

**2018 IV/2**

Auszug aus dem Urteil der Abteilung II  
i.S. X. AG gegen Schweizerische Bundesbahnen  
B-4387/2017 vom 8. Februar 2018

**Öffentliches Beschaffungswesen. Zulässigkeit der Rüge gegen Ausschreibungsunterlagen in der Beschwerde gegen die Ausschreibung. Anforderungen an die Bewertungsmethode in Bezug auf qualitative Zuschlagskriterien.**

**Art. 21, Art. 29 BöB. Art. 27 VöB.**

1. Die Verfahrensökonomie gebietet es, im Rahmen der Beschwerde gegen die Ausschreibung auch Rügen betreffend Mängel der gleichzeitig zur Verfügung stehenden Ausschreibungsunterlagen zu hören in Bezug auf Vorgaben, welche zwar aus der Ausschreibung nicht ersichtlich sind, aber zentrale Punkte des nachfolgenden Vergabeverfahrens betreffen (E. 1.1).
2. Eine rechtswidrige Diskrepanz zwischen der in der Ausschreibung bekannt gegebenen Gewichtung und der « effektiven » Gewichtung durch die gewählte Bewertungsmethode kann sich nicht nur hinsichtlich Preis, sondern auch in Bezug auf qualitative Zuschlagskriterien ergeben (E. 6.2 i.V.m. E. 7.4 und 7.6).

**Marchés publics. Recevabilité des griefs relatifs aux documents d'appel d'offres invoqués dans le recours dirigé contre l'appel d'offres. Exigences concernant la méthode d'évaluation des critères qualitatifs d'adjudication.**

**Art. 21, art. 29 LMP. Art. 27 OMP.**

1. Il découle du principe de l'économie de la procédure que, dans le cadre d'un recours dirigé contre un appel d'offres, des griefs puissent également être invoqués qui sont en lien avec des défauts inhérents aux documents d'appel d'offres, lorsque ceux-ci étaient disponibles au moment de la publication de l'appel d'offres et contenaient des indications, qui ne ressortaient pas de celui-ci mais qui portaient sur des aspects centraux de la procédure d'adjudication subséquente (consid. 1.1).

2. **Il peut exister un décalage, contraire à la loi, entre la pondération indiquée dans l'appel d'offres et la pondération « effective » ressortant de la méthode d'évaluation choisie non seulement en ce qui concerne le prix, mais également en ce qui concerne les critères qualitatifs d'adjudication (consid. 6.2 en relation avec consid. 7.4 et 7.6).**

**Acquisti pubblici. Ammissibilità di una censura, formulata con il ricorso contro il bando di concorso, concernente la documentazione del bando. Esigenze relative al metodo di valutazione dal profilo dei criteri di aggiudicazione qualitativi.**

**Art. 21, art. 29 LAPub. Art. 27 OAPub.**

1. **Il principio di economia processuale impone di ammettere, nell'ambito del ricorso contro il bando, anche le censure vertenti su vizi della documentazione messa a disposizione contestualmente con il bando, nella misura in cui tali censure si riferiscono a criteri che non risultano direttamente dal bando, ma riguardano elementi centrali della successiva procedura di aggiudicazione (consid. 1.1).**
2. **Una discrepanza illecita tra la ponderazione prevista nel bando e la ponderazione in base al metodo di valutazione effettivamente scelto (ponderazione « effettiva »), può risultare non solo in relazione al prezzo, ma anche ai criteri di aggiudicazione qualitativi (consid. 6.2 in combinazione con i consid. 7.4 e 7.6).**

Am 18. Juli 2017 schrieben die Schweizerischen Bundesbahnen SBB, Konzerneinkauf Verbrauchsgüter (nachfolgend: Vergabestelle), einen Lieferauftrag mit dem Projekttitel « Reinigungs- und Pflegeprodukte zur Innenreinigung von Schienenfahrzeugen und Immobilien » im offenen Verfahren auf der Internetplattform SIMAP (Informationssystem über das öffentliche Beschaffungswesen in der Schweiz) aus.

Mit Eingabe vom 7. August 2017 reichte die X. AG Beschwerde ein und beantragte, die Ausschreibung sei aufzuheben und nach Vornahme der notwendigen Verbesserungen erneut zu publizieren. Zudem sei der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu erteilen.

Zur Begründung ihrer materiellen Anträge führte die X. AG (nachfolgend: Beschwerdeführerin) unter anderem aus, die Bewertungsmethode der qualitativen Zuschlagskriterien, welche sich aus den gleichzeitig mit der Ausschreibung publizierten Ausschreibungsunterlagen ergab, verstosse gegen das Gebot der Transparenz.

Die Ausschreibungsunterlagen sahen ein separates Beschränkungsverfahren der Anbieter für die Grossversuche vor, welches die mit 25 % gewichtete Qualität nicht berücksichtigte. Sodann sollten die verbleibenden drei Anbieter im Rahmen der Grossversuche für ihre Qualität drei, vier beziehungsweise fünf Punkte erhalten, unabhängig von ihrer tatsächlichen Qualitätsspanne.

Mit Zwischenverfügung vom 23. August 2017 wurde der Vergabestelle einstweilen untersagt, die zu erwartenden Offerten nach Eingang zu öffnen. Im Übrigen wurde der Antrag auf aufschiebende Wirkung definitiv abgewiesen.

Nach Abschluss des Hauptverfahrens hiess das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde gut, wies die Ausschreibung zur Verbesserung und erneuten Publikation zurück und verpflichtete die Vergabestelle, die zwischenzeitlich eingegangenen Angebote ungeöffnet an die jeweiligen Anbieter zurückzuschicken.

*Aus den Erwägungen:*

**1.1** Gegen Verfügungen über die Ausschreibung steht die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht offen (vgl. Art. 27 Abs. 1 i.V.m. Art. 29 Bst. b BöB [SR 172.056.1]). Einwände, welche die Ausschreibung betreffen, können im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens gegen einen späteren Verfügungsgegenstand grundsätzlich nicht mehr vorgebracht werden, soweit Bedeutung und Tragweite der getroffenen Anordnungen ohne Weiteres erkennbar waren (Zwischenentscheid des BVGer B-738/2012 vom 14. Juni 2012 E. 3.1 m.H.; Entscheid der Eidgenössischen Rekurskommission für das öffentliche Beschaffungswesen vom 16. November 2001, BRK 2001-011, publiziert in: *Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB]* 66.38 E. 2c/aa m.H.; MARC STEINER, *Das Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht in Vergabesachen*, in: *Festschrift für Alfred Bühler*, 2008, S. 412 m.H.). Dagegen sind behauptete Mängel gegen die Ausschreibungsunterlagen nach geltender Praxis des Bundesverwaltungsgerichts grundsätzlich nicht selbstständig, sondern mit dem

nächstfolgenden Verfahrensschritt, in der Regel dem Zuschlag, anzufechten (BVGE 2014/14 E. 4.4 m.H.; Urteil des BVGer B-4743/2015 vom 9. Dezember 2015). Die Verfahrensökonomie gebietet es aber, im Rahmen der Beschwerde gegen die Ausschreibung auch gerügte Mängel gegen die gleichzeitig zur Verfügung stehenden Ausschreibungsunterlagen zu hören, welche zwar aus der Ausschreibung selbst nicht ersichtlich sind, aber zentrale Punkte des nachfolgenden Vergabeverfahrens betreffen (vgl. dazu Urteil des Verwaltungsgerichts Aargau WBE.2008.122 vom 25. November 2008, in: Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide [AGVE] 2008, S. 183 ff., nicht publizierte E. I/3.3.2 f.). In casu rügt die Beschwerdeführerin unter anderem, das in der Ausschreibung publizierte Zuschlagskriterium der Qualität werde durch die Ausschreibungsunterlagen « verwässert » (vgl. E. 7). Dabei handelt es sich zweifelsfrei um einen zentralen Punkt des gesamten Vergabeverfahrens, weshalb die Rüge auch gegen die Ausschreibungsunterlagen zu hören ist.

#### 1.2–5. (...)

**6.** Weiter kritisiert die Beschwerdeführerin, das in Kap. 2.8 der Ausschreibungsunterlagen formulierte Verfahren zur Bewertung der Angebote (Evaluationsverfahren) sei nicht transparent und bleibe unklar.

**6.1** Die Vergabestelle widerspricht dieser Darstellung. Die Ausschreibung sei mit ihren « Muss-Kriterien », den genauen Abläufen der « Klein- und Grossversuche » und der « Beurteilungsmatrix » vorgängig bekannt gegeben worden. Die « Ausschreibungsbedingungen » (Ausschreibungsunterlagen) seien klar und vollständig. Aus ihnen gehe im Übrigen auch hervor, dass die gesamte Produktpalette einer Anbieterin die Kleinversuche bestehen müsse.

**6.2** Die Zuschlagskriterien und ihre Beurteilungsmatrix sind gemäss Art. 27 Abs. 1 VöB (SR 172.056.11) im Voraus bekannt zu geben. Dazu gehört auch die Bekanntgabe von Subkriterien, soweit diese nicht ausschliesslich dazu dienen, ein publiziertes Kriterium zu konkretisieren (Urteil des BVGer B-6837/2010 vom 15. März 2011 E. 3.2). Die Formulierung von sogenannten « Muss-Kriterien » ist grundsätzlich zulässig, entspricht aber nicht dem Konzept der relativen Natur von Zuschlagskriterien (Urteil des BVGer B-4288/2014 vom 25. März 2015 E. 4.3 m.H.; Zwischenentscheid des BVGer B-7216/2014 vom 7. Juli 2016 E. 10.4; HANS RUDOLF TRÜEB, in: Kommentar Wettbewerbsrecht II, 2011, N. 12 zu Art. 21 BöB m.H.; PETER GALLI et al., Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, 3. Aufl. 2013, Rz. 863). Soweit in der Evaluierung Versuche

mit Mustern zur Qualitätsüberprüfung vorgenommen werden, sind auch diese Abläufe vorgängig bekannt zu geben (vgl. dazu GALLI et al., a.a.O., Rz. 383). Ausserdem dürfen die Anbietenden darauf vertrauen, dass die Vergabestelle die ausgewählten Beurteilungskriterien im herkömmlichen Sinne versteht (BVGE 2017 IV/3 E. 4.5; vgl. auch PETER RECHSTEINER, « Überschliessende » Offertangaben, Baurecht 2001, S. 60).

**6.3** Das Verfahren zur Bewertung der Angebote ist in Kap. 2.8 in Verbindung mit Kap. 2.4 der Ausschreibungsunterlagen geregelt. Nach Kap. 2.8.3.1 muss der Anbieter zusichern, dass sämtliche Produkte die « Muss-Zuschlagskriterien » erfüllen (Gesetzeskonformität, Einhaltung der technischen Lieferbedingungen, Anforderungen an die Dosierstationen und Wartung). Zudem muss er die Sicherheits- und Produktdatenblätter sämtlicher Produkte vorlegen. Nur wenn der jeweilige Anbieter die Eignungskriterien erfüllt und die Produkte die Muss-Kriterien erfüllen, werden die Produkte zu den Kleinversuchen zugelassen.

**6.3.1** Sofern die Produkte die « Muss-Zuschlagskriterien » erfüllen, werden die Muster der Kleinversuche untersucht/plausibilisiert. Gemäss Kap. 2.8.3.1 in Verbindung mit Kap. 2.4 der Ausschreibungsunterlagen handelt es sich bei den Mustern der Kleinversuche um insgesamt 11 der 33 ausgeschriebenen Produkte: Glasreiniger, Bodenreiniger, Textilreiniger, Entkalker, Rolltreppenreiniger, Steinboden-Produkt, Scheuermilch, saurer Schaumreiniger, Glas- und Oberflächenreiniger, Boden- und Sanitärreiniger. Dabei wird die Identitätsprüfung der Produkte (Dokumentenkontrolle auf Plausibilität, ggf. Überprüfung im Zweifelsfall), die Analyse der Prüfzertifikate (Dokumentenkontrolle) und die Plausibilisierung der Spezifikation gemäss Anhang 6.4 und 6.5 (Dokumentenkontrolle) vorgenommen. Darüber hinaus werden gemäss Kap. 2.8.3.1 die Sicherheits- und Produktdatenblätter aller anzubietenden Produkte auf ihre Plausibilität und Vollständigkeit überprüft. Produktetests hinsichtlich der Reinigungswirkung sind zu diesem Zeitpunkt keine vorgesehen.

**6.3.2** Sofern mehr als drei Anbieter die Kleinversuche bestehen, behält sich die Vergabestelle die Möglichkeit vor, in einem separaten Beschränkungsverfahren die Zahl der zu den Grossversuchen zugelassenen Anbieter auf drei zu reduzieren. Dabei werden die Produkte, welche in den Kleinversuchen in einem ersten Schritt beurteilt wurden, in einem Zwischenschritt anhand der Zuschlagskriterien ZK1 Preis (70 %) und ZK3 Nachhaltigkeit/Umweltschutz (5 %), das heisst ohne Berücksichtigung des mit 25 % gewichteten ZK2 Qualität/Grossversuche bewertet, analog

zu dem in Ziff. 2.8.3.2 der Ausschreibungsunterlagen beschriebenen Vorgehen in Bezug auf die Bewertung anhand der Zuschlagskriterien. Für die Grossversuche zugelassen werden die drei Anbieter, welche bei dieser Bewertung die höchste Punktzahl erreicht haben.

**6.3.3** In den darauffolgenden Grossversuchen werden gemäss Kap. 2.8.3.1 in Verbindung mit Kap. 2.4 insgesamt 15 der 33 Produkte (Glasreiniger, Bodenreiniger, Textilreiniger, Entkalker, Steinboden-Produkt, Scheuermilch, saurer Schaumreiniger, Sprayemulsion, Beschichtung, Klebeentferner, Ablaufreiniger, chemischer Kaugummilöser, Glas- und Oberflächenreiniger, Bodenreiniger und Sanitärreiniger) an verschiedenen Standorten während jeweils zwei Tagen intensiv getestet. Dabei soll die Reinigungswirkung nach Vorgabe der Spezifikationen « Reinigungs- und Pflegeprodukte » (Anhang 6.4) bewertet werden. Jedes Produkt wird dabei anhand von « Spezifikationskriterien » (Subkriterien zum Zuschlagskriterium Qualität) bewertet und erhält dabei eine Note von 1 bis 5. Die Noten aller getesteten Produkte eines Anbieters werden am Schluss mittels des « Evaluationsbogens der Grossversuche » (Ziff. 2.8.3.2 der Ausschreibungsunterlagen) zusammengezählt. Der beste Durchschnittswert erhält dabei für das mit 25 % gewichtete Zuschlagskriterium ZK2 Qualität/Grossversuche fünf Punkte, der zweitbeste vier Punkte und der schlechteste drei Punkte (Ziff. 2.8.3.2.1 der Ausschreibungsunterlagen).

**6.4** Gemäss Kap. 2.8.3.1, Abs. 4 der Ausschreibungsunterlagen werden während der Kleinversuche auch die « Muss-Kriterien » Sicherheits- und Produktdatenblätter sämtlicher Produkte auf ihre Plausibilität und Vollständigkeit überprüft. Die eigentlichen Kleinversuche finden hingegen gemäss Ausschreibung nur mit den nach Kap. 2.4 eingereichten elf Mustern statt.

**6.5** Soweit sich die Vergabestelle auf den Standpunkt stellt, mit dem Verweis im zweitletzten Absatz des Kap. 2.8.3.1 der Ausschreibungsunterlagen würde auf die gesamte Musterpalette verwiesen, wäre dieser Sichtweise zu widersprechen. Aus dem Titel « Ablauf Kleinversuche » im Kap. 2.8.3.1 und der Aufteilung des Kap. 2.4 (erster Teil mit Überschrift « Muster für Kleinversuche », zweiter Teil mit Überschrift « Muster für Grossversuche ») kann und darf geschlossen werden, dass für die Kleinversuche nur die genannten 11 von 33 Produkten der « Muster für Kleinversuche » geprüft werden. Dieser Punkt erweist sich indessen mit Blick auf die nachfolgenden Ausführungen als nicht fallentscheidend.

7. In der Hauptsache rügt die Beschwerdeführerin, nachdem sie vorab die hohe Gewichtung des Preises mit 70 % beanstandet hat, durch das Verfahren zur Bewertung der Angebote werde das mit 25 % gewichtete Zuschlagskriterium ZK2 Qualität/Grossversuche insgesamt verwässert. Das ergebe sich namentlich aus dem Konzept der Vergabestelle betreffend die Bewertung der Grossversuche (vgl. E. 6.3.3). Nach diesem würden die im Rennen verbleibenden Angebote so bewertet, dass « selbst qualitativ unbrauchbare Produkte » noch drei von fünf Punkten erhalten. Das sei irreführend und stehe im Widerspruch zum Transparenzgebot.

7.1 Die Vergabestelle führt dazu aus, im Grossversuch würden die Produkte von maximal drei Anbietern auf ihre Qualität überprüft, wobei die beste Qualität die höchste Punktzahl (fünf Punkte) und die niedrigste Qualität die geringste Punktzahl (drei Punkte) erhalte. Die Zuschlagskriterien seien dargelegt und mit der Ausschreibung bekannt gegeben worden. Das sei nicht irreführend und auch ausreichend transparent.

7.2 Das wirtschaftlich günstigste Angebot wird gemäss Art. 21 Abs. 1 BöB ermittelt, indem verschiedene Kriterien berücksichtigt werden, insbesondere Termin, Qualität, Preis, Wirtschaftlichkeit, Betriebskosten, Kundendienst, Zweckmässigkeit der Leistung, Ästhetik und technischer Wert. Anhand der Zuschlagskriterien wird der Begriff des wirtschaftlich günstigsten Angebots konkretisiert; diese sind im Einzelfall zu bestimmen und unter Angabe ihrer Gewichtung bekannt zu geben (Urteile des BVGer B-891/2009 vom 5. November 2009 E. 3.1 und B-4288/2014 E. 4.3; MATTHIAS HAUSER, Zuschlagskriterien im Submissionsrecht, AJP 2001 S. 1406; GALLI et al., a.a.O., Rz. 831). Die Vergabestellen verfügen bei der Auswahl und Gewichtung der Zuschlagskriterien über einen erheblichen Spielraum (Urteil B-4288/2014 E. 4.2). Dasselbe gilt auch in Bezug auf die Ausgestaltung der Bewertungsmethode (Zwischenentscheid B-7216/2014 E. 10.5; vgl. auch Art. 31 BöB und dazu wiederum GALLI et al., a.a.O., Rz. 1388 und 1390 m.H.).

7.3 Nach herrschender Lehre und Rechtsprechung genügt bei der Bewertung der Angebote anhand des Zuschlagskriteriums « Preis » die blosser Bekanntgabe der Gewichtung noch nicht, um sicherzustellen, dass die Angebotspreise im Verhältnis zu den anderen Zuschlagskriterien in vergaberechtskonformer Weise bewertet werden. Je nachdem, wie hoch die Bewertungsabzüge für höhere Angebotspreise im Verhältnis zum billigsten erfolgen, kann die gewählte Bewertungsmethode im Ergebnis die bekannt gegebene Gewichtung der Zuschlagskriterien verfälschen. Mit

anderen Worten kann durch die Art der Bewertung der Offerten beziehungsweise durch die Preiskurve ein tatsächliches Gewicht beziehungsweise eine « effektive Gewichtung » resultieren, welche nicht der publizierten Gewichtung des Zuschlagskriteriums Preis entspricht (BGE 130 I 241 E. 6; GALLI et al., a.a.O., Rz. 884; vgl. zum Zusammenhang zwischen der Gefahr der Verzerrung der Gewichtung und der Frage nach der vorherigen Bekanntgabe der Preiskurve etwa TRÜEB, a.a.O., N. 18 zu Art. 21 BöB m.H.). Trägt die gewählte Preisbewertungsmethode der publizierten Gewichtung nicht genügend Rechnung, beispielsweise weil entgegen der bekannt gegebenen (gleich hohen) Gewichtung zweier Zuschlagskriterien beim Preis im Vergleich zum wichtigsten qualitativen Kriterium sehr unterschiedliche Maximalpunktzahlen erreicht werden können, liegt ein rechtswidriger Verstoss gegen das Transparenzgebot vor (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2015.00202 vom 16. Juli 2015 E. 4; vgl. zum Ganzen auch das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2016/168 vom 26. Oktober 2016 E. 3.1 m.H.).

**7.4** Eine rechtswidrige Diskrepanz zwischen bekannt gegebener Gewichtung und « effektiver Gewichtung » aufgrund der gewählten Bewertungsmethode kann sich nicht nur in Bezug auf das Zuschlagskriterium « Preis » ergeben. Vielmehr erweist sich das Vorgehen der Vergabestelle generell dann als unzulässig, wenn den Zuschlagskriterien durch die verwendete Bewertungsskala nicht die bekannt gegebene Gewichtung zukommen würde (Zwischenentscheid B-7216/2014 E. 10.5 m.H.; DANIELA LUTZ, Die fachgerechte Auswertung von Offerten, in: Aktuelles Vergaberecht 2008, 2008, S. 237). Die Bewertungsmatrix soll ausserdem dazu dienen, die Qualität differenziert zu beurteilen (Zwischenentscheid B-7216/2014 E. 10.10; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2016/116 vom 24. November 2016 E. 5.2). Das für die Preisbewertung geltende Verbot einer « effektiven Gewichtung » durch die Bewertungsmethode, welche der bekannt gegebenen Gewichtung im Ergebnis widerspricht beziehungsweise diese verwässert, gilt somit auch für die Methode, welche zur Bewertung der Qualität angewandt wird (CHRISTOPH JÄGER, Realistische Spanne der Angebote auch bei der Bewertung von Qualitätskriterien, Baurecht 4/2017 S. 233 Ziff. 2c; GALLI et al., a.a.O., Rz. 914). Nachfolgend ist deshalb zu prüfen, ob im vorliegenden Fall von einer solchen Verwässerung der Gewichtung des ZK2 auszugehen ist.



## 7.5

**7.5.1** Die in Ziff. 2.8.3.2 der Ausschreibungsunterlagen beschriebene Punktevergabe, wonach die drei selektierten Anbieterinnen unter dem ZK2 Qualität/Grossversuche drei, vier und fünf Punkte erhalten, führt dazu, dass jeder der drei zum Grossversuch zugelassenen Anbieter gewichtet unabhängig von der offerierten Qualität mindestens 75 von 125 Punkten erhält. Davon profitiert – worauf die Beschwerdeführerin zutreffend hinweist – eine Anbieterin mit einem qualitativ unbefriedigenden Angebot, das zwar realistischerweise unter dem ZK2 mit zwei oder weniger Punkten bewertet werden müsste, aber aufgrund der Vorgaben der Vergabestelle mindestens drei Punkte erhält. Andererseits kann auch in Bezug auf drei besonders nahe beieinanderliegende sehr gute Anbieterinnen, welche in Bezug auf die Qualität Notendurchschnitte von 4.7, 4.8 und 4.9 erreicht haben, durch die Vorgabe der Vergabestelle eine nicht sachgerechte Differenzierung entstehen, weil der Anbieter mit dem Durchschnitt von 4.7 aufgrund der Vorgaben der Vergabestelle lediglich mit drei Punkten bewertet wird. So oder anders kann die vorgegebene Spannbreite der Punktevergabe zu einer in der Sache allenfalls nicht sachgerechten mangelnden oder übersteigerten Differenzierung zwischen den Angeboten in Bezug auf die Bewertung der Qualität führen.

**7.5.2** Kommt dazu, dass auch das in Kap. 2.8.3.1 der Ausschreibungsunterlagen erwähnte Verfahren zur Beschränkung der Teilnehmerzahl das Zuschlagskriterium ZK2 Qualität/Grossversuche wesentlich tangiert: Die Vergabestelle behält sich vor, nach den Kleinversuchen die Anbieter für die Grossversuche auf drei zu beschränken. Dabei sollen für sämtliche Anbieter, welche die Kleinversuche bestanden haben, in einem Zwischenschritt die Produkte der Kleinversuche anhand von ZK1 Preis (75 %) und ZK3 Nachhaltigkeit (5 %) analog zu Kap. 2.8.3.2, aber eben ohne Berücksichtigung der Qualität, bewertet werden (vgl. E. 6.3.2).

**7.5.3** Die Vergabestelle führt dazu aus, das besagte Beschränkungsverfahren sei zulässig; immerhin würde es ihr, der Vergabestelle, auch zustehen, den Preis mit 100 % zu gewichten, da es sich bei den Reinigungs- und Pflegeprodukten um Standardprodukte handle. Diese könnten bekanntlich nach Art. 21 Abs. 3 BöB ausschliesslich zum niedrigsten Preis beschafft werden.

**7.5.4** Ob die Voraussetzungen für einen standardisierten Einkauf gegeben sind, ist eine Rechtsfrage. Die Behörden haben jedoch, weil es sich

um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt, einen Beurteilungsspielraum (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2003.00116 vom 11. September 2003 E. 3c; vgl. zum Ganzen MARC STEINER, Nachhaltige öffentliche Beschaffung, in: Aktuelles Vergaberecht 2014, 2014, S. 167). Dabei kommt es bei der Frage der Zulässigkeit der Vergabe aufgrund des niedrigsten Preises nicht auf die nachgefragte Leistung selbst, sondern auf die Möglichkeit ihrer Standardisierung an (Urteil des Verwaltungsgerichts Aargau vom 6. Juli 2005, in: AGVE 2005 Nr. 50 E. 2.3).

**7.5.5** In casu kann offengelassen werden, ob es sich um standardisierte Produkte handelt. Die Vergabestelle hat sich im Rahmen ihres Ermessens gegen die Beschaffung allein nach dem Kriterium des niedrigsten Preises im Sinne von Art. 21 Abs. 3 BöB entschieden: ZK2 Qualität/Grossversuche und ZK3 Nachhaltigkeit werden mit 25 % beziehungsweise 5 % berücksichtigt. Damit hilft ihr der Umstand, dass sie allenfalls allein nach dem Preis hätte beschaffen können, jedenfalls nicht.

**7.6** Somit ist festzuhalten, dass das erwähnte Verfahren zur Beschränkung der Teilnehmerzahl auf drei Anbieterinnen (vgl. E. 6.3.2 und 7.5.2) eine Selektion ohne Berücksichtigung der Qualität vorsieht, ohne dass dies übrigen der Ausschreibung, welche ohne weitere Angaben von einem « offenen Verfahren » und den beschriebenen Zuschlagskriterien unter Einschluss der Qualität ausgeht, entnommen werden könnte. Die Kombination einer derart knappen Beschreibung im Rahmen der Ausschreibung, verbunden mit dem beschriebenen Selektionsverfahren, wird damit sui generis der Zielsetzung des Transparenzgebots nicht gerecht. Zugleich ist aber eine reelle Bewertung der Qualität in der letzten Phase umso wichtiger, womit die Vergabestelle ihr Ermessen im vorliegenden Fall jedenfalls überschreitet, wenn sie – wie in E. 7.5.1 hiervor ausgeführt – festschreibt, dass die letzten drei im Rennen verbliebenen Anbieterinnen mit drei, vier und fünf Punkten bewertet werden. Demnach erweist sich die entsprechende Rüge der Beschwerdeführerin als begründet. Dabei handelt es sich, wie die Vergabestelle im Ergebnis zutreffend ausführt, jedenfalls insoweit nicht um ein Transparenzproblem, als die Ausschreibungsunterlagen den Anbietenden gleichzeitig mit der Ausschreibung zur Verfügung gestanden haben.