



Fall-Nr.: B 2010/87
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 01.07.2010
Entscheiddatum: 01.07.2010

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 1. Juli 2010

Öffentliches Beschaffungswesen, Art. 34 Abs. 1 VöB (sGS 841.1).

Bestätigung des angefochtenen Zuschlags, da die Beschwerdeführerin eine unrichtige Bewertung der Zuschlagskriterien nicht darzutun vermag (Verwaltungsgericht, B 2010/87).

Öffentliches Beschaffungswesen, Art. 34 Abs. 1 VöB (sGS 841.1). Bestätigung des angefochtenen Zuschlags, da die Beschwerdeführerin eine unrichtige Bewertung der Zuschlagskriterien nicht darzutun vermag (Verwaltungsgericht, B 2010/87).

Urteil vom 1. Juli 2010

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungs-richter lic. iur. A. Linder,
Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Ersatzrichterin lic. iur. D. Gmünder Perrig;
Gerichtsschreiber lic. iur. Th. Vögeli

In Sachen

S.Kommunikation + Training AG,

Beschwerdeführerin,



St.Galler Gerichte

gegen

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

Vorinstanz,

und

Z. - GmbH,

Beschwerdegegnerin,

betreffend

öffentliches Beschaffungswesen; Persönlichkeitsorientierte Kurse mit Praktikum für erwerbslose Personen, 15 Kurse

Orientierung-Kommunikation-Praktikum (OKP) für Kader

in der RAV-Region St. Gallen

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Das Amt für Arbeit schrieb im Amtsblatt des Kantons St. Gallen vom 9. November 2009 den Auftrag zur Durchführung der OKP-Kurse (Orientierung-Kommunikation-Praktikum) als arbeitsmarktliche Massnahmen im offenen Verfahren aus. Die Aufträge betrafen die Zeit vom 1. August 2010 bis 31. Dezember 2011 mit Option auf eine Vertragsverlängerung bis 31. Dezember 2013. Es waren verschiedene Aufträge in den



St.Galler Gerichte

einzelnen RAV-Regionen und für spezifische Zielgruppen vorgesehen. Die Regierung beschloss am 16. März 2010 über die Auftragsvergebungen. Sie vergab u.a. 15 OKP-Kurse für Kader in der RAV-Region St. Gallen für die Zeit vom 1. August 2010 bis 31. Dezember 2011 mit Option auf 20 weitere Kurse zum Preis von Fr. 1'207'500.-- der Z. - GmbH, St. Gallen. Die Zuschlagsverfügung wurde vom Amt für Arbeit am 17./18. März 2010 eröffnet.

B./ Mit Eingabe vom 29. März 2010 erhob die S.Kommunikation + Training AG Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Antrag, die Zuschlagsverfügung mit Zuschlag an das Z.- GmbH sei aufzuheben, der Zuschlag sei der Beschwerdeführerin zu vergeben oder die Sache sei zur Neuurteilung zurückzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Zur Begründung macht die Beschwerdeführerin im wesentlichen geltend, die Bewertung ihres Konzepts sei fehlerhaft. Die Angebotsunterlagen seien vollständig und differenziert und entsprächen den Ausschreibungsunterlagen, weshalb die Abzüge zu Unrecht erfolgt seien. Ein Begehren um aufschiebende Wirkung stellte die Beschwerdeführerin nicht.

Die Vorinstanz beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 29. April 2010 die kostenfällige Abweisung der Beschwerde.

Die Beschwerdeführerin erhielt Gelegenheit, zur Vernehmlassung der Vorinstanz Stellung zu nehmen. Dies tat sie mit Eingabe vom 10. Juni 2010.

Die Beschwerdegegnerin beteiligte sich am Verfahren nicht.

Die weiteren von den Verfahrensbeteiligten vorgebrachten Ausführungen werden, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen dargelegt und gewürdigt.

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 Anbieterin beschwerdeberechtigt (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP).



Die Zuschlagsverfügung vom 16. März 2010 stellt einen zulässigen Beschwerdegegenstand dar (Art. 5 Abs. 1 EGöB in Verbindung mit Art. 15 Abs. 2 lit. e 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 einzutreten.

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

2.1. 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).

2.2. 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).

2.3. In der Ausschreibung wurden insgesamt vier Zuschlagskriterien festgelegt, nämlich "Kursanbieter und Infrastruktur" mit einer Maximalpunktzahl von 27, "Konzept" mit einer Maximalpunktzahl von 27, "Kursleitung und Co-Leitung" mit einer Maximalpunktzahl von 36 und "Preis" mit einer Maximalpunktzahl von 30. Dies ergibt eine maximal erreichbare Punktzahl von 120. Das Angebot der Beschwerdegegnerin erzielte 97 Punkte, während jenes der Beschwerdeführerin 95 Punkte erreichte. Beim Kriterium "Konzept" wurde das Angebot der Beschwerdeführerin mit lediglich 12 Punkten bewertet, während die Beschwerdegegnerin bei diesem Kriterium 24 Punkte erzielte. Bei den Kriterien "Kursanbieter und Infrastruktur" sowie "Kursleitung und Co-Leitung" erreichten beide Anbieterinnen die Maximalpunktzahl.



2.4. Bei den einzelnen Unterkriterien des Kriteriums "Konzept" hat die Vorinstanz ihre Bewertung begründet. Beim Unterkriterium "Methodik/Didaktik" vergab die Vorinstanz 2 von 3 möglichen Punkten und hielt fest, die Aussagen zur Zielgruppe seien sehr allgemein, und kaderspezifische Aussagen würden fehlen. Beim Unterkriterium "Lehrpläne, Bildungsteil, Workshop und Schlusstag, Coaching" vergab die Vorinstanz einen von 3 möglichen Punkten und hielt zur Begründung fest: "Wenig zielgruppenspezifische Themen/Methoden; mehrheitlich mit OKP Standard und Quali (inkl. Workshop und Schlusstag)." Beim Unterkriterium "Probelektion zum Thema Entwicklung von neuen Perspektiven (Neuorientierung) und klaren Zielsetzungen" vergab die Vorinstanz ebenfalls einen von 3 möglichen Punkten und vermerkte, dass die Einbettung in die Kursplanung nicht ersichtlich sei, der Einsatz Kursleiter/Co-Leiter nicht definiert und die Probelektion identisch mit OKP Standard/Quali sei; ausserdem seien Methoden und Ziele nicht an die Zielgruppe angepasst.

2.4.1. Die Beschwerdeführerin bringt vor, unter Berücksichtigung der andragogischen Prinzipien hätten sämtliche Zielgruppen die gleichen Rechte auf einen qualitativ hochwertigen und bildenden Unterricht. Demzufolge entsprächen die Grundlagen von Methodik/Didaktik allen Zielgruppen. Differenziert werde über eingesetzte Modelle, z.B. beim Kader Visual Questionnaire oder Themen wie Laufbahnplanung und Führung. Einzelheiten seien im Lehrplan ersichtlich.

Dagegen wendet die Vorinstanz ein, dass die Kurskonzepte "Methodik/Didaktik" für höher qualifizierte Personen und Kader und jene für gut qualifizierte Personen praktisch identisch seien. Dies erweist sich als zutreffend. Zwar wird das Modul "Visual Questionnaire" als Hilfsmittel nur beim Kaderkurs aufgelistet. Auf Seite 4 wird aber in beiden Konzepten angeführt, es werde ein individuelles Analyseverfahren mittels Visual Questionnaire durchgeführt.

Weiter wendet die Vorinstanz ein, auch auf Seite 3 des Kurskonzepts sei keine klare Fokussierung für Kader auf Fragen der Laufbahnplanung und Führung zu erkennen. Die Ziele entsprächen wörtlich der Auflistung in den Konzepten des Standardkurses. Diese Einwendungen sind zutreffend und lassen jedenfalls eine Gewichtung von zwei mit drei möglichen Punkten nicht als sachwidrig bzw. ermessensmissbräuchlich erscheinen.



2.4.2. Sodann rügt die Beschwerdeführerin, im Lehrplan sei ersichtlich, dass zielgruppenspezifische Themen und Methoden ausgewiesen seien. Wissenschaftlich fundierte Modelle, die sich in der Praxis als effizient und praxisbezogen erwiesen hätten, würden sich im Einsatz für sämtliche Zielgruppen eignen. Die didaktische Individualisierung des Unterrichts werde durch die anwesenden Teilnehmenden bestimmt. Auch differenzierten sich die Lehrpläne bei begleiteten oder bei selbständigen Arbeiten. Die Bewertung einer mehrheitlichen Identität von OKP Standard und - Quali sei kein Messwert im Vergleich mit anderen Anbietern, da diese möglicherweise nicht an Ausschreibungen von entsprechenden Zielgruppen teilgenommen hätten.

Dagegen wendet die Vorinstanz ein, dass grundsätzlich die einzelnen Offerten zu beurteilen waren und ein Punkteabzug für wenig zielgruppenspezifische Themen und Methoden grundsätzlich gerechtfertigt sei. Dies ist zutreffend; die Beurteilung einzelner Angebote ist unabhängig vom Vorliegen einer Vergleichsofferte zulässig. Die Beschwerdeführerin hat neben der vorliegend streitigen Ausschreibung auch Offerten für Kurse für andere Zielgruppen eingereicht, weshalb Vergleiche von Offerten derselben Anbieterin möglich waren. Neben dem Vergleich mit Offerten für dieselbe Zielgruppe anderer Anbieterinnen ist auch ein Vergleich der Offerten derselben Anbieterin für verschiedene Zielgruppen zulässig. Eine sachwidrige und ermessensmissbräuchliche Bewertung ist auch bei diesem Unterkriterium nicht dargetan.

2.4.3. Weiter rügt die Beschwerdeführerin, die Einbettung in die Kursplanung sei im Lehrplan am Tag 6 ersichtlich. Auf die Differenzierung werde in der Probelektion in einer Beschreibung unter "Lehrmittel" sowie "Ablauf der Lektion" Bezug genommen. Gemäss Ausschreibungsunterlagen sei bei Punkt 1.5.5 der Einsatz resp. die Tätigkeit der Kursleitung und Co-Leitung nicht verlangt und habe daher nicht konkretisiert werden müssen. Demzufolge dürfe kein Abzug wegen fehlender Definition des Einsatzes von Leitung und Co-Leitung vorgenommen werden.

Dagegen wendet die Vorinstanz ein, im Bewertungsraster, welches als Anhang 9 Teil der Ausschreibungsunterlagen gewesen sei, werde beim Unterkriterium "Probelektion" ausdrücklich der Einsatz der Kursleitung und der Co-Leitung als Beurteilungskriterium



aufgeführt. Auch werde der Vorwurf der mangelnden Anpassung der Probelektion an die Zielgruppe Kader nicht widerlegt. Die Probelektion für den OKP- Kurs Kader unterscheide sich nicht bzw. nur marginal von der Probelektion für die übrigen OKP-Kurse der Beschwerdeführerin (standard und für qualifizierte Personen). Auch diese Beurteilung der Vorinstanz ist schlüssig und vermag eine fehlerhafte Bewertung nicht darzutun.

2.5. Zusammenfassend ergibt sich aus den vorstehenden Erwägungen, dass sich die streitige Bewertung im Rahmen des Ermessensspielraums der Vorinstanz bewegt, weshalb die Beschwerde als unbegründet abzuweisen ist.

3. Dem Verfahrensausgang entsprechend sind der Beschwerdeführerin die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 4'000.-- ist angemessen (Art. 13 Ziff. 622 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Der geleistete Kostenvorschuss in gleicher Höhe ist zu verrechnen.

Ausseramtliche Kosten sind nicht zu entschädigen. Die Beschwerdeführerin ist unterlegen (Art. 98bis VRP), und die Beschwerdegegnerin hat sich am Verfahren nicht beteiligt.

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird abgewiesen.

2./ Die Beschwerdeführerin bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 4'000.-- 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:

- die Beschwerdeführerin
- die Vorinstanz
- 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.