

BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2019.241 vom 16. Juni 2020

BS Appellationsgericht, 2020-06-16, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs_appellationsgericht_VD.2019.241

FR: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2019.241 du 16 juin 2020

IT: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2019.241 del 16 giugno 2020

Erwägungen

E. 1

1.1 Gemäss § 31 lit. f in Verbindung mit § 30 Abs. 1 des Beschaffungsgesetzes (BeschG, SG 914.100) kann gegen den Zuschlag in einem öffentlichen Vergabeverfahren Rekurs an das Verwaltungsgericht erhoben werden. Zuständig für die Beurteilung des Rekurses ist das Dreiergericht (§ 92 Abs. 1 Ziff. 11 des Gerichtsorganisationsgesetzes [GOG]). Das Verfahren richtet sich gemäss § 30 Abs. 5 BeschG nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRPG, SG 270.100), soweit das Beschaffungsgesetz keine anderen Vorschriften enthält.

1.2 Zum Rekurs ist berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (§ 13 Abs. 1 VRPG). Der Umstand, dass jemand am Offertverfahren teilgenommen hat und nicht berücksichtigt worden ist, genügt grundsätzlich nicht, um die Legitimation zu bejahen. Der unterlegene Anbieter ist nur dann rechtsmittellegitimiert, wenn er eine reelle Chance besitzt, den Zuschlag selbst zu erhalten (vgl. BGE 141 II 14 E. 4 ff. S. 27 ff.; VGE VD.2015.198 vom 2. Mai 2016 E. 1.3.2, VD.2017.18 vom 29. Juni 2017 E. 1.2). Die Rekurrentin beanstandet die Gewichtung der Zuschlagskriterien, die angewandte Preiskurve sowie die Bewertung ihres Angebots im Zuschlagskriterium Auftragsabwicklung. Würde sie mit ihren Rügen durchdringen, hätte sie als zweitplatzierte Anbieterin eine realistische Chance auf den Zuschlag. Sie verfügt damit über ein schützenswertes Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Zuschlagsentscheids, womit sie zum Rekurs legitimiert ist.

1.3 Gemäss § 30 Abs. 1 BeschG sind Rekurse samt Begründung innerhalb von 10 Tagen nach Eröffnung des Zuschlags oder der schriftlichen Begründung an das Verwaltungsgericht zu richten. Im vorliegenden Fall reichte die Rekurrentin drei Versionen ihrer Rekursbegründung ein. Da alle drei Versionen innerhalb der Rekursfrist versandt wurden und inhaltlich keine widersprüchlichen Anträge gestellt oder widersprüchlich begründet wurden, sind im vorliegenden Verfahren alle drei Eingaben zu beachten.

1.4 Die Rekurrentin beantragte in der «Rekursergänzung» vom 22. Dezember 2019 sowie in der von ihrem Rechtsvertreter eingereichten Rekurschrift vom 23. Dezember 2019 die Durchführung einer Verhandlung. Nach der Zustellung der Rekursantwort hat die Rekurrentin zwar innert der ihr gesetzten Frist nicht am Antrag auf Durchführung einer Verhandlung festgehalten, diesen dann aber nach Ablauf dieser Frist wiederholt. Da ein Anwendungsfall von Art. 6 Ziff. 1 EMRK vorliegt, ist somit eine Verhandlung durchzuführen.

Die mündliche Verhandlung dient auch zur Abnahme von Beweisen (vgl. Stamm, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Buser [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und

Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 477 ff., 511). Diese sind dem Gericht grundsätzlich bis zum Abschluss der Sachverhaltserstellung einzureichen. Da die von der Beschaffungsstelle anlässlich ihres Plädoyers zu den Akten gereichte E-Mail-Korrespondenz erst nach Abschluss der Sachverhaltsermittlung eingereicht wurde, ist sie für das vorliegende Verfahren unbeachtlich. Ohnehin ist diese Korrespondenz für den Ausgang des Verfahrens unerheblich.

1.5 Nach § 8 VRPG ist im Folgenden zu prüfen, ob die Vergabebehörde den Sachverhalt nicht richtig festgestellt, das öffentliche Recht unrichtig angewendet, von ihrem Ermessen unzulässigen Gebrauch gemacht oder gegen allgemeine Rechtsgrundsätze oder verfassungsmässige Garantien verstossen hat. Eine Überprüfung des angefochtenen Entscheids auf seine blosser Angemessenheit hin findet demgegenüber nicht statt (Art. 16 Abs. 2 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen [IVöB, SG 914.500]; statt vieler: VGE VD.2016.183 vom 5. Januar 2017 E. 1.2).

E. 2

2.1 Gemäss der Ausschreibung vom 31. August 2019 gewichtet die Beschaffungsstelle das Zuschlagskriterium «Preis» mit 50 % (Punktemaximum 5■000), das Zuschlagskriterium «Auftragsabwicklung» mit 40 % (Punktemaximum 4■000) und das Zuschlagskriterium «Referenzauskunft» mit 10 % (Punktemaximum 1■000). Der Zuschlag für die Lieferung von Stoff-Handtuchrollen erfolgte an die Beigeladene mit insgesamt 8■305 Punkten, während die Rekurrentin 7■725 Punkte erhielt. Die Vergabestelle erläuterte in der erweiterten Begründung vom 11. Dezember 2019, dass die Preisbewertung des approximativen Auftragswerts für die gesamte mögliche Laufzeit von fünf Jahren gemäss dem folgenden linearen Preisbewertungsmodell erfolgt sei: Maximalnote für das tiefste gültige Angebot; Note 0 bei 150% des tiefsten gültigen Angebots und für alle höheren Angebote. Dies habe bei der Rekurrentin mit einem Preisangebot von CHF 321■900.■ zur Maximalpunktzahl von 5■000 und bei der Beigeladenen mit einem Preisangebot von CHF 351■500.■ zu 4■080 Punkten geführt. Diese Preisbewertung sei wie in den Ausschreibungsunterlagen angekündigt und korrekt erfolgt. Beim Zuschlagskriterium Auftragsabwicklung sei beurteilt worden, ob die Auftragsabwicklung den Vorstellungen der Bedarfsstelle gemäss Lastenheft entspreche. Bewertet worden seien dabei die Unterkriterien Auftragsverständnis, logistische Leistungsfähigkeit und Herstellung/Umweltaspekte. Beim Zuschlagskriterium Auftragsentwicklungen komme die Rekurrentin auf 1■725 Punkte und die Beigeladene auf 3■325 Punkte. Beim Zuschlagskriterium Referenzauskunft sei die Kundenzufriedenheit mit dem Produkt sowie die Kundenzufriedenheit bezüglich Auftragsabwicklung des angegebenen Referenzauftrags durch die angegebene Auskunftsperson beurteilt worden. Sowohl die Rekurrentin als auch die Beigeladene seien sehr gut bewertet worden und hätten somit beide die Maximalpunktzahl von 1■000 Punkten erreicht.

2.2 Die Rekurrentin macht in ihrem Rekurs vom 19. Dezember 2019 zunächst geltend, dass die Beschaffungsstelle den Anbietern zusammen 10■950 Punkte anstatt der im Pflichtenheft vorgegebenen Bewertung von Total 10■000 Punkten gegeben habe. Zudem seien bei der Auftragsabwicklung zugunsten der Beigeladenen 49,5 % statt der vorgegebenen 40 % vergeben worden. In der Rekursbegründung vom 19. Dezember 2019 wird sodann moniert, dass die Preisbewertung im Pflichtenheft zu einer maximalen Zahl von 6■500 Punkten führe, was im Widerspruch zu der Preisgewichtung mit 5■000 Punkten stehe. Diese Rügen sind aufgrund der obigen Darstellung der vorgenommenen Bewertung

unverständlich. An den Rügen wird denn auch in den weiteren Rekurschriften nicht festgehalten. In den weiteren Rekurschriften rügt die Rekurrentin bezüglich der Preisbewertung eine zu flache Preiskurve. Sie kritisiert zudem die Wahl und die Bewertung des Zuschlagskriteriums Auftragsabwicklung und macht eine fehlende Objektivität der Vergabebehörde geltend.

E. 3

3.1 Will eine Partei ihrer Auffassung nach unzulässige Ausschreibungskriterien rügen, so hat sie im offenen Verfahren bereits vorweg die Ausschreibung anzufechten und darf damit nicht bis zu einer für sie ungünstigen Zuschlagsverfügung zuwarten (vgl. BGer 2P.136/2006 vom 30. November 2006 E. 3.3; VGE VD.2015.219 vom 18. April 2016 E. 2.5, VD.2015.133 vom 8. Dezember 2015 E. 3.1, VD.2015.132 vom 30. November 2015 E. 2.4.1). Zwar sollen aufgrund des Zeitdrucks, der beschränkten Rechtskenntnisse der Anbietenden sowie der Furcht vor der Verringerung der Chancen im Vergabeverfahren diesbezüglich keine strengen Anforderungen gestellt werden (vgl. BGE 2C_919/2014, 2C_920/2014 vom 21. August 2015 E. 6.7). Dennoch ist ein Anbieter, der eine Unregelmässigkeit in der Ausschreibung feststellt, nach Treu und Glauben verpflichtet, diese der Vergabestelle sofort zur Kenntnis zu bringen und sie zu rügen. Er kann daher in einem späteren Rekursverfahren gegen den Zuschlag auf der Grundlage der gerügten Ausschreibungsbedingungen zumindest dann ausgeschlossen werden, wenn ihm die gerügte Unregelmässigkeit bereits früher bekannt gewesen ist oder bei Beachtung gehöriger Sorgfalt hätte bekannt gewesen sein müssen (BGE 130 I 241 E. 4.3 S. 246 f.).

3.2 Die Rekurrentin macht geltend, der grosse Preisunterschied zwischen dem Angebot der Rekurrentin und demjenigen der Beigeladenen von fast CHF 29'600.─ bzw. 9,2 % müsse zwingend viel stärker ins Gewicht fallen, damit wirklich 50 % des Zuschlags über den Preis erfolgen würden. Der tiefste Preis der Angebote müsse die höchste Bewertung und der höchste Preis der Angebote müsse null Punkte erhalten. Die Preiskurve würde der Ausschreibung von solch einfachen Lieferungen nicht gerecht und verstosse gegen das Beschaffungsgesetz. Wenn das teuerste Angebot beim Kriterium Preis immer noch mehr als 80 % der Maximalzahl erhalte, sei die Vergabe offensichtlich willkürlich. In ihrer Replik anerkennt die Rekurrentin, dass sie die Ausschreibung selbst nicht angefochten habe. Eine nachträgliche Anfechtung in Bezug auf die aus ihrer Sicht zu geringe Gewichtung des Preises mit 50 % sei nicht mehr möglich. Bezüglich der hier strittigen Preiskurve sei eine frühere Anfechtung aber auch nicht nötig gewesen. Die Bedeutung der Preiskurve sei auch im vorliegenden Fall erst erkennbar gewesen, als die konkreten Angebote vorgelegen seien. Vor dem Zuschlagsentscheid sei es der Rekurrentin deshalb nicht möglich gewesen, diese Preiskurve als Verstoß gegen das Vergaberecht zu erkennen. Die spätere Anfechtbarkeit der Preiskurve sei vom Bundesgericht und auch vom Kantonsgericht Basel-Landschaft anerkannt worden. Die Wirkung der Preiskurve werde erst mit den effektiv angebotenen Preisen deutlich. Weil zudem keine Pflicht bestehe, die Preiskurve zu publizieren, könne vom Anbieter auch nicht verlangt werden, diesen Punkt schon mit einer Anfechtung der Ausschreibung geltend zu machen. Im vorliegenden Fall liege eine einfache Vergabe vor, bei welcher spätestens der 20 % höhere Preis zu einer Bewertung mit null Punkten führen müsse.

E. 3.3

3.3.1 Den Ausführungen der Rekurrentin kann nicht gefolgt werden. Im Pflichtenheft zur Ausschreibung der Lieferung von Stoff-Handtuchrollen für die Schulen des Kantons Basel-Stadt wurden in Ziffer 1.11 die Zuschlagskriterien transparent und verbindlich festgelegt. Es wurde aufgezeigt, dass der Preis mit 50 % gewichtet wird (Punktemaximum 5000) und dass für die Bewertung die linear verkürzte Preisbewertung auf Basis 150 % zur Anwendung gelangt. Zur Illustration dieser Methode wurde ein Bewertungsbeispiel grafisch dargestellt (Pflichtenheft, Seite 8). Es war somit für die Anbietenden einfach erkennbar, dass das günstigste Angebot mit dem Punktemaximum von 5000 und Angebote, die anderthalb mal so teuer sind wie das günstigste, mit null Punkten bewertet werden würden. Die Bewertung von Angeboten zwischen dem günstigsten Angebot und der genannten Grenze von 150 % wurde durch das Illustrationsbeispiel transparent dargestellt.

Wenn die Rekurrentin geltend macht, dass aufgrund der aus Sicht der Rekurrentin «einfachsten Vergabe» spätestens der 20 % höhere Preis (oder 25%, vgl. Replik, Rz. 18) zu einer Bewertung mit null Punkten führen müsste, hätte sie dies in einer Anfechtung der Ausschreibung vorbringen können und müssen. Es war ohne Weiteres ersichtlich, dass gemäss den verbindlichen Ausschreibungsunterlagen erst bei einem Preisangebot von 150 % null Punkte gegeben würden und die Angebote dazwischen linear bewertet würden. Das System wurde sowohl grafisch als auch textlich transparent erläutert. Auch die Auswirkungen dieser Bewertungskurve auf die Punktevergabe ergibt sich aus den Ausschreibungsunterlagen. Da die Zuschlagskriterien inkl. der Gewichtung des Preises und der Preisbewertungsmethode der linear verkürzten Preisbewertung auf Basis 150 % in der Ausschreibung unangefochten geblieben sind, sind sie für die Bewertung der Offerten verbindlich. Der Einwand der Rekurrentin, aufgrund der Einfachheit der ausgeschriebenen Dienstleistung hätte die Preisbewertung nicht auf Basis von 150 % sondern vielmehr auf Basis von 125 % respektive 120 % vorgenommen werden müssen, ist somit als verspätet zu qualifizieren.

Dies steht entgegen den Ausführungen der Rekurrentin nicht im Widerspruch zum Bundesgerichtsentscheid BGE 130 I 241 oder zum Entscheid des Kantonsgerichts Basel-Landschaft vom 28. März 2007 (KGE VV 810 06 349). Im zitierten Entscheid des Kantonsgerichts Basel-Landschaft ist nicht zu erkennen, dass die angewandte Methode zur Preisbewertung in der Ausschreibung bereits transparent und verbindlich festgehalten worden ist. Dem Entscheid ist vielmehr zu entnehmen, dass lediglich die Gewichtung des Preises zu 50 % vorgängig festgelegt worden ist. Auch beim zitierten Bundesgerichtsentscheid wurde die anzuwendende Preiskurve nicht in der Ausschreibung und damit eigenständig anfechtbar festgelegt, sondern lediglich kurz vor Ablauf der Eingabefrist den Anbietenden mitgeteilt. Zudem sei aus den verteilten Diagrammen zur Evaluation der Ingenieurhonorare nicht ohne Weiteres ersichtlich gewesen, dass damit eine Bewertungsmethode festgelegt werde, welche die Preisunterschiede nur in sehr schwacher Form reflektiere (BGE 130 I 241 E. 4.3 S. 246). Die beiden von der Rekurrentin zitierten Fälle unterscheiden sich somit vom vorliegenden, da in diesem die zu verwendende Preiskurve und deren Auswirkung auf die Punktevergabe bereits in der Ausschreibung transparent und verbindlich festgelegt und somit anfechtbar mitgeteilt worden ist. Auf die Einwendung der Rekurrentin, wonach die linear verkürzte Preisbewertung auf Basis 150 % mit dem Schwierigkeitsgrad der vorliegenden Ausschreibung nicht zu vereinbaren sei, kann somit nicht eingegangen werden.

3.4 Unbestritten ist, dass die in der Ausschreibung vorgesehene Preisbewertung durch die Beschaffungsstelle korrekt auf den vorliegenden Fall angewandt worden ist. Bei einer linear verkürzten Preisbewertung auf Basis 150 % wurden der Rekurrentin angesichts ihrer günstigsten Offerte (CHF 321'900.-) zu Recht die Maximalpunktzahl von 5'000 zuerkannt. Aufgrund der linearen Kurve bis zum Grenzwert von 150 % (CHF 482'850.-) erhielt die Beigeladenen aufgrund der Differenz zum günstigsten Wert von CHF 29'600.- korrekterweise 4'080 Punkte.

3.5 Lediglich ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die verbindlich festgelegte Preiskurve entgegen den Ausführungen der Rekurrentin im konkreten Fall nicht zu einem unannehmbaren Ergebnis geführt hat. Die Rekurrentin begründet dieses Vorbringen damit, dass der Einfluss des Preises auf das Ergebnis im vorliegenden Fall auf unter 10 % abgeschwächt werde. Der Zuschlag müsse aber selbst bei komplexen Beschaffungen zu mindestens 20 % aufgrund der Preise erfolgen. Die Angebote würden sich vorliegend nur im Preis unterscheiden. Bei den Referenzen seien sie genau gleich bewertet worden und die weichen Kriterien seien für die Auftragsabwicklung wie auch für die Qualität der Handtuchrollen irrelevant.

3.5.1 Hinsichtlich der Gewichtung und Bewertung des Preisangebots kommt der Vergabebehörde ein grosser Beurteilungsspielraum zu; dies umso mehr, als wie vorliegend die Vergabestelle die Gewichtung und die Preiskurve im Voraus bekannt gegeben hat. Das Gericht überprüft nur die Einhaltung der Minimalanforderungen (BGer 2P.230/2006 vom 5. März 2007 E. 3; Galli/Moser/Lang/Steiner, a.a.O., N 900, 904 ff.). Diesen entspricht vorliegend die Gewichtung des Preises mit 50 %, hat doch das Bundesgericht diesbezüglich eine Untergrenze von 20 % statuiert (BGE 129 I 313 E. 9 S. 328). Die Preiskurve verläuft mit einer Preisspanne von 150 % auch nicht derart flach, dass damit die minimale Gewichtung des Preises unterlaufen wird (vgl. dazu BGer 2P.136/2006 vom 30. November 2006 E. 3.4; 2P.230/2006 vom 5. März 2007 E. 2, 4; Galli/Moser/Lang/Steiner, a.a.O., N 884, 892). Die Bewertung des Zuschlagskriteriums Preis und dessen Berücksichtigung bei der Gesamtbewertung ist somit nicht zu beanstanden.

3.5.2 Wenn die Rekurrentin nun vorbringt, dass sich die Angebote vorliegend nur im Preis unterscheiden würden und dass die «weichen Kriterien» für die Auftragsabwicklung wie auch für die Qualität der Handtuchrollen irrelevant seien, kritisiert sie nicht die Preiskurve, sondern die in der Ausschreibung festgelegte Gewichtung der verschiedenen Zuschlagskriterien. In der Ausschreibung wurde transparent und verbindlich festgelegt, dass das Zuschlagskriterium «Auftragsabwicklung» zu 40 % berücksichtigt wird. In den Ausschreibungsunterlagen wurde zu diesem Zuschlagskriterium ausgeführt, dass hier bewertet werde, ob die Auftragsabwicklung den Vorstellungen der Bedarfsstelle gemäss Lastenheft entspricht. Es wurde aufgezeigt, dass das Zuschlagskriterium anhand der drei Unterkriterien Kurzbeschreibung des Auftragsverständnisses, Logistische Leistungsfähigkeit gemäss Register F «Logistik» sowie ergänzende Angaben zu Herstellung und Umweltaspekte beurteilt wird. Es wurde darauf hingewiesen, dass die Angaben rund um die Auftragsabwicklung zum Zeitpunkt der Angebotsabgabe vorliegen müssen, d.h. dass sie nicht nachgereicht werden dürfen (Pflichtenheft Beilage Register E). Die Rekurrentin hat diese Angaben als Teil der Ausschreibung respektive ihrer Offerte unter schriftlicher Bestätigung zur Kenntnis genommen (vgl. Blatt 9 der Offerte der Rekurrentin). Da die Rekurrentin die Ausschreibung und die in den Ausschreibungsunterlagen festgelegte

Gewichtung der Zuschlagskriterien sowie die ebenfalls festgelegten Unterkriterien nicht angefochten hat, sind diese für die Vergabebehörde verbindlich und können im Rekursverfahren gegen den Zuschlagsentscheid nicht mehr in Frage gestellt werden.

E. 4

4.1 Die Rekurrentin macht sodann geltend, das Zuschlagskriterium der Auftragserfüllung sei unsachlich bewertet worden. Bezüglich des Unterkriteriums Auftragsverständnis werde der «out of the box»-Vorwurf zurückgewiesen. Das Konzept der Rekurrentin funktioniere offensichtlich, was sich aus den guten Referenzen ergebe. Warum solle die Rekurrentin das Konzept, welches seit Jahren zur Zufriedenheit aller Kunden funktioniere, ändern oder in den blumigsten Worten neu schildern. Dass dies von der Vergabebehörde verlangt werde, sei willkürlich. Die äussere Darstellung des Konzepts sage nichts über die Zuverlässigkeit der Leistung. Zum Unterkriterium logistische Leistungsfähigkeit macht die Rekurrentin geltend, dass der Fahrzeugpark der Rekurrentin offensichtlich völlig ausreichend sei. Auch vom Umweltschutzaspekt her sei es besser, mit wenigen kleinen Fahrzeugen alle Standorte zu bedienen. Die Beigeladene würde dagegen einen Lastwagen mit 30 t Gesamtgewicht und [...] Kontrollschild für die Belieferung des Lagers in [...] einsetzen. Im Rekurs vom 19. Dezember 2019 wird zudem geltend gemacht, dass die Rekurrentin seit 2015 über ein zusätzliches 100 % Elektrofahrzeug verfüge. Die Lagerstandorte würden sich für die Umweltbilanz und für die Zuverlässigkeit der Lieferung kaum von jenen der Beigeladenen unterscheiden. Auch am Firmensitz in [...] verfüge die Beschwerdeführerin über Lagermöglichkeiten. Es habe noch nie Lieferschwierigkeiten gegeben. In Bezug auf das Unterkriterium Herstellung und Umweltaspekte macht die Rekurrentin geltend, dass die von der Beigeladenen vorgelegten Zertifikate 2015 veraltet seien. Im Übrigen seien nicht ISO Zertifikate verlangt worden. Die Zertifikate [...], welche die Rekurrentin eingelegt habe, seien mindestens gleichwertig. Sie würden sich nicht auf die Qualität der Waschungen beschränken, sondern die gesamten Abläufe mit einbeziehen. Der eingereichte Laborbericht belege die gute Qualität der Waschungen bei der Rekurrentin. Die Kontrollen würden extern in Auftrag gegeben. Die vorgenommene Bewertung sei willkürlich. Ebenfalls willkürlich sei die Nichtbeachtung des Aufforstungsprogramms, welches die Rekurrentin seit Jahren betreibe. Pro 100 Waschungen werde ein Baum gepflanzt. Dies sei eine direkte CO₂-Kompensation. Die Herkunft des Rohstoffs könne nicht entscheidend sein. Die Baumwolle komme immer aus Asien. Die Rekurrentin lasse sie jedoch in Deutschland verarbeiten, was eine höhere Qualität und eine bessere Ökobilanz garantiere.

4.2 Der Vergabestelle steht nicht nur bei der Wahl der Zuschlagkriterien, sondern auch bei der Bewertung dieser Kriterien ein grosses Ermessen zu, in welches das Verwaltungsgericht nicht eingreifen darf, zumal im Rekursverfahren Unangemessenheit nicht gerügt werden kann. Das Verwaltungsgericht greift nur ein, wenn ein qualifizierter Ermessensfehler vorliegt (vgl. statt vieler BGE 125 II 86 E. 6 S. 98 f.; VGE VD.2019.17 vom 9. August 2019, E. 2.3.1.2, VD.2017.211 vom 4. Juli 2018 E. 2.3.2, VD.2017.249 vom 27. Februar 2018 E. 2.3 jeweils mit Hinweisen). Die Vergabebehörde ist aufgrund des Transparenzgebots und des Gleichbehandlungsgrundsatzes gemäss § 9 lit. a und b BeschG an die ausgeschriebenen Anforderungen und Zuschlagskriterien gebunden (VGE VD.2013.95 vom 17. Oktober 2013 E. 5.3). So ist es der Vergabebehörde untersagt, die den Anbietenden bekanntgegebenen Vergabekriterien nachträglich zu ändern. Wenn sie bekanntgegebene Kriterien ausser Acht lässt, ihre Bedeutungsfolge umstellt, andere Gewichtungen vornimmt oder Kriterien heranzieht, die sie nicht bekanntgegeben hat,

handelt sie vergaberechtswidrig (BVG 4904/2013 vom 14. März 2014 E. 4.5).

4.3 In der Ausschreibung wurde den Anbietenden die für die Bewertung der Zuschlagskriterien verwendete Skala auf Seite 7 des Pflichtenhefts transparent und verbindlich aufgezeigt. Gemäss der dort aufgeführten Skala wurden 0 % der pro Kriterium möglichen Punkte erteilt, wenn das Angebot im zu bewertenden Aspekt nicht beurteilbar war oder als ungeeignet beurteilt wurde oder wenn keine respektive unvollständige Angaben gemacht wurden. 25% der Punkte wurden bei ausreichender Erfüllung des Kriteriums respektive bei knapp den Anforderungen entsprechenden Angaben erteilt. 50% der Punkte wurden bei normaler, durchschnittlicher Erfüllung des Kriteriums respektive guter, mittlerer Qualität der Angaben erteilt. 75% Prozent wiederum wurden für eine qualitativ sehr gute Erfüllung des Kriteriums respektive qualitativ sehr gute Angaben erteilt. 100% der Punkte schliesslich wurden für beste Erfüllung des Kriteriums respektive für ausgezeichnete Angaben erteilt, die einen grossen Beitrag zur Zielerreichung beisteuern.

4.3.1 In den Ausschreibungsunterlagen wurde bezüglich des Unterkriteriums Kurzbeschrieb des Auftragsverständnisses verlangt, dass die Anbietenden auf maximal fünf PowerPoint Folien oder 2 A4-Wordseiten beschreiben sollen, wie sie gedenken, einen allfälligen Auftrag abzuwickeln (beteiligte Stellen, Zeithorizont, Verrechnung, Ablauf etc.). Entgegen den Ausführungen der Rekurrentin ist bei der Bewertung dieses Unterkriteriums keinerlei Überschreitung des Ermessensspielraums erkennbar. Die Vergabestelle hat in nachvollziehbarer Weise die Unterschiede der von den Anbietenden eingereichten Dokumente betreffend Auftragsbeschrieb dargestellt. Es wird von der Rekurrentin auch nicht substantiiert bestritten, dass ihre Ausführungen zum Auftragsverständnis auf einer PowerPoint Folien-Seite eher rudimentär ausgefallen ist und keinen inhaltlichen Bezug zum spezifischen Auftragsverhältnis enthält. Die Bewertung dieses Unterkriteriums mit insgesamt 875 von möglichen 1500 Punkten ist unter Beachtung der oben beschriebenen Skala in keiner Weise zu beanstanden. Das gilt auch für die Vergabe von 1000 Punkten an die Beigeladene, welche in ihren Ausführungen zum Auftragsverständnis mehr auf dessen spezifischen Anforderungen eingegangen ist. Auch hier ist eine Überschreitung des Beurteilungsspielraums nicht zu erkennen. Entgegen den Ausführungen der Rekurrentin können auch bei einer bisherigen Leistungserbringerin detaillierte Angaben zum Leistungsverständnis verlangt werden, zumal ja die Offerten von bisherigen und auch potentiellen neuen Anbietern vergleichbar sein müssen. Aufgrund der klaren Angaben in der Ausschreibung hätte es der Rekurrentin auch bewusst sein müssen, was bei diesem Unterkriterium für die Erreichung einer hohen Punktzahl erwartet war.

4.3.2 Beim Unterkriterium der logistischen Leistungsfähigkeit wurden Angaben zum Fahrzeugpark und zu den Lagerstandorten und Lagerkapazitäten verlangt. Die geforderten Angaben, welche der Bewertung zugrunde lagen, wurden in der Ausschreibung transparent und verbindlich festgelegt, womit vorliegend nicht mehr in Frage gestellt werden kann, ob die Auswahl der Kriterien sinnvoll ist. Bei der Bewertung der entsprechenden Angaben der beiden Anbietenden ist auch hier keine Ermessensüberschreitung erkennbar. Die Rekurrentin hat, anders als die Beigeladene, in der Offerte kein Zwischenlager in der Region aufgeführt, so dass die Beschaffungsstelle davon auszugehen hatte, dass die drei angegebenen Transportfahrzeuge immer zwischen [...] und Basel verkehren müssen. Die Begründung der Punktedifferenz mit der unterschiedlichen Qualität der logistischen Leistung ■ Belieferung aus rund 60 km Entfernung mit drei Fahrzeugen über Nationalstrassen im Vergleich zur Belieferung aus rund 10 km Entfernung mit sieben

Fahrzeugen über das örtliche Strassennetz inklusive Redundanz durch einen Standort in [...] (in rund 85 km Entfernung) ■ ist sachbezogen und nachvollziehbar. Auch wenn der Fahrzeugpark nach Ansicht der Rekurrentin völlig ausreichend ist (Rekursschrift vom 23. Dezember 2019, S. 6), kann die Anzahl der Fahrzeuge für die Vergabestelle ein zusätzliches Kriterium für die Sicherstellung der Lieferungen darstellen, ohne dass sie damit in Willkür verfällt. Wie die Beschaffungsstelle ausführt, sind für sie Flexibilität und Redundanz von mehreren Fahrzeugen angesichts der Vielzahl und des unterschiedlichen Charakters der zu beliefernden Standorte relevant. Es ist einleuchtend, dass unter Umständen eine rasche und je nachdem auch kurzfristige Lieferung der Handtuchrollen nötig sein kann, weshalb die Berücksichtigung des Anfahrtswegs und der Anzahl Fahrzeuge nicht zu beanstanden ist.

Die Beschaffungsstelle weist zu Recht darauf hin, dass die in der Offerte nicht aufgeführten Angaben, welche erstmals im Rahmen des Rekursverfahrens vorgebracht werden, wie etwa, dass die Rekurrentin auch am Firmensitz in [...] über Lagermöglichkeiten (Rekursschrift vom 23. Dezember 2019, S. 6) sowie zusätzlich zu den angegebenen drei Transportfahrzeugen über ein Elektrofahrzeug verfügen würde (Rekursschrift vom 19. Dezember 2019, S. 3), an der Richtigkeit der Bewertung der Offerte nichts ändern können. Ebenso wenig kann berücksichtigt werden, dass die Beigeladene die Transporte ab 1. April 2020 an ein anderes Unternehmen auslagert, zumal damit die Sicherstellung der Lieferungen in keiner Weise tangiert ist. Von der Vergabebehörde sind alleine die Angaben in der Offerte zu berücksichtigen. Es spricht auch nicht gegen die vorgenommene Bewertung, dass die Referenzen auch bei der Rekurrentin [...] mit der Höchstnote bewertet wurden. Mit der vergebenen Punktezahl wurde vielmehr bestätigt, dass das Angebot der Rekurrentin in diesem Unterkriterium als ausreichend und dasjenige der Beigeladenen als gut qualifiziert werden. Unter Berücksichtigung der oben aufgeführten Skala ist es damit nicht zu beanstanden, dass bei der logistischen Leistungsfähigkeit aufgrund der Angaben in den beiden Offerten diejenige der Beigeladenen mit der höchstmöglichen Punktezahl (1■500 Punkte) und das Angebot der Rekurrentin als ausreichend mit etwas weniger als 50 % der möglichen Punkte (625 Punkte) bewertet worden ist.

4.3.3 Gemäss den Ausschreibungsunterlagen wurden zudem als drittes Unterkriterium der Auftragsabwicklung Angaben zu Herstellungs- und Umweltaspekten bewertet. Verlangt wurden in einem freien Format Angaben zum Entsorgungskonzept, Material- und Produktzertifikate, Umweltmanagement sowie Hinweise zu Transportwegen/Produktionsorten. Entgegen den Ausführungen der Rekurrentin ist auch bei diesem Unterkriterium keine Ermessensüberschreitung erkennbar. Dem Auswertungsbogen zu den Herstellungs- und Umweltaspekten ist zu entnehmen, dass dieses Unterkriterium nach sachlichen Gesichtspunkten bewertet worden ist. Zugunsten der Rekurrentin wurde die im Vergleich zur Beigeladenen geringere Distanz zur Wäscherei gewertet. Die gleiche Punktezahl erhielten die Rekurrentin und die Beigeladene bei den Punkten Herkunftsland Baumwollstoff, Produktionszertifikat Baumwollstoff sowie Produktionsorte der Stoffbahnen. Sowohl bei der Rekurrentin als auch bei der Beigeladenen wurde festgestellt, dass kein eigentliches Zertifikat auf Produktionsebene des Baumwollstoffes vorliegt. Aufgrund der von der Rekurrentin vorgelegten Quantis Ökobilanz Screening-Analyse wurden der Rekurrentin unter dem Titel Produktezertifikat Baumwollstoff gleich viele Punkte (50) zugesprochen wie der Beigeladenen, die ein Ökotex Standard 100 Zertifikat vorweisen kann und für ihre Dienstleistung das Umweltzeichen

«Blauer Engel» verwenden darf. Gleich viele Punkte wurden auch bezüglich Produktionsort der Stoffbahnen verteilt. Die Beschaffungsstelle weist zurecht darauf hin, dass betreffend Herkunftsland respektive Anbauggebiet des Rohstoffes keine wesentlichen Unterschiede bei den Angeboten der Parteien erkennbar sind. Die Rekurrentin hat angegeben, dass der Baumwollrohstoff aus Deutschland/Pakistan komme. Die Beschaffungsstelle hat zu Recht angenommen, dass aufgrund der klimatischen Bedingungen wohl nur die Angabe Pakistan zutreffend sei. Dies entspreche in Bezug auf den geographischen Grossraum den Angaben der Beigeladenen («Pakistan/Punjab»). Die gleiche Punkteverteilung in diesem Punkt ist somit sachlich begründet. Geringfügig zu Ungunsten der Rekurrentin wurde gewertet, dass aufgrund der Angaben in der Offerte davon auszugehen sei, dass die Ware über Deutschland in die Schweiz komme, was in der Replik (Rz. 20) bestätigt wird. Auch bei dieser geringfügigen Punktedifferenz von 25 Punkten ist kein Ermessensfehler erkennbar.

Deutlich unterschiedlich bewertet wurden in diesem Unterkriterium die Kategorien Umweltzertifizierung Wäscherei und Beschreibung Qualitätskontrolle Wäscherei. Die Beschaffungsstelle hat zu Gunsten der Beigeladenen gewertet, dass diese mehrere gültige und relevante Zertifikate von anerkannten Zertifizierungsstellen (Ökotex Standard 100, Qualitätsmanagementsystem ISO 9001:2015, Umweltmanagementsystem ISO 14001:2015, Arbeitsschutz- und Gesundheitsschutz-Managementsystem BS OHSAS 18001:2007, RABC-Hygiene Managementsystem EN 14065:2016, Urkunde Blauer Engel) und weitere Belege (Zertifikat Freiwilliger Klimaschutz und Energieeffizienz der Energie-Agentur der Wirtschaft, Hygienezertifikat des Hygiene-Instituts in Berlin sowie einen unternehmensinternen Nachhaltigkeitsbericht) vorweisen konnte. Entgegen den Ausführungen der Rekurrentin sind die entsprechenden Zertifikate weder veraltet noch wird damit lediglich die Einhaltung von gesetzlichen Vorschriften dokumentiert. Die Beigeladene konnte mit den eingereichten Zertifikaten vielmehr weitgehende Massnahmen zur Qualitätssicherung und Förderung der Nachhaltigkeit in ihrem Betrieb inklusive einer externen Überprüfung dokumentieren. Bei dem von der Beigeladenen verwendeten Öko-Text Standard 100 handelt es sich um ein einheitliches Prüf- und Zertifizierungssystem der "Internationalen Gemeinschaft für Forschung und Prüfung auf dem Gebiet der Textilökologie", das die Verarbeitungsstufen für textile Roh-, Zwischen- und Endprodukte umfasst. Das Zertifizierungsprogramm beinhaltet Qualitätsaudits durch ein unabhängiges Öko-Text Institut. Dabei wird auch die Einhaltung von über die gesetzlichen Vorschriften hinausgehenden Anforderungen geprüft. Mit der ISO 9001:2015 Zertifizierung wird ein qualifiziertes Qualitätssicherungssystem der Beigeladenen bestätigt, welches in Bezug auf das Kontrollsystem Biokontamination durch die EN 14065:2016 Zertifizierung (in Wäschereien aufbereitete Textilien) betriebsspezifisch ergänzt wird. Das gilt in Bezug auf das Umweltmanagement ebenso für die ISO 14001:2015 Zertifizierung. In diesem Sinn hat denn auch das Verwaltungsgericht Zürich im Urteil VB.2018.00751 vom 7. Februar 2019 entschieden, dass die Vorlage der beiden genannten ISO-Zertifizierungen beim Zuschlagskriterium des Qualitätsmanagements die Vergabe des Punktemaximums rechtfertigen würden (E. 5.3.2). Die Vergabe von 500 Punkten für die Umweltzertifizierung und Beschreibung der Qualitätskontrolle der Wäscherei an die Beigeladene ist somit gerechtfertigt.

Nicht zu beanstanden ist auch, dass die Beschaffungsstelle bei der Bewertung der Offerte der Rekurrentin zum Schluss kam, dass keine Umweltzertifizierung und keine Qualitätskontrolle dokumentiert werden konnte. Entgegen den Ausführungen der

Rekurrentin kann insbesondere in der [...] Ökobilanz Screeningsanalyse keine Umweltzertifizierung respektive Qualitätskontrolle angesehen werden. Das gilt auch für die von der Rekurrentin angegebenen Stichproben auf Keime durch das Labor [...]. In den Angebotsunterlagen der Rekurrentin war ein «Prüfbericht mikrobiologische Abklatschuntersuchung (PVR)» des Labor [...] vom 18. Juni 2019, gerichtet an eine D_____ GmbH enthalten. Den Angebotsunterlagen war nicht zu entnehmen, in welcher Rechtsbeziehungen die D_____ GmbH zur Rekurrentin stand respektive was bei dieser Abklatschuntersuchung geprüft worden ist. Es ist nachvollziehbar, dass dies nicht als Dokumentation eines Qualitätssicherungssystems gewertet werden konnte. Unter dem Titel «[...] Ökobilanz Screening-Analyse» hat die Rekurrentin eine PowerPoint Schlusspräsentation von [...] betreffend Ökobilanz Stoffhandtuchspender vs. Alternativen vom 6. Juni 2019 eingereicht. Dabei werden die Umweltwirkungen von verschiedenen Systemen zum Händetrocknen in einer Screening-Ökobilanz abgeschätzt. In der Präsentation wird betont, dass es sich hierbei nicht um eine ISO geprüfte Ökobilanz handle, dass einige Datenlücken bestehen und dass die Beispielberechnung aufgrund von Angaben der Rekurrentin ausgearbeitet worden seien. Als sinnvolle Schritte wird eine nach ISO 14040/44 geprüfte Studie empfohlen. Es ist daher nicht zu beanstanden, dass die Beschaffungsstelle die eingereichten Präsentationsfolien von [...] nicht als Umweltzertifizierung qualifiziert hat. Es liegen keine Anzeichen für eine fehlerhafte Ermessensausübung vor. Entgegen den Ausführungen der Rekurrentin ist auch nichts dagegen einzuwenden, dass die Beschaffungsstelle ein [...] Konzept «Tree to Tree» nicht mit einer Punktevergabe für die Rekurrentin berücksichtigt hat. Gemäss den Unterlagen in der Offerte sollten Kunden der Rekurrentin pro 100 Waschungen eine Baumpflanzung «erhalten». Es würden jährlich entsprechende Zertifikate ausgestellt. Pro 5■000 Stoffrollenwaschungen habe der Kunde die Möglichkeit eines «Clean Forest Events»: Pflanzung der generierten jungen Bäume. In der Offerte finden sich entsprechende «350 pp, CO2 Bindungsnachweis» Dokumente, welche allerdings durch die Rekurrentin selbst ausgestellt und durch die C_____ GmbH in [...] «beglaubigt» werden. In den Unterlagen wird ein Schreiben von Bundesrätin Doris Leuthard zitiert, gemäss welchem diese die «umweltmarktwirtschaftlichen Aktivitäten» der Rekurrentin im Zusammenhang mit dem Clean Forest Club zur Kenntnis genommen habe. Das Konzept führe nachvollziehbar zu CO2-bindenden Massnahmen und das Ziel des Konzepts leiste einen Beitrag zur Eindämmung des Klimawandels. Aufforstungsprogramme können zweifellos einen Beitrag zur Eindämmung des Klimawandels bewirken.

Es ist daher sicher zu begrüssen, dass die Rekurrentin zusammen mit einem Forstwart einen Clean Forest Club gegründet hat, welcher Aufforstungen durchführen respektive unterstützen soll. Allerdings stehen dieselben nicht im Zusammenhang mit der Tätigkeit der Rekurrentin selbst und insbesondere deren Umweltmanagement. An welchem Ort, mit welchen Mitteln und welche Bäume im Rahmen des [...] Konzepts «Tree to Tree» tatsächlich gepflanzt werden, geht aus den Offertunterlagen ebenso wenig hervor, wie die weitere Betreuung von solchen angeblichen Pflanzungen. Die für die Kunden der Rekurrentin ausgefertigten Baumpflanzungsbestätigungen werden von der Rekurrentin ausgefertigt. Daran ändert auch die «Beglaubigung» durch den Forstwart nichts, der gemäss den Angaben [...] des «Clean Forest Club» diesen zusammen mit dem Verwaltungsratspräsidenten der Rekurrentin gegründet hat. Die Beschaffungsstelle weist zudem zu Recht darauf hin, dass diese «Beglaubigung» namens einer C_____ GmbH ausgestellt angefügt wird, deren statutarischer Zweck in der Erbringung von

Dienstleistungen im Rettungswesen sowie die Vermittlung von Helikoptertransporten, insbesondere im Zusammenhang mit der Forstwirtschaft besteht; das Vorbringen wurde von der Rekurrentin in der Replik nicht bestritten. Von einer unabhängigen und anerkannten Prüfungsstelle kann somit keine Rede sein. Es bleibt schlussendlich bei den eigenen Angaben der Rekurrentin über ein von ihr unterstütztes Baumpflanzungskonzept, welche aufgrund der eingereichten Unterlagen nicht verifiziert werden können. Es ist daher nicht zu beanstanden, dass diese nicht verifizierbaren Angaben zu einem von der Rekurrentin offenbar lediglich unterstützten Konzept in einem Submissionsverfahren nicht zu einer höheren Punktevergabe an die Rekurrentin geführt haben. Unter Berücksichtigung der in den Offerten aufgeführten Angaben ist daher die Vergabe von 225 Punkten an die Rekurrentin im Vergleich zu den 725 Punkten für die Beigeladene beim Unterkriterium Angaben zu Herstellung und Umweltaspekten nicht zu beanstanden.

4.3.4 Insgesamt ist bei der Bewertung des Zuschlagskriteriums der Auftragsabwicklung aufgrund der drei Unterkriterien und der 40 %-igen Gewichtung die Zuteilung von 1■725 Punkten an die Rekurrentin und 3■325 Punkten an die Beigeladene nicht zu kritisieren.

E. 4.4

4.4.1 Die Beschaffungsstelle hat in Bezug auf das Zuschlagskriterium Referenzenausgeführt, dass sowohl von den Auskunftspersonen betreffend die Rekurrentin wie auch von den Auskunftspersonen betreffend die Beigeladene sehr gute Rückmeldungen eingegangen seien. Dies habe zur Zuweisung des Punktemaximums von 1■000 Punkten sowohl an die Rekurrentin als auch an die Beigeladene geführt. Dies wird von der Rekurrentin nicht gerügt.

4.4.2 Die Rekurrentin macht indes geltend, dass angesichts der sehr guten Referenzen der Rekurrentin eine Beurteilung der «weichen Kriterien» nicht zur Verweigerung des Zuschlags führen dürfte. Diese seien für diese Lieferungsart mit 40 % ohnehin sehr hoch gewichtet, was an sich schon der Willkür Tür und Tor öffnen würde. Bei der Beurteilung der weichen Kriterien sei das Ermessen offensichtlich weit überschritten worden. Man erkenne die Absicht, den preisgünstigsten Anbieter zu boykottieren ■ buchstäblich um jeden Preis. Es wurde bereits ausgeführt, dass die Gewichtung des Zuschlagskriteriums der Auftragsabwicklung inklusive der darin geprüften Unterkriterien schon in der Ausschreibung verbindlich festgelegt worden ist. An die Gewichtung des Zuschlagskriteriums ist die Vergabebehörde in der Folge gebunden. Sie kann daher im vorliegenden Rekurs gegen den Zuschlagsentscheid nicht mehr gerügt werden. Aus den obigen Ausführungen ergibt sich weiter, dass die Beschaffungsstelle auch bei diesem Zuschlagskriterium eine sachliche und nachvollziehbare Prüfung und Beurteilung durchgeführt hat. Entgegen den Behauptungen der Rekurrentin liegen keine Anzeichen für eine ungerechtfertigte Bevorzugung der Beigeladenen vor.

E. 5

Aus dem Dargelegten ergibt sich, dass der Rekurs in allen Punkten abzuweisen ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat die Rekurrentin gemäss § 30 Abs. 1 VRPG dessen Kosten zu tragen. Parteientschädigungen wurden seitens der Beigeladenen nicht beantragt.