VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZÜRICH

Rechtsprechung: Entscheiddatenbank

Geschäftsnummer:VB.2025.00850
Entscheidart und -datum: Endentscheid vom 07.05.2026
Spruchkörper: 1. Abteilung/1. Kammer
Weiterzug: Dieser Entscheid ist rechtskräftig.
Rechtsgebiet: Submissionsrecht
Betreff: Submission (Ausschluss) Gebiet Nr. 1

Stichworte:
AUSLEGUNG
AUSSCHLUSS
EIGNUNGSKRITERIUM
REFERENZ
SUBMISSIONSRECHT
UNTERNEHMENSREFERENZ

Rechtsnormen:
Art. 27 IVöB
Art. 44 Abs. I lit. a IVöB
Art. 56 Abs. III lit. a IVöB
Art. 56 Abs. IV IVöB

Publikationen:
- keine -

Beschaffung von Rangerdiensten: Rechtmässigkeit des Ausschlusses mangels Erfüllung des Eignungskriteriums 1 (Anbieterreferenz).

Es ist zwischen firmenbezogenen und personenbezogenen Referenzen zu unterscheiden. In der Ausschreibung können explizit Nachweise verlangt werden, die sich einerseits auf die Firma und andererseits auf die für den Auftrag verantwortlichen Personen beziehen (E. 6.1.2). Um sicherzustellen, dass eine Anbieterin in Bezug auf die genannten Qualitäten Erfahrung mit Aufträgen der ausgeschriebenen Art hat, ist es üblich und zulässig, als Eignungskriterium Unternehmensreferenzen abzufragen. Persönliche Referenzen werden demgegenüber regelmässig unter den Zuschlagskriterien für Schlüsselpersonen (und allenfalls deren Stellvertretung) nachgefragt, um deren (persönliche) Erfahrung in Kenntnis zu bringen (E. 6.3.1). Eignungskriterien wie Erfahrung und Referenzen sind zulässig, sofern sie durch die Bedürfnisse der vorgesehenen Beschaffung begründet sind, auch wenn sie faktisch etablierte Unternehmen bevorzugen und Jungunternehmen benachteiligen (E. 6.3.2). Die Beschwerdeführerin erfüllt mit der Nennung eines Referenzprojekts, welches von ihrem als Projektleiter vorgesehenen Geschäftsleiter bei einem früheren Arbeitgeber ausgeführt wurde, das fragliche Eignungskriterium nicht (E. 6.4).

Abweisung, soweit eintreten.

Verwaltungsgericht
des Kantons Zürich
1. Abteilung

VB.2025.00850, VB.2025.00852, VB.2025.00853;
VB.2025.00857, VB.2025.00858, VB.2025.00859

Urteil

der 1. Kammer

vom 7. Mai 2026

Mitwirkend: Abteilungspräsident Daniel Schweikert (Vorsitz), Verwaltungsrichter Peter Sprenger, Verwaltungsrichter José Krause, Gerichtsschreiberin Laura Diener.

In Sachen

A AG,

Beschwerdeführerin,

gegen

Baudirektion des Kantons Zürich,
Amt für Landschaft und Natur,
Fachstelle Naturschutz,

Beschwerdegegnerin,

und

Aus VB.2025.00857 und VB.2025.00859:

B GmbH,

Aus VB. 2025.00858:

C GmbH,

Mitbeteiligte,

betreffend Submission,

hat sich ergeben:

I.

Die Fachstelle Naturschutz des Amts für Landschaft und Natur (ALN) der Baudirektion des Kantons Zürich eröffnete mit Ausschreibung vom 25. August 2025 auf Simap.ch, der elektronischen Beschaffungsplattform der Schweiz, ein offenes Submissionsverfahren zur Beschaffung von Rangerdiensten in den Gebieten Nrn. 1–3 (Limmattal – Unterland; Knonaueramt – Zimmerberg; Oberland – Pfannenstil – Tösstal). Gemäss Offertöffnungsprotokoll vom 7. Oktober 2025 gingen zwei (Gebiet Nr. 2) bzw. drei (Gebiete Nrn. 1 und 3) Angebote ein. Mit drei separaten Entscheiden vom 18. November 2025 (zugestellt am 3. Dezember 2025) schloss das ALN die Angebote der A AG wegen fehlender Voraussetzung für die Teilnahme vom Vergabeverfahren aus. Über die Ausschlussentscheide informierte das ALN die A AG am 2. Dezember 2025 vorab per E-Mail. Am 3. Dezember 2025 publizierte das ALN überdies die drei Zuschlagsentscheide an die B GmbH (Gebiete Nrn. 1 und 3) bzw. an die C GmbH (Gebiet Nr. 2) auf Simap.ch.

II.

Gegen diese Entscheide gelangte die A AG mit Beschwerde vom 22. Dezember 2025 an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich und beantragte, die drei Ausschlussverfügungen sowie die drei Zuschlagsverfügungen seien aufzuheben und die Sache sei zur Neubeurteilung an das ALN zurückzuweisen. In prozessualer Hinsicht sei der Beschwerde – zunächst superprovisorisch – aufschiebende Wirkung zu erteilen.

Mit Präsidialverfügungen vom 23. Dezember 2025 wurden die entsprechend der im Submissionsverfahren vorgenommenen Aufteilung in die Gebiete Nrn. 1, 2 und 3 angelegten Beschwerdeverfahren VB.2025.00850, VB.2025.00852 und VB.2025.00853 (betreffend Ausschlüsse) einerseits sowie VB.2025.00857, VB.2025.00858 und VB.2025.00859 (betreffend Zuschläge) andererseits vereinigt. Gleichzeitig wurde der Beschwerdegegnerin einstweilen, bis zum Entscheid über das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung, untersagt, den Vertrag abzuschliessen oder andere den Ausgang des Beschwerdeverfahrens präjudizierende Vollzugsvorkehren zu treffen.

Mit Beschwerdeantwort vom 16. Januar 2026 beantragte das ALN, auf die Beschwerden sei nicht einzutreten, eventuell seien diese vollumfänglich abzuweisen. In prozessualer Hinsicht beantragte es, das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung abzuweisen, den Beschwerden die superprovisorisch bzw. vorsorglich gewährte aufschiebende Wirkung zu entziehen und dem ALN den Vertragsschluss mit den Zuschlagsempfängerinnen zu erlauben.

Mit Präsidialverfügung vom 26. Januar 2026 wurde das ALN ermächtigt, betreffend die bis 30. Juni 2026 anfallenden Rangerdienstleistungen den Zuschlagsempfängerinnen oder anderen Unternehmen Aufträge zu erteilen. Im Übrigen wurde den Beschwerden aufschiebende Wirkung gewährt.

Mit Replik vom 5. Februar 2026 beantragte die A AG in den (vereinigten) Beschwerdeverfahren VB.2025.00857, VB.2025.00858 und VB.2025.00859 betreffend die Zuschläge neu die Prüfung und Neubeurteilung der Bewertung aller Anbietenden durch das Verwaltungsgericht. Mit Duplik vom 16. Februar 2026 beantragte das ALN, auf diesen neu gestellten Antrag nicht einzutreten, eventuell diesen abzuweisen.

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 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. November 2019 (IVöB), wozu auch der Ausschluss aus dem Verfahren zählt (Abs. 1 lit. h), unabhängig vom Auftragswert die Beschwerde an das Verwaltungsgericht als einzige kantonale Instanz zulässig (Art. 52 Abs. 1 IVöB). Auf das Beschwerdeverfahren gelangen die Art. 51 ff. IVöB sowie § 2 ff. BeiG IVöB zur Anwendung. Anwendbar ist sodann die Submissionsverordnung vom 28. Juni 2023 (SVO).

2.
Die vorliegende Beschwerde richtet sich einerseits gegen drei Ausschlussentscheide und andererseits gegen drei Zuschlagsentscheide (je aufgeteilt in drei Gebiete). Diese betreffen dasselbe Vergabeverfahren mit derselben Ausschreibung und werfen dieselben Rechtsfragen auf. Die (bereits vereinigten) Beschwerdeverfahren VB.2025.00850, VB.2025.00852 und VB.2025.00853 (betreffend Ausschlüsse) sowie die (bereits vereinigten) Beschwerdeverfahren VB.2025.00857, VB.2025.00858 und VB.2025.00859 (betreffend Zuschläge) sind daher aus prozessökonomischen Gründen zu vereinigen und gemeinsam zu behandeln (§ 71 VRG in Verbindung mit Art. 125 lit. c der Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 [ZPO]; vgl. auch Martin Bertschi/Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], Vorbemerkungen zu §§ 4–31 N. 50–60).

Die nachfolgenden Zitate beziehen sich, wo nicht anders vermerkt, auf die Akten im Verfahren VB.2025.00850.

3.
3.1 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).

3.2 Die Beschwerdeführerin beantragt in ihrer Beschwerde sowohl die Aufhebung der drei Ausschluss- als auch der drei Zuschlagsentscheide sowie die Rückweisung zur Neubeurteilung. Sie rügt die Ausschlüsse ihrer Angebote aus dem Verfahren wegen Nichterfüllung des Eignungskriteriums Referenzen. Sodann beanstandet sie einerseits die Bewertung ihres eigenen Angebots und andererseits auch die Bewertung der Angebote der Zuschlagsempfängerinnen. Das Angebot der Beschwerdeführerin rangiert auf dem zweiten (Gebiet Nr. 2) bzw. dritten (Gebiete Nrn. 1 und 3) Platz. Würde sie mit ihren Rügen durchdringen und zur Teilnahme am Verfahren zugelassen, ist davon auszugehen, dass zumindest ihr Angebot für das Gebiet Nr. 2 eine realistische Chance auf den Zuschlag hätte, zumal sie dort das preislich tiefste Angebot eingereicht hat. Jedenfalls in Bezug auf das Gebiet Nr. 2 kann ihre Legitimation bejaht werden.

3.3 Da die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen ebenfalls erfüllt sind, sind die Voraussetzungen für das Eintreten gegeben.

4.
Die Beschwerdeführerin stellt vorab den Verfügungscharakter der Mitteilungen über den Ausschluss ihres Angebots beziehungsweise deren rechtliche Verbindlichkeit in Frage und macht implizit deren Nichtigkeit geltend.

4.1 Als Verfügungen gelten autoritative, einseitige, individuell-konkrete Anordnungen der Behörde, die in Anwendung von Verwaltungsrecht ergangen, auf Rechtswirkungen ausgerichtet sowie verbindlich und erzwingbar sind (vgl. Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 [VwVG]; BGE 141 II 233 E. 3.1 mit Hinweisen). Der Verfügungsbegriff ist materieller Natur. Das heisst, die äussere Form des Verwaltungshandelns ist nicht entscheidend. Vielmehr ist für die Beurteilung, ob ein behördlicher Akt als Verfügung einzustufen ist, einzig darauf abzustellen, ob materiell die vorgenannten Kriterien einer Verfügung erfüllt sind; auch die formell mangelhafte Verfügung, so etwa die ohne entsprechende Bezeichnung und Rechtsmittelbelehrung ergangene, ist – unter Vorbehalt der Nichtigkeit – eine Verfügung (zum Ganzen Bertschi/Plüss, Vorbemerkungen zu §§ 4–31 N. 18 und N. 24; Peter Karlen, Schweizerisches Verwaltungsrecht, Zürich etc. 2018, S. 204 f.; vgl. auch BGE 143 III 162 E. 2.2.1).

4.2 Fehlerhafte Verwaltungsakte sind in der Regel nicht nichtig, sondern nur anfechtbar, und sie werden durch Nichtanfechtung rechtsgültig. Nichtigkeit, d. h. absolute Unwirksamkeit einer Verfügung, wird – ausdrückliche gesetzliche Anordnungen vorbehalten (vgl. BGE 130 II 249 E. 2.4) – nur angenommen, wenn der ihr anhaftende Mangel besonders schwer wiegt, wenn er offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und wenn die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird. Als Nichtigkeitsgründe fallen hauptsächlich funktionelle und sachliche Unzuständigkeit einer Behörde sowie schwerwiegende Verfahrensfehler in Betracht (BGE 132 II 21 E. 3.1 mit Hinweisen).

4.3 Der Verfügungscharakter der mit "Ausschluss – Rangerdienst Kanton Zürich" und dem jeweiligen Gebiet betitelten, mit der Mitteilung des Ausschlussgrundes samt gesetzlicher Grundlage und Begründung sowie einer Rechtsmittelbelehrung versehenen und per Einschreiben zugestellten Schreiben war für die Beschwerdeführerin, welche diese samt vorgängiger Mitteilung per E-Mail ihrer Beschwerde beigelegt hat, erkennbar. Durch die fehlenden Datierungen wurde die Beschwerdeführerin weder irregeführt noch benachteiligt: Sie hat die Ausschlüsse fristgerecht anfechten können und auch fristgerecht angefochten. Demzufolge liegt keine Nichtigkeit vor. Es stellt sich nur noch die Frage der Anfechtbarkeit.

Die Simap-Ausschreibung erwähnt als Beschaffungsstelle die "Baudirektion Kanton Zürich, Amt für Landschaft und Natur, Fachstelle Naturschutz". Dementsprechend kann davon ausgegangen werden, dass die Leiterin der Fachstelle Naturschutz befugt war, die angefochtenen Verfügungen zu unterzeichnen. Diese Verfügungen sind damit nicht nur nicht nichtig, sondern auch von der zuständigen Stelle erlassen worden und haben auch unter dem Aspekt der (blossen) Anfechtbarkeit Bestand.

5.

5.1 Der Ausschluss der Angebote der Beschwerdeführerin wurde in den angefochtenen Verfügungen damit begründet, dass die Voraussetzungen für die Teilnahme am Verfahren nicht erfüllt worden seien (Art. 44 Abs. 1 lit. a IVöB). Die Beschwerdeführerin habe das Eignungskriterium 1 (Anbieterreferenz) nicht erfüllt. Das angegebene Referenzprojekt sei nicht von der A AG, sondern von der C GmbH ausgeführt worden. Im Rahmen des Eignungskriteriums sei indes ausdrücklich eine Anbieterreferenz und keine persönliche Referenz (wie bei den Zuschlagskriterien) gefordert worden.

Ergänzend wurde in der Beschwerdeantwort ausgeführt, die Beschwerdeführerin hätte lediglich eine Referenz der Schlüsselperson beigelegt, verlangt gewesen sei jedoch eine Anbieterreferenz. Das im Rahmen des Eignungskriteriums 1 angegebene Referenzprojekt sei kein Projekt der Anbieterin, sondern eine persönliche Referenz des vorgesehenen Projektleiters bei einem früheren Arbeitgeber.

5.2 Die Beschwerdeführerin stellt sich auf den Standpunkt, dass nicht erwähnt worden sei, dass die Anbieterin selbst Erfahrung im Sinn des Eignungskriteriums 1 haben müsse und ein eigenes Referenzprojekt präsentieren könne. Sie müsse mit einem Referenzprojekt ein Grundverständnis für Rangerdienste präsentieren, welches auch von einem Mitarbeiter stammen könne. Schliesslich verfüge nicht ein Unternehmen, sondern dessen Angestellte über die gewünschten Kompetenzen.

6.

6.1 Eignungskriterien umschreiben die Anforderungen, welche an die Anbietenden gestellt werden, um zu gewährleisten, dass sie zur Ausführung des geplanten Auftrags in der Lage sind (VGr, 17. Februar 2000, VB.1999.00015, E. 6a = RB 2000 Nr. 70 = BEZ 2000 Nr. 25). Gemäss Art. 27 IVöB müssen die Kriterien zur Eignung des Anbieters im Hinblick auf das Beschaffungsvorhaben objektiv erforderlich und überprüfbar sein (Abs. 1). Gegenstand der Eignungskriterien können die fachliche, finanzielle, wirtschaftliche, technische und organisatorische Leistungsfähigkeit sowie die Erfahrung des Anbieters sein, wobei diese Aufzählung nicht abschliessender Natur ist (Abs. 2). Hinsichtlich der Eignung sind an alle Anbietenden dieselben Anforderungen zu stellen. Eignungskriterien dürfen nicht so festgelegt und angewendet werden, dass sie keinen Wettbewerb unter den Anbietenden zulassen (VGr, 21. November 2024, VB.2024.00612, E. 2.1; 8. Februar 2024, VB.2023.00311, E. 3.2 mit weiteren Hinweisen).

6.1.1 Werden die definierten Eignungskriterien im Zeitpunkt des Zuschlags nicht bzw. nicht mehr erfüllt, *kann* der Anbieter vom weiteren Verfahren ausgeschlossen werden (Art. 44 Abs. 1 Bst. a IVöB). Der Entscheid über den Ausschluss für die in Art. 44 Abs. 1 IVöB aufgezählten Tatbestände ist somit nicht (mehr) 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). Bei der Anwendung und Bewertung der Eignungskriterien kommt der Vergabebehörde ein entsprechend grosses Ermessen zu (VGr, 30. Juni 2025, VB.2024.00769, E. 5.4; 21. November 2024, VB.2024.00612, E. 2.1 mit weiteren Hinweisen; Claudia Schneider Heusi, Vergaberecht, 4. A., Zürich/St. Gallen 2023, S. 109).

6.1.2 Es ist zwischen firmenbezogenen und personenbezogenen Referenzen zu unterscheiden. In der Ausschreibung können explizit Nachweise verlangt werden, die sich einerseits auf die Firma und andererseits auf die für den Auftrag verantwortlichen Personen beziehen. So kann die Kompetenz von Schlüsselpersonen anhand ihrer persönlichen Referenzobjekte beurteilt werden, selbst wenn diese bei einem früheren Arbeitgeber erworben wurden (vgl. VGr, 8. November 2006, VB.2006.00214, E. 6.3).

6.2 Entscheidend für die Frage der verlangten Anforderungen an die Referenz ist stets die konkrete Formulierung in den Ausschreibungsunterlagen.

Bei einer unklaren Formulierung sind die im Rahmen einer Ausschreibung formulierten Eignungskriterien auslegungsbedürftig. Wie die Anbietenden das durch die Vergabestelle im Einzelfall Formulierte verstehen dürfen und müssen, ist keine Ermessensfrage, sondern unterliegt der Auslegung und demzufolge der uneingeschränkten gerichtlichen Überprüfung. Die im Rahmen der Ausschreibung formulierten Eignungskriterien sind so auszulegen und anzuwenden, wie sie von den Anbietenden in guten Treuen verstanden werden konnten und mussten. Auf den subjektiven Willen der Vergabestelle kommt es nicht an. Doch verfügt die Vergabestelle bei der Formulierung und Anwendung der Eignungskriterien über einen grossen Ermessens- oder Beurteilungsspielraum, den die Beschwerdeinstanzen – im Rahmen der Sachverhalts- und Rechtskontrolle – nicht unter dem Titel der Auslegung überspielen dürfen. Von mehreren möglichen Auslegungen hat die gerichtliche Beschwerdeinstanz nicht die ihr zweckmässig scheinende auszuwählen, sondern die Grenzen des rechtlich Zulässigen abzustecken (BGE 141 II 14 E. 7.1 mit weiteren Hinweisen).

6.2.1 Vorliegend wurde in den Ausschreibungsbedingungen zu den Eignungskriterien festgehalten, diese würden mit ja/nein bewertet. Die Eignungskriterien seien zwingend zu erfüllen. Anbietende, welche ein Eignungskriterium oder mehrere Eignungskriterien nicht erfüllten, würden vom weiteren Verfahren ausgeschlossen.

Das strittige Eignungskriterium 1 wurde folgendermassen definiert:

> **"EK 1: Referenzprojekt der Anbieterin**
>
> Voraussetzung für die Erbringung von Rangerdiensten ist ein Grundverständnis eines Aufsichtsdienstes, der Naturvermittlung und des Natur- und Landschaftsschutzes.
>
> Die Anbieterin erbringt durch ein Referenzprojekt den Beleg dieses Grundverständnisses:
>
> Nennung eines Referenzprojekts, welches im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes erbracht wurde. Es kann sich dabei um ein Rangerauftrag für Naturschutzgebiete, aber auch andere Aufträge handeln, die in einer anderen Weise mit Landschafts- und Naturschutz befasst sind.
>
> Beispiele: Naturbildung, Kommunikation im Bereich Landschafts- oder Naturschutz, Schutzgebietsmanagement oder Aufträge mit einem vergleichbaren Konnex zum Landschafts- und Naturschutz
>
> Es sind nur externe, im Auftragsverhältnis bearbeitete Referenzprojekte zulässig.
>
> *Der Nachweis erfolgt in Formular 2"*

6.2.2 Bereits der Wortlaut des Titels des strittigen Eignungskriteriums verlangt ein "Referenzprojekt der Anbieterin". Dasselbe ergibt sich auch aus der Überschrift im Formular 2, wonach als Nachweis des Eignungskriteriums 1 ein Referenzprojekt der Anbieterin verlangt war. Für die Projektleitung, deren Stellvertretung sowie die Mitglieder

des Rangerteams waren demgegenüber gemäss Formular 2 keine Referenzprojekte verlangt. Sodann hatte gemäss den Anforderungen an das Eignungskriterium 1 die Anbieterin durch ein Referenzprojekt den Beleg des Grundverständnisses eines Aufsichtsdienstes, der Naturvermittlung und des Natur- und Landschaftsschutzes zu erbringen. Vor diesem Hintergrund wird bereits aus dem Wortlaut der Ausschreibungsunterlagen klar, dass eine Unternehmensreferenz und nicht eine Mitarbeiterreferenz verlangt wurde. Damit erweist sich die von der Vergabestelle vertretene Auslegung als nachvollziehbar und ist unter Berücksichtigung des ihr zustehenden Ermessens- oder Beurteilungsspielraums (vgl. oben E. 5.2) nicht zu beanstanden.

6.3 Zwar trifft es zu, dass die Kompetenz eines Unternehmens stark an die Erfahrung seiner Mitarbeitenden geknüpft ist (vgl. oben E. 5.1.2 Abs. 2), wie die Beschwerdeführerin argumentiert. Doch führt die Vergabestelle in ihrer Beschwerdeantwort überzeugend aus, dass es ihr beim Referenzprojekt um den Nachweis ging, dass das Unternehmen als solches bereits Aufträge in der verlangten Art erbracht hat. Dadurch sollte sichergestellt werden, dass das Unternehmen aufgrund seiner Organisation bzw. Struktur, personellen Aufstellung, interner Prozesse und seines Qualitätsmanagements in der Lage ist, den ausgeschriebenen Auftrag zu erfüllen. Weiter führte die Beschwerdegegnerin zusammengefasst aus, da der Auftrag des Rangerdienstes stark von einem sinnvollen Personalmanagement sowie von etablierten Qualitätssicherungsprozessen und administrativen Abläufen abhängig sei, vermöge eine persönliche Referenz eine Anbieterreferenz gerade nicht zu ersetzen. Diese organisatorischen und strukturellen Qualitäten seien stark unternehmensabhängig und könnten nicht durch personelle Referenzen nachgewiesen werden.

6.3.1 Die Beschwerdegegnerin hat damit plausibel dargelegt, dass vorliegend die Erfahrung des anbietenden Unternehmens ein wichtiges Eignungskriterium ist. Um sicherzustellen, dass eine Anbieterin in Bezug auf die genannten Qualitäten Erfahrung mit Aufträgen der ausgeschriebenen Art hat, ist es üblich und zulässig, als Eignungskriterium Unternehmensreferenzen abzufragen (vgl. statt vieler VGr, 21. November 2024, VB.2024.00612, E. 2.2). Persönliche Referenzen werden demgegenüber regelmässig unter den Zuschlagskriterien für Schlüsselpersonen (und allenfalls deren Stellvertretung) nachgefragt, um deren (persönliche) Erfahrung in Kenntnis zu bringen (vgl. statt vieler VGr, 16. September 2025, VB.2025.00270, E. 5).

6.3.2 Bemerkungsweise ist anzufügen, dass das Verwaltungsgericht mehrfach bestätigt hat, dass Eignungskriterien wie Erfahrung und Referenzen sachlich begründet und zulässig sind, sofern sie durch die Bedürfnisse der vorgesehenen Beschaffung begründet sind, auch wenn sie faktisch etablierte Unternehmen bevorzugen und Jungunternehmen benachteiligen. Das Gericht vertrat jeweils die Ansicht, dass neu gegründete Unternehmen die nötige Erfahrung zunächst bei kleineren Aufträgen erwerben müssen (VGr, 6. November 2019, VB.2019.00358, E. 5.3; 15. November 2018 VB.2018.00450, E. 5.4.2; 4. Februar 2016, VB.2015.00736, E. 3.3.3).

6.3.3 Es bestehen keine Hinweise darauf, dass die für die Referenzprojekte gemachten Vorgaben nicht sachgerecht oder aus anderen Gründen unzulässig wären. Ist wie vorliegend von einem sachlichen Eignungskriterium auszugehen, so darf aus einer geringen Zahl von Bewerbern bzw. geeigneten Bewerbern nicht (einfach) auf eine Beeinträchtigung des wirksamen Wettbewerbs geschlossen werden; dies gilt selbst dann, wenn bloss eine Anbieterin übrigbleibt (VGr, 16. November 2017, VB.2017.00495, E. 4.3.3; 27. März 2017, VB.2017.00098, E. 3.4.2).

6.4 Geht man von der rechtmässigen Auslegung der Vergabestelle aus, wonach eine Referenz des Unternehmens verlangt war, hat die Beschwerdeführerin mit der Nennung eines Referenzprojekts, welches von ihrem als Projektleiter vorgesehenen Geschäftsleiter bei einem früheren Arbeitgeber ausgeführt wurde, das fragliche Eignungskriterium nicht erfüllt. Der Auftrag mag zwar vergleichbar gewesen sein mit dem ausgeschriebenen und geeignet, das geforderte Grundverständnis *des Projektleiters* nachzuweisen, doch vermag diese Referenz nichts über das Qualitätsmanagement oder die administrativen Abläufe der Beschwerdeführerin als anbietendes Unternehmen auszusagen. Die eingereichte Personenreferenz vermag die geforderte Unternehmensreferenz nicht zu ersetzen. Grundsätzlich könnte zwar einem neu gegründeten Unternehmen die spezifische Erfahrung seiner Vorgängerin angerechnet werden, sofern eine personelle und organisatorische Kontinuität besteht. Dies ist der Fall, wenn wesentliche Ressourcen wie Personal, Know-how und Arbeitsorganisation übernommen wurden (VGr, 18. Dezember 2002, VB.2002.00241, E. 4.b.aa; 22. September 2010, VB.2010.00170, E. 5.2.1; 14. Juli 2016, VB.2016.00267, E. 3.4; 23. März 2017, VB.2016.00513, E. 5.2). Davon ist indes vorliegend nicht auszugehen: Die Beschwerdeführerin wurde im Jahr 2025 gegründet, wie sich aus dem Handelsregistereintrag ergibt, jedoch nicht als Nachfolgerin der früheren Arbeitgeberin ihres Geschäftsleiters. Es handelt sich bei der Beschwerdeführerin um ein neu und selbständig gegründetes Unternehmen (vgl. auch VGr, 15. November 2018, VB.2018.00450, E. 6.3.1, 6.3.2).

6.5 Die Begründung der Beschwerdeführerin bezüglich der Nichterfüllung des Eignungskriteriums 1 ist nach dem Ausgeführten nicht zu beanstanden. Sie hat ihr Ermessen nicht rechtsverletzend ausgeübt und durfte das Angebot der Beschwerdeführerin wegen fehlender Erfüllung der Teilnahmevoraussetzungen (Art. 44 Abs. 1 Bst. a IVöB) androhungsgemäss vom Vergabeverfahren ausschliessen.

7.

Die Beschwerden in den Verfahren VB.2025.00850, VB.2025.00852 und VB.2025.00853 sind abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

8.

Bei diesem Ergebnis (Rechtmässigkeit des Ausschlusses) entfällt das Rechtsschutzinteresse der Beschwerdeführerin an der Behandlung der Beschwerden gegen die

Zuschlagsverfügungen. Demzufolge sind die Beschwerdeverfahren betreffend die Zuschlagsverfügungen (VB.2025.00857, VB.2025.00858 und VB.2025.00859) als gegenstandslos geworden abzuschreiben.

9.
Die Verteilung der Gerichtskosten richtet sich gemäss § 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG grundsätzlich nach dem Unterliegen. Dementsprechend sind die Kosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen. Parteientschädigungen wurden keine beantragt und wären auch nicht zuzusprechen (vgl. § 17 Abs. 2 VRG).

10.
Das geschätzte Auftragsvolumen des Rahmenvertrags für die Periode 2026–2030 übersteigt den massgeblichen Schwellenwert für Dienstleistungen (Art. 52 Abs. 1 lit. a in Verbindung mit Anhang 4 Ziff. 2 des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen [BöB] vom 21. Juni 2019). Gegen diesen Entscheid 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 (bereits vereinigten) Beschwerdeverfahren VB.2025.00850, VB.2025.00852 und VB.2025.00853 (betreffend Ausschlüsse) sowie die (bereits vereinigten) Beschwerdeverfahren VB.2025.00857, VB.2025.00858 und VB.2025.00859 (betreffend Zuschläge) werden gesamthaft vereinigt.

2. Die Beschwerden in den Verfahren VB.2025.00850, VB.2025.00852 und VB.2025.00853 werden abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist. Die Beschwerden in den Verfahren VB.2025.00857, VB.2025.00858 und VB.2025.00859 werden als gegenstandslos geworden abgeschrieben.

3. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf
   Fr. 6'000.--; die übrigen Kosten betragen:
   Fr. 350.-- Zustellkosten,
   Fr. 6'350.-- Total der Kosten.

4. Die Kosten werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

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 Mitbeteiligten.