



**Fall-Nr.:** B 2021/173  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 21.09.2022  
**Entscheiddatum:** 11.08.2022

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 11.08.2022**

**Öffentliches Beschaffungsrecht, Art. 12 Abs. 1, Art. 34 Abs. 1 VöB. Die Vorinstanz hat sich mit dem Ausschluss des Angebots der Beschwerdeführerin, welches in der Bewertung nach den qualitativen Zuschlagskriterien die Mindestpunktzahl nicht erreichte, an ihre klar und eindeutig formulierten Ausschreibungsunterlagen gehalten. Die Prüfung der zahlreichen, gegen die Bewertung ihres Angebots nach den einzelnen Zuschlagskriterien und Unterkriterien erhobenen Einwendungen ergibt, dass sich die Vorinstanz – die zudem nicht verpflichtet ist, in einem unübersichtlichen Angebot Informationen zusammenzusuchen – im Rahmen des ihr zustehenden Beurteilungsspielraums bewegt hat (Verwaltungsgericht, B 2021/173).**

#### **Entscheid vom 11. August 2022**

Besetzung

Abteilungspräsidentin Lendfers; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner; Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

**K - I - Z Kompetenzen im Zentrum GmbH**, Kellenstrasse 16a, 9463 Oberriet SG,

**Beschwerdeführerin,**

vertreten durch Rechtsanwältin Dr. iur. HSG Monika Brenner, Paradiesstrasse 4,  
9030 Abtwil SG,

gegen



## St.Galler Gerichte

**Volkswirtschaftsdepartement des Kantons St. Gallen**, Davidstrasse 35,  
9001 St. Gallen,

**Vorinstanz,**

und

**Verein Arbeitslosenprojekte St. Gallen**, Lindenstrasse 61, 9000 St. Gallen,

**Beschwerdegegner,**

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Marco Cottinelli, Cottinelli Advokatur & Notariat  
GmbH, Rosenbergstrasse 60, 9001 St. Gallen,

Gegenstand

**Vergabe Programm zur vorübergehenden Beschäftigung (PvB Los 1 St. Gallen /  
Ausschluss vom Verfahren und Zuschlag)**

### **Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

#### **A.**

Das Volkswirtschaftsdepartement des Kantons St. Gallen schrieb am 1. März 2021 die in Lose aufgeteilten Programme zur vorübergehenden Beschäftigung 2022-2025 im offenen Verfahren aus. Für die Zuschlags- und Eignungskriterien sowie die geforderten Nachweise wurde auf die Ausschreibungsunterlagen verwiesen (ABI 2021 Publ.-Nr. 00.039.738; act. 11, Register 1). Innert der bis 4. Mai 2021 offenen Frist reichten neun Unternehmen je ein Angebot für eines oder mehrere Lose ein (Offertöffnungsprotokoll vom 7. Mai 2021; act. 11, Register 3). Die Regierung beschloss am 19. Juli 2021 unter anderem, das Angebot der K – I – Z Kompetenzen im Zentrum GmbH für das Los 1 St. Gallen mangels Erreichens der Mindestanforderungen vom Verfahren auszuschliessen und den Zuschlag der kleika Arbeitslosenprojekte St. Gallen zum Preis von CHF 5'195'480 zu erteilen (act. 11, Register 7), deren Angebot 75.625 von 100 Punkten erzielt hatte (Übersicht Auswertung, act. 11, Register 6).



### B.

Die K – I – Z Kompetenzen im Zentrum GmbH (Beschwerdeführerin), deren Angebot in der Bewertung nach den qualitativen Kriterien weniger als fünfzig – nämlich 46.7 – Punkte erzielt hatte und deshalb vom Verfahren ausgeschlossen worden war, erhob gegen den vom Volkswirtschaftsdepartement, Amt für Wirtschaft (Vorinstanz), am 26. Juli 2021 eröffneten und von ihr am 28. Juli 2021 entgegengenommenen Ausschluss mit Eingabe vom 9. August 2021 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den Rechtsbegehren, unter Kosten- und Entschädigungsfolge (zuzüglich Mehrwertsteuer) sei die Verfügung betreffend Ausschluss und Zuschlag aufzuheben und ihr der Zuschlag zu erteilen, eventualiter sei die Angelegenheit zur Neubeurteilung und Neuvergabe unter Ausschluss der Zuschlagsempfängerin an die Vorinstanz zurückzuweisen, subeventualiter seien die Rechtswidrigkeit der angefochtenen Verfügung festzustellen und ihr die Aufwendungen im Vergabe- und Rechtsmittelverfahren mit mindestens CHF 10'000 zuzüglich Mehrwertsteuer zu entschädigen.

Gleichzeitig ersuchte sie darum, es sei ihrer Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu gewähren. Der Verein Arbeitslosenprojekte kleika St. Gallen (später: Verein Arbeitslosenprojekte St. Gallen [vgl. act. 48-3]; Beschwerdegegner) beantragte durch seinen Rechtsvertreter mit Vernehmlassung vom 16. August 2021, unter Kosten- und Entschädigungsfolge (zuzüglich Mehrwertsteuer) sei das Begehren um aufschiebende Wirkung abzuweisen. Gleichzeitig machte er für die Kapitel 6-9 seiner Offerte das Geschäftsgeheimnis geltend (act. 8). Mit Vernehmlassung vom gleichen Tag beantragte die Vorinstanz, unter Kostenfolge sei der Beschwerde keine aufschiebende Wirkung zu erteilen. Die von der Beschwerdeführerin mittlerweile beigezogene Rechtsvertreterin reichte dem Gericht die Beschwerdeakten am 25. August 2021 zusammen mit einem Beweismittelverzeichnis erneut ein. Der verfahrensleitende Abteilungspräsident wies mit Zwischenverfügung vom 1. September 2021 das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung ab.

Die Vorinstanz beantragte mit Vernehmlassung von 13. Oktober 2021, die Beschwerde sei unter Kostenfolge abzuweisen. Gleichzeitig teilte sie dem Gericht den Abschluss des Vertrages mit. Mit Vernehmlassung vom 25. Oktober 2021 beantragte der Beschwerdegegner seinerseits die Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolge (zuzüglich Mehrwertsteuer). Die Beschwerdeführerin nahm am 5. Januar 2022 zu den Vernehmlassungen Stellung. Sie beantragte im Wesentlichen umfassende Einsicht in die Vergabeakten vorbehältlich allfälliger Geschäftsgeheimnisse, namentlich in sämtliche unter Kapitel "Mitarbeitende"



eingereichten Stellenbeschreibungen der Offerte des Beschwerdegegners, und die Ansetzung einer Frist zur Ergänzung der Beschwerdebegründung. Die Vorinstanz äusserte sich dazu am 9. Februar 2022, der Beschwerdegegner am 7. März 2022. Die Beschwerdeführerin beantwortete die vorinstanzliche Stellungnahme am 9. März 2022 (act. 49) und nahm am 8. April 2022 zur Aktenedition des Beschwerdegegners Stellung (act. 56). Zu letzterer Eingabe äusserte sich der Beschwerdegegner am 11. Mai 2022 (act. 65). Die Beschwerdeführerin behielt mit ihrer Eingabe vom 1. Juni 2022 das letzte Wort.

Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge und die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

### **Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:**

#### **1. Eintreten**

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 5 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen; sGS 841.1, EGöB). Die Beschwerdeführerin, deren Angebot vom Verfahren ausgeschlossen wurde, hätte bei Gutheissung ihres Begehrens – Aufhebung ihres Ausschlusses und des Zuschlags, Ausschluss des Beschwerdegegners und Neubewertung der Angebote – grundsätzlich eine reelle Chance auf den Zuschlag und ist dementsprechend zur Beschwerde legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Dass die Vorinstanz den Vertrag mit dem Beschwerdegegner mittlerweile abgeschlossen hat, schliesst die Beschwerdebefugnis der Beschwerdeführerin nicht aus, da ihr – was die Beschwerdeführerin eventualiter geltend macht – der Anspruch auf die Feststellung der Rechtswidrigkeit des angefochtenen Zuschlags und Ersatz der Aufwendungen für das Vergabe- und Rechtsmittelverfahren verbleiben, sollte sich ihre Beschwerde als begründet erweisen (vgl. Art. 18 Abs. 2 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen, sGS 841.32, IVöB; BGE 132 I 86 E. 3.2; Art. 4 Abs. 1 EGöB). Die Beschwerde wurde fristgerecht erhoben und erfüllt die Anforderungen in formeller und inhaltlicher Hinsicht (Art. 15 Abs. 3 IVöB). Auf die Beschwerde ist deshalb einzutreten.

#### **2. Streitgegenstand**

Die – vom Verfahren ausgeschlossene – Beschwerdeführerin strebt unter anderem den Ausschluss der Beschwerdegegnerin an. Der von einer ausgeschlossenen Anbieterin



angestrebte Ausschluss des Angebots der Zuschlagsempfängerin hat indessen nicht zur Folge, dass ihr eigener Ausschluss als vergaberechtswidrig aufzuheben ist. Vorab ist deshalb die Rechtmässigkeit des Ausschlusses des Angebots der Beschwerdeführerin zu prüfen. Daran vermag auch die besondere Konstellation im vorliegenden Fall nichts zu ändern.

Im Verfahren zur Vergabe der Programme zur vorübergehenden Beschäftigung 2022-2025 gingen für das Los 1 St. Gallen drei Angebote ein (vgl. Offertöffnungsprotokoll vom 7. Mai 2021; act. 11, Register 3). Die Vorinstanz hat zwei Angebote vom Verfahren ausgeschlossen: Das Angebot der Beschwerdeführerin erzielte bei der Bewertung nach den qualitativen Kriterien weniger als fünfzig von maximal 75 Punkten. Das Angebot der dritten Bewerberin erfüllte die fachlichen Mindestanforderungen nicht (vgl. Beurteilungsübersicht; act. 11, Register 5). Die Beschwerdeführerin ist der Auffassung, auch das Angebot des Beschwerdegegners hätte – mangels Erfüllens der formellen Voraussetzung des Eintrags im Handelsregister – ausgeschlossen werden müssen. Damit wäre für das Los 1 kein Angebot eingegangen, welches die Ausschreibungsanforderungen erfüllt.

Bei allen drei Angeboten liegen indessen Gründe vor, welche vergaberechtlich nicht zwingend einen Ausschluss verlangen: Allein der Umstand, dass der Beschwerdegegner im Zeitpunkt der Einreichung des Angebotes noch nicht im Handelsregister eingetragen war, hätte nicht zwingend zum Ausschluss seines Angebots mangels Eignung führen müssen, zumal der Beschwerdegegner einen solchen Eintrag in Aussicht gestellt (act. 11/Offerte Beschwerdegegner, Register 2, Ziffer 2.1 des Fragenkatalogs) und schliesslich auch vorgenommen hat; Vergleichbares gilt für das Angebot der dritten Bewerberin, bei welcher einzelne Mitarbeitende im Zeitpunkt der Einreichung des Angebots nicht über die geforderte Weiterbildung von mindestens sechzig Lektionen verfügten (vgl. act. 11, Register 8; vgl. dazu BGE 141 II 353 E. 8.2.2). Die Beschwerdeführerin schliesslich erreichte die erforderliche Mindestpunktzahl bei der Bewertung ihres Angebots nach den qualitativen Zuschlagskriterien nicht. Eine solche Verknüpfung der Zulässigkeit des Angebots mit dem Ergebnis seiner Bewertung nach den qualitativen Zuschlagskriterien vor der Bewertung des Preiskriteriums erscheint vergaberechtlich problematisch (vgl. dazu nachfolgend Erwägung 2.3). Zumal drei nicht zwingend auszuschliessende, bewertbare Angebote vorlagen, wäre der Abbruch des Verfahrens mangels Wettbewerbs vergaberechtlich nicht angebracht gewesen.

Die Vorinstanz hat die drei Angebote nach den qualitativen Kriterien bewertet, nämlich



jenes der dritten Anbieterin mit 51.4, jenes der Beschwerdeführerin mit 46.7 und jenes des Beschwerdegegners mit 50.7 Punkten. Die Offertpreise lagen zwischen CHF 5'195'480 (Beschwerdegegner) und CHF 4'657'416 (dritte Anbieterin); die Beschwerdeführerin hat für CHF 4'791'640 offeriert (act. 11, Register 5). Die Preisspanne beträgt CHF 538'064, entsprechend 12 Prozent. Nach der üblichen Formel zur Preisbewertung  $([P_{\max} - P_{\text{Angebot}}] / [P_{\max} - P_{\min}]) \times \text{maximale Punktezahl}$  hätte das Angebot der dritten Anbieterin 25 – insgesamt also 76.4 – Punkte, das Angebot der Beschwerdeführerin 18.76 – insgesamt also 65.5 – Punkte erzielt. Bei einer Preisspanne von dreissig Prozent hätte das Angebot der Beschwerdeführerin beim Preis 22.6 – insgesamt 69.3 – Punkte erreicht. Auch in diesem Fall wäre ihr Angebot der Beschwerdeführerin nicht als das wirtschaftlich günstigste aus der Bewertung hervorgegangen.

### **3. Ausschluss des Angebots der Beschwerdeführerin**

#### **3.1. Ausschlussgrund**

Die Vorinstanz hat den Ausschluss des Angebots der Beschwerdeführerin damit begründet, dass es bei der Bewertung nach den qualitativen Zuschlagskriterien – "Anbieter" (5.367 von 10 Punkten), "Mitarbeitende" (16 von 25 Punkten) und "Konzept" (25.333 von 40 Punkten) – weniger als fünfzig, nämlich 46.7 Punkte erzielte.

#### **3.2. Rechtliches**

Art. 12 der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (sGS 841.11, VöB) regelt den möglichen Ausschluss eines Anbieters vom Vergabefahren. Die Liste der Ausschlussgründe in Art. 12 Abs. 1 VöB ist nicht abschliessend. Ausgeschlossen werden können unter anderem Anbieter, welche die Eignungskriterien nicht erfüllen (lit. a) oder wesentliche Formvorschriften des Vergabeverfahrens verletzen (lit. h). Dies gilt gleichermassen für die Abweichung von inhaltlichen Vorgaben, liegt es doch in der Kompetenz und Verantwortung der Vergabestelle, zu bestimmen, welche Aufträge sie vergibt, solange die verlangten Spezifikationen keine Diskriminierung der Anbieterinnen bewirkt (BGer 2C\_257/2016 vom 16. September 2016 E. 3.3.1 mit Hinweisen).

#### **3.3. Würdigung**

Die Vorinstanz hat in den Ausschreibungsunterlagen Grundanforderungen umschrieben, bei deren Nichterfüllung Anbieter vom Verfahren ausgeschlossen werden. Zu den Grundanforderungen gehörte neben der Erfüllung der Teilnahmebedingungen und der Eignungskriterien auch die Erfüllung fachlicher Mindestanforderungen (Ziffer 3.1 der der Ausschreibungsunterlagen, act. 11/Register 2 und act. 16.1/08). Zudem hat die Vorinstanz im Zusammenhang mit den



## St.Galler Gerichte

Zuschlagskriterien und der Bewertung der Angebote festgehalten, dass Angebote, welche bei den Qualitätskriterien "Anbieter", "Mitarbeitende" und "Konzept" die Mindestpunktzahl von fünfzig – von maximal 75 erzielbaren – Punkten nicht erreichten, vom Verfahren ausgeschlossen würden (Ziffer 3.2 der Ausschreibungsunterlagen; act. 11/Register 2 und act. 16.1/08).

Die Beschwerdeführerin hat gegen die Ausschreibung, welche als selbständig anfechtbare Verfügung gilt (vgl. Art. 15 Abs. 2 Ingress und lit. a IVöB), kein Rechtsmittel erhoben. Sie hat sich auch weder bei der Ausarbeitung ihres Angebots noch bei dessen Einreichung gegen den in den Ausschreibungsunterlagen beschriebenen Mechanismus bei der Bewertung der Angebote – zunächst Bewertung nach den qualitativen Kriterien, Ausschluss der Angebote, welche die Mindestqualifikation von fünfzig Punkten nicht erreichen, anschliessend Bewertung nach dem Kriterium des Preises – gewandt. Auch in der Beschwerde macht sie nicht geltend, ein solches Vorgehen sei vergaberechtswidrig. Täte sie dies, wäre ihre Rüge allerdings verspätet. Wer vorbehaltlos die Ausschreibungs- und Einladungsunterlagen akzeptiert und diese zur Grundlage seines Angebots macht, dem ist es nach Treu und Glauben verwehrt, nach einem für ihn negativen Ausgang des Verfahrens Mängel der Einladung zu rügen (vgl. VerwGE B 2003/230 vom 23. April 2004 E. 4b/bb mit Hinweisen auf weitere Rechtsprechung; GVP 2011 Nr. 37; VerwGE B 2015/75 vom 27. Oktober 2015 E. 2.1; vgl. für die als verspätet qualifizierte Rüge der unzulässigen Vorbefassung GVP 2007 Nr. 43). Zuzulassen ist die Rüge allerdings, wenn sich erst anhand der konkreten Angebote erweist, dass eine den vergaberechtlichen Grundsätzen entsprechende Bewertung nach den festgelegten Zuschlagskriterien nicht möglich ist (vgl. GVP 2015 Nr. 41). Bedeutung und mögliche Auswirkungen der Verknüpfung von Zulassungs- und Bewertungsphase, wie sie die Vorinstanz gehandhabt hat, waren für die Bewerberinnen aus den Ausschreibungsunterlagen unabhängig von den konkret eingehenden Angeboten unmittelbar erkennbar. Sie konnten voraussehen, dass die Ermessenshandhabung bei der Bewertung ihres Angebotes nach den qualitativen Kriterien zum Ausschluss führen konnte, auch wenn es im Übrigen sämtliche Grundanforderungen – nämlich Teilnahmebedingungen, Eignungskriterien und fachliche Mindestanforderungen – erfüllte und als billigstes Angebot beim Zuschlagskriterium des Preises zudem die Maximalpunktzahl hätte erhalten müssen, möglicherweise also das wirtschaftlich günstigste Angebot gewesen wäre.

Anzumerken ist allerdings, dass Ausschlussgründe eine gewisse Schwere aufweisen müssen (vgl. Galli/Moser/Lang/Steiner, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, 3. Aufl. 2013, Rz. 444). Vergaberechtlich erscheint es deshalb problematisch, mit der



Bewertung der Angebote nach den qualitativen Zuschlagskriterien einen Ausschlussgrund zu verbinden. Die Handhabung des weiten Ermessensspielraums, welcher der Vergabebehörde bei der Bewertung der Angebote zusteht, soll nicht aufgrund unbedeutender Bewertungsdifferenzen einen Ausschluss von Angeboten nach sich ziehen. Deutlich wird dies vor allem im vorliegenden Fall, in welchem sämtliche Anbieterinnen bei der Bewertung ihrer Angebote nach den qualitativen Zuschlagskriterien nahe beieinander – 46.7, 50.7 und 51.4 – und knapp ober- oder unterhalb der für den Ausschluss festgelegten Grenze liegen.

### **3.4. Schlussfolgerung**

Die Vorinstanz hat sich mit dem Ausschluss des Angebotes der Beschwerdeführerin, welches in der Bewertung nach den qualitativen Zuschlagskriterien die Mindestpunktzahl nicht erreicht hatte, an ihre klar und eindeutig formulierten Ausschreibungsunterlagen gehalten. Danach war der Ausschluss des Angebots der Beschwerdeführerin bei einem Ergebnis von weniger als fünfzig Punkten bei der Bewertung nach den qualitativen Zuschlagskriterien unumgänglich.

### **4. Bewertung nach den qualitativen Zuschlagskriterien**

Zu prüfen bleibt – und hier konkretisiert sich die vergaberechtlich zumindest problematische Verknüpfung von ermessensweiser Bewertung nach den Zuschlagskriterien einerseits und Ausschluss aufgrund objektiver(er) Kriterien andererseits – die vergaberechtskonforme Bewertung des Angebots der Beschwerdeführerin nach den Qualitätskriterien.

#### **4.1. Gleichbehandlung**

Die Beschwerdeführerin beanstandet in ihrem als "Einsprache" bezeichneten Dokument (act. 16.1/01), welches der Beschwerde beilag, detailliert die Bewertung ihres Angebots. Dabei ist vorab festzuhalten, dass das Angebot der Beschwerdeführerin bei mehreren Kriterien, bei denen sie die Bewertung ihres Angebots als zu tief einstuft, bessere Bewertungen als das Angebot des Beschwerdegegners erzielte. Dies gilt für die folgenden Kriterien: "Anbieter/WC-Anlagen" (0.833, 0.5), "Mitarbeitende/Beschäftigung/vorgesehene Personen" (2.667, 2), "Mitarbeitende/Bildung/vorgesehene Personen" (2.667, 1.333), "Mitarbeitende/Jobcoaching/vorgesehene Personen" (3.333, 2), "Konzept/Bildung/Umsetzung" (1.333, 1) und "Konzept/Bildung/Musterportfolio" (0.667, 0.5). Bei weiteren Kriterien wurde das Angebot der Beschwerdeführerin gleich wie jenes des Beschwerdegegners bewertet, nämlich "Mitarbeitende/Personalentwicklung" (1), "Konzept/Beschäftigung/Konzept" (4.667), "Konzept/Beschäftigung/Umsetzung Sprache, Alltagsmathematik, Informations- und Kommunikationstechnologie" (1.5), "Konzept/Beschäftigung/



Umsetzung der Ziele für die Personae" (2), "Konzept/Bildung/Konzept" (4), "Konzept/Jobcoaching/Konzept" (3). Bei einigen Kriterien wurde das Angebot der Beschwerdeführerin schlechter bewertet als jenes des Beschwerdegegners, nämlich "Anbieter/Verpflegung" (0.667, 0.8), "Anbieter/Referenzen" (0, 3), "Mitarbeitende/Programmleitung/Anforderungsprofil" (1.111, 1.667), "Mitarbeitende/Programmleitung/vorgesehene Personen" (2.222, 3.333) und "Konzept/Beschäftigung/Umsetzung bei minimaler Anzahl Plätze" (0.333, 0.5). Diese Übersicht erweckt nicht den Eindruck, die Vorinstanz habe ihr Ermessen systematisch zulasten des Angebots der Beschwerdeführerin ausgeübt.

Soweit die Beschwerdeführerin sich zur Bewertung des Angebots der dritten Bewerberin äussert, ist festzuhalten, dass jenes Angebot mangels Erfüllens der fachlichen Mindestanforderungen vom Vergabeverfahren ausgeschlossen wurde. Die Vorinstanz hat die Bedenken der Beschwerdeführerin gegenüber jener Anbieterin mithin geteilt. Auf die Vorbringen der Beschwerdeführerin zur Behandlung des Angebots durch die Vorinstanz ist deshalb lediglich insoweit einzugehen, als sie Anhaltspunkte für eine rechtsungleiche Handhabung des Ermessens bei der Bewertung liefern.

### **4.2. Bewertungen im Einzelnen**

#### **4.2.1. "Anbieter/Verpflegungsmöglichkeiten"**

Die Beschwerdeführerin bringt zur Bewertung nach dem Kriterium "Anbieter/Verpflegungsmöglichkeiten" (0.667/0.8) vor, die Vorinstanz habe das vielfältige hausinterne Angebot inklusive Anlieferung von Znüni und Mittagsmenüs wohl übersehen und ausschliesslich die externen Angebote gewürdigt. 500 Meter entfernt stehe die "Neudorf Kebab Pizzeria" zur Verfügung (vgl. Ziffer 1 der "Einsprache", act. 16.1/01; Ziffer 9 der Vernehmlassung vom 5. Januar 2022; act. 38). Es liege keine nachvollziehbare Begründung dafür vor, das vollwertige hausinterne Angebot der Beschwerdeführerin im Vergleich mit dem hausernen Angebot des Beschwerdegegners schlechter zu bewerten (vgl. Ziffer 5 der Stellungnahme vom 9. März 2022; act. 49).

Die Vorinstanz führt dazu aus, das Angebot der Bäckerei "Füger" am Standort der Beschwerdeführerin sei berücksichtigt worden. Das hausinterne Angebot einer Bäckerei, einer Tankstelle und eines Supermarkts mit weiter entfernten Restaurants am Standort der Beschwerdeführerin sei etwas schlechter als das externe Angebot einer Bäckerei oder eines Take-Away und verschiedenen Restaurants in unmittelbarer Nähe



## St.Galler Gerichte

des Standorts des Beschwerdegegners (Ziffer 5a der Vernehmlassung zur aufschiebenden Wirkung; Ziffer 3 der Stellungnahme vom 9. Februar 2022, act. 44).

Dass die Vorinstanz beim Beschwerdegegner das externe Verpflegungsangebot in nächster Nähe (Bäckerei, Takeaway und verschiedene Restaurants) etwas besser bewertet hat, lässt sich sachlich begründen, zumal es im Vergleich mit einem internen Angebot zeitlich uneingeschränkter verfügbar und breiter ist. Die Vorinstanz hat damit nicht einfach das interne gegenüber dem externen Angebot etwas schlechter beurteilt. Abgesehen davon kann es auch weitere sachliche Gründe – Ortswechsel, Kontakte gegen aussen – dafür geben, generell externe Verpflegungsmöglichkeiten gegenüber internen zu bevorzugen. Die Bewertung liegt innerhalb des weiten vorinstanzlichen Ermessensspielraums und ist nicht willkürlich.

### **4.3. "Anbieter/WC-Anlagen"**

Bei der Bewertung nach dem Kriterium Anbieter/WC Anlagen (0.833/1) verlangt die Beschwerdeführerin die maximale Punktzahl mit der Begründung, es sei ihr kaum ein Anbieter bekannt, der für 45 Teilnehmende mehr als je zwei WC für Frauen und Männer zur Verfügung habe. Die meisten hätten weniger (Ziffer 2 der "Einsprache"; act. 16.1/01). Indessen hat das Angebot der dritten Bewerberin bei diesem Kriterium die maximale Punktzahl erhalten mit der Begründung, es stünden je drei WC zur Verfügung (vgl. act. 11/Register 6). Die Bewertung des Angebots der Beschwerdeführerin ist deshalb sachlich begründet.

### **4.4. "Referenzen/Referenzen im ausgeschriebenen Bereich"**

Bei der Bewertung nach dem Kriterium "Referenzen/Referenzen im ausgeschriebenen Bereich" (0/3) bringt die Beschwerdeführerin vor, sie habe die Frage aufrichtig nach der Formulierung in der Ausschreibung beantwortet und sei davon ausgegangen, es seien Referenzen des Anbieters gemeint. Da sie neu gegründet worden sei, könne sie als Unternehmen keine Referenzen aufzeigen. Nach dem Kommentar der Vorinstanz zur Bewertung des Angebots des Beschwerdegegners hätten hier auch persönliche Referenzen ihrer Gesellschafterinnen genannt werden können (Ziffer 3 der "Einsprache"; act. 16.1/01). Die Beschwerdeführerin weist darauf hin, sie habe im Fragebogen Zuschlagskriterien PvB Los 1 die "langjährige und breite Erfahrung und Ausbildung der Gründerinnen" vorgebracht und auf deren Lebensläufe verwiesen. Sie führt für ihre beiden Gesellschafterinnen zahlreiche Mandate und Referenzen an. Die Programmleitenden seien teilweise bei jetzigen Konkurrentinnen im Markt für Beschäftigungsprogramme angestellt gewesen, die kein Interesse hätten, wahrheitsgemäss Auskunft über die Erfolge ihrer ehemaligen Angestellten zu erteilen.



Würden die Referenzen nicht nach ihrer Qualität, sondern nach ihrer Form bewertet, welche die Beschwerdeführerin nicht erfüllen könne, verletze dies das Gleichbehandlungsgebot (Ziffer 10 der Stellungnahme vom 5. Januar 2022, act. 38). Die Beschwerdeführerin ist der Auffassung, bei gleicher Behandlung der Anbieter hätte sie gleich viele Punkte wie die dritte Bewerberin, die ebenfalls eine neue Firma sei, erhalten müssen, nämlich 2 (Ziffer 16 der Beschwerde; act. 1). Die Vorinstanz habe sich gar nicht erst die Mühe genommen, im Angebot der Beschwerdeführerin Verweisen auf eingereichte Inhalte nachzugehen. Demgegenüber habe sie beim Beschwerdegegner nach untauglichen Surrogaten – hinsichtlich des Nachweises der finanziellen Leistungsfähigkeit – gefahndet (Ziffer 6 der Stellungnahme vom 9. März 2022; act. 49).

Die Vorinstanz hält dem entgegen, die Bewertung nachträglich genannter Referenzen würde gegen das Gebot der Gleichbehandlung der Anbieter verstossen und sei deshalb nicht zulässig (Seite 4 der Vernehmlassung aufschiebende Wirkung; act. 10). An den verlangten Stellen im Formular Zuschlagskriterien im Angebot der Beschwerdeführerin fehlten die Angaben zu den Referenzen. Die Erfahrungen der von der Beschwerdeführerin erwähnten Mitarbeitenden seien bei den Zuschlagskriterien "Mitarbeitende/vorgesehene Personen" bei jenen Bereichen als Qualifikation bewertet worden, in denen die Mitarbeitenden eingesetzt werden. Weil die Beschwerdeführerin ein neugegründetes Unternehmen sei, habe sie als Anbieterin noch keine solche Programme eigenverantwortlich durchgeführt und könne deshalb keine Referenzen vorweisen. Ihr dennoch zumindest Teilpunkte zu vergeben, wie es die Beschwerdeführerin fordert, würde dem Gleichbehandlungsgrundsatz zuwiderlaufen (Ziffer 4 der Stellungnahme vom 9. Februar 2022, act. 44).

Zu prüfen ist einzig, ob sich die Vorinstanz bei der Bewertung des Angebots der Beschwerdeführerin bezüglich der Referenzen im ausgeschriebenen Bereich ausserhalb des ihr zustehenden weiten Ermessensspielraums bewegt hat. Dass die Vorinstanz die Erfahrungen einzelner Mitarbeitenden der Beschwerdeführerin, die diese in anderen Organisationen erwarben, nicht berücksichtigt hat, sondern auf die Erfahrung der Anbieterin als Unternehmen abgestellt hat, ist sachlich nachvollziehbar. Aus den Bemerkungen zu den Bewertungen ist nicht zu schliessen, dass die Vorinstanz das Kriterium bei den beiden anderen Bewerberinnen nach davon abweichenden Grundsätzen gehandhabt hat. Bei der dritten Bewerberin wurden die Referenzen – wie sich aus dem Kommentar ergibt (act. 11, Register 6) – aufgrund in den Ausschreibungsunterlagen ausdrücklich vorbehalten eigener Erfahrungen der Vorinstanz bewertet. Die Bewertung des Angebots der Beschwerdeführerin erweist sich damit nicht als vergaberechtswidrig.



### 4.5. "Mitarbeitende/Programmleitung/Anforderungsprofil"

Zur Bewertung ihres Angebots beim Kriterium "Mitarbeitende/Programmleitung/Anforderungsprofil" (1.111/1.667) bringt die Beschwerdeführerin vor, sie habe in der bemängelten Stellenbeschreibung transparent dargelegt, wie sie das Anforderungsprofil der Programmleitung ausgestalte. Das Verdikt, die Stellenbeschreibung sei "nicht vollumfänglich nachvollziehbar", lasse gänzlich offen, welche Anforderungen nun konkret nicht erfüllt worden sein sollen. Entsprechend sei – jedenfalls ohne Akteneinsicht – auch nicht nachvollziehbar, inwiefern die Stellenbeschreibung des Beschwerdegegners "vollumfänglich nachvollziehbar" gewesen sei. Die Beschwerdeführerin decke alle "vermissten" betriebswirtschaftlichen Funktionen Finanzbuchhaltung, Controlling und Compliance usw. mit spezialisierten externen Dienstleisterinnen überdurchschnittlich hochwertig ab und habe dies in den Stellenbeschreibungen zusätzlich und überzeugend dargelegt. Die Vorinstanz habe die Stellenbeschreibungen nicht vollständig gewürdigt oder die Strategie des Zukaufs externen Knowhows schlicht übersehen. Der Abzug sei deshalb willkürlich (Ziffer 11 der Stellungnahme vom 5. Januar 2022, act. 38). Die Vorinstanz gestehe implizit ein, nicht berücksichtigt oder gewürdigt zu haben, dass die Beschwerdeführerin ausgewählte betriebswirtschaftliche Funktionen mittels Einbezugs spezialisierter externer Dienstleisterinnen abdecke. Sie spiele die Sinnhaftigkeit und den Wert dieser Kooperation herunter. Die Beschwerdeführerin bestreitet die Unterstellung, sie habe in der Funktionsbeschreibung der Programmleitung keine grundlegenden Kenntnisse betriebswirtschaftlicher Themen vorausgesetzt (Ziffer 7 der Stellungnahme vom 9. März 2022; act. 49).

Die Vorinstanz hält dem entgegen, in der eingereichten Stellenbeschreibung der Programmleitung würden betriebswirtschaftliche Themen nicht explizit angesprochen. Der geringe Punktabzug sei gerechtfertigt. Das Maximum betrage nicht – wie die Beschwerdeführerin schreibe – 3, sondern 1.667 Punkte (Ziffer 5d der Vernehmlassung aufschiebende Wirkung; act. 10). Die Beschwerdeführerin anerkenne, dass in der Funktionsbeschreibung der Programmleitung keine betriebswirtschaftlichen Themen enthalten seien und "das Anforderungsprofil der Programmleitung damit unvollständig" sei. Die betriebswirtschaftlichen Themen könnten nicht ohne Weiteres vollständig ausgelagert werden. Für die wirtschaftlich erfolgreiche Durchführung eines Programmes sei es wichtig, dass die Programmleitung grundlegende Kenntnisse in betriebswirtschaftlichen Themen habe. Die Zusammenarbeit mit einem externen Dienstleister allein gewährleiste noch keine gute Qualität (Ziffer 5 der Stellungnahme vom 9. Februar 2022, act. 44).



Für die Umsetzung des Programms sind betriebswirtschaftliche Kenntnisse in der Programmleitung nicht nur punktuell von Bedeutung. Entsprechendes Wissen und entsprechende Erfahrung müssen unmittelbar – und nicht erst dann, wenn ein betriebswirtschaftliches Problem akut wird – zum Tragen kommen können. Es ist deshalb sachlich gerechtfertigt, wenn die Vorinstanz die Auslagerung betriebswirtschaftlicher Kenntnisse als nachteilig erachtet. Aus der Bewertung und der Begründung ist auch nicht zu schliessen, die Vorinstanz sei davon ausgegangen, den Mitarbeitenden der Beschwerdeführerin in der Programmleitung fehlten jegliche betriebswirtschaftlichen Kenntnisse. Bewertung und Begründung durch die Vorinstanz erscheinen sachgerecht.

#### **4.6. "Mitarbeitende/Programmleitung/vorgesehene Person"**

Zur Bewertung ihres Angebots beim Kriterium "Mitarbeitende/Programmleitung/vorgesehene Person" (2.222/3.333) macht die Beschwerdeführerin geltend, aus den Unterlagen ergebe sich nicht, dass die Personen mit jenen der Mitbewerber verglichen würden. Ihre beiden Gesellschafterinnen verfügten jedoch über sämtliche notwendigen Ausbildungen und noch mehr, um jeden Bereich bei Bedarf abzudecken. Beide hätten im Juni 2021 die Weiterbildung "Agogik", die von der Vorinstanz im Bereich Beschäftigung gefordert werde, absolviert. Die Mitbewerbenden beschäftigten teils Personen, die nicht den geforderten Kriterien entsprächen. Vielen Anbietern fehlten Ausbilder mit eidgenössischem Fähigkeitsausweis. Diese Ausbildung könne nicht in wenigen Tagen absolviert werden, sondern daure in der Regel mindesten zwei Jahre (Ziffer 5 der "Einsprache"; act. 16.1/01).

Die Vorinstanz hält dem entgegen, die Beschwerdeführerin gehe nicht darauf ein, dass ihre für die Programmleitung vorgesehene Person in dieser Funktion über weniger Erfahrung verfüge als die Personen ihrer Mitbewerber. Die vorhandene Ausbildung sei nicht mit der Erfahrung gleichzusetzen (Ziffer 5e der Vernehmlassung aufschiebende Wirkung; act. 10).

Dass bei der Beurteilung der Programmleitung zwischen Ausbildung und Erfahrung unterschieden wird, diese nicht sich gegenseitig ersetzen können und die Vorinstanz der Erfahrung einen grossen Stellenwert beimisst, ist sachlich gerechtfertigt. Die Begründung der Vorinstanz erscheint damit nachvollziehbar und die Bewertung bewegt sich innerhalb des der Vorinstanz zukommenden weiten Ermessensspielraums.

#### **4.7. "Mitarbeitende/Beschäftigung/vorgesehene Personen"**

Zur Bewertung des Angebots beim Kriterium "Mitarbeitende/Beschäftigung/



vorgesehene Personen" (2.667/4) macht die Beschwerdeführerin geltend, nach Ziffer 3.4.2 des Rahmenvertrages müsse mindestens eine Arbeitsagogin/Arbeitsagoge entweder über den Abschluss dipl. Arbeitsagogin/Arbeitsagoge HFP oder den eidg. Fachausweis Arbeitsagoge oder das Branchenzertifikat der Bildungsanbieter verfügen. Alle anderen Mitarbeitenden im Bereich Beschäftigung erfüllten die Anforderungen, die unter Punkt 3.4.2 aufgeführt worden seien. Die Beschwerdeführerin erfülle die Anforderungen vollumfänglich (Ziffer 6 der "Einsprache"; act. 16.1/01).

Die Vorinstanz hält dem entgegen, bei der Beschwerdegegnerin wiesen vier von fünf Mitarbeitenden eine Weiterbildung in Agogik vor. Da bei der Beschwerdeführerin nur eine Person mit einer Weiterbildung im Bereich Agogik vorgesehen sei, sei der Punktabzug gerechtfertigt (Ziffer 5f der Vernehmlassung aufschiebende Wirkung; act. 10).

Da die Angebote nach den Zuschlagskriterien abgestuft zu bewerten sind und deshalb nicht bereits die Einhaltung von Mindeststandards zur maximalen Punktzahl führt, ist die Begründung der Vorinstanz für den Abzug ohne weiteres nachvollziehbar.

#### **4.8. "Mitarbeitende/Bildung/vorgesehene Personen"**

Zur Bewertung des Angebots beim Kriterium "Mitarbeitende/Bildung/vorgesehene Personen" (2.667/4) anerkennt die Beschwerdeführerin zwar, eine Beurteilung der vakanten Stellen sei nicht möglich. Das seien jedoch lediglich zwanzig Prozent. Beim Beschwerdegegner seien zwei von drei Stellen vakant und die Ausbildung zum Ausbilder eidg. FA bedürfe in der Regel mindestens zweier Jahre. Die Beschwerdeführerin habe ein internes Weiterbildungskonzept, um die geforderten sechzig Lektionen Coaching-Weiterbildung bis zum vorgegebenen Datum zu gewährleisten. Die Programmleitung verfüge über sämtliche dafür erforderlichen Qualifikationen. Für zusätzliche Bildungseinheiten zu Kommunikation und Körpersprache, Auftrittskompetenz und zum Erstellen eines professionellen Bewerbungsvideos würden hochqualifizierte Fachexperten mit Erfahrung im Schweizer Radio und Fernsehen beigezogen (Ziffer 7 der "Einsprache"; act. 16.1/01).

Die Vorinstanz weist darauf hin, dass das Angebot des Beschwerdegegners, der mehr vakante Stellen offeriert habe, in diesem Punkt im Vergleich mit der Beschwerdeführerin auch deutlich schlechter bewertet worden sei. In den Ausschreibungsunterlagen werde eindeutig festgehalten, dass in der Offerte vorgesehene Personal werde beim Zuschlagskriterium "Mitarbeitende" anhand der zum Zeitpunkt der Offerteinreichung vorhandenen Qualifikation bewertet. Die Ausführungen



## St.Galler Gerichte

der Beschwerdeführerin zur beabsichtigten, aber derzeit noch nicht vorhandenen Weiterbildung rechtfertigten deshalb keine bessere Bewertung ihrer Offerte. Die erst im Beschwerdeverfahren behaupteten Qualifikationen der nicht namentlich genannten externen Fachreferenten könnten bei der Bewertung nicht mehr berücksichtigt werden (Ziffer 5g der Vernehmlassung aufschiebende Wirkung; act. 10).

Diese Überlegungen der Vorinstanz sind vergaberechtlich nicht zu beanstanden. Die im Zeitpunkt der Einreichung des Angebots unzureichenden Qualifikationen wurden beim Beschwerdegegner ebenfalls dem konkreten Inhalt des Angebots entsprechend berücksichtigt. Die Berücksichtigung nachträglich behaupteter Qualifikationen externer Fachreferenten würde bedeuten, eine nachträglich ergänzte Offerte zu bewerten. Ein solches Vorgehen wäre mit der Gleichbehandlung der Bewerber nicht vereinbar (vgl. Galli/Moser/Lang/Steiner, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, 3. Aufl. 2013, Rz. 684).

### **4.9. "Mitarbeitende/Jobcoaching/vorgesehene Personen"**

Zur Bewertung des Angebots beim Kriterium "Mitarbeitende/Jobcoaching/vorgesehene Personen" (3.333/4) verweist die Beschwerdeführerin auf einen spezialisierten Kooperationspartner, der explizit für mit physischen oder psychischen Beeinträchtigungen kämpfende Teilnehmende eingesetzt werde. In der täglichen Arbeit sei das immer mehr ein Thema und bisher nicht berücksichtigt worden. Sie wirft die Frage auf, wie das bei einer so hohen Qualifikation und einem so starken Partner, der den Mehrwert eines zusätzlichen Case-Managements biete, bemängelt werden könne, wo andere Anbieter keine Mitarbeitenden mit den notwendigen Qualifikationen und viele Vakanzen hätten (Ziffer 8 der "Einsprache", act. 16.1/01).

Die Vorinstanz hält dem entgegen, die Beschwerdeführerin habe nur einen Kooperationspartner mit mehreren Mitarbeitern und keine konkreten Personen angegeben. Gemäss Ausschreibung sei jedoch für jede Person das CV inklusive sämtlicher Nachweise (Arbeitszeugnisse, Zwischenzeugnis der aktuellen Anstellung, Diplom) beizulegen gewesen. Die erst im Beschwerdeverfahren behaupteten und nicht nachgewiesenen Qualifikationen könnten bei der Bewertung nicht mehr berücksichtigt werden (Ziffer 5h der Vernehmlassung aufschiebende Wirkung; act. 10).

Die Vorinstanz war – was auch die Beschwerdeführerin nicht geltend macht – nicht verpflichtet, in diesem Punkt zusätzliche Abklärungen zum Angebot der Beschwerdeführerin einzuholen. Zu bewerten war das Angebot, wie es ihr die Beschwerdeführerin unterbreitet hatte. Das Gebot der Gleichbehandlung der Bewerber



verbietet zudem – wie dargelegt – die Bewertung nachträglicher Ergänzungen eines Angebots. Die Bewertung des Angebots der Beschwerdeführerin und die Vorbringen der Vorinstanz sind vergaberechtlich nicht zu beanstanden.

#### **4.10. "Mitarbeitende/Personalentwicklung"**

Zur Bewertung des Angebots beim Kriterium "Mitarbeitende/Personalentwicklung" (1/2) verweist die Beschwerdeführerin auf ihr Konzept "Personalentwicklung – interne Weiterbildungen" (Ziffer 9 der "Einsprache"; act. 16.1/01). Sie bringt vor, sie habe auf acht A4-Seiten einen Überblick gegeben, welche Schwerpunkte bei der kontinuierlichen Personalentwicklung mit internen Lehrgängen und externen Dienstleistenden im Bereich der Supervision punkto "Bewältigung beruflicher Aufgaben", "Reflexion beruflichen Handelns" sowie auch in der "Weiterentwicklung der fachlichen psychosozialen Kompetenzen" gesetzt würden. Sie habe einen vollständigen Vorschlag eingereicht, wie auf "Trends zur Rekrutierung" zu reagieren sei, nämlich durch Kooperation mit einer auf neuste Personalrekrutierungstrends – das Wort werde zwar nicht ausdrücklich genannt – spezialisierten externen Dienstleisterin, welche Mitarbeitende namentlich mit der Erstellung von "wirkungsvollen Story Books" und der Produktion von "Bewerbungsvideos" vertraut mache. Die Mitarbeitenden sollen befähigt werden, dazu notwendige "Technik & Formate" zu beherrschen und mittels regelmässiger Sprachcoachings "neue Präsentationstechniken" erlernen, um "erlerntes Wissen und Können an unsere Kunden weiterzugeben". Warum die Vorinstanz keine "Aussagen zu Trends der Rekrutierung" gefunden habe, erschliesse sich ihr nicht. Es ergebe sich der Eindruck, die Vorinstanz habe weder die internen Lehrgänge ausreichend gewürdigt noch das spezialisierte Angebot der externen Dienstleistenden zur Kenntnis genommen. Habe es der Beschwerdegegner im offensichtlichen Gegensatz zur Beschwerdeführerin versäumt, auf Trends zur Rekrutierung einzugehen, erscheine die Gleichbehandlung beim Punkteabzug als willkürlich (Ziffer 12 der Stellungnahme vom 5. Januar 2022, act. 38). Die Vorinstanz gestehe in ihrer Stellungnahme vom 9. Februar 2022 ein, dass die Beschwerdeführerin das Thema Bewerbungsvideo aufgeführt habe. Diese Tatsache könne sie demnach in ihrer Bewertung nicht berücksichtigt haben (Ziffer 8 der Stellungnahme vom 9. März 2022; act. 49).

Die Vorinstanz hält dem entgegen, an den von der Beschwerdeführerin erwähnten Stellen ihrer Offerte fänden sich lediglich Angaben zu den vorgesehenen Weiterbildungsmöglichkeiten und ihren Inhalten. Wie sie die kontinuierliche Weiterbildung für die einzelnen Funktionen konkret umsetze, zeige sie nicht auf. Es fänden sich auch keine Aussagen zu den Trends der Rekrutierung. Weil die



entsprechenden Informationen auch beim Beschwerdegegner fehlten, sei bei beiden der gleiche Punkteabzug vorgenommen worden (Ziffer 5i der Vernehmlassung aufschiebende Wirkung; act. 10). Die Beschwerdeführerin habe die vorgesehenen Weiterbildungen in "intern" und "extern" aufgeteilt und die abgedeckten Themen sowie die Inhalte und Ziele aufgeführt. Aus ihren Angaben sei aber nicht ersichtlich, nach welchen Kriterien die Weiterbildungen konkret ausgewählt und durchgeführt würden. Weitere Angaben zu den konkreten Rahmenbedingungen wie zeitlichem Umfang und Häufigkeit der vorgesehenen Weiterbildungen fehlten. Die Offerte enthalte keine expliziten Aussagen zu Trends in der Rekrutierung. Das Thema Bewerbungsvideo werde zwar bei der Personalentwicklung unter den externen Weiterbildungen aufgeführt. Weitere Trends wären die Online-Bewerbung oder das Online-Vorstellungsgespräch. Aussagen dazu, wie die Kursleitung neue Trends zur Rekrutierung zum Beispiel im Bildungsteil aufnehme und damit sicherstelle, dass die Teilnehmenden die neuen Trends anwenden könnten, fehlten (Ziffer 6 der Stellungnahme vom 9. Februar 2022; act. 44).

Es trifft zu, dass die Vorinstanz beim Kriterium "Mitarbeitende/Personalentwicklung" das Angebot der Beschwerdeführerin gleich wie jenes des Beschwerdegegners bewertet hat, obwohl sie in den – im Übrigen identischen – Bemerkungen auf dem Bewertungsformular festgehalten hat, die Angaben zu Trends der Rekrutierung seien bei der Beschwerdeführerin "unvollständig" und würden beim Beschwerdegegner "fehlen". Die Bemerkungen auf dem Bewertungsformular müssen aus Platzgründen knapp formuliert sein und können nicht alle Überlegungen, die zur Bewertung geführt haben, wiedergeben. Was die Vorinstanz dazu im Beschwerdeverfahren ergänzend ausführt, lässt die Bewertung des Angebots der Beschwerdeführerin bei diesem Kriterium mit der Hälfte der möglichen Punkte als sachlich begründet und nachvollziehbar erscheinen. Die Vorinstanz hat sich innerhalb des ihr bei der Bewertung der Angebote zustehenden weitgehenden Ermessensspielraums bewegt.

#### **4.11. "Konzept/Beschäftigung/Konzept"**

Zur Bewertung ihres Angebots beim Kriterium "Konzept/Beschäftigung/Konzept" (4.667/7) bringt die Beschwerdeführerin vor, weder zur Wahl der Beschäftigungsbereiche noch zur Auftragsbeschaffung werde eine Erläuterung gefordert. Sie verweist sodann auf ihr 31-seitiges Konzept, das auch alle in der Ausschreibung in der exemplarischen Umsetzung geforderten Personae enthalte. Das könne der Beschwerdegegner nicht gewährleisten, da er für Männer keine exemplarische Umsetzung machen könne (Ziffer 10 der "Einsprache"; act. 16.1/01). Die Beschwerdeführerin bringt sodann vor, der gleiche Punkteabzug trotz wesentlich



gravierenderer Mängel im Angebot des Beschwerdegegners deute auf eine Ungleichbehandlung hin. Im klaren Gegensatz zur Beschwerdeführerin decke das auf Frauen beschränkte Angebot des Beschwerdegegners nur die Hälfte der Adressaten ab und beschreibe die konkrete Umsetzung in Deutsch und IKT unklar und unvollständig. Die Vorinstanz habe das Beschäftigungskonzept nicht vollständig zur Kenntnis genommen, wenn sie bemängle, es würden "beispielsweise die Sprache und Alltagsmathematikkenntnisse in allen Beschäftigungsbereichen gleich umschrieben" und es werde "nicht aufgezeigt, wie diese Kenntnisse im Rahmen des jeweiligen Beschäftigungsbereichs konkret gefördert werden". Die mit den Beschäftigungsbereichen verknüpften Förderungsmodule des Beschäftigungsbereichs auf Seiten 18 und 19 des Beschäftigungskonzepts würden weder erwähnt noch gewürdigt (Ziffer 13 der Stellungnahme vom 5. Januar 2022, act. 38).

Die Vorinstanz hält dem entgegen, eine Begründung für die Wahl der Beschäftigungsbereiche gehöre, auch wenn nicht explizit gefordert, zum Konzept. Die Anbieterinnen müssten insbesondere dann, wenn das Programm wie jenes der Beschwerdeführerin auf externen Kundenaufträgen (Reinigung, Wäscherei) aufbaue, aufzeigen, dass für den gewählten Beschäftigungsbereich ein hinreichendes Arbeitsvolumen vorliege, damit das Konzept nachvollziehbar werde. Weil der Beschäftigungsteil mit dem praktischen Bezug zum ersten Arbeitsmarkt die Basis des Programms bilde und die Arbeiten unter möglichst arbeitsmarktnahen Bedingungen ausgeführt werden sollten, sei im Konzept aufzuzeigen, inwiefern die ausgewählten Beschäftigungsbereiche dieses Ziel erreichten. Entsprechende Ausführungen fehlten im Projekt der Beschwerdeführerin. Der Beschwerdegegner habe im Übrigen auch für die männlichen Personae eine exemplarische Umsetzung eingereicht (Ziffer 5j der Vernehmlassung aufschiebende Wirkung; act. 10).

Die erfolgreiche Umsetzung des Beschäftigungsprogramms setzt voraus, dass für die Teilnehmenden ein Arbeitsvolumen vorhanden ist, welches sie befähigt, sich in einem alltäglichen Arbeitsleben zurecht zu finden. Dass die Vorinstanz die Thematisierung dieses Aspektes im Konzept erwartet hat, ist mit Blick auf den Zweck des von ihr nachgefragten Programms deshalb nachvollziehbar. Der Punktabzug erscheint damit sachlich begründet.

#### **4.12. "Konzept/Beschäftigung/Umsetzung Sprache, Alltagsmathematik, IKT"**

Zur Bewertung beim Kriterium "Konzept/Beschäftigung/Umsetzung Sprache, Alltagsmathematik, IKT" (1.5/3) verweist die Beschwerdeführerin auf ihr Konzept mit den Details zum Beschäftigungsangebot und mit dem Wochenplan. Den



Teilnehmenden stünden zudem zusätzlich zum Beschäftigungsteil Angebote je nach Bedarf – PC-Grundkompetenzen, einfache Mathematik für den Berufsalltag, Grundkompetenzen in der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) und Deutsch in Alltag und Beruf A1-B1 zur Verfügung (Ziffer 11 der "Einsprache"; act. 16.1/01). Die Beschwerdeführerin macht sodann geltend, der Bewertungsbogen gebe deutliche Hinweise auf eine Ungleichbehandlung, weil der Punkteabzug trotz wesentlich gravierender Mängel – der Beschwerdegegner decke nur die Hälfte der Adressaten ab und die konkrete Umsetzung in Deutsch und IKT werde unklar und unvollständig beschrieben – ebenfalls 1.5 betragen habe. Die Vorinstanz habe das Beschäftigungskonzept nicht vollständig zur Kenntnis genommen, wenn sie bemängle, es würden "beispielsweise die Sprache und Alltagsmathematikkenntnisse in allen Beschäftigungsbereichen gleich umschrieben" und es werde "nicht aufgezeigt, wie diese Kenntnisse im Rahmen des jeweiligen Beschäftigungsbereichs konkret gefördert" würden. Im Bereich Sprache führe das Konzept ein adressatengerechtes, zirka drei Kurstage umfassendes Modul "ABU (Allgemeinbildender Unterricht)", das sich explizit an "gering qualifizierte Personen mit Sprachniveau mind. A1" richte. In sämtlichen Konzepten des Beschäftigungsbereichs würden ausführlich konkrete Lernziele für "berufsbezogene Sprache" und für "Sprache" im Allgemeinen definiert und es werde ersichtlich, dass das konkrete Sprachtraining in diesen Sprachkategorien während der Arbeit im jeweiligen Beschäftigungsbereich zu erfolgen habe. Die Beschwerdeführerin erachte es als unfruchtbar, Kursteilnehmende während der praktischen Arbeit mit fiktiven Rechenoperationen zu konfrontieren, was der Arbeitsmarktnähe abträglich wäre. Mathematische Kompetenzen würden in modularen Mathematikblocks vermittelt. Angeboten werde ein adressatengerechtes Modul mit einer Kursdauer von zirka zwei Tagen (zuzüglich Blended-Learning Slots). Der Kursinhalt weise grosse Praxisnähe auf, da er den methodischen Ansatz verfolge, mathematische Kompetenzen anhand alltagsrelevanter Szenarien des Berufslebens zu vermitteln. Bezüglich Förderung der IKT-Kompetenzen werde für die Bereiche "Logistik", "Restaurieren und Upcycling" und "Reinigung" aufgezeigt, dass eine Verknüpfung der Vermittlung von IKT-Kompetenzen mit der Förderung sprachlicher Kompetenzen – kurze Mitteilungen per E-Mail oder Standardbrief, Eingaben am PC und in Formularen – sinnvoll sei. In den Beschäftigungsbereichen "Administration" und "B2B" würden IKT-Kenntnisse naturgemäss – Förderung in der Sachbearbeitung, bei der Archivierung und Dokumentation von Daten, im Telefonservice, Online-Verkauf von Produkten, Wareneingangs- und -ausgangssysteme, Kassawesen, einfache Buchungen – vertieft. Damit laufe die Kritik der Vorinstanz ins Leere. Sie habe das Angebot nur summarisch zur Kenntnis genommen, ohne das Konzept inhaltlich eingehend zu prüfen, denn sonst hätte sie den vermissten Inhalt vorgefunden und allenfalls kritisch gewürdigt.



## St.Galler Gerichte

Demgegenüber sei willkürlich über die Mängel im Konzept des Beschwerdegegners wohlwollend hinweggesehen worden (Ziffer 13 der Vernehmlassung vom 5. Januar 2022; act. 38). Die Vorinstanz räume ein, dass Module und Kurse zur Förderung der Kompetenzen der Teilnehmenden in den Bereichen Sprache, Alltagsmathematik und IKT im Beschäftigungsbereich vorhanden seien. Die Gleichbehandlung der Beschwerdeführerin bemesse sich daran, ob der Beschwerdegegner denselben Detailgrad in ihren Ausführungen erreiche (Ziffer 9 der Stellungnahme vom 9. März 2022, act. 49).

Die Vorinstanz hält dem entgegen, in den Unterlagen der Beschwerdeführerin würden beispielsweise die Sprache und die Alltagsmathematikkenntnisse in alle Beschäftigungsbereichen gleich umschrieben. Es werde nicht aufgezeigt, wie diese Kenntnisse im Rahmen des jeweiligen Beschäftigungsbereichs konkret gefördert würden. Die Beschwerdeführerin zeige beispielsweise nicht auf, in welchen Situationen ein Teilnehmer im Bereich Logistik in den beschriebenen Mathematikkompetenzen konkret gefördert werde (Ziffer 5k der Vernehmlassung zur aufschiebenden Wirkung; act. 10). Die Beschwerdeführerin verweise lediglich auf Module und Kurse. Aussagen dazu, wie die theoretisch erworbenen Kompetenzen während der Beschäftigung konkret angewendet und gefördert werden könnten, fehlten (Ziffer 7 der Stellungnahme vom 9. Februar 2022, act. 44).

Dass sprachliche, rechnerische und informations- und kommunikationstechnologische Fähigkeiten möglichst unter Bezugnahme auf den konkreten Arbeitsalltag des Beschäftigungsbereichs umgesetzt werden sollen, entspricht dem Zweck der vorübergehenden Beschäftigung. Das Programm kann dann erfolgreich sein, wenn die Teilnehmenden die Bedeutung von Fähigkeiten und Kenntnissen im Arbeitsalltag erleben. Es darf deshalb auch erwartet werden, dass die Anbieter in ihrem Konzept die entsprechenden Zusammenhänge zwischen den konkreten Tätigkeiten und den zu fördernden Kompetenzen darlegen. Der Beschwerdegegner hat denn auch im Konzept "Beschäftigung" zu den einzelnen Beschäftigungsbereichen eingehend aufgezeigt, in welchen praktischen Zusammenhängen im Laden, in der Werkstatt und im Atelier Sprachkompetenzen und Informations- und Kommunikationstechniken, insbesondere aber Alltagsmathematik erlernt und geübt werden können (vgl. Ziff. 6.2 des Angebots im Ordner 2). Die Ausführungen der Vorinstanz sind unter diesem Gesichtspunkt nachvollziehbar und die Bewertung des Angebots der Beschwerdeführerin erscheint sachgerecht. Hinweise auf die von der Beschwerdeführerin geltend gemachte Ungleichbehandlung vor dem Hintergrund der identischen Punktevergabe für dieses



Kriterium an den Beschwerdegegner liegen mangels klar erkennbaren Qualitätsunterschieds nicht vor.

### **4.13. "Konzept/Beschäftigung/Umsetzung der Ziele für die Personae"**

Zur Bewertung des Angebots beim Kriterium "Konzept/Beschäftigung/Umsetzung der Ziele für die Personae" (2/3) verweist die Beschwerdeführerin auf ihr Konzept Beschäftigung. Die erarbeiteten Perspektiven im Beschäftigungsbereich für die Personae seien aus ihrem täglichen Berufsalltag und in keiner Weise zu optimistisch. Nur wenn man dies mit den Perspektiven von Teilnehmenden früherer Einsatzprogramme vergleiche, in denen nicht die Förderung von Kompetenzen und Qualifikationen, sondern Umsatz und Gewinn im Vordergrund gestanden hätten, könne man die beruflichen Perspektiven als zu optimistisch betrachten. Sie wirft die Frage auf, wie es sein könne, dass der Beschwerdegegner, welcher das Programm nur für Frauen anbiete und die Beschreibung laut Kommentar der Vorinstanz gänzlich fehle, die gleiche Punktzahl erhalte (Ziffer 12 der "Einsprache", act. 16.1/01). Die Beschwerdeführerin macht sodann geltend, die Vorinstanz bestreite nicht, dass die Beschwerdeführerin die exemplarische Umsetzung im Gegensatz zum Beschwerdegegner vollständig eingereicht habe. Der gleiche Punkteabzug für die fehlenden Inhalte beim Beschwerdegegner und die angeblich nicht vollumfänglich erreichte inhaltliche Qualität bei der Beschwerdeführerin sei nicht nachvollziehbar und lasse die Bewertung willkürlich erscheinen (Ziffer 14 der Stellungnahme vom 5. Januar 2022, act. 38). Dass völlig fehlende Inhalte beim Beschwerdegegner zum gleichen Punkteabzug führten wie die angeblich nicht vollumfänglich erreichte inhaltliche Qualität bei der Beschwerdeführerin, betitle die Vorinstanz verzerrend als "unterschiedliche Stärken und Schwachpunkte". Sie verschleierte, dass diese Bewertung nur willkürlich erfolgt sein könne, da Nichtvorhandenes naturgemäss schlechter zu bewerten sei als Vorhandenes. Damit gestehe die Vorinstanz implizit eine willkürliche Bewertung zu (Ziffer 10 der Stellungnahme vom 9. März 2022; act. 49).

Die Vorinstanz begründet die selbe Punktzahl damit, der Beschwerdegegner habe die Umsetzung der Ziele im Beschäftigungsbereich weniger ausführlich beschrieben, aber – anders als die Beschwerdeführerin, welche die Entwicklung der Personae ausschliesslich positiv dargestellt habe – auch schwierige Situationen berücksichtigt (Ziffer 51 der Vernehmlassung aufschiebende Wirkung; act. 10).

Dass Angebote mit Blick auf einzelne Beurteilungskriterien unterschiedliche Stärken und Schwächen aufweisen, entspricht einer Erfahrungstatsache. Stärken und Schwächen können auch darin bestehen, dass zu einzelnen Aspekten eines



Beurteilungskriteriums Ausführungen in einem Angebot fehlen und zu anderen Aspekten desselben Beurteilungskriteriums die Ausführungen als sehr gut eingestuft werden. Dass diese Unterschiede schliesslich nach Gewichtung der verschiedenen Aspekte zu einer gleichen Bewertung der Angebote verschiedener Anbieter bei einem einzelnen Beurteilungskriterium führen, lässt sich sachlich begründen. Die Ausführungen der Vorinstanz zur Bewertung der beiden Angebote beim Kriterium "Konzept/Beschäftigung/Umsetzung der Ziele für die Personae" sind nachvollziehbar. Die Bewertung liegt im Bereich des weitgehenden Ermessens der Vorinstanz.

#### **4.14. "Konzept/Beschäftigung/Umsetzung bei minimaler Anzahl Plätze"**

Zur Bewertung des Angebots nach dem Kriterium "Konzept/Beschäftigung/Umsetzung bei minimaler Anzahl Plätze" (0.333/1) bringt die Beschwerdeführerin vor, die Kommentare seien bei beiden Angeboten fast identisch. Trotzdem erhalte der Beschwerdegegner 0.167 Punkte mehr (Ziffer 13 der "Einsprache"; act. 10). Ihre Lebensnähe und Praxisorientierung gereiche ihr hier in ungerechtfertigter Weise zum Nachteil. Sie lege dar, dass sie eine Strategie der transparenten Kommunikation mit der Vorinstanz favorisiere, um vorausblickend und möglichst angemessen via flexible Reduktion von Stellenprozenten – im Gegensatz zu schmerzhaftem Stellenabbau – auf unterdurchschnittliche Belegung der Programmplätze reagieren zu können. Diese variable Lösung müsse in ihrer Effizienz anerkannt werden und stelle bei richtiger Würdigung des Sachverhalts gar ein Alleinstellungsmerkmal des Programmes dar, da viele Konkurrentinnen diese Flexibilität der Belegschaft vermissen liessen (Ziffer 17 der Stellungnahme vom 5. Januar 2022; act. 38). Die Beschwerdeführerin macht geltend, sie habe für das Szenario einer minimalen Programmbelegung eine praxisorientierte Lösung ihres agilen Managements vorgelegt. Sie bestreite die Behauptung der Vorinstanz, der Beschwerdegegner habe das Szenario deutlich besser beschrieben (Ziffer 13 der Stellungnahme vom 9. März 2022; act. 49).

Die Vorinstanz hält dazu fest, die Kommentare seien nicht identisch. Die Beschwerdeführerin führe lediglich aus, das weitere Vorgehen werde mit dem Auftraggeber besprochen. Programm und tägliche Umsetzung blieben gleich. Es würden Lösungen gesucht, wie Stellenprozente reduziert werden könnten, ohne dass für einzelne Mitarbeitende Existenzprobleme entstünden oder die Betreuungsdichte überschritten werde. Der Beschwerdegegner führe demgegenüber aus, wie er bei einer Reduktion auf die minimale Anzahl Plätze konkret vorgehe (Ziffer 5m der Vernehmlassung aufschiebende Wirkung; act. 10).

Die Begründung der Vorinstanz ist sachlich gerechtfertigt und anhand der Angebote



nachvollziehbar. Während die Beschwerdeführerin insbesondere auch hinsichtlich der einzelnen Beschäftigungsbereiche im Vagen bleibt, legt der Beschwerdegegner konkrete Szenarien vor (vgl. Angebot des Beschwerdegegners, Register 7, Ziffer 7.5; Angebot der Beschwerdeführerin Register 1, Seite 11/14). Dass mit der Beschwerdeführerin Lösungen gefunden werden können, ist zwar nicht ausgeschlossen. Dass die Vorinstanz aber die Darstellung und die Überlegungen des Beschwerdegegners als für sie hilfreicher beurteilt und dies mit einem – geringfügigen – Punkteunterschied gewürdigt hat, ist verständlich. Die Bewertung liegt im weiten Ermessensbereich der Vorinstanz und ist vergaberechtlich deshalb nicht zu beanstanden.

#### **4.15. "Konzept/Bildung/Konzept"**

Zur Bewertung des Angebots nach dem Kriterium "Konzept/Bildung/Konzept" (4/6) bringt die Beschwerdeführerin vor, das Konzept fehle nicht. Es seien drei – und nicht wie im Kommentar von der Vorinstanz angeführt vier – Portfolio-Kurse, die im Sinn der Binnen-differenzierung so konzipiert seien, um auf den jeweiligen individuellen Förderungsbedarf der Teilnehmenden einzugehen. Ob der Bildungsteil in acht Wochen abgeschlossen sei, sei auf dem Wochenplan zu sehen. Hier sei der Wechsel der Teilnehmenden vom Bildungs- in den Beschäftigungsteil ersichtlich. Ausserdem sei das Modul Bewerbungsvideo im Konzept enthalten und behandle aktuelle Themen der Rekrutierung. Die Beschwerdeführerin ist nicht einverstanden, dass der Beschwerdegegner gleich viele Punkte erhalten hat (Ziffer 14 der "Einsprache"; act. 16.1/01).

Die Vorinstanz hält dem entgegen, die Beschwerdeführerin habe kein Gesamtkonzept für den gesamten Bildungsteil eingereicht. Es liege kein Gesamtbild vor und es könne beispielsweise nicht nachvollzogen werden, wie die unterschiedlichen Portfolio-Kurse eingebettet seien. Aus den Wochenplanungen sei nicht ersichtlich, ob der Bildungsteil innerhalb von acht Wochen abgeschlossen werde (Ziffer 5n der Vernehmlassung aufschiebende Wirkung; act. 10).

Die Begründung ist sachlich gerechtfertigt und nachvollziehbar. Beide Anbieterinnen verweisen bei der entsprechenden Frage des Fragenkatalogs auf einzelne Abschnitte ihres Angebots (vgl. Angebot des Beschwerdegegners, Register 8, Ziffer 8.1; Angebot der Beschwerdeführerin, Konzept Bildung S. 14-36). Das Angebot der Beschwerdeführerin ist in diesem Punkt durchaus ausführlich. Wenn die Vorinstanz allerdings die zeitlich übersichtliche Darstellung des Beschwerdegegners als zweckdienlicher eingeschätzt und entsprechend besser beurteilt hat, hat sie das ihr



zustehende weite Ermessen ausgeübt und nicht das Angebot der Beschwerdeführerin in vergaberechtswidriger Weise zu schlecht beurteilt.

#### **4.16. "Konzept/Bildung/Umsetzung des Konzepts"**

Zur Bewertung des Angebots nach dem Kriterium "Konzept/Bildung/Umsetzung des Konzepts" (1.333/2) bringt die Beschwerdeführerin vor, der Kommentar der Vorinstanz, wonach Differenzierung teilweise nicht erkennbar sei, erscheine mehr als fragwürdig und fadenscheinig. In der Punktvergabe würden lediglich die beiden weiblichen Personae genannt, nicht aber die männlichen, für welche der Beschwerdegegner keine exemplarische Umsetzung erarbeiten könne, da ausschliesslich weibliche Teilnehmende erwähnt würden. Die Beschwerdeführerin geht hier von vorinstanzlicher Willkür aus, um ihre Punktzahl unter fünfzig zu halten und sie ohne die Vergabe von Punkten für den Preis vom Verfahren ausschliessen zu können (Ziffer 15 der "Einsprache"; act. 16.1/01).

Die Vorinstanz hält dem entgegen, die Auswahl der beiden Personae sei bereits mit der Ausschreibung bekanntgegeben worden. Wesentlich sei nicht das Geschlecht der Personae, sondern ihre differenzierte Situation (Ziffer 50 der Vernehmlassung aufschiebende Wirkung; act. 10).

Die Beschwerdeführerin hat die in den Ausschreibungsunterlagen bekannt gegebene Auswahl der beiden weiblichen Personae für die Darstellung der Umsetzung des Bildungskonzepts weder im Zusammenhang mit der Ausschreibung noch mit der Einreichung ihres Angebots beanstandet. Der Beschwerdegegner legt die Umsetzung des Konzepts Bildung für die beiden bezeichneten Personae zusammenhängend dar (vgl. Angebot des Beschwerdegegners, Register 8, Ziffer 8.4.1 und 8.4.2).

Demgegenüber verweist die Beschwerdeführerin in diesem Punkt (vgl. Angebot der Beschwerdeführerin, Register 1, Seite 11/14) in allgemeiner Weise auf die nach den Personae gegliederte "Exemplarische Umsetzung" ihres gesamten Konzepts (vgl. Angebot der Beschwerdeführerin, Register 5). Die Vorinstanz hat die Darstellung der Umsetzung für die beiden Personae durch die Beschwerdeführerin (1.333/2) etwas besser als jene des Beschwerdegegners (1/2) beurteilt. Die Vorinstanz hat – entgegen dem von der Beschwerdeführerin mehrfach erhobenen Vorwurf – also durchaus nicht nur das Angebot des Beschwerdegegners integral gewürdigt. Die Bewertung des Angebots der Beschwerdeführerin erscheint nicht als missbräuchlich.

#### **4.17. "Konzept/Bildung/Musterportfolio"**

Zur Bewertung des Angebots nach dem Kriterium "Konzept/Bildung/



## St.Galler Gerichte

Musterportfolio" (0.667/1) bringt die Beschwerdeführerin vor, sie könne den Kommentar, das Portfolio sei wenig adressatengerecht, nicht nachvollziehen (Ziffer 16 der "Einsprache"; act. 16.1/01).

Die Vorinstanz erläutert dazu, die Kompetenzportfolios "Basic" und "Advanced" seien sowohl beim Inhalt als auch bei den Zielen identisch. Die Beschwerdeführerin gehe somit nicht auf die unterschiedlichen Adressaten (Personen mit und ohne berufliche Qualifikationen) ein. Auch "Professional" unterscheide sich nur beim Inhalt und unwesentlich von den beiden anderen, obwohl sich dieses Portfolio an Personen mit hoher beruflicher Qualifikation richte (Ziffer 5p der Vernehmlassung aufschiebende Wirkung; act. 10).

Die Durchsicht der Portfolios "Basic" und "Advanced" im Angebot der Beschwerdeführerin bestätigt die tatsächlichen Feststellungen der Vorinstanz. Das Portfolio "Advanced" enthält einzig zusätzlich die Elemente "Sich als Fachkraft positionieren" (S. 45), "Berufsphasen" (S. 46/47), "Mein Traumberuf" (S. 56) und – im Zusammenhang mit dem Vorstellungsgespräch – "Ihre Story: Meine berufliche Reise" (S. 83). Soweit eine – kursorische – Durchsicht gezeigt hat, decken sich die beiden Portfolios im Übrigen wörtlich. Konkrete Anhaltspunkte, wie auf die unterschiedliche Ausgangslage der Personen eingegangen wird, lassen sich den Unterlagen deshalb nicht entnehmen. Wenn die Vorinstanz das Angebot bei diesem Kriterium nicht mit der vollen Punktzahl bewertet hat, ist dies ohne Weiteres nachvollziehbar und sachgerecht.

### **4.18. "Konzept/Jobcoaching/Konzept"**

Zur Bewertung des Angebots beim Kriterium "Konzept/Jobcoaching/Konzept" (3/6) bringt die Beschwerdeführerin vor, das Thema "Vorstellungsgespräch" werde in allen Portfolios (Basic, Advanced, Professional) behandelt. Sie verweist auf das Bildungsmodul Vorstellungsgesprächstraining, Auftrittskompetenzen und Story-Telling im Konzept. Für Probearbeit und Praktika verweist sie auf die exemplarische Umsetzung der Ziele für die Personae (Ziffer 17 der "Einsprache"; act. 16.1/01). Sie habe das Konzept auf 18 A4-Seiten detailliert aufgeführt. Sie berücksichtige sowohl das zeitliche als auch das inhaltliche Zusammenspiel zwischen Bildung und Coaching. Die Teilnehmenden absolvierten – was aus dem auf Seite 1 präsentierten Überblick über den zeitlichen Ablauf des Jobcoaching-Programms deutlich werde – jede zweite Woche ein individuelles Jobcoaching. Aus den Wochenplänen Bildung und Beschäftigung werde einsichtig, dass die Teilnehmenden zu Beginn des Programms zunächst dem Bildungswochenplan, danach dem Beschäftigungswochenplan, der



ebenfalls einzelne Bildungsmodule enthalte, folgten. Bildung, Beschäftigung und Jobcoaching seien zeitlich eng miteinander verknüpft. Das inhaltliche Zusammenspiel werde deutlich, wenn man die Spalte "Ziele, Kompetenzen" in der Übersicht Jobcoaching zur Kenntnis nehme und etwa das Bildungsmodul "Kompetenzen Portfolio Basic" inhaltlich würdige. Es bestehe eine enge Verflechtung. Die in der Spalte "Thema, Inhalte" aufgeführten Inhalte der Jobcoaching Termine könnten nur vor dem Hintergrund der Kurse des Bildungsteils irgendeinen Sinn machen. Beim zweiten Termin des Jobcoachings etwa werde als Inhalt der Sitzung explizit festgelegt, es seien "Förderungen und Weiterbildungsmassnahmen" zu definieren, womit die Teilnehmenden auf die weiteren Kurse im Rahmen des Bildungsangebots eingestellt würden, während mit dem dritten Termin bereits "Erste Rückmeldungen aus dem Bildungsteil" und eine "Reflexion des Entwicklungsprozesses" erfolgen sollten. In den späteren Terminen würden zunehmend sämtliche Erfahrungen aus dem gesamten Beschäftigungsprogramm ausgewertet, worunter der Bildungsbereich selbstredend zu subsumieren sei. Auf Redundanzen sei im Jobcoaching Konzept bewusst verzichtet worden, da die Ausschreibung unter Ziffer 3.2 lediglich verlange, dass ein "Konzept Jobcoaching unter Berücksichtigung der Erkenntnisse des Bildungsteils" vorgelegt werde (Ziffer 18 der Stellungnahme vom 5. Januar 2022, act. 38). Die Vorinstanz räume ein, dass im Angebot der Beschwerdeführerin ein Jobcoaching-Konzept vorliege. Sie bestreite auch nicht, dass die von ihr vermissten Inhalte im Angebot eingereicht worden seien. Während sie im Bewertungsbogen Angaben zum Zusammenspiel zwischen Bildung und Jobcoaching vermisst habe, sei sie offensichtlich gleichzeitig nicht einmal bereit, Inhalte des Bildungsteils in Verbindung mit dem Jobcoaching zu beurteilen, mithin die beiden Bereiche, wie von ihr selbst verlangt, integrativ zu betrachten. Diese Haltung kontrastiere deutlich mit der Bereitschaft, bei fehlenden Angaben des Beschwerdegegners bereitwillig auf Vorwissen abzustützen und Fehlendes stillschweigend von sich aus zu vervollkommen (Ziffer 14 der Stellungnahme vom 9. März 2022, act. 49).

Die Vorinstanz führt dazu aus, die Beschwerdeführerin bestreite nicht, dass das Zusammenspiel zwischen Bildung und Coaching im Konzept Jobcoaching unklar sei und die Themen "Vorstellungsgespräch", "Probearbeit" und "Praktika" dort nicht behandelt würden. Die Verweise der Beschwerdeführerin auf weitere Unterlagen bestätigten dies (Ziffer 5q der Vernehmlassung aufschiebende Wirkung; act. 10).

Die Beschwerdeführerin verweist im Fragenkatalog bei diesem Kriterium auf Seite 37 ihres Konzepts (vgl. Angebot der Beschwerdeführerin, Register 1, Seite 12/14), der Beschwerdegegner auf Kapitel 9.1 und 9.2 seines Angebots (vgl. Angebot des



Beschwerdegegners, Register 9). Dass die Vorinstanz das Konzept Jobcoaching bewertet hat, ohne in anderen Abschnitten des Angebots nach ebenfalls relevanten Angaben zu suchen, ist nicht zu beanstanden. Die Ausführungen der Beschwerdeführerin in der Beschwerde stellen – im Ergebnis – eine Erläuterung ihres Angebots dar, welche die Vorinstanz nicht einzuholen verpflichtet war und welche im Übrigen ein das Gebot der Gleichbehandlung der Anbieter verletzendes Vorgehen darstellen würde. Die Bewertung des Angebots der Beschwerdeführerin erweist sich auch bei diesem Kriterium nicht als vergaberechtswidrig.

#### **4.19. "Konzept/Beschäftigung/Räume Beschäftigung"**

Bei der Bewertung des Angebots beim Kriterium "Konzept/Beschäftigung/Räume Beschäftigung" (0.833/1) hat die Vorinstanz die Angaben der Beschwerdeführerin in Bezug auf Flächen und Anzahl Teilnehmer als nicht schlüssig nachvollziehbar betrachtet. Die Beschwerdeführerin bringt vor, sie habe verschiedene Fotos der Räumlichkeiten in nicht zu beanstandender Qualität eingereicht und einen Grundriss mit Flächenangaben angefügt. Zu Bild A sei angemerkt worden, dass der Raum in einen Raum "Textilpflege, Facility Management" (zirka sechzig Quadratmeter) und einen Raum "Werkstatt/Logistik" (zirka 143 Quadratmeter) unterteilt werde. Auf der nächsten Seite werde in der Bildunterschrift erläutert, dass ein Aufenthaltsraum von 62 Quadratmetern geplant sei, wobei ein Teil davon für die Mitarbeitenden abgetrennt werde. Auf den restlichen seien das Klassenzimmer für den Bildungsteil und das Coaching-Zimmer beziehungsweise das Bewerbungsatelier mit den aus den Plänen ersichtlichen Flächen abgebildet. Wie Raumflächen und Anzahl Teilnehmende korrelierten, sei nicht an dieser Stelle anzugeben gewesen. Auf Seite 2 des Beschäftigungskonzepts sei die gewünschte Information zu finden. Dort werde übersichtlich dargelegt, für welchen Beschäftigungsbereich welche Maximalzahl Teilnehmende angedacht seien. Zugrunde gelegt werden müsse die maximal mögliche Gesamtzahl von 45 Programmteilnehmenden. Damit werde klar, dass niemals alle Beschäftigungsbereiche gleichzeitig voll belegt sein würden und könnten. Es werde sofort einsichtig, dass für die Bereiche "Logistik" und "Werkstatt" jeweils maximal 12 Teilnehmende angedacht sein, während dafür 143 Quadratmeter zur Verfügung stehen würden. In gleicher Weise liessen sich auch die Teilnehmerzahlen für die Beschäftigungsbereiche "Textil" und "Reinigung" den Bildern zuordnen, wobei offensichtlich werde, dass das Reinigungsteam von der Fläche von zirka sechzig Quadratmetern für "Textilpflege, Facility-Management" lediglich einen kleineren Teil für Ausrüstung und Putzmaterial beanspruchen werde, da die Teilnehmenden naturgemäss in den zu reinigenden Liegenschaften beschäftigt sein würden (Ziffer 15 der Stellungnahme vom 5. Januar 2022, act. 38). Die Vorinstanz räume nun ein, dass



im Angebot (tatsächlich) vorhanden gewesen sei, was sie im Bewertungsbogen noch gänzlich vermisst habe, nämlich, dass beispielsweise maximal zwölf Teilnehmende im Bereich "Textil und Wäscherei" tätig sein würden und dafür sechzig Quadratmeter (abzüglich des Lagers für das Reinigungsteam) zur Verfügung stehen würden. Die Vorinstanz führe zudem völlig neue Kriterien, wie Lärmimmissionen, ins Feld, was nichts daran ändere, dass Angaben hierzu im Fragebogen nicht gefordert gewesen seien. Es sei davon auszugehen, dass beim Beschwerdegegner keine Äusserungen zu Lärmimmissionen erfolgt seien (Ziffer 11 der Stellungnahme vom 9. März 2022; act. 49).

Die Vorinstanz hält dem entgegen, die Beschwerdeführerin zeige nicht konkret auf, welche Tätigkeiten die Teilnehmenden in den Räumlichkeiten ausführen würden, die für die Beschäftigungsbereiche "Textil" und "Facility" vorgesehen seien. Im Bereich "Textil" wolle die Beschwerdeführerin eine Wäscherei mit maximal zwölf Teilnehmenden betreiben. Dafür seien nicht nur Waschmaschinen erforderlich, sondern auch das Bügeln und Aufbereiten der Textilien sollte möglich sein. Diese Tätigkeiten seien mit Lärmimmissionen verbunden. Aus der Offerte ergebe sich nicht, dass für das Reinigungsteam von maximal zwölf Teilnehmenden nur ein kleinerer Teil für Ausrüstung und Putzmaterial beansprucht werde. Der Flächenanteil für den Bereich "Facility" mit maximal zwölf Teilnehmenden sei nach wie vor unklar. Ob die Fläche von sechzig Quadratmetern für diese beiden Beschäftigungsbereiche im Verhältnis zur Anzahl Teilnehmenden hinreichend sei, sei somit anhand der Angaben in der Offerte nicht nachvollziehbar gewesen (Ziffer 9 der Stellungnahme vom 9. Februar 2022; act. 44).

Die Vorinstanz hat aus den Erläuterungen der Beschwerdeführerin weitere Kenntnisse gewonnen, die sich in dieser Form nicht aus dem eingereichten Angebot ergeben hatten. Die Vergabebehörde ist jedoch grundsätzlich nicht verpflichtet, Erläuterungen zu Angeboten einzuholen. Vergaberechtlich besteht deshalb kein Anspruch auf Änderung der Bewertung aufgrund nachträglicher Erklärungen der Anbieterinnen. Die Vorinstanz sieht deshalb zu Recht keinen Anlass, die Bewertung zu ändern.

#### **4.20. "Konzept/Beschäftigung/Infrastruktur Beschäftigung"**

Zur Bewertung des Angebots nach dem Kriterium "Konzept/Beschäftigung/Infrastruktur Beschäftigung" (0.667/1) bringt die Beschwerdeführerin vor, sie lege im "Infrastrukturkonzept" die geplante Infrastruktur dar, namentlich das anzuschaffende Mobiliar, die nötigen Werkzeuge und Maschinen usw., und – wohl im Gegensatz zu bereits etablierten Anbieterinnen – beweise, dass ihre Infrastruktur in Sachen Qualität und Nachhaltigkeit höchste Massstäbe erfüllen werde. Sie trete neu in den Beschäftigungsmarkt ein und plane, fabrikneue Infrastruktur anzuschaffen. Für gewisse



Maschinen und Einrichtungen liessen sich zwar "am Reissbrett generelle Produktlinien und Hersteller bestimmen". Die definitive Modellauswahl im Einzelnen müsse dann jedoch aus der Alltagsperspektive und in Kooperation mit den in der Praxis stehenden Mitarbeitenden laufend bestimmt und neu justiert werden, andernfalls die Arbeitsmarktnähe nicht gewährleistet sei. Die Unklarheit stelle bestmögliche Praxistauglichkeit sicher, was – zugunsten der Beschwerdeführerin – berücksichtigt werden müsse (Ziffer 16 der Stellungnahme vom 5. Januar 2022; act. 38). Die Vorinstanz begründe die schlechte Bewertung der Infrastruktur damit, dass für die Beschwerdeführerin keine vertragliche Verpflichtung bestünde, die vorgelegte Infrastruktur auch tatsächlich zu verwenden. Sei die Gründung ganzer Unternehmen nach Zuschlagserteilung noch möglich, könne dieses Argument nicht verfangen. Die geplanten Investitionen müssten vollumfänglich gewürdigt werden. Zudem hätte man allenfalls die geforderte Infrastruktur in der Leistungsvereinbarung beschreiben können (Ziffer 12 der Stellungnahme vom 9. März 2022, act. 49).

Die Vorinstanz hält dem entgegen, die Beschwerdeführerin anerkenne, dass ihr Angebot keine klaren Angaben zur Infrastruktur enthalte. Würde das Angebot deshalb besser bewertet, wäre dies mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz nicht vereinbar. Ohne konkrete Angaben bestehe keine Gewähr, dass die Beschwerdeführerin tatsächlich eine gute Infrastruktur verwenden werde, weil sie sich mangels Offerte vertraglich nicht dazu verpflichtet habe (Ziffer 10 der Stellungnahme vom 9. Februar 2022, act. 44).

Die Begründung der Vorinstanz dafür, dass sie das Angebot der Beschwerdeführerin nicht mit der vollen Punktzahl bewertet hat, ist ohne Weiteres nachvollziehbar. Eine erst geplante Infrastruktur ist einer zuverlässigen Bewertung in der Gegenwart nicht zugänglich. Die vorinstanzliche Bewertung bewegt sich auch bei diesem Kriterium innerhalb des weiten Ermessens und erscheint nicht als missbräuchlich.

#### **4.21. "Mitarbeitende/Aufgaben, Kompetenzen und Rollenverständnis"**

Die Beschwerdeführerin beanstandet schliesslich die Bewertung ihres Angebotes beim Unterkriterium "Aufgaben, Kompetenzen und Rollenverständnis", bei welchem die Vorinstanz bei allen drei Kriterien "Mitarbeitende/Beschäftigung", "Mitarbeitende/Bildung" und "Mitarbeitende/Jobcoaching" (je 1/2) mit dem Hinweis darauf, das Rollenverständnis sei zu wenig beschrieben und die Stellenbeschreibung unvollständig, jeweils einen Punkt abgezogen hat. Der Beschwerdegegner habe jeweils die volle Punktzahl erhalten und den Ausschluss mit lediglich 0.7 Punkten über dem Mindestwert von fünfzig Punkten verhindern können. Die Art und Weise, wie diese



## St.Galler Gerichte

geradezu schicksalshafte Bewertung knapp über der Grenze zustande gekommen sei, müsse überprüft werden. Der Beschwerdegegner habe drei Punkte mehr erhalten für die theoretische Beschreibung von Stellen, die bei ihm im Zeitpunkt der Bewerbung notabene zu grossen Teilen vakant gewesen seien. Sie selbst habe vollständige Stellenbeschreibungen eingereicht, welche sowohl die organisatorische Eingliederung, die Anforderungen, Kompetenzen und Pflichten einer Stelle enthielten und wenn nötig Fragen zu Stellvertretung, Zielen, Funktionsbeschreibung und Schnittstellen zu anderen Stellen thematisierten (Ziffer 19 der Stellungnahme vom 5. Januar 2022, act. 38). Die Beschwerdeführerin bestreitet, die von der Vorinstanz angeführten Funktionen in ihren Stellenbeschreibungen nicht angeführt zu haben. Sie halte an ihrem Editionsantrag – Stellenbeschreibungen Beschäftigung, Bildung und Jobcoaching des Beschwerdegegners – fest, um aufzeigen zu können, dass der Beschwerdegegner krass willkürlich mit der vollen Punktzahl bedacht worden sei (Ziffer 15 der Stellungnahme vom 9. März 2022; act. 49). Die Beschwerdeführerin bestreitet, in ihren Stellenbeschreibungen einzelne der Punkte nicht abgedeckt und die Rollenverständnisse zu wenig beschrieben zu haben. Die Vergabe der maximalen Punktzahl an den Beschwerdegegner müsse kritisch überprüft werden. Der Beschwerdegegner habe die volle Punktzahl erhalten, obwohl er die verlangten Kriterien in mehrfacher Hinsicht nicht vollständig erfüllt habe (Ziffer 2.3 der Stellungnahme vom 1. Juni 2022; act. 65).

Die Vorinstanz hält dem entgegen, der Fragenkatalog "Zuschlagskriterien" habe eine ausführliche Liste der Themen, die in den Stellenbeschreibungen erwartet worden seien, enthalten: Stellenbezeichnung, Beschäftigungsgrad, organisatorische Eingliederung, Anforderungen an die/den Stelleninhaber/in, Stellvertretung, Ziel der Stelle, Funktionsbeschreibung, Zusammenarbeit mit anderen Stellen, Kompetenzen und Pflichten. Die Stellenbeschreibungen der Beschwerdeführerin enthielten lediglich Angaben zu Stellenbezeichnung, Stellenbeschreibung, Anforderungen und Funktionsbeschreibung. Die zu wenig beschriebenen Rollenverständnisse bestreite die Beschwerdeführerin nicht (Ziffer 13 der Stellungnahme vom 9. Februar 2022; act. 44).

Die Bewertung der Angebote hinsichtlich der Stellenbeschreibungen beachtet den Grundsatz der Gleichbehandlung der Anbieter. Die Beschwerdeführerin muss – wie bereits dargelegt – in erster Linie nachweisen, dass ihr Angebot zu schlecht bewertet wurde, damit sich dessen Ausschluss als vergaberechtswidrig erweist. Aus einer allfälligen schlechteren Bewertung des Angebots des Beschwerdegegners ergibt sich selbstredend nicht, dass das Angebot der Beschwerdeführerin zu Unrecht ausgeschlossen wurde. Dass sich bei den Stellenbeschreibungen des



Beschwerdegegners ein Abzug um über 0.7 Punkte aufgedrängt hätte (was zum Ausschluss auch des Beschwerdegegners geführt und eine Vergabe mangels zugelassener Anbieter letztlich ausgeschlossen hätte), ist überdies – entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin – nicht ersichtlich. Die Stellenbeschreibungen des Beschwerdegegners sind insgesamt detailliert und ausführlich (vgl. Angebot des Beschwerdegegners, Register 4, Seiten 4, 5 und 6 des Fragenkatalogs, bei denen auf Register 5, Kapitel 5.1 [Programmleitung], 5.2 [Arbeitsagoge], 5.3 [Kursleitung], und 5.4 [Jobcoach] verwiesen wird). Sie halten sich an die Vorgaben des Fragenkatalogs und enthalten jeweils die Rubriken "Anforderungsprofil und Begründung", "Stellenbeschreibung", "Beschäftigungsgrad", "Stellenbezeichnung", "Ziel", "organisatorische Eingliederung", "Stellvertretung", "Kompetenzen/ Pflichten", "Aufgaben" und "Anforderungsprofil". Dass die Vorinstanz das Angebot des Beschwerdegegners bei diesem Kriterium jeweils mit der maximalen Punktzahl bewertet hat, erscheint gerechtfertigt.

### **5. Zusammenfassung**

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz das Angebot der Beschwerdeführerin ausschliessen durfte, wenn es bei den qualitativen Zuschlagskriterien mit 46.7 Punkten nicht mindestens fünfzig – von 75 – Punkten erzielte. Bei der Bewertung hat sich die Vorinstanz innerhalb des ihr zustehenden weitgehenden Ermessensspielraums bewegt. Zudem ist es nicht Aufgabe der Vorinstanz, bei der Bewertung Informationen aus den Angeboten zusammenzusuchen. Dies gilt umso mehr, als Teil der Ausschreibungsunterlagen ein – mit dem Bewertungsraster übereinstimmender – detaillierter Fragebogen war. Eine Durchsicht der Angebote der Beschwerdeführerin und des Beschwerdegegners zeigt, dass letzteres im Vergleich mit ersterem deutlich übersichtlicher und dem Fragebogen folgend aufgebaut ist. Dies wird nicht zuletzt im von der Beschwerdeführerin im Beschwerdeverfahren betriebenen erheblichen Erklärungsaufwand deutlich. Zu erwarten ist, dass ein Angebot für sich selbst spricht und sich klar ersichtlich an die Vorgaben der Vergabebehörde hält. Die Beschwerde erweist sich als unbegründet. Sie ist abzuweisen.

### **6. Kosten**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die amtlichen Kosten des Hauptverfahrens von der Beschwerdeführerin zu tragen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 6'000 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung; sGS 941.12). Sie ist mit dem bei der Hauptsache verbliebenen Rest in der gleichen Höhe des von der Beschwerdeführerin geleisteten Kostenvorschusses gedeckt.



Die Beschwerdeführerin unterliegt und hat deshalb keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung. Sie hat ihrerseits den obsiegenden und im Beschwerdeverfahren berufsmässig vertretenen Beschwerdegegner, welcher seine Anträge unter Entschädigungsfolge gestellt hat, für das Hauptverfahren ausseramtlich zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1, Art. 98<sup>bis</sup> und 98<sup>ter</sup> VRP). Der Rechtsvertreter hat am 11. Mai 2022 eine Kostennote mit einem nach dem Zeitaufwand von 17.17 Stunden mit einem Ansatz von CHF 250 je Stunde berechneten Honorar von CHF 4'292.50 zuzüglich pauschalen Barauslagen von CHF 171.10 (vier Prozent von CHF 4'292.50) und CHF 343.70 Mehrwertsteuer (7.7 Prozent von CHF 4'464.20) eingereicht. Der geltend gemachte Honoraraufwand übersteigt die Grössenordnung des Pauschalhonorars, welches in vergleichbaren Beschwerdeverfahren zugesprochen wird, nicht. Ein pauschales Honorar von CHF 4'300 zuzüglich pauschale Barauslagen von CHF 172 (vier Prozent von CHF 4'300) erscheint angemessen (Art. 19, Art. 22 Abs. 2 Ingress und lit. b, Art. 28<sup>bis</sup> der Honorarordnung; sGS 963.75). Der Beschwerdegegner ist nicht mehrwertsteuerpflichtig (vgl. UID-327.923.809) und kann die in der Honorarrechnung seines Anwalts belastete Mehrwertsteuer nicht als Vorsteuer von seiner eigenen Steuerschuld wieder abziehen. Dem begründet gestellten Antrag auf Entschädigung der Mehrwertsteuer ist deshalb zu entsprechen (vgl. Art. 29 HonO) und die Mehrwertsteuer mit CHF 344.35 (7.7 Prozent von CHF 4'472) zu entschädigen. Die Vorinstanz hat ihr Verfahren selbst geführt und als verfügende Vergabebehörde praxismässig ohnehin keinen Anspruch auf die Entschädigung ausseramtlicher Kosten (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 829).

### **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:**

#### **1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

#### **2.**

Die amtlichen Kosten des Hauptverfahrens von CHF 6'000 werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie sind durch den bei der Hauptsache verbliebenen Rest in der gleichen Höhe des von ihr geleisteten Kostenvorschusses gedeckt.

#### **3.**

Die Beschwerdeführerin entschädigt den Beschwerdegegner für das Hauptverfahren mit CHF 4'472 zuzüglich CHF 344.35 Mehrwertsteuer.

# Publikationsplattform

St.Galler Gerichte

