Gerichte

Geschäftsnummer: **VD.2025.46** (AG.2025.634)
Instanz: Appellationsgericht
Entscheiddatum: 04.11.2025
Erstpublikationsdatum: 10.04.2026
Aktualisierungsdatum: 10.04.2026

Titel: **Submission: Produktion und Belieferung von Mahlzeiten und Menü Komponenten für die Tagesstrukturen der Primarstufe des Kantons Basel-Stadt (Zuschlagsentscheid)**

Appellationsgericht
des Kantons Basel-Stadt

als Verwaltungsgericht
Dreiergericht

VD.2025.46

URTEIL

vom 4. November 2025

Mitwirkende

Dr. Stephan Wullschleger, Dr. Claudius Gelzer,
Prof. Dr. Daniela Thurnherr Keller
und Gerichtsschreiber Dr. Nicola Inglese

Beteiligte

A____ AG
Beschwerdeführerin
[...]
vertreten durch Dr. iur. Christoph Meyer, Advokat,
und MLaw Rafael Navarro, Advokat,
Hirschgässlein 30, Postfach, 4010 Basel

gegen

Bau- und Verkehrsdepartement
Münsterplatz 11, 4001 Basel

B____ AG
Beigeladene
[...]

Gegenstand

Beschwerde gegen einen Entscheid des Bau- und Verkehrsdepartements vom 4. März 2025

betreffend Submission: Produktion und Belieferung von Mahlzeiten und Menü Komponenten für die Tagesstrukturen der Primarstufe des Kantons Basel-Stadt

Sachverhalt

Mit Publikation im Kantonsblatt sowie Veröffentlichung unter www.simap.ch am 23. Oktober 2024 schrieb das Bau- und Verkehrsdepartement des Kantons Basel-Stadt (BVD) die Dienstleistung betreffend «Produktion und Belieferung von Mahlzeiten und Menü Komponenten für die Tagesstrukturen der Primarstufe des

Kantons Basel-Stadt» offen aus. Als Zuschlagskriterien wurden der Preis (Gewichtung 30 %), die Produktequalität (Gewichtung 35 %) sowie der Fragebogen Referenzauftrag (Gewichtung 35 %) definiert.

Bis zum Ablauf der Eingabefrist am 2. Dezember 2024 reichten acht Anbietende ihr Angebot ein, darunter die A____ (Beschwerdeführerin) und die B____ (Zuschlagsempfängerin, Beigeladene). Mit Entscheid vom 4. März 2025 wurde der Zuschlag für die ausgeschriebene Dienstleistung der Beigeladenen erteilt und die Vergabe am 5. März 2025 auf www.simap.ch publiziert.

Am 21. März 2025 erhob die Beschwerdeführerin beim Appellationsgericht als Verwaltungsgericht Beschwerde. Darin beantragte sie, es sei der Zuschlagsentscheid vom 4. März 2025 aufzuheben, die Beigeladene als bisherige Zuschlagsempfängerin vom Verfahren auszuschliessen und der Zuschlag der Beschwerdeführerin zu erteilen. Eventualiter sei die Vorinstanz anzuweisen, den Zuschlagsentscheid vom 4. März 2025 aufzuheben und die Sache neu zu beurteilen. Subeventualiter sei für den Fall, dass die hiernach beantragte aufschiebende Wirkung nicht erteilt werde und das BVD den Vertrag mit der Zuschlagsempfängerin abgeschlossen habe, die Rechtswidrigkeit der Zuschlagsverfügung festzustellen und der Beschwerdeführerin Schadenersatz in noch zu beziffernder Höhe (zzgl. Zins ab 4. März 2025) zuzusprechen. Diese Anträge wurden unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten des BVD gestellt. In verfahrensrechtlicher Hinsicht wurde u.a. beantragt, es sei der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu erteilen und es sei der Vorinstanz superprovisorisch zu untersagen, den vorgesehenen Vertrag mit der Zuschlagsempfängerin zu schliessen. Zudem sei der Beschwerdeführerin – vorbehaltlich allfälliger Geschäftsgeheimnisse der Zuschlagsempfängerin – umfassende Einsicht in die Verfahrensakten, in das Angebot der Zuschlagsempfängerin und in sämtliche das vorliegende Verfahren betreffende Dokumente der Vergabestelle zu gewähren. Demgegenüber sei der Zuschlagsempfängerin keine Einsicht in die von der Beschwerdeführerin eingereichten Beweismittel und in deren Angebot zu gewähren. Eventualiter sei der Beschwerdeführerin vorab die Möglichkeit zu geben, vertrauliche Akten zu benennen bzw. entsprechende Aktenstellen zu schwärzen. Mit Verfügung des Verfahrensleiters vom 24. März 2025 wurde der Beschwerde vorläufig die aufschiebende Wirkung zuerkannt und dem BVD resp. dem Erziehungsdepartement (Bedarfsstelle) vorläufig verboten, den Vertrag in der Ausschreibung Produktion und Belieferung von Mahlzeiten und Menü Komponenten für die Tagesstrukturen der Primarschule des Kantons Basel-Stadt, Los 1 mit der Zuschlagsempfängerin gemäss Zuschlagsentscheid vom 4. März 2025 abzuschliessen. Die Beigeladene und das BVD beantragten mit Vernehmlassung vom 23. April 2025 bzw. Beschwerdeantwort vom 7. Mai 2025 die kosten- und entschädigungspflichtige Abweisung der Beschwerde. Ausserdem beantragte das BVD in verfahrensrechtlicher Hinsicht, dass die der Beschwerde vorläufig zuerkannte aufschiebende Wirkung aufzuheben sei. Eventualiter sei es der Vergabestelle zu erlauben, den Vertrag mit der Zuschlagsempfängerin über den Gegenstand der Ausschreibung gemäss Zuschlagsentscheid vom 4. März 2025 befristet bis zum 26. September 2025 abzuschliessen. Der Beschwerdeführerin sei kein Einblick in die Separatbeilagen 2 bis 7 und der Beigeladenen sei kein Einblick in die Separatbeilagen 1 und 3 zu gewähren. Mit Verfügung des Verfahrensleiters vom 12. Mai 2025 wurde den Parteien mitgeteilt, dass die Separatbeilagen zum Schutz der darin enthaltenen Geschäftsgeheimnissen den Parteien nicht zugestellt würden. Weiter wurde das BVD mit Frist bis zum 26. Mai 2025 aufgefordert, eine Fassung der

Separatbeilage 3 betreffend Auswertung Angebote mit Abdeckung der Passagen einzureichen, welche nach Ansicht des BVD Geschäftsgeheimnisse der Anbietenden enthalten würden. Mit Eingabe vom 26. Mai 2025 reichte das BVD die Unterlagen entsprechend nach. Mit Verfügung des Verfahrensleiters vom 6. Juni 2025 wurde der Vergabestelle erlaubt, den Vertrag mit der Zuschlagsempfängerin über den Gegenstand der Ausschreibung gemäss Zuschlagsentscheid vom 4. März 2025 befristet bis zum 26. September 2025 abzuschliessen. Im Übrigen wurde an der Verfügung vom 24. März 2025 festgehalten. Der Antrag der Beschwerdeführerin auf Gewährung der Einsicht in die Separatbeilagen 5 und 6 der Beschwerdeantwort vom 7. Mai 2025 (ISO Zertifizierungen und FSSC Zertifikat) wurde unter Vorbehalt eines anderslautenden Beschlusses des Gerichts abgewiesen. Die Beschwerdeführerin beantragte innert der ihr gesetzten Frist keine Durchführung einer Verhandlung und hielt mit Replik vom 18. Juni 2025 an ihren Rechtsbegehren fest. Zu dieser Replik äusserte sich das BVD mit Duplik vom 13. August 2025, worauf die Beschwerdeführerin sich wiederum mit Eingabe vom 28. August 2025 äusserte. Mit Verfügung des Verfahrensleiters vom 1. Oktober 2025 wurde nach Gewährung des rechtlichen Gehörs der Parteien die vorsorglich angeordnete Bewilligung für den Abschluss eines befristeten Vertrags mit der Zuschlagsempfängerin über den Gegenstand der Ausschreibung gemäss Zuschlagsentscheid vom 4. März 2025 (vgl. Ziff. 4 der Verfügung vom 6. Juni 2025) auf den Zeitraum bis zum 19. Dezember 2025 verlängert.

Die Einzelheiten der Parteistandpunkte ergeben sich – soweit sie für den vorliegenden Entscheid von Bedeutung sind – aus den nachfolgenden Erwägungen. Das vorliegende Urteil erging auf dem Zirkulationsweg.

Erwägungen

1.

1.1 Am 1. Februar 2024 ist im Kanton Basel-Stadt u.a. an die Stelle des Beschaffungsgesetzes (BeschG, SG 914.100) die neue Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB, SG 914.600) in Kraft getreten. Die im Zusammenhang mit der vorliegenden Beschwerde stehende Ausschreibung wurde nach Inkrafttreten der IVöB eingeleitet, weshalb auf sie das neue Recht zur Anwendung gelangt (Art. 64 Abs. 1 IVöB e contrario).

1.2 Gemäss Art. 52 Abs. 1 IVöB ist gegen Verfügungen der Auftraggeber mindestens ab dem für das Einladungsverfahren massgebenden Auftragswert die Beschwerde an das kantonale Verwaltungsgericht als einzige kantonale Instanz zulässig. Das Verfügungs- und das Beschwerdeverfahren richtet sich gemäss Art. 55 IVöB nach den Bestimmungen der kantonalen Gesetze über die Verwaltungsrechtspflege – vorliegend das Verwaltungsrechtspflegegesetz [VRPG, SG 270.100]) – soweit die IVöB nichts anderes bestimmt. Beschwerden müssen gemäss Art. 56 Abs. 1 IVöB schriftlich und begründet innert 20 Tagen seit Eröffnung der Verfügung eingereicht werden. Der angefochtene Zuschlagsentscheid wurde am 5. März 2025 auf simap.ch publiziert und dadurch eröffnet. Mit der Einreichung der Beschwerde am 21. März 2025 ist die zwanzigtägige Beschwerdefrist gemäss Art. 56 Abs. 1 IVöB gewahrt.

1.3 Mit der Beschwerde können gemäss Art. 56 Abs. 3 IVöB Rechtsverletzungen, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des

rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden. Die Angemessenheit einer Verfügung kann im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens nicht überprüft werden (Art. 56 Abs. 4 IVöB). Im Beschwerdeverfahren ist der beschwerdeführenden Partei auf Gesuch hin Einsicht in die Bewertung seines Angebots und in weitere entscheidrelevante Verfahrensakten zu gewähren, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.

1.4 Gemäss § 13 Abs. 1 VRPG ist zum Rekurs berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Verwaltungsgerichts sind nicht berücksichtigte Anbietende zum Rekurs bzw. zur Beschwerde gegen den Vergabeentscheid legitimiert, wenn sie bei dessen Gutheissung eine reelle Chance haben, den Zuschlag selbst zu erhalten oder wenn die Gutheissung zu einer Wiederholung des Submissionsverfahrens führt, in dem sie ein neues Angebot einreichen können (vgl. BGE 141 II 14 E. 4 ff.; VGE VD.2023.84 vom 22. Februar 2024 E. 1.2, VD.2021.5 vom 8. April 2021 E. 1.3). An dieser Rechtsprechung ist auch in Bezug auf Beschwerden gemäss der IVöB festzuhalten (vgl. für das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen [BöB, SR 172.056.1] BVGer B-486/2025 vom 2. Mai 2025 E. 4.2; für die IVöB VGer AG WBE.2024.129 vom 14. Oktober 2024 E. 2.2). Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass sie gemäss Informationen aus dem Debriefing-Gespräch auf dem zweiten Range liege und dass bei dem von ihr beantragten Ausschluss der Beigeladenen der Zuschlag an sie erteilt werden müsse. Die Legitimation zur Erhebung der Beschwerde wird weder vom BVD noch von der Beigeladenen bestritten. Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

2.
2.1
2.1.1 Die Beschwerdeführerin macht im Wesentlichen geltend, dass die Zuschlagsempfängerin den Anforderungen von Art. 31 Abs. 3 IVöB nicht gerecht werde und deshalb vom Verfahren ausgeschlossen werden müsse. Gemäss Art. 31 Abs. 1 IVöB müsse der Anbieter die charakteristische Leistung grundsätzlich selbst erbringen. Diese Bestimmung bringe zum Ausdruck, dass die charakteristische Leistung nicht von einem Subunternehmer erbracht werden dürfe, da dieser nicht unter den Begriff des Anbieters gemäss Art. 3 Abs. 1 lit. a IVöB falle und auch nicht direkt Vertragspartner des Auftraggebers werde. Art. 31 IVöB normiere eine Vergabeanforderung, deren Nichterfüllung zum Ausschluss eines Anbieters von Submissionsverfahren führe. Ob eine Anbieterin im Streitfall die charakteristische Leistung tatsächlich anbiete, ergebe sich aus den rechtlichen Rahmenbedingungen der konkreten Beschaffung. Dabei würden die Bezeichnung der zu beschaffenden Leistung (Lieferung, Dienstleistung, Bau) und die Umschreibung der Leistungspflicht berücksichtigt. Soweit die Ausschreibungsunterlagen zu keiner eindeutigen Beantwortung der Frage nach der charakteristischen Leistung führe, werde in der Praxis eine interpretative Gesamtschau der Vorgaben der Vergabestelle vorgenommen, um den tatsächlich ausgeschriebenen Beschaffungsgegenstand und damit die charakteristische Leistung zu bestimmen. Im vorliegenden Fall werde die charakteristische Leistung zwar nicht ausdrücklich als solche definiert. Eine Interpretation der gesamten Ausschreibungsunterlagen führe jedoch zum klaren Schluss, dass die Produktion und Lieferung von Mahlzeiten und Menü-Komponenten als charakteristische Leistung des ausgeschriebenen Auftrags zu qualifizieren seien. Dies ergebe sich aus dem Titel der Ausschreibung «Produktion und Belieferung von Mahlzeiten und Menü-Komponenten für die Tagesstrukturen der Primarschule des Kantons Basel-Stadt». Dabei würden Gegenstand und Umfang des Auftrags in der Publikation,

auf dem Deckblatt und in Ziff. 2.1 des Lastenhefts übereinstimmend als Herstellung bzw. Produktion und Belieferung bzw. Lieferung von Mahlzeiten und Menü-Komponenten umschrieben. Die dafür notwendige Produktions- und Logistikinfrastruktur sei vom Anbieter bereitzustellen. Der mit dem Anbieter abzuschliessende Vertrag regle die «Produktion und Belieferung von Mahlzeiten und Menü-Komponenten durch den Caterer». Damit werde die Erwartungshaltung der Vergabestelle verdeutlicht, dass die Kernleistung des Auftrags «Produktion und Belieferung» eben durch den Caterer direkt erbracht werden soll. Im gleichen Sinne werde in Ziff. 4.1 des Vertragsentwurfs aufgeführt, dass die Leistungen des Caterers Herstellung und Kaltanlieferung von Mahlzeiten und Menü-Komponenten umfassen würden. Gemäss Ziff. 4.2 müssten die Mahlzeiten in einem kontrollierten Verfahren produziert werden, das eine hygienische und ernährungspsychologisch einwandfreie Qualität garantiere. Gemäss Ziff. 4.3 habe der Caterer die notwendigen Produktions- und Logistikinfrastruktur bereitzustellen. Damit werde zum Ausdruck gebracht, dass die Produktion und Lieferung als Kern der Ausschreibung zu gelten habe und durch den Anbieter direkt zu erbringen sei. Gemäss Ziff. 5.4 des Vertragsentwurfs würden die Menü-Komponenten durch den Caterer in gekühlten Wagen angeliefert. Die Mahlzeitenanlieferung sei unabhängig von firmeninternen Umstellungen lückenlos zu gewährleisten. Aus den Ausschreibungsunterlagen gehe somit deutlich hervor, dass der Produktion und der Lieferung von Mahlzeiten und Menü-Komponenten eine zentrale Rolle zukomme und diese als charakteristische Leistung des ausgeschriebenen Auftrags zu qualifizieren seien. Im Rahmen der Fragerunde sei die Frage gestellt worden, ob die Leistungen Produktion (Herstellung) und Lieferung (Logistik) als charakteristische Leistungen gelten würden und welche Leistungen durch Sublieferanten erbracht werden dürften. Gemäss Antwort der Vergabebehörde umfasse die charakteristische Leistung die Sicherstellung der Produktion und Lieferung gemäss den in der Ausschreibung definierten Anforderungen. Dabei dürften gewisse Leistungen auch von Subunternehmen erbracht werden. Die genannten Ausführungen würden zum Schluss führen, dass die Anbieter grundsätzlich zwei hauptsächliche Leistungen – Produktion und Lieferung von Mahlzeiten und Menü-Komponenten – zu erbringen hätten. Der angestrebte Vertrag setze sich aus diesen zwei Hauptleistung zusammen, welche ein Gesamtgeschäft bilden würden. Die wesentlichen Einzelleistungen im Zusammenhang mit der Produktion und Lieferungen seien der Einkauf, die Zubereitung der Menüs, das Abkühlen, die Verpackung, die Etikettierung, Kommissionierung sowie der Transport und die Entsorgung. Das Gesamtgeschäft sei als Dienstleistung ausgeschrieben worden. Dies ergebe sich auch aus dem angeführten CPV-Code 55500000 («Kantinen- und Verpflegungsdienste»). Als finanziell überwiegende Leistung im Rahmen des Gesamtgeschäfts sei die Produktion der Mahlzeiten und Menü-Komponenten zu qualifizieren und es sei davon auszugehen, dass diese Leistung die Qualifikation des Gesamtgeschäfts geprägt habe. Beschaffungsrechtlich sei der Begriff der Dienstleistung von jenem der Lieferung abzugrenzen, welcher die reine Beschaffung von Gütern bezeichne. Die Vergabestelle habe die Vorgaben ihrer Ausschreibung im Rahmen der Beantwortung der Anbieterfragen teilweise präzisiert und ausgeführt, dass es erlaubt sei, die Lieferung an einen Subunternehmer abzutreten. Gemäss Beschwerdeführerin ist dies an sich ungewöhnlich, da die Lieferung ebenfalls als Hauptleistung der vorliegenden Beschaffung betrachtet werden müsse. Die Lieferung als charakteristische Leistung könne als solche nicht durch ein Subunternehmen erbracht werden. Aus der Beschreibung von Gegenstand und Umfang des Auftrags sowie aus diversen Stellen in den Ausschreibungsunterlagen und im vorgesehenen Vertrag ergebe sich aber klar, dass auf jeden Fall die Produktion als charakteristische Leistung verstanden

werden müsse. Dies sei insbesondere auch im Schwergewicht ersichtlich, welches die Vergabestelle auf die Qualität im Bereich der Produktion lege. Es gehe der Vergabestelle nicht einfach um beliebig verstellbare Massenware. Die Qualität der Mahlzeiten würde im absoluten Zentrum der Ausschreibung stehen. Es gehe um die gesunde, nachhaltige Verpflegung von Kindern. Vier von sieben Allgemeinen Teilnahmebedingungen (ATB) würden sich direkt auf die Produktion der Mahlzeiten beziehen: Auftragsvolumen und Wachstumsprognose (ATB 4) würde sich auf das Volumen der produzierten Mahlzeiten beziehen; die Organisatorische Leistungsfähigkeit (ATB 5) beziehe sich in weiten Teilen auf die Produktion; die Mitarbeit am Beratungsangebot von «Fourchette verte – Ama Terra» (ATB 6) habe zum Ziel, ausgewogene und kindergerechte Verpflegung zu fördern. Und schliesslich könne die Einhaltung der Nachhaltigkeitskriterien für Nahrungsmittel (ATB 7) nur über die Produktion erfolgen. Weiter habe die Vergabestelle neben dem Preis und einem Referenzauftrag unter den Zuschlagskriterien die «Produktqualität» mit einer Gewichtung von 35 % bewertet. In Ziff. 4.3 der Unternehmensangaben würden detaillierte Angaben zur Produktequalität gemacht. Die Qualität der Mahlzeiten werde von der Vergabestelle hochgewichtet und sie sei zu einem wesentlichen Teil als Bestandteil der Produktion zu betrachten. In Ziff. 4.2 des Vertrags werde der Qualitätsaspekt im Zusammenhang mit der Produktion nochmals verdeutlicht: Es werde festgehalten, dass die Mahlzeiten in einem kontrollierten Verfahren produziert werden müssten, das eine hygienische und ernährungsphysiologisch einwandfreie Qualität garantiere. In dieser Ziffer werde auch ausdrücklich erwähnt, dass der Caterer die Entsorgung der Essensreste entweder selbst vornehmen oder «organisieren» könne. Dies sei ein klarer Hinweis darauf, dass die Produktion auf jeden Fall (hauptsächlich) durch den Anbieter selbst zu erbringen sei und dass diese anders als die Entsorgung eben nicht nur «organisiert» werden könne. Ansonsten müsse lediglich die Koordination von Produktion und Lieferung als charakteristische Leistung qualifiziert werden, was nicht sein könne. Es ergebe sich weder aus der Ausschreibung noch aus dem Vertragstext, dass die eigentliche Pflicht des Anbieters lediglich in einer planenden bzw. koordinierenden Aufgabe liegen könne. Sonst hätte dies zwingend in der Ausschreibung festgehalten werden müssen. Das Zürcher Verwaltungsgericht habe im Entscheid VB.2012.00584 vom 16. Januar 2013 bei einer Ausschreibung mit dem Titel «Verpflegung: Mittagessen für Schulkinder» die Produktion der Mahlzeiten als charakteristische Leistung bezeichnet, obschon der Titel der damaligen Ausschreibung den Begriff «Produktion» – anders als bei der vorliegenden Ausschreibung – nicht einmal enthalten habe. Die Beschwerdeführerin geht davon aus, dass die Zuschlagsempfängerin im Rahmen der vorliegenden Ausschreibung weder die Produktion noch die Lieferung von Mahlzeiten und Menü-Komponenten selbst erbringen werde. Sie werde für die diesbezüglichen Einzelleistungen (Einkauf, Zubereitung der Menüs, Abkühlung, Verpackung, Etikettierung, Kommissionierung, Transport der Mahlzeiten und Entsorgung) zwei von ihr unabhängige Unternehmen beiziehen. Die diesbezügliche Organisation der Zuschlagsempfängerin sei in der Branche bekannt und auch den bereits zitierten Beschwerdeverfahren zu entnehmen. Aus dem Offertöffnungsprotokoll ergebe sich nicht, dass die Zuschlagsempfängerin in einer – grundsätzlich zugelassenen – Bietergemeinschaft aufgetreten ist. Es sei daher davon auszugehen, dass die von der Zuschlagsempfängerin für die Produktion und Lieferung eingesetzten Unternehmen in einem Subunternehmerverhältnis zu dieser stehen würden. Es sei erfahrungsgemäss zu erwarten, dass die Zuschlagsempfängerin behaupten werde, sie, die C____ AG und die D____ AG würden eine Art wirtschaftliche Einheit bilden und sie seien deshalb als ein einziges Unternehmen zu betrachten. Das Verwaltungsgericht

Zürich habe im Entscheid VB.2012.00584 vom 16. Januar 2013 eine solche Qualifizierung als ein Unternehmen verneint. Es habe festgestellt, dass die beigezogenen Unternehmen mit der B____ nicht konzernrechtlich verbunden seien. Es handle sich vielmehr um eigenständige Unternehmen, die allein ihre eigenen Interessen verfolgen würden. Daran ändere nichts, dass sie dazu in gewissen Bereichen mit der B____ zusammenarbeiten würden und sich dabei an die Aufträge derselben halten müssten. Es könne hier nicht von einer Einheit im Sinne eines Unternehmens ausgegangen werden. Dies gelte auch für den vorliegenden Fall. Die Zuschlagsempfängerin stehe in keinem Konzernverhältnis zur C____ AG und zur D____ AG und habe mit diesen auch keine Bietergemeinschaft gebildet. Es liege damit ein Subunternehmerverhältnis vor. Im vorliegenden Falle erbringe die Zuschlagsempfängerin die charakteristische Leistung der Produktion und auch jene der Lieferung nicht selbst. Das Verwaltungsgericht Zürich habe in seinem Entscheid VB.2012.00584 vom 16. Januar 2013 weiter erwogen, dass – wenn (wesentliche) Leistungen, die Teil des Vergabegegenstands sind, von verschiedenen Unternehmen erbracht werden sollen, zwischen denen keinerlei konzernrechtliche Verbindung besteht – entweder eine Arbeits- bzw. Bietergemeinschaft oder ein Subunternehmerverhältnis vorliege. Für die von der Beschwerdegegnerin in jenem Verfahren vertretene Auffassung, wonach solche Unternehmen unter Umständen als Einheit zu betrachten seien, bleibe gemäss dem Verwaltungsgericht Zürich kein Raum. Dies wäre gemäss dem Verwaltungsgericht Zürich kaum praktikabel und der Rechtssicherheit abträglich. Gemäss der Beschwerdeführerin sind auch die Voraussetzungen für die Annahme einer Ausnahme vom Grundsatz gemäss Art. 31 Abs. 3 IVöB nicht erfüllt. Es seien im vorliegenden Fall acht Angebote eingegangen. Es handle sich nicht um einen «beschränkten Markt», in welchem ein wirksamer Wettbewerb bei der Anwendung von Art. 31 Abs. 3 IVöB allenfalls verunmöglicht wäre. Dabei sei auch zu beachten, dass im vorliegenden Fall auch Bietergemeinschaften ausdrücklich zugelassen worden seien. Die Zuschlagsempfängerin hätte sich mit den von ihr beigezogenen Unternehmen entsprechend zusammenschliessen und als federführendes Unternehmen die für die Produktion zuständige C____ AG bezeichnen können. Die vertragliche Ausgestaltung im internen Verhältnis der Bietergemeinschaft hätte die Zuschlagsempfängerin selbst bestimmen können. Folglich sei der Wettbewerb keineswegs in unzulässiger Weise beschränkt worden, wenn vom Grundsatz von Art. 31 Abs. 3 IVöB nicht abgewichen worden sei. Da die Voraussetzungen für die Ausnahme vom Grundsatz gemäss Art. 31 Abs. 3 IVöB nicht gegeben seien, gelte ebendieser Grundsatz unverändert. Die charakteristische Leistung müsse von der Anbieterin selbst erbracht werden.

2.1.2 Weiter macht die Beschwerdeführerin geltend, dass die Vergabestelle bei der Zuschlagsempfängerin auch die Erfüllung des Eignungsnachweises hätte verneinen und die Zuschlagsempfängerin auch aus diesem Grund vom Verfahren hätte ausschliessen müssen. Es sei ein Referenzauftrag des Anbieters verlangt worden, welcher sich auf die Leistungsart: Produktion und Lieferung von Mahlzeiten für fünf Wochentage (Montag bis Freitag) während mindestens sechs Monaten mit mindestens 600 Mahlzeiten pro Tag beziehen würde. Referenzen von Subunternehmen seien ausdrücklich nicht zugelassen worden. Da die Beschwerdeführerin davon ausgehen müsse, dass es dem Geschäftsmodell der Zuschlagsempfängerin entspreche, ihre Aufträge unter Beizug von Subunternehmern zu erfüllen, die die Produktion und die Lieferung von Mahlzeiten vollumfänglich übernehmen würden, müsse folgerichtig auch davon ausgegangen werden, dass die Zuschlagsempfängerin keinen Referenzauftrag nachweisen könne, bei dem sie die charakteristischen Leistungen (Produktion und Lieferung

von Mahlzeiten) selbst erbracht habe. Der Referenznachweis könne nicht erbracht werden. Dies gelte auch für das Zuschlagskriterium 3, bei welchem der als Eignungskriterium genannte Referenzauftrag bewertet werde. Hier hätte die Zuschlagsempfängerin keine Punkte erhalten dürfen. Die Zuschlagsempfängerin würde auch das ATB 5 nicht erfüllen. Verlangt werde ein Management-System u.a. für die Qualitätssicherung in allen relevanten Betriebsteilen. Darüber hinaus müssten die Hygieneanforderungen, die Anforderungen an die Aussenwirkung der Produktion auf die Umwelt und ein geeigneter Arbeitsschutz bei der Produktion nachgewiesen werden können. Als relevanter Betriebsteil gelte im Zusammenhang mit der vorliegenden Ausschreibung die Produktion der Mahlzeiten. Die Verantwortung für die Qualitätssicherung bei der Produktion von Lebensmitteln müsse immer beim Produktionsbetrieb liegen. Da die Zuschlagsempfängerin die gesamte Produktion der Mahlzeiten und Menü-Komponenten auf die D____ AG ausgelagert habe und mit der Herstellung der Mahlzeiten selbst nichts zu tun habe, müsse gezwungenermassen die Subunternehmerin die Verantwortung für die Qualitätssicherung tragen. Dasselbe gelte für die Sicherstellung der Hygiene im Produktionsprozess, die Auswirkungen der Produktion auf die Umwelt und den Arbeitsschutz bei der Produktion. Folgerichtig könne die Zuschlagsempfängerin auch nicht entsprechende eigene Nachweise in Bezug auf die Produktion erbringen, sondern eben nur die Subunternehmerin, die aber zum Nachweis der ATB nicht zugelassen sei. Nach Auffassung der Beschwerdeführerin erfüllt die Zuschlagsempfängerin somit das ATB 5 nicht und müsse auch deshalb vom Verfahren ausgeschlossen werden.

2.2

2.2.1 Das BVD macht demgegenüber im Wesentlichen geltend, dass es der Vergabestelle obliege, den Beschaffungsgegenstand festzulegen. Es liege auch in ihrem Ermessen zu bestimmen, welche Leistungen durch wen zu erbringen sind. Dazu gehöre auch, dass die Vergabestelle gemäss Art. 31 Abs. 1 IVöB den Einsatz von Subunternehmen in der Ausschreibung zulassen, ausschliessen oder beschränken dürfe. Gestützt auf Art. 31 Abs. 1 IVöB stehe es der Vergabestelle frei, bestimmte Teilleistungen zu bezeichnen, die (unter Ausschluss aller übrigen Teilleistungen) an Subunternehmen weitergegeben werden dürfen oder gerade nicht. So könne die Vergabestelle unter Berücksichtigung der Besonderheiten jeder konkreten Beschaffung und ihrer spezifischen Interessen nach Ermessen bestimmen, in welchem Umfang und in welchen Bereichen Subunternehmer – ganz unabhängig davon, wie «charakteristisch» die gegebenenfalls einer Subvergabe zugänglichen Leistungen erscheinen würden – allenfalls vorgesehen werden können. Da gemäss Art. 31 Abs. 3 IVöB die charakteristische Leistung nur «grundsätzlich» (nicht aber kategorisch) durch die Anbieterin selbst zu erbringen sei, ändere diese Bestimmung nichts an dem sich aus Art. 31 Abs. 1 IVöB ergebenden Ermessen der Vergabestelle, selbst zu bestimmen, welche Leistungen allenfalls an Subunternehmen weitervergeben werden dürften. Demnach würden alle sich explizit oder implizit aus den Ausschreibungsvorgaben ergebenden Angaben zur Zulässigkeit der Weitervergabe bestimmter Teilleistungen dem Grundsatz von Art. 31 Abs. 3 IVöB vorgehen. Gemäss der Musterbotschaft zur IVöB diene Art. 31 Abs. 3 IVöB der Verhinderung von Angeboten durch Anbieter, die selbst keine oder nur untergeordnete Aufgaben übernehmen. Die Zwischenschaltung solcher Anbieter, die primär ihren Namen zur Verfügung stellen würden, resultiere regelmässig in Zusatzkosten. Ein solcher Fall liege vorliegend klarerweise nicht vor, zumal die Beigeladene sehr wohl wichtige, charakteristische Arbeiten übernehme und nicht bloss untergeordnete Aufgaben. Auch stelle sie nicht bloss ihren Namen zur Verfügung. Im Übrigen führe der Beizug von Subunternehmen im Angebot der Zuschlagsempfängerin

auch nicht zu unverhältnismässigen Zusatzkosten. Es sei sogar eher das Gegenteil anzunehmen. Das bedeute, dass mittels Auslegung aller Ausschreibungsunterlagen festzustellen sei, ob sich aus diesen explizit und implizit ergebe, dass die Vergabestelle gewisse Leistungen von der Weitervergabe an Subunternehmen habe ausschliessen wollen. Damit sei zunächst abzuklären, ob die Vergabestelle konkrete Leistungen, insbesondere die Herstellung und Lieferung der Mahlzeiten, explizit oder implizit von der Erbringung durch Subunternehmen ausgeschlossen bzw. erwartet habe, dass diese durch die Beigeladene selbst erbracht werden müssten. Als Verfahrensbedingung werde unter Ziff. 1.7.5 des Lastenheftes ausgeführt, dass Subunternehmer zugelassen seien. Grundsätzlich sei es somit der Zuschlagsempfängerin unbenommen, zur Erfüllung der geschuldeten Leistung Subunternehmer beizuziehen. Auch finde sich an dieser Stelle (oder anderswo in den Ausschreibungsunterlagen) keine Beschränkung der Subunternehmertätigkeiten. Gemäss Ziff. 2.1 des Lastenheftes umfasse der Auftrag die Herstellung und Lieferung von Mahlzeiten für die Tagesstrukturstandorte der Primarstufe von Basel-Stadt während 38 Schulwochen pro Jahr für die Zeit von August 2025 bis Juli 2028. Aus dieser Vorgabe ergebe sich jedoch weder explizit noch implizit, dass gewisse Leistungen ausschliesslich von der Zuschlagsempfängerin zu erbringen seien und nicht durch Subunternehmen ausgeführt werden dürften. Aus den Ausschreibungsunterlagen habe sich ohne Zweifel ergeben, dass die charakteristische Leistung nicht in der Produktion und Lieferung bestehe, auch wenn der Titel der Ausschreibung auf den ersten Blick allenfalls etwas anders vermuten lasse. Dem Vertragsentwurf, welcher ebenfalls ein wichtiger Teil der Ausschreibungsunterlagen gewesen sei, lasse sich unter Ziff. 4.1 entnehmen, dass die Leistung des Caterers die Herstellung und Kaltanlieferung von Mahlzeiten und Menü-Komponenten einschliesslich Verpackungs- und Transportkosten, Serviceleistungen und Instruktionen etc. für jeden Tagesstrukturstandort gemäss Angebot umfasse. Der Caterer stelle gemäss Ziff. 4.3. die notwendige Produktions- und Logistikinfrastruktur bereit. Die notwendige Produktions- und Logistikinfrastruktur umfasse nicht nur die Geräte für die Zubereitung der Mahlzeiten, sondern auch die Bestellplattform, die Kundenbetreuung, die Koordination etc., wobei insbesondere diese Infrastruktur von der Zuschlagsempfängerin gestellt werde. Bereits aus diesen Dokumenten gehe somit klar hervor, dass die Bedarfsstelle nirgends die Vorgabe gemacht habe, dass die Herstellung und Lieferung nur durch die Zuschlagsempfängerinnen zu erbringen seien. Die Abwicklung und Koordination der Herstellung und Lieferung von über 8'000 Mahlzeiten pro Woche sei eine Grossleistung. Es seien verschiedene Standorte zu beliefern, welche jeweils eigene Ansprechpersonen bezeichnen würden. Diese müssten in das Bestellwesen, in casu also den Webshop der Zuschlagsempfängerin, eingeführt werden. Bei dieser grossen Anzahl an Tagesstrukturen, die vorliegend zu beliefern seien, ergebe sich ein grosser Aufwand in der Kundenbetreuung. Diese übernehme die Zuschlagsempfängerin. Ebenso bewirtschafte und koordiniere die Zuschlagsempfängerin das Bestellwesen, reagiere bei Änderungen der Bestellungen, bei Notfällen, stelle sicher, dass zur richtigen Zeit die richtige Anzahl Mahlzeiten an den richtigen Orten ankommen würden, dass die Menus den Qualitätsanforderungen und den Vorgaben gemäss der Ausschreibung betreffend Zusammensetzung, Inhalt, Produktion, etc. entsprechen würden. Ob die Mahlzeiten durch einen Subunternehmer hergestellt oder geliefert würden, sei folglich nicht entscheidend. Es sei die Anbieterin, die die Menüs letztendlich zusammenstelle und vorschreibe, wie diese zubereitet werden müssten. Sie nehme die Menüs auch ab und überwache die Umsetzung und Ausführung der an die Subunternehmer übertragenen Aufgaben. Es sei daher absolut nachvollziehbar, dass die Sicherstellung, dass die Kinder eine Mittagsverpflegung

erhalten würden – die ausgewogen und gesund sei; bei deren Zubereitung die geltenden Vorschriften eingehalten würden; die pünktlich an den richtigen Ort geliefert und der Bestellung der Tagesstrukturen entsprechen würde usw. –, für die Vergabestelle eine so wesentliche Leistung sei, welche die Anbieterin selbst garantieren müsse. Die Vergabestelle habe diese daher als «charakteristische» bezeichnet. Die Produktion und die Lieferung seien dabei zwar auch wichtige Leistungen. Diese seien aber der Gesamtkoordination durch die Anbieterin untergeordnet. Die Subunternehmen würden in diesem Fall lediglich ausführen, was von der Anbieterin geplant, angeordnet, koordiniert, und beaufsichtigt werde. Die Subunternehmen seien daher grundsätzlich austauschbar. Zudem bürge die Zuschlagsempfängerin als alleinige Vertragspartnerin für eine vertragsgemässe Erbringung der Leistungen. Diesen Ausführungen zu den Ausschreibungsunterlagen folgend sei somit klar, dass die Vergabestelle die charakteristische Leistung als die Sicherstellung der Produktion und Lieferung definiert habe und keine weiteren Einschränkungen darüber vorgenommen habe, welche der Teilleistungen an Subunternehmen übertragen werden dürften. Aber selbst wenn man nicht davon ausginge, dass sich die Vergabestelle bereits in der Ausschreibung klar geäussert habe, welche Leistungen sie von der Anbieterin selbst erwarte und welche weitervergeben werden dürften bzw. die Vergabestelle gewisse Leistungen, die nicht weitervergeben werden dürften, nicht als solche bezeichnet habe, ändere dies am Ergebnis nichts. Die Vergabestelle habe mit der Fragebeantwortung in jedem Fall klargestellt, welche Leistung sie als charakteristisch bezeichne und dass dies weder die Produktion noch die Lieferung sei. Der Zuschlag verstosse damit in keinem Fall gegen Art. 31 Abs. 3 IVöB. Im Rahmen des Verfahrens sei eine Fragerunde durchgeführt worden. Gemäss Ziff. 1.7.13 Lastenheft seien die Anbieter denn auch verpflichtet, unterschiedliche Interpretationsmöglichkeiten der Ausschreibungsunterlagen anzusprechen, Unklarheiten zu adressieren und ihr Angebot im Anschluss an die Beantwortung entsprechend anzupassen. Von dieser Möglichkeit hätten sowohl die Zuschlagsempfängerin als auch die Beschwerdeführerin Gebrauch gemacht und Fragen eingereicht. Die Zuschlagsempfängerin habe sich u.a. danach erkundigt, ob es zulässig sei, die Lieferung durch einen Subunternehmer durchführen zu lassen, was die Vergabestelle ohne Einschränkung bejaht habe (vgl. Frage 18). Die Beschwerdeführerin mache nun geltend, die Vergabestelle hätte bei der Beantwortung dieser Frage offenbar Art. 31 Abs. 3 IVöB nicht verstanden, da sie ansonsten diese Frage hätte verneinen müssen. Dem sei nicht zu folgen. Es sei vielmehr darum gegangen zu klären, welche Leistungen die Vergabestelle als Leistungen definiert habe, die nicht weitergegeben werden dürften und damit «charakteristisch» seien. Erst wenn sich dies nicht erhellen lasse, komme Art. 31 Abs. 3 IVöB zur Anwendung. Vorliegend habe sich die Vergabestelle aber klarerweise dazu geäussert, dass diese Leistung nicht bloss durch die Anbieterin selbst erbracht werden könne. Wenn die Vergabestelle die Lieferung durch ein Subunternehmen als zulässig bezeichne, ergebe sich daraus, dass die Lieferung in Einklang mit Art. 31 Abs. 3 IVöB eben gerade nicht «charakteristisch» sei. Anlässlich der Fragerunde habe die Beschwerdeführerin selbst die Frage nach der charakteristischen Leistung aufgeworfen. Sie habe sich erkundigt, ob mit charakteristischer Leistung die Leistungen Produktion (Herstellung) und Lieferung (Logistik) gemeint seien, wie dies auch im Projektnamen bereits enthalten sei, und welche Leistungen dabei von Sublieferanten erbracht werden dürften (vgl. Frage 9). Die Vergabestelle habe in der Beantwortung festgehalten, dass die charakteristische Leistung die Sicherstellung der Produktion und Lieferung gemäss den in der Ausschreibung definierten Anforderungen umfasse. Dabei dürften gewisse Leistungen auch von Subunternehmen erbracht werden. Die Vergabestelle habe sich damit klar geäussert, welche Leistungen für sie so

wesentlich (also «charakteristisch») seien, dass sie von der Auftragnehmerin selbst zu erbringen seien und welche nicht. Vorliegend habe die Vergabestelle die Sicherstellung als solche Leistung definiert, nicht aber die Produktion (Herstellung) oder Lieferung (Logistik). Diese Sicherstellung dürfe die Anbieterin damit nicht weitervergeben, die Herstellung und Lieferung aber schon. Zusammenfassend sei festzuhalten, dass die Ausschreibungsunterlagen (inkl. Fragebeantwortung) keinen Raum für Interpretationen liessen. Als Leistung, die nicht weitervergeben werden dürfe, sei eben gerade nicht die Herstellung und Lieferung durch die Anbieterin selbst definiert worden, sondern die Sicherstellung der Produktion und Lieferung. Spätestens im Zeitpunkt der Fragebeantwortung sei die Beschwerdeführerin darüber in Kenntnis gewesen, welche Leistungen die Anbietenden selbst (Sicherstellung der Produktion und Lieferung) zu erbringen habe und dass die Vergabestelle keine anderen Leistungen, also auch nicht die Produktion und Lieferung, als Leistungen definiert habe, die nicht durch Subunternehmer erbracht werden könnten. Auch hätten die Ausführungen gezeigt, dass sich den Ausschreibungsunterlagen inklusive Fragebeantwortung an keiner Stelle entnehmen lasse, dass die Herstellung und die Lieferung als charakteristische Leistungen oder als Leistungen, die nicht von Subunternehmen übernommen werden dürfen, bezeichnet worden wären. Im Gegenteil: Die Vergabestelle habe in der Fragenbeantwortung die Subvergabe der Lieferung und andere Leistungen ausdrücklich als zulässig erklärt. Die Vergabestelle habe somit explizit und implizit die Leistungen der Ausschreibung definiert, welche sie von der Zuschlagsempfängerin selbst erwarte und welche Leistungen nicht. Und diese Vorgabe werde durch die Zuschlagsempfängerin ohne Weiteres erfüllt. Sie habe daher den Zuschlag zu Recht erhalten. Die Beschwerde sei diesbezüglich unbegründet.

2.2.2 In Bezug auf die Rüge der Beschwerdeführerin, das Eignungskriterium gemäss Ziff. 3.1 der Unternehmensangaben sei durch die Zuschlagsempfängerin nicht erfüllt, macht die Vergabestelle geltend, dass der geforderte Referenzauftrag (Produktion und Lieferung von Mahlzeiten für fünf Wochentage während mindestens sechs Monate mit mindestens 600 Mahlzeiten pro Tag) dann vorliege, wenn der im vorliegenden Verfahren teilnehmende Anbieter ebenfalls als Hauptunternehmer und damit als Vertragspartei aufgetreten sei. Dass er beim Referenzprojekt ebenfalls mit Subunternehmen zusammengearbeitet habe, sei aber nicht untersagt, sondern zulässig. Dass Referenzen von Subunternehmen ausgeschlossen worden seien, bedeute nur, dass die Anbietenden in der fraglichen Beschaffung für die Erfüllung dieses Kriteriums nicht den Auftrag eines Subunternehmens (den dieser als Hauptunternehmer erbracht habe), mit dem sie nun anbieten, nennen könnten. Die Anbietenden müssten selbst Auftragnehmer des Referenzauftrags sein. Dabei sei es aber zulässig, Subunternehmen bei der Erfüllung beizuziehen. Etwas anderes würde zudem den Wettbewerb denn auch zu stark einschränken und würde in Widerspruch mit der Zulassung von Subunternehmen im vorliegenden Verfahren stehen. Nicht zulässig wäre demnach ein Referenzauftrag, welchen der Subunternehmer als Hauptanbieter und Vertragspartner ausgeführt habe und nicht ein nun in diesem Verfahren teilnehmender Anbieter. Mit dem Ausschluss solcher Referenzaufträge solle verhindert werden, dass die Referenzaufträge an Aussagekraft über die Leistung des Anbietenden und deren Qualität einbüssen würden. Die Zuschlagsempfängerin habe zwei Referenzaufträge angegeben. Beide Referenzaufträge würden den Vorgaben entsprechen. Auch wenn die Zuschlagsempfängerin Subunternehmen zur Erfüllung beigezogen habe, seien es ihre Referenzaufträge, die sie als Auftragnehmerin und Vertragspartnerin geleistet habe. Die Zuschlagsempfängerin würde folglich das Eignungskriterium gemäss

Ziff. 3.1 der Unternehmensangaben vollumfänglich erfüllen. Nicht gefolgt könne auch der Rüge der Beschwerdeführerin, dass die Zuschlagsempfängerin die ATB 5 nicht erfülle, da sie die Produktion der Mahlzeiten ausgelagert habe und es die Subunternehmerin sei, die die Verantwortung für die Qualitätssicherung trage. Gemäss der ATB 5 hätten die Anbietenden über Management-Systeme in den nachfolgenden Bereichen zu verfügen: Betriebskonzept und Organisation, Arbeitsschutzmanagement, Hygienekonzept, Qualitätsmanagement sowie Umweltmanagement. Die Anbietenden seien frei in der Wahl des Formats der Nachweise. Diese könnten die Anbietenden in Form von eigenen Berichten oder mittels Zertifikate erbringen. Bei der Nachweiserbringung mittels Zertifizierungen seien Zertifikate gemäss ISO Normen 45001 (Arbeitsschutzmanagement), 9001 [recte 22000] (Hygienekonzept), 9001 (Qualitätsmanagement), 14001 (Umweltmanagement) oder gleichwertige Zertifikate verlangt worden. Mit ihrem Angebot habe die Zuschlagsempfängerin rechtzeitig die gültigen Zertifikate gemäss ISO Normen 9001, 14001, 45001 sowie 22000 eingereicht. Diese würden den von der Vergabestelle verlangten Nachweisen entsprechen. Ferner lege die Zuschlagsempfängerin in der eingereichten Offerte ausführlich dar, inwiefern die organisatorische Leistungsfähigkeit gewährleistet werde. Die Zuschlagsempfängerin habe mit der Abgabe ihres Angebots somit die erforderlichen Nachweise geliefert, die die organisatorische Leistungsfähigkeit der Zuschlagsempfängerin gemäss Ausschreibung belegen würden. Entgegen der Ausführung der Beschwerdeführerin sei die Qualitätssicherung der Produktion der Mahlzeiten auch bei Beizug einer Subunternehmerin gewährleistet.

2.3

2.3.1 Wie dargelegt (E. 1.1) kommen vorliegend die Vorschriften der IVöB zur Anwendung. Art. 31 Abs. 3 IVöB schreibt vor, dass die charakteristische Leistung grundsätzlich vom Anbieter zu erbringen ist. Laut Botschaft zur gleichlautenden Bestimmung im BöB (BBl 2017 1851, 1948) will diese Bestimmung Angebote von Anbietern verhindern, die selbst keine oder nur untergeordnete Aufgaben übernehmen. Eine Zwischenschaltung solcher Anbieter, die primär ihren Namen zur Verfügung stellten würden, resultiere regelmässig in Zusatzkosten. Auftraggeber sollten die Leistungen direkt von den Leistungserbringern beschaffen (ZUFFEREY/BEYELER, Anbieter/Soumissionnaires, in: BR 2025, S. 30 ff., 30). Die uneingeschränkte Weitergabe sämtlicher durch die Anbieterin übernommenen Leistungen ist demgemäss nicht mehr möglich. Der Auftraggeber hat die aus seiner Sicht charakteristischen Leistungen zu bezeichnen. Ohne ausreichende Klarstellung seitens des Auftraggebers wird eine weitgehende Weitergabe möglich sein, insbesondere da, wo es auf eine persönliche Leistungserbringung des Anbieters nicht ankommt (SCHNEIDER HEUSI, Vergaberecht in a nutshell, 4. Aufl., Zürich 2023, S. 90). In einem konkreten Fall bestimmt sich die charakteristische Leistung nach Massgabe des tatsächlich ausgeschriebenen Beschaffungsgegenstandes. Dabei bleibt zu beachten, dass Beschaffungsrecht und (internationales) Privatrecht unterschiedliche Begriffe der charakteristischen Leistung verwenden (ZUFFEREY/ BEYELER, a.a.O., 31; vgl. auch JOSS, in: Trüeb [Hrsg.], Handkommentar zum Schweizerischen Beschaffungsrecht, Zürich 2020, Art. 31 N 41; BVGer B-6985/2023 vom 26. Juni 2024 E. 4.1, B-3722/2024 vom 29.Oktober 2024 E. 3.3.2, mit Hinweisen).

Gemäss Bundesverwaltungsgericht richtet sich die charakteristische Leistung im konkreten Fall nach Massgabe des tatsächlich ausgeschriebenen Beschaffungsgegenstandes (BVGer B-6985/2023 vom 26. Juni 2024 E. 4.1, B-3722/2024 vom 29.Oktober 2024 E. 3.3.2). Gemäss Art. 31 Abs. 3 BöB sei die Gesamtleistung in charakteristische Teilleistungen (wesentliche und für den

Auftrag ausschlaggebende) und in nicht charakteristische Teilleistungen (nebensächliche, unspezifische) zu unterteilen. Das Hauptaugenmerk liege dabei ausschliesslich auf dem Anbieter und dem, was er insgesamt zu liefern verspreche (BVGer B-3722/2024 vom 29.Oktober 2024 E. 3.3.2 mit Verweis auf BEYELER, Vergaberechtliche Entscheide 2020/2021, 2022, Nr. 75). Streitgegenstand im Verfahren B-6985/2023 war eine Beschaffung, welche in der Ausschreibung als «Herstellung und Lieferung von Holzmobiliar» bezeichnet worden ist. Die Vergabestelle hatte in dem zu beurteilenden Fall ausgeführt, dass charakteristische Leistung und Kern der Beschaffung die Lieferung der Möbel sei, nicht etwa deren Herstellung (BVGer B-6985/2023 vom 26. Juni 2024 E. 4.2.1.3). Das Bundesverwaltungsgericht hielt fest, dass der Lieferant als Generalunternehmer gegenüber dem Auftraggeber allein verantwortlich für die Erfüllung der in diesem Vertrag vereinbarten Vertragsleistung sei und diesbezüglich die Gesamtverantwortung trage. Der Lieferant verpflichte sich als Spezialist und in Kenntnis des Verwendungszwecks zur Herstellung und Lieferung der Produkte (BVGer B-6985/2023 vom 26. Juni 2024 E. 4.2.2.1). Es stellte weiter fest, dass die Ausschreibung hinsichtlich ihrer charakteristischen Leistung eine eindeutige Aussage vermissen lasse. Einerseits sei die Beschaffung in der Ausschreibung selbst als Lieferauftrag in der Form eines Kaufs klassifiziert, was eher darauf hindeute, dass die beschaffungsrechtlich als Dienstleistung zu qualifizierende Herstellung jedenfalls nicht im Vordergrund stehe. Andererseits sei an mehreren Stellen der Ausschreibung und der Ausschreibungsunterlagen der Begriff «Herstellung» oder ein Synonym davon verwendet worden, womit zum Ausdruck gebracht worden sei, dass nicht allein die Lieferung der Möbel, sondern auch deren Herstellung Teil des Auftrags sein solle. Angesichts dessen bedürfe die Bestimmung des tatsächlich ausgeschriebenen Beschaffungsgegenstandes einer interpretativen Gesamtschau der Vorgaben der Vergabestelle (BVGer B-6985/2023 vom 26. Juni 2024 E. 4.2.3.1). Das Bundesverwaltungsgericht kam zum Schluss, dass die Bestimmung der zu beschaffenden Leistung in der Ausschreibung und in den Ausschreibungsunterlagen aufgrund der verwendeten Begrifflichkeit unter dem Gesichtspunkt der Transparenz (Art. 2 lit. b und Art. 11 lit. a BöB) als fragwürdig erscheine, wobei die betreffenden Publikationen nicht angefochten worden seien. Die Tatsache, dass bei Fehlen eines schweizerischen Wertschöpfungsanteils 25 Punkte erzielt werden konnten, würde dafür sprechen, dass die charakteristischer Leistung nicht in der Herstellung liege. Die Herstellung des Holzmobiliars könne folglich nicht als charakteristische oder überwiegende Leistung der streitgegenständlichen Beschaffung aufgefasst werden, wenngleich sie einen Teil derselben darstelle (BVGer B-6985/2023 vom 26. Juni 2024 E. 4.2.3.4).

ZUFFEREY/BEYELER führen zur Bedeutung von Art. 31 IVöB 2019 im Rahmen einer Anmerkung zu BVGer B-6985/2023 vom 26. Juni 2024 folgendes aus: «Schon unter dem früheren Vergaberecht galt, was nach Art. 31 Abs. 1 BöB/IVöB 2019 auch weiterhin zu beachten ist, nämlich dass die Auftraggeberin den Einsatz von Subunternehmern in der Ausschreibung ausschliessen oder beschränken darf. Gestützt auf diese Vorschrift steht es einer Vergabestelle insbesondere frei, bestimmte Teilleistungen zu bezeichnen, die (unter Ausschluss aller übrigen Teilleistungen) an Subunternehmer weitergegeben werden dürfen oder gerade nicht dürfen. So kann die Vergabestelle unter Berücksichtigung der Besonderheiten jeder konkreten Beschaffung und ihrer spezifischen Interessen nach Ermessen bestimmen, in welchem Umfang und in welchen Bereichen Subunternehmer allenfalls vorgesehen werden können, und dies ganz unabhängig von der Frage, als wie ‹charakteristisch› die gegebenenfalls einer Subvergabe zugänglichen Leistungen erscheinen mögen. Da nach Art. 31 Abs. 3

BöB/IVöB 2019 die ‹charakteristische Leistung› nur ‹grundsätzlich› (nicht jedoch kategorisch) durch die Anbieterin selbst zu erbringen ist, ändert diese Bestimmung nichts an dem sich aus Art. 31 Abs. 1 BöB/IVöB 2019 ergebenden Ermessen der Vergabestelle, selbst zu bestimmen, welche Leistungen allenfalls an Subunternehmer weitervergeben werden dürfen. Demgemäss gehen alle sich explizit oder implizit aus den Ausschreibungsvorgaben ergebenden Angaben zur Zulässigkeit der Weitervergabe bestimmter Teilleistungen dem Grundsatz des Art. 31 Abs. 3 BöB/IVöB 2019 vor. Angesichts dieser Rechtslage sind ernsthafte Zweifel am Nutzen des Art. 31 Abs. 3 BöB/IVöB 2019 nicht von der Hand zu weisen, da diese Bestimmung nur subsidiär greift, das heisst in jenen Fällen, in denen die Ausschreibung Subunternehmer nicht grundsätzlich ausschliesst, zur Frage des zulässigen Gegenstands und Umfangs der Weitervergabe jedoch keine expliziten oder impliziten Angaben enthält. Hieraus kann gefolgert werden, dass die Vergabestelle, welche sich die schwierige Diskussion um die ‹charakteristische Leistung› nach Art. 31 Abs. 3 BöB/IVöB 2019 ersparen will, gut beraten ist, wenn sie die Frage des zulässigen Gegenstands und Umfangs der Weitervergabe ausdrücklich, klar und abschliessend in den Ausschreibungsunterlagen regelt» (ZUFFEREY/BEYELER, a.a.O., 31 f.).

2.3.2 Wie erörtert (E. 2.1.1), anerkennt die Beschwerdeführerin in ihrer Beschwerde, dass im vorliegenden Fall die charakteristische Leistung in der Ausschreibung nicht als solche definiert wird. Ihr ist aber beizupflichten, dass in den Ausschreibungsunterlagen an verschiedener Stelle die Produktion und Lieferung von Mahlzeiten und Menü-Komponenten als die vom Anbieter geschuldete Leistung umschrieben wird. Die Beschwerdeführerin weist treffend darauf hin, dass die Ausschreibung auf simap.ch unter dem Titel «Produktion und Belieferung von Malzeiten und Menü-Komponenten für die Tagesstrukturen der Primarstufe des Kantons Basel- Stadt» publiziert wurde. Gegenstand und Umfang des Auftrags in den Ausschreibungsunterlagen werden dabei wie folgt umschrieben: «Die Leistungen des Caterers umfassen die Herstellung und Kaltanlieferung von Mahlzeiten und Menü-Komponenten einschliesslich Verpackungs- und Transportkosten, Serviceleistungen und Instruktionen etc. für jeden Tagesstrukturort». Im gleichen Sinne betitelt das Deckblatt der Ausschreibung diese mit «Produktion und Belieferung von Mahlzeiten und Menü-Komponenten» und definiert den Auftrag als «Produktion und Lieferung von Mahlzeiten für die Mittagsverpflegung», was auch der Formulierung von Ziff. 2.1 des Lastenheftes entspricht. Darin wird der Auftrag wie folgt umschrieben: «Der Auftrag umfasst die Herstellung und Lieferung von Mahlzeiten für die Tagesstrukturstandorte der Primarschule von Basel-Stadt während 38 Schulwochen pro Jahr». Die Beschwerdeführerin macht daher zu Recht geltend, dass eine «interpretative Gesamtschau» der Dokumente der Ausschreibung wohl eher dafür spricht, dass die Produktion und Belieferung von Mahlzeiten und Menü-Komponenten im vorliegenden Fall als charakteristische Leistung qualifiziert werden können. Nicht ohne weiteres einschlägig ist demgegenüber das von der Beschwerdeführerin genannte Urteil des Zürcher Verwaltungsgerichts VB.2012.00584 vom 16. Januar 2013. Das Zürcher Verwaltungsgericht hat bettreffend die dort beurteilte Ausschreibung ausgeführt, dass mit dem Projekttitel «Verpflegung: Mittagessen für Schulkinder» der Auftragsgegenstand der Abteilung «Dienstleistungen des Hotel- und Gaststättengewerbes und des Einzelhandels» (CPV 55000000) und der Kategorie «Verpflegungsdienste für Schulen» (55524000) der CPV-Nomenklatur zugeordnet gewesen seien. Der detaillierte Aufgabenbeschrieb habe gelautet: «Lieferung von Mittagessen für Schulkinder an Schultagen. Total ca. 17'000 Mittagessen pro Jahr. Lieferung in Behältnissen des Auftragnehmers». Die Mittagsverpflegung von

Schulkindern beinhalte verschiedene Teilaspekte, die in dem vom Verwaltungsgericht Zürich beurteilten Fall auch anhand der bewerteten Qualitätskriterien ersichtlich würden. Es sollten abwechslungsreiche, kindergerechte und qualitativ einwandfreie Mahlzeiten zubereitet und geliefert werden, die bei den Schulkindern auch auf Akzeptanz stossen würden. In administrativer Hinsicht komme dem Bestell- und Abrechnungswesen grosse Bedeutung zu. Die wesentlichen Leistungen, die der Anbieter erbringen soll, seien damit zwar zu einem grossen Teil konzeptioneller und administrativer Natur. Eine zentrale Rolle komme aber auch der Zubereitung der Mahlzeiten zu. Diese Aufgabe könne daher nicht an eine Subunternehmerin übertragen werden, da in dem vom Verwaltungsgericht beurteilten Fall der Beizug von Subunternehmern ausgeschlossen war (VGE ZH VB.2012.00584 vom 16. Januar 2013 E. 5.3.2 f.). Diese Einschätzungen des Verwaltungsgerichts Zürich lassen sich aber nicht auf den vorliegenden Fall übertragen, da hier Subunternehmer zugelassen sind und nur, aber immerhin die charakteristische Leistung vom Anbieter selbst erbracht werden muss. Gemäss den Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts ist nicht jeder Bereich der streitgegenständlichen Beschaffung als charakteristische Leistung zu qualifizieren, auch wenn dieser Bereich Teil der – gemäss streitgegenständlichen Beschaffung – geschuldeten Leistung ist (vgl. oben E. 2.3.1). ZUFFEREY/BEYELER weisen zutreffend darauf hin, dass die Vergabestellen unter Berücksichtigung der Besonderheiten jeder konkreten Beschaffung und ihrer spezifischen Interessen nach Ermessen bestimmen können, in welchem Umfang und in welchen Bereichen Subunternehmer allenfalls beigezogen werden können (ZUFFEREY /BEYELER, a.a.O., 30 ff., 31). Es obliegt daher auch der Vergabestelle, gegenüber den Anbietenden zu klären, welche Bereiche der ausgeschriebenen Leistung als charakteristische Leistung zu qualifizieren sind. Auch hier muss der Vergabestelle ein Ermessenspielraum zugestanden werden, da sie schlussendlich entscheiden muss, welche Leistungsbereiche für sie von zentraler Wichtigkeit sind und daher trotz grundsätzlicher Zulassung von Subunternehmern nicht von diesen erbracht werden dürfen.

Im vorliegenden Fall wurde in den Ausschreibungsunterlagen nicht selbst geklärt, welche Bereiche der ausgeschriebenen Leistung als charakteristische Leistung zu qualifizieren sind. Dass diesbezüglich eine Unsicherheit und damit ein Auslegungsbedarf bestand, wurde von den Anbietenden so erkannt. Im Rahmen der Fragerunde wurde die Frage gestellt, ob es erlaubt sei, die Lieferung an einen Subunternehmer abzutreten, was mit «Ja» beantwortet wurde (Frage 18, Beschwerdebeilage 9). Von der Beschwerdeführerin wurde darauf hingewiesen, dass gemäss. 1.7.4 des Lastenheftes die charakteristische Leistung vom federführenden Unternehmen erbracht werden müsse. Sie stellte dazu die Frage, ob damit die Leistungen Produktion (Herstellung) und Lieferung (Logistik) gemeint seien, wie es der Projektname bereits enthalte und welche Leistungen durch Sublieferanten erbracht werden dürften. Diese Frage wurde von der Vergabebehörde wie folgt beantwortet: «Die charakteristische Leistung umfasst die Sicherstellung der Produktion und Lieferung gemäss den in der Ausschreibung definierten Anforderungen. Dabei dürfen gewisse Leistungen auch von Subunternehmen erbracht werden». Die Beigeladene und die Vergabebehörde weisen übereinstimmend darauf hin, dass die Anbietenden aufgrund dieser Beantwortung der vorgenannten Frage nicht davon ausgehen mussten resp. konnten, dass die Herstellung der Speisen im Sinne der Produktion und die Lieferung als charakteristische Leistungen im Sinne von Art. 31 Abs. 3 IVöB zu qualifizieren wären. Damit wurde gegenüber den Anbietenden verbindlich zur Kenntnis gebracht, dass auch die Herstellung und Lieferung an Subunternehmer übertragen werden kann. Bei der Auslegung der Ausschreibungsunterlagen und

der Beantwortung der Fragen durfte die Vergabebehörde berücksichtigen, dass die Beigeladene bereits im Januar 2021 für die Vergabe (Lose 1 und 2) der Dienstleistung betreffend «Verpflegung für die Tagesstrukturen der vom Kanton Basel-Stadt geführten Primarstufen» den Zuschlag erhalten hatte (Duplik vom 13. August 2025, Rz. 61, mit Verweis auf das Verfahren VD.2021.26 mit den gleichen Verfahrensparteien wie dem vorliegenden) und dass weder aus der Ausschreibung noch aus der Fragebeantwortung hervorging, dass die Vergabebehörde das bisher von der Beigeladenen erbrachte Dienstleistungsmodell für eine zukünftige Dienstleistung ausschliessen wollte.

Die Vergabestelle weist zutreffend darauf hin, dass auch bei einer Delegation der Aufgaben der Herstellung der Menu-Komponenten an einen Subunternehmer eine den hohen qualitativen Anforderungen entsprechende Erbringung der ausgeschriebenen Dienstleistung ohne Weiteres sichergestellt werden kann. Die Zuschlagsempfängerin als federführendes Unternehmen muss das Bestellwesen bewirtschaften und koordinieren und sicherstellen, dass zur richtigen Zeit die richtige Anzahl Mahlzeiten an den richtigen Orten ankommen, dass die Menüs den Qualitätsanforderungen und den Vorgaben gemäss der Ausschreibung betreffend Zusammensetzung, Inhalt, Produktion etc. entsprechen. Die Zuschlagsempfängerin als federführendes Unternehmen stellt die Menüs gemäss den Vorgaben der Bedarfsbehörde zusammen und schreibt vor, wie diese zubereitet werden müssen. Sie nimmt die Menüs ab und überwacht die Umsetzung und Ausführung der an den Subunternehmer übertragenen Aufgaben. Der Vergabebehörde ist beizupflichten, dass die eigentliche Herstellung der Mahlzeiten und Menü-Komponenten für die Kaltanlieferung gemäss der Ausschreibung zwar ebenfalls wichtige Leistungen darstellen. Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin in der Replik steht die unbestrittene Tatsache, dass die Vergabestelle der Qualität der Mahlzeiten ein hohes Gewicht beimisst, der Zulassung der Möglichkeit, die Produktion durch einen Subunternehmer ausführen zu lassen, nicht entgegen. In arbeitsteiligen Prozessen können für die Qualität der Gesamtleistung entscheidende oder bedeutsame Teilkomponenten durchaus auch an Subunternehmer delegiert werden. Die Gesamtverantwortung für die korrekte Vertragserfüllung liegt dabei nach wie vor beim federführenden Unternehmen, welches mittels Beizugs und Überwachung von geeigneten Subunternehmern die korrekte Erfüllung des Vertrags sicherstellen muss. Insbesondere die Qualitätsanforderungen und die Vorgaben über die Lebensmittelsicherheit etc. müssen vom federführenden Unternehmen sichergestellt werden. Dies ist aber auch beim Beizug eines Subunternehmers für die eigentliche Ausführung der Produktion durchaus möglich. Daran ändert entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin in der Replik nichts, dass es sich dabei um eine dauernde Aufgabe handelt. Dasselbe gilt für die Mitarbeit an der Überprüfung, Auszeichnung und Zertifizierung von «Fourchette verte – Ama terra», welche dem Ziel dient, eine ausgewogene und kindergerechte Verpflegung und eine positive Esskultur zu fördern. Für die hierfür geforderten Menüplanungen für eine ausgewogene Ernährung und einen «gesundheitlich, wirtschaftlichen und ökologischen Verpflegungszyklus» inklusive umweltgerechte Verpackung, Wahl der Transportmittel, Abfallentsorgung und Reduktion von Food Waste trägt unabhängig vom Beizug eines Subunternehmers das federführende Unternehmen die Verantwortung. Gefordert ist eine entsprechende Planung, Implementierung und Überwachung der Vorgabenerfüllung, für welche das federführende Unternehmen als einziger Vertragspartner verantwortlich ist. Dieser Verantwortung kann das Unternehmen aber durchaus auch mit dem Beizug von Subunternehmern für die eigentliche Produktion der Mahlzeitenkomponenten etc. nachkommen. Die Vergabestelle

weist zutreffend auf die geforderten Management-Systeme für die Bereiche Vertrieb und Organisation, Arbeitsschutz, Hygiene, Qualität und Umwelt hin, womit ein Überwachungsinstrument gefordert wird, mit welchem die Anforderungen in den jeweiligen Bereichen systematisch und effizient kontrolliert und dokumentiert werden (vgl. Duplik vom 13. August 2025, Rz. 34). Weiter weist die Vergabestelle zutreffend darauf hin, dass die zu erfüllenden Nachhaltigkeitskriterien der Nahrungsmittel von der Anbieterin bei den Jahresendgesprächen anhand einer Nachhaltigkeitsdokumentation dargelegt werden müssen (vgl. Duplik vom 13. August 2025, Rz. 40), was offensichtlich auch beim Beizug von Subunternehmern bei der eigentlichen Produktion möglich ist. Die Beigeladene hat in ihrer Offerte die Abläufe und das Betriebskonzept für die Gewährleistung der Leistungserbringung im Einklang mit den Anforderungen der Ausschreibung ausführlich dargestellt (Angebot Beigeladene, ATB 5, S. 32 ff.). Die Beschwerdeführerin kann in keiner Weise aufzeigen, dass die Einhaltung der inhaltlichen und qualitativen Vorgaben bei dem von der Beigeladenen praktizierten und auch für die vorliegende Vertragserfüllung vorgesehenen System mit Beizug eines Subunternehmens für die Produktion der Mahlzeiten nicht möglich sein soll. Die Vergabestelle weist zutreffend auf ähnliche Modelle der Vertragserfüllung im Sinne der Planung, Koordination und Überwachung der Erbringung der geschuldeten Leistung etwa bei einem Totalunternehmervertrag im Zusammenhang mit der Erstellung eines Bauwerks hin, bei welchen der Vertragspartner ebenfalls die Gesamtverantwortung trägt, auch wenn wesentliche Teilaspekte der Vertragserfüllung an Subunternehmer delegiert werden (vgl. Duplik vom 13. August 2025, Rz. 57 ff., mit Hinweisen). Es ist daher nicht zu beanstanden, dass die Vergabebehörde, welcher bei der Festlegung der charakteristischen Leistungen, die eben nicht an Subunternehmer delegiert werden dürfen, mit der Beantwortung der Fragen im Rahmen der Fragerunde geklärt hat, dass im vorliegenden Fall ausschliesslich die Gesamtorganisation im Sinne der Sicherstellung der Produktion und der Lieferung gemäss den Vorgaben der Ausschreibung zu den charakteristischen Leistungen gemäss Art. 31 Abs. 3 IVöB zu zählen sind. Aus dem Transparenz- und dem Gleichbehandlungsgebot (vgl. Art. 2 Abs. 1 lit. b und c sowie Art. 11 Abs. 1 lit. a IVöB) ergibt sich u.a., dass die Eignungskriterien und damit auch die diesen gleichgestellten Muss-Kriterien im Voraus bekannt gegeben werden müssen (vgl. VGE VD.2020.246 vom 1. Dezember 2021 E. 3.3; KUNZ-NOTTER, in: Trüeb [Hrsg.], Handkommentar zum Schweizerischen Beschaffungsrecht, Zürich 2020, Art. 11 N 4). Die Ausschreibung ist grundsätzlich so auszulegen und anzuwenden, wie sie von den Anbietenden aufgrund des gewählten Wortlauts nach Treu und Glauben und im herkömmlichen Sinne verstanden werden konnte und musste (VGE VD.2023.181 vom 26. März 2024 E. 3.1, VD.2023.118 vom 16. November 2023 E. 3.2.2). Da die in der Fragerunde gegebenen Antworten bis zur Eröffnung des Zuschlags von keiner Partei beanstandet wurden, wäre ein Ausschluss der Beigeladenen, die in ihrer Offerte die geforderte Sicherstellung der Produktion und Lieferung gemäss den in der Ausschreibung definierten Anforderungen verbindlich und nachvollziehbar zugesagt hat, mit dem Transparenzgebot sowie dem Grundsatz von Treu und Glauben im Vergabeverfahren nicht vereinbar. Die Beschwerdeführerin durfte nicht darauf vertrauen, die Vergabebehörde würde von ihrer Auffassung betreffend die charakteristische Leistung schliesslich noch abrücken, zumal ein solches Vorgehen der Vergabebehörde unzulässig wäre. Diese ist an die selbst gestellten Bedingungen gebunden (vgl. VGE ZH VB.2012.00584 vom 16. Januar 2013 E. 5.4.1). Von der Beschwerdeführerin wird denn auch nicht bestritten, dass die Beigeladene bei der bisherigen Vertragserfüllung oder gemäss den Angaben in ihrer Offerte für die vorliegende Ausschreibung die zentralen Aufgaben als alleinige Vertragspartnerin und Ansprechpartnerin der Bedarfsstelle

(Verantwortung für die Erfüllung sämtlicher angebotener Leistungen, Zuständigkeit für die Entwicklung der Mahlzeiten, der Menüpläne und Rezepturen, der Sicherstellung der geforderten Qualität und Herkunft der Rohstoffe und Produkte, Produktionsmethode und Liefervorgaben sowie Betrieb der Bestellplattformen inklusive Besteller und Abrechnungswesen etc.) nicht erfüllt hat oder nicht erfüllen wird. Dem Einwand der Beschwerdeführerin, wonach die Beigeladene vom Verfahren hätte ausgeschlossen werden müssen, da sie die charakteristische Leistung im Sinne von Art. 31 Abs. 3 IVöB nicht selbst erfüllen würde, ist somit nicht zu folgen.

2.3.3 Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, dass das Eignungskriterium gemäss Ziff. 3.1 der Unternehmensangaben durch die Zuschlagsempfängerin nicht erfüllt sei. Die Beigeladene habe beim angegebenen Referenzauftrag die charakteristische Leistung nicht selbst erbracht. Die Beigeladene hat in ihrem Angebot zwei Referenzaufträge angegeben. Bei beiden handelt es sich um das Catering in Bezug auf Kalt-Anlieferungen der Mittagsverpflegung für Tagesschulen und Mittagstische resp. Tagesstrukturen. Es wird nicht vorgebracht und ist auch nicht erkennbar, dass die Beigeladene bei den beiden genannten Referenzaufträgen nicht die primäre Vertragspartnerin und damit das federführende Unternehmen sein solle. Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin handelt es sich daher um Referenzaufträge der Beigeladenen selbst und nicht um solche von Subunternehmen. Daran ändert gemäss den obigen Ausführungen nichts, dass die Beigeladene auch bei den Referenzaufträgen für die Produktion von Mahlzeiten jeweils einen Subunternehmer beigezogen hat. Auf eine solche Konstellation wurde in den Ausschreibungsunterlagen bei den Unternehmensangaben in Bezug auf die aufgeführten Subunternehmen speziell hingewiesen (Ziff. 1.3 «Angaben zum Subunternehmen»). Die Vergabebehörde ist daher zu Recht zum Schluss gekommen, dass die Beigeladene das Eignungskriterium in Bezug auf die verlangten Referenzaufträge erfüllt.

2.3.4 Soweit die Beschwerdeführerin schliesslich rügt, die Beigeladene erfülle Ziff. 5 ATB nicht, da diese die Produktion der Mahlzeiten ausgelagert habe und es die Subunternehmerin sei, welche die Verantwortung für die Qualitätssicherung trage, kann ihr ebenfalls nicht gefolgt werden. Gemäss Ziff. 5 ATB haben die Anbietenden über Management-Systeme in den Bereichen Betriebskonzept und Organisation, Arbeitsschutzmanagement, Hygienekonzept, Qualitätsmanagement sowie Umweltmanagement zu verfügen. Dabei ist auch zu beachten, dass die Anbietenden gemäss den ATB in der Wahl des Formats der Nachweiserbringung frei sind. Als Nachweis können sie alternativ zum eigenen Beschrieb des jeweiligen Themas auch entsprechende Zertifikate einreichen. Die Beigeladene hat in ihrer Offerte das für die Vertragserfüllung implementierte Management-System in Bezug auf das Arbeitsschutzmanagement bei sich selbst als auch beim beigezogenen Subunternehmer ausführlich dargestellt. Dasselbe gilt für das Hygienekonzept, das Qualitätsmanagement und das Umweltmanagement (Angebot der Beigeladenen, ATB 5, S. 32 - 50). Die Vergabestelle weist zutreffend darauf hin, dass die Beigeladene die gültigen Zertifikate gemäss ISO Normen 9001,14001, 45001 sowie 22000 eingereicht hat. Aufgrund des zulässigen und im Angebot definierten Subunternehmens ist entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin nicht zu beanstanden, dass die eingereichten Zertifikate, soweit sie sich auf den Produktionsprozess selbst beziehen, auf das beigezogene Subunternehmen ausgestellt wurden. Die Beigeladene hat im vorliegenden Fall sowohl eine Beschreibung der geforderten Management-Systeme als auch die entsprechenden Zertifikate eingereicht, welche die gemäss Ziff. 5 ATB geforderten

Gebiete abdecken. Es ist somit nicht zu beanstanden, dass die Vergabebehörde die Erfüllung von Ziff. 5 ATB bejaht hat (vgl. Beschwerdeantwort vom 7. Mai 2025 Rz. 34 ff.).

3.
Aus den genannten Gründen ist die Beschwerde abzuweisen. Dem Ausgang entsprechend hat die Beschwerdeführerin gemäss § 30 Abs. 1 VRPG i.V.m. § 23 Abs. 2 des Reglements über die Gerichtsgebühren (SG 154.810) die Kosten des Beschwerdeverfahrens mit einer Gebühr von CHF 8'000.– zu tragen. Die Gerichtskosten werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von CHF 8'000.– verrechnet. Die Beigeladene war im vorliegenden Verfahren nicht anwaltlich vertreten, weshalb ihr keine Parteientschädigung auszurichten ist.

Demgemäss erkennt das Verwaltungsgericht (Dreiergericht):

://: Die Beschwerde wird abgewiesen.

Die Beschwerdeführerin trägt die Gerichtskosten des verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahrens mit einer Urteilsgebühr von CHF 8'000.–. Die Gerichtskosten werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von CHF 8'000.– verrechnet.

Mitteilung an:
- Beschwerdeführerin
- BVD
- Beigeladene

APPELLATIONSGERICHT BASEL-STADT

Der Gerichtsschreiber

Dr. Nicola Inglese

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Entscheid kann unter den Voraussetzungen von Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) innert 30 Tagen seit schriftlicher Eröffnung **Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten** erhoben werden. Die Beschwerdeschrift ist fristgerecht dem Bundesgericht (1000 Lausanne 14) einzureichen. Für die Anforderungen an deren Inhalt wird auf Art. 42 BGG verwiesen. Über die Zulässigkeit des Rechtsmittels entscheidet das Bundesgericht.

Ob an Stelle der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ein anderes Rechtsmittel in Frage kommt (z.B. die subsidiäre Verfassungsbeschwerde an das Bundesgericht gemäss Art. 113 BGG), ergibt sich aus den anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen. Wird sowohl Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten als auch Verfassungsbeschwerde erhoben, sind beide Rechtsmittel in der gleichen Rechtsschrift einzureichen.