

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00170 vom 11. März 2009

ZH Verwaltungsgericht, 2009-03-11, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2010.00170

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00170 du 11 mars 2009

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00170 del 11 marzo 2009

Regeste

Submission | Neubau einer Wassertransportleitung: Mängel der Auswertungstabellen, Bewertung der Zuschlagskriterien, Ausschluss bzw. Nichtberücksichtigung einer Unternehmervariante. Die Subsumtion der von der Vergabebehörde verwendeten Unterkriterien unter die Zuschlagskriterien führt zu einer ungerechtfertigten doppelten Bewertung angeblich fehlender Referenzen und erscheint teilweise beliebig (E. 4.5.2). Das Unterkriterium "Lehrlingsausbildung" kann für die Bewertung des leistungsorientierten Kriteriums "Qualität" nicht verwendet werden. Es hätte überdies ausdrücklich als Zuschlagskriterium bekannt gegeben werden müssen (E. 4.5.3). Die Punkteverteilung ist mit Blick auf die vorgenommene Unterteilung der Zuschlagskriterien nicht nachvollziehbar (E. 4.5.4). Die von der Vergabebehörde vorgenommene Bewertung der Angebotspreise mit einer Preisspanne von 100 % gewährleistet nicht, dass der Preis das vorgesehene Gewicht von 80 % erhält, und ist daher nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts unzulässig (E. 5.4). Unter den vorliegenden Umständen verblieb die Vergabebehörde innerhalb ihres Ermessensspielraums, wenn sie an ihrem Grundsatzentscheid festhielt, eine Gussleitung zu erstellen und dem Gesichtspunkt der Einheitlichkeit die entscheidende Bedeutung einräumte (E. 6.2.6). Teilweise Gutheissung und Rückweisung.

Erwägungen

E. 1

Abteilung VB.2010.00170 Entscheid der 1. Kammer vom 22. September 2010 Mitwirkend: Abteilungspräsident Andreas Keiser (Vorsitz), Verwaltungsrichter Robert Wolf, Ersatzrichter Martin Bertschi, Gerichtssekretär Markus Lanter. In Sachen A SA, vertreten durch RA B, Beschwerdeführerin, gegen Zweckverband C, vertreten durch RA D, Beschwerdegegnerin, und E, Mitbeteiligter, betreffend Submission, hat sich ergeben: I. Mit Ausschreibung vom 25. September 2009 eröffnete der Zweckverband C ein offenes Submissionsverfahren für die Lose 2–4 des Neubaus der Wasserleitung F bis G (Baumeister- und Rohrlege- bzw. Rohrschlosserarbeiten). Für die Rohrlegearbeiten bei den Losen 2 und 3 reichten vier Unternehmen Grundangebote ein; die Angebotspreise bewegten sich zwischen Fr. 1'684'341.33 und Fr. 1'858'150.05 (Los 2) bzw. Fr. 2'971'012.56 und Fr. 3'152'585.55 (Los 3; alle Preise netto inklusive MwSt.). Die A SA reichte zusätzlich je eine Unternehmervariante ein, mit der Stahlleitungen statt der verlangten Gussleitungen angeboten wurden. Mit Verfügungen vom 26. März 2010 ergingen die Zuschläge an E für dessen Angebote zum Preis von Fr. 1'764'547.15 bzw. 3'029'641.25. II. Mit Beschwerde vom 9. April 2010 beantragte die A SA dem Verwaltungsgericht, die beiden genannten Zuschlagsverfügungen des Zweckverbands C vom 26. März 2010 seien aufzuheben und die Zuschläge für die Rohrlegearbeiten zum Neubau der Wassertransportleitung F bis G,

Teilstücke 2 und 3, seien der A SA zu erteilen. Eventualiter sei die Sache an die Vergabebehörde zum Neuentscheid im Sinn der Erwägungen des Gerichts zurückzuweisen; dies alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Zweckverbands C. In formeller Hinsicht beantragte die A SA unter anderem, es sei der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu erteilen und es sei zur Klärung der technischen Gleichwertigkeit der von ihr eingereichten Varianten ein Sachverständiger beizuziehen. Der Zweckverband C beantragte in ihrer Beschwerdeantwort vom 5. Mai 2010, die Beschwerde sei unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der A SA abzuweisen. Der Mitbeteiligte E liess sich nicht vernehmen. In der Replik vom 11. Juni 2010 bzw. der Duplik vom 6. Juli 2010 hielten die Parteien an ihren Anträgen fest. Am 3. August 2010 reichte die A SA zudem eine Stellungnahme zur Duplik ein. In der Sache wirft sie dem Zweckverband C im Wesentlichen vor: die unzulässige Nennung einer Produzentin in den Ausschreibungsunterlagen, die Verletzung des Transparenzgebots durch nachträgliche Abänderung der Zuschlagskriterien, die unzutreffende Bewertung ihrer Referenzen, ihrer Erfahrung und der Kostentransparenz ihrer Angebote sowie den unzulässigen Ausschluss ihrer Varianten. Gemäss Antrag der A SA, dem der Zweckverband C in der Beschwerdeantwort ausdrücklich zustimmte, erteilte der Präsident der 1. Abteilung des Verwaltungsgerichts mit Verfügung vom 10. Mai 2010 der Beschwerde die aufschiebende Wirkung. Die Kammer zieht in Erwägung:

E. 1.1

Vergabeentscheide kantonaler und kommunaler Auftraggeber wie auch von Zweckverbänden als Trägern kantonaler bzw. kommunaler Aufgaben (vgl. Art. 8 Abs. 1 lit. a der interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. März 2001 [IVöB]) können unmittelbar mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden (RB 1999 Nr. 27 = BEZ 1999 Nr. 13 = ZBl 100/1999 S. 372; vgl. Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 41 N. 22). Auf das Beschwerdeverfahren gelangen die Art. 15 ff. IVöB sowie die §§ 2 ff. des Gesetzes über den Beitritt des Kantons Zürich zur revidierten interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. September 2003 (IVöB-BeitrittsG) zur Anwendung.

E. 1.2

Nicht berücksichtigte Anbietende sind zur Beschwerde gegen den Vergabeentscheid legitimiert, wenn sie bei deren Gutheissung eine realistische Chance haben, mit dem eigenen Angebot zum Zug zu kommen, oder wenn die Gutheissung der Beschwerde zu einer Wiederholung des Submissionsverfahrens führt, sodass sie ein neues Angebot einreichen können; andernfalls fehlt ihnen das schutzwürdige Interesse an der Beschwerdeführung (RB 1999 Nr. 18 = BEZ 1999 Nr. 11; § 21 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG] in der Fassung vom 8. Juni 1997 [bzw. § 21 Abs. 1 VRG in der Fassung vom 22. März 2010, in Kraft seit 1. Juli 2010]). Die Beschwerdeführerin hat die preislich günstigsten Angebote eingereicht und sie würde mehr Punkte als der Mitbeteiligte erreichen, sollte sie mit ihren Anträgen zur Neubewertung ihrer Angebote durchdringen. Sie hat somit eine realistische Chance auf den Zuschlag im Fall ihres Obsiegens und ist daher zur Beschwerde legitimiert.

E. 1.3

Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

E. 2

Vorauszuschicken ist, dass die gerügten formellen Mängel des Vergabeverfahrens nach der Praxis des Verwaltungsgerichts nur dann zur Aufhebung des Entscheids führen, wenn sie das Ergebnis zum Nachteil der Beschwerdeführerin zu beeinflussen vermöchten (VGr, 16. Juli 2008, VB.2008.00111, E. 5 mit weiteren Hinweisen und E. 7.4; vgl. auch VGr, 7. April 2004, VB.2003.00319, E. 3.3 [beide Entscheide unter www.vgrzh.ch]). Im Folgenden sind deshalb nicht nur die von der Beschwerdeführerin behaupteten Mängel zu klären, sondern es ist auch zu prüfen, inwieweit diese sich zu deren Nachteil ausgewirkt haben.

E. 3

Die Beschwerdeführerin rügt, dass die Ausschreibungsunterlagen unzulässige technische Spezifikationen vorsehen.

E. 3.1.1

Die nachfolgenden Erwägungen folgen der bisherigen Praxis des Verwaltungsgerichts zur Anfechtung der Ausschreibung bzw. der Ausschreibungsunterlagen, die sich auf die Bestimmungen über die Anfechtbarkeit von Teil-, Zwischen- und Vorentscheiden stützt (vgl. RB 1999 Nr. 24 E. 2 = BEZ 1999 Nr. 14 E. 3 = ZBl 101/2000 S. 455 E. 3). Es kann hier offenbleiben, ob die Revision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes, mit der die Anfechtung von Teil-, Vor- und Zwischenentscheiden der Regelung von Art. 91–93 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) angepasst wurde (vgl. § 19a Abs. 2 und § 41 Abs. 3 VRG in der Fassung vom 22. März 2010 in Verbindung mit § 2 Abs. 2 IVöB-BeitrittsG), zu Änderungen dieser Praxis führen muss, da im Zeitpunkt der Ausschreibung bzw. des Ablaufs der entsprechenden Beschwerdefrist noch das frühere Recht in Kraft stand.

E. 3.1.2

Nach Art. 15 Abs. 1 bis lit. a IVöB kann die Ausschreibung des Auftrags selbständig angefochten werden (vgl. RB 1999 Nr. 24 E. 2 = BEZ 1999 Nr. 14 E. 3 = ZBl 101/2000 S. 455 E. 3; Robert Wolf, Die Beschwerde gegen Vergabeentscheide – Eine Übersicht über die Rechtsprechung zu den neuen Rechtsmitteln, ZBl 104/2003, S. 1 ff., 5 ff.). Die Ausschreibungsunterlagen werden nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts von einer gegen die Ausschreibung gerichteten Beschwerde jedoch nicht erfasst; ihr Inhalt kann in der Regel noch mit der Beschwerde gegen den Zuschlag beanstandet werden (VGr, 10. Dezember 2008, VB.2008.00347, E. 2; 11. September 2003, VB.2003.00188, E. 4d [beide Entscheide unter www.vgrzh.ch]). Allerdings kann sich aus Treu und Glauben eine Obliegenheit ergeben, Mängel der Ausschreibungsunterlagen ausserhalb eines formellen Beschwerdeverfahrens zu beanstanden (BGE 130 I 241 E. 4.3; VGr, 23. Mai 2007, VB.2006.00425, E. 5.2, www.vgrzh.ch; Wolf, S. 10). Dies ist etwa der Fall, wenn gerügt wird, wegen Mängel der Ausschreibungsunterlagen habe von vornherein kein regelkonformes Vergabeverfahren durchgeführt werden können (VGr, 23. November 2001, VB.2001.00016, E. 4b). Nach der neueren Praxis des Bundesgerichts ist eine solche Obliegenheit nur bei besonders offensichtlichen Mängeln anzunehmen; angesichts des Zeitdrucks und der beschränkten Rechtskenntnisse der Anbietenden sowie aufgrund der möglichen Furcht vor der Verringerung der Chancen im Vergabeverfahren sind keine

strengen Anforderungen an die Anbietenden zu stellen (BGE 130 I 241 E. 4.3).

E. 3.1.3

Die Rüge der zu detaillierten technischen Spezifikation lässt das Verwaltungsgericht noch in der Beschwerde gegen den Zuschlag zu (VGr, 18. Dezember 2002, VB.2002.00241, E. 5; 23. November 2001, VB.2000.00275, E. 2a–d [teilweise abgedruckt in RB 2001 Nr. 47]; vgl. auch VGr, 24. Oktober 2008, VB.2008.00104, E. 5 [alle Entscheide unter www.vgrzh.ch]). Dies ist auch im vorliegenden Fall gerechtfertigt: Die beanstandeten Spezifikationen finden sich nur in den Ausschreibungsunterlagen, nicht in der Ausschreibung. Sie regeln materielle Fragen der Vergabe und stellen demnach Vorentscheide dar, die höchstens ausnahmsweise selbständig anfechtbar sind. Allfällige Mängel können sodann einen engen Zusammenhang zu Beanstandungen aufweisen, die erst gegen die Zuschlagsverfügung vorgebracht werden können, etwa bezüglich der Leistungsanforderungen oder der Bewertung. Es erscheint daher nicht angezeigt, eine umgehende informelle Beanstandung vorauszusetzen. Die fragliche Rüge konnte somit mit der Beschwerde gegen die Zuschläge noch vorgebracht werden und ist im Folgenden zu prüfen.

E. 3.2

Konkret bringt die Beschwerdeführerin vor, dass in den Ausschreibungsunterlagen verschiedentlich unzulässigerweise Produkte eines bestimmten Unternehmens vorgeschrieben wurden, ohne dass diese Vorgabe durch den Zusatz "oder gleichwertig" als beispielhaft gekennzeichnet wurde. Die Beschwerdegegnerin bestätigt, dass die Nennung der betreffenden Produkte, ihrer Herstellerin und der Schweizer Vertriebsstelle nicht etwa beispielhaft gemeint seien: Diese Produkte seien allen anderen überlegen und bereits für das erste Teilstück der Wasserleitung verwendet worden. Die Verwendung verschiedener Produkte sei unerwünscht, weil sie nicht wirtschaftlich sei.

E. 3.3

Das vergebende Gemeinwesen ist bei der Umschreibung des Gegenstands einer Beschaffung weitgehend frei. Die Vergabestelle darf aber bei der Spezifikation ihrer Vorgaben grundsätzlich nicht nur ein einziges Produkt oder Fabrikat vorschreiben. Gemäss § 16 Abs. 2 der Submissionsverordnung vom 23. Juli 2003 (SubmV) sind Anforderungen oder Hinweise in Bezug auf besondere Handelsmarken oder Handelsnamen, Patente, Muster oder Typen sowie auf einen bestimmten Ursprung oder Produzenten nicht zulässig, es sei denn, dass es keine hinreichend genaue oder verständliche Art und Weise der Beschreibung des Beschaffungsbedarfs gibt, und sofern in den Ausschreibungsunterlagen die Worte "oder gleichwertig" einbezogen werden (vgl. auch Art. VI Ziff. 3 des GATT/WTO-Übereinkommens vom 15. April 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen [Government Procurement Agreement; GPA]). Will sich die Vergabebehörde dagegen abweichend von § 16 Abs. 2 SubmV auf einen bestimmten Anbieter festlegen, so ist auf die – in diesem Fall sinnlose – Ausschreibung zu verzichten und die Vergabe freihändig durchzuführen; dies ist jedoch nur zulässig, wenn einer der Ausnahmetatbestände von § 10 Abs. 1 SubmV erfüllt ist. Die Voraussetzungen der Ausnahmetatbestände liefern daher auch den Massstab für die Festlegung einschränkender Produkthanforderungen (RB 2001 Nr. 47 E. 2c). Auf die in § 16 Abs. 2 SubmV geforderte Zulassung gleichwertiger Produkte kann somit etwa – in Analogie zu § 10 Abs. 1 lit. f SubmV – dann verzichtet werden, wenn sich nur mit den gleichen Produkten und/oder

Dienstleistungen "die Austauschbarkeit mit schon vorhandenem Material oder Dienstleistungen" gewährleisten lässt. Diese Voraussetzung sah das Verwaltungsgericht bei einer Vergabe als erfüllt an, bei der die vorhandene IT-Infrastruktur eines Spitals zu ergänzen war und die Vergabebehörde sich einheitliche Supportleistungen sichern wollte (vgl. VGr, 13. September 2006, VB.2006.00175, E. 3.2.2, www.vgrzh.ch).

E. 3.4

Vorliegend räumt die Beschwerdegegnerin sinngemäss ein, was im Übrigen offensichtlich ist: Die Erwähnung der Produktnamen, der Herstellerin und der schweizerischen Vertriebsstelle war nicht notwendig, um den Beschaffungsbedarf zu kennzeichnen. Die Beschwerdegegnerin wollte vielmehr die Anbietenden ausdrücklich auf den Bezug der Produkte einer bestimmten Herstellerin verpflichten, weil sie diese für qualitativ überlegen hält und weil diese Produkte bereits für das erste Teilstück der Wasserleitung verwendet wurden. Ein solches Vorgehen widerspricht im vorliegenden Fall § 16 Abs. 2 SubmV: Es schränkt den Kreis der infrage kommenden Produkte unnötig ein und lässt die Anbietenden darüber im Unklaren, welches die aus der Sicht der Vergabebehörde massgeblichen Leistungsanforderungen sind (vgl. RB 2001 Nr. 47 E. 2d). Dies gilt auch, wenn sich die fragliche Produzentin – wie im vorliegenden Fall – selber nicht am Vergabeverfahren beteiligt.

E. 3.5

Eine Ausnahme im Sinn von § 10 Abs. 1 SubmV ist nicht gegeben. Die Festlegung auf bestimmte Produkte war hier nicht zwingend, um die Austauschbarkeit mit schon vorhandenem Material (analog zu § 10 Abs. 1 lit. f SubmV) zu gewährleisten. Zwar erscheint plausibel, dass die Verwendung verschiedener Produkte für dieselbe Wasserleitung unter Umständen den Betrieb, die Lagerung von Ersatzmaterial und die Wartung komplizieren könnte. Derartige Schwierigkeiten dürften wohl, sofern sie belegt werden können, bei der Bewertung der Angebote mitberücksichtigt werden, doch rechtfertigen sie es nicht, andere Fabrikate von vornherein von der Beschaffung auszuschliessen. Dass die Nachteile der Verwendung verschiedener Produkte die allfälligen Vorteile eines neu angebotenen Produkts überwiegen, steht nicht im Voraus fest, sondern ergibt sich unter Umständen erst aus dem Vergleich der Angebote. Weiter behauptet die Beschwerdegegnerin auch nicht, dass eine Analogie zu § 10 Abs. 1 lit. g SubmV vorliege und die neuen Aufträge sich auf einen gleichartigen Grundauftrag bezögen, bei dessen Vergabe sie darauf hingewiesen habe, dass für die weiteren Aufträge das freihändige Verfahren angewendet werden könne. Die in den Ausschreibungsunterlagen enthaltene Anforderung, bestimmte Produkte einer namentlich genannten Herstellerin zu verwenden, erweist sich daher als rechtswidrig.

E. 3.6

Die Beschwerdeführerin macht allerdings nicht geltend und es ist auch nicht ersichtlich, dass sie aufgrund dieses Mangels einen Nachteil erlitten hätte (auf den Ausschluss bzw. die Nichtberücksichtigung der offerierten Variante wird weiter hinten einzugehen sein, vgl. E. 6.). Sie konnte die verlangten Produkte in ihren Offerten anbieten, und sie gibt nicht an, inwieweit sie durch die betreffenden Anforderungen benachteiligt worden wäre, etwa indem ihr dadurch verunmöglicht worden wäre, günstigere oder ihrer Ansicht nach qualitativ überlegene Konkurrenzprodukte anzubieten. Mangels eines Nachteils führen die unzulässigen Produktangaben daher nicht zur Aufhebung der Zuschläge, die allerdings aus

anderen Gründen anzuordnen ist (vgl. E. 4).

E. 4

Die Beschwerdeführerin macht weiter sinngemäss geltend, dass sich die Beschwerdegegnerin auf Unterkriterien abgestützt habe, die nicht den in der Ausschreibung angegebenen Zuschlagskriterien entsprechen, und dass sie keine seriöse Bewertungsmatrix angewendet habe.

E. 4.1

Nach § 33 Abs. 1 SubmV erfolgt der Zuschlag – sofern nicht ausnahmsweise das alleinige Kriterium des niedrigsten Preises (§ 33 Abs. 2 SubmV) zur Anwendung kommt – auf das wirtschaftlich günstigste Angebot. Bei der Bewertung der Angebote ist das Preis-Leistungs-Verhältnis zu beachten, wobei neben dem Preis insbesondere die folgenden Kriterien berücksichtigt werden können: Qualität, Zweckmässigkeit, Termine, technischer Wert, Ästhetik, Betriebskosten, Nachhaltigkeit, Kreativität, Kundendienst, Lehrlingsausbildung, Infrastruktur. Die für eine bestimmte Beschaffung massgeblichen Zuschlagskriterien werden von der Vergabebehörde im Hinblick auf die Besonderheiten des Auftrags festgelegt. Die Vergabebehörde verfügt sowohl bei der Festlegung der Zuschlagskriterien, die für eine bestimmte Beschaffung massgeblich sind, als auch beim Urteil darüber, welches Angebot aufgrund der Zuschlagskriterien das wirtschaftlich günstigste sei, über einen erheblichen Beurteilungsspielraum. In dieses Ermessen greift das Verwaltungsgericht, dem keine Überprüfung der Angemessenheit des Entscheids zusteht (Art. 16 Abs. 2 IVöB; vgl. auch § 50 Abs. 2 VRG), nicht ein. Zu prüfen ist dagegen eine allfällige Über- oder Unterschreitung oder ein Missbrauch des Ermessens (Art. 16 Abs. 1 lit. a IVöB; vgl. § 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 lit. a VRG; VGr, 10. Februar 2010, VB.2009.00623, E. 3, www.vgrzh.ch).

E. 4.2

Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts muss die Bewertungsmatrix nicht im Voraus bekannt gegeben werden (vgl. § 13 SubmV, besonders lit. m). Doch verlangen die Gebote der Transparenz und der Gleichbehandlung der Anbietenden, dass die Bewertung der Angebote gemäss einem generell-abstrakten Schema vorgenommen wird, das den bekannt gegebenen Zuschlagskriterien entspricht, die Kriterien der Punkteverteilung im Einzelnen umfassend und nachvollziehbar regelt und auf alle Angebote gleich angewandt wird (vgl. sinngemäss VGr, 16. Juli 2008, VB.2008.00111, E. 7.4, www.vgrzh.ch). Zur vorgängigen Bekanntgabe allfälliger Unterkriterien besteht grundsätzlich ebenfalls keine Verpflichtung. Für die Anbietenden muss jedoch erkennbar sein, welche Aspekte eines Angebots für dessen Bewertung wesentlich sind, was durch die genügende Differenzierung der Zuschlagskriterien, durch erläuternde Bemerkungen zu diesen oder durch die Bekanntgabe der Unterkriterien geschehen kann. Unterkriterien, deren Verwendung oder deren besonderes Gewicht nicht anhand der bekannt gegebenen Zuschlagskriterien absehbar ist, dürfen nicht ohne vorherige Offenlegung verwendet werden (vgl. VGr, 25. Januar 2006, VB.2005.00200, E. 3.3.3; 22. Juli 2005, VB.2005.00136, E. 4.1; 18. Dezember 2002, VB.2001.00095, E. 3g = RB 2002 Nr. 47 = BEZ 2003 Nr. 13 [alle Entscheide unter www.vgrzh.ch]; vgl. auch BGE 130 I 241 E. 5.1; BGr, 21. Januar 2004, 2P.111/2003, E. 2.1.1, www.bger.ch; eine weitergehende Offenlegung fordern Peter Galli/André Moser/Elisabeth Lang/Eveline Clerc, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, 2. A., 1. Band, Zürich etc. 2007, Rz. 625 ff.).

E. 4.3.1

Ziff. 15 des Angebotsformulars in den Ausschreibungsunterlagen nennt als Zuschlagskriterien: Preis (Gewichtung zu 80 %), ausreichende Kapazität und Termingarantie (10 %) sowie Qualität (10 %). Bei den Akten finden sich zwei nicht miteinander übereinstimmende Auswertungstabellen. Nachdem die Beschwerdeführerin die Vergabeverfügungen erhalten hatte, bat sie um Zustellung der Bewertungstabelle. Laut der Bewertungsmatrix und den Auswertungen der Zuschlagskriterien (im Folgenden: Auswertungstabellen 1), die ihr daraufhin am 31. März 2010 zugestellt wurden, wird der Preis mit 400 Punkten gewichtet. Für das zweite Kriterium, "persönliche und organisatorische Eigenschaften des Anbieters sowie Referenzen bzw. Erfahrungen Anbieter/Auftraggeber, Wirtschaftlichkeit, Kostenrisiken, Unterstützungsbedarf, Kostentransparenz", werden 90 Punkte vergeben; Abzüge sind vorgesehen für "Baustellenpersonal" (5 Punkte) und das Fehlen wichtiger Unterlagen (10 Punkte). Schliesslich sind für die Lehrlingsausbildung, das dritte Kriterium, mindestens 5 und höchstens 10 Punkte vorgesehen; insgesamt können so 500 Punkte erreicht werden. Laut den Auswertungen der Zuschlagskriterien, die als Beilage zur Beschwerdeantwort eingereicht wurden (im Folgenden: Auswertungstabellen 2), werden wiederum 400 Punkte für den Preis vergeben; sodann 50 Punkte für "ausreichende Kapazität, Termingarantie", worunter "persönliche und organisatorische Eigenschaften des Anbieters sowie Referenzen bzw. Erfahrungen Anbieter/Auftraggeber" subsumiert werden, und 50 Punkte für "Qualität". Diese letzteren 50 Punkte umfassen 40 Punkte für "Wirtschaftlichkeit, Kostenrisiken, Unterstützungsbedarf, Kostentransparenz" und 10 Punkte für die Lehrlingsausbildung. Insgesamt werden auch gemäss dieser Auswertung 500 Punkte vergeben. Tabellarisch zusammengefasst: Zuschlagskriterien gemäss Ausschreibungsunterlagen Zuschlagskriterien gemäss Bewertungsmatrix und Auswertungstabellen 1 Zuschlagskriterien gemäss Auswertungstabellen 2

1. Preis (80 %)	1. Preis (400 Punkte [80 %])	1. Preis (400 Punkte [80 %])
2. Ausreichende Kapazität, Termingarantie (10 %)	2. Persönliche und organisatorische Eigenschaften der Anbietenden sowie Referenzen bzw. Erfahrungen Auftraggeberin/Anbietende, Wirtschaftlichkeit, Kostenrisiken, Unterstützungsbedarf, Kostentransparenz (90 Punkte [18 %])	2. Ausreichende Kapazität, Termingarantie (50 Punkte [10 %])
Unterkriterien: Persönliche und organisatorische Eigenschaften der Anbietenden sowie Referenzen bzw. Erfahrungen Auftraggeberin/Anbietende	3. Qualität (10 %)	3. Qualität (50 Punkte [10 %])
Unterkriterien: Wirtschaftlichkeit, Kostenrisiken, Unterstützungsbedarf, Kostentransparenz (40 Punkte [8 %]); Lehrlingsausbildung (10 Punkte [2 %])	3. Lehrlingsausbildung (10 Punkte [2 %])	3. Lehrlingsausbildung (10 Punkte [2 %])

E. 4.3.2

Die Beschwerdeführerin erhielt nach beiden Auswertungen und bei beiden Losen als kostengünstigste Anbieterin beim Preis das Maximum von 400 Punkten. Gemäss den Auswertungstabellen 1 erhielt sie beim zweiten Kriterium jeweils 30 von 90 Punkten und beim Kriterium "Lehrlingsausbildung" 5 von 10, wobei mittlerweile unbestritten ist, dass es sich hierbei um einen Irrtum handelte und ihr 7 Punkte für die Lehrlingsausbildung zustehen. Laut den Auswertungstabellen 2 erhielt sie beim zweiten Kriterium ("ausreichende Kapazität, Termingarantie") für beide Vergaben 20 von 50 Punkten. Beim dritten Kriterium ("Qualität") erhielt sie für beide Vergaben je 17 von 50 Punkten, nämlich 10 von 40 für "Wirtschaftlichkeit, Kostenrisiken, Unterstützungsbedarf, Kostentransparenz" und 7 von 10 für die Lehrlingsausbildung. Damit erreichte sie insgesamt jeweils 437 der

500 Punkte. Der Mitbeteiligte erhielt dagegen 381 bzw. 392 Punkte für den Preis zugesprochen; da er bei den übrigen Kriterien jeweils die volle Punktzahl erreichte, obsiegt er mit 481 bzw. 492 Punkten.

E. 4.3.3

Gemäss beiden Versionen der Auswertungstabellen und in Bezug auf beide Vergaben wurden die Punkteabzüge für die Beschwerdeführerin – vom Abzug beim Unterkriterium der Lehrlingsausbildung abgesehen – damit begründet, dass sie keine Referenzen betreffend die Verlegung von Gussrohren mit Faserzementmörtel-Beschichtung (FZM) vorlege und bisher ausschliesslich Stahlrohre verlegt habe. In einer E-Mail vom 8. April 2010 präzisierte die Beschwerdegegnerin auf Anfrage, dass 30 Punkte wegen des Fehlens von Referenzen für Gussleitungen abgezogen worden seien. Weitere 15 Punkte seien abgezogen worden, weil die Beschwerdeführerin bisher keine Gussleitungen verlegt habe und deshalb grosser Bedarf an Unterstützung durch die Bauleitung zu erwarten sei. Schliesslich seien 15 Punkte wegen mangelnder Kostentransparenz abgezogen worden, da Formstücke weit unter dem Ankaufspreis offeriert worden seien. In dieser Mitteilung wurde nicht zwischen den beiden Vergaben unterschieden. Sie stützte sich offensichtlich auf die Auswertungstabellen 1 und nahm keinen Bezug auf die Zuschlagskriterien gemäss Ausschreibung. Einer hierauf geäusserten Bitte der Beschwerdeführerin um die Angabe einer Basis oder Skala für die Berechnungen kam die Beschwerdegegnerin – gemäss der Beschwerde – nur telefonisch und teilweise nach. In der Beschwerdeantwort macht die Beschwerdegegnerin sodann geltend, dass der Beschwerdeführerin beim Zuschlagskriterium "ausreichende Kapazität, Termingarantie" jeweils 30 Punkte abgezogen worden seien, weil sie nach eigenen Angaben noch nie Gussleitungen der Dimension DN 600 bzw. DN 800 gebaut habe, sondern nur Gussleitungen mit Durchmessern von DN 150 bzw. DN 200. Da es sich bei den ausgeschriebenen Rohrlegearbeiten um spezialisierte und äusserst anspruchsvolle Arbeiten handle, bestehe die Gefahr, dass die Beschwerdeführerin die Termine nicht einhalten könne. Der Punkteabzug sei daher wegen des Fehlens gleichwertiger Referenzprojekte und des Mangels an entsprechender Erfahrung berechtigt. Beim Zuschlagskriterium "Qualität" seien der Beschwerdeführerin 15 Punkte abgezogen worden, weil sie bisher noch keine Leitungen gebaut habe, die – wie die projektierten Leitungen – mit einem Druck von 12 bar betrieben würden. Weitere 15 Punkte seien wegen des Mangels bei der Kostentransparenz abgezogen worden. In der Duplik präzisiert die Beschwerdegegnerin, dass der Abzug von 15 Punkten wegen fehlender Kostentransparenz nur bei der Vergabe von Los 2 vorgenommen worden sei; bei der Vergabe von Los 3 seien dagegen 30 und nicht nur 15 Punkte wegen der fehlenden Erfahrung abgezogen worden, da die Leitung in diesem Abschnitt grösser dimensioniert und das Risiko entsprechend höher sei.

E. 4.4

Bei der Prüfung der Angebote wendete die Beschwerdegegnerin nach dem Gesagten eine Bewertungsmatrix an, deren Kriterien nicht den in den Ausschreibungsunterlagen bekannt gegebenen Zuschlagskriterien entsprachen. Sie kann überdies kein Bewertungsschema vorweisen, das eine nachvollziehbare Verteilung der Punkte für die zwei sekundären Zuschlagskriterien belegen würde – von denjenigen für die Lehrlingsausbildung abgesehen, deren Berücksichtigung jedoch unzulässig war (vgl. hinten E. 4.5.3) . Damit hat sie das Transparenzgebot verletzt (VGr, 17. Juni 2009, VB. 2009.00021, E. 2; vgl. auch VGr, 16. Juli 2008, VB.2008.00111, E. 7.4, www.vgrzh.ch).

E. 4.5

Die Beschwerdegegnerin stellt sich jedoch auf den Standpunkt, die in der Ausschreibung bekannt gegebenen Zuschlagskriterien, die Bewertungsmatrix und die beiden Versionen der Auswertungstabellen stimmten inhaltlich überein. In der Bewertungsmatrix und den Auswertungstabellen 1 seien bloss die beiden sekundären Zuschlagskriterien zusammengefasst worden (und, wäre zu ergänzen, die Lehrlingsausbildung als eigenständiges Zuschlagskriterium ausgegliedert worden). Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden: Die Auswertungstabellen 2 ordnen weder die Unterkriterien restlos nach sachlichen Gründen den Zuschlagskriterien zu, noch machen sie nachvollziehbar, wie die Bewertung erfolgte, was im Folgenden näher auszuführen ist.

E. 4.5.1

In den Auswertungstabellen 2 werden die Unterkriterien des zweiten Zuschlagskriteriums gemäss der Bewertungsmatrix bzw. den Auswertungstabellen 1 sowie die Lehrlingsausbildung als deren drittes Zuschlagskriterium auf die beiden in der Ausschreibung angegebenen sekundären Zuschlagskriterien verteilt. Im Einzelnen bilden die persönlichen und organisatorischen Eigenschaften, die Referenzen und die Erfahrungen der Auftraggeberin mit den Anbietenden die Unterkriterien des Zuschlagskriteriums "ausreichende Kapazität, Termingarantie"; die Wirtschaftlichkeit, die Kostenrisiken, der Unterstützungsbedarf, die Kostentransparenz und schliesslich die Lehrlingsausbildung sollen das Zuschlagskriterium "Qualität" spezifizieren (vorn E. 4.3.1).

E. 4.5.2

Die persönlichen und organisatorischen Eigenschaften sowie die Referenzen und die Erfahrungen der Auftraggeberin mit den Anbietenden sind zweifellos geeignet, um das Kriterium "ausreichende Kapazität, Termingarantie" zu präzisieren. Allerdings wäre zur Beurteilung, ob die Einhaltung der Termine garantiert werden kann, zusätzlich das Einfordern und Bewerten eines Terminprogramms zweckmässig, und die betreffenden Unterkriterien wären auch bei der Bewertung der Qualität dienlich – was allerdings eine klare Unterteilung bedingen würde, um ungerechtfertigte doppelte Bewertungen derselben Angaben zu vermeiden. Das Kriterium "Qualität" wird regelmässig auf die angebotenen Güter oder Leistungen bezogen. Es kann auch ein Oberbegriff für Gesichtspunkte der Brauchbarkeit, Sicherheit, Verfügbarkeit, Zuverlässigkeit, Wirtschaftlichkeit und Ökologie sein (GATT-Botschaft 2 vom 19. September 1994, BBl 1994 IV 950 ff., 1192 f., zu Art. 21 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen [BöB]). Unter dem Stichwort "Qualität" zu prüfen, inwieweit "Unterstützungsbedarf" durch die Bauleitung besteht, erscheint an sich vertretbar. Auch könnten (in untergeordnetem Rahmen) allenfalls Unterkriterien herangezogen werden, welche sich auf die Seriosität der Angebote beziehen, wie etwa die Kostentransparenz. Doch bleibt unklar, welche "Kostenrisiken" die Beschwerdegegnerin im Auge hatte. Ebenso wenig wird deutlich, worauf sie das sehr vage Unterkriterium der "Wirtschaftlichkeit" beziehen wollte: "Wirtschaftlichkeit" bezeichnet das Preis-Leistungs-Verhältnis, das grundsätzlich anhand aller Zuschlagskriterien ermittelt werden soll; ohne Konkretisierung ist das Kriterium zu unbestimmt (Galli et al., Rz. 526). Schliesslich wird auch insgesamt nicht ersichtlich, welche Form von Qualität auf welche Weise anhand der vier Unterkriterien Wirtschaftlichkeit, Kostenrisiken, Unterstützungsbedarf und Kostentransparenz – zusammen mit der Lehrlingsausbildung – erfasst werden soll. Obwohl grundsätzlich keine Verpflichtung zur vorgängigen Bekanntgabe der Unterkriterien besteht,

hätte diese Kombination von Unterkriterien nicht ohne vorherige Offenlegung verwendet werden dürfen, da für die Anbietenden nicht erkennbar war, was unter dem Zuschlagskriterium "Qualität" geprüft werden sollte (vgl. VGr, 25. Januar 2006, VB.2005.00200, E. 3.3.3, www.vgrzh.ch; RB 2002 Nr. 47 E. 3g = BEZ 2003 Nr. 13).

E. 4.5.3

Was die Lehrlingsausbildung betrifft, so beanstandet die Beschwerdeführerin zu Recht deren Verwendung als Unterkriterium. Bei der Bekanntgabe der Zuschlagskriterien in den Ausschreibungsunterlagen wurde die Lehrlingsausbildung nicht erwähnt. Die Beschwerdegegnerin hat sie dennoch berücksichtigt und in den Auswertungstabellen 2 als Unterkriterium dem Zuschlagskriterium "Qualität" zugeordnet. Lehrlingsausbildung ist jedoch kein leistungsorientiertes Kriterium, da es sich nicht auf den wirtschaftlichen Nutzen des Angebots bezieht, sondern einem leistungsfremden, sozialpolitischen Ziel dient. Als Unterkriterium für die Bewertung der Qualität des Angebots (eines leistungsorientierten Kriteriums) kann die Lehrlingsausbildung daher nicht verwendet werden. Überdies hätte sie wegen ihrer Sonderstellung ausdrücklich als Zuschlagskriterium bekannt gegeben werden müssen (VGr, 28. Juni 2006, VB.2006.00220, E. 6 mit weiteren Hinweisen, www.vgrzh.ch).

E. 4.5.4

Die Punktevergabe ist wiederum kaum mit den Unterkriterien gemäss den Auswertungstabellen 2 in Übereinstimmung zu bringen. Obwohl die Beschwerdegegnerin die Referenzen gemäss diesen Tabellen nur unter dem Kriterium "ausreichende Kapazität, Termingarantie" prüfen wollte, bewertete sie sie unter dem Kriterium "Qualität", Unterkriterium "Unterstützungsbedarf", noch einmal, wobei nicht ersichtlich wird, weshalb der in diesem Zusammenhang mit der Beschwerdeantwort aufgeworfenen Frage des Leitungsdrucks selbständige Bedeutung zukommen soll. Schliesslich zog sie der Beschwerdegegnerin wegen eines Mangels bei der Kostentransparenz, der sich nur auf eine einzige kleine Position eines Leistungsverzeichnisses bezog, 15 der 40 Punkte ab, die unter "Qualität" (unter Ausklammerung der Lehrlingsausbildung) vergeben wurden. Das heisst, dass bei der Beurteilung der Qualität ein untergeordneter Mangel bei der Kostentransparenz mit deutlich mehr als einem Drittel der Punkte zu Buche schlug, was nicht einleuchtet. Inwieweit und wie die Unterkriterien "persönliche und organisatorische Eigenschaften", "Wirtschaftlichkeit" und "Kostenrisiken" berücksichtigt wurden, wird nicht ersichtlich.

E. 4.5.5

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Subsumtion der Unterkriterien unter die Zuschlagskriterien in den Auswertungstabellen 2 zumindest teilweise beliebig erscheint und dass keine nachvollziehbare Beziehung zwischen der Unterteilung der Zuschlagskriterien in Unterkriterien und der Punkteverteilung, soweit sich diese aus der konkreten Punktevergabe ablesen lässt, hergestellt werden kann. Die Auswertungstabellen 2 ändern somit nichts daran, dass das Transparenzgebot verletzt wurde; im Gegenteil, sie verstärken diesen Eindruck. Es kann deshalb auch offenbleiben, wann die Auswertungstabellen 2 – die erst mit der Beschwerdeantwort eingereicht wurden – verfasst wurden und ob sie im Fall der nachträglichen Erstellung überhaupt berücksichtigt werden müssten (vgl. auch VGr, 24. September 2002, VB.2002.00104, E. 4, www.vgrzh.ch).

E. 4.5.6

Anzumerken ist schliesslich: Aus der konkreten Bewertung ergeben sich weitere Hinweise, dass sich die Beschwerdegegnerin nicht auf ein nachvollziehbares Bewertungsschema stützte (vgl. dazu hinten E. 5.2.5). Hierfür spricht auch, dass die Beschwerdegegnerin wechselnde Begründungen für ihre Bewertungen anführt: Erst nachdem in der Beschwerde gerügt worden war, dass die Zuschlagskriterien gemäss Ausschreibung und die Bewertungsmatrix nicht übereinstimmen, brachte die Beschwerdegegnerin die Auswertungstabellen 2 bei, in der diese beiden Dokumente scheinbar zur Deckung gebracht werden. Und erst nachdem in der Replik beanstandet worden war, dass die Begründung für den Abzug wegen mangelnder Kostentransparenz jedenfalls für die Vergabe von Los 3 nicht zutreffen könne, führte sie erstmals in der Duplik aus, dass bei der Vergabe von Los 3 kein derartiger Abzug vorgenommen worden sei, dass hier jedoch die fehlenden Referenzen und die fehlende Erfahrung stärker gewichtet worden seien, was im Ergebnis zum gleichen Abzug wie bei der Vergabe von Los 2 führe.

E. 4.6

Die festgestellte Verletzung des Transparenzgebots führt zur Aufhebung der Zuschläge, da sie einen Nachteil für die Beschwerdeführerin zur Folge hatte. Zwar liegt die Beschwerdeführerin mit 44 bzw. 55 von 500 Punkten Rückstand auf den Mitbeteiligten nur auf dem dritten bzw. vierten Platz aller Anbietenden. Da sich die Punktevergabe für die beiden sekundären Zuschlagskriterien jedoch nicht auf ein nachvollziehbares Schema stützt (und zudem die Bewertung des Preises auf einer unzulässigen Grundlage beruht sowie auch die eingereichten Offerten fehlerhaft gewürdigt wurden; dazu hinten E. 5.2 und 5.4), erscheint es ohne Weiteres möglich, dass die Beschwerdeführerin, welche die preislich günstigsten Angebote eingereicht hat, bei einer korrekten Auswertung jeweils auf den ersten Platz gelangen könnte.

E. 4.7

Weil das Verwaltungsgericht die Bewertung nicht nachholen kann, kann dem Antrag der Beschwerdeführerin auf Erteilung der Zuschläge an sie nicht entsprochen werden. Die Zuschläge sind aufzuheben und die Sache zur Neubewertung der Angebote an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen.

E. 5

Mit Blick auf die neuerliche Prüfung durch die Vergabebehörde erscheinen die folgenden Bemerkungen zur konkreten Punktevergabe angezeigt, wobei anzumerken ist, dass sie aufgrund des Mangels an Transparenz im bisherigen Lauf des Vergabeverfahrens teils auf blossen Annahmen aufbauen müssen.

E. 5.1

Allgemein ist auf die Grundsätze der Transparenz und der Gleichbehandlung der Anbietenden hinzuweisen, auf denen das Vergaberecht aufbaut. Es muss ein Bewertungsschema vorliegen, mit dem die Punktevergabe nachvollzogen werden kann und das eine Kontrolle erlaubt, ob die Anbietenden nach demselben Massstab beurteilt wurden. Demnach ist mit Geltung für alle Angebote zu bestimmen, für welche Merkmale der Offerten wie viele Punkte vergeben werden. Sämtliche zu vergebenden Punkte müssen von diesem Schema erfasst werden. Es geht nicht an, nur bei einzelnen Offerten Punkteabzüge vorzunehmen, deren Grundlagen nirgends dokumentiert sind und die keine feststellbare Systematik aufweisen.

E. 5.2

Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass sie entgegen der unrichtigen Sachverhaltsfeststellung durch die Beschwerdegegnerin über Referenzen und Erfahrungen in Bezug auf die Verlegung von Gussleitungen verfüge. Im Übrigen stelle der Abzug von insgesamt 45 Punkten wegen der angeblich fehlenden Referenzen und Erfahrungen einen Ermessensmissbrauch dar.

E. 5.2.1

Vorweg ist auf den Einwand einzugehen, den die Beschwerdegegnerin sinngemäss in der Duplik äussert: Die Beschwerdeführerin bestehe erst seit 2004, und die früheren Referenzen seien nicht zu berücksichtigen. Die Beschwerdeführerin macht dagegen geltend, dass ihr die Referenzen ihrer Rechtsvorgängerin anzurechnen seien. Wie dem Handelsregistereintrag, auf den sie verweist, entnommen werden kann, dürfte es sich bei ihr um die Auffanggesellschaft für das als Rechtsvorgängerin bezeichnete Unternehmen handeln, von dem sie diverse Aktiven (Maschinen, Fahrzeuge, Ausrüstung, laufende Arbeiten und Lager) übernommen hat. In der Eingabe vom 3. August 2010 macht die Beschwerdeführerin geltend, sie habe alle geschäftlichen Tätigkeiten und insbesondere auch das ganze Personal von ihrer Vorgängerin übernommen, was plausibel erscheint. Demnach spräche nichts dagegen, ihr die Referenzen ihrer Vorgängerin anzurechnen (vgl. VGr, 18. Dezember 2002, VB.2002.00241, E. 4b/aa, www.vgrzh.ch). Eine nur beschränkte Anrechnung läge allerdings noch im Ermessen der Beschwerdegegnerin.

E. 5.2.2

In der Referenzenliste der Beschwerdeführerin sind sowohl Leitungen enthalten, die explizit (mit den Präzisierungen "acier" bzw. "en fonte") als Stahl- oder als Gussleitungen bezeichnet werden, als auch solche, bei denen das Material nicht angegeben wird. Fünf der letzteren Arbeiten sollen ebenfalls Gussleitungen betreffen, was die Beschwerdeführerin allerdings erst vor Verwaltungsgericht vorbringt. Dabei stammen die Gussleitungen zumeist von der Vorgängerin der Beschwerdeführerin; nur ein Werk (das ausdrücklich als "en fonte" bezeichnet wird), wurde mit Sicherheit von der Beschwerdeführerin selber ausgeführt (2005, réseau communal de H, pose conduites d'eau). Demnach liegen die dokumentierten Arbeiten der Beschwerdeführerin mit Gusseisen zwar bereits einige Jahre zurück; auch finden sich unter den besonders hervorgehobenen, jüngeren Referenzen keine Gussleitungen. Die Beschwerdeführerin hat jedoch mindestens eine Gussleitung dokumentiert, die sie selber erstellt hat; hinzu kommen die unbestrittenermassen von ihrer Vorgängerin gebauten Gussleitungen. Zudem hat die Beschwerdeführerin mit den Offerten gemäss Inhaltsverzeichnis die Liste ihrer Gussmonteure eingereicht; es ist nicht anzunehmen, dass sie solche beschäftigen würde, wenn sie keine Arbeiten in Gusseisen ausführen würde. Bei der Behauptung der Beschwerdegegnerin, die Beschwerdeführerin verfüge über keine Erfahrung im Gussleitungsbau, handelte es sich demnach um eine unzutreffende Sachverhaltsfeststellung. In der Beschwerdeantwort räumte die Beschwerdegegnerin denn auch ein, dass die Beschwerdeführerin wenigstens über Erfahrungen im Bau von Gussleitungen mit kleineren Durchmessern verfüge. Wie diese Erfahrungen zu bewerten sind, ist hier nicht zu entscheiden; die Differenzierung zwischen unterschiedlich relevanten Referenzen ist Sache der Vergabebehörde. Es ist zweifellos sachgerecht, wenn ältere Referenzen und der Bau kleinerer Leitungen niedriger bewertet werden (VGr, 20. Dezember 2006, VB.2006.00362, E. 4.1). Sie dürfen jedoch grundsätzlich nicht völlig ausser acht gelassen werden, was sich in Bezug auf ältere

Arbeiten schon daraus ergibt, dass die Beschwerdegegnerin Referenzen der letzten acht Jahre eingefordert und damit für erheblich erklärt hat.

E. 5.2.3

In diesem Zusammenhang ist zudem auf Folgendes hinzuweisen: Die Beschwerdegegnerin ging bei der Bewertung anscheinend davon aus, dass es sich bei allen Leitungen in der Referenzenliste der Beschwerdeführerin, die nicht ausdrücklich mit dem Zusatz "en fonte" als Gussleitungen bezeichnet werden, um Stahlleitungen handle. Zwar ergab sich aus den Ausschreibungsunterlagen, dass die Beschwerdegegnerin eine Gussleitung wünschte, weshalb es grundsätzlich den Anbietenden oblag zu deklarieren, dass die von ihnen eingereichten Referenzen auf diese Anforderung Bezug nahmen (vgl. VGr, 5. Mai 2004, VB.2003.00381, E. 3.3.4, www.vgrzh.ch; Josua Raster/Stefan G. Schmid, Referenzen im Vergabeverfahren, Ein Einblick in die verwaltungsgerichtliche Praxis, Kriterium Nr. 17, Dezember 2005, S. 2). Die Beschwerdegegnerin könnte mit ihrem Vorgehen jedoch den Grundsatz der Gleichbehandlung verletzt haben: Der Mitbeteiligte hat nämlich in seinen Offerten, soweit ersichtlich, die Materialien der von ihm ausgeführten Leitungen überhaupt nicht angegeben, wobei allerdings allfällige Beilagen zu seinen Offerten dem Verwaltungsgericht nicht vorliegen. Es ginge nicht an, beim Mitbeteiligten die Referenzen – allenfalls aufgrund persönlicher Kenntnisse – dennoch voll zu gewichten, zuungunsten der Beschwerdeführerin dagegen ohne nähere Prüfung – bzw. ohne Erläuterungen nach § 30 SubmV einzuholen – davon auszugehen, dass nur jene Leitungen aus Gusseisen sind, bei denen dies ausdrücklich angegeben wird. Eigene Erfahrungen der Vergabebehörden dürfen zwar berücksichtigt werden, sie müssen jedoch konkret beschrieben werden, um eine möglichst objektive Beurteilung und die Vergleichbarkeit zu gewährleisten (vgl. VGr, 16. Juli 2008, VB.2008.00023, E. 5.2, www.vgrzh.ch). Gegebenenfalls wären von den anderen Anbietenden weitere Erläuterungen einzuholen und schriftlich festzuhalten (§ 30 SubmV), damit ein Vergleich möglich ist.

E. 5.2.4

Weiter ist festzuhalten, dass die Beschwerdegegnerin anscheinend keine Referenzauskünfte eingeholt hat; jedenfalls sind solche nicht dokumentiert. Sie scheint sich auf das blosse Vorhandensein von Referenzen abgestützt zu haben. Dies ist wiederum zumindest dann problematisch, wenn ihre Erfahrungen mit dem Mitbeteiligten in dessen Bewertung einfließen, was nach der allgemeinen Lebenserfahrung zumindest nicht ausgeschlossen erscheint. Positive Erfahrungen aus einem früheren Auftragsverhältnis können zwar wie Referenzen von Dritten in die Bewertung einbezogen werden; sie geben der bisherigen Auftragnehmerin aber keinen Anspruch auf eine Vorzugsbehandlung bei der neuen Vergabe (VGr, 16. Juli 2008, VB.2008.00111, E. 7.3 mit weiteren Hinweisen, www.vgrzh.ch; Raster/Schmid, S. 2 f.). Sind die persönlichen Erfahrungen in die Bewertung eingeflossen, wären daher bei den anderen Anbietenden entsprechende Referenzauskünfte einzuholen; beides wäre zu dokumentieren. So oder so ist festzuhalten, nach welchen Kriterien und mit welcher Gewichtung die angegebenen Referenzen bewertet wurden.

E. 5.2.5

Schliesslich finden sich in den Akten, die dem Verwaltungsgericht vorliegen, auch keine Anhaltspunkte, ob und inwieweit die Beschwerdegegnerin weitere Angaben aus den Offerten zur Beurteilung der Kapazität und der Termingarantie sowie der Qualität

beigezogen hat (vom Punkteabzug wegen fehlender Kostentransparenz bei der Beschwerdeführerin und der unzulässigen Punktevergabe für die Lehrlingsausbildung abgesehen). Insbesondere fehlen Hinweise, ob und wie folgende Elemente berücksichtigt wurden: die Grösse und die Organisation der Unternehmungen, allfällige Qualitätssicherungs-Zertifikate (nach denen in den Ausschreibungsunterlagen gefragt wurde) oder anderweitige Qualifikationen, die Referenzen des vorgesehenen Personals (welche die Beschwerdegegnerin in den Ausschreibungsunterlagen einforderte), allfällige Angaben zur Baustellenorganisation und zur Terminplanung sowie der in Ziff. 16.7 der Ausschreibungsunterlagen verlangte Kapazitätsnachweis. Es fällt auf, dass der Mitbeteiligte beim Zuschlagskriterium "Qualität" die maximale Punktzahl erreichen konnte, obwohl er über kein Zertifikat verfügt. Sodann fragt sich, mit welcher Begründung die Beschwerdegegnerin dem Mitbeteiligten für die Kapazitäten und die Einhaltung der Termine die volle Punktzahl zusprach; immerhin verfügt er zusammen mit einem Subunternehmer nur über 6 Beschäftigte (darunter ein Lehrling), während 4–6 Personen auf der Baustelle eingesetzt werden sollen. Alle diese Umstände zeigen nicht nur auf, dass der Sachverhalt offensichtlich ungenügend abgeklärt wurde; sie stellen auch weitere Hinweise darauf dar, dass die Beschwerdegegnerin bei der Auswertung kein seriöses Prüfungsschema verwendete, und deuten auf eine Verletzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung hin. Bei der erneuten Prüfung sind die relevanten Eigenschaften der Anbietenden bzw. der Angebote festzustellen und nach einem einheitlichen Schema zu bewerten.

E. 5.3

Die Beschwerdeführerin bemängelt den Abzug von 15 Punkten beim Kriterium "Qualität" wegen fehlender Kostentransparenz. Die Beschwerdegegnerin begründet diesen Abzug damit, dass die Beschwerdeführerin im Angebot für Los 2 unter Position 281.400 von einem unerklärlich niedrigen Stückpreis für die zu beschaffenden Gummimanschetten ausgehe (Fr. 15.- bei einem Einkaufspreis von Fr. 67.-; der Mitbeteiligte hat Fr. 74.- eingesetzt). Festzuhalten ist, dass die Beschwerdegegnerin in der Duplik einräumt, diesen Abzug beim Angebot für Los 3 nicht vorgenommen zu haben, dass aber 30 und nicht nur 15 Punkte wegen der fehlenden Erfahrung abgezogen worden seien. Vergleicht man die Angebote der Beschwerdeführerin und des Mitbeteiligten für die beiden Lose, so trifft der Vorwurf fehlender Transparenz in Bezug auf die genannte Position zu; bei ähnlichen Positionen offerieren beide Anbietenden nahe beieinander liegende Stückpreise (vgl. die Positionen 281.400 und 281.600 im Leistungsverzeichnis für Los 3). Die Begründung der Beschwerdeführerin, sie verfüge über günstige Einkaufskonditionen, überzeugt daher nicht. Die Beschwerdeführerin macht geltend, der Vorwurf sei irrelevant, da es sich bei ihren Angeboten offensichtlich nicht um Dumping-Angebote handle. Dies ändert allerdings nichts daran, dass die Vergabebehörde nicht nachvollziehbare Angaben, die allenfalls die Gelegenheit zu einer unzulässigen nachträglichen Anpassung des Angebots eröffnen könnten, nicht hinzunehmen braucht. Dies gilt umso mehr, als der Klärung eines Angebots durch Erläuterung im Sinn von § 30 SubmV Grenzen gesetzt sind (vgl. VGr, 20. Juli 2004, VB.2004.00006, E. 2.6, www.vgrzh.ch). Der Abzug wegen mangelnder Kostentransparenz ist daher in Bezug auf die Vergabe für Los 2 grundsätzlich gerechtfertigt. Allerdings wurde bereits ausgeführt (vorn E. 4.5.4), dass er angesichts der untergeordneten Bedeutung der betroffenen Position und der unbedeutenden preislichen Auswirkung im Rahmen der Bewertung des Kriteriums "Qualität" ein übermässiges Gewicht erhält, das nicht vorhersehbar war und zudem nicht auf ein Bewertungsschema zurückgeführt werden kann.

E. 5.4

Die Beschwerdeführerin stellt die Bewertung des Preises nicht infrage. Doch ist von Amtes wegen Folgendes zu bemerken (§ 2 Abs. 2 IVöB-BeitrittsG in Verbindung mit § 70 und § 7 Abs. 4 VRG; vgl. auch Kölz/Bosshart/Röhl, § 7 N. 82, zur relativierten Rechtsanwendung von Amtes wegen durch das Verwaltungsgericht): Die Vergabebehörde verfügt über einen grossen Ermessensspielraum, doch muss die Bewertung der Gewichtung des Kriteriums Rechnung tragen, damit das im Voraus bekannt gegebene Gewicht tatsächlich zum Tragen kommt. Das bedeutet insbesondere, dass auch beim Preiskriterium nur die tatsächlich infrage kommende Bandbreite möglicher Werte zu berücksichtigen ist. Welche Bandbreite bei den Angebotspreisen realistischerweise erwartet werden kann, ist von der infrage stehenden Beschaffung abhängig. Bei komplexeren Tiefbauaufträgen sind Preisspannen von bis zu 50 % üblich, während eine solche von 100 % ungewöhnlich hoch erscheint (VGr, 19. Mai 2010, VB.2009.00704, E. 4; 5. Mai 2006, VB.2005.00582 E. 5 [je mit zahlreichen weiteren Hinweisen und unter www.vgrzh.ch]). Im vorliegenden Fall beträgt die Preisspanne 100 %, da das Minimum von 0 Punkten erst erreicht würde, wenn eine Offerte einen doppelt so hohen Preis aufwiese wie das preisgünstigste Angebot. Die Bandbreite der tatsächlich offerierten Preise beträgt dagegen – wohl nicht zuletzt wegen der detaillierten Vorschriften bezüglich der zu verwendenden Produkte – nur rund 10 % bei Los 2 und rund 6 % bei Los 3. Zwar hebt die Beschwerdegegnerin die hohen Anforderungen hervor, die an die Qualität des Leitungsbaus gestellt werden, doch kann die Aufgabe trotz der teils anscheinend problematischen Bodenbeschaffenheit und den notwendigen Querungen von Strassen, Bahn und anderen Leitungen nicht als derart aussergewöhnlich komplex gelten, dass eine Preisspanne von 100 % statthaft wäre. Bei der Neuvergabe ist die Skala entsprechend anzupassen.

E. 6

Streitig ist schliesslich, ob die Beschwerdegegnerin die Varianten der Beschwerdeführerin ausschliessen bzw. nicht berücksichtigen durfte. Die Beschwerdegegnerin beruft sich auf Ziff. 2.8 der Ausschreibung, wonach keine Varianten zugelassen werden, und begründet dies damit, dass Varianten unerwünscht seien, weil dieselben Materialien wie beim ersten Teilstück verwendet werden sollten. Die Beschwerdeführerin schliesst dagegen aus Ziff. 16.2 der Ausschreibungsunterlagen, wonach allfällige Varianten als besondere Beilage einzureichen seien, auf die Zulässigkeit von Varianten; sie macht die Gleichwertigkeit ihrer Variante mit der in der Ausschreibung umschriebenen Leistung geltend. Die Beschwerdeführerin hat sich in keiner Form gegen die Ausschreibung gewehrt, sondern bringt die Rüge erstmals in ihrer gegen den Zuschlag gerichteten Beschwerde vor. Inwieweit dies noch zulässig ist, kann offenbleiben, wenn sich zeigt, dass die Vergabebehörde die Variante ausschliessen oder nicht berücksichtigen durfte.

E. 6.1.1

Den Anbietenden steht es grundsätzlich frei, neben (oder allenfalls statt) einem Angebot, das den Ausschreibungsunterlagen entspricht, eine Variante einzureichen (vgl. § 13 Abs. 1 lit. d SubmV). Dass Varianten grundsätzlich zulässig sein müssen, ergibt sich bereits aus dem Gebot des wirtschaftlichen Einsatzes öffentlicher Mittel: Der Vergabebehörde können aufgrund von Varianten bisher nicht erkannte Realisierungsmöglichkeiten bekannt gemacht werden, die kostensparender oder technisch ausgereifter sind als der eigene Amtsvorschlag (VGr, 19. Mai 2010, VB.2009.00668, E. 7.1, www.vgrzh.ch; Galli et al., Rz. 473). Die Einreichung von Varianten darf demnach nur eingeschränkt werden, wenn dies sachlich

begründet wird (so sinngemäss auch Galli et al., Rz. 473). Das Verwaltungsgericht hat zwar den generellen Ausschluss von Varianten jedenfalls bei komplexen Vergaben für nicht gerechtfertigt erklärt (VGr, 17. Februar 2000, VB.1999.00015, E. 8c, www.vgrzh.ch = BEZ 2000 Nr. 25). Doch verfügt die Vergabebehörde über weites Ermessen beim Entscheid, ob eine eingereichte Variante zu berücksichtigen sei (VGr, 20. Juli 2004, VB.2004.00006, E. 2.1, www.vgrzh.ch), wobei der Nachweis der Gleichwertigkeit der Anbieterin obliegt (VGr, 28. März 2007, VB.2006.00309, E. 6, www.vgrzh.ch).

E. 6.1.2

Dieser Ermessensspielraum ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Vergabebehörde bei der Umschreibung des Gegenstands und des Inhalts einer Beschaffung grundsätzlich frei ist. Spezifikationen sind allein deswegen, weil sie naturgemäss eine Beschränkung des Wettbewerbs mit sich bringen, nicht unzulässig. Sie müssen jedoch sachgerecht, also durch den Zweck der Beschaffung gerechtfertigt sein, und den Grundsatz der Gleichbehandlung der Anbietenden wahren (vgl. Martin Beyeler, Ziele und Instrumente des Vergaberechts, Zürich etc. 2008, Rz. 96 f. mit Hinweis). Entsprechend sieht § 16 Abs. 1 SubmV vor, dass technische Spezifikationen eher in Bezug auf die Leistung als in Bezug auf die Konstruktion umschrieben werden (lit. a) und ihre Definition wenn möglich auf der Grundlage von internationalen oder, wo solche fehlen, in der Schweiz verwendeten technischen Normen erfolgt (lit. b; vgl. Art. VI Ziff. 2 GPA; Art. 12 Abs. 2 BöB). Allerdings werden leistungsorientierte Spezifikationen durch diese Bestimmungen nur favorisiert, nicht zwingend vorgeschrieben. Auch ist nach der Praxis eine technische Spezifikation nicht erst dann gerechtfertigt, wenn damit die einzige sinnvolle technische Lösung ausgewählt wird; es genügt, wenn sachliche und nachvollziehbare Gründe dafür geltend gemacht werden können (VGr, 10. Dezember 2008, VB.2008.00347, E. 7.4, www.vgrzh.ch; vgl. auch BVGr, 10. März 2010, B-822/2010, E. 4, www.bvger.ch). Je stärker durch die Umschreibung des Vergabeobjekts der Kreis der Anbietenden beschränkt und damit der Wettbewerb erschwert wird, desto höhere Anforderungen sind an ihre Begründung zu stellen (vgl. VGr, 10. Dezember 2008, VB.2008.00347, E. 6 und 7.1, www.vgrzh.ch).

E. 6.1.3

Dienen Varianten dazu, der Vergabebehörde bisher nicht erkannte, überlegene Realisierungsmöglichkeiten bekannt zu machen (vorn E. 6.1.1), so dürfte eine Ausschreibungsbestimmung, die Varianten generell ausschliesst, höheren Anforderungen an die Begründung zu genügen haben als eine technische Spezifikation. Die Frage scheint allerdings kaum geklärt zu sein (vgl. BVGr, 10. März 2010, B-822/2010, E. 4 f., www.bvger.ch, wo kaum zwischen den Anforderungen an die Spezifikation und an den Ausschluss von Varianten unterschieden wird). Ebenso ist davon auszugehen, dass eine solche Ausschlussbestimmung, selbst wenn sie begründet ist, nicht von vornherein den unbesehenen Ausschluss sämtlicher dennoch eingereichter Varianten zu rechtfertigen vermag, da die Behörde nicht sicher voraussehen kann, ob ihre sachliche Begründung des Entscheids, grundsätzlich keine Varianten zuzulassen, auf alle späteren Varianten zutreffen wird.

E. 6.2

Die Beschwerdegegnerin begründet den Ausschluss bzw. die Nichtberücksichtigung von Varianten – ebenso wie die Erwähnung bestimmter Produkte in den

Ausschreibungsunterlagen – in der Beschwerdeantwort damit, dass der betreffende Rohrtyp zusammen mit der bevorzugten Kupplung allen vergleichbaren Produkten überlegen sei. Nur durch den Ausschluss von Varianten könne sichergestellt werden, dass die noch fehlenden Teile der Wassertransportleitung mit dem bereits erstellten ersten Teilstück zusammen eine "technisch-konstruktive Einheit" bildeten, die "zudem bei den übrigen Randbedingungen wie Querungen anderer Leitungen, Linienführung, Korrosionsschutz und Baugrund und Baumethode die beste und wirtschaftlichste Lösung" darstelle. Zudem werde die Lagerhaltung vereinfacht und seien die Lagerhaltungskosten geringer, wenn ein einheitliches Rohrsystem betrieben werde. Der Entscheid über die Art der Leitung sei, so die Duplik, von der kantonalen Aufsichtsbehörde getroffen bzw. genehmigt worden und könne im vorliegenden Submissionsverfahren nicht mehr infrage gestellt werden. Die Beschwerdegegnerin verweist im Übrigen darauf, dass die angebotenen Varianten erhebliche Nachteile aufwiesen, was die Beschwerdeführerin bestreitet. Mit Bezug auf die eingereichten Varianten stellt sich hier die Frage, ob die Beschwerdegegnerin auf einer Gussleitung beharren durfte oder ob sie die Erstellung einer Stahlleitung, wie in den Varianten angeboten, in die materielle Bewertung einzubeziehen hatte.

E. 6.2.1

Entgegen der Behauptung der Beschwerdegegnerin lässt sich dem Genehmigungsentscheid der kantonalen Baudirektion vom 20. November 2009 für das erste Teilstück der Wasserleitung (das nicht Gegenstand der hier zu prüfenden Vergaben bildet) kein bindender Entscheid über das Material der gesamten Leitung entnehmen. Zwar ist den Erwägungen zu entnehmen, dass das Projekt in Zusammenarbeit mit dem kantonalen Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) erarbeitet wurde. Hinweise auf Vorgaben bezüglich des Materials für die weiteren Teilstücke enthält der Entscheid jedoch nicht.

E. 6.2.2

Sachlich begründet die Beschwerdegegnerin den Entscheid für die Gussleitung vor allem damit, dass für die gesamte Leitung eine einheitliche Lösung angestrebt werde; sowohl das erste Teilstück als auch, auf der anderen Seite, die Anschlussleitung in Richtung Winterthur seien Gussleitungen. Der Gesichtspunkt ist zwar keineswegs zwingend, aber nachvollziehbar, obwohl die Beschwerdegegnerin die Nachteile, die durch den Wechsel des Materials entstehen würden, nur in sehr allgemeinen Worten beschreibt.

E. 6.2.3

Der Wettbewerb wird durch diese Anforderung nicht übermässig eingeschränkt. Es trifft zweifellos zu, dass der Kreis der Anbietenden kleiner ist, wenn nur Guss- und nicht auch Stahlleitungen zugelassen werden. Auch macht die Beschwerdegegnerin in anderem Zusammenhang selber geltend, nur wenige, spezialisierte Unternehmen seien zur Erstellung von Gussleitungen mit den hier erforderlichen Durchmesser befähigt. Doch war es immerhin mehreren Anbietenden und insbesondere der Beschwerdeführerin selber möglich, sich an der Vergabe zu beteiligen.

E. 6.2.4

Die Beschwerdegegnerin bestreitet sodann die Gleichwertigkeit der Stahlleitung. Insbesondere behauptet sie, deren Vorteile kämen hier nicht zur Geltung, weil sie aufgrund der Boden- und Grundwasserverhältnisse nicht in langen Strängen geschweisst werden könne, sondern in Stücken verlegt und im Graben zusammengeschweisst werden müsse. Dies bedeute eine Qualitätsminderung sowie zusätzlichen Zeitbedarf und zusätzliche

Kosten. Die Beschwerdeführerin bestreitet dies nicht grundsätzlich, veranschlagt aber die Kosten pro Schweissgrube und die Anzahl der notwendigen Schweissgruben weit niedriger als die Beschwerdegegnerin. Umstritten sind sodann die Qualität des Korrosionsschutzes und dessen Kosten, falls eine Stahlleitung erstellt würde. Die Beschwerdeführerin belegt ihre Angaben zu den Kosten pro Schweissgrube sowie des Korrosionsschutzes mit einem Kostenvoranschlag; die Kostenfrage ist im vorliegenden Zusammenhang allerdings nicht entscheidend.

E. 6.2.5

Die Beschwerdeführerin hat einen Artikel aus einer Fachzeitschrift zu den Akten gegeben (Henri Chappuis, *Adduction d'eau: réponse de l'acier à la corrosion*, gwa 2010/5, S. 1 ff.). Dabei kann offengelassen werden, inwieweit dieser unbestrittenes Fachwissen wiedergibt, da er sinngemäss die Vorbringen beider Parteien bestätigt: Als besondere Vorteile der Stahlleitung werden der aktive Korrosionsschutz und die rationelle Verlegetechnik genannt (S. 6). Im Übrigen wird ausgeführt, dass in der (Deutsch-)Schweiz für Wasserleitungen des hier verlangten Durchmessers üblicherweise Gussleitungen verwendet werden; der im Ausland häufiger verwendeten Stahlleitung könne nun allerdings angesichts neuerer technischer Entwicklungen vermehrte Bedeutung zukommen. Die Dominanz der Gussleitung in der Schweiz sei wohl durch den Markt bedingt (S. 1); dass sie auf irgendwelche unzulässigen Verhaltensweisen von Marktteilnehmenden zurückgehen könnte, ist aber weder dem Artikel zu entnehmen noch wird es von der Beschwerdeführerin behauptet.

E. 6.2.6

Es ist unbestritten, dass die Stahlleitung im vorliegenden Fall wegen der Beschaffenheit des Geländes nur teilweise ausserhalb des Grabens geschweisst werden könnte (gemäss dem technischen Bericht zum Bauprojekt vom 6. November 2009 auf 510 m von insgesamt 2'000 m bei Los 2 sowie auf 1'280 m von insgesamt 2'025 m bei Los 3). Damit fallen aber die Vorteile der Stahlleitung beim Verlegen und anscheinend auch beim Korrosionsschutz zumindest insoweit weg (Chappuis, S. 3 ff.). Unbestritten ist sodann auch, dass es sich auch bei dieser Art des Schweissens um eine anspruchsvolle Tätigkeit handelt, die sorgfältig ausgeführt werden muss, damit die Stahlleitung ihre potenziellen Vorzüge entfalten kann (Chappuis, S. 3 f.). Wenn die Beschwerdegegnerin unter diesen Umständen mit Bezug auf die hier interessierende Lücke im Leitungsnetz an ihrem Grundsatzentscheid, eine Gussleitung zu erstellen, festhalten will, so verbleibt sie damit noch innerhalb ihres Ermessensspielraums. Sie darf dem Gesichtspunkt der Einheitlichkeit die entscheidende Bedeutung einräumen. Auch kann sie nicht dazu verpflichtet werden, die mit dem Schweissen der Stahlrohre verbundenen Qualitätsrisiken hinzunehmen (vgl. auch Galli et al., Rz. 474 mit Hinweis). Insofern sind die Varianten nicht als gleichwertig anzusehen. Weder der niedrigere Preis der Stahlleitung noch eine im Übrigen gleiche Eignung der Variante zur Erfüllung der verlangten Leistung sind ausschlaggebend (vgl. auch VGr, 10. Dezember 2008, VB.2008.00347, E. 7 mit weiteren Hinweisen, www.vgrzh.ch; BVGr, 10. März 2010, B-822/2010, E. 4 f., www.bvger.ch). Welche Qualität des Korrosionsschutzes die Beschwerdegegnerin verlangen will, liegt ohnehin in ihrem Ermessensspielraum. Unter diesen Umständen kann auch auf den Beizug des von der Beschwerdeführerin beantragten Sachverständigen verzichtet werden. Soweit der Ausschluss bzw. die Nichtberücksichtigung der Variante angefochten wird, ist die Beschwerde demnach abzuweisen.

E. 7

Zusammenfassend: Die angefochtenen Zuschlagsverfügungen sind aufzuheben und die Sache ist an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen. Diese hat ein Bewertungsschema zu erstellen, das den erwähnten Anforderungen genügt; hierauf sind die Angebote entsprechend zu prüfen, wobei gegebenenfalls Erläuterungen und Referenzauskünfte einzuholen sind; schliesslich ist aufgrund des Bewertungsschemas und der ergänzten Sachverhaltsfeststellungen neu zu entscheiden. Auf die Produkteangaben des Leistungsverzeichnisses ist nicht zurückzukommen, da nicht belegt ist, dass sie sich für die Beschwerdeführerin nachteilig ausgewirkt hätten. Die Rückweisung erfolgt demnach im Sinn der E. 4 und 5. Die Offerten der beiden nicht am Beschwerdeverfahren beteiligten Anbietenden können bei der Neuvergabe nach wie vor berücksichtigt werden (Wolf, S. 27 f.; vgl. auch VGr, 24. Oktober 2008, VB.2008.00104, E. 3.2, www.vgrzh.ch). Die Varianten der Beschwerdeführerin bleiben ausgeschlossen.

E. 8

Aufgrund des Verfahrensausgangs sind die Kosten zu zwei Dritteln der Beschwerdegegnerin und zu einem Drittel der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Die Beschwerdegegnerin hat der Beschwerdeführerin sodann eine reduzierte Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 1'500.- (einschliesslich Mehrwertsteuer) zu entrichten (§ 17 Abs. 2 VRG).

E. 9

Die massgeblichen Gesamtkosten der für die Wasserleitung vergebenen Aufträge übersteigen die Schwellenwerte von Art. 7 Abs. 2 IVöB jedenfalls dann, wenn der Gesamtwert der Lose berücksichtigt wird. Demnach ist gegen diesen Entscheid die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. BGG zulässig, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt (vgl. BGr, 11. März 2009, 2C_634/2008, E. 1.2, www.bger.ch). Andernfalls steht gegen diesen Entscheid nur die subsidiäre Verfassungsbeschwerde nach Art. 113 ff. BGG offen. Demgemäss entscheidet die Kammer :

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.