

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 20. März 2019

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichter Daum, Verwaltungsrichter Häberli
Gerichtsschreiber Spring

A. _____ AG
handelnd durch die statutarischen Organe
vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdeführerin

gegen

Kanton Bern
handelnd durch die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion, Reiterstrasse 11,
3011 Bern

Beschwerdegegner 1

B. _____ AG
handelnd durch die statutarischen Organe
vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdegegnerin 2

betreffend Submission; Zuschlag für die Beschaffung von standardisiertem
Büromobiliar, Los 4 «Aktenschränke» (Entscheid der Bau-, Verkehrs- und
Energiedirektion des Kantons Bern vom 2. August 2018;
RA Nr. 130/2018/5)



Sachverhalt:

A.

Der Kanton Bern beabsichtigt, das Büromobiliar für die Kantonsverwaltung künftig zentralisiert und nach einheitlichen Rahmenbedingungen einzukaufen. Zu diesem Zweck schrieb das Amt für Grundstücke und Gebäude (AGG) der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) am 31. August 2017 den Kauf von standardisiertem Büromobiliar für eine Dauer von 36 Monaten (mit zweimaliger Verlängerungsmöglichkeit um zwei Jahre) im offenen Verfahren aus. Das Mobiliar wurde auf sechs Lose aufgeteilt: Tische, Stühle, Licht, Aktenschränke, Module und Regale. In der Folge gingen für das Los 4 «Aktenschränke» neun Angebote ein, darunter diejenigen der A._____ AG und der B._____ AG. Am 12. März 2018 erteilte das AGG der A._____ AG den Zuschlag.

B.

Hiergegen gelangte die zweitplatzierte B._____ AG am 26. März 2018 bzw. mit innert Frist verbesserter Eingabe vom 29. März 2018 an die BVE. Diese erteilte der Beschwerde die aufschiebende Wirkung und gewährte der B._____ AG teilweise Akteneinsicht. Mit Entscheid vom 2. August 2018 hiess sie die Beschwerde gut, hob die Verfügung des AGG auf und erteilte den Zuschlag für das Los 4 «Aktenschränke» der B._____ AG.

C.

Am 13. August 2018 hat die A._____ AG Verwaltungsgerichtbeschwerde erhoben mit den Rechtsbegehren, der Entscheid der BVE vom 2. August 2018 sei aufzuheben und die Sache sei zur Wiederholung der Evaluation der Angebote (inkl. Produktepräsentation) und neuer Zuschlagserteilung an die Vergabehörde zurückzuweisen. Eventuell sei die Sache zum Verfahrensabbruch und zur Neuausschreibung an die Vergabehörde zurückzuweisen. In prozessualer Hinsicht stellt sie die Anträge,

der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zu erteilen und der Vergabebehörde sei superprovisorisch zu verbieten, einen Vertrag abzuschliessen oder Massnahmen im Hinblick auf eine Vertragsschliessung zu treffen.

Mit Verfügung vom 14. August 2018 hat der Abteilungspräsident dem Kanton Bern bzw. dem AGG superprovisorisch untersagt, einen Vertrag abzuschliessen.

Der Kanton Bern schliesst mit Beschwerdeantwort vom 27. August 2018 auf Abweisung der Beschwerde. Hinsichtlich des Gesuchs um Erteilung der aufschiebenden Wirkung hat er auf einen Antrag verzichtet.

Die B._____ AG beantragt mit Beschwerdeantwort vom 11. September 2018 die Abweisung der Beschwerde, soweit auf diese eingetreten werden könne. Was die aufschiebende Wirkung betrifft, hat sie auf einen Antrag verzichtet.

Der Instruktionsrichter hat mit Verfügung vom 18. September 2018 der A._____ AG antragsgemäss anonymisierte Teile der Vorakten zugestellt und ihr Gelegenheit gegeben, ihre Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu ergänzen. Von dieser Möglichkeit hat die A._____ AG am 27. September 2018 Gebrauch gemacht.

Mit Verfügung vom 1. Oktober 2018 hat der Instruktionsrichter das AGG aufgefordert, Fragen zu beantworten, was diese mit Eingabe vom 10. Oktober 2018 getan hat.

Die BVE hat am 15. Oktober 2018 für den Kanton auf eine weitere Stellungnahme verzichtet. Die B._____ AG und die A._____ AG haben sich mit Eingaben vom 26. Oktober 2018 erneut zur Sache geäussert.

Am 19. November 2018 haben sowohl die BVE als auch die B._____ AG Schlussbemerkungen eingereicht. Die A._____ AG hat am 16. November 2018 ihrerseits auf solche verzichtet, sich aber mit Eingabe vom 28. November 2018 nochmals zur Sache geäussert. Die B._____ AG hat hierzu am 5. Dezember 2018 Stellung genommen. Am 12. Dezember 2018 hat die A._____ AG eine letzte Eingabe gemacht.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig (vgl. auch Art. 13 Abs. 2 des Gesetzes vom 11. Juni 2002 über das öffentliche Beschaffungswesen [ÖBG; BSG 731.2]). Die Beschwerdeführerin ist zu Recht am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt worden und ist – selbst wenn sie in diesem keine Eingaben gemacht und keine Anträge gestellt hat – als ursprüngliche Zuschlagsempfängerin durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt; sie hat zudem ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG; VGE 2018/169 vom 5.9.2018 [noch nicht rechtskräftig] E. 1.1, 2014/248/252 vom 3.11.2014 E. 1.1 mit Hinweisen; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 12 N. 20 und 22, Art. 69 N. 5). Entgegen der Auffassung der Beschwerdegegnerin 2 ist deshalb auf die im Übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde einzutreten (vgl. auch Art. 14 Abs. 1 ÖBG und Art. 15 Abs. 2 der interkantonalen Vereinbarung vom 25. November 1994/15. März 2001 über das öffentliche Beschaffungswesen [IVöB; BSG 731.2-1]).

1.2 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG; vgl. auch Art. 14 Abs. 2 ÖBG sowie Art. 16 Abs. 1 und 2 IVöB).

2.

2.1 Als Los 4 «Aktenschränke» wurde die Beschaffung von Rollladenschränken, Korpussen, Caddies, Hängeregistratur-Schränken und Rückenmöbel ausgeschrieben (Detailspezifikation Aktenschränke vom 25.8.2017, act. 4B pag. 661 ff.). Die Ausschreibung sieht als Zuschlagskriterien den Angebotspreis (Gewichtung 40 %, maximal erreichbare Punktezahl 200), die Produktequalität (Gewichtung 40 %, maximal erreichbare Punktezahl

200) und die Serviceleistungen (Gewichtung 20 %, maximal erreichbare Punktezahl 100) vor. Zu bewerten sind die Zuschlagskriterien mit Noten von 5 bis 0, wobei 5 die beste Note darstellt. Zwischen den Noten 5 und 1 hat die Bewertung linear und auf eine Kommastelle genau zu erfolgen. Zur Ermittlung der Gesamtpunktzahl wird die Note pro Zuschlagskriterium mit dessen Gewichtung multipliziert. Beim Zuschlagskriterium des Angebotspreises erhält das preisgünstigste Angebot (netto) die Note 5, während Angebote, die 75 % und mehr darüber liegen, mit der Note 1 bewertet werden. Angebote im Bereich von 100 % bis 175 % des tiefsten Preises werden nach einer linear abnehmenden Skala bewertet (sog. lineare Interpolation). Bezüglich des Zuschlagskriteriums der Produktequalität sehen die Ausschreibungsunterlagen lediglich vor, dass «auf Basis der Produktevaluation [...] eine Beurteilung der Produkte- und Ausführungsqualität der zur Verfügung gestellten standardisierten Büromöbel durch das Evaluations-team» zu erfolgen habe (zum Ganzen Bestimmungen zum Beschaffungsverfahren vom 25.8.2017, act. 4B pag. 618 f.).

2.2 Das AGG bewertete das Angebot der Beschwerdeführerin mit einer Gesamtpunktzahl von 377,4 (Preis 105,7 Punkte; Produktequalität 182,4 Punkte; Serviceleistungen 89,3 Punkte) und erteilte ihr als erstrangierter Anbieterin den Zuschlag. Das Angebot der Beschwerdegegnerin 2 erreichte ein Total von 363,5 Punkten (richtig 363,4; Preis 106,3 Punkte; Produktequalität 162,4 Punkte; Serviceleistungen 94,7 Punkte) und schloss auf dem zweiten Rang ab (Evaluationsbericht/Vergabeantrag Los 4 «Aktenschränke» vom 12.3.2018, act. 4B pag. 302). Aus den Auswertungsunterlagen ist ersichtlich, dass das AGG für die Bewertung der Qualität je fünf gleich gewichtete Unterkriterien auf sechs Möbeltypen angewendet hat, ohne dies in den Ausschreibungsunterlagen bekannt zu geben. Der Vorsprung von 20 Punkten der Beschwerdeführerin auf die Beschwerdegegnerin 2 beim Zuschlagskriterium Produktequalität geht auf eine höhere Bewertung des Unterkriteriums Farbpalette zurück (vgl. hinten E. 3.2).

3.

Umstritten und zu prüfen ist, ob die BVE zu Recht den Zuschlag der Beschwerdegegnerin 2 erteilt bzw. einen reformatorischen Entscheid gefällt und auf eine Rückweisung der Sache an das AGG verzichtet hat.

3.1 Im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren kann die Rechtsmittelbehörde ihren Entscheid grundsätzlich ohne Bindung an die Parteianträge fällen (Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 72 N. 3 und 11). Gemäss Art. 72 Abs. 1 VRPG hat sie dabei in der Regel reformatorisch zu entscheiden und nur aus wichtigen Gründen eine Rückweisung vorzunehmen. Im Gegensatz zu dieser allgemeinen verfahrensrechtlichen Regelung lässt das Submissionsrecht der Beschwerdeinstanz eine offener gestaltete Wahlmöglichkeit: Ist wie im vorliegenden Vergabeverfahren noch kein Vertrag geschlossen worden, kann die Beschwerdeinstanz die Verfügung aufheben und entweder in der Sache selbst entscheiden oder diese mit oder ohne verbindliche Anordnungen an die Vergabebehörde zurückweisen (Art. 18 Abs. 1 IVöB; Art. 34 Abs. 1 der Verordnung vom 16. Oktober 2002 über das öffentliche Beschaffungswesen [ÖBV; BSG 731.21]). Nach dieser – dem VRPG als Spezialvorschrift insoweit vorgehenden – Bestimmung steht es im Fall eines Aufhebens der Zuschlagsverfügung also im Ermessen der Beschwerdebehörde, ob sie in der Sache selbst und mithin reformatorisch entscheiden oder einen Rückweisungsentscheid fällen will. Die Parteien haben somit keinen Anspruch auf eine unmittelbare Streiterledigung im Rechtsmittelverfahren (VGE 23259 vom 14.5.2008 E. 3.2). Die entsprechende Regelung trägt dem Umstand Rechnung, dass die Vergabebehörde aufgrund ihres Fachwissens und ihrer Sachnähe bei der Evaluation der Angebote über grosse Spielräume verfügt. Diese sollen nicht (erstmal) durch eine Beschwerdeinstanz ausgefüllt werden. Besteht in Hinblick auf das wirtschaftlich günstigste Angebot keine klare Sachlage, so hat die Beschwerdeinstanz bei Gutheissung der Beschwerde die Sache nicht selber zu entscheiden, sondern einen Rückweisungsentscheid zu fällen (vgl. BGE 138 I 143 E. 4.5; VGE 23259 vom 14.5.2008 E. 2.1 und 3.3; vgl. auch Galli/Moser/Lang/Steiner, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, 3. Aufl. 2013, N. 1395 ff. mit zahlreichen Hinweisen). Anders präsentiert sich die Lage bei einer offenkundig spruchreifen Beschaffung, die keine

weitergehende (neue) Bewertung der Offerten erfordert. Bei solchen Gegebenheiten würde eine Rückweisung der Streitigkeit an die Vergabebehörde einen prozessualen Leerlauf und eine unnötige Verzögerung des Verfahrens darstellen (vgl. BVR 2012 S. 481 E. 2.5). Gerade in Submissionsstreitigkeiten, für die zwecks Verfahrensbeschleunigung verkürzte Rechtsmittelfristen gelten (Art. 14 Abs. 1 ÖBG) und in denen Beschwerden grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung zukommt (Art. 14 Abs. 3 ÖBG), gilt es, vermeidbaren Verzögerungen entgegenzuwirken (VGE 2016/94 vom 19.5.2016 E. 2.3). Darum ist die Beschwerdeinstanz gegebenenfalls nicht nur berechtigt, sondern gehalten, einen reformatorischen Entscheid zu fällen (vgl. VGE 2018/232 vom 15.11.2018 E. 6.1, 21741 vom 10.5.2005 E. 3.4, 21040 vom 4.5.2001 E. 7).

3.2 Das AGG bewertete beim Zuschlagskriterium Produktequalität sechs Möbel: den «Rollladenschrank 160cm», den «Rollladenschrank 80cm», den «Unterstellkorpus 9/6/4», den «Caddy ca. 80x42cm», den «Caddy ca. 42x42cm» sowie den «Hängeregistraturschrank 80x42cm». Für jeden Möbeltypus verwendete es fünf gleich gewichtete Unterkriterien; es bewertete technische Qualität, optische Qualität, Kollektion, Farbpalette und «Over-all» mit je maximal 6,667 Punkten, sodass pro Möbeltypus insgesamt 33,335 Punkte erreicht werden konnten. Während die Beschwerdeführerin beim Unterkriterium Farbpalette jeweils 6 Punkte erzielte, wurde das Angebot der Beschwerdegegnerin 2 bei allen sechs Möbeltypen mit 2,667 Punkten bewertet (zum Ganzen Bewertungstabelle «Aktenschränke Los 4» vom 12.3.2018, act. 4B pag. 306). Aus den Unterlagen des Evaluationsteams des AGG ist ersichtlich, dass in Bezug auf den «Rollladenschrank 160cm», den «Rollladenschrank 80cm», den «Unterstellkorpus 9/6/4» und den «Caddy ca. 42x42cm» bei der Beschwerdeführerin jeweils die Bemerkung «vorhanden» steht, während bei der Beschwerdegegnerin 2 «nicht vorhanden» vermerkt wurde. Für die Möbel «Caddy 80x42cm» und «Hängeregistraturschrank 80x42cm» sind bei beiden Anbieterinnen keine Bemerkungen gemacht worden (vgl. «Auszug aus Evaluationstool Decision Advisor: Bewertung Los 4 Aktenschränke, ZK 2 Qualität» vom 14.5.2018 [in der Folge Decision Advisor] Ziff. 3.2.1.4, 3.2.2.4, 3.2.3.4, 3.2.4.4, 3.2.5.4 und 3.2.6.4, Beilage zur Eingabe des AGG vom 14.5.2018, act. 4A hinter pag. 71 f.). Bei den übrigen vier Unterkriterien des Zuschlags-

kriteriums Produktequalität bewertete das Evaluationsteam die Angebote der Beschwerdeführerin und Beschwerdegegnerin 2 über alle Möbeltypen gleich (vgl. Decision Advisor S. 1 ff.).

3.3 Die BVE schloss zunächst auf eine Verletzung des rechtlichen Gehörs der Beschwerdegegnerin 2 (ungenügende Begründung der Zuschlagsverfügung), die jedoch unstreitig im vorinstanzlichen Verfahren geheilt wurde (angefochtener Entscheid E. 2). Weiter erkannte sie auf einen Verstoss gegen das Transparenzgebot, weil die Vergabebehörde es unterlassen hatte, die beim Zuschlagskriterium Produktequalität für die Bewertung der Offerten verwendeten Unterkriterien (insb. die Farbpalette) sowie deren Gewichtung in den Ausschreibungsunterlagen bekannt zu geben (angefochtener Entscheid E. 4). Eine Wiederholung des Beschaffungsverfahrens aufgrund dieses formellen Mangels sei jedoch nicht angezeigt, da bei einer vorgängigen Publikation der Unterkriterien nicht von anderen Angeboten der Anbieterinnen auszugehen gewesen wäre. Die Vergabe sei damit als spruchreich zu betrachten, womit sich eine Rückweisung erübrige und reformatorisch entschieden werden könne (angefochtener Entscheid E. 4d). In der Sache erwog die Vorinstanz, die Schlechterbewertung der Beschwerdegegnerin 2 beim Unterkriterium Farbpalette sei unhaltbar, da die Anbieterinnen nicht nur die gleichen Produkte, sondern auch dieselben Farbkollektionen präsentiert hätten. Der Bewertungsunterschied beim Unterkriterium Farbpalette werde vom AGG einzig damit erklärt, dass die Beschwerdegegnerin 2 in der Ausstellung zur Präsentation ihres Mobiliars keine Muster der lieferbaren Farben aufgelegt, sondern lediglich einen Ordner mit technischen Beschreibungen und einer Farbübersicht zur Verfügung gestellt habe. Hinzu komme, dass diese Formalität in Verletzung des Transparenzgebots in die Bewertung eingeflossen sei, weil aus den Ausschreibungsunterlagen nicht ersichtlich war, dass im Rahmen der Produktepräsentation ein Auflegen der Farbpalette erwartet wurde. Ohne qualitative Differenz dürfe das Angebot der Beschwerdegegnerin 2 nicht weniger Punkte erhalten als jenes der Beschwerdeführerin. Beim Unterkriterium Farbpalette habe die Beschwerdegegnerin 2 damit richtig 36 anstatt 16 Punkte zu erzielen. Nach dieser Korrektur erreiche sie eine Gesamtpunktzahl von 383,5 Punkten gegenüber einer solchen von 377,4 der Be-

schwerdeführerin, weshalb sie den Zuschlag erhalte (angefochtener Entscheidung E. 5e und 5f).

3.4 Die Beschwerdeführerin macht geltend, es könne für die Bewertung der Qualität nicht von gleichen Produkten beider Konkurrentinnen ausgegangen werden. Die Produktpaletten der Anbieterinnen seien anonymisiert getestet und bewertet worden und würden «zahlreiche, optionale Spezifikationen» aufweisen, die optisch nicht erkennbar seien (Stellungnahme vom 26.10.2018 Rz. 9 und 32). Dieser Einwand wurde indes im Instruktionsverfahren widerlegt: Zunächst war dem Evaluationsteam der Vergabebehörde bekannt, von welcher Herstellerin die zu beurteilenden Möbelstücke stammen (Schlussbemerkungen der BVE vom 19.1.2018 S. 1). Weiter steht fest, dass Beschwerdeführerin und Beschwerdegegnerin 2 dieselbe Produktpalette von derselben Herstellerin präsentiert haben (Schreiben der ... AG vom 15.11.2018 und Lieferscheine der ... AG vom 23.1.2018, act. 22A Beilagen 5-7). Dies war im Übrigen bereits aus den Angeboten beider Anbieterinnen ersichtlich (vgl. Offerte der Beschwerdeführerin vom 20.10.2017, in act. 4F pag. 2511 ff.; Offerte der Beschwerdegegnerin 2 vom 25.8.2017, in act. 4D pag. 2082 ff.). Aus den Offerten ergibt sich weiter, dass Beschwerdeführerin und Beschwerdegegnerin 2 auch dieselbe Farbpalette angeboten haben (act. 4F pag. 2531; act. 4D pag. 2092, 2106 und 2146). Unerheblich ist in diesem Zusammenhang, dass die Beschwerdegegnerin 2 in der Ausstellung zwei Möbelstücke in grüner Farbe präsentiert hat (Lieferschein Position 24,0 und 25,0, act. 22A Beilage 6 S. 8), welche die Beschwerdeführerin in weiss ausgestellt hat (Lieferschein Position 24,0 und 25,0, act. 22A Beilage 7 S. 7 f.).

3.5 Die Beschwerdeführerin beanstandet weiter den isolierten und einseitigen Eingriff der BVE zugunsten der Beschwerdegegnerin 2 in die Bewertung der Angebote (Beschwerde Rz. 42 ff., Stellungnahme vom 26.10.2018 Rz. 36 ff.). – Vor dem Hintergrund, dass beide Anbieterinnen dieselben Möbel von derselben Herstellerin mit derselben Farbpalette angeboten haben, verletzt die fragliche Korrektur beim Unterkriterium der Farbpalette indes kein Recht. Es erscheint als Selbstverständlichkeit, dass gleiche Möbelstücke bezüglich der Qualität auch gleich bewertet werden. Die Anhebung der Bewertung der Beschwerdegegnerin 2 auf die Werte der

Beschwerdeführerin leuchtet deshalb ein. Dies auch darum, weil die Beschwerdegegnerin 2 mangels Nennung der Unterkriterien in den Ausschreibungsunterlagen nicht wissen musste, dass die Auflage der Farbpalette erwartet und bewertet wurde. Eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots (vgl. Beschwerde Rz. 42 ff., Stellungnahme vom 26.10.2018 Rz. 36 ff.) ist nicht ersichtlich, betraf der korrigierte Bewertungsmangel doch nur die Beschwerdegegnerin 2. Eine höhere Bewertung auch des Angebots der Beschwerdeführerin stand ohnehin nicht zur Diskussion, weil die Beschwerdeführerin darauf verzichtete, sich aktiv am vorinstanzlichen Verfahren zu beteiligen und allfällige Fehler in der Bewertung ihres Angebots zu rügen (vgl. auch hinten E. 4). Zu erwähnen ist allerdings, dass das Evaluationsteam nur bei vier der sechs Schranktypen den Hinweis gemacht hatte, die Beschwerdegegnerin 2 habe in der Ausstellung keine Farbpalette aufgelegt; bezüglich der Möbel «Caddy 80x42cm» und «Hängeregistraturschrank 80x42cm» fehlte eine entsprechende Bemerkung (vorne E. 3.2). Der korrigierende Eingriff der BVE, der alle sechs Bewertungen des Unterkriteriums Farbpalette beschlägt, vermag sich darum nicht für alle höher bewerteten Schranktypen auf eine klare Grundlage in den Akten zu stützen. Weil sich aber die Angebote beider Konkurrentinnen gänzlich entsprechen, scheint hier – anders als im Parallelverfahren betreffend das Los 2 (vgl. VGE 2018/255 vom 20.3.2019 E. 3.2.2) – ausgeschlossen, dass es für die höhere Bewertung des Angebots der Beschwerdeführerin beim Unterkriterium Farbpalette andere Gründe als das Auflegen von Farbmustern bei der Produktepräsentation geben könnte. Dafür spricht auch, dass die Differenz in der Bewertung der Angebote von Beschwerdeführerin und Beschwerdegegnerin 2 bezüglich Farbpalette über alle Schranktypen durchgehend 3,333 Punkte beträgt. Mithin besteht kein Unterschied zwischen jenen Aktenschränken, bei denen das Evaluationsteam eine Bemerkung angebracht hat, und jenen, bezüglich derer nicht auf das Fehlen der Farbpalette hingewiesen wurde. Die Korrektur der Bewertung der Beschwerdegegnerin 2 beim Unterkriterium Farbpalette als solche hält damit der Rechtskontrolle stand.

3.6 Die Beschwerdeführerin rügt ferner, angesichts der schweren Verletzung des Transparenzgebots, welche die BVE erkannt habe, hätte diese nicht einen reformatorischen Entscheid fällen dürfen (Beschwerde Rz. 40 f.;

Stellungnahme vom 26.10.2018 Rz. 28 f.). Auch stünden weder der Sachverhalt noch die Rangliste der Anbieterinnen «zweifelsfrei» fest, womit die Angelegenheit nicht als spruchreif angesehen werden könne (Beschwerde Rz. 40). Sodann habe die Vergabebehörde im vorinstanzlichen Verfahren für den Fall einer Gutheissung der Beschwerde keine reformatorische Beurteilung beantragt, was aber für eine (direkte) Erteilung des Zuschlags an die Beschwerdegegnerin 2 Voraussetzung bilden würde (Beschwerde Rz. 39; Stellungnahme vom 26.10.2018 Rz. 27). Ein kassatorischer Entscheid der BVE sei auch darum angezeigt, weil bisher wohl nicht geprüft worden sei, ob bei der Beschwerdegegnerin 2 «Ausschlussgründe» vorlägen (Beschwerde Rz. 48 ff.; Stellungnahme vom 26.10.2018 Rz. 40 ff.). Für eine Kassation spreche schliesslich der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz (Beschwerde Rz. 52 ff.; Stellungnahme vom 26.10.2018 Rz. 44 f.). – Die Vorinstanz hat richtigerweise auf ein identisches Möbelangebot der Beschwerdeführerin und der Beschwerdegegnerin 2 geschlossen, das beim Zuschlagskriterium der Produktequalität gleich zu bewerten ist. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin durfte sie bei diesen Gegebenheiten auch von einer spruchreifen Angelegenheit ausgehen. Der punktuelle Eingriff beim Unterkriterium Farbpalette stellt keine weitgehende Neubewertung der Angebote dar, die eine Rückweisung an die Vergabebehörde erforderlich gemacht hätte (vgl. vorne E. 3.1). Weshalb die BVE im vorliegenden Kontext aus Rücksicht auf Ermessensspielräume der Vergabebehörde hätte kassatorisch entscheiden müssen, ist nicht ersichtlich; die Beschwerdeführerin beschränkt sich diesbezüglich auf Ausführungen allgemeiner Natur, aus denen sich für die vorliegende Streitigkeit nichts Konkretes ableiten lässt. Jedenfalls ist das Vorgehen der BVE nicht zu beanstanden: Die Beschwerdegegnerin 2 hat im vorinstanzlichen Verfahren den Zuschlag an sich selber und mithin eine reformatorische Beurteilung beantragt. Ob ihrem Rechtsbegehren ganz oder nur teilweise zu entsprechen war, kann nicht davon abhängen, ob die Vergabebehörde einen gleichgerichteten Antrag stellt. Weiter durfte die BVE hinsichtlich des wirtschaftlich günstigsten Angebots von einer klaren Sachlage ausgehen: Zum einen hatte das AGG von den – nach einem Rückzug (vgl. Evaluationsbericht/Vergabebeantrag Los 4 «Aktenschränke» vom 12.3.2018, act. 4B pag. 302) verbleibenden – acht Anbieterinnen fünf wegen Nichterfüllens der Eignungskriterien gemäss Ausschreibung (wirtschaftliche

Leistungsfähigkeit, langjährige Marktätigkeit, Referenzen und technische Spezifikation, act. 4B pag. 617) vom Vergabeverfahren ausgeschlossen (Verfügungen vom 12.3.2018, act. 4B pag. 322-333). Zum andern lagen von den übrig gebliebenen drei Angeboten nur jene der Beschwerdeführerin und der Beschwerdegegnerin 2 relativ eng beieinander, während jenes der Drittplatzierten mit einer Gesamtpunktzahl von 348,5 bereits einen grösseren Rückstand aufwies. Mithin ist in Bezug auf das Vorgehen der BVE keine Verletzung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes (Art. 1 Abs. 3 Bst. d IVöB; vgl. BGE 143 II 425 E. 4.4.2) dargetan. Gleichzeitig ist der nicht näher substantiierten Vermutung der Beschwerdeführerin, es sei nur bei ihr als ursprünglicher Zuschlagsempfängerin das Erfüllen der Eignungskriterien geprüft worden, die Grundlage entzogen. Schliesslich stand auch die von der Vorinstanz erkannte Verletzung des Transparenzgebots einer reformatorischen Beurteilung nicht entgegen. Da beide Konkurrentinnen die gleichen Möbelstücke offeriert haben, musste die Bewertung der Produktequalität ihrer Angebote unabhängig von den angewandten Unterkriterien zum selben Ergebnis führen (vgl. E. 3.5 hiervor).

3.7 Nach dem Gesagten hat die BVE kein Recht verletzt, indem sie mit reformatorischem Entscheid den Zuschlag direkt der Beschwerdegegnerin 2 erteilt hat. Ebenso wenig besteht Anlass, wegen Verletzung wesentlicher Verfahrensgrundsätze wie namentlich des Transparenzgebots von Amtes wegen korrigierend einzugreifen (Art. 40 Abs. 1 VRPG). Wie die vorstehenden Ausführungen zeigen, ist die richtige Beurteilung hier nicht wesentlich erschwert, ist der Bewertungsmangel mit dem angefochtenen Entscheid doch für die Parteien behoben worden.

4.

Die Beschwerdeführerin macht auch noch geltend, die Vorinstanz habe ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt. Als ursprüngliche Zuschlagsempfängerin hätte sie vor der direkten Zuschlagserteilung an die Beschwerdegegnerin 2, die aus ihrer Sicht eine *reformatio in peius* darstelle, angehört werden müssen (Beschwerde Rz. 56 f.; Stellungnahme vom 26.10.2018 Rz. 47). – Der Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 21 ff. VRPG sowie Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV; SR 101) und Art. 26 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern (KV; BSG 101.1) garantiert namentlich das Recht, dass die Behörde die Vorbringen der vom Entscheid in ihrer Rechtsstellung Betroffenen tatsächlich hört, prüft und bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Hier ist die Beschwerdeführerin von Amtes wegen als notwendige Partei am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt worden. Sie hat in der Folge bewusst darauf verzichtet, Eingaben zu machen und Anträge zu stellen, obschon sie Kenntnis von den Anträgen der Beschwerdegegnerin 2 hatte (vgl. insb. prozessleitende Verfügung vom 14.6.2018, act. 4A pag. 85, sowie E-Mail der Beschwerdeführerin vom 25.6.2018, act. 4A pag. 89). Mit der streitigen Erteilung des Zuschlags hat die BVE nichts anders getan, als dem von der Beschwerdegegnerin 2 gestellten Hauptantrag zu entsprechen (vgl. Beschwerdeschrift vom 29.3.2018, act. 4A pag. 20). Damit liegt keine sog. *reformatio in melius* vor, mit welcher der beschwerdeführenden Partei mehr zugesprochen wird, als sie selber verlangt hat. Deshalb bestand für die Vorinstanz kein Anlass, die Beschwerdeführerin eigens noch einmal zur Stellungnahme einzuladen, bevor sie ihren Entscheid fällte (vgl. Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 73 N. 4). Der Umstand, dass sich ihre Rechtsstellung durch die Gutheissung des Rechtsmittels der Beschwerdegegnerin 2 verschlechterte, stellt von vornherein keine *reformatio in peius* dar. Von einer Verletzung des Anspruchs der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör kann keine Rede sein.

5.

5.1 Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen. Mit dem Entscheid in der Hauptsache erübrigt es sich, das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung zu beurteilen (vgl. BVR 2012 S. 314 E. 5.4; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 28 N. 5).

5.2 Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die unterliegende Beschwerdeführerin kostenpflichtig. Sie hat die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG) und der Beschwerdegegnerin 2 die Parteikosten zu ersetzen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG). Die Kostennote des Rechtsvertreters der Beschwerdegegnerin 2 gibt zu keinen Bemerkungen Anlass.

6.

6.1 Gemäss Art. 83 Bst. f des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110) ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten unzulässig gegen Entschiede auf dem Gebiet der öffentlichen Beschaffung, wenn der geschätzte Wert des zu vergebenden Auftrags den massgebenden Schwellenwert des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB; SR 172.056.1) oder des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens (SR 0.172.052.68) nicht erreicht (Ziff. 1) und sich keine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt (Ziff. 2). Die Voraussetzungen von Art. 83 Bst. f Ziff. 1 und Ziff. 2 BGG gelten nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kumulativ. Damit die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig ist, darf keines der beiden Ausschlusskriterien erfüllt sein (vgl. BGE 133 II 396 E. 2.1).

6.2 Die geschätzte Auftragssumme von jährlich rund zwei Millionen Franken über alle sechs Lose gesehen (Evaluationsbericht/Vergabeantrag Los 4 «Aktenschranke» vom 12.3.2018, act. 4B pag. 205) überschreitet den massgeblichen Schwellenwert (vgl. Art. 6 Abs. 1 Bst. a BöB). Ist dieser

Gesamtbetrag massgebend und liegt zudem eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung vor, kann der vorliegende Entscheid mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, andernfalls einzig mit subsidiärer Verfassungsbeschwerde angefochten werden. Das vorliegende Urteil ist daher mit dem Hinweis auf beide Rechtsmittel zu versehen (Art. 117 i.V.m. Art. 112 Abs. 1 Bst. d BGG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 5'000.--, werden der Beschwerdeführerin auferlegt.
3. Die Beschwerdeführerin hat der Beschwerdegegnerin 2 für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die Parteikosten, festgesetzt auf Fr. 7'550.-- (inkl. Auslagen), zu ersetzen.
4. Zu eröffnen:
 - der Beschwerdeführerin
 - der Beschwerdegegnerin 2
 - der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern
 - der Wettbewerbskommission

Der Abteilungspräsident:

Der Gerichtsschreiber:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, subsidiäre Verfassungsbeschwerde gemäss Art. 39 ff. und 113 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) oder, falls sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. BGG geführt werden. Gegebenenfalls ist in der Begründung auszuführen, warum sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt.