

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.748

## **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 die Rechtsanwälte **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](http://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 ÖBV<sup>1</sup> 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 Beschwerdegegnerin 1 [Vorinstanz] vom 24. April 2019 sei aufzuheben.
2. Der Zuschlag für das Los G sei der Beschwerdeführerin zu erteilen.  
*Eventuell* sei die Sache zu neuer Beurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.
3. Es sei die Beschwerdegegnerin 1 [Vorinstanz] zu verpflichten, die vollumfänglichen Akten einzureichen und es sei der Beschwerdeführerin umfassende Einsicht in sämtliche Vergabeakten zu gewähren, soweit nicht nachgewiesene überwiegende private Interessen entgegenstehen; insbesondere

---

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

- in den Evaluationsbericht der Beschwerdegegnerin 1 [Vorinstanz] einschliesslich der Bewertungsmatrix für die Beschwerdeführerin und die Beschwerdegegnerin 2 [Beschwerdegegnerin]; und
  - in die Angebotsunterlagen von Z.\_\_\_\_ bezüglich der Zuschlagskriterien 02-05.
4. Der Beschwerde sei zunächst superprovisorisch und danach definitiv die aufschiebende Wirkung zu erteilen. Gleichzeitig seien der Beschwerdegegnerin 1 [Vorinstanz] sämtliche Vollzugshandlungen im Rahmen des rubrizierten Beschaffungsvorhabens, namentlich der Vertragsschluss mit der Beschwerdegegnerin 2 [Beschwerdegegnerin], zu untersagen.
  5. Nach gewährter Akteneinsicht und noch vor Ergehen des Zwischenentscheides betreffend die aufschiebende Wirkung sei der Beschwerdeführerin Gelegenheit zur Beschwerdeergänzung zu geben. Es sei zudem ein zweiter Schriftenwechsel anzuordnen und der Beschwerdeführerin Gelegenheit zu geben, zur Beschwerdeantwort sowie zu den Akten der Beschwerdegegnerin 1 [Vorinstanz] Stellung zu nehmen.

Unter Kosten- und Entschädigungsfolge

**5.** Mit Verfügung vom 9. 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. Auf das Gesuch der Beschwerdeführerin, der Beschwerde sei superprovisorisch die aufschiebende Wirkung zu erteilen, wurde nicht eingetreten.

**6.** Am 29. bzw. 30. Mai 2019 reichten die Vorinstanz und die anwaltlich vertretene Beschwerdegegnerin 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.

**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, dazu Stellung zu nehmen.

**10.** Mit Eingabe vom 8. August 2019 nahm die Beschwerdeführerin zur Stellungnahme der Vorinstanz vom 12. Juli 2019 betreffend die Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK03 «Regionale Vernetzung» Stellung. Die Beschwerdeführerin behielt sich in ihrer Eingabe vor, eine Replik zu den Beschwerdevernehmlassungen der Vorinstanz von 29. Mai 2019 und der Beschwerdegegnerin vom 30. Mai 2019 einzureichen. Dazu hat das Rechtsamt der GEF der Beschwerdeführerin im Anschluss erneut eine Frist eingeräumt. Zum in der Eingabe der Beschwerdeführerin vom 8. August 2019 sinngemäss gestellten Ausstandsgesuch stellte das Rechtsamt der GEF klar, dass die stellvertretende Generalsekretärin, Frau Eveline Zurbriggen, im vorliegenden Beschwerdeverfahren bereits im Ausstand ist und keine Möglichkeit zur Einflussnahme hat.

**11.** In der Replik vom 22. August 2019 bestätigt die Beschwerdeführerin die in der Beschwerde vom 6. Mai 2019 gestellten Rechtsbegehren und hält an ihren bisherigen Ausführungen fest.

**12.** Die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin bestätigen, je mit Duplik vom 2. September 2019, die in den jeweiligen Beschwerdevernehmlassungen vom 29. bzw. 30. Mai 2019 gestellten Anträge auf Beschwerdeabweisung, soweit auf die Beschwerde überhaupt eingetreten werden kann.

**13.** Auf das Einreichen von Schlussbemerkungen haben die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin verzichtet. Die Beschwerdeführerin hält in ihren Schlussbemerkungen vom 16. September 2019 an ihren bisher gestellten Anträgen in der Sache fest. In prozessualer Hinsicht beantragt sie, es sei direkt ein Endentscheid zu fällen, ohne vorgängig über die aufschiebende Wirkung der Beschwerde zu befinden.

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 ÖBG<sup>2</sup>). 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 VRPG<sup>3,4</sup>. 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 Beschwer ist in Vergaberechtsangelegenheiten nur zu bejahen, wenn die Beschwerdeführerin «bei Gutheissung der Beschwerde eine realistische Chance hat, mit dem eigenen Angebot zum Zuge zu kommen»<sup>5</sup>. Gefordert ist mit anderen Worten eine «reelle Chance auf den Zuschlag» im strittigen Beschaffungsverfahren. Die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin sind der Ansicht, der Beschwerdeführerin fehle es an einer solchen realistischen Chance auf den Zuschlag, weshalb auf die Beschwerde nicht eingetreten werden könne.

Die Beschwerdeführerin hat im strittigen Los G des Vergabeverfahrens «Regionale Partner im Asyl- und Flüchtlingsbereich» mit 644 von 1'000 möglichen Punkten den vierten – und letzten – Platz erreicht. Die Beschwerdegegnerin erhielt als Erstplatzierte 771 Punkte, das Schweizerische Rote Kreuz als Zweitplatzierte 759 Punkte und die Stiftung Heilsarmee Schweiz als Drittplatzierte 738 Punkte. Die Beschwerdeführerin weist demnach einen vergleichsweise grossen Abstand zu den anderen Anbietern und namentlich zur Beschwerdegegnerin auf. Zur Beurteilung der Beschwerdebefugnis ist aber entscheidend, dass die Beschwerdeführerin geltend macht, bei einer korrekten Bewertung ihres Angebots hätte dieses mit 794 Punkten bewertet

---

<sup>2</sup> Gesetz vom 11. Juni 2002 über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBG; BSG 731.2)

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

<sup>4</sup> 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

<sup>5</sup> Peter Galli/André Moser/Elisabeth Lang/Marc Steiner, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2013, S. 646

werden müssen.<sup>6</sup> Mit einer Punktzahl von 794 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 794 Punkten hätte bewertet werden müssen, ist keine Frage des Eintretens auf die Beschwerde, sondern eine Frage der materiellen Begründetheit der Beschwerde.

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. Die Beschwerdeführerin rügt in ihrer Beschwerde vom 6. Mai 2019 insbesondere die Bewertung ihres Angebots bei den Zuschlagskriterien ZK02 «Arbeitsintegration» und ZK03 «Regionale Vernetzung» als rechtsfehlerhaft zu niedrig. Sie zeigt im Weiteren auf, dass sie bei einer Bewertung dieser beiden Kriterien um je eine Stufe höher 150 zusätzliche Punkte erhalten und demnach eine Gesamtpunktzahl von 794 erreichen würde. Damit genügt die Beschwerde vom 6. Mai 2019 den dargelegten Anforderungen. 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 IVöB<sup>7</sup>). Die angefochtene Verfügung datiert vom 24. April 2019 und ist bei der Beschwerdeführerin am 26. April 2019 eingegangen.<sup>8</sup> 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 Rechtsfehlern 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).

---

<sup>6</sup> Beschwerde vom 6. Mai 2019, S. 17, Schlussbemerkungen vom 16. September 2019, S. 6

<sup>7</sup> Interkantonale Vereinbarung vom 25. November 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB; BSG 731.2)

<sup>8</sup> Vorakten, Register 7

## 2. Rechtliches Gehör / Begründung der Zuschlagsverfügung

**2.1.** Die Beschwerdeführerin rügt in der Beschwerde vom 6. Mai 2019 u.a. eine Verletzung des rechtlichen Gehörs bei der Bewertung der qualitativen Zuschlagskriterien.<sup>9</sup> Sie macht dazu namentlich geltend, die Vorinstanz habe die Nichtberücksichtigung der Beschwerdeführerin «bei allen Zuschlagskriterien 02, 03 und 04» rechtsfehlerhaft «pauschal und intransparent» begründet.<sup>10</sup> Weiter bringt sie vor, «die Begründung, welche das SOA für die Nichtberücksichtigung der Beschwerdeführerin angeführt hat» sei «äusserst knapp» und die Vorinstanz bediene sich «vager Umschreibungen der angeblichen Defizite, welche jede rechtliche Nachprüfung verunmöglichen».<sup>11</sup>

Ob es sich bei der von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Verletzung des rechtlichen Gehörs überhaupt um eine eigenständige Rüge handelt oder dieses Vorbringen «nur» in Zusammenhang mit der von der Beschwerdeführerin als rechtsfehlerhaft gerügten Bewertung der Angebote bei den qualitativen Zuschlagskriterien steht, wird aus den Ausführungen in der Beschwerde vom 6. Mai 2019 und in der Replik vom 22. August 2019 nicht ganz klar. Da die Äusserungen der Beschwerdeführerin aber dahingehend verstanden werden können, dass diese die Begründung der Zuschlagsverfügung vom 24. April 2019 als unzureichend – und damit das rechtliche Gehör verletzend – ansieht, erscheint es angezeigt, vor der Prüfung der materiellen Rügen auf dieses formell-rechtliche Vorbringen einzugehen.

**2.2.** Der Anspruch auf eine rechtsgenügende Begründung ist als Teilgehalt des rechtlichen Gehörs formeller Natur. Die Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör führt grundsätzlich, ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache selbst, zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids. Nach der Rechtsprechung kann eine nicht besonders schwerwiegende Verletzung des rechtlichen Gehörs als geheilt gelten, wenn die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt wie die Rechtslage frei überprüfen kann. Die Heilung eines allfälligen Mangels soll aber die Ausnahme bleiben.<sup>12</sup>

**2.3.** Nach Art. 13 Bst. h IVöB besteht in Vergabeverfahren (lediglich) ein Anspruch auf eine kurze Begründung des Zuschlagsentscheides. Die Begründung muss so ausgestaltet sein, dass sich unterlegene Anbieter ein Bild über die Tragweite des Entscheides machen können. Das Verwaltungsgericht Zürich hat im Urteil VB.2003.00268, E. 3, festgehalten, die Vergabe-

---

<sup>9</sup> Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 23, S. 9 ff.; siehe zudem die Replik der Beschwerdeführerin vom 22. August 2019, Rz. 4, S. 2, wo erneut eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör geltend gemacht wird

<sup>10</sup> Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 23, S. 11

<sup>11</sup> Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 23 Bst. b, S. 10

<sup>12</sup> BGE 137 I 195 E. 2.3.2 S. 197, 126 V 130 E. 2b S. 132

stelle sei bei der Eröffnung des Zuschlags «lediglich zu einer summarischen Begründung» verpflichtet. Nicht erforderlich ist namentlich, dass die Vergabestelle in allen Einzelheiten darlegt, weshalb die Bewertung eines Kriteriums genau so und nicht einen Punkt besser oder einen Punkt schlechter erfolgt ist.<sup>13</sup>

**2.4.** Die angefochtene Verfügung vom 24. April 2019 enthält unter Ziff. 5 eine Auflistung der eingereichten Preisangebote, wobei neben der Beschwerdeführerin auch die Zuschlagsempfängerin namentlich genannt werden. Unter Ziff. 10 der Zuschlagsverfügung ist die Bewertungstabelle abgedruckt, wobei auch hier die Beschwerdeführerin und die Zuschlagsempfängerin namentlich genannt sind. Aus der Bewertungstabelle ist für jedes Zuschlagskriterium ersichtlich, wie viele Punkte die Beschwerdeführerin und die Zuschlagsempfängerin erreicht haben. Im Anhang 1 zur Zuschlagsverfügung, der für jeden Anbieter individualisiert erstellt wurde, ist die spezifische Begründung der Bewertung des Angebots der Beschwerdeführerin enthalten. Diese Begründung gilt gemäss Ziff. 11 als Bestandteil der Verfügung. Aus dem Anhang 1 der Zuschlagsverfügung sind die wesentlichen Überlegungen der Vergabestelle zur Bewertung des Angebots der Beschwerdeführerin ersichtlich. Die Beschwerdeführerin konnte damit nachvollziehen, in welchen Punkten bzw. bei welchen Kriterien ihr Angebot weniger gut bewertet wurde als das Angebot der Beschwerdegegnerin (siehe dazu E. 3.4 hiernach). Sie war damit auch in der Lage, die Verfügung sachgerecht anzufechten. Dass die Beschwerdeführerin die Bewertung ihres Angebots durch die Vorinstanz inhaltlich als rechtsfehlerhaft ansieht und namentlich der Ansicht ist, die Vorinstanz habe es in rechtswidriger Weise unterlassen, die Angebote anhand der «bekannt gegebenen Unterkriterien» zu prüfen, betrifft nicht die Frage nach der hinreichenden Begründungsdichte der angefochtenen Verfügung, sondern die materielle Rechtmässigkeit der angefochtenen Verfügung.

**2.5.** Die angefochtene Verfügung vom 24. April 2019 genügt nach dem Geschriebenen den Anforderungen an die Begründung gemäss Art. 13 Bst. h IVöB. Es liegt keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor. Die entsprechende Rüge der Beschwerdeführerin erweist sich als unbegründet.

**2.6.** In verfahrensrechtlicher Hinsicht sei zudem festgehalten, dass die Darstellung der Beschwerdeführerin unter Rz. 21 ihrer Beschwerde vom 6. Mai 2019, wonach im strittigen Vergabeverfahren keine Beurteilungsmatrix bzw. Vergleichstabelle im Sinne von Art. 25 Abs. 3 ÖBV erstellt worden sei, offenkundig nicht zutrifft. Die Beschwerdeführerin hat nach Einsicht in den Evaluationsbericht vom 3. April 2019 – in welchem die Vergleichstabellen für alle Lose der Aus-

---

<sup>13</sup> Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern Nr. 20316 vom 22. Juni 1998, E. 2c, sowie Adrian Mauerhofer, Die Bedeutung des Transparenzgrundsatzes im heutigen Beschaffungsrecht, in: KPG-Bulletin 2002, S. 57 ff., S. 62



schreibung «Regionale Partner im Asyl- und Flüchtlingsbereich» enthalten sind – dieses Vorbringen in ihrer Stellungnahme vom 8. August 2019, in ihrer Replik vom 22. August 2019 und in ihren Schlussbemerkungen vom 16. September 2019 denn auch nicht wiederholt.

### **3. Bewertung der Angebote**

#### **3.1. Einleitung**

**3.1.1** Die Beschwerdeführerin erachtet die Bewertung der Angebote in mehrfacher Hinsicht als rechtsfehlerhaft, wobei sie namentlich geltend macht, die Vorinstanz habe sich bei der Bewertung der qualitativen Zuschlagskriterien generell nicht an das in den Ausschreibungsunterlagen vorgegebene Bewertungssystem (mit den «bekannt gegebenen Unterkriterien») gehalten und im Besonderen das Angebot der Beschwerdeführerin bei den Zuschlagskriterien ZK02 und ZK03 zu tief bewertet.<sup>14</sup> Nach Einsicht in den Evaluationsbericht vom 3. April 2019 ergänzte die Beschwerdeführerin ihr Vorbringen dahingehend, dass die Bewertung des Angebots der Beschwerdegegnerin beim ZK03 rechtsfehlerhaft zu gut erfolgt sei.<sup>15</sup>

Gerügt werden in Zusammenhang mit der Bewertung der Angebote bei den qualitativen Zuschlagskriterien eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots, eine Verletzung des Transparenzgebots, eine Verletzung des Willkürverbots, eine missbräuchliche Ermessensausübung und eine fehlerhafte Feststellung des Sachverhalts im Sinne von Art. 14 Abs. 2 Bst. a und b ÖBG.<sup>16</sup> Die Rügen sind im Verfahren vor der GEF zugelassen.

**3.1.2** Von der Beschwerdeführerin nicht gerügt werden die Einhaltung der Eignungskriterien und der Submissionsbedingungen bei den übrigen Angeboten bzw. Anbietern, namentlich beim Angebot der Beschwerdegegnerin. Die Einhaltung der Eignungskriterien und der Submissionsbedingungen beim Angebot der Beschwerdegegnerin sind somit ausser Streit gestellt.

**3.1.3** 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

---

<sup>14</sup> Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 12-14, S. 5

<sup>15</sup> Replik der Beschwerdeführerin vom 22. August 2019, Rz. 11, S. 5 f.

<sup>16</sup> Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 12-14, S. 5; Replik der Beschwerdeführerin vom 22. August 2019

(vgl. Art. 30 Abs. 3 Satz 1 ÖBV). Anhand der auftragsspezifisch 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)<sup>17</sup>. 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.<sup>18</sup> 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 gewisse Zurückhaltung üben.<sup>19</sup> 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».<sup>20</sup> 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.

**3.1.4** Die Beschwerdeführerin äussert sich in ihren Eingaben *substantiiert* zur angeblich rechtsfehlerhaften Bewertung ihres Angebots beim Zuschlagskriterium ZK02 «Arbeitsintegration» und zur Bewertung ihres Angebots sowie des Angebots der Beschwerdegegnerin beim Zuschlagskriterium ZK03 «Regionale Vernetzung». Nicht gerügt wird von der Beschwerdeführerin die Bewertung der Angebote beim Zuschlagskriteriums ZK01 «Preis». Zu den Zuschlagskriterien ZK04 «Sprachförderung» und ZK05 «Erfahrung» führt die Beschwerdeführerin zwar aus, diese seien «allgemein in einer [...] rechtswidrigen Weise bewertet» worden.<sup>21</sup> Auf die Bewertung und das bei diesen Kriterien angewendete Bewertungssystem geht die Beschwerdeführerin aber nicht weiter ein. Zur Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK04 «Sprachförderung» ist der Beschwerde vom 6. Mai 2019 lediglich zu entnehmen, die «undifferenzierte Benotung» bei den Zuschlagskriterien wiederhole sich auch hier.<sup>22</sup> Nicht zutreffend ist es diesbezüglich, wenn die Beschwerdeführerin zur Bewertung der Angebote beim ZK04 «Sprachförderung» im

---

<sup>17</sup> Galli/Moser/Lang/Steiner, a.a.O., Rz. 878; Christoph Jäger, a.a.O., N. 130

<sup>18</sup> Vgl. BVR 2006 S. 327 E. 4e; Christoph Jäger, a.a.O., N. 141; Galli/Moser/Lang/Steiner, a.a.O., Rz. 914

<sup>19</sup> 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

<sup>20</sup> Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern Nr. 100.2018.255 vom 20. März 2019, E. 3.1.

<sup>21</sup> Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 23, S. 9

<sup>22</sup> Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 23 Bst. d, S. 11

Weiteren festhält, drei Anbieterinnen hätten die Note 1 und nur eine Anbieterin die Note 2 erhalten. Richtig ist vielmehr, dass drei Anbieterinnen mit der Bewertungsstufe (in den Worten der Beschwerdeführerin: «Note») 2 und eine Anbieterin mit der Bewertungsstufe 3 bewertet wurden. Zum Zuschlagskriterium ZK05 «Erfahrung» bzw. dessen Bewertung durch die Vorinstanz ist den Eingaben der Beschwerdeführerin zu entnehmen, dass es nach deren Ansicht eine unzulässige «Doppelprüfung» sei, wenn die Erfahrung der Anbieter sowohl beim Eignungskriterium EK05 als auch beim Zuschlagskriterium ZK05 geprüft werde.<sup>23</sup> Zur Bewertung des Zuschlagskriterium ZK05 äussert sich die Beschwerdeführerin nicht. Es sei dazu festgehalten, dass die Beschwerdeführerin beim Zuschlagskriterium ZK05 «Erfahrung» die Maximalpunktzahl 50 erhalten hat, während die Beschwerdeführerin mit 25 Punkten bewertet wurde.

Vor diesem Hintergrund ist weder auf das Zuschlagskriterium ZK01 «Preis», noch auf die nicht weiter substantiierten Rügen der Beschwerdeführerin zur Bewertung der Zuschlagskriterien ZK04 «Sprachförderung» und ZK05 «Erfahrung» weiter einzugehen. Zur Rüge der angeblichen Doppelprüfung der «Erfahrung» siehe E. 3.3 hiernach.

**3.1.5** Im Folgenden wird somit zu prüfen sein, ob einerseits die Bewertung des Angebots der Beschwerdeführerin bei den Zuschlagskriterien ZK02 «Arbeitsintegration» und ZK03 «Regionale Vernetzung» und andererseits die Bewertung des Angebots der Beschwerdegegnerin beim ZK03 «Regionale Vernetzung» durch die Vorinstanz rechtmässig, unter Beachtung der in der Ausschreibung und den Ausschreibungsunterlagen vorgegebenen Gewichtung der Kriterien und des vorgegebenen Bewertungsmassstabs, erfolgt ist. Den von der Beschwerdeführerin vorgebrachten Rügen der Verletzung des Gleichbehandlungsgebots, der Verletzung des Transparenzgebots und der Verletzung des Willkürverbots kommt 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.

## **3.2. Zuschlagskriterien und Taxonomie**

**3.2.1** Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Vorinstanz habe in den Ausschreibungsunterlagen Sub- bzw. Unterkriterien zu den Zuschlagskriterien definiert, es bei der Bewertung der Angebote aber anschliessend unterlassen, diese Unterkriterien auch tatsächlich anzuwenden. Konkret bringt die Beschwerdeführerin dazu vor:

---

<sup>23</sup> Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 18, S. 7 f.

«Dass das SOA die Zuschlagskriterien offensichtlich nur grob und nicht unter dem Blickwinkel der publizierten Subkriterien bewertet hat, zeigt die angefochtene Verfügung deutlich. Gemäss der darin bekannt gegebenen **Vergleichstabelle** im Sinn von Art. 25 ÖBV wurden die Zuschlagskriterien abgesehen vom Preis ausschliesslich mit den Noten 1, 2, 3 oder vier bewertet, **obwohl eine sorgfältige Anwendung der publizierten Subkriterien durchaus Differenzierungen geboten und zugelassen hätte**. Das Resultat dieser **grob vereinfachten und der Ausschreibung widersprechenden Benotung** ist geradezu grotesk. Bei der **Arbeitsintegration** haben alle Anbieter ausser der Beschwerdeführerin die gleiche Note erreicht, obwohl es in der Natur der Sache liegt, dass gerade in diesem Bereich feinere Abstufungen zu erwarten sind.»<sup>24</sup>

Im Weiteren macht die Beschwerdeführerin geltend, die Vorinstanz habe es im strittigen Vergabeverfahren unterlassen, die Gewichtung der Subkriterien vorgängig bekannt zu geben und es seien von der Vorinstanz weitere «Beurteilungsaspekte» vorbehalten worden.<sup>25</sup>

**3.2.2** Nach Art. 10 Abs. 1 Bst. f und g ÖBV muss die Ausschreibung in einem öffentlichen Beschaffungsverfahren u.a. die Eignungs- und Zuschlagskriterien enthalten. Die weiteren Vorgaben betreffend die «Zuschlagskriterien nach Artikel 30» hat die Auftraggeberin, gemäss Art. 11 Abs. 1 Bst. i ÖBV, in den Ausschreibungsunterlagen festzulegen. Demnach sind die Zuschlagskriterien in den Ausschreibungsunterlagen mit ihrer Gewichtung und allfälligen Unterkriterien aufzuführen. Wenn der Preis ein Zuschlagskriterium ist, muss zusätzlich die Regel bekannt gegeben werden, wie der Preis bewertet wird.<sup>26</sup> Die Zuschlagskriterien sind auftragsspezifisch festzulegen und wo nötig zu präzisieren.<sup>27</sup>

Aus Art. 30 Abs. 2 ÖBV ergibt sich, dass die Vergabestelle («allfällige») Sub- bzw. Unterkriterien für ein Beschaffungsverfahren festlegen *darf*. Diesfalls sind diese Subkriterien abschliessend in den Ausschreibungsunterlagen aufzuführen. Eine Verpflichtung, Subkriterien zu den Zuschlagskriterien zu bestimmen, lässt sich demgegenüber aus dem öffentlichen Beschaffungsrecht nicht ableiten. Dies wird von der Beschwerdeführerin im Übrigen auch nicht behauptet.

Mängel in der Ausschreibung und in gleichzeitig zugänglich gemachten Ausschreibungsunterlagen sind grundsätzlich mit Beschwerde gegen die Ausschreibung (vgl. Art. 11 Abs. 2 Bst. a

---

<sup>24</sup> Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 23 Bst. c, S. 10 f.

<sup>25</sup> Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 23 Bst. a, S. 10

<sup>26</sup> Art. 30 Abs. 2 ÖBV

<sup>27</sup> Art. 30 Abs. 3 in fine ÖBV

ÖBG) geltend zu machen.<sup>28</sup> Etwas anderes gilt nur, wenn die (angeblichen) Mängel der Ausschreibung nicht «auf Anhieb», sondern erst zum Zeitpunkt des Zuschlags erkennbar gewesen sind.<sup>29</sup>

**3.2.3** 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%). Die Preisbewertungsregel wurde unter Ziff. 6.4.2 der Ausschreibungsunterlagen bekanntgegeben. Für die Bewertung der qualitativen Zuschlagskriterien ZK02 bis ZK05 wurden drei unterschiedliche «Bewertungstypen» festgelegt. Der Bewertungstyp 3 ist einzig für das Zuschlagskriterium ZK05 «Erfahrung» zur Anwendung gelangt, auf dessen Bewertung mangels Substantiierung der entsprechenden Rüge nicht eingegangen werden muss (E. 3.1.4 hiervor).

**3.2.4** 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.

---

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> Urteil des Bundesgerichts 2P.294/2005 vom 14. März 2006, E. 4.1

- 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.»

Für die Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK02 «Arbeitsintegration» 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. <b>Hinweis:</b> 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%

**3.2.5** 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».

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%

**3.2.6** Entgegen der Behauptung der Beschwerdeführerin trifft es nicht zu, dass die Vorinstanz bei den Zuschlagskriterien ZK02 «Arbeitsintegration» und ZK03 «Regionale Vernetzung» – wie im Übrigen auch nicht bei den Zuschlagskriterien ZK04 «Sprachförderung» und ZK05 «Erfahrung» – Subkriterien definiert hat. Bei den, zu den qualitativen Zuschlagskriterien unter dem Titel «Nähere Beschreibung» bzw. «Form des Nachweises» enthaltenen Auflistungen, welche die Beschwerdeführerin als Subkriterien verstanden haben will, handelt es sich vielmehr um Gesichtspunkte, nach denen die Vorinstanz geprüft hat, ob die Erreichung der im Zuschlagskriterium genannten Ziel «plausibel und nachvollziehbar» ist. Die von der Beschwerdeführerin andernorts gewählte Terminologie «Beurteilungsaspekte»<sup>30</sup> trifft die Bedeutung dieser Auflistung notabene recht gut.

Gegen das Verständnis der Beschwerdeführerin, es handle sich bei diesen Auflistungen um Subkriterien, spricht zunächst der Umstand, dass weder in der Ausschreibung noch in den Ausschreibungsunterlagen von Sub- oder Unterkriterien die Rede ist. Hätte die Vorinstanz Sub- bzw. Unterkriterien für die Vergabe «Regionale Partner im Asyl- und Flüchtlingsbereich» vorgeben wollen, hätte es nahegelegen, diese Subkriterien in den Ausschreibungsunterlagen auch als solche zu bezeichnen. Indem die Vorinstanz die Gesichtspunkte für die Bewertung unter den Titeln «Nähere Beschreibung» bzw. «Form des Nachweises» aufgelistet hat, gibt es sprachlich jedoch keinen erkennbaren Anknüpfungspunkt für das Verständnis der Beschwerdeführerin, es handle sich um Subkriterien. Die Beschwerdeführerin weist zudem selbst darauf hin, dass die Auflistung der «Beurteilungsaspekte» bei den Zuschlagskriterien mit dem Adverb «insbesondere» eingeleitet wird, es sich mithin nach grammatikalischem Verständnis nicht um eine abschliessende Aufzählung handeln konnte. Wären die qualitativen Zuschlagskriterien in der vorliegend strittigen Beschaffung anhand des arithmetischen Mittels von Unterkriterien zu bewerten gewesen, hätten diese Unterkriterien indessen zwingend abschliessend aufgezählt werden müssen (vgl. dazu auch Art. 30 Abs. 2 ÖBV). Anders wäre eine korrekte Ermittlung des

<sup>30</sup> Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 23 Bst. a, S. 10



Bewertungsergebnisses anhand von Unterkriterien gar nicht möglich – was auch die Beschwerdeführerin sinngemäss festhält.<sup>31</sup> Gegen das Verständnis der Beschwerdeführerin sprechen schliesslich die zu den Zuschlagskriterien vorgegebenen Bewertungsmaßstäbe («Bewertungstypen»), die explizit auf die *Ziele* bzw. die *Zielerreichung* bei den Zuschlagskriterien Bezug nehmen. Bei den Bewertungsgesichtspunkten handelt es nicht um Ziele, sondern eben um Aspekte zur Bewertung der eingereichten Nachweise bei den Zuschlagskriterien. Die zu den Zuschlagskriterien vorgegebenen Bewertungstypen lassen sich denn auch in ihrer Logik gar nicht auf die einzelnen Bewertungsgesichtspunkte anwenden. Eine Bewertung der aufgelisteten Punkte – welche die Beschwerdeführerin für Subkriterien hält – anhand der festgelegten Bewertungstypen ist mit anderen Worten logisch gar nicht möglich.

Die Ausschreibungsunterlagen sind demnach hinsichtlich der dort definierten Zuschlagskriterien nach Treu und Glauben so zu verstehen, dass keine Subkriterien zur Bewertung der qualitativen Zuschlagskriterien vorgegeben wurden. Es spricht im Übrigen einiges dafür, dass auch die Beschwerdeführerin zum Zeitpunkt der Angebotseinreichung von nichts Anderem ausgegangen ist. Hätte sie die unter «Nähere Beschreibung» bzw. «Form des Nachweises» bei den Zuschlagskriterien enthaltenen Auflistungen tatsächlich als Subkriterien verstanden, wäre zu erwarten gewesen, dass sie in ihrem Angebot auch konkrete Aussagen zu diesen «Kriterien» machen würde. Dem ist aber nicht so. Die Ausführungen zu den Zuschlagskriterien im Angebot der Beschwerdeführerin lassen nicht erkennen, dass diese davon ausgegangen ist, die Zuschlagskriterien würden anhand von Unterkriterien bewertet.

Den Vorbringen der Beschwerdeführerin, die Angebote seien bei den qualitativen Zuschlagskriterien nicht anhand der bekannt gegebenen Unterkriterien gewertet worden, ist damit der Boden entzogen. Die entsprechenden Rügen erweisen sich als unbegründet.

**3.2.7** Die Beschwerdeführerin bringt im Weiteren vor, das in den Ausschreibungsunterlagen definierte Bewertungsraster habe zu einer «grobmaschigen Bewertung» geführt, weil keine Abstufung bei den Punktzahlen erfolgt sei.<sup>32</sup> Die «inhaltlichen» Zuschlagskriterien seien mit einer völlig ungenügenden Differenzierung beurteilt worden.

Der Beschwerdeführerin ist beizupflichten, dass die im vorliegend strittigen Vergabeverfahren für die qualitativen Zuschlagskriterien ZK02 und ZK03 vorgegebene Taxonomie mit lediglich vier Bewertungsstufen – wobei die Bewertung mit 0 beim Zuschlagskriterium ZK02 zum Ausschluss aus dem Vergabeverfahren geführt hätte, womit de facto nur drei Bewertungsstufen für die zur Evaluation zugelassenen Angebote verbleiben – vergleichsweise «grob» erscheint und nur eine wenig differenzierte Bewertung zulässt. Die gewählte Taxonomie kann insbesondere

---

<sup>31</sup> Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 23 Bst. a, S. 10

<sup>32</sup> Replik der Beschwerdeführerin vom 22. August 2019, Rz. 17, S. 8

dazu führen kann, dass bei nuanciert unterschiedlichen Bewertungen im Grenzbereich der Bewertungsstufen erhebliche Unterschiede bei der Punktevergabe resultieren. Namentlich beim mit 30% gewichteten Zuschlagskriterium ZK02 «Arbeitsintegration» führt die Zuweisung zur Bewertungsstufe 1 oder 2 (die Bewertungsstufe 3 wurde – wie die Beschwerdeführerin zutreffend festhält – von keinem Anbieter erreicht) zu einem Unterschied von 99 Punkten, was 10% der insgesamt zu erreichenden Punkte entspricht. Dieses Bewertungssystem hat dazu geführt, dass beim Zuschlagskriterium ZK02 «Arbeitsintegration» drei der vier zum Los G (Region G) eingereichten Angebote identisch bewertet wurden. Beim Zuschlagskriterium ZK03 «Regionale Vernetzung» verhält es sich sogar so, dass losübergreifend bei allen zur Ausschreibung «Regionale Partner im Asyl- und Flüchtlingsbereich» eingegangenen Angeboten eine Bewertung entweder mit 99 Punkten (Bewertungsstufe 2) oder mit 150 Punkten (Bewertungsstufe 3) erfolgt ist. Der Beschwerdeführerin ist vor diesem Hintergrund zuzustimmen, wenn sie vorbringt, dass die gewählte Taxonomie zu einer wenig differenzierten Bewertung bei den qualitativen Zuschlagskriterien geführt hat.

**3.2.8** Das Bewertungssystem – die Taxonomie – wurde aber in den Ausschreibungsunterlagen, zusammen mit den Zuschlagskriterien, deren Gewichtung und der Umschreibung der Anforderungen, bekanntgegeben. Es musste demnach allen Anbietern bewusst sein, dass eine «grobe» Skala mit nur vier Bewertungsstufen zur Anwendung gelangt. Wäre die Beschwerdeführerin der Auffassung gewesen, das Bewertungssystem sei für sich genommen widerrechtlich – weil es zu wenig differenziert ist – hätte sie dies mit einer Beschwerde gegen die Ausschreibung bzw. gegen die gleichzeitig publizierten Ausschreibungsunterlagen vorbringen müssen.<sup>33</sup> Im vorliegenden Verfahren, da der Zuschlag angefochten wird, ist diese Rüge verwirkt.

Nicht zu hören ist die Beschwerdeführerin, wenn sie diesbezüglich geltend macht, es sei für sie aufgrund der Ausschreibungsunterlagen noch nicht erkennbar gewesen, «dass das Bewertungsraster zu einer derart grobmaschigen Bewertung führen würde» und «der Mangel» erst aus der Offenlegung des Evaluationsberichts zu erkennen gewesen sei.<sup>34</sup> Die «Bewertungstypen» – also die Massstäbe zur Bewertung der qualitativen Zuschlagskriterien – sind in den Ausschreibungsunterlagen unzweideutig formuliert. Eine Interpretation, die Vergabestelle könne ein Angebot bei einem qualitativen Zuschlagskriterium auch mit einer Zwischenstufe – z.B. mit 80% der bei einem Zuschlagskriterium möglichen Punkte – bewerten, lassen diese Formulierungen schlechterdings nicht zu.

**3.2.9** Ob ein Bewertungssystem mit lediglich vier Bewertungsstufen (wobei eine Stufe zum Ausschluss aus dem Vergabeverfahren führt) noch rechtmässig erscheint oder ein solches Sys-

---

<sup>33</sup> E. 3.2.2 hiervor

<sup>34</sup> Replik der Beschwerdeführerin vom 22. August 2019, Rz. 9, S. 4

tem als zu wenig differenziert bezeichnet werden muss, kann vor diesem Hintergrund vorliegend offenbleiben. Es sei aber festgehalten, dass bei qualitativen Zuschlagskriterien, die anhand einer mit Worten umschriebenen Skala bewertet werden, zwangsläufig Abstufungen erfolgen müssen. Anders als beim Zuschlagskriterium Preis ist eine durchweg lineare (stufenlose) Bewertung bei diesen Kriterien ausgeschlossen bzw. würde eine solche Bewertung eine Exaktheit vortäuschen, die bei einer mit Worten umschriebenen Skala gar nicht bestehen kann.

**3.2.10** Auf die Rüge, das angewendete Bewertungssystem sei bei den qualitativen Zuschlagskriterien insgesamt zu wenig differenziert und die Bewertungen der Angebote seien deshalb rechtsfehlerhaft, ist nach dem Geschriebenen nicht einzugehen. Die entsprechende Rüge ist verwirkt.

### **3.3. Doppelprüfung der Erfahrung**

Die Beschwerdeführerin bringt vor, das Eignungskriterium EK05 «Erfahrung in vergleichbaren Aufträgen (Betreuung)» habe dem Zuschlagskriterium ZK05 «Erfahrung» entsprochen, weshalb die Vorinstanz eine (angeblich unzulässige) Doppelprüfung ein und desselben Kriteriums vorgenommen habe.<sup>35</sup>

Wiederum gilt, dass die Eignungskriterien und die Zuschlagskriterien in der Ausschreibung und den Ausschreibungsunterlagen bekanntgegeben worden sind. Da sich die Argumentation der Beschwerdeführerin im Wesentlichen auf die Bezeichnung der Kriterien EK05 und ZK05 stützt, ist nicht zu sehen, weshalb die Rüge der angeblichen Doppelprüfung der Erfahrung nicht bereits mit einer Beschwerde gegen die Ausschreibung hätte vorgebracht werden können.<sup>36</sup> Auch diese Rüge der Beschwerdeführerin ist demnach verwirkt. Die Rechtsmittelinstanz hat keinen Anlass, auf die Rüge der Doppelprüfung inhaltlich einzugehen.

Es sei aber doch festgehalten, dass zwar die Bezeichnungen der beiden Kriterien ähnlich, deren inhaltliche Umschreibungen in den Ausschreibungsunterlagen aber nicht deckungsgleich sind. Das Eignungskriterium EK05 betrifft die Erfahrung hinsichtlich Unterbringung und Betreuung von grossen Personengruppen und/oder Personengruppen mit besonderem Unterstützungs- und Förderbedarf.<sup>37</sup> Das Zuschlagskriterium ZK05 betrifft demgegenüber Erfahrung in der Integrationsförderung und Betreuung im Migrationsbereich.<sup>38</sup> Die Anbieter hatten zu den beiden Kriterien denn auch unterschiedliche Nachweise einzureichen. Vor diesem Hintergrund ist auch ohne nähere inhaltlich Prüfung nicht davon auszugehen, dass vorliegend eine Doppelprüfung

---

<sup>35</sup> Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 18, S. 7 f.

<sup>36</sup> Vgl. E. 3.2.2 hiervor

<sup>37</sup> Siehe Anhang 2 der Ausschreibungsunterlagen

<sup>38</sup> Siehe Anhang 3 der Ausschreibungsunterlagen

eines identischen Kriteriums vorgenommen wurde. Ohnehin wäre auch diesfalls erst noch zu erörtern, ob eine solche Doppelprüfung überhaupt unzulässig ist, was die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin bestreiten.

### 3.4. Bewertung im Überblick

Die Vorinstanz bewertete die Angebote der Beschwerdeführerin und der Beschwerdegegnerin wie folgt:<sup>39</sup>

Anbieter	Beschwerdeführerin		Beschwerdegegnerin	
	Bewertungsstufe	Punkte	Bewertungsstufe	Punkte
ZK01 Preis		297		350
ZK02 Arbeitsintegration	1	99	2	198
ZK03 Regionale Vernetzung	2	99	2	99
ZK04 Sprachförderung	2	99	2	99
ZK05 Erfahrung	2	50	1	25
<b>Total max. 1000 Punkte</b>		<b>644</b>		<b>771</b>

Das Angebot der Beschwerdeführerin wurde damit beim Zuschlagskriterium ZK01 «Preis» um 53 Punkte und beim Zuschlagskriterium ZK02 «Arbeitsintegration» um 99 Punkte schlechter bewertet als das Angebot der Beschwerdegegnerin. Bei den Zuschlagskriterien ZK03 «Regionale Vernetzung» und ZK04 «Sprachförderung» wurde das Angebot der Beschwerdeführerin gleich wie das Angebot der Beschwerdegegnerin bewertet, beim ZK05 «Erfahrung» sogar um eine Bewertungsstufe (und dementsprechend 25 Punkte) besser.

Nicht zu erkennen ist bei dieser Bewertung, dass dem Preiskriterium (ZK01) tatsächlich ein höheres Gewicht zugekommen wäre, als dies in den Ausschreibungsunterlagen bekanntgegeben worden ist. Das Vorbringen der Beschwerdeführerin, die konkrete Anwendung der Zuschlagskriterien habe zu einer Übergewichtung des Preises geführt,<sup>40</sup> ist demnach unzutreffend. Gerade im Verhältnis zwischen der Beschwerdegegnerin und der Beschwerdeführerin war die unterschiedliche Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK02 «Arbeitsintegration» deutlich entscheidender für die vergleichsweise weit auseinandergehende Gesamtbewertung der Angebote als der unterschiedliche Angebotspreis. Die Beschwerdeführerin hat insgesamt wesentlich mehr Punkte bei den qualitativen Zuschlagskriterien (ZK02 bis ZK05) eingebüsst als beim Zuschlagskriterium ZK01 «Preis».

<sup>39</sup> Evaluationsbericht vom 3. April 2019, S. 24 f.

<sup>40</sup> Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 23 d, S. 11

### **3.5. Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK02 «Arbeitsintegration»**

Beim Zuschlagskriterium ZK02 «Arbeitsintegration» bringt die Beschwerdeführerin vor, ihr Angebot sei von der Vorinstanz rechtsfehlerhaft (zu tief) bewertet worden. In der Replik der Beschwerdeführerin vom 22. August 2019 wird zudem geltend gemacht, dass das Angebot der Beschwerdegegnerin beim ZK02 «Arbeitsintegration» zu gut bewertet worden sei.

#### **3.5.1 Bewertung und Begründung durch die Vorinstanz**

Zur Bewertung des Angebots der Beschwerdeführerin beim Zuschlagskriterium ZK02 «Arbeitsintegration» mit der Bewertungsstufe 1 (33% 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:

«Basierend auf der Dokumentation bestehen Zweifel, ob die Ziele gemäss den ASU und der IAS erreicht werden können.

Insbesondere ist kaum nachvollziehbar, wie die geforderte Integration in den ersten Arbeitsmarkt konkret erreicht werden soll. Im Zentrum der dokumentierten Massnahmen steht nur die Integration in den zweiten Arbeitsmarkt. Dies ist nicht kohärent zur Detailkonzeption NA-BE. Ausserdem ist die Finanzierung der geplanten Aktivitäten nicht dokumentiert.»

#### **3.5.2 Vorbringen der Parteien**

**3.5.2.1** Die Beschwerdeführerin bringt in ihrer Beschwerde vom 6. Mai 2019 vor, die Begründung der Vorinstanz, es sei kaum nachvollziehbar, wie die geforderte Integration in den ersten Arbeitsmarkt erreicht werden soll, sei unhaltbar.<sup>41</sup> Die Vorinstanz übergehe damit die «ausführlichen diesbezüglichen Ausführungen und Nachweise» der Beschwerdeführerin und stelle den Sachverhalt damit willkürlich fest. Rechtlich korrekt und angemessen sei einzig eine Bewertung mit minimal 198 Punkten.<sup>42</sup>

Die Beschwerdeführerin macht geltend, sie verfolge in der Arbeitsintegration – wie dies auch von der Vorinstanz verlangt worden sei – einen innovativen Ansatz, mit dem sie im Vergleich zu den anderen Anbietern einzigartig dastehe. Kurz zusammengefasst bestehe dieser Ansatz darin, dass der anvisierte Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt durch gezielte Integrationsmassnahmen im zweiten Arbeitsmarkt im Rahmen eines spezifischen Angebots in einem «Dock-Betrieb» eingeleitet und ermöglicht werden soll. Der zweite Arbeitsmarkt sei in diesem Sinn nicht eine isolierte, sondern eine weiterführende Massnahme. Der besondere Vorteil dieses

---

<sup>41</sup> Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 24, S. 12

<sup>42</sup> Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 24, S. 15

Konzepts bestehe darin, dass die vorläufig Aufgenommenen und die Flüchtlinge von Anfang an in Arbeitsprozesse eingegliedert würden, welche auf die Bedürfnisse der Wirtschaft abgestimmt sind. Die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt sei folgerichtig das zweite zwingende Elemente des «fs-Integrationskonzepts».<sup>43</sup>

Die Integration in den ersten Arbeitsmarkt werde durch die möglichst nahe und direkt mit der Wirtschaft kooperierenden Dock-Betriebe massgeblich unterstützt. Der Grund hierfür liege darin, dass die vorläufig Aufgenommenen und die Flüchtlinge schon mit dem Beginn des Integrationsprozesses als Arbeitnehmer eingesetzt würden und auf der Grundlage von Arbeitsverträgen Arbeiten ausführen, welche die Wirtschaft nachfragt. Dadurch werde ein hoher, realitätsbezogener Trainingsgrad erreicht, der sich bei der Integration im ersten Arbeitsmarkt entscheidend positiv auswirke. Insgesamt sei festzustellen, so die Beschwerdeführerin, dass ihr Arbeitsintegrationskonzept optimal auf die in der Detailkonzeption des Kantons festgelegte Zielsetzung der möglichst raschen Integration in den ersten Arbeitsmarkt zugeschnitten sei.<sup>44</sup>

Der Vorwurf der Vorinstanz, die Beschwerdeführerin äussere sich in ihrem Arbeitsintegrationskonzept nur zur Integration in den zweiten Arbeitsmarkt, lasse aber eine Darstellung der Integration in den ersten Arbeitsmarkt vermissen, sei aktenwidrig und unhaltbar. Die Beschwerdeführerin lege im Kapitel 5.3 ihres Angebots auf den S. 4 ff. ausführlich dar, welche Massnahmen im Hinblick auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt angestrebt werden. Ferner habe die Beschwerdeführerin im gleichen Kapitel auch eine detaillierte Wirkungsanalyse unterbreitet.<sup>45</sup>

Auch die in der angefochtenen Zuschlagsverfügung festgehaltene Kritik, im Angebot der Beschwerdeführerin zum Zuschlagskriterium ZK02 «Arbeitsintegration» würden Angaben zur Finanzierung der vorgeschlagenen Integrationsmassnahmen fehlen, erachtet die Beschwerdeführerin als «völlig aktenwidrig und unberechtigt».<sup>46</sup> Die Beschwerdeführerin habe im Kapitel 5.1 ihres Angebots ein ausführliches Finanzierungskonzept mit Finanzplanungen (auch mit einer Mittelflussrechnung) eingereicht und den Nachweis geführt, dass die Finanzierung unter einem Grundscenario mit einer Auslastung von 80% und unter anderen Auslastungsszenarien (70 bzw. 90%) gesichert ist und dass auch die Liquidität gewährleistet werden kann. Ferner habe die Beschwerdeführerin die Preisblätter gemäss Anhang 4 zu den Ausschreibungsunterlagen vollständig ausgefüllt. Weitere Unterlagen, insbesondere Kalkulationsnachweise, seien nicht verlangt worden.<sup>47</sup>

---

<sup>43</sup> Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 24, S. 12

<sup>44</sup> Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 24, S. 13

<sup>45</sup> Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 24, S. 14

<sup>46</sup> Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 24, S. 14

<sup>47</sup> Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 24, S. 14

**3.5.2.2** Die Vorinstanz hält in ihrer Beschwerdevernehmlassung vom 29. Mai 2019 an ihrer Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK02 fest. Die Rügen der Beschwerdeführerin, die Bewertung sei willkürlich und nicht nachvollziehbar erfolgt, erachtet die Vorinstanz als unbegründet.<sup>48</sup>

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»<sup>49</sup>.

Das von der Beschwerdeführerin eingereichte Arbeitsintegrationskonzept enthalte, anders als von dieser behauptet, keinen innovativen Ansatz. Die von der Beschwerdeführerin beschriebene «Lösung» werde auch in anderen Konzepten angestrebt und dort z.B. als «Qualifizierungsmassnahmen» oder ähnliches bezeichnet. Der Unterschied liege in der Tatsache, dass die Beschwerdeführerin ausschliesslich mit den «Dock-Betrieben» zusammenarbeite. In der Detailkonzeption wie auch in den Ausschreibungsunterlagen sei klar aufgezeigt worden, dass mit dem neuen Integrationsmodell das Ziel der raschen Integration in den ersten Arbeitsmarkt verfolgt wird. Die Beschwerdeführerin beschreibe in ihrem Angebot ihr zugrundeliegendes Wirkungsmodell, mit welchem sie die Arbeitsintegration für die Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge verfolgen möchte. Sie beschreibe jedoch nicht den erwarteten Beitrag der einzelnen Massnahmen zu eben dieser Zielerreichung, wie dies bei Zuschlagskriterium ZK02 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 Einsätzen bei den Dock-Betrieben folgen.<sup>50</sup>

Weiter hält die Vorinstanz zur Bewertung des Arbeitsintegrationskonzepts der Beschwerdeführerin fest, alleine die Unterstützung bei der Stellensuche durch den Job Coach reiche aus ihrer Sicht nicht aus, zumal das Job Coach Modell in den Ausschreibungsunterlagen verbindlich vorgegeben worden sei. Die Ausführungen der Beschwerdeführerin in deren Angebot seien zudem

---

<sup>48</sup> Beschwerdevernehmlassung der Vorinstanz vom 29. Mai 2019, S. 12 f.

<sup>49</sup> Beschwerdevernehmlassung der Vorinstanz vom 29. Mai 2019, S. 14 f.

<sup>50</sup> Beschwerdevernehmlassung der Vorinstanz vom 29. Mai 2019, S. 14 f.

widersprüchlich und es werde nicht ersichtlich, wann und bei welcher Zielgruppe ein Job Coach genau zum Einsatz komme. Auch sei im Angebot nicht beschrieben, welche Rolle der Job Coach bei der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt übernimmt. Gemäss den Beschreibungen der Beschwerdeführerin in ihrem Arbeitsintegrationsmodell übernehme der Job Coach keine Aufgaben bei der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt, was nicht nachvollzogen werden könne. Schliesslich sei die Zusammenarbeit zwischen dem Job Coach und dem zuständigen Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) unklar. Es sei damit kaum nachvollziehbar, wie die geforderte Integration in den ersten Arbeitsmarkt konkret erreicht werden solle. Zudem sei aus den Beschreibungen im Angebot auch nicht klar ersichtlich, wie in der Region mengenmässig genügend Plätze im zweiten Arbeitsmarkt akquiriert und bereitgestellt werden können sollen.<sup>51</sup>

Des Weiteren bringt die Vorinstanz vor, im Angebot der Beschwerdeführerin würden kaum Aktivitäten im Rahmen der Berufsbildung erwähnt. Folglich sei es für die Vorinstanz auch kaum nachvollziehbar, wie die vorgegebenen Ziele der Berufsbildung erreicht werden sollen.<sup>52</sup>

In grundsätzlicher Weise hält die Vorinstanz fest, in der Detailkonzeption werde das neue Integrationsmodell, welches von den zukünftigen regionalen Partnern getragen werden muss, beschrieben. Insbesondere werde dort auf den arbeitsmarktorientierten und individuellen Integrationsprozess eingegangen, d.h. die individuellen Voraussetzungen der Personen müssten bei der Integration berücksichtigt werden. Die Beschwerdeführerin stelle in ihrer Dokumentation die Zielgruppen mit ihren unterschiedlichen Bedürfnissen und die darauf abgestimmten Massnahmen indessen wenig konkret dar. Sie unterscheide zwischen der Zielgruppe Ausbildungsfähigkeit und der Zielgruppe Arbeitsmarktfähigkeit. Das Eruiieren der individuellen Voraussetzungen in einer integrativen Didaktik gehe aber weit über eine Grobeinteilung in diese zwei rudimentären Zielgruppen hinaus.<sup>53</sup>

Schliesslich bekräftigt die Vorinstanz die im Evaluationsbericht vom 3. April 2019 festgehaltene Kritik, wonach die Kosten und die Finanzierung der Aktivitäten zur Arbeitsintegration im Angebot der Beschwerdeführerin nicht nachvollziehbar und konsistent dargelegt worden seien. Die Beschwerdeführerin weise in ihrem eingereichten Konzept zum Zuschlagskriterium ZK02 überhaupt keine Kosten aus, obwohl aus dem Angebot der Beschwerdeführerin an mehreren Stellen ersichtlich werde, dass die «Dock-Arbeitsplätze» Kosten verursachen. Namentlich weise die Beschwerdeführerin in ihrem eingereichten Arbeitsintegrationskonzept nirgends aus, wie hoch

---

<sup>51</sup> Beschwerdevernehmlassung der Vorinstanz vom 29. Mai 2019, S. 15 f.

<sup>52</sup> Beschwerdevernehmlassung der Vorinstanz vom 29. Mai 2019, S. 16

<sup>53</sup> Beschwerdevernehmlassung der Vorinstanz vom 29. Mai 2019, S. 16 f.



die erwähnte «Dienstleistungspauschale pro Arbeitnehmer/in» ist. Die Lohnzahlungen via Sozialdienst hätten, so die Vorinstanz weiter, zwingend ausgewiesen und in die offerierte Integrationspauschale eingerechnet werden müssen.<sup>54</sup>

**3.5.2.3** Die Beschwerdegegnerin bezweifelt in ihrer Beschwerdeantwort vom 30. Mai 2019, dass die Beschwerdeführerin über einen innovativen Ansatz zur Arbeitsintegration verfüge. Jedenfalls schildere sie in der Beschwerdeschrift eine klassische Vorgehensweise, welche den zweiten Arbeitsmarkt im Fokus hat, über welchen der Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt gelingen soll. Es liege die Vermutung nahe, dass es die Beschwerdeführerin in ihrem Angebot unterlassen habe, ihr Arbeitsintegrationskonzept im Sinne des von der Vorinstanz geforderten Wirkungsmodells klar und nachvollziehbar darzulegen.<sup>55</sup>

Zur Nachvollziehbarkeit der Finanzierung hält die Beschwerdegegnerin fest, aus den Ausschreibungsunterlagen ergebe sich, dass die Anbieter im Arbeitsintegrationskonzept Angaben zu den Kosten und zur Finanzierung der geplanten Massnahmen machen mussten, welche über diejenigen im Preisblatt und im Finanzierungskonzept gemäss Eignungskriterium EK04 hinausgehen. Die Ausführungen der Beschwerdeführerin würden nahe legen, dass diese Angaben im Arbeitsintegrationskonzept der Beschwerdeführerin fehlen.<sup>56</sup>

**3.5.2.4** In der Replik der Beschwerdeführerin vom 22. August 2019 geht diese kaum auf die Ausführungen der Vorinstanz gemäss Beschwerdevernehmlassung vom 29. Mai 2019 zur Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK02 «Arbeitsintegration» ein. Die Beschwerdeführerin verweist vielmehr auf ihre Ausführungen in der Beschwerdeschrift. Sie habe dort ausführlich begründet, weshalb die Bewertung durch die Vorinstanz rechtswidrig erfolgt sei.<sup>57</sup>

Neu bringt die Beschwerdeführerin zum Zuschlagskriterium ZK02 zudem vor, das Angebot der Beschwerdegegnerin sei rechtsfehlerhaft zu gut bewertet worden. Im Evaluationsbericht vom 3. April 2019 sei zum Angebot der Beschwerdegegnerin festgehalten, dass in deren Arbeitsintegrationskonzept dem Aspekt der Berufsbildung nur wenig Rechnung getragen werde und es unklar bleibe, ob die entsprechenden Ziele der IAS erreicht werden können. Aufgrund des für das Zuschlagskriterium ZK02 geltenden Bewertungsmassstabs (Bewertungstyp 1) hätte, so die Beschwerdeführerin, das Angebot der Beschwerdegegnerin beim Zuschlagskriterium ZK02 folgerichtig mit 0 Punkten bewerten werden müssen.<sup>58</sup>

---

<sup>54</sup> Beschwerdevernehmlassung der Vorinstanz vom 29. Mai 2019, S. 17 f.

<sup>55</sup> Beschwerdeantwort der Beschwerdegegnerin vom 30. Mai 2019, S. 19 f.

<sup>56</sup> Beschwerdeantwort der Beschwerdegegnerin vom 30. Mai 2019, S. 20

<sup>57</sup> Replik der Beschwerdeführerin vom 22. August 2019, Rz. 15, S. 7

<sup>58</sup> Replik der Beschwerdeführerin vom 22. August 2019, Rz. 14, S. 7

**3.5.2.5** Die Vorinstanz hält in ihrer Duplik vom 2. September 2019 an der Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK02 «Arbeitsintegration» und den in der Beschwerdevernehmlassung gemachten Ausführungen fest. Da die Beschwerdeführerin in ihrer Replik auf die Ausführungen der Vorinstanz zur Bewertung des Angebots der Beschwerdeführerin beim Zuschlagskriterium ZK02 nicht eingegangen sei, müsse auf diese Bewertung ihrerseits auch nicht weiter eingegangen werden.<sup>59</sup>

Als unbegründet erweise sich, so die Vorinstanz weiter, die Kritik der Beschwerdeführerin an der Bewertung des Angebots der Beschwerdegegnerin beim Zuschlagskriterium ZK02. Im Unterschied zum Angebot der Beschwerdeführerin, aufgrund deren Dokumentation Zweifel an der Zielerreichung bestünden, seien die von der Beschwerdegegnerin getroffenen Annahmen mehrheitlich plausibel und nachvollziehbar. Entsprechend unterschiedlich seien auch die Bewertungen durch die Vorinstanz ausgefallen.<sup>60</sup>

**3.5.2.6** Die Beschwerdegegnerin macht in ihrer Duplik vom 2. September 2019 geltend, die von der Beschwerdeführerin geforderte Bewertung des Angebots der Beschwerdegegnerin beim Zuschlagskriterium ZK02 «Arbeitsintegration» mit 0 Punkten wäre unzulässig und falsch. Die Vorinstanz habe im Evaluationsbericht zum Angebot der Beschwerdegegnerin festgehalten, dass die Zielerreichung grundsätzlich plausibel und nachvollziehbar sei. Die Beschwerdegegnerin qualifiziere und begleite die Klienten gemäss ihrem Arbeitsintegrationskonzept mittels eines 5-Stufen-Modells in den ersten Arbeitsmarkt bzw. in die Berufsbildung.<sup>61</sup> Die Beschwerdeführerin verkenne ausserdem, dass «Berufsbildung» lediglich eines der drei Teilziele, welche im Zuschlagskriterium ZK02 gemäss den Ausschreibungsunterlagen zu erreichen waren, bilde. Die Bewertung des Angebots der Beschwerdegegnerin beim Zuschlagskriterium ZK02 erweise sich demnach als korrekt.<sup>62</sup>

**3.5.2.7** In ihren Schlussbemerkungen vom 16. September 2019 verweist die Beschwerdeführerin auf den Evaluationsbericht vom 3. April 2019. Dieser belege, dass die Prüfung des Zuschlagskriteriums ZK02 «Arbeitsintegration» nicht wie vorgesehen und angekündigt erfolgt sei.<sup>63</sup> Auf die Ausführungen der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin geht die Beschwerdeführerin in ihren Schlussbemerkungen nicht inhaltlich ein.

---

<sup>59</sup> Duplik der Vorinstanz vom 2. September 2019, S. 3 f.

<sup>60</sup> Duplik der Vorinstanz vom 2. September 2019, S. 4

<sup>61</sup> Duplik der Beschwerdegegnerin vom 2. September 2019, S. 12

<sup>62</sup> Duplik der Beschwerdegegnerin vom 2. September 2019, S. 13

<sup>63</sup> Schlussbemerkungen der Beschwerdeführerin vom 16. September 2019, S. 5

### **3.5.3 Überprüfung der Bewertung durch die Rechtsmittelinstanz**

**3.5.3.1** Zur Bewertung der Angebote der Beschwerdeführerin und der Beschwerdegegnerin beim Zuschlagskriterium ZK02 «Arbeitsintegration» ist zunächst festzustellen, dass sich die Vorinstanz an die in den Ausschreibungsunterlagen vorgegebene Taxonomie gehalten hat. Die anderslautenden Vorbringen der Beschwerdeführerin basieren im Wesentlichen auf deren unzutreffendem Verständnis des Bewertungssystems (E. 3.2.6 hiavor).

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.

**3.5.3.2** Die Kritik der Vorinstanz an der Dokumentation der Beschwerdeführerin zum Zuschlagskriterium ZK02 «Arbeitsintegration» betrifft gemäss dem Evaluationsbericht vom 3. April 2019 zur Hauptsache die fehlende Nachvollziehbarkeit, wie die geforderte Integration in den ersten Arbeitsmarkt konkret erreicht werden soll. Im Zentrum der von der Beschwerdeführerin dokumentierten Massnahmen stehe, gemäss Evaluationsbericht, nur die Integration in den zweiten Arbeitsmarkt, was nicht kohärent zur Detailkonzeption NA-BE sei. Zudem wird im Evaluationsbericht die fehlende Dokumentation der Finanzierung der geplanten Aktivitäten kritisiert.

Die Beschwerdeführerin bestreitet in der Beschwerde vom 6. Mai 2019, dass diese Kritikpunkte zutreffen. 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 99 Punkten (Bewertungsstufe 1) 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 99 Punkten zu begründen. Demnach ist im Folgenden zu erörtern, ob die beiden im Evaluationsbericht vom 3. April 2019 festgehaltenen Kritikpunkte nachvollzogen werden können.

**3.5.3.3** Unterschiedliche Ansichten bestehen unter den Parteien zur Frage, ob im Konzept der Beschwerdeführerin zum Zuschlagskriterium ZK02 hinreichend klar und nachvollziehbar dargestellt wird, wie die Integration in den ersten Arbeitsmarkt erfolgen soll. Die Beschwerdeführerin bringt dazu im Wesentlichen vor, sie habe einen innovativen Ansatz entwickelt, gemäss dem der anvisierte Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt durch gezielte Integrationsmassnahmen im zweiten Arbeitsmarkt im Rahmen eines spezifischen Angebots in einem «Dock-Betrieb» eingeleitet und ermöglicht werden soll. Die Vorinstanz bestreitet, dass es sich dabei um eine innova-

tive «Lösung» handelt und erblickt im Arbeitsintegrationsmodell der Beschwerdeführerin verschiedene Widersprüche und Unklarheiten; namentlich auch hinsichtlich der Finanzierung der Massnahmen.

Entgegen der Behauptung der Beschwerdeführerin kann im Umstand, dass die Vorinstanz Zweifel daran hat, dass sich mit dem Arbeitsintegrationskonzept der Beschwerdeführerin die Ziele der Ausschreibungsunterlagen und der IAS erreichen lassen, kein fehlerhafte oder gar willkürliche Sachverhaltsfeststellung gesehen werden. Die Vorinstanz hat sich, wie die Beschwerdevernehmlassung vom 29. Mai 2019 zeigt, vielmehr ausgesprochen detailliert und einlässlich mit dem Konzept der Beschwerdeführerin auseinandergesetzt. Die Kritik an ihrer Dokumentation zum Zuschlagskriterium ZK02 hat die Beschwerdeführerin in ihrer Replik vom 22. August 2019 im Übrigen nicht widerlegt. Dass die Beschwerdeführerin ihr eigenes Arbeitsintegrationskonzept selbst als «innovativ» erachtet und der Ansicht ist, mit diesem liessen sich die vorgegebenen Ziele erreichen, reicht nicht aus, die Ermessensausübung der Vorinstanz als missbräuchlich erscheinen zu lassen.

**3.5.3.4** Es ist offenkundig, dass zwischen der Beschwerdeführerin und der Vorinstanz unterschiedliche fachliche Ansichten bestehen, wie sich eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt am besten erreichen lässt. Die Rechtsmittelinstanz ist in Vergaberechtsangelegenheiten aber 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. 3.1.3 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 Arbeitsintegrationskonzept der Beschwerdeführerin nicht die Integration in den ersten Arbeitsmarkt im Zentrum stehe, sondern sich die dokumentierten Massnahmen im Wesentlichen zur Integration in den zweiten Arbeitsmarkt äussern, lässt sich anhand der Dokumentation der Beschwerdeführerin zum Zuschlagskriterium ZK02 «Arbeitsintegration», dem Evaluationsbericht vom 3. April 2019 und den Ausführungen der Parteien nachvollziehen. Die Beschwerdeführerin streitet notabene auch gar nicht ab, dass in ihrem Konzept die Integration in den zweiten Arbeitsmarkt der wesentliche Schritt der Arbeitsintegration darstellt, sondern sie sieht darin den besonderen, innovativen Ansatz des Modells.

Auch die Kritik an der fehlenden finanziellen Nachvollziehbarkeit des Arbeitsintegrationsmodells lässt sich anhand des Angebots der Beschwerdeführerin, des Evaluationsberichts vom 3. April 2019 und den Ausführungen der Vorinstanz in der Beschwerdevernehmlassung vom 29. Mai 2019 hinreichend nachvollziehen. Tatsächlich sind nirgends Angaben zu den Kosten für die

«Dock-Arbeitsplätze» ersichtlich, so wie dies die Vorinstanz in ihrer Beschwerdevernehmlassung vom 29. Mai 2019 festhält. Die Beschwerdeführerin hat es ihrerseits in der Stellungnahme vom 8. August 2019, in der Replik vom 22. August 2019 und in ihren Schlussbemerkungen vom 16. September 2019 unterlassen, Erläuterungen zu diesem Vorwurf einzureichen.

Soweit die Beschwerdeführerin vorbringt, die bei der Bewertung verwendeten Begriffe seien «schwammig» und würde dadurch jegliche rechtliche Nachprüfung verunmöglichen, sei angemerkt, 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 demnach 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.<sup>64</sup> Eine Rechtsverletzung ist darin nicht zu sehen.

**3.5.3.5** Auch eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots bei der Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK02 ist nicht zu sehen. Die Dokumentation der Beschwerdegegnerin zum Zuschlagskriterium ZK02 wurde den gestellten Anforderungen an ein Wirkungsmodell, das die effektive Integration der vorläufig Aufgenommenen und der Flüchtlinge in den ersten Arbeitsmarkt darlegt, besser gerecht als die entsprechende Dokumentation der Beschwerdeführerin. Es ist – auch im Vergleich zur Bewertung des Angebots der Beschwerdeführerin – nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz zum Ergebnis gelangt ist, aufgrund der Dokumentation der Beschwerdegegnerin zum Zuschlagskriterium ZK02 sei es grundsätzlich «plausibel und nachvollziehbar», dass die Ziele des Kriteriums erreicht werden können. Die Beschwerdeführerin hat keinen Anspruch, bei diesem Kriterium gleich bewertet zu werden wie die Beschwerdegegnerin. Damit ist gleichzeitig auch gesagt, dass das kaum substantiierte Vorbringen der Beschwerdeführerin, das Angebot der Beschwerdegegnerin hätte beim Zuschlagskriterium ZK02 «Arbeitsintegration» schlechter bewertet werden müssen, nicht begründet ist.

---

<sup>64</sup> Vgl. dazu auch das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern Nr. 100.2016.142 vom 20. September 2016, E. 6

**3.5.3.6** 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 Bewertungen lassen sich anhand der von der Beschwerdeführerin und der Beschwerdegegnerin eingereichten Angebote, der im Evaluationsbericht vom 3. April 2019 festgehaltenen Überlegungen und den Erläuterungen der Vorinstanz im Rahmen des Schriftenwechsels nachvollziehen.

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

### **3.6. Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK03 «Regionale Vernetzung»**

Die Beschwerdeführerin rügt im Weiteren die Bewertungen ihres Angebots und des Angebots der Beschwerdegegnerin beim Zuschlagskriterium ZK03 «Regionale Vernetzung» als rechtsfehlerhaft.

#### **3.6.1 Bewertung der Angebote und Begründung durch die Vorinstanz**

**3.6.1.1** Beim Zuschlagskriterium ZK03 «Regionale Vernetzung» wurden die Angebote der Beschwerdeführerin und der Beschwerdegegnerin je mit der Bewertungsstufe 2 (66% der möglichen Punkte) bewertet.

**3.6.1.2** Zur Bewertung des Angebots der Beschwerdeführerin beim Zuschlagskriterium ZK03 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:

«Aufgrund der dokumentierten Massnahmen ist es nur bedingt nachvollziehbar, dass eine gute Vernetzung mit Unternehmen erreicht wird und dadurch Ausbildungs- und Arbeitsplätze akquiriert werden können. Insbesondere wird kaum aufgezeigt, wie Ausbildungs- und Arbeitsplätze im ersten Arbeitsmarkt sichergestellt werden sollen.»

**3.6.1.3** Die Bewertung des Angebots der Beschwerdegegnerin beim Zuschlagskriterium ZK03 wird im Evaluationsbericht vom 3. April 2019 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.»

**3.6.1.4** 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.<sup>65</sup> 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.»<sup>66</sup>

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
- Immobilienetzwerk
- Behördenetzwerk 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.»<sup>67</sup>

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 «plausibel

---

<sup>65</sup> Stellungnahme der Vorinstanz vom 12. Juli 2019, S. 1

<sup>66</sup> Stellungnahme der Vorinstanz vom 12. Juli 2019, S. 2

<sup>67</sup> Stellungnahme der Vorinstanz vom 12. Juli 2019, S. 2 f.

und nachvollziehbar» erachtet, dass die beiden hiervoor genannten Ziele «zu einem hohen Grad» erreicht werden können.<sup>68</sup>

### 3.6.2 Vorbringen der Parteien

**3.6.2.1** Die Beschwerdeführerin macht in der Beschwerde vom 6. Mai 2019 geltend, es sei aktenwidrig, wenn ihr die Vorinstanz vorwerfe, regional ungenügend vernetzt zu sein. Abgesehen davon, dass die Kritik sachlich nicht zutrefte, sei das Gleichbehandlungsgebot verletzt worden, indem das Angebot der Beschwerdeführerin beim Zuschlagskriterium ZK03 gleich bewertet wurde wie das Angebot der Beschwerdegegnerin. Da die Beschwerdegegnerin im Kanton Bern überhaupt keine Arbeitsintegration betreibe, sei es unhaltbar, die Beschwerdeführerin unter diesem Zuschlagskriterium gleich zu bewerten wie die Beschwerdegegnerin.<sup>69</sup>

Die Beschwerdeführerin verweist auf die entsprechende Dokumentation unter Kapitel 5.3 ihres Angebots, wo sie einlässlich dargestellt habe, wie sie sich im Zusammenhang mit der Arbeitsintegration mit regionalen Unternehmungen vernetzen will. Zur Sprache komme in ihrer Dokumentation insbesondere die Zusammenarbeit mit rund 350 Unternehmungen im Kanton Bern, die Zusammenarbeit mit aktuell 650 Wohnraumanbietern im Kanton Bern, die Zusammenarbeit mit 22 Unternehmen und acht Partnerorganisationen und Behörden in der Region, die Zusammenarbeit mit dem Ziel der Alltagsbewältigung und sozialen Integration sowie die Akquisition von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen in Unternehmungen unter Einbezug des Dock-Netzwerks.<sup>70</sup>

**3.6.2.2** Die Vorinstanz hält in ihrer Beschwerdevernehmlassung vom 29. Mai 2019 an ihrer Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK03 fest.<sup>71</sup> Sie führt zur Bewertung des Zuschlagskriteriums 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.

Bestanden für die Vergabestelle begründete Zweifel bezüglich Plausibilität und Nachvollziehbarkeit in Bezug auf die Zielerreichung, so vergab die Vorinstanz nicht die volle Punktzahl.»<sup>72</sup>

---

<sup>68</sup> Stellungnahme der Vorinstanz vom 12. Juli 2019, S. 3 f.

<sup>69</sup> Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 14, S. 5

<sup>70</sup> Beschwerde vom 6. Mai 2019, Rz. 25, S. 16

<sup>71</sup> Beschwerdevernehmlassung der Vorinstanz vom 29. Mai 2019, S. 18 ff.

<sup>72</sup> Beschwerdevernehmlassung der Vorinstanz vom 29. Mai 2019, S. 19



Zur Bewertung des Angebots der Beschwerdeführerin beim Zuschlagskriterium ZK03 bringt die Vorinstanz vor, diese führe in ihrem Angebot aus, dass sie mit 350 Unternehmen im ganzen Kanton Bern zusammenarbeite. Sie führe aber «nirgends aus, mit wie vielen Unternehmen sie in der Region G (Los G) zusammenarbeitet». Zudem belege die Beschwerdeführerin ihre Behauptung betreffend die Zusammenarbeit mit rund 350 Unternehmen im Kanton Bern nicht. Da die Beschwerdeführerin nicht ausführe, mit welchen Unternehmen und Partnerorganisationen sie zusammenarbeite, fehle der Nachweis, dass bereits eine Vernetzung in der Region besteht. Insgesamt seien die beschriebenen Massnahmen im Angebot der Beschwerdeführerin beim Zuschlagskriterium ZK03 sehr allgemein gehalten und wenig regionenspezifisch.<sup>73</sup>

Konkret zu den Rügen der Beschwerdeführerin bei der 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.<sup>74</sup>

**3.6.2.3** 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 Burgdorf 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.<sup>75</sup>

Zudem habe der von der Beschwerdegegnerin als Mandatsleiter und «Single Point of Contact» eingesetzte Herr D.\_\_\_\_ jahrelange Erfahrung und diverse Kontakte in der Region G. Auch die

---

<sup>73</sup> Beschwerdevernehmlassung der Vorinstanz vom 29. Mai 2019, S. 19 f.

<sup>74</sup> Beschwerdevernehmlassung der Vorinstanz vom 29. Mai 2019, S. 20 f.

<sup>75</sup> Beschwerdeantwort der Beschwerdegegnerin vom 30. Mai 2019, S. 21 f.

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.<sup>76</sup>

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.<sup>77</sup>

**3.6.2.4** In ihrer Stellungnahme vom 8. August 2019 geht die Beschwerdeführerin auf die Bewertung des Angebots der Beschwerdegegnerin beim Zuschlagskriterium ZK03 ein. Sie verweist dazu auf die Gerichtspraxis, welche sich wiederholt mit der Frage befasst habe, welche Anforderungen an Nachweise von wirtschaftlichen und fachspezifischen Fähigkeiten und Kapazitäten gestellt werden müssen, die im Zeitpunkt der Einreichung des Angebots noch nicht bestehen, aber gemäss den bekannt gegebenen Intentionen spätestens bis zur Ausführung des Auftrags erworben werden sollen. Die Beschwerdeführerin hält in Bezug auf die vorliegend strittige Ausschreibung dafür, dass von der Beschwerdegegnerin der qualifizierte Nachweis hätte erbracht werden müssen, dass die «verlangte und sachliche gebotene regionale Vernetzung» in «allernächster Zukunft bis zur Implementierung der Partnerschaft im Asyl- und Flüchtlingsbereich mit hoher Wahrscheinlichkeit realisiert werden kann».<sup>78</sup> Es gebe triftige Gründe für die Annahme, dass die Vorinstanz eine nicht korrekte Prüfung zukünftiger Kapazitäten der Beschwerdegegnerin vorgenommen habe. Dies ergebe sich insbesondere aus dem Evaluationsbericht vom 3. April 2019, der hinsichtlich der Beschwerdegegnerin beim Zuschlagskriterium ZK03 so verstanden werden müsse, dass die Vorinstanz «nicht nur die Plausibilität der Präsentation, sondern zusätzlich auch die hohe Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung» verneine. Gemäss dem vorgegebenen Bewertungssystem sei die Vorinstanz somit verpflichtet gewesen, dem Angebot der Beschwerdegegnerin beim Zuschlagskriterium ZK03 die «Note 0» zu erteilen. Die Vorinstanz versuche in ihrer Stellungnahme vom 12. Juli 2019, die Evaluation nachträglich zu relativieren, indem sie schreibe, die Beurteilung im Evaluationsbericht beziehe sich einzig auf die Freiwilligenarbeit. Dies sei, so die Beschwerdeführerin, aktenwidrig.<sup>79</sup>

**3.6.2.5** In der Replik vom 22. August 2019 bekräftigt die Beschwerdeführerin ihre Kritik an der Bewertung der Angebote beim Zuschlagskriterium ZK03. Zur Bewertung ihres Angebots verweist die Beschwerdeführerin auf die Ausführungen in der Beschwerde vom 6. Mai 2019. Die

---

<sup>76</sup> Beschwerdeantwort der Beschwerdegegnerin vom 30. Mai 2019, S. 22 f.

<sup>77</sup> Beschwerdeantwort der Beschwerdegegnerin vom 30. Mai 2019, S. 24

<sup>78</sup> Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 8. August 2019, Rz. 8, S. 3 f.

<sup>79</sup> Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 8. August 2019, Rz. 10, S. 4

Feststellungen der Vorinstanz im Evaluationsbericht vom 3. April 2019 seien diesbezüglich aktenwidrig.<sup>80</sup>

Zur Bewertung des Angebots der Beschwerdegegnerin beim Zuschlagskriterium ZK03 führt die Beschwerdeführerin aus, es sei willkürlich, wenn die Vorinstanz zur Einschätzung gelangt sei, dass die Beschwerdegegnerin zwei der drei dort aufgeführten Ziele mit hoher Wahrscheinlichkeit erfülle. Die Vorinstanz äussere sich im Evaluationsbericht nur zu einem, nicht aber zu allen drei Zielen und zum Wahrscheinlichkeitsgrad der Zielerreichung. Erwähnt werde lediglich der Aspekt der Freiwilligenarbeit. Wie die Akquirierung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen sowie die Behördenkontakte beurteilt werden, komme im Evaluationsbericht überhaupt nicht zur Sprache. Demnach sei die Zielerreichung bei zwei von drei Zielen überhaupt nicht thematisiert. Wenn die Vorinstanz schreibe, die angestrebte regionale Vernetzung sei nicht vollständig nachvollziehbar, so könne dies nur so verstanden werden, dass die Nachvollziehbarkeit der mit einem hohen Wahrscheinlichkeitsgrad eintretenden Zielsetzung nicht belegt ist.<sup>81</sup>

**3.6.2.6** Die Vorinstanz widerspricht in ihrer Duplik vom 2. September 2019 den Darstellungen der Beschwerdeführerin gemäss Stellungnahme vom 8. August 2019 und Replik vom 22. August 2019. Was die Beschwerdeführerin aus den bisherigen Stellungnahmen der Vorinstanz ableite sei weder zutreffend noch für die damalige Entscheidfindung 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.<sup>82</sup>

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 ihren Eingaben 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

---

<sup>80</sup> Replik der Beschwerdeführerin vom 22. August 2019, Rz. 12, S. 6

<sup>81</sup> Replik der Beschwerdeführerin vom 22. August 2019, Rz. 11, S. 6

<sup>82</sup> Duplik der Vorinstanz vom 2. September 2019, S. 4

plausibel und nachvollziehbar ist, dass zumindest zwei der drei Ziele zu einem hohen Grad erreicht werden. Schwächen orte die Vorinstanz beim Angebot der Beschwerdegegnerin in Bezug auf das Ziel der Freiwilligenarbeit.<sup>83</sup>

**3.6.2.7** In der Duplik vom 2. September 2019 bringt die Beschwerdegegnerin erneut vor, dass sie in der Region des Loses G hervorragend vernetzt sei. Die Beschwerdegegnerin bestreitet namentlich auch die Ausführungen der Vorinstanz, wonach sie nur über wenige bestehende Kontakte zu Unternehmen verfüge. Es bestünden Kontakte zu 62 Unternehmen, die im Angebot der Beschwerdegegnerin mit Firma, Adresse und Kontaktperson bezeichnet seien. Warum die Vorinstanz der Auffassung ist, dies sei wenig, sei nicht nachvollziehbar.<sup>84</sup>

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.<sup>85</sup>

Schliesslich verweist die Beschwerdegegnerin erneut auf ihre früheren Tätigkeiten in der Region G und auf die Vernetzungen der beiden für die Beschwerdegegnerin tätigen Schlüsselpersonen. Mit Herrn D. \_\_\_ sei die, nicht nur in der Region des Loses G, sondern im ganzen Kanton Bern im Asylbereich wohl bestvernetzte Person für die Beschwerdegegnerin tätig.<sup>86</sup>

**3.6.2.8** In ihren Schlussbemerkungen vom 16. September 2019 nimmt die Beschwerdeführerin Bezug auf ihre bisherigen Ausführungen und weist nochmals auf den ihres Erachtens bestehenden Widerspruch zwischen den Begründungen im Evaluationsbericht vom 3. April 2019 und der Bewertung des Angebots der Beschwerdegegnerin beim Zuschlagskriterium ZK03 hin. Gemäss dem Evaluationsbericht sei die Vorinstanz der Ansicht, dass von der Beschwerdegegnerin «mindestens zwei Zielsetzungen nicht mit genügender Plausibilität nachgewiesen sind». Das Angebot hätte demnach mit «höchstens 33% der zur Verfügung stehenden Punkte» bewertet werden dürfen. Da zudem Anhaltspunkte bestünden, dass die Vorinstanz die rechtlichen Grundsätze zum Nachweis erst noch zu erwerbender Kapazitäten und Fähigkeiten missachtet habe, bleibe die Beschwerdeführerin insgesamt bei ihrem Standpunkt, wonach das Angebot der Beschwerdegegnerin beim Zuschlagskriterium ZK03 keine Punkte hätte erhalten dürfen.<sup>87</sup>

---

<sup>83</sup> Duplik der Vorinstanz vom 2. September 2019, S. 4

<sup>84</sup> Duplik der Beschwerdegegnerin vom 2. September, S. 10 f.

<sup>85</sup> Duplik der Beschwerdegegnerin vom 2. September, S. 12

<sup>86</sup> Duplik der Beschwerdegegnerin vom 2. September, S. 11

<sup>87</sup> Schlussbemerkungen der Beschwerdeführerin vom 16. September 2019, S. 5 f.

### 3.6.3 Überprüfung der Bewertung durch die Rechtsmittelinstanz

**3.6.3.1** Anders als beim Zuschlagskriterium ZK02 nimmt der Bewertungstyp 2, der beim Zuschlagskriterium ZK03 zur Anwendung gelangt, nicht die Zielerreichung beim betroffenen 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. Anders als dies die Beschwerdeführerin geltend macht, nimmt der Bewertungstyp 2 indessen nicht auf die *Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung* Bezug. Es war mit anderen Worten nicht gefordert, dass es zu einem hohen Grad *wahrscheinlich* ist, dass die definierten Ziele erreicht werden können. Der vorgegebene Bewertungsmassstab liess es – im Rahmen der Rechtsgleichheit – vielmehr zu, an die Plausibilität und die Nachvollziehbarkeit nicht allzu hohe Anforderungen zu stellen.

**3.6.3.2** 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. Zu prüfen ist im Folgenden demnach, 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.

**3.6.3.3** 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.

Mit anderen Worten muss die Vorinstanz darlegen, weshalb sie zum Schluss gekommen ist, dass es 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.

**3.6.3.4** 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», tatsächlich 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. 19) Ausführungen zur Bewertung gemacht hat, welche mit der vorgegebenen Taxonomie für das Zuschlagskriterium ZK03 nicht im Einklang stehen (vgl. E. 3.6.2.2 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 2. September 2019 denn auch zurecht darauf hingewiesen, dass bei der Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK03 gemäss den Ausschreibungsunterlagen «keine vollständige (quasi qualifizierte) Nachvollziehbarkeit» gefordert gewesen sei.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> Duplik der Beschwerdegegnerin vom 2. September 2019, S. 12

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 des Zuschlagskriteriums ZK02 kopiert und unbesehen auch beim Zuschlagskriterium ZK03 eingefügt wurde, bei dem er aufgrund des hier geltenden Bewertungstyps 2 nicht zutrifft.

**3.6.3.5** 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.<sup>89</sup> 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. Auch zur Bewertung des Angebots der Beschwerdeführerin beim Zuschlagskriterium ZK03 enthält der Evaluationsbericht vom 3. April 2019 notabene nur Aussagen zu dem Ziel, bei dem die Vorinstanz die Erreichung als nur «bedingt nachvollziehbar» erachtet hat. Soweit die Beschwerdeführerin beim Angebot der Beschwerdegegnerin aus den im Evaluationsbericht fehlenden Überlegungen zu zwei der drei Zielen ableiten will, damit werde deren Nichterfüllung nachgewiesen, wäre in dieser Logik auch ihr Angebot beim Zuschlagskriterium ZK03 mit 0 Punkten zu bewerten.

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.

**3.6.3.6** Die in der Stellungnahme der Vorinstanz vom 12. Juli 2019 festgehaltenen Überlegungen, weshalb es aufgrund der dokumentierten Massnahmen und Nachweise plausibel und

---

<sup>89</sup> Evaluationsbericht vom 3. April 2019, S. 27 (Einleitungssatz vor der Tabelle)

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.

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. 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.

Nicht einschlägig sind die von der Beschwerdeführerin ins Feld geführten Überlegungen zu den Nachweisen von wirtschaftlichen und fachspezifischen Fähigkeiten und Kapazitäten, die zum Zeitpunkt der Angebotseinreichung noch nicht bestehen. Die fachlichen, technischen, organisatorischen und wirtschaftlichen Anforderungen an die Anbieter hat die Vorinstanz in den Eignungskriterien festgelegt und anhand der dazu einzureichenden Nachweise geprüft. Die Beschwerdegegnerin hat unstrittig alle diesbezüglichen Anforderungen eingehalten. Beim Zuschlagskriterium ZK03 ging es demgegenüber um die konzeptionelle Darstellung, wie der regionale Partner die regionale Vernetzung in Zukunft sicherstellen und die drei definierten Ziele erreichen wird.



**3.6.3.7** Auffallend bei der Bewertung der Angebote beim Zuschlagskriterium ZK03 (nicht nur zum Los G) der Ausschreibung «Regionale Partner im Asyl- und Flüchtlingsbereich» ist im Weiteren, 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 zum 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.

**3.6.3.8** Hinsichtlich der Bewertung ihres eigenen Angebotes beim Zuschlagskriterium ZK03 weist die Beschwerdeführerin zu Recht darauf hin, dass sie dargestellt habe, wie sie sich im Zusammenhang mit der Arbeitsintegration mit regionalen Unternehmungen vernetzen will. Dabei hat die Beschwerdeführerin namentlich auch auf die Zusammenarbeit mit 22 Unternehmen und acht Partnerorganisationen und Behörden in der Region hingewiesen. Nicht zutreffend ist diesbezüglich die Behauptung der Vorinstanz, die Beschwerdeführerin habe «nirgends» aufgeführt, «mit wie vielen Unternehmen sie in der Region G (Los G) zusammenarbeitet». Zwar trifft es zu, dass die Unternehmungen, zu denen Kontakte bestehen, im Angebot der Beschwerdeführerin nicht namentlich genannt werden. Auch bei den Angeboten der D.\_\_\_\_ und des E.\_\_\_\_ zum Los G der Ausschreibung «Regionale Partner im Asyl- und Flüchtlingsbereich», die beide die volle Punktzahl beim Zuschlagskriterium ZK03 erhalten haben, fehlen aber namentliche Nennungen zu den im Angebot behaupteten Kontakten mit Unternehmen in der Region. Sah die Vorinstanz eine namentliche Nennung der Kontakte bei diesen Anbietern als entbehrlich an, ist nicht zu sehen, weshalb der Beschwerdeführerin vorgeworfen werden können soll, dass sie die angegebenen Kontakte nicht weiter belegt hat. Demnach lässt sich die Bewertung des Angebots der Beschwerdeführerin beim Zuschlagskriterium ZK03 «Regionale Vernetzung» durch die Vorinstanz – auch unter Beachtung des dieser zukommenden Beurteilungsspielraums, in den die Rechtsmittelbehörde nach Art. 14 Abs. 2 ÖBG nicht eingreifen darf – nicht hinreichend nachvollziehen. Wohl mag es zutreffen, dass die Ausführungen der Beschwerdeführerin zur weiteren Vernetzung in ihrem Angebot sehr allgemein gehalten sind. Darin unterscheidet sich das Angebot der Beschwerdeführerin aber nicht von anderen Angeboten, bei denen die Erreichung des Ziels «Akquirierung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen in Unternehmen» aufgrund der Dokumentation als plausibel und nachvollziehbar bewertet wurde.

**3.6.4** 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» bei der Beschwerdegegnerin hält der Rechtskontrolle stand. Die diesbezüglichen Rügen der Beschwerdeführerin sind nicht begründet.

Nicht hinreichend nachvollzogen werden kann demgegenüber die Bewertung des Angebots der Beschwerdeführerin beim Zuschlagskriteriums ZK03. Zu prüfen bleibt, ob die fehlerhafte Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK03 bei der Beschwerdeführerin Einfluss auf die Rangierung der Beschwerdeführerin und damit auf die Evaluation des wirtschaftlich günstigsten Angebots hatte (siehe dazu E. 3.7 hiernach).

### 3.7. Ergebnis

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Bewertungen der Angebote beim Zuschlagskriterium ZK02 «Arbeitsintegration» und die Bewertung des Angebots der Beschwerdegegnerin beim Zuschlagskriterium ZK03 «Regionale Vernetzung» der Rechtskontrolle standhalten.

Die Bewertung des Angebots der Beschwerdeführerin beim Zuschlagskriterium ZK03 «Regionale Vernetzung» kann demgegenüber – auch unter Beachtung des der Vorinstanz zustehenden Ermessensspielraums, in den die Rechtsmittelinstanz nicht eingreifen darf – anhand des Angebots, der vorgegebenen Taxonomie und des Evaluationsberichts nicht nachvollzogen werden.

Auch dann, wenn die Beschwerdeführerin beim Zuschlagskriterium ZK03 die volle Punktzahl erhalten würde, hätte dies aber keinen Einfluss auf die Evaluation des wirtschaftlich günstigsten Angebots, wie die nachfolgende Tabelle zeigt:

Anbieter	Beschwerdeführerin		Beschwerdegegnerin	
	Bewertungsstufe	Punkte	Bewertungsstufe	Punkte
ZK01 Preis		297		350
ZK02 Arbeitsintegration	1	99	2	198
ZK03 Regionale Vernetzung	<u>3</u>	<u>150</u>	2	99
ZK04 Sprachförderung	2	99	2	99
ZK05 Erfahrung	2	50	1	25
<b>Total max. 1000 Punkte</b>		<b><u>695</u></b>		<b>771</b>

Eine Korrektur der Punktzahl der Beschwerdeführerin beim Zuschlagskriterium ZK03 hat demnach keinen Einfluss auf das Ergebnis. Das Angebot der Beschwerdegegnerin bleibt das wirtschaftlich günstigste gemäss Art. 30 Abs 1 ÖBV. Demnach erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen.

#### **4. Antrag auf Gewährung der aufschiebenden Wirkung**

Mit dem Entscheid in der Hauptsache erübrigt es sich, das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung zu beurteilen.<sup>90</sup>

#### **5. Kosten**

##### **5.1. 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 GebV<sup>91</sup>). 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.

##### **5.2. 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 PKV<sup>92</sup>). 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

---

<sup>90</sup> 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.

<sup>91</sup> Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; SR 154.21)

<sup>92</sup> Verordnung vom 17. Mai 2006 über die Bemessung des Parteikostenersatzes (Parteikostenverordnung, PKV; BSG 168.811)

KAG<sup>93</sup>). Sind bedeutende vermögensrechtliche Interessen zu wahren, wird auf dem Honorar ein Zuschlag von bis zu 200 Prozent gewährt (Art. 11 Abs. 2 PKV).

Die von der Beschwerdegegnerin eingereichte Kostennote in Höhe vom CHF 19'062.90 verlässt den Rahmen gemäss Art. 11 Abs. 1 PKV deutlich. Die Beschwerdegegnerin hält dazu fest, es sei ein Zuschlag gemäss Art. 11 Abs. 2 PKV um 50% auf dem Honorar zu gewähren.<sup>94</sup>

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.<sup>95</sup> Auslagen gemäss Art. 2 PKV hat die Beschwerdegegnerin in ihrer Eingabe vom 16. 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.<sup>96</sup>

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

---

<sup>93</sup> Kantonales Anwaltsgesetz vom 28. März 2006 (KAG; BSG 168.11)

<sup>94</sup> Eingabe der Beschwerdegegnerin vom 16. September 2019, S. 3

<sup>95</sup> 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

<sup>96</sup> 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.