



Fall-Nr.: B 2008/161
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 19.02.2009
Entscheiddatum: 19.02.2009

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 19. Februar 2009

Öffentliches Beschaffungswesen, Art. 16 Abs. 1 IVöB (sGS 841.32).

Rechtswidrigkeit des Zuschlags wegen unrichtiger bzw. der Ausschreibung widersprechender Bewertung der Zuschlagskriterien verneint (Verwaltungsgericht, B 2008/161).

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf, lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Gerichtsschreiber lic. iur. Th. Vögeli

In Sachen

First Contact (Training) GmbH, Asylstrasse 17, 8032 Zürich,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. Stefan Wehrenberg, Neumühlequai 6, Postfach 3954, 8021 Zürich 1,

gegen

Regierung des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,



und

Stiftung Arbeitsgestaltung, Berchtoldstrasse 3, Postfach, 8610 Uster,

Beschwerdegegnerin,

betreffend

öffentliches Beschaffungswesen; SB-Kurse für erwerbslose Personen in verschiedenen Städten im Kanton St. Gallen

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Das Amt für Arbeit schrieb im Amtsblatt des Kantons St. Gallen vom 21. April 2008 verschiedene Standort- und Bewerbungskurse (SB-Kurse) als arbeitsmarktliche Massnahmen aus. Der Auftrag wurde in fünf Lose aufgeteilt mit je zwei Arten von acht Kursen pro Jahr in St. Gallen (Los 1 und 2), in Heerbrugg/Altstätten (Los 3), in Rapperswil-Jona (Los 4) sowie in Wil (Los 5). Die Lose 1, 3, 4 und 5 beinhalteten normale Kurse und solche für qualifizierte Personen und das Los 2 Kurse für Kader sowie für Personen ab 50 Jahren.

An ihrer Sitzung vom 26. August 2008 entschied die Regierung über die Aufträge, wobei sie die Lose 1, 3, 4 und 5 zum Preis von Fr. 439'152.-- (St. Gallen), Fr. 456'642.-- (Heerbrugg/Altstätten), Fr. 421'680.-- (Rapperswil-Jona) bzw. Fr. 436'464.-- (Wil) der Stiftung Arbeitsgestaltung, Uster, und das Los 2 zum Preis von Fr. 471'168.-- der Sigmal Kommunikation und Training, Chur, vergab. Die Zuschlagsverfügungen wurden vom Amt für Arbeit am 27. August 2008 eröffnet.

B./ Mit Eingabe vom 8. September 2008 erhob die First Contact (Training) GmbH, Zürich, Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den Anträgen, die angefochtenen



St.Galler Gerichte

Verfügungen vom 27. August 2008 seien aufzuheben, die Angebote der Stiftung Arbeitsgestaltung seien als die Ausschreibungsvorgaben nicht erfüllend von der Ausschreibung auszuschliessen und die Zuschläge für die Lose 1, 4 und 5 seien der First Contact (Training) GmbH zu erteilen, eventualiter sei die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Zur Begründung wird im wesentlichen vorgebracht, die Offerten seien willkürlich beurteilt worden; es sei nicht ersichtlich, weshalb bei der Stiftung Arbeitsgestaltung keine Abzüge wegen fehlenden Angaben zum Lehrmittel vorgenommen worden seien, während bei ihrer Offerte "Bagatellen" als Abzugsgründe qualifiziert worden seien. Auch sei das Preis-Leistungsverhältnis unrichtig beurteilt worden. Der von der Stiftung für Arbeitsgestaltung offerierte Preis betreffend Los 1 könne nicht kostendeckend sein. Entsprechend sei die Stiftung für Arbeitsgestaltung von der Ausschreibung auszuschliessen und der Zuschlag der Zweitplazierten, also der First Contact (Training) GmbH, zu erteilen. Zudem beantragte sie, dass ihrer Beschwerde die aufschiebende Wirkung erteilt werde.

Die Stiftung Arbeitsgestaltung führte - ohne förmliche Anträge zu stellen - in ihrer Vernehmlassung vom 12. September 2008 aus, für die Kursleitung würden branchenübliche Löhne bezahlt, und bei der Co-Leitung seien Praktikantengehälter budgetiert worden.

Mit Vernehmlassung vom 15. September 2008 beantragt das Amt für Arbeit des Volkswirtschaftsdepartements, das Begehren um aufschiebende Wirkung sei abzuweisen und die Beschwerdeverfahren betreffend Los 1 (St. Gallen), Los 4 (Rapperswil-Jona) und Los 5 (Wil) seien nicht zu vereinigen. Es führte im wesentlichen aus, bei den Losen 4 (Rapperswil-Jona) und 5 (Wil) hätte der Ausschluss der Stiftung Arbeitsgestaltung nicht zur Folge, dass der Zuschlag ohne weiteres an die drittplazierte First Contact (Training) GmbH gehe, da diese nicht ansatzweise begründe, weshalb auch die zweitplazierte Anbieterin auszuschliessen sei. Betreffend Los 1 (St. Gallen) erklärten sich die tiefen Personalkosten in der Offerte der Stiftung Arbeitsgestaltung durch den Einsatz von Praktikanten, was aber nicht gegen die Ausschreibung verstosse. Vielmehr brauche es neben einem tiefen Preis noch weitere Indizien, damit ein Anbieter gegen die Teilnahmebedingungen verstosse. Die First Contact (Training) GmbH bringe aber keine weiteren Indizien vor, sondern schliesse aus dem tiefen



St.Galler Gerichte

Offertpreis direkt auf das Vorliegen eines Ausschlussgrundes, was nicht zulässig sei. Im weiteren erweise sich auch die Rüge, ihre Offerte sei zu streng beurteilt worden, als unbegründet.

Mit Verfügung vom 17. September 2008 wies der Präsident des Verwaltungsgerichts das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung ab. Er erwog, dass die Beurteilung der Offerten nicht willkürlich erfolgt sei und die Abzüge bei den Offerten im Rahmen des Ermessensspielraums liegen würden, zumal bei Los 1 (St. Gallen) selbst ein Abzug von einem ganzen Punkt bei der Stiftung Arbeitsgestaltung nichts an der Platzierung der First Contact (Training) GmbH ändern würde. Weiter erweise sich die Rüge der unrichtigen Beurteilung des Preis-Leistungsverhältnisses als unbegründet. Zwar würden die Personalkosten der Stiftung Arbeitsgestaltung bei den "normalen" SB-Kursen mit Co-Leitung um 30 bzw. 31 und 34 Prozent unter dem Durchschnitt aller Anbieter liegen. Diese erheblich unter dem Durchschnitt liegenden Personalkosten seien aber damit zu erklären, dass die Stiftung Arbeitsgestaltung in zulässiger Weise Praktikanten in der Co-Leitung einsetze. Die Ausschreibungsunterlagen würden keine Mindestanforderungen bezüglich der Kursleitung vorschreiben.

Am 2. Oktober 2008 nahm die First Contact (Training) GmbH Stellung und hielt an ihren Anträgen fest. Sie macht geltend, dass sie gegen den Antrag des Volkswirtschaftsdepartements, die Verfahren seien nicht zu vereinigen, nichts einzuwenden habe. Im übrigen nahm sie ergänzend zu den Vernehmlassungen der Stiftung für Arbeitsgestaltung und des Volkswirtschaftsdepartements Stellung. Sie macht im wesentlichen eine Ungleichbehandlung der Anbieter geltend, die dadurch entstanden sei, dass bei den "normalen" SB-Kursen alle Anbieter ausser der Stiftung Arbeitsgestaltung zwei vollwertige Kursleiter (Kursleiter und Co-Leitung) offerierten, was die hohen Preisofferten erkläre.

Am 15. Oktober 2008 teilte das Amt für Arbeit mit, dass die Verträge mit der Stiftung Arbeitsgestaltung betreffend Lose 1, 3, 4 und 5 abgeschlossen worden seien.

Die Stiftung Arbeitsgestaltung hält mit Schreiben vom 16. Oktober 2008 an ihrer Auffassung fest, wonach in der Co-Leitung Praktikanten eingesetzt werden dürften.



St.Galler Gerichte

Das Volkswirtschaftsdepartement liess sich am 20. Oktober 2008 vernehmen und hält am Antrag, die Beschwerde sei kostenfällig abzuweisen, fest.

Am 5. November 2008 stellte die First Contact (Training) GmbH verschiedene neue Anträge, insbesondere sei dem Amt für Arbeit zu verbieten, die Verlängerungsoption der Leistungsvereinbarung für die Jahre 2010 und 2011 für die SB-Kurse in den Städten St. Gallen, Rapperswil-Jona und Wil auszuüben, und es sei ihr eine angemessene Entschädigung zuzusprechen. Zur Begründung wird unter anderem vorgebracht, aufgrund der Abweisung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde verbleibe ihr einzig die Möglichkeit, Entschädigungsansprüche geltend zu machen.

Das Volkswirtschaftsdepartement beantragte in seiner Vernehmlassung vom 14. November 2008, auf die neuen Begehren der First Contact (Training) GmbH sei nicht einzutreten, jedenfalls seien sie in der Sache abzuweisen.

Mit abschliessender Stellungnahme vom 12. Dezember 2008 liess sich die First Contact (Training) GmbH dahin gehend vernehmen, die am 5. November 2008 gestellten Anträge seien nicht neu, sondern lediglich eine Anpassung der in der Beschwerdeschrift gestellten Rechtsbegehren.

Auf die weiteren Vorbringen der Beteiligten wird, soweit wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 2 Abs. 1 lit. a und Art. 5 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zur Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen, sGS 841.1, abgekürzt EGöB). Die Beschwerdeführerin ist als unterlegene Mitanbieterin beschwerdeberechtigt (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP); ebenso stellt die Zuschlagsverfügung vom 27. August 2008 einen zulässigen Beschwerdegegenstand dar (Art. 5 Abs. 1 EGöB in Verbindung mit Art. 15 Abs. 2 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen, sGS 841.32, abgekürzt IVöB). Die Beschwerde wurde fristgerecht eingereicht und erfüllt auch die übrigen formalen Voraussetzungen (Art. 15 Abs. 3 IVöB).



Auf die Beschwerde ist daher grundsätzlich einzutreten.

Nach Art. 5 Abs. 1 EGöB richtet sich der Rechtsschutz nach den Bestimmungen der IVöB. Nach Art. 15 Abs. 3 IVöB sind Beschwerden schriftlich und begründet innert zehn Tagen seit Eröffnung der Verfügung einzureichen. Neben dem Erfordernis der Schriftlichkeit und der Frist enthält die IVöB keine weiteren Bestimmungen über die formalen Anforderungen an eine Beschwerde. Ergänzend sind daher die Vorschriften des VRP anzuwenden. Nach dessen Bestimmungen hat die Beschwerde gewissen inhaltlichen Mindestanforderungen zu genügen. Eine Beschwerde muss einen Antrag, eine Darstellung des Sachverhalts und eine Begründung enthalten (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 VRP).

Die Beschwerdeführerin stellt in ihrer Vernehmlassung vom 5. November 2008 folgende vier Anträge: Es sei festzustellen, dass die Zuschlagserteilung für die Standortbestimmungs- und Bewerbungskurse an die Stiftung Arbeitsgestaltung nicht rechtsgültig erfolgt sei (Antrag 1), sodann sei der Vorinstanz zu verbieten, die Verlängerungsoption der Leistungsvereinbarung für die Jahre 2010 und 2011 für die Standortbestimmungs- und Bewerbungskurse in den Städten St. Gallen, Rapperswil-Jona und Wil auszuüben (Antrag 2), weiter sei eine neue Ausschreibung für die Jahre 2010 und 2011 betreffend die Standortbestimmungs- und Bewerbungskurse durchzuführen (Antrag 3), und schliesslich sei ihr eine angemessene Entschädigung zuzusprechen (Antrag 4), alles unter Kostenfolgen. Solche Anträge hat die Beschwerdeführerin in der Beschwerdeeingabe vom 8. September 2008 nicht gestellt. Die in der Praxis auf Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 2 VRP gestützte Möglichkeit, eine Beschwerdeschrift und mithin auch ein Rechtsbegehren nach Ablauf der Rechtsmittelfrist zu ergänzen (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 911 f.), wird durch die Spezialnorm von Art. 15 Abs. 3 IVöB beschränkt. Die Verankerung einer kurzen Rechtsmittelfrist und die ausdrückliche Anforderung einer begründeten Beschwerde bedeuten, dass innerhalb der gesetzlichen Frist von zehn Tagen eine vollständige Beschwerdeschrift mit Antrag, Darstellung des Sachverhalts und Begründung einzureichen und eine nachträgliche Ergänzung und Erweiterung des Rechtsbegehrens nicht zulässig ist. Wenn eine Verfügung mangelhaft begründet ist und ihre Motive erst in der Beschwerdeantwort dargelegt werden, so erhält die



Beschwerdeführerin zwar Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen und damit ihre Beschwerde gleichsam zu ergänzen. Das Rechtsbegehren kann aber nicht mehr erweitert werden (GVP 2001 Nr. 18 mit Hinweisen auf Judikatur sowie Galli/Lehmann/Rechsteiner, Das öffentliche Beschaffungswesen in der Schweiz, Zürich 1996, Rz. 582; vgl. auch Galli/ Moser/Lang/Clerc, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, 2. Aufl., Zürich 2007, Rz. 948). Vorliegend besteht kein Anlass, von dieser Rechtsprechung abzuweichen. Anzumerken ist, dass Art. 4 Abs. 2 EGöB ausdrücklich bestimmt, dass Schadenersatzbegehren bereits mit der Beschwerde zu stellen sind. Hätte der Gesetzgeber ein nachträgliches Geltendmachen von Schadenersatz als zulässig betrachtet, wäre Art. 4 Abs. 2 EGöB anders formuliert worden (vgl. den Grundsatzentscheid in GVP 2001 Nr. 18). Die Beschwerdeführerin stützt sich in ihrer Vernehmlassung vom 12. Dezember 2008 auf einen Entscheid des Verwaltungsgerichts, in dem ein Schadenersatzbegehren nach Einreichung der Beschwerdeschrift zugelassen worden ist; dieser Entscheid ist im vorliegenden Verfahren aber nicht von Relevanz, lag ihm doch ein ganz anders gelagerter Sachverhalt zu Grunde. In diesem Entscheid war keine Vergabeverfügung ergangen, und die Beschwerdeführerin konnte zum Zeitpunkt der Beschwerdeeinreichung nicht wissen, dass die Vergabebehörde den Auftrag bereits Dritten vergeben und mit diesen Verträge abgeschlossen hatte (vgl. VerwGE B 2007/131 vom 22. Januar 2008 i.S. V. AG, zur Zeit veröffentlicht unter www.gerichte.sg.ch).

Auf die in der Stellungnahme vom 5. November 2008 gestellten (und in der Eingabe vom 12. Dezember 2008 erneut begründeten) Anträge 2 bis 4 wird daher nicht eingetreten, soweit darin nicht zu neuen und zuvor nicht erörterten tatsächlichen und rechtlichen Argumenten der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin Stellung genommen wird. In bezug auf die Anträge 2 und 3 ist zudem festzuhalten, dass die Verlängerungsoption in den Ausschreibungsunterlagen aufgeführt worden ist und Bestandteil des Vertrages zwischen der Beschwerdegegnerin und dem Amt für Arbeit bildet. Das Verwaltungsgericht ist nicht befugt, einen Vertrag aufzuheben (vgl. den Grundsatzentscheid in GVP 2003 Nr. 40).

2. Nach Art. 16 Abs. 1 IVöB können mit der Beschwerde Rechtsverletzungen, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden.



Dagegen kann Unangemessenheit nicht geltend gemacht werden (Art. 16 Abs. 2 IVöB). Diese Vorschriften entsprechen den allgemeinen Grundsätzen des st. gallischen Verfahrensrechts (Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP). Im Beschwerdeverfahren gegen Verfügungen im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens kann somit nur geprüft werden, ob die Vorinstanz ihr Ermessen überschritten oder missbraucht hat und damit rechtswidrig handelte. Solange die Behörde ihren Entscheid innerhalb des ihr zustehenden Ermessensspielraums getroffen hat, ist dem Verwaltungsgericht eine Korrektur hingegen verwehrt, selbst wenn es einen anderen Entscheid ebenfalls als zweckmässig oder sogar als angemessener erachtet. Die Behörde darf aber nicht willkürlich entscheiden, sondern ist an die in Verfassung und Gesetz enthaltenen Rechtsgrundsätze gebunden. Im Streitfall bedeutet dies, dass das Verwaltungsgericht den Entscheidungsspielraum der Vorinstanz zu respektieren hat, wenn diese beim Erlass der Zuschlagsverfügung von sachlichen und vernünftigen Überlegungen ausging, die im Einklang mit Sinn und Zweck des Gesetzes stehen (vgl. GVP 1999 Nr. 37 mit Hinweisen).

Aus Art. 16 IVöB leitet das Verwaltungsgericht des weiteren in ständiger Rechtsprechung ab, dass die Beschwerdeinstanz nicht von Amtes wegen eine angefochtene Verfügung auf allfällige Sachverhaltsmängel oder Rechtswidrigkeiten überprüfen muss, sondern vom Beschwerdeführer im einzelnen darzulegen ist, inwiefern die Verfügung mangelhaft sein soll. Der Beschwerdeführer muss in seiner Eingabe dartun, in welchen Punkten der angefochtene Entscheid auf einem unrichtigen oder unvollständig festgestellten Sachverhalt beruht oder Rechtsnormen unrichtig oder in Überschreitung bzw. Missbrauch des Ermessens angewendet wurden (vgl. GVP 1999 Nr. 37 mit Hinweisen).

2.1. Im Vergaberecht gilt der Grundsatz der Transparenz, dessen Gewährleistung auch Voraussetzung dafür ist, dass der Grundsatz der Gleichbehandlung der Anbieter überhaupt erst umgesetzt werden kann (Galli/Moser/Lang/Clerc, a.a.O., Rz. 613). In diesem Sinn wird verlangt, dass alle für die Zuschlagserteilung massgeblichen Zuschlagskriterien unter Einschluss ihrer Gewichtung und allfälliger Subkriterien bereits in der Ausschreibung definiert werden. Die Bekanntgabe der Zuschlagskriterien ist für die Vergabebehörde bindend. Entsprechend ist es ihr grundsätzlich verwehrt, bekannte Kriterien nach erfolgter Ausschreibung, insbesondere nach Eingang der



Angebote, noch wesentlich abzuändern. Sie verhält sich zudem vergaberechtswidrig, wenn sie bekannt gegebene Kriterien ausser Acht lässt, die bekannt gegebene Bedeutungsfolge umstellt, andere Gewichtungen vornimmt oder zusätzliche Kriterien heranzieht, die sie nicht bekannt gegeben hat.

Art. 19 Abs. 1 lit. b VöB schreibt schliesslich vor, dass die Ausschreibung im offenen und im selektiven Verfahren wenigstens "Gegenstand und Umfang des Auftrags" enthalten muss. Die Ausschreibungsunterlagen müssen einen klaren und umfassenden Beschrieb der geforderten Leistungen enthalten. Ein unklarer oder unvollständiger Leistungsbeschrieb erschwert die Vergleichbarkeit der Angebote und verletzt das Transparenzgebot (vgl. H. Stöckli, Das Vergaberecht der Schweiz, 6. Aufl., Zürich 2004, S. 386 mit Hinweisen auf Judikatur).

2.1.1. Die Beschwerdeführerin bringt vor, die Vorinstanz habe das Preis-Leistungsverhältnis unrichtig und damit die Anbieter ungleich beurteilt. Die Ausschreibungsunterlagen würden für die "normalen" SB-Kurse eine Kursleitung verlangen, welche durch eine Co-Leitung unterstützt werde. Ausschreibungsunterlagen vergleichbarer Kurse aus dem Jahr 2006 hätten damals noch von einer Kursleitung und einer Assistenz gesprochen. Dies habe aber einige Anbieter dazu bewogen, Teilnehmer aus den Kursen selbst als Assistenz einzusetzen, worunter die Betreuungsqualität gelitten habe. Bei der vorliegenden Ausschreibung habe das Amt für Arbeit nun die Absicht gehabt, die Co-Leitung aufzuwerten und entsprechend verlangt, dass die Co-Leitung durch eine qualifizierte Person übernommen werde. An die beiden unterrichtenden Personen sollten demnach dieselben Anforderungen gestellt werden. Die Ausschreibungsunterlagen seien diesbezüglich klar und unmissverständlich formuliert, zumal auch ausdrücklich von einer Co-Leitung und nicht mehr von einer Assistenz die Rede sei. Das Amt für Arbeit habe diese Absicht auch mündlich bestätigt. Indem die Beschwerdegegnerin für die "normalen" SB-Kurse aber nachweislich Praktikantinnen und Praktikanten als Co-Leitung offeriert habe, ver-stosse sie gegen die Ausschreibungsbedingungen. Nur dies habe es ihr ermöglicht, zu einem wesentlich tieferen Preis zu offerieren. Die übrigen Anbieter hätten allesamt eine qualifizierte und damit teurere Co-Leitung offeriert. Damit habe die Vorinstanz die Offerten willkürlich beurteilt.



Die Vorinstanz räumt in ihrer Vernehmlassung vom 20. Oktober 2008 ein, das Amt für Arbeit habe durchaus die Absicht gehabt, die Co-Leitung aufzuwerten, nur sei dies in den Ausschreibungsunterlagen ungenügend zum Ausdruck gekommen. Die sich bei der Bewertung der Offerten stellende Frage, ob der Begriff der Kursleitung auch die Co-Leitung umfasste, habe aufgrund der Ausschreibungsunterlagen verneint werden müssen. Entsprechend habe die Beschwerdegegnerin weder ausgeschlossen noch bei der Bewertung ihrer Offerte ein Abzug für die gegenüber der Beschwerdeführerin und den übrigen Anbieterinnen schlechter qualifizierte Co-Leitung vorgenommen werden können. Die Vorinstanz bringt sodann vor, der Beschwerdeführerin hätten die Unterschiede zwischen dem Bewertungsformular aus dem Jahr 2006 und demjenigen aus dem Jahr 2008 auffallen müssen.

2.1.2. Vorliegend geht es insbesondere um die Interpretation der Ausschreibungsunterlagen und die Frage, ob die Ausschreibungsunterlagen von der Vorinstanz richtig ausgelegt bzw. angewendet worden sind. Die Ausschreibungsunterlagen sehen bei den "normalen" SB-Kursen eine Kursleitung vor, die von einer Co-Leitung unterstützt wird (Anhang 7 der Ausschreibungsunterlagen). Mindestanforderungen an die Qualifikation der Kursleiter werden keine gestellt, sondern einzig die verschiedenen Qualifikationsstufen im Bereich der Erwachsenenbildung erläutert (Anhang 5). Auch werden im Bewertungsformular nur die Qualifikation und Erfahrung der Kursleitung, nicht aber jene der Co-Leitung aufgeführt (Anhang 8).

Soweit die Vorinstanz geltend macht, der Beschwerdeführerin hätte durch einen Vergleich der Ausschreibungsunterlagen aus dem Jahr 2006 und jenen des vorliegenden Verfahrens klar werden müssen, dass es auf die Qualifikation der Co-Leitung nicht ankomme, sind diese Ausführungen unbehelflich. Hingegen ist die vorinstanzliche Auffassung, wonach unter dem Begriff Kursleitung nur die Kursleitung im engeren Sinn verstanden werden konnte und nicht auch die Co-Leitung, vertretbar. Zwar trifft zu, dass die Ausschreibung in diesem Punkt die Absicht des Amtes für Arbeit nur ungenügend wiedergab und insoweit klarer hätte abgefasst werden können. Auf die Absichten des Amtes für Arbeit kommt es aber nicht an. Massgebend sind einzig die Ausschreibungsunterlagen, und diese sind in bezug auf den relevanten Bereich klar. So finden sich weder Ausführungen zu den Anforderungen an die Qualifikation der



Kursleitung noch zu derjenigen der Co-Leitung. Demnach war es nicht ausgeschlossen, Praktikanten als Co-Leitung einzusetzen. Jedenfalls durfte die Beschwerdeführerin nicht ohne weiteres davon ausgehen, dass an die Co-Leitung analoge Voraussetzungen wie an die Kursleitung gestellt werden, selbst wenn dies der Absicht des Amtes für Arbeit entsprochen hätte. Vielmehr ist aufgrund der Ausschreibungsunterlagen davon auszugehen, dass es auf die Qualifikation der Co-Leitung offenbar nicht ankam und die Bewerber in der Besetzung dieser Position frei waren. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin hat sich die Vorinstanz damit nicht vergaberechtswidrig verhalten, wenn sie die Qualifikation der Co-Leitung nicht als Zuschlagskriterium berücksichtigt hat. Unzulässig wäre es etwa gewesen, wenn die Anforderungen an die Co-Leitung in den Ausschreibungsunterlagen aufgeführt worden wären, die Vorinstanz diese Kriterien aber bei der Beurteilung der Offerten nicht berücksichtigt hätte. Dies ist vorliegend aber nicht geschehen. Die Co-Leitung wurde nicht als Zuschlagskriterium aufgeführt und durfte bei der Beschwerdegegnerin weder zu einem Ausschluss noch zu einem Abzug bei der Bewertung führen.

2.1.3. Die Ausschreibung gilt nach Art. 15 Abs. 2 lit. a IVöB als selbständig anfechtbare Verfügung. Falls die Beschwerdeführerin die Ausschreibung bzw. die Ausschreibungsunterlagen als unzulässig bzw. widersprüchlich betrachtete, hätte sie nach ihrer telefonischen Anfrage bei der Vorinstanz eine förmliche Anfrage stellen können, die vom Auftraggeber nach Art. 21 Abs. 1 VöB zu beantworten gewesen wäre, wobei wichtige Auskünfte allen Anbietern gleichzeitig hätten mitgeteilt werden müssen (Art. 21 Abs. 2 VöB). Damit hätte für sämtliche Anbieter Klarheit über die Anforderungen an die Kursleitung geschaffen werden können. Die Beschwerdeführerin hätte gegen die Ausschreibung bzw. die Ausschreibungsunterlagen indes auch Beschwerde erheben können, da eine solche Verfügung als selbständig anfechtbar gilt (Art. 15 Abs. 2 lit. a IVöB). In der Beschwerde gegen den Zuschlag können Mängel der Ausschreibung hingegen nicht mehr gerügt werden (vgl. dazu GVP 2006 Nr. 60).

2.2. Die Beschwerdeführerin macht sodann geltend, die Beschwerdegegnerin habe in ihrer Offerte die Kosten zu tief kalkuliert und wäre demnach auszuschliessen gewesen. Es trifft zu, dass das Preisangebot der Beschwerdegegnerin erheblich unter dem Durchschnitt liegt. Dies ist aber damit zu erklären, dass sie zulässigerweise Praktikanten in der Co-Leitung einsetzt. Die Vorinstanz durfte folglich darauf verzichten,



weitere Erkundigungen einzuholen oder vertieft zu prüfen, ob die Beschwerdegegnerin vertragliche oder gesetzliche Bestimmungen verletzen würde. Vor diesem Hintergrund kann die Frage, ob bei Los 5 auch das zweitplazierte Angebot als ungewöhnlich niedrig einzustufen ist, offen bleiben. Anzumerken ist, dass nach der Praxis des Verwaltungsgerichts und herrschender Lehre die Vergabestelle ein preislich aussergewöhnlich günstiges Angebot nur dann nicht berücksichtigen darf, wenn fest steht, dass der Anbieter ausserstande ist, die Teilnahmebedingungen einzuhalten oder die Auftragsbedingungen zu erfüllen. Die geltenden Vorschriften des öffentlichen Beschaffungswesens enthalten aber kein grundsätzliches Verbot von Unterangeboten bzw. ungewöhnlich niedrigen Angeboten. Massgebend ist einzig, dass die Teilnahme- und Auftragsbedingungen des entsprechenden Vergabeverfahrens eingehalten werden (vgl. GVP 2002 Nr. 33).

2.3. Die Beschwerdeführerin rügt schliesslich die Bewertung der Kriterien "Kursräume", "Lehrplan Kurs" und "Probelektion zum Thema Bewerbungsschreiben". Die Vorinstanz habe bei ihrem Angebot lediglich 2 1/2 von 3 möglichen Punkten vergeben und dies mit der knappen Grösse der Kursräume, dem etwas zu kurz ausgefallenen Teil "Standortbestimmung" und der kaum realisierbaren Stoffmenge begründet. Auch sei nicht ersichtlich, weshalb bei den SB-Kursen für qualifizierte Arbeitssuchende die gleichen Abzüge geltend gemacht werden wie bei den "normalen" SB-Kursen. Ferner sei unklar, weshalb der Beschwerdegegnerin wegen der fehlenden Angaben zum Lehrmittel keine Abzüge vorgenommen worden seien.

Wie es sich mit diesen Einwendungen verhält, kann indes offen bleiben. Selbst wenn die gerügten Abzüge bei der Beschwerdeführerin willkürlich vorgenommen worden wären und bei der Beschwerdegegnerin ein ganzer Punkt abgezogen würde, würde sich aufgrund der Punktedifferenz an der Platzierung der Beschwerdeführerin nichts ändern.

2.4. Zusammenfassend steht somit fest, dass sich die angefochtenen Zuschlagsverfügungen als rechtmässig erweisen und die Beschwerde dementsprechend als unbegründet abzuweisen ist, soweit darauf einzutreten ist.



St.Galler Gerichte

3. Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 8'000.-- (inkl. Gebühr der Präsidialverfügung vom 17. September 2008 in der Höhe von Fr. 1'000.--) ist angemessen (Ziff. 381 und 382 Gerichtskostentarif, sGS 941.12) und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen.

Ausseramtliche Kosten sind nicht zu entschädigen. Die Beschwerdeführerin ist unterlegen (Art. 98bis VRP), und die Beschwerdegegnerin hat kein entsprechendes Begehren gestellt (Art. 98ter VRP in Verbindung mit Art. 263 Abs. 3 des Zivilprozessgesetzes, sGS 961.2).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

- 1./ Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
- 2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 8'000.-- bezahlt die Beschwerdeführerin unter Verrechnung des geleisteten Kostenvorschusses in gleicher Höhe.
- 3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

V. R. W.

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:



St.Galler Gerichte

- die Beschwerdeführerin (durch Rechtsanwalt
lic. iur. Stefan Wehrenberg, 8021 Zürich)
- die Vorinstanz (durch das Amt für Arbeit)
- die Beschwerdegegnerin

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Die Rechtsmittelberechtigung gegen diesen Entscheid richtet sich nach Art. 82 ff., insbesondere Art. 83 lit. f und Art. 113 ff. BGG. Das Rechtsmittel ist innert dreissig Tagen nach der Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, einzureichen.