Geschäftsnummer: **VB.2024.00725**
Entscheidart und -datum: Endentscheid vom 15.05.2025
Spruchkörper: 1. Abteilung/1. Kammer
Weiterzug: Dieser Entscheid ist rechtskräftig.
Rechtsgebiet: Submissionsrecht
Betreff: **Submission**

Stichworte:
PREISSPANNE
REFERENZEN
SUBMISSIONSRECHT
UNTERKRITERIEN
ZUSCHLAGSKRITERIEN

Rechtsnormen:
Art. 35 lit. p IVöB
Art. 56 Abs. 3 IVöB
Art. 56 Abs. 4 IVöB

Publikationen:
- keine -

Konkretisierung der Zuschlagskriterien; Zulässigkeit der Preisspanne.

In der Phase ab der Ausschreibung bis vor Ablauf der Angebotsfrist kann eine Vergabestelle Konkretisierungen bzw. Präzisierungen an der Ausschreibung vornehmen. Die 39 interessierten Agenturen, welche die Ausschreibungsunterlagen heruntergeladen haben, erhielten vorliegend genügend Zeit, die geänderten Anforderungen in ihren Angeboten zu berücksichtigen. Die Konkretisierung liegt im Rahmen des Ermessens der Beschwerdegegnerin (E. 5.2).
Nach konstanter Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts sind bei einer nachträglichen Wahl der Preisspanne höhere Anforderungen an die Begründung zu stellen. Je ungewöhnlicher (besonders weit oder besonders eng) die gewählte Preisspanne ist, desto mehr ist eine triftige Begründung für diese Festlegung erforderlich (E. 7.6.3). Wird die Bandbreite – wie vorliegend – erst nach dem Vorliegen der Angebote festgelegt, können auch die tatsächlich offerierten, ernsthaften Preise als Anhaltspunkte berücksichtigt werden. Massgeblich ins Gewicht fallen können die tatsächlichen Angebotspreise jedoch nur, wenn eine gewisse Anzahl an Offerten eingegangen ist und deshalb die Ergebnisse tatsächlich einen statistischen Wert haben. Mit zwei Angeboten liegt das vorliegend zu beurteilende Vergabeverfahren unter dieser Grenze (E. 7.6.3). Die Preisspanne von 100 % für den Gesamtpreis Aufwand erweist sich infolge der Komplexität des Auftrags als zulässig (E. 7.6.5).

Abweisung.

Verwaltungsgericht
des Kantons Zürich
1. Abteilung

VB.2024.00725

Urteil

der 1. Kammer

vom 15. Mai 2025

Mitwirkend: Abteilungspräsidentin Sandra Wintsch (Vorsitz), Verwaltungsrichter Daniel Schweikert, Ersatzrichterin Nicole Tschirky, Gerichtsschreiber Jonas Alig.

In Sachen

A AG,
vertreten durch RA B,

Beschwerdeführerin,

gegen

Verkehrsbetriebe Zürich,

Beschwerdegegnerin,

und

C GmbH,

Mitbeteiligte,

betreffend Submission,

hat sich ergeben:

I.
Die Verkehrsbetriebe der Stadt Zürich (VBZ) eröffneten mit Ausschreibung auf SIMAP vom 27. Juni 2024 ein offenes Submissionsverfahren im Staatsvertragsbereich betreffend eine PR-Agentur für das Projekt Tram Affoltern (PR-Dienstleistungen für die Kommunikationsgruppe Tram Affoltern). Mit der Kommunikation zum Projekt Tram Affoltern sollen alle relevanten Stakeholder über das Projekt und den jeweiligen Projektstand informiert werden. Die Kommunikation soll Verständnis und Akzeptanz für das Projekt Tram Affoltern und die damit verbundenen Bauarbeiten schaffen. Gemäss Offertöffnungsprotokoll vom 7. August 2024 gingen zwei gültige Angebote ein. Der Zuschlag an die C GmbH zum Betrag von Fr. 674'000.- exkl. MWST wurde am 11. November 2024 auf SIMAP publiziert.

II.
A. Die A AG gelangte mit Beschwerde vom 29. November 2024 an das Verwaltungsgericht und beantragte, den Zuschlag vom 6. November 2024 an die C GmbH betreffend die Beschaffung PR-Agentur Projekt "Tram Affoltern" aufzuheben und den Zuschlag der Beschwerdeführerin zu erteilen. Eventualiter sei der Zuschlag vom 6. November 2024 an die C GmbH betreffend die Beschaffung PR-Agentur Projekt Tram Affoltern aufzuheben und es sei das Vergabeverfahren zur rechtskonformen Durchführung an die Vergabestelle zurückzuweisen. Weiter ersuchte die A AG um Erteilung der aufschiebenden Wirkung und um Akteneinsicht; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zuzüglich MWST zulasten der VBZ und der C GmbH.

B. Mit Präsidialverfügung vom 2. Dezember 2024 wurde der VBZ ein Vertragsschluss einstweilen, bis zum Entscheid über das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung, untersagt.

C. Mit Beschwerdeantwort vom 17. Dezember 2024 beantragte die VBZ die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde. Der Beschwerde sei keine aufschiebende Wirkung zu erteilen. Für den Fall der Erteilung der aufschiebenden Wirkung sei der VBZ bis zum rechtskräftigen Entscheid zu erlauben, mit der C GmbH einen befristeten Vertrag über die Unterstützung bei der Kommunikation im Projekt Tram Affoltern abzuschliessen. Der A AG sowie der C GmbH sei in das Angebot der jeweils anderen Partei keine Einsicht zu gewähren. Zudem sei der A AG unter Wahrung des Vertraulichkeitsgrundsatzes nur eine eingeschränkte Akteneinsicht zu gewähren. Die Kosten des Verfahrens seien nach Ermessen des Gerichts auf die Parteien zu verteilen. Parteientschädigungen seien keine zuzusprechen.

D. Mit Präsidialverfügung vom 30. Dezember 2024 wurde die VBZ – vorbehältlich allfälliger Kündigungsfristen laufender Verträge – ermächtigt, für die bis 31. Mai 2025 anfallenden Kommunikationsarbeiten betreffend das Tram Affoltern der C GmbH oder anderen Unternehmen Aufträge zu erteilen. Im Übrigen wurde der Beschwerde die aufschiebende Wirkung gewährt und das Akteneinsichtsbegehren der A AG teilweise gutgeheissen.

E. Mit Replik vom 23. Januar 2025, Duplik vom 14. Februar 2025, Triplik vom 3. März 2025 sowie Quadruplik vom 17. März 2025 hielten die Parteien an ihren Anträgen fest. Die C GmbH liess sich im Verfahren nicht vernehmen.

Die Kammer erwägt:

1.
1.1 Der Kanton Zürich ist der neuen Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) vom 15. November 2019 beigetreten (§ 1 des Gesetzes über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. November 2019 [BeiG IVöB]). Das BeiG IVöB ist seit dem 1. Oktober 2023 in Kraft (RRB Nr. 826/2023 vom 28. Juni 2023). Für das vorliegende Beschwerdeverfahren, dem eine Ausschreibung vom 27. Juni 2024 zugrunde liegt, gilt demnach neues Recht. Somit gelangen die Art. 51 ff.

IVöB sowie § 3 BeiG IVöB zur Anwendung. Anwendbar ist sodann im Weiteren die Submissionsverordnung vom 28. Juni 2023 (SVO).

1.2 Nach § 3 Abs. 1 BeiG IVöB ist gegen Verfügungen gemäss Art. 53 IVöB, wozu auch der Zuschlag zählt (lit. e), unabhängig vom Auftragswert die Beschwerde an das Verwaltungsgericht als einzige kantonale Instanz zulässig.

2.

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

2.2 Gemäss der Offertöffnung vom 7. August 2024 sind lediglich zwei Angebote eingegangen. Der Zuschlag erfolgte an die Mitbeteiligte.

Gemäss korrigiertem Evaluationsbericht vom 13. Dezember 2024 erzielte die Mitbeteiligte mit 391,6 Punkten die höchste Gesamtbewertung; das Angebot der Beschwerdeführerin rangiert mit 373,3 Punkten und damit mit einem Rückstand von 18,3 Punkten auf Platz 2. Mit ihrer Beschwerde macht die Beschwerdeführerin geltend, die Mitbeteiligte hätte aufgrund der angegebenen Referenzen ausgeschlossen werden müssen. Zudem macht die Beschwerdeführerin eine unrichtige Bewertung der Zuschlagskriterien geltend. Dringt sie mit ihren Rügen durch, hat sie eine realistische Aussicht auf den Zuschlag. Die Beschwerdelegitimation ist mithin zu bejahen. Da die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen ebenfalls erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

3.

Vergabebehörden verfügen bei der Festlegung der Zuschlagskriterien sowie beim Entscheid darüber, welches Angebot anhand der Zuschlagskriterien das wirtschaftlich günstigste sei, über einen erheblichen Beurteilungsspielraum (BGE 143 II 553 E. 6.3.2; VGr, 20. April 2017, VB.2017.00132, E. 3.4 mit weiteren Hinweisen). In diesen Beurteilungsspielraum greift das Verwaltungsgericht, dem keine Überprüfung der Angemessenheit des Entscheids zusteht (Art. 56 Abs. 4 IVöB; § 50 Abs. 2 VRG), nicht ein. Zu prüfen ist dagegen eine allfällige Überschreitung oder ein Missbrauch des Ermessens sowie eine unrichtige oder ungenügende Feststellung des Sachverhalts (Art. 56 Abs. 3 IVöB; § 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 lit. a und b VRG).

4.

Die Mitbeteiligte hat die Projekte "D" und "E" als Unternehmensreferenzen angegeben. Irrtümlicherweise hat die Beschwerdegegnerin das Projekt "F AG" als Unternehmensreferenz geprüft und bewertet, obwohl die Mitbeteiligte dieses nicht als Unternehmensreferenz angegeben hat, sondern als persönliches Projekt der beiden Schlüsselpersonen. Die Mitbeteiligte erhielt dafür 190,4 Punkte. Im Rahmen des Beschwerdeverfahrens hat die Beschwerdegegnerin ihr Versehen in Bezug auf die tatsächlich eingereichten Unternehmensreferenzen der Mitbeteiligten festgestellt und daraufhin die Bewertung neu unter Einbezug der Unternehmensreferenz "E" vorgenommen und die Referenzprojekte der Mitbeteiligten mit total 168,8 Punkten bewertet. Die tiefere Bewertung der Referenz "E" im Vergleich zur fälschlicherweise ursprünglich bewerteten Referenz "F AG" ergebe sich gemäss der Beschwerdegegnerin daraus, dass die Vergleichbarkeit mit dem Projekt Tram Affoltern wegen fehlendem ÖV-Bezug und wenig urbanem Umfeld kleiner sei.

Die Beschwerdegegnerin hat somit geprüft, ob sich nach der Neubewertung der korrekten Unternehmensreferenzen eine neue Reihenfolge in der Gesamtbewertung ergibt und der Zuschlag gegebenenfalls neu zu erteilen ist. Dieses Vorgehen der Beschwerdegegnerin ist nicht zu beanstanden. Die Referenz wurde nicht nachträglich eingereicht, sondern lediglich infolge eines Fehlers der Vergabebehörde nachträglich bewertet.

5.

5.1 Die Beschwerdeführerin macht zunächst geltend, die Mitbeteiligte sei infolge ungenügender Referenzprojekte vom Verfahren auszuschliessen. In der Ausschreibung sei ausdrücklich verlangt worden, dass die Referenzprojekte abgeschlossen sein müssten. Die Vergabestelle sei an die in der Ausschreibung festgelegten Eignungskriterien gebunden. Nach Eingang der Offerten sei die Änderung eines Eignungskriteriums ausgeschlossen. Vorliegend habe die Vergabestelle aber das Eignungskriterium Unternehmensreferenzen abgeändert, indem sie nachträglich auf das Erfordernis des abgeschlossenen Referenzprojekts verzichtet habe, was unzulässig sei. Aus den Unterlagen, die der Beschwerdeführerin im Rahmen der Akteneinsicht zugestellt worden seien, ergebe sich zudem, dass das Referenzprojekt "D" der Mitbeteiligten angeblich im Dezember 2024 abgeschlossen worden sei und das Referenzprojekt "E" erst im Januar 2024 begonnen habe und voraussichtlich im Dezember 2028 abgeschlossen sein werde. Die Referenzprojekte der Mitbeteiligten seien somit nicht abgeschlossen. Die Angaben der Mitbeteiligten seien zudem falsch. Gemäss der Website des Unternehmens D sei das Projekt D nicht im Dezember 2024 abgeschlossen worden. Der Baustart sei ab dem Jahre 2026 vorgesehen. Die Bauarbeiten würden ca. vier bis fünf Jahre dauern.

Sollte wider Erwarten davon ausgegangen werden, dass kurz vor dem Projektabschluss stehende Projekte ebenfalls zulässig seien, stelle sich die Frage, was "kurz vor dem Projektabschluss" bedeute. Unter dieser Prämisse würde das Referenzprojekt "E" der Mitbeteiligten, das erst im Januar 2024 begonnen habe und voraussichtlich erst im Dezember 2028 abgeschlossen sein werde, dieses Erfordernis offensichtlich nicht erfüllen. Der Abschluss im Dezember 2028 könne zeitlich unter keinen Umständen als "kurz vor dem Projektabschluss" verstanden werden. Zudem könne nicht glaubwürdig bzw. belastbar behauptet werden, dass dieses Projekt, mit welchem erst im Januar 2024 begonnen worden sei, in Bezug auf den Projektstand im Zeitpunkt der Offerteingabe bereits einen massgeblichen Leistungsstand aufgewiesen habe bzw. "kurz vor dem Projektabschluss" gestanden habe. In diesem Zusammenhang gebe die Mitbeteiligte in der Offerte an, die Basiskommunikation im Jahre 2024 bis zur Offerteinreichung ausgeführt zu haben. Diese behauptete Basiskommunikation stelle einen tiefen Leistungsstand dar, zumal das Projekt noch vier Jahre andaure. Es werde bestritten, dass die Kommunikationsstrategie sowie das Kommunikationskonzept im Sinne eines Meilensteins abgeschlossen und nachgewiesen seien. Damit stehe im Ergebnis fest, dass die Mitbeteiligte nach wie vor mindestens ein Referenzprojekt (nämlich "E") eingereicht habe, das die Ausschreibungsbedingungen bzw. die (nachträglich geänderten) Ausschreibungsbedingungen nicht einhalte.

Hinzu komme, dass sich für die beiden von der Zuschlagsempfängerin genannten Referenzprojekte in der SIMAP-Datenbank keine Ausschreibungsverfahren finden würden. Demzufolge sei davon auszugehen, dass diese Aufträge freihändig vergeben worden seien und die Auftragswerte deshalb unter Fr. 150'000.- lägen. Das Auftragsvolumen der beiden von der Mitbeteiligten genannten Referenzen sei somit erheblich tiefer als das Auftragsvolumen für das Projekt Tram Affoltern und deshalb mit diesem nicht vergleichbar. Sie seien auch deshalb nicht mit dem ausgeschriebenen Projekt vergleichbar, was ebenfalls zur Ungültigkeit der Referenzprojekte führe. Schliesslich seien die beiden genannten Referenzprojekte nachweislich keine grossen Infrastrukturprojekte.

Grund für die wenigen Angebote sei mit Sicherheit die Tatsache gewesen, dass in der Ausschreibung ausdrücklich abgeschlossene Referenzprojekte verlangt worden seien, über die eben nicht jeder Anbieter verfüge. Nun ändere die Vergabestelle diese zwingende Anforderung während laufender Ausschreibung einfach ab und verfälsche damit den Wettbewerb. Auch wenn ein interessierter Anbieter diese Änderung auf SIMAP noch mitbekommen hätte, sei die Chance praxisgemäss gering, dass ein solcher Anbieter doch noch ein Angebot eingebe.

5.2 Die Beschwerdegegnerin publizierte die Submission PR-Agentur für das Projekt Tram Affoltern am 27. Juni 2024 auf SIMAP. Die Beschwerdegegnerin definierte unter Ziffer 5.4.1 der Allgemeinen Ausschreibungsbedingungen das Eignungskriterium der fachlichen Leistungsfähigkeit und Erfahrung der Anbietenden in Bezug auf die Unternehmensreferenz (Teileignungskriterium "Hinreichende fachliche Befähigung zur Auftragserfüllung") wie folgt:

"Es sind zwei Referenzprojekte im Formular 'Referenzprojekte Unternehmen und Angaben zu Schlüsselpersonen' aufzuführen. Die Minimalanforderungen an die Referenzangaben des Anbieters sind:

- Eine Vergleichbarkeit mit den ausgeschriebenen Leistungen und Erfahrungen in der Kommunikation von grossen Infrastrukturprojekten muss gewährleistet sein.
- Die Referenzprojekte sind nicht älter als sechs Jahre. Die Referenzprojekte sind abgeschlossen.
- Die Referenzprojekte müssen praktische Erfahrungen in einem urbanen und politischen Umfeld aufzeigen.
- Mindestens ein Referenzprojekt muss aus dem Bereich ÖV und/oder Infrastrukturbau im städtischen Strassenraum sein.
- Die Agentur muss nachweislich eine PR-Agentur sein.
- Zwei Beispiele für journalistisches Schreiben
- Die Fragen im 'Fragenkatalog' bzw. Formular 'Referenzprojekte Unternehmen' sind vollständig beantwortet."

Anlässlich der Fragerunde wurde von einem nicht verfahrensbeteiligten Anbietenden die Frage gestellt, ob Projekte, die kurz vor dem Projektabschluss stünden, zum Einreichungszeitpunkt aber noch nicht ganz abgeschlossen seien, gültige Referenzprojekte sein könnten. Dies wurde von der Beschwerdegegnerin in der Antwort 8 bejaht; mindestens die Meilensteine Kommunikationsstrategie und Kommunikationskonzept müssten aber abgeschlossen und ein paar Massnahmen im betreffenden Projekt umgesetzt sein. Dieses Dokument wurde am 19. Juli 2024 auf SIMAP in anonymisierter Form publiziert. Als Eingabeschluss für die Angebote war der 6. August 2024 festgelegt. Die Präzisierung des Eignungskriteriums Unternehmensreferenzen in Bezug auf den Projektabschluss in der Antwort zu Frage 8 erfolgte somit mehr als zwei Wochen vor Fristablauf zur Eingabe der Offerten.

In der Phase ab der Ausschreibung bis vor Ablauf der Angebotsfrist kann eine Vergabestelle Konkretisierungen bzw. Präzisierungen an der Ausschreibung vornehmen (VGr, 1. Oktober 2020, VB.2020.00474, E. 5.2). Die 39 interessierten Agenturen, welche die Ausschreibungsunterlagen heruntergeladen haben, erhielten vorliegend genügend Zeit, die konkretisierten Anforderungen in ihren Angeboten zu berücksichtigen. Die Konkretisierung liegt im Rahmen des Ermessens der Beschwerdegegnerin. Ein Verstoss gegen das Rechtsgleichheitsgebot ist nicht ersichtlich. Auch hat die Beschwerdegegnerin damit den wirksamen Wettbewerb nicht verfälscht.

5.3 Die Beschwerdegegnerin hielt fest, dass dann ein gültiges Referenzprojekt vorliege, wenn mindestens die Meilensteine Kommunikationsstrategie und Kommunikationskonzept abgeschlossen seien. Zudem müssten ein paar Massnahmen im betreffenden Projekt umgesetzt sein. Damit wurde von der Beschwerdegegnerin definiert, was "kurz vor dem Projektabschluss" bedeutet. Es ist somit zu prüfen, ob die von der Mitbeteiligten genannten Referenzprojekte diese Definition erfüllen.

5.3.1 Die Beschwerdegegnerin führt aus, dass die Mitbeteiligte gemäss ihrer Offerte das Unternehmen D im Projekt "D" in der Plangenehmigungsphase ab April bis Dezember 2023 begleitet habe. Die Plangenehmigungsphase sei Ende 2023 mit der Eingabe des Plangenehmigungsgesuchs abgeschlossen gewesen. Für diese Planungsphase habe die Mitbeteiligte in der genannten Zeit die gesamten konzeptionellen und strategischen Überlegungen erstellt, umgesetzt und abgeschlossen. Gemäss den Angaben der Mitbeteiligten seien unter anderem ein Kommunikationskonzept für diese Phase entworfen, Medientrainings für die Projektleitung durchgeführt sowie ein Medienanlass und Infoveranstaltungen organisiert worden. Zudem habe die VBG der Mitbeteiligten für das Jahr 2024 einen Anschlussauftrag erteilt. Auch in dieser Phase seien sowohl konzeptionelle als auch konkrete Massnahmen umgesetzt worden, beispielsweise das Erstellen eines Detailkonzepts zur Umweltkommunikation.

Beim Projekt "E" habe die Mitbeteiligte den Auftrag zur Kommunikationsunterstützung für die Begleitung der Planungsphase von 2024–2028 erhalten und im Jahr 2024 wichtige Grundlagenarbeit auf strategischer und konzeptioneller Ebene geleistet. Insbesondere würden darunter das Kommunikationskonzept sowie das Teilkonzept zur Begleitgruppe "Verbände" fallen. Zudem seien verschiedene konkrete Massnahmen, wie das Überarbeiten und Aktualisieren der Website, das Erstellen eines Faktenblatts und von Q&As sowie ein

Projektvideo umgesetzt worden. Die geforderten Meilensteine Kommunikationskonzept und Kommunikationsstrategie sowie die abgeschlossene Umsetzung von Massnahmen lägen damit vor. Die Mitbeteiligte zeige in ihren Referenzangaben glaubhaft auf, dass sie im Projekt "E" die von der Beschwerdegegnerin definierten und für sie relevanten Meilensteine bereits umgesetzt habe.

Die Projekte "D" sowie "E" seien zudem hinsichtlich Komplexität, Thematik, urbaner Gegebenheiten, prozessualer Abläufe und Investitionsvolumen der baulichen Massnahmen sehr gut mit dem Tram Affoltern vergleichbar. Der Wert des konkreten Referenz-Kommunikationsauftrags sei für die Beschwerdegegnerin nicht allein massgebend gewesen für die Vergleichbarkeit der eingereichten Referenzen mit den ausgeschriebenen Kommunikationsaufgaben im Projekt Tram Affoltern. In Ziff. 5.4.1 der Allgemeinen Ausschreibungsbedingungen sei entsprechend bei den Anforderungen an die Referenzprojekte kein bestimmter Auftragswert gefordert worden, sondern die kommunikative Begleitung von "grossen Infrastrukturprojekten". Die Unternehmensreferenzen "D" und "E" erfüllten damit die an das Teileignungskriterium "Hinreichende fachliche Befähigung zur Auftragserfüllung" gestellten Anforderungen vollumfänglich. Die Projekte seien vergleichbar mit dem ausgeschriebenen Auftrag, hätten einen politischen Bezug und das Projekt "D" stamme aus dem ÖV-Bereich.

5.3.2 Diese Ausführungen sind nachvollziehbar. Dass die Ausführungen der Mitbeteiligten zu den Unternehmensreferenzen "D" sowie "E" in ihrem Angebot nicht zutreffen sollen, wird von der Beschwerdeführerin mit ihren Ausführungen nicht substanziiert widerlegt. Die Mitbeteiligte zeigt – wie von der Beschwerdegegnerin festgehalten – in ihren Referenzangaben glaubhaft auf, dass sie auch im Projekt "E" die von der Beschwerdegegnerin definierten und für sie relevanten Meilensteine bereits umgesetzt hat. Ab wann ein Infrastrukturprojekt als gross gilt, kann zudem vorliegend offenbleiben. Massgebend ist nicht alleine das Investitionsvolumen, sondern bezüglich des vorliegenden Kommunikationsauftrags insbesondere auch die Komplexität des Auftrags unter Einbezug aller relevanten Stakeholder bzw. internen und externen Zielgruppen (betroffene Anwohnerinnen und Anwohner, die Gewerbe- und Quartiervereine, die Umwelt- und Verkehrsverbände, die Politik, die involvierten Verwaltungsstellen von Stadt, Kanton und Bund sowie die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger von Stadt und Kanton Zürich). Insbesondere führt die Mitbeteiligte zur Vergleichbarkeit der Projekte aus, dass sowohl das "Tram Affoltern" als auch das Projekt "D" Tram-Projekte im urbanen Umfeld seien. Beide Projekte seien in Umfang und Grösse gut miteinander vergleichbar, da sie beide durch städtisches Gebiet (Zürich-Affoltern respektive …) führten. Für die vier Kilometer neuen Gleise des Trams Affoltern seien Fr. 450 Mio. budgetiert, für die gut drei Kilometer des Projekts D Fr. 550 Mio., wobei darin die Teilprojekte Hochwasserschutz und Veloweg mitgerechnet seien. Zudem seien bei beiden Projekten allenfalls Volksabstimmungen möglich, weswegen der Kommunikation grosse Bedeutung zukomme. Beim Referenzprojekt "E" hält die Mitbeteiligte fest, dass wegen des Umfangs und der Komplexität des Projekts seit 1965 und der hohen Kosten von Fr. 1,5 bis 2 Mia. dieses Schlüsselprojekt eine hohe Priorität beim ASTRA habe. Zudem hat die Mitbeteiligte betreffend das Projekt "D" die Plangenehmigungsphase begleitet und im Jahr 2024 einen Anschlussauftrag erhalten. Damit ist der Baustart für den Abschluss des Projekts nicht relevant.

Der Entscheid der Beschwerdegegnerin, dass die Unternehmensreferenzen "D" und "E" der Mitbeteiligten das Teileignungskriterium "Hinreichende fachliche Befähigung zur Auftragserfüllung" erfüllen, erweist sich daher nicht als rechtsverletzend bzw. ermessensüberschreitend und ein Ausschluss der Mitbeteiligten aus dem Verfahren ist nicht gerechtfertigt.

6.

6.1 Für das vorliegende Submissionsverfahren hat die Beschwerdeführerin in Ziff. 5.5.1 der Allgemeinen Ausschreibungsbedingungen folgende Zuschlagskriterien mit entsprechender Gewichtung festgesetzt:

Zuschlagskriterium 1: Referenzen Gewichtung 40 %
Zuschlagskriterium 2: Gesamtpreis Gewichtung 30 %
Zuschlagskriterium 3: Präsentation Gewichtung 30 %

In der Gesamtbetrachtung aller drei Zuschlagskriterien unter Einbezug der korrigierten Unternehmensreferenzen der Mitbeteiligten ergibt sich folgendes Resultat der Angebotsbewertung:

Rang-folge	Anbieter	Gewichtung Punkte pro Zuschlagskriterium			**Total**	Angebotspreis (ausschl. MWST)
		Referenzen	Gesamtpreis	Präsentation		
		40 % (200 Punkte)	30 % (150 Punkte)	30 % (150 Punkte)	**100 %** (500 Punkte)	in Fr.
1.	Mitbeteiligte	168,8	72,8	150	**391,6**	674'000.--
2.	Beschwerdeführerin	132,8	137	103,5	**373,3**	410'160.--

6.2 Der Vergabebehörde steht bei der Festlegung der Zuschlagskriterien sowie von deren Gewichtung ein weiter Spielraum zu (vgl. dazu E. 3), sie ist jedoch verpflichtet, dabei der Art der Beschaffung Rechnung zu tragen. Je einfacher und standardisierter eine Leistung ist, desto höher fällt in der Regel die Gewichtung des Preiskriteriums aus (VGr, 18. August 2017, VB.2017.00351, E. 4.3.2 mit Hinweis). Für weitgehend standardisierte Güter kann sogar ausschliesslich auf den Preis abgestellt werden. Am anderen Ende der Skala legte das Bundesgericht eine Gewichtung des Preiskriteriums von 20 % für einen komplexen Auftrag als untere Grenze des Zulässigen fest (BGE 143 II 553 E. 6.4; BGE 129 I 313 E. 9 = Praxis 2004 Nr. 64). Die gewählte Gewichtung von 30 % für den Preis liegt im Rahmen des weiten Ermessensspielraums der Vergabebehörde. Diese Rüge wäre jedoch ohnehin direkt gegen die Ausschreibung vorzutragen gewesen. Aus dem Grundsatz von Treu und Glauben ergibt sich die Obliegenheit, ohne Weiteres erkennbare Mängel der Ausschreibung möglichst frühzeitig zu beanstanden, um einen unnötigen Verfahrensaufwand zu vermeiden (vgl. dazu BGE 130 I 241 E. 4.3; VGr, 27. Juni 2019, VB.2019.00033, E. 4.2 f., mit zahlreichen Hinweisen; 24. November 1999, VB.1998.00327, E. 4c = BEZ 2000 Nr. 10; Peter Galli/André Moser/Elisabeth Lang/Marc Steiner, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, 3. A., Zürich etc. 2013, N. 667 f.; Robert Wolf, Die Beschwerde gegen Vergabeentscheide – Eine Übersicht über die Rechtsprechung zu den neuen Rechtsmitteln, ZBl 104/2003, S. 10).

7.
Die Beschwerdeführerin beanstandet in ihrer Replik in verschiedener Hinsicht die Preisbewertung.

7.1 Zunächst ist zu prüfen, ob die diesbezüglichen Rügen der Beschwerdeführerin in der Replik rechtzeitig erhoben wurden.

7.1.1 Submissionsbeschwerden dürfen mit der Replik noch insoweit ergänzt werden, als die Beschwerdeantwort oder deren Beilagen dazu Anlass geben (vgl. Marco Donatsch, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 52 N. 34).

7.1.2 Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Rüge sei ihr erst nach der Beschwerdeantwort sowie der Akteneinsicht möglich und zumutbar gewesen, da die Vergabestelle aufgrund ihres Fehlers in Bezug auf die falsch ausgewerteten Referenzen die Auswertung und Evaluation nochmals habe neu erstellen müssen. Ausschlaggebend seien die Einsicht in die Gesamtbewertung sowie den Evaluationsbericht bzw. die korrigierte Gesamtbewertung sowie den korrigierten Evaluationsbericht gewesen.

7.1.3 Vorliegend hat die Vergabebehörde aufgrund der Beschwerde der Beschwerdeführerin am 13. Dezember 2024 eine korrigierte Angebotsbewertung bezüglich Referenzen bzw. einen korrigierten Evaluationsbericht erstellt und mit der Beschwerdeantwort eingereicht, in welcher sie ihren Entscheid erst eingehend begründet hat. Angesichts dieser Umstände ist es unerheblich, ob die Preisbewertung bereits im Debriefing vom 26. November 2024 offengelegt worden war. Die beschwerdeführerischen Vorbringen in der Replik sind folglich nicht verspätet und daher zu beachten.

7.2 Betreffend die Bewertung des Gesamtpreises wird in den Allgemeinen Ausschreibungsbedingungen in Ziff. 5.5.2.2 Folgendes festgehalten:

> "Unter dem Gesamtpreis versteht man den Gesamtpreis netto, exkl. MwSt., gemäss Angebotsraster (Verbindliches Kostendach).
>
> Das Angebot mit dem tiefsten Gesamtpreis erhält die beste Bewertung. Mit steigendem Preis nehmen die Punkte bis zu einer bestimmten Bandbreite, die erst bei Vorliegen der Angebote definiert wird, linear ab.
>
> Übersteigt der Gesamtpreis diese Bandbreite, erhalten die betroffenen Angebote null Punkte".

Die detaillierte Bewertung des Gesamtpreises (Zuschlagskriterium 2) präsentiert sich wie folgt:

	Beschwerdeführerin	Mitbeteiligte
Gesamtpreis Aufwand	120 Punkte (Fr. 410'160.--)	42,8 Punkte (Fr. 674'000.--)
Gesamtpreis Produkte	17 Punkte (Fr. 18'240.--)	30 Punkte (Fr. 15'000.--)
Total	**137 Punkte**	**72,8 Punkte**

7.3 Nach der Gerichtspraxis muss für die Anbietenden aufgrund der Ausschreibungsunterlagen erkennbar sein, welche Aspekte eines Angebots für dessen Bewertung wesentlich sind (VGr, VB.2021.00282 vom 21. Juli 2021, E. 4.3.1; 12. Januar 2011, VB.2010.00568, E. 4.1 mit Hinweisen). Dies ist vorliegend durch die Bekanntgabe der Zuschlagskriterien und durch deren Gewichtung in der Ausschreibung erfolgt (vgl. Art. 29 Abs. 3 IVöB). Das Transparenzgebot verlangt nach der Praxis des Verwaltungsgerichts nicht zwingend eine vorgängige Bekanntgabe von Unterkriterien oder Kategorien, welche bloss der Konkretisierung der publizierten Kriterien dienen (vgl. etwa VGr, 13. Februar 2005, VB.2024.00253, E. 5.5; BGr, 21. Januar 2003, 2P.111/2003, E. 2.1.1; 10. März 2003, 2P.172/2002, E. 2.3; VGr, 22. Juni 2017, VB.2017.00283, E. 3.3.2, mit zahlreichen Hinweisen; Galli/Moser/Lang/Steiner, S. 434 f. N. 970).

7.4 Gewichtet wurde der Aufwand mit 120 Punkten (80 % der Punkte unter dem Preiskriterium) und die Produkte mit 30 Punkten (20 % der Punkte unter dem Preiskriterium). Die Unterkriterien und deren Bewertung wurden zwar in den Ausschreibungsunterlagen nicht explizit genannt. Im Angebotsraster wie auch im Fragenkatalog in Ziff. 6.2.2 und 6.2.3 wurden aber die Gesamtpreise sowohl für den Aufwand als auch für vordefinierte Kommunikationsprodukte separat abgefragt (ohne Zusammenrechnung der beiden Positionen). Ebenso wurden die beiden Gesamtpreise für Aufwand und Produkte im Offertöffnungsprotokoll separat aufgeführt. Aufgrund der separaten Abfrage des Gesamttotals Aufwand und des Gesamttotals Produkte war somit voraussehbar, dass die beiden Preise separat bewertet würden. Daran ändert nichts, dass in den Allgemeinen Ausschreibungsbedingungen unter Ziff. 5.5.2.2 nur der Gesamtpreis erwähnt und festgehalten wird, dass dafür 150 Punkte vergeben werden. Eine unzulässige künstliche Aufteilung einer wirtschaftlichen Einheit beim Angebotspreis hat vorliegend nicht stattgefunden.

7.5 Soweit die Beschwerdeführerin die Punkteverteilung zwischen dem Gesamtpreis Produkte und dem Gesamtpreis Aufwand beanstandet, führt die Beschwerdegegnerin aus, dass sie durch die vergleichsweise untergeordnete Gewichtung der Kommunikationsprodukte mit 20 % sichergestellt habe, dass der Gesamtpreis Aufwand für die Eruierung des vorteilhaftesten Angebots genügend hoch priorisiert worden sei. Bei den Kommunikationsprodukten Medienmitteilung, Q&A, Powerpoint-Präsentation, Broschüre und Video handle es sich um optionale Leistungen. Deren spätere Auslösung ohne erneute Ausschreibung setze voraus, dass sie hinreichend in den seinerzeitigen Ausschreibungsunterlagen beschrieben sowie in die Preisbewertung miteinbezogen worden seien. Zutreffend sei, dass am 11. November 2024 vorerst nur der Betrag von Fr. 674'000.- für den Aufwand für die Kommunikationsleistungen zugeschlagen worden sei. In Bezug auf die optionalen Produkte sei in diesem Zeitpunkt noch nicht voraussehbar gewesen, welche Produkte wann in welcher Anzahl

angefordert werden würden. Sicher sei jedoch, dass die Beschwerdegegnerin diese im Rahmen des ausgeschriebenen Auftrags beziehen werde. Diese Ausführungen sind nachvollziehbar.

7.6 Die Beschwerdeführerin beanstandet weiter die zur Anwendung gebrachte Preisspanne von 100 % beim Gesamtpreis Aufwand.

7.6.1 Die Bewertung muss der Gewichtung des Kriteriums Rechnung tragen, damit diese tatsächlich zum Tragen kommt. Das bedeutet insbesondere, dass auch beim Kriterium "Preis" nur die tatsächlich infrage kommende Bandbreite möglicher Werte zu berücksichtigen ist (VGr, 21. September 2005, VB.2005.00227, E. 3.1 mit Hinweisen). Welche Bandbreite realistischerweise erwartet werden kann, ist von der jeweiligen Beschaffung abhängig. Bei einfachen Beschaffungen ist in der Regel mit einer geringeren Preisspanne zu rechnen als bei technisch anspruchsvollen Konstruktionen bzw. Produkten oder Dienstleistungen (vgl. VGr, 4. Mai 2017, VB.2016.00615, E. 3.3; VGr, 11. Juli 2012, VB.2011.00598, E. 4.2; VGr, 22. September 2010, VB.2010.00170, E. 5.4; VGr, 22. März 2006, VB.2005.00602, E. 4.2).

7.6.2 Der massgeblichen Preisspanne kommt für das Ergebnis der Bewertung eine erhebliche Bedeutung zu. Im Gegensatz zu den Zuschlagskriterien und ihrer Gewichtung (Art. 35 lit. p IVöB) ist die Preisspanne jedoch nicht bereits in der Ausschreibung bekanntzugeben. Die nachträgliche Festlegung der Preisspanne kann die Transparenz und die Nachvollziehbarkeit des Vergabeentscheids aber beeinträchtigen und eine gewisse Manipulierbarkeit des Ergebnisses mit sich bringen. Nach konstanter Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts sind deshalb bei einer nachträglichen Wahl der Preisspanne höhere Anforderungen an die Begründung zu stellen (VGr, 22. März 2006, VB.2005.00602, E. 4.3 = RB 2006 Nr. 47 = BEZ 2006 Nr. 36; vgl. auch Galli/Moser/Lang/Steiner, Rz. 890). Je ungewöhnlicher (besonders weit oder besonders eng) die gewählte Preisspanne ist, desto mehr ist eine triftige Begründung für diese Festlegung erforderlich. Begründet die Vergabebehörde die Wahl einer ungewöhnlichen Preisspanne nicht plausibel, überschreitet sie ihr Ermessen. In solchen Fällen wendet das Gericht eine Spanne an, wie sie üblicherweise im Rahmen des Ermessens gewählt werden könnte.

7.6.3 Wird die Bandbreite – wie vorliegend – erst nach dem Vorliegen der Angebote festgelegt, können auch die tatsächlich offerierten, ernsthaften Preise als Anhaltspunkte berücksichtigt werden (VGr, 23. Mai 2019, VB.2019.00109, E. 4.1.2; VGr, 10. April 2013, VB.2013.00132, E. 5.1; VGr, 8. September 2010, VB.2009.00393, E. 7.2; VGr, 21. September 2005, VB.2005.00227, E. 3.2). Massgeblich ins Gewicht fallen können die tatsächlichen Angebotspreise jedoch nur, wenn eine gewisse Anzahl an Offerten eingegangen ist und deshalb die Ergebnisse tatsächlich einen statistischen Wert haben (VGr, 23. Mai 2019, VB.2019.00109, E. 4.1.2). Mit zwei Angeboten liegt das vorliegend zu beurteilende Vergabeverfahren unter der Grenze für eine direkte Berücksichtigung der tatsächlich offerierten Preise zur Bestimmung der Preisspanne.

7.6.4 Die Preisspannen wurden von der Beschwerdegegnerin erst nach dem Vorliegen der Angebote festgelegt. Sie führt aus, dass es sich bei den Kommunikationsaufgaben für das Tram Affoltern um einen komplexen, nicht standardisierten Auftrag handle. Im Lastenheft sei der Vergabegegenstand wie folgt umschrieben: Mit der Kommunikation zum Projekt Tram Affoltern sollen alle relevanten Stakeholder bzw. internen und externen Zielgruppen über das Projekt und den jeweiligen Projektstand informiert werden. Die Kommunikation soll Verständnis und Akzeptanz für das Projekt Tram Affoltern und die damit verbundenen Bauarbeiten sowie damit auch die Voraussetzung für Verständnis und Akzeptanz weiterer Infrastrukturvorhaben im Rahmen der Netzentwicklungsstrategie 2040 der VBZ, wie z. B. das Tram Nordtangente, schaffen. Die Beschwerdegegnerin führt weiter aus, die relevanten Stakeholder sowie die internen und externen Zielgruppen seien die konkret betroffenen Anwohnerinnen und Anwohner, die Gewerbe- und Quartiervereine, die Umwelt- und Verkehrsverbände, die Politik, die involvierten Verwaltungsstellen von Stadt, Kanton und Bund sowie die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger von Stadt und Kanton Zürich, die in je einer Volksabstimmung über dessen Finanzierung befinden müssten. Eine Preisspanne von 100 % sei für einen dermassen vielschichtigen Auftrag nicht aussergewöhnlich. Zum anderen habe die Beschwerdegegnerin den jährlichen Aufwand für die Kommunikationsleistungen im Lastenheft mit Fr. 150'000.- pro Jahr, somit Fr. 750'000.- für den fünfjährigen Auftrag, geschätzt. Beide eingegangenen Angebote seien deutlich tiefer gewesen. Es wäre somit nicht sachgerecht

gewesen, mit einer tieferen Preisspanne das preislich immer noch vorteilhafte Angebot der Mitbeteiligten mit keinen oder unverhältnismässig wenig Punkten zu bewerten.

7.6.5 Aus den effektiv eingegangenen Angeboten in der Höhe von Fr. 410'160.- und Fr. 674'000.- geht hervor, dass eine Preisspanne von mehr als 64 % im vorliegenden Fall ohne Weiteres realistisch ist. Wird die von der Beschwerdegegnerin vorgenommene Schätzung dem Angebot der Mitbeteiligten gegenübergestellt, liegt bereits eine Preisspanne von 83 % vor. Es wäre jedoch vorliegend auch möglich gewesen, dass Angebote eingereicht werden, welche die Schätzung der Beschwerdegegnerin in der Höhe von Fr. 750'000.- übersteigen, oder noch günstigere Angebote eingehen. Es ist daher der Beschwerdegegnerin zuzustimmen, dass es nicht sachgerecht gewesen wäre, mit einer tieferen Preisspanne das preislich immer noch vorteilhafte Angebot der Mitbeteiligten mit keinen bzw. sehr wenigen Punkten zu bewerten. Angesichts dieser Umstände erweist sich die Preisspanne von 100 % für den Gesamtpreis Aufwand infolge der Komplexität des Auftrags als zulässig. Die Preisspanne von 50 % beim Gesamtpreis Produkte wird von der Beschwerdeführerin nicht beanstandet und ist daher nicht zu überprüfen.

7.7 Somit ist weder die fehlende Bekanntgabe der Unterkriterien noch die Punkteverteilung zwischen dem Gesamtpreis Produkte und dem Gesamtpreis Aufwand noch die gewählte Preisspanne für die Bewertung des Gesamtpreises Aufwand rechtsverletzend bzw. ermessensüberschreitend.

8.
Schliesslich rügt die Beschwerdeführerin die Bewertung von drei Unterkriterien des Zuschlagskriteriums Referenzen.

8.1 Zunächst ist zu prüfen, ob die diesbezüglichen Rügen der Beschwerdeführerin in der Replik rechtzeitig erhoben wurden (vgl. dazu auch E. 6.1.1).

Vorliegend hat die Vergabebehörde aufgrund der Beschwerde der Beschwerdeführerin am 13. Dezember 2024 eine korrigierte Angebotsbewertung bezüglich Referenzen bzw. einen korrigierten Evaluationsbericht erstellt und mit der Beschwerdeantwort eingereicht, in welcher sie ihren Entscheid erst eingehend begründet hat. Der Beschwerdeführerin war daher die Rüge erst nach der Beschwerdeantwort sowie der Akteneinsicht möglich und zumutbar. Die beschwerdeführerischen Vorbringen in der Replik sind folglich nicht verspätet und daher zu beachten.

8.2 Die Beschwerdegegnerin führt aus, dass aus der korrigierten Angebotsbewertung vom 13. Dezember 2024 ersichtlich sei, dass die Mitbeteiligte für die "Qualität der eingereichten Referenzen" zweimal 5 Punkte bzw. total 30 Punkte erhalte, während die Beschwerdeführerin einmal 4 Punkte (G) und einmal 2 Punkte (F) bzw. total 18 Punkte erhalte. Das Projekt "F" stelle jedoch eine geradezu perfekte Referenz dar und das Projekt "E" sei überhaupt nicht vergleichbar mit dem Projekt "G". Offensichtlich müsste die Beschwerdeführerin mehr Punkte erhalten und die Zuschlagsemfängerin weniger Punkte. Die Auswertung sei nicht nachvollziehbar und es scheine, dass die Mitbeteiligte bewusst besser bewertet worden sei, was unzulässig sei. Für das "Aufzeigen von Erfolgskriterien" erhalte die Zuschlagsemfängerin zudem total 20 Punkte und die Beschwerdeführerin total 12 Punkte. Somit sei die Mitbeteiligte in der Lage gewesen, aus zwei deutlich schwächeren Referenzprojekten bessere Erfolgskriterien zu extrahieren als die Beschwerdeführerin, was bei einer fairen Auswertung gar nicht möglich sei. Zudem sei der Hinweis des Bewertungsteams, dass die wesentlichen Arbeiten zum Projekt F vor dem Start der beiden Referenzpersonen gemacht worden seien, nicht nachvollziehbar und rechtfertige keinen Punkteabzug. Hier verwechsle die Vergabestelle bewusst oder unbewusst die Agenturreferenz mit der persönlichen Referenz, was falsch sei. Für die "überzeugende Herangehensweise" erhalte die Zuschlagsemfängerin die volle Punktezahl von 30 Punkten und die Beschwerdeführerin lediglich 24 Punkte. Hier verwechsle die Vergabestelle erneut bewusst oder unbewusst die Agenturreferenz mit der persönlichen Referenz. Fakt sei zudem, dass unter anderem die Schlüsselperson 2 der Beschwerdeführerin, die auch an der Präsentation zugegen gewesen sei, an praktisch allen wichtigen Projektmeilensteinen mitgearbeitet habe. Die vorstehenden Ausführungen zeigten, dass die Angebote durch die Vergabestelle nicht korrekt und fair ausgewertet worden seien.

Bei einer korrekten Auswertung hätte die Beschwerdeführerin viel mehr Punkte erhalten müssen und die Mitbeteiligte viel weniger Punkte. Die Vergabestelle habe das Gleichbehandlungsgebot massgeblich verletzt.

8.3 Die Beschwerdeführerin hat als Referenzprojekte des Unternehmens die Projekte "G" und "F" angegeben. Diese wurden mit 132,8 Punkten bewertet. Die Mitbeteiligte hat die Unternehmensreferenzen "D" und "E" angegeben und dafür 168,8 Punkte erhalten. Bewertet wurden zwölf verschiedene Unterkriterien mit unterschiedlicher Gewichtung. Beanstandet wird von der Beschwerdeführerin die Bewertung der Unterkriterien "Qualität der eingereichten Referenzen", "Aufzeigen von Erfolgskriterien" und "Überzeugende Herangehensweise".

8.3.1 Nach den Ausführungen der Beschwerdegegnerin ist der Grund für die tiefere Bewertung der Beschwerdeführerin beim Unterkriterium "Qualität der eingereichten Referenzen" zum einen der Umstand, dass die Referenz "G" von der Beschwerdeführerin weniger detailliert beschrieben worden sei als die Referenzen der Mitbeteiligten. Aus diesem Grund sei 1 Punkt abgezogen worden. Bei der Referenz "F" der Beschwerdeführerin sei für die um 3 Punkte niedrigere Bewertung ausschlaggebend gewesen, dass die damals massgebenden Schlüsselpersonen, welche die wesentlichen Meilensteine im Projekt F erarbeitet hätten, nicht mehr bei der Beschwerdeführerin tätig seien (anders als bei der Mitbeteiligten). Das sei entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin keine unzulässige gleichzeitige Betrachtung von Unternehmensreferenzen und persönlichen Referenzen. Bei Aufträgen, bei denen wie vorliegend die Fachkompetenz eine Rolle spiele, könne die Qualität von Referenzen nicht getrennt vom Unternehmen und den darin tätigen Personen beurteilt werden.

Die Beschwerdegegnerin hält weiter fest, für die tieferen Bewertungen des Unterkriteriums "Aufzeigen von Erfolgskriterien" seien die gleichen Gründe massgebend gewesen. Bei der Unternehmensreferenz "G" seien keine detaillierten Ausführungen erfolgt. Zudem seien die massgebenden Schlüsselpersonen, welche die wesentlichen Meilensteine bei der Unternehmensreferenz "G" und "F" erarbeitet hätten, nicht mehr bei der Beschwerdeführerin tätig. Aus demselben Grund sei beim Unterkriterium "Überzeugende Herangehensweise" die Unternehmensreferenz "F" mit 3 von möglichen 5 Punkten bewertet worden. Die tiefere Bewertung resultiere erneut aus dem Umstand, dass die beiden aktuellen Schlüsselpersonen der Beschwerdeführerin bei den wichtigsten Projektmeilensteinen nicht mitgearbeitet hätten.

8.3.2 Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann – jedenfalls bei Aufträgen, bei denen die Fachkompetenz eine Rolle spielt – die Qualität nicht getrennt vom Unternehmen und den darin tätigen Personen beurteilt werden. Eine strikte Trennung zwischen unternehmensbezogenen und Wirtschaftlichkeitsaspekten könne nicht überzeugen (BGE 139 II 489, E. 2.2.4, mit weiteren Hinweisen).

8.4 Die Ausführungen der Beschwerdeführerin zu den Unternehmensreferenzen "G" und "F" sind kurz ausgefallen, während die Unternehmensreferenzen der Mitbeteiligten detailliert und ausführlich abgefasst sind, was den Abzug eines Punkts rechtfertigt. Von allen Anbietenden war das Formular Referenzprojekte Unternehmen und Angaben zu Schlüsselpersonen auszufüllen. In Ziff. 5.5.1 der Allgemeinen Ausschreibungsbedingungen wurde unter dem Titel Zuschlagskriterien zudem explizit festgehalten, dass die im Dokument "Referenzprojekte Unternehmen und Angaben zu Schlüsselpersonen" aufgeführten Referenzen auch bewertet werden. Es war somit für die Beschwerdeführerin voraussehbar, dass die Erfahrung der Schlüsselpersonen von Bedeutung ist. Die Beschwerdeführerin hat zwei Schlüsselpersonen genannt. Die Schlüsselperson 1 hat am seit April 2017 laufenden Referenzprojekt des Unternehmens "G", zu dem die Beschwerdeführerin selbst ausführt, mit der Eröffnung der 3. Röhre im Juli 2023 sei der Grossteil der kommunikativen Arbeiten abgeschlossen, – wenn überhaupt – frühestens ab April 2023 mitgearbeitet. Sie hat zudem – anders als die Schlüsselperson 2 – unbestrittenermassen nicht am Referenzprojekt des Unternehmens "F" mitgearbeitet. Die Schlüsselperson 2 arbeitet seit dem Jahr 2021 bei der Beschwerdeführerin und seit dem Jahr 2022 als Consultant. Nach Angaben der Beschwerdeführerin hat der Auftrag der F AG von Juli 2016 bis März 2023 gedauert. In der Beschwerde lässt die Beschwerdeführerin jedoch ausführen, dass das Projekt F bereits am 10. Dezember 2022 mit dem Eröffnungsfest abgeschlossen gewesen sei. Zur Funktion der Schlüsselperson 2 wird festgehalten, dass sie am Projekt mitgearbeitet habe. Die Schlüsselperson 2 hat somit bei der Unternehmensreferenz "F" frühestens ab 2021 mitgearbeitet, als Consultant

frühestens im Jahr 2022 (genaue Angaben zu den Monaten fehlen bei der Schlüsselperson 2, während sie bei der Schlüsselperson 1 vorhanden sind). Es ist somit davon auszugehen, dass während der ersten rund fünf Jahre des Projekts die Schlüsselperson 2 nicht mitgearbeitet hat und in den letzten maximal zwei Jahren zunächst als Mitarbeiter ohne Consultant-Funktion und dann als Mitarbeiter mit Consultant-Funktion. Aufgrund dieser Umstände erweist sich die Bewertung des Unterkriteriums "Qualität der eingereichten Referenzen" als vertretbar. Grundsätzlich hätte jedoch diesfalls auch die Unternehmensreferenz "G" einen weitergehenden Punkteabzug erhalten müssen, was aber vorliegend nicht näher zu prüfen ist.

Die Bewertung beim Unterkriterium "Aufzeigen von Erfolgskriterien" mit 3 von möglichen 5 Punkten erweist sich ebenfalls als vertretbar. Die Ausführungen bei den Unternehmensreferenzen "G" und "F" sind kurz ausgefallen, während die Unternehmensreferenzen der Mitbeteiligten auch bezüglich dieses Aspekts ausführlich abgefasst sind. Auch erweist es sich als zulässig, unter dem Unterkriterium "Aufzeigen von Erfolgskriterien" zu berücksichtigen, dass die Schlüsselperson 1 an beiden Referenzprojekten des Unternehmens kaum mitgearbeitet hat und die Schlüsselperson 2 am Referenzprojekten des Unternehmens "G" ebenfalls nicht und bei der Unternehmensreferenz "F" frühestens ab 2021 (nach rund fünf Jahren Projektdauer), zunächst als Mitarbeiter ohne Consultant-Funktion und dann als Mitarbeiter mit Consultant-Funktion. Aus demselben Grund ist gemäss den Ausführungen der Beschwerdegegnerin beim Unterkriterium "Überzeugende Herangehensweise" die Unternehmensreferenz "F" mit 3 von möglichen 5 Punkten bewertet worden, was sich als nachvollziehbar erweist. Grundsätzlich hätte jedoch auch die Unternehmensreferenz "G" einen weitergehenden Punkteabzug erhalten müssen, was aber vorliegend nicht näher zu prüfen ist.

8.5 Die von der Beschwerdeführerin vorgebrachten Rügen zu den Unterkriterien "Qualität der eingereichten Referenzen", "Aufzeigen von Erfolgskriterien" und "Überzeugende Herangehensweise" führen somit nicht zu einer Anpassung der Rangierung.

9.

9.1 Zusammenfassend erweist sich damit die von der Beschwerdegegnerin ermittelte Rangierung der Mitbeteiligten auf dem ersten Platz als rechtmässig. Die Beschwerde ist somit unbegründet und folglich abzuweisen. Bei diesem Verfahrensausgang kann offenbleiben, ob es zulässig war, dass die Beschwerdegegnerin die Beschwerdeführerin am 7. August 2024 zur Nachreichung des Dokuments "Projektdokumentation" aufgefordert hat.

9.2 Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG) und steht ihr keine Parteientschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Daraus, dass die Beschwerdegegnerin die Bewertung der Unternehmensreferenzen der Beschwerdeführerin aufgrund der Beschwerde angepasst hat, kann kein Anspruch auf eine Parteientschädigung abgeleitet werden.

10.

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

Demgemäss erkennt die Kammer:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.

2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf
   Fr. 5'000.--; die übrigen Kosten betragen:

Fr. 330.-- Zustellkosten,
Fr. 5'330.-- Total der Kosten.

3. Die Gerichtskosten werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

4. Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

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

6. Mitteilung an die Parteien und die Mitbeteiligte.