

Rathausgasse 1
Postfach
3000 Bern 8
Telefon +41 (31) 633 79 20
Telefax +41 (31) 633 79 09
www.gef.be.ch

Referenz: av
2019.GEF.741

B E S C H W E R D E E N T S C H E I D vom 16. Oktober 2019

in der Beschwerdesache zwischen

X._____

Beschwerdeführerin

vertreten durch Rechtsanwalt **A.**_____

gegen



Sozialamt des Kantons Bern (SOA), Rathausgasse 1, Postfach, 3000 Bern 8

Vorinstanz

sowie

Z._____

Beschwerdegegnerin

vertreten durch Rechtsanwalt und Notar **B.**_____

betreffend

Ausschreibung regionale Partner im Asyl- und Flüchtlingsbereich

Los G (Region G)

Simap-ID

(Verfügung der Vorinstanz vom 24. April 2019)

I. Sachverhalt und Prozessgeschichte

1. Am 6. November 2018 hat das Sozialamt des Kantons Bern (fortan: Vorinstanz oder SOA) die Ausschreibung «Regionale Partner im Asyl- und Flüchtlingsbereich» auf der Internetplattform www.simap.ch publiziert (Simap Projekt Nr.). Der ausgeschriebene Auftrag war in fünf Lose aufgeteilt, darunter das Los G (Region G). Die Ausschreibung erfolgte im offenen Verfahren. Gegen die Ausschreibung und die Ausschreibungsunterlagen wurde kein Rechtsmittel ergriffen.

2. Innert Frist haben vier Anbieter, darunter die X.____ (nachfolgend auch: Beschwerdeführerin) sowie die Z.____ (nachfolgend auch: Zuschlagsempfängerin oder Beschwerdegegnerin) ein Angebot eingereicht.

3. Am 24. April 2019 verfügte die Vorinstanz die Zuschlagserteilung «Regionale Partner im Asyl- und Flüchtlingsbereich» für das Los G (Region G) an die Z.____ mit eingeschriebener Post an alle Anbieter. Begründet wurde die Zuschlagserteilung damit, dass die Zuschlagsempfängerin das wirtschaftlich günstigste Angebot nach Art. 30 Abs. 1 ÖBV¹ eingereicht habe. Die Zuschlagsverfügung enthält für jeden der unterlegenen Anbieter eine Auflistung der bei den einzelnen Zuschlagskriterien von ihm erreichten Punkte und die Punktevergabe an die Zuschlagsempfängerin (Vergleichstabelle).

4. Gegen die Zuschlagsverfügung vom 24. April 2019 für das Los G (Region G) der Ausschreibung «Regionale Partner im Asyl- und Flüchtlingsbereich» reichte die X.____ am 6. Mai 2019 Beschwerde bei der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF) ein; dies mit den folgenden Anträgen:

Rechtsbegehren

1. Die Verfügung der Vergabestelle vom 24. April 2019 betreffend Zuschlagserteilung im Los G (Region G) in der Ausschreibung «Regionale Partner im Asyl- und Flüchtlingsbereich» sei aufzuheben und der Zuschlag sei der Beschwerdeführerin zu erteilen.
2. Eventualiter sei die Verfügung der Vergabestelle vom 24. April 2019 betreffend Zuschlagserteilung im Los G (Region G) in der Ausschreibung «Regionale Partner im Asyl- und Flüchtlingsbereich» aufzuheben und die Sache sei zur rechtskonformen Vergabe an die Vergabestelle zurückzuweisen.

und

Prozessuale Anträge:

3. Der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zu erteilen.

¹ Verordnung vom 16. Oktober 2002 über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBV; BSG 731.21)

4. Bis zum Entscheid über die aufschiebende Wirkung sei der Vergabestelle superprovisorisch ein Vertragsabschluss mit der Beschwerdegegnerin bezüglich der Ausschreibung im Los G (Region G) «Regionale Partner Im Asyl- und Flüchtlingsbereich» zu verbieten.
5. Der Beschwerdeführerin sei Einsicht in sämtliche Verfahrensakten der Vergabestelle zum Vergabeverfahren im Los G (Region G) «Regionale Partner im Asyl- und Flüchtlingsbereich» zu gewähren, welche über den Verfahrensgang, die Bewertung und den Zuschlag Aufschluss geben.
6. Für die Beurteilung der angewendeten Massstäbe in der Offertbewertung sei die Offerte der F.____, deren Bewertung durch die Vergabestelle und die Zuschlagsverfügung im Los F (Region F) des Vergabeverfahrens «Regionale Partner im Asyl- und Flüchtlingsbereich» beizuziehen und der Beschwerdeführerin sei Einsicht in diese Akten zu geben.
7. Der Beschwerdeführerin sei nach Erhalt der Akteneinsicht die Möglichkeit einer umfassenden Stellungnahme zu geben.

- alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zzgl. 7.7% MWST -

5. Mit Verfügung vom 8. Mai 2019 hat das Rechtsamt der GEF die Vorinstanz u.a. darauf hingewiesen, dass bis zum definitiven Entscheid über die aufschiebende Wirkung der Vertrag mit der Zuschlagsempfängerin von Gesetzes wegen nicht abgeschlossen werden darf.

6. Am 29. Mai 2019 reichten die anwaltlich vertretene Beschwerdegegnerin und die Vorinstanz je eine Beschwerdevernehmlassung ein. Beide schliessen auf Abweisung der Beschwerde, soweit auf diese überhaupt eingetreten werden könne.

7. Mit Verfügung vom 4. Juni 2019 nahm das Rechtsamt der GEF von den eingereichten Akten Kenntnis und stellte diese, soweit keine anderslautenden Anträge vorlagen, den Verfahrensbeteiligten in Kopie zur Kenntnis zu. In diesem Zusammenhang wurde den Parteien u.a. Einsicht in das Sprachförderungskonzept der F.____ im Los F (Region F) gewährt. Im Rahmen der Zwischenverfügung vom 18. Juni 2019 im Verfahren Nr. 2019.GEF.740 betreffend das Los H (Region H) der Ausschreibung «Regionale Partner im Asyl- und Flüchtlingsbereich» – die Beschwerdeführerin war in diesem Verfahren ebenfalls als Partei beteiligt² – hat das Rechtsamt GEF später erkannt, dass die F.____ – wiewohl öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaft gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. b VRPG³ und Art. 2 Abs. 1 Bst. a GG⁴ – als Anbieterin ebenfalls berechnete Interessen an der Vertraulichkeit des Inhalts ihrer Offerte hat. Auch das «Know-how» der F.____ geniesst den Schutz als Geschäftsgeheimnis, wenn sie sich als Anbieterin an einem Vergabeverfahren beteiligt. Aus diesen Überlegungen wurde im Verfahren Nr. 2019.GEF.740 keine Einsicht in das Sprachförderungskonzept der F.____ im Los F (Region

² Siehe dazu die Replik der Beschwerdeführerin vom 24. Juli 2019, Rz. 18 ff.

³ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

⁴ Gemeindegesetz vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11)

F) gewährt.⁵ Auf die im vorliegenden Verfahren Nr. 2019.GEF.741 bereits gewährte Einsicht in das Sprachförderungskonzept der F.____ im Los F hat diese Zwischenverfügung im Verfahren Nr. 2019.GEF.740 keine Auswirkungen.

8. Mit Zwischenentscheid vom 26. Juni 2019 hiess das Rechtsamt der GEF das Gesuch der Beschwerdeführerin um Akteneinsicht dahingehend teilweise gut, dass ihr in den Evaluationsbericht der Vorinstanz vom 3. April 2019 (Register 5 der Vorakten), ohne Abdeckungen, Einsicht gewährt wurde. Soweit die amtlichen Vorakten den Parteien nicht bereits vorgängig zugestellt wurden, wurde das Gesuch im Übrigen abgewiesen. Namentlich erhielt die Beschwerdeführerin keine Einsicht in die Angebote der anderen Anbieter im Los G (Region G). Die Beschwerdegegnerin erhielt in gleichem Umfang wie die Beschwerdeführerin Einsicht in die Akten. Ihr Gesuch um Akteneinsicht wurde im Übrigen gleichfalls abgewiesen. Der Zwischenentscheid zur Akteneinsicht vom 26. Juni 2019 wurde nicht angefochten und ist damit in Rechtskraft erwachsen.

9. Ebenfalls mit Zwischenentscheid vom 26. Juni 2019 forderte das Rechtsamt der GEF die Vorinstanz auf, vier konkrete Fragen zur Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK03 «Regionale Vernetzung» beim Los G (Region G) zu beantworten. Die einverlangten Antworten gingen mit Stellungnahme der Vorinstanz vom 12. Juli 2019 beim Rechtsamt der GEF ein. Eine teilweise abgedeckte Fassung der Stellungnahme der Vorinstanz vom 12. Juli 2019 wurde der Beschwerdeführerin gleichentags zugestellt und es wurde ihr die Gelegenheit eingeräumt, eine Replik einzureichen.

10. In der Replik vom 24. Juli 2019 wiederholt die Beschwerdeführerin im Wesentlichen die bereits mit Beschwerde vom 6. Mai 2019 gestellten Rechtsbegehren und die prozessualen Anträge, darunter auch den Antrag, ihr «sei nach Erhalt der Akteneinsicht die Möglichkeit einer umfassenden Stellungnahme zu geben» (Rechtsbegehren Nr. 8). Im Weiteren beantragt die Beschwerdeführerin als Hauptbegehren (Rechtsbegehren Nr. 1), die Beschwerdegegnerin sei von der Ausschreibung «Regionale Partner im Asyl- und Flüchtlingsbereich» auszuschliessen. In prozessualer Hinsicht verlangte die Beschwerdeführerin zusätzlich, ihr sei Einsicht in die umfassende, ungeschwärzte Fassung der Stellungnahme der Vorinstanz vom 12. Juli 2019 zu gewähren, eventualiter sei ihr eine nachvollziehbare Erläuterung über den Inhalt der geschwärzten Stellungnahme der Vorinstanz vom 12. Juli 2019 zu geben (Rechtsbegehren Nr. 9). Nach «Erlangung der Einsicht in die umfassende, ungeschwärzte Fassung der Stellungnahme der Vorinstanz vom 12. Juli 2019 gemäss prozessualen Antrag in Ziffer 9, bzw. eventualiter nach Erhalt der nachvollziehbaren Erläuterungen über den Inhalt der geschwärzten Teile der Stellungnahme der Vorinstanz vom 12. Juli 2019 gemäss prozessualen Antrag in Ziffer 9, sowie der Stellungnahme der Beschwerdegegnerin gestützt auf die Verfü-

⁵ Zwischenverfügung im Verfahren Nr. 2019.GEF.740 vom 18. Juni 2019

gung vom 12. Juli 2019» sei der Beschwerdeführerin die Möglichkeit zu gewähren, ihre Ausführungen zum Zuschlagskriterium ZK03 «Regionale Vernetzung» ergänzen zu können (Rechtsbegehren Nr. 10).

11. Mit Verfügung vom 30. Juli 2019 wies das Rechtsamt der GEF das in der Replik der Beschwerdeführerin vom 24. Juli 2019 gestellte Rechtsbegehren Nr. 9 ab und schrieb die Rechtsbegehren Nr. 8 und 10 der Replik als gegenstandslos vom Geschäftsverzeichnis ab.

12. Die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin bestätigen, je mit Duplik vom 22. August 2019, die in der jeweiligen Beschwerdevernehmlassung vom 29. Mai 2019 gestellten Anträge auf Beschwerdeabweisung, soweit auf die Beschwerde überhaupt eingetreten werden kann. Die Beschwerdegegnerin beantragt in prozessualer Hinsicht zudem, es sei bei der Eidgenössischen Wettbewerbskommission (WEKO) betreffend die Frage des allfälligen Vorliegens eines Submissionskartells ein Gutachten einzuholen.

13. Auf das Einreichen von Schlussbemerkungen haben die Beschwerdeführerin und die Beschwerdegegnerin verzichtet. Die Vorinstanz hält in den Schlussbemerkungen vom 6. September 2019 an ihren bisher gestellten Anträgen fest. Hinsichtlich des Antrags der Beschwerdegegnerin auf Einholung eines Gutachtens bei der WEKO schliesst die Vorinstanz auf Nicht-eintreten eventuell Abweisung des prozessualen Begehrens.

Auf die Rechtsschriften und Akten wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

II. Erwägungen

1. Sachurteilsvoraussetzungen

1.1. Angefochten ist vorliegend die Zuschlagsverfügung der Vorinstanz vom 24. April 2019. Verfügungen betreffend den Zuschlag sind bei Erreichung der Schwellenwerte des Einladungsverfahrens oder der tieferen kommunalen Schwellenwerte bei der in der Sache zuständigen Direktion des Regierungsrates mit Beschwerde anfechtbar (Art. 11 Abs. 2 Bst. b i.V.m. Art. 12 Abs. 1 ÖBG⁶). Die GEF als in der Sache zuständige Direktion ist damit zur Beurteilung der Beschwerde zuständig.

1.2. Das Beschaffungsrecht sieht betreffend die Befugnis zur Beschwerdeführung keine Spezialbestimmungen vor. Die Beschwerdelegitimation richtet sich demnach nach Art. 65

⁶ Gesetz vom 11. Juni 2002 über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBG; BSG 731.2)

VRPG.⁷ Die Beschwerdeführerin hat am Verfahren vor der Vorinstanz als Anbieterin teilgenommen und ist durch die angefochtene Verfügung, mit welcher der Zuschlag an einen anderen Anbieter vergeben wurde, formell beschwert.

Damit auf die Beschwerde vom 6. Mai 2019 eingetreten werden kann, muss die Beschwerdeführerin von der angefochtenen Verfügung aber auch besonders berührt, d.h. *materiell beschwert* sein (Art. 65 Abs. 1 Bst. b VRPG). Eine solche materielle Beschwerde ist in Vergabe-rechtsangelegenheiten nur zu bejahen, wenn die Beschwerdeführerin «bei Gutheissung der Beschwerde eine realistische Chance hat, mit dem eigenen Angebot zum Zuge zu kommen»⁸. Gefordert ist mit anderen Worten eine «reelle Chance auf den Zuschlag» im strittigen Beschaffungsverfahren. Die Beschwerdegegnerin ist der Ansicht, der drittrangierten Beschwerdeführerin fehle es an einer solchen realistischen Chance auf den Zuschlag, weshalb auf die Beschwerde nicht eingetreten werden könne.

Die Beschwerdeführerin hat im strittigen Vergabeverfahren mit 738 von 1'000 möglichen Punkten den dritten – und zweitletzten – Platz erreicht. Die Beschwerdegegnerin erhielt als Erstplatzierte 771 Punkte, die zweitplatzierte Anbieterin 759 Punkte. Ein Ausschluss der Beschwerdegegnerin aus dem Vergabeverfahren – entsprechend dem in der Replik der Beschwerdeführerin vom 24. Juli 2019 gestellten Hauptbegehren (Rechtsbegehren Nr. 1) – würde vor diesem Hintergrund noch nicht dazu führen, dass die Beschwerdeführerin den Zuschlag für das vorliegend strittige Los G (Region G) der Ausschreibung «Regionale Partner im Asyl- und Flüchtlingsbereich» erhält. Zur Beurteilung der Beschwerdebefugnis ist aber entscheidend, dass die Beschwerdeführerin nicht nur geltend macht, die Beschwerdegegnerin müsse aus dem Vergabeverfahren ausgeschlossen werden bzw. das Angebot der Beschwerdegegnerin sei rechtsfehlerhaft (zu gut) bewertet worden. Die Beschwerdeführerin bringt auch vor, dass ihr Angebot bei einer korrekten Bewertung durch die Vorinstanz mit 891 Punkten⁹ bzw. sogar mit 950 Punkten¹⁰ hätte bewertet werden müssen. Mit einer Punktzahl von 891 – und erst recht mit 950 Punkten – würde das Angebot der Beschwerdeführerin auf dem ersten Platz rangieren und wäre ihr demnach der Zuschlag für das vorliegend strittige Los G (Region G) zu erteilen. Ob die Rügen der Beschwerdeführerin inhaltlich zutreffen, ihr Angebot mit anderen Worten tatsächlich mit 891 bzw. 950 Punkten hätte bewertet werden müssen, ist keine Frage des Eintretens auf die Beschwerde, sondern eine Frage der materiellen Begründetheit der Beschwerde.

⁷ BVR 2000 S. 115 E. 1c.dd mit Geltung auch für das ÖBG; Christoph Jäger, Öffentliches Beschaffungsrecht, in Müller/Feller (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Auflage, Bern 2013, S. 863

⁸ Peter Galli/André Moser/Elisabeth Lang/Marc Steiner, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2013, S. 646

⁹ Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 91

¹⁰ Replik der Beschwerdeführerin vom 24. Juli 2019, Rz. 262

Zur Begründung der Beschwerdelegitimation reicht es aus, wenn die Beschwerdeführerin substantiiert darlegt, dass sie bei einer Gutheissung der Beschwerde eine reelle Chance auf den Zuschlag hätte. Diesen Anforderungen genügt die Beschwerde vom 6. Mai 2019. Demzufolge ist die Beschwerdeführerin gemäss Art. 65 Abs. 1 VRPG zur Beschwerdeführung gegen die Zuschlagsverfügung vom 24. April 2019 legitimiert.

1.3. Die Beschwerdefrist beträgt zehn Tage (Art. 14 Abs. 1 ÖBG und Art. 15 Abs. 2 IVöB¹¹). Die angefochtene Verfügung datiert vom 24. April 2019 und ist bei der Beschwerdeführerin am 26. April 2019 eingegangen.¹² Die Beschwerdefrist hat somit am Montag, 6. Mai 2019 geendet (Art. 41 Abs. 1 VRPG). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde vom 6. Mai 2019 ist nach dem Geschriebenen einzutreten.

1.4. Die unterzeichnenden Anwälte sind gehörig bevollmächtigt.

1.5. Die Beschwerdeinstanz überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen, einschliesslich Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens, und unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes hin; Unangemessenheit kann nicht geltend gemacht werden (Art. 14 Abs. 2 ÖBG und Art. 16 Abs. 1 und 2 IVöB).

2. Akteneinsicht

2.1. Die Beschwerdeführerin wiederholt in der Replik vom 24. Juli 2019 das bereits mit Beschwerde vom 6. Mai 2019 gestellte Begehren, ihr sei Einsicht in sämtliche Verfahrensakten der Vergabestelle zum Vergabeverfahren im Los G (Region G) «Regionale Partner im Asyl- und Flüchtlingsbereich» zu gewähren, welche über den Verfahrensgang, die Bewertung und den Zuschlag Aufschluss geben (Rechtsbegehren Nr. 5 der Beschwerde vom 6. Mai 2019 bzw. Rechtsbegehren Nr. 6 der Replik vom 24. Juli 2019). Zudem beantragt die Beschwerdeführerin Einsicht in die Offerte der F.____, deren Bewertung durch die Vorinstanz und die Zuschlagsverfügung im Los F (Region F) des Vergabeverfahrens (Rechtsbegehren Nr. 6 der Beschwerde vom 6. Mai 2019 bzw. Rechtsbegehren Nr. 7 der Replik vom 24. Juli 2019). Ohne Einsicht in die geschwärzte Fassung der Offerte der Beschwerdegegnerin, «wie auch mit der Einsicht bloss in die geschwärzte Fassung der Stellungnahme der Vorinstanz vom 12. Juli 2019» entziehe die Beschwerdeinstanz der Beschwerdeführerin die Möglichkeit, ihre Be-

¹¹ Interkantonale Vereinbarung vom 25. November 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB; BSG 731.2)

¹² Vorakten, Register 7

schwerde stichhaltig begründen zu können. Die Beschwerdeführerin sei damit verfahrenstechnisch in die «Behauptungsrolle» gewiesen.¹³

2.2. Das Rechtsamt der GEF hat als zuständige Instruktionsbehörde mit Zwischenentscheid vom 26. Juni 2019 das in der Beschwerde vom 6. Mai 2019 gestellte Akteneinsichtsgesuch, welches inhaltlich den in der Replik gestellten Rechtsbegehren Nr. 6 und Nr. 7 entspricht, hinsichtlich der Einsicht in die Offerten der anderen Anbieter im Los G (Region G) und in die Offerte der F.____ im Los F (Region F) abgewiesen. Dieser Zwischenentscheid ist nicht angefochten worden und damit in Rechtskraft erwachsen. War die Beschwerdeführerin mit dem Umfang der gewährten Akteneinsicht nicht einverstanden, hätte sie den Zwischenentscheid vom 26. Juni 2019 anfechten müssen. Auch die Beschwerdeführerin hält in der Replik vom 24. Juli 2019 im Übrigen fest, dass es ihr offen gestanden hätte, den Zwischenentscheid vom 26. Juni 2019 beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern anzufechten, sie aber darauf verzichtet habe.¹⁴ Ein Grund, den Zwischenentscheid zur Akteneinsicht vom 26. Juni 2019 durch die GEF in Wiedererwägung zu ziehen, wird von der Beschwerdeführerin nicht geltend gemacht. Die Beschwerdeführerin versteht ihre Ausführungen zur Akteneinsicht in der Replik vom 24. Juli 2019 offenbar selbst in erster Linie als Kritik am Zwischenentscheid vom 26. Juni 2019. Soweit die Beschwerdeführerin darin einen Verfahrensfehler erblickt, dass im Dispositiv des Zwischenentscheides vom 26. Juni 2019 das Sprachförderungskonzept der F.____ im Los F nicht erwähnt wird,¹⁵ ist das Folgende festzuhalten: Das Sprachförderungskonzept der F.____ im Los F wurde mit Ziffer 1 des Dispositivs der Verfügung vom 4. Juni 2019 den Parteien des vorliegenden Verfahrens zur Kenntnis gebracht, da keine anderslautenden Anträge vorlagen und das Rechtsamt der GEF damals noch nicht erkannt hat, dass dieses Dokument geheimhaltungsbedürftige Informationen von am Verfahren nicht beteiligten Dritten (der F.____) enthält. Es erübrigte sich damit, im Dispositiv des Zwischenentscheides vom 26. Juni 2019 eine Anordnung zur Einsicht in dieses Dokument zu treffen. Eine «Korrektur» der in das Sprachförderungskonzept gewährten Akteneinsicht – wie dies die Beschwerdeführerin in ihrer Replik vom 24. Juli 2019, Rz. 24, offenbar als angezeigt erachtet – war aufgrund des bereits erfolgten Vollzugs der Verfügung vom 4. Juni 2019 (der tatsächlichen Zustellung des Sprachförderungskonzepts) nicht mehr möglich. Indem der Beschwerdeführerin mit Verfügung vom 4. Juni 2019 – ihrem Antrag entsprechend – in ein Aktenstück Einsicht gewährt wurde, das aufgrund der betroffenen Geschäftsgeheimnisse Dritter an sich von der Akteneinsicht hätte ausgenommen werden müssen, wurden offenkundig keine Rechte der Beschwerdeführerin verletzt. Es bleibt vor diesem Hintergrund unklar, welche Rechte die Beschwerdeführerin – für

¹³ Replik vom 24. Juli 2019, Rz. 12

¹⁴ Replik vom 24. Juli 2019, Rz. 14

¹⁵ Replik vom 24. Juli 2019, Rz. 24

das vorliegende Verfahren vor der GEF – aus den Ausführungen in der Replik vom 24. Juli 2019 zur Akteneinsicht abzuleiten gedenkt.

2.3. Indem die Beschwerdeführerin in ihrer Replik vom 24. Juli 2019 die Akteneinsichtsbegehren der Beschwerde vom 6. Mai 2019 wiederholt, lässt sie im Übrigen unberücksichtigt, dass ihr bereits in wesentlichem Umfang Einsicht in die Verfahrensakten gewährt wurde. Namentlich hat die Beschwerdeführerin Einsicht in den (ungeschwärzten) Evaluationsbericht vom 3. April 2019 erhalten, aus dem sich ergibt, wie – und aus welchen Überlegungen – die Vorinstanz die im Rahmen der Ausschreibung «Regionale Partner im Asyl- und Flüchtlingsbereich» eingereichten Angebote (in allen Losen) bewertet hat. Wie dargelegt wurde, hat die Beschwerdeführerin zudem Einsicht in das Sprachförderungskonzept der F.____ im Los F (Region F) erhalten.

2.4. Demnach ist auf die in der Replik der Beschwerdeführerin vom 24. Juli 2019 erneut gestellten Anträge auf Akteneinsicht (Rechtsbegehren Nr. 6 und Nr. 7) nicht weiter einzugehen.

2.5. Über die in der Replik der Beschwerdeführerin vom 24. Juli 2019 gestellten Rechtsbegehren Nr. 8, 9 und 10 wurde bereits mit Verfügung vom 30. Juli 2019 entschieden. Diese Verfügung blieb ebenfalls unangefochten und ist in Rechtskraft erwachsen.

3. Evaluationsteam

3.1. Die Beschwerdeführerin kritisiert in der Replik vom 24. Juli 2019 die Zusammensetzung des Evaluationsteams.¹⁶ Die Aufgabe des Evaluationsteams sei es, in sehr anspruchsvoller und arbeitsintensiver Kleinarbeit sämtliche eingegangenen Offerten durchzuarbeiten, diese zu verstehen und an den Eignungs- und Zuschlagskriterien zu spiegeln. Es sei eine verantwortungsvolle «Fleissarbeit», deren Resultat im Evaluationsbericht münde, welcher die Ergebnisse der Bewertung festhalte. Im Regelfall hätten Fachexperten Einsitz in einem Evaluationsteam, da es dem obersten Kader grundsätzlich an der Zeit mangle, über längere Zeit («über den Verfahrensakten gebeugt») selbst die Bewertung vorzunehmen. Nach Ansicht der Beschwerdeführerin sei es «mindestens unüblich», dass sowohl eine Amtsvorsteherin als auch eine stellvertretende Generalsekretärin Einsitz im Evaluationsteam hätten. Es stelle sich vorliegend die Frage, wer eigentlich Adressat des Evaluationsberichts gewesen sei.

Die Beschwerdeführerin vertritt im Weiteren die Auffassung, dass dem obersten Kader einer Vergabestelle im Sinne der Compliance-Verantwortung die Überprüfungs- und Überwa-

¹⁶ Replik vom 24. Juli 2019, Rz. 49 ff.

chungsfunktion zukomme und es sicherzustellen habe, dass die entsprechenden Fachkräfte die Ausschreibung bzw. die Bewertung im Einklang mit der Rechtsordnung und neutral durchführen. Sei nun die oberste Leitung der Vergabestelle selbst Teil des Evaluationsteams, so werde unklar, wer Adressat des Evaluationsberichts sei. Aufgrund der Zusammensetzung des Evaluationsteams sei es im vorliegend strittigen Vergabeverfahren offensichtlich, dass der Konsens innerhalb des Evaluationsteams «vorgegeben war».¹⁷ Zudem sei es unverständlich, so die Beschwerdeführerin weiter, warum kein Vertreter der Erziehungsdirektion im Evaluationsteam Einsitz hatte.

In rechtlicher Hinsicht gälten für die Zusammensetzung eines Evaluationsteams – mangels spezifischer Rechtsgrundlagen – die allgemeinen Grundsätze des Vergaberechts, «unter anderem das Fairnessgebot und das Willkürverbot»¹⁸. Diese Grundsätze seien im vorliegend strittigen Vergabeverfahren verletzt worden.

3.2. Die eingegangenen Angebote wurden durch ein Evaluationsteam bewertet, dem insgesamt sieben Personen angehört haben. Die Vorinstanz war mit der Amtsvorsteherin und einer wissenschaftlichen Mitarbeiterin im Evaluationsteam vertreten. Weiter gehörten dem Evaluationsteam die stellvertretende Generalsekretärin der GEF, zwei Angestellte des Amtes für Migration und Personenstand (MIP) und zwei verwaltungsexterne Berater an. Das Evaluationsteam wurde zudem von zwei zusätzlichen Personen unterstützt.

3.3. Nach Art. 25 Abs. 1 ÖBV werden die eingereichten Angebote nach einheitlichen Kriterien fachlich und rechnerisch geprüft. Dazu können «Dritte» als Sachverständige eingesetzt werden (Satz 2 von Art. 25 Abs. 1 ÖBV). Nach der Prüfung wird eine Vergleichstabelle über die Angebote erstellt (Art. 25 Abs. 3 ÖBV).

Art. 25 ÖBV geht demnach vom Grundsatz aus, dass die Vergabestelle die Angebote selbst fachlich und rechnerisch prüft – und damit das wirtschaftlich günstigste Angebot gemäss Art. 30 Abs. 1 ÖBV evaluiert. Dass «Dritte» bei der Evaluation der Angebote als Sachverständige beigezogen werden – was in der Praxis häufig vorkommen dürfte – ist rechtlich zwar erlaubt, aber gemäss Art. 25 ÖBV nicht verbindlich vorgegeben. Es wäre somit auch nicht zu beanstanden gewesen, wenn die Vorinstanz bei der Bewertung der Angebote im vorliegend strittigen Ausschreibungsverfahren «Regionale Partner im Asyl- und Flüchtlingsbereich» auf den Einsitz von Dritten (als Sachverständige) im Evaluationsteam verzichtet hätte.

Es ist vor diesem Hintergrund nicht zu sehen, inwiefern das Vorgehen der Vorinstanz bei der Evaluation der Angebote – konkret bei der Zusammensetzung des Evaluationsteams – in Widerspruch zu den Vorgaben des öffentlichen Beschaffungsrechts stehen sollte. Namentlich ist

¹⁷ Replik vom 24. Juli 2019, Rz. 52

¹⁸ Replik vom 24. Juli 2019, Rz. 55

kein rechtlicher Grund zu sehen, weshalb die Vorsteherin des SOA nicht selbst hätte Mitglied des Evaluationsteams sein dürfen. Ebenso ist nicht erkennbar, inwiefern der Verzicht auf einen Vertreter der Erziehungsdirektion im Evaluationsteam rechtlich beanstandet werden können soll. Es versteht sich im Übrigen von selbst, dass Adressat des Evaluationsberichts vom 3. April 2019 die Vergabestelle – also die Vorinstanz – war. Inwiefern die Einsitznahmen der Vorsteherin des SOA und der stellvertretenden Generalsekretärin der GEF im Evaluationsteam damit in einem rechtlichen Widerspruch stehen sollen, ist nicht zu sehen.

3.4. In verfahrensrechtlicher Hinsicht sind bei der Zusammensetzung von Evaluationsgremien die in allen Verwaltungs- und Verwaltungsjustizverfahren geltenden Ausstandsregeln nach Art. 9 VRPG zu beachten.¹⁹ Diese gelten unbesehen davon, ob den Evaluationsgremien Entscheidbefugnisse zukommen oder diese nur Antrag an die Vergabestelle stellen.²⁰

Eine Verletzung dieser verfahrensrechtlichen Vorgabe bzw. konkret ein Ausstandsgrund nach Art. 9 Abs. 1 VRPG ist bei keinem der Mitglieder des Evaluationsteams ersichtlich und wird von der Beschwerdeführerin im Übrigen auch nicht geltend gemacht.

3.5. Die Zusammensetzung des Evaluationsteams ist nach dem Geschriebenen rechtlich nicht zu beanstanden. Die angefochtene Verfügung erweist sich insoweit als formell rechtmässig zustande gekommen.

4. Beschaffungsgegenstand, Kriterienwahl und Bewertungssystem

4.1. Die Beschwerdeführerin kritisiert in mehrfacher Hinsicht die in der Ausschreibung und in den Ausschreibungsunterlagen gemachten Vorgaben an den Beschaffungsgegenstand, die Kriterienwahl und das System für die Bewertung der Angebote.

Zur Preisbewertung macht die Beschwerdeführerin geltend, es sei «eine zentrale Pflicht der Vergabestelle, die Ausschreibungsunterlagen derart auszuarbeiten, dass alle relevanten Parameter für alle Anbieter bekannt» seien bzw. sämtliche Anbieter unter den gleichen Bedingungen anbieten. Ansonsten seien die eingehenden Angebote nicht vergleichbar.²¹ Im vorliegenden Fall sei dies in zwei zentralen Aspekten in Bezug auf die Preisangabe nicht erfolgt. Einerseits sei es unterlassen worden, minimale Qualitätsstandards festzulegen, was letztlich dazu führe, dass Asylsuchende je nach Region sehr unterschiedliche Betreuungsleistungen

¹⁹ Vgl. Art. 11 Bst. d IVöB; BVR 2001 S. 284 E. 3a; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern Nr. 100.2016.142 vom 20. September 2016, E. 2.

²⁰ Vgl. Christoph Jäger, Die Vorbefassung des Anbieters im öffentlichen Beschaffungsrecht, Diss. Bern 2009, S. 64 f.

²¹ Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 48

erhalten würden.²² Sowohl zum Schutz der Asylsuchenden als auch für eine Vergleichbarkeit der verschiedenen Angebote hätte – nach Ansicht der Beschwerdeführerin – die Vergabestelle minimale Qualitätsanforderungen hinsichtlich Betreuungsschlüssel und Qualifizierung des eingesetzten Personals vorgeben müssen.²³ Andererseits seien von der Vorinstanz keine Vorgaben gemacht worden, wieviel «Schwankungsrisiko» in die Offerte eingerechnet werden muss. Da die Schwankungen in der Anzahl und in der Altersstruktur der Asylsuchenden gemäss den Ausschreibungsunterlagen von den Anbietern abzudecken seien, führe dies zu Verzerrungen bei den Angebotspreisen, je nach Einschätzung der Anbieter über die Entwicklung von «bestehenden und allfällig neuen politischen als auch ökologischen Krisengebieten».²⁴ In der Replik vom 24. Juli 2019 bringt die Beschwerdeführerin im Weiteren vor, die Vorinstanz habe die Ausschreibungsunterlagen derart konzipiert, dass ein Leistungserbringer dann höhere Abgeltungen erlangen könne, wenn er die Betreuungskosten gezielt für jene Personen einsetzt, welche er gedenkt, in den Arbeitsmarkt integrieren zu können.²⁵ In den Ausschreibungsunterlagen seien «null Kriterien hinsichtlich Betreuungsleistungen (bspw. kein Betreuungsschlüssel als Muss-Kriterium, kein Betreuungskonzept, etc.)» formuliert. Dies führe dazu, dass ein Anbieter «das System zu seinen Gunsten optimieren» könne und diesfalls diejenigen Personen «in den Hintergrund gedrängt» würden, die nicht in das System passen. Dies dürfe eine Vergabestelle nicht zulassen.²⁶

Im Weiteren bringt die Beschwerdeführerin vor, angesichts des engen Verständnisses der Vorinstanz zum Zuschlagskriterium ZK04 «Sprachförderungskonzept» müsse die Frage aufgeworfen werden, ob das richtige Zuschlagskriterium festgelegt wurde. Gestützt auf die Integrationsagenda Schweiz (IAS) wäre, so die Beschwerdeführerin, das Kriterium «Bildung» zielgerichteter und aussagekräftiger gewesen.²⁷

Schliesslich macht die Beschwerdeführerin in der Replik vom 24. Juli 2019 geltend, in den Ausschreibungsunterlagen seien für die Bewertung der Angebote «nicht greifbare Begriffe», wie namentlich die Begriffe «plausibel», «nachvollziehbar», «knapp», «mehrheitlich» und «äusserst» vorgesehen gewesen.²⁸ Dadurch habe eine Ausgangslage bestanden, die ein gewünschtes Resultat unter dem Deckmantel «Ermessensspielraum der Vergabestelle» habe erzielen lassen. Es seien keine klar messbaren Kriterien definiert worden.

Für den Fall, dass die Aussage gemacht werde, dass die Rügen zu den kritisierten Vorgaben bereits gegen die Ausschreibung hätte vorgebracht werden müssen, verweist die Beschwer-

²² Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 51

²³ Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 50

²⁴ Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 52 f.

²⁵ Replik vom 24. Juli 2019, Rz. 75

²⁶ Replik vom 24. Juli 2019, Rz. 75

²⁷ Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 88

²⁸ Replik vom 24. Juli 2019, Rz. 54

deführerin auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts, wonach Mängel in den Ausschreibungsunterlagen grundsätzlich innert der Beschwerdefrist gegen die Ausschreibung zu rügen sind, soweit die Mängel der Ausschreibung «auf Anhieb» und nicht erst im Zeitpunkt des Zuschlags erkennbar sind. Die Beschwerdeführerin macht diesbezüglich geltend, die Auswirkungen der «Nichtdefinition von minimalen Qualitätsanforderungen», des «freien Umgangs mit Schwankungen» und des «zu engen Verständnisses des Zuschlagskriteriums ZK04 Sprachförderung» der Vorinstanz seien vorliegend erst aufgrund des Zuschlags respektive der summarischen Begründung ersichtlich gewesen.²⁹

4.2. Nach Art. 10 ÖBV muss die Ausschreibung in einem öffentlichen Beschaffungsverfahren u.a. den Gegenstand und Umfang des Auftrags (sog. Beschaffungsgegenstand)³⁰ sowie die Eignungs- und Zuschlagskriterien³¹ enthalten. Die erforderlichen technischen Spezifikationen hat die Auftraggeberin, gemäss Art. 12 Abs. 1 ÖBV, in den Ausschreibungsunterlagen zu bezeichnen. Mängel in der Ausschreibung und in gleichzeitig zugänglich gemachten Ausschreibungsunterlagen sind grundsätzlich mit Beschwerde gegen die Ausschreibung (vgl. Art. 11 Abs. 2 Bst. a ÖBG) geltend zu machen.³² Etwas anderes gilt nur, wenn die (angeblichen) Mängel der Ausschreibung nicht «auf Anhieb», sondern erst zum Zeitpunkt des Zuschlags erkennbar gewesen waren.³³

4.3. Im vorliegend strittigen Vergabeverfahren wurde in Kapitel 3 der Ausschreibungsunterlagen der Beschaffungsgegenstand definiert. Die vom berücksichtigten Anbieter zu erbringenden Leistungen ergeben sich im Weiteren aus der «Detailkonzeption Neustrukturierung Asyl- und Flüchtlingsbereich»³⁴ und aus dem Entwurf für den Leistungsvertrag³⁵. Im Weiteren mussten die angebotenen Leistungen die technischen Spezifikationen («TS01 Beschäftigungsangebote, gemeinnützige Arbeit, Arbeitseinsätze», «TS02 Information Rechte und Pflichten», «TS03 Unterbringung», «TS04 Sozialhilfe», «TS05 Tagesstruktur», «TS06 Schlüsselkompetenzen», «TS07 Sicherheit und Ordnung», «TS08 Ausplatzierung» und «TS09 Rapportierung») einhalten und die Anbieter mussten die Eignungskriterien («EK01 Selbstdeklaration», «EK02 Sitz», «EK03 Organisation mit klaren Zuständigkeiten und Kompetenzen einschliesslich entscheidbefugtem Ansprechpartner», «EK04 Wirtschaftliche/finanzielle Leistungsfähigkeit», «EK05 Erfahrung in vergleichbaren Aufträgen [Betreuung]» und «EK06 Vorvertrag») erfüllen. Schliesslich wurden für die Bewertung des wirtschaftlich günstigsten Angebots fünf

²⁹ Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 55 und 89

³⁰ Art. 10 Abs. 1 Bst. c ÖBV

³¹ Art. 10 Abs. 1 Bst. f und g ÖBV

³² Urteil des Bundesgerichts 2P.222/1999 vom 2. März 2000, E. 3a; BVR 2006 S. 504 E. 4.3; Robert Wolf, Die Beschwerde gegen Vergabeentscheide – Eine Übersicht über die Rechtsprechung zu den neuen Rechtsmitteln, in ZBI 2003 S. 1 ff., 5 f.

³³ Urteil des Bundesgerichts 2P.294/2005 vom 14. März 2006, E. 4.1

³⁴ Detailkonzeption NA-BE, vom Regierungsrat mit RRB 725/2017 am 5. Juli 2017 verabschiedet

³⁵ Beilage 2 zu den Ausschreibungsunterlagen

Zuschlagskriterien («ZK01 Preis», «ZK02 Arbeitsintegration», «ZK03 Regionale Vernetzung», «ZK04 Sprachförderung» und «ZK05 Erfahrung») festgelegt. Für die technischen Spezifikationen, die Eignungs- und die Zuschlagskriterien wurde in den Ausschreibungsunterlagen vorgegeben, mit welchen Nachweisen diese zu belegen sind.

Die Vorinstanz hat damit die ihres Erachtens wesentlichen Parameter für die Beschaffung «Regionale Partner im Asyl- und Flüchtlingsbereich» definiert. Inwiefern die in der Ausschreibung und insbesondere in den Ausschreibungsunterlagen festgesetzten Vorgaben nicht verständlich gewesen sein sollen, wird von der Beschwerdeführerin nicht weiter dargelegt. Die von der Beschwerdeführerin gerügte, erfolgsorientierte Leistungsabgeltung – die nach Ansicht der Beschwerdeführerin falsche Anreize setzt – ist in den Ausschreibungsunterlagen unzweideutig vorgegeben. Ebenso ergibt sich bereits aus den Ausschreibungsunterlagen, in welchem Umfang die Anbieter Risiken bei Schwankungen in der Anzahl und der Struktur der Asylsuchenden zu tragen haben. Es kann demnach nicht die Rede davon sein, dass die Auswirkungen dieser Vorgaben in den Ausschreibungsunterlagen erst zum Zeitpunkt des Zuschlags zu erkennen waren. Es war den Anbietern gemäss den Ausschreibungsunterlagen vielmehr offenkundig freigestellt, wie viel «Schwankungsrisiko» sie in ihr Angebot einrechnen wollen. Dass die Anbieter ihr Angebot in diesem Punkt tatsächlich unterschiedlich kalkuliert haben, liegt in der Natur der Sache und stellt keinen Sachverhalt dar, der erst zum Zeitpunkt des Zuschlags erkennbar war.

Im Weiteren trifft es nicht zu, dass die Ausschreibungsunterlagen keine Qualitätsvorgaben an die Leistungserbringung enthalten. Die zu erfüllenden technischen Spezifikationen und die dazu einzureichenden Nachweise sind vielmehr so formuliert, dass sie einen Mindeststandard bei der Qualität der Leistungserbringung garantieren. Dass es die Vorinstanz unterlassen hat, noch weitergehende Vorgaben zu erstellen, sondern vielmehr die Qualität der zu erbringenden Leistung massgeblich über die Zielerreichung und die damit verbundene erfolgsorientierte Leistungsabgeltung sicherzustellen gedenkt, ergibt sich eindeutig bereits aus den Ausschreibungsunterlagen.

Auch die Vorgaben für die Bewertung der qualitativen Zuschlagskriterien ZK02 bis ZK05 ergeben sich bereits aus den Ausschreibungsunterlagen. Dort wurden drei Bewertungsmassstäbe («Bewertungstypen») festgelegt, die zuweilen ausgesprochen «offene» und damit auslegungs- beziehungsweise konkretisierungsbedürftige Begriffe enthalten.

4.4. Entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführerin ist hinsichtlich den von ihr gerügten Vorgaben an den Beschaffungsgegenstand, den von ihr gerügten Vergabekriterien und den von ihr gerügten Bewertungsmassstäben nicht zu sehen, dass deren Auswirkungen erst zum Zeitpunkt der Zuschlagserteilung erkennbar waren. Vielmehr sind der Gegenstand der Beschaffung und das Bewertungssystem – inklusive der gerügten Kriterien und Bewertungs-

massstäbe – in den Ausschreibungsunterlagen verständlich bekanntgegeben worden. Es musste demnach allen Anbietern bewusst sein, dass bei der Kalkulation der Angebote wesentliche Freiheiten bestanden – namentlich auch betreffend die Berücksichtigung von Schwankungsrisiken hinsichtlich der Anzahl Asylsuchender – und ein Bewertungssystem zur Anwendung gelangt, dass mitunter «offene» Begriffe vorsieht.

Die Rügen der Beschwerdeführerin betreffend den in der Ausschreibung und den Ausschreibungsunterlagen definierten Beschaffungsgegenstand, die gewählten Kriterien und die in den Ausschreibungsunterlagen festgelegten Bewertungsmaßstäbe sind demnach zum jetzigen Zeitpunkt verwirkt. Die Beschwerdeführerin hätte diese mit Beschwerde gegen die Ausschreibung vorbringen müssen.

4.5. Vor diesem Hintergrund erübrigt es sich, auf die entsprechenden Rügen inhaltlich einzugehen. Es sei aber immerhin festgehalten, dass die Vergabestelle den Beschaffungsgegenstand, entsprechend den konkreten bestehenden Bedürfnissen, grundsätzlich frei festlegt. Es liegt mit anderen Worten in der Kompetenz und Verantwortung des öffentlichen Auftraggebers, zu bestimmen, ob und wann er welche Arbeit vergeben will.³⁶ Es war demnach an der Vorinstanz zu bestimmen, in welchem Umfang sie konkrete Vorgaben an die Betreuung der Asylsuchenden und an das dafür eingesetzte Personal machen will. Und es war ihr ebenso unbenommen, in der Ausschreibung bzw. in den Ausschreibungsunterlagen Risiken hinsichtlich der Schwankungen bei der Anzahl Asylsuchender auf die Anbieter zu überbinden. Dass die in den Ausschreibungsunterlagen gemachten Vorgaben einzelne Anbieter diskriminieren würden, ist nicht ersichtlich und wird von der Beschwerdeführerin auch nicht geltend gemacht.

Es sei zudem bemerkt, dass bei qualitativen Zuschlagskriterien, die anhand einer mit Worten umschriebenen Skala bewertet werden, die in der Bewertungsskala verwendeten Begriffe zwangsläufig ausgelegt beziehungsweise konkretisiert werden müssen. Auch bei den in der Praxis von Vergabeverfahren gebräuchlichen Bewertungen mit Noten – und den entsprechenden Prädikaten «sehr gut», «gut», «genügend» etc. – handelt es sich um offene, konkretisierungsbedürftige Begriffe. Dass bei den qualitativen Zuschlagskriterien in der konkreten Bewertung grössere Spielräume für die Vergabestellen bestehen als bei der Bewertung des Preises, wo die mathematische Regel zur Umrechnung in Punkte gemäss Art. 30 Abs. 2 ÖBV vorgängig bekannt gegeben werden muss, liegt im Übrigen auf der Hand. Es ist denn auch keine Besonderheit des vorliegend strittigen Vergabeverfahrens, dass der Vergabestelle durch das in den Ausschreibungsunterlagen vorgegebene Bewertungssystem erhebliche Ermessensspielräume bei der Bewertung der Angebote zugestanden wurden.³⁷ Es ist Aufgabe

³⁶ Urteil des Bundesgerichts 2P.282/1999 vom 2. März 2000, E. 3a

³⁷ Vgl. dazu auch das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern Nr. 100.2016.142 vom 20. September 2016, E. 6

der Vergabestelle, dieses Ermessen pflichtgemäss und rechtsgleich auszuüben, wobei die Ausübung des Ermessens der Rechtskontrolle unterliegt (Art. 14 ÖBG).

4.6. Auf die Rüge der Beschwerdeführerin betreffend die angeblichen Mängel in den Ausschreibungsunterlagen der vorliegend strittigen Ausschreibung «Regionale Partner im Asyl- und Flüchtlingsbereich», konkrete die Vorgaben an den Beschaffungsgegenstand, die gewählten Kriterien und die verwendeten Bewertungsmaassstäbe («Bewertungstypen») ist demnach nicht einzugehen.

5. Dumpingangebot

5.1. Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Beschwerdegegnerin habe ein Dumpingangebot eingereicht.³⁸

5.2. Zu diesem Vorbringen ist zunächst festzuhalten, dass sich die Beschwerdeführerin nicht dazu äussert, inwiefern ein Dumpingpreis überhaupt vergaberechtswidrig sein soll. Die Beschwerdeführerin hält vielmehr selbst fest, dass «ungewöhnlich niedrige Angebote nicht per se unzulässig» sind.³⁹ Weder die IVöB noch das kantonale Beschaffungsrecht sehen einen Ausschluss von Unter- bzw. Dumpingangeboten vor. Auch in der Rechtsprechung des kantonalen Verwaltungsgerichts und des Bundesgerichts wäre bislang nie entschieden worden, dass ein Dumpingangebot – also ein Angebot, welches unter den Gestehungskosten des Anbieters liegt – per se vom Verfahren ausgeschlossen werden müsste.

5.3. Ein Dumpingangebot ist vergaberechtlich demnach nicht grundsätzlich unzulässig, sondern nur dann, wenn damit ein Tatbestand des UWG⁴⁰ oder ein Tatbestand des KG⁴¹ erfüllt wird.⁴² Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn ein Anbieter andere Anbieter unter Missbrauch seiner Marktmacht unterbieten oder wenn ein Unternehmer die Differenz zu kostendeckenden Preisen mit illegalen Mitteln decken würde. Solche oder ähnliche Machenschaften werden von der Beschwerdeführerin nun aber weder behauptet noch ist ein Anknüpfungspunkt für einen entsprechenden Verdacht zu erkennen. Demnach ist das Vorbringen der Beschwerdeführerin, die Zuschlagsempfängerin habe ein Dumpingangebot eingereicht, für sich betrachtet von vornherein nicht geeignet, die Widerrechtlichkeit der angefochtenen Verfügung zu begründen.

³⁸ Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 38

³⁹ Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 41

⁴⁰ Bundesgesetz vom 19. Dezember 1986 gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG; SR 241)

⁴¹ Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz, KG; SR 251)

⁴² Daniela Lutz, Angebotspreis: Kalkulationsfreiheit und die Schranken, in: BR, Aktuelles Vergaberecht 2014, S. 281 ff., S. 287 f.

5.4. Im Übrigen erscheint es widersprüchlich, wenn die Beschwerdeführerin einerseits geltend macht, die Beschwerdegegnerin habe für das streitgegenständliche Los G (Region G) der Ausschreibung «Regionale Partner im Asyl- und Flüchtlingsbereich» ein Dumpingangebot eingereicht und andererseits davon ausgeht, die Beschwerdeführerin werde zur Erreichung ihrer Gewinnziele «an der Qualität ihrer Leistungen deutliche Abstriche» vornehmen.⁴³ Bei einem Dumpingangebot handelt es sich – jedenfalls nach dem in der Lehre und Rechtsprechung gängigen Verständnis⁴⁴ – per Definition um ein Angebot, bei dem keine Gewinne inkalkuliert sind. Der Vorwurf, es sei ein Dumpingangebot eingereicht worden, impliziert demnach, dass das Angebot unter den Gestehungskosten des Anbieters liegt. Soweit sich Preisunterschiede daraus ergeben, dass künftige Entwicklungen von Anbietern unterschiedlich eingeschätzt werden, hat dies nichts mit dem Vorliegen eines Dumpingangebots zu tun, sondern betrifft dies die Kalkulation der Angebote. Im liberalisierten Beschaffungsmarkt ist es Sache der Unternehmungen, wie und mit welchen Risiken sie ihre Preise kalkulieren.⁴⁵ Dass sich dadurch mitunter erhebliche Unterschiede bei den Angebotspreisen ergeben, ist – entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführerin – nicht unzulässig, sondern entspricht vielmehr der vom öffentlichen Vergaberecht verfolgten Zielsetzung einer wettbewerbsorientierten Auftragsvergabe.

Unbegründet ist in diesem Zusammenhang auch das Vorbringen der Beschwerdeführerin, bei «solchen Dumpingangeboten» bestehe die Gefahr, dass die Abgeltungen an die Zuschlagsempfängerin nicht bei dem von ihr offerierten Preis verbleiben, sondern steigen würden.⁴⁶ Die Abgeltungen der Leistungen sind durch die Ausschreibungsunterlagen, dem diesen beigelegten Vorvertrag und durch das Angebot der Beschwerdegegnerin definiert. Selbst für den Fall, dass diese Abgeltungen die Gestehungskosten der Beschwerdegegnerin nicht decken sollten, wäre dies kein Grund für eine Erhöhung der Abgeltungen. Entsprechende Verluste müsste die Beschwerdegegnerin vielmehr aus ihrer übrigen Geschäftstätigkeit decken. Dass die Anbieter über die erforderliche wirtschaftliche/finanzielle Leistungsfähigkeit für den Auftrag verfügen, wurde mit dem Eignungskriterium EK04 geprüft. Dass die Beschwerdegegnerin diese Anforderungen einhält, wird auch von der Beschwerdeführerin nicht bestritten.

5.5. Geht im Rahmen eines öffentlichen Beschaffungsverfahrens ein Angebot ein, das «ungewöhnlich niedriger ist als andere eingereichte Angebote», kann die Vergabestelle gemäss Art. 28 ÖBV nähere Erkundigungen betreffend die Erfüllung der Teilnahme- und Auftragsbedingungen beim entsprechenden Anbieter einholen.

⁴³ Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 44

⁴⁴ Siehe etwa Robert Wolf, Der Angebotspreis: Probleme und Lösungen, BR 2004, S. 12 ff.; Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft Nr. 810/2004/125 vom 26. Januar 2005, E. 7b

⁴⁵ Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft Nr. 810/2004/125 vom 26. Januar 2005, E. 7f

⁴⁶ Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 45

Die Beschwerdeführerin schliesst aus dieser Bestimmung, die Vorinstanz sei im vorliegend strittigen Beschaffungsverfahren für das Los G (Region G) der Ausschreibung «Regionale Partner im Asyl- und Flüchtlingsbereich» verpflichtet gewesen, das Angebot der Beschwerdegegnerin einer näheren Prüfung zu unterziehen. Im Umstand, dass eine solche nähere Prüfung nicht erfolgt ist, erblickt die Beschwerdeführerin einen Verfahrensfehler.⁴⁷

5.6. Zunächst ist fraglich, ob das Angebot der Beschwerdegegnerin überhaupt «ungewöhnlich niedriger als andere eingereichte Angebote» erscheint. Die vier zum Los G (Region G) eingereichten Angebote liegen knapp 30% auseinander, was bei einem offenen Vergabeverfahren keine aussergewöhnliche Preisspanne darstellt. In den anderen vier Losen der Ausschreibung «Regionale Partner im Asyl- und Flüchtlingsbereich» ergaben sich ähnliche Preisspannen zwischen dem niedrigsten und dem höchsten Angebot, wobei anzumerken ist, dass die Beschwerdegegnerin – die in allen Losen wohl nach ähnlichen Grundlagen ihr Angebot kalkuliert hat – bei den Losen F (Region F) und K (Region K) nicht das günstigste Angebot eingereicht hat.

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin lässt sich auf ein ungewöhnlich niedriges Angebot im Sinne von Art. 28 ÖBV nicht aus einem Vergleich mit dem unter Rz. 71 der Replik vom 24. Juli 2019 dargestellten Wert von CHF 8'854'635.00 schliessen. Nach dem insofern eindeutigen Wortlaut der Norm ist vielmehr der Vergleich mit den «anderen eingereichten Angeboten» massgebend.

Ob das Angebot der Beschwerdegegnerin als «ungewöhnlich niedriger» im Sinne von Art. 28 ÖBV erscheint, kann aufgrund der nachstehenden Erwägungen aber offenbleiben.

5.7. Entgegen dem offenbar seitens der Beschwerdeführerin bestehenden Verständnis enthält Art. 28 ÖBV keine Verpflichtung, bei Vorliegen eines ungewöhnlich niedrigen Angebots *zwingend* nähere Erkundigungen einzuholen. Die Bestimmung gewährt der Vergabestelle bei gegebenem Tatbestand, wenn also ein ungewöhnlich niedriges Angebot eingereicht wurde, vielmehr ein Entschliessungsermessen, ob sie nähere Erkundigungen betreffend die Erfüllung der Teilnahme- und Auftragsbedingungen beim entsprechenden Anbieter einholen will. Die Ausübung dieses Ermessens unterliegt zwar der Rechts-, nicht aber der Angemessenheitskontrolle durch die Rechtsmittelinstanz (Art. 14 Abs. 2 ÖBG).

Bei dem von der Vergabestelle zu treffenden Entscheid, ob nähere Erkundigungen bei einem Anbieter eingeholt werden sollen, ist insbesondere darauf abzustellen, ob Hinweise darauf bestehen, dass von diesem bestimmte Teilnahme- oder Auftragsbedingungen nicht eingehalten werden. Erkundigungen nach Art. 28 ÖBV erfüllen nämlich keinen Selbstzweck. Es geht stets um die Einhaltung der Teilnahme- und Auftragsbedingungen bzw. der Vergabekriterien,

⁴⁷ Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 42 ff., Replik der Beschwerdeführerin vom 24. Juli 2019, Rz. 58 ff.

nicht um den Preis als solchen.⁴⁸ Stellt sich tatsächlich heraus, dass der Anbieter nicht in der Lage ist, die Teilnahmebedingungen einzuhalten oder die Auftragsbedingungen zu erfüllen, so ist er mangels Eignung – und nicht wegen des zu tiefen Angebotspreises – vom Wettbewerb auszuschliessen.

Je genauer die Teilnahme- und Auftragsbedingungen sowie die dazu mit dem Angebot einzureichenden Nachweise in den Ausschreibungsunterlagen festgesetzt sind, desto weniger Anlass hat eine Vergabestelle, nähere Erkundigungen im Sinne von Art. 28 ÖBV zu bestimmten Kriterien bzw. Vorgaben der Ausschreibungsunterlagen nachträglich einzuholen.

5.8. Aus dem Evaluationsbericht vom 3. April 2019 ergibt sich, dass die Vorinstanz bei der Beschwerdegegnerin bzw. deren Angebot das Erfüllen der Eignungskriterien und der technischen Spezifikationen anhand der verlangten Nachweise geprüft hat. Auf Hinweise, dass die Beschwerdegegnerin bestimmte Teilnahme- oder Auftragsbedingungen nicht erfüllt, ist die Vorinstanz nicht gestossen. Auch die Beschwerdeführerin vermag im Übrigen nicht konkret aufzuzeigen, welche Eignungskriterien oder technischen Spezifikationen die Beschwerdegegnerin nicht erfüllen soll. Die von der Beschwerdeführerin vorgebrachten «Hinweise» beziehen sich vielmehr auf die Preiskalkulation – die von der Beschwerdeführerin als nicht nachvollziehbar erachtet wird – oder auf allgemeine Kritik an der Beschwerdegegnerin aufgrund der Berichterstattung in den Medien. Wie bereits dargelegt wurde, stellt ein Dumping- oder Unterangebot indessen noch keinen Grund dar, ein Angebot aus dem Vergabeverfahren auszuschliessen.

Vor diesem Hintergrund ist es rechtlich nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz darauf verzichtet hat, nähere Erkundigungen im Sinne von Art. 28 ÖBV bei der Beschwerdegegnerin einzuholen.

Soweit die Beschwerdeführerin der Ansicht ist, die Beschwerdegegnerin erfülle die in den Ausschreibungsunterlagen vorgegebenen Teilnahme- oder Auftragsbedingungen nicht, wäre es im Übrigen an ihr gewesen, dies in der Beschwerdeschrift substantiiert darzulegen. Indem die Beschwerdeführerin in ihren Eingaben vom 6. Mai 2019 und vom 24. Juli 2019 zwar ausführlich darlegt, weshalb ihres Erachtens ein Dumpingangebot bzw. ein ungewöhnlich niedriges Angebot vorliegt, es aber unterlässt, konkret geltend zu machen, welche Eignungskriterien oder technischen Spezifikationen von der Beschwerdegegnerin angeblich nicht erfüllt werden, kommt sie der ihr obliegenden Pflicht zur Substantiierung der von ihr vorgebrachten Rügen in diesem Punkt nicht hinreichend nach.

⁴⁸ Vgl. dazu auch Robert Wolf, a.a.O., S. 13

Aus den Verfahrensakten ergeben sich keine Hinweise darauf, dass die Beschwerdegegnerin die in den Ausschreibungsunterlagen definierten Teilnahme- und Auftragsbedingungen nicht erfüllt.

5.9. Die Rüge der Beschwerdeführerin, wonach die Beschwerdegegnerin ein Dumpingangebot eingereicht habe bzw. es die Vorinstanz pflichtwidrig unterlassen habe, nähere Erkundigungen nach Art. 28 ÖBV einzuholen, erweist sich demnach als unbegründet.

6. Bewertung der Angebote

6.1. Einleitung

6.1.1 Die Beschwerdeführerin erachtet die Bewertung der Angebote in mehrfacher Hinsicht als rechtsfehlerhaft. Diese sei namentlich nach ungleichen Massstäben erfolgt, wodurch zum Nachteil der Beschwerdeführerin das «Gleichheitsgebot bzw. das Diskriminierungsverbot» verletzt worden sei.⁴⁹

6.1.2 Strittig ist in materieller Hinsicht die Evaluation des wirtschaftlich günstigsten Angebots durch die Vorinstanz aufgrund der bekanntgegebenen Zuschlagskriterien. Der Zuschlag ist dem wirtschaftlich günstigsten Angebot zu erteilen, wobei als solches dasjenige gilt, das die Zuschlagskriterien am besten erfüllt (Art. 30 Abs. 1 ÖBV; vgl. auch Art. 13 Abs. 1 Bst. f IVöB). Als Kriterien zur Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots können neben dem Preis insbesondere Qualität, Termine, Ökologie, Wirtschaftlichkeit, Betriebskosten, Kundendienst, Zweckmässigkeit, technischer Wert, Ästhetik, Kreativität und Infrastruktur berücksichtigt werden (vgl. Art. 30 Abs. 3 Satz 1 ÖBV). Anhand der auftragspezifisch ausgewählten und in der Ausschreibung bekannt gegebenen Zuschlagskriterien ermittelt die Vergabebehörde, welches Angebot im Vergleich zu den anderen inhaltlich den Anforderungen der Ausschreibung am besten entspricht. Sie erstellt dazu eine Vergleichstabelle (Art. 25 Abs. 3 ÖBV, sog. Bewertungs- oder Beurteilungsmatrix)⁵⁰. Die Angebotsbewertung muss in sachlich haltbarer und nachvollziehbarer Weise erfolgen. Die Bewertungsmethode darf nicht zu Ergebnissen führen, welche die in der Ausschreibung bekannt gegebene Gewichtung der Zuschlagskriterien verwischt oder gar umkehrt.⁵¹ Die Vergabebehörde verfügt bei der Bewertung der Angebote anhand der Zuschlagskriterien über einen Beurteilungsspielraum, dessen Handhabung der Rechtskontrolle durch die Rechtsmittelinstanzen unterliegt, auch wenn diese regelmässig eine

⁴⁹ Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 37

⁵⁰ Galli/Moser/Lang/Steiner, a.a.O., Rz. 878; Christoph Jäger, a.a.O., N. 130

⁵¹ Vgl. BVR 2006 S. 327 E. 4e; Christoph Jäger, a.a.O., N. 141; Galli/Moser/Lang/Steiner, a.a.O., Rz. 914

gewisse Zurückhaltung üben.⁵² Die Verwaltungsjustiz hat bei der Rechtskontrolle des Vergabeentscheides dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Vergabebehörde – und nicht die Rechtsmittelinstanz – über das erforderliche Fachwissen verfügt, um die Angebote in qualitativer Hinsicht bewerten zu können. Das Verwaltungsgericht des Kantons Bern hat denn auch jüngst festgehalten, dass die Vergabebehörde «aufgrund ihres Fachwissens und ihrer Sachnähe bei der Evaluation der Angebote über grosse Spielräume verfügt».⁵³ Der Vergabeentscheid muss aber für die Rechtsmittelbehörde anhand der eingereichten Angebote, der in der Ausschreibung und den Ausschreibungsunterlagen vorgegebenen Zuschlagskriterien (inkl. deren Gewichtung und Taxonomie) und den Überlegungen der Vorinstanz bei der Evaluation nachvollziehbar sein.

6.1.3 Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Bewertung der Angebote sei bei den Zuschlagskriterien ZK01 «Preis», ZK02 «Arbeitsintegration», ZK03 «Regionale Vernetzung» und ZK04 «Sprachförderung» rechtsfehlerhaft erfolgt. Nicht gerügt wird von der Beschwerdeführerin die Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK05 «Erfahrung» bei ihrem Angebot und beim Angebot der Beschwerdegegnerin. Da die Bewertung der Angebote beim Zuschlagskriterium ZK05 «Erfahrung» nicht gerügt wird, muss auf die Evaluation der Angebote in diesem Punkt nicht weiter eingegangen werden.

6.1.4 Im Folgenden wird somit zu prüfen sein, ob die Bewertung der Angebote der Beschwerdeführerin und der Beschwerdegegnerin bei den Zuschlagskriterien ZK01 «Preis», ZK02 «Arbeitsintegration», ZK03 «Regionale Vernetzung» und ZK04 «Sprachförderung» durch die Vorinstanz rechtmässig, unter Beachtung der in der Ausschreibung und den Ausschreibungsunterlagen vorgegebenen Gewichtung der Kriterien und des vorgegebenen Bewertungsmassstabs, erfolgt ist.

Vor diesem Hintergrund kommt den vor Beschwerdeführerin vorgebrachten Rügen der Verletzung des Gleichbehandlungsgebots, des Diskriminierungsverbots, des Transparenzgebots und des Willkürverbots bei der Bewertung der Angebote keine selbständige Bedeutung zu. Diese (elementaren) Grundsätze des Vergaberechts sind vielmehr im Rahmen der Bewertung der Angebote der Beschwerdeführerin und der Beschwerdegegnerin bei den Zuschlagskriterien zu beachten und die entsprechenden Rügen in diesem Zusammenhang durch die Rechtsmittelinstanz zu prüfen.

⁵² Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern Nr. 100.2016.142 vom 20. September 2016, E. 6.1.; Urteile des Bundesgerichts 2C_346/2013 vom 20. Januar 2014, E. 1.3.4, 2D_49/2011 vom 25. September 2012 E. 4.2; je mit Hinweisen

⁵³ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern Nr. 100.2018.255 vom 20. März 2019, E. 3.1.

6.2. Zuschlagskriterien und Nachweise

6.2.1 In der Ausschreibung und den Ausschreibungsunterlagen wurden insgesamt fünf Zuschlagskriterien und deren prozentuale Gewichtung vorgegeben (ZK01 «Preis»: 35%, ZK02 «Arbeitsintegration»: 30%, ZK03 «Regionale Vernetzung»: 15%, ZK04 «Sprachförderung»: 15%, ZK05 «Erfahrung»: 5%). Für die Bewertung der qualitativen Zuschlagskriterien ZK02 bis ZK05 wurden drei unterschiedliche «Bewertungstypen» festgelegt, wobei der Bewertungstyp 3 einzig für das vorliegend nicht strittige Zuschlagskriterium ZK05 «Erfahrung» zur Anwendung gelangt ist. Auf den Bewertungstyp 3 ist demnach nicht weiter einzugehen.

6.2.2 Massgebend für die Preisbewertung (ZK01) ist gemäss den Ausschreibungsunterlagen der Gesamtpreis. Dieser errechnet sich ausgehend von drei Preisen, welche durch die Anbieter einzureichen waren. Die Regel für die Preisbewertung wurde in Ziffer 6.4.2 der Ausschreibungsunterlagen bekanntgegeben (vgl. dazu auch Art. 30 Abs. 2 ÖBV). Demnach erhält das günstigste Angebot je Los 350 Punkte. Angebote, die um 75% oder mehr teurer sind als das günstigste Angebot erhalten null Punkte. Die Punktzahl von Angeboten, deren Preis zwischen dem günstigsten Preis und 175% des günstigsten Preises liegen, ergibt sich aus der folgenden Formel: $\text{Punkte} = 350 * (P_{\text{null}} - P) / (P_{\text{null}} - P_{\text{min}})$

Dabei gilt: P = Preis des zu bewertenden Angebots; P_{min} = Preis des günstigsten Angebots; P_{null} = Preis, ab welchem ein Angebot null Punkte erhält ($P_{\text{min}} * 1.75$).

6.2.3 Das Zuschlagskriterium ZK02 «Arbeitsintegration» wird in den Ausschreibungsunterlagen (Anhang 3: Formular Zuschlagskriterien) wie folgt näher umschrieben: «Der Anbieter wird Aktivitäten durchführen, mit denen Ziele der Berufsbildung und der Erwerbstätigkeit sowie der finanziellen Selbständigkeit gemäss den Ausschreibungsunterlagen und der IAS erreicht werden.» An die Form des Nachweises werden in den Ausschreibungsunterlagen die folgenden Anforderungen gestellt:

«Der Nachweis des Anbieters soll es der ausschreibenden Stelle ermöglichen, zu bewerten, ob mit den vorgesehenen Aktivitäten die gesetzten Ziele erreicht werden. Dazu ist eine schriftliche Dokumentation mit maximal 10 A4-Seiten im Sinne eines Wirkungsmodells einzureichen. Aus diesem Wirkungsmodell sind die geplanten Aktivitäten von der Situationsanalyse (inkl. Ressourcenabschätzung) über den Integrationsplan bis zu den Massnahmen und ihr erwarteter Beitrag zur Zielerreichung ersichtlich.

In der Bewertung werden insbesondere die folgenden Punkte positiv bewertet:

- 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 Eigenverantwortlichkeit 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.»

6.2.4 In den Ausschreibungsunterlagen (Anhang 3: Formular Zuschlagskriterien) wird zur Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK03 «Regionale Vernetzung» ausgeführt: «Der regionale Partner stellt eine gute Vernetzung in der Region sicher und erreicht dadurch die folgenden drei Ziele: [1.] Akquirierung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen in Unternehmen, [2.] Freiwilligenarbeit, [3.] Gutes Einvernehmen mit Behörden insbesondere in Bezug auf Unterbringung.» Der Nachweis, dass bzw. wie diese drei Ziele erreicht werden, ist gemäss den Ausschreibungsunterlagen wie folgt zu erbringen: «Schriftliche Dokumentation auf maximal 5 A4-Seiten, wie der regionale Partner die regionale Vernetzung sicherstellen und die drei Ziele erreichen wird. Die Dokumentation soll insbesondere die folgenden Inhalte aufzeigen: [1.] Geplante Massnahmen zur regionalen Vernetzung mit den verschiedenen Partnern, insbesondere mit den Unternehmen des ersten Arbeitsmarkts und den Gemeinden, [2.] Nachweise, dass bereits eine Vernetzung in der Region besteht».

6.2.5 Das Zuschlagskriterium ZK04 «Sprachförderung» wird in den Ausschreibungsunterlagen (Anhang 3: Formular Zuschlagskriterien) wie folgt näher umschrieben: «Der Anbieter wird Aktivitäten durchführen, mit denen Ziele der Sprachförderung gemäss den Ausschreibungsunterlagen und der Integrationsagenda erreicht werden.» An die Form des Nachweises werden in den Ausschreibungsunterlagen die folgenden Anforderungen gestellt:

«Der Nachweis des Anbieters soll es der ausschreibenden Stelle ermöglichen, zu bewerten, ob mit den vorgesehenen Aktivitäten die gesetzten Ziele erreicht werden. Dazu ist eine schriftliche Dokumentation mit maximal 5 A4-Seiten im Sinne eines Wirkungsmodells einzureichen, in dem die geplanten Aktivitäten und ihr erwarteter Beitrag zur Zielerreichung ersichtlich sind. In der Bewertung werden insbesondere die folgenden Punkte positiv gewichtet:

- 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).»

6.2.6 Für die Bewertung der Zuschlagskriterien ZK02 «Arbeitsintegration» und ZK04 «Sprachförderung» wurde der folgende Bewertungstypus vorgegeben:

Bewertungstyp B1

Bewertung	Beschreibung	Anteil von max. Punktzahl
0	Aufgrund der Dokumentation des Anbieters ist nicht plausibel und nachvollziehbar, wie die Ziele des Kriteriums erreicht werden sollen und es bestehen erhebliche Zweifel, dass die Ziele erreicht werden können / Es fehlen substantielle Angaben. Hinweis: Wenn ein Kriterium mit «0» bewertet wird, so kann das Angebot den minimalen Ansprüchen an die offerierten Leistungen nicht genügen und keinen Zuschlag erhalten.	0 %
1	Aufgrund der Dokumentation des Anbieters ist nur knapp plausibel und nachvollziehbar, wie die Ziele des Kriteriums erreicht werden sollen und es bestehen Zweifel, ob die Ziele erreicht werden können / Es fehlen Angaben, sie sind rudimentär, widersprüchlich oder unverständlich / Mehrere Annahmen sind nicht oder nur teilweise nachvollziehbar.	33 %
2	Aufgrund der Dokumentation des Anbieters ist es plausibel und nachvollziehbar, dass die Ziele des Kriteriums erreicht werden können / Getroffene Annahmen sind mehrheitlich plausibel und nachvollziehbar.	66 %
3	Aufgrund der Dokumentation des Anbieters ist es äusserst plausibel und nachvollziehbar, dass die Ziele des Kriteriums erreicht werden / Getroffene Annahmen sind durchwegs plausibel und nachvollziehbar.	100%

Für die Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK03 «Regionale Vernetzung» wurde der folgende Bewertungstypus vorgegeben:

Bewertungstyp B2

Bewertung	Beschreibung	Anteil von max. Punktzahl
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%

6.3. Bewertung im Überblick

Die Vorinstanz bewertete die Angebote der Beschwerdeführerin und der Beschwerdegegnerin wie folgt:⁵⁴

Zuschlagskriterien	Anbieter		Beschwerdegegnerin	
	Bewertungsstufe	Punkte	Bewertungsstufe	Punkte
ZK01 Preis		241		350
ZK02 Arbeitsintegration	2	198	2	198
ZK03 Regionale Vernetzung	3	150	2	99
ZK04 Sprachförderung	2	99	2	99
ZK05 Erfahrung	2	50	1	25
Total max. 1000 Punkte		738		771

Das Angebot der Beschwerdeführerin wurde damit beim Zuschlagskriterium ZK01 «Preis» um 109 Punkte schlechter bewertet als das Angebot der Beschwerdegegnerin. Bei den Zuschlagskriterium ZK02 «Arbeitsintegration» und ZK04 «Sprachförderung» wurde das Angebot der Beschwerdeführerin gleich wie das Angebot der Beschwerdegegnerin bewertet, bei den Zuschlagskriterien ZK03 «Regionale Vernetzung» und ZK05 «Erfahrung» sogar je um eine Bewertungsstufe besser. Für die Zuschlagserteilung an die Beschwerdegegnerin war damit letztlich die unterschiedliche Bewertung beim Zuschlagskriterium ZK01 «Preis» massgebend.

6.4. Bewertung des Zuschlagskriterium ZK01 «Preis»

6.4.1 Bewertung durch die Vorinstanz

Die Vorinstanz hat das Angebot der Beschwerdeführerin und das Angebot der Beschwerdegegnerin gemäss der unter Ziff. 6.4.2 der Ausschreibungsunterlagen bekanntgegebenen Preisbewertungsregel bewertet. Die in die Formel eingesetzten Angebotspreise entsprechen den von der Beschwerdeführerin und der Beschwerdegegnerin mit dem Angebot eingereichten Preisblättern. Daraus resultierten beim Zuschlagskriterium ZK01 «Preis» für die Beschwerdegegnerin eine Punktzahl von 350 und bei der Beschwerdeführerin eine Punktzahl von 241.

6.4.2 Vorbringen der Beschwerdeführerin

Die Beschwerdeführerin bringt zur Bewertung des Angebots der Beschwerdegegnerin beim Zuschlagskriterium ZK01 vor, «das Preisangebot der Beschwerdegegnerin [sei] zwingend

⁵⁴ Evaluationsbericht vom 3. April 2019, S. 24 f.

nach oben zu korrigieren» gewesen.⁵⁵ Die Vorinstanz habe beim Zuschlagskriterium Preis Betreuungsleistungen von unterschiedlichem Umfang und von unterschiedlicher Qualität miteinander verglichen. Die Vorinstanz hätte, so die Beschwerdeführerin weiter, im Rahmen der Offertbereinigung die Vergleichbarkeit der Angebote erzielen müssen. Das Vergleichbarmachen der Offerten sei eine Kernpflicht der Vergabestelle.⁵⁶ Aufgrund der unterschiedlichen Art und Qualität sowie des unterschiedlichen Umfangs der Betreuungsleistungen müssten die Angebote «in einem ersten Schritt auf einen vergleichbaren Stand» gebracht und anschliessend die entsprechenden Auf- und Abrechnungen bei den jeweiligen Angebotspreisen vorgenommen werden.⁵⁷ Die Art der Preisbewertung durch die Vorinstanz sei «klar unrechtmässig» und verstosse gegen das Willkürverbot, das Fairnessgebot, das Transparenzgebot und gegen das Diskriminierungsverbot.⁵⁸

6.4.3 Überprüfung der Bewertung durch die Rechtsmittelinstanz

Zunächst ist festzustellen, dass die Beschwerdeführerin nicht geltend macht, die Vorinstanz habe eine andere als die in den Ausschreibungsunterlagen bekanntgegebene Preisbewertungsregel angewendet oder die Umrechnung der Angebotspreise in Punkte sei fehlerhaft erfolgt. Die Beschwerdeführerin ist vielmehr der Ansicht, der für die Berechnung der Punkte beim Zuschlagskriterium ZK01 «Preis» berücksichtigte Angebotspreis der Beschwerdegegnerin sei rechtsfehlerhaft. Die Beschwerdeführerin bestreitet dabei nicht, dass sich dieser Angebotspreis als Gesamtpreis aus den von der Beschwerdegegnerin mit dem Angebot eingereichten Preisen ergibt. Die Beschwerdeführerin macht vielmehr geltend, dieser Preis hätte im Rahmen der Offertbereinigung nach oben korrigiert werden müssen, da dem Angebot der Beschwerdegegnerin andere Betreuungsleistungen zugrunde lägen.

Nach Art. 25 Abs. 1 ÖBV werden die Angebote nach einheitlichen Kriterien fachlich und rechnerisch geprüft. Offensichtliche Rechnungs- und Schreibfehler können, gemäss Art. 25 Abs. 2 ÖBV, berichtigt werden. Entgegen der von der Beschwerdeführerin vertretenen Auffassung erfolgt im Rahmen der Offertbereinigung aber keine Angleichung der Preisangebote an den Umfang und die Qualität der angebotenen Leistungen. Soweit ein Angebot die in der Ausschreibung und den Ausschreibungsunterlagen vorgegebenen Mindestanforderungen einhält, ist es zur Bewertung zuzulassen; andernfalls ist es gestützt auf Art. 24 Abs. 1 Bst. b ÖBV vom Vergabeverfahren auszuschliessen. Zur Bewertung der Qualität der Angebote dient nicht das Preiskriterium, sondern die qualitativen Zuschlagskriterien, die im vorliegend strittigen Beschaffungsverfahren «Regionale Partner im Asyl- und Flüchtlingsbereich» mit insgesamt 65% gewichtet wurden.

⁵⁵ Replik der Beschwerdeführerin vom 24. Juli 2019, Rz. 265

⁵⁶ Replik der Beschwerdeführerin vom 24. Juli 2019, Rz. 123

⁵⁷ Replik der Beschwerdeführerin vom 24. Juli 2019, Rz. 125

⁵⁸ Replik der Beschwerdeführerin vom 24. Juli 2019, Rz. 124

Das Angebot der Beschwerdegegnerin enthält keine Rechnungsfehler im Sinne von Art. 25 Abs. 2 ÖBV, welche die Vorinstanz hätte korrigieren können. Wären die in der Ausschreibung und den Ausschreibungsunterlagen definierten Mindestanforderungen an die Betreuungsleistungen nicht eingehalten worden, was weder zu sehen ist noch von der Beschwerdeführerin substantiiert dargelegt wird, hätte das Angebot der Beschwerdegegnerin aus dem Vergabeverfahren ausgeschlossen werden müssen. Eine Korrektur des Angebotspreises lässt das öffentliche Vergaberecht für diesen Fall nicht zu.

Die Preisbewertung erfolgte demnach sowohl beim Angebot der Beschwerdeführerin als auch beim Angebot der Beschwerdegegnerin rechtmässig, entsprechend den Vorgaben der Ausschreibung und der Ausschreibungsunterlagen. Soweit die Beschwerdeführerin zum Zuschlagskriterium ZK01 geltend macht, es hätten zwingend (weitergehende) Qualitätsstandards festgelegt werden müssen, wurde bereits unter E. 4 hiervor dargelegt, dass diese Rügen mit einer Beschwerde gegen die Ausschreibung hätten vorgebracht werden müssen und zum jetzigen Zeitpunkt verwirkt sind.

6.4.4 Die Rügen der Beschwerdeführerin zur Bewertung der Angebote beim Zuschlagskriterium ZK01 «Preis» erweisen sich demnach als unbegründet.

6.5. Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK02 «Arbeitsintegration»

Beim Zuschlagskriterium ZK02 «Arbeitsintegration» bringt die Beschwerdeführerin vor, ihr Angebot sei von der Vorinstanz rechtsfehlerhaft (zu tief) bewertet worden. Die Bewertung des Angebots der Beschwerdegegnerin beim ZK02 «Arbeitsintegration» rügt die Beschwerdeführerin demgegenüber nicht. Auf das Arbeitsintegrationskonzept der Beschwerdegegnerin und dessen Bewertung ist demnach nicht weiter einzugehen.

6.5.1 Bewertung und Begründung durch die Vorinstanz

Zur Bewertung des Angebots der Beschwerdeführerin beim Zuschlagskriterium ZK02 «Arbeitsintegration» mit der Bewertungsstufe 2 (66% der möglichen Punkte) ist dem Anhang 1 zur angefochtenen Verfügung vom 24. April 2019, der wörtlich den Ausführungen im Evaluationsbericht vom 3. April 2019 entspricht, das Folgende zu entnehmen:

«Die Zielerreichung scheint grundsätzlich plausibel und nachvollziehbar, ist aber mit gewissen Fragezeichen behaftet.

Insbesondere wird kaum aufgezeigt, wie die Eigenverantwortung der VA und FL gefördert wird und wie dadurch ein Empowerment dieser Personen erreicht wird. Der Fokus der dokumentierten Massnahmen liegt ausserdem stark auf der Bildung und es wird wenig konkret aufgezeigt, wodurch eine erfolgreiche Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt erreicht werden soll.»

6.5.2 Vorbringen der Parteien

6.5.2.1 Die Beschwerdeführerin bringt in ihrer Beschwerde vom 6. Mai 2019 vor, dass im Jahr 2018 basierend auf einem Leistungsvertrag mit der GEF insgesamt 168 Vermittlungen in den ersten Arbeitsmarkt erfolgt seien. Im Leistungsreporting der GEF werde festgehalten, dass die Ziele übertroffen wurden. Die Kritik der fehlenden Nachvollziehbarkeit bzw. der mangelnden Plausibilität des Angebots der Beschwerdeführerin beim ZK02 «Arbeitsintegration» sei daher unverständlich bzw. nicht korrekt.⁵⁹

Angesichts der Umschreibung des Zuschlagskriteriums ZK02 in den Ausschreibungsunterlagen, namentlich der dortigen Bezugnahme auf die Ziele der Berufsbildung und der Erwerbstätigkeit sowie der finanziellen Selbständigkeit, sei es ohne weiteres nachvollziehbar, dass die Beschwerdeführerin einen starken Fokus auf die Bildung setze. Dies sei auch sinnvoll, da eine erfolgreiche Arbeitsintegration eine entsprechend gute Bildung voraussetze. Die Beschwerdeführerin verweist diesbezüglich auf die Integrationsagenda Schweiz (IAS), wo die Schnittstelle zwischen Integration und Bildung ausführlich dargestellt werde.⁶⁰ Die Beschwerdeführerin habe sich bei der Ausarbeitung ihres Konzepts zur Arbeitsintegration an die Stossrichtung der IAS gehalten. Aus diesem Grund sei es mehr als nachvollziehbar, dass der Fokus jeder Arbeitsintegration in der Bildung liegen müsse. Nur wenn die Asylsuchenden über eine hinreichend fundierte Ausbildung, insbesondere hinreichende Sprachkenntnisse sowie Grundkenntnisse in Mathematik verfügten, hätten sie überhaupt eine realistische Chance auf eine erfolgreiche Arbeitsintegration. Die Kritik der Vorinstanz im Evaluationsbericht vom 3. April 2019, wonach der Fokus der dokumentierten Massnahmen im Angebot der Beschwerdeführerin zum ZK02 «stark auf der Bildung» liege, sei aus diesem Grund nicht nachvollziehbar.⁶¹

Auch die im Evaluationsbericht vom 3. April 2019 festgehaltene Kritik, es werde in der Dokumentation der Beschwerdeführerin zum ZK02 kaum aufgezeigt, wie die Eigenverantwortung der vorläufig Aufgenommenen und der Flüchtlinge gefördert wird und wie dadurch ein Empowerment dieser Personen erreicht wird, erachtet die Beschwerdeführerin als unbegründet. In den Ausschreibungsunterlagen sei unter «Form des Nachweises» ausgeführt, dass «Ansätze, die zum Empowerment der vorläufig Aufgenommenen und der Flüchtlinge führen und deren Eigenverantwortung fördern», positiv gewichtet werden. Mit dem Wort «Ansätze» sei gesagt, dass keine umfassende Darstellung zu erfolgen hat. Die Beschwerdeführerin zeigt in diesem Zusammenhang den von ihr konzipierten «Integrationsprozess der X.____» auf.⁶²

⁵⁹ Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 38

⁶⁰ Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 58 f.

⁶¹ Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 61

⁶² Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 62 ff.

Die Beschwerdeführerin bringt weiter vor, der Vorwurf mit Bezug auf das Empowerment der vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge sei unklar. Sie habe in ihrem Konzept zur Arbeitsintegration im Detail dargestellt, wie sie diesen Prozess auszugestalten gedenke. Dabei werde, als Grundlage, «selbstverständlich eine Eigenverantwortung vorausgesetzt». Jedes noch so ausgeklügelte und innovative Konzept zur Arbeitsintegration, wie es die Beschwerdeführerin verfolge, funktioniere nur mit einem hohen Mass an Eigenverantwortung der Teilnehmer. Hierauf werde im Konzept der Beschwerdeführerin ausdrücklich hingewiesen.⁶³

Schliesslich hält die Beschwerdeführerin zur Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK02 fest, dass im Jahr 2018, basierend auf einem Leistungsvertrag mit der GEF, insgesamt 517 Situationsanalysen und 599 Integrationsplanungen erstellt wurden. Dabei habe die GEF im Rahmen eines Controllings selbst festgestellt, dass die Beschwerdeführerin die Zielvorgaben übertroffen hat. Die Kritik der Vergabestelle an der fehlenden Nachvollziehbarkeit bzw. der mangelnden Plausibilität der Dokumentation der Beschwerdeführerin zum ZK02 «Arbeitsintegration» sei daher nicht nur unverständlich, sondern schlichtweg unzutreffend. Es bleibe mithin unklar, weshalb die Beschwerdeführerin nicht die volle Punktzahl erhalten hat.⁶⁴

6.5.2.2 Die Beschwerdegegnerin macht in ihrer Beschwerdeantwort vom 29. Mai 2019 geltend, die Beschwerdeführerin beschreibe in ihrem Konzept Arbeitsintegration «nicht einmal ansatzweise», wie die Eigenverantwortung gefördert und Empowerment eingesetzt werden sollen. Alles scheine bis ins letzte Detail reguliert und verschult. Es fehle nicht nur die Förderung des eigenverantwortlichen Handelns, sondern dieses scheine im geschilderten Schulkorsett keinen Raum zu finden. Die Ablauf- und Wirkungslogik der von der Beschwerdeführerin genannten Massnahmen würden nicht aufgezeigt. Wirkungsketten, deren Elemente nachvollziehbar kausal miteinander verbunden sind, würden nicht dargelegt.⁶⁵ Der Beschwerdeführerin gelinge es nicht, im Arbeitsintegrationskonzept ihres Angebots im Sinne des geforderten Wirkungsmodells klar und nachvollziehbar aufzuzeigen, dass und wie sie die geforderte Integration in den ersten Arbeitsmarkt erreichen will.⁶⁶ Die Ausführungen der Beschwerdeführerin über den bestehenden Leistungsvertrag mit der GEF seien, so die Beschwerdegegnerin weiter, für das vorliegend strittige Vergabeverfahren irrelevant.

6.5.2.3 Die Vorinstanz hält in ihrer Beschwerdevernehmlassung vom 29. Mai 2019 an ihrer Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK02 fest. Die Rügen der Beschwerdeführerin, die Bewertung sei unrechtmässig, weil die Grundsätze der Gleichbehandlung, der Fairness, des

⁶³ Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 65

⁶⁴ Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 66 f.

⁶⁵ Beschwerdeantwort der Beschwerdegegnerin vom 29. Mai 2019, Rz. 78 ff.

⁶⁶ Beschwerdeantwort der Beschwerdegegnerin vom 29. Mai 2019, Rz. 87

Willkürverbots und der Nicht-Diskriminierung verletzt worden seien, erachtet die Vorinstanz als unbegründet.⁶⁷

Zu ihrer Bewertung weist die Vorinstanz einleitend darauf hin, dass sie von den Anbietern ein klares Bekenntnis zu dem mit der «Detailkonzeption Neustrukturierung Asyl- und Flüchtlingsbereich» sowie dem mit der IAS verbundenen Paradigmenwechsel erwartet habe. Bei der Bewertung der Angebote habe es keine Rolle gespielt, ob ein Anbieter bekannt war bzw. vorausgesetzt werden konnte, dass dem Kanton die Qualität der Aktivitäten eines bestehenden Anbieters bekannt sind. Die zu erbringenden Nachweise mussten für sich klar verständlich, plausibel und nachvollziehbar sein und es habe nur das bewertet werden können, was der Anbieter in seinem Angebot ausführte. Die Vorinstanz habe bei der Formulierung der Zuschlagskriterien bewusst nicht einfach nur «das Beschreiben von Massnahmen» gefordert, sondern es musste aufgezeigt werden, «wie und dass die vorgegebenen Ziele mit der eingereichten Dokumentation erreicht werden können»⁶⁸.

Die Beschwerdeführerin beschreibe in ihrem Angebot, welche Integrations- respektive Bildungsmassnahmen sie für die Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge vorsehe, jedoch nicht den erwarteten Beitrag der einzelnen Massnahmen zur Zielerreichung, wie dies verlangt worden sei. Aus den Ausführungen im Angebot der Beschwerdeführerin werde nicht ersichtlich, wodurch eine erfolgreiche Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt erreicht werden soll, respektive es werde wenig konkret aufgezeigt, welche Nachfolgeaktivitäten zur Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt aus den einzelnen Bildungs- und Integrationsmassnahmen erfolgen. Alleine die Unterstützung bei der Stellensuche durch den Job Coach sei aus Sicht der Vorinstanz nicht ausreichend, zumal das Job Coach Modell bereits in den Ausschreibungsunterlagen verbindlich gefordert worden sei und damit nicht auf einer innovativen Idee der Beschwerdeführerin beruhe. Die Beschwerdeführerin halte in ihrem Angebot wohl fest, dass «die X.____ die weiteren Integrationsmassnahmen termingerecht bis Sommer 2020 ausarbeiten und mit ihrem innovativen Integrationsmodell die Wirkungsziele gemäss ASU und IAS erreichen» werde. Genau diese weiteren Integrationsmassnahmen würden im Angebot aber kaum dargelegt.⁶⁹

Auch an der im Evaluationsbericht vom 3. April 2019 festgehaltenen Kritik, wonach im Angebot der Beschwerdeführerin kaum aufgezeigt werde, wie die Eigenverantwortung der vorläufig Aufgenommenen und der Flüchtlinge gefördert und dadurch ein Empowerment dieser Personen erreicht wird, hält die Vorinstanz fest.⁷⁰ Als Ansätze des Empowerments führe die Beschwerdeführerin die Situationsanalyse sowie die Potential- und Ressourcenabklärung auf.

⁶⁷ Beschwerdevernehmlassung der Vorinstanz vom 29. Mai 2019, S. 12

⁶⁸ Beschwerdevernehmlassung der Vorinstanz vom 29. Mai 2019, S. 11

⁶⁹ Beschwerdevernehmlassung der Vorinstanz vom 29. Mai 2019, S. 12

⁷⁰ Beschwerdevernehmlassung der Vorinstanz vom 29. Mai 2019, S. 13

Gemäss ihrer Beschreibung seien dies alles Instrumente für Abklärungen und Informationen («Wissen»). Mit Hilfe dieser Instrumente werde, so die Vorinstanz weiter, der Handlungsspielraum der Individuen jedoch noch nicht erweitert. Zudem erkläre die Beschwerdeführerin in ihrem Angebot nicht, wie die individuellen Ressourcen und Potentiale sowie geeignete Integrationsmassnahmen zusammengeführt werden, was ein Empowerment u.a. unterstütze. Die Beschwerdeführerin beschreibe die Bildungs- respektive Integrationsmassnahmen lediglich inhaltlich für ein breites Zielpublikum, nehme aber keine Binnendifferenzierung vor. D.h. die Beschwerdeführerin beschreibe keine didaktischen, methodischen und organisatorischen Massnahmen, um innerhalb einer Zielgruppe unterschiedliche Lernende individuell zu fördern.⁷¹

Schliesslich führt die Vorinstanz aus, alleine dadurch, dass das Konzept der Beschwerdeführerin Eigenverantwortung voraussetzt, werde noch keine Eigenverantwortung erreicht oder gefördert. Wie eigenverantwortliches Handeln konkret gefördert und gefordert werde, erläutere die Beschwerdeführerin in ihrem Angebot nicht. Es werde auch nicht dargelegt, welche Konsequenzen ein nicht-kooperatives Verhalten nach sich ziehe. Konkret bedeute dies, dass keine Sanktionsmassnahmen erläutert wurden.⁷²

6.5.2.4 In der Replik vom 24. Juli 2019 hält die Beschwerdeführerin an ihren Rügen zur Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK02 «Arbeitsintegration», namentlich an der fehlenden Nachvollziehbarkeit der Bewertung durch die Vorinstanz, fest.⁷³ Die Vorinstanz sei einerseits über den Wortlaut des Angebots hinausgegangen und habe andererseits wesentliche Teile der Offerte unberücksichtigt gelassen. Der Ermessensspielraum sei damit überschritten worden; das Willkürverbot und das Gleichbehandlungsgebot seien verletzt worden.⁷⁴

Die von der Vorinstanz in der Beschwerdevernehmlassung vom 29. Mai 2019 geäusserte Kritik, wonach die Beschwerdeführerin in ihrem Angebot zwar den Inhalt der einzelnen Massnahmen beschreibe, jedoch nicht den erwarteten Beitrag zur Zielerreichung, sei – so die Beschwerdeführerin – weder nachvollziehbar noch zutreffend. Die Beschwerdeführerin habe alle beschriebenen Integrationsmassnahmen einer Phase des von ihr entwickelten Integrationsprozesses zugewiesen. Für jede Integrationsphase würden konkrete Ziele genannt, welche ein Klient am Ende jeder Phase erreichen muss. Die Beschwerdeführerin verweist dazu auf die graphische Darstellung ihres Integrationsprozesses im eingereichten Angebot und erläutert ihr Konzept zum Zuschlagskriterium ZK02 «Arbeitsintegration». Insgesamt würden drei-

⁷¹ Beschwerdevernehmlassung der Vorinstanz vom 29. Mai 2019, S. 13

⁷² Beschwerdevernehmlassung der Vorinstanz vom 29. Mai 2019, S. 13

⁷³ Replik vom 24. Juli 2019, Rz. 127

⁷⁴ Replik vom 24. Juli 2019, Rz. 166 f.

zehn konkrete Zwischenziele genannt, die zur Erreichung der Gesamtziele der Ausschreibungsunterlagen und der IAS führen.⁷⁵

Die Aussage der Vorinstanz, dass der Job Coach den Klienten/die Klientin lediglich bei der Stellensuche betreue, widerspreche der Offerte der Beschwerdeführerin. An mehreren Stellen im Konzept werde beschrieben, wie die Beschwerdeführerin den Job Coach nicht nur zur blossen Unterstützung bei der Stellensuche einsetze, sondern wie dieser im Konzept der Beschwerdeführerin den Klienten/die Klientin in den Phasen «Berufliche Qualifikation» und «Erwerbstätigkeit» nach der Vermittlung nachbetreut und weiterhin begleitet. Namentlich würden die Klientinnen und Klienten in den Berufsbildungsgefässen Vorlehre, Eidgenössisches Berufssattest (EBA) und Eidgenössisches Fähigkeitszeugnis (EFZ) nach dem Prinzip «Supported Education» vom Job Coach begleitet. Beim Teillohnmodell, das einen kontinuierlichen Aufbau der Qualifikation im Teillohnbetrieb ermögliche, sowie 12 Monate über die Ablösung von der Asyl- und Flüchtlingshilfe hinaus, würden der Arbeitgeber und die Klientin/der Klient von einem Job Coach nach dem Prinzip «Supported Employment» begleitet und unterstützt. Die Beschwerdeführerin gehe davon aus, dass der Vorinstanz die Begriffe bzw. Konzepte «Supported Education» und «Supported Employment» vertraut seien und keiner Ausführungen bedürfen. Im Kapitel 7.2 der Dokumentation der Beschwerdeführerin zum Zuschlagskriterium ZK02 werde weiter auf die Aufgaben des Job Coach (insbesondere im Bereich der Nachbetreuung im ersten Arbeitsmarkt) eingegangen. Auch aus den dortigen Ausführungen werde ersichtlich, dass der Job Coach nicht bloss bei der Stellensuche Unterstützung biete, sondern vielmehr einen gesamtheitlichen Beitrag für die Integration leiste. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz handle es sich damit sehr wohl um einen innovativen Ansatz der Beschwerdeführerin. Die Behauptung der Vorinstanz, der Job Coach der Beschwerdeführerin fokussiere lediglich auf die Stellenvermittlung und die Nachbetreuung im ersten Arbeitsmarkt sei nicht sichergestellt, sei eine Interpretation ausserhalb des Wortlauts des Angebots der Beschwerdeführerin.⁷⁶

Den Vorwurf der Vorinstanz, dass eine erfolgreiche Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt aus der Offerte nicht ersichtlich wird, kann die Beschwerdeführerin ebenfalls nicht verstehen. Die Beschwerdeführerin verweist in diesem Zusammenhang auf die acht Integrationsmassnahmen ab Seite 5 ihres Konzepts zur Arbeitsintegration. Jede dieser acht Integrationsmassnahmen werde im Detail beschrieben. Namentlich weise das Konzept der Beschwerdeführerin für jede dieser Integrationsmassnahmen «die Inhalte, die Anschlusslösung, die Zielgruppe (Alter und Arbeitsmarktsegment), die Dauer, die Kosten pro Klient/in und der Anbieter» aus. Mit allen Anbietern habe die Beschwerdeführerin im Vorfeld Gespräche zu einer möglichen

⁷⁵ Replik vom 24. Juli 2019, Rz. 129 ff.

⁷⁶ Replik vom 24. Juli 2019, Rz. 136 ff.

Zusammenarbeit geführt und jeder Anbieter sei mit einem kurzen Steckbrief porträtiert worden. Die Beschwerdeführerin hebt die Integrationsmassnahme «O.____» hervor, ein von ihr entwickeltes Produkt, deren Wirksamkeit in der Praxis bereits erprobt sei. Ein zweites Pilotprojekt («Teillohnmodell») sei im Kanton Solothurn lanciert worden. Auch hier könne die Beschwerdeführerin erfolgreiche Ergebnisse nachweisen und Aussagen zur Wirksamkeit machen.⁷⁷

Die Kritik der Vorinstanz, die Beschwerdeführerin zeige kaum auf, wie die Eigenverantwortung der vorläufig Aufgenommenen und der Flüchtlinge gefördert und dadurch ein Empowerment dieser Personen erreicht werde, bezeichnet die Beschwerdeführerin in ihrer Replik vom 24. Juli 2019 erneut als «nicht nachvollziehbar». Die Beschwerdeführerin macht geltend, in der Fachliteratur würden «verschiedene Lesarten von Empowerment» beschrieben. In einem Ansatz würden Aspekte der Unterstützung und Förderung von Selbstbestimmung durch berufliche Helfer betont. Empowerment in diesem Sinne beschreibe somit eine Arbeitsweise und eine Grundhaltung von Fachpersonen in der professionellen psychosozialen Arbeit, die darauf abziele, ihren Klienten vorhandene Fähigkeiten und individuelle Ressourcen bewusst zu machen und diese zu aktivieren. Diesen Ansatz verfolge das Integrationsangebot «Potential-& Ressourcenabklärung» der Beschwerdeführerin. Die Beschwerdeführerin teile die Einschätzung der Vorinstanz, dass Wissen allein nicht zwingend das Empowerment der Klienten ermögliche. Der Vorwurf, dass das aggregierte Wissen aus der Potential- und Ressourcenabklärung von der Beschwerdeführerin im Sinne des Empowerments nicht für die Integration der Klienten genutzt werde, gehe aber über den Wortlaut des Angebots der Beschwerdeführerin hinaus. Konkret seien folgende Massnahmen geplant und würden im Angebot der Beschwerdeführerin beschrieben: Die Ergebnisse der Abklärungsmodule werden der fallführenden Person in einem Bericht zur Verfügung gestellt; die fallführende Person führt mit der Klientin/dem Klienten eine Situationsanalyse durch und erstellt auf der Basis der Potential- & Ressourcenabklärung eine individuelle Integrationsplanung; die fallführende Person erarbeite mit jeder Klientin/jedem Klienten einen individuellen Bildungsplan, der bedarfsgerecht und situationsadäquate Bildungsangebote ausweist. Weiter verweist die Beschwerdeführerin auf mehrere Stellen in den Konzepten zu den Zuschlagskriterien ZK02 «Arbeitsintegration» und ZK04 «Sprachförderung», wo auf die Bedeutung der Potential- und Ressourcenorientierung hingewiesen werde.⁷⁸

Schliesslich weist die Beschwerdeführerin erneut auf die Ergebnisse des jährlichen Controlings der GEF hin. Im Angebot der Beschwerdeführerin seien nicht bloss «konzeptionelle Überlegungen in Papierform, die auf Annahmen und Vermutungen beruhen» dargestellt. Die

⁷⁷ Replik vom 24. Juli 2019, Rz. 143 ff.

⁷⁸ Replik vom 24. Juli 2019, Rz. 150 ff.

Beschwerdeführerin habe wichtige Elemente des Integrationsprozesses bereits im letzten Jahr durch einen Pilottest in mehreren Regionen erprobt, evaluiert und optimiert. So sei die Beschwerdeführerin bereits heute in der Lage, verlässliche Aussagen zur Wirksamkeit der vorgestellten Massnahmen und Prozesse machen zu können. Diese Erfahrungen hätten nach Ansicht der Beschwerdeführerin bei der Bewertung des ZK02 «Arbeitsintegration» berücksichtigt werden müssen.⁷⁹

6.5.2.5 Die Vorinstanz hält in ihrer Duplik vom 22. August 2019 an der Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK02 «Arbeitsintegration» und den in der Beschwerdevernehmlassung gemachten Ausführungen fest. Gerade die von der Beschwerdeführerin in der Replik dargestellte Abbildung zeige, dass sich die Beschwerdeführerin auf eine Auflistung von Massnahmen, (Zwischen-) Zielen und allgemeinen Schlagwörtern beschränke. Eine konkrete Erläuterung, ob bzw. inwiefern diese Massnahmen zur Erreichung der «Ziele der Berufsbildung und der Erwerbstätigkeit sowie der finanziellen Selbständigkeit gemäss den ASU und der IAS» führen, fehle im Angebot der Beschwerdeführerin. Unbehelflich seien auch die von der Beschwerdeführerin in ihrer Replik zitierten Angebotsstellen zum Einsatz und zum Rollenverständnis des Job Coaches. Gemäss den Ausschreibungsunterlagen sei darzulegen gewesen, wie eine erfolgreiche und nachhaltige Arbeitsintegration in den ersten Arbeitsmarkt gewährleistet wird. Diesen Anforderungen sei die Beschwerdeführerin – zur Erreichung der maximalen Punktzahl beim Zuschlagskriterium ZK02 – nicht ausreichend nachgekommen. Ihre Ausführungen hätten sich insbesondere um den Job Coach gedreht. In Bezug auf die Vermittlung an sich bleibe das Angebot der Beschwerdeführerin dagegen lückenhaft.⁸⁰

Die Vorinstanz ist im Weiteren der Ansicht, dass sich aus der Replik vom 24. Juli 2019 keine neuen Erkenntnisse hinsichtlich der im Angebot der Beschwerdeführerin fehlenden Empowerment-Ansätze ergäben. Das Angebot der Beschwerdeführerin beschränke sich inhaltlich auf eine Bestandsaufnahme. «Wie» die Beschwerdeführerin den festgestellten Handlungsspielraum der vorläufig Aufgenommenen und der Flüchtlinge erweitern und die Eigenverantwortung konkret fördern wolle («Umsetzung des Wissens») führe sie in ihrem Angebot nicht aus.⁸¹

Schliesslich führt die Vorinstanz aus, soweit sich die Beschwerdeführerin zum Nachweis der Wirksamkeit ihrer Massnahmen auf den Controlling-Bericht der GEF stützen wolle, sei festzuhalten, dass dieser Bericht zwar durchaus positive Aspekte und Erfahrungen im Zusammenhang mit der Beschwerdeführerin hervorstreiche. Die vorliegend ausgeschriebenen Leistungen seien jedoch mit den Vorgaben und Prüfpunkten der Vorjahre nicht identisch. Wie bereits

⁷⁹ Replik vom 24. Juli 2019, Rz. 159 ff.

⁸⁰ Duplik der Vorinstanz vom 22. August 2019, S. 5

⁸¹ Duplik der Vorinstanz vom 22. August 2019, S. 5 f.

in den Ausschreibungsunterlagen betont, werde das neue Integrationssystem differenzierter und wesentlich anspruchsvoller sein als das bisherige.⁸²

6.5.2.6 Die Beschwerdegegnerin vertritt in ihrer Duplik vom 22. August 2019 die Ansicht, das von der Beschwerdeführerin dargelegte Schaubild habe bei der Beurteilung des Arbeitsintegrationskonzepts gar nicht berücksichtigt werden dürfen, da die Beschwerdeführerin die maximale Seitenzahl für das Arbeitsintegrationskonzept bereits mit ihrem eingereichten Konzept ausgeschöpft habe. Zudem enthalte das Arbeitsintegrationskonzept der Beschwerdeführerin gar keinen Verweis auf dieses Schaubild.⁸³ Ungeachtet dessen sei der geschilderte Integrationsprozess viel zu rudimentär, um die erwarteten Beiträge der einzelnen Massnahmen zur Zielerreichung im Sinne des geforderten Wirkungsmodells beschreiben zu können.⁸⁴

Im Weiteren gibt die Beschwerdegegnerin zu bedenken, dass die Beschwerdeführerin in ihrem Arbeitsintegrationskonzept selbst ausführe, dass sie «die weiteren Integrationsmassnahmen termingerecht bis Sommer 2020 ausarbeiten» werde. Damit gestehe die Beschwerdeführerin ein, dass sie die zur Zielerreichung erforderlichen Massnahmen im Zeitpunkt der Angebotseinreichung noch gar nicht ausgearbeitet habe.⁸⁵

6.5.3 Überprüfung der Bewertung durch die Rechtsmittelinstanz

6.5.3.1 Zur Bewertung des Angebots der Beschwerdeführerin beim Zuschlagskriterium ZK02 «Arbeitsintegration» ist zunächst festzustellen, dass sich die Vorinstanz an die in den Ausschreibungsunterlagen vorgegebene Taxonomie gehalten hat. Dem vorgegebenen Bewertungssystem wurde bei der Evaluation der Angebote auch insofern entsprochen, als im Evaluationsbericht und im Anhang 1 zur angefochtenen Verfügung die Terminologie des Bewertungstyps 1 verwendet wird. Es liegt demnach keine Ermessensüberschreitung durch die Vorinstanz vor. Zu prüfen bleibt, ob das der Vergabestelle zustehende Ermessen pflichtgemäss und rechtsgleich ausgeübt wurde.

6.5.3.2 Die Kritik der Vorinstanz an der Dokumentation der Beschwerdeführerin zum Zuschlagskriterium ZK02 «Arbeitsintegration» betrifft gemäss dem Evaluationsbericht vom 3. April 2019 zwei Punkte: Einerseits werde im Angebot kaum aufgezeigt, wie die Eigenverantwortung der vorläufig Aufgenommenen und der Flüchtlinge gefördert wird und wie dadurch ein Empowerment dieser Personen erreicht wird. Andererseits liege der Fokus der dokumentierten Massnahmen stark auf der Bildung und es werde wenig konkret aufgezeigt, wodurch eine erfolgreiche Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt erreicht werden soll. Die Beschwerdeführerin bestreitet in der Beschwerde vom 6. Mai 2019 und in ihrer Replik vom 24. Juli

⁸² Duplik der Vorinstanz vom 22. August 2019, S. 6

⁸³ Duplik der Beschwerdegegnerin vom 22. August 2019, S. 24

⁸⁴ Duplik der Beschwerdegegnerin vom 22. August 2019, S. 24

⁸⁵ Duplik der Beschwerdegegnerin vom 22. August 2019, S. 24

2019, dass diese Kritik zutrifft. Nicht bestritten wird von der Beschwerdeführerin demgegenüber, dass im Falle, dass diese Kritikpunkte am Arbeitsintegrationskonzept berechtigt sein sollten, eine Bewertung des Angebots beim Zuschlagskriterium ZK02 mit 198 Punkten (Bewertungsstufe 2) rechtskonform ist. Mit anderen Worten wird von der Beschwerdeführerin nicht bestritten, dass die im Evaluationsbericht vom 3. April 2019 festgehaltene Kritik am Arbeitsintegrationskonzept geeignet ist, die Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK02 mit 198 Punkten zu begründen. Demnach ist im Folgenden zu erörtern, ob die beiden im Evaluationsbericht vom 3. April 2019 festgehaltenen Kritikpunkte nachvollzogen werden können.

6.5.3.3 Unterschiedliche Ansichten bestehen unter den Parteien zur Frage, ob im Konzept der Beschwerdeführerin zum Zuschlagskriterium ZK02 hinreichend klar und detailliert dargestellt wird, wie die Eigenverantwortung der vorläufig Aufgenommenen und der Flüchtlinge gefördert wird und wie dadurch ein Empowerment dieser Personen erreicht wird. Die Beschwerdeführerin bringt dazu im Wesentlichen vor, dass der von ihr dargestellte Integrationsprozess als Grundlage «selbstverständlich eine Eigenverantwortung» voraussetzt. In ihrem Konzept zur Arbeitsintegration werde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass dieses nur mit einem hohen Mass an Eigenverantwortung der Teilnehmer funktioniere.

Mit diesem Vorbringen zielt die Beschwerdeführerin am Kern der im Evaluationsbericht vom 3. April 2019 festgehaltenen – und in der Beschwerdevernehmlassung vom 29. Mai 2019 von der Vorinstanz weiter erläuterten – Kritik vorbei. Diese geht nämlich dahin, dass das Konzept der Beschwerdeführerin Eigenverantwortung zwar voraussetze, aber eben nicht darlege, wie eigenverantwortliches Handeln konkret gefördert und gefordert wird. Namentlich werde auch nicht dargelegt, welche konkreten Konsequenzen ein nicht-kooperatives Verhalten («Sanktionsmassnahmen») nach sich ziehe. Diese Kritik an ihrer Dokumentation zum Zuschlagskriterium ZK02 hat die Beschwerdeführerin in ihren Ausführungen nicht widerlegt. Sie stützt sich bei ihrer Argumentation vielmehr auf ihr Verständnis von Empowerment, welches im Wesentlichen darauf abzielt, im Rahmen der von ihr vorgesehenen Potential- und Ressourcenabklärung den «Klienten» ihre vorhandenen Fähigkeiten und individuelle Ressourcen bewusst zu machen und diese zu aktivieren. Dieser Ansatz für das Empowerment beschränkt sich nach der Beurteilung der Vorinstanz wiederum zu stark auf eine Bestandsaufnahme und lege zu wenig dar, «wie» die Beschwerdeführerin den festgestellten Handlungsspielraum der vorläufig Aufgenommenen und der Flüchtlinge erweitern und die Eigenverantwortung konkret fördern wolle («Umsetzung des Wissens»).

Die Unterschiede in den Standpunkten der Beschwerdeführerin und der Vorinstanz betreffen demnach nicht die Frage, welche Aussagen das Arbeitsintegrationskonzept der Beschwerdeführerin zur Förderung der Eigenverantwortung der vorläufig Aufgenommenen und der Flüchtlinge tatsächlich enthält und welche Empowerment-Ansätze dem Angebot zu entnehmen sind.

Vielmehr bestehen zwischen der Beschwerdeführerin und der Vorinstanz unterschiedliche fachliche Ansichten, inwieweit die Potential- und Ressourcenabklärung bereits zu einem Empowerment führt.

Die Rechtsmittelinstanz ist in Vergaberechtsangelegenheiten nicht dazu berufen, bei unterschiedlichen Auffassungen zu Bewertungsfragen, deren Beantwortung besonderes Fachwissen erfordert, in den Beurteilungsspielraum der Vergabestelle einzugreifen. Die Verwaltungsjustiz hat bei der Rechtskontrolle des Vergabeentscheides vielmehr, wie bereits unter E. 6.1.2 hiavor festgehalten, dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Vergabebehörde – und nicht die Rechtsmittelinstanz – über das erforderliche Fachwissen verfügt, um die Angebote in qualitativer Hinsicht bewerten zu können. Dies gilt auch vorliegend. Die Kritik der Vorinstanz, wonach im Angebot der Beschwerdeführerin kaum aufgezeigt werde, wie die Eigenverantwortung der vorläufig Aufgenommenen und der Flüchtlinge gefördert wird und wie dadurch ein Empowerment dieser Personen erreicht wird, lässt sich anhand der Dokumentation der Beschwerdeführerin zum Zuschlagskriterium ZK02 «Arbeitsintegration», dem Evaluationsbericht vom 3. April 2019 und den Ausführungen der Parteien hinreichend nachvollziehen. Dass die Vorinstanz bei dieser Bewertung über den Wortlaut des Angebots hinausgegangen ist oder wesentliche Teile der Offerte unberücksichtigt gelassen hat, trifft – entgegen dem entsprechenden Vorbringen der Beschwerdeführerin – nicht zu. Die Unterschiede zwischen der Ansicht der Beschwerdeführerin und der Bewertung durch die Vorinstanz betreffen letztlich Fachfragen.

6.5.3.4 Der zweite Kritikpunkt, der im Evaluationsbericht vom 3. April 2019 zum Arbeitsintegrationskonzept der Beschwerdeführerin festgehalten wird, betrifft den nach Ansicht der Vorinstanz starken Fokus der von der Beschwerdeführerin dokumentierten Massnahmen auf der Bildung. Es werde demgegenüber wenig konkret aufgezeigt, wodurch eine erfolgreiche Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt erreicht werden soll. Die Beschwerdeführerin bestreitet diesbezüglich nicht, dass sie in ihrer Dokumentation zum ZK02 ein starkes Gewicht auf die Bildung gelegt hat. Sie ist vielmehr der Ansicht, dass dies auch sinnvoll ist, da eine erfolgreiche Arbeitsintegration eine entsprechend gute Bildung voraussetze.

Aus den Ausführungen der Vorinstanz in der Beschwerdevernehmlassung vom 29. Mai 2019 wird ersichtlich, dass die Kritik an der Dokumentation der Beschwerdeführerin am ZK02 insbesondere dahingehend zu verstehen ist, dass die Beschwerdeführerin zwar beschreibe, welche Integrations- respektive Bildungsmassnahmen sie für die Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge vorsehe, jedoch nicht den zu erwarteten Beitrag der einzelnen Massnahmen zur Zielerreichung, wie dies verlangt worden ist. Es werde nicht ersichtlich, wodurch eine erfolgreiche Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt erreicht werden soll respektive es werde wenig konkret aufgezeigt, welche Nachfolgeaktivitäten zur Vermittlung in den

ersten Arbeitsmarkt aus den einzelnen Bildungs- und Integrationsmassnahmen erfolgen. Damit kritisiert die Vorinstanz im Wesentlichen, dass im verlangten Wirkungsmodell zur Arbeitsintegration die Wirkung der Massnahmen (im Sinne der Zielerreichung) von der Beschwerdeführerin eben nicht dargelegt bzw. beschrieben wird.

Diese Kritik lässt sich anhand der Dokumentation im Angebot der Beschwerdeführerin zum Zuschlagskriterium ZK02 durch die Rechtsmittelinstanz nachvollziehen. Die im Angebot der Beschwerdeführerin dargestellten und in der Replik vom 24. Juli 2019 wiederholten Massnahmen sehen zwar Ziele vor, äussern sich aber nicht dazu, welchen konkreten Beitrag zur Erreichung der «Ziele der Berufsbildung und der Erwerbstätigkeit sowie der finanziellen Selbstständigkeit gemäss den ASU und der IAS» diese Massnahmen leisten.

Die Rügen der Beschwerdeführerin an der Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK02 beziehen sich denn auch im Wesentlichen darauf, dass die Wirksamkeit der von ihr geplanten Massnahmen bereits in der Praxis nachgewiesen worden sei. Die Beschwerdeführerin verweist dazu auf die Ergebnisse des jährlichen Controllings der GEF, die von der Vorinstanz unbestrittenermassen bei der Angebotsbewertung nicht berücksichtigt wurden. Mit diesen Ergebnissen seien im Angebot der Beschwerdeführerin nicht bloss «konzeptionelle Überlegungen in Papierform, die auf Annahmen und Vermutungen beruhen» dargestellt. Vielmehr sei die Beschwerdeführerin bereits in der Lage, verlässliche Aussagen zur Wirksamkeit der vorgestellten Massnahmen und Prozesse zu machen.

Aus Sicht der Rechtsmittelinstanz stellt sich in diesem Zusammenhang im Rahmen der Rechtskontrolle nicht die Frage, ob die Vorinstanz die Ergebnisse des jährlichen Controllings der GEF berücksichtigen hätte *dürfen* (die Vorinstanz verneint dies gestützt auf Überlegungen zum Gleichbehandlungsgebot), sondern, ob diese bei der Bewertung des ZK02 berücksichtigt hätten werden *müssen*. Entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführerin kann aus den Vorgaben an die «Form des Nachweises» in den Ausschreibungsunterlagen nicht geschlossen werden, dass auch bisherige Erfahrungen bei der Bewertung der Angebote zu berücksichtigen sind. Wohl zeigt der Begriff «insbesondere» bei der Auflistung der positiv bewerteten Punkte an, dass es sich nicht um eine abschliessende Aufzählung handelt. Daraus kann aber nicht der Umkehrschluss gezogen werden, dass auch beliebig weitere Punkte von der Vorinstanz in die Bewertung der Angebote einbezogen werden mussten. Gefordert war gemäss den Vorgaben an die «Form des Nachweises» in den Ausschreibungsunterlagen ein «Wirkungsmodell». Bei einem Wirkungsmodell handelt es sich um eine Veranschaulichung der Ablauf- oder Wirkungslogik eines Konzepts, bei dem die Elemente nachvollziehbar «kausal» miteinander verbunden werden müssen. Vor diesem Hintergrund musste der Beschwerdeführerin klar sein, dass sie die Wirksamkeit der von ihr geplanten Massnahmen logisch – und damit auch «theoretisch» – beschreiben muss. Die Ausschreibungsunterlagen gaben keinen

Anlass zur Annahme, dass es genügt, auf die Wirksamkeit der vorgesehenen Massnahmen in der Praxis («Erfahrungen») hinzuweisen. Im Gegensatz zu den Vorgaben beim Zuschlagskriterium ZK03 «Regionale Vernetzung», wo explizit auch eine bestehende Vernetzung als Form des Nachweises vorgesehen war, enthalten die Ausschreibungsunterlagen betreffend die Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK02 «Arbeitsintegration» keinen Hinweis darauf, dass bestehende Erfahrungen berücksichtigt werden. Demnach kann im Umstand, dass die Vorinstanz die (positiven) Erfahrungen mit der Beschwerdeführerin bei der Angebotsbewertung beim ZK02 nicht berücksichtigt hat, keine Rechtsverletzung gesehen werden.

6.5.3.5 Es ist demnach nicht zu sehen, dass die Vorinstanz den ihr zukommenden, erheblichen Ermessensspielraum bei der Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK02 gestützt auf unsachliche und damit missbräuchliche Überlegungen ausgeübt hätte. Die Bewertung lässt sich anhand des Angebots der Beschwerdeführerin, der im Evaluationsbericht vom 3. April 2019 festgehaltenen Überlegungen und den Erläuterungen der Vorinstanz im Rahmen des Schriftenwechsels nachvollziehen.

6.5.4 Die Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK02 «Arbeitsintegration» durch die Vorinstanz hält der Rechtskontrolle stand. Die diesbezüglichen Rügen der Beschwerdeführerin sind nicht begründet.

6.6. Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK03 «Regionale Vernetzung»

Die Beschwerdeführerin rügt im Weiteren die Bewertung des Angebots der Beschwerdegegnerin beim Zuschlagskriterium ZK03 «Regionale Vernetzung». Die Bewertung des eigenen Angebots, das bei diesem Zuschlagskriterium die Maximalpunktzahl erhalten hat, wird von der Beschwerdeführerin nicht in Frage gestellt. Auf die Bewertung des Angebots der Beschwerdeführerin beim ZK03 «Regionale Vernetzung» ist demnach nicht weiter einzugehen.

6.6.1 Bewertung und Begründung durch die Vorinstanz

Beim Zuschlagskriterium ZK03 «Regionale Vernetzung» wurde das Angebot der Beschwerdegegnerin mit der Bewertungsstufe 2 (66% der möglichen Punkte) bewertet. Im Evaluationsbericht vom 3. April 2019 wird diese Bewertung wie folgt begründet:

«Aktuell verfügt Z.____ 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 besteht und es ist nicht nachvollziehbar aufgezeigt, wie Freiwillige akquiriert werden sollen.»

Auf Nachfrage des Rechtsamts GEF vom 26. Juni 2019 hat die Vorinstanz bestätigt, dass die in den Ausschreibungsunterlagen vorgegebene Taxonomie bei der Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK03 «Regionale Vernetzung» angewendet wurde.⁸⁶ Zur Bewertung des Angebots der Beschwerdegegnerin beim Zuschlagskriterium ZK03 hält die Vorinstanz in der Stellungnahme vom 12. Juli 2019 fest:

«Die Vorinstanz erachtet es aufgrund der Dokumentation von Z.____ zu diesem Zuschlagskriterium als plausibel und nachvollziehbar, dass von den in Anhang 3 der Ausschreibung vorgegebenen drei Zielen (...) zumindest die beiden Ziele

- ‚Akquirierung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen in Unternehmen‘
- ‚Gutes Einvernehmen mit Behörden insbesondere in Bezug auf Unterbringung‘

zu einem hohen Grad erreicht werden.»⁸⁷

Zu diesem Ergebnis kam die Vorinstanz aus den folgenden Überlegungen:

«Die Beschwerdegegnerin legt wie gefordert auf maximal fünf Seiten dar, wie sie eine gute Vernetzung in der Region G sicherstellen wird (...).

Die Beschwerdegegnerin setzt für die regionale Vernetzung auf ein engmaschiges Netzwerk zur Wirtschaft, zu Behörden, Verbänden, Vereinen und Freiwilligenorganisationen. Dazu setzt sie auf verschiedene Netzwerke.

Die Beschwerdegegnerin führt die folgenden Netzwerke auf:

- Vernetzung in die Wirtschaft (erster Arbeitsmarkt)
- Vernetzung mit Verbänden aus der Wirtschaft
- Netzwerk zweiter Arbeitsmarkt
- Netzwerk Berufsbildung
- Immobiliennetzwerk
- Behördennetzwerk und öffentliche Institutionen
- Freiwilligennetzwerke

Zu jedem Netzwerk werden die Ausgestaltung und entsprechende Massnahmen dokumentiert, wie diese Netzwerke aufgebaut und gepflegt werden und welche Zwecke sie verfolgen.

Schliesslich führt die Beschwerdegegnerin auch auf, über welches konkrete Netzwerk sie bereits heute verfügt und nennt konkrete Unternehmen, Behörden und Personen. Sie führt vereinzelte Behördenkontakte und bestehende Kontakte zu 55 Unternehmen in der Region sowie sieben Schlüsselunternehmen und Organisationen auf (vgl. Angebot Beschwerdegegnerin, Dokumentation ZK03, S. 4f.). Sie verweist ebenfalls darauf, dass die angebotenen Schlüsselpersonen in dieser Region bereits gut vernetzt sind.»⁸⁸

Im Weiteren zeigt die Vorinstanz in ihrer Stellungnahme vom 12. Juli 2019 auf, aufgrund welcher konkreten Ausführungen in der Offerte der Beschwerdegegnerin zum ZK03 sie es als

⁸⁶ Stellungnahme der Vorinstanz vom 12. Juli 2019, S. 1

⁸⁷ Stellungnahme der Vorinstanz vom 12. Juli 2019, S. 2

⁸⁸ Stellungnahme der Vorinstanz vom 12. Juli 2019, S. 2 f.

«plausibel und nachvollziehbar» erachte, dass die beiden hiervor genannten Ziele «zu einem hohen Grad» erreicht werden können.⁸⁹

6.6.2 Vorbringen der Parteien

6.6.2.1 Die Beschwerdeführerin macht in der Beschwerde vom 6. Mai 2019 geltend, es sei nicht nachvollziehbar, wie die Vorinstanz zum Schluss gelangen konnte, dass es aufgrund der von der Beschwerdegegnerin zum ZK03 dokumentierten Massnahmen und Nachweise «plausibel und nachvollziehbar» sei, dass die Zuschlagsempfängerin «zwei der drei Ziele zu einem hohen Grad erreicht».⁹⁰

Die Beschwerdegegnerin sei seit mehreren Jahren nicht mehr in der das streitgegenständliche Los G betreffenden Region G aktiv. Die Beschwerdegegnerin sei somit gar nicht in der Lage, auch nur in einem der drei genannten Bereiche über ein regionales Netzwerk zu verfügen. Sie könne somit den Nachweis des Zuschlagskriteriums ZK03 höchstens hinsichtlich der geplanten Massnahmen zur künftigen regionalen Vernetzung erbringen. Der Nachweis, dass bereits eine Vernetzung in der Region besteht, scheitere an der fehlenden Aktivität in der Region. Die Beschwerdeführerin verweist dazu auf ein Zeitungsinterview mit dem ehemaligen Asylkoordinator des Kantons Bern.⁹¹

Die Beschwerdeführerin ist der Ansicht, das Angebot der Beschwerdegegnerin hätte beim Zuschlagskriterium ZK03, aufgrund der fehlenden Aktivität in der Region, mit 0 Punkten bewertet werden müssen.⁹²

6.6.2.2 Die Vorinstanz hält in ihrer Beschwerdevernehmlassung vom 29. Mai 2019 an ihrer Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK03 beim Angebot der Beschwerdegegnerin fest.⁹³ Sie führt zur Bewertung des Zuschlagskriterium ZK03 in allgemeiner Weise aus:

«Die volle Punktzahl erteilte die Vorinstanz nur, wenn es aufgrund der Dokumentation des Anbieters äusserst plausibel und nachvollziehbar erschien, dass die unter ‚Nähere Beschreibung‘ des Kriteriums aufgeführten Ziele erreicht werden und getroffene Annahmen durchwegs plausibel und nachvollziehbar waren. Unter ‚Form des Nachweises‘ gab die Vorinstanz ausserdem bereits in den Ausschreibungsunterlagen eine (nicht abschliessende) Liste an Punkten bekannt, die in der Bewertung der Angebote entsprechend positiv bewertet würden. Erfüllte ein Anbieter bereits einen Punkt, den die Vorinstanz als wichtig für die Plausibilität und Nachvollziehbarkeit erachtete, nicht, so vergab die Vorinstanz nicht die volle Punktzahl.»⁹⁴

⁸⁹ Stellungnahme der Vorinstanz vom 12. Juli 2019, S. 3 f.

⁹⁰ Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 68 f.

⁹¹ Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 71 f.

⁹² Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 74

⁹³ Beschwerdevernehmlassung der Vorinstanz vom 29. Mai 2019, S. 15

⁹⁴ Beschwerdevernehmlassung der Vorinstanz vom 29. Mai 2019, S. 14 f.

Konkret zu den Rügen der Beschwerdeführerin zur Bewertung des Angebots der Beschwerdegegnerin beim Zuschlagskriterium ZK03 weist die Vorinstanz darauf hin, dass die ausgeschriebenen Leistungen (erst) ab dem 1. Juli 2020 umgesetzt werden müssen. Es sei zudem «im ZK klar beschrieben», dass in der einzureichenden schriftlichen Dokumentation die geplanten Massnahmen zur regionalen Vernetzung sowie die Nachweise über aktuelle Vernetzungen in der Region festgehalten werden sollen. Die aktuelle Vernetzung sei nur ein Teil des Kriteriums. Der andere Teil bestehe aus den geplanten Massnahmen, um eine Vernetzung zu erreichen. Somit hätten Anbieter, die aktuell noch über wenig bis keine Nachweise über die aktuelle Vernetzung in der Region verfügen auch die Chance erhalten, ein Angebot einzureichen. Folglich müsse die Beschwerdegegnerin nicht bereits aktuell über ein Netzwerk verfügen. In der Dokumentation müsse aufgezeigt werden, wie der Anbieter die regionale Vernetzung angehen will. Es sei dahingehend für die Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK03 «völlig irrelevant», ob und in welchem Ausmass die Beschwerdegegnerin aktuell im Kanton Bern tätig sei.⁹⁵

6.6.2.3 Die Beschwerdegegnerin entgegnet dem Vorbringen der Beschwerdeführerin, wonach ihr Angebot beim Zuschlagskriterium ZK03 rechtsfehlerhaft zu gut bewertet worden sei, dahingehend, sie sei in der Region G «hervorragend» vernetzt, zumal sie bis Ende 2017 für die Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern eine Unterkunft in H. betrieben habe. Daneben habe die Beschwerdegegnerin bis Ende März 2018 das Durchgangszentrum C.____ in der Region K betrieben und sie habe ausserdem ein Mandat im Kanton Solothurn für die Betreuung und die Unterbringung von unbegleiteten Minderjährigen.⁹⁶

Zudem habe der von der Beschwerdegegnerin als Mandatsleiter und «Single Point of Contact» eingesetzte Herr D.____ jahrelang Erfahrung und diverse Kontakte in der Region G, welche er sich bei seiner langjährigen Tätigkeit für die Beschwerdeführerin angeeignet habe. Auch die Stellvertreterin von Herrn D.____ sei seit über zehn Jahren im Asylwesen des Kantons Bern tätig und sie sei praktisch mit allen Akteuren des Asylwesens im Kanton Bern bestens vernetzt.⁹⁷

Schliesslich macht die Beschwerdegegnerin geltend, eine bestehende «gute» Vernetzung sei gar nicht erforderlich gewesen, sondern es habe ausgereicht, wenn Massnahmen zur Vernetzung aufgezeigt wurden. Das Angebot der Beschwerdegegnerin beim Zuschlagskriterium ZK03 sei vor diesem Hintergrund korrekt bewertet worden.⁹⁸

⁹⁵ Beschwerdevernehmlassung der Vorinstanz vom 29. Mai 2019, S. 15

⁹⁶ Beschwerdeantwort der Beschwerdegegnerin vom 29. Mai 2019, S. 24

⁹⁷ Beschwerdeantwort der Beschwerdegegnerin vom 29. Mai 2019, S. 25

⁹⁸ Beschwerdeantwort der Beschwerdegegnerin vom 29. Mai 2019, S. 26 f.

6.6.2.4 In der Replik vom 24. Juli 2019 bekräftigt die Beschwerdeführerin ihre Kritik an der Bewertung des Angebots der Beschwerdegegnerin beim Zuschlagskriterium ZK03. Die Argumentation in der Beschwerdevernehmlassung der Vorinstanz vom 29. Mai 2019 passe nicht zu den Äusserungen im Evaluationsbericht vom 3. April 2019 und auch nicht zur Stellungnahme der Vorinstanz vom 12. Juli 2019. Die Beschwerdeantwort der Beschwerdegegnerin vom 29. Mai 2019 stehe «dann auch noch zu allem quer». Besser könne, so die Beschwerdeführerin, eine willkürliche Bewertung gar nicht bewiesen werden.⁹⁹

Die Beschwerdeführerin macht geltend, aus dem Evaluationsbericht vom 3. April 2019 sei keine Begründung dazu ersichtlich, dass die Beschwerdegegnerin hinsichtlich «Behörden» und «Unternehmen» ein bestehendes Netzwerk aufweist oder in ihrem Angebot geplante Massnahmen für eine Vernetzung zu «Behörden» und «Unternehmen» aufzeigt. Vielmehr habe die Vorinstanz im Evaluationsbericht vom 3. April 2019 ausschliesslich Kritikpunkte aufgeführt, die eine Bewertung des Angebots der Beschwerdegegnerin mit 66% der möglichen Punkte gerade nicht nachvollziehen lasse.¹⁰⁰

Im Weiteren vergleicht die Beschwerdeführerin das «Wording» bei der Bewertung des Angebots der Beschwerdegegnerin beim Zuschlagskriterium ZK03 im Evaluationsbericht vom 3. April 2019 mit den anderen Bewertungen im Evaluationsbericht. Sie kommt diesbezüglich zu dem Ergebnis, dass das von der Vorinstanz gewählte «Wording» betreffend die Bewertungsbegründung von ZK03 «Regionale Vernetzung» der Beschwerdegegnerin «in aller Deutlichkeit» von den anderen Bewertungen abweiche.¹⁰¹ Damit sei schon aus dem Evaluationsbericht heraus ersichtlich, dass die Bewertung und Bewertungsbegründung des Angebots der Beschwerdegegnerin beim Zuschlagskriterium ZK03 «Regionale Vernetzung» nicht ansatzweise mit dem von der Vorinstanz festgelegten Bewertungsschema zusammenpasse. Es stehe aufgrund der Bewertung der Vorinstanz fest, dass das Angebot der Beschwerdegegnerin die Ziele gemäss den Ausschreibungsunterlagen und der Integrationsagenda Schweiz nicht erreiche und es weder nachvollziehbar aufgezeigt noch aus der Dokumentation ersichtlich sei, wie diese Ziele erreicht werden können sollen.¹⁰²

Zu den in der Stellungnahme der Vorinstanz vom 12. Juli 2019 offengelegten Passagen aus dem Angebot der Beschwerdegegnerin hält die Beschwerdeführerin fest, es handle sich um reine «Worthülsen» ohne «faktische Grundlage». Es gehe logisch nicht auf, wenn mit den Wörtern «nachvollziehbar» und «plausibel» etwas beurteilt werden solle, das derzeit «nicht existent ist (Beschwerdegegnerin ist nicht in der Region von Los G tätig) aber für die Zukunft gewünscht wird». Auch wenn «die Worte im Konzept noch so schön, ausschweifend und hoff-

⁹⁹ Replik der Beschwerdeführerin vom 24. Juli 2019, Rz. 172 f.

¹⁰⁰ Replik der Beschwerdeführerin vom 24. Juli 2019, Rz. 174 ff.

¹⁰¹ Replik der Beschwerdeführerin vom 24. Juli 2019, Rz. 178 ff.

¹⁰² Replik der Beschwerdeführerin vom 24. Juli 2019, Rz. 181 f.

nungsvoll geschrieben» seien, heisse das noch lange nicht, dass «der im Konzept ausgedrückte Zukunftswunsch auch Realität wird».¹⁰³

Schliesslich wiederholt die Beschwerdeführerin das bereits in der Beschwerde vom 6. Mai 2019 geäusserte Vorbringen, wonach die Beschwerdegegnerin derzeit über keine Vernetzung in der Region des Los G verfüge. Dies ergebe sich gerade auch aus der Beschwerdeantwort der Beschwerdegegnerin vom 29. Mai 2019, in der auf Tätigkeiten in der Region K und im Kanton Solothurn verwiesen werde. Zudem könne sich die Beschwerdegegnerin nicht auf Kontakte von Schlüsselpersonen berufen. Die Zuschlagskriterien hätten die Vernetzung der Organisation selbst und nicht die persönliche Vernetzung von Schlüsselpersonen verlangt. Schlüsselpersonen könnten, aus welchen Gründen auch immer, eine Organisation verlassen. Der von der Beschwerdegegnerin eingesetzte Mandatsleiter sei im Übrigen erstmals in der Region von Los G tätig. Es sei demnach weder plausibel noch nachvollziehbar, dass die Beschwerdegegnerin nachhaltige Kontakte in der Region von Los G habe.¹⁰⁴

6.6.2.5 Die Vorinstanz widerspricht in ihrer Duplik vom 22. August 2019 den Darstellungen der Beschwerdeführerin gemäss Replik vom 24. Juli 2019. Was die Beschwerdeführerin aus den bisherigen Stellungnahmen der Vorinstanz ableite sei weder zutreffend noch für die damalige Entscheidungsfindung der Vorinstanz in irgendeiner Form relevant. Die Beschwerdeführerin verwechsle einmal mehr die Rollen im Vergabeverfahren. Es sei weder die Aufgabe der Beschwerdeführerin, noch liege es in ihrer Zuständigkeit, die Offerten ihrer Konkurrenten «nachzuprüfen». Die Prüfung und Bewertung der Angebote sei Aufgabe der Vergabestelle. Eine Aufgabe, die seitens der Vorinstanz sorgfältig und mit grossem Aufwand wahrgenommen worden sei. Ein Beschwerdeverfahren sei, so die Vorinstanz weiter, kein zweites Beschaffungsverfahren. Die Rüge einer Rechtsverletzung bei der Bewertung eines Zuschlagskriteriums setze eine minimale Substantiierung voraus, worauf die Beschwerdeführerin indessen verzichtet habe.¹⁰⁵

Die Beschwerdeführerin verkenne zudem, dass die ausgeschriebenen Leistungen ab dem 1. Juli 2020 umgesetzt werden müssen und im Sinne der zu gewährleistenden Gleichbehandlung aller Anbieter eine bestehende Vernetzung höchstens soweit verlangt wurde bzw. verlangt werden durfte, dass mit den geplanten Massnahmen die notwendige Vernetzung ab 1. Juli 2020 erreicht werden kann. Die Beschwerdeführerin blende in ihrer Replik vom 24. Juli 2019 zudem komplett aus, dass auch die Beschwerdegegnerin bereits über einzelne bestehende Behördenkontakte und Kontakte zu Unternehmen in der Region sowie Schlüsselunternehmen und Organisationen verfüge. Das Evaluationsteam sei zum Schluss gekommen, dass es aufgrund der Dokumentation plausibel und nachvollziehbar ist, dass zumindest zwei

¹⁰³ Replik der Beschwerdeführerin vom 24. Juli 2019, Rz. 185 ff.

¹⁰⁴ Replik der Beschwerdeführerin vom 24. Juli 2019, Rz. 188 f.

¹⁰⁵ Duplik der Vorinstanz vom 22. August 2019, S. 6

der drei Ziele zu einem hohen Grad erreicht werden. Schwächen orte die Vorinstanz beim Angebot der Beschwerdegegnerin in Bezug auf das Ziel der Freiwilligenarbeit.¹⁰⁶

6.6.2.6 In der Duplik vom 22. August 2019 bringt die Beschwerdegegnerin erneut vor, dass sie in der Region des Los G hervorragend vernetzt sei.¹⁰⁷ Auch wenn die Beschwerdegegnerin den Ausführungen der Vorinstanz beipflichte, stelle sich die Frage, warum diese im Evaluationsbericht ausführt, die Beschwerdegegnerin verfüge nur über wenige, bestehende Kontakte zu Unternehmen. Immerhin bestünden Kontakte zu 55 Unternehmen sowie zu sieben Schlüsselunternehmen im Los G, die im Angebot der Beschwerdegegnerin mit Firma, Adresse und Kontaktperson bezeichnet seien. Warum die Vorinstanz der Auffassung war, dies sei wenig, sei nicht nachvollziehbar, zumal die Beschwerdeführerin – welche die volle Punktzahl beim Zuschlagskriterium ZK03 erhielt – keinen einzigen Kontakt zu einem konkret genannten Unternehmen im Los G nachgewiesen habe.¹⁰⁸

Die Beschwerdegegnerin bringt weiter vor, das bestehende Netzwerk belege die Fähigkeit der Beschwerdegegnerin zur Vernetzung. In den Konzepten zur regionalen Vernetzung seien konkrete Massnahmen dokumentiert, um diese Vernetzung noch zu verstärken. Vernetzung zu Behörden sei hinreichend belegt und auch dort seien weitere Massnahmen im Konzept beschrieben.¹⁰⁹

Auf das Vorbringen der Beschwerdeführerin, das Angebot der Beschwerdegegnerin halte zum Zuschlagskriterium ZK03 nur einen «gewünschten», nicht aber einen «existierenden» Zustand fest, entgegnet die Beschwerdegegnerin dahingehend, die Vorinstanz habe in Beachtung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung auch Anbietern, welche derzeit nicht in der jeweiligen Region tätig sind, die Möglichkeit der Teilnahme gewährt. Dies bedeute, dass bei der Bewertung zwangsweise auch auf nicht implementierte Konzepte habe abgestellt werden müssen.¹¹⁰

Schliesslich verweist die Beschwerdegegnerin erneut auf ihre früheren Tätigkeiten in der Region G. Wenn die Beschwerdeführerin insinuiere, die Vernetzung der Beschwerdegegnerin sei in den letzten zwei Jahren einfach weggefallen, irre sie. Viele der relevanten Kontaktpersonen bei Behörden, Unternehmen, Vereinen und Freiwilligenverbänden, mit welchen die Beschwerdegegnerin bzw. die jeweils für die Beschwerdegegnerin zuständigen Personen sich beim letzten Leistungsauftrag vernetzt hätten, seien auch Jahre später noch im Amt. Es sei diesbezüglich auch unzutreffend, dass Vernetzungen losgelöst von Schlüsselpersonen zu

¹⁰⁶ Duplik der Vorinstanz vom 22. August 2019, S. 6

¹⁰⁷ Duplik der Beschwerdegegnerin vom 22. August 2019, S 29.

¹⁰⁸ Duplik der Beschwerdegegnerin vom 22. August 2019, S 25 f.

¹⁰⁹ Duplik der Beschwerdegegnerin vom 22. August 2019, S 26.

¹¹⁰ Duplik der Beschwerdegegnerin vom 22. August 2019, S 27.

bewerten seien. Die Vernetzung von Organisationen bestehe immer aus der Summe der Vernetzung ihrer Organe und Mitarbeiter.¹¹¹

6.6.3 Überprüfung der Bewertung durch die Rechtsmittelinstanz

6.6.3.1 Anders als bei den Zuschlagskriterien ZK02 und ZK04 nimmt der Bewertungstyp 2, der beim Zuschlagskriterium ZK03 zur Anwendung gelangt, nicht die Zielerreichung beim betreffenden Kriterium insgesamt in den Blick. Vielmehr wurden in den Ausschreibungsunterlagen drei Ziele (1. Akquirierung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen in Unternehmen, 2. Freiwilligenarbeit und 3. Gutes Einvernehmen mit Behörden insbesondere in Bezug auf Unterbringung) definiert. Gemäss der vorgegebenen Taxonomie musste durch die Vorinstanz für jedes dieser drei Ziel einzeln geprüft werden, ob es «aufgrund der dokumentierten Massnahmen und Nachweise [...] plausibel und nachvollziehbar» erscheint, ob dieses Ziel «zu einem hohen Grad erreicht werden» kann.

6.6.3.2 Die Vorinstanz kam bei der Bewertung des Angebots der Beschwerdegegnerin zum Ergebnis, dass es aufgrund der dokumentierten Massnahmen und Nachweise plausibel und nachvollziehbar sei, dass zwei der drei Ziele zu einem hohen Grad erreicht werden. Als nicht plausibel und nachvollziehbar sah es die Vorinstanz aufgrund der dokumentierten Massnahmen und Nachweise an, dass das Ziel «Freiwilligenarbeit» durch die Beschwerdegegnerin zu einem hohen Grad erreicht wird. Dieser Punkt wurde – wenn auch die Beschwerdegegnerin in ihrer Duplik vom 22. August 2019 zum ZK03 an mehreren Stellen Ausführungen zur Freiwilligenarbeit macht – nicht bestritten und ist demnach durch die Rechtsmittelinstanz nicht weiter zu prüfen.

Zu prüfen ist im Folgenden demnach einzig, ob die Bewertung des Angebots der Beschwerdegegnerin durch die Vorinstanz hinsichtlich der Erreichung der Ziele «Akquirierung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen in Unternehmen» und «Gutes Einvernehmen mit Behörden insbesondere in Bezug auf Unterbringung» rechtmässig erscheint.

6.6.3.3 Zunächst ist zu dieser Prüfung bzw. zu der entsprechenden Rüge der Beschwerdeführerin festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin ihre diesbezüglichen Vorbringen – entgegen der Auffassung der Vorinstanz – hinreichend substantiiert hat, indem sie aufgrund der fehlenden, aktuellen Tätigkeit der Beschwerdegegnerin in der Region G in Frage gestellt hat, wie diese die geforderte, regionale Vernetzung zu erreichen gedenkt. Die Nachvollziehbarkeit der Bewertung des gerügten Kriteriums muss durch die Vorinstanz dargelegt werden und es kann der Beschwerdeführerin nicht vorgeworfen werden, wenn sie die (rudimentären) Überlegungen der Vorinstanz im Evaluationsbericht vom 3. April 2019 pauschal kritisiert.

¹¹¹ Duplik der Beschwerdegegnerin vom 22. August 2019, S 28 f.

Mit anderen Worten muss die Vorinstanz darlegen, weshalb sie zum Schluss gekommen ist, dass aufgrund der im Angebot der Beschwerdegegnerin dokumentierten Massnahmen und Nachweise plausibel und nachvollziehbar ist, dass die Ziele «Akquirierung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen in Unternehmen» und «Gutes Einvernehmen mit Behörden insbesondere in Bezug auf Unterbringung» zu einem hohen Grad erreicht werden. Es wäre eine unzulässige Umkehr der Beweislast, aus der Substantiierungspflicht der Beschwerdeführerin ableiten zu wollen, diese müsse das Nicht-Erfüllen der genannten Ziele im Angebot der Beschwerdegegnerin darlegen. Dies muss insbesondere auch deshalb gelten, weil die Beschwerdeführerin gar keine Einsicht in das Angebot der Beschwerdegegnerin erhalten hat.

6.6.3.4 Im Weiteren ist der Beschwerdeführerin beizupflichten, dass sich aus dem Evaluationsbericht der Vorinstanz vom 3. April 2019 nicht ergibt, aus welchen Überlegungen die Vorinstanz zum Ergebnis gekommen ist, dass die Beschwerdegegnerin zwei der drei definierten Ziele zu einem hohen Grad erreicht. Vielmehr könnte der Hinweis im Evaluationsbericht, wonach die Beschwerdegegnerin aktuell «nur über wenige bestehende Kontakte zu Unternehmen und Behörden» verfüge und es «nicht vollständig nachvollziehbar» sei, «ob es gelingen wird, das Netzwerk zu Unternehmen im notwendigen Umfang aufzubauen», dahingehend verstanden werden, dass auch die Erreichung des Ziels «Akquirierung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen in Unternehmen» im Rahmen der Angebotsevaluation von der Vorinstanz in Frage gestellt wurde.

Hinzu kommt, dass die Vorinstanz in ihrer Beschwerdevernehmlassung vom 29. Mai 2019 (S. 14 unten und S. 15 oben) Ausführungen zur Bewertung gemacht hat, welche mit der vorgegebenen Taxonomie für das Zuschlagskriterium ZK03 nicht im Einklang stehen (vgl. E. 6.6.2.2 hiervor): Gemäss den Vorgaben in den Ausschreibungsunterlagen konnten beim Zuschlagskriterium ZK03 die Punkte für das Erreichen der einzelnen der drei definierten Ziele nur ganz oder gar nicht vergeben werden. Bezogen auf die einzelnen der drei beim ZK03 definierten Ziele handelt es sich demnach um ein binäres Bewertungssystem. Dadurch unterscheidet sich der Bewertungstyp 2 wesentlich vom Bewertungstyp 1. Hätte die Vorinstanz tatsächlich die Punkte zu den drei Zielen nur vergeben, «wenn es aufgrund der Dokumentation des Anbieters äusserst plausibel und nachvollziehbar erschien, dass die unter ‚Nähere Beschreibung‘ des Kriteriums aufgeführten Ziele erreicht werden und getroffene Annahmen durchwegs plausibel und nachvollziehbar waren», stünde diese Bewertung in offenkundigem Widerspruch zu den Vorgaben des Bewertungstyps 2 und zur Feststellung im Evaluationsbericht, wonach es bei der Beschwerdegegnerin eben «nicht vollständig nachvollziehbar» sei, «ob es gelingen wird, das Netzwerk zu Unternehmen im notwendigen Umfang aufzubauen». Die Beschwerdegegnerin hat in ihrer Duplik vom 22. August 2019 denn auch zurecht darauf hingewiesen, dass bei der Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK03 gemäss den Ausschrei-

bungsunterlagen «kein vollständige (quasi qualifizierte) Nachvollziehbarkeit» gefordert gewesen sei.¹¹²

Aus den unzutreffenden und teilweise widersprüchlichen Ausführungen der Vorinstanz zur Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK03 in ihrer Beschwerdevernehmlassung vom 29. Mai 2019 lässt sich indessen noch nicht schliessen, dass die Bewertung der Angebote bei diesem Kriterium rechtswidrig erfolgt ist. Dies muss umso mehr gelten, als der einleitende Text zur Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK03 in der Beschwerdevernehmlassung vom 29. Mai 2019 wohl einfach aus den Ausführungen der Vorinstanz zur Bewertung der Zuschlagskriterien ZK02 und ZK04 kopiert und unbesehen auch beim Zuschlagskriterium ZK03 eingefügt wurde, bei dem er aufgrund des hier geltenden Bewertungstyps 2 nicht zutrifft.

6.6.3.5 Nachvollziehen lässt sich die Bewertung des Angebots der Beschwerdegegnerin beim Zuschlagskriterium ZK03 anhand der Stellungnahme der Vorinstanz vom 12. Juli 2019. Die dort verwendete Terminologie entspricht der zum ZK03 vorgegebenen Taxonomie. Entgegen den Darstellungen der Beschwerdeführerin stehen die Ausführungen der Vorinstanz in der Stellungnahme vom 12. Juli 2019 nicht im Widerspruch zum Evaluationsbericht vom 3. April 2019. Im Evaluationsbericht wird zur Bewertung der Zuschlagskriterien explizit festgehalten, dass in der dortigen Tabelle nur die Gründe aufgeführt sind, wenn bei einem Zuschlagskriterium nicht die Maximalpunktzahl erreicht wird.¹¹³ Dem entspricht, dass sich der Evaluationsbericht bei der Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK03 eben nicht zu den Zielen äussert, bei denen es die Vorinstanz aufgrund der dokumentierten Massnahmen und Nachweise als plausibel und nachvollziehbar erachtet hat, dass sie zu einem hohen Grad erreicht werden. Aufgeführt sind in der Tabelle vielmehr nur die von der Vorinstanz festgestellten Kritikpunkte. Aus diesem Grund enthält der Evaluationsbericht vom 3. April 2019 zur Bewertung des Angebots der Beschwerdeführerin beim Zuschlagskriterium ZK03, welche dort die volle Punktzahl erreicht hat, notabene gar keine Ausführungen, inwiefern die beim ZK03 definierten drei Ziele von dieser zu einen hohen Grad erreicht werden.

Es mag aus Sicht des Transparenzgebots als wünschenswert bezeichnet werden, wenn sich der Evaluationsbericht nicht nur zu den Gründen bei allfälligen Punkteabzügen bei den Zuschlagskriterien äussern würde, sondern auch eine Begründung enthalten würde, wenn die Zielerreichung von der Vorinstanz als plausibel und nachvollziehbar angesehen wurde. Darin, dass solche (positiven) Begründungen im Evaluationsbericht vom 3. April 2019 fehlen, ist aber noch kein Rechtsfehler zu erblicken.

¹¹² Duplik der Beschwerdegegnerin vom 22. August 2019, S. 26

¹¹³ Evaluationsbericht vom 3. April 2019, S. 27 (Einleitungssatz vor der Tabelle)

6.6.3.6 Die in der Stellungnahme der Vorinstanz vom 12. Juli 2019 festgehaltenen Überlegungen, weshalb es aufgrund der dokumentierten Massnahmen und Nachweise plausibel und nachvollziehbar erscheint, dass die Beschwerdegegnerin die Ziele «Akquirierung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen in Unternehmen» und «Gutes Einvernehmen mit Behörden insbesondere in Bezug auf Unterbringung» zu einem hohen Grad erreicht, lassen sich anhand des Angebots der Beschwerdegegnerin zum Zuschlagskriterium ZK03 nachvollziehen. Dabei ist es unerheblich, ob gewisse Kontakte nur zu einzelnen Schlüsselpersonen der Beschwerdegegnerin bestehen und aus der Zeit stammen, da die Beschwerdegegnerin noch in der Region G aktiv war. Wie die Beschwerdegegnerin zutreffend festhält, besteht letztlich jeder Kontakt zu einer bestimmten «natürlichen Person», welche als Organ oder Mitarbeiter für die Unternehmung tätig ist.

Der Beschwerdegegnerin ist auch beizupflichten, dass die Erwägung der Vorinstanz im Evaluationsbericht, es bestünden nur wenige Kontakte zu Unternehmen, angesichts der ausführlichen Auflistung von Unternehmen im Angebot der Beschwerdegegnerin, zu denen Kontakte bestehen, streng erscheint. Berücksichtigt man zudem die im Angebot der Beschwerdegegnerin dargestellten Massnahmen zur Verstärkung der Vernetzung mit Unternehmen, so kann jedenfalls keine rechtsfehlerhafte Überschreitung des Ermessens durch die Vorinstanz darin erblickt werden, dass diese zum Ergebnis gelangt ist, es sei plausibel und nachvollziehbar, dass das Ziel «Akquirierung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen in Unternehmen» von der Beschwerdegegnerin zu einem hohen Grad erreicht wird.

Eine aktuelle Vernetzung mit Behörden wird im Angebot der Beschwerdegegnerin zum ZK03 nur in geringem Umfang aufgezeigt. Gerade zu diesem Punkt enthält das Angebot aber weitergehende konzeptionelle Überlegungen, wie diese Vernetzung aufgebaut bzw. erweitert werden soll. Dass die Vorinstanz nicht nur die bestehende Vernetzung der Anbieter berücksichtigt hat, sondern auch die geplanten Massnahmen bewertete, mit denen die Anbieter eine regionale Vernetzung mit den verschiedenen Partnern – namentlich den Behörden in der Region – erreichen wollen, ist nicht zu beanstanden, sondern entspricht vielmehr den Vorgaben an den Nachweis zum ZK03 in den Ausschreibungsunterlagen. Entgegen dem Verständnis der Beschwerdeführerin verstehen sich die beiden Nachweise zur Darlegung der Zielerreichung beim Zuschlagskriterium ZK03 im Übrigen nicht kumulativ.

Auch hinsichtlich des Ziels «Gutes Einvernehmen mit Behörden insbesondere in Bezug auf Unterbringung» hat die Vorinstanz nach dem Geschriebenen den ihr zustehenden, weiten Ermessensspielraum nicht überschritten, indem sie zum Ergebnis gelangt ist, es sei plausibel und nachvollziehbar, dass dieses Ziel von der Beschwerdegegnerin zu einem hohen Grad erreicht wird.

6.6.3.7 Auffallend bei der Bewertung der Angebote beim Zuschlagskriterium ZK03 (nicht nur zum Los G) der Ausschreibung «Regionale Partner im Asyl- und Flüchtlingsbereich» ist schliesslich, dass bei allen Angeboten das ZK03 mit mindestens 99 Punkten bewertet wurde. Bei sämtlichen Angeboten ist das Evaluationsteam demnach zumindest bei zwei der drei vorgegebenen Ziele zu dem Ergebnis gelangt, dass es aufgrund der dokumentierten Massnahmen und Nachweise plausibel und nachvollziehbar ist, dass diese zu einem hohen Grad erreicht werden. Dieser Umstand lässt darauf schliessen, dass bei den einzelnen Zielen nicht allzu hohe Anforderungen an die Plausibilisierung und die Nachvollziehbarkeit der Zielerreichung gestellt wurden. Gerade auch der Vergleich mit dem Angebot der Beschwerdeführerin zeigt, dass es offenbar nicht erforderlich war, bestehende Kontakte im Detail (namentlich) aufzuführen, um die maximale Punktzahl zu erreichen.

6.6.4 Demnach lässt sich die Bewertung des Angebots der Beschwerdegegnerin beim Zuschlagskriterium ZK03 «Regionale Vernetzung» durch die Vorinstanz – jedenfalls unter Beachtung des dieser zukommenden Beurteilungsspielraums, in den die Rechtsmittelbehörde nach Art. 14 Abs. 2 ÖBG nicht eingreifen darf – hinreichend nachvollziehen. Die Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK03 «Regionale Vernetzung» hält der Rechtskontrolle stand. Die diesbezüglichen Rügen der Beschwerdeführerin sind nicht begründet.

6.7. Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK04 «Sprachförderung»

6.7.1 Bewertung und Begründung durch die Vorinstanz

Zur Bewertung des Angebots der Beschwerdeführerin beim Zuschlagskriterium ZK04 «Sprachförderung» mit der Bewertungsstufe 2 (66% der möglichen Punkte) ist dem Anhang 1 zur angefochtenen Verfügung vom 24. April 2019, der wörtlich den Ausführungen im Evaluationsbericht vom 3. April 2019 entspricht, das Folgende zu entnehmen:

«Die Zielerreichung scheint grundsätzlich plausibel und nachvollziehbar, ist aber mit gewissen Fragezeichen behaftet. Insbesondere geht ein grosser Teil der Dokumentation nicht spezifisch auf die geplante Sprachförderung ein, sondern behandelt andere Kompetenzförderung und allgemeine Integrationsmassnahmen. Aus der Dokumentation ist kaum ersichtlich, wie die individuellen Lernvoraussetzungen bei der Sprachförderung berücksichtigt werden und wie diese in ein variationsreiches didaktisches Setting münden.»

6.7.2 Vorbringen der Parteien

6.7.2.1 Die Beschwerdeführerin erachtet die im Evaluationsbericht vom 3. April 2019 zum ZK04 geäusserte Kritik an ihrem Sprachförderungskonzept als «nicht nachvollziehbar und sogar als willkürlich».¹¹⁴ Sie habe als Subakkordantin der F.____ im Los F das inhaltlich identische Sprachförderungskonzept wie beim vorliegend strittigen Los G eingereicht. Dieses sei im Vergabeverfahren betreffend Los F mit der vollen Punktzahl von 150 Punkten bewertet worden. Das inhaltlich identische Sprachförderungskonzept sei somit im Los F und im Los G aus nicht nachvollziehbaren Gründen unterschiedlich bewertet worden. Nicht nachvollziehbar sei insbesondere die in der Zuschlagsverfügung geäusserte Kritik, wonach die Beschwerdeführerin in ihrem Angebot «nicht spezifisch auf die geplante Sprachförderung» eingegangen sei, sondern «andere Kompetenzförderung und allgemeine Integrationsmassnahmen» behandle. Die Sprachförderung sei unbestrittenermassen ein wesentliches Element im Integrationsprozess. Die Integration sei allerdings, wie auch in der IAS festgehalten, ein Gesamtprozess. Die von der Vergabestelle festgesetzten, vier Zuschlagskriterien könnten deshalb nicht losgelöst voneinander betrachtet werden, sondern stünden in einer Interdependenz, die es unumgänglich mache, dass die Zuschlagskriterien «im Zusammenspiel» bewertet werden. Zudem sei es für die Erstellung einer seriösen, qualitativ hochstehenden Offerte unumgänglich, dass die Themenbereiche der einzelnen Zuschlagskriterien weit verstanden werden.¹¹⁵ Die Beschwerdeführerin verweist auf die IAS und bringt vor, dass die Sprachförderung allein nur ein Element im Integrationsprozess sei. Das Sprachförderungskonzept der Beschwerdeführerin greife alle Punkte der IAS auf und zeige, wie die Beschwerdeführerin mit Bezug auf die Region G die Sprachförderung, verstanden als Teil des Gesamtprozesses Integration, umsetzt.¹¹⁶

Auch die Kritik der Vergabestelle, aus der Dokumentation der Beschwerdeführerin sei «kaum ersichtlich, wie die individuellen Lernvoraussetzungen bei der Sprachförderung berücksichtigt werden und wie diese in ein variationsreiches didaktisches Setting münden», ist nach Ansicht der Beschwerdeführerin nicht nachvollziehbar beziehungsweise sogar «willkürlich». Wiederum verweist die Beschwerdeführerin diesbezüglich darauf, dass das inhaltlich gleiche Sprachförderungskonzept im Los F mit 150 Punkten bewertet worden sei.¹¹⁷ Zur Beurteilung des Kriteriums «Sprachförderung» seien im Übrigen «selbstverständlich auch die Ausführungen zum Empowerment zu berücksichtigen».¹¹⁸

6.7.2.2 Die Beschwerdegegnerin bestreitet in ihrer Beschwerdeantwort vom 29. Mai 2019 «vorsorglich» die Gleichartigkeit der Sprachförderungskonzepte der F.____ im Los F und der

¹¹⁴ Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 76

¹¹⁵ Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 79 f.

¹¹⁶ Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 81 ff.

¹¹⁷ Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 86

¹¹⁸ Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 87, mit Verweis auf die entsprechenden Ausführungen vorne in der Beschwerdeschrift unter Rz. 62 f.

Beschwerdeführerin im Los G. Die Antwort auf die Frage nach der Gleichartigkeit der Konzepte sei aber ohnehin unerheblich. Angesichts der Bewertung des Angebots der F.____ im Los F mit tausend von tausend möglichen Punkten stehe vielmehr eine mögliche Bevorzugung der F.____ bei der Bewertung im Los F im Raum. Aus dem in einem Verfahren einem Konzept zugesprochenen (zu hohen) Wert lasse sich nichts ableiten zugunsten eines angeblich identischen Konzepts, das in einem anderen Verfahren eingegeben und tiefer bewertet wurde.¹¹⁹

Zur Bewertung des Angebots der Beschwerdeführerin beim Zuschlagskriterium ZK04 «Sprachförderung» bringt die Beschwerdegegnerin vor, das Sprachförderungskonzept der Beschwerdeführerin gehe über weite Teile nicht über eine blosser Wiederholung der Ausführungen des Arbeitsintegrationsprozesses hinaus. Auf den Seiten eins und zwei sowie vier und fünf des Konzepts fänden sich nur sehr wenige Ausführungen, welche die Sprachförderung spezifisch betreffen. Zudem fänden sich über weite Strecken generelle Ausführungen zur Bildung bzw. Allgemeinbildung. Auch versäume es die Beschwerdeführerin, in ihrem Sprachförderungskonzept darzulegen, dass die gesetzten Ziele mit den geplanten Massnahmen auch effektiv erreicht werden können. Schliesslich sei der Beschwerdeführerin das «variationsreiche Lernsetting» in ihrem Sprachförderungskonzept lediglich einen Satz wert gewesen und verkomme dadurch zur leeren Floskel.¹²⁰

Die Beschwerdegegnerin schliesst daraus, dass das Sprachförderungskonzept der Beschwerdeführerin die Anforderungen der Vorinstanz nicht erfülle und sogar höchstens mit 49 Punkten hätte bewertet werden dürfen.¹²¹

6.7.2.3 Die Vorinstanz hält in ihrer Beschwerdevernehmlassung vom 29. Mai 2019 den Ausführungen der Beschwerdeführerin zur Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK04 «Sprachförderung» entgegen, eine Bezugnahme auf Offerten aus einem anderen Los sei nicht möglich. Die Beschwerdeführerin könne demnach nichts zu ihren Gunsten aus der Bewertung des Angebots der F.____ im Los F ableiten. Im Übrigen handle es sich bei den Sprachförderungskonzepten der F.____ im Los F und der Beschwerdeführerin im Los G nicht um inhaltlich identische Konzepte. Die beiden Konzepte würden sich wesentlich in den geforderten, entscheidenden Punkten unterscheiden.¹²² Namentlich gehe die F.____ in ihrem Konzept explizit auf die Sprachförderung ein und erläutere diese und das dazugehörige Wirkungsmodell detailliert und nachvollziehbar. Die F.____ beschreibe, was mit den geplanten Massnahmen und Aktivitäten im Hinblick auf die Sprachförderung erreicht werden soll respektive wie die Sprache der

¹¹⁹ Beschwerdeantwort der Beschwerdegegnerin vom 29. Mai 2019, S. 27

¹²⁰ Beschwerdeantwort der Beschwerdegegnerin vom 29. Mai 2019, S. 28 f.

¹²¹ Beschwerdeantwort der Beschwerdegegnerin vom 29. Mai 2019, S. 29

¹²² Beschwerdevernehmlassung der Vorinstanz vom 29. Mai 2019, S. 16 f.

Zielgruppe in den verschiedenen geplanten Massnahmen und Aktivitäten gefördert werden soll.¹²³

Die Beschwerdeführerin beschreibe demgegenüber, so die Vorinstanz, allgemein den Inhalt der geplanten Integrationsmassnahmen. Sie beschreibe jedoch nicht, wie diese Integrationsmassnahmen spezifisch im Zusammenhang mit der Sprachförderung stehen. Die Beschwerdeführerin zeige nicht im Detail auf, wie sie die Sprachförderung konkret umsetzen kann respektive wie die Sprache in den allgemeinen Integrationsmassnahmen gefördert wird.¹²⁴

Im Weiteren bringt die Vorinstanz vor, die Beschwerdeführerin beschreibe in ihrem Sprachförderungskonzept keine Förderung auf ein höheres Sprachniveau als bis zum Sprachdiplom A1. Dies entspreche nicht den individuellen Lernvoraussetzungen und den Vorgaben, da bei einigen Personen eine Förderung auf ein höheres Sprachniveau angezeigt sei.¹²⁵

Schliesslich begründet die Vorinstanz ihre im Evaluationsbericht vom 3. April 2019 festgehaltene Kritik am Sprachförderungskonzept der Beschwerdeführerin damit, dass diese in ihrem Angebot lediglich die Standardlernformen (Kurse, Schulungen, Lerngruppen, Selbststudium), jedoch kein variationsreiches didaktisches Setting beschreibe. Sie mache keine Ausführungen, wie ein variationsreiches didaktisches Setting ausgestaltet sein könnte und erwähne in Ziff. 5.3 ihrer Offerte nur kurz, dass sie den Lernprozess z.B. mit E-Learning-Angeboten unterstützen wird. Wie diese Angebote aussehen sollen oder wie diese den Sprachförderungsprozess unterstützen, beschreibe die Beschwerdeführerin nicht.¹²⁶

6.7.2.4 In der Replik vom 24. Juli 2019 bestreitet die Beschwerdeführerin die Ausführungen der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin zum Zuschlagskriterium ZK04 «Sprachförderung» vollumfänglich.¹²⁷ Die von der Vorinstanz vertretene Auffassung, dass sich die Offerte der Beschwerdeführerin im ZK04 «Sprachförderung» wesentlich vom Sprachförderungskonzept der F.____ im Los F unterscheide, könne nicht nachvollzogen werden. Die Sprachförderungskonzepte seien «einzig in Bezug auf die Formatierung und den Wortlaut nicht identisch»¹²⁸. Identisch seien sie hingegen mit Bezug auf den relevanten Inhalt. Es sei auch kein fachlicher oder sachlicher Grund ersichtlich, wieso der angewendete Bewertungsmassstab nicht über alle fünf Lose der Ausschreibung «Regionale Partner im Asyl- und Flüchtlingsbereich» hinweg gleich angewendet werden müsse. Anderes würde nach Ansicht der Beschwerdeführerin letztlich bedeuten, dass es eine Ungleichbehandlung von Asylsuchenden

¹²³ Beschwerdevernehmlassung der Vorinstanz vom 29. Mai 2019, S. 17

¹²⁴ Beschwerdevernehmlassung der Vorinstanz vom 29. Mai 2019, S. 17

¹²⁵ Beschwerdevernehmlassung der Vorinstanz vom 29. Mai 2019, S. 17

¹²⁶ Beschwerdevernehmlassung der Vorinstanz vom 29. Mai 2019, S. 18

¹²⁷ Replik vom 24. Juli 2019, Rz. 198

¹²⁸ Replik vom 24. Juli 2019, Rz. 211

und Flüchtlingen in den einzelnen Regionen des Kantons Bern gäbe beziehungsweise unterschiedliche Standards in den einzelnen Regionen gelten würden.¹²⁹

Der angewendete Bewertungsmassstab zum Zuschlagskriterium ZK04 sei, so die Beschwerdeführerin, im Los F rechtskräftig fixiert worden und müsse auch beim Los G Anwendung finden. Die Beschwerdeführerin bringt diesbezüglich vor, selbst die Beschwerdegegnerin stelle die Gleichbehandlung in der Bewertung in Frage, was doch sehr beachtlich sei. Es gebe nicht nachvollziehbare Unterschiede zwischen den Losen, was den Rechtsgrundsatz «Gleiches gleich, Ungleiches ungleich» verletze.¹³⁰

Die Beschwerdeführerin vergleicht in der Folge das von ihr eingereichte Sprachförderungskonzept mit demjenigen der F.____ im Los F und hält dafür, dass diese «das gleiche Verständnis» des Integrationsprozesses haben. Abweichungen könnten nur in Nuancen bestehen, die es nicht rechtfertigen würden, die Konzepte derart unterschiedlich zu bewerten, wie es die Vorinstanz im Los G getan habe. Der «Wesenskern» in beiden Konzepten sei identisch und rechtfertige keine unterschiedliche Bewertung. Die Beschwerdeführerin weist darauf hin, dass die F.____ in ihrem Sprachförderungskonzept die Zusammenarbeit mit der Beschwerdeführerin hervorhebe. Das Produkt L.____ der Beschwerdeführerin sei ein Eckpfeiler der Offerte der F.____.¹³¹

Zur Kritik der Vorinstanz, die Beschwerdeführerin behandle in ihrer Dokumentation zum Zuschlagskriterium ZK04 andere Kompetenzförderung und allgemeine Integrationsmassnahmen und gehe zu wenig spezifisch auf die Sprachförderung ein, hält die Beschwerdeführerin fest, sie sehe die Sprachförderung als ein wichtiges, aber nicht als das einzige Element der Bildung an. Dieses Verständnis sei am Anfang des Sprachförderungskonzepts festgehalten. In ihrem Sprachförderungskonzept würden mehrere Integrationsmassnahmen genannt und der Zusammenhang zur Sprachförderung aufgezeigt.¹³²

Im Weiteren macht die Beschwerdeführerin geltend, in den Ziffern 5.1 bis 5.3.2 ihres Sprachförderungskonzepts werde ein variantenreiches Lernsetting beschrieben. Im Unterschied zur Offerte der F.____ sei die Beschwerdeführerin zusätzlich bestrebt, der Heterogenität der Gruppe der Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge Rechnung zu tragen. Die Beschwerdeführerin verstehe unter variantenreichen Lernsettings nicht zwingend die möglichst breite Auswahl an verschiedenen Integrationsmassnahmen, sondern sie fokussiere sehr stark auf Sprachkurse im herkömmlichen Sinn, wo Teilnehmenden die entsprechenden Lernstrategien und Lerntechniken vermittelt werden und innerhalb des Gefässes von Sprachkur-

¹²⁹ Replik vom 24. Juli 2019, Rz. 202

¹³⁰ Replik vom 24. Juli 2019, Rz. 206 ff.

¹³¹ Replik vom 24. Juli 2019, Rz. 213 ff.

¹³² Replik vom 24. Juli 2019, Rz. 216 ff.

sen auf die individuellen Bedürfnisse eingegangen wird. Die Beschwerdeführerin lege grossen Wert auf grösstmögliche Individualität im Integrationsprozess, was in ihrem gesamten Angebot hervorgehoben werde. Die Beschwerdeführerin hebt in diesem Zusammenhang die «Welcome-App» hervor, welche in der Offerte der F.____ im Los F nicht enthalten sei.¹³³

Die Beschwerdeführerin macht zudem geltend, aufgrund des Verweises in ihrer Dokumentation zum Zuschlagskriterium ZK04 auf das Arbeitsintegrationskonzept (ZK02) hätten auch jene Inhalte in der Beurteilung der Sprachförderung berücksichtigt werden müssen. Besonders hervorzuheben sei dort die Massnahme «O.____» auf Seite 5 des Arbeitsintegrationskonzepts.¹³⁴

Schliesslich widerspricht die Beschwerdeführerin den Ausführungen der Vorinstanz in der Beschwerdevernehmlassung vom 29. Mai 2019, wonach sie keine Förderung auf ein höheres Sprachniveau (als A1) beschreibe. Im Sprachförderungskonzept der Beschwerdeführerin finde sich ein Verweis auf das Arbeitsintegrationskonzept der Beschwerdeführerin. In diesem werde das Sprachdiplom bzw. der Erwerb des Sprachdiploms A2 mehrfach erwähnt. Bei der Grundbildung 2 für berufsbildungsfähige Personen sei es als Ziel aufgeführt, dass der Klient/die Klientin über ein Sprachdiplom B1 (für Vorlehre A2) verfüge. Folglich habe die Beschwerdeführerin die Sprachförderung auf die entsprechenden höheren Sprachniveaus beschrieben. Das Sprachdiplom A2 sei im Arbeitsintegrationskonzept (ZK02) der Beschwerdeführerin aufgeführt, weil es eine zwingende Voraussetzung für eine EBA-Ausbildung sei.¹³⁵

Im Sinne einer Würdigung schliesst die Beschwerdeführerin aus ihren Vorbringen, dass ihr Angebot beim Zuschlagskriterium ZK04 zu Unrecht nicht gleich wie das Angebot der F.____ im Los F – d.h. mit 150 Punkten – bewertet worden sei. Ihr Sprachförderungskonzept entspreche den Anforderungen der Ausschreibungsunterlagen. Das Verständnis zum ZK04 der Vorinstanz, welches sich «ausschliesslich auf die Sprachförderung im engen Sinne» beschränke, sei aus den Ausschreibungsunterlagen «nicht ansatzweise» ersichtlich gewesen.¹³⁶

Zu den Ausführungen und Argumenten der Beschwerdegegnerin in der Beschwerdeantwort vom 29. Mai 2019 betreffend die Bewertung der Angebote beim Zuschlagskriterium ZK04 «Sprachförderung» hält die Beschwerdeführerin fest, diese seien mit der Replik zur Beschwerdevernehmlassung der Vorinstanz bereits hinreichend widerlegt. Die Ausführungen der Beschwerdegegnerin bezüglich einer Rückstufung der Bewertung der Beschwerdeführerin bei diesem Zuschlagskriterium seien «total haltlos».¹³⁷ Es stelle sich vorliegend vielmehr umge-

¹³³ Replik vom 24. Juli 2019, Rz. 220 f.

¹³⁴ Replik vom 24. Juli 2019, Rz. 222

¹³⁵ Replik vom 24. Juli 2019, Rz. 225 ff.

¹³⁶ Replik vom 24. Juli 2019, Rz. 230 ff.

¹³⁷ Replik vom 24. Juli 2019, Rz. 245 f.

kehrt die Frage, ob nicht das Angebot der Beschwerdegegnerin beim Zuschlagskriterium ZK04 zu hoch bewertet worden sei. Es sei nicht nachvollziehbar, wie die Beschwerdegegnerin selber Sprachkurse anbieten und auf die «Abgeltungen [der Erziehungsdirektion]» verzichten könne. Auch hier sei weder plausibel noch nachvollziehbar, dass die erbrachte Qualität den hohen Anforderungen und den ambitionierten Zielvorgaben im Bereich Sprachvermittlung standhalten könne.¹³⁸

6.7.2.5 In ihrer Duplik vom 22. August 2019 hält die Vorinstanz zur Bewertung des Sprachförderungskonzepts der Beschwerdeführerin wiederum fest, es sei für die Beschwerdeführerin nicht möglich, aus der Bewertung des Angebots der F.____ im Los F Rechte für sich abzuleiten. Zudem seien die Konzepte gerade nicht identisch, sondern würden in Bezug auf die konkret geplanten Massnahmen «auf ganz unterschiedlichen Flughöhen» ansetzen. Während die Beschwerdeführerin allgemeine Integrationsmassnahmen rund um das Integrationsprogramm L.____ beschreibe, gehe die F.____ in ihrem Konzept explizit und anhand des geforderten Wirkungsmodells auf die Sprachförderung ein. Das Produkt L.____ sei auch im Konzept der F.____ enthalten. Der F.____ sei es aber gelungen, eine umfassende und breit abgestützte Angebotspalette mit unterschiedlichen Modellen und Lernformen im Bereich Sprachförderung nachvollziehbar aufzuzeigen.¹³⁹

Im Weiteren macht die Vorinstanz geltend, die Beschwerdeführerin gehe zwar in ihrem Konzept grob auf einzelne Lernformen ein, ohne jedoch einen hinreichenden Zusammenhang zur Sprachförderung herzustellen. Es sei zudem nicht Aufgabe der Vorinstanz gewesen, aus weiteren Unterlagen und Quellen die nach Ansicht der Beschwerdeführerin passenden Inhalte selbst herauszusuchen. Vielmehr sei explizit verlangt gewesen, dass bei Referenzierungen möglichst präzise auf weiterführende Unterlagen verwiesen wird. Es sei somit unerheblich, wenn die Beschwerdeführerin in ihrer Replik beispielsweise auf die Massnahme «O.____» im Arbeitsintegrationskonzept zum Zuschlagskriterium ZK02 hinweise, diese im unter ZK04 zu bewertenden Sprachförderungskonzept jedoch mit keinem Wort erwähnt werde. Über mehrere Seiten des Konzepts verstreute Informationen zu verschiedenen Sprachanforderungsprofilen würden, so die Vorinstanz, nicht von einem nachvollziehbaren Beschrieb zeugen.¹⁴⁰

Als rechtlich unbegründet erweise sich schliesslich auch die von der Beschwerdeführerin in der Replik vom 24. Juli 2019 geäusserte Kritik an der Bewertung des Angebots der Beschwerdegegnerin beim Zuschlagskriterium ZK04. Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin richte die Erziehungsdirektion den regionalen Partnern keine Subventionen oder sonstige zusätzliche Abgeltungen aus, sondern stelle gemäss den Ausschreibungsunterlagen lediglich subventionierte Kursangebote zur Verfügung. Die Beschwerdegegnerin habe

¹³⁸ Replik vom 24. Juli 2019, Rz. 247 ff.

¹³⁹ Duplik der Vorinstanz vom 22. August 2019, S. 7

¹⁴⁰ Duplik der Vorinstanz vom 22. August 2019, S. 7 f.

im vorgesehenen Anhang 3 zum ZK04 die Kosten und die Finanzierung der von ihr geplanten Aktivitäten nachvollziehbar und konsistent mit den Angaben im Preisblatt sowie im Finanzierungskonzept gemäss Eignungskriterium EK04 dargelegt.¹⁴¹

6.7.2.6 Die Beschwerdegegnerin bestreitet in ihrer Duplik vom 22. August 2019 die Ausführungen der Beschwerdeführerin zum Zuschlagskriterium ZK04 «Sprachförderung».¹⁴² Sie weist erneut darauf hin, dass das Sprachförderungskonzept der Beschwerdeführerin kaum über eine blosser Wiederholung der Ausführungen im Arbeitsintegrationskonzept hinausgehe und sich darin nur sehr wenige Ausführungen finden, welche die Sprachförderung spezifisch betreffen.¹⁴³ Entgegen den Beteuerungen der Beschwerdeführerin sei das «Sprachkonzept der F.____» im Los F keineswegs identisch mit dem von der Beschwerdeführerin eingereichten Konzept.¹⁴⁴ Schliesslich bestreitet die Beschwerdegegnerin, dass ihr eigenes Angebot von der Vorinstanz rechtsfehlerhaft bewertet worden sei.

6.7.3 Überprüfung der Bewertung durch die Rechtsmittelinstanz

6.7.3.1 Die Beschwerdeführerin hat gemäss ihren Angaben die Anforderungen an das Zuschlagskriterium ZK04 «Sprachförderung» anders verstanden, als es dem «engen» Verständnis der Vorinstanz entspreche. Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin ist zu diesem Vorbringen festzustellen, dass bei einem wörtlichen Verständnis der Ausschreibungsunterlagen («Ziele der Sprachförderung») sehr wohl davon ausgegangen werden musste, dass nicht eine umfassende Darstellung der Kompetenzförderungsmassnahmen und allgemeiner Integrationsmassnahmen verlangt war, sondern eben der Fokus auf die Sprachförderung gelegt werden musste. Soweit die Beschwerdeführerin aufgrund der Formulierung des Zuschlagskriteriums ZK04 unsicher hinsichtlich der konkreten Anforderungen an das Sprachförderungskonzept war, hätte sie sich diesbezüglich bei der Vergabestelle erkundigen können und müssen.¹⁴⁵

Auf die Ausführungen der Beschwerdeführerin, wonach es fraglich sei, ob überhaupt das richtige Zuschlagskriterium festgelegt worden ist, wurde unter E. 4 hiavor bereits eingegangen. Im Übrigen zeigt gerade das Vorbringen der Beschwerdeführerin, wonach das Kriterium «Bildung» ihres Erachtens zielgerichteter und aussagekräftiger gewesen wäre, dass «Sprachförderung» weder wörtlich noch semantisch mit dem Begriff «Bildung» gleichgesetzt werden kann. Das Verständnis der Beschwerdeführerin zum ZK04 deckt sich offenkundig nicht mit dem Verständnis, welches dem von der Vorinstanz definierten Zuschlagskriterium ZK04

¹⁴¹ Duplik der Vorinstanz vom 22. August 2019, S. 8

¹⁴² Duplik der Beschwerdegegnerin vom 22. August 2019, S. 29

¹⁴³ Duplik der Beschwerdegegnerin vom 22. August 2019, S. 30

¹⁴⁴ Duplik der Beschwerdegegnerin vom 22. August 2019, S. 29

¹⁴⁵ Urteil des Bundesgerichts 2P.1/2004 vom 7. Juli 2004, E. 3.3; siehe dazu auch Galli/Moser/Lang/Steiner, a.a.O., S. 175

«Sprachförderung» nach Treu und Glauben zukommt. Indem die Beschwerdeführerin vorbringt, dass sie «die Sprachförderung als ein wichtiges, aber nicht als das einzige Element der Bildung» ansehe, was sie zu Beginn des Sprachförderungskonzepts festgehalten habe, argumentiert sie an der Sache vorbei. Rechtserheblich ist, dass die Vorinstanz sowohl im Titel des Zuschlagskriteriums ZK04 als auch bei der näheren Beschreibung des ZK04 den Begriff «Sprachförderung» bzw. «Ziele der Sprachförderung» verwendet hat. Dass dieser Begriff terminologisch mit «Bildung» oder «Kompetenzförderung» gleichzusetzen ist, macht die Beschwerdeführerin im Übrigen zu Recht nicht geltend.

6.7.3.2 Zur konkreten Bewertung des Angebots der Beschwerdeführerin beim Zuschlagskriterium ZK04 «Sprachförderung» ist festzustellen, dass sich die Vorinstanz an die in den Ausschreibungsunterlagen vorgegebene Taxonomie gehalten hat. Dem vorgegebenen Bewertungssystem wurde bei der Evaluation der Angebote auch insofern entsprochen, als im Evaluationsbericht und im Anhang 1 zur angefochtenen Verfügung auf die Terminologie zum Bewertungstyp 1 abgestellt wird. Es liegt demnach keine Ermessensüberschreitung durch die Vorinstanz vor. Zu prüfen bleibt, ob das der Vergabestelle zustehende Ermessen pflichtgemäss und rechtsgleich ausgeübt wurde.

6.7.3.3 Die Beschwerdeführerin sieht bei der Bewertung ihres Angebots insbesondere den Grundsatz der Gleichbehandlung der Anbieterinnen und Anbieter verletzt.

Nach Art. 1 Abs. 3 Bst. b IVöB ist die Gewährleistung der Gleichbehandlung aller Anbieterinnen und Anbieter eines der grundlegenden Ziele des öffentlichen Beschaffungsrechts. Bei der Vergabe von Aufträgen müssen gemäss Art. 11 Bst. a IVöB die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Gleichbehandlung der Anbieterinnen und Anbieter eingehalten werden. Der Gewährleistung der Gleichbehandlung dienen namentlich auch die strengen Formvorschriften bei der Durchführung eines Vergabeverfahrens.

Bezogen auf die Bewertung der Angebote in einem Vergabeverfahren bedeutet der Gleichbehandlungsgrundsatz, dass zwei Angebote, die im direkten Vergleich – im Vergabewettbewerb – zueinander stehen, nicht nach unterschiedlichen Massstäben (unterschiedlich «streng») bewertet werden dürfen. In einem konkreten Vergabeverfahren müssen sich unterschiedliche Angebotsbewertungen bei einem bestimmten Zuschlagskriterium demnach sachlich rechtfertigen lassen.¹⁴⁶ Auch im Bereich des Beschaffungsrechts ist der Gleichbehandlungsgrundsatz als Differenzierungsgebot zu verstehen, wonach «Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich» zu behandeln bzw. zu bewerten ist.

¹⁴⁶ Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern Nr. 100.2016.142 vom 20. September 2016, E. 6.1.

Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, die Bewertung ihres Angebots beim Zuschlagskriterium ZK04 «Sprachförderung» sei im Vergleich zur Bewertung des Angebots der F.____ im Los F rechtsungleich erfolgt, ergibt sich, dass diese beiden Angebote nicht im (Vergabe-)Wettbewerb zueinander stehen. Die Beschwerdeführerin hat – wohl aufgrund ihrer Stellung als Subakkordantin der F.____ – auf eine Angebotseinreichung im Los F (Region F) verzichtet. Sofern sich die Bewertungen der Angebote der Beschwerdeführerin und der Beschwerdegegnerin im Los G (Region G) als rechtsfehlerfrei erweisen – und namentlich auch im direkten Vergleich der Gleichbehandlungsgrundsatz eingehalten wurde – kann die Beschwerdeführerin nichts zu ihren Gunsten ableiten, wenn das Angebot der F.____ im Los F rechtsfehlerhaft zu gut bewertet worden wäre. Wiewohl die Vorinstanz offenkundig für alle Lose der Ausschreibung «Regionale Partner im Asyl- und Flüchtlingsbereich» den gleichen Bewertungsmaßstab vorsah, kann vor diesem Hintergrund nicht geltend gemacht werden, die konkrete Anwendung dieses Maßstabs sei durch die in Rechtskraft erwachsene Bewertung des Angebots der F.____ im Los F für alle Lose «fixiert» worden.

Im Übrigen zeigt ein Vergleich der Sprachförderungskonzepte der Beschwerdeführerin (als Teil ihres Angebots im Los G) und der F.____ (als Teil ihres Angebots im Los F), dass diese Konzepte inhaltlich nicht identisch sind. Wohl trifft es zu, dass auch das Konzept der F.____ den von der Beschwerdeführerin konzipierten Ansatz im Produkt «L.____» verwendet und demnach möglicherweise auch ein ähnliches «Grundverständnis» besteht. Das Angebot der F.____ ist hinsichtlich der Angebotspalette mit unterschiedlichen Modellen und Lernformen im Bereich Sprachförderung aber – jedenfalls quantitativ – deutlich umfassender als das Angebot der Beschwerdeführerin. Es erscheint demnach nachvollziehbar, dass die Vorinstanz beim Angebot der F.____ zur Auffassung gelangt ist, aufgrund der Dokumentation zum ZK04 sei es «äusserst plausibel und nachvollziehbar, dass die Ziele des Kriteriums erreicht werden». Indem die Beschwerdeführerin in ihrer Replik vom 24. Juli 2019 die Bedeutung der «J.____-App» in ihrem Sprachförderungskonzept hervorstreicht und betont, dass diese im Angebot der F.____ nicht enthalten sei, macht sie notabene auch selbst geltend, dass wesentliche Unterschiede in den Sprachförderungskonzepten bestehen. Gleiches gilt für das Vorbringen der Beschwerdeführerin, wonach sie «im Unterschied zur Offerte der F.____» bestrebt sei, der Heterogenität der Gruppe der Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge bei den Lernsettings Rechnung zu tragen.

6.7.3.4 Geltend machen kann die Beschwerdeführerin den Anspruch auf Gleichbehandlung im Verhältnis zur Beschwerdegegnerin. Deren Angebot hat beim Zuschlagskriterium ZK04 «Sprachförderung» ebenfalls 99 Punkte erhalten, wurde also gleich bewertet wie das Angebot der Beschwerdeführerin. Im Evaluationsbericht vom 3. April 2019 wird zu dieser Bewertung das Folgende festgehalten:

«Die Zielerreichung scheint grundsätzlich plausibel und nachvollziehbar, ist aber mit gewissen Fragezeichen behaftet.

Insbesondere ist kaum ersichtlich, wie die Massnahmen zielgruppenspezifisch und bedürfnisorientiert differenzieren. Es ist beispielsweise nicht ersichtlich, wie eine Sprachförderung über das Niveau A1 hinaus genau stattfinden soll.»

Diese Bewertung ist anhand des von der Beschwerdegegnerin eingereichten Sprachförderungskonzepts nachvollziehbar und plausibel. Ein Vergleich zwischen den von der Beschwerdeführerin und der Beschwerdegegnerin eingereichten Sprachförderungskonzepten zeigt im Übrigen, dass sich die Beschwerdegegnerin (jedenfalls quantitativ) deutlich ausführlicher konkret zur Sprachförderung geäußert hat, während im Sprachförderungskonzept der Beschwerdeführerin – wie von der Vorinstanz zu Recht festgehalten – eher andere Kompetenzförderung und allgemeine Integrationsmassnahmen behandelt werden. Dass das Angebot der Beschwerdeführerin beim Zuschlagskriterium ZK04 strenger bewertet worden wäre als das Angebot der Beschwerdegegnerin, lässt sich nicht erkennen. Unbegründet ist vor diesem Hintergrund auch die von der Beschwerdeführerin in der Replik vom 24. Juli 2019 vorgebrachte Rüge, das Angebot der Beschwerdegegnerin sei beim Zuschlagskriterium ZK04 «Sprachförderung» rechtsfehlerhaft zu gut bewertet worden. Diese Rüge wurde notabene von der Beschwerdeführerin auch nicht weiter substantiiert und gründet auf der unzutreffenden Annahme, dass die Erziehungsdirektion Abteilungen für Sprachförderungskurse an die regionalen Partner entrichtet.

Es liegt demnach weder eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots bei der Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK04 vor, noch wurde das Angebot der Beschwerdegegnerin in diesem Punkt rechtsfehlerhaft zu gut bewertet.

6.7.3.5 Unbegründet ist die Rüge der Beschwerdeführerin, die Vorinstanz hätte aufgrund des Verweises in ihrer Dokumentation zum Zuschlagskriterium ZK04 auf das Arbeitsintegrationskonzept (ZK02) auch jene Inhalte – namentlich die dort dargestellte Massnahme «O.____» – bei der Bewertung des ZK04 berücksichtigen müssen. Wie die Vorinstanz zutreffend ausführt, war ein derart allgemeiner Verweis nicht geeignet, bei der Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK04 positiv berücksichtigt zu werden. Dies gilt umso mehr, als die Massnahme «O.____» im Sprachförderungskonzept der Beschwerdeführerin – d.h. in der Dokumentation zum ZK04 – gar nicht erwähnt wird.

6.7.3.6 Die Kritik der Vorinstanz am Sprachförderungskonzept der Beschwerdeführerin geht gemäss dem Evaluationsbericht vom 3. April 2019 in erster Linie dahin, dass die Dokumentation nicht spezifisch auf die geplante Sprachförderung eingehe, sondern andere Kompetenzförderung und allgemeine Integrationsmassnahmen behandle. Die Ausführungen der Beschwerdeführerin im Rahmen des Schriftenwechsels widerlegen dies nicht. Die Beschwerde-

führerin ist vielmehr (sinngemäss) der Ansicht, sie habe mit gutem Grund die Sprachförderung in einem weiten Sinn verstanden und mehrere Integrationsmassnahmen genannt und den Zusammenhang zur Sprachförderung aufgezeigt. Aus den Ausführungen der Beschwerdeführerin in der Beschwerde vom 6. Mai 2019 und in der Replik vom 24. Juli 2019 wird offensichtlich, dass sie von anderen Prämissen ausgeht als die Vorinstanz, indem sie die Sprachförderung als «ein Element im Integrationsprozess» ansieht, das «nicht losgelöst» von den anderen Zuschlagskriterien betrachtet werden könne, sondern nur «im Zusammenspiel». Die Vorinstanz hat demgegenüber (für die Erteilung der vollen Punktzahl beim ZK04) erwartet, dass im Sprachförderungskonzept im Detail aufgezeigt wird, wie die Anbieter die Sprachförderung konkret umsetzen und wie die Sprache in den allgemeinen Integrationsmassnahmen gefördert wird.

Es ist nicht an der Rechtsmittelinstanz, die fachlichen Anforderungen, welche die Vorinstanz an ein Wirkungsmodell zur Sprachförderung stellt, zu hinterfragen. Die Verwaltungsjustiz hat bei der Rechtskontrolle des Vergabeentscheides vielmehr, wie bereits unter E. 6.1.2 hiavor festgehalten, dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Vergabebehörde – und nicht die Rechtsmittelinstanz – über das erforderliche Fachwissen verfügt, um die Angebote in qualitativer Hinsicht bewerten zu können. Dies gilt auch für die konkreten fachlichen Anforderungen an das Wirkungsmodell zur Sprachförderung beim Zuschlagskriterium ZK04. Die Kritik der Vorinstanz, wonach die Dokumentation der Beschwerdeführerin nicht spezifisch auf die geplante Sprachförderung eingehe, sondern andere Kompetenzförderung und allgemeine Integrationsmassnahmen behandle, lässt sich anhand des Angebots der Beschwerdeführerin nachvollziehen.

6.7.3.7 Nichts anderes ergibt sich hinsichtlich des zweiten Kritikpunkts an der Dokumentation der Beschwerdeführerin zum Zuschlagskriterium ZK04 «Sprachförderung» im Evaluationsbericht vom 3. April 2019, wonach aus der Dokumentation kaum ersichtlich sei, wie die individuellen Lernvoraussetzungen bei der Sprachförderung berücksichtigt werden und wie diese in ein variationsreiches didaktisches Setting münden.

Die Beschwerdeführerin vermag auch hier die von der Vorinstanz bemängelte Bezugnahme auf die Standardlernformen (Kurse, Schulungen, Lerngruppen, Selbststudium) nicht zu widerlegen. Sie ist vielmehr der Ansicht, dass die starke Fokussierung auf Sprachkurse im herkömmlichen Sinn, wo den Teilnehmenden die entsprechenden Lernstrategien und Lerntechniken vermittelt werden und innerhalb des Gefässes von Sprachkursen auf die individuellen Bedürfnisse eingegangen wird, sinnvoll sei. Bestritten wird von der Beschwerdeführerin auch nicht, dass die Unterstützung der Lernprozesse, z.B. mit E-Learning-Angeboten, in der Offerte nur kurz beschrieben wird. Die Beschwerdeführerin stellt vielmehr den Nutzen konkreter Ausführungen zu den einzelnen didaktischen Formen in Frage. Die Beschwerdeführerin verkennt

damit, dass es eben an der Vorinstanz war und ist, die konkreten fachlichen Anforderungen an das Sprachförderungskonzept zu bestimmen und zu bewerten, ob beziehungsweise in welchem Grad diese Anforderungen von den eingereichten Angeboten erfüllt werden. Es mag sein, dass es die Beschwerdeführerin selbst als entbehrlich angesehen hat, gewisse Begrifflichkeiten und Lernformen in ihrem Angebot darzustellen. Dies ändert aber nichts daran, dass die Bewertung des Angebots der Beschwerdeführerin beim Zuschlagskriterium ZK04 «Sprachförderung» durch die Vorinstanz anhand des eingereichten Angebots, der vorgegebenen Taxonomie und des Evaluationsberichts vom 3. April 2019 für die Rechtsmittelinstanz nachvollziehbar ist. Eine unsachgemässe und damit missbräuchliche Ausübung des Ermessens durch die Vorinstanz konnte die Beschwerdeführerin nicht darlegen. Soweit die Beschwerdeführerin teilweise von anderen fachlichen Prämissen ausgeht als die Vorinstanz, betrifft dies den Ermessensbereich der Vorinstanz, welcher der Kontrolle durch die Verwaltungsjustiz nach Art. 14 Abs. 2 ÖBG entzogen ist.

6.7.4 Die Bewertung der Angebote der Beschwerdeführerin und der Beschwerdegegnerin beim Zuschlagskriteriums ZK04 «Sprachförderung» durch die Vorinstanz hält der Rechtskontrolle stand. Die diesbezüglichen Rügen der Beschwerdeführerin sind nicht begründet.

6.8. Fragen der Beschwerdeführerin zur Bewertung

Die Beschwerdeführerin listet in ihrer Replik vom 24. Juli 2019 eine Reihe von Fragen auf, die nach ihrer Auffassung im vorliegenden Beschwerdeverfahren zu beantworten sind.¹⁴⁷

Aufgabe der Rechtsmittelbehörde ist es, die angefochtene Verfügung vom 24. April 2019 auf ihre Rechtmässigkeit hin zu prüfen. Zur Beantwortung der von der Beschwerdeführerin gestellten Fragen in Zusammenhang mit der Bewertung der Angebote ist die Rechtsmittelinstanz nicht berufen. Es erübrigt sich damit, auf diese Fragen beziehungsweise auf die entsprechenden Ausführungen der Beschwerdeführerin einzugehen.

Nicht rechtserheblich sind im Übrigen die Ausführungen der Beschwerdeführerin in Zusammenhang mit dem Gespräch zwischen ihr und der Vorinstanz, das im Anschluss an die angefochtene Verfügung stattgefunden hat.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Replik vom 24. Juli 2019, Rz. 260

¹⁴⁸ Replik vom 24. Juli 2019, Rz. 258 f.

6.9. Ergebnis

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Bewertungen der Angebote der Beschwerdeführerin und der Beschwerdegegnerin bei den Zuschlagskriterien ZK01 «Preis», ZK02 «Arbeitsintegration», ZK03 «Regionale Vernetzung» und ZK04 «Sprachförderung» der Rechtskontrolle standhalten. Demnach erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen.

7. Weitere prozessuale Anträge

7.1. Mit dem Entscheid in der Hauptsache erübrigt es sich, das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung zu beurteilen (Rechtsbegehren Nr. 3 der Beschwerde vom 6. Mai 2019 bzw. Rechtsbegehren Nr. 4 der Replik vom 24. Juli 2019).¹⁴⁹

7.2. Mit Verfügung des Rechtsamts der GEF vom 8. Mai 2019 wurde entschieden, dass auf das Gesuch, der Vorinstanz sei superprovisorisch zu verbieten, bis zum Entscheid über die aufschiebende Wirkung einen Vertrag mit der Beschwerdegegnerin bezüglich der Ausschreibung im Los G (Region G) «Regionale Partner im Asyl- und Flüchtlingsbereich» abzuschliessen, nicht eingetreten werden könne. Auf das entsprechende, in der Replik vom 24. Juli 2019 erneut gestellte Gesuch um Erlass superprovisorischer Anordnungen (Rechtsbegehren Nr. 5 der Replik vom 24. Juli 2019), ist nicht einzugehen.

7.3. Nicht einzugehen ist schliesslich auf den prozessualen Antrag der Beschwerdegegnerin, es sei bei der Eidgenössischen Wettbewerbskommission (WEKO) betreffend die Frage des allfälligen Vorliegens eines Submissionskartells ein Gutachten einzuholen (Rechtsbegehren Nr. 3 der Duplik der Beschwerdegegnerin vom 22. August 2019). Da sich die Rügen der Beschwerdeführerin ohnehin als unbegründet erweisen, könnte ein solches Gutachten keine für den Entscheid in der vorliegenden Angelegenheit wesentlichen Erkenntnisse bringen.

Es ist im Übrigen nicht zu erkennen, inwiefern es unzulässig sein sollte, wenn sich zwei Konkurrenten entschliessen, gemeinsam – sei es als Bietergemeinschaft oder in der Konstellation Anbieter mit beigezogener Subunternehmung – für ein konkretes Beschaffungsvorhaben ein Angebot einzureichen. Dabei handelt es sich offenkundig nicht um eine wettbewerbsrechtlich verpönte Submissionsabsprache.

¹⁴⁹ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern Nr. 100.2016.142 vom 20. September 2016, E. 7; vgl. zudem BVR 2012 S. 314 E. 5.4.

8. Kosten

8.1. Verfahrenskosten

Die Verfahrenskosten bestehen aus einer Pauschalgebühr. Diese beträgt für Entscheide in Verwaltungsjustizsachen CHF 200.00 bis 4'000.00 (Art. 103 Abs. 1 VRPG i.V.m. Art. 19 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 2 GebV¹⁵⁰). Die Verfahrenskosten werden der unterliegenden Partei auferlegt, es sei denn, das prozessuale Verhalten einer Partei gebiete eine andere Verlegung oder die besonderen Umstände rechtfertigten, keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Behörden im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst. a VRPG werden keine Verfahrenskosten auferlegt.

Vorliegend unterliegt die Beschwerdeführerin mit ihren Anträgen vollumfänglich. Somit wird sie kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten sind pauschal festzulegen auf CHF 1'200.00.

8.2. Parteikosten

Die unterliegende Partei hat der Gegenpartei die Parteikosten zu ersetzen, sofern nicht deren prozessuales Verhalten oder die besonderen Umstände eine andere Tilgung oder die Wett-schlagung gebieten oder die Auflage der Parteikosten an das Gemeinwesen als gerechtfertigt erscheint (Art. 108 Abs. 3 VRPG). Die Parteikosten umfassen den durch die berufsmässige Parteivertretung anfallenden Aufwand. Die Bemessung des Parteikostenersatzes richtet sich nach den Vorschriften der Anwaltsgesetzgebung (Art. 104 Abs. 1 VRPG). Im Beschwerdeverfahren beträgt das Honorar 400 bis 11'800 Franken pro Instanz (Art. 11 Abs. 1 PKV¹⁵¹). Innerhalb des Rahmentarifs bemisst sich der Parteikostenersatz nach dem in der Sache gebotenen Aufwand, der Bedeutung der Streitsache und der Schwierigkeit des Prozesses (Art. 41 Abs. 3 KAG¹⁵²). Sind bedeutende vermögensrechtliche Interessen zu wahren, wird auf dem Honorar ein Zuschlag von bis zu 200 Prozent gewährt (Art. 11 Abs. 2 PKV).

Nach Art. 9 i.V.m. Art. 16 PKV wird zudem ein Zuschlag von bis zu 100 Prozent auf das Honorar 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, wenn ein wesentlicher Teil des Aktenmaterials oder des Briefwechsels in einer anderen als der Gerichtssprache vorliegt, oder bei besonders komplexen tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnissen.

¹⁵⁰ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; SR 154.21)

¹⁵¹ Verordnung vom 17. Mai 2006 über die Bemessung des Parteikostenersatzes (Parteikostenverordnung, PKV; BSG 168.811)

¹⁵² Kantonales Anwaltsgesetz vom 28. März 2006 (KAG; BSG 168.11)

Die von der Beschwerdegegnerin eingereichte Kostennote in Höhe vom CHF 44'480.10 verlässt den Rahmen gemäss Art. 11 Abs. 1 PKV um ein Vielfaches. Die Beschwerdegegnerin hält dazu fest, es sei sowohl der maximale Zuschlag gemäss Art. 11 Abs. 2 PKV als auch der maximale Zuschlag gemäss Art. 9 i.V.m. Art. 16 PKV gerechtfertigt.¹⁵³

Ein Zuschlag für die Wahrung bedeutender vermögensrechtlicher Interessen, 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.¹⁵⁴ Ebenso wenig rechtfertigt sich ein Zuschlag nach Art. 9 i.V.m. Art. 16 PKV: Zwar trifft es zu, dass ein zweiter Schriftenwechsel durchgeführt wurde und die Beschwerdeführerin zuweilen ausgesprochen ausführliche Eingaben bei der Rechtsmittelinstanz eingereicht hat, mit denen sich die Beschwerdegegnerin auseinandersetzen hatte. Diesen Umständen sowie der Bedeutung der Streitsache kann aber mit einem Honorar entsprechend des Maximums des Rahmens von Art. 11 Abs. 1 PKV Rechnung getragen werden. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass der Zuschlag im Los G (Region G) im Rahmen der Ausschreibung «Regionale Partner im Asyl- und Flüchtlingsbereich» von einer weiteren, unterlegenen Anbieterin angefochten wurde und der Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerin demzufolge den Aufwand für das Studium der Vorakten auf zwei Verfahren «aufteilen» konnte. Auch hinsichtlich der vorgebrachten Rügen weisen die beiden Verfahren Parallelen auf (insbesondere betreffend die Bewertung des Zuschlagskriterium ZK03 «Regionale Vernetzung»).

Auslagen gemäss Art. 2 PKV hat die Beschwerdegegnerin in ihrer Eingabe vom 6. September 2019 nicht geltend gemacht.

Gestützt auf Art. 104 Abs. 1 VRPG i.V.m. Art. 11 Abs. 1 PKV und Art. 41 Abs. 3 KAG ist der Parteikostenersatz der Beschwerdegegnerin daher auf CHF 11'800.00 festzulegen. Die Beschwerdegegnerin ist Mehrwertsteuerpflichtig und kann deshalb die von ihrem Rechtsvertreter auf sie überwälzte Mehrwertsteuer in ihrer eigenen Mehrwertsteuerabrechnung als Vorsteuer abziehen. In solchen Fällen ist der Partei kein Aufwand für Mehrwertsteuer angefallen und deren Abgeltung käme einer Überentschädigung gleich. Deshalb ist bei der Bestimmung des Parteikostenersatzes die Mehrwertsteuer nicht zu berücksichtigen.¹⁵⁵

Die Vorinstanz hat keinen Anspruch auf Parteikostenersatz (Art. 104 Abs. 3 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Bst. a VRPG).

¹⁵³ Eingabe der Beschwerdegegnerin vom 6. September 2019, S. 3

¹⁵⁴ Vgl. BVR 2005 S. 565 (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern Nr. 2009/44/45 vom 26. Juni 2009) nicht publ. E. 6; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern Nr. 2010/222 vom 20. Juli 2010, E. 3

¹⁵⁵ BVR 2015 S. 541 E. 8.2; BVR 2014 S. 484 E. 6

III. **Entscheid**

1. Die Beschwerde vom 6. Mai 2019 wird abgewiesen.
2. Die Verfahrenskosten, festgesetzt auf CHF 1'200.00, werden der Beschwerdeführerin zur Bezahlung auferlegt.

Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist.

3. Der Vorinstanz werden keine Parteikosten gesprochen.
4. Die Beschwerdeführerin hat der Beschwerdegegnerin nach Rechtskraft dieses Entscheides Parteikosten, festgesetzt auf CHF 11'800.00, zu ersetzen.

IV. **Eröffnung**

- Beschwerdeführerin, per Einschreiben
- Vorinstanz, per Kurier
- Beschwerdegegnerin, per Einschreiben

DER GESUNDHEITS- UND
FÜRSORGEDIREKTOR

Pierre Alain Schnegg
Regierungsrat

Rechtsmittelbelehrung

Dieser Entscheid kann innert 10 Tagen seit seiner Eröffnung mit schriftlicher und begründeter Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, Speichergasse 12, 3011 Bern angefochten werden. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde, die mindestens in 3 Exemplaren einzureichen ist, muss einen Antrag, die Angabe von Tatsachen und Beweismitteln, eine Begründung sowie eine Unterschrift enthalten; der angefochtene Entscheid und greifbare Beweismittel sind beizulegen.