VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZÜRICH

Rechtsprechung: Entscheiddatenbank

Geschäftsnummer: **VB.2025.00621**

Entscheidart und -datum:	Endentscheid vom 04.06.2026
Spruchkörper:	1. Abteilung/1. Kammer
Weiterzug:	Dieser Entscheid ist noch nicht rechtskräftig.
Rechtsgebiet:	Submissionsrecht
Betreff:	**Submission (Präqualifikation)**

Stichworte:

AUSSCHREIBUNGSUNTERLAGEN
ELEKTRONISCHE EINREICHUNG
PRÄQUALIFIKATION
SELEKTIVES VERFAHREN
TEILNAHMEANTRAG

Rechtsnormen:

Art. 2 IVöB
Art. 11 IVöB
Art. 34 IVöB
Art. 37 IVöB
Art. 44 Abs. I lit. b IVöB
Art. 53 Abs. I lit. b IVöB

Publikationen:

- keine -

Submission; selektives Verfahren. Präqualifikation.

Die Beschwerdeführerin macht geltend, sie habe ihre Unterlagen zum Teilnahmeantrag für die Präqualifikation fristgerecht auf der Plattform Simap.ch hochgeladen und sei zu Unrecht vom Verfahren ausgeschlossen worden (E. 3.1). Gemäss Art. 34 Abs. 2 IVöB können Angebote elektronisch eingereicht werden, wenn dies in der Ausschreibung oder in den Ausschreibungsunterlagen vorgesehen ist und die seitens des Auftraggebers definierten Anforderungen eingehalten sind. Nur die fristgerecht eingereichten Angebote sind nach Art. 37 Abs. 1 IVöB bei der Angebotsöffnung zu berücksichtigen (E. 3.2.1). Die Beschwerdeführerin lud ihre Unterlagen zum Teilnahmeantrag am letzten Tag der Frist um 18.03 Uhr auf Simap.ch hoch. Auf der Plattform Simap.ch finden sich diverse Erklärvideos, wovon in einem auch die vorzunehmenden Handlungen bei einer Online-Angebotseinreichung aufgezeigt werden. Der Prozess weist insofern keine besonderen Schwierigkeiten auf, was sich im Übrigen aus der Tatsache ergibt, dass 27 andere Anbieterinnen in der Lage waren, ihre Unterlagen korrekt einzureichen. Da die Beschwerdeführerin ihr auf Simap.ch hochgeladenes Angebot nicht abgespeichert und in der Folge auch nicht elektronisch eingereicht hat, konnte die Vergabestelle dieses gar nicht zur Kenntnis nehmen. Entsprechend ist die Offerte der Beschwerdeführerin auf digitalem Weg nicht innert Frist in den Zugangs- bzw. Machtbereich der Vergabestelle eingegangen (E. 3.6).

Abweisung.

Verwaltungsgericht
des Kantons Zürich
1. Abteilung

VB.2025.00621

Urteil

der 1. Kammer

vom 4. Juni 2026

Mitwirkend: Abteilungspräsident Daniel Schweikert (Vorsitz), Verwaltungsrichter Peter Sprenger, Verwaltungsrichterin Sandra Wintsch, Gerichtsschreiberin Sabrina Susanna Gubler.

In Sachen

A GmbH,

Beschwerdeführerin,

gegen

Kanton Zürich, Staatskanzlei,

Beschwerdegegner,

und

1. B AG,
2. C AG,
3. D AG,
4. E AG,

Mitbeteiligte,

betreffend Submission (Präqualifikation),

hat sich ergeben:

I.

Die Staatskanzlei des Kantons Zürich, handelnd für die Gemeinden und Städte des Kantons Zürich, publizierte am 25. Juni 2025 auf Simap.ch, der elektronischen Beschaffungsplattform der Schweiz, unter dem Projekttitel "IT-Dienstleistung" eine Ausschreibung im selektiven Verfahren. In der Folge publizierte sie am 5. September 2025 auf Simap.ch den Entscheid über die Präqualifikation bzw. Teilnehmerinnenauswahl.

II.

Die A GmbH erhob mit Eingabe vom 23. September 2025 beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde gegen den Präqualifikationsentscheid vom 5. September 2025 und beantragte im Wesentlichen dessen Aufhebung sowie die Wiederholung der Präqualifikation mit Einbezug ihres Angebots in die Präqualifikation. Die C AG teilte am 9. Oktober 2025 mit, sie verzichte auf eine Parteistellung im Beschwerdeverfahren. Die Staatskanzlei des Kantons Zürich beantragte am 14. Oktober 2025 unter Kosten- und Entschädigungsfolgen die Abweisung der Beschwerde, soweit auf sie eingetreten werden kann. Die A GmbH erhielt mit Präsidialverfügung vom 28. Oktober 2025 eine Frist von zehn Tagen von der Zustellung der Verfügung an gerechnet, um dem Verwaltungsgericht eine Replikschrift einzureichen. Da innert Frist keine Rechtsschrift eingegangen ist, wird Verzicht auf Replik angenommen. Weitere Mitbeteiligte haben sich nicht vernehmen lassen.

Die Kammer erwägt:

1.

Nach § 3 Abs. 1 des Gesetzes über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. November 2019 (BeiG IVöB) ist gegen Verfügungen gemäss Art. 53 IVöB, wozu auch der Entscheid über die Auswahl der Anbieterinnen im selektiven Verfahren zählt (Abs. 1 lit. b), unabhängig vom Auftragswert die Beschwerde an das Verwaltungsgericht als einzige kantonale Instanz zulässig. Auf das Beschwerdeverfahren gelangen die Art. 51 ff. der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. November 2019 (IVöB) sowie § 3 BeiG IVöB zur Anwendung. Anwendbar ist sodann im Weiteren die Submissionsverordnung vom 28. Juni 2023 (SVO).

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). Diese Rechtsprechung gilt auch bei Beschwerden gegen Präqualifikationsentscheide (VGr, 23. November 2020, VB.2020.00647, E. 2.1; 22. Juni 2017, VB.2017.00283, E. 2; 17. September 2015, VB.2015.00390, E. 2.1).

2.2 Die Beschwerdeführerin wehrt sich gegen die Nichtberücksichtigung ihres Teilnahmeantrags bzw. den Ausschluss ihres Teilnahmeantrags aus dem Verfahren. Sie macht geltend, ihr Angebot basiere auf "einer im Public Sector bereits etablierten und oft eingesetzten Open-Source-Lösung". Mit ihrem erprobten "TYPO3-Webbaukasten" könnte der Kanton eine kostengünstige, qualitativ hochstehende und digital souveräne Lösung realisieren. Würde die Beschwerdeführerin mit ihren Rügen durchdringen, hätte sie eine realistische Chance, dass sie für die zweite Stufe des Vergabeverfahrens zugelassen würde, weshalb ihre Legitimation zu bejahen ist.

3.

3.1 Die Beschwerdeführerin macht geltend, sie habe ihre Unterlagen zum Teilnahmeantrag für die Präqualifikation fristgerecht auf der Plattform Simap.ch hochgeladen und sei zu Unrecht vom Verfahren ausgeschlossen worden.

3.2

3.2.1 Gestützt auf Art. 44 Abs. 1 lit. b IVöB kann eine Anbieterin vom Vergabeverfahren ausgeschlossen werden, wenn festgestellt wird, dass ihr Angebot oder ihr Antrag auf Teilnahme einen wesentlichen Formfehler aufweist oder dieses/dieser wesentlich von den verbindlichen Anforderungen der Ausschreibung abweicht. Die grundlegenden Formerfordernisse sind in Art. 34 Abs. 1 IVöB definiert. Demnach müssen Angebote schriftlich, vollständig und fristgerecht gemäss den Angaben in der Ausschreibung oder in den Ausschreibungsunterlagen eingereicht werden. Gemäss Art. 34 Abs. 2 IVöB können sie elektronisch eingereicht werden, wenn dies in der Ausschreibung oder in den Ausschreibungsunterlagen vorgesehen ist und die seitens des Auftraggebers definierten Anforderungen eingehalten sind. Nur die fristgerecht eingereichten Angebote sind nach Art. 37 Abs. 1 IVöB bei der Angebotsöffnung zu berücksichtigen.

3.2.2 Bei der Beurteilung entsprechender Mängel ist nach ständiger Rechtsprechung im Interesse der Vergleichbarkeit der Angebote und des Gleichbehandlungsgrundsatzes ein strenger Massstab anzulegen. Die Rechtsfolge des Ausschlusses ist nur dann adäquat, wenn es sich um einen wesentlichen Mangel handelt; einen überspitzten Formalismus gilt es zu vermeiden (VGr, 26. Februar 2026, VB.2025.00562, E. 4.4.3; 22. Januar 2026, VB.2025.00565, E. 3.2). Der Entscheid über den Ausschluss für die in Art. 44 Abs. 1 IVöB aufgezählten Tatbestände ist somit nicht als zwingende Rechtsfolge ausgestaltet, sondern ins Ermessen der Vergabestelle gestellt (VGr, 19. Dezember 2024, VB.2024.00101,

E. 4.5.1, auch zum Folgenden; 3. Juli 2025, VB.2024.00772, E. 3.2; 5. Juni 2025, VB.2025.00160, E. 3.3). Ein Eingreifen der Rechtsmittelinstanz kommt mithin nur infrage, wenn ein Ausschluss als Rechtsverletzung zu beurteilen ist (Art. 56 Abs. 3 Bst. a IVöB). Die Angemessenheit einer Ausschlussverfügung kann im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens nicht überprüft werden (Art. 56 Abs. 4 IVöB, § 50 Abs. 2 VRG; VGr, 26. Februar 2026, VB.2025.00562, E. 4.4.4).

3.2.3 Des Weiteren muss die Vergabestelle das verfassungsmässige Gebot der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung [BV]) berücksichtigen: Wegen unbedeutender Mängel in der Offerte dürfen Anbietende nicht ausgeschlossen werden (BGr, 26. Januar 2016, 2C_665/2015, E. 1.3.3; Peter Galli/André Moser/Elisabeth Lang/Marc Steiner, Praxis des öffentlichen Vergaberechts, 3. A., Zürich etc. 2013, Rz. 444 f.). Vorbehalten sind somit Fälle, in denen die Abweichungen von der Ausschreibung geringfügig sind, und schliesslich Fälle, wo die amtlichen Vorgaben ihrerseits schwere Mängel enthalten (VGr, 26. Februar 2026, VB.2025.00562, E. 4.4.5; Galli et al., Rz. 444).

3.3 Wie erwähnt (vgl. E. 3.2.1 hiervor) sind die Ausschreibung bzw. die Ausschreibungsunterlagen massgebend für die Frage, ob ein Angebot bzw. ein Antrag auf Teilnahme fristgerecht eingereicht worden ist: Gemäss Simap.ch-Publikation vom 25. Juni 2025 betreffend die streitbetroffene Ausschreibung endete die Frist zur Einreichung des Teilnahmeantrags am 8. August 2025 um 23.59 Uhr. Unter "Spezifische Formvorschriften" wurde festgehalten, dass der Teilnahmeantrag über Simap.ch elektronisch eingereicht werden muss.

3.4 Vorliegend lud die Beschwerdeführerin die Dokumente zum Teilnahmeantrag gemäss eigenen Angaben am 8. August 2025 um 18.03 Uhr auf Simap.ch hoch und der Teilnahmeantrag erschien für sie unter "Einreichungen". Der Status zur Ausschreibung lautete auf "Interesse bekundet" (Beilage 3 zur Beschwerde). Seitens der Vergabestelle war offenbar lediglich der Status "Interesse bekundet" und nicht "Teilnahmeantrag eingereicht" erkennbar (Beschwerdeantwort, Rz. 16). Die Beschwerdegegnerin lässt geltend machen, innerhalb der Frist zur Einreichung des Teilnahmeantrags seien 27 Anträge interessierter Anbieterinnen eingegangen. Die Beschwerdeführerin habe keinen Teilnahmeantrag eingereicht. Die Beschwerdeführerin habe in einem Telefonat mit der Vergabestelle nach der Publikation des angefochtenen Entscheids bestätigt, dass sie den Button "Teilnahmeantrag einreichen" offenbar nicht betätigt und daher keine Bestätigungsmail von Simap.ch erhalten habe (Beschwerdeantwort, Rz. 18). Die Beschwerdeführerin macht denn auch nicht geltend, eine solche E-Mail erhalten zu haben, bestätigt aber Schwierigkeiten beim Upload (vgl. dazu sogleich unter E. 3.6).

3.5 Grundsätzlich trägt die Anbieterin das Risiko für die Übermittlung sowie die Beweislast für die rechtzeitige und vollständige Einreichung ihrer Unterlagen (vgl. BGr, 10. April 2012, 8C_38/2012, E. 3.4.2). Macht eine Anbieterin geltend, ihre Unterlagen seien trotz rechtzeitiger Aufgabe nicht bei der Vergabestelle angekommen, trägt sie die Folgen der

Beweislosigkeit. Die blosse Behauptung der Absendung genügt nicht. Kann die Anbieterin nicht beweisen, dass ihre Unterlagen rechtzeitig bei der Vergabestelle eingegangen sind, trägt sie die negativen Konsequenzen, was regelmässig zum Ausschluss aus dem Verfahren führt (vgl. so bspw. BGr, 13. Februar 2020, 2C_412/2019; BGr, 10. April 2012, 8C_38/2012, E. 3.4.2). Dasselbe gilt für die elektronische Einreichung von Angeboten (vgl. zum Ganzen BVGr, 3. Dezember 2025, B-5700/2025).

3.6 Die Beschwerdeführerin führt aus, die Plattform Simap.ch sei so ausgestaltet, dass es "sehr schwierig gewesen [sei], den Teilnahmeprozess ordnungsgemäss abzuschliessen, obwohl die Daten vollständig und fristgerecht hochgeladen" worden seien (Beschwerde, Ziff. 2). Die Beschwerdeführerin lud ihre Unterlagen zum Teilnahmeantrag am letzten Tag der Frist um 18.03 Uhr auf Simap.ch hoch. Wie sie selbst gegenüber der Vergabebehörde mit E-Mail vom 5. September 2025 ausführte, hat sie den "letzten Button übersehen und nicht aufgerufen" und damit den Prozess der Einreichung des Teilnahmeantrags nicht abgeschlossen.

Auf der Plattform Simap.ch finden sich unter dem Titel "Onlinehilfe" diverse Erklärvideos (https://www.simap.ch/de/help/tutorials, zuletzt besucht am 4. Juni 2026), wo in einem auch die vorzunehmenden Handlungen bei einer Online-Angebotseinreichung aufgezeigt werden. Darin wird auch ersichtlich, dass nach dem Hochladen der einzureichenden Dokumente im unteren Teil der Seite die Schaltfläche "Einreichung Speichern" und als nächster Schritt im oberen Teil der Seite die Schaltfläche "Angebot einreichen" zu betätigen sind. Danach erscheint im Pop-up die Frage "Möchten Sie wirklich einreichen?" mit dem Hinweis, dass danach keine Änderungen mehr vorgenommen werden können und die Einreichung nicht mehr zurückgezogen werden kann. Erst ab diesem Zeitpunkt kann die Beschaffungsstelle jeweils erkennen, dass ein Angebot eingegangen ist (vgl. BVGr, 3. Dezember 2025, B-5700/2025, E. 4.3.5, auch zum Nachfolgenden). Der Prozess weist insofern keine besonderen Schwierigkeiten auf, was sich im Übrigen aus der Tatsache ergibt, dass 27 andere Anbieterinnen in der Lage waren, ihre Unterlagen korrekt einzureichen. Hätte die Beschwerdeführerin – wie sie geltend macht – Schwierigkeiten im Teilnahmeprozess bemerkt, hätte sie sich direkt an die Vergabestelle oder den Simap.ch-Helpdesk wenden müssen. Mit beiden Stellen nahm die Beschwerdeführerin jedoch erst am 5. September 2025 Kontakt auf, nachdem die Teilnehmerinnenauswahl bekannt gegeben worden war.

Da die Beschwerdeführerin ihr auf Simap.ch hochgeladenes Angebot nicht abgespeichert und in der Folge auch nicht elektronisch eingereicht hat, konnte die Vergabestelle dieses gar nicht zur Kenntnis nehmen. Entsprechend ist die Offerte der Beschwerdeführerin auf digitalem Weg nicht innert Frist in den Zugangs- bzw. Machtbereich der Vergabestelle eingegangen. Da die Beschwerdeführerin der Vergabestelle fristgerecht keine Unterlagen eingereicht hat, erweist sich der Ausschluss der Beschwerdeführerin bzw. ihre Nichtbeachtung beim Präqualifikationsentscheid als rechtmässig. Es ist dabei kein Verstoss

gegen die von der Beschwerdeführerin angeführten Grundsätze nach Art. 2 und Art. 11 IVöB ersichtlich.

4.

4.1 Es ist nach dem Gesagten nicht zu beanstanden, dass die Beschwerdegegnerin den Antrag auf Teilnahme nicht berücksichtigt hat bzw. das Angebot der Beschwerdeführerin vom weiteren Vergabeverfahren ausgeschlossen hat. Die Beschwerdegegnerin hat sich an die submissionsrechtlichen Vorgaben gehalten und im Rahmen des ihr zustehenden Ermessens entschieden; es ist weder ein überspitzt formalistisches noch ein rechtsmissbräuchliches Verhalten ersichtlich. Dies führt zur Abweisung der Beschwerde.

4.2 Ausgangsgemäss sind die Kosten des Verfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 13 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit § 65a Abs. 2 VRG). Eine Parteientschädigung steht ihr von vornherein nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Auch der Beschwerdegegnerin ist keine Parteientschädigung zuzusprechen, da sie über die Begründung des Ausschlussentscheids hinaus, zu welcher sie in jedem Fall verpflichtet war, keinen erheblichen Aufwand getätigt hat (vgl. § 17 Abs. 2 VRG und Art. 51 Abs. 2 IVöB).

5.

Gegen dieses Urteil kann, soweit die einschränkenden Voraussetzungen gemäss Art. 83 lit. f Ziff. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) in Verbindung mit Art. 52 Abs. 1 lit. a des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen vom 2. Juni 2019 (BöB) und Anhang 4 Ziff. 2 zum BöB erfüllt sind, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. BGG erhoben werden; bei Nichterfüllung dieser Voraussetzungen stünde nur die subsidiäre Verfassungsbeschwerde nach Art. 113 ff. BGG offen.

Demgemäss erkennt die Kammer:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.

2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf
   Fr. 4'000.--; die übrigen Kosten betragen:
   Fr. 210.-- Zustellkosten,
   Fr. 4'210.-- Total der Kosten.

3. Die Gerichtskosten werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

4. Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

5. Gegen dieses Urteil kann im Sinn der Erwägungen Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. BGG bzw. subsidiäre Verfassungsbeschwerde nach Art. 113 ff. BGG erhoben werden. Die Beschwerde ist

innert 30 Tagen, von der Zustellung dieser Verfügung an gerechnet, beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, einzureichen.

6. Mitteilung an:
   a) die Parteien;
   b) die Mitbeteiligten.