URTEIL DES GERICHTS (Zweite Kammer)

6. Juli 2005 *

In der Rechtssache T-148/04

TQ3 Travel Solutions Belgium SA mit Sitz in Mecheln (Belgien), Prozessbevollmächtigte: zunächst Rechtsanwälte R. Ergec und K. Möric, dann Rechtsanwalt B. Lissoir,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch L. Parpala und E. Manhaeve als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

* Verfahrenssprache: Französisch.

unterstützt durch

Wagon-Lits Travel SA mit Sitz in Brüssel (Belgien), Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte F. Herbert und H. Van Peer sowie D. Harrison, Solicitor, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Streithelferin,

zum einen wegen Nichtigerklärung der Entscheidungen der Kommission, das Los 1 des Auftrags für die Erbringung von Dienstleistungen eines Reisebüros, der Gegenstand der Ausschreibung Nr. 2003/S 143-129409 war, nicht an die Klägerin, sondern an ein anderes Unternehmen zu vergeben, und zum anderen wegen Ersatz des der Klägerin durch die Ablehnung ihres Angebots entstandenen Schadens

erlässt

DAS GERICHT ERSTER INSTANZ
DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten J. Pirrung sowie der Richter N. J. Forwood und S. Papasavvas,

Kanzler: J. Palacio González, Hauptverwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 8. März 2005

folgendes

Urteil

Rechtlicher Rahmen

1 Die Vergabe von Dienstleistungsaufträgen durch die Kommission unterliegt den Bestimmungen des Titels V in Teil 1 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 248, S. 1, im Folgenden: Haushaltsordnung) sowie den Bestimmungen der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2342/2002 der Kommission vom 23. Dezember 2002 mit Durchführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung (ABl. L 357, S. 1, im Folgenden: Durchführungsbestimmungen). Diese Bestimmungen orientieren sich an den einschlägigen Gemeinschaftsrichtlinien, für Dienstleistungsaufträge insbesondere an der Richtlinie 92/50/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge (ABl. L 209, S. 1) in der Fassung der Richtlinie 97/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 1997 (ABl. L 328, S. 1).

2 Artikel 100 Absatz 1 der Haushaltsordnung bestimmt, dass „[d]er Anweisungsbefugte ... den Auftragnehmer unter Beachtung der Auswahl- und Zuschlagskriterien [benennt], die in den Ausschreibungsunterlagen und den Vorschriften über die Auftragsvergabe festgelegt sind". In den Artikeln 97 Absatz 2 der Haushaltsordnung und 138 Absätze 1 Buchstabe b und 2 der Durchführungsbestimmungen heißt es, dass der Zuschlag dem wirtschaftlich günstigsten Angebot, d. h. demjenigen mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis, erteilt werden kann.

3 Artikel 100 Absatz 2 der Haushaltsordnung lautet:

„Der öffentliche Auftraggeber unterrichtet alle Bewerber oder Bieter, deren Bewerbung oder Angebot abgelehnt wurde, über die Gründe für die Ablehnung; ... Die Veröffentlichung bestimmter Informationen kann entfallen, wenn sie den Gesetzesvollzug behindern, dem öffentlichen Interesse zuwiderlaufen, die legitimen Geschäftsinteressen öffentlicher oder privater Unternehmen beeinträchtigen würde oder dem lauteren Wettbewerb zwischen den Leistungserbringern schaden könnte."

4 Artikel 139 Absatz 1 der Durchführungsbestimmungen sieht vor: „Scheinen im Fall eines bestimmten Auftrags Angebote im Verhältnis zur Leistung ungewöhnlich niedrig zu sein, so muss der öffentliche Auftraggeber vor Ablehnung dieser Angebote schriftlich die Aufklärung über die Einzelposten des Angebots verlangen, die er für angezeigt hält; die anschließende kontradiktorische Prüfung dieser Einzelposten erfolgt unter Berücksichtigung der eingegangenen Begründungen."

5 Artikel 146 Absatz 4 der Durchführungsbestimmungen bestimmt, dass „[b]ei außergewöhnlich niedrigen Angeboten gemäß Artikel 139 ... der Bewertungsausschuss um nähere Angaben zur Zusammensetzung des Angebots [bittet]".

Sachverhalt

6 Mit Rahmenvertrag Nr. 98/16/IX.D.1/1 vom 13. Januar 1999 übertrug die Kommission die Verwaltung der Dienstleistungen von Reisebüros für ihre Bediensteten in Brüssel an Belgium International Travel. Dieser Vertrag wurde für

eine Dauer von zunächst zwei Jahren mit der Möglichkeit einer dreimaligen Verlängerung um ein Jahr geschlossen und betraf die Zeit vom 1. April 1999 bis 31. März 2004. Durch Nachtrag vom 27. Februar 2001 wurde der Vertrag auf die Klägerin übertragen.

7 Durch Veröffentlichung im *Supplement zum Amtsblatt der Europäischen Union* vom 30. Mai 2003 (ABl. 2003, S 103) gab die Kommission unter dem Aktenzeichen ADMIN/D1/PR/2003/051 eine beschränkte Ausschreibung für Dienstleistungsaufträge von Reisebüros betreffend die Reisen der mit Dienstreisen betrauten Beamten und Bediensteten sowie aller weiteren Personen für Rechnung oder auf Verlangen der Gemeinschaftsorgane und -einrichtungen bekannt.

8 Aus den Akten geht hervor, dass diese Ausschreibung von der Kommission aufgrund des Verzichts bestimmter Gemeinschaftsorgane für nichtig erklärt worden war.

9 Am 29. Juli 2003 veröffentlichte die Kommission gemäß der Haushaltsordnung und der Durchführungsbestimmungen im *Supplement zum Amtsblatt der Europäischen Union* (ABl. 2003, S 143) unter dem Aktenzeichen 2003/S 143-129409 eine neue beschränkte Ausschreibung für Dienstleistungsaufträge von Reisebüros betreffend die Reisen der mit Dienstreisen betrauten Beamten und Bediensteten sowie aller weiteren Personen für Rechnung oder auf Verlangen der Gemeinschaftsorgane und -einrichtungen (Abschnitt II.1.6 der Ausschreibung). Die Ausschreibung bestand aus einer bestimmten Anzahl von Losen, die jeweils einem Ausführungsort entsprachen, u. a. Brüssel (Los 1), Luxemburg (Los 2), Grange (Los 3), Ispra (Los 4), Geel (Los 5), Petten (Los 6) und Sevilla (Los 7).

10 Mit Einschreiben vom 28. November 2003 legte die Klägerin der Kommission ein Angebot für die Lose 1, 2, 3, 5, 6 und 7 des Auftrags vor.

11 Mit Schreiben vom 24. Februar 2004 teilte die Kommission der Klägerin mit, dass ihr Angebot für das Los 1 des Auftrags (im Folgenden: Los Nr. 1 oder streitiger Auftrag) nicht berücksichtigt worden sei, weil das Preis-Leistungs-Verhältnis ihres Angebots unter dem des ausgewählten Angebots gelegen habe. In diesem Schreiben vom 24. Februar 2004 heißt es:

„Nach Prüfung der auf unsere Ausschreibung eingegangenen Angebote bedauern wir, Ihnen mitteilen zu müssen, dass ihr Angebot für die Lose Nrn. 1, 2, 3 und 7 des in Rede stehenden Auftrags nicht berücksichtigt werden konnte. Die Ablehnung Ihres Angebots beruht auf folgenden Gründen:

Los Nr. 1 (Brüssel)

Es wurde festgestellt, dass das Preis-Leistungs-Verhältnis Ihres Angebots (51,55) niedriger ist als das des Unternehmens, das als Zuschlagsempfänger vorgeschlagen wurde (87,62)..."

12 Mit Schreiben vom 8. März 2004 bat die Klägerin die Kommission um Mitteilung genauerer Angaben zur Auswahl des berücksichtigten Angebots für den streitigen Auftrag. Sie forderte die Kommission außerdem auf, das Vergabeverfahren für diesen Auftrag auszusetzen und keinen Vertrag mit dem für den Auftrag ausgewählten Unternehmen zu schließen.

13 Mit Schreiben vom 16. März 2004 lieferte die Kommission der Klägerin Informationen über die Begründung ihrer Entscheidung vom 24. Februar 2004, den streitigen Auftrag nicht an die Klägerin zu vergeben, und ihrer Entscheidung, den Auftrag an ein anderes Unternehmen zu vergeben (im Folgenden: Entscheidung über die Nichtvergabe und Entscheidung über die Vergabe). Die Kommission führte u. a. aus, dass das Angebot der Klägerin 51,55 Punkte erzielt habe, während das

ausgewählte Angebot, nämlich das der Firma Wagon-Lits Travel (im Folgenden: WT oder Streithelferin), nach einer Qualitäts- und einer Finanzanalyse 87,62 Punkte erhalten habe, so dass das Angebot von WT das wirtschaftlich günstigste gewesen sei, was die Vergabe des streitigen Auftrags an dieses Unternehmen gerechtfertigt habe. Außerdem wies die Kommission darauf hin, dass das Angebot von WT, obwohl es beim Preisniveau deutlich unter dem Angebot der Klägerin gelegen habe (Index 100 für WT und Index 165,56 für die Klägerin), „nicht ungewöhnlich niedrig erschienen ist, so dass kein Anlass bestand, die Bestimmungen des Artikels 139 der [Durchführungsbestimmungen] anzuwenden".

14 Mit Telefax vom 17. März 2004 schlug die Kommission der Klägerin vor, den Rahmenvertrag Nr. 98/16/IX.D.1/1 über Dienstleistungen von Reisebüros, der am 31. März 2004 ablief, bis 27. Juni 2004 zu verlängern.

15 Mit Schreiben vom 19. März 2004 begründete die Kommission ihren Vorschlag für eine Verlängerung des Rahmenvertrags damit, dass die Mitteilung der Anweisungen an die neue Vertragspartnerin, also WT, und das Wirksamwerden des neuen Vertrages nicht bis zu dem in diesem Rahmenvertrag vorgesehenen Ablaufdatum erfolgen könnten. In diesem Schreiben hieß es, dass aufgrund „nicht zu verkürzender und vom Willen der Kommission und des Vertragspartners unabhängiger Fristen die Erteilung der Anweisungen an die neue Vertragspartnerin und das Wirksamwerden des neuen Vertrages nicht bis zu dem natürlichen Ablaufdatum [des] Vertrages [der Klägerin] erfolgen können".

16 Mit Telefax vom 22. März 2004 teilte die Klägerin der Kommission mit, dass sie den Rahmenvertrag nicht verlängern wolle und dass dieser Vertrag folglich am 1. April 2004 ablaufe.

17 Mit Schreiben vom 23. und 26. März 2004 forderte die Kommission die Klägerin auf, der WT die „Profile der Reisenden" zu übermitteln, die sie erstellt hatte, um „die Kontinuität der Dienstleistungen des Sektors Dienstreisen" zu gewährleisten. Mit Schreiben vom 25. und 31. März 2004 teilte die Klägerin der Kommission mit, dass sie die Übersendung dieser Profile an WT ablehne.

18 Am 31. März 2004 schloss die Kommission mit WT einen Vertrag über die Erbringung von Reisebürodienstleistungen in Brüssel. Dieser Vertrag trat am 1. April 2004 in Kraft mit einem Nachtrag, der es der neuen Vertragspartnerin ermöglichte, die Dienstleistungen für einen Übergangszeitraum vom 1. April bis 19. Mai 2004 „ex-plant" (in ihren eigenen Büroräumen) zu erbringen.

Verfahren und Anträge der Beteiligten

19 Mit Klageschrift, die am 26. April 2004 in das Register der Kanzlei des Gerichts eingetragen worden ist, hat die Klägerin die vorliegende Klage auf Nichtigerklärung der Entscheidung über die Nichtvergabe und der Entscheidung über die Vergabe sowie auf Ersatz des ihr durch diese beiden Entscheidungen entstandenen Schadens erhoben.

20 Am 26. April 2004 stellte die Klägerin einen Antrag auf Entscheidung im beschleunigten Verfahren gemäß Artikel 76a der Verfahrensordnung des Gerichts. Dieser Antrag ist mit Entscheidung des Gerichts vom 10. Juni 2004 zurückgewiesen worden.

21 Mit am 26. April 2004 in das Register der Kanzlei des Gerichts eingetragenem besonderem Schriftsatz hat die Klägerin einen Antrag auf einstweilige Anordnung gestellt, der darauf abzielt, dass der Vollzug der Entscheidung über die Nichtvergabe und der Entscheidung über die Vergabe ausgesetzt und der Kommission aufgegeben wird, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Wirkungen der Entscheidung über die Vergabe oder des aufgrund dieser Entscheidung geschlossenen Vertrages auszusetzen. Dieser Antrag ist mit Beschluss des Präsidenten des Gerichts vom 27. Juli 2004 zurückgewiesen worden, wobei die Entscheidung über die mit diesem Verfahren zusammenhängenden Kosten vorbehalten geblieben ist.

22 Mit Schriftsatz, der am 9. Juni 2004 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat WT beantragt, als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen zu werden. Der Präsident der Zweiten Kammer des Gerichts hat mit Beschluss vom 14. Juli 2004 diesen Streitbeitritt zugelassen. WT hat einen Streithilfeschriftsatz eingereicht; die anderen Beteiligten haben sich zu diesem Schriftsatz fristgerecht geäußert.

23 Auf Bericht des Berichterstatters hat das Gericht beschlossen, die mündliche Verhandlung zu eröffnen, und im Wege prozessleitender Maßnahmen gemäß Artikel 64 der Verfahrensordnung die Kommission ersucht, einige Fragen zu beantworten, und WT aufgefordert, eine Frage zu beantworten und außerdem eine nichtvertrauliche Kopie des im Rahmen des in Rede stehenden Ausschreibungsverfahrens abgegebenen finanziellen und technischen Angebots vorzulegen. Mit Schreiben vom 9. Februar 2005 hat die Kommission ihre Antworten auf die Fragen des Gerichts eingereicht; mit Schreiben vom 14. Februar 2005 hat WT das angeforderte Dokument vorgelegt und die Frage des Gerichts beantwortet.

24 Die Klägerin beantragt,

— die Entscheidung über die Nichtvergabe für nichtig zu erklären;

— die Entscheidung über die Vergabe für nichtig zu erklären;

— festzustellen, dass der Rechtsverstoß der Kommission ein Fehlverhalten darstellt, das geeignet ist, die Haftung der Kommission auszulösen;

— der Kommission gemäß Artikel 64 der Verfahrensordnung aufzugeben, sämtliche in ihrem Besitz befindlichen Unterlagen betreffend den Zuschlag für Los Nr. 1 vorzulegen;

— sie zur Bewertung des entstandenen Schadens an die Kommission zu verweisen;

— der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

25 Die Kommission beantragt,

— die Klage in vollem Umfang abzuweisen;

— der Klägerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

26 Die Streithelferin beantragt,

— die Klage abzuweisen;

— der Klägerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Zu den Anträgen auf Nichtigerklärung

27 Die Klägerin stützt ihre Anträge auf Nichtigerklärung auf zwei Klagegründe, Verstoß gegen Artikel 146 der Durchführungsbestimmungen und einen offensichtlichen Fehler bei der Bewertung der finanziellen Angebote sowie einen offensichtlichen Fehler bei der Bewertung der Qualität der Angebote.

1. *Zum ersten Klagegrund: Verstoß gegen Artikel 146 der Durchführungsbestimmungen und offensichtlicher Fehler bei der Bewertung der finanziellen Angebote*

Vorbringen der Parteien

28 Nach Ansicht der Klägerin hat die Kommission dadurch, dass sie angenommen habe, dass das Angebot von WT nicht ungewöhnlich niedrig sei, und daher ihrer Verpflichtung nicht nachgekommen sei, von WT Aufklärung über die Einzelposten des Angebots zu verlangen, gegen Artikel 146 der Durchführungsbestimmungen verstoßen, da Artikel 139 der Durchführungsbestimmungen im vorliegenden Fall nicht anwendbar sei.

29 Der Preis des Angebots von WT habe um 42 % unter dem Durchschnitt zwischen dem von der Klägerin eingereichten Angebot und dem Angebot eines dritten Bieters, der ein preislich noch höheres Angebot abgegeben habe, gelegen, wobei das Angebot der Klägerin für seinen Preis einen Index von 165,56 und das teuerste Angebot einen Index von 181,13 erhalten hätten. Dieser große Unterschied hätte die Kommission dazu veranlassen müssen, das Angebot von WT als ungewöhnlich niedrig anzusehen, zumal die Klägerin mit Schreiben vom 8. März 2004 der Kommission ihre Zweifel an der inhaltlichen Verlässlichkeit des Angebots von WT mitgeteilt habe.

30 Auch wenn die Kommission bei der Beurteilung der Gesichtspunkte, die bei einer Entscheidung über die Vergabe eines ausgeschriebenen Auftrags zu berücksichtigen seien, über einen weiten Spielraum verfüge, prüfe der Gemeinschaftsrichter dennoch, ob die Verfahrensvorschriften und die Begründungspflicht beachtet worden seien, der Sachverhalt richtig ermittelt worden sei und kein offensichtlicher Beurteilungsfehler oder Ermessensmissbrauch vorliege (Urteil des Gerichts vom 27. September 2002 in der Rechtssache T-211/02, Tideland Signal/Kommission, Slg. 2002, II-3781, Randnr. 33).

31 In seinem Urteil vom 25. Februar 2003 in der Rechtssache T-4/01 (Renco/Rat, Slg. 2003, II-171, Randnr. 76) habe das Gericht festgestellt, dass der Rat „allgemein die Verlässlichkeit und Seriosität der ihm zweifelhaft erscheinenden Angebote prüfen und zu diesem Zweck gegebenenfalls Aufklärung über die ihm zweifelhaft erscheinenden Einzelpreise verlangen muss, zumal wenn deren Zahl groß ist", und dass „[a]ußerdem ... die Feststellung, dass das Angebot der Klägerin den Verdingungsunterlagen entsprach, den Rat nicht von seiner Verpflichtung [befreite], nach diesem Artikel Preise eines Angebots zu überprüfen, wenn im Laufe der Prüfung der Angebote und nach der ursprünglichen Bewertung ihrer Ordnungsmäßigkeit Zweifel an ihrer Verlässlichkeit aufkamen".

32 Im vorliegenden Fall setze sich der Preis der Reisebürodienstleistungen für jedes Los zum einen aus den „Geschäftsführungskosten" („Management fee"), die das dem Reisebüro geschuldete Entgelt für die Geschäftsführungskosten betreffend die Reisen der Bediensteten der europäischen Organe und Einrichtungen darstellten, und zum anderen den „Transaktionskosten" („Transaction fee") zusammen, die das dem Reisebüro geschuldete Entgelt für die Verwaltungskosten betreffend die Reisen von Personen darstellten, die keine Bediensteten der europäischen Organe und Einrichtungen seien, jedoch auf Aufforderung der europäischen Organe und Einrichtungen reisten.

33 Die „Geschäftsführungskosten" setzten sich aus Lohnkosten, Betriebskosten und allgemeinen Kosten zusammen. Die Lohnkosten machten den Hauptanteil der „Geschäftsführungskosten" und dementsprechend des Preises der Reisebürodienstleistungen für Los Nr. 1 aus. So habe die Klägerin in ihrem finanziellen Angebot den

Anteil der Lohnkosten an den „Geschäftsführungskosten" auf 79,5 % geschätzt. Da der Preis der Reisebürodienstleistungen im Wesentlichen durch die Lohnkosten gebildet werde, hätte die Kommission den von WT angebotenen Preis als ungewöhnlich niedrig ansehen müssen.

34 Demnach habe die einzige Möglichkeit zur Senkung der Lohnkosten und damit des Angebotspreises darin bestanden, die Anzahl der mit der Durchführung des Auftrags betrauten Personen oder die Höhe ihrer Löhne gegenüber den von der Klägerin vorgeschlagenen spürbar zu senken. Solche Senkungen hätten dann zwangsläufig Auswirkungen auf die Qualität der Leistungen haben müssen.

35 Was zunächst die Löhne angehe, so habe das Lastenheft vorgesehen, dass die Reisebürodienstleistungen in den Diensträumen der europäischen Organe und Einrichtungen zu erbringen seien. Die Arbeitsverträge der Beschäftigten unterlägen daher dem belgischen Recht, das für die Arbeitsverträge einen Mindestlohn vorschreibe.

36 Was zweitens die Beschäftigtenzahl betreffe, so sei die Beschäftigung von 39 Personen erforderlich, um die Qualität der Leistungen sicherzustellen. Da die Personalkosten nicht gesenkt werden könnten, lasse der erhebliche Preisunterschied zwischen dem Angebot von WT und denen zweier anderer Bieter den Schluss zu, dass ein ungewöhnlich niedriges Angebot vorliege. Es sei zwar möglich, ein wettbewerbsfähigeres Angebot als das ihre vorzulegen, ein Unterschied von 42 % sei aber jedenfalls unvertretbar.

37 Außerdem habe die Kommission zu Unrecht dem Verhältnis zwischen dem Volumen der Transaktionen und den „Geschäftsführungskosten" Beachtung geschenkt, da dieses Kriterium im Lastenheft nicht aufgeführt sei. Die Klägerin

trägt hierzu vor, dass zwischen dem Volumen der Transaktionen für die Lose Nr. 1 und Nr. 2 und den Haushaltsansätzen für diese Lose keine Proportionalität gegeben sein könne. Der Haushaltsansatz für Los Nr. 2 mache nämlich nur 12,58 % des Haushaltsansatzes für Los Nr. 1 aus. Im Übrigen mache das für Los Nr. 2 geschätzte Volumen nur 22,8 % Prozent dessen aus, was für Los Nr. 1 erwartet werde.

38 Schließlich habe die Kommission andere als die im Lastenheft aufgeführten Kriterien angewandt, und zwar zum einen hinsichtlich der „Geschäftsführungskosten" und zum anderen dadurch, dass sie das von WT angebotene Beteiligungssystem sowie deren technische und logistische Mittel berücksichtigt habe.

39 Die Kommission vertritt die Ansicht, dass das von WT vorgelegte Angebot nicht ungewöhnlich niedrig und die Anwendung von Artikel 139 der Durchführungsbestimmungen daher nicht erforderlich gewesen sei. Die Verwendung des Verbs „scheinen" in Artikel 139 Absatz 1 der Durchführungsbestimmungen weise auf den Willen des Gemeinschaftsgesetzgebers hin, dem öffentlichen Auftraggeber in Ausschreibungsverfahren ein weites Ermessen einzuräumen. Außerdem ergebe sich aus diesem Artikel, dass ein ungewöhnlich niedriges Angebot nicht an sich rechtswidrig sei, da Gründe Berücksichtigung finden könnten, die das ungewöhnlich niedrige Angebot erklärten.

40 Zwischen der durchschnittlichen Höhe der von der Klägerin angebotenen „Transaktionskosten" und derjenigen der von WT angebotenen „Transaktionskosten" habe es keinen großen Unterschied gegeben, während bei der Höhe der von den beiden Bietern angebotenen „Geschäftsführungskosten" eine nicht zu vernachlässigende Abweichung vorgelegen habe.

41 Was die Lohnkosten angehe, so habe WT die erforderliche Personenzahl ordnungsgemäß veranschlagt, indem sie sich u. a. auf einen Maßstab „jährliches durchschnittliches Volumen an Transaktionen je Sachbearbeiter" gestützt habe. Außerdem habe ein weiteres Angebot auch eine geringere Zahl von Beratern als die vorgeschlagen, die die Klägerin empfohlen habe. Hinsichtlich der Kosten pro Person habe WT den zweitniedrigsten Preis angeboten, während die Klägerin den höchsten Preis angesetzt habe.

42 Auch habe das Angebot von WT weit geringere allgemeine Kosten ausgewiesen als das der Klägerin.

43 Der Bewertungsausschuss habe zudem verschiedene Parameter berücksichtigt, um die Schlüssigkeit der Angebote in Bezug auf die „Geschäftsführungskosten" zu bewerten. Zum einen habe er die Durchschnittskosten einer Transaktion „Dienstreisen", abgegolten durch die „Geschäftsführungskosten", im Verhältnis zu den Durchschnittskosten einer Transaktion „andere Reisen", abgegolten durch die „Transaktionskosten", untersucht. Diese Durchschnittskosten hätten 32,94 Euro zu 14,37 Euro für die Klägerin und 16 Euro zu 15,66 Euro für WT betragen. Zum anderen habe er die Höhe der „Geschäftsführungskosten" für Los Nr. 1 (Brüssel) mit denen für Los Nr. 2 (Luxemburg) anhand des proportionellen Volumens der beiden Lose verglichen. Diese Untersuchung habe ergeben, dass die „Geschäftsführungskosten" von WT für Los Nr. 1 bei einem 3,56-fachen Volumen an Dienstreisen um das 3,64-fache höher als die für Los Nr. 2 angebotenen gewesen seien. Die „Geschäftsführungskosten" der Klägerin für Los Nr. 1 hingegen hätten bei einem gleichfalls 3,56-fachen Volumen das 7,89-fache der für Los Nr. 2 angebotenen betragen.

44 Angesichts dieser Untersuchung habe die Kommission das Angebot von WT als realistisch, ausgewogen und angemessen angesehen. Sie habe sich auf objektive und zwischen den Angeboten vergleichbare Parameter gestützt, die eine Bewertung der Kohärenz zwischen technischem Inhalt und Preisniveau des Angebots ermöglicht hätten.

45 Außerdem habe sie das Beteiligungssystem von WT (Aufteilung der vom Reisebüro ausgehandelten Rabatte auf den Kaufpreis der Flugscheine im Vergleich zum Preis der International Air Transport Association [Internationaler Luftverkehrsverband, im Folgenden: IATA] zwischen dem Reisebüro und der Kommission) berücksichtigt. Sie halte das Beteiligungssystem für einen maßgeblichen Gesichtspunkt, zum einen um die potenziellen Einnahmen zu bewerten, die ein Bieter zusätzlich zum Entgelt für die Dienstleistung erzielen könne, und zum anderen, um die wirtschaftliche Ausgewogenheit eines Angebots in Bezug auf die „Geschäftsführungskosten" zu beurteilen.

46 WT vertritt die Ansicht, dass die Kommission dargetan habe, dass sie eine detaillierte und präzise Abwägung vorgenommen habe und ihr Angebot daher nicht als ungewöhnlich niedrig habe erscheinen können.

Beurteilung durch das Gericht

47 Nach ständiger Rechtsprechung verfügt die Kommission bei der Beurteilung der Gesichtspunkte, die bei einer Entscheidung über die Vergabe eines ausgeschriebenen Auftrags zu berücksichtigen sind, über einen weiten Spielraum; die Kontrolle durch das Gericht muss sich auf die Prüfung beschränken, ob die Verfahrensvorschriften und die Begründungspflicht beachtet worden sind, der Sachverhalt richtig ermittelt wurde und kein offensichtlicher Beurteilungsfehler oder Ermessensmissbrauch vorliegt (Urteile des Gerichts vom 24. Februar 2000 in der Rechtssache T-145/98, ADT Projekt/Kommission, Slg. 2000, II-387, Randnr. 147, und vom 26. Februar 2002 in der Rechtssache T-169/00, Esedra/Kommission, Slg. 2002, II-609, Randnr. 95).

48 Weiter erfolgt nach Artikel 97 der Haushaltsordnung „[d]ie Auftragsvergabe ... durch Zuschlag oder im Leistungswettbewerb". Außerdem heißt es in Artikel 138 der Durchführungsbestimmungen: „Das wirtschaftlich günstigste Angebot ist das Angebot mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis, das anhand von Kriterien ... ermittelt wird."

49 Im Übrigen ergibt sich aus Artikel 139 der Durchführungsbestimmungen die Verpflichtung des öffentlichen Auftraggebers, dann, wenn er ein Angebot für ungewöhnlich niedrig hält, vor dessen Ablehnung dem Bieter zu erlauben, die Merkmale seines Angebots zu erläutern, d. h. zu begründen. Aus dem vorherigen Vorliegen von Zweifeln an der Verlässlichkeit eines Angebots ergibt sich auch die Pflicht, die Seriosität des Bieters zu prüfen, wobei außerdem zu berücksichtigen ist, dass dieser Artikel hauptsächlich verhindern soll, dass ein Bieter vom Verfahren ausgeschlossen wird, ohne dass er die Möglichkeit gehabt hätte, den Inhalt seines ungewöhnlich niedrig scheinenden Angebots zu begründen.

50 Mithin ist die Anwendung von Artikel 146 der Durchführungsbestimmungen eng mit der des Artikels 139 der Durchführungsbestimmungen verbunden, da der Bewertungsausschuss nur dann, wenn er ein Angebot im Sinne des letztgenannten Artikels als ungewöhnlich niedrig ansieht, verpflichtet ist, gegebenenfalls vor dessen Ablehnung Aufklärung über die Einzelposten des Angebots zu verlangen, die er für angezeigt hält. Daher ist entgegen dem Vorbringen der Klägerin dann, wenn ein Angebot nicht gemäß diesem Artikel 139 ungewöhnlich niedrig zu sein scheint, Artikel 146 der Durchführungsbestimmungen nicht einschlägig. Da der Bewertungsausschuss im vorliegenden Fall nicht die Absicht hatte, das Angebot von WT abzulehnen, da es ihm nicht ungewöhnlich niedrig zu sein schien, ist Artikel 139 der Durchführungsbestimmungen nicht einschlägig.

51 In Bezug auf die Vergabe des streitigen Auftrags geht aus Artikel 6 des Lastenhefts hervor, dass „für jedes Los der Auftrag an den Bieter vergeben wird, der unter Berücksichtigung der Qualität der angebotenen Dienstleistungen und der angebotenen Preise das wirtschaftlich günstigste Angebot abgibt". Nach ständiger Rechtsprechung muss nicht jedes Vergabekriterium, das der Auftraggeber festgelegt hat, um das wirtschaftlich günstigste Angebot zu ermitteln, zwangsläufig rein wirtschaftlicher Art sein, da nicht ausgeschlossen werden kann, dass Faktoren, die nicht rein wirtschaftlich sind, sich auf den Wert eines Angebots für diesen Auftraggeber auswirken können (Urteil des Gerichtshofes vom 17. September 2002 in der Rechtssache C-513/99, Concordia Bus Finland, Slg. 2002, I-7213, Randnr. 55, und Urteil Renco/Rat, Randnr. 67).

52 Im vorliegenden Fall setzt sich der Preis der Reisebürodienstleistungen aus zwei Hauptbestandteilen zusammen: i) den „Geschäftsführungskosten", die den monatlichen Gesamtbetrag für Lohnkosten, Betriebskosten und allgemeine Kosten darstellen, und ii) den „Transaktionskosten", die das Entgelt darstellen, das dem Reisebüro für die Verwaltungskosten betreffend die Reisen der Personen geschuldet wird, die auf Aufforderung der europäischen Organe und Einrichtungen reisen.

53 Die Klägerin stellt nicht die von WT angebotenen „Transaktionskosten" in Frage, sondern nur die Höhe der von dieser angebotenen „Geschäftsführungskosten".

Somit ist zu ermitteln, ob der Kommission hinsichtlich der Höhe der „Geschäftsführungskosten" in ihren einzelnen Bestandteilen ein offensichtlicher Beurteilungsfehler unterlaufen ist, wobei das Angebot der „Geschäftsführungskosten" von WT das billigste und das der Klägerin das teuerste Angebot waren, während zwei weitere Angebote zwischen den beiden lagen.

Zu den Lohnkosten

54 Die Lohnkosten werden nach Maßgabe der Zahl der beschäftigten Personen auf der einen und der durch jeden einzelnen Beschäftigten verursachten Kosten auf der anderen Seite festgestellt.

55 Was erstens die Beschäftigtenzahl angeht, so kann diese ein nützlicher Indikator im Hinblick auf eine eventuelle Unterbewertung des Bedarfs sein, der für eine ordnungsgemäße Ausführung der Dienstleistungen, die Gegenstand der Ausschreibung sind, erforderlich ist. Allerdings kann diese Zahl nicht als ausschlaggebend angesehen werden, denn die Effizienz der strukturellen Organisation eines Bieters kann eine geringere Zahl von Beschäftigten rechtfertigen.

56 Im vorliegenden Fall hat sich WT bei der Ermittlung der Zahl der erforderlichen Beschäftigten auf das „durchschnittliche jährliche Volumen an Transaktionen je Sachbearbeiter" gestützt, wobei diese Berechnung auf einem objektiven und realistischen Kriterium beruht. In Beantwortung einer schriftlichen Frage des Gerichts hat WT angegeben, dass sie für Los Nr. 1 eine Beschäftigtenzahl von 29 für erforderlich gehalten habe, obwohl sie gewusst habe, dass ein anderes Angebot eine noch geringere Zahl vorgesehen habe.

57 Die Einschätzung der Klägerin, dass für die Ausführung der Dienstleistungen 39 Personen erforderlich seien, ist irrelevant, denn es ist nicht ausgeschlossen, dass andere Bieter u. a. dank einer effizienteren Vorgehensweise und größerer technischer Wettbewerbsfähigkeit in der Lage sind, eine geringere Zahl von Beschäftigten anzusetzen.

58 Die Klägerin hat somit nicht rechtlich hinreichend dargetan, dass die Einschätzung von WT hinsichtlich der Beschäftigtenzahl unangemessen niedrig gewesen sei.

59 Was zweitens die Kosten pro Person betrifft, so hat WT den zweitniedrigsten Preis je Beschäftigten angesetzt, während die Klägerin den höchsten Preis angesetzt hat.

60 Im Licht dieser Feststellung zeigt sich, dass WT nicht als einziger Bieter den für Los Nr. 1 erforderlichen Bedarf zu geringeren als den von der Klägerin geschätzten Kosten veranschlagt hat. Außerdem konnte der Umstand, dass ein anderer Bieter geringere Kosten pro Person angeboten hat als der ausgewählte Bieter, die Beurteilung des Auftraggebers stützen, dass die von WT angebotenen Preise nicht ungewöhnlich niedrig gewesen seien.

61 Die Klägerin beschränkt sich auf das Vorbringen, WT habe entweder eine unzureichende Zahl von Beschäftigten oder eine diesen gewährte ungewöhnlich niedrige Entlohnung angesetzt. Die Klägerin hat jedoch keine Anhaltspunkte vorgetragen, die für den Nachweis geeignet wären, dass der Kommission ein offensichtlicher Beurteilungsfehler unterlaufen sei. Daher konnte der Auftraggeber feststellen, dass die von WT angebotene Beschäftigtenzahl schlüssig und das ausgewählte Angebot nicht ungewöhnlich niedrig war.

Zu den Betriebskosten

62 In Bezug auf die Betriebskosten geht aus Anhang 2 des Lastenhefts hervor, dass sich diese Kosten zum einen aus den Finanzierungskosten des Reisebüros für die Frist zwischen dem Zeitpunkt der Bezahlung der Rechnungen seiner Lieferanten durch das Reisebüro und dem Zeitpunkt der Begleichung der Rechnungen des Reisebüros durch die Kommission und zum anderen aus allen weiteren Geschäftsführungslasten und -kosten für Ausrüstungsgegenstände, Verbrauchsmaterial, Unterhaltung und Betrieb der für die Zwecke der Durchführung des Vertrages verwendeten informations- und kommunikationstechnischen Anlagen zusammensetzen.

63 Die Klägerin hat nicht den Nachweis erbracht, dass die von WT geschätzten Betriebskosten ungewöhnlich niedrig gewesen seien, sondern hat sich in ihren Schriftsätzen darauf beschränkt, die Bestandteile dieser Kosten zu definieren, ohne zu erläutern, inwieweit deren Bewertung durch WT ungewöhnlich niedrig gewesen sei.

Zu den allgemeinen Kosten

64 Zu den allgemeinen Kosten konnte die Kommission feststellen, dass im Angebot von WT ein weit geringerer Anteil allgemeiner Kosten ausgewiesen war als im Angebot der Klägerin. Im Hinblick auf diese Position nehmen die Bieter eine auf ihre Praxis und ihre Erfahrung gestützte Bewertung vor. Mithin können die Ansätze der Klägerin nicht als ein Standard angesehen werden, da die spezifische Organisation jedes Bieters einen Grund für niedrigere Kosten liefern kann.

65 Außerdem war WT nach Ansicht der Kommission bemüht, „bei Gewährleistung eines hohen Qualitätsniveaus die Kosten dadurch möglichst gering zu halten, dass sie sich auf Infrastrukturen und Technologien stützt, die dank fortgeschrittener Produktivitätstechniken sehr leistungsfähig sind". Einer schriftlichen Antwort auf eine Frage des Gerichts ist zu entnehmen, dass die Kommission insbesondere den Umstand berücksichtigt hat, dass WT in der Lage gewesen sei, für die Lieferung von Dienstleistungen zum Zwecke der Kostenreduzierung als bestmöglich zu beurteilende, zugleich aber innovative informationstechnische Lösungen anzubieten. Weiter ermöglichte die erschöpfende Beschreibung der technischen und logistischen Ressourcen des Angebots von WT der Kommission, sich zu vergewissern, dass die verwendeten Infrastrukturen und die entwickelten Instrumente bei Gewährleistung der Effektivität der Dienstleistungen auf Produktivität und Kostenreduzierung ausgerichtet waren. Auch beim technischen Angebot habe das Bemühen um die bestmögliche Leistungserbringung zu günstigsten Kosten im Vordergrund gestanden.

66 Demnach und im Licht dieser Angaben ist das Gericht der Auffassung, dass die Kommission bestrebt war, zu prüfen, ob die allgemeinen Kosten eine ordnungsgemäße Ausführung der erwarteten Dienstleistungen sicherstellten und ob das ausgewählte Angebot zuverlässig und seriös war.

67 Außerdem hat der Bewertungsausschuss die Schlüssigkeit der „Geschäftsführungskosten" dadurch geprüft, dass er erstens die Durchschnittskosten einer durch die „Geschäftsführungskosten" abgegoltenen Transaktion „Dienstreisen" mit denjenigen einer durch die „Transaktionskosten" abgegoltenen Transaktion „andere Reisen" verglichen hat. Diese Untersuchung hat gezeigt, dass diese Kosten beim Angebot der Klägerin fast doppelt so hoch waren wie die Durchschnittskosten einer durch die „Transaktionskosten" abgegoltenen Transaktion (32,94 Euro gegenüber 14,37 Euro), wohingegen das Angebot von WT nur sehr leicht voneinander abweichende Kosten enthielt (16 Euro gegenüber 15,66 Euro).

68 Der Bewertungsausschuss hat zweitens die Höhe der „Geschäftsführungskosten" für die Lose Nr. 1 (Brüssel) und Nr. 2 (Luxemburg) anhand von deren jeweiligen Volumen verglichen. Das Angebot von WT konnte dem Auftraggeber verlässlich erscheinen, da die „Geschäftsführungskosten" für Los Nr. 1 das 3,64-fache der für

Los Nr. 2 angesetzten betrugen, und zwar für das 3,56-fache Volumen von Dienstreisen, also in einem gerechtfertigten und schlüssigen Verhältnis standen. Umgekehrt schienen die „Geschäftsführungskosten" der Klägerin für Los Nr. 1 sehr viel höher zu sein, da diese, gleichfalls für das 3,56-fache Volumen, das 7,89-fache der für Los Nr. 2 angesetzten betrugen.

69 Die Klägerin beanstandet diesen Vergleich nach den Verhältniszahlen zwar, weist aber nicht nach, dass er falsch sei, wobei die Kommission entgegen dem Vorbringen der Klägerin diesen Vergleich nur deshalb vorgenommen hat, um sich der Schlüssigkeit des ausgewählten Angebots zu versichern und keineswegs, um Los Nr. 1 zuzuteilen. Mithin durfte die Kommission davon ausgehen, dass die „Geschäftsführungskosten" des Angebots von WT seriös und zuverlässig waren.

Zum Beteiligungssystem

70 Mit der Kommission ist davon auszugehen, dass das Beteiligungssystem bei der Ermittlung der Qualität des Angebots Berücksichtigung gefunden hat, um zu zeigen, dass sie das Angebot zu Recht nicht als ungewöhnlich niedrig angesehen hat. Dieser Gesichtspunkt wurde benutzt, um sich der Verlässlichkeit und Seriosität des finanziellen Angebots als Ganzem zu vergewissern und nicht als Zuschlagskriterium. Da jeder Rabatt, den der Dienstleistende erhält, eine anteilsmäßige Beteiligung der Kommission zur Folge hat und das Angebot von WT im vorliegenden Fall einen erheblichen Teil zusätzlichen Einkommens im Beteiligungsanteil vorsah, konnte sich die Kommission der wirtschaftlichen Ausgewogenheit der „Geschäftsführungskosten" vergewissern.

71 Nach alledem zeigt sich nicht, dass der Kommission ein offensichtlicher Beurteilungsfehler unterlaufen wäre, als sie davon ausgegangen ist, dass das finanzielle Angebot von WT das wirtschaftlich günstigste war, ohne jedoch ungewöhnlich niedrig zu sein. Daher ist der erste Klagegrund zurückzuweisen.

2. *Zum zweiten Klagegrund: Offensichtlicher Beurteilungsfehler bei der Bewertung der Qualität der technischen Angebote*

Vorbringen der Parteien

72 Nach Ansicht der Klägerin ist der Kommission dadurch ein offensichtlicher Beurteilungsfehler unterlaufen, dass sie für das Angebot von WT die höchste Note (87,62 von 100) für die Qualität der angebotenen Dienstleistungen vergab. Die Zuerkennung einer höheren Note wäre nur zu erklären, wenn das Angebot von WT nicht nur bedeutende Qualitätsgarantien in Bezug auf die Reisebürodienstleistungen aufgewiesen hätte, sondern auch höhere Qualitätsgarantien als die, die sie angeboten habe. Das Angebot von WT habe aber keineswegs eine für die genannten Dienstleistungen hinreichende Qualität gewährleisten können.

73 Mit der Einstellung von 14 ihrer 35 ehemaligen Beschäftigten verfüge WT nicht über das erforderliche Personal, um eine gute Qualität der Leistungen zu garantieren.

74 Die Klägerin weist darauf hin, dass ihr im Lauf der Ausführung der Leistungen während der Durchführung des Rahmenvertrags, also in der Zeit vom 1. April 1999 bis 31. März 2004, keine Verfehlung vorgeworfen worden sei. Der Leiter des mit Dienstreisen betrauten Referats innerhalb der Kommission habe in einem Vermerk vom 6. Dezember 2001 die ordnungsgemäße Ausführung ihrer Reisebürodienstleistungen anerkannt und deren „umfassend positiven" Charakter hervorgehoben. Die Klägerin ist daher der Meinung, dass ihr Angebot den im Lastenheft aufgestellten Anforderungen in vollem Umfang genüge.

75 Die Kommission habe schon vor Beginn der Vertragsdurchführung gewusst, dass WT während dreier Monate, also einem Zeitraum, der einem Achtel der ursprünglichen Vertragsdauer entsprochen habe, eine korrekte Ausführung der

Dienstleistungen nicht habe gewährleisten können. Anhang 1 des Lastenhefts mache aber die Erbringung der Reisebürodienstleistungen in den Diensträumen der Organe zur zwingenden Voraussetzung für die Ausführung der Dienstleistungen, wobei der Vertrag im Übrigen gekündigt werden könne, „wenn die Durchführung des Vertrages nicht binnen drei Monaten nach dem hierfür vorgesehenen Datum tatsächlich aufgenommen wurde". Erstaunlich sei auch, dass WT die qualitativ höchste Note zuerkannt worden sei, obwohl zum Zeitpunkt der Auswertung der Angebote vorgesehen gewesen sei, dass sie während dreier Monate den Vertrag nicht habe durchführen können.

76 Der Zuschlag für Los Nr. 1 an WT sei unter Missachtung der Vorschriften des Lastenhefts erfolgt, das in Anhang 1 als Voraussetzung für die Zulässigkeit der Angebote die Einreichung des Nachweises dafür nenne, dass die Bieter über die zur Ausstellung von Flugausweisen erforderlichen Genehmigungen verfügten, und in dem es heiße, dass vor Beginn der Durchführung des Vertrages eine Lizenznummer der IATA (im Folgenden: IATA-Lizenz) verlangt werde. Der mit WT am 31. März 2004 geschlossene Vertrag sei aber seit dem 1. April 2004 durchgeführt worden, obwohl WT nicht in der Lage gewesen sei, diese Lizenznummer vorzulegen. Deshalb sei die Klägerin der einzige Bieter gewesen, der hinsichtlich der IATA-Lizenz das Lastenheft habe einhalten können.

77 Die Kommission vertritt die Ansicht, sie habe die Qualität der technischen Angebote im Einklang mit dem Lastenheft und den vor der Eröffnung der Angebote festgelegten Methoden bewertet, und zwar ohne einen offensichtlichen Beurteilungsfehler zu begehen.

78 Zur Unmöglichkeit, die Durchführung des Vertrages zwischen dem 1. April und dem 27. Juni 2004 zu gewährleisten, bemerkt die Kommission, dass — abgesehen von der Klägerin — keiner der Vertragspartner imstande gewesen wäre, binnen sechs Wochen vom Zeitpunkt der Zuschlagsentscheidung an und mindestens einen Monat seit dem ersten für die Vertragsunterzeichnung geeigneten Zeitpunkt die für die Ausführung der Dienstleistungen in den Büroräumen der Kommission notwendigen verwaltungsmäßigen und technischen Formalitäten zu erfüllen. Deshalb habe die Kommission die Klägerin gebeten, diese Dienstleistungen weiterhin sicherzustellen; diese habe aber schließlich abgelehnt, diesem Ersuchen nachzukommen.

79 Die Kommission habe somit wegen dringlicher, zwingender Gründe im Zusammenhang mit Ereignissen, die der öffentliche Auftraggeber nicht habe voraussehen können und auch nicht zu verantworten habe und die die Interessen der Gemeinschaft gefährden könnten, Artikel 126 Absatz 1 Buchstabe c der Durchführungsbestimmungen anwenden müssen. Deshalb habe sie den betreffenden Vertrag mit einem Nachtrag unterzeichnet, der es der neuen Vertragspartnerin erlaubt habe, für einen Übergangszeitraum vom 1. April bis zum 19. Mai 2004, nicht aber für einen Zeitraum von drei Monaten, wie die Klägerin behaupte, die Dienstleistungen „ex-plant", d. h. in ihren eigenen Geschäftsräumen, zu erbringen.

80 Die Kommission habe auf einen unerwarteten Verzicht mehrerer Organe, darunter das Europäische Parlament und der Gerichtshof, reagieren müssen. Das Lastenheft habe im vorliegenden Fall kein exaktes Datum für die Aufnahme der Ausführung der Leistungen vorgesehen, abgesehen davon, dass der Vertrag vor dem 30. Juni 2004 habe unterzeichnet werden müssen und die Angebote ab dem 2. Dezember 2003 neun Monate lang gültig gewesen seien. Im Übrigen sei WT immer imstande gewesen, den streitigen Auftrag auszuführen, der erst spätestens am 1. Juli 2004 habe in Angriff genommen werden müssen.

81 Unzutreffend sei die Behauptung, der Kommission seien die auf den Verzicht der Organe folgenden Schwierigkeiten bei der interinstitutionellen Ausschreibung inhaltlich bekannt gewesen. Die Probleme technischer und verwaltungsmäßiger Art, die die Ausführung des Auftrags „in-plant" vom 1. April 2004 an unmöglich gemacht hätten, seien nämlich erst am 8. März 2004 bei dem Treffen mit WT zu Tage getreten. Somit seien die Probleme erst nach Abschluss des Ausschreibungsverfahrens bekannt geworden, was die Kommission verpflichtet habe, eine angemessene Lösung zu finden.

82 Die IATA-Lizenz werde nach dem Lastenheft erst ab Aufnahme der Leistungen, also nach dem Abschluss des Ausschreibungsverfahrens, verlangt. Zudem sei diese Lizenz kein Kriterium für die qualitative Bewertung.

83 WT bestreitet, dass die höchste Note ohne weiteres an einen Vertragspartner an Ort und Stelle zu vergeben sei.

84 Zu den IATA-Lizenzen weist WT darauf hin, dass sie über eine weltweite Lizenz, die ihre Tätigkeiten in Belgien abdecke, und über IATA-Lizenzen für jedes ihrer Büros verfüge. Keiner der Bieter, mit Ausnahme der Klägerin, könne über eine Lizenz für die innerhalb der Kommission gelegenen Diensträume verfügen. Außerdem gehe aus Anhang 1 des Lastenhefts (Klausel 2.2) hervor, dass es keine Voraussetzung für die Zulässigkeit der Angebote dargestellt habe, über eine IATA-Lizenznummer speziell für die Durchführung des Vertrages zu verfügen.

85 Zur Zahl der Beschäftigten weist WT schließlich darauf hin, dass sie die in der Ausschreibung aufgestellte Bedingung erfülle. Sie verfüge nämlich in Belgien über mindestens 70 Beschäftigte, wobei ihre Beschäftigten mehrheitlich über die in Artikel 5.2 des Anhangs 1 des Lastenhefts genannten beruflichen Qualifikationen verfügten.

Würdigung durch das Gericht

86 Nach ständiger Rechtsprechung ist die Qualität der Angebote auf der Grundlage der Angebote selbst zu bewerten und nicht ausgehend von den Erfahrungen, die die Bieter im Rahmen früherer Aufträge mit dem Auftraggeber gemacht haben, oder anhand der Auswahlkriterien, wie der fachlichen Leistungsfähigkeit der Bewerber, die bereits im Stadium der Auswahl der Bewerbungen geprüft worden sind und nicht erneut zum Vergleich der Angebote herangezogen werden dürfen (Urteil des Gerichtshofes vom 20. September 1988 in der Rechtssache 31/87, Beentjes, Slg. 1988, 4635, Randnr. 15, und Urteil Esedra/Kommission, Randnr. 158).

87 Im vorliegenden Fall geht aus Artikel 6 des Lastenhefts hervor, dass die Vergabe des Auftrags nach zwei Kriterien erfolgt, nämlich nach der Qualität der angebotenen Dienstleistungen und nach den angebotenen Preisen. Was die Qualität des Angebots betrifft, so ist diese anhand von vier Kriterien zu beurteilen: i) dem Personal, ii) den technischen und logistischen Mitteln, iii) der Geschäftsführung und der Informationsweiterleitung und iv) der Fähigkeit, die besten Tarife auszuhandeln.

88 Daher kann die von der Klägerin erworbene Erfahrung kein Hindernis für das Angebot eines anderen Bieters sein, der in der Lage ist, Dienstleistungen von höherer Qualität als die ihre anzubieten und der die vier Kriterien zur Festlegung der erwarteten Qualität in angemessener Weise erfüllt.

89 Was die Zahl der Beschäftigten angeht, so hat WT für Los Nr. 1 29 Beschäftigte angesetzt, während die Klägerin 39 angesetzt hat. Die Schätzung von WT konnte der Kommission verlässlich erscheinen, wobei die Produktivität und Effektivität von WT, so wie sie diese in einer ihrer schriftlichen Antworten an das Gericht erläutert hat und wie sie oben in Randnummer 65 erwähnt sind, eine geringere Zahl von Beschäftigten im Vergleich zur Klägerin rechtfertigen können, und zwar ohne nachteilige Folgen für die erwartete Qualität der Leistungen.

90 Weiter verlangen weder die Haushaltsordnung noch die Durchführungsbestimmungen, dass ein Bieter tatsächlich zum Zeitpunkt der Abgabe seines Angebots über das Personal verfügt, das zur Durchführung eines möglichen künftigen Vertrages erforderlich ist. Jeder ausgewählte Bieter muss nämlich in der Lage sein, die Erbringung der Leistungen zu dem Zeitpunkt aufzunehmen, der in dem sich aus dem Ausschreibungsverfahren ergebenden Vertrag festgelegt ist, nicht aber bevor ihm der Auftrag endgültig erteilt ist. Würde man verlangen, dass der Bieter zum Zeitpunkt der Abgabe seines Angebots über die erforderliche Anzahl von Beschäftigten verfügt, liefe dies auf eine Bevorzugung des Bieters an Ort und Stelle hinaus und nähme so der Ausschreibung ihren Sinn. Im vorliegenden Fall verlangte das Lastenheft lediglich, dass der Bieter zum Zeitpunkt der Abgabe seines Angebots über mindestens 70 Beschäftigte in Belgien verfügte, eine Bedingung, die WT erfüllte.

91 Die Durchführungsschwierigkeiten von WT, die nicht imstande war, die geforderte IATA-Lizenz zu erhalten und somit die Dienstleistungen vom 1. April 2004 an intern zu erbringen, hingen mit dem Verzicht bestimmter Organe zusammen, was die Durchführung einer zweiten Ausschreibung erforderlich machte, und traten erst nach der Auftragsvergabe auf. Diese Schwierigkeiten haben sich nämlich erst am 8. März 2004 bei dem Treffen zwischen der Kommission und WT gezeigt. Somit ist das Vorbringen der Klägerin, die Durchführungsschwierigkeiten bei WT während der ersten drei Monate der Vertragszeit könnten nicht den Erhalt einer hohen Note rechtfertigen und hätten die Kommission zur Kündigung des letztlich mit WT unterzeichneten Vertrages veranlassen müssen, irrelevant.

92 Nach dem Vertragsentwurf, der dem Lastenheft als Anhang beigefügt ist, eröffnet die Kündigungsmöglichkeit entgegen dem Vorbringen der Klägerin nur eine Befugnis des Organs. Im vorliegenden Fall war die Kommission aber der Ansicht, dass die betreffenden Dienstleistungen nicht mit übermäßiger Verspätung erbracht worden seien und ihre Ausführung keine unannehmbare Verzögerung mit sich gebracht habe, wobei WT im Übrigen die Erbringung der Dienstleistungen am 1. April 2004 aufgenommen habe, und zwar unter den durch den Nachtrag festgelegten und angepassten Bedingungen.

93 Zudem bildete die Fähigkeit, die Leistungen unmittelbar zu erbringen, nach dem Lastenheft kein qualitatives Bewertungskriterium, da dort lediglich ein Endzeitpunkt für die Aufnahme der Leistungserbringung, hier der 1. Juli 2004, vorgesehen war. Deshalb kann der Umstand, dass WT nicht in der Lage war, ihre Dienstleistungen vom 1. April 2004 an intern zu erbringen, keinen Verstoß gegen das Lastenheft darstellen, da dieses nur einen Endzeitpunkt für die Aufnahme der Leistungen angab. WT hat nämlich die Dienstleistungen seit dem 24. Mai 2004 „in-plant" erbracht, also über einen Monat vor dem durch das Lastenheft festgelegten Endzeitpunkt.

94 Was die spezielle Lizenz zur Durchführung des Vertrages angeht, heißt es im Lastenheft, dass „vor Aufnahme der Aktivitäten ... eine für die Durchführung des Vertrages spezifische IATA-Lizenznummer sowie eine Bescheinigung der für die Verwaltung auf dem Gebiet der Reisebüros zuständigen örtlichen Behörden verlangt werden ..." (Anhang 1 zum Lastenheft [Klausel 2.2]). WT hat in der Sitzung

angegeben, dass sie am 10. Mai 2004 die „A-Lizenz" erhalten habe, die erforderlich sei, um anschließend eine IATA-Lizenz zu erhalten. Im vorliegenden Fall hat WT diese IATA-Lizenz am 18. Mai 2004 erhalten. WT hat somit die Vorschriften des Lastenhefts erfüllt, da sie vor dem 1. Juli 2004 im Besitz dieser Lizenz war.

95 In Bezug auf die Anwendung des Verhandlungsverfahrens heißt es in Artikel 126 Absatz 1 Buchstabe c der Durchführungsbestimmungen, dass „[d]er öffentliche Auftraggeber ... Aufträge im Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung vergeben [kann], ... soweit dies unbedingt erforderlich ist, wenn dringliche, zwingende Gründe im Zusammenhang mit Ereignissen, die der öffentliche Auftraggeber nicht voraussehen konnte und auch nicht zu verantworten hat und die die Interessen der Gemeinschaften gefährden könnten, es nicht zulassen, die für die anderen Verfahren geltenden... Fristen einzuhalten".

96 Was den nicht voraussehbaren und vom öffentlichen Auftraggeber nicht zu verantwortenden Charakter des Ereignisses angeht, so hat die Kommission im Anschluss an den Verzicht der anderen Organe am 29. Juli 2003 den Auftrag erneut ausgeschrieben, was zu einer Verschiebung des Zeitplans geführt hat. In ihrer Antwort auf eine schriftliche Frage des Gerichts hat die Kommission erläutert, dass das Parlament zunächst der Veröffentlichung der Ausschreibung zugestimmt, bei einem Treffen am 3. Juni 2003 aber Bedenken hinsichtlich der Teilnahme an der Ausschreibung geäußert habe. Es habe insbesondere Vorbehalte hinsichtlich der Auftragsvergabe auf der Grundlage eines Loses für jede Stadt geäußert. Mit Note vom 11. Juni 2003 habe der Generaldirektor für Personal des Parlaments mitgeteilt, dass es dem Parlament nicht möglich sei, das Lastenheft vor dem 30. Oktober 2003 fertigzustellen. Die Einhaltung der vom Parlament vorgeschlagenen Frist hätte den Ablauf der Ausschreibung, gemessen an der längstmöglichen Laufzeit des laufenden Vertrages, nämlich dem 31. März 2004, in Frage gestellt. Am 8. Juli 2003 habe das Parlament seinen Verzicht mitgeteilt, der denjenigen anderer Organe nach sich gezogen hat. Die Kommission hat auch dargelegt, dass sie den Zeitpunkt für die Aufnahme der Leistungen in der Ausschreibung nicht genau habe angeben können, sondern nur ein Enddatum, da jedes Los seine eigenen Besonderheiten aufgewiesen habe, u. a. unterschiedliche Ablaufdaten, was die Festsetzung eines einzigen Datums für die Aufnahme der Dienstleistungen für alle Lose unmöglich gemacht habe. Außerdem habe die Kommission erst seit dem Treffen vom 8. März 2004 Kenntnis davon gehabt, dass das Verfahren zur Erlangung der IATA-Lizenz, die für die Erbringung der Dienstleistungen „in-plant" erforderlich war, Zeit erforderte und somit eine gewisse Verzögerung bei der Ausführung der Leistungen hervorrufen konnte.

97 Um diese auf dem ursprünglichen Verzicht der Organe beruhende Schwierigkeit zu beheben, hat die Kommission die Klägerin daher gebeten, die Dienstleistungen während eines Übergangszeitraums von sechs bis acht Wochen sicherzustellen, was diese abgelehnt hat.

98 Somit erlaubte es der Zeitplan, der durch den nicht vorhersehbaren Verzicht einiger Organe und die Weigerung der Klägerin, die Dienstleistungen während eines Übergangszeitraums zu erbringen, durcheinander geraten war, der Kommission nach Auffassung des Gerichts nicht, die Fortführung der Reisebürodienstleistungen sicherzustellen, ohne auf die Unterzeichnung eines Nachtrags zurückzugreifen, der es WT erlaubte, die Dienstleistungen vom 1. April bis 19. Mai 2004 „ex-plant" zu erbringen, um der Situation von zwingender Dringlichkeit, mit der sie konfrontiert war, zu begegnen.

99 Im Übrigen zeigt sich, dass die Kommission bei den in Rede stehenden Verzichten keinerlei Rolle spielte, da diese nicht von ihr zu verantworten und für sie nicht voraussehbar waren, weil die Vorbehalte des Parlaments erst nach der ursprünglichen Veröffentlichung der Ausschreibung zutage getreten sind.

100 Im Hinblick auf die Gefährdung der Interessen der Gemeinschaft ist davon auszugehen, dass die Fortführung der in der vorliegenden Rechtssache in Rede stehenden Dienstleistungen, die fast 57 000 Dienstreisen pro Jahr betreffen, von solcher Bedeutung ist, dass die Kommission deren Fortführung sicherstellen musste, und zwar unter Rückgriff auf ein Verhandlungsverfahren.

101 Dabei wurde das Verhandlungsverfahren keineswegs im Rahmen der Ausschreibung angewandt. Es wurde nämlich nur angewandt, um einen Nachtrag zum Hauptvertrag zu unterzeichnen, der aus dem Ausschreibungsverfahren hervorgeht und der am 31. März 2004 unterzeichnet worden war. Somit hatte dieser Nachtrag ausschließlich die Funktion, angesichts der Weigerung der Klägerin, die Dienstleistungen während eines Übergangszeitraums sicherzustellen, eine Erbringung dieser Dienstleistungen „ex-plant" in der Zeit vom 1. April bis 19. Mai 2004 zu ermöglichen.

102 Weiter musste der Bieter aufgrund des Lastenhefts nicht zum Zeitpunkt der Abgabe des Angebots, sondern zum 1. Juli 2004 in der Lage sein, die Dienstleistungen intern zu erbringen. Wegen der Weigerung der Klägerin, den Vertrag nach Ablauf des Rahmenvertrags am 31. März 2004 zu verlängern, war die Kommission daher gezwungen, mit WT eine vertragliche Abmachung zu finden, um die Fortführung der Dienstleistungen zu gewährleisten. Es erscheint nämlich gerechtfertigt, dass eine vorzeitige Ausführung der Dienstleistungen zum 1. April 2004 eine Vertragsanpassung erforderlich machte, indem u. a. eine vorübergehende Erbringung der Dienstleistungen „ex-plant" zugelassen wurde. Auch war WT in der Lage, die im Lastenheft aufgestellten Anforderungen zu erfüllen, da sie die Dienstleistungen seit dem 24. Mai 2004, also über einen Monat vor dem in diesem Heft festgelegten Endzeitpunkt, intern erbringen konnte.

103 Mithin waren die in Artikel 126 Absatz 1 Buchstabe c der Durchführungsbestimmungen aufgestellten Voraussetzungen erfüllt und die Anwendung des Verhandlungsverfahrens gerechtfertigt.

104 Schließlich hat die Klägerin in ihrer Erwiderung den Klagegrund vorgetragen, es liege ein Verstoß gegen die in Artikel 89 Absatz 1 der Haushaltsordnung geschützten Grundsätze der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung vor. Nach Artikel 48 § 2 der Verfahrensordnung dürfen jedoch neue Angriffs- und Verteidigungsmittel im Laufe des Verfahrens nicht mehr vorgebracht werden, es sei denn, dass sie auf rechtliche oder tatsächliche Gründe gestützt werden, die erst während des Verfahrens zutage getreten sind. Da dieser Klagegrund in der Klageschrift nicht genannt ist und es sich nicht um einen Grund handelt, der erst während des Verfahrens zutage getreten ist, ist er für unzulässig zu erklären.

105 Nach alledem ist nicht ersichtlich, dass der Kommission bei der qualitativen Bewertung des ausgewählten Angebots ein offensichtlicher Beurteilungsfehler unterlaufen ist. Demnach ist der zweite Klagegrund zurückzuweisen.

3. *Zum Antrag auf Vorlage von Unterlagen betreffend den Zuschlag für Los Nr. 1*

106 Das Gericht hat im Rahmen prozessleitender Maßnahmen u. a. die Streithelferin aufgefordert, Angaben zu ihrem Angebot vorzulegen. Daher hält das Gericht die sich aus den Akten ergebenden Angaben für ausreichend, um den Rechtsstreit zu entscheiden, ohne, wie von der Klägerin gemäß Artikel 64 der Verfahrensordnung beantragt, die Kommission zur Vorlage sämtlicher Unterlagen betreffend den Zuschlag für Los Nr. 1 aufzufordern.

Zum Schadensersatzantrag

107 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die Kommission bei der Entscheidung für den ausgewählten Bieter keinen offensichtlichen Beurteilungsfehler und auch keinen Verstoß gegen die Haushaltsordnung begangen hat. Im Übrigen trägt die Klägerin auch keinen weiteren Gesichtspunkt vor, der sich von diesen beiden Klagegründen unterschiede und eine Rechtswidrigkeit darstellen könnte, die geeignet wäre, die Haftung der Gemeinschaft auszulösen. Somit ist der Schadensersatzantrag unbegründet, ohne dass sich das Gericht zu dessen Zulässigkeit äußern müsste.

108 Somit und nach alledem ist die Klage insgesamt abzuweisen.

Kosten

109 Nach Artikel 87 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Klägerin mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten der Kommission und der Streithelferin einschließlich der Kosten des Verfahrens der einstweiligen Anordnung aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DAS GERICHT (Zweite Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Die Klägerin trägt die Kosten der Kommission und die Kosten der Streithelferin einschließlich der Kosten des Verfahrens der einstweiligen Anordnung.

Pirrung Forwood Papasavvas

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 6. Juli 2005.

Der Kanzler

H. Jung

Der Präsident

J. Pirrung

Inhaltsverzeichnis

Rechtlicher Rahmen ..... II - 2632
Sachverhalt ..... II - 2633
Verfahren und Anträge der Beteiligten ..... II - 2637
Zu den Anträgen auf Nichtigerklärung ..... II - 2640
1. Zum ersten Klagegrund: Verstoß gegen Artikel 146 der Durchführungsbestimmungen und offensichtlicher Fehler bei der Bewertung der finanziellen Angebote .. II - 2640
Vorbringen der Parteien ..... II - 2640
Beurteilung durch das Gericht ..... II - 2645
Zu den Lohnkosten ..... II - 2647
Zu den Betriebskosten ..... II - 2649
Zu den allgemeinen Kosten ..... II - 2649
Zum Beteiligungssystem ..... II - 2651
2. Zum zweiten Klagegrund: Offensichtlicher Beurteilungsfehler bei der Bewertung der Qualität der technischen Angebote ..... II - 2652
Vorbringen der Parteien ..... II - 2652
Würdigung durch das Gericht ..... II - 2655
3. Zum Antrag auf Vorlage von Unterlagen betreffend den Zuschlag für Los Nr. 1 . II - 2661
Zum Schadensersatzantrag ..... II - 2661
Kosten ..... II - 2661