, dass das Angebot einer Anbieterin, die den Zuschlag nicht erhält, vom Verfahren auszuschliessen gewesen wäre, erübrigt sich ein formeller Ausschluss im Beschwerdeverfahren, wenn der Zuschlag im Ergebnis bestehen bleibt (E. 4.2).

Ungeteilte Wirkung des Zuschlags. Wäre die zweitplatzierte beschwerdeführende Anbieterin bzw. deren Angebot vom Verfahren auszuschliessen gewesen, ist deren Beschwerde abzuweisen. In Bezug auf die Beschwerde der drittplatzierten Anbieterin bleibt die zweitplatzierte Anbieterin Beschwerdegegnerin und ist entsprechend zu hören (E. 4.5, E. 4.5.1 und E. 4.6).

Preisbewertung. Ist die von der Vergabestelle gewählte Preisspanne unzulässig, hat das Obergericht eine gerade noch zulässige Preisspanne zu bestimmen. Blieb eine selbständig anfechtbare Ausschreibung unangefochten, können deren Vorga-

ben zur Preisbewertung im Beschwerdeverfahren gegen den Zuschlag grundsätzlich nicht mehr nachträglich überprüft werden. Bei der Bestimmung der gerade noch zulässigen Preisspanne hat sich das Obergericht deshalb an die unbeanstandet gebliebenen und somit verbindlichen Vorgaben der selbständig anfechtbar gewesenen Ausschreibung zu halten (E. 5.3, E. 5.5.1 und E. 5.5.4.1).

Verbot der relativen Bewertung. Bei der Bewertung sind bei allen Angeboten dieselben, absoluten Massstäbe in gleicher Weise anzuwenden. Ob die Bewertung rechtsgleich erfolgte, ist anhand eines Vergleichs der einzelnen Bewertungen zu beurteilen (E. 6.3.4.1).

Unzulässige Abgebotsrunde. Eine "technische Bereinigung", mit welcher die Preise der Angebote zum Zweck der Erreichung des Kostenziels nach unten angepasst werden sollen, stellt offensichtlich eine verpönte Abgebotsrunde dar. Nimmt eine erfahrene Anbieterin vorbehaltlos an einer offensichtlichen Abgebotsrunde teil, bleibt ihr die Rüge der unzulässigen Abgebotsrunde im Beschwerdeverfahren verwehrt (E. 7.3.4.1).

OGE 60/2020/39 und OGE 60/2021/1 vom 21. Dezember 2021

Keine Veröffentlichung im Amtsbericht

Sachverhalt

Der Kanton Schaffhausen führte zur Planung und Ausführung des neuen Schaffhauser Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamts einen Gesamtleistungswettbewerb im selektiven Verfahren mit Präqualifikation im Nichtstaatsvertragsbereich durch. Fünf Anbieterinnen wurden zur zweiten Stufe zugelassen. Nach Durchführung einer Vorstellungsrunde und Prüfung der Angebote bat der Kanton Schaffhausen die fünf Anbieterinnen, ihre jeweiligen Mehr- und Minderkostenoptionen zusammenzustellen, da das Beurteilungsgremium angesichts dessen, dass keiner der eingereichten Beiträge alle technischen und betrieblichen Anforderungen erfüllt habe und innerhalb der Kreditlimite von Fr. 11.95 Mio. (inkl. Landanteil) gelegen sei, noch zu keiner Empfehlung gelangt sei. Dieser Aufforderung kamen die fünf Anbieterinnen nach. Der Kanton Schaffhausen erteilte in der Folge der A. AG (436.4 von maximal 600 Punkten) den Zuschlag. Dagegen erhoben die Zweitplatzierte B. AG (405.7 Punkte) und die Drittplatzierte C. AG (355.6 Punkte) Verwaltungsgerichtsbeschwerden ans Obergericht. Dieses lud die A. AG bei, vereinigte die Verfahren und wies beide Beschwerden ab, soweit es auf diese eintrat.

Aus den Erwägungen

1.1. Das Obergericht prüft die Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen (Art. 7 des Einführungsgesetzes zum BGBM vom 29. Juni 1998 [EG BGBM, SHR 172.500] und § 5 Abs. 2 der Verordnung zur IVöB vom 15. April 2003 [ViVöB, SHR 172.511] i.V.m. Art. 50 Abs. 1 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 20. September 1971 [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG, SHR 172.200] und Art. 60 ZPO).

1.2. Gegen Verfügungen des Auftraggebers über den Zuschlag kann innert zehn Tagen seit ihrer Eröffnung beim Obergericht schriftlich und begründet Beschwerde erhoben werden (Art. 44 Abs. 5 des Justizgesetzes vom 9. November 2009 [JG, SHR 173.200] i.V.m. Art. 15 Abs. 1, Abs. 1^{bis} lit. e und Abs. 2 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 25. November 1994 / 15. März 2001 [IVöB, SHR 172.510], Art. 2 Abs. 1 und Abs. 4 lit. d sowie Art. 3 Abs. 1 EG BGBM und § 5 Abs. 1 ViVöB); eine Nachfrist wird nicht gewährt (Art. 3 Abs. 2 EG BGBM und § 5 Abs. 1 Satz 3 ViVöB). Eine inhaltliche Ergänzung der Beschwerde nach Ablauf der Beschwerdefrist ist – abgesehen von echten Noven – grundsätzlich nur zulässig, soweit Eingaben anderer Verfahrensbeteiligter dazu Anlass geben oder die Vorbringen nicht früher beigebracht werden konnten; verspätete Rügen sind nicht zu hören (vgl. OGE 60/2021/7 vom 18. Juni 2021 E. 1 u.a. mit Hinweis auf OGE 60/2019/3 vom 20. August 2019 E. 4.1; ferner VGer ZH VB.2019.00109 vom 23. Mai 2019 E. 3.8 mit Hinweisen). Die Beschwerden der C. AG und der B. AG (zusammen: die Beschwerdeführerinnen) erfolgten vorbehältlich verspäteter Rügen frist- und formgerecht.

1.3. Die Beschwerdeführerinnen haben als Zweit- bzw. Drittplatzierte bei einer Gutheissung ihrer jeweiligen Beschwerde jeweils eine realistische Chance, auf den ersten Platz vorzustossen; sie sind daher grundsätzlich zur Beschwerdeerhebung legitimiert (Art. 7 EG BGBM i.V.m. § 5 Abs. 2 ViVöB und Art. 36 Abs. 1 VRG; vgl. OGE 60/2017/17 vom 1. Dezember 2017 E. 2.1, Amtsbericht 2017, S. 133 mit Hinweisen). Nicht einzutreten ist auf den Antrag der C. AG, die Rechtswidrigkeit des Zuschlags an die Beigeladene festzustellen, da ihr mangels Vertragsabschlusses der primäre Rechtsschutz offensteht; unter diesen Umständen verbleibt für den Sekundärrechtsschutz kein Raum (vgl. OGE 60/2018/23 vom 23. Februar 2021 E. 1.3). Im Übrigen ist vorbehältlich der nachfolgenden Ausführungen auf die Beschwerden einzutreten.

2.1. Im Submissionsverfahren sollen unter anderem die Gleichbehandlung der Anbieterinnen und eine unparteiische Vergabe sowie die Transparenz des Vergabeverfahrens und die wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel sichergestellt werden (Art. 1 Abs. 3 lit. b bis d IVöB). Die Vergabestelle legt die für die Beschaffung massgeblichen Kriterien im Hinblick auf die Besonderheiten des jeweiligen

Auftrags zu Beginn des Verfahrens fest und gibt diese bekannt. Dabei hat sie die Zuschlagskriterien im Voraus in der Reihenfolge ihrer Bedeutung darzulegen oder zumindest die relative Bedeutung, die sie den einzelnen Kriterien beimessen will, ersichtlich zu machen (Art. 12 lit. m und Art. 14 lit. i der Vergaberichtlinien vom 15. April 2003 zur IVöB [VRöB, SHR 172.512]). Beim Entscheid darüber, welches Angebot anhand der Zuschlagskriterien das wirtschaftlich günstigste ist, und damit insbesondere auch bei der Bewertung der Zuschlagskriterien selbst, steht der Vergabestelle ein erheblicher Ermessensspielraum zu, in welchen das Gericht nicht eingreifen kann, es sei denn, er werde überschritten oder missbraucht (vgl. Art. 16 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 IVöB; OGE 60/2019/3 vom 20. August 2019 E. 2 u.a. mit Hinweis auf OGE 60/2017/17 vom 1. Dezember 2017 E. 2.3, Amtsbericht 2017, S. 134 f.).

2.2. Vorgaben der Ausschreibung sind nach dem Vertrauensprinzip so auszulegen, wie sie von den Anbieterinnen in guten Treuen verstanden werden durften und mussten. Auf den subjektiven Willen der Vergabestelle bzw. der für diese handelnden Personen kommt es nicht an. Das Gericht hat im Beschwerdeverfahren angesichts des Spielraums, welcher der Vergabestelle bei der Umsetzung der in den Ausschreibungsunterlagen festgelegten Vorgaben zukommt, von mehreren möglichen Auslegungen indes nicht die ihm zweckmässig scheinende auszuwählen, sondern die Grenze des rechtlich Zulässigen abzustecken (vgl. OGE 60/2019/3 vom 20. August 2019 E. 3.3.2 mit Hinweisen).

3.1. Die Beschwerdeführerinnen rügen einleitend eine *Verletzung des rechtlichen Gehörs* nach Art. 29 Abs. 2 BV).

[...]

3.3.1. Im Vergabeverfahren gilt der Grundsatz der Vertraulichkeit von Informationen (Art. 11 lit. g IVöB sowie Art. 17 VRöB). Das Akteneinsichtsrecht und dessen Ausnahmen kommen grundsätzlich erst im Beschwerdeverfahren zur Anwendung. Davor hat die unterlegene Anbieterin lediglich Anspruch auf Einsicht in das Offertöffnungsprotokoll (vgl. Art. 26 Abs. 4 VRöB) und auf die Bekanntgabe jener Elemente, die von Gesetzes wegen zur Begründung des Zuschlags angeführt werden müssen (vgl. Art. 37 Abs. 3 VRöB; OGE 60/2018/23 vom 23. Februar 2021 E. 4 mit Hinweisen; ferner für den Bund nunmehr Art. 57 des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen vom 21. Juni 2019 [BöB, SR 172.056.1]). Der Kanton Schaffhausen war folglich nicht gehalten, der C. AG während laufender Beschwerdefrist Akteneinsicht zu gewähren; über die Einsichtsgewährung hatte das Obergericht im Beschwerdeverfahren zu entscheiden, was es mit Verfügungen vom 16. Februar 2021 auch tat. Die Rüge der C. AG bezüglich der vereitelten Akteneinsicht erweist sich demnach als unbegründet.

3.3.2.1. Vergabeentscheide sind indes summarisch zu begründen (Art. 37 Abs. 2 VRöB). Den nicht berücksichtigten Anbieterinnen sind insbesondere das angewendete Vergabeverfahren, die berücksichtigte Anbieterin, der Preis des berücksichtigten Angebots sowie die wesentlichen Gründe für die Nichtberücksichtigung bzw. die ausschlaggebenden Merkmale und Vorteile des berücksichtigten Angebots bekannt zu geben (Art. 37 Abs. 3 VRöB). Nach Schaffhauser Beschaffungsrecht bzw. -praxis besteht kein Anspruch darauf, dass auf Gesuch hin Zusatzauskünfte erteilt werden oder ein sog. Debriefing durchgeführt wird (anders etwa im Bund, vgl. Art. 12 Abs. 1 der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 12. Februar 2020 [VöB, SR 172.056.11]). Die massgeblichen Entscheidungsgründe können praxismässig in der Beschwerdeantwort der Vergabestelle nachgereicht oder ergänzt werden, wobei der Beschwerdeführerin zur Wahrung des rechtlichen Gehörs nochmals Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen ist. Eine allfällige Verletzung des rechtlichen Gehörs durch mangelnde Begründung wird dadurch geheilt (vgl. zum Ganzen OGE 60/2019/3 vom 20. August 2019 E. 4.1 mit Hinweis auf OGE 60/2003/16 vom 30. Januar 2004 E. 2b mit Hinweisen, Amtsbericht 2004, S. 118).

3.3.2.2. Die Verfügung vom 18. Dezember 2020 verweist zur Begründung des Zuschlags an die Beigeladene auf das beste Preis-/Leistungsverhältnis resp. auf die höchste erreichte Punktzahl in der Beurteilung der Wettbewerbsbeiträge gemäss beigelegtem Auszug aus der Auswertung durch das Beurteilungsgremium; daneben nennt sie den Namen der Zuschlagsempfängerin und deren Angebotspreis. Ferner wurde den nicht berücksichtigten Anbieterinnen offenbar jeweils die eigene Bewertungsmatrix und die Grafik "Preis- Leistungsvergleich inkl. Landkosten" zugestellt. Entgegen den Vorgaben von Art. 37 Abs. 3 lit. d VRöB wurden ihnen jedoch die ausschlaggebenden Merkmale und Vorteile des Angebots der Beigeladenen nicht mitgeteilt. Diese ergeben sich auch nicht aus der Grafik "Preis-Leistungsvergleich inkl. Landkosten". Dem Hinweis auf die höchste erreichte Punktzahl bzw. das beste Preis-/Leistungsverhältnis geht ein konkreter Erklärungswert ab. Die Vergabestelle hat die Wahl des Angebots gemäss Art. 37 Abs. 2 VRöB mit der Zuschlagsverfügung und nicht erst auf Anfrage hin summarisch zu begründen. Folglich verletzte der Kanton Schaffhausen gegenüber den Beschwerdeführerinnen seine Begründungspflicht, indem er mit der Mitteilung des Zuschlags die ausschlaggebenden Merkmale und Vorteile des Angebots der Beigeladenen nicht darlegte. Zwar holte der Kanton Schaffhausen dies im Beschwerdeverfahren nach, weshalb die Gehörsverletzung als geheilt zu gelten hat; der Gehörsverletzung ist indes angesichts der formellen Natur des rechtlichen Gehörs bei der Regelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen Rechnung zu tragen (OGE 60/2021/2 vom 16. März 2021 E. 3; BGer 2C_152/2020 vom 18. Juni 2020 E. 7.3.1 mit Hinweisen).

4.1. Die C. AG beantragt den *Ausschluss* der Beigeladenen sowie der B. AG. Letztere beantragt (eventualiter) den Ausschluss der C. AG.

4.2. Angefochten ist ein Zuschlagsentscheid. Der Antrag auf Ausschluss eines Angebots bzw. einer Anbieterin impliziert, dass beim Zuschlag ein Angebot zu Unrecht in die Bewertung mit einbezogen worden sei und dass der Zuschlagsentscheid deswegen rechtsfehlerhaft sei. Betreffend den formellen Verfahrensausschluss ist zu unterscheiden: Wurde das Angebot der Zuschlagsempfängerin zu Unrecht nicht vom Verfahren ausgeschlossen, führt dies grundsätzlich zur Aufhebung des Zuschlags und zum Ausschluss des Angebots der Zuschlagsempfängerin. Führt eine unterlegene Anbieterin Beschwerde und wurde ihr Angebot zu Unrecht nicht vom Verfahren ausgeschlossen, führt dies zur Abweisung der Beschwerde; ein formeller Ausschluss des Angebots der unterlegenen Anbieterin erübrigt sich, da der angefochtene Zuschlag – welcher den Gegenstand des Beschwerdeverfahrens bildet – bestehen bleibt. Eine Ausnahme besteht dort, wo eine dritte, nachrangige Anbieterin ebenfalls Beschwerde führt und eine Aufhebung des Zuschlags zu erwirken vermag. In diesem Fall ist das Angebot der besser platzierten aber nicht berücksichtigten Anbieterin bei Vorliegen eines Ausschlussgrundes grundsätzlich formell vom Verfahren auszuschliessen.

4.3. [...]

4.3.1. Bezüglich der geltend gemachten fehlenden Stützenfreiheit der Prüfhalle für PKW weist der Kanton Schaffhausen darauf hin, dass sämtliche Angebote in der Prüfhalle stützenfrei gewesen seien. Dass das Angebot der Beigeladenen die PKW-Prüfhalle stützenfrei vorsah, ergibt sich aus den in der Beitragsbewertung wiedergegebenen Grundrissplänen und wird von der C. AG nicht mehr in Zweifel gezogen. Die Rüge erweist sich als unbegründet.

4.3.2. Bezüglich der beanstandeten Überschreitungen der Flächenverbrauchs Vorgabe und der Kreditlimite durch das Angebot der Beigeladenen sind die erst mit der Replik vorgetragene Rügen verspätet und nicht zu hören, zumal nicht erst die Beschwerdeantwort des Kantons Schaffhausen zu ihnen Anlass gab (vgl. oben E. 1.2). Denn sämtliche Informationen, welche die C. AG der Berechnung des Flächenverbrauchs im Angebot der Beigeladenen zugrunde legt, lagen ihr, anders als von ihr suggeriert, bereits im Zeitpunkt der Beschwerdeerhebung vor. Dasselbe gilt für die Überschreitung des Gesamtkredits von Fr. 11.95 Mio. durch das Angebot der Beigeladenen. Der C. AG war bereits im Zeitpunkt der Beschwerdeerhebung bekannt, dass das Angebot der Beigeladenen auch unter Berücksichtigung der Minderkostenoptionen und des Landpreises mit rund Fr. 12 Mio. über der Gesamtkreditlimite von Fr. 11.95 Mio. lag.

4.4. Die C. AG macht bezüglich des Angebots der B. AG geltend, dieses verstosse gegen verschiedene, zwingende Vorgaben in der Ausschreibung und sei deshalb vom Verfahren auszuschliessen. Die Aussen-Prüfstrecken fehlten komplett (bzw. würden durch die für andere Verkehrsbewegungen erforderlichen Flächen überlagert) und die Prüfgruben seien nicht verbunden. Auch eine Heizlösung in der Prüfhalle fehle. Sodann sei anstelle der Scherenhebebühnen ein Knickarmlift angeboten. Ferner seien die Achslasten der Prüfstände ungenügend. Eine zentrale Druckluftversorgung sei nicht vorgesehen. Selbst die Schleppkurve für Sattelzüge bei der Ausfahrt aus der Prüfhalle und aus dem Areal sei zu knapp bemessen.

4.4.1. Gemäss Art. 27 lit. h VRöB wird eine Anbieterin von der Teilnahme namentlich ausgeschlossen, wenn sie wesentliche Formerfordernisse verletzt hat, insbesondere durch Nichteinhaltung der Eingabefrist, fehlende Unterschrift, Unvollständigkeit des Angebots oder Änderung der Ausschreibungsunterlagen. Der Mangel muss dabei eine gewisse Schwere aufweisen. Wegen unbedeutender Mängel darf ein Angebot nicht ausgeschlossen werden. Auch kommt der Vergabestelle bei der Prüfung der Frage, ob ein Angebot wegen Unvollständigkeit oder anderer Formmängel auszuschliessen ist, ein erhebliches Ermessen zu. Zumindest bei Abweichungen von inhaltlichen Ausschreibungsvorgaben ist im Interesse der Vergleichbarkeit der Angebote und des Gleichbehandlungsgrundsatzes jedoch ein strenger Massstab anzulegen (vgl. OGE 60/2019/17 vom 22. Oktober 2019 E. 4.1 mit Hinweisen).

4.4.2.1. Die Ausschreibungsunterlagen sahen eine *Manöverfahrbahn für Motorräder* mit den Massen 78x10 m vor (für Fahrerprüfungen Kat. A/A1 sowie Motorradabnahmen). Im Rahmen der Fragenbeantwortung, welche integraler Bestandteil des Wettbewerbsprogramms war, wurde zu dieser Manöverfahrbahn was folgt ausgeführt:

Ist die Manöverfahrbahn für Motorräder zusammenlegbar mit Erschliessung und Wenderadien von PKW und LKW? *Nein. Auf der Manöverfahrbahn müssen jederzeit Führerprüfungen Kat. A/A1 sowie Motorradabnahmen stattfinden können, weshalb eine Nutzung der Manöverfahrbahn als Verkehrsfläche zur Erschliessung des Areals etc. nicht möglich ist.*

Muss die Manöverfläche für Motorräder von den übrigen Verkehrsflächen/Zufahrten abgetrennt werden? *Ja. Siehe auch Antwort oben.*

Darf die Manöverfläche temporär befahren werden (z.B. beim Umfahren des Gebäudes)? *Nein. Siehe auch Antwort oben.*

Darf die Manöverbahn 10x78 m mit Schleppkurven von LKW überlagert werden? *Nein. Siehe auch Antwort oben.*

Liegt die Manöverbahn ausserhalb der zur Verfügung stehenden Fläche von 6'500 m²? Sind feste Einrichtungen wie Rampen etc. vorzusehen? *Die Manöverbahn soll innerhalb der zur Verfügung stehenden Fläche von 6'500 m² +/- 10%, max. 7'500 m² liegen. Neben den Markierungen für die Fahrmanöver sind keine festen Einrichtungen vorzusehen.*

Muss die Manöverfahrbahn geradlinig ausgeführt werden, oder ist z.B. eine Ausführung mit 90° Kurve zulässig? *Die Manöverfahrbahn ist gemäss Prüfungs-Richtlinien geradlinig auszuführen.*

Wie funktioniert die Manöverfahrbahn? Ist der Startpunkt zugleich der Endpunkt? *Die Manöverfahrbahn wird primär für Führerprüfungen Kat. A/A1 sowie bei Motorradabnahmen genutzt. Bei Führerprüfungen werden auf der Fahrbahnfläche folgende Manöver absolviert: Slalom/Schlangenlinie, harter Gegenstand/Brett, Figur einer „8“, Spur-gasse, enger Links- oder Rechtsbogen, Beschleunigungsstrecke, Bremszone für Notbremsung, Ausweichen. Diese Manöver werden von den Prüfungskandidaten in Form eines Parcours absolviert, wobei die Anordnung variieren kann. Start und Ende des Parcours können - müssen aber nicht - zusammenliegen.*

Der für das Bauvorhaben zur Verfügung stehende Landanteil beträgt ca. 6'500 m². Wurde im Rahmen der Machbarkeitsstudie nachgewiesen, dass dieser Landanteil für die nun ausgeschriebenen Nutzungen in der Umgebung (PP und Manöverfahrbahn) ausreichend ist? War die Manöverfahrbahn auch Bestandteil der Machbarkeitsstudie? *Die Manöverbahn kann innerhalb der zur Verfügung stehenden Fläche von 6'500 m² +/- 10%, max. 7'500 m² liegen. Das wurde mit der Machbarkeitsstudie nachgewiesen.*

Die Vorgaben des Landverbrauchs von 6'500 m² sind mit den gewünschten Nutzungen und dem erforderlichen Flächenbedarf aus unserer Sicht nicht einzuhalten. Wie soll mit diesem Konflikt umgegangen werden? *Siehe Antworten oben.*

4.4.2.2. Der Kanton Schaffhausen führt aus, die B. AG habe die Manöverfahrbahn auch als Verkehrsfläche für das Umfahren des Gebäudes benötigt und ausgewiesen, was als Verstoss gegen die Programmbestimmung gewertet werden und zum Ausschluss von der Bewertung führen könnte. Er habe sich angesichts der Tragweite aber gegen einen Ausschluss entschieden und stattdessen bei der Bewertung einen Punkteabzug vorgenommen.

4.4.2.3. Das Angebot der B. AG weist zwar eine Aussen-Prüfstrecke bzw. eine Manöverfahrbahn für Motorräder aus. Die B. AG bestreitet allerdings nicht, die Manöverfahrbahn mit Lastwagenparkplätzen kombiniert zu haben. Darüber hinaus wird die Manöverfahrbahn in ihrem Angebot von einer Schleppkurve für LKW überlagert und als Verkehrsfläche zur Umfahrung der Gebäude benötigt. In der Beitragsbewertung wird zu Recht darauf hingewiesen, dass dadurch im Arealverkehr massive betriebliche Konfliktrisiken drohen. Davon sind namentlich die Motorradführerprüfungen betroffen. Das Angebot der B. AG weicht damit wesentlich von der ausdrücklichen, eindeutigen und unmissverständlichen Vorgabe einer von anderen Verkehrsbewegungen getrennten Manöverfahrbahn für Motorräder ab. Aus Gründen der Gleichbehandlung mit den übrigen Anbieterinnen wäre das Angebot der B. AG daher vom Vergabeverfahren auszuschliessen gewesen, zumal Varianten – die von den Ausschreibungsunterlagen abweichende Kombination der Manöverfahrbahn mit Lastwagenparkplätzen stellt eine Variante dar – explizit unzulässig waren. Der Entscheid, das Angebot der B. AG trotzdem im Verfahren zu belassen und die vergabewidrige Manöverfahrbahn bei der Bewertung negativ zu berücksichtigen,

sichtigten, stellt folglich eine rechtsfehlerhafte Ermessensausübung dar. Daran ändert auch der Hinweis der B. AG nichts, wonach eine Nutzungskombination zwar aus Gründen der Flächeneffizienz vorgeschlagen worden sei, die Prüfstrecke aber auch separat erstellt werden könne. In ihrer Eingabe des Angebots hatte sie in diesem Zusammenhang bloss Folgendes betreffend den "Verkehr" ausgeführt:

Die Hauptverkehrserschliessung erfolgt über die Ernst Müller-Strasse. Für die Zufahrt zu den zwei LKW-Prüfbahnen sind die Radien im Situationsplan nachgewiesen. Über dieselbe Zufahrt werden die drei PKW-Prüfbahnen und die LW-Prüfbahn erschlossen. Der westliche Warteraum ist peripher für zwei LKW eingeplant. Eine Umfahrung des ganzen Areals in Ausnahmefällen ist daneben ebenfalls gewährleistet. **Falls wider Erwarten die minimale Überlagerung der Manöverbahnnutzung als inakzeptabel beurteilt würde, müsste unter höherem Landverbrauch der nördliche Parzellenbereich aktiviert werden.** Dies wäre ohne konzeptionelle Projektänderung leicht umsetzbar. [Hervorhebung hinzugefügt]

Eine vergabekonforme Manöverfahrbahn hatte sie damit nicht angeboten. Soweit sie am 30. November 2020 eine Option vorschlug, bei welcher die Prüfstrecke hinter dem Gebäude separat geführt werde, war diese unzulässig, weil eine entsprechende nachträgliche Anpassung ihres Angebots gegen den Grundsatz der Unabänderbarkeit der Angebote nach Ablauf der Angebotsfrist verstiesse (vgl. Art. 23 Abs. 4 VRöB; OGE 60/2019/17 vom 22. Oktober 2019 E. 3).

4.4.2.4. Die Rüge der C. AG die vergabewidrige Manöverfahrbahn für Motorräder hätte zum Ausschluss des Angebots der B. AG aus dem Vergabeverfahren führen müssen, erweist sich nach dem Gesagten als begründet. Auf die übrigen von der C. AG gegen das Angebot der B. AG geltend gemachten Ausschlussgründe braucht daher nicht weiter eingegangen zu werden. Die Beschwerde der B. AG ist folglich im Ergebnis abzuweisen (vgl. oben E. 4.2).

4.5. Zu prüfen bleibt der von der B. AG in ihrer Rolle als Beschwerdegegnerin (vgl. grundsätzlich zur Rolle einer unterlegenen Anbieterin in Bezug auf eine Beschwerde einer im Vergleich zu ihr schlechter platzierten Anbieterin BGE 146 II 276 E. 6.3.1 S. 285 f.) eventualiter geltend gemachte Ausschluss des Angebots der C. AG.

4.5.1. Einleitend ist zunächst fraglich, ob der mit Eingabe vom 23. Juli 2021 gestellte Ausschlussantrag bzw. die Rüge, das Angebot der C. AG wäre vom Verfahren auszuschliessen gewesen, rechtzeitig erfolgte. Die B. AG erfuhr spätestens mit Verfügung vom 16. Februar 2021, dass die C. AG ebenfalls Beschwerde erhoben hatte. Mit Schreiben vom 2. März 2021 wurde ihr sodann im beschränkten Umfang Akteneinsicht gewährt. Es wäre der B. AG bereits in der Replik vom 22. März 2021 möglich gewesen, die mit Eingabe vom 23. Juli 2021 gegen das Angebot der C. AG geltend gemachten Ausschlussgründe vorzubringen, zumal dem Zuschlag ungeteilte Wirkung zukommt und das Angebot der C. AG ebenfalls in die von der B. AG

eventualiter beantragte Neubewertung mit einzubeziehen gewesen wäre (vgl. BGE 146 II 276 E. 6.3.1 S. 286 mit Hinweis). Auf der anderen Seite war die B. AG am 22. März 2021 noch nicht im Besitz der Eingaben der C. AG; diese wurden ihr erst mit Verfügung vom 2. Juli 2021 zur Stellungnahme zugestellt. Insofern erscheint zweifelhaft, ob sich die B. AG schon vor Zustellung der Eingaben hätte veranlasst sehen müssen, die Ausschlussgründe gegen das Angebot der C. AG geltend zu machen, mithin nicht hätte zuwarten dürfen, bis ihr zu deren Eingaben das rechtliche Gehör gewährt wird. Die Frage braucht indes nicht abschliessend beurteilt zu werden, denn die Rüge, wonach die C. AG vom Verfahren auszuschliessen gewesen wäre, erweist sich – wie nachfolgend dargelegt wird – als unbegründet. Demgegenüber ist die erst mit der Eingabe vom 30. September 2021 nachgetragene Kritik am Angebot der C. AG – nach der Fragenbeantwortung zu vermeidende 180°-Kurve bei Ausfahrt Parkplätze bzw. Umfahrung LKW, für eine normkonforme Schleppkurve zu knappe Ausfahrt Prüfhalle LKW, fehlende aber vorgeschriebene Veloabstellplätze, beengte und unübersichtliche Eingangssituation, unzulässige Überlagerung der Zufahrt zu den Parkplätzen mit der Umfahrung des Gebäudes, diverse (kostenrelevante) Unzweckmässigkeiten in der Gestalt der innenliegenden Rinne, der kleinteiligen Fassadengliederung sowie der hohen Dachkonstruktion, unzulässige Überlagerung der Zufahrt durch fehlende Verbindung zwischen Fahrzeugunterstand für die Fahrschule und Hauptgebäude und Büro der Fahrlehrer, fehlende aber geforderte Schiebetüre beim Windfang sowie fehlende direkte Verbindung zwischen Prüf- und Kundenhalle, keine funktionell gedeckten Parkplätze für Motorräder, ungenügende Überdachung der PKW-Prüfstrecke, reines Abgebot in der Gestalt der Optimierung der Statik und des Bauablaufs, Änderung des Ausdrucks und der Funktionalität durch Verkleinerung der Vordächer sowie Akzentuierung der zu kurz überdeckten Ausfahrt, unzulässige Kürzung der Prüfgruben, unzulässige Zertifizierung nach Minergie statt Minergie A, unzulässige Verschiebung des Gebäudes und Entfernung eines LWK-Parkplatzes mit nur geringfügiger Verbesserung der Übersichtlichkeit vor dem Gebäude, Reduktion der räumlichen Qualität durch Weglassen der Oblichter, unzulässiges Weglassen des gedeckten Unterstands und der Kühlung – offensichtlich verspätet, weshalb sie ungeachtet der Frage, ob die B. AG damit überhaupt den Ausschluss des Angebots der C. AG erreichen wollte, nicht zu berücksichtigen ist.

4.5.2.1. Soweit die B. AG in den Raum stellt, diejenigen Angebote, welche den Kreditrahmen überstiegen, seien deutlich abzuwerten oder auszuschliessen, ist zu beachten, dass gemäss den Ausschreibungsunterlagen dasjenige Angebot, welches den Zuschlag bekommt und das Kostenziel nicht einhält, in einer vorgelagerten Optimierungsphase einer Evaluation von Minderkostenoptionen zu unterziehen ist. Die Überschreitung des Kreditrahmens stellte folglich nach den Ausschreibungsbedingungen keinen Ausschlussgrund dar. Preisdifferenzen zwischen den

Angeboten waren vielmehr wie üblich bei der Preisbewertung zu berücksichtigen (vgl. dazu unten E. 5 ff.).

4.5.2.2. Soweit die B. AG weiter vorbringt, die Angebote derjenigen Anbieterinnen, welche im Rahmen der technischen Bereinigung ein Abgebot eingereicht hätten, seien vom Verfahren auszuschliessen, da eine unzulässige Wettbewerbsabrede vorliege (Art. 27 lit. e VRöB), kann ihr nicht gefolgt werden. Es ist nicht ersichtlich, und es wird von der B. AG auch nicht dargelegt, dass die C. AG oder die übrigen zur zweiten Stufe zugelassenen Anbieterinnen im Rahmen der "technischen Bereinigung" Abreden getroffen hätten, die den Wettbewerb beseitigt oder erheblich beeinträchtigt hätten. Dass die B. AG die einzige Anbieterin war, bei welcher sich der Angebotspreis insgesamt erhöhte, ist darauf zurückzuführen, dass die von ihr offerierten Mehroptionen den preissenkenden Effekt der Minderoptionen verpuffen liessen. Ob die C. AG im Rahmen der "technischen Bereinigung" ein unzulässiges Abgebot einreichte, ist für die Frage des Ausschlusses soweit irrelevant, denn ein solches Abgebot wäre als unzulässige Nachofferte (vgl. auch oben E. 4.4.2.3 am Ende) bei der Bewertung nicht zu berücksichtigten gewesen. Der Kanton Schaffhausen bewertete entsprechend denn auch bloss die ursprünglich eingereichten Angebote und nicht auch die im Rahmen der "technischen Bereinigung" offerierten Mehr- und Minderkostenoptionen.

4.5.2.3. Soweit die B. AG schliesslich impliziert, die C. AG sei wegen fehlendem Minergie-Nachweis auszuschliessen, ist nicht ersichtlich, dass die Ausschreibungsunterlagen einen solchen Nachweis verlangt hätten. Verlangt war die Einhaltung der Vorgaben "Minergie A"; weiter war eine Zertifizierung vorgesehen. Wie sie die Vorgaben "Minergie A" einhalten, war den Anbieterinnen überlassen. Auch die C. AG richtete ihr Angebot auf diese Vorgaben aus, was sich aus dem Energiekonzept vom 26. Juni 2020 ergibt:

Die Planung und Erstellung des Neubaus ist darauf ausgerichtet, dass das Projekt Minergie-A tauglich ist und somit ein energieeffizientes Gebäude entsteht.

(...)

Die Wärme für Heizung und Warmwasser wird durch den Anschluss an das bestehende Fernwärmenetz sichergestellt. Diese Energie stammt aus erneuerbarer Energie, was die Energiebilanz und den ökologischen Gedanken unterstützt. Die grosse Dachfläche ermöglicht die Installation der Photovoltaikanlage (PV), die für eine Minergie-A-Zertifizierung unerlässlich ist, insbesondere da auch Räume gekühlt werden. Die mechanische Lüftung mit Wärmerückgewinnung trägt einen grossen Teil zum geringen Heizwärmebedarf bei.

Der Kanton Schaffhausen bemängelte, bei der Kälteanlage sei die Erzeugung bzw. die Abwärmenutzung hinsichtlich des Ziels der Minergie A nicht schlüssig erklärt, und nahm bei der Bewertung einen Punkteabzug vor. Entsprechend hielt die Bewertungsmatrix fest, der Nachweis Minergie A sei für die Halle offen. Ob die Prüfhalle, wie von der C. AG geltend gemacht und von der B. AG bestritten, nicht zur

Energiebezugsfläche zählt und deshalb keines Minergie-Nachweises bedarf, kann mit Blick auf die Frage des Ausschlusses des Angebots der C. AG offenbleiben. Denn aus Sicht des Kantons Schaffhausen war das Energiekonzept der C. AG zwar mangelhaft, deren Angebot aber nicht ausschreibungswidrig, da es sich wie verlangt nach den Vorgaben "Minergie A" richtete. Das Vorgehen, die angebotene, aber inhaltlich bemängelte Lösung bei der Angebotsbewertung negativ zu berücksichtigen, ist vor dem Hintergrund des dem Kanton Schaffhausen zustehenden Ermessens (vgl. oben E. 2.1) nicht zu beanstanden.

4.6. Nach dem Gesagten erweist sich lediglich die Rüge der C. AG, das Angebot der B. AG hätte vom Verfahren ausgeschlossen werden müssen, als begründet. Entsprechend kann der B. AG der Zuschlag von vornherein nicht erteilt werden. Die Beschwerde der B. AG ist abzuweisen und im Folgenden nicht weiter zu behandeln. Davon ausgenommen sind die Vorbringen der B. AG, die sich auf ihren Antrag auf Abweisung der Beschwerde der C. AG beziehen. Auf diese Vorbringen ist soweit erforderlich einzugehen.

5.1. Die C. AG beanstandet die *Preisbewertung* und macht im Wesentlichen eine Verletzung des Transparenzgebots und des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes geltend. Demnach hätte der Kanton Schaffhausen die Preisbewertungsmodalitäten und namentlich die Mittel und Methoden der Prüfung von allfälligen Betriebs-, Wartungs- und Unterhaltskosten vorgängig bekanntgeben müssen; der Hinweis auf die inexistente Wegleitung des Obergerichts sei irreführend gewesen und die Bewertungsmethode – Preisspanne und lineare Verteilung – habe bereits am 19. März 2020 festgestanden. Davon abgesehen sei die Vermischung des Preises mit weiteren Kriterien unzulässig; Kosten, die anfielen, aber nicht der Anbieterin vergütet würden, seien bei den qualitativen Kriterien zu berücksichtigen. Das mit 30% ohnehin tief gewichtete Preiskriterium sei damit weiter verwässert worden. Schliesslich sei auch die Preisspanne von Fr. 7 Mio. bis Fr. 13 Mio. bzw. von 185.7% unzulässig. Die Bandbreite von Fr. 7 Mio. bis Fr. 13 Mio. widerspreche der internen Disposition vom 19. März 2020 und den Ausschreibungsunterlagen, denn die Disposition sehe eine Bandbreite von Fr. 7 Mio. bis Fr. 12 Mio. vor. Für die Preisspanne von Fr. 7 Mio. bis Fr. 13 Mio. bestehe kein ersichtlicher Grund. Auch widerspreche die Preisformel der obergerichtlichen Formel, welche eine Preisspanne von 150% basierend auf dem tiefsten Angebotspreis vorsehe. An diese Formel hätte sich der Kanton Schaffhausen halten müssen. Unabhängig davon sei der Preis von Fr. 7 Mio. unrealistisch tief; die Vorlage an die Stimmbevölkerung habe alleine für das Bauwerk Fr. 8.75 Mio. betragen. Auch sei das Projekt nicht sonderlich komplex. Das Preiselement sei so nur ungenügend in die Angebotsbewertung eingeflossen und verwässert worden. Schliesslich sei auch die Preisgewichtung der obergerichtlichen Formel zwar nicht haltbar. Doch selbst bei einer

Preisspanne von Fr. 8'514'370.– (tiefstes Angebot der B. AG) bis Fr.12'771'555.– (Preisspanne von 150%) habe sie, die C. AG, bei der Preisbewertung 118 Punkte statt 90 Punkte erzielt bzw. habe sie beim Ausschluss der B. AG das tiefste zulässige Angebot eingereicht und sei mit 180 Punkten zu bewerten.

5.2. Der Kanton Schaffhausen führt im Wesentlichen aus, die vergleichsweise grössere Bandbreite von 186% habe grundsätzlich der erwarteten Streuung der eingehenden Werkpreise und der Problematik von allfälligen Tiefpreisangeboten, bei welchen die Qualität nicht mit der Attraktivität des Preises mithalte und die Plausibilität nicht nachgewiesen werden könne, entsprochen. Bei einer vom tiefsten Angebotspreis ausgehenden Preisspanne von 150% erschienen die Beiträge der Beigeladenen und der B. AG demgegenüber nahezu gleichwertig, was aber nicht den Tatsachen entspreche. Die Bewertung der Angebote sei ohne Berücksichtigung der Projektvereinfachungen mit Kostenoptionen erfolgt. Mit der dem Vertragsschluss vorgelagerten Optimierungsphase habe sich die Vergabestelle unter Einhaltung der Gleichbehandlung aller Anbieterinnen den Handlungsspielraum gegeben, das Projekt mit dem besten Preis-/Leistungsverhältnis auszuwählen, auch wenn dieses zum Zeitpunkt des Zuschlags beim Preis über dem bewilligten Budget liege.

5.3. Der Vergabestelle kommt bei der Bewertung der Angebotspreise ein erheblicher Spielraum zu (vgl. bereits oben E. 2.1). Die vorherige Bekanntgabe der konkreten Preiskurve bzw. der spezifischen Formel für die Angebotsbewertung ist fakultativ (vgl. OGE 60/2008/38 vom 26. September 2008 E. 5a, Amtsbericht 2008, S. 93). Die von der Vergabestelle gewählte Bewertungsmethode muss jedoch die Gewichtung des Preiskriteriums umsetzen. Das bedeutet insbesondere, dass nur die tatsächlich in Frage kommende Bandbreite möglicher Preise zu berücksichtigen ist. Demnach muss die gewählte Spanne zwischen dem günstigsten und einem sehr teuren Preis realistisch sein bzw. realistischerweise erwartet werden können. Ob eine gewählte Preisspanne realistisch ist, hängt von der in Frage stehenden Beschaffung ab. Bei einfachen Bauarbeiten ist in der Regel mit einer geringeren Preisspanne zu rechnen als bei technisch anspruchsvollen Konstruktionen bzw. Dienstleistungen. Wird die Bandbreite der Preise erst nach Vorliegen der Angebote festgelegt, können die tatsächlich offerierten Preise zwar als Anhaltspunkte berücksichtigt werden. Dies bedeutet allerdings nicht, dass sich die Preisspanne zwingend aus dem besten und dem schlechtesten Angebotspreis zusammensetzt. Massgebend bleibt, ob die gewählte Preisspanne realistisch ist (vgl. OGE 60/2008/38 vom 26. September 2008 E. 5b/cc f., Amtsbericht 2008, S. 94 f.). Überschreitet die Vergabestelle bei der Festlegung der Preisspanne ihren Spielraum, setzt das Gericht die maximal zulässige Preisspanne fest (vgl. OGE 60/2018/7 vom 3. Juli 2018 E. 3.5.3; VGer ZH VB.2019.00716 vom 22. Januar 2020 E. 4.7 f.).

5.4. Die Ausschreibungsunterlagen hielten zur Preisbewertung Folgendes fest:

5.4.1. Die Gewichtung des quantitativen Zuschlagskriteriums "Preisangebot und Wirtschaftlichkeit" betrug 30%. Das Programm vom 1. Oktober 2019 führte dazu was folgt aus:

Preisangebot und Wirtschaftlichkeit (Gewichtung 30%)

Wirtschaftlichkeit in Erstellung (Preis- Leistungsverhältnis), Unterhalt und Betrieb, Nachhaltigkeit bei Erstellung und Betrieb. Der Bewertung der Preisangebote wird die Wegleitung des Obergerichts des Kantons Schaffhausen vom 6. Mai 2009 zugrunde gelegt.

Zur Finanzierung verwies das Programm wie folgt auf die Kreditvorlage 2018:

Am 10. Juni 2018 genehmigte die städtische und kantonale Stimmbevölkerung einen Gesamtkredit von 11.95 Mio. Franken (Vorlage der Regierung vom 6. Dezember 2016, online unter <https://www2.sh.ch/Vorlagen-2016.4977.0.html>). In diesem Kredit sind nebst dem Grundstück die Mehrwertsteuer, die technische Ausrüstung, die Umgebungsarbeiten, die Nebenkosten und eine Reserve enthalten (für das Bauwerk selbst sind maximal 8.75 Mio. Franken inkl. MwSt. vorgesehen, siehe auch Ziff. 7.4 [des Programms]). Die bestehende Möblierung wird vom alten auf den neuen Standort übernommen.

Das Programm sah weiter die Möglichkeit vor, Fragen zu stellen. Die Fragen und Antworten waren allen Teilnehmern per Mail zuzustellen. Die Fragenbeantwortung vom 26. Mai 2020 stellte einen integrierten Bestandteil des Wettbewerbsprogramms dar (ferner bereits oben E. 4.4.2.1). Auf den Preis und die Preisbewertung bezogen sich u.a. folgende Fragen und Antworten:

Kostendach: Wie wird eine Überschreitung desselben gewertet? Führt eine Überschreitung desselben zum Verfahrensausschluss? Zur Überschreitung siehe Ziffer 7.4 des Programms. Es wird ein pauschaler Werkpreis gefordert, kein Kostendach (Vergabeakten, Beilage A12, S. 16).

Wie wird bei der Beurteilung die Gewichtung vorgenommen? Bitte um Offenlegung der Punkteverteilung. Es sollte im vornherein definiert sein, welches Kriterium wieviel Punkte gibt. -> Es sollte vermieden werden, dass z.B. bei der Wirtschaftlichkeit ein Projekt 0 Punkte erhält und das Beste das Punktemaximum, gleichzeitig aber bei der architektonischen Qualität die Punkte-Varianz nur minimal ausfällt. Die Gewichtung der Kriterien ist im Programm klar festgehalten. Die Wirtschaftlichkeit wird mit einer Spannweite beurteilt, welche nach unten und oben über die angebotenen Preise hinausgeht. D.h. das preislich höchste Angebot erhält nicht 0 Punkte, das tiefste Angebot aber auch nicht die volle Punktzahl (Vergabeakten, Beilage A12, S. 2).

5.4.2. Zur Preisbewertung hält das handschriftliche, vom 19. März 2020 datierte Dokument "STVA LEISTUNG/PREIS" u.a. was folgt fest:

- 1) LEISTUNG
 (...)

PREIS/W 30%

(...) SEP.
- 2) PREIS
 ABSOLUT / LAND?
 NACH "FORMEL OG"
 7.0 – 12.0 MIO
 7.0 → 6 PTE
 12.0 → 1 PT
 Δ 1.0 MIO = 1 PT
-

Das Dokument "Formel Obergericht" des derzeitigen Departementssekretärs des Baudepartements des Kantons Schaffhausen ist ein verwaltungsinternes Dokument datiert vom 6. Mai 2009 und gibt folgende Preisformel wieder:

Höchste Punktzahl (...) mal (tiefster Angebotspreis zuzüglich Preisspanne abzüglich zu bewertender Angebotspreis) geteilt durch Preisspanne.

Die Bewertungsmatrizes wiesen eine Berechnungsspanne von Fr. 7 Mio. (6 Pte) bis Fr. 13 Mio. (0 Pte) aus.

5.5.1. Einleitend ist festzuhalten, dass die Anwendung der linearen Preisbewertungsformel nicht beanstandet wurde. Auch weist die C. AG zu Recht darauf hin, dass die Gewichtung des Preises mit 30% nicht mehr zum Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens gemacht werden kann, zumal die B. AG mit der Begründung, die angebotenen Leistungen beständen wertmässig zur Hauptsache aus Bauleistungen, eine Gewichtung von mindestens 60%, d.h. eine um mindestens 100% höhere Gewichtung, und somit einen Mangel, den sie bei gehöriger Aufmerksamkeit bereits im Zeitpunkt der Ausschreibung hätte erkennen können, geltend macht. Die Gewichtung wurde in der Tat in der selbständig anfechtbaren Ausschreibung (vgl. Art. 15 Abs. 1^{bis} lit. a IVöB) fixiert. Durch die Nichtanfechtung der Ausschreibung wurden die Vorgaben der Ausschreibung für die Anbieterinnen verbindlich; sie können im Beschwerdeverfahren gegen den Zuschlag grundsätzlich (vgl. dazu BGer 2C_680/2020 vom 10. März 2021 E. 1.2.3 mit Hinweisen) nicht nachträglich überprüft werden (vgl. BGer 2C_409/2015 vom 28. September 2015 E. 4.2 mit Hinweisen; nicht im Amtsbericht 2017 publizierter Teil der Erwägung 2.5 von OGE 60/2017/17 vom 1. Dezember 2017).

5.5.2. Soweit die C. AG geltend macht, der Kanton Schaffhausen hätte die bereits am 19. März 2020 festgestandene Bewertungsmethode bekanntgeben müssen, ist daran zu erinnern, dass die konkrete Preiskurve bzw. die spezifische Bewertungsformel nicht vorgängig bekanntgegeben werden müssen (vgl. oben E. 5.3). Weiter

berücksichtigte der Kanton Schaffhausen bei der Preisbewertung nur die den Anbieterinnen zu vergütenden Kosten. Zwar führt er vor dem Hintergrund des getätigten Preis-/Leistungsvergleichs inkl. Landkosten aus, die Bewertung der Preise sei integral und unter Berücksichtigung der variierenden Flächenverbräuche erfolgt. Der an die Stadt Schaffhausen zu entrichtende Landpreis wurde indes bei der Bewertung der Angebotspreise nicht berücksichtigt. Die Rüge, nicht den Anbieterinnen zu vergütende Kosten seien zu Unrecht bei der Preisbewertung berücksichtigt worden, braucht daher nicht weiter behandelt zu werden.

5.5.3. Die Kritik der C. AG an der Preisspanne von Fr. 7 Mio. bis Fr. 13 Mio. bzw. von 187% ist hingegen berechtigt. Der Kanton Schaffhausen legte die konkreten Annahmen, welche zu dieser Preisspanne führten, nicht dar. Dabei erscheint wesentlich, dass die Kreditvorlage 2018 für das Bauwerk inkl. MwSt. Fr. 8.75 Mio. vorsah; entsprechend bestimmte das Programm, die Gesamtanlagekosten müssten unter dieser Kreditlimite zu liegen kommen (vgl. oben E. 5.4.1). Bei dieser Ausgangslage ist es offensichtlich unhaltbar, von einem Maximalpreis von Fr. 13 Mio. auszugehen. Letztlich war angesichts des definierten Kostenziels zu erwarten, dass sich die Angebotspreise relativ nahe an der Kreditlimite bewegen würden. Daran ändert auch nichts, dass im Falle einer Kostenüberschreitung durch das erstplatzierte Angebot nach dem Zuschlag in einer vorgelagerten Optimierungsphase Minderkostenoptionen zur Zielerreichung evaluiert werden sollten und die Wirtschaftlichkeit mit einer Spannweite zu beurteilen war, die nach unten und oben über die effektiv angebotenen Preise hinausgehen sollte (vgl. oben E. 5.4.1). Dies eröffnet der Vergabestelle zwar einen grösseren Spielraum, vermag über die Kreditlimite von Fr. 8.75 Mio. inkl. MwSt. aber nicht hinwegzutäuschen, denn diese stellt weiterhin die Zielvorgabe dar. Auf der anderen Seite erscheint auch der gewählte Mindestpreis von Fr. 7 Mio. als unrealistisch tief, denn bereits die Regierungsvorlage vom 6. Dezember 2016 ging bezüglich der Gesamtbaukosten nur von einer Abweichung von +/- 15% aus; dies bedeutete für das Bauwerk eine Kostenschätzung von mindestens Fr. 7.44 Mio. (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen vom 6. Dezember 2016 an den Kantonsrat betreffend Kredite für den Bau eines Polizei- und Sicherheitszentrums und für einen Neubau für das Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt sowie betreffend die städtebauliche Entwicklung des Klosterviertels, Amtsdruckschrift 16–143, S. 12). Im Übrigen weisen die Erläuterungen zur Abstimmung über den Kreditbeschluss keine Kostenabweichungen mehr aus (vgl. Schaffhauser Abstimmungs-Magazin zur Volksabstimmung vom 10. Juni 2018, S. 31). Die gewählte Preisspanne von Fr. 7 Mio. bis Fr. 13 Mio. erweist sich folglich insgesamt nicht als die preisliche Bandbreite, welche realistischerweise erwartet werden konnte. Mithin legte der Kanton Schaffhausen die Preisspanne rechtsfehlerhaft fest. Die Preisspanne ist demnach durch das Obergericht festzusetzen (vgl. oben E. 5.3 am Ende). Dieses

hat sich dabei darauf zu beschränken, eine gerade noch zulässige Preisspanne festzulegen.

5.5.4.1. Das Obergericht hat sich bei der Bestimmung der gerade noch zulässigen Preisspanne an die unbeanstandet gebliebenen und somit verbindlichen Vorgaben der Ausschreibungsunterlagen zu halten (vgl. oben E. 5.5.1). Entsprechend ist – wie im Rahmen der Fragenbeantwortung vom 26. Mai 2020 kommuniziert – eine Preisspanne zu wählen, welche nach unten und oben über die angebotenen Preise hinausgeht und welche die tatsächlich zu erwartende Bandbreite möglicher Werte berücksichtigt; dies stimmt auch mit der internen Disposition vom 19. März 2020 überein, welche in Abweichung von der "Formel Obergericht" den Ausgangspunkt für die Preisbewertung abweichend vom preislich günstigsten Angebot festsetzte (vgl. oben E. 5.4.2). Nicht anzuwenden ist demgegenüber eine Preisspanne, welche vom tiefsten Angebotspreis ausgeht. Eine solche war im Rahmen der Ausschreibung den Anbieterinnen nie kommuniziert worden. Daran ändert angesichts der ausdrücklichen Ankündigung, die Preisspanne werde nach unten und nach oben über die angebotenen Preise hinausgehen, auch nichts, dass der Bewertung der Preisangebote das in den Ausschreibungsunterlagen als "Wegleitung des Obergerichts" bezeichnete, verwaltungsinterne Papier vom 6. Mai 2009, in welchem die damals vom Obergericht neu verwendete Preisformel (vgl. OGE 60/2008/38 vom 26. September 2008 E. 5b/ff, Amtsbericht 2008, S. 98) analysiert wird, zugrunde gelegt werden sollte (vgl. oben E. 5.4.1 f.). Vor diesem Hintergrund war der Verweis auf die "obergerichtliche Formel" höchstens als Hinweis auf eine anzuwendende lineare Preisbewertungsformel zu verstehen. Entsprechend führt der Ausschluss der B. AG entgegen der C. AG nicht dazu, dass Letztere als verbleibende Anbieterin mit dem tiefsten Angebotspreis bei der Preisbewertung die maximale Punktezahl von 180 Punkte erhält. Weiter sind bei der Festlegung der Preisspanne dem Kostenziel von Fr. 8.75 Mio. (inkl. MwSt.) und der Vorgabe, dass nach dem Zuschlag bei einer allfälligen Überschreitung des Kostenziels durch das erstplatzierte Angebot in einer dem Vertragsschluss vorgelagerten Optimierungsphase Minderkostenoptionen zu evaluieren sind (vgl. oben E. 5.4.1), Rechnung zu tragen. Nicht zu berücksichtigen ist demgegenüber der Landpreis, den der Kanton Schaffhausen der Stadt Schaffhausen zu entrichten haben wird (vgl. oben E. 5.5.2) und der nicht Teil des zu offerierenden Werkpreises war ("Preisangebot für die Erstellung des Neubaus mit allen zu erbringenden Leistungen [pauschaler Werkpreis, mittels der abgegebenen Kostentabelle zu offerieren]").

5.5.4.2. Im Lichte der vorstehenden Ausschreibungsvorgaben war realistischerweise nicht zu erwarten, dass die Angebote das Kostenziel von Fr. 8.75 Mio. (inkl. MwSt.) erheblich unterschreiten würden. Zum einen eröffnete die dem Zuschlag nachgelagerte Optimierungsphase zur Evaluation von Minderkostenoptionen den

Anbieterinnen die Möglichkeit, preislich über das Kostenziel hinauszugehen. Zum anderen war der Spielraum nach unten angesichts der technischen Vorgaben begrenzt, zumal der Ausschreibung eine Testplanung mit Kostenschätzung vorausgegangen war (vgl. dazu Votum Regierungsrat Kessler, Sitzungsprotokoll des Kantonsrats Schaffhausen vom 15. Januar 2018, S. 45: "Bezüglich der Zahlen ist es nicht so, dass ein anderer Standort zu komplett anderen Zahlen führt. Denn die Testplanung für das StVA mit der Kostenschätzung wurde für den ursprünglich vorgesehenen Standort Schweizersbild gemacht. Das heisst, das Gebäude des StVA wird auf einer ebenen Fläche im Kanton Schaffhausen gebaut. Es gibt keine Unterkellerungen. Man weiss, als[o] wieviel diese Hochbauten kosten werden. Das einzige, bei dem ich Andreas Gnädinger Recht gebe ist, dass sich beim Landpreis etwas bewegen könnte."). Auf der anderen Seite konnte angesichts des Preiswettbewerbs auch realistischerweise angenommen werden, dass sich eine oder mehrere Offerten trotz des begrenzten Spielraums im Rahmen des Kostenziels bewegen würden. Vor dem Hintergrund, dass der Ausgangspunkt für die Berechnung der Preisspanne unter dem preislich tiefsten Angebot zu liegen kommen sollte, erscheint jedenfalls ein Mindestpreis von Fr. 8.5 Mio. (inkl. MwSt.) bzw. eine Unterschreitung des Kostenziels um rund 2.9% als realistische Annahme für das untere Ende der Preisspanne noch zulässig. Auf der anderen Seite erscheint jedenfalls unter Berücksichtigung der Vorgabe, dass das preislich höchste Angebot bei der Preisbewertung nicht mit null Punkten bewertet werden sollte (vgl. oben E. 5.4.1), ein Höchstpreis von Fr. 11.3 Mio. (inkl. MwSt.) noch zulässig, denn der höchste eingegebene Angebotspreis inkl. MwSt. betrug Fr. 11'287'541.60. Folglich ist ausgehend von einem Mindestpreis von Fr. 8.5 Mio. (inkl. MwSt.) die anzuwendende Preisspanne auf Fr. 2.8 Mio. festzulegen.

5.5.4.3. Die C. AG beanstandet wie erwähnt die Anwendung der linearen Preisbewertungsformel nicht (vgl. oben E. 5.5.1). Weiter sind Optionen bei der Preisbewertung wie vom Kanton Schaffhausen gehandhabt nicht zu berücksichtigen, zumal die C. AG die Nichtberücksichtigung von Optionen nicht beanstandet und auch sie selbst Optionen bei der Bewertung unberücksichtigt lässt. Entsprechend lautet die Formel bei einem Mindestpreis von Fr. 8.5 Mio. (inkl. MwSt.; exkl. Optionen), einer Preisspanne von Fr. 2.8 Mio. und einer Höchstpunktzahl von 180 Punkten wie folgt:

$$\frac{\text{Max. Punkte } 180 \times (\text{Mindestpreis Fr. } 8.5 \text{ Mio.} + \text{Preisspanne Fr. } 2.8 \text{ Mio.} - \text{Angebotspreis})}{\text{Preisspanne Fr. } 2.8 \text{ Mio.}}$$

In Anwendung dieser Preisbewertungsformel sind die Angebote der C. AG und der Beigeladenen beim Zuschlagskriterium "Preisangebot und Wirtschaftlichkeit" mit 84.9 statt 90.6 Punkten (Angebotspreis C. AG: Fr. 9'980'000.–) bzw. mit 44.1 statt 71.4 Punkten (Angebotspreis der Beigeladenen: Fr. 10'613'810.– zu bewerten.

6.1. Der Kanton Schaffhausen hält bezüglich der *Bewertung der qualitativen Zuschlagskriterien* zur Bewertungsmethode einleitend fest, das Fachgremium habe sich bei der Beratung jeweils vom Gesamtbild zum Detail bewegt und jederzeit auch Paarvergleiche mit Lösungsvorschlägen der Mitbewerberinnen gezogen. Zudem seien zur besseren Darstellung der einzelnen Preis-/Leistungsverhältnisse die angebotenen absoluten Werkpreise in der Summe mit dem Preis der verbrauchten Landfläche zusätzlich den erreichten Leistungspunkten direkt gegenübergestellt worden, womit die beiden Beiträge mit der besten Leistung und dem tiefsten Preis gut isoliert und im Paarvergleich hätten diskutiert werden können. Mit dieser Methodik bleibe die Objektivität des absoluten Preises qualitativ unangetastet und er werde den erst durch Punktevergabe bestmöglich objektivierten, ursprünglich aber weitgehend subjektiven Bewertungen der technischen Leistungen direkt gegenübergestellt. Dadurch habe dasjenige Angebot mit dem tatsächlich besten Preis-/Leistungsverhältnis erkannt werden können.

6.2. Die C. AG macht bezüglich des Zuschlagskriteriums "Planung/Bauliche und betriebliche Qualität" (Gewichtung: 50%; max. 300 Punkte), bestehend aus den Unterkriterien 1.1 "Städtebauliche Konzeption/architektonische Qualität", 1.2 "Zweckmässige Gebäudekonstruktion in Holz", 1.3 "Hohe Funktionalität" und 1.4 "Zweckmässige Gebäudetechnik" (Gewichtung je 12.5%; je max. 75 Punkte), verschiedene Rechtsverletzungen geltend.

[...]

6.3.4.1. Der C. AG ist zunächst insoweit zuzustimmen, als die Ausführungen des Kantons Schaffhausen zur Bewertungsmethode eher auf einer abstrakten Ebene verharren. Wesentlich ist letztlich jedoch, ob eine rechtsgleiche Bewertung erfolgte, d.h. ob jeweils dieselben, absoluten Massstäbe bei allen Angeboten in gleicher Weise angewendet wurden (Verbot der relativen Bewertung, vgl. OGE 60/2018/45 vom 30. April 2019 E. 4.2.3). Ob die Bewertung rechtsgleich erfolgte, ist anhand eines Vergleichs der einzelnen Bewertungen zu beurteilen. Insofern sind "Paarvergleiche" zur Kontrolle einer rechtsgleichen Beurteilung nicht zu beanstanden und unter Umständen gar geboten. Die Gründe für die Bewertung der einzelnen Angebote bei den qualitativen Zuschlagskriterien ergeben sich vorliegend aus den Bewertungsmatrizen und aus den Projektwürdigungen und können entsprechend nachvollzogen und zur Überprüfung einer rechtsgleichen Bewertung miteinander verglichen werden. Entgegen der C. AG ist die Ermessensausübung des Kantons Schaffhausen bei der Angebotsbewertung einer gerichtlichen Kontrolle zugänglich. Auch ist gestützt auf die Bewertungsunterlagen nicht ersichtlich, und es wird von der C. AG auch nicht konkret aufgezeigt, dass die Angebote relativ zueinander bewertet worden wären. Die Rügen der C. AG bezüglich unzulässiger Paarvergleiche erweisen sich als unbegründet.

6.3.4.2. Bezüglich der beanstandeten Gegenüberstellung der Angebote mit und ohne Werkpreise ist der C. AG weiter insoweit zuzustimmen, als die Zuschlagsempfängerin anhand der Bewertung der einzelnen Zuschlagskriterien zu bestimmen ist. Indes ist nicht ersichtlich, und es wird von der C. AG auch nicht aufgezeigt, dass die Preisbewertung bzw. die Höhe des Angebotspreises einen Einfluss auf die Bewertung der qualitativen Zuschlagskriterien gehabt hätte. Allenfalls liesse sich mit der C. AG aus der Zuschlagsbegründung ableiten, der Kanton Schaffhausen habe den qualitativen Zuschlagskriterien grössere Bedeutung beigemessen als den quantitativen und er sei allenfalls bereit gewesen, dies bei der Bestimmung der Preisspanne zu berücksichtigen (vgl. Beschwerdeantwort: "Würde im vorliegenden Fall eine Preisspanne von 150% angewendet, erschienen das bestrangierte Projekt der A. AG und das zweitrangierte Projekt der B. AG nahezu gleichwertig, was aber keineswegs den Tatsachen entspricht. Tatsächlich handelt es sich um zwei qualitativ völlig unterschiedliche Projektvorschläge mit unterschiedlichen Preisen. Die kompetente ausschreibende Stelle [...] sollte sich dabei nicht durch die scheinbare Objektivität blenden lassen, welche eintritt, wenn absolute Preise in Punkte überführt, und mit den Punkten aus der qualitativen Bewertung der Projektvorschläge vermengt werden."). Die Preisspanne wurde indes korrigiert (vgl. oben E. 5.5.4.3) und ist für die weitere Bewertung der qualitativen Zuschlagskriterien ohne Bedeutung. Schliesslich ist nicht ersichtlich, dass der Zuschlag entgegen dem Resultat der Gesamtbewertung erteilt worden wäre. Das Dokument "Preis-Leistungsverhältnis inkl. Landkosten" stellt lediglich die bei der Bewertung der qualitativen Zuschlagskriterien erreichten Punktzahlen einerseits und die Angebotspreise (inkl. Optionen und Landkosten) andererseits in einem Koordinatensystem grafisch dar, ändert an der Gesamtbewertung jedoch nichts. Die Rügen der C. AG betreffend die Gegenüberstellung der Angebote mit und ohne Werkpreise erweisen sich als unbegründet.

6.3.4.3. Bezüglich der Frage, ob der Flächenverbrauch bei der Bewertung der Angebote berücksichtigt werden durfte, ist daran zu erinnern, dass der Kanton Schaffhausen die Landkosten bei der Preisbewertung nicht berücksichtigte (vgl. oben. E. 5.5.2). Weiter schliessen die Ausschreibungsunterlagen eine Berücksichtigung des Flächenverbrauchs bzw. des Umgangs der Anbieterinnen mit der ihnen zur Verfügung stehenden Fläche bei der Bewertung der qualitativen Zuschlagskriterien nicht aus. Davon scheint auch die C. AG – trotz gegenteilig geäusselter Ansicht, wonach der Flächenverbrauch nicht in die Beurteilung habe einfließen dürfen bzw. nicht in die Bewertung einzubeziehen sei – auszugehen, verlangt sie doch, dass ein nach ihrer Ansicht zu hoher Flächenverbrauch im Angebot der Beigeladenen bei der Bewertung des Unterkriteriums 1.1 "Städtebauliche Konzeption/architektonische Qualität" negativ zu bewerten sei. An anderer Stelle kritisiert sie, die Bewertung der Angebote sei ohne Rücksicht auf den Flächenverbrauch

erfolgt, was den Ausschreibungsunterlagen widerspreche und sich unmittelbar auf die Wirtschaftlichkeit der Angebote auswirke. Entgegen ihrer Darstellung war für sie ersichtlich, dass der Umgang mit der den Anbieterinnen zur Verfügung stehenden Fläche in die Bewertung des Unterkriteriums 1.1 "Städtebauliche Konzeption/architektonische Qualität" einfluss, kritisiert sie doch, die räumliche Dimensionierung ihres Projekts sei als Folge des geringen Landverbrauchs bemängelt worden. In der Tat ergibt sich unmittelbar aus den Bewertungen der Beiträge, dass sich ein geringer Landverbrauch indirekt negativ auf die Bewertung der städtebaulichen Konzeption und der architektonischen Qualität auswirken konnte. Die Rügen der C. AG bezüglich der unzulässigen Berücksichtigung des Flächenverbrauchs in der Angebotsbewertung erweisen sich als unbegründet.

6.4. Beim Unterkriterium 1.1 "Städtebauliche Konzeption/architektonische Qualität" wurde das Angebot der C. AG mit der Note 3 und 37.5 Punkten, dasjenige der Beigeladenen mit der Bestnote 6 und 75 Punkten bewertet.

6.4.1. Die C. AG beanstandet zunächst ihre eigene Bewertung.

6.4.1.1. [...]

6.4.1.2. Aus der Bewertung des Beitrags der C. AG geht hervor, dass die Volumina der Prüfhalle und der Verwaltung als gut ausgerichtet beurteilt wurden. Beim Beitrag der Beigeladenen wurden die Volumina für Prüfhalle, Experten- und Kundenbereich als städtebaulich schlüssig und präzise in den Kontext gesetzt beurteilt. Die gewählte Form des Kopfbaus wurde sowohl bei der Beschwerdeführerin als auch bei der Beigeladenen jeweils positiv gewürdigt. Aus den Bewertungen wird indes ersichtlich, dass entgegen der C. AG keine identische Adressierung und übereinstimmende Ausrichtung auf die Kundenströme vorliegt. Denn negativ bewertet wurde bei ihr, dass die zusammen mit dem gedeckten Unterstand an der Strassenkreuzung vor dem Haupteingang angeordneten LKW-Parkfelder zu einer eingeschränkten Übersichtlichkeit für ankommende Kunden führten; vor dem Eingang entstehe eine enge, im Parkplatzbereich gar eine angespannte und kritische Wegführung für das zu erwartende Verkehrsaufkommen. Zwar werde die Adressbildung durch den mit dem oberen Geschoss verbundenen und leicht ausgestülpten Eingang wieder etwas verstärkt. Dies wirke aber aufgesetzt und zufällig ausgestaltet. Demgegenüber führt die Bewertung zum Beitrag der Beigeladenen aus, die Organisation sei auf dem Planungssperimeter von Südwesten nach Nordosten klar strukturiert; die verschiedenen Verkehrsströme und Abstellflächen würden geschickt entflochten, sodass keine Verkehrskonflikte entstünden. Der Zugang und die direkten Zufahrten seien für die Besucher gut erkennbar adressiert. Die C. AG zeigt nicht auf, und es ist angesichts der durch den Kanton Schaffhausen dargelegten eingeschränkten Übersichtlichkeit bei ihrem Beitrag nicht ersichtlich, inwie-

fern die Beurteilungen der Adressbildung rechtsfehlerhaft sein sollten. Weitere Rügen bezüglich der eigenen Bewertung beim Unterkriterium 1.1 "Städtebauliche Konzeption/architektonische Qualität" bringt die C. AG nicht vor. Die Note 3 ist folglich nicht zu beanstanden.

6.4.2. Die C. AG beanstandet weiter die Bewertung der Beigeladenen.

6.4.2.1. [...]

6.4.2.2. Das Programm des Gesamtleistungswettbewerbs sah für den Neubau eine Fläche von 6'500 m² vor bzw. hielt fest, es solle von einem Flächenverbrauch von ca. 6'500 m² ausgegangen werden. Die technischen und betrieblichen Spezifikationen führten aus, von den 12'003 m² der zur Verfügung stehenden Parzellenfläche würden rund 50% für den Bau des Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamts verwendet. Im Rahmen der Fragenbeantwortung vom 26. Mai 2020 wurde den zur zweiten Stufe zugelassenen Anbieterinnen sodann was folgt mitgeteilt:

Kauft der Kanton die gesamte Parzelle oder nur die 50%? Was ist für den nördlichen Teil der Parzelle geplant? Mit der Stadt Schaffhausen als Grundeigentümerin wurde zwischenzeitlich vereinbart, dass diese dem Kanton nach dem Vorliegen des bewilligungsfähigen Vorprojekts ca. 50% oder rund 6'500 m² +/- 10% der Gesamtparzelle im Baurecht abgibt. Maximal sind 7'500 m² denkbar. Für die Restfläche hat die Stadt noch keine konkrete Verwendung.

Liegt die Manöverbahn ausserhalb der zur Verfügung stehenden Fläche von 6'500 m²? Sind feste Einrichtungen wie Rampen etc. vorzusehen? Die Manöverbahn soll innerhalb der zur Verfügung stehenden Fläche von 6'500 m² +/- 10%, max. 7'500 m² liegen. Neben den Markierungen für die Fahrmanöver sind keine festen Einrichtungen vorzusehen.

Der für das Bauvorhaben zur Verfügung stehende Landanteil beträgt ca. 6'500 m². Wurde im Rahmen der Machbarkeitsstudie nachgewiesen, dass dieser Landanteil für die nun ausgeschriebenen Nutzungen in der Umgebung (PP und Manöverfahrbahn) ausreichend ist? War die Manöverfahrbahn auch Bestandteil der Machbarkeitsstudie? Die Manöverbahn kann innerhalb der zur Verfügung stehenden Fläche von 6'500 m² +/- 10%, max. 7'500 m² liegen. Das wurde mit der Machbarkeitsstudie nachgewiesen.

Dementsprechend erhöhte der Kanton Schaffhausen die für das Bauprojekt maximal zur Verfügung stehende Fläche auf 7'500 m². Die Fragebeantwortung stellte einen integrierten Bestandteil des Wettbewerbsprogramms dar. Entgegen der C. AG wurde der maximal zulässige Flächenverbrauch von 7'500 m² folglich nicht lediglich beiläufig erwähnt. Ob es sich bei der Erhöhung des maximal zulässigen Flächenverbrauchs um eine unzulässige Änderung der Ausschreibungsbedingungen handelte bzw. ob höchstens eine Abweichung von +/-10% von 6'500 m² zulässig gewesen wäre, muss demgegenüber nicht weiter beurteilt werden, denn die C. AG brachte die Rüge der unzulässigen Änderung der Ausschreibungsbedingungen erst in der Replik und somit verspätet vor, zumal ihr die Fragenbeantwortung und die Grundlagen zur Berechnung des Flächenverbrauchs im Angebot der Beigeladenen (vgl. oben E. 4.3.2) bereits im Zeitpunkt der Beschwerde vorlagen und

sie die entsprechende Rüge in der Beschwerde hätte erheben können. Was die Beigeladene betrifft, so durfte diese, deren Angebot einen Flächenverbrauch von 7'495 m² aufwies, angesichts der klaren Aussagen in der Fragenbeantwortung von einer zur Verfügung stehenden Fläche von 7'500 m² ausgehen. Somit liegt keine Überschreitung des maximal zulässigen Flächenverbrauchs durch das Angebot der Beigeladenen vor, weshalb auch offengelassen werden kann, ob und wie weit eine derartige Überschreitung beim Unterkriterium 1.1 "Städtebauliche Konzeption/architektonische Qualität" in der Bewertung negativ zu berücksichtigen wäre.

6.4.2.3. Die Bewertungsmatrix der Beigeladenen führt beim Unterkriterium 1.1 "Städtebauliche Konzeption/architektonische Qualität" weiter die folgenden, ausschliesslich positiven Punkte auf:

- + Städtebaulich präzise gesetzte Baukörper
- + Arch. Ausdruck entspricht Aufgabe & Erwartung
- + Funktionsbezogene, genau modellierte Volumen
- + Klare & logische Adressierung
- + Selbstverständliche Wegführung von Verkehr und Personen
- + Optimierungspotenzial vorhanden
- + Stimmungsvolles und passendes Erscheinungsbild

Die Bewertung des Beitrags der Beigeladenen führt zum Unterkriterium 1.1 "Städtebauliche Konzeption/architektonische Qualität" was folgt aus:

Die Verfasser setzen die Volumina für Prüfhalle, Experten- und Kundenbereich städtebaulich schlüssig und präzise in den Kontext. Dabei suchen sie nicht nur den Bezug zur Funktion und zur direkten Umgebung des Strassenverkehrsamtes, sie setzen sich auch mit der Ausrichtung und den Zufahrten der bestehenden und geplanten Bauten in der direkten Nachbarschaft auseinander. Die präzise Analyse der prioritären, städtebaulichen Kriterien wird auch bei der vertieften Betrachtung sämtlicher Projektteile sichtbar. Durch den geschickt modellierten Versatz des Administrations-trakts entsteht ein Kopfbau, welcher den Zugang und die direkten Zufahrten für die Besucher gut erkennbar adressiert und die Erschliessung auf dem Areal den verschiedenen Funktionen zuführt.

Die Haupteinschliessung des Areals erfolgt über die Ernst Müller-Strasse und die weitere Organisation ist auf dem Planungssperimeter von Südwesten nach Nordosten klar strukturiert, die verschiedenen Verkehrsströme (Besucher, Prüffahrzeuge, Personal und Fahrschule) und Abstellflächen werden dabei geschickt entflochten, so dass keine Verkehrskonflikte entstehen.

Die äussere Gestaltung der Baukörper folgt einfachen, passenden Gestaltungsregeln. Während die Halle grossflächig vertikal verschalt ist, zeigt sich der Verwaltungstrakt feingliedriger strukturiert. Die gestalterisch an die Verzahnung eines Getriebes angelehnte vertikale Stülpung der brüstungs- und fensterhohen Bänder verleiht dem Gebäude gerade in seiner Schlichtheit eine der Funktion entsprechende stimmungsvolle und unverwechselbare Identität.

Die C. AG beanstandet nur, die Bewertung attestiere dem Angebot der Beigeladenen zu Unrecht ein Optimierungspotenzial, ohne sich mit den weiteren Punkten der Bewertung auseinanderzusetzen. Zwar gibt sie zu bedenken, es sei widersprüchlich, von einer sehr guten Bewertung auszugehen und zugleich ein Optimierungspotenzial zu identifizieren. Sie zeigt jedoch nicht konkret auf, und es ist auch nicht

ersichtlich, inwiefern und unter welchen Aspekten das Angebot der Beigeladenen beim Unterkriterium 1.1 "Städtebauliche Konzeption/architektonische Qualität" negativ zu bewerten gewesen wäre. Im Gegenteil zieht sie die positive Bewertung an sich nicht in Zweifel, sondern führt diese vielmehr ausdrücklich unmittelbar auf den von ihr als unzulässig kritisierten grösseren Flächenverbrauch im Angebot der Beigeladenen zurück. Selbst unter der Annahme, die Berücksichtigung eines Optimierungspotenzials sei unzulässig gewesen, folgt daraus mangels anderweitiger negativer Punkte nicht, dass die sehr gute Bewertung eine rechtswidrige Ermessensausübung darstellte, denn dies täte den übrigen zahlreichen positiven Punkten im Angebot der Beigeladenen keinen Abbruch.

6.4.2.4. Zusammenfassend erweisen sich die Rügen der C. AG bezüglich der Bewertung des Angebots der Beigeladenen beim Unterkriterium 1.1 "Städtebauliche Konzeption/architektonische Qualität" als unbegründet, soweit sie zu behandeln sind. Die Bewertung des Angebots der Beigeladenen bei diesem Unterkriterium mit der Note 6 ist somit nicht zu beanstanden.

6.5. Beim Unterkriterium 1.3 "Hohe Funktionalität" wurde das Angebot der C. AG mit der Note 3.5 und 43.8 Punkten, dasjenige der Beigeladenen mit der Note 5.5 und 68.8 Punkten bewertet.

6.5.1. [...]

6.5.2. Wie bereits beim Unterkriterium 1.1 "Städtebauliche Konzeption/architektonische Qualität" ausgeführt, durfte die Beigeladene angesichts der klaren Aussagen in der Fragenbeantwortung von einem maximal zulässigen Flächenverbrauch von 7'500 m² ausgehen (vgl. oben E. 6.4.2.2). Der Flächenverbrauch von 7'495 m² ihres Angebots überschreitet diese Vorgabe nicht. Die weitere Rüge, die Erhöhung des maximal zulässigen Flächenverbrauchs auf 7'500 m² sei unzulässig gewesen, erfolgte verspätet und ist nicht zu hören (vgl. oben E. 6.4.2.2). Mehr bringt die C. AG gegen die Bewertung des Angebots der Beigeladenen beim Unterkriterium 1.3 "Hohe Funktionalität" nicht vor. Die Bewertung des Angebots der Beigeladenen beim Unterkriterium 1.3 "Hohe Funktionalität" mit der Note 5.5 ist somit nicht zu beanstanden.

6.6. Nachdem die Bewertung der Angebote der C. AG und der Beigeladenen bei den Unterkriterien 1.1 "Städtebauliche Konzeption/architektonische Qualität" und 1.3 "Hohe Funktionalität" nicht zu beanstanden ist, zeigt sich die Situation wie folgt:

6.6.1. Die Beigeladene erhält beim Unterkriterium 1.1 "Städtebauliche Konzeption/architektonische Qualität" 75 Punkte (Note 6) und beim Unterkriterium 1.3 "Hohe Funktionalität" 68.8 Punkte (Note 5.5). Die Bewertung des Angebots der Beigeladenen beim Unterkriterium 1.4 "Zweckmässige Gebäudetechnik" (Note 5

bzw. 62.5 Punkte) und bei den jeweils mit 10% gewichteten Unterkriterien 2.1 "Planungs- und Bauprogramm" (Note 5 bzw. 50 Punkte) und 2.2 "Projektorganisation/QS" (Note 4 bzw. 40 Punkte) beanstandet die C. AG nicht. Beim Unterkriterium 1.2 "Zweckmässige Gebäudekonstruktion in Holz" macht die C. AG demgegenüber geltend, das Angebot der Beigeladenen hätte höchstens mit der Note 5 (d.h. mit 62.5 Punkten) anstatt mit der Note 5.5 (d.h. mit 68.8 Punkten) bewertet werden dürfen. Unter der Annahme, die Rüge betreffend das Unterkriterium 1.2 "Zweckmässige Gebäudekonstruktion in Holz" sei begründet, erhielte das Angebot der Beigeladenen bei den qualitativen Zuschlagskriterien insgesamt 358.8 Punkte (= 75 [ZK 1.1] + 62.5 [ZK 1.2] + 68.8 [ZK 1.3] + 62.5 [ZK 1.4] + 50 [ZK 2.1] + 40 [ZK 2.2] Punkte). Zusammen mit dem quantitativen Zuschlagskriterium "Preisangebot und Wirtschaftlichkeit", bei welchem das Angebot der Beigeladenen mit 44.1 Punkten zu bewerten ist (vgl. oben E. 5.5.4.3), käme das Angebot der Beigeladenen in der Gesamtbewertung im Ergebnis auf 402.9 Punkte.

6.6.2. Das Angebot der C. AG ist beim Unterkriterium 1.1 "Städtebauliche Konzeption/architektonische Qualität" mit 37.5 Punkten (Note 3) zu bewerten. Ihre Bewertung bei den Unterkriterien 1.3 "Hohe Funktionalität" (Note 3.5 bzw. 43.8 Punkte) und 2.1 "Planungs- und Bauprogramm" (Note 5 bzw. 50 Punkte) beanstandet sie nicht. Bezüglich der Unterkriterien 1.2 "Zweckmässige Gebäudekonstruktion in Holz" und 1.4 "Zweckmässige Gebäudetechnik" macht die C. AG geltend, ihr Angebot wäre jeweils mindestens mit der Note 5 (d.h. mit je 62.5 Punkten) zu bewerten gewesen. Ebenso bringt sie bezüglich des Unterkriteriums 2.2 "Projektorganisation/QS" vor, ihr Angebot wäre mindestens mit der Note 5 (d.h. mit 50 Punkten) zu bewerten gewesen. Damit bringt sie bezüglich der Unterkriterien 1.2 "Zweckmässige Gebäudekonstruktion in Holz", 1.4 "Zweckmässige Gebäudetechnik" und 2.2 "Projektorganisation/QS" zum Ausdruck, eine Bewertung mit einer schlechteren Note als der Note 5 stelle eine rechtsfehlerhafte Ermessensausübung dar. Zugleich bewegte sich eine Note zwischen 5 und 6 im Rahmen des zulässigen Ermessens des Kantons Schaffhausen und sie bliebe folglich als eine Frage der Angemessenheit einer Überprüfung durch das Obergericht entzogen (vgl. Art. 16 Abs. 2 IVöB). Somit würde die C. AG vorliegend im Falle der Begründetheit der Rügen bezüglich der eigenen Bewertung bei den Unterkriterien 1.2 "Zweckmässige Gebäudekonstruktion in Holz" und 1.4 "Zweckmässige Gebäudetechnik" jeweils die Note 5 bzw. je 62.5 Punkte und beim Unterkriterium 2.2 "Projektorganisation/QS" die Note 5 bzw. 50 Punkte erreichen. Das Angebot der C. AG erhielte bei den qualitativen Zuschlagskriterien insgesamt 306.3 Punkte (= 37.5 [ZK 1.1] + 62.5 [ZK 1.2] + 43.8 [ZK 1.3] + 62.5 [ZK 1.4] + 50 [ZK 2.1] + 50 [ZK 2.2] Punkte). Zusammen mit dem quantitativen Zuschlagskriterium "Preisangebot und Wirtschaftlichkeit", bei welchem das Angebot der C. AG mit 84.9 Punkten zu bewerten

ist (vgl. oben E. 5.5.4.3), käme das Angebot der C. AG in der Gesamtbewertung im Ergebnis auf 391.2 Punkte.

6.6.3. Nach dem Gesagten käme unter der Annahme, sämtliche der unbehandelt gebliebenen Bewertungsrügen der C. AG betreffend das eigene Angebot und das Angebot der Beigeladenen seien begründet, das Angebot der C. AG in der Gesamtbewertung auf 391.2 Punkte, dasjenige der Beigeladenen auf 402.9 Punkte. Folglich bliebe das Angebot der C. AG auch im Falle der Begründetheit ihrer übrigen Bewertungsrügen hinter demjenigen der Beigeladenen zurück und das Angebot der Beigeladenen verbliebe auf dem ersten Platz. Unter diesen Umständen braucht auch auf die Bewertungsrügen der B. AG in Bezug auf das Angebot der C. AG nicht weiter eingegangen zu werden (vgl. oben E. 4.6).

7.1. Die C. AG beantragt subeventualiter schliesslich den *Abbruch des Verfahrens und die Wiederholung der Ausschreibung*. Die vielen und gewichtigen Mängel im Vergabeverfahren rechtfertigten dies. Die C. AG rügt zum einen eine unzulässige Abgebotsrunde. Aufgrund der in der Zuschlagsverfügung erwähnten Optimierung des Projekts müsse von einer nachträglichen verpönten Abgebotsrunde oder von einer unzulässigen Änderung des Ausschreibungsgegenstands ausgegangen werden. Bereits das Abrücken von der Vorgabe der Stützenfreiheit für die PKW-Prüfhalle im Schreiben vom 15. Oktober 2020 habe den Leistungsgegenstand massgebend modifiziert, was ohne Abbruch und Wiederholung des Verfahrens nicht gehe. Die "technische Bereinigung" habe sich als eigentliche Abgebotsrunde entpuppt und dazu geführt, dass gewisse Anbieterinnen von ursprünglich zentralen Vorgaben der Ausschreibung hätten abweichen können. Dass die im Rahmen der "technischen Bereinigung" eingereichten Optimierungen nicht in die Bewertung eingeflossen seien, sei unglaublich, zumal dem Angebot der Beigeladenen ausdrücklich Optimierungspotenzial bescheinigt worden sei. Zum anderen sei die Preisbewertung im Verlauf des Verfahrens in einer Weise angepasst worden, welche die Beigeladene klar bevorteilt habe; dies habe den gesamten Bewertungsprozess kompromittiert und widerspreche der internen Planung gemäss Disposition vom 19. März 2020 und den Ausschreibungsunterlagen. Weiter stellten die Paarvergleiche eine unzulässige Methode dar, da nicht nachvollziehbar sei, mit welcher Offerte das Angebot der C. AG konkret verglichen worden sei, und je nach Offertpaar gänzlich unterschiedliche Vor- und Nachteile in den Vordergrund rückten. Schliesslich sei die Angebotsbewertung ohne Rücksicht auf den Flächenverbrauch erfolgt, was den Ausschreibungsunterlagen widerspreche und sich unmittelbar auf die Wirtschaftlichkeit der Angebote auswirke; die verschiedenen Angebote seien im Ergebnis nicht vergleichbar.

7.2. Gemäss Art. 13 lit. i IVöB i.V.m. Art. 36 Abs. 1 VRöB kann die Auftraggeberin das Verfahren aus wichtigen Gründen abbrechen oder wiederholen, namentlich wenn kein Angebot eingereicht wurde, das die in der Ausschreibung und in den Ausschreibungsunterlagen festgelegten Kriterien und technischen Anforderungen erfüllt (Art. 36 Abs. 1 lit. a VRöB), aufgrund veränderter Rahmen- oder Randbedingungen günstigere Angebote zu erwarten sind (lit. b), die eingereichten Angebote keinen wirksamen Wettbewerb garantieren (lit. c), oder wenn eine wesentliche Änderung der nachgefragten Leistung erforderlich wurde (lit. d). Der Vergabestelle kommt beim Entscheid über die Wiederholung des Verfahrens ein grosser Ermessensspielraum zu. Angesichts dessen muss die Anordnung einer Wiederholung durch die gerichtliche Beschwerdeinstanz die strikte Ausnahme bleiben (vgl. BGer 2D_12/2021 vom 30. August 2021 E. 4.2 mit Hinweis auf BGE 141 II 353 E. 6.3 S. 367).

7.3.1. Soweit die C. AG beanstandet, die Angebote seien im Widerspruch zu den Ausschreibungsunterlagen ohne Rücksicht auf den Flächenverbrauch bewertet worden, ist daran zu erinnern, dass der Umgang mit der den Anbieterinnen zur Verfügung stehenden Fläche in die Bewertung der qualitativen Zuschlagskriterien einfluss (vgl. oben E. 6.4.2.1 f.). Die Rüge erweist sich als unbegründet.

7.3.2. Bezüglich der Rüge der kompromittierten Preisbewertung ist daran zu erinnern, dass die beanstandete Preisspanne korrigiert und die Bewertung der Angebote der C. AG und der Beigeladenen beim Zuschlagskriteriums "Preisangebot und Wirtschaftlichkeit" entsprechend angepasst wurde (vgl. oben E. 5.5.4.2 f.). Ein wichtiger Grund für einen Abbruch bzw. für eine Verfahrenswiederholung besteht nicht.

7.3.3. Bezüglich der Rüge der Unzulässigkeit der Paarvergleiche ist daran zu erinnern, dass sich diese im Ergebnis als unbegründet erwiesen hat (vgl. oben E. 6.3.4.1). Ein wichtiger Grund für einen Abbruch bzw. für eine Verfahrenswiederholung besteht nicht.

7.3.4.1. Bezüglich der Rüge der unzulässigen Abgebotsrunde (vgl. Art. 11 lit. c IVöB; Art. 30 Abs. 1 VRöB) ist einleitend zu beachten, dass bereits die Ausschreibungsunterlagen für den Fall einer Kostenüberschreitung eine Evaluation von Minderkostenoptionen vorsahen:

Die Gesamtanlagekosten BKP 1-5 (inkl. BKP 3, Betriebseinrichtungen) liegen unter CHF 8,75 Mio. (inkl. 7.7% MwSt.). Wird beim ausgewählten Projekt das Kostenziel überschritten, werden nach dem Zuschlag in einer vorgelagerten Optimierungsphase Minderkostenoptionen zur Zielerreichung evaluiert.

Die Ausschreibung blieb unangefochten und ist für das Obergericht verbindlich (vgl. oben E. 5.5.1). Der C. AG ist es daher verwehrt, die in den Ausschreibungs-

unterlagen vorgesehene Evaluation von Minderkostenoptionen nachträglich anzufechten. Zwar lud der Kanton Schaffhausen die fünf zur zweiten Stufe zugelassenen Anbieterinnen bereits am 15. Oktober 2020 und somit während des laufenden Vergabeverfahrens ein, ihre jeweiligen Mehr- und Minderkostenoptionen im Rahmen einer "technischen Bereinigung" zusammenzufassen:

Das Beurteilungsgremium ist auf der Basis der vorliegenden Unterlagen noch nicht zu einer Empfehlung gelangt. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass keiner der eingereichten Beiträge alle technischen und betrieblichen Anforderungen erfüllt und innerhalb der Kreditlimite von CHF 11,95 Mio. (inkl. Landanteil) liegt.

In Ihren Beiträgen sind jeweils individuelle Mehr- und Minderkostenoptionen aufgeführt. In der Vorstellungsrunde vom 28. August wurden diese und weitere, nicht aufgeführte Optionen angesprochen. Mit einer technischen Bereinigung aller Angebote wollen wir in diesem Punkt vor dem Zuschlag Klarheit schaffen und eine höhere Verbindlichkeit erreichen.

Zudem wollen wir eine technische Option beisteuern, von welcher wir uns einen massgeblichen Einfluss auf den Gesamtaufwand versprechen. Diese Option betrifft die bisher geforderte Stützenfreiheit des Prüfhallenabschnitts für Personewagen. Bitte prüfen Sie die Auswirkung einer zusätzlichen Stützenachse für die vertikale Lastabtragung mittig zwischen den vier Prüfbahnen. Dabei können eine oder mehrere vertikale Stützen im Bereich der Fahrzeuglifte angeordnet werden. Der Bereich der Zufahrt zwischen den Einfahrtstoren und den Liften soll dabei weiterhin stützenfrei bleiben. [Unterstreichungen im Original]

Zu beachten ist jedoch, dass (auch) die C. AG daraufhin zusätzliche Optionen anbot, ohne das Vorgehen des Kantons Schaffhausen als unzulässig zu rügen bzw. einen derartigen Vorbehalt anzubringen. Bei der "technischen Bereinigung", mit welcher die Preise der Angebote zum Zweck der Erreichung des Kostenziels nach unten angepasst werden sollten, handelte es sich offensichtlich um eine verpönte Abgebotsrunde. Dies war für die C. AG als Generalunternehmung und Holzbau-partner [...] erkennbar, weshalb sie jene nach Treu und Glauben bereits im Vergabeverfahren hätte beanstanden müssen. Ihre diesbezüglichen Rügen sind daher nicht zu hören (vgl. VGer ZH VB.2018.00350 vom 6. August 2018 E. 4.3.1 bis E. 4.3.4 mit Hinweisen; ferner statt vieler BGer 6B_828/2020 vom 1. September 2021 E. 1.1 am Ende mit Hinweisen). Davon abgesehen ist die C. AG nunmehr offenbar der Ansicht, bei der vom Kanton Schaffhausen durchgeführten "technischen Bereinigung" handle es sich nicht zwingend um eine Abgebotsrunde, jedenfalls soweit ihr Angebot betroffen ist, denn weder seien ihre Bereinigungspositionen mit einer spürbaren Funktions- oder Qualitätseinbusse einhergegangen, noch hätten sie ein Abgebot dargestellt.

7.3.4.2. Ungeachtet dessen ist darauf hinzuweisen, dass der Kanton Schaffhausen die ursprünglich eingereichten Angebote an sich und ohne die während der "technischen Bereinigung" angebotenen Optionen bewertete. Soweit die C. AG

geltend macht, die im Rahmen der "technischen Bereinigung" eingereichten Optimierungen seien in die Bewertung eingeflossen, da dem Angebot der Beigeladenen ausdrücklich ein Optimierungspotenzial bescheinigt worden sei, erscheint diese Sachverhaltsdarstellung zwar grundsätzlich zutreffend. Denn der Kanton Schaffhausen führt selbst aus, die eingeforderten Zusammenstellungen hätten der Abrundung des Gesamtbildes der fünf Anbieterinnen hinsichtlich deren Willen und Fähigkeit gedient, das Projekt nach dem Zuschlag und vor dem Eingehen des Werkvertrages in enger Zusammenarbeit mit der Auftraggeberin weiterzuentwickeln. Ob ein Optimierungspotenzial berücksichtigt werden durfte, ist indes eine Frage der Bewertung und konnte vorliegend an dortiger Stelle offenbleiben (vgl. oben E. 6.4.2.3). Für die Frage des Abbruchs des Verfahrens und der Wiederholung der Ausschreibung ist die Zulässigkeit der Berücksichtigung eines Optimierungspotenzials unerheblich, denn selbst wenn ein Optimierungspotenzial bei der Bewertung hätte aussen vorbleiben müssen, stellte dies keinen wichtigen Grund für einen Abbruch und die Wiederholung der Ausschreibung dar, da dieser Mangel im Rahmen einer erneuten Bewertung der Angebote behoben werden könnte.

7.4. Nach dem Gesagten ist der Subeventualantrag der C. AG auf Abbruch des Verfahrens und auf Wiederholung der Ausschreibung abzuweisen. Weitere Rügen und Anträge, auf die einzutreten wäre (vgl. oben E. 1.3), bringt sie nicht vor; ihre Beschwerde erweist sich im Ergebnis als unbegründet und ist abzuweisen. Somit bleibt der Zuschlag an die Beigeladene bestehen, weshalb sich auch ein formeller Ausschluss des Angebots der B. AG aus dem Verfahren erübrigt (vgl. oben E. 4.2 und E. 4.6).

8. Die Beschwerden der C. AG und der B. AG erweisen sich zusammenfassend als unbegründet und sind abzuweisen. Damit hat es mit dem Zuschlag an die Beigeladene sein Bewenden.

9.1. Die Kosten des Beschwerdeverfahrens, bestehend aus einer Staatsgebühr, sind auf Fr. 24'000.– festzulegen und infolge der Gehörsverletzung (vgl. oben E. 3.3.2.2) auf Fr. 20'000.– zu reduzieren. Diese sind ausgangsgemäss im Umfang von Fr. 12'000.– der C. AG und im Umfang von Fr. 8'000.– der B. AG aufzuerlegen sowie mit den von ihnen geleisteten Kostenvorschüssen von Fr. 12'000.– (C. AG) bzw. Fr. 11'000.– (B. AG) zu verrechnen (vgl. Art. 7 EG BGBM und § 5 Abs. 2 ViVöB i.V.m. Art. 48 Abs. 1 VRG sowie Art. 83 JG und Art. 106 Abs. 1 und 3 sowie Art. 111 Abs. 1 ZPO). Der Restbetrag von Fr. 3'000.– ist der B. AG zurückzuerstatten. Dem Kanton Schaffhausen (Art. 92 JG) und der Beigeladenen, welche keine Anträge gestellt und sich nicht am Verfahren beteiligt hat, sind keine Kosten aufzuerlegen.

9.2. Dem Kanton Schaffhausen ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 7 EG BGBM und § 5 Abs. 2 ViVöB i.V.m. Art. 48 Abs. 2 VRG). Der Beigeladenen ist bereits mangels Antrags keine Parteientschädigung zuzusprechen (vgl. Art. 7 EG BGBM und § 5 Abs. 2 ViVöB i.V.m. Art. 48 Abs. 1 VRG i.V.m. Art. 105 ZPO; BGer 4A_171/2017 vom 26. September 2017 E. 4 mit Hinweisen). Den Beschwerdeführerinnen ist ausgangsgemäss ebenfalls keine Parteientschädigung zu Lasten der jeweils anderen zuzusprechen. Als Folge der Gehörsverletzung (vgl. oben E. 3.3.2.2) ist der Kanton Schaffhausen, Hochbauamt, zu verpflichten, die Beschwerdeführerinnen mit je Fr. 1'000.– (inkl. Barauslagen und MwSt.) prozessual zu entschädigen.