



**Fall-Nr.:** B 2010/165  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 09.11.2010  
**Entscheiddatum:** 09.11.2010

### **Urteil des Verwaltungsgerichts vom 9. November 2010**

**Öffentliches Beschaffungswesen, Akteneinsicht, Bewertung Art. 16 Abs. 1 VRP (sGS 951.1), Art. 34 Abs. 1 VöB (sGS 841.11). Die Einsicht in die detaillierte Offerte einer Konkurrentin wurde wegen überwiegender privater Interessen verweigert. Die Beurteilung einer Offerte für arbeitsmarktliche Massnahmen bewegte sich trotz fehlerhafter Bewertungen einzelner Zuschlagskriterien im Rahmen des Ermessensspielraums der Auftraggeberin. Der Zuschlag wurde jedoch aufgehoben und die Sache zur erneuten Prüfung der Eignungskriterien an die Auftraggeberin zurückgewiesen, damit diese die Eignung aufgrund der neuen Tatsache, dass der Beschwerdegegnerin mehrere Aufträge zugeschlagen wurden, abklärt (Verwaltungsgericht, B 2010/165).**

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener, Dr. S. Bietenharder-Künzle; Ersatzrichterin lic. iur. D. Gmünder Perrig; Gerichtsschreiber lic. iur. Th. Vögeli

---

In Sachen

Genossenschaft Migros Ostschweiz, Klubschule Migros, Industriestrasse 47,  
9200 Gossau,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwältin Prof. Dr. Isabelle Häner, Bahnhofstrasse 106, Postfach  
1130, 8021 Zürich 1,



gegen

Amt für Arbeit, Unterstrasse 22, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

HDS Handels- und Dolmetscherschule St. Gallen AG, Hodlerstrasse 2, 9008 St. Gallen,

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. Armin Linder, Haus Washington,  
Rosenbergstrasse 22, 9000 St. Gallen,

betreffend

öffentliches Beschaffungswesen; Deutsch-Kurse für erwerbslose Personen, 18 Kurse  
Deutsch für den Arbeitsmarkt intensiv in St. Gallen vom 1. Januar bis 31. Dezember  
2011 mit Option auf 36 weitere Kurse

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Das Amt für Arbeit des Volkswirtschaftsdepartements schrieb im Amtsblatt vom  
6. April 2010 verschiedene arbeitsmarktliche Massnahmen im offenen Verfahren aus,  
unter anderem zehn Aufträge für die Durchführung von Deutschkursen in den  
verschiedenen RAV-Regionen. Innert der Ausschreibungsfrist gingen 24 Offerten ein.



## St.Galler Gerichte

Bei der Offerte der HDS Handels- und Dolmetscherschule St. Gallen AG fehlte das Formular Eignungsprüfung. Das Amt für Arbeit gab in der Folge dieser Anbieterin am 25. Mai 2010 Gelegenheit, zu einem allfälligen Ausschluss aus dem Vergabeverfahren Stellung zu nehmen. Mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 2. Juni 2010 beantragte die HDS Handels- und Dolmetscherschule St. Gallen AG, von einem Ausschluss sei abzusehen. Gleichzeitig reichte sie das fehlende Formular "Eignungsprüfung" nach. Das Volkswirtschaftsdepartement verzichtete in der Folge auf einen Ausschluss.

Die Regierung beschloss am 29. Juni 2010 über die Auftragsvergabe. Sie vergab unter anderem den Zuschlag für achtzehn Deutschkurse intensiv für die RAV-Region St. Gallen vom 1. Januar bis 31. Dezember 2011 mit Option auf 36 weitere Kurse zum Preis von Fr. 1'984'500.-- der HDS Handels- und Dolmetscherschule St. Gallen AG. Die Zuschlagsverfügung wurde vom Amt für Arbeit am 30. Juni 2010 eröffnet.

B./ Mit Eingabe ihrer Rechtsvertreterin vom 12. Juli 2010 erhob die Genossenschaft Migros Ostschweiz, Klubschule Migros, Gossau, Beschwerde beim Verwaltungsgericht und stellte folgende Rechtsbegehren:

"1. Rechtsanwalt Linder, Vizepräsident des Verwaltungsgerichts, habe für das vorliegende Verfahren in den Ausstand zu treten.

2. Der angefochtene Vergabeentscheid des Beschwerdegegners in Sachen Kurse "Deutsch für den Arbeitsmarkt intensiv in St. Gallen" vom 30. Juni 2010 sei aufzuheben.

3. Der Zuschlag sei der Beschwerdeführerin zu erteilen.

4. Es sei dem Beschwerdegegner superprovisorisch zu untersagen, die Leistungsvereinbarung mit der Mitbeteiligten abzuschliessen und es sei der Submissionsbeschwerde die aufschiebende Wirkung zu erteilen.

5. Die Mitbeteiligte/Zuschlagsempfängerin sei zu verpflichten, dem Verwaltungsgericht - unter Wahrung berechtigter Geheimhaltungsinteressen der Mitbeteiligten/Zuschlagsempfängerin - die detaillierten Angaben ihres Angebots offen



zu legen. Diese Unterlagen bzw. Angaben seien der Beschwerdeführerin mit der Fristansetzung für die Replik zuzustellen.

6. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Mitbeteiligten/  
Zuschlagsempfängerin."

Mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 16. Juli 2010 teilte die Beschwerdegegnerin mit, sie verzichte auf einen Antrag und eine Vernehmlassung zum Begehren um aufschiebende Wirkung.

Die Vorinstanz teilte in ihrer Vernehmlassung vom 19. Juli 2010 ebenfalls mit, sie verzichte auf eine Stellungnahme zum Begehren um aufschiebende Wirkung.

Mit Verfügung vom 22. Juli 2010 hiess der Präsident des Verwaltungsgerichts das Begehren um Erteilung der aufschiebenden Wirkung gut und untersagte der Vorinstanz bis zu einem anderslautenden Entscheid über die aufschiebende Wirkung bzw. bis zum Entscheid des Gerichts einen Vertragsschluss. Vorinstanz und Beschwerdegegnerin wurden eingeladen, zur Beschwerde materiell Stellung zu nehmen.

Die Vorinstanz nahm in ihrer Vernehmlassung vom 16. August 2010 materiell zur Beschwerde Stellung und beantragte, die Beschwerde sei abzuweisen, unter Kostenfolge zulasten der Beschwerdeführerin.

Die Beschwerdegegnerin liess sich mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 16. August 2010 materiell zur Beschwerde vernehmen. Sie hielt fest, das Ausstandsbegehren gegen ihren Rechtsvertreter werde anerkannt, wie der Gerichtsleitung bereits mitgeteilt worden sei. Im übrigen sei die Beschwerde abzuweisen und die angefochtene Verfügung zu bestätigen und der Beschwerdeführerin sei entsprechend der Praxis des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen keine Akteneinsicht in ihre detaillierte Offerte zu gewähren, unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Die Beschwerdeführerin erhielt Gelegenheit, zu den Vernehmlassungen der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin Stellung zu nehmen. Sie tat dies mit Eingabe ihrer Rechtsvertreterin vom 2. September 2010.



## St.Galler Gerichte

Am 3. September 2010 wurde der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin die Vernehmlassung der Beschwerdeführerin zur Kenntnisnahme zugestellt und mitgeteilt, ein weiterer Schriftenwechsel sei nicht vorgesehen. Die Beschwerdegegnerin reichte in der Folge ihre Kostennote ein.

Am 20. September 2010 reichte die Vorinstanz unaufgefordert eine Stellungnahme zur Vernehmlassung der Beschwerdeführerin ein. In der Folge wurde der Beschwerdegegnerin Gelegenheit geboten, ebenfalls eine Stellungnahme zur Vernehmlassung der Beschwerdeführerin einzureichen. Die Beschwerdegegnerin verzichtete mit Eingabe vom 8. Oktober 2010 auf eine Vernehmlassung und hielt fest, sie schliesse sich der Stellungnahme der Vorinstanz vollumfänglich an.

Die Beschwerdeführerin erhielt Gelegenheit, sich zur Vernehmlassung der Vorinstanz zu äussern. Dies tat sie mit Eingabe ihrer Rechtsvertreterin vom 28. Oktober 2010.

Die von den Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge gemachten Ausführungen werden, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen dargelegt und gewürdigt. Die Verfahrensbeteiligten werden entsprechend der Praxis des Verwaltungsgerichts als Vorinstanz (Regierung bzw. Amt für Arbeit) und Beschwerdegegnerin (HDS Handels- und Dolmetscherschule St. Gallen AG) bezeichnet.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 2 Abs. 1 litt. a und Art. 5 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zur Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen, sGS 841.1, abgekürzt EGöB). Die Beschwerdeführerin ist als unterlegene Anbieterin zur Beschwerde legitimiert (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 12. Juli 2010 wurde fristgerecht eingereicht und erfüllt formal und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 15 Abs. 3 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen, sGS 841.32, abgekürzt IVöB). Auf die Beschwerde ist daher grundsätzlich einzutreten.



Soweit die Beschwerdeführerin ein Ausstandsbegehren gegen den Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichts stellt, hat dieser das Begehren anerkannt, weshalb darüber kein förmlicher Entscheid durch den Gerichtspräsidenten gefällt werden musste.

2. Zu prüfen ist zunächst das Begehren der Beschwerdeführerin um Akteneinsicht.

2.1. Die Beschwerdeführerin beantragt, es sei ihr Akteneinsicht zu gewähren. Im Submissionsverfahren dürfe die Akteneinsicht nur eingeschränkt werden, soweit Geheimhaltungsgründe vorliegen würden. Solche könnten insbesondere in Fabrikations- und Geschäftsgeheimnissen von Konkurrenten bestehen. Sie verlange keine Einsicht in die Kalkulationsgrundlagen des Angebots der Beschwerdegegnerin. Es gehe darum, Kenntnis von den Eigenschaften des obsiegenden Angebots zu erhalten, um dessen höhere Bewertung zu prüfen und allenfalls in Frage stellen zu können, namentlich in den ausschlaggebenden Kriterien "Konzept" und "Kursleitung" bzw. den entsprechenden Teilaspekten. Ein legitimes Geheimhaltungsinteresse bestehe diesbezüglich nicht, da es sich dabei um Punkte handle, die durch eine spätere Durchführung der Kurse gegenüber den Teilnehmenden ohnehin offen gelegt würden und daher keinen Geheimnischarakter haben könnten. Es sei ihr daher in diejenigen Teile der Offerte der Beschwerdegegnerin Einsicht zu gewähren, die für die qualitative Beurteilung ihres Angebots massgebend gewesen seien.

2.2. Nach Art. 16 Abs. 1 VRP haben die Beteiligten Anspruch auf Einsicht in die Akten, soweit nicht wichtige öffentliche oder schutzwürdige private Interessen entgegenstehen. Gestützt auf die Bestimmung verweigert das Verwaltungsgericht im Beschwerdeverfahren betr. das öffentliche Beschaffungswesen in ständiger Praxis die Einsicht in die Offerte einer konkurrierenden Anbieterin. Dies entspricht auch der Praxis der Bundesinstanzen. Gemäss ständiger Rechtsprechung der Eidg. Rekurskommission für das öffentliche Beschaffungswesen (heute Bundesverwaltungsgericht) besteht selbst für das Beschwerdeverfahren ohne Zustimmung der Betroffenen kein allgemeiner Anspruch auf Einsicht in Konkurrenzofferten (vgl. Galli/Moser/Lang/Clerc, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, 2. Aufl., Band 1, Zürich 2007, Rz. 899 mit Hinweisen). Das Bundesgericht entschied, im Submissionsbeschwerdeverfahren sei die Vertraulichkeit der eingereichten Offerten gewährleistet, und diese würden Schutz als Geschäftsgeheimnisse geniessen. Der unterlegene Bewerber habe nur Anspruch auf



Bekanntgabe jener Elemente, die von Gesetzes wegen zur Begründung des Zuschlags angeführt werden müssen. Diese Regelung könne nicht durch das blosses Einlegen eines Rechtsmittels umgangen werden, weshalb die unmittelbar durch die Verfassung gewährleisteten Minimalgarantien für das Submissionsverfahren auch im Rechtsmittelstadium grundsätzlich keinen Anspruch auf direkte Einsicht in die Offertunterlagen von Konkurrenten gewährten. Das in anderen Bereichen übliche allgemeine Akteneinsichtsrecht müsse in Submissionsverfahren gegenüber dem Interesse der Anbieter an der vertraulichen Behandlung ihrer Geschäftsgeheimnisse sowie des in den Offertunterlagen zum Ausdruck kommenden unternehmerischen Know hows zurücktreten. Nicht zu verkennen sei zwar, dass eine solche Einsichtsbeschränkung dem unterlegenen Konkurrenten die Möglichkeit erschwere, vermutete Mängel des Vergabeentscheides auf dem Rechtsmittelweg geltend zu machen. Die Anbieter könnten jedoch von der Vergabebehörde eine Begründung für die Nichtberücksichtigung ihres Angebots verlangen, deren Stichhaltigkeit dann von der Rechtsmittelinstanz - gestützt auf einen vollumfänglichen Einblick in die Konkurrenzofferten - überprüft werde (Galli/Moser/Lang/Clerc, a.a.O., Rz. 899 mit Hinweisen, namentlich auf die Praxis des Bundesgerichts).

Nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip beschränkt sich die Verweigerung der Einsichtnahme ganz allgemein auf diejenigen Aktenstücke, für die Geheimhaltungsgründe bestehen (vgl. Galli/Moser/Lang/Clerc, a.a.O., Rz. 901). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts bestimmt sich aufgrund einer Interessenabwägung, wie weit und in welcher Form vertrauliche Informationen im Rechtsmittelverfahren andern Bewerbern bekanntgegeben werden müssen (BGE 2P. 14/2007 vom 3. September 2007, E. 5.2).

2.3. Ein überwiegendes privates Interesse an der Verweigerung der Einsicht besteht nach den vorstehend dargelegten Grundsätzen also bei denjenigen Teilen einer Offerte, welche als Geschäftsgeheimnis eingestuft werden können. Darunter fallen insbesondere sämtliche Tatsachen, die den kaufmännischen und betriebswirtschaftlichen Bereich eines Geschäfts oder Unternehmens betreffen. Wie die Vorinstanz zutreffend festhält, handelt es sich bei den Tatsachen, welche im Lichte der Zuschlagskriterien "Konzept" und "Kursleitung" beurteilt werden, durchaus um Sachumstände, bei denen ein überwiegendes Geheimhaltungsinteresse anerkannt



werden darf. Namentlich Angaben zu den Lehrpersonen, persönliche Unterlagen und Ausbildungs- sowie Arbeitszeugnisse sind Teile einer Offerte, an welcher eine Anbieterin ein überwiegendes privates Geheimhaltungsinteresse hat. Bei Dienstleistungsaufträgen, wie sie im vorliegenden Fall streitig sind, wäre eine teilweise Gewährung der Akteneinsicht zudem unpraktikabel. Während namentlich bei Bauaufträgen die Verweigerung der Akteneinsicht in der Regel auf den Leistungsbeschrieb im engeren Sinne (Devis) beschränkt wird, kann im vorliegenden Fall eine Trennung der Offerte in Teile, an denen kein überwiegendes privates Geheimhaltungsinteresse der Anbieterin besteht, und in andere Teile nicht vorgenommen werden. Der Beschwerdeführerin wurde Einsicht in die Bewertungsunterlagen gewährt. Dies entspricht im übrigen nicht nur der Rechtsprechung des Bundesgerichts, sondern auch der Praxis anderer Kantone (vgl. Galli/Moser/ Lang/Clerc, a.a.O., Rz. 902 ff.; H. Stöckli, Das Vergaberecht der Schweiz, 6. Aufl., Zürich 2004, S. 480).

Im vorliegenden Fall wurden in den Bewertungsunterlagen die Gründe für Abzüge von der Maximalbewertung detailliert dargelegt. Die Beschwerdeführerin hat daher die Möglichkeit, die Bewertung ihrer Offerte nachzuvollziehen und die geltend gemachten sachwidrigen Bewertungen zu rügen. Soweit eine fehlerhafte Bewertung der Offerte der Beschwerdegegnerin geltend gemacht wird, so prüft das Gericht diese Rügen, soweit sie für den Entscheid erheblich sind.

2.4. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass der Beschwerdeführerin keine Einsicht in die detaillierte Offerte der Beschwerdegegnerin zu geben ist.

3. Der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin wurde am 3. September 2010 die Vernehmlassung der Beschwerdeführerin zu den Beschwerdeantworten in materieller Hinsicht zugestellt, und es wurde den Beteiligten angezeigt, dass kein weiterer Schriftenwechsel vorgesehen sei. In der Folge reichte die Vorinstanz mit Eingabe vom 20. September 2010 unaufgefordert eine Stellungnahme ein. Darauf wurde der Beschwerdegegnerin nochmals Gelegenheit geboten, sich zu äussern. Die Beschwerdegegnerin verzichtete aber auf eine weitere Vernehmlassung. Die unaufgefordert zugestellte Stellungnahme der Vorinstanz wurde der



Beschwerdeführerin zur Vernehmlassung übermittelt, verbunden mit dem Hinweis, dass das Gericht entscheiden werde, ob sie berücksichtigt wird.

3.1. Die Vorinstanz macht geltend, sie habe im Sinne des rechtlichen Gehörs einen Anspruch auf eine Duplik, da der Beschwerdeführerin die Möglichkeit einer Replik gewährt worden sei. Zudem habe die Beschwerdeführerin mit ihrer Replik neue Unterlagen eingereicht.

Aus dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs lässt sich kein Anspruch der Vorinstanz auf eine Stellungnahme zu einer Beschwerdeantwort begründen. Eine Vorinstanz bzw. eine verfügende Behörde wird nicht zwingend gleich behandelt wie eine am Beschwerdeverfahren beteiligte Privatperson. Das Bundesgericht hat in einem grundsätzlichen Urteil zum Recht auf Äusserung vor einem Gericht unlängst entschieden, dass der Anspruch auf rechtliches Gehör ein Teilaspekt des allgemeinen Grundsatzes des fairen Verfahrens von Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101) bzw. Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101) sei. Aus diesen Grundsätzen leitete das Bundesgericht das Recht ab, von jeder dem Gericht eingereichten Stellungnahme Kenntnis zu nehmen und sich dazu äussern zu können, unabhängig davon, ob diese neue Tatsachen oder Argumente enthält und ob sie das Gericht tatsächlich zu beeinflussen vermag (BGE 133 I 100). Träger dieses Anspruchs waren private Beschwerdeführer. Dass auch der verfügenden Behörde ein solcher Anspruch zukommt, ergibt sich weder aus dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs noch aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist ein Recht, das Privatpersonen zusteht, nicht der Behörde, deren Verfügung angefochten wird.

3.2. Zutreffend ist, dass die Beschwerdeführerin mit ihrer Stellungnahme vom 2. September 2010 neue Unterlagen einreichte. Ob dies einer verfügenden Behörde einen Anspruch auf Zulassung einer Vernehmlassung gibt, kann offen bleiben. Wie erwähnt, kommt das Recht auf Äusserung zu allen dem Gericht eingereichten Eingaben den privaten Verfahrensbeteiligten zu. Im Streitfall hat sich zudem die Beschwerdegegnerin nicht mehr mit einer eigenen Stellungnahme vernehmen lassen, sondern auf die Vernehmlassung der Vorinstanz verwiesen.



Grundsätzlich findet im Beschwerdeverfahren ein einfacher Schriftenwechsel statt, wobei die Beschwerdeführerin das Recht hat, sich zu den Vernehmlassungen der Vorinstanz zu äussern (Art. 53 VRP). Die Beschwerdeführerin hat in ihrer Stellungnahme zu den Vernehmlassungen von Vorinstanz und Beschwerdegegnerin neue Tatsachen und Beweismittel vorgebracht. Dies ist nicht unbeschränkt zulässig. Soweit Tatsachenvorbringen aber erst aufgrund der Vernehmlassungen der Verfahrensbeteiligten möglich sind und sie erhebliche Sachumstände betreffen, sind sie im Lichte des Grundsatzes des rechtlichen Gehörs zulässig. Dies gilt namentlich dann, wenn wie im Beschaffungswesen Verfügungen nur kurz (vgl. Art. 41 Abs. 1 VöB) begründet sind. Soweit sich daher die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung zu den von der Beschwerdeführerin neu vorgebrachten Tatsachen äussert, kann ihre Stellungnahme berücksichtigt werden. Dies bedeutet aber nicht, dass die verfügende Behörde einen Rechtsanspruch hat, sich zu sämtlichen Stellungnahmen der Verfahrensbeteiligten zu äussern. Ein solcher Anspruch kommt nur Privaten zu.

4. 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. statt vieler GVP 1999 Nr. 37 mit Hinweisen; VerwGE B 2008/161 vom 19. Februar 2009, in: [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)).



4.1. 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. Ein 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).

4.2. Art. 34 Abs. 1 VöB bestimmt, dass das wirtschaftlich günstigste Angebot den Zuschlag erhält. Das wirtschaftlich günstigste Angebot ist nicht identisch mit dem preisgünstigsten bzw. preislich tiefsten Angebot. Bei der Wirtschaftlichkeit können neben dem Preis weitere Kriterien berücksichtigt werden (GVP 1999 Nr. 37 mit Hinweis). Art. 34 Abs. 2 VöB beinhaltet eine (unvollständige) Aufzählung von Kriterien, darunter Preis, Qualität, Erfahrung sowie Sicherung des Ausbildungsstandes einer Berufsgattung. Gemäss Art. 34 Abs. 3 VöB sind die Kriterien und allfällige Unterkriterien im Rahmen der Ausschreibung in der Reihenfolge ihrer Bedeutung oder mit ihrer Gewichtung bekannt zu geben.

Dem Auftraggeber wird mit Art. 34 Abs. 2 VöB ein weiter Ermessensspielraum eingeräumt. Die Gewichtung der einzelnen Zuschlagskriterien ist einer Rechtskontrolle nur beschränkt zugänglich. Wie beispielsweise die Erfahrung einer Unternehmung gewichtet und in Relation zu einer bestimmten Preisdifferenz gesetzt wird, ist weitgehend eine Ermessensfrage, in die das Verwaltungsgericht nicht eingreift (vgl. statt vieler GVP 2006 Nr. 58).

4.3. In der Ausschreibung wurden insgesamt vier Zuschlagskriterien festgelegt, nämlich "A Kursanbieter und Infrastruktur" mit einer Maximalpunktzahl von 24, "B Konzept" mit einer Maximalpunktzahl von 30, "C Kursleitung" mit einer Maximalpunktzahl von 36 und "D Preis" mit einer Maximalpunktzahl von 30. Angebote, welche in den Kriterien A, B und C die Mindestzahl von total 60 Punkten nicht erreichten, wurden nicht berücksichtigt.



Das Angebot der Beschwerdegegnerin erzielte 101,5 Punkte, während jenes der Beschwerdeführerin 93,5 Punkte erreichte. Beim Kriterium "Kursanbieter und Infrastruktur" wurde das Angebot der Beschwerdegegnerin mit 22,5 Punkten und jenes der Beschwerdeführerin mit 22 Punkten bewertet. Das Kriterium "Konzept" wurde bei der Beschwerdegegnerin mit 30 und bei der Beschwerdeführerin mit 26,5 Punkten bewertet, das Kriterium "Kursleitung" bei der Beschwerdegegnerin mit 34 und bei der Beschwerdeführerin mit 30 Punkten und das Kriterium "Preis" bei beiden Anbieterinnen mit je 15 Punkten.

4.4. Die Beschwerdeführerin rügt eine rechtswidrige Teilnahme der Beschwerdegegnerin am Verfahren. Diese habe nicht nur die Einreichung eines einzigen Dokuments unterlassen, sondern in der Offerte hätten sämtliche Angaben und Unterlagen für die Eignungsprüfung gefehlt. Der Beschwerdegegnerin sei somit nicht nur ein untergeordnetes Versehen anzulasten; vielmehr habe sie wesentliche Formvorschriften im Sinne von Art. 12 Abs. 1 VöB verletzt. In Ausübung pflichtgemässen Ermessens hätte sie daher aus dem Vergabeverfahren ausgeschlossen werden müssen.

Wie erwähnt, kann in der Beschwerde gegen Verfügungen aus dem Gebiet des öffentlichen Beschaffungswesens Unangemessenheit einer Verfügung nicht gerügt werden (Art. 16 Abs. 2 IVöB). Auch Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP beschränken die Kognition des Verwaltungsgerichts im Beschwerdeverfahren auf die Rechtskontrolle, nicht aber auf die Überprüfung der Ermessensausübung der Verwaltung. Die Beschwerdeführerin legt in diesem Punkt nicht dar, inwiefern die Zulassung der Beschwerdegegnerin im Submissionsverfahren bzw. das Absehen von einem Ausschluss wegen Verstosses gegen Formvorschriften einem Missbrauch bzw. einer Überschreitung des Ermessens gleichkommt. Art. 12 Abs. 1 VöB bestimmt, dass bei Verletzung wesentlicher Formvorschriften ein Ausschluss verfügt werden kann. Ein Ausschluss ist also nicht zwingend vorgeschrieben. Der Vergabebehörde kommt in diesem Punkt ein Ermessensspielraum zu. Bei dieser Sachlage ist die Rüge, in Ausübung pflichtgemässen Ermessens hätte die Beschwerdegegnerin ausgeschlossen werden müssen, im Beschwerdeverfahren nicht zulässig. Im übrigen stellt es keinen Ermessensmissbrauch dar, wenn die Auftraggeberin bei einem versehentlichen Fehlen von Unterlagen auch dann auf einen Ausschluss verzichtet und die nachträgliche



Einreichung zulässt, wenn die nachgereichten Unterlagen für die Eignungsprüfung zwingend erforderlich sind.

4.5. Weiter beanstandet die Beschwerdeführerin, es habe keine genügende Eignungsprüfung stattgefunden. In den Ausschreibungsunterlagen verweise die Vorinstanz pauschal auf das Formular "Eignungsprüfung", das von ihr als Teil ihrer Offerte ausgefüllt worden sei. Es enthalte Angaben über die Anbieterin generell, Kontaktadressen, unter dem Titel "wirtschaftliche Leistungsfähigkeit" den Bestand an Kursleitenden und Administrationsmitarbeitenden insgesamt nach Qualifikationen aufgeschlüsselt, Referenzen, Angaben über das Kapital und allfällige Betriebs- und Konkursverfahren, Fragen bezüglich der Sozialversicherungen sowie als Beilagen Handels- und Betriebsregisterauszüge und die Bewilligung zur privaten Arbeitsvermittlung. Daraus erhellte, dass für das vorliegende Ausschreibungsverfahren gar keine spezifischen Eignungskriterien festgelegt worden seien. Die Kriterien würden inhaltlich einen Bezug zu dem in Art. 9 VöB vorgesehenen System der generellen Eignungsprüfung aufweisen; die Nachweise seien jedoch nur im Hinblick auf die Ausschreibung vom 6. April 2010 verlangt worden. Nicht Gegenstand der Eignungsprüfung sei insbesondere der Nachweis gewesen, dass die jeweilige Anbieterin über eine genügende Anzahl qualifizierter Personen und ausreichende räumliche Kapazitäten verfüge, um alle von ihr angebotenen Kurse vollumfänglich durchführen zu können. Auch im offenen Verfahren dürfe der Zuschlag nur einem Anbieter erteilt werden, der über die zur einwandfreien Erfüllung des zu vergebenden Auftrags erforderliche Leistungsfähigkeit verfüge; eine entsprechende Prüfung sei daher zwingend. Vorliegend sei die Eignung mit Bezug auf die konkrete Ausschreibung gar nicht geprüft worden, weshalb die Methode des Beschwerdeführers (richtig wohl: der Vorinstanz) diesen Anforderungen nicht genüge. Durch das Vorgehen der Vorinstanz sei auch die Prüfung der Zuschlagskriterien unterlaufen worden. Eingehende Nachweise über sämtliche Kursleiter und die Kursräumlichkeiten zu verlangen habe nur dann einen Sinn, wenn die Gewähr bestehe, dass alle Kurse dann tatsächlich durch diese Personen geleitet würden und an diesen Orten stattfänden, dass also nicht etwa kurzfristig Ersatz beschafft werden müsse, der den Kriterien der Offerte nicht entspreche. Der Beschwerdeführer (recte die Vorinstanz) habe dadurch das Risiko in Kauf genommen, letztlich nicht die Leistung des wirtschaftlich besten Angebots zu



erhalten, sondern eine qualitativ deutlich schwächere. Dies widerspreche diametral Sinn und Zweck des Submissionsverfahrens.

Dagegen wendet die Vorinstanz ein, dass aus den Ausschreibungsunterlagen klar hervorgehe, welche Eignungskriterien geprüft würden. Dies trifft grundsätzlich zu. Die Ausschreibung kann zudem selbständig mit Beschwerde angefochten werden (Art. 15 Abs. 2 lit. a IVöB). Mängel der Ausschreibung können nicht mehr mit Beschwerde gegen den Zuschlag angefochten werden (vgl. statt vieler VerwGE B 2008/161 vom 19. Februar 2009, in: [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)).

Im vorliegenden Fall rügt die Beschwerdeführerin im Grunde genommen nicht die Ausschreibung. Vielmehr bemängelt sie, dass durch das System der Eignungsprüfung die Prüfung der Zuschlagskriterien unterlaufen werde. Die Eignung der Anbieterinnen sei mit Bezug auf die konkrete Ausschreibung gar nicht geprüft worden. Diesen Einwand konnte die Beschwerdeführerin nicht bereits in einer Beschwerde gegen die Ausschreibung vorbringen, weshalb auf die entsprechenden Vorbringen einzutreten ist.

Entgegen den Vorbringen der Beschwerdegegnerin ist nicht ausschliesslich zu prüfen, ob die Kapazität und Eignung zur Durchführung der vorliegend streitigen 18 Kurse Deutsch intensiv in der RAV-Region St. Gallen gegeben ist. Die Regierung hat der Beschwerdegegnerin neben dem vorliegend streitigen Kurs verschiedene weitere Kurse vergeben, nämlich 6 Deutschkurse für Frauen halbtags für Fr. 384'000.-- und 24 Deutschkurse halbtags für Fr. 1'537'200.-- in der RAV-Region St. Gallen.

Die Vorinstanz ist zwar nicht gehalten, Mindestanforderungen hinsichtlich der Kapazität oder Leistungsfähigkeit vorzuschreiben. Es ist auch nicht zwingend, dass eine Anbieterin die für die Auftrags Erfüllung erforderlichen Kapazitäten bereits vor Erlangung des Zuschlags bzw. vor Vertragsabschluss bereitstellt. Dennoch ist im Rahmen der Eignungsprüfung die Leistungsfähigkeit einer Anbieterin im Hinblick auf die Ausführung des Auftrages zu beurteilen. Die Beschwerdegegnerin gab einen Personalbestand von 30 Personen im Zeitpunkt der Angebotsabgabe an, wovon 25 Personen mit höherer Fachausbildung und 5 Personen mit Fachausbildung sowie zusätzlich eine Praktikantin. Für den Auftrag vorgesehen waren 14 Personen mit höherer Fachausbildung und 3 Personen mit Fachausbildung sowie zusätzlich eine Praktikantin. Damit stellte sich die



Frage, ob die Beschwerdeführerin sämtliche Kurse, die ihr zugeschlagen wurden, mit dem im Zeitpunkt der Angebotsabgabe beschäftigten Personal bewältigen konnte oder ob sie zusätzliches Personal einstellen musste. Bei der Beurteilung des Zuschlagskriteriums "Kursleitung" bewertete die Vorinstanz im wesentlichen das Anforderungsprofil für die Kursleiter sowie deren Qualifikation und Erfahrung. Qualifikation und Erfahrung derjenigen Kursleiter, die im Zuge einer allfälligen Aufstockung des Personalbestands rekrutiert werden müssen, konnten nicht anhand konkreter Unterlagen bewertet werden, sondern ausschliesslich im Rahmen der Anwendung und Durchsetzung des Anforderungsprofils. Nach Darstellung der Beschwerdeführerin griff die Beschwerdegegnerin zur Bewältigung der bisherigen, aktuell laufenden Kurse auf Kursleiter der Beschwerdeführerin zurück. Da die Qualifikation und Erfahrung dieser Leitungspersonen im vorliegenden Fall aufgrund anderer Qualifikationen etwas geringer bewertet wurden als jene der Kursleiter der Beschwerdegegnerin, wirkt sich ein allfällig erforderlicher Ausbau des Personalbestands auf die Bewertung aus.

Da die Vorinstanz der Beschwerdegegnerin insgesamt drei Kurse vergeben hat, hat sie im Sinne einer Gesamtbeurteilung zu prüfen, inwieweit die Eignung gegeben ist. Dies kann aufgrund der vorliegenden Akten vom Verwaltungsgericht nicht geprüft werden, da aus den Offerten nicht ersichtlich ist, inwiefern die eingesetzten Personen auch für andere Kurse eingesetzt werden oder ob eine Vergrösserung des Personalbestands erforderlich ist.

4.6. Im folgenden sind die Rügen der Beschwerdeführerin gegen die Bewertung zu prüfen. Die Beschwerdeführerin ficht die Bewertung der Kriterien "Kursanbieter und Infrastruktur" und "Konzept" sowie "Kursleitung" an.

4.6.1. Die Vorinstanz nahm beim Unterkriterium "Kursanbieter" des Kriteriums "Kursanbieter und Infrastruktur" bei der Offerte der Beschwerdeführerin einen Abzug von einem Punkt vor und begründete diesen damit, das Leitbild enthalte keine Aussagen zur Zielgruppe und das Kurszertifikat enthalte keine differenzierten Aussagen zum GER (Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen).



## St.Galler Gerichte

Dagegen wendet die Beschwerdeführerin ein, eine Definition der Zielgruppe sei nicht explizit verlangt worden. Insbesondere sei jedoch darauf zu verweisen, dass sie sich im Dokument "Allgemeine Bemerkungen zur Methodik und Didaktik des Kursunterrichts" eingehend und differenziert zur Zielgruppe geäussert habe.

Die Vorinstanz hat in den Ausschreibungsunterlagen ein Leitbild verlangt. Dies bedeutet aber nicht, dass sie sämtliche Elemente, welche sie als Bestandteil eines solchen Leitbildes betrachtet, in den Ausschreibungsunterlagen detailliert vorzugeben hat. Die Anbieterin bestimmt Form und Inhalt des Leitbildes. Entscheidend ist für die Vergabebehörde, ob die im Leitbild enthaltenen Grundsätze ihre konkreten Erwartungen erfüllen und inwiefern ein Leitbild einer bestimmten Anbieterin ihren Erwartungen besser entspricht als dasjenige einer anderen Anbieterin. Es kann nicht als Missbrauch oder Überschreitung des Ermessens, geschweige denn als Willkür qualifiziert werden, wenn die Vergabebehörde spezifische Angaben im Leitbild als vorteilhaft bewertet, während das Fehlen von Angaben zu spezifischen Zielgruppen im Leitbild zu einem Abzug führt. Auch ist es sachgemäss, wenn die Auftraggeberin bei der Vergabe von Kursen für spezifische arbeitsmarktliche Massnahmen den Umstand, dass eine Anbieterin im Leitbild Angaben zur Zielgruppe macht, bei der Bewertung positiv qualifiziert. Daran ändert die Tatsache nichts, dass sich die Beschwerdeführerin anderswo in der Offerte zur Zielgruppe äussert. Zudem ist der Auffassung der Vorinstanz beizupflichten, dass es beim Kriterium "Methodik/Didaktik" entscheidend ist, ob der Kurs auf die relevante Zielgruppe ausgerichtet ist, während es bei der Beurteilung des Leitbildes im wesentlichen um die Frage geht, auf welche Tätigkeitsbereiche und damit auf welche Zielgruppe das Unternehmen ausgerichtet ist. Wie die Vorinstanz ausserdem zutreffend festhält, hat die Beschwerdegegnerin in ihrem Leitbild auf Teilnehmer aus verschiedenen Kulturen als Zielgruppe verwiesen, worin die Ausrichtung auf eine spezifische Gruppe von Teilnehmern an arbeitsmarktlichen Massnahmen zum Ausdruck kommt. Demgegenüber finden sich in den Leitideen der Beschwerdeführerin keine spezifischen Angaben zu fremdsprachigen Teilnehmern bzw. zu solchen aus fremden Kulturkreisen. Dass die Kurse der Beschwerdeführerin auch auf solche Zielgruppen zugeschnitten sind und dies anderswo aus den eingereichten Unterlagen hervorgeht, ist nicht ausschlaggebend. Jedenfalls erweist sich die Bewertung im Hinblick auf den Inhalt des Leitbildes in diesem Punkt nicht als fehlerhaft.



Im weiteren hält die Vorinstanz fest, dass in den Ausschreibungsunterlagen für das Kurszertifikat Aussagen zum europäischen Referenzrahmen (GER) verlangt wurden. Diese Anforderung war Bestandteil der Ausschreibung (Anhang 8, Ziff. 8.4) und hätte daher mit einer Beschwerde gegen die Ausschreibung angefochten werden können, falls sie von einer Anbieterin als unzulässig betrachtet worden wäre (vgl. oben E. 4.5. in fine). In diesem Punkt ist daher auf die entsprechenden Ausführungen in der Beschwerde nicht weiter einzugehen.

4.6.2. Weiter bemängelt die Beschwerdeführerin, bei der Ausschreibung der Kurse im Jahr 2007 sei der Beschwerdegegnerin im Unterkriterium "Kursort" ein halber Punkt wegen der Lage ausserhalb des Zentrums abgezogen worden. Es sei nicht einzusehen, weshalb bei der Vergabe 2010 der entsprechende Abzug nicht mehr vorgenommen worden sei, zumal sich in der Zwischenzeit die Standorte der Verfahrensbeteiligten nicht verschoben hätten.

In den Ausschreibungsunterlagen wurde die Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln und der zeitliche Aufwand, um vom Bahnhof zum Kurslokal zu gelangen, als entscheidend bezeichnet. Massgebend ist nicht die Bewertung der Kurse im Jahr 2007, sondern die Bewertung der vorliegenden Offerten. Allein unter Hinweis auf die frühere Bewertung kann deshalb eine sachwidrige bzw. ermessensmissbräuchliche Bewertung einzelner Zuschlagskriterien nicht begründet werden. Der Standort der Beschwerdegegnerin befindet sich an der Ecke Hodlerstrasse/Spinnereistrasse nahe bei Bushaltestellen und beim Bahnhof St. Fiden. Demgegenüber befindet sich der Standort der Beschwerdeführerin im Gebäude des Hauptbahnhofs St. Gallen. Obwohl der Standort der Beschwerdegegnerin zweifelsohne gut mit öffentlichen Verkehrsmitteln erschlossen ist, kann er dennoch nicht als gleichwertig mit dem Standort der Beschwerdeführerin eingestuft werden. Immerhin ist zu berücksichtigen, dass am Bahnhof St. Fiden in der Regel keine Schnellzüge halten und für auswärtige Kursbesucher ein Umsteigen auf dem Hauptbahnhof und eine zusätzliche Bahn- oder Busfahrt nach St. Fiden nachteilig ist. In diesem Punkt erweist sich die Bewertung der Offerte der Beschwerdegegnerin als fehlerhaft; ein Abzug von einem halben Punkt entsprechend der früheren Bewertung ist gerechtfertigt.



4.6.3. Beim Kriterium "Konzept" nahm die Vorinstanz bei der Bewertung der Unterkriterien "Lehrplan Kurs" und "Probelektion zum Thema Dialekt am Arbeitsplatz" bei der Offerte der Beschwerdeführerin einen Abzug von je einem halben Punkt vor. Zur Begründung hielt sie fest, im Lehrplan Kurs sei der Bezug zum Arbeitsmarkt nicht gegeben oder sichtbar, und Inhalte und Ziele (Morgen) seien knapp ausgeführt. Hinsichtlich der Probelektion hielt sie fest, das Thema "Vor- und Nachteile des eigenen Berufes" sei unpassend für die Zielgruppe.

Die Beschwerdeführerin wendet dagegen ein, im Lehrplan seien in der Spalte "Bezug zum Arbeitsmarkt" jeweils Lernziele definiert worden, die das Verhalten in alltäglichen Situationen am Arbeitsplatz betreffen, das Verständnis von Texten, deren Verständnis bei der Arbeit wichtig sei, oder die eigene Erstellung von Texten für ein Bewerbungsdossier oder am Arbeitsplatz. Für jede Lektion seien mindestens drei Ziele definiert worden. Um das Dokument nicht noch deutlich länger als zwanzig Seiten werden zu lassen, sei eine gewisse Knappheit der Beschreibung notwendig, die jedoch nicht auf Kosten der Anschaulichkeit und Präzision gehe. Auch dieser Abzug sei tatsächlich bzw. es würden, ohne dass aus der Ausschreibung erkennbar wäre, unsachliche Anforderungen gestellt.

Die Vorinstanz erhebt dagegen in der Vernehmlassung vom 16. August 2010 keine Einwendungen. Die Beschwerdegegnerin bringt vor, den Darlegungen der Beschwerdeführerin könne entnommen werden, dass sie sich im Rahmen des Lehrplans nur sehr allgemein zum Problemfeld "Arbeitsmarkt" geäußert habe. Die Beschwerdeführerin habe sich offenbar damit begnügt, "alltägliche Situationen am Arbeitsplatz" im Unterricht zu behandeln. Damit gehe sie zu wenig auf die spezifischen Bedürfnisse von Arbeitssuchenden ein, welche die konkrete Zielgruppe darstellten. Demgegenüber unterscheide sie in ihrer Offerte klar drei Bezüge zum Arbeitsmarkt und lege auch detailliert dar, wie sie diese Bezüge im Unterricht herstellen werde.

Die Beschwerdegegnerin hat in ihrer Offerte (Ziff. 1.5.1) unter den Titeln "Allgemeine Bemerkungen zur Methodik und Didaktik des Kursunterrichts" und "Bezug zum Arbeitsmarkt" detaillierte Ausführungen zu den Bezügen der angebotenen Kurse mit dem Arbeitsmarkt gemacht. Aber auch in der Offerte der Beschwerdeführerin finden



sich solche Angaben. Eine unterschiedliche Bewertung ist in diesem Punkt nicht ausgewiesen.

4.6.4. Die Beschwerdeführerin rügt im weiteren den Abzug bei der Bewertung wegen des unpassenden Themas "Vor- und Nachteile des eigenen Berufes" und hält fest, bei den Teilnehmern handle es sich um Personen mit fremder Muttersprache und in der Regel geringer formaler Bildung, auch in beruflicher Hinsicht. Bei ihnen sei ein Wechsel des Berufs oder der Branche grundsätzlich leichter möglich als bei Personen mit qualifizierter Berufsausbildung und hoher Spezialisierung. Ob dies zutrifft, ist fraglich, kann aber offen bleiben. Gerade bei Personen mit schlechten Deutschkenntnissen und geringen beruflichen Qualifikationen ist in erster Linie die Eingliederung in den Arbeitsmarkt im Rahmen der bestehenden Qualifikationen von ausschlaggebender Bedeutung. Wohl mag es ebenfalls bedeutsam sein, dass sich Teilnehmer über Vor- und Nachteile ihres angestammten Berufs vertiefte Gedanken machen. Bei arbeitslosen Personen mit wenig oder geringen Deutschkenntnissen steht aber die Eingliederung in den Arbeitsmarkt im Vordergrund. Es kann daher nicht als Missbrauch oder Überschreitung des Ermessens qualifiziert werden, wenn die Vorinstanz das Thema "Vor- und Nachteile des eigenen Berufes" als unpassend für die Zielgruppe qualifizierte und hierfür einen minimalen Abzug von einem halben Punkt vornahm.

4.6.5. Bei der Bewertung des Zuschlagskriteriums "Kursleitung" nahm die Vorinstanz einen Abzug von je einem halben Punkt bei den Unterkriterien "Qualifikation" und "Erfahrung" sowie "Anforderungsprofil für Kursleiter" vor. Zur Begründung hielt sie fest, die Mehrheit der Kursleiter verfüge nur über eine Qualifikation SVEB 1 oder eine interne SVEB-Anerkennung (Analogie). Ausserdem lägen wenig Aussagen zu formellen Voraussetzungen vor.

Die Beschwerdeführerin beruft sich auch in diesem Punkt auf die Bewertung ihres Angebotes in einem Vergabeverfahren aus dem Jahr 2007. Dazu ist auf das oben Ausgeführte zum Unterkriterium "Kursort" zu verweisen. Bewertungen von Offerten in früheren Verfahren vermögen im vorliegenden Fall eine Unrichtigkeit einer Bewertung nicht darzutun. Massgebend ist, ob die angefochtene Bewertung sachgerecht ist und einem Vergleich mit der Bewertung anderer Anbieter im selben Verfahren standhält.



Nicht massgebend ist der Umstand, dass in den Ausschreibungsunterlagen kein höheres Niveau als SVEB 1 zwingend verlangt wurde. Es ist kein Merkmal einer sachwidrigen Bewertung, wenn einzelne Eigenschaften eine höhere Einstufung zur Folge haben als andere, die aber die Mindestvoraussetzungen auch erfüllen. Es genügt, wenn die ausschreibende Behörde einen gewissen Mindeststandard vorgibt und bei dessen Erfüllung die Eignung grundsätzlich bejaht. Es ist hingegen nicht erforderlich, in einer Ausschreibung bei sämtlichen Kriterien darauf hinzuweisen, dass eine bessere Qualifikation in einzelnen Bereichen zu einer höheren Bewertung führt. Andernfalls hätte die Vorinstanz ausdrücklich festhalten müssen, dass die Erfüllung gewisser Mindestanforderungen ohne weiteres eine maximale Bewertung zur Folge hat. Dies hat sie aber nicht. Es ist als zulässige und sachgerechte Betätigung des Ermessens zu qualifizieren, wenn eine Vergabebehörde bei der Prüfung von Zuschlagskriterien im Bereich der Erwachsenenbildung bessere Qualifikationen des Lehrpersonals höher bewertet als geringere, gleichwohl noch genügende Qualifikationen.

Die Vorinstanz hält weiter fest, es sei nicht belegt, dass die internen Weiterbildungen der Beschwerdeführerin von der Zertifizierungsstelle für Weiterbildungsinstitutionen EDUQUA als gleichwertig zum SVEB 1 anerkannt worden seien. Das von der Beschwerdeführerin als Beleg angeführte Zertifikat für den Zeitraum vom 12. März 2010 bis 11. März 2012 enthalte jedenfalls keine entsprechende Aussage. Dagegen wendet die Beschwerdeführerin ein, bei der Gleichwertigkeitsbeurteilung des SVEB gehe es darum, dass eine im Bereich Weiterbildung tätige Person ihre entsprechenden Qualifikationen anerkennen lassen wolle, während EDUQUA ein Qualitätszertifikat für Institutionen darstelle.

Es stellt keine Überschreitung bzw. keinen Missbrauch des Ermessens dar, wenn die Vergabebehörde bei der Beurteilung der Kursleitung vorwiegend auf die Qualifikation der einzelnen Lehrpersonen abstellt und dem Umstand der Qualifikation der Institution als solche weniger Gewicht beimisst. Ebenso ist es zulässig, eine externe Anerkennung eines bestimmten Ausbildungsstandards besser zu bewerten als eine interne Anerkennung bzw. eine Gleichstellung aufgrund interner Richtlinien. Zudem sind auch in diesem Punkt die Bewertungen von Offerten für die Kurse des Jahres 2007 nicht von ausschlaggebender Bedeutung. Soweit sich die Beschwerdeführerin auf vorgängige



## St.Galler Gerichte

Abklärungen hinsichtlich der Akzeptanz ihres Lehrkörpers durch die Vorinstanz beruft, erweisen sich ihre Vorbringen als nicht stichhaltig. Aus den eingereichten Unterlagen geht lediglich hervor, dass die Beschwerdeführerin bezüglich des Einsatzes zweier Personen als Kursleiter an die Vorinstanz gelangte. Inwieweit es zulässig war, bezüglich einzelner Personen der Beschwerdeführerin bindende Zusicherungen abzugeben, erscheint fraglich, kann aber offen bleiben. Eine fehlerhafte Bewertung wird dadurch jedenfalls nicht belegt.

4.7. Zusammenfassend ergibt sich aus den vorstehenden Erwägungen, dass die Bewertungen der Verfahrensbeteiligten mit zwei Ausnahmen im Rahmen des Ermessensspielraums der Vorinstanz liegen und eine missbräuchliche bzw. ermessensüberschreitende Bewertung der Beschwerdeführerin in der Gesamtbeurteilung nicht dargetan ist. Selbst wenn bei der Bewertung des Unterkriteriums "Lehrplan Kurs" eine unterschiedliche Bewertung der Verfahrensbeteiligten und beim Unterkriterium "Kursort" eine identische Bewertung nicht gerechtfertigt ist und der Beschwerdeführerin deswegen ein halber Punkt bzw. gewichtet zwei Punkte zusätzlich zugesprochen und der Beschwerdegegnerin ein halber Punkt (absolut wie auch gewichtet) abgerechnet würden, ergäbe dies für die Beschwerdeführerin ein Total von 95,5 Punkten gegenüber 101,0 der Beschwerdegegnerin. Die Korrektur würde also die Offerte der Beschwerdeführerin nicht als die wirtschaftlich günstigste erscheinen lassen.

Allerdings ist wie erwähnt offen, ob die Leistungsfähigkeit der Beschwerdegegnerin im Bereich des Personals zu Recht ausschliesslich aufgrund des bestehenden Bestands an Kursleitern beurteilt wurde und ob die Eignung wie auch die Erfüllung des Zuschlagskriteriums in diesen Punkt zutreffend gewertet wurde. Diesen Umstand hat die Vorinstanz im Licht der Tatsache, dass der Beschwerdegegnerin insgesamt drei Kurse zugeschlagen wurden, näher abzuklären. In diesem Punkt erweisen sich die Feststellungen der Vorinstanz als unvollständig. Die Zuschlagsverfügung vom 29. Juni 2010 ist daher aufzuheben und die Angelegenheit ist gestützt auf Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 56 Abs. 2 VRP zur neuen Beurteilung und Entscheidung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen. Dies entspricht einer teilweisen Gutheissung der Beschwerde.



5. Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens je zur Hälfte der Beschwerdeführerin und der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 7'000.-- ist angemessen (Art. 13 Ziff. 622 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Der von der Beschwerdeführerin geleistete Kostenvorschuss von Fr. 7'500.-- ist zu verrechnen und der Rest von Fr. 4'000.-- der Beschwerdeführerin zurückzuerstatten.

Für das Zwischenverfahren betr. aufschiebende Wirkung ist auf die Erhebung von Kosten zu verzichten, da Vorinstanz und Beschwerdegegnerin zur Gewährung der aufschiebenden Wirkung keine Einwendungen erhoben bzw. keine Anträge stellten.

Bei einer hälftigen Auflage der amtlichen Kosten sind keine ausseramtlichen Entschädigungen zuzusprechen (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98bis VRP; R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 183).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und die Zuschlagsverfügung vom 29. Juni 2010 aufgehoben, soweit sie den streitigen Zuschlag zum Gegenstand hat.

2./ Die Angelegenheit wird zur neuen Beurteilung im Sinne der Erwägungen und zur neuen Entscheidung an die Vorinstanz zurückgewiesen.

3./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 7'000.-- werden je zur Hälfte der Beschwerdeführerin und der Beschwerdegegnerin auferlegt. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 7'500.-- wird verrechnet und der Rest von Fr. 4'000.-- der Beschwerdeführerin zurückerstattet.

4./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

V.      R.      W.



Der Präsident:      Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführerin (durch Rechtsanwältin Prof. Dr. Isabelle Häner, 8021 Zürich)
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegnerin (durch Rechtsanwalt lic. iur. Armin Linder, 9000 St. Gallen)

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.