

100.2019.369U  
ARB/SBE/ROS

## Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

**Urteil vom 24. März 2020**

Verwaltungsrichter Häberli, Abteilungspräsident  
Verwaltungsrichterin Arn De Rosa, Verwaltungsrichter Keller  
Gerichtsschreiberin Streun

**Stiftung A.** \_\_\_\_\_  
handelnd durch die statutarischen Organe  
vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdeführerin

gegen

**B.** \_\_\_\_\_ **AG**  
handelnd durch die statutarischen Organe  
vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdegegnerin 1

**Kanton Bern**  
handelnd durch die Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion,  
Rathausgasse 1, Postfach, 3000 Bern 8

Beschwerdegegner 2

betreffend Submission; Zuschlag als regionaler Partner im Asyl- und  
Flüchtlingsbereich; Los 4 Emmental-Oberaargau (Entscheid der Gesund-  
heits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern vom 16. Oktober 2019;  
2019.GEF.741)



## **Sachverhalt:**

### **A.**

Das Sozialamt des Kantons Bern (SOA) schrieb am 6. November 2018 den Dienstleistungsauftrag «Regionale Partner im Asyl- und Flüchtlingsbereich» für die Jahre 2020-2028 im offenen Verfahren aus. Der Auftrag wurde auf fünf regionale Lose aufgeteilt. Für das Los 4 (Region Emmental-Oberaargau) gingen vier Angebote ein, darunter diejenigen der Stiftung A.\_\_\_\_\_ und der B.\_\_\_\_\_ AG. Am 24. April 2019 erteilte das SOA der B.\_\_\_\_\_ AG den Zuschlag.

### **B.**

Hiergegen gelangte die drittplatzierte Stiftung A.\_\_\_\_\_ am 6. Mai 2019 an die Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF; heute: Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion [GSI]). Diese gewährte der Stiftung A.\_\_\_\_\_ teilweise Akteneinsicht. Mit Entscheid vom 16. Oktober 2019 wies die GEF die Beschwerde ab.

### **C.**

Am 28. Oktober 2019 hat die Stiftung A.\_\_\_\_\_ Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben mit den Rechtsbegehren, der Entscheid der GEF vom 16. Oktober 2019 sei aufzuheben und es sei ihr der Zuschlag für den ausgeschriebenen Auftrag zu erteilen. (Sub-)Eventuell sei der angefochtene Entscheid aufzugeben und die Sache sei zur Neuurteilung an die Vorinstanz bzw. an die Vergabebehörde zurückzuweisen. Gleichzeitig beantragt sie, der Vergabebehörde sei der Vertragsschluss superprovisorisch zu verbieten und der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zu erteilen.

Mit Verfügung vom 30. Oktober 2019 hat der Abteilungspräsident dem Kanton Bern bzw. dem SOA superprovisorisch den Vertragsschluss untersagt.

In ihrer Beschwerdeantwort vom 14. November 2010 beantragt die B.\_\_\_\_\_ AG, auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei nicht einzutreten bzw. diese sei abzuweisen, sofern und soweit auf sie einzutreten sei. Das Begehren um Erteilung der aufschiebenden Wirkung sei abzuweisen und der Vergabebehörde sei der Vertragsschluss zu gestatten. Der Kanton Bern schliesst in seiner Beschwerdeantwort vom 14. November 2019 auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei; das Gesuch um aufschiebende Wirkung sei abzuweisen.

Am 27. November 2019 hat sich die Stiftung A.\_\_\_\_\_ erneut zur Sache geäußert und ein neues Beweismittel eingereicht. Der Kanton Bern und die B.\_\_\_\_\_ AG haben sich am 17. Dezember 2019 bzw. 30. Dezember 2019 dazu vernehmen lassen. Die B.\_\_\_\_\_ AG stellt neu den Antrag, die Stiftung A.\_\_\_\_\_ sei vom Vergabeverfahren auszuschliessen. Letztere hat hierzu am 30. Januar Stellung genommen.

## **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]).

**1.2** Die Beschwerdeführerin war am Verfahren vor der GEF beteiligt, ohne mit ihren Anträgen durchzudringen, weshalb die Legitimationsvoraussetzungen von Art. 79 Abs. 1 Bst. a und b VRPG gegeben sind. Umstritten ist, ob sie über ein schutzwürdiges Interesse an der Beschwerdeführung im

Sinn von Art. 79 Abs. 1 Bst. c VRPG verfügt. Ein solches vermag im Allgemeinen nur eine Partei darzutun, die ein aktuelles und praktisches Interesse an der Behandlung des Rechtsmittels hat (statt vieler BVR 2019 S. 93 E. 5.1; BGE 142 II 451 E. 3.4.1). Das Verwaltungsgericht stellt insoweit auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung ab, wonach den unterlegenen Anbietenden ein solch praktisches Interesse zukommt, wenn eine reelle Chance besteht, dass sie den Zuschlag erhalten oder eine Wiederholung des Vergabeverfahrens erreichen können (vgl. BGE 141 II 14 E. 4.1 ff., 141 II 307 E. 6.3; BVR 2019 S. 201 [VGE 2018/326 vom 18.12.2018] nicht publ. E. 1.2, 2015 S. 350 E. 4.1; Christoph Jäger, Öffentliches Beschaffungsrecht, in Müller/Feller [Hrsg.], Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2013, S. 807 ff. Rz. 177 f.). – Das Angebot der Zuschlagsempfängerin wurde mit 771, das Angebot der Zweitplatzierten mit 759 und jenes der Beschwerdeführerin als drittplatzierte mit 738 Punkten bewertet (vgl. Evaluationsbericht Ziff. 1, act. 4D). Die Beschwerdeführerin beanstandet die Bewertung der Angebote sowohl was den Preis als auch die Qualität anbelangt; ihrer Auffassung nach wäre ihr Angebot besser zu bewerten als dasjenige der Beschwerdegegnerin 1. Sollte sie mit ihrer Argumentation (auch nur teilweise) Erfolg haben, so hätte sie infolge des geringen Punkteabstands eine realistische Chance, eine bessere Bewertung als die Beschwerdegegnerin 1 und die zweitplatzierte Anbieterin zu erreichen und den Zuschlag zu erhalten. Sie ist somit zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde befugt. Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG; 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]). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

**1.3** 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** Der Regierungsrat des Kantons Bern hat die Asylgesetzrevision auf Bundesebene zum Anlass genommen, um den Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Bern neu zu strukturieren (vgl. zum Ganzen «Gesamtstrategie für den Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Bern» vom 17.8.2015, einsehbar unter: <[www.asyl.sites.be.ch](http://www.asyl.sites.be.ch)>, Rubrik «Neustrukturierung Asylbereich NA-BE»; RRB 907/2016 vom 17.8.2016). Gemäss der Detailkonzeption «Neustrukturierung Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Bern» (vgl. Vorakten GEF, act. 4N) ist die Sicherheitsdirektion (SID) ab Mitte 2020 nur noch für den Wegweisungsvollzug sowie die Asylnothilfe zuständig, während für die Unterbringung und Betreuung von asylsuchenden und vorläufig aufgenommenen Personen neu die GSI verantwortlich ist. Dabei fällt der GSI die strategische Leitung des gesamten Asyl- und Flüchtlingsbereichs sowie das Controlling zu. Die operative Wahrnehmung der Aufgaben in den Bereichen Integration, Sozialhilfe und Unterbringung soll fünf regionalen Partnern übertragen werden, denen auch die Verantwortung für die Erreichung der Integrationsziele und die kostengünstige Erfüllung der übertragenen Aufgaben zukommt (vgl. zum Ganzen Detailkonzept S. 14 und 23 f.).

**2.2** Um die fünf regionalen Partner zu bestimmen, die mit der operativen Verantwortung für den gesamten Integrationsprozess der zugewiesenen Personen in der Region betraut werden sollen, hat das SOA am 6. November 2018 auf der Internetplattform SIMAP eine öffentliche Ausschreibung publiziert. Gegenstand der Vergabe bilden die vier Leistungsbereiche «Integrationsförderung», «Unterbringung», «Fallführung und Betreuung» sowie «Sozialhilfe» (vgl. Ausschreibung Ziff. 2.6, Vorakten GEF, act. 4B, Beschwerdebeilage 8; Ausschreibungsunterlagen Ziff. 3.1, Vorakten GEF, act. 4N, Register 2). Das SOA hat in der Ausschreibung die Zuschlagskriterien und ihre Gewichtung wie folgt bekanntgegeben: Preis (Gewichtung 35 % bzw. max. 350 Punkte), Arbeitsintegration (Gewichtung 30 % bzw. max. 300 Punkte), Regionale Vernetzung (Gewichtung 15 % bzw. max. 150 Punkte) Sprachförderung (Gewichtung 15 % bzw. max. 150 Punkte) und Erfahrung (Gewichtung 5 % bzw. max. 50 Punkte; vgl. Ausschreibung Ziff. 2.10; Ausschreibungsunterlagen Ziff. 6.4.1). Für die Be-

wertung der eingereichten Angebote sehen die Ausschreibungsunterlagen Folgendes vor: Das preisgünstigste Angebot erhält beim Zuschlagskriterium ZK01 «Preis» das Punktemaximum von 350 Punkten, während teurere Angebote nach einer linear abnehmenden Skala bewertet werden, wobei Angebote, deren Preis 75 % und mehr über dem günstigsten Preis liegen, null Punkte erhalten (sog. lineare Interpolation; vgl. Ausschreibungsunterlagen Ziff. 6.4.2). Die Zuschlagskriterien ZK02 «Arbeitsintegration», ZK03 «Regionale Vernetzung» und ZK04 «Sprachförderung» werden mit Noten von 0 bis 3 bewertet, wobei 3 die beste Note darstellt. Entsprechend der Benotung wird ein Anteil von 0 %, 33 %, 66 % oder 100 % des für das jeweilige Kriterium vorgesehenen Punktemaximums vergeben. Das Zuschlagskriterium ZK05 «Erfahrung» wird mit 0, 1 oder 2 benotet, wobei dies 0 %, 50 % oder 100 % der maximalen Punktezahl entspricht (vgl. Ausschreibungsunterlagen, Anhang 3, Formular Zuschlagskriterien S. 5 f.).

**2.3** Gestützt auf diese Vorgaben hat das SOA das Angebot der Beschwerdeführerin mit insgesamt 738 Punkten bewertet. Für den offerierten Gesamtpreis in der Höhe von Fr. 8'055'139.-- vergab es 241 Punkte, während es die Qualität des Angebots betreffend die Arbeitsintegration (ZK02) mit 198 Punkten (66 % des Punktemaximums), betreffend die Regionale Vernetzung (ZK03) mit der maximalen Punktzahl von 150 Punkten, die Sprachförderung (ZK04) mit 99 Punkten (66 % des Punktemaximums) und die Erfahrung (ZK05) mit der vollen Punktzahl von 50 Punkten bewertete. Die Beschwerdegegnerin 1 erzielte insgesamt 771 Punkte, wobei sie für den günstigsten Preis von Fr. 6'533'856.50 das Punktemaximum von 350 Punkten erhielt. Weiter wurden ihr bei den Zuschlagskriterien ZK02, ZK03 und ZK04 je 66 % der erreichbaren Punkte, d.h. 198 Punkte im Bereich Arbeitsintegration, 99 Punkte im Bereich Regionale Vernetzung sowie 99 Punkte im Bereich Sprachförderung zugesprochen; beim Zuschlagskriterium ZK05 «Erfahrung» erhielt sie 50 % der möglichen Punkte, d.h. 25 Punkte (vgl. Evaluationsbericht S. 24 f.). Strittig ist, ob die Bewertung der Angebote der Beschwerdeführerin und der Beschwerdegegnerin 1 vergaberechtskonform erfolgt ist.

### 3.

**3.1** Der Zuschlag ist dem wirtschaftlich günstigsten Angebot zu erteilen, wobei als solches dasjenige gilt, das die Zuschlagskriterien am besten erfüllt (Art. 30 Abs. 1 der Verordnung vom 16. Oktober 2002 über das öffentliche Beschaffungswesen [ÖBV; BSG 731.21]; vgl. auch Art. 13 Abs. 1 Bst. f IVöB). Als Zuschlagskriterien können neben dem Preis weitere Kriterien berücksichtigt werden, insbesondere Qualität, Termine, Ökologie, Wirtschaftlichkeit, Betriebskosten, Kundendienst, Zweckmässigkeit, technischer Wert, Ästhetik, Kreativität und Infrastruktur (vgl. Art. 30 Abs. 3 Satz 1 ÖBV; vgl. auch BGE 143 II 553 E. 6.4). Die Zuschlagskriterien sind von der Vergabebehörde jeweils im Einzelfall auftragsspezifisch festzulegen (vgl. Art. 30 Abs. 2 Satz 2 ÖBV). Auswahl und Gewichtung müssen sachlich gerechtfertigt sein, d.h. sich an den Anforderungen des konkreten Auftrags und dessen Bedeutung orientieren (vgl. Christoph Jäger, a.a.O., S. 807 ff. Rz. 136 ff.; Matthias Hauser, Zuschlagskriterien im Submissionsrecht, AJP 2001, S. 1405 ff.). Um die notwendige Transparenz zu gewährleisten, müssen die Zuschlagskriterien nach ihrer prozentualen Gewichtung oder zumindest in der Reihenfolge ihrer Bedeutung bekannt gegeben werden (vgl. statt vieler BGE 143 II 553 E. 7.7, 130 I 241 E. 5.1 [Pra 94/2005 Nr. 59]; Galli/Moser/Lang/Steiner, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, 3. Aufl. 2013, Rz. 956, 972 f.). Für die unter den Anwendungsbereich des ÖBG fallenden Beschaffungen schreibt das kantonale Submissionsrecht vor, dass die Zuschlagskriterien in den Ausschreibungsunterlagen mit ihrer Gewichtung aufzuführen sind. Stellt der Preis ein Zuschlagskriterium dar, muss vorgängig auch die Regel bekannt gegeben werden, wie der Preis bewertet wird (Art. 30 Abs. 2 ÖBV). Der Vergabebehörde steht bei der Festlegung der Kriterien, deren Gewichtung und der Wahl von Bewertungsmethoden ein weites Ermessen zu, und das Gericht kann nur bei dessen Missbrauch oder Überschreitung eingreifen (vgl. Art. 16 Abs. 2 IVöB; vgl. BVR 2019 S. 201 E. 3.1, 2015 S. 564 E. 4.1 f. mit Hinweisen; Galli/Moser/Lang/Steiner, a.a.O., Rz. 873 ff., 956; Martin Beyeler, Ziele und Instrumente des Vergaberechts, 2008 [nachfolgend: Ziele und Instrumente], Rz. 143).

**3.2** Die publizierten Zuschlags- und Unterkriterien (samt Gewichtung und allfälligen Bewertungsregeln) sind für die Vergabebehörde verbindlich. Sie hat die Angebote demnach ausschliesslich nach den vorab bekannt gegebenen Kriterien zu beurteilen (BVR 2019 S. 201 E. 3.3; vgl. Galli/Moser/Lang/Steiner, a.a.O., Rz. 859 f.). Die Auswahl des wirtschaftlichsten Angebots anhand des in Form der Zuschlagskriterien festgelegten Beurteilungsmassstabs erfordert einen wertenden Vergleich der eingereichten Angebote. Die Vergabebehörde verfügt bei der Bewertung der einzelnen Angebote anhand der Zuschlagskriterien über einen Beurteilungsspielraum, dessen Handhabung der Rechtskontrolle durch die Rechtsmittelinstanzen unterliegt, auch wenn diese regelmässig eine gewisse Zurückhaltung üben (BVR 2006 S. 500 [VGE 22523 vom 12.7.2006] nicht publ. E. 5.2 f., zuletzt VGE 2016/291 vom 3.4.2017 E. 6.1, 2016/142 vom 20.9.2016 E. 6.1; vgl. auch BGE 141 II 353 E. 3, 141 II 14 E. 8.3; BGer 2D\_9/2019 vom 22.7.2019 E. 3.3). Die Angebotsbewertung muss in sachlich haltbarer und nachvollziehbarer Weise erfolgen. Die Bewertungsmethode darf nicht zu Ergebnissen führen, welche die bekannt gegebene Gewichtung der Zuschlagskriterien verwischt oder gar umkehrt (vgl. BVR 2006 S. 327 E. 4e; zuletzt VGE 2016/291 vom 3.4.2017 E. 6.1, Christoph Jäger, a.a.O., S. 807 ff. Rz. 141; Galli/Moser/Lang/Steiner, a.a.O., Rz. 914). Weiter gebietet der Grundsatz der Gleichbehandlung der Anbietenden (Art. 11 Abs. 1 Bst. a IVöB), dass die Vergabebehörde das Bewertungs- und Benotungssystem auf alle Angebote in gleicher Weise und nach gleichen Massstäben anwendet (vgl. Art. 25 Abs. 1 ÖBV; Hänni/Stöckli, Schweizerisches Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2013, Rz. 740 ff.; Martin Beyeler, Ziele und Instrumente, Rz. 185 ff., 213 ff.; Matthias Hauser, a.a.O., S. 1410; Christoph Jäger, a.a.O., S. 807 ff. Rz. 77 f.).

#### **4.**

Strittig ist zunächst die Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK01 «Preis».

**4.1** Die Beschwerdeführerin ist der Ansicht, die offerierten Preise seien nicht aussagekräftig, da sich die Angebote so stark voneinander unterscheiden würden, dass sie nicht miteinander verglichen werden könnten.

Der Grund dafür liege zum einen darin, dass die Vergabebehörde hinsichtlich der Betreuungsleistungen in den Ausschreibungsunterlagen keine hinreichenden Anforderungen definiert habe, die einen Mindeststandard bei der Qualität der Leistung zu garantieren vermöchten. Dies habe zur Folge, dass letztlich, auch was die Preise angehe, «Äpfel mit Birnen» verglichen würden, zumal rund zwei Drittel des Gesamtpreises auf die Betreuungskosten entfielen. Zum anderen sei es den Anbietenden überlassen worden, die Schwankungen in der Anzahl und Zusammensetzung der Asylsuchenden miteinzubeziehen, was je nach Einschätzung (der Anbietenden) zu Verzerrungen beim Preis geführt habe. Die Beschwerdeführerin macht geltend, diese Einwände gegen die Bewertung der Angebote hätten von der Vorinstanz auch noch im Rahmen der Beschwerde gegen den Zuschlag geprüft werden müssen. Anders als diese erwogen habe (vgl. angefochtener Entscheid E. 4.4), sei nicht auf Anhieb erkennbar gewesen, dass in den Ausschreibungsunterlagen in Bezug auf die den Betreuungskosten zugrunde liegenden Leistungen nur unzureichende Vorgaben zu deren Umfang und Qualität gemacht worden seien und dass damit die entscheidenden Grundlagen für die Preisbewertung gefehlt hätten. Ebenfalls sei nicht vorhersehbar gewesen, dass sich ein Einbezug des Schwankungsrisikos in die Preiskalkulation als «objektiv unmöglich» erweisen würde. Insofern habe sie ihr Beschwerderecht nicht verwirkt, indem sie ihre Rügen nicht bereits in einer Beschwerde gegen die Ausschreibung vorgebracht habe.

**4.2** Die Ausschreibung ist mit Beschwerde selbständig anfechtbar (Art. 11 Abs. 2 Bst. a ÖBG; Art. 15 Abs. 1<sup>bis</sup> Bst. a IVöB). Als integrierender Bestandteil der Ausschreibung gelten nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung auch die Unterlagen, die zusammen mit der Ausschreibung abgegeben oder veröffentlicht werden. Allfällige Mängel der Ausschreibungsunterlagen sind deshalb, wie bei einer Beschwerde gegen die Ausschreibung selbst, innert zehn Tagen seit Zustellung bzw. Publikation zu rügen (vgl. Art. 14 Abs. 1 ÖBG; Art. 15 Abs. 2 IVöB). Entsprechend können Anbietende, die eine Beschwerde gegen die Ausschreibung (inklusive Ausschreibungsunterlagen) unterlassen, im Rahmen der Anfechtung des Zuschlags die in der Ausschreibung oder den Ausschreibungsunterlagen enthaltenen Vorgaben nicht mehr beanstanden

(BGE 139 II 489 [BGer 2C\_91/2013 vom 23.7.2013] nicht publ. E. 4.1, 129 I 313 E. 6.2; BGer 2C\_563/2016 vom 30.12.2016 E. 1.3.2 a.E.; Christoph Jäger, a.a.O., S. 807 ff. Rz. 171 ff.). Dies gilt nur insoweit, als Unregelmässigkeiten in Frage stehen, welche die Parteien tatsächlich festgestellt haben oder bei gebotener Aufmerksamkeit hätten feststellen müssen (zum Ganzen BGE 130 I 241 E. 4.3 [Pra 94/2005 Nr. 59]; BGer 2C\_409/2015 vom 28.9.2015 E. 4.2; Galli/Moser/Lang/Steiner, a.a.O., Rz. 1258).

**4.3** Ausschreibungsgegenstand bilden die vier Bereiche «Integrationsförderung», «Unterbringung», «Fallführung und Betreuung» sowie «Sozialhilfe» von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen (vgl. Ausschreibung Ziff. 2.6). Als Zuschlagskriterien wurden nebst dem Angebotspreis die Kriterien «Arbeitsintegration», «Regionale Vernetzung», «Sprachförderung» und «Erfahrung» (vgl. Ausschreibung Ziff. 2.10; vorne E. 2.2) definiert. Die Wahl der Zuschlagskriterien macht deutlich, dass diese in erster Linie die Integrationsförderung betreffen, während die anderen Leistungsbereiche, namentlich die Unterbringung und Fallführung, nicht oder höchstens indirekt bewertet werden. Diese offensichtliche Diskrepanz zwischen Beschaffungsgegenstand und Bewertungskriterien hätte Anlass gegeben zur Prüfung, ob die nicht vorgesehene Bewertung gewisser Leistungsbereiche durch qualitative Vorgaben in den Ausschreibungsunterlagen zumindest teilweise kompensiert wird. Bereits eine oberflächliche Durchsicht der insoweit nicht sehr umfangreichen Ausschreibungsunterlagen (Ziff. 3.3 und 3.4 [12 Seiten]) lässt erkennen, dass diese weder Qualitätsstandards für die Unterbringung vorgeben noch Anforderungen an die Qualifikation des Betreuungspersonals enthalten. Dass sich solche auch nicht aus den Eignungskriterien und den technischen Spezifikationen (Ausschreibungsunterlagen, Anhang 2 [5 Seiten]) oder dem Leistungsvertrag (vgl. Vorvertrag Ziff. 3.2 und 3.3 [7 Seiten], in act. 4N) ergeben, war ebenfalls unschwer festzustellen. Soweit die Beschwerdeführerin die Ausschreibung in diesem Zusammenhang als ungenügend beurteilt, hätte sie dies innerhalb der für ihre Anfechtung geltenden Rechtsmittelfrist beanstanden können und müssen. Die Vorinstanz hat demnach kein Recht verletzt, wenn sie die entsprechende Rüge als verspätet erachtet und sich mit der Frage, ob die Ausschreibung den Anforderungen

eines Vergabeverfahrens an die Vergleichbarkeit der Angebote gerecht wird, nicht mehr befasst hat.

**4.4** Verspätet ist auch die Rüge, bei einer Vertragslaufzeit von acht Jahren sei die Zuweisung des Kostenrisikos infolge schwankender Zahl und Zusammensetzung der zu betreuenden Personen an die Anbietenden unzulässig; es könne unmöglich abgeschätzt werden, wie sich diese Zahlen entwickelten. – Gemäss den Ausschreibungsunterlagen hatten die Anbietenden einen Gesamtpreis zu offerieren, der sich anhand von drei Preisen bestimmte: den Einheitskosten pro Betreuungstag und pro Person für die Integrationsförderung, den Pauschalen für die Fallführung und Betreuung pro Tag und Person in der ersten Phase (Unterbringung Kollektivunterkunft) sowie den entsprechenden Pauschalen in der zweiten Phase (Unterbringung in Wohnung). Zur Berechnung des Gesamtpreises war von einem von der Vergabebehörde festgelegten (exemplarischen) Mengengerüst an pro Jahr zu betreuenden Personen auszugehen (Ausschreibungsunterlagen Ziff. 6.4.2, vgl. auch Ziff. 3.4.4). Den Ausschreibungsunterlagen kann weiter entnommen werden, dass die Abgeltung der regionalen Partner nach effektiven Personenbeständen erfolgt. Für die Leistungen im Bereich Integration erhalten die Partner eine Grundpauschale pro Person (entsprechend 40% der durchschnittlichen Kosten) und eine zusätzliche erfolgsorientierte Abgeltung je nach Zielerreichung. Im Bereich Fallführung und Betreuung wird eine Pauschale pro Person ausbezahlt (vgl. Vorvertrag Ziff. 4.1 und 4.3, in act. 4N). Dabei ist vorgesehen, dass bei veränderter Anzahl oder Zusammensetzung der zu integrierenden Personen keine Anpassung des Abgeltungsmodus vorgenommen wird (Ausschreibungsunterlagen Ziff. 3.2.4.1). Mit der Fixierung der Höhe der ausgerichteten Pauschalen hat das SOA somit dem regionalen Partner einen Teil des mit der schwankenden Anzahl und Zusammensetzung der zu betreuenden Personen verbundenen Kostenrisikos überbunden (vgl. auch Ausschreibungsunterlagen Ziff. 6.4.2 i.V.m. Anhang 4: Preisblatt, Rubrik «Bemerkungen» sowie Ausschreibungsunterlagen Ziff. 3.2.4.1 und 3.4.4). Inwiefern Bedeutung und Tragweite dieser Vorgaben nicht schon aus den Ausschreibungsunterlagen hervorgehen, sondern sich erst im weiteren Verlauf bzw. nach der Durchführung des Verfahrens ergeben hätten, legt die Beschwerdeführerin nicht dar und ist auch nicht ersichtlich.

Insbesondere darf davon ausgegangen werden, dass sie als spezialisierte Anbieterin von Dienstleistungen im Bereich des Asyl- und Flüchtlingswesens die mit den hier in Frage stehenden Vorgaben verbundenen Anforderungen an die Preiskalkulation hätte überblicken können. Die Vorinstanz ist daher auch insoweit zu Recht zum Schluss gelangt, ihr entsprechendes Vorbringen sei nicht mehr zu hören. Im Übrigen ist nicht ersichtlich, inwiefern es unzulässig sein sollte, dass die Vergabebehörde einen Teil des Kostenrisikos auf die Anbietenden überwälzt. Die Vergabebehörde ist bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Ausschreibung, sowohl was den Beschaffungsgegenstand betrifft als auch die Konditionen, zu welchen sie diesen beschaffen will, weitestgehend frei (vgl. BGE 137 II 313 E. 3.3.1; BGer 2C\_147/2017 vom 23.1.2018 E. 2.5.1 f.; Galli/Moser/Lang/Steiner, a.a.O., Rz. 401). Schliesslich ist es – wie die Vorinstanz zu Recht festgehalten hat – in einem liberalisierten Beschaffungsmarkt grundsätzlich Sache der Anbietenden, wie und mit welchem Risiko sie ihre Preise bestimmen (vgl. BGE 143 II 553 E. 7.1; vgl. auch Martin Beyeler, Der Geltungsanspruch des Vergaberechts, 2002, Rz. 1733 ff. u. 2372). So wird auch als zulässig erachtet, dass Anbietende mit einkalkuliertem Risiko ein preislich (zu) niedriges Angebot einreichen (vgl. BGE 141 II 14 E. 10.3, 130 I 241 E. 7.3; Galli/Moser/Lang/Steiner, a.a.O., Rz. 1115 ff.). Es liegt somit in der Natur der Sache, dass Anbietende, die den Preis vorsichtig kalkulieren, Gefahr laufen, von risikofreudigeren, knapper kalkulierenden Anbietenden unterboten zu werden.

**4.5** Soweit die Beschwerdeführerin aus der ihrer Ansicht nach mangelhaften Festlegung und Umschreibung der Zuschlagskriterien (bzw. des Beschaffungsgegenstands) sowie der angeblich unzulässigen (teilweisen) Überbindung des Kostenrisikos auf die Anbietenden ableitet, die Vergabebehörde sei gehalten gewesen, die Angebote zu bereinigen, um ihre objektive Vergleichbarkeit herzustellen (vgl. § 28 Abs. 3 der Mustervorlage für Vergaberichtlinien vom 2. Mai 2002 zur IVöB [VRöB]), hat die Vorinstanz hierauf folglich ebenfalls nicht eingehen müssen. Die von der Beschwerdeführerin geforderte Bereinigung der Angebote würde hier vielmehr den Grundsatz der Stabilität der Ausschreibung und der Angebote verletzen und wäre damit vergaberechtswidrig (vgl. Martin Beyeler, Öffentliche

Beschaffung, Vergaberecht und Schadenersatz, Diss. Freiburg 2004 [nachfolgend: Öffentliche Beschaffung], Rz. 298 ff. und 302 ff.).

## **5.**

**5.1** Strittig ist weiter die Bewertung des Angebots der Beschwerdeführerin beim Zuschlagskriterium ZK02 «Arbeitsintegration», bei dem eine Note zwischen 0 und 3 zu vergeben war. Die Vergabebehörde bewertete sowohl das Angebot der Beschwerdeführerin als auch jenes der Beschwerdegegnerin 1 mit der Note 2, womit beide 66 % der bei diesem Kriterium festgelegten Maximalpunktzahl von 300 Punkten, d.h. 198 Punkte erhielten. Die Benotung des Angebots der Beschwerdeführerin mit der Note 2 erfolgte im Einklang mit dem auf dieses Kriterium anwendbaren Bewertungstypus «B1» (vgl. Ausschreibungsunterlagen, Anhang 3, Formular Zuschlagskriterien S. 5) und beruhte auf der Einschätzung der Vergabebehörde, dass die Zielerreichung «grundsätzlich plausibel und nachvollziehbar» erscheine, jedoch «mit gewissen Fragezeichen behaftet» sei (vgl. Evaluationsbericht Ziff. 8.3.4 auch zum Folgenden). Bemängelt wurde, dass im Angebot der Beschwerdeführerin insbesondere kaum aufgezeigt werde, wie die Eigenverantwortung der vorläufig Aufgenommenen (VA) und der anerkannten Flüchtlinge (FL) gefördert und wie dadurch ein «Empowerment» dieser Personen erreicht werde. Der Fokus der dokumentierten Massnahmen liege ausserdem stark auf der Bildung und es werde wenig konkret aufgezeigt, wodurch eine erfolgreiche Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt erreicht werde.

**5.2** Die Anbietenden hatten beim Zuschlagskriterium ZK02 anhand eines Wirkungsmodells aufzuzeigen, mit welchen «Aktivitäten» sie «die Ziele der Berufsbildung und der Erwerbstätigkeit sowie der finanziellen Selbständigkeit der betreuten Personen gemäss den Ausschreibungsunterlagen und der Integrationsagenda Schweiz (IAS)» erreichen wollten. Das Wirkungsmodell sollte Aufschluss geben über die geplanten Aktivitäten und ihren erwarteten Beitrag zur Zielerreichung, wobei «insbesondere die folgenden Punkte positiv» zu gewichten waren (vgl. Ausschreibungsunterlagen, Anhang 3, Formular Zuschlagskriterien S. 3):

- «- Dem Wirkungsmodell zugrundeliegende Annahmen und Schlussfolgerungen sind klar und nachvollziehbar dargelegt.
- Innovative Ideen und Ansätze: Da die gesetzten Ziele über die aktuell im Kanton Bern erreichten Werte hinausgehen, soll bewusst auch neuartigen Ansätzen eine Chance gegeben werden. Dabei sind die erwarteten kausalen Zusammenhänge zu beschreiben und allenfalls auch die Änderungen gegenüber aktuell im Kanton Bern oder andernorts bestehenden Aktivitäten explizit aufzuzeigen.
- Die Kosten und Finanzierung der Aktivitäten sind nachvollziehbar und konsistent mit den Angaben im Preisblatt sowie im Finanzierungskonzept gemäss Eignungskriterium EK04.
- Ansätze, die zu Empowerment der VA und FL führen und deren Eigenverantwortung fördern.
- Die Vorgaben respektive Stossrichtungen der Integrationsagenda Schweiz und der Detailkonzeption Neustrukturierung Asyl- und Flüchtlingsbereich im Kanton Bern werden klar umgesetzt.
- Es wird aufgezeigt, dass die Wirksamkeit der Aktivitäten und die Zielerreichung durch den regionalen Partner regelmässig überprüft und bei Bedarf entsprechende Massnahmen umgesetzt werden.»

**5.3** Die Vorinstanz hat im Wesentlichen erwogen, die Bewertung des Angebots der Beschwerdeführerin beim Zuschlagskriterium ZK02 «Arbeitsintegration» mit der Note 2 bzw. 66 % der zu vergebenden Punkte habe dem vorgegebenen Bewertungssystem entsprochen. Was die im Evaluationsbericht erwähnte fehlende Förderung der Eigenverantwortung bzw. des «Empowerments» der zu betreuenden Personen anbelangt, lasse sich diese Kritik anhand der eingereichten Dokumentation, dem Evaluationsbericht und den Ausführungen der Parteien hinreichend nachvollziehen. Ebenso treffe zu, dass die Beschwerdeführerin nicht dargelegt habe, welchen konkreten Beitrag die vorgesehenen Massnahmen zur Erreichung der angestrebten Ziele leisteten. Weiter sei nicht zu beanstanden, dass die Vergabebehörde die in der Vergangenheit gemachten (positiven) Erfahrungen mit der Beschwerdeführerin unberücksichtigt gelassen habe.

**5.4** Nach den Ausführungen der Vorinstanz zielt der von der Beschwerdeführerin verfolgte Ansatz zum «Empowerment» in erster Linie darauf ab, den zu integrierenden Personen ihre vorhandenen Fähigkeiten und individuellen Ressourcen bewusst zu machen. Dabei beschränke sie sich aus Sicht der Vergabebehörde zu stark auf eine Bestandsaufnahme und zeige nur ungenügend auf, wie sie die festgestellten Handlungsspielräume erweitern und die Eigenverantwortung konkret fördern wolle. Im Streit liege letztlich, von welchem Verständnis von «Empowerment» auszugehen sei,

was den der Vergabebehörde zustehenden (fachlichen) Beurteilungsspielraum beschlägt (vgl. vorne E. 3.2), in welchen einzugreifen sie nicht befugt sei (vgl. angefochtener Entscheid E. 6.5.3.3). Die Beschwerdeführerin bringt nichts vor, was diese Erwägungen als rechtsfehlerhaft erscheinen liesse. Sie macht zwar geltend, die Vorinstanz habe sich mit ihren Rügen und Ausführungen nur ungenügend auseinandergesetzt, in dem sie diese auf ihr (angebliches) Verständnis von «Empowerment» reduziert habe (vgl. Beschwerde Rz. 80 ff.). Allerdings legt sie nicht dar, inwiefern die entsprechenden Feststellungen unzutreffend wären. Auch der Vorwurf, sie zeige in ihrem Angebot zu wenig auf, in welcher Weise die vorgesehenen Massnahmen zur Zielerreichung beitragen würden (vgl. angefochtener Entscheid E. 6.5.3.4), erweist sich als berechtigt: In Ziff. 2 ihres Angebots werden die zu erreichenden Zielvorgaben in den Bereichen Berufsbildung und Erwerbstätigkeit aufgeführt. Ziff. 5 enthält eine Vielzahl von geplanten Integrationsmassnahmen für berufsbildungs- und arbeitsmarktfähige Personen (Ziff. 5.3 und 5.4). Der letzte Schritt, der darin bestehen würde aufzuzeigen, welche Wirkungen sich bei den Zielpersonen einstellen und welche Folgen sich hieraus für die Integrationsziele ergeben, fehlt aber. Soweit die Beschwerdeführerin in Ziff. 9 ihres Angebots auf ihre in der Praxis gesammelten Erfahrungen zur Wirksamkeit der von ihr geplanten Massnahmen hinweist, wird auch hier nicht veranschaulicht, wie sie ihre Erkenntnisse auf die Zielvorgaben übertragen will und welche Wirkungen daraus in Bezug auf deren Erreichen zu erwarten sind. Es ist nach dem Ausgeführten somit nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz die Kritik der Vergabebehörde für berechtigt hielt, dass das Angebot der Beschwerdeführerin hinsichtlich des zu erwartenden Beitrags der Massnahmen an die Zielerreichung als lückenhaft erscheine. Entsprechend sind auch die allfälligen in der Praxis gemachten positiven Erfahrungen zu Recht unberücksichtigt geblieben. Soweit die Beschwerdeführerin rügt, die Beschreibung der Relation von Massnahmen und Zielerreichung sei sehr theoretisch und damit kaum aussagekräftig, ist sie darauf hinzuweisen, dass es im (weiten) Ermessen der Vergabebehörde liegt, eine solche Vorgabe festzulegen (vgl. vorne E. 3.1 f.). Da das Angebot der Beschwerdeführerin somit in zwei von sechs positiv zu bewertenden Bereichen Lücken aufweist, hat es zu Recht nicht die volle Punktzahl erhalten. Aus dem Gesagten ergibt sich, dass sich die Vorinstanz in ihrem Entscheid mit den Vorbringen der Beschwerde-

führerin rechtsgenügend auseinandergesetzt und hinreichend dargelegt hat, aus welchen Gründen sie die Bewertung des Angebots der Beschwerdeführerin bestätigt hat. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs (vgl. Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung [BV; SR 101]; Art. 26 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1]; Art. 21 ff. VRPG) liegt nicht vor. Eine solche ist auch nicht darin zu sehen, dass sich die Vorinstanz mit dem nicht entscheidungsrelevanten Vorbringen nicht weiter befasste, wonach die Vergabebehörde angeblich verschiedene von der Beschwerdeführerin genannte Massnahmen ausser Acht gelassen habe. Die Beschwerde erweist sich somit in Bezug auf die Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK02 «Arbeitsintegration» als unbegründet.

## 6.

**6.1** Beim Zuschlagskriterium ZK03 «Regionale Vernetzung» ist die Bewertung des Angebots der Beschwerdegegnerin 1 mit der Note 2 strittig. Gemäss den Ausschreibungsunterlagen hat der regionale Partner, was das Zuschlagskriterium ZK03 betrifft, «eine gute Vernetzung in der Region sicherzustellen» und «dadurch die folgenden drei Ziele zu erreichen»:

- «- Akquirierung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen in Unternehmen,
- Freiwilligenarbeit,
- Gutes Einvernehmen mit Behörden insbesondere in Bezug auf Unterbringung.»

Der Nachweis der Vernetzung und Zielerreichung war mittels schriftlicher Dokumentation (auf maximal fünf A4-Seiten) zu erbringen. Dabei waren insbesondere die folgenden Inhalte aufzuzeigen (vgl. Ausschreibungsunterlagen, Anhang 3, Formular Zuschlagskriterien S. 4):

- «- Geplante Massnahmen zur regionalen Vernetzung mit den verschiedenen Partnern, insbesondere mit den Unternehmen des ersten Arbeitsmarkts und den Gemeinden
- Nachweise, dass bereits eine Vernetzung in der Region besteht.»

Die Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK03 hatte anhand des Bewertungstypus «B2» gemäss nachfolgender Tabelle zu erfolgen (vgl. Ausschreibungsunterlagen, Anhang 3, Formular Zuschlagskriterien S. 6):

Bewertung	Beschreibung	Anteil Pkte.
0	Aufgrund der dokumentierten Massnahmen und Nachweise ist es nicht plausibel und nachvollziehbar, dass eines der drei Ziele zu einem hohen Grad erreicht wird.	0 %
1	Aufgrund der dokumentierten Massnahmen und Nachweise ist es plausibel und nachvollziehbar, dass eines der drei Ziele zu einem hohen Grad erreicht wird.	33 %
2	Aufgrund der dokumentierten Massnahmen und Nachweise ist es plausibel und nachvollziehbar, dass zwei der drei Ziele zu einem hohen Grad erreicht werden.	66 %
3	Aufgrund der dokumentierten Massnahmen und Nachweise ist es plausibel und nachvollziehbar, dass alle drei Ziele zu einem hohen Grad erreicht werden.	100 %

**6.2** Die Vergabebehörde bewertete das Angebot der Beschwerdegegnerin 1 beim Zuschlagskriterium ZK03 mit der Note «2» und sprach ihr 66 % der möglichen Punkte zu. Sie begründete diese Bewertung im Evaluationsbericht wie folgt:

«Aktuell verfügt B. \_\_\_\_\_ nur über wenige bestehende Kontakte zu Unternehmen und Behörden und es ist nicht vollständig nachvollziehbar, ob es gelingen wird, das Netzwerk zu Unternehmen im notwendigen Umfang aufzubauen.

Insbesondere bei der Freiwilligenarbeit ist aus der Dokumentation nicht ersichtlich, dass heute schon ein Freiwilligennetzwerk bestehe und es ist nicht nachvollziehbar aufgezeigt, wie Freiwillige akquiriert werden sollen.»

Auf die Aufforderung der Vorinstanz hin, Fragen zur Bewertung des Angebots der Beschwerdegegnerin 1 beim Zuschlagskriteriums ZK03 zu beantworten (vgl. Zwischenentscheid GEF vom 26.6.2019, in act. 4B), legte die Vergabebehörde mit Stellungnahme vom 12. Juli 2019 dar, sie erachte es «als plausibel und nachvollziehbar», dass von den vorgegebenen drei Zielen «zumindest die beiden Ziele "Akquirierung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen in Unternehmen" und "Gutes Einvernehmen mit Behörden insbesondere in Bezug auf Unterbringung" zu einem hohen Grad erreicht» würden (vgl. Stellungnahme SOA vom 12.7.2019, S. 2, Antwort zur Frage b, in act. 4B). Dazu, wie sich diese Bewertung zu den Ausführungen im Evaluationsbericht verhalte, wonach die Beschwerdegegnerin 2 «nur über wenige bestehende Kontakte zu Unternehmen und Behörden [verfüge] und es nicht vollständig nachvollziehbar [sei], ob es gelingen [werde], das Netz-

werk zu Unternehmen im notwendigen Umfang aufzubauen», führte die Vergabebehörde aus, zum Verständnis dieser Einschätzung seien «die vollständigen Ausführungen im Evaluationsbericht» heranzuziehen (vgl. Stellungnahme SOA vom 12.7.2019, S. 5, Antwort zur Frage d, auch zum Folgenden). Daraus gehe hervor, dass «die geplanten Massnahmen und Nachweise [lediglich] im Bereich der Freiwilligenarbeit als nicht plausibel und nachvollziehbar für einen hohen Grad der Zielerreichung» erachtet worden seien. In Bezug auf die beiden anderen Ziele hielt sie fest:

- «- Mit den von der Beschwerdestelle [gemeint GEF] zitierten Ausführungen sollte zusätzlich zum Ausdruck gebracht werden, dass zum jetzigen Zeitpunkt nur wenige bestehende Behördenkontakte nachgewiesen wurden und die Beschwerdegegnerin aktuell in der betroffenen Region nicht oder kaum im Bereich der Arbeitsvermittlung tätig ist. Aufgrund der in der Antwort zu Frage c) aufgeführten, konkreten Massnahmen hält das Evaluationsteam es aber für plausibel und nachvollziehbar, dass das Ziel "Gutes Einvernehmen mit Behörden, insbesondere in Bezug auf die Unterbringung" zu einem hohen Grad erreicht wird.
- Die in Bezug auf die Unternehmen zitierten Ausführungen geben in verkürzter Form die folgenden Überlegungen wieder: Es werden zwar 55 Unternehmen aus der Region inkl. Kontaktperson aufgelistet. Da die Beschwerdegegnerin 1 derzeit über kein bestehendes Mandat mit Aufgaben zur Arbeitsintegration verfügt, ist davon auszugehen, dass es sich nicht um ein gefestigtes Netzwerk handelt und bis zur Mandatsübernahme grosse Anstrengungen unternommen werden müssen, um aus diesem Netzwerk Ausbildungs- und Arbeitsplätze zu akquirieren. Aufgrund der zu Frage c) aufgeführten konkreten Massnahmen zur regionalen Vernetzung und den Nachweisen zur bestehenden Vernetzung erachtet es das Evaluationsteam insgesamt aber als plausibel, dass das Ziel "Akquirierung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen in Unternehmen" zu einem hohen Grad erreicht wird.»

**6.3** Die Vorinstanz hat festgestellt, aus dem Evaluationsbericht gehe nicht hervor, weshalb die Vergabebehörde für plausibel gehalten habe, dass die Beschwerdegegnerin 1 zwei der drei definierten Ziele zu einem hohen Grad erreichen werde. Diese Bewertung lasse sich jedoch anhand der Stellungnahme der Vergabebehörde vom 12. Juli 2019 nachvollziehen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin stünden die Ausführungen in der nachträglichen Stellungnahme nicht im Widerspruch zum Evaluationsbericht, da letzterer nur die Kritikpunkte aufliste und sich gerade nicht (positiv) dazu äussere, bei welchen Zielen die Vergabebehörde den Nachweis, dass sie erreicht würden, als erbracht erachtet habe (vgl. angefochtener Entscheid E. 6.6.3.5). Weiter hat die Vorinstanz die Bewertung

des Angebots der Beschwerdegegnerin 1 unter Beachtung des der Vergabebehörde zustehenden Beurteilungsspielraums für zulässig erklärt. Zwar werde eine aktuelle Vernetzung mit Behörden im Angebot der Beschwerdegegnerin nur in geringem Umfang aufgezeigt, jedoch enthalte es gerade zu diesem Punkt weitergehende konzeptionelle Überlegungen, wie diese aufgebaut bzw. erweitert werden sollten. Wenn die Vergabebehörde auch die geplanten Massnahmen berücksichtigt habe, entspreche dies den Vorgaben an den zu erbringenden Nachweis. Anders als die Beschwerdeführerin meine, vermöchten solche Massnahmen eine fehlende bestehende Vernetzung zu kompensieren bzw. müssten die beiden in Anhang 3 der Ausschreibungsunterlagen genannten Nachweise (vgl. vorne E. 6.1) zur Darlegung der Zielerreichung beim Zuschlagskriterium ZK03 nicht kumulativ erbracht werden. Gleiches gelte in Bezug auf das Erreichen des Ziels der Vernetzung mit Unternehmen (vgl. angefochtener Entscheid E. 6.6.3.6).

– Die Beschwerdeführerin wirft den Vorinstanzen vor, bei der Bewertung des Angebots der Beschwerdegegnerin 1 beim Zuschlagskriterium ZK03 (bzw. bei deren Überprüfung) den Grundsatz der Transparenz verletzt zu haben. Zwischen der Begründung im Evaluationsbericht und der späteren Stellungnahme der Vergabebehörde bestünden grobe Widersprüche, die die Vorinstanz nicht auszuräumen vermöge, indem sie ihrerseits eine eigene Begründung liefere. Die Auffassung, dass die regionale Vernetzung auch nur anhand der dargestellten Massnahmen beurteilt werden könne, sei nicht haltbar, zumal in den Ausschreibungsunterlagen explizit «Nachweise, dass bereits eine Vernetzung bestehe», verlangt würden. Im Übrigen stehe es der Vorinstanz ohnehin nicht zu, (anstelle der Vergabebehörde) eine eigene Bewertung der Angebote vorzunehmen, sondern obliege ihr einzig, die Rechtmässigkeit des Zuschlags zu überprüfen. Die Bewertung des Angebots der Beschwerdegegnerin 1 sei daher nach Massgabe der Einschätzungen der Vergabebehörde im Evaluationsbericht vorzunehmen, womit die Beschwerdegegnerin 1 höchstens mit der Note 1 (33 % der maximalen Punkte) hätte bewertet werden dürfen (vgl. Beschwerde Rz. 103 ff.).

**6.4** Der Grundsatz der Transparenz gilt als allgemeines Prinzip des Submissionsrechts und wird aus Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995 über den Binnenmarkt (Binnenmarktgesetz, BGBM; SR 943.02) sowie Art. 11 Bst. b IVöB abgeleitet (vgl. BGE 143 II 553 E. 7.7; BVR 2019 S. 201 E. 3.1). Er soll dazu beitragen, einen wirksamen Wettbewerb unter den Anbietenden zu gewährleisten und damit einen wirtschaftlichen Einsatz der öffentlichen Mittel zu ermöglichen (vgl. Art. 11 Bst. b IVöB; vgl. auch Art. 7 ÖBG). Weiter hat er zum Ziel, ein faires Vergabeverfahren sicherzustellen und so der Gefahr von Manipulationen und der Begünstigung bestimmter Anbietender durch die Vergabebehörde entgegenzuwirken (vgl. BVR 2019 S. 201 E. 3.1, 2015 S. 564 E. 4.1, 2006 S. 500 E. 4.2; BGE 125 II 86 E. 7c; Christoph Jäger, a.a.O., S. 807 ff. Rz. 113 ff.). Was die Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots betrifft (vgl. vorne E. 3.1 f.), erfordert das Transparenzgebot, dass die durch die Vergabebehörde vorgenommene Bewertung der Angebote nach Massgabe der Zuschlagskriterien sowohl für die Anbietenden als auch für die Rechtsmittelinstanz in einem allfälligen Beschwerdeverfahren nachvollziehbar ist. Zum Transparenzgebot gehört die Verpflichtung der Vergabebehörde, all ihre Entscheidungen zu begründen und die Begründung ausschliesslich auf objektive, also nachvollziehbare und nachprüfbare Kriterien abzustützen (vgl. Martin Beyeler, Öffentliche Beschaffung, Rz. 242 ff.). Die Rechtmässigkeit der Offertevaluation erfordert, dass die Vergabebehörde die Überlegungen, die sie zu ihrem Entscheid geführt haben, im Evaluationsbericht dokumentiert und dass diese im Licht der massgeblichen Zuschlagskriterien und der für jedes Kriterium massgeblichen Gewichtung logisch in den konkreten Zuschlagsentscheid münden und die gewählten Begründungen ihrerseits als vertretbar erscheinen (Galli/Moser/Lang/Steiner, a.a.O., Rz. 407, 865, 979 ff.; Martin Beyeler, Ziele und Instrumente, Rz. 30, 38, 59, 64). Die gerichtliche Überprüfung des Zuschlagsentscheids setzt voraus, dass die Vergabebehörde die Kriterien der Punkteverteilung im Einzelnen erläutert und auch die Wertungsentscheide offenlegt, die zur konkreten Benotung geführt haben. Nur so kann beurteilt werden, ob eine rechtsgleiche und sachgemässe Bewertung der Angebote im Rahmen des der Vergabebehörde zustehenden Beurteilungsspielraums erfolgt ist (vgl. vorne E. 3.2).

**6.5** Wie bereits die Vorinstanz festgestellt hat, wird im Evaluationsbericht die Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK03 mit der Note 2 nicht schlüssig begründet. Das massgebliche Bewertungsraster sieht die Note 2 vor, wenn «plausibel und nachvollziehbar» ist, dass zwei der drei Ziele «zu einem hohen Grad» erreicht werden. Unstrittig ist, dass die Vergabebehörde die Plausibilität der Zielerreichung in Bezug auf die Freiwilligenarbeit als nicht gegeben erachtete. Zur Vernetzung mit Behörden und Unternehmen hält der Evaluationsbericht fest, dass die Beschwerdefgegnerin 1 nur über «wenig bestehende Kontakte zu Unternehmen und Behörden» verfüge und «nicht vollständig nachvollziehbar» sei, ob es gelingen werde, «das Netzwerk zu Unternehmen im notwendigen Umfang aufzubauen». Die Vergabebehörde hielt es demnach (zumindest) in Bezug auf die Vernetzung mit Unternehmen für zweifelhaft, dass die Beschwerdefgegnerin 1 diese im erforderlichen Umfang würde sicherstellen können, womit auch die Erreichung des Ziels der «Akquirierung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen in Unternehmen» als fraglich anzusehen war. Konnte folglich nicht geschlossen werden, dass dieses Ziel zu einem hohen Grad erreicht werde, hätte dies konsequenterweise entsprechend dem für das Zuschlagskriterium ZK03 massgeblichen Bewertungstypus «B2» zu einem (zusätzlichen) Punkteabzug führen müssen. Denn anders als bei den Zuschlagskriterien ZK02 und ZK04 war beim ZK03 die Note nicht nach dem Grad der Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung festzulegen, sondern war die Plausibilität der Zielerreichung (zu einem hohen Grad) für jedes der drei Ziele entweder zu bejahen oder zu verneinen. Daraus, dass die Vergabebehörde die Plausibilität der Zielerreichung nicht (vorbehaltlos) bejahte bzw. sich veranlasst sah, die mangelnde Vernetzung mit Unternehmen im Evaluationsbericht als Negativpunkt zu erwähnen, muss auf das Vorliegen ernsthafter Zweifel geschlossen werden. In der Bewertungstabelle werden die wesentlichen Gründe für den Punkteabzug genannt, sofern ein Angebot bei einem Zuschlagskriterium nicht mit der vollen Punktzahl bewertet wurde. Dementsprechend leuchtet nicht ein, weshalb die Vergabebehörde hinsichtlich der Vernetzung mit Unternehmen einen Kritikpunkt aufführte, wenn damit kein Punkteabzug hätte einhergehen sollen. Dies umso weniger, als bei allen anderen Anbietenden, die beim Zuschlagskriterium ZK03 die Note 2 erhielten, im Evaluationsbericht jeweils nur ein Kritikpunkt genannt wird (vgl. Evaluationsbericht S. 19, 21, 23 f., 26 und 28).

**6.6** Die in Bezug auf die Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK03 bestehenden Ungereimtheiten hat die Vergabebehörde mit ihrer Stellungnahme vom 12. Juli 2019 nicht ausgeräumt. Wenn sie darin ausführt, sie erachte es als plausibel, dass die Beschwerdegegnerin 1 die beiden Ziele der Akquirierung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen in Unternehmen sowie des guten Einvernehmens mit Behörden insbesondere in Bezug auf Unterbringung zu einem hohen Grad erreiche, steht dies im Widerspruch zum Evaluationsbericht; dort machte sie nämlich die Aussage, dass «nicht vollständig nachvollziehbar» sei, ob es gelingen werde, «das Netzwerk zu Unternehmen im notwendigen Umfang aufzubauen». Mit dieser früheren Einschätzung ebenfalls nicht in Einklang bringen lassen sich die Ausführungen der Vergabebehörde, wonach seitens der Beschwerdegegnerin 1 grosse Anstrengungen erforderlich seien, um aus dem bestehenden (ungefestigten) Netzwerk zu Unternehmen Ausbildungs- und Arbeitsplätze zu akquirieren. Dennoch erscheine es mit Blick auf die im Angebot aufgeführten konkreten Massnahmen jedoch «insgesamt plausibel», dass sie dieses Ziel zu einem hohen Grad erreichen werde (vgl. auch E. 6.5 hiavor). Was die Vergabebehörde zu diesem Umschwenken bewogen hat, legt sie in ihrer Stellungnahme nicht dar. Sie beschränkt sich im Wesentlichen darauf, eine mit der Benotung in Einklang stehende Begründung nachzuliefern, ohne indes auf die Diskrepanz zur früheren Beurteilung gemäss Evaluationsbericht einzugehen. Ihr Vorbringen, dass die Ausschreibungsunterlagen keine qualifizierte Plausibilität verlangten, mag zutreffen, verfängt aber deshalb nicht, weil sie mit ihrer ursprünglichen Einschätzung, dass «nicht gänzlich nachvollziehbar» sei, ob eine ausreichende Vernetzung mit Unternehmen erreicht werde, die (einfache) Plausibilität gerade verneinte.

**6.7** Nach dem Gesagten ist die Benotung des Angebots der Beschwerdegegnerin 1 beim ZK03 durch die Vergabebehörde für Aussenstehende und insbesondere für das Gericht nicht nachvollziehbar. Weder dem Evaluationsbericht noch den übrigen Verfahrensakten lassen sich die Gründe für die Bewertung der Beschwerdegegnerin 1 mit der Note 2 entnehmen. Auch die nachträglichen Vorbringen der Vergabebehörde im Rahmen des vorinstanzlichen Beschwerdeverfahrens vermögen nicht zu erklären, weshalb von der im Evaluationsbericht getroffenen Einschätzung

hinsichtlich der Vernetzung mit Unternehmen abzuweichen wäre. Damit kann offenbleiben, ob bzw. unter welchen Umständen ein solches Vorgehen zulässig gewesen wäre. Für die Bewertung der Beschwerdegegnerin 1 beim Zuschlagskriterium ZK03 ist somit die im Evaluationsbericht enthaltene Begründung als massgeblich zu erachten, an der die Vergabebehörde ausdrücklich festgehalten hat. Diese enthält eine zwar implizite, aber doch nicht minder klare Aussage betreffend die mangelnde Plausibilität der Zielerreichung, auf welche die Vergabebehörde zu behafteten ist.

**6.8** Die Rüge der Beschwerdeführerin, dass die Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK03 bei der Beschwerdegegnerin 1 nicht nach dem vorgegebenen Bewertungsschema vorgenommen worden sei, erweist sich daher als begründet. Allein damit vermag sie indes in der Sache (noch) nicht durchzudringen. Als drittplatzierte Anbieterin profitiert die Beschwerdeführerin von einer schlechteren Bewertung der erstplatzierten Anbieterin nicht unmittelbar. Wird das Angebot der Beschwerdegegnerin 1 beim Zuschlagskriterium ZK03 gemäss dem Bewertungsschema «B2» mit der Note 1 bewertet (vgl. vorne E. 6.1), erhalte es (bei einer Gewichtung von 15 %) neu 49,5 statt 99 Punkte (entsprechend 33 % der Maximalpunktzahl) und würde damit ein Punktetotal von 721,5 Punkten erzielen. Dies hätte zur Folge, dass die Beschwerdeführerin (mit 738 Punkten) in der Rangfolge zwar vor die Beschwerdegegnerin 1, aber immer noch hinter die (bisher) Zweitplatzierte (mit 759 Punkten) zu liegen käme (vgl. vorne E. 1.2 und 2.3). Das Vorbringen der Beschwerdeführerin, dass die Zweitplatzierte erwäge, ihr Angebot zurückzuziehen, hat diese soweit aktenkundig als falsch zurückgewiesen (vgl. Eingabe GEF vom 17.12.2019 mit E-Mail des Geschäftsleiters der SRK vom 28.11.2019, act. 8 u. 8a). Zudem unterliegt das Angebot der Zweitplatzierten soweit ersichtlich keiner Befristung (vgl. act. 4I), so dass nach wie vor von dessen Gültigkeit auszugehen ist. Massgebend ist deshalb, ob auch die weiteren Rügen, mit denen die Beschwerdeführerin auf eine bessere Bewertung ihres Angebots abzielt, begründet sind.

## 7.

**7.1** Beim Zuschlagskriterium ZK04 «Sprachförderung» waren Aktivitäten gefragt, «mit denen die Ziele der Sprachförderung gemäss den Ausschreibungsunterlagen und der Integrationsagenda erreicht» werden. Die Anbietenden hatten hierüber einen schriftlichen Nachweis (umfassend maximal fünf A4-Seiten) «im Sinn eines Wirkungsmodells» einzureichen, in dem «die geplanten Aktivitäten und ihr erwarteter Beitrag zur Zielerreichung» darzustellen waren. Er sollte die Bewertung ermöglichen, «ob mit den vorgesehenen Aktivitäten die gesetzten Ziele erreicht» werden können. Dabei waren «insbesondere die folgenden Punkte positiv» zu gewichten:

- «- Dem Wirkungsmodell zugrundeliegende Annahmen und Schlussfolgerungen sind klar und nachvollziehbar dargelegt.
- Die Kosten und Finanzierung der Aktivitäten sind nachvollziehbar und konsistent mit den Angaben im Preisblatt sowie im Finanzierungskonzept gemäss Eignungskriterium EK04.
- Die vorgesehenen Aktivitäten sollen die individuellen Lernvoraussetzungen berücksichtigen.
- Die vorgesehenen Aktivitäten stellen ein variationsreiches didaktisches Setting sicher.
- Die Massnahmen differenzieren bedürfnisorientiert nach den Zielgruppen (Asylsuchende, VA, FL, und Kinder im Vorschulalter) [...]»

Wie beim Zuschlagskriterium ZK02 erfolgte die Bewertung nach dem Bewertungstypus «B1» (vgl. Ausschreibungsunterlagen, Anhang 3, Formular Zuschlagskriterien S. 5).

**7.2** Die Vergabebehörde benotete das Angebot der Beschwerdeführerin beim Zuschlagskriterium ZK04 mit der Note 2, da sie die Zielerreichung für «grundsätzlich plausibel und nachvollziehbar» erachtete. Sie vergab nicht die Höchstnote 3, weil «ein grosser Teil der Dokumentation nicht spezifisch auf die geplante Sprachförderung eingehe, sondern andere Kompetenzförderung und allgemeine Integrationsmassnahmen behandle». Auch sei «kaum ersichtlich, wie die individuellen Lernvoraussetzungen bei der Sprachförderung berücksichtigt» würden und «wie diese in ein variationsreiches didaktisches Setting» mündeten (vgl. Evaluationsbericht S. 26). Die Vorinstanz hat diese Bewertung als rechtmässig erachtet. Die Rüge einer rechtsungleichen Bewertung des Angebots der Beschwerdeführerin im

Los 4 im Vergleich zu jenem der Zuschlagsempfängerin im Los 1 hat sie als unbegründet verworfen, da unter den Anbietenden verschiedener Lose kein direkter Wettbewerb bestehe. Was den Inhalt des Angebots der Beschwerdeführerin betrifft, habe die Vergabebehörde zu Recht beanstandet, dass darin die Sprachförderungsmassnahmen (anders als in den Ausschreibungsunterlagen gefordert) nur am Rand behandelt würden. Es sei der Beschwerdeführerin anzulasten, wenn sie den Anforderungen beim Zuschlagskriterium ZK04 ein anderes Verständnis zugrunde lege, als ihnen nach Treu und Glauben beizumessen sei. Im Übrigen sei nicht erkennbar, dass sie bei diesem Kriterium strenger bewertet worden sei als die Beschwerdegegnerin 1. Unbegründet sei auch die Rüge, wonach bei der Bewertung Inhalte des Arbeitsintegrationskonzepts (namentlich etwa die Massnahme «HandsOn») hätten berücksichtigt werden müssen (vgl. angefochtener Entscheid E. 6.7.3.1 ff.). Die Beschwerdeführerin bringt dagegen vor, die Vorinstanz habe eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes zu Unrecht verneint. Weiter enthalte ihr Angebot im Vergleich zu jenem der Zuschlagsempfängerin im Los 1, an dem sie als Subakkordantin beteiligt sei – über die in den wesentlichen Elementen gleichen Inhalte hinaus – zusätzliche positiv zu wertende Elemente. Solche ergäben sich insbesondere aus den zu Unrecht unberücksichtigt gebliebenen Verweisen auf andere Teile ihres Angebots. Dass diese unbeachtet geblieben seien, sei überspitzt formalistisch, zumal von den Anbietenden aufzuzeigen gewesen sei, wie die Sprache im Rahmen der allgemeinen Integrationsmassnahmen gefördert werde.

**7.3** Inwiefern das vergaberechtliche Gleichbehandlungsgebot (Art. 11 Abs. 1 Bst. a IVöB) dadurch verletzt worden sein soll, dass die Vergabebehörde das Sprachförderungskonzept der Beschwerdeführerin im Los 4 schlechter bewertete als jenes der Zuschlagsempfängerin im Los 1, ist nicht ersichtlich. Es kann insoweit auf die zutreffenden Erwägungen der Vorinstanz verwiesen werden, wonach bei einer je einzeln und eigenständig erfolgten Vergabe mehrerer gemeinsam ausgeschriebener Einzellose kein Anspruch der Anbieterinnen und Anbieter auf Gleichbehandlung über die Lose hinweg besteht (vgl. Christoph Jäger, a.a.O., S. 807 ff. Rz. 80). Selbst wenn daraus, dass in allen Losen derselbe Bewertungsmassstab gegolten hat, etwas zugunsten der Beschwerdeführerin ab-

geleitet werden könnte, ist weder ersichtlich noch hinreichend substantiiert dargetan, dass ihr Sprachförderungskonzept und jenes der Zuschlagsempfängerin im Los 1 gleichwertig sind. Die Benotung des Angebots der Beschwerdeführerin in Bezug auf das Zuschlagskriterium ZK04 ist auch sonst nicht zu beanstanden: Die Ausführungen zur Sprachförderung umfassen gerade einmal zwei halbe von insgesamt fünf A4-Seiten (vgl. Ziff. 5 «Alpha 1&2, Nachalphabetisierung», «Deutsch & Grundkompetenzen 1» und «Frühförderung & Betreuung» sowie Ziff. 5.2 und 5.3 [S. 4 und 5 des Angebots]), womit die Beschwerdeführerin den (klaren) Vorgaben der Ausschreibung – wonach explizit (nur) auf die Sprachförderung einzugehen war – nicht nachgekommen ist. Entsprechend knapp ist der relevante Inhalt: So wird zwar ein individueller Bildungsplan erwähnt, aber nicht weiter ausgeführt, inwiefern damit den verschiedenen Zielgruppen und individuellen Lernvoraussetzungen Rechnung getragen wird. Ebenfalls nicht näher aufgezeigt wird, welche Lernformen wie eingesetzt werden sollen. Was schliesslich den Vorwurf betrifft, die Vergabebehörde habe andere Teile der Offerte beim Zuschlagskriterium ZK04 nicht mitbewertet, findet sich im Sprachförderungskonzept ein einziger (sprach-)relevanter Verweis und zwar auf die Sprachförderungsangebote der Phase «Grundbildung 2» im Arbeitsintegrationskonzept (vgl. Ziff. 4 [S. 2]). Dort wird indes der Inhalt der «Grundbildung 2» – soweit hier von Interesse – nur ganz allgemein mit «Sprachkompetenzen verbessern» umschrieben. Die von der Beschwerdeführerin in ihrer Beschwerde namentlich erwähnte Massnahme «HandsOn» geht auf die Sprachförderung gar nicht ein (vgl. Arbeitsintegrationskonzept Ziff. 5.3 [S. 5]). Damit ist nicht ersichtlich, welche Inhalte die Vergabebehörde hätte berücksichtigen müssen. Nach dem Gesagten erscheint die Bewertung der Beschwerdeführerin beim Zuschlagskriterium ZK04 eher wohlwollend und ist somit rechtmässig erfolgt.

## 8.

**8.1** Zusammengefasst erweisen sich sämtliche Rügen, mit denen die Beschwerdeführerin auf eine bessere Bewertung ihres Angebots abzielt, als unbegründet (vgl. vorne E. 5.4 u. 7.3). Eine schlechtere Bewertung der erstplatzierten Anbieterin würde sich daher nicht zugunsten der Be-

schwerdeführerin auswirken, sondern zur Erteilung des Zuschlags an die Zweitplatzierte führen (vgl. vorne E. 6.8). Die Aufhebung der Zuschlagsverfügung bzw. die Rückweisung der Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz oder die Vergabebehörde hätte damit nicht zur Folge, dass der Zuschlag der Beschwerdeführerin zu erteilen wäre, weshalb sie mit ihren Anträgen (vgl. vorne Bst. C) nicht durchzudringen vermag. Die Beschwerde ist demnach abzuweisen (vgl. BGer 2C\_459/2017 vom 9.3.2018 E. 4.3; vgl. auch BVR 2002 S. 76 E. 4b; Martin Beyeler, Öffentliche Beschaffung, Rz. 406 f.; Robert Wolf, ZBI 104/203, S. 1 ff., 14 f., auch zum Folgenden). Das Verwaltungsgericht, dem gegenüber der Vergabebehörde keinerlei Aufsichtsfunktion zukommt, ist nicht befugt, eine nicht rechtskonforme Zuschlagserteilung losgelöst von einem praktischen Interesse der beschwerdeführenden Anbieterin aufzuheben, zumal das Vergabeverfahren hier nicht mit gravierenden Mängeln behaftet ist, die eine Aufhebung des Verfahrens von Amtes wegen erforderlich machen würden (vgl. etwa VGE 2018/255 vom 20.3.2019 E. 4.5). Bei diesem Ergebnis ist der Antrag der Beschwerdegegnerin 1 auf Ausschluss der Beschwerdeführerin aus dem Vergabeverfahren (vgl. vorne Bst. C) nicht zu prüfen. Mit dem Entscheid in der Hauptsache erübrigt es sich zudem, das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung zu beurteilen (vgl. BVR 2012 S. 314 E. 5.4).

**8.2** 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 1 die Parteikosten zu ersetzen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG).

**8.3** Die Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerin 1 machen für das Verfahren vor Verwaltungsgericht ein Honorar von pauschal Fr. 29'500.-- (inkl. Auslagen, exkl. MWSt) geltend (vgl. Kostennote vom 26.2.2020, act. 19). Gemäss Art. 41 Abs. 1 des Kantonalen Anwaltsgesetzes vom 28. März 2006 (KAG; BSG 168.11) i.V.m. Art. 11 Abs. 1 der Verordnung vom 17. Mai 2006 über die Bemessung des Parteikostenersatzes (Parteikostenverordnung, PKV; BSG 168.811) beträgt das Honorar in Beschwerdeverfahren Fr. 400.-- bis Fr. 11'800.-- pro Instanz. Innerhalb dieses Rahmentarifs bemisst sich der Parteikostenersatz nach dem in der Sache ge-

botenen Zeitaufwand, der Bedeutung der Streitsache und der Schwierigkeit des Prozesses (Art. 41 Abs. 3 KAG). Ein Zuschlag von bis zu 100 % auf das Honorar wird gewährt bei Verfahren, die besonders viel Zeit und Arbeit beanspruchen, wie namentlich bei schwieriger und zeitraubender Sammlung oder Zusammenstellung des Beweismaterials, bei grossem Aktenmaterial oder umfangreichem Briefwechsel oder bei besonders komplexen tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnissen (Art. 16 i.V.m. Art. 9 PKV). Sind bedeutende vermögensrechtliche Interessen zu wahren, wird auf dem Honorar ein Zuschlag von bis zu 200 % gewährt (Art. 11 Abs. 2 PKV). Ein solcher Zuschlag, wie ihn Art. 11 Abs. 2 PKV vorsieht, kommt vorliegend nicht in Frage, weil es in submissionsrechtlichen Streitigkeiten grundsätzlich nicht unmittelbar um vermögensrechtliche Interessen geht, zumal nicht das Zusprechen einer bestimmten Geldsumme verlangt wird (vgl. BVR 2005 S. 565 [VGE 2009/44/45 vom 26.6.2009] nicht publ. E. 6, 1999 S. 90 E. 3a; VGE 2016/291 vom 3.4.2017 E. 9.2.2). Da das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht nicht als besonders aufwändig bezeichnet werden kann, rechtfertigt sich ebenso wenig ein Zuschlag nach Art. 9 PKV. Der Rechtsvertreter hat die Beschwerdegegnerin 1 bereits im vorinstanzlichen Verfahren vertreten und war mit dem Prozessstoff vertraut. Zwar erwies sich ein weiterer Schriftenwechsel, aber kein (aufwendiges) Beweisverfahren als erforderlich. Unter Berücksichtigung der erhöhten Bedeutung der Streitsache ist daher von insgesamt leicht überdurchschnittlichen Verhältnissen auszugehen, denen mit einem Honorar im oberen Bereich des Rahmens von Art. 11 Abs. 1 PKV Rechnung getragen werden kann. Es wird festgelegt auf pauschal Fr. 7'000.-- (inkl. Auslagen).

## **9.**

**9.1** 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).

**9.2** Der ausgeschriebene Dienstleistungsauftrag erstreckt sich über eine Laufzeit von acht Jahren (vgl. Ausschreibung Ziff. 2.8). Der Preis des günstigsten Angebots beträgt Fr. 6'533'856.50 pro Jahr und übersteigt damit den für Dienstleistungsaufträge geltenden Schwellenwert (vgl. Art. 6 Abs. 1 Bst. b BöB). 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 1 die Parteikosten für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf insgesamt Fr. 7'000.-- (inkl. Auslagen), zu ersetzen.

4. Zu eröffnen:

- Beschwerdeführerin
- Beschwerdegegnerin 1
- Beschwerdegegner 2
- Wettbewerbskommission

Der Abteilungspräsident:

Die Gerichtsschreiberin:

**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.

**Hinweis:** Bezüglich einer allfälligen Verlängerung der oben erwähnten Frist siehe auch die Verordnung des Schweizerischen Bundesrats vom 20. März 2020 über den Stillstand der Fristen in Zivil- und Verwaltungsverfahren zur Aufrechterhaltung der Justiz im Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19 [SR 173.110.4]).