Geschäftsnummer: **VB.2023.00515**
Entscheidart und -datum: Endentscheid vom 30.05.2024
Spruchkörper: 1. Abteilung/1. Kammer
Weiterzug: Dieser Entscheid ist rechtskräftig.
Rechtsgebiet: Submissionsrecht
Betreff: **Submission**

Stichworte:
AUSSCHLUSS
ERMESSEN
MINDESTANFORDERUNGEN
MUSSKRITERIEN
SUBMISSIONSRECHT
Rechtsnormen:
- keine -
Publikationen:
- keine -

Lieferung von Multifunktionsdruckern (5 Rahmenverträge). Ausschluss von Mitbeteiligten aufgrund Nichterfüllung von Mindestanforderungen?

Musskriterien sind nicht mit Eignungskriterien bzw. Anforderungen gleichzusetzen. Nur Eignungskriterien, nicht aber Musskriterien, betreffen direkt die Eignung des Anbieters. Erfüllt ein Anbieter oder eine Anbieterin die von der Vergabestelle festgelegten Eignungskriterien nicht, so erfolgt ein Verfahrensausschluss (§ 4a Abs. 1 lit. a und c aIVöB-BeitrittsG). Wird eine einzelne Mussanforderung nicht erfüllt, so führt dies demgegenüber im Allgemeinen nicht zwingend zum Ausschluss aus dem Verfahren. Die in der Ausschreibung enthaltenen Vorgaben an das Produkt müssen sodann sachlich begründet sein. Zwingende Vorgaben, deren Nichterfüllung zu einem Ausschluss führen muss, sind nur dann gerechtfertigt, wenn die Vorgaben konkret als zweckmässig erscheinen. Der Vergabebehörde kommt bei der Beurteilung der Erfüllung, wie bei der Bewertung von Eignungskriterien, ein erheblicher Ermessensspielraum zu, in den das Verwaltungsgericht nicht eingreift. Vorliegend durfte die Vergabebehörde die Erfüllung der strittigen Mindestanforderungen durch die Mitbeteiligten 2, 3 und 5 ohne Rechtsverletzung bejahen.

Abweisung.

Verwaltungsgericht
des Kantons Zürich
1. Abteilung

VB.2023.00515

Urteil

der 1. Kammer

vom 30. Mai 2024

Mitwirkend: Abteilungspräsident Peter Sprenger (Vorsitz), Verwaltungsrichter José Krause, Verwaltungsrichter Josua Raster, Gerichtsschreiberin Laura Diener.

In Sachen

A AG, vertreten durch RA B,

Beschwerdeführerin,

gegen

kdmz Finanzdirektion des Kantons Zürich, vertreten durch
RA C und/oder RA D,

Beschwerdegegnerin,

und

1. E AG,
2. F AG,
3. G AG,
4. H AG,
5. I AG,

Mitbeteiligte,

betreffend Submission,

hat sich ergeben:

I.

Die Finanzdirektion des Kantons Zürich, kdmz, eröffnete mit Ausschreibung vom 26. Mai 2023 auf der elektronischen Beschaffungsplattform SIMAP ein offenes Submissionsverfahren im Staatsvertragsbereich für die Lieferung von Multifunktionsdruckern (Rahmenvertrag). Gemäss Offertöffnungsprotokoll vom 7. Juli 2023 gingen innert Frist (7.7.2024, 12.00 Uhr) acht Angebote mit Preisen zwischen Fr. 10'437'827.55 und Fr. 17'449'536.78 ein, wovon eines wegen verspäteter Einreichung aus dem weiteren Verfahren ausgeschlossen wurde. Die A AG offerierte zu einem Preis von Fr. 15'088'434.24. Mit Zuschlagsverfügung vom 24. August 2023 vergab die Finanzdirektion des Kantons Zürich, kdmz, fünf Rahmenverträge wie folgt:

Anbieterin	**Preis in Fr. (inkl. MWST)**
E AG	10'437'827.55
F AG	10'661'732.46
G AG	13'392'735.20
H AG	14'175'040.29
I AG	14'264'709.05

Dieses Ergebnis teilte sie den Anbietenden gleichentags schriftlich mit und publizierte es am 29. August 2023 auf SIMAP.

II.

Dagegen gelangte die A AG mit Beschwerde vom 4. September 2023 (eingegangen am 11. September 2023) an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich und beantragte, die angefochtene Zuschlagsverfügung aufzuheben, die Angebote der Mitbeteiligten 2, 3 und 5 aus dem Vergabeverfahren auszuschliessen und den Zuschlag ihr zu erteilen; eventuell die Sache zur Zuschlagserteilung an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen; subeventuell die Sache zur Wiederholung des Verfahrens an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen; subsubeventuell die Rechtswidrigkeit der Zuschlagsverfügung festzustellen und ihr Schadenersatz zuzusprechen. In prozessualer Hinsicht beantragte sie, der Beschwerde – zunächst superprovisorisch – aufschiebende Wirkung zu erteilen und der Beschwerdegegnerin für die Dauer des Beschwerdeverfahrens sämtliche Vollzugshandlungen, namentlich den Vertragsschluss mit den Mitbeteiligten, zu untersagen sowie vollständige Akteneinsicht in die einzureichenden Akten und einen zweiten Schriftenwechsel. Ferner machte sie Geheimhaltungsinteressen gegenüber den Mitbeteiligten an ihrer Offerte geltend. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MWST) zulasten der Beschwerdegegnerin.

Mit Präsidialverfügung vom 11. September 2023 wurde der Beschwerdegegnerin ein Vertragsschluss einstweilen, bis zum Entscheid über das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung, untersagt.

Die Finanzdirektion des Kantons Zürich, kdmz, beantragte mit Beschwerdeantwort vom 12. Oktober 2023 innert erstreckter Frist, die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei, sowie eine Parteientschädigung (zzgl. MWST) zulasten der Beschwerdeführerin. In prozessualer Hinsicht beantragte sie, der Beschwerde keine aufschiebende Wirkung zu erteilen, an den eingereichten Akten den vergaberechtlichen Geheimnisschutz zu wahren und der Beschwerdeführerin lediglich beschränkte Akteneinsicht zu gewähren.

Der Beschwerdegegnerin wurde mit Präsidialverfügung vom 17. Oktober 2023 weiterhin, bis zum Entscheid über das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung, untersagt, den Vertrag abzuschliessen. Gleichzeitig wurde das Akteneinsichtsbegehren der Beschwerdeführerin teilweise gutgeheissen.

Die A AG replizierte am 9. November 2023 innert erstreckter Frist und hielt vollumfänglich an den gestellten Anträgen fest. Mit Präsidialverfügung vom 13. November 2023 wurde der Beschwerdegegnerin weiterhin, bis zum Entscheid über das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung, untersagt, den Vertrag abzuschliessen, und Frist zur Erstattung einer Duplik angesetzt.

Die Finanzdirektion des Kantons Zürich, kdmz, duplizierte am 7. Dezember 2023 innert wiederum erstreckter Frist und hielt vollumfänglich an den gestellten Anträgen fest. Mit Eingabe vom 22. Dezember 2023 hielt die A AG weiterhin an den gestellten Anträgen fest.

Die Kammer erwägt:

1.

Vergabeentscheide kantonaler und kommunaler Auftraggebender können unmittelbar mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden (RB 1999 Nr. 27 = BEZ 1999 Nr. 13 = ZBl 100/1999, S. 372).

Der Kanton Zürich ist der neuen Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) vom 15. November 2019 beigetreten (§ 1 des Gesetzes über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. November 2019 [BeiG IVöB, LS 720.1]). Das BeiG IVöB ist seit dem 1. Oktober 2023 in Kraft (RRB Nr. 826/2023 vom 28. Juni 2023). Gemäss Art. 64 Abs. 1 IVöB werden jedoch Vergabeverfahren, die vor Inkrafttreten dieser Vereinbarung eingeleitet wurden, nach bisherigem Recht zu Ende geführt. Für das vorliegende Beschwerdeverfahren, dem eine Ausschreibung vom 26. Mai 2023 zugrunde liegt, gilt demnach altes Recht. Somit gelangen

die Art. 15 ff. der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. März 2001 (aIVöB) sowie die §§ 2 ff. des Gesetzes über den Beitritt des Kantons Zürich zur revidierten Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. September 2003 (aIVöB-BeitrittsG) zur Anwendung. Anwendbar ist sodann die Submissionsverordnung vom 23. Juli 2003 (aSubmV).

2.

2.1 Nicht berücksichtigte Anbietende sind zur Beschwerde gegen einen Vergabeentscheid legitimiert, wenn sie bei deren Gutheissung eine realistische Chance haben, mit dem eigenen Angebot zum Zug zu kommen, oder wenn die Gutheissung der Beschwerde zu einer Wiederholung des Submissionsverfahrens führt, in welchem sie ein neues Angebot einreichen können; andernfalls fehlt ihnen das schutzwürdige Interesse an der Beschwerdeführung (RB 1999 Nr. 18 = BEZ 1999 Nr. 11; § 21 Abs. 1 in Verbindung mit § 70 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG]). Ob eine solche reelle Chance besteht, ist aufgrund der gestellten Anträge und Parteivorbringen zu prüfen (vgl. BGE 141 II 14 E. 4.9).

2.2 Das Angebot der Beschwerdeführerin liegt gemäss Gesamtbewertung mit 3,74 Punkten in der Rangierung an sechster Stelle. Sie macht geltend, die Mitbeteiligten 2, 3 und 5 erfüllten mehrere als Musskriterien ausgestaltete Zuschlagskriterien nicht und seien daher vom Vergabeverfahren auszuschliessen. Erweisen sich ihre Vorbringen als berechtigt, würde dies zur Aufhebung des Zuschlags führen. Auch als sechstplatzierte Anbieterin hätte die Beschwerdeführerin realistische Chancen, als eine von fünf Zuschlagsempfängerinnen für die fünf Rahmenverträge berücksichtigt zu werden oder könnte sie im Falle der Wiederholung des Verfahrens ein neues Angebot einreichen. Folglich ist die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerin zu bejahen.

Da die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen ebenfalls erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

3.

3.1 Die Beschwerdegegnerin ist als Leadbuyerin mit der Beschaffung von Outputsystemen beauftragt. In dieser Funktion will sie den öffentlichen Bedarfsstellen ermöglichen, Multifunktionsdrucker (MFP) und Drucker samt Software und Service über Rahmenverträge zu beschaffen. Für die Evaluation der Anbieterinnen wurden in der Ausschreibung zwei Typen Multifunktionsgeräte sowie ein Typ Netzwerkdrucker als Grundlage zur Beurteilung der Angebote spezifiziert. Vorgesehen ist, dass die Bedarfsstellen innerhalb der Rahmenverträge auf das gesamte Sortiment der fünf Vertragspartner zugreifen können.

3.2 Für die Bewertung der Angebote mussten gemäss Pflichtenheft die aufgeführten Gerätetypen offeriert werden. Die genauen technischen Spezifikationen wurden im

Angebotsformular (Beilage I) aufgeführt. Folgende drei Gerätekategorien wurden im Pflichtenheft samt einigen Vorgaben verlangt: Farbmultifunktionsdrucker A3 (Segment 1), Farbmultifunktionsdrucker A4 (Segment 2) und Schwarz-Weiss-Drucker A4 (Segment 3).

Nach Vorgabe und Abschluss der Rahmenverträge kann aus dem gesamten Sortiment der Anbieterinnen ausgewählt werden (Pflichtenheft S. 7). Insofern handelte es sich in den Worten der Beschwerdegegnerin um einen theoretischen Warenkorb, weil noch nicht bekannt sei, welche Geräte die bezugsberechtigten Bedarfsstellen aus dem Rahmenvertrag bestellen werden. Im Angebotsformular seien die genauen technischen Spezifikationen für die Geräte dieses theoretischen Warenkorbs aufgeführt worden. Um die Vergleichbarkeit der Angebote zu ermöglichen, seien einige dieser Anforderungen als "Musskriterien" bzw. "Mindestanforderungen mit Bewertung" bezeichnet worden.

4.

4.1 Vorliegend wird von der Beschwerdeführerin die fehlende Erfüllung von "Musskriterien" bei den von den Mitbeteiligten 2, 3 und 5 im Segment 1 (Farbmultifunktionsdrucker A3) offerierten Geräten moniert. Im Einzelnen wird geltend gemacht, die angebotenen Farbmultifunktionsdrucker A3 der Mitbeteiligten 2, 3 und 5 würden Anforderungen bezüglich des Displays (Mitbeteiligte 2 und 3), der Festplatte (Mitbeteiligte 2 und 3) sowie des Zusatzmagazins (Mitbeteiligte 5) nicht erfüllen.

Bei diesen Anforderungen handelt es sich ausschliesslich um solche, die als Mindestanforderungen mit Bewertung bezeichnet wurden. Gemäss Pflichtenheft besteht bei diesen Anforderungen eine Mindestanforderung, die erfüllt werden muss. Darüber hinausgehende Leistungen werden zusätzlich bewertet. Die Nichterfüllung der Mindestanforderung oder fehlende Angaben führen zum Ausschluss aus dem Vergabeverfahren.

4.2 Musskriterien sind nicht mit Eignungskriterien bzw. Anforderungen gleichzusetzen. Nur Eignungskriterien, nicht aber Musskriterien, betreffen direkt die Eignung des Anbieters (vgl. Peter Galli/André Moser/Elisabeth Lang/Marc Steiner, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, 3. A., Zürich etc. 2013, S. 251 Rz. 582). Erfüllt ein Anbieter oder eine Anbieterin die von der Vergabestelle festgelegten Eignungskriterien nicht, so erfolgt ein Verfahrensausschluss (§ 4a Abs. 1 lit. a und c aIVöB-BeitrittsG). Wird eine einzelne Mussanforderung nicht erfüllt, so führt dies demgegenüber im Allgemeinen nicht zwingend zum Ausschluss aus dem Verfahren. Dies ergibt sich bereits aus der Rechtsprechung, wonach ein Ausschluss aus dem Verfahren nicht überspitzt formalistisch sein darf (vgl. etwa VGr, 6. November 2014, VB.2014.00396, E. 5.1 mit weiteren Hinweisen).

Die in der Ausschreibung enthaltenen Vorgaben an das Produkt müssen sodann sachlich begründet sein. Zwingende Vorgaben, deren Nichterfüllung zu einem Ausschluss führen muss, sind nur dann gerechtfertigt, wenn die Vorgaben konkret als zweckmässig erscheinen

(VGr, 4. Oktober 2018, VB.2018.00346, E. 3.2.2). Der Vergabebehörde kommt allerdings bei der Beurteilung der Erfüllung, wie bei der Bewertung von Eignungskriterien, ein erheblicher Ermessensspielraum zu, in den das Verwaltungsgericht nicht eingreift (Art. 16 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 aIVöB, § 50 Abs. 2 VRG; VGr, 27. Juli 2017, VB.2017.00367, E. 6.3 mit weiteren Hinweisen; Galli et al., S. 241 Rz. 564).

4.3 In Beilage I zum Pflichtenheft – Angebotsformular zur Beschaffung von Multifunktionsprintern (MFP; Hardware) – verlangte die Vergabebehörde in ZK02 unter Pos.-Nr. 01/05 "Mindestens Farbdisplay 10.1 Zoll". Als Nachweis waren die Angaben im Feld "Bemerkungen" zu notieren.

4.3.1 Die Mitbeteiligte 2 führte in ihrem Angebot im entsprechenden Bemerkungsfeld aus, das offerierte Gerät verfüge über ein "Farb Touch-Panel 25,6 cm = 10,1 Zoll Bildschirmdiagonale mit integrierten Funktionstasten im Display". Die Bemerkung im Angebot der Mitbeteiligten 3 zum offerierten Gerät lautete "10.1 Zoll".

4.3.2 Dazu fällt vorab in Betracht, dass die Mitbeteiligten zu wahrheitsgemässen Angaben in ihren Offerten verpflichtet waren (vgl. § 4a Abs. 1 lit. i aIVöB-BeitrittsG; VGr, 28. Juni 2016, VB.2016.00164, E. 3.4). Sodann bestand für die Vergabestelle aufgrund der Offerten kein Anlass, daran zu zweifeln, dass die offerierten Geräte die Mindestanforderung an die Displaygrösse erfüllen würden.

4.3.3 Die Vergabebehörde führte sodann in ihrer Beschwerdeantwort aus, ihre Abklärungen infolge der Beschwerde hätten ergeben, dass die Geräte der Mitbeteiligten 2 und 3 die Mindestanforderung an die Displaygrösse ohne Weiteres erfüllen würden, was die vorstehenden Ausführungen zu den Offertinhalten (E. 4.2.1) ohne Weiteres bestätigen. Das gegenteilige Vorbringen der Beschwerdeführerin erweist sich als unzutreffend.

4.4 Weiter verlangte die Vergabebehörde im Angebotsformular (Beilage I zum Pflichtenheft) in ZK02 unter Pos.-Nr. 01/09 bezüglich der Festplatte "Mindestens SSD 500 GB". Als Nachweis waren wiederum die Angaben im Feld "Bemerkungen" zu notieren.

4.4.1 Im Rahmen der Fragerunde wurde zu ZK02 bezüglich der Pos. 01/09 die Frage gestellt, ob auch eine andere Festplatte offeriert werden könne, als die im Pflichtenheft vorgesehene ("Kann anstelle von 500 GB SSD auch eine 500 GB HDD angeboten werden?"). Die Vergabestelle beantwortete die Frage damit, dass es eine SSD 500 GB Festplatte sein müsse.

4.4.2 Die Mitbeteiligte 2 führte in ihrem Angebot im entsprechenden Bemerkungsfeld zum offerierten Gerät aus, "64 GB SSD optional mit 320 GB oder 1 TB HD erweiterbar (im Angebot ausgewiesen) wird jedoch fast nie benötigt". Dabei ist naheliegend, dass an dieser Stelle "HD" schlicht für Hard Drive und nicht für HDD (Hard Disk Drive) steht, da die

Anbieterin mit den Angaben die Erweiterbarkeit der SSD-Festplatte aufzeigt. Die Bemerkung im Angebot der Mitbeteiligten 3 zum offerierten Gerät lautete "500 GB HDD Standard, 256 GB SDD optional verfügbar".

4.4.3 Mit E-Mail vom 2. August 2023 (und damit noch vor dem Zuschlag) hatte die Mitbeteiligte 2 als Nachtrag zur Unternehmerpräsentation erklärt, eine 0,5 TB SSD im offerierten Gerät einbauen zu können. Auf entsprechende, durch die Beschwerde ausgelöste Nachfrage der Beschwerdegegnerin bestätigte mit Brief bzw. E-Mail vom 20. September 2023 auch die Mitbeteiligte 3 nachträglich, im offerierten Gerät eine SSD mit 512 GB einbauen zu können.

4.4.4 Wenn die Vergabebehörde bei der Beurteilung dieser Kriterien im Sinn der Verhältnismässigkeit keinen allzu strengen Massstab anwendete, da die Anforderungen bloss an einen theoretischen Warenkorb gestellt wurden, und die strittige Mindestanforderung aufgrund der Bestätigungen (nachträglich) als erfüllt erachtete, lag dies noch in ihrem Ermessen und ist nicht zu beanstanden.

Zwar entsprachen die Offerten der Mitbeteiligten 2 und 3 punkto 500 GB SSD Festplatte nicht exakt der entsprechenden Anforderung. Doch haben beide Anbieterinnen bestätigt, diese Anforderung (ohne Aufpreis) erfüllen zu können. Zudem handelt es sich gemessen am Gesamtauftrag um eine Anforderung von untergeordneter Bedeutung und damit um einen geringfügigen Fehler. Eine strenge Handhabung der Mindestanforderung erschiene bei einer Ausschreibung von Rahmenverträgen zudem als unangebracht. Die Flexibilität des Auftrags ergibt sich ferner auch aus dem Rahmenvertrag, worin Änderungen der Anforderungen an die Outputsysteme vorbehalten werden. Im Übrigen werden sich Änderungen im Bereich der Speichertechnik auch aufgrund der absehbaren technologischen Weiterentwicklung während der Vertragslaufzeit von drei bis maximal fünf Jahren ergeben.

4.5 Schliesslich verlangte die Vergabebehörde im Angebotsformular (Beilage I zum Pflichtenheft) in ZK02 unter Pos.-Nr. 01/19 als Anforderung an die Kapazität der Papierfächer, dass der Drucker über mindestens ein Zusatzmagazin mit 2'500 Blatt verfügt. Als Nachweis war die Anzahl Blatt im Feld "Bemerkungen" zu notieren.

4.5.1 Diesbezüglich wurde von der Mitbeteiligten 5 in der Fragerunde nachgefragt, ob diese Anforderung auch erfüllt sei, wenn "an Stelle von 4 Schubladen à 500 Blatt (Pos.-Nr. 01/18) + 1 Zusatzschublade à 2'500 Blatt = Total 4'500 Blatt, 2 Schubladen à 550 Blatt + 2 Schubladen à 1'000 Blatt + ein Zusatzmagazin à 1'500 Blatt" geliefert würden. Dies ergebe ein Total von 4'600 Blatt bei gleicher Anzahl separater Papierschubladen. Die Vergabebehörde beantwortete diese Frage mit "Ja".

4.5.2 Der Beschwerdeantwort der Vergabestelle ist dazu zu entnehmen, das von der Mitbeteiligten 5 offerierte Gerät erfülle die Mindestanforderung eines zusätzlichen Grossraummagazins mit 2'500 Blatt zwar nicht, nachdem dieses nur über ein solches von

1'500 Blatt verfüge. Nachdem ihr aber im Rahmen der Fragenbeantwortung gleichsam zugesichert worden sei, dass eine solche Lösung ebenfalls akzeptiert werde, wäre ein Ausschluss widersprüchlich und überspitzt formalistisch gewesen, zumal es bloss um einen theoretischen Warenkorb gehe.

4.5.3 Dieses Vorgehen ist nachvollziehbar und vergaberechtlich zulässig. Die Vergabebehörde verletzte ihren Ermessensspielraum nicht, wenn sie unter den genannten Umständen von einem Ausschluss der Mitbeteiligten 5 wegen Nichterfüllung der strittigen Mindestanforderung absah. So bezeichnete sie die Abweichung hinsichtlich der Grösse des Zusatzmagazins anlässlich der Fragerunde als zulässig. Dem entspricht auch ihre Antwort zu Frage 60 betreffend die Pos.-Nr. 01/19, wonach das Total von 4'500 Blatt sowie die Anzahl Magazine (5) zwingend erfüllt sein müssten. Im Übrigen hat sie mit ihrer Fragenbeantwortung die Ausschreibungsunterlagen nicht unzulässigerweise abgeändert, sondern lediglich ihre Anforderungen präzisiert.

4.6 Zusammengefasst durfte die Vergabebehörde die Erfüllung der strittigen Musskriterien bzw. Mindestanforderungen durch die Mitbeteiligten 2, 3 und 5 ohne Rechtsverletzung bejahen. Die Beschwerdeführerin dringt mit ihren Rügen nicht durch. Die Zuschlagserteilungen sind nicht zu beanstanden. Damit ist die Beschwerde abzuweisen.

5.
Mit dem vorliegenden Endentscheid wird das prozessuale Begehren der Beschwerdeführerin um Gewährung der aufschiebenden Wirkung gegenstandslos.

6.
Die Gerichtsgebühr wird nach dem Zeitaufwand, der Schwierigkeit des Falls und nach dem Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse festgelegt. Vorliegend ist bei einem Auftragswert in der Grössenordnung von rund Fr. 4,5 Mio. pro Jahr während einer Vertragslaufzeit von drei bis maximal fünf Jahren bzw. dem von der Beschwerdeführerin offerierten Preis von über Fr. 15 Mio. von einem erheblichen Streitinteresse auszugehen, weshalb eine Gebühr von Fr. 22'000.- – auch angesichts des Aufwands und des Schwierigkeitsgrads – als angemessen erscheint (§ 65a Abs. 1 VGR in Verbindung mit §§ 2 und 3 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts [GebV VGr]).

Die Verteilung der Gerichtskosten richtet sich gemäss §§ 70 und 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG grundsätzlich nach dem Unterliegen. Dementsprechend sind die Kosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen.

Ein Entschädigungsanspruch der Beschwerdeführerin entfällt von vornherein (§ 17 Abs. 2 lit. a und Abs. 3 VRG). Auch der Beschwerdegegnerin ist keine Entschädigung zuzusprechen, da ihr kein besonderer Aufwand im Sinn von § 17 Abs. 2 lit. a VRG entstanden ist.

7.

Der Auftragswert übersteigt den massgeblichen Schwellenwert für Lieferungen (Art. 52 Abs. 1 lit. a in Verbindung mit Anhang 4 Ziff. 2 des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen [BöB] vom 21. Juni 2019). Gegen diesen Entscheid ist daher die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) zulässig, sofern sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt, andernfalls steht dagegen nur die subsidiäre Verfassungsbeschwerde nach Art. 113 ff. BGG offen (Art. 83 lit. f BGG).

Demgemäss erkennt die Kammer:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.

2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf
   Fr. 22'000.--; die übrigen Kosten betragen:
   Fr. 445.-- Zustellkosten,
   Fr. 22'445.-- Total der Kosten.

3. Die Kosten werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

4. Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

5. Gegen dieses Urteil kann, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden. Sofern diese nicht zulässig ist, kann subsidiäre Verfassungsbeschwerde nach Art. 113 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden. Die Beschwerden sind innert 30 Tagen, von der Zustellung an gerechnet, beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, einzureichen.

6. Mitteilung an:
   a) die Beschwerdeführerin;
   b) die Beschwerdegegnerin;
   c) die Mitbeteiligten.