



**Entscheidung des Kantonsgesichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und  
Verwaltungsrecht**

**vom 16. Mai 2012 (810 11 378)**

---

**Submission**

**Vollständigkeit des Angebots / Einzureichende Nachweise**

\_\_\_\_\_  
Besetzung                      Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Kantonsrichter Christian  
Haidlauf, Markus Clausen, Stefan Schulthess, Beat Walther, Gerichts-  
schreiber Markus Pachlatko

\_\_\_\_\_  
Parteien                      **ARGE A.\_\_\_\_\_ bestehend aus:**  
  
   **a.\_\_\_\_\_ AG**, Beschwerdeführerin,  
  
   **b.\_\_\_\_\_ AG**, Beschwerdeführerin,  
  
   beide vertreten durch Dr. Mischa Morgenbesser, Rechtsanwalt,  
  
   gegen

**Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft**, 4410 Liestal, Be-  
schwerdegegner

\_\_\_\_\_  
Beigeladene                      **B.\_\_\_\_\_ AG**,

\_\_\_\_\_  
Betreff                              Vergabeverfahren Bauauftrag Sicherheitstüren, Neubau Strafjustiz-  
zentrum C.\_\_\_\_\_ (RRB Nr. 1480 vom 25. Oktober 2011)

A. Mit Publikationsdatum vom 3. März 2011 wurde im Amtsblatt und im Simap die Arbeitsgattung "Sicherheitstüren" für den Neubau eines Strafjustizzentrums in C.\_\_\_\_ gemäss GATT/WTO-Abkommen ausgeschrieben. Der Eingabetermin für die Öffnung der Angebote war der 9. Mai 2011.

Innert der Ausschreibungsfrist wurden zwei Angebote eingereicht. Das Angebot der B.\_\_\_\_ AG erwies sich dabei mit einem Preis von Fr. 647'546.25 als das preisgünstigere Angebot, dasjenige der ARGE A.\_\_\_\_, bestehend aus a.\_\_\_\_ AG und b.\_\_\_\_ AG, mit einem Angebotspreis von Fr. 1'191'295.60 als das preislich teurere Angebot.

Mit Beschluss Nr. 1480 vom 25. Oktober 2011 erteilte der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Regierungsrat) der B.\_\_\_\_ AG den Zuschlag.

B. Mit Schreiben vom 2. November 2011 erhoben die a.\_\_\_\_ AG und die b.\_\_\_\_ AG (Beschwerdeführerinnen) gegen den Zuschlagsentscheid Beschwerde beim Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht), und beantragten die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und der Zuschlag für den Bauauftrag "Sicherheitstüren" im Neubau Strafjustizzentrum C.\_\_\_\_ sei den Beschwerdeführerinnen zu erteilen. Verfahrensmässig wurde unter anderem beantragt, der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zu erteilen, ausserdem sei den Beschwerdeführerinnen die Akteneinsicht zu gewähren.

C. Mit Eingaben vom 18. bzw. 21. November 2011 reichten die B.\_\_\_\_ AG (Beigeladene) bzw. der Regierungsrat (Beschwerdegegner), vertreten durch die Bau- und Umweltschutzdirektion (BUD), ihre Stellungnahmen zum Verfahrensantrag der Beschwerdeführerinnen ein und beantragten jeweils dessen Abweisung. Die instruierende Präsidentin des Kantonsgerichts wies mit Verfügung vom 28. November 2011 den Antrag auf Erteilung der aufschiebenden Wirkung ab und entzog der Beschwerde die mit Verfügung vom 7. November 2011 superprovisorisch erteilte aufschiebende Wirkung.

Die Beschwerdeführerinnen erhoben mit Eingabe vom 5. Dezember 2011 gegen die Verfügung vom 28. November 2011 Einsprache. Diese wurde mit Beschluss des Kantonsgerichts vom 21. Dezember 2011 gutgeheissen und der Beschwerde wurde die aufschiebende Wirkung erteilt.

D. Mit Eingabe vom 26. März 2012 reichte die Beigeladene ihre Stellungnahme zur Beschwerde vom 2. November 2011 ein und beantragte sinngemäss deren Abweisung.

E. Mit Schreiben vom 27. März 2012 nahm der Beschwerdegegner, vertreten durch die BUD, zur Beschwerde Stellung und beantragte deren vollumfängliche Abweisung, unter o/e-Kostenfolge.

F. Mit Schreiben vom 5. April 2012 beantragte die Beigeladene sinngemäss, dass den Beschwerdeführerinnen die Akteneinsicht nicht zu gewähren sei, da die Offerte der Beigeladenen vertrauliche Informationen enthalte.

G. Mit Verfügung vom 12. April 2012 ordnete die instruierende Präsidentin des Kantonsgerichts, Abt. Verfassungs- und Verwaltungsrecht, das beschleunigte Verfahren an und mit Verfügung vom 16. April 2012 hiess sie den Antrag auf Gewährung des Akteneinsichtsrechts teilweise gut.

H. Mit Schreiben vom 19. April 2012 teilte die Beigeladene mit, dass sie an der Verhandlung vom 16. Mai 2012 nicht anwesend sein werde.

I. Anlässlich der heutigen Parteiverhandlung hielten die Parteien an ihren Anträgen und an ihren Begründungen fest. Auf die weiteren Vorbringen und Begründungen der Parteien wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

#### Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung**:

1. Gemäss § 30 in Verbindung mit § 31 lit. f des Gesetzes über öffentliche Beschaffungen (BeG) vom 3. Juni 1999 kann gegen eine Zuschlagsverfügung Beschwerde erhoben werden. Soweit das Gesetz nichts anderes vorsieht, richtet sich das Verfahren nach dem Gesetz über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 (§ 30 Abs. 5 BeG). Demgemäss ist gestützt auf § 47 Abs. 1 VPO zur Beschwerde befugt, wer durch die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an der Änderung oder Aufhebung hat (lit. a) und jede andere Person, Organisation oder Behörde, die durch besondere Vorschrift zur Beschwerde ermächtigt ist (lit. b). Zu den sogenannten primären Verfügungsadressaten, welche formell beschwert sind, gehören bei einem öffentlichen Vergabeverfahren nach Art. 9 des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt (BGBM) vom 6. Oktober 1995 unter anderem die nicht berücksichtigten Mitbewerber (Entscheid der Eidgenössischen Rekurskommission für das öffentliche Beschaffungswesen vom 4. August 1998, in: Baurecht 1999, S. 54, S4). Die Beschwerdeführerinnen sind zudem, da sie am Vergabeverfahren teilgenommen haben und den Zuschlag nicht erhalten haben, in der vorliegenden Sache auch materiell beschwert und damit zur Beschwerde legitimiert. Die weiteren formellen Voraussetzungen sind ebenfalls erfüllt, sodass auf die Beschwerde einzutreten ist.

2. In der Beurteilung der vorliegenden verwaltungsgerichtlichen Beschwerde ist die Kognition des Kantonsgerichts gemäss § 45 lit. a und b VPO darauf beschränkt, den angefochtenen Entscheid hinsichtlich allfälliger Rechtsverletzungen zu überprüfen bzw. zu prüfen, ob der Beschwerdegegner ein allfälliges Ermessen rechtsfehlerhaft ausgeübt hat. Im Weiteren kann beurteilt werden, ob diese den Sachverhalt unrichtig oder unvollständig festgestellt hat. Die Überprüfung der Angemessenheit der Zuschlagsverfügung dagegen ist dem Kantonsgericht verwehrt (§ 45 lit. c VPO e contrario).

3. Bevor die Streitsache einer materiellen Beurteilung unterzogen wird, ist festzuhalten, welche gesetzlichen Grundlagen massgeblich sind. Aufgrund des von der Vergabebehörde geschätzten Auftragsvolumens und der offerierten Preise von je über Fr. 500'000.-- hatte die Ver-

gabebehörde gemäss § 12 des BeG in Verbindung mit § 7 der Verordnung zum Beschaffungsgesetz (BeV) vom 25. Januar 2000 jedenfalls ein offenes Vergabeverfahren durchzuführen. Anwendbar ist vorliegend auch die interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) vom 15. März 2001 (vgl. Art. 1 und 5<sup>bis</sup> ff.) sowie das BGBM, welches von den Kantonen und den Gemeinden unabhängig von irgendwelchen Schwellenwerten die Sicherstellung der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung im öffentlichen Vergabewesen verlangt. Ebenfalls anwendbar ist bei den vorliegenden Offertpreisen das GATT/WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. April 1994 (vgl. Art. 7 IVöB in Verbindung mit dem dazugehörigen Anhang 1).

4.1 Mit der vorliegenden Beschwerde wird geltend gemacht, dass die Beigeladene vom Vergabeverfahren hätte ausgeschlossen werden müssen und den Zuschlag damit zu Unrecht erhalten habe. Entgegen der Auffassung des Beschwerdegegners habe die Beigeladene die Eignungskriterien nicht erfüllt. Zum einen habe die Beigeladene ein unvollständiges Angebot eingereicht, zum anderen habe die Beigeladene nicht zwei den Anforderungen der Ausschreibung entsprechende Referenzobjekte nachweisen können.

4.2. Die Ausschlussgründe werden in § 8 BeG geregelt. Vom Verfahren wird unter anderem in der Regel ausgeschlossen, wer die Eignungskriterien nicht oder nur teilweise erfüllt oder keinen entsprechenden Eignungsnachweis erbringt (lit. c) oder Angaben und Nachweise nicht rechtzeitig beibringt oder von der zuständigen Stelle angeordnete Kontrollen nicht zulässt (lit. e). § 23 BeG statuiert, dass Angebote schriftlich, vollständig und innert der angegebenen Frist einzureichen sind. Sie müssen die in der Ausschreibung genannten Vorgaben einhalten (Abs. 1). Unvollständige oder verspätet eingetroffene Angebote werden ausgeschlossen (Abs. 2). Beim Entscheid darüber, ob ein Angebot auszuschliessen oder allenfalls mittels Rückfragen zu bereinigen ist, kommt der Vergabestelle ein erhebliches Ermessen zu. Ein Ermessen besteht auch hinsichtlich der Frage, ob die Unvollständigkeit eines Angebots als Ausschlussgrund zu qualifizieren oder bei der Bewertung der Zuschlagskriterien negativ zu werten ist (vgl. DANIELA LUTZ, Die fachgerechte Auswertung von Offerten - Spielräume, Rezepte und Fallstricke, in: Aktuelles Vergaberecht, Zürich 2008, S. 225). Zu beachten gilt jedoch, dass gewisse Formfehler derart gravierend sind, dass der Ausschluss des betreffenden Angebots zwingend ist. In diesen Fällen steht der Vergabebehörde kein Ermessen zu, sondern das Angebot ist aus Gleichbehandlungsgründen zwingend auszuschliessen. Ab welcher Schwere ein Formfehler zwingend den Ausschluss der Offerte verlangt, lässt sich nicht allgemein formulieren, sondern ist im Einzelfall zu entscheiden (vgl. MARTIN BEYELER, Anmerkungen zum Entscheid des Bundesverwaltungsgerichtes [BVGE] vom 13. März 2007 [B 1774/2006], in: BR 2007 S. 84-85). Nach der Rechtsprechung ist ein Angebot namentlich dann zwingend vom Verfahren auszuschliessen, wenn es sich in Bezug auf wesentliche Punkte als unvollständig erweist (vgl. BVGE vom 13. März 2007 [B 1774/2006] E. 3, in: BR 2007 S. 84-85; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau vom 25. Oktober 2005, E. 2.1.1, in: AGVE S. 254). Es stellt sich die Frage, ob die Beigeladene zufolge Nichterfüllung eines Eignungskriteriums bzw. Einreichung eines unvollständigen Angebotes vom Verfahren hätte ausgeschlossen werden müssen.

4.3 Gemäss § 7 BeG können die Auftraggebenden unter dem Titel "Eignungskriterien" von den Anbietenden verlangen, dass sie ihre fachliche Qualifikation und ihre finanzielle, wirtschaftliche und technische Leistungsfähigkeit nachweisen (Abs. 1). Die Leistungsfähigkeit muss in der Ausschreibung mit objektiven und überprüfbaren Eignungskriterien umschrieben werden (Abs. 2). Die von der Vergabebehörde in den Ausschreibungsunterlagen, welche den Submittenten abgegeben wurden, formulierten Eignungskriterien lauten wie folgt:

" EK 1: Allgemeine Anforderungen  
- vollständig und fristgerecht eingereichtes Angebot  
- Nachweis über die Einhaltung der Arbeitsbedingungen nach § 5 des Beschaffungsgesetzes des Kantons Basel-Landschaft

EK 2: Nachweis des Anbietenden / der ARGE von 2 ausgeführten und abgeschlossenen, in Umfang, Aufgabenstellung und Anforderungen vergleichbaren Referenzobjekten, nicht älter als 10 Jahre seit Abschluss.

Die Referenzobjekte müssen folgende Anforderungen erfüllen:  
Sicherheitstüren als Gesamtleistung des Anbietenden/ARGE

1. Referenzobjekt Auftragswert grösser CHF. 150'000.-
2. Referenzobjekt Auftragswert grösser CHF. 100'000.-

Referenzen müssen mit der Möglichkeit der Nachprüfung versehen sein (Anschrift Auftraggeber, Kontaktperson, Telefonnummer etc. der Referenzliste für die Einholung weiterer Auskünfte). Angaben auf dem Formular "Referenzen des Anbietenden".

In der im Kantonalen Amtsblatt und im Simap publizierten Ausschreibung vom 3. März 2011 wurde das Eignungskriterium 2 im Unterschied zu den Ausschreibungsunterlagen, welche den Submittenten abgegeben wurden, wie folgt formuliert:

EK 2: "(...)"

Die Referenzobjekte müssen folgende Anforderungen erfüllen:  
Sicherheitstüren (u.a. Zellentüren) als Gesamtleistung des Anbietenden

(...)"

4.4.1 In einem ersten Schritt ist zu prüfen, ob die Beigeladene wegen Nichterbringung des Nachweises von zwei Referenzobjekten vom Verfahren hätte ausgeschlossen werden müssen.

4.4.2 Fraglich ist zunächst, ob die Version des Eignungskriteriums 2 in der Ausschreibung oder jene in den Ausschreibungsunterlagen Geltung beansprucht. Nach § 21 Abs. 2 lit. c BeG muss die publizierte Ausschreibung unter anderem mindestens Gegenstand und Umfang des Auftrags enthalten (so auch § 12 Abs. 1 lit. b BeV). § 22 Abs. 1 BeG statuiert, dass die Ausschreibungsunterlagen alle wesentlichen Angaben enthalten müssen. Der Zweck dieser Bestimmungen besteht unter anderem in der Gewährleistung des Transparenzgebotes, welches ein zentraler Grundsatz des Beschaffungsrechts darstellt (§ 1 lit. a und § 9 lit. a BeG). Zum einen soll dank dem Transparenzgebot ein echter Wettbewerb gewährleistet und zum andern ein faires Vergabeverfahren bezweckt und die Gefahr von Missbrauch und Manipulationen von Seiten des Auftraggebers verhindert werden. Die Einhaltung des Transparenzgrundsatzes garantiert zudem die Gleichbehandlung aller Teilnehmenden und bewirkt eine grössere Akzeptanz des Vergabeentscheidendes. Aufgrund des Umstandes, dass die Ausschreibungsunterlagen letzt-

lich die wesentlichen Angaben enthalten zu haben, ist davon auszugehen, dass die Ausschreibungsunterlagen die Eignungskriterien definitiv festlegen. Da mit der Zustellung der Ausschreibungsunterlagen alle am Vergabeverfahren beteiligten Submittenten gleichzeitig über die Neuformulierung des Eignungskriterium 2 durch die Vergabebehörde informiert wurden, ist zudem davon auszugehen, dass der Transparenzgrundsatz eingehalten und mithin die Submittenten gleich behandelt wurden. Bei der Beurteilung der Frage, ob die Beigeladene das Eignungskriterium 2 erfüllt hat, ist deshalb von der Formulierung des Eignungskriteriums 2, wie sie in den Ausschreibungsunterlagen verwendet wurde, auszugehen.

4.4.3 Die Beschwerdeführerinnen machten im Wesentlichen geltend, bei den nachzuweisenden Referenzobjekten könne es sich nur um "Sicherheitstüren (Zellentüren)" handeln, die einerseits den zum Zeitpunkt der Ausführung des Auftrags geltenden Brandschutzbestimmungen entsprechen und andererseits die für einen Gefängnisbetrieb erforderliche Funktionalität wie beispielsweise Sichtfenster mit Klappe und Magnethalterung, Glas, Essklappe mit Falle und Zylinder, Gefängnisschloss sowie einen durch Schutzschild gesicherten Notzylinder aufweisen würden. Die Beigeladene habe aber nicht wie gefordert zwei in Umfang, Aufgabenstellung und Anforderungen vergleichbare Referenzobjekte nachweisen können, das Referenzobjekt 2 "Ladenbauten" entspreche nicht den Anforderungen der Ausschreibung. Der Beschwerdegegner brachte demgegenüber im Wesentlichen vor, mit den Referenzobjekten habe der Nachweis erbracht werden müssen, dass Sicherheitstüren als Gesamtleistung durch die Anbietenden in den letzten zehn Jahren zu bestimmten Auftragswerten erbracht worden sei. Diesen Nachweis habe die Beigeladene erbracht. Nicht verlangt worden sei demgegenüber der Nachweis der Funktionalität von Sicherheitstüren, wie sie für einen Gefängnisbetrieb erforderlich sei. So seien mit der Ausschreibung keineswegs ausschliesslich Zellentüren als Referenzobjekte nachgefragt worden. Umstritten ist folglich, ob mit dem Eignungskriterium 2 der Ausschreibung ausschliesslich Referenzobjekte verlangt wurden, welche Zellentüren zum Gegenstand hatten, oder ob demgegenüber auch andere Sicherheitstüren als Referenzobjekte dienen durften.

4.4.4 Aus den Ausschreibungsunterlagen geht hervor, dass zwei Referenzobjekte verlangt wurden, welche jeweils Sicherheitstüren als Gesamtleistung zum Gegenstand hatten. Die Vergabebehörde verlangte damit ausdrücklich Sicherheitstüren, ohne dabei die Varianten möglicher Sicherheitstüren auf Zellentüren einzuschränken. Die Vergabebehörde verzichtete mithin - entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerinnen - auf den Nachweis der für einen Gefängnisbetrieb erforderlichen Funktionalität. Hierzu ist zum einen zu beachten, dass der Vergabebehörde sowohl bei der Wahl und Formulierung der Eignungskriterien und der einzureichenden Eignungsnachweise als auch bei der Bewertung der Eignungskriterien ein grosses Ermessen zukommt (Entscheid der Eidgenössischen Rekurskommission für das öffentliche Beschaffungswesen [BRK] vom 22. August 2006 [11/06] E. 5b). Vor diesem Hintergrund ist es nicht zu beanstanden, dass die Vergabebehörde als Nachweis zwei Referenzen verlangte, welche Sicherheitstüren als Gesamtleistung zum Gegenstand haben und dabei auf den Nachweis der für einen Gefängnisbetrieb erforderlichen Funktionalität verzichtete. Zum anderen liegt es ebenso im Ermessen der Vergabebehörde, darüber zu befinden, welche Aufgabenstellung und welche Anforderungen die Referenzobjekte vorzuweisen haben, mithin wie sie den Begriff "vergleichbar" hat auslegen wollen. Demgemäss bleibt die Beurteilung, ob die Referenzen den Nachweis

erbringen, dass der effektiv ausgeschriebene Auftrag ausgeführt werden kann, der Vergabebehörde überlassen (vgl. BRK vom 22. August 2006 [11/06] E. 5d). In dieses Ermessen hat das Kantonsgericht nicht einzugreifen (vgl. E. 2). Den Akten sind im Übrigen keine Anhaltspunkte zu entnehmen, welche auf eine rechtsfehlerhafte Wahrnehmung des Ermessens durch die Vergabebehörde hindeuten würden. Vielmehr erscheint die Schlussfolgerung der Vergabebehörde, welche die beiden Referenzobjekte der Beigeladenen überprüft hat, dass beide Referenzobjekte bezüglich Aufgabenstellung und Anforderungen mit der ausgeschriebenen Leistung vergleichbar sind, als vertretbar. Denn es ist davon auszugehen, dass sich dem Leistungserbringer bei Sicherheitstüren, welche zum Beispiel für Geschäftsgebäude, Rechenzentren, chemische Einrichtungen oder für Forschungsinstitute als Gesamtleistung verbaut werden, ähnlich komplexe Fragestellungen und Herausforderungen bezüglich Planung, Produktion und Einbau stellen, wie dies bei Zellentüren der Fall ist. Die Ansicht der Vergabebehörde, dass die Referenzen der Beigeladenen die Anforderungen, welche in den Ausschreibungsunterlagen vorgegeben wurden, erfüllen, ist demnach nicht zu beanstanden und die Beschwerde ist insoweit abzuweisen.

4.5.1 In einem weiteren Schritt ist zu prüfen, ob die Beigeladene wegen Einreichung eines unvollständigen Angebots vom Verfahren hätte ausgeschlossen werden müssen. Die Beschwerdeführerinnen machten diesbezüglich geltend, dass die Beigeladene ein Produkt offeriert habe, welches weder die Brandschutz-Klassifizierungsnorm EI 30 erfülle, noch über eine VKF-Zulassung verfüge und damit den Ausschreibungsunterlagen nicht entspreche. Das von der Beigeladenen offerierte Produkt werde auch nie die genannte Brandschutz-Klassifizierungsnorm erfüllen und nie über eine VKF-Zulassung verfügen können. Demgegenüber machte der Beschwerdegegner geltend, dass die Ausschreibung nicht die Anforderung beinhaltet habe, eine Zellentüre zu offerieren, welche im Zeitpunkt der Angebotseinreichung bereits VKF-zertifiziert sei. Das Angebot der Beigeladenen sei vollständig gewesen. Unbestritten ist, dass das Produkt der Beigeladenen im Zeitpunkt der Angebotseinreichung weder die Brandschutz-Klassifizierungsnorm EI 30 erfüllte, noch über eine VKF-Zulassung verfügte. Fraglich ist, ob die Beigeladene dadurch, dass sie ihrem Angebot keinen entsprechenden Nachweis beigelegt hat, ein unvollständiges Angebot eingereicht hat. Mithin ist zu prüfen, ob die Ausschreibungsunterlagen die Anforderung an die Submittenten stellten, mit Angebotseinreichung einen entsprechenden Nachweis einzureichen.

4.5.2 Das Eignungskriterium Nr. 1 (EK 1) hält im Sinne einer allgemeinen Anforderung u.a. fest, dass die Submittenten ein vollständiges Angebot fristgerecht einzureichen hatten. Welche Dokumente mit der Offerte einzureichen waren, ergibt sich aus dem Dokument "einzureichende Dokumente", welches den Submittenten als Teil der Ausschreibungsunterlagen zugestellt wurde. Gemäss diesem Dokument hatten die Submittenten folgende Dokumente zwingend einzureichen:

- " Angebotsdeckblatt (ausgefüllt und unterschrieben)
- Nachweis über die Einhaltung der Arbeitsbedingungen (Bestätigung GAV u. Gleichstellung)
- Wenn GAV unterstellt: GAV-Bestätigung der Paritätischen Kommission
- Bedingungen Hochbauamt (ausgefüllt)
- Besondere Bestimmungen für das Bauprojekt (unterschrieben)

Angaben zur Unternehmung (ausgefüllt)  
Referenzen der Unternehmung (ausgefüllt)  
Terminprogramm Bauherr  
Leistungsverzeichnis (ausgefüllt)"

4.5.3 Aus dieser Aufzählung ergibt sich kein Hinweis darauf, dass die Submittenten mit der Offerteinreichung einen Nachweis betreffend die VKF-Zulassung des angebotenen Produkts hätten einreichen müssen. In technischer Hinsicht wird vielmehr keinerlei Nachweis, sondern lediglich das vollständig ausgefüllte Leistungsverzeichnis verlangt. Unbestritten ist, dass die Beigeladene die gemäss dem Dokument "einzureichende Dokumente" zwingend einzureichenden Dokumente eingereicht hat. Fraglich ist, ob sich eine Pflicht zur Einreichung eines Nachweises betreffend die VKF-Zulassung im Zeitpunkt der Offerteingabe allenfalls aus dem Leistungsverzeichnis ergeben hat. Zum einen ist hierzu aber zu berücksichtigen, dass die Pflicht zur Einreichung eines zusätzlichen Dokuments bzw. Nachweises nur mit grosser Zurückhaltung aus dem Leistungsverzeichnis hergeleitet werden kann, wenn wie vorliegend im Rahmen eines Submissionsverfahrens die einzureichenden Dokumente und Nachweise eigens in einem separaten Dokument bezeichnet werden. Zum anderen ergibt sich aus dem Leistungsverzeichnis zwar, dass die zu beschaffenden Zellentüren über eine gültige schweizerische Brandschutz-Zulassung der VKF verfügen müssen und damit, neben weiteren technischen Anforderungen etwa betreffend die Widerstandskraft und den Schallschutz, spezifische Brandschutzanforderungen zu erfüllen haben. Es sind dem Leistungsverzeichnis aber keine Hinweise zu entnehmen, wonach ein Nachweis betreffend die Erfüllung der technischen Anforderungen und damit insbesondere ein VKF-Zertifikat bereits vorgängig und nicht erst bei Abgabe des Werks vorzulegen gewesen wäre. Vielmehr lässt sich aus den Ausschreibungsunterlagen schliessen, dass ein VKF-Zertifikat im Zeitpunkt der Offerteinreichung nicht verlangt wurde. So hat die Vergabebehörde in den Plandokumenten 033-641.01 bis 033-641.07, welche Teil der Ausschreibungsunterlagen waren, mit der Haftzellentür D.\_\_\_\_ jeweils ein Produkt vorgeschlagen, welches im Zeitpunkt sowohl der Ausschreibung wie auch der Offerteingabe unbestrittenermassen über kein VKF-Zertifikat verfügte. Entsprechend der Ansicht der Beschwerdeführerinnen ist davon auszugehen, dass dieser Umstand der Vergabebehörde im Zeitpunkt der Ausschreibung bekannt war. Da es sich bei der Haftzellentür D.\_\_\_\_ um ein Produkt der Beschwerdeführerinnen handelt, hatten im Übrigen auch sie davon Kenntnis, dass die Vergabebehörde ein Produkt vorgeschlagen hatte, welches im Zeitpunkt sowohl der Ausschreibung wie auch der Offerteingabe über kein VKF-Zertifikat verfügte. Wenn die Vergabebehörde aber weder in den von ihr explizit einverlangten Nachweisen, noch im Rahmen des Leistungsverzeichnisses eine VKF-Zulassung im Zeitpunkt der Offerteinreichung verlangt hat und sie darüber hinaus in den Ausschreibungsunterlagen ein Produkt vorgeschlagen hat, welches über keine VKF-Zulassung verfügte, so muss davon ausgegangen werden, dass im Zeitpunkt der Offerteinreichung kein Nachweis der VKF-Zulassung einzureichen war. Bezeichnenderweise offerierten die Beschwerdeführerinnen, wie die Beigeladene, ein Produkt, welches im Zeitpunkt der Offerteinreichung nicht durch die VKF zugelassen war. Dies zeigt auf, dass die Beschwerdeführerinnen zu diesem Zeitpunkt selbst nicht davon ausgingen, dass gemäss Eignungskriterien ein Nachweis betreffend die VKF-Zulassung im Zeitpunkt der Offerteingabe einzureichen war. Aus dem Angeführten folgt, dass die Offerte der Beigeladenen insoweit vollständig ist und den Eignungskriterien entspricht,

weshalb die Beschwerde folglich auch in diesem Punkt abzuweisen ist. Damit kann offen gelassen werden, ob das Vorbringen der Beschwerdeführerinnen, wonach das von der Beigeladenen offerierte Produkt nie die genannte Brandschutz-Klassifizierungsnorm erfüllen und nie über eine VKF-Zulassung verfügen könne, zutrifft. Denn ist im Zeitpunkt der Offerteingabe kein Nachweis bezüglich einer konkreten Zertifizierung in den Ausschreibungsunterlagen einzureichen, so ist die Pflicht zum Nachweis einer solchen Zertifizierung lediglich als technische Vorgabe zu verstehen, in welcher Qualität das Produkt abzuliefern ist und sowohl für die Eignung als solche und damit auch für die Eignungskriterien, wie auch für die Frage der Vollständigkeit des Angebots nicht von Relevanz.

4.6.1 Die Beschwerdeführerinnen machten im Weiteren geltend, das Angebot der Beigeladenen sei auch deshalb unvollständig, weil das Schloss der Zellentür im Türrahmen eingebaut werden müsse und nicht im Türflügel, wie es das Angebot der Beigeladenen vorsehe. Die Beigeladene sei folglich vom Vergabeverfahren auszuschliessen. Die Beschwerdeführerinnen brachten zur Begründung im Wesentlichen vor, dass die Architektenpläne wie auch das Leistungsverzeichnis den Einbau des Schlosses in den Türrahmen vorgäben. Schliesslich sehe auch der Produktvorschlag "Haftzellentür D.\_\_\_\_ oder gleichwertig" der Vergabebehörde das Schloss im Türrahmen vor. Ausserdem entspreche es dem "Stand der Technik", dass Zellschlösser im Türrahmen und nicht im Türflügel eingebaut würden. Der Beschwerdegegner machte demgegenüber geltend, es sei zwar richtig, dass in den einzelnen Planunterlagen das Schloss im Türrahmen eingezeichnet sei, dies sei aber ausschliesslich musterhaft zu verstehen, ausserdem ginge das Leistungsverzeichnis gemäss der geltenden Rangordnung den Planunterlagen vor. Weder dem Leistungsverzeichnis noch den Eignungskriterien sei aber zu entnehmen, dass das Schloss zwingend im Türrahmen eingebaut werden müsse. Richtig sei auch, dass mit der "Haftzellentür D.\_\_\_\_" ein Produkt vorgeschlagen worden sei, welches das Schloss im Türrahmen vorsehe. Allerdings sei gleichzeitig darauf hingewiesen worden, dass auch eine gleichwertige Sicherheitstür offeriert werden könne. Eine verbindliche Produktvorgabe wäre gegenüber sämtlichen Mitkonkurrenten diskriminierend gewesen. Zu beachten sei schliesslich, dass nicht nur der Einbau des Schlosses im Türrahmen, sondern auch der Einbau im Türflügel dem Stand der Technik entspreche.

4.6.2 Fraglich ist, ob die Beigeladene dadurch, dass sie ein Produkt angeboten hat, bei dem das Schloss im Türflügel vorgesehen ist, ein unvollständiges Angebot eingereicht hat und deswegen durch die Vergabebehörde vom Submissionsverfahren auszuschliessen gewesen wäre. Wie bereits festgestellt, reichte die Beigeladene alle gemäss dem Dokument "einzureichende Dokumente" zwingend einzureichenden Unterlagen ein (E. 4.5.2 f.). Aus der Aufzählung im Dokument "einzureichende Dokumente" ergibt sich kein Hinweis darauf, dass die Submittenten mit der Offerteinreichung auch einen Nachweis betreffend die Konstruktionsart hinsichtlich des Schlosseinbaus hätten einreichen müssen. Wie bereits ausgeführt, wird in technischer Hinsicht vielmehr keinerlei Nachweis, sondern lediglich das vollständig ausgefüllte Leistungsverzeichnis verlangt (E. 4.5.2 f.). Fraglich ist, ob die Submittenten das Leistungsverzeichnis nur vollständig ausfüllen konnten, indem sie eine Zellentür offerierten, bei welchem das Schloss im Türrahmen vorgesehen ist. Hierzu ist festzuhalten, dass weder den in den Ausschreibungsunterlagen formulierten Eignungskriterien, noch dem Leistungsverzeichnis eine entsprechende Anforderung

zu entnehmen ist. Zwar hält das Leistungsverzeichnis u.a. fest, wie die Beschwerdeführerinnen richtig vorbringen, dass die Türen aufwuchtgesichert sein müssen und dass der Rahmen an den Schlosskasten anzupassen ist, doch lässt sich daraus - entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerinnen - keine verbindliche Vorgabe betreffend den Einbau des Schlosses im Türrahmen oder im Türflügel entnehmen. Wie der Beschwerdegegner richtig geltend macht, sind diese Vorgaben vielmehr so zu verstehen, als dass der Rahmen an das Schloss angepasst und eine Aufwuchtsicherung vorgesehen werden muss, wenn dies konstruktionsbedingt erforderlich ist. Ebenfalls keine verbindliche Vorgabe betreffend den Einbau des Schlosses im Türrahmen oder im Türflügel ergibt sich aus den Planunterlagen, welche Teil der Ausschreibungsunterlagen waren. So lassen die auf den Planunterlagen festgehaltenen Vorgaben betreffend die Türkonstruktion die Platzierung des Schlosses offen. Die Abbildungen auf den Plänen, auf welchen das Schloss im Türrahmen eingezeichnet ist, sind folglich nur im Sinne eines Musters zu verstehen. Doch selbst wenn die Planunterlagen eine entsprechende Vorgabe formulieren würden, wäre aufgrund der sich aus dem Dokument "Angebot BKP 272.1 Sicherheitstüren" der Ausschreibungsunterlagen ergebenden Rangordnung der verschiedenen Bestandteile der Ausschreibungsunterlagen davon auszugehen, dass die Vorgaben des Leistungsverzeichnisses jenen der Pläne vorgehen würden. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das von den Beschwerdeführerinnen als Beilage 2 zur Eingabe vom 5. Dezember 2011 ins Recht gelegte Plandokument nicht Bestandteil der Ausschreibungsunterlagen war und damit vorliegend nicht von Belang ist. Auch dem Vorbringen der Beschwerdeführerinnen, dass nur der Einbau des Schlosses im Türrahmen dem Stand der Technik entspreche, kann aufgrund der Akten nicht gefolgt werden. Vielmehr ist davon auszugehen, dass sowohl der Einbau im Türrahmen, wie auch der Einbau im Türflügel dem Stand der Technik entspricht (vgl. Email von E. \_\_\_\_ vom 23. März 2012, Beilage 7 der Duplik). Folglich sind eine Zellentüre, bei welcher das Schloss im Türflügel montiert wird und eine Zellentüre, bei der sich das Schloss im Türrahmen befindet, gleichwertig. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerinnen kann aus dem in den Ausschreibungsunterlagen formulierten Produktvorschlag "Haftzellentür D. \_\_\_\_ oder gleichwertig" nicht geschlossen werden, dass nur Türen offeriert werden durften, welche - wie die Haftzellentür D. \_\_\_\_ - das Schloss im Türrahmen haben. Eine Verpflichtung der Submittenten, ein Produkt zu offerieren, welches den Schlosseinbau im Türrahmen vorsieht, kann den Ausschreibungsunterlagen folglich nicht entnommen werden. Unter diesen Umständen kann die Frage offen bleiben, ob eine Einschränkung der zu beschaffenden Zellentüren auf solche, welche das Schloss im Türrahmen haben, den wirksamen Wettbewerb unnötig behindert hätte und damit diskriminierend gewesen wäre. Festzuhalten ist, dass die Beigeladene, neben den anderen zwingend einzureichenden Unterlagen, ein vollständig ausgefülltes Leistungsverzeichnis und folglich ein vollständiges Angebot eingereicht hat. Die Beschwerde ist demnach abzuweisen.

5.1 Es bleibt über die Kosten zu befinden. Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten umfassen die Gerichtsgebühren und die Beweiskosten und werden in der Regel in angemessenem Ausmass der ganz oder teilweise unterliegenden Partei auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Angesichts des Ausgangs des Verfahrens sind die Verfahrenskosten demgemäss grundsätzlich den Beschwerdeführerinnen aufzuerlegen. Da die Beschwerdeführerinnen aber im Einspracheverfahren obsiegt haben, werden ihnen nur die Verfahrenskosten für das Hauptverfahren in der Höhe von Fr. 1'800.-- in solidarischer

Verpflichtung auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 3'000.-- verrechnet. Der zu viel geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'200.-- wird den Beschwerdeführerinnen zurückerstattet. Dem im Einspracheverfahren unterlegenen Regierungsrat können gemäss § 20 Abs. 3 und 4 VPO keine Verfahrenskosten auferlegt werden.

5.2 Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei kann gestützt auf § 21 Abs. 1 VPO für den Beizug einer Anwältin oder eines Anwalts eine angemessene Parteientschädigung zu Lasten der Gegenpartei zugesprochen werden. Dem Kanton wird demgegenüber keine Parteientschädigung zugesprochen (§ 21 Abs. 2 VPO). Angesichts des Ausgangs des Verfahrens sind die Parteikosten demgemäss grundsätzlich wettzuschlagen. Da die Beschwerdeführerinnen aber im Einspracheverfahren obsiegt haben, wird ihnen für den Beizug des Rechtsvertreters eine reduzierte Parteientschädigung in der Höhe von total Fr. 2'500.-- (inkl. Auslagen und 8% MWST) zu Lasten des Regierungsrates zugesprochen.

Demgemäss wird **e r k a n n t** :

- ://:
1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
  2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'800.-- werden den Beschwerdeführerinnen in solidarischer Verpflichtung auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 3'000.-- verrechnet. Der zu viel geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'200.-- wird den Beschwerdeführerinnen zurückerstattet.
  3. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft hat den Beschwerdeführerinnen eine reduzierte Parteientschädigung in der Höhe von total Fr. 2'500.-- (inkl. Auslagen und 8% MWST) zu bezahlen. Im Übrigen werden die Parteikosten wettgeschlagen.

Präsidentin

Gerichtsschreiber

Gegen diesen Entscheid haben die Beschwerdeführerinnen am 19. Juli 2012 beim Bundesgericht Beschwerde erhoben (Verfahrensnummer: 2C\_720/2012).