

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

2C 147/2017

Urteil vom 23. Januar 2018

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung  
Bundesrichter Seiler, Präsident,  
Bundesrichter Stadelmann,  
Bundesrichter Haag,  
Gerichtsschreiber Fellmann.

Verfahrensbeteiligte  
A. \_\_\_\_\_ AG,  
Beschwerdeführerin,  
vertreten durch Dr. Thomas Müller Tschumi und David Hill, Rechtsanwälte, Walder Wyss AG,

gegen

Basler Verkehrs-Betriebe BVB,  
Claragraben 55, 4005 Basel,  
vertreten durch Herr Gabriel Nigon und Herr Alexander Pfeiffer, Advokaten,  
Marktplatz 18, 4001 Basel.

Gegenstand  
Lieferung von Treibstoff und Verpachtung einer Tankstelle,

Beschwerde gegen das Urteil des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt als  
Verwaltungsgericht vom 27. Dezember 2016 (VD.2016.194).

Sachverhalt:

A.

A.a. Die Basler Verkehrs-Betriebe (BVB) sind ein Unternehmen des Kantons Basel-Stadt in der Form einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt (§ 1 Abs. 1 des Organisationsgesetzes der Basler Verkehrs-Betriebe [BVB-OG] des Kantons Basel-Stadt vom 10. März 2004 [SG 953.100]). Sie errichten und betreiben Linien des öffentlichen Orts- und Regionalverkehrs. Ihre Leistungen erbringen sie im Auftrag des Kantons Basel-Stadt, anderer Gemeinwesen oder von Dritten (§ 2 Abs. 1 und Abs. 3 BVB-OG).

Unter dem Titel "Lieferung von Treibstoff, Diesel und Benzin, Verpachtung der Tankstelle" schrieben die BVB am 29. Juni 2016 einen Auftrag im offenen Verfahren aus (SIMAP-Meldungsnummer 918741, Projekt-ID 141359). Der Auftrag mit einer Laufzeit von zwei Jahren (mit Option auf Verlängerung um höchstens vier Jahre) hatte die Lieferung von Treibstoff zum Gegenstand, den die BVB zur Aufrechterhaltung des Betriebs benötigen. Ebenfalls Bestandteil der Ausschreibung bildete der Betrieb einer Tankstelle auf dem Areal der Garage Rank (Tankstelle "Rank"), an der die Fahrzeuge der BVB mit dem Treibstoff versorgt werden. Der Treibstoff war für den Zeitraum vom 1. Januar 2017 bis 31. Dezember 2018 auf der Basis eines Gesamtbedarfs von voraussichtlich 4'000'000 Litern zu einem festen Preis zu offerieren. Die Ausschreibungsunterlagen sahen vor, dass das Angebot mindestens sechs Monate verbindlich blieb. Für den Fall eines länger dauernden Rechtsmittelverfahrens sollte sich die Verbindlichkeit des Angebots um 30 Tage über dessen rechtskräftigen Abschluss hinaus erstrecken.

A.b. Die A. \_\_\_\_\_ AG reichte als einzige Anbieterin ein Dossier für den Auftrag ein. Sie offerierte aber nicht wie verlangt einen festen Preis für die gesamte Vertragsdauer, sondern einen freibleibenden Preis und erklärte, dass es die Volatilität der Mineralölmärkte nicht erlaube, über Tage oder Wochen einen Festpreis zu offerieren. Daraufhin verfügten die BVB am 24. August 2016 den

Abbruch des Vergabeverfahrens mit der Begründung, dass kein anforderungsgerechtes Angebot eingegangen sei (SIMAP-Meldungsnummer 928745).

A.c. Mit E-Mail vom 29. August 2016 teilten die BVB der A.\_\_\_\_\_ AG unter Beilage entsprechender Ausschreibungsunterlagen mit, dass die "Preisermittlung" nach Abbruch des offenen Verfahrens nun in einem freihändigen Vergabeverfahren erfolge. Zugleich luden sie die A.\_\_\_\_\_ AG zur Abgabe einer Offerte bis zum 7. September 2016 ein. Alsdann informierten die BVB mit E-Mail vom 6. September 2016 über eine Verlängerung der Eingabefrist bis zum 16. September 2016 und legten ihrer Nachricht wiederum Ausschreibungsunterlagen bei. Im Vergleich zur Ausschreibung im offenen Verfahren waren diese weitgehend unverändert. Namentlich sahen sie neben der Verpflichtung zum Betrieb der Tankstelle "Rank" weiterhin vor, dass für den Bezug von Treibstoff im Zeitraum vom 1. Januar 2017 bis 31. Dezember 2018 ein Festpreis zu offerieren sei. Verkürzt wurde die Dauer, während der die Angebote verbindlich bleiben mussten: Die Angebote waren am 16. September 2016 bis 10.30 Uhr einzureichen, der Zuschlagsentscheid sollte gleichentags um 11.30 Uhr erfolgen. Für den Auftrag gingen zwei Angebote ein.

B.

Noch vor Ablauf der Angebotsfrist gelangte die A.\_\_\_\_\_ AG mit Rekurs vom 8. September 2016 an das Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt als Verwaltungsgericht und verlangte den Abbruch der freihändigen Vergabeverfahren vom 29. August und 6. September 2016 sowie die Rückweisung des Beschaffungsverfahrens an die BVB zur Durchführung eines Vergabeverfahrens mit marktüblichen Offertkonditionen. Eventualiter beantragte sie die BVB anzuweisen, das freihändige Vergabeverfahren zu wiederholen und dabei die Offertkonditionen marktüblich auszugestalten. Eine eigene Offerte reichte die A.\_\_\_\_\_ AG innert der Angebotsfrist nicht ein. Mit Urteil vom 27. Dezember 2016 wies das Appellationsgericht den Rekurs ab.

C.

Mit Beschwerde vom 3. Februar 2017 gelangt die A.\_\_\_\_\_ AG an das Bundesgericht. Sie beantragt die Aufhebung des Urteils vom 27. Dezember 2016, den Abbruch der freihändigen Vergabeverfahren vom 29. August und 6. September 2016 sowie die Rückweisung des Beschaffungsverfahrens zur Durchführung eines offenen oder selektiven Vergabeverfahrens mit marktüblichen Ausschreibungsanforderungen an die BVB. Eventualiter seien die BVB anzuweisen, das freihändige Verfahren mit marktüblichen Ausschreibungsanforderungen zu wiederholen, subeventualiter sei die Sache zur neuen Entscheidung an das Appellationsgericht zurückzuweisen. Die BVB beantragen auf die Beschwerde der A.\_\_\_\_\_ AG nicht einzutreten, eventualiter sie abzuweisen. Das Appellationsgericht schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Mit Schreiben vom 23. Februar 2017 teilt die Wettbewerbskommission mit, auf eine Stellungnahme zu verzichten. Die A.\_\_\_\_\_ AG nimmt mit Eingabe vom 7. April 2017 zu den eingegangenen Vernehmlassungen Stellung.

Der Beschwerde der A.\_\_\_\_\_ AG wurde mit präsidialen Verfügungen vom 7. Februar 2017 und 15. März 2017 zunächst superprovisorisch und alsdann vorsorglich die aufschiebende Wirkung gewährt, unter Einräumung der Möglichkeit zum Abschluss von Lieferverträgen, die auf eine Dauer von maximal zwei Monaten auf ein Monatsende kündbar sind.

Erwägungen:

1.

Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die weiteren Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen (Art. 29 Abs. 1 BGG) und mit freier Kognition (Art. 95 BGG; BGE 141 II 113 E. 1 S. 116).

1.1. Frist- und formgerecht angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher, verfahrensabschliessender Entscheid eines oberen Gerichts in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 42 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2, Art. 100 Abs. 1 BGG). In der Sache geht es um die Vergabe eines Auftrags durch eine öffentlich-rechtliche Körperschaft des kantonalen Rechts, die Aufgaben im Bereich der öffentlichen Verkehrsversorgung erfüllt. Auftragsgegenstand ist die Lieferung von Treibstoff und der Betrieb einer Tankstelle. Die Auftraggeberin untersteht der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. März 2001 (vgl. Art. 8 Interkantonale Vereinbarung, IVöB; SG 914.500), welcher der Kanton Basel-Stadt beigetreten ist. Das Geschäft betrifft Auftragsarten, auf die die Interkantonale Vereinbarung Anwendung findet (vgl. Art. 6 IVöB); zudem überschreitet der geschätzte Wert für die Lieferung des Treibstoffs und den Betrieb der Tankstelle den im Zeitpunkt der Ausschreibung massgebenden Schwellenwert im Sinne von Art. 7 IVöB. Da auch keine Ausnahme gemäss Art. 10 IVöB greift, fällt das Geschäft in den

Anwendungsbereich der IVöB. Entscheide im Zusammenhang mit der Vergabe dieses Auftrags fallen somit in das Gebiet der öffentlichen Beschaffungen im Sinne von Art. 83 lit. f BGG (vgl. Urteil 2C 1014/2015 vom 21. Juli 2016 E. 2.2.4).

1.2. Gegen Entscheide auf dem Gebiet der öffentlichen Beschaffungen ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig, wenn der geschätzte Wert des zu vergebenden Auftrags den massgebenden Schwellenwert nach den in Art. 83 lit. f Ziff. 1 BGG genannten Bestimmungen erreicht und wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt (Art. 83 lit. f Ziff. 2 BGG; vgl. BGE 143 II 425 E. 1.3 S. 427; 133 II 396 E. 2.1 S. 398). Soweit eine der beiden Voraussetzungen nicht erfüllt ist, steht gegen beschaffungsrechtliche Entscheide letzter kantonaler Instanzen nur die subsidiäre Verfassungsbeschwerde offen (Art. 113 BGG). Ob die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten im vorliegenden Fall zulässig ist, erweist sich mit Blick auf die nachfolgenden Erwägungen nicht als entscheidend.

2.

2.1. Zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist nach Art. 89 Abs. 1 BGG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat. Eine Legitimation zur Beschwerde nach Art. 89 Abs. 1 BGG liegt vor, wenn der Beschwerdeführer bei Gutheissung ihrer Begehren ein effektiver praktischer Vorteil erwächst (BGE 141 II 307 E. 6.3 S. 312 f.; 141 II 14 E. 4.5 S. 30; 125 II 86 E. 5b S. 97). Strengere Anforderungen an die Legitimation gelten für die subsidiäre Verfassungsbeschwerde. Neben einer Teilnahme am vorinstanzlichen Verfahren oder der fehlenden Möglichkeit zur Teilnahme ist ein rechtlich geschütztes Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids vorausgesetzt (Art. 115 BGG; BGE 140 I 285 E. 1.2 S. 290; 133 I 185 E. 3 S. 190). Ein solches rechtlich geschütztes Interesse besteht an der Einhaltung der Gesetzgebung auf dem Gebiet des Beschaffungsrechts, weil die submissionsrechtlichen Erlasse den Schutz der Anbietenden bezwecken, indem sie den Grundsätzen eines wirksamen Wettbewerbs, der Gleichbehandlung der Anbietenden sowie der unparteiischen und transparenten Auftragsvergabe folgen (vgl. BGE 125 II 86 E. 4 S. 95; Urteil 2C 1021 / 2D 39/2016 vom 18. Juli 2017 E. 5.2 [zur Publikation vorgesehen]).

2.2. Weder die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten noch die subsidiäre Verfassungsbeschwerde dient dazu, abstrakt die objektive Rechtmässigkeit staatlichen Handelns zu überprüfen (vgl. BGE 141 II 307 E. 6.2 S. 312; 141 II 14 E. 4.4 S. 29). Für beide Verfahrensarten setzt die Beschwerdelegitimation in der Sache voraus, dass die Beschwerdeführer bei Gutheissung des Rechtsmittels eine reelle Chance auf den Zuschlag hat (BGE 141 II 14 E. 4.1 S. 27 und E. 4.5 S. 30; Urteil 2C 1021 / 2D 39/2016 vom 18. Juli 2016 E. 3.1 [zur Publikation vorgesehen]). Das ist von vornherein nur der Fall, wenn die Beschwerdeführer als potentielle Anbieterin des von der Vergabestelle definierten Beschaffungsgegenstands überhaupt in Frage kommt (vgl. BGE 141 II 14 E. 4.2 S. 27 f.; 137 II 313 E. 3.3.1 S. 321). Im Rahmen von Art. 89 und Art. 115 BGG kann gegen die Durchführung eines freihändigen Submissionsverfahrens deshalb bloss Beschwerde erheben, wer geltend macht, die Beschaffung dürfe nicht im freihändigen Verfahren stattfinden und hätte bei rechtmässiger Wahl des Verfahrens eine Offerte eingereicht (vgl. BGE 141 II 307 E. 6.3 S. 313; 137 II 313 E. 3.3.2 S. 321).

2.3. Beschwerdeweise ist in diesem Rahmen auch überprüfbar, ob die Vergabestelle den Beschaffungsgegenstand rechtmässig definiert hat. Die Zulässigkeit des Beschaffungsgegenstands stellt dabei einen doppelrelevanten Gesichtspunkt dar, der für die materielle Beurteilung (Rechtmässigkeit der Verfahrenswahl) ebenso von Bedeutung ist wie für die Frage, wer als potentieller Anbieter gilt und über Beschwerdelegitimation verfügt. Grundsätzlich nicht von Bedeutung ist im Verfahren der nachträglichen Verwaltungsjustiz, ob die Festlegung des Beschaffungsgegenstands auf der Stufe des Eintretens oder der materiellen Prüfung zur Beurteilung gelangt (vgl. BGE 137 II 313 E. 3.3.3 S. 322 f.). Wird die Frage im Rahmen des Eintretens behandelt ohne dass entschieden ist, ob die Voraussetzungen zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 83 lit. f BGG erfüllt sind, hat das Bundesgericht die Rechtmässigkeit des Beschaffungsgegenstands allerdings mit voller Kognition (Art. 95 BGG) und nicht nur auf die Verletzung verfassungsmässiger Rechte (Art. 116 BGG) hin zu prüfen. Andernfalls könnte eine Rechtsverweigerung im Sinne von Art. 29 Abs. 1 BV im bundesgerichtlichen Verfahren nicht ausgeschlossen werden, weil doppelrelevante Aspekte materiellrechtlicher Natur unter Umständen unter (zu) eingeschränkter Kognition beurteilt und

- gestützt darauf - die Legitimation der Beschwerdeführerin zu Unrecht verneint würde (vgl. BGE 137 II 313 E. 3.5.1 S. 324; zur formellen Rechtsverweigerung vgl. BGE 142 II 154 E. 4 S. 156 ff.; 135 I 6 E. 2.1 S. 9; Urteil 2C 658/2016 vom 25. August 2016 E. 3.3).

2.4. Mit ihren Ausschreibungen vom 29. Juni 2016 und 29. August/6. September 2016 beabsichtigten die BVB zur Hauptsache die Beschaffung von betriebsnotwendigem Treibstoff für die Dauer vom 1. Januar 2017 bis 31. Dezember 2018 zu einem festen Preis pro Einheit. Ohne dies näher auszuführen, behauptet die Beschwerdeführerin im bundesgerichtlichen Verfahren, als "potentielle Anbieterin" zur Beschwerde gegen eine freihändige Vergabe dieses Auftrags legitimiert zu sein. Das trifft nicht zu:

2.4.1. Auf die erste Ausschreibung im offenen Verfahren vom 29. Juni 2016 meldete sich die Beschwerdeführerin, allerdings mit einem Angebot, das den Vorgaben der Beschaffungsstelle nicht entsprach, indem sie für den Treibstoff keinen Festpreis offerierte. Die Beschwerdeführerin begründete ihre Vorgehensweise damit, dass die Volatilität der Mineralölmärkte die Festsetzung eines Festpreises unmöglich mache, weshalb sie den BVB eine Offerte mit freibleibendem Preis zustellte. Im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, das die Zulässigkeit der freihändigen Auftragsvergabe im Rahmen der Ausschreibung vom 29. August/6. September 2016 zum Gegenstand hatte, bekräftigte die Beschwerdeführerin erneut, dass sie nicht über Tage oder Wochen einen Festpreis für die Treibstofflieferung fixieren könne.

2.4.2. Im bundesgerichtlichen Verfahren macht die Beschwerdeführerin zwar wie erwähnt geltend, "als potentielle Anbieterin" zur Beschwerde berechtigt zu sein. Dass sie tatsächlich in der Lage und bereit wäre, den BVB ein Festpreisangebot für die nachgesuchte Treibstofflieferung zu unterbreiten, auch wenn die übrigen Ausschreibungsbedingungen (z.B. Verfahrensart, Bindungsfrist für die Offerte) nach ihren Vorstellungen geändert würden, legt die Beschwerdeführerin aber nicht konkret dar. So lässt sie etwa ausführen, dass die von den BVB "gemachte Vorgabe eines Festpreisangebots für einen Zeitraum von zwei Jahren sowohl den Besonderheiten des Mineralölmarktes als auch dem vergaberechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebot" widerspreche. Obwohl zwei Anbieter je ein Angebot für die Belieferung der BVB mit Treibstoff zu einem Festpreis unterbreitet haben, führt die Beschwerdeführerin weiter aus, dass die Einreichung eines wirtschaftlichen Festpreisangebots unmöglich sei. Unabhängig von den übrigen Ausschreibungsbedingungen lassen diese Äusserungen und das prozessuale Verhalten der Beschwerdeführerin im kantonalen Verfahren weder ihre Möglichkeit noch die Bereitschaft erkennen, den BVB die Lieferung von Treibstoff während einer Dauer von zwei Jahren zu einem Festpreis zu offerieren. Hinzu kommt, dass die BVB in ihrer Stellungnahme im bundesgerichtlichen Verfahren die Legitimation der Beschwerdeführerin ausdrücklich bestritten hat, wobei sie ihren Standpunkt damit begründet, dass die Beschwerdeführerin auch in einem von ihr geforderten offenen Verfahren kein Festpreis-Angebot einreichen werde. Konkret widersprochen hat die Beschwerdeführerin diesem Vorbringen nicht.

2.4.3. Damit tut die Beschwerdeführerin nicht in rechtsgenügender Weise dar, dass sie tatsächlich in der Lage und bereit wäre, für die nachgesuchte Treibstofflieferung ein Festpreisangebot über zwei Jahre zu offerieren, auch wenn die anderen von ihr beanstandeten Modalitäten der Ausschreibung angepasst würden. Als potentielle Anbieterin für diesen Beschaffungsgegenstand fällt die Beschwerdeführerin folglich ausser Betracht.

2.5. Bei dieser Ausgangslage bleibt zu prüfen, ob die Vergabestelle den Beschaffungsgegenstand unrechtmässig bestimmt hat, indem sie die Lieferung von Treibstoff für die Dauer von zwei Jahren zu einem festen Preis verlangt. Andernfalls ist die Beschwerdeführerin nicht legitimiert, sich mit Rechtsmitteln beim Bundesgericht zu beschweren (vgl. E. 2.2 und E. 2.3 hiavor). Die Beschwerdeführerin macht im Hinblick auf die Definition des Beschaffungsgegenstands durch die BVB namentlich geltend, das Wirtschaftlichkeitsgebot sei verletzt. Mit der Rüge, die Ausschreibung sei nicht marktkonform und in Verletzung von Art. 27 i.V.m. Art. 94 BV erfolgt, bringt sie zudem jedenfalls sinngemäss vor, mit der Festlegung der nachgesuchten Leistung gehe eine Verletzung des beschaffungsrechtlichen Diskriminierungsverbots einher. Ob die Beschwerdeführerin mit ihren Vorbringen durchdringt, ist unter dem Blickwinkel einer Verletzung der in Art. 95 BGG genannten Rechtsquellen nachzugehen (vgl. E. 2.3 hiavor).

2.5.1. Die submissionsrechtliche Gesetzgebung regelt nicht, welche Leistungen öffentliche Auftraggeber zu beschaffen haben. Es liegt in der Kompetenz und Verantwortung der Beschaffungsstellen zu bestimmen, welche Aufträge sie vergeben (vgl. BGE 137 II 313 E. 3.3.1 S.

320 f.; 134 II 192 E. 2.3 S. 198 f.; Urteile 2C 257/2016 vom 16. September 2016 E. 3.3.1; 2P.282/1999 vom 2. März 2000 E. 3a; ETIENNE POLTIER, *Droit des marchés publics*, 2014, S. 170 ff. Rz. 278 f.; MARTIN BEYELER, *Der Geltungsanspruch des Vergaberechts*, 2012, S. 1055 ff. Rz. 2011 ff.). Inhaltlich findet die Beschaffungsfreiheit öffentlicher Auftraggeber eine Grenze in der materiellen Rechtmässigkeit der zur Vergabe ausgeschriebenen Leistung (vgl. Art. 5 Abs. 1 BV; BGE 143 I 177 E. 2.3 S. 181 ff.; Urteile 2C 1063/2016 vom 19. Juli 2017 E. 2.4; 2D 39/2014 vom 26. Juli 2014 E. 5.5). Legt die Vergabestelle den Beschaffungsgegenstand in diesem zulässigen Rahmen fest, ist ihre Beschaffungsfreiheit sodann beschränkt durch die Vorgaben der anwendbaren submissionsrechtlichen Erlasse. Dazu zählen namentlich das beschaffungsrechtliche Diskriminierungsverbot (vgl. Art. 5 Abs. 1 BGBM [SR 943.02], Art. 1 Abs. 1 und Abs. 3 lit. b, Art. 11 Abs. 1 lit. a und Art. 13 Abs. 1 lit. b IVöB, Art. III, Art. VI, Art. VII Ziff. 1 und Art. VIII GPA [SR 0.632.231.422]), die Grundsätze des wirksamen Wettbewerbs (vgl. Art. 1 Abs. 3 lit. a und Art. 11 Abs. 1 lit. b IVöB, Art. VII Ziff. 2 GPA) und der Transparenz (vgl. Art. 5 Abs. 2 BGBM, Art. 1 Abs. 3 lit. c und Art. 13 Abs. 1 lit. a IVöB) sowie das Prinzip der Wirtschaftlichkeit öffentlicher Beschaffungen (vgl. Art. 1 Abs. 3 lit. d und Art. 13 Abs. 1 lit. f IVöB, Art. XIII Ziff. 4 lit. b GPA; vgl. zum Ganzen auch BGE 143 II 425 E. 4.4.2 S. 433 f.; 141 II 353 E. 6.4 S. 367 f.; je mit Hinweisen).

2.5.2. Der vergaberechtliche Wirtschaftlichkeitsgrundsatz, den die Beschwerdeführerin als verletzt betrachtet, bezweckt namentlich die wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel (Art. 1 Abs. 3 lit. d IVöB; vgl. BGE 143 II 425 E. 4.4.2 S. 434). Nachachtung verschafft ihm die Vorgabe, dass die Zuschlagskriterien die Vergabe an das wirtschaftlich günstigste Angebot gewährleisten müssen (Art. 13 Abs. 1 lit. f IVöB, Art. XIII Ziff. 4 lit. b GPA; vgl. Urteil 2C 1021/2016 / 2D 39/2016 vom 18. Juli 2017 E. 6.4 [zur Publikation vorgesehen]). Aus dem vergaberechtlichen Wirtschaftlichkeitsgrundsatz nicht konkret ableiten lässt sich indes, was Leistungsgegenstand sein soll. Der Grundsatz bestimmt, dass unter all den Angeboten, die die vordefinierte Leistung offerieren, das wirtschaftlich günstigste gewählt wird (vgl. BGE 137 II 313 E. 3.6.1 S. 326 f.; BEYELER, a.a.O., S. 1055 ff. Rz. 2011 f.). Im konkreten Fall haben die BVB zwecks Planungssicherheit und aus budgetären Gründen entschieden, den betriebsnotwendigen Treibstoff während einer Dauer von zwei Jahren zu einem festen Preis zu beziehen. Unter dem Blickwinkel des vergaberechtlichen Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes ist dieser Entscheid nicht zu beanstanden. Eine längerfristige Fixierung des Treibstoffpreises kann sich zwar je nach Marktentwicklung und aufgrund einer Risikoprämie im Vergleich zur Beschaffung von Treibstoff zu tagesaktuellen Preisen in der Rückschau als teurer herausstellen. Ob dieses Risiko in Kauf genommen und umgekehrt vermieden werden soll, dass die Treibstoffpreise während der Vertragslaufzeit steigen können, beschlägt aber nicht die Frage der Wirtschaftlichkeit eines Angebots, sondern betrifft den vorgelagerten Aspekt der Definition des Leistungsgegenstands. Dieser fällt grundsätzlich in die unternehmerische Freiheit der Vergabestelle, die aus vergaberechtlicher Sicht nicht durch den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit, sondern in erster Linie durch das Diskriminierungsverbot beschränkt wird (vgl. BEYELER, a.a.O., S. 1064 Rz. 2012 und sogleich unten E. 2.5.3). Die Rüge der Beschwerdeführerin, wonach eine Beschaffung von Treibstoff zu einem Fixpreis während zweier Jahre gegen den vergaberechtlichen Wirtschaftlichkeitsgrundsatz verstosse, ist damit nicht stichhaltig, zumal nicht dargelegt ist, dass die für eine Fixierung des Preises zu bezahlende Risikoprämie mit grosser Wahrscheinlichkeit höher ausfällt als die möglichen Preissteigerungen während der Vertragslaufzeit (vgl. BGE 137 II 313 E. 3.6.1 S. 326).

2.5.3. Das von der Beschwerdeführerin ebenfalls angerufene Diskriminierungsverbot untersagt dem Auftraggeber insbesondere, potentielle Anbieter durch ungerechtfertigte, bestimmte Produkte ohne sachliche Notwendigkeit ausschliessende oder bevorzugende technische Spezifikationen zu diskriminieren (vgl. insbesondere Art. VI GPA; Urteile 2C 634/2008 vom 11. März 2009 E. 3.2; 2P.282/1999 vom 2. März 2000 E. 3a). Die Beschwerdeführerin legt allerdings nicht dar, inwiefern die Beschaffung von Treibstoff zu einem festen Preis eine Ungleichbehandlung von Anbietern nach sich zieht, die sachlich keiner Rechtfertigung zugänglich ist. Dass mit der vorliegenden Definition des Leistungsgegenstands gewisse Anbieter oder ganze Gruppen von Anbietern mit Blick auf spezifische Merkmale (wie z.B. ihre Herkunft) in vergaberechtlich unzulässiger Weise vom Bieterverfahren ausgeschlossen werden, liegt auch nicht auf der Hand. Der Umstand allein, dass die Beschwerdeführerin nicht in der Lage oder bereit ist, während zweier Jahre den von der BVB benötigten Treibstoff zu einem Festpreis zu liefern, führt jedenfalls noch nicht dazu, dass die Festlegung des Beschaffungsgegenstands als diskriminierend zu qualifizieren ist.

2.5.4. Mit der Definition des Leistungsgegenstands hat die Vergabestelle demnach kein Beschaffungsrecht verletzt. Da die Beschwerdeführerin für den zulässigen Leistungsgegenstand als

potentielle Anbieterin ausser Betracht fällt, hat sie in der Sache weder ein tatsächliches Interesse im Sinne von Art. 89 Abs. 1 BGG, noch ein rechtlich geschütztes Interesse im Sinne von Art. 115 lit. b BGG an der Beschwerdeführung (vgl. auch E. 2.1-2.3 hiavor).

2.6. Neben materiellrechtlichen Rügen erhebt die Beschwerdeführerin auch Rügen formeller Natur. Namentlich macht sie geltend, die Vorinstanz habe ihren Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) verletzt, indem sie mehrere Vorbringen inhaltlich nicht geprüft habe.

2.6.1. Nach der Star-Praxis setzt die Rüge einer Verletzung von Parteirechten, deren Missachtung auf eine formelle Rechtsverweigerung hinausläuft, die Legitimation in der Sache selbst nicht voraus (vgl. BGE 135 II 430 E. 3.2 S. 436 f.; 133 I 185 E. 6.2 S. 198 f.; Urteil 2C 203/2014 vom 9. Mai 2015 E. 2.5.1). Verlangt wird aber wenigstens ein aktuelles und schutzwürdiges Interesse an den formellen Rügen. Dieses bestimmt sich nach der Zielsetzung der erhobenen Beschwerde und ist zu messen an der möglichen Auswirkung und Tragweite einer allfälligen Gutheissung (vgl. BGE 131 I 153 E. 1.2 S. 157; 118 Ia 488 E. 2a S. 492; Urteil 2C 203/2014 vom 9. Mai 2015 E. 2.5.2). Ob die Beschwerdeführerin angesichts der vorstehenden Erwägungen (vgl. E. 2.4 und 2.5 hiavor) über ein ausreichendes Interesse an der Behandlung ihrer Vorbringen verfügt, kann dahingestellt bleiben. Ihre Rüge einer Verletzung von Art. 29 Abs. 2 BV, die vom Bundesgericht ungeachtet der zulässigen Beschwerdeart mit derselben Kognition geprüft wird (vgl. Art. 95 lit. a und Art. 116 BGG), ist jedenfalls unbegründet.

2.6.2. Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV fliesst die Pflicht der Behörden, die Vorbringen des von einem Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen tatsächlich zu hören, zu prüfen und in der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen. Nicht erforderlich ist, dass sich die Behörden mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzen und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegen. Vielmehr können sich die Behörden auf die für einen Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich die Betroffenen über die Tragweite eines Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen können. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (vgl. BGE 142 I 135 E. 2.1 S. 145; 138 I 232 E. 5.1 S. 237 f.; 136 I 229 E. 5.2 S. 236).

2.6.3. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin hat sich die Vorinstanz mit ihren Vorbringen in einer Weise auseinandergesetzt, die den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt. Namentlich hat sie in ihrer Begründung aufgezeigt, gestützt auf welche Überlegungen sie davon ausgeht, dass die Vorgabe eines Festpreisangebots für Mineralölprodukte in einem öffentlichen Beschaffungsverfahren zulässig ist (vgl. angefochtenes Urteil E. 2.4). Ebenso hat sie sich kurz, aber rechtsgenügend den Argumenten der Beschwerdeführerin angenommen, wonach mit den Offertbedingungen in der ursprünglichen Ausschreibung vom 29. Juni 2016 keine gültigen Angebote erwartet werden konnten und eine Ausschreibung im offenen Verfahren bei geänderten Konditionen möglich sei (vgl. angefochtenes Urteil E. 2.4 und E. 3.2). Eine Verletzung von Art. 29 Abs. 2 BV ist auch nicht darin zu erblicken, dass die Vorinstanz das Argument der Beschwerdeführerin, eine seriöse Auswertung der Angebote sei aufgrund des geplanten Ablaufs der Auswertung unmöglich, nicht ausdrücklich aufgegriffen hat. Im Rahmen ihrer Erwägungen gibt die Vorinstanz hinreichend deutlich zu erkennen, dass sie eine rechtmässige Offertauswertung im Rahmen der gewählten Ausschreibungsbedingungen für möglich erachtet (vgl. angefochtenes Urteil E. 3.2). Damit erweist sich die Rüge einer Verletzung des rechtlichen Gehörs jedenfalls als unbegründet.

3.

Nach dem Dargelegten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Verfahrensausgang wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 BGG). Eine Parteientschädigung ist nicht geschuldet (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 10'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten, dem Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt als Verwaltungsgericht und der Wettbewerbskommission schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 23. Januar 2018

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung  
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Seiler

Der Gerichtsschreiber: Fellmann