



Fall-Nr.: B 2010/158
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 09.11.2010
Entscheiddatum: 09.11.2010

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 9. November 2010

Öffentliches Beschaffungswesen, Art. 34 Abs. 1 VöB (sGS 841.11). Die Beurteilung einer Offerte für arbeitsmarktliche Massnahmen bewegte sich trotz fehlerhafter Bewertungen einzelner Zuschlagskriterien im Rahmen des Ermessensspielraums der Auftraggeberin, weshalb die Beschwerde gegen den Zuschlag abgewiesen wurde. Der Verzicht auf das nachträgliche Einfordern fehlender Unterlagen stellte keinen Missbrauch bzw. keine Überschreitung des Ermessens dar (Verwaltungsgericht, B 2010/158).

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

In Sachen

planoalto GmbH, Lindenstrasse 69, 9000 St. Gallen,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Fürsprecher Christoph Bernet, Rosenbergstrasse 42b, 9000 St. Gallen,

gegen

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



St.Galler Gerichte

Vorinstanz,

und

rheinspringen GmbH, Oberer Graben 3, 9000 St. Gallen,

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Arnold Weber, Waisenhausstrasse 14, 9000 St. Gallen,

betreffend

öffentliches Beschaffungswesen; Motivationssemester für die RAV Region St. Gallen;
50 Einsatzplätze vom 1. Januar bis 31. Dezember 2011 mit Option auf
Vertragsverlängerung bis 31. Dezember 2014

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Das Amt für Arbeit des Volkswirtschaftsdepartements schrieb im Amtsblatt vom 6. April 2010 verschiedene arbeitsmarktliche Massnahmen im offenen Verfahren aus, unter anderem Motivationssemester und Einsatzprogramme (Programme zur vorübergehenden Beschäftigung) in den RAV-Regionen St. Gallen und Herisau. Die Motivationssemester sollen arbeitslosen Jugendlichen (Schulabgänger, Lehrabbrecher) Arbeit, Bildungsmöglichkeiten und individuelle Betreuung auf dem Weg in eine Ausbildung bzw. ins Erwerbsleben bieten. Die Einsatzprogramme sollen durch Beschäftigung, Qualifizierung und Unterstützung den Wiedereinstieg von stellensuchenden Personen in den ersten Arbeitsmarkt fördern. Auf die Ausschreibung des Motivationssemesters für die RAV-Region St. Gallen (50 Einsatzplätze für junge Frauen und Männer vom 1. Januar 2011 bis 31. Dezember 2011 mit der Option auf



St.Galler Gerichte

Vertragsverlängerung bis 31. Dezember 2014) wurden innerhalb der Ausschreibungsfrist drei Offerten eingereicht, eine der planoalto GmbH mit Kosten von insgesamt Fr. 4'999'572.-- für vier Jahre, eine der rheinspringen GmbH mit Totalkosten von Fr. 5'088'440.-- sowie ein weiteres Angebot für Fr. 6'000'200.--. Die Regierung beschloss am 29. Juni 2010 über die Auftragsvergabe. Sie vergab unter anderem den Zuschlag für das Motivationssemester in der RAV-Region St. Gallen zum Preis von Fr. 4'884'904.-- der rheinspringen GmbH, St. Gallen. Die Zuschlagsverfügung wurde vom Amt für Arbeit am 2. Juli 2010 eröffnet.

B./ Mit Eingabe vom 12. Juli 2010 erhob die planoalto GmbH, St. Gallen, Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Antrag, die Verfügung des Amts für Arbeit vom 30. Juni 2010 sei aufzuheben und der Zuschlag sei ihr zu erteilen, eventuell sei die Sache der Vorinstanz zur neuen Beurteilung zurückzuweisen, der Beschwerde sei aufschiebende Wirkung zu erteilen, eventualiter sei die Vorinstanz zur Bezahlung von Schadenersatz in gerichtlich festzulegender Höhe an die Beschwerdeführerin zu verurteilen, unter Kostenfolge. Als Verfahrensantrag wurden die Begehren gestellt, es sei nach Einreichen der Vorakten durch die Vorinstanz der Beschwerdeführerin Gelegenheit zu einer zweiten Eingabe einzuräumen und es werde Einsicht in die Offerte der Beschwerdegegnerin beantragt. Zur Begründung wird im wesentlichen vorgebracht, die planoalto GmbH habe insgesamt 94,5 Punkte und damit 4,5 Punkte weniger als die rheinspringen GmbH erhalten. Es handle sich um eine sehr geringe Punktedifferenz. Bei der angefochtenen Bewertung handle es sich indessen teilweise um Ermessensüberschreitungen, um Willkür und überspitzten Formalismus sowie um eine Verletzung des Transparenzgebots. Die Bewertung der planoalto GmbH sei nicht gerechtfertigt. Namentlich wird die Bewertung in den Bereichen "Mitarbeiter", "Konzept" sowie "Infrastruktur" gerügt.

Die Vorinstanz beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 16. Juli 2010, der Antrag auf Erteilung der aufschiebenden Wirkung sei abzuweisen und der Beschwerdeführerin sei keine Einsicht in die Offerte der Beschwerdegegnerin zu gewähren, unter Kostenfolge zu Lasten der Beschwerdeführerin.



St.Galler Gerichte

Mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 16. Juli 2010 beantragte die rheinspringen GmbH, die Anträge der Beschwerdeführerin seien abzuweisen, eventualiter sei im Fall der Anordnung der aufschiebenden Wirkung und der Zufügung bedeutender Nachteile die Beschwerdeführerin innerhalb nützlicher Frist zur Leistung von Sicherheiten für die Verfahrenskosten und mögliche Parteientschädigungen zu verpflichten, im Falle der nicht fristgerechten Leistung der Sicherheit sei der Entscheid über die aufschiebende Wirkung als hinfällig zu erklären, alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Mit Verfügung vom 19. Juli 2010 hiess der Präsident des Verwaltungsgerichts das Begehren um Erteilung der aufschiebenden Wirkung gut und untersagte der Vorinstanz bis zu einem anderslautenden Entscheid über die aufschiebende Wirkung bzw. bis zum Entscheid des Gerichts einen Vertragsabschluss. Vorinstanz und Beschwerdegegnerin wurden eingeladen, zur Beschwerde materiell Stellung zu nehmen.

Die Vorinstanz nahm in ihrer Vernehmlassung vom 13. August 2010 materiell zur Beschwerde Stellung und beantragte, die Beschwerde sei abzuweisen, unter Kostenfolge zu Lasten der Beschwerdeführerin.

Die Beschwerdegegnerin beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 13. August 2010, die Beschwerde sei vollumfänglich abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne, und die am 19. Juli 2010 einstweilen erteilte aufschiebende Wirkung sei bis spätestens Ende August 2010 zu entziehen, im Falle der Abweisung dieses Antrages sei die Beschwerdeführerin im Falle der Zufügung bedeutender Nachteile innerhalb nützlicher Frist zur Leistung von Sicherheiten für die Verfahrenskosten und mögliche Parteientschädigungen zu verpflichten, im Fall der nicht fristgerechten Leistung der Sicherheiten sei der Entscheid über die aufschiebende Wirkung als hinfällig zu erklären und die Beschwerdeführerin sei weiter zu verpflichten, den Schaden zu ersetzen, der aus der aufschiebenden Wirkung entstanden sei, wenn sie absichtlich oder grob fahrlässig gehandelt habe, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Die Beschwerdeführerin erhielt Gelegenheit, zu den Vernehmlassungen der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin Stellung zu nehmen. Sie tat dies mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 6. September 2010.



Mit Verfügung vom 7. September 2010 wies der Präsident des Verwaltungsgerichts das Begehren um Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde ab. Auch wies er das Eventualbegehren um Leistung von Sicherheiten für mögliche Parteientschädigungen ab. Er übermittelte ausserdem die Vernehmlassung der Beschwerdeführerin der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin zur Kenntnisnahme und hielt fest, dass kein weiterer Schriftenwechsel vorgesehen sei.

Am 21. September bzw. 24. September 2010 reichten die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin unaufgefordert eine Stellungnahme zur Vernehmlassung der Beschwerdeführerin ein. Diese wurde der Beschwerdeführerin zur allfälligen Stellungnahme übermittelt, verbunden mit dem Hinweis, dass das Gericht über die Zulassung der unaufgefordert eingereichten Eingaben entscheiden werde.

Mit Schreiben vom 1. Oktober 2010 teilte die Beschwerdeführerin mit, sie verzichte auf eine weitere Vernehmlassung.

Die von den Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge gemachten 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 zur Beschwerde legitimiert (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Die Beschwerde wurde fristgerecht eingereicht und enthält Rechtsbegehren sowie eine Begründung, womit die zeitlichen, formalen und inhaltlichen Voraussetzungen erfüllt sind (Art. 15 Abs. 3 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen, sGS 841.32, abgekürzt IVöB).

1.1. Die Beschwerdegegnerin macht geltend, die Beschwerdeführerin habe ihre Rügepflicht und ihre Pflicht zur Begründung der Beschwerde missachtet. Das Verwaltungsgericht überprüfe nicht von Amtes wegen eine angefochtene Verfügung auf



allfällige Sachmängel oder Rechtsverletzungen, sondern es sei vom Beschwerdeführer im einzelnen darzulegen, inwiefern die Verfügung mangelhaft sein solle.

1.2. Die Beschwerdegegnerin hat die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts zur Rügepflicht bzw. zu den Anforderungen an eine Beschwerde im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens zutreffend dargelegt (vgl. statt vieler GVP 1999 Nr. 37). Die Beschwerdeführerin rügt in ihrer Eingabe vom 12. Juli 2010, die angefochtene Bewertung beruhe teilweise auf Ermessensüberschreitungen, sei willkürlich und überspitzt formalistisch und verletze das Transparenzgebot. Im einzelnen wird in der Beschwerde ausgeführt, weshalb die Bewertungen bzw. die Punkteabzüge bei den Kriterien "Mitarbeiter", "Konzept" und "Infrastruktur" fehlerhaft seien. Weiter wird der Punkteabzug wegen unvollständiger Unterlagen als ungerechtfertigt gerügt. Diese Vorbringen in der Beschwerdeschrift genügen den Anforderungen an eine hinreichende Rüge von fehlerhaften Sachverhaltsfeststellungen bzw. fehlerhaften Bewertungen. Mit der Rüge einer fehlerhaften bzw. ermessensmissbräuchlichen Bewertung ihrer eigenen Offerte begründet die Beschwerdeführerin, dass ihre Offerte besser hätte bewertet werden müssen als jene der Beschwerdegegnerin, weshalb deren Angebot nicht das wirtschaftlich günstigste sei. Damit wird eine Verletzung von Art. 34 Abs. 1 der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (sGS 841.11, abgekürzt VöB) gerügt. Dass die Beschwerdeführerin ausdrücklich die als verletzt gerügte gesetzliche Bestimmung anführt, ist im Lichte des Grundsatzes *iura novit curia* nicht erforderlich (vgl. Cavelti/ Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 922).

1.3. Der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin wurde mit dem Entscheid vom 7. September 2010 über das Wiedererwägungsgesuch gegen die Gewährung der aufschiebenden Wirkung die Vernehmlassung der Beschwerdeführerin zugestellt, und es wurde den Beteiligten angezeigt, dass kein weiterer Schriftenwechsel vorgesehen sei. In der Folge haben die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin mit Eingaben vom 21. und 24. September 2010 unaufgefordert Stellungnahmen eingereicht. Diese wurden der Beschwerdeführerin zur Vernehmlassung übermittelt, verbunden mit dem Hinweis, dass das Gericht entscheiden werde, ob sie berücksichtigt werden.



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

1.3.2. Zu prüfen bleibt, wie es sich mit der unaufgefordert eingereichten Eingabe der Beschwerdegegnerin verhält. Diese beruft sich auf den oben zitierten Bundesgerichtsentscheid. Dieser äussert sich indes nicht zur Frage, wie der Anspruch auf Stellungnahme zu allen dem Gericht eingereichten Eingaben zu handhaben ist, wenn wie im vorliegenden Fall mehrere Privatpersonen an einem Verfahren beteiligt sind. Würde in einem solchen Verfahren ausnahmslos zu jeder Stellungnahme eine Gegenäusserung gewährt, könnte ein Schriftenwechsel nie abgeschlossen werden. Es fragt sich, ob auf die verfahrensrechtliche Stellung als Beschwerdeführerin oder Beschwerdegegnerin abzustellen ist oder ob der Inhalt der Eingabe massgebend ist, namentlich der Umstand, ob in einer Eingabe neue Begehren, Tatsachen oder Rügen vorgebracht werden.



Die verfahrensrechtliche Stellung als Beschwerdeführerin oder Beschwerdegegnerin kann nicht ausschlaggebend sein, da beide in ihren Rechten unmittelbar berührt sein können. Die Beschwerdeführerin behauptet, der Zuschlag stehe ihr zu, und die Beschwerdegegnerin stellt sich auf den Standpunkt, der Zuschlag sei ihr zu Recht vergeben worden. Jede Eingabe der Gegenpartei richtet sich daher grundsätzlich gegen die - von der verfügenden Behörde zuerkannte oder als Rechtsmittelklägerin geltend gemachte - Rechtsstellung der Gegenpartei. Im Lichte dieser Interessenlage rechtfertigt es sich nicht, den Anspruch auf Replik bzw. den Anspruch auf Äusserung zu Eingaben an das Gericht davon abhängig zu machen, ob eine Partei als Beschwerdeführerin oder als Beschwerdegegnerin am Verfahren teilnimmt.

Es fragt sich daher, welche Kriterien massgebend sind. Es ist zwingend, dass auch bei Verfahren mit einer Beteiligung von mehreren Privatpersonen als Beschwerdeführerin bzw. Beschwerdegegnerin der Schriftenwechsel abgeschlossen werden kann, und dies bedingt, dass sich eine Partei zur Eingabe der anderen nicht mehr äussern kann.

Vorliegend haben sich Vorinstanz und Beschwerdegegnerin mit Eingaben vom 16. Juli 2010 zum Begehren um aufschiebende Wirkung und mit Eingaben vom 13. August 2010 materiell zur Beschwerde geäussert. Die Beschwerdeführerin hat mit Eingabe vom 6. September 2010 zu diesen Vernehmlassungen Stellung genommen. Neue Begehren hat sie nicht vorgebracht, allerdings hat sie als neues Beweismittel die Ausschreibungsunterlagen für das Motivationssemester 2007 eingereicht und neue Tatsachen vorgebracht. Auch hat sie ihre Ausführungen in der Beschwerdeeingabe vom 12. Juli 2010 ergänzt und vertieft.

Grundsätzlich findet im Beschwerdeverfahren ein einfacher Schriftenwechsel statt, wobei die Beschwerdeführerin das Recht hat, sich zu den Vernehmlassungen der Vorinstanz zu äussern (Art. 53 VRP). Die Beschwerdeführerin hat in ihrer Stellungnahme zu den Vernehmlassungen von Vorinstanz und Beschwerdegegnerin neue Tatsachen und Beweismittel vorgebracht. Dies ist nicht unbeschränkt zulässig. Wie erwähnt, hat die Beschwerde eine Sachdarstellung und eine Begründung zu enthalten. Soweit Tatsachenvorbringen aber erst aufgrund der Vernehmlassungen der Verfahrensbeteiligten möglich sind und sie erhebliche Sachumstände betreffen, sind sie im Lichte des Grundsatzes des rechtlichen Gehörs zulässig. Dies gilt namentlich



dann, wenn wie im Beschaffungswesen Verfügungen nur kurz (vgl. Art. 41 Abs. 1 VöB) begründet sind. Soweit sich daher Vorinstanz und Beschwerdegegnerin in ihren Vernehmlassungen zu neuen Tatsachen äussern, sind ihre Stellungnahmen zulässig.

1.4. Die Beschwerdegegnerin beantragt, die Beschwerdeführerin sei zu verpflichten, den Schaden zu ersetzen, der aus der aufschiebenden Wirkung entstanden sei, wenn sie absichtlich oder grob fahrlässig gehandelt habe. Solche Ansprüche sind nicht in einem Beschwerdeverfahren über die Rechtmässigkeit des Zuschlags geltend zu machen, sondern auf dem Zivilweg zu verfolgen. Im übrigen ist nicht ersichtlich, inwiefern im vorliegenden Fall das Ergreifen eines Rechtsmittels gegen eine anfechtbare Verfügung rechtswidrig sein könnte.

1.5. Die Beschwerdeführerin beantragte, es sei ihr Einsicht in die Offerte der Beschwerdegegnerin zu geben. Diesem Begehren wurde nicht entsprochen. Nach Art. 16 Abs. 1 VRP haben die Beteiligten Anspruch auf Einsicht in die Akten, soweit nicht wichtige öffentliche oder schutzwürdige private Interessen entgegenstehen. Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts wird die Einsicht in die detaillierte Offerte einer Konkurrenzunternehmung in der Regel verweigert. Im vorliegenden Fall bestanden keine Gründe, von diesem Grundsatz abzuweichen.

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 fünf Zuschlagskriterien festgelegt, nämlich "A Programmanbieter" mit einer Maximalpunktzahl von 15, "B Programmleitung" und "C Konzept" mit einer Maximalpunktzahl von je 36, "D Infrastruktur" mit einer Maximalpunktzahl von 15 und "E Preis" mit einer Maximalpunktzahl von 18. Angebote, welche in den Kriterien B und C nicht mindestens je 28 Punkte erreichten, wurden ausgeschlossen. Angebote, welche eine Mindestpunktzahl von 85 Punkten bei maximal 120 Punkten nicht erreichten, wurden ebenfalls nicht berücksichtigt.

Das Angebot der Beschwerdegegnerin erzielte 99 Punkte, während jenes der Beschwerdeführerin 94,5 Punkte erreichte. Beim Kriterium "Programmanbieter" wurden beide Offerten mit je 14 von 15 Punkten bewertet. Beim Kriterium "Mitarbeitende" wurde das Angebot der Beschwerdegegnerin mit 31 Punkten und jenes der Beschwerdeführerin mit 33 Punkten bewertet. Das Kriterium "Konzept" wurde bei der Beschwerdegegnerin mit 30 Punkten und bei der Beschwerdeführerin mit 28,5 Punkten bewertet, das Kriterium "Infrastruktur" bei der Beschwerdegegnerin mit 15 und bei der Beschwerdeführerin mit 10 Punkten und das Kriterium "Preis" bei beiden Anbieterinnen mit je 9 Punkten.

Die Beschwerdeführerin ficht die Bewertung bzw. den Punkteabzug bei den Kriterien "Mitarbeitende", "Konzept" und "Infrastruktur" an und rügt ausserdem den Punkteabzug wegen unvollständiger Unterlagen als ungerechtfertigt.

2.4. Die Vorinstanz begründete den Abzug von 3 Punkten beim Kriterium "Mitarbeitende" damit, dass die Zeugnisse unvollständig bzw. bei zwei Personen (X. und Y.) gar nicht vorhanden seien und dass für mehrjährige Mitarbeitende keine Zwischenzeugnisse vorlägen.

2.4.1. Die Beschwerdeführerin macht geltend, ihre Offerte enthalte im Kapitel über ihre 14 Mitarbeiter eine detaillierte Beschreibung über die Personalentwicklung, Ausbildungen und Erfahrungen, Stellenbeschreibungen und Lebensläufe mit Zeugnissen und Diplomen. Dieser Abschnitt umfasse mehr als 200 Seiten. Es werde zur Kenntnis genommen, dass der Abschnitt eine geringfügige formelle Unvollständigkeit aufweise. Der Abzug von 3 Punkten sei angesichts der geringfügigen



St.Galler Gerichte

Unvollständigkeit völlig unverhältnismässig. Es handle sich nicht um fehlende Angaben in der Offerte, sondern lediglich um Nachweise. Sodann sei in der Ausschreibung mit keinem Wort erwähnt worden, dass auch Zwischenzeugnisse von Mitarbeitern verlangt würden. Da Zwischenzeugnisse bei langjährigen Mitarbeitern weder Pflicht noch Standard seien, hätte die Forderung in den Ausschreibungsunterlagen explizit formuliert sein müssen. Es sei hingegen darauf hingewiesen worden, dass einzelne fehlende Angaben oder geringfügig unzureichende Unterlagen auf Verlangen des Amts für Arbeit innert Wochenfrist nachgereicht werden könnten. Die Vorinstanz habe sich an diese Angaben in den Ausschreibungsunterlagen zu halten. Sie dürfe nicht eine gewisse Fehlertoleranz vorspiegeln und dann einzelne fehlende Zeugnisse mit einem einschneidenden Punkteabzug bestrafen. Der Punkteabzug stelle einen überspitzten Formalismus dar.

Die Vorinstanz wendet dagegen ein, es sei lediglich ein halber Punkt und damit der kleinstmögliche Abzug vorgenommen worden, der sich allerdings wegen der starken Gewichtung des Zuschlagskriteriums sechsfach ausgewirkt habe. Daher könne offen gelassen werden, ob bei Mitarbeitenden, die bisher ausschliesslich für die Beschwerdeführerin tätig gewesen seien, ein Zwischenzeugnis in die Offerte gehört hätte. Unbestritten sei, dass für die Mitarbeitenden X. und Y. keine Arbeitszeugnisse von früheren Arbeitgebern in den Offertunterlagen enthalten seien, obwohl beide schon vor ihrer Tätigkeit für die Beschwerdeführerin im sozialpädagogischen Bereich tätig gewesen seien. Allein das Fehlen dieser Arbeitszeugnisse rechtfertige einen Abzug.

Die Beschwerdegegnerin macht geltend, die verlangten Unterlagen müssten gemäss Ausschreibung zwingend eingereicht werden, und Offerten, welche die Teilnahmebedingungen nicht erfüllten, würden nicht beurteilt und vom Verfahren ausgeschlossen. Das Nachreichen von Unterlagen beziehe sich auf die unter Ziff. 6.7. erwähnten Bedingungen, wonach z.B. eine fehlende Unterschrift nachträglich eingereicht oder ein versehentlich unvollständig ausgefülltes Formular ergänzt werden könne. Zeugnisse von leitenden Mitarbeitern seien Beweismittel für die Qualität des Leistungsangebots. Der Punkteabzug habe somit wesentlich mit der Bewertung des Angebots zu tun. Abgesehen davon habe sie für zwei fehlende Zeugnisse ebenso einen Punkteabzug erhalten. Eine Korrektur bei der Bewertung der Offerte der Beschwerdeführerin müsste auch zu einer Korrektur bei ihrer Offerte führen.



Die Vorinstanz bestätigt, dass auch bei der Beschwerdegegnerin beanstandet worden sei, dass Zeugnisse teilweise fehlen (bei den Mitarbeitern L. und O.). Das Unterkriterium "Qualifikation" wurde bei beiden Anbietern mit 15 von 18 Punkten gewertet.

2.4.2. In den Ausschreibungsunterlagen wurde in Ziff. 5.4.d verlangt, dass Lebensläufe aller Mitarbeitenden beizulegen sind, aus denen insbesondere der berufliche Werdegang sowie die Aus- und Weiterbildungen ersichtlich sein müssen. Kopien von Diplomen, Ausweisen, Zertifikaten und Zeugnissen seien als Nachweis beizulegen.

Zwischenzeugnisse wurden nicht explizit verlangt. Allerdings wurde ungeachtet der Tatsache, ob es sich um langjährige oder um neue Mitarbeiter handelt, das Einreichen von Nachweisen, namentlich Zeugnissen, verlangt. Weiter wurde einleitend zu den Anforderungen an die Angaben zu den Mitarbeitenden festgehalten, es müsse ersichtlich sein, welche Mitarbeitenden für welche Funktionen vorgesehen seien. Falls noch keine konkreten Angaben gemacht werden könnten, müsse ein Anforderungsprofil eingereicht werden. Es gelte jedoch: je konkreter die Angaben über die Person, desto besser die Beurteilung.

Hinsichtlich der Zeugnisse wurde in der Ausschreibung keine Einschränkung für neue oder neu eingestellte Mitarbeiter gemacht. Das Anfordern von Zeugnissen bezog sich somit auch auf angestammte Mitarbeiter. Zudem ist unbestritten, dass bei zwei Mitarbeitern keine Zeugnisse eingereicht wurden. Unter diesen Umständen erscheint es sachgerecht, wenn die Vergabebehörde das Fehlen von Zwischenzeugnissen negativ bewertet. Auch im Quantitativen ist der Abzug nicht zu beanstanden. Bei der Bewertung war die geringste Abstufung ein halber Punkt. Dieser minimale Abzug ergab durch die Gewichtung 3 Punkte, welche vom Maximum abgerechnet wurden. Diese Bewertung lässt sich daher nicht als Missbrauch oder Überschreitung des Ermessens qualifizieren. Hinzu kommt, dass die Vorinstanz auch bei der Beschwerdegegnerin einen entsprechenden Abzug wegen fehlender Unterlagen gemacht hat. Sie behandelte somit die Verfahrensbeteiligten in diesem Punkt nach denselben Kriterien. Wie Vorinstanz und Beschwerdegegnerin zutreffend ausführen, hätte eine Korrektur der Bewertung in diesem Unterkriterium auch eine Korrektur der Bewertung der Offerte der Beschwerdegegnerin zur Folge, wobei diese quantitativ gleich ausfallen würde. Die Beschwerdeführerin bezeichnet ihren Einwand im übrigen als hinfällig, falls der



St.Galler Gerichte

Beschwerdegegnerin ebenfalls ein Abzug von 3 Punkten wegen unvollständiger Unterlagen gemacht wurde.

2.4.3. In der Ausschreibung wurde in Ziff. 6.7. unter dem Titel "Übrige Teilnahmebedingungen" festgehalten, dass Offerten, welche die Teilnahmebedingungen nicht erfüllen, nicht beurteilt und vom Verfahren ausgeschlossen werden. Einzelne fehlende Angaben oder geringfügig unzureichende Unterlagen könnten auf Verlangen des Amtes für Arbeit innert Wochenfrist nachgereicht werden. Näher wurden die Möglichkeiten zur Nachreichung fehlender oder unvollständiger Unterlagen nicht umschrieben. Es wäre nach den Ausschreibungsunterlagen also durchaus möglich gewesen, dass die Vorinstanz gewisse fehlende Unterlagen nachträglich angefordert hätte. Allerdings ergibt sich aus den Ausschreibungsunterlagen keine Verpflichtung der Vorinstanz zur nachträglichen Einholung von fehlenden Unterlagen. Es wurde nicht vermerkt, dass die Vorinstanz von Amtes wegen unvollständige Unterlagen nachträglich verlangt. Die Anbieter mussten aufgrund der Formulierung der Ausschreibung davon ausgehen, dass sie die relevanten Unterlagen selber beibringen müssen und dass sie bei unvollständigen Unterlagen einen Abzug bei der Bewertung riskieren. Die Möglichkeit, fehlende Unterlagen nachträglich zu verlangen, liess sich die Vergabebehörde offen, um Angaben, deren Kenntnis in ihrem Interesse lag, zu erlangen.

Nicht stichhaltig ist hingegen der Einwand der Vorinstanz, die Möglichkeit des Nachreichens von Unterlagen habe sich ausschliesslich auf Angaben und Unterlagen zu den Teilnahmebedingungen bezogen. Was unter diesen zu verstehen ist, ergibt sich ohnehin nicht zweifelsfrei aus der Ausschreibung. Da es sich bei Ziff. 6.7. mit Ausnahme der Zuschlagskriterien und der Anhänge um den letzten Absatz der Ausschreibungsunterlagen handelte, konnten sämtliche Rahmenbedingungen von Ziff. 1 bis 6.6. als Teilnahmebedingungen verstanden werden. Die Möglichkeit zur Einforderung fehlender Unterlagen war damit nicht eingeschränkt. Der Verzicht auf das nachträgliche Anfordern der fehlenden Unterlagen kann nach den vorstehenden Erwägungen aber nicht als Missbrauch oder Überschreitung des Ermessens betrachtet werden.

2.4.4. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die Beschwerde in diesem Punkt unbegründet ist.



2.4.5. Die Beschwerdeführerin rügt im weiteren, dass nur ein Teil des Personalbestands der Beschwerdegegnerin bekannt ist. Dies trifft zu; bei sechs Personen wird auf die Stellenausschreibung nach erfolgtem Zuschlag verwiesen. Die Beschwerdeführerin verfügt neben der Geschäftsleitung über sieben Gruppenleiter und einen Arbeitsagogen, die Beschwerdegegnerin über sieben Lehrpersonen. Ein wesentlicher Unterschied besteht somit nicht. Abgesehen davon wurde diese Rüge erst in der Stellungnahme zu den Beschwerdeantworten vorgebracht. Im übrigen wurde die Offerte der Beschwerdegegnerin in diesem Punkt geringer bewertet als jene der Beschwerdeführerin. Eine unsachgemässe Bewertung ist in diesen Punkt jedenfalls nicht erstellt.

2.5. Beim Kriterium "Konzept" wurde das Angebot der Beschwerdeführerin mit 28,5 Punkten und jenes der Beschwerdegegnerin mit 30 von maximal 36 Punkten bewertet. Die Vorinstanz begründete ihre Bewertung damit, die Art der schulischen Förderung werde nur vage und die Arbeitsbeschaffung/Vernetzung mit dem ersten Arbeitsmarkt wenig klar beschrieben. Ausserdem sei die Betriebsordnung "passage" nicht vorhanden und konkrete Qualifizierungsmöglichkeiten seien nicht erkennbar.

2.5.1. Die Beschwerdeführerin bringt vor, es werde nirgends in den Ausschreibungsunterlagen verlangt, dass die "Art der schulischen Förderung" zu beschreiben sei. Dieser Begriff sei in den Ausschreibungsunterlagen nicht einmal enthalten. Auch hier liege eine Verletzung des Transparenzgebots vor. In Ziff. 5a und 5b der Offerte seien das Konzept sowie die schulischen Inhalte und das methodische Vorgehen beschrieben. Im übrigen könne die Bewertung, dass die konkreten Qualifizierungsmöglichkeiten für die Teilnehmer nicht erkennbar seien, nicht nachvollzogen werden. Die Qualifizierungsmöglichkeiten seien in Kap. 5.5.b der Offerte auf sechs Seiten beschrieben. Auch sei in Ziff. 5a der Offerte ein Kapitel über die Betriebsordnung vorhanden. Weiteres sei im Arbeitsvertrag festgelegt. Diese Angaben seien für die Bewertung ausreichend. Sofern mehr Angaben nötig gewesen wären, hätten diese einverlangt werden müssen. Hinsichtlich der Vernetzung mit dem ersten Arbeitsmarkt habe die Vorinstanz die Auskunft erteilt, dass die Beschwerdegegnerin eine Liste der Betriebe eingereicht habe, mit denen sie bereits Kontakte pflege, was ihr eine bessere Bewertung eingebracht habe. Eine solche Liste sei gar nicht verlangt worden. Deshalb sei das Transparenzgebot auch in diesem Punkt verletzt worden. Im



weiteren seien der Vergabestelle sowohl die vorhandenen Betriebskontakte als auch die Erfolgswahlen des laufenden Motivationssemesters "passage" bekannt. Bei der Bewertung im Jahr 2007 habe die Beschwerdeführerin für ihr Konzept noch 36 Punkte erhalten. Drei Jahre später seien nur noch 28,5 Punkte vergeben worden, was widersprüchlich sei.

2.5.2. Die Vorinstanz wendet dagegen ein, aus der Bewertung im Jahr 2007 könne die Beschwerdeführerin nichts zu ihren Gunsten ableiten. In Ziff. 2.4 und 4.3 der Ausschreibungsunterlagen sei das Schliessen von Lücken im Schulwissen als Teil der Leistung definiert worden. Es verstehe sich von selbst, dass dann in der Offerte auch ausgeführt werden müsse, wie der Anbieter die schulische Förderung durchführen und auch sicherstellen wolle. Dass die Beschwerdeführerin die Art der schulischen Förderung in ihrer Offerte nur vage beschrieben habe, zeige sich schon darin, dass in der Beschwerdeschrift generell auf Abschnitt 5a der Offerte verwiesen werde, wo aber auch andere Themen behandelt würden. Ein genauerer Verweis sei offenbar nicht möglich.

2.5.3. Der Einwand der Vorinstanz zum Vergleich mit der Offerte aus dem Jahr 2007 ist gerechtfertigt. Die Bewertung einer Offerte ist stets auch im Vergleich mit den aktuellen Konkurrenzofferten zu beurteilen. Aufgrund der angestiegenen Standards und der Qualität der Konkurrenzofferten kann die Bewertung einer Offerte oder eines einzelnen Zuschlagskriteriums von der Bewertung im Rahmen einer früheren Ausschreibung abweichen, selbst wenn sie in den geprüften Kriterien mit einem früheren Angebot identisch ist. Allein der Umstand, dass Teile der Offerte der Beschwerdeführerin in einzelnen Punkten vor drei Jahren anders beurteilt wurden als im vorliegenden Fall, kann daher nicht als Merkmal einer fehlerhaften Bewertung betrachtet werden.

In Ziff. 2.4 der Ausschreibung werden unter dem Titel "Gegenstand und Umfang der Leistung" die Förderung der Vermittlungsfähigkeit durch persönliche und fachliche Qualifizierung und das Schliessen von Lücken im Schulwissen, die individuelle Unterstützung bei der Lehrstellensuche bzw. der (Wieder)-Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt erwähnt. Weiter wird festgehalten, das Motivationssemester solle ein vollzeitliches Angebot (mindestens 40 Stunden pro Semester) umfassen und die



St.Galler Gerichte

Teilnahme solle auch für Personen mit geringen Deutschkenntnissen möglich sein. In Ziff. 4.3. werden die Wirkungsziele beschrieben.

In Ziff. 5a der Offerte der Beschwerdeführerin wird unter dem Titel "Arbeitsinhalte/ Programminhalte" die Leistung beschrieben. Im wesentlichen werden die Grundsätze genannt, an denen sich das Programm orientiert, und die Methoden und Vorgehensweisen, mit denen die gesteckten Ziele erreicht werden sollen. Unter den Titeln "Training/Persönlichkeitsentwicklung", "Arbeit/Praxis" und "Schulung" werden stichwortartig einzelne Teilbereiche der definierten Inhalte angeführt. Demgegenüber werden in der Offerte der Beschwerdegegnerin die verschiedenen Methoden und Programminhalte detaillierter dargestellt. Es werden nicht nur stichwortartige Beschreibungen gegeben, sondern nachvollziehbar beschriebene Abläufe, welche im Vergleich zur Offerte der Beschwerdeführerin ein vollständigeres und genaueres Bild vermitteln.

Auch die Teilbereiche "Arbeitsbeschaffung" und "Vernetzung mit dem ersten Arbeitsmarkt" sind in der Offerte der Beschwerdegegnerin ausführlicher und detaillierter dargestellt. Insbesondere hat die Beschwerdegegnerin auch eine Liste mit Unternehmungen, die von ihr kontaktiert werden und die für Einsätze im ersten Arbeitsmarkt in Frage kommen, eingereicht. Solche Angaben fehlen in der Offerte der Beschwerdeführerin. Deren Offerte ist in diesem Punkt weniger detailliert.

Der Einwand der Beschwerdeführerin, eine Liste der Betriebe sei gar nicht verlangt worden, ist nicht stichhaltig. Bei der Präsentation des Angebotes können nicht alle erdenklichen Unterlagen und möglichen Elemente in der Ausschreibung einzeln verlangt werden. Es ist im wesentlichen dem Ermessen der Anbieterinnen anheimgestellt, mit welchen Unterlagen sie die Erfüllung der verlangten Kriterien belegen. Daher kann der Vorinstanz nicht vorgehalten werden, es hätte beispielsweise eine Liste der Betriebe, mit denen die Anbieterinnen für die Vernetzung mit dem ersten Arbeitsmarkt in Kontakt stehen, verlangt werden müssen. Dass auch die Beschwerdeführerin grundsätzlich imstande ist, entsprechende Adressen nachzuweisen, ändert daran nichts.



St.Galler Gerichte

Im weiteren bemängelte die Vorinstanz das Fehlen der Betriebsordnung. Auf diese wies die Beschwerdeführerin in Ziff. 5a ihrer Offerte hin. Da die Beschwerdegegnerin aber das vollständige Exemplar der Betriebsordnung einreichte, ist es nicht zu beanstanden, dass sie in diesem Punkt etwas besser bewertet wurde. Auch hier verhält es sich so, dass die Vorinstanz zwar die Beschwerdeführerin hätte auffordern können, die Betriebsordnung einzureichen. Eine Verpflichtung bestand aber nicht, und es ist im übrigen nicht zu beanstanden, dass diejenige Offerte, welche die einzelnen Kriterien summarischer und mit weniger Unterlagen versehen erfüllt, etwas geringer bewertet wird als ein Angebot, das ausführlichere, vertiefere und breiter belegte Angaben enthält.

2.5.4. Beim Unterkriterium "Qualifizierung" bemängelte die Vorinstanz, bei der Offerte der Beschwerdeführerin seien konkrete Qualifizierungsmöglichkeiten nicht erkennbar.

Die Beschwerdegegnerin hat im Teilkriterium "Qualifizierung" konkrete Ziele in den Bereichen Fachkompetenz, Selbstkompetenz, Sozialkompetenz und Methodenkompetenz beschrieben. Insbesondere ist klar dargestellt, in welchen Bereichen Qualifikationen möglich sind und welches die Indikationen für eine erfolgreiche Qualifikation sind. Demgegenüber ist die Offerte der Beschwerdeführerin auch in diesem Punkt weitaus allgemeiner gehalten, indem zwar Ziele und Methoden formuliert werden, dies aber allgemeiner und weniger ausführlich und detailliert als in der Offerte der Beschwerdegegnerin. Die Bewertung mit 12,5 von 15 möglichen Punkten erscheint auch in diesem Punkt sachgerecht. Zwar hat auch die Beschwerdegegnerin in diesem Bereich einen ebenso hohen Abzug hinnehmen müssen, doch wurde bei ihr ein anderer Punkt (Beschreibung über die Förderung von grundlegenden Haltungen) bemängelt.

2.5.5. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die Beschwerde auch in diesem Punkt unbegründet ist.

2.6. Beim Kriterium "Infrastruktur" wurde das Angebot der Beschwerdeführerin mit 10 Punkten und jenes der Beschwerdegegnerin mit 15 Punkten bewertet. Die Vorinstanz begründete die Bewertung damit, die Erreichbarkeit des Rosenhofs in Stein sei erschwert und im Gebäude an der Lindenstrasse fehle ein Angebot für



St.Galler Gerichte

Selbstverpflegung im Haus. Zudem fehlten Angaben zu Einrichtungen (Infrastruktur) weitgehend (z.B. für Informatik, schulische Förderung, Outdoor etc.). Die Angaben zu den WC-Anlagen an der Lindenstrasse seien unklar und die Infrastruktur für die Stellensuche sei nicht beschrieben.

2.6.1. Die Beschwerdeführerin bringt vor, in den Ausschreibungsunterlagen sei nur verlangt worden, dass Verpflegungsmöglichkeiten in der Nähe des Hauses vorhanden sein müssten. Diese Anforderung sei am Standort Lindenstrasse erfüllt. Es sei nicht zulässig, an die Offerte andere Anforderungen zu stellen, als in den Ausschreibungsunterlagen verlangt worden sei. Unter dem Titel "Nebenräume" seien die WC-Anlagen beschrieben worden. Wenn bemängelt werde, dass Angaben zu Einrichtungen über Informatik und schulische Förderung sowie Outdoor fehlen würden, so werde diese geringfügige Unvollständigkeit zur Kenntnis genommen. Dem sei entgegenzuhalten, dass der Vorinstanz aus der Praxis die Ausstattung der Beschwerdeführerin bekannt sei. Im übrigen liege die erschwerte Erreichbarkeit von landwirtschaftlichen Betrieben in der Natur der Sache. Eine Pendlerzeit von dreissig Minuten stelle eine sehr gute Erschliessungsqualität für einen Landwirtschaftsbetrieb dar. Aus pädagogischen, gesundheitlichen und logistischen Gründen mache es zudem absolut Sinn, jungen Menschen Bewegung und Ortswechsel zuzumuten und sie an längere Anfahrten zu Arbeitsorten zu gewöhnen. Im ersten Arbeitsmarkt gehörten sowohl Arbeitswege als auch eine Verpflegung ausserhalb des Unternehmens bzw. des Lehrbetriebs zum Alltag. Ein Punkteabzug sei nicht gerechtfertigt.

Die Vorinstanz hält fest, der Abzug von einem Punkt wegen der erschwerten Erreichbarkeit des Standorts Rosenhof sei gerechtfertigt. Die Anbieter könnten den ihnen passenden Standort zwar frei wählen, müssten es aber auch hinnehmen, wenn ein schwer erreichbarer Standort weniger hoch gewertet werde als ein zentraler Standort. Ausserdem gehe es nicht an, die erschwerte Erreichbarkeit in einen pädagogisch wertvollen Vorteil umzudeuten. Die Ausschreibungsunterlagen hätten klar eine gute Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln vorgesehen.

2.6.2. In den Ausschreibungsunterlagen Ziff. 5.6. wurde zum Standort die Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln und Angaben zu günstigen



Verpflegungsmöglichkeiten in der Nähe verlangt. Es ist naheliegend, dass die gute Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln und naheliegende Verpflegungsmöglichkeiten Elemente sind, welche bei der Bewertung positiv ins Gewicht fallen. Dass eine Anbieterin, welche günstige Verpflegungsmöglichkeiten im Schulgebäude selber anbieten kann, eine noch bessere Bewertung erhält als eine, bei der solche ausserhalb des Gebäudes in der Umgebung liegen, erscheint zumindest nachvollziehbar. Dieses Merkmal wurde nicht als zwingende Voraussetzung betrachtet, weshalb es keinen Mangel der Ausschreibung darstellt, dass nicht spezifisch darauf hingewiesen wurde. Im weiteren ist es naheliegend, dass ein Landwirtschaftsbetrieb schlechter erreichbar ist als ein Standort an der Lindenstrasse in St. Gallen. Das Angebot der Beschwerdeführerin beruht auf einem Konzept mit verschiedenen Standorten. Dies kann in gewissen Bereichen, beispielsweise hinsichtlich Konzept und Vielfalt der Infrastruktur, positiv ins Gewicht fallen. Die Vorinstanz legt aber nicht näher dar, inwiefern die Erreichbarkeit des Landwirtschaftsbetriebs in Stein erschwert ist. Nach den Angaben der Beschwerdeführerin ist dieser Standort von der Stadt St. Gallen aus mit öffentlichen Verkehrsmitteln in rund 30 Minuten zu erreichen. Es handelt sich um einen zusätzlichen Standort neben dem zentralen Standort an der Lindenstrasse in St. Gallen. Dass ein Teil der Programme im Landwirtschaftsbetrieb durchgeführt wird, ist Teil des Angebotes und wird von der Vorinstanz im Grundsatz nicht negativ bewertet. Bei dieser Sachlage rechtfertigt es sich nicht, wegen schlechterer Erreichbarkeit einen Abzug vorzunehmen.

In der Ausschreibung wurden Angaben zu günstigen Verpflegungsmöglichkeiten in der Nähe gefordert. Die Vorinstanz bewertete das Angebot der Beschwerdegegnerin besser, da diese Verpflegungsmöglichkeiten im Hause selbst anbietet. Dies ist gerechtfertigt. In der Ausschreibung wurde zwar nicht zwingend gefordert, dass eine Verpflegungsmöglichkeit im Haus selber vorhanden ist, doch ist es bei der Bewertung der Infrastruktur nicht ermessensmissbräuchlich, wenn sich eine bessere Ausstattung, selbst wenn diese nicht zwingend gefordert ist, in einer besseren Bewertung niederschlägt. Zwar macht die Beschwerdeführerin geltend, sie verfüge ebenfalls über Räume, in denen sich die Teilnehmer selbst verpflegen können. Dies hätte sie allerdings in der Offerte vermerken können. Dass wie bei der Beschwerdegegnerin eine Küche mit Mikrowellengerät und Geschirr etc. zur Verfügung steht, ist jedenfalls nicht belegt.



Im übrigen trifft es zu, dass die Angaben zur Infrastruktur in der Offerte der Beschwerdegegnerin ausführlicher sind als jene der Beschwerdeführerin. Wenn diese geltend macht, ihre Ausstattung sei der Vorinstanz bekannt, so erscheint dieser Einwand unbehelflich. Die Ausstattung und Infrastruktur bei den einzelnen Anbietern kann sich im Laufe der Zeit ändern, weshalb die Vorinstanz auch bei Anbieterinnen, mit denen sie bereits früher Verträge abgeschlossen hat, vollständige Angaben verlangen darf und nicht auf frühere Offerten zurückgreifen muss, die möglicherweise nicht mehr aktuell sind.

Sodann ist aber der Abzug wegen unklarer Angaben zu den WC-Anlagen ungerechtfertigt. Die Angaben wurden gemacht, und das Bemängeln der Zahl der WC's und der fehlenden Angaben über die ausschliessliche Benützbarkeit ist überspitzt formalistisch.

Ausserdem bemängelte die Vorinstanz bei der Bewertung, die Infrastruktur für "Stellensuche" sei nicht beschrieben, während in der Vernehmlassung ausgeführt wird, die Offerte enthalte keine Angaben zur Infrastruktur für "Stellensuchende". Aufgrund der Angaben der Vorinstanz ist nicht klar, welche Anforderungen in diesem Punkt gestellt werden und inwiefern eine schlechtere Bewertung der Beschwerdeführerin gerechtfertigt ist. In diesem Punkt erscheint ein Abzug jedenfalls nicht begründet.

2.7. Schliesslich bemängelt die Beschwerdeführerin, dass ein laufendes Projekt nicht als Referenzobjekt in den Vergleich einbezogen wurde. Sie hält fest, dass sie die Ausschreibung hätte anfechten können, dies aber in der Anfangsphase einer Ausschreibung völlig unrealistisch sei.

Zutreffend ist, dass nach der Praxis Rügen, die gegen die Ausschreibung hätten vorgebracht werden können, in der Beschwerde gegen den Zuschlag nicht mehr zulässig sind. Der Einwand der Beschwerdeführerin, die Anfechtung einer Ausschreibung sei unrealistisch, ist nicht stichhaltig, da die gesetzlichen Bestimmungen ausdrücklich vorsehen, dass Ausschreibungen separat angefochten werden können (Art. 15 Abs. 2 lit. a IVöB).



2.8. Zusammenfassend ergibt sich aus den vorstehenden Erwägungen, dass die Bewertung des Kriteriums "Infrastruktur" zu gering ausgefallen ist. Eine Maximalbewertung erscheint aber aufgrund der weniger detaillierten Angaben der Beschwerdeführerin zu ihrer Infrastruktur nicht angezeigt. Selbst bei einer teilweise besseren Bewertung würde die Differenz von 4,5 Punkten nicht vollumfänglich kompensiert. Der Antrag der Beschwerdeführerin, es sei ihr in diesem Kriterium die maximale Punktzahl zu vergeben, ist jedenfalls nicht hinreichend begründet. Im Ergebnis erscheint die bessere Bewertung der Beschwerdegegnerin trotz einzelnen Mängeln bei der Bewertung der Beschwerdeführerin nicht geradezu rechtswidrig. Die Bewertung bewegt sich noch im Rahmen des Ermessensspielraums der Vorinstanz, weshalb die Beschwerde als unbegründet abzuweisen ist.

3. Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens im Grundsatz der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von Fr. 8'000.-- ist angemessen (Art. 13 Ziff. 622 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Da das Begehren um aufschiebende Wirkung gutgeheissen wurde, ist ein Anteil von Fr. 1'000.-- der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 8'000.-- ist zu verrechnen und der Rest von Fr. 1'000.-- der Beschwerdeführerin zurückzuerstatten. Die amtlichen Kosten der Verfügung vom 7. September 2010 wurden mit jener Verfügung verlegt.

Die Beschwerdegegnerin hat grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98bis VRP). Ihr Rechtsvertreter hat mit der Eingabe vom 16. Juli 2010 bzw. der Vernehmlassung zum Begehren um aufschiebende Wirkung eine Kostennote mit einem Honorar von Fr. 5'100.-- (17 Stunden à Fr. 300.--) sowie Barauslagen von Fr. 15.50 eingereicht. In der Folge reichte er keine weitere Kostennote ein, weshalb die Entschädigung ermessensweise festzusetzen ist (Art. 6 der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75, abgekürzt HonO). Vorliegend ist von einem mittleren Honoraransatz von Fr. 250.-- pro Stunde auszugehen. Aufgrund des Unterliegens der Beschwerdegegnerin im Zwischenverfahren betr. aufschiebende Wirkung ist die Entschädigung auf Fr. 6'000.-- festzulegen. Da die zu entschädigende Beschwerdegegnerin selber mehrwertsteuerpflichtig ist, kann sie die der Honorarrechnung ihres Anwalts belastete Mehrwertsteuer von ihrer eigenen Steuerschuld abziehen, ohne dass ihr dadurch eine



St.Galler Gerichte

Mehrbelastung entsteht. Daher muss die Mehrwertsteuer bei der Bemessung der ausseramtlichen Entschädigung nicht zusätzlich berücksichtigt werden (vgl. R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 194).

Da die Beschwerdeführerin in der Hauptsache unterliegt, hat sie keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (Art. 98bis VRP).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird abgewiesen.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 8'000.-- werden zu sieben Achteln der Beschwerdeführerin und zu einem Achtel der Beschwerdegegnerin auferlegt. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 8'000.-- wird verrechnet und der Beschwerdeführerin der Rest von Fr. 1'000.-- zurückerstattet.

3./ Die Beschwerdeführerin hat die Beschwerdegegnerin mit Fr. 6'000.-- ausseramtlich zu entschädigen.

V. R. W.

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführerin (durch Fürsprecher Christoph Bernet, 9000 St. Gallen)
- die Vorinstanz



- die Beschwerdegegnerin (durch Rechtsanwalt Dr. Arnold Weber, 9000 St. Gallen)

am:

Rechtsmittelbelehrung:

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