VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZÜRICH

Rechtsprechung: Entscheiddatenbank

Geschäftsnummer:VB.2025.00861

Entscheidart und -datum:	Endentscheid vom 07.05.2026
Spruchkörper:	1. Abteilung/1. Kammer
Weiterzug:	Dieser Entscheid ist noch nicht rechtskräftig.
Rechtsgebiet:	Submissionsrecht
Betreff:	**Submission (Zuschlag)**

Stichworte:

RECHTLICHES GEHÖR
REFERENZOBJEKT
SUBMISSIONSRECHT
VORBEFASSUNG
ZUSCHLAGSERTEILUNG
ZUSCHLAGSKRITERIEN

Rechtsnormen:

Art. 14 Abs. I IVöB
Art. 14 Abs. II IVöB
Art. 27 Abs. I IVöB
Art. 27 Abs. II IVöB
Art. 44 Abs. I lit. i IVöB
Art. 51 Abs. II IVöB
Art. 51 Abs. III lit. c IVöB
Art. 53 Abs. I lit. a IVöB
Art. 53 Abs. II IVöB

Publikationen:

- keine -

Beschaffung von Bauleistungen für eine Salzsiloanlage; Rechtliches Gehör; Vorbefassung; Mindestbausumme für Referenzobjekte.

Die Verletzung des rechtlichen Gehörs, die aus dem ursprünglichen Fehlen einer ausreichenden Begründung des Zuschlagsentscheids erwachsen ist, wurde im Beschwerdeverfahren geheilt (E. 3).

Die erst im Beschwerdeverfahren gegen den Zuschlag erhobene Rüge der Vorbefassung erweist sich nicht als verspätet (E. 4.2). Die Thematik der Vorbefassung ist in Art. 14 Abs. 1 IVöB ausdrücklich geregelt: Demgemäss sind Anbieter, die an der Vorbereitung eines Vergabeverfahrens beteiligt waren, zum Angebot nicht zugelassen, wenn der ihnen dadurch entstandene Wettbewerbsvorteil nicht mit geeigneten Mitteln ausgeglichen werden kann und wenn der Ausschluss den wirksamen Wettbewerb unter den Anbietern nicht gefährdet (E. 4.3). Als Beleg für die Vorbefassung der Mitbeteiligten reicht die Beschwerdeführerin ein Silo-Datenblatt ins Recht, welches das Logo sowie die Firma und Adresse der Mitbeteiligten trägt und vom 1. September 2020 datiert. Selbst wenn davon auszugehen wäre, dass dieses Datenblatt Teil der Ausschreibungsunterlagen war, lässt sich daraus jedoch aufgrund des fünf Jahre zurückliegenden Datums und des fehlenden Bezugs zum konkreten Projekt der Beschwerdegegnerin noch keine unmittelbare Beteiligung der Mitbeteiligten an der Erarbeitung der Ausschreibungsunterlagen belegen (E. 4.5).

Weiter sah die Beschwerdegegnerin in den Ausschreibungsunterlagen als erstes von drei Eignungskriterien vor, dass der Unternehmer vergleichbare Aufgaben in den letzten fünf Jahren ausgeführt hatte. Ob im Sinne der bisherigen Rügeobliegenheit zu erwarten gewesen wäre, dass die Beschwerdeführerin spätestens mit der Abgabe des Angebots auf die ausschliessende Wirkung der

Anforderungen an die Referenzen hinweist, kann offenbleiben. Denn im Rahmen der Beschwerde gegen den Zuschlag erweisen sich ihre diesbezüglichen Rügen jedenfalls als verspätet (E. 5.4). Die moniertenAnforderungen an die Referenzobjekte sind jedoch auch inhaltlich nicht zu beanstanden. Die Festlegung einer Mindestbausumme für Referenzprojekte sowie eine zeitliche Begrenzung ist zulässig. Ist von einem sachlichen Eignungskriterium auszugehen, so darf auch bei einer sehr geringen Zahl von Anbietenden nicht einfach auf eine Beeinträchtigung des wirksamen Wettbewerbs geschlossen werden; dies gilt selbst dann, wenn – wie im vorliegenden Fall – bloss eine Anbieterin übrig bleibt (E. 5.5). Aufgrund der Aktenlage ist schliesslich nicht zu beanstanden, wenn die Beschwerdegegnerin im Vergabeantrag ausführt, dass zwei von drei Referenzen der Beschwerdeführerin nicht zulässig seien, da diese lediglich die Leistungen einer Partnerfirma bestätigen würden (E. 6). Abweisung.

Verwaltungsgericht
des Kantons Zürich
1. Abteilung

VB.2025.00861

Urteil

der 1. Kammer

vom 7. Mai 2026

Mitwirkend: Abteilungspräsident Daniel Schweikert (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Sandra Wintsch, Verwaltungsrichter Josua Raster, Gerichtsschreiber Stefan Meyer.

In Sachen

A AG,
vertreten durch RA B,

Beschwerdeführerin,

gegen

Stadt Illnau-Effretikon Hochbau,

Beschwerdegegnerin,

und

C AG,

Mitbeteiligte,

betreffend Submission (Zuschlag),

hat sich ergeben:

I.

Die Abteilung Hochbau der Stadt Illnau-Effretikon schrieb am 22. August 2025 auf Simap.ch, der elektronischen Beschaffungsplattform der Schweiz, im Zusammenhang mit dem Neubau eines Feuerwehr- und Werkgebäudes die Bauleistungen für eine Salzsiloanlage in einem offenen Submissionsverfahren im von Staatsverträgen nicht erfassten Bereich aus.

Gemäss Offertöffnungsprotokoll vom 2. Oktober 2025 gingen vier Angebote mit Preisen (netto einschliesslich Mehrwertsteuer) zwischen Fr. 43'672.75 und Fr. 436'895.35 ein. Das Grundangebot der A AG betrug Fr. 406'619.55. Der Zuschlag ging gemäss Entscheid vom 5. Dezember 2025 zum Betrag von Fr. 436'895.35 an die C AG. Der Zuschlag wurde am 6. Dezember 2025 auf Simap.ch publiziert.

II.

Gegen den Zuschlag gelangte die A AG mit Beschwerde vom 23. Dezember 2025 an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich und beantragte, der Zuschlagsentscheid sei aufzuheben und der Zuschlag sei ihr zu erteilen. Eventuell sei die Angelegenheit mit verbindlichen Anweisungen zur Neubeurteilung an die Vergabestelle zurückzuweisen; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. In prozessualer Hinsicht beantragte sie, der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zu erteilen. Ferner verlangte sie Akteneinsicht.

Das Verwaltungsgericht untersagte der Abteilung Hochbau der Stadt Illnau-Effretikon mit Präsidialverfügung vom 24. Dezember 2025 einstweilen, bis zum Entscheid über das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung, den Vertrag abzuschliessen.

Die Abteilung Hochbau der Stadt Illnau-Effretikon beantragte in ihrer Beschwerdeantwort vom 13. Januar 2026 die Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der A AG. In prozessualer Hinsicht beantragte sie für den Fall, dass das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung gutgeheissen werde, einen baldigen Entscheid in der Sache.

Der Abteilung Hochbau der Stadt Illnau-Effretikon wurde mit Präsidialverfügung vom 30. Januar 2026 weiterhin, bis zum Entscheid über das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung, der Vertragsschluss untersagt. Gleichzeitig wurde der A AG teilweise Einsicht in die eingereichten Verfahrensakten gewährt.

Die A AG replizierte am 10. Februar 2026 mit unveränderten Rechtsbegehren. Die Abteilung Hochbau der Stadt Illnau-Effretikon verzichtete am 17. Februar 2026 auf eine Duplik.

Die C AG liess sich nicht vernehmen.

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 Zuschlag zählt (lit. e), 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).

2.2 Die Beschwerdeführerin rügt eine unzulässige Vorbefassung der Mitbeteiligten; diese hätte nicht am Vergabeverfahren teilnehmen dürfen und hätte ausgeschlossen werden müssen. Sodann bringt sie vor, das Angebot der Mitbeteiligten sei von der Vergabestelle zu Unrecht als das wirtschaftlichste bewertet worden, zumal das ihrige über Fr. 30'000.- günstiger sei und der Preis als Zuschlagskriterium mit 50 % gewichtet werde. Dringt die Beschwerdeführerin 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.
3.1 In formeller Hinsicht rügt die Beschwerdeführerin zunächst eine ungenügende Begründung des Zuschlagsentscheids; diese erfülle die gesetzlichen Mindestanforderungen nicht. Damit werde ihr Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, was bereits zur Aufhebung des angefochtenen Zuschlagsentscheids führen müsse.

3.2 Beschwerdefähige Verfügungen der Auftraggeber sind gemäss Art. 51 Abs. 2 IVöB summarisch zu begründen. Die summarische Begründung eines Zuschlags umfasst nach Art. 51 Abs. 3 IVöB: die Art des Verfahrens und den Namen des berücksichtigten Anbieters (lit. a), den Gesamtpreis des berücksichtigten Angebots (lit. b), die massgebenden

Merkmale und Vorteile des berücksichtigten Angebots (lit. c) und gegebenenfalls eine Darlegung der Gründe für eine freihändige Vergabe (lit. d).

3.3 Im vorliegenden Verfahren nennt der auf Simap.ch publizierte Zuschlag in der einleitenden Rubrizierung die Art des Verfahrens ("Offenes Verfahren"), danach die Firma der Mitbeteiligten als Zuschlagsempfängerin, gefolgt vom Preis des berücksichtigten Angebots ("436'895.35 CHF mit 8,1 % MWST"), was den Anforderungen gemäss Art. 51 Abs. 3 lit. a und b IVöB entspricht. Der Zuschlagsentscheid wird sodann lediglich wie folgt begründet:

> "Unter Berücksichtigung der in den Ausschreibungsunterlagen festgelegten Zuschlagskriterien erweist sich das Angebot der Firma C AG als das vorteilhafteste Angebot.
>
> Die Zuschlagsempfängerin erreichte in allen geforderten Kriterien gesamthaft die höchste Punktzahl. Es war das wirtschaftlichste Angebot und sie zeigte die besten Referenzen."

Diese Begründung genügt den Vorgaben von Art. 51 Abs. 3 lit. c IVöB nicht (vgl. auch VGr, 10. September 2025, VB.2024.00524, E. 3.2; 30. Juni 2025, VB.2024.00769, E. 4.3; 13. Februar 2025, VB.2024.00253, E. 4.3).

3.4 Die Beschwerdegegnerin reichte im vorliegenden Verfahren eine kurze Beschwerdeantwort ein. Sie ging dabei in geraffter Form auf die vorgebrachten Rügen der Beschwerdeführerin ein. Die Beschwerdeführerin erhielt mit der Replik Gelegenheit, sich dazu zu äussern, und nahm diese Gelegenheit auch wahr. Überdies wurde der Beschwerdeführerin im Beschwerdeverfahren Einsicht in diverse Akten gewährt. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, die aus dem ursprünglichen Fehlen einer ausreichenden Begründung erwachsen ist, gilt daher als geheilt und ist für den Verfahrensausgang nicht von Bedeutung (vgl. VGr, 10. September 2025, VB.2024.00524, E. 3.2; 29. Februar 2024, VB.2023.00731, E. 3.3, mit Hinweisen auf die ältere Rechtsprechung). Es bleiben die materiellen Rügen zu prüfen.

4.

4.1 Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, im vorliegenden Vergabeverfahren sei gegen die Verfahrensgrundsätze von Art. 11 lit. a–c IVöB, insbesondere die Grundsätze der Unparteilichkeit und der Gleichbehandlung, verstossen worden. Auch wenn die Mitbeteiligte nicht direkt an der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen beteiligt gewesen sei – was als blosse Schutzbehauptung der Beschwerdegegnerin zu werten sei –, so ergebe sich aus den Ausschreibungsunterlagen, dass die Pläne und das Datenblatt des Silos sowie die technische Konstruktion und die Ausführung des Silos von der Mitbeteiligten stammten und von der Beschwerdegegnerin nahezu unverändert übernommen worden seien. Das Datenblatt trage gar das Logo der Mitbeteiligten. Die Vorbefassung der Mitbeteiligten sei offensichtlich. Der Zuschlag sei deshalb rechtswidrig und aufzuheben.

4.2 Die Rüge der Vorbefassung ist, wie der Einwand der Befangenheit, grundsätzlich zu dem Zeitpunkt vorzubringen, zu welchem der oder die Betroffene Kenntnis der für eine Vorbefassung sprechenden Tatsachen erhält (VGr, 29. August 2012, VB.2012.00309, E. 3 mit weiteren Hinweisen). Die Befangenheit oder Vorbefassung einer anderen Anbieterin geltend machen kann eine Anbieterin erst dann, wenn ihr bekannt gemacht wurde oder sie Kenntnis davon erlangt hat, dass sich erstere auch tatsächlich am Verfahren beteiligt hat (vgl. VGr, 8. Februar 2024, VB.2023.00311, E. 2.3 mit Hinweis auf VGr, 18. Dezember 2002, VB.2002.00263, E. 3c).

Im Offertöffnungsprotokoll vom 2. Oktober 2025 wurde festgehalten, dass die Mitbeteiligte ein Angebot eingereicht hatte. Damit stand fest, dass sie sich am Vergabeverfahren beteiligt hatte, und die Beschwerdeführerin hätte zu diesem Zeitpunkt eine entsprechende Rüge erheben müssen. Das Offertöffnungsprotokoll wurde der Beschwerdeführerin jedoch offenbar erst nach der Zuschlagserteilung zugestellt. Somit konnte die Beschwerdeführerin erst aus der Publikation des Vergabeentscheids vom 6. Dezember 2025 ersehen, dass die Mitbeteiligte ein Angebot eingereicht hatte. Die erst im Beschwerdeverfahren gegen den Zuschlag erhobene Rüge der Vorbefassung erweist sich somit nicht als verspätet; sie verfängt jedoch – wie nachfolgend aufzuzeigen ist – inhaltlich nicht.

4.3 Im Rahmen einer öffentlichen Beschaffung bezieht sich die Problematik der Vorbefassung regelmässig nicht auf Mitarbeitende bei der Vergabestelle, sondern auf Mitarbeitende bei den anbietenden Unternehmen. Insoweit bedeutet Vorbefassung eine Beteiligung an der Vorbereitung des Vergabeverfahrens, sei es durch das Verfassen von Projektgrundlagen, durch das Erstellen von Ausschreibungsunterlagen oder durch das Informieren der Beschaffungsstelle über bestimmte technische Spezifikationen des zu beschaffenden Guts. Eine solche Beteiligung kann sich auf den Anbieterwettbewerb auswirken und mit Blick auf das Gleichbehandlungsgebot und das Verbot der Wettbewerbsverfälschung problematisch sein. Die vorbefasste Anbieterin kann versucht sein, die bevorstehende Beschaffung auf das von ihr angebotene Produkt bzw. die von ihr angebotene Dienstleistung auszurichten, oder sie kann die im Rahmen der Vorbereitung des Submissionsverfahrens gewonnenen Kenntnisse bei der Erstellung der Offerte einsetzen (Wissensvorsprung). Ferner besteht die Gefahr der Beeinflussung der Vergabestelle durch den vorgängigen persönlichen Kontakt (VGr, 30. November 2022, VB.2022.00554/556, E. 4.2 mit Hinweis auf BGr, 25. Januar 2005, 2P.164/2004, E. 3.1, mit weiterem Hinweis; VGr, 24. März 2022, VB.2021.00782, E. 3.2.3; 24. März 2022, VB.2021.00775, E. 3.2.3; Peter Galli/André Moser/Elisabeth Lang/Marc Steiner, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, 3. A., Zürich etc. 2013, Rz. 1043 mit Hinweisen).

4.3.1 Personen oder Unternehmen, welche als Anbietende an einer Submission teilnehmen wollen, dürfen grundsätzlich nicht an der Vorbereitung der Vergabe mitwirken (VGr, 30. November 2022, VB.2022.00554/556, E. 4.2.1, auch zum Folgenden). Sie hätten sonst unter Umständen die Möglichkeit, die Voraussetzungen der Vergabe in einer für sie

günstigen Weise zu beeinflussen, und könnten allenfalls auch von einem Wissensvorsprung gegenüber den Mitbewerbern sowie von Vorteilen in zeitlicher Hinsicht profitieren. Als Folge davon dürfen andererseits – im Nachhinein betrachtet – Personen oder Unternehmen, die an der Vorbereitung der Vergabe mitgewirkt haben, wegen dieser Vorbefassung grundsätzlich nicht als Anbietende auftreten (VGr, 8. Dezember 2004, VB.2004.00304, E. 3.3.1). Reichen solche Personen oder Unternehmen dennoch ein Angebot ein, so ist dieses grundsätzlich vom Vergabeverfahren auszuschliessen (vgl. Galli/Moser/Lang/Steiner, Rz. 1052).

4.3.2 Das Verbot der Vorbefassung wurde unter bisherigem Recht zum einen aus den Regeln über den Ausstand und zum anderen aus dem vergaberechtlichen Gebot der Fairness und der Gleichbehandlung abgeleitet (VGr, 8. Dezember 2004, VB.2004.00304, E. 3.3.1). Die Thematik der Vorbefassung ist nun in Art. 14 Abs. 1 IVöB ausdrücklich geregelt: Demgemäss sind Anbieter, die an der Vorbereitung eines Vergabeverfahrens beteiligt waren, zum Angebot nicht zugelassen, wenn der ihnen dadurch entstandene Wettbewerbsvorteil nicht mit geeigneten Mitteln ausgeglichen werden kann und wenn der Ausschluss den wirksamen Wettbewerb unter den Anbietern nicht gefährdet. Nur eine qualifizierte Vorbefassung kann zum Verbot der Teilnahme am Beschaffungsverfahren führen (Musterbotschaft IVöB 2019 des Interkantonalen Organs für das öffentliche Beschaffungswesen INÖB, Version 1.0 vom 16. Januar 2020, S. 49). Entsprechend können Auftraggebende Anbietende dann von einem Vergabeverfahren ausschliessen oder einen bereits erteilten Zuschlag widerrufen, wenn festgestellt wird, dass die betreffende Anbieterin, ihre Organe, eine beigezogene Drittperson oder deren Organe an der Vorbereitung der Beschaffung beteiligt waren, und der dadurch entstehende Wettbewerbsnachteil der anderen Anbietenden nicht mit geeigneten Mitteln ausgeglichen werden kann (Art. 44 Abs. 1 lit. i in Verbindung mit Art. 14 Abs. 2 IVöB; vgl. dazu VGr, 16. September 2025, VB.2025.00270, E. 3.3.1.2).

4.3.3 Der Ausschluss einer Anbieterin aus einem Vergabeverfahren kam – nach bisheriger Rechtsprechung – nur infrage, wenn das Vorliegen eines unzulässigen Wettbewerbsvorteils dargetan war (VGr, 30. November 2022, VB.2022.00554/556, E. 4.2.3, auch zum Folgenden). Die Beweislast dafür oblag der Konkurrentin oder dem Konkurrenten, die oder der eine unzulässige Vorbefassung behauptete (VGr, 29. August 2012, VB.2012.00309, E. 4.1; 10. September 2012, VB.2012.00328; 26. September 2012, VB.2012.00286; vgl. auch VGr, 7. Oktober 2009, VB.2009.00151, E. 2.2 = BEZ 2009 Nr. 57, mit weiteren Hinweisen; BGr, 25. Januar 2005, 2P.164/2004, E. 5.7.3, in: ZBl 106/2005, S. 473, mit weiteren Hinweisen und auch zum Folgenden). Insofern unterschied sich diese Rechtsprechung klar von derjenigen zur Ausstandspflicht von Richterinnen und Richtern sowie von Behördenmitgliedern, bei welcher schon der objektiv begründete Anschein einer verpönten Beeinflussung ausreicht (VGr, 2. März 2015, VB.2014.00433, E. 6.2).

Mit der neuen Regelung zur Vorbefassung in Art. 14 Abs. 1 IVöB, die eine Angebotsabgabe eines an der Vorbereitung beteiligten Anbieters nur für den Fall ausschliesst, dass der dadurch entstandene Wettbewerbsvorteil nicht mit geeigneten Mitteln ausgeglichen werden kann, wobei in Absatz 2 beispielhaft geeignete Mittel zum Ausgleich aufgezählt werden, ist zu prüfen, ob an dieser Rechtsprechung festzuhalten ist. Art. 14 Abs. 1 IVöB enthält nämlich eine gesetzliche Vermutung, dass bei (erwiesener) Vorbefassung für den vorbefassten Anbieter tatsächlich ein Wettbewerbsvorteil resultiert. Die Widerlegung der Vermutung bzw. der Nachweis, dass die bestehende Vorbefassung keinen Wettbewerbsvorteil mit sich bringt, obliegt dann in erster Linie der Vergabestelle und – je nach Konstellation – dem vorbefassten Anbieter (VGr AG, 14. Oktober 2024, WBE.2024.129, E. 2.4.3.1 mit Hinweis auf BVGr, 4. März 2020, B-4602/2019, E. 3.1.3). Die Frage kann im vorliegenden Fall jedoch offenbleiben, da die Mitbeteiligte – wie nachfolgend darzulegen ist – gar nicht an der Vorbereitung des Submissionsverfahrens mitgewirkt hat.

4.4 Die Beschwerdegegnerin hält den Vorwürfen der Beschwerdeführerin im Wesentlichen entgegen, sie habe die Mitbeteiligte bei der Vorbereitung der Ausschreibung nicht beigezogen. Das Ingenieurbüro, welches das Vergabeverfahren vorbereitet habe, habe jedoch bewährte Vorgaben und Unterlagen aus einem anderen Vergabeverfahren verwendet, welches nicht die Stadt Illnau-Effretikon betroffen habe. Eine unzulässige Vorbefassung der Zuschlagsempfängerin bestehe nicht.

4.5 Als Beleg für die Vorbefassung der Mitbeteiligten und die direkte Übernahme von Vorarbeiten der Mitbeteiligten reicht die Beschwerdeführerin ein von ihr als Silo-Datenblatt bezeichnetes Dokument ins Recht, welches vermasste Plandarstellungen im Massstab 1:150 sowie eine dreidimensionale Darstellung eines Salzsilos mit einem Fassungsvermögen von 200 m^3 zeigt und im Plankopf das Logo sowie die Firma und Adresse der Mitbeteiligten trägt und vom 1. September 2020 datiert. Dieses Datenblatt fehlt in den von der Beschwerdegegnerin eingereichten Ausschreibungsunterlagen. Möglicherweise handelt es sich um die Beilage 1 zum Ausschreibungsbeschrieb der Architekten vom 15. August 2025, die ebenfalls fehlt. Die Beschwerdegegnerin äussert sich nicht zu diesem Datenblatt, sondern verweist pauschal auf die Übernahme von Vorgaben und Unterlagen aus einem anderen Vergabeverfahren hin. Selbst wenn aufgrund der Aktenlage zulasten der Beschwerdegegnerin davon auszugehen wäre, dass dieses Datenblatt Teil der Ausschreibungsunterlagen war, lässt sich daraus aufgrund des fünf Jahre zurückliegenden Datums und des fehlenden Bezugs zum konkreten Projekt der Beschwerdegegnerin noch keine unmittelbare Beteiligung der Mitbeteiligten an der Erarbeitung der Ausschreibungsunterlagen belegen. Der weitere von der Beschwerdeführerin eingereichte Plan, der auch Teil der von der Beschwerdegegnerin eingereichten Ausschreibungsunterlagen ist, trägt nämlich – soweit aufgrund der Verkleinerung lesbar – im Plankopf die Firma der Architekten des Projekts und datiert vom Juni 2025.

Schliesslich ist auch nicht ersichtlich, inwieweit durch die Übernahme von Vorgaben und Unterlagen der Mitbeteiligten letzterer ein unzulässiger Wissensvorsprung bzw. Wettbewerbsvorteil erwachsen wäre. Wie das von der Beschwerdeführerin eingereichte Angebot zeigt, war sie in der Lage, alle Positionen des Leistungsverzeichnisses mit Preisangaben zu versehen; Vorbehalte hat sie dazu keine angebracht. Letztlich war sie sogar in der Lage, ein günstigeres Angebot als die Mitbeteiligte einzureichen.

4.6 Soweit die Beschwerdeführerin überdies eine Verletzung von "Art. 16 Abs. 4 Submissionsverordnung" rügt, wonach "eine Vergabestelle nicht auf eine den Wettbewerb ausschaltende Art und Weise von einem Unternehmen, das ein geschäftliches Interesse an der Beschaffung haben könnte, Hinweise einholen oder annehmen [dürfe], welche bei der Ausarbeitung der Spezifikationen für eine bestimmte Beschaffung verwendet werden [könnten]", scheint sie sich auf den bis am 31. September 2023 anwendbaren § 16 Abs. 4 der Submissionsverordnung vom 23. Juli 2003 zu beziehen. Das geltende Recht kenne jedenfalls keine solche Bestimmung mehr.

4.7 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Mitbeteiligten mangels Beteiligung an der Vorbereitung der Beschaffung kein unzulässiger Wissensvorsprung bzw. Wettbewerbsvorteil zukam, welcher einen Ausschluss ihres Angebots vom vorliegenden Verfahren rechtfertigen würde. Damit bleiben die weiteren Rügen zu prüfen, welche sich gegen die Anforderungen an die Referenzobjekte und ihre Bewertung richten.

5.

5.1 Die Beschwerdeführerin bringt sodann vor, die Vergabestelle habe bei den Eignungskriterien die Anforderungen an die Referenzobjekte so festgelegt, dass insbesondere aufgrund der Anlagengrösse (Kubatur der Silos) und der Realisierung innerhalb der letzten fünf Jahre ausschliesslich die Mitbeteiligte in der Lage gewesen sei, drei Referenzobjekte vorzuweisen, die hinsichtlich Grösse, Konstruktion und Komplexität mit der ausgeschriebenen Siloanlage vergleichbar waren. Aufgrund der Angebotslage in der Schweiz mit nur zwei Anbieterinnen habe die Beschwerdegegnerin durch die auf die Mitbeteiligte zugeschnittenen Referenzkriterien "folglich den Markt ausgeschlossen". Zudem müssten die Anforderungen an die Referenzen sachlich begründet sein und müssten so festgelegt werden, dass neue oder kleinere Wettbewerbsteilnehmer ebenfalls am Vergabeverfahren teilnehmen könnten. Die Kubatur einer Siloanlage sei kein objektiv erforderliches Kriterium, sondern bevorzuge einzig die Mitbeteiligte. Für die technische Beurteilung spiele die Grösse der Soloanlage keine Rolle, da sämtliche technischen Anforderungen hinsichtlich Konstruktion und Komplexität auch bei einer kleineren Anlage gleich seien. Ebenso wenig seien weder das Auftragsvolumen noch der Referenzzeitraum von weniger als fünf Jahren sachlich notwendige Anforderungen an die Referenzobjekte.

5.2 Gemäss Art. 27 Abs. 1 IVöB legt der Auftraggeber in der Ausschreibung oder in den Ausschreibungsunterlagen die Kriterien zur Eignung des Anbieters abschliessend fest. Die

Kriterien müssen im Hinblick auf das Beschaffungsvorhaben objektiv erforderlich und überprüfbar sein. Die Eignungskriterien können insbesondere die fachliche, finanzielle, wirtschaftliche, technische und organisatorische Leistungsfähigkeit sowie die Erfahrung des Anbieters betreffen (Art. 27 Abs. 2 IVöB).

In diesem Rahmen kommt der Vergabebehörde bei der Wahl und der Formulierung der Eignungskriterien sowie bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Ausschreibungsunterlagen – wie bisher – ein grosser Ermessensspielraum zu. Als unzulässig lassen sich jedoch Eignungskriterien und Anforderungen qualifizieren, die ohne überwiegende Interessen die Anzahl möglicher Anbietenden derart einschränken, dass kein hinreichender Restwettbewerb mehr bleibt (VGr, 18. Dezember 2019, VB.2019.00683, E. 4.1 unter Hinweis auf Galli/Moser/Lang/Steiner, Rz. 401, Rz. 407 ff., Rz. 557).

5.3 Die Beschwerdegegnerin sah in den Ausschreibungsunterlagen als erstes von drei Eignungskriterien vor, dass der Unternehmer oder die Unternehmerin vergleichbare Aufgaben (betreffend Gegenstand, Materialisierung und Bausumme) im Zeitraum der letzten fünf Jahre ausgeführt hatte. Dazu waren Referenzen beizulegen. Für die Eingabe der Referenzen enthielten die Ausschreibungsunterlagen eine leere Referenzliste, auf der die Anforderungen an die Referenzen wie folgt genauer umschrieben wurden:

> "Es sind mindestens drei Referenzen von in der Grösse, Konstruktion und Komplexität vergleichbaren Anlagen in den letzten fünf Jahren anzugeben.
> [leere Listenzeilen]
> Projekte in der Baukategorie V oder höher mit einem minimalen Bauvolumen von > 80 % des Eingabepreises. Ist eines dieser Kriterien nicht erfüllt[,] gilt die Referenz als nicht zulässig und wird ausgeschlossen."

5.4 Es stellt sich zunächst die Frage, ob die Rügen der Beschwerdeführerin betreffend die Anforderungen an die Referenzobjekte rechtzeitig erfolgt sind.

5.4.1 Aus dem Grundsatz von Treu und Glauben ergibt sich nach der Rechtsprechung zum bisherigen Recht die Obliegenheit der Anbietenden, gewisse (Ausschreibungs-)Mängel auch ausserhalb eines formellen Beschwerdeverfahrens möglichst frühzeitig zu beanstanden, um einen unnötigen Verfahrensaufwand zu vermeiden (vgl. dazu BGE 130 I 241 E. 4.3; VGr, 6. August 2018, VB.2018.00350, E. 4.3.1; 11. Juli 2012, VB.2011.00598, E. 3.7; 23. Mai 2007, VB.2006.00425, E. 5.2; 24. November 1999, VB.98.00327, E. 4c = BEZ 2000 Nr. 10; Galli/Moser/Lang/Steiner, Rz. 667 f.; Robert Wolf, Die Beschwerde gegen Vergabeentscheide – Eine Übersicht über die Rechtsprechung zu den neuen Rechtsmitteln, ZBl 104/2003, S. 10). Eine solche Obliegenheit besteht allerdings nur bei offensichtlichen Mängeln. Dies ist etwa der Fall, wenn gerügt wird, wegen Mängeln der Ausschreibungsunterlagen habe von vornherein kein regelkonformes Vergabeverfahren durchgeführt werden können (VGr, 2. März 2017, VB.2016.00778, E. 3.2; 23. November

2001, VB.2001.00016, E. 4b). Eine Anbieterin kann nur dann vom Rechtsweg ausgeschlossen werden, wenn er oder sie den Mangel tatsächlich festgestellt hat oder bei gehöriger Vorsicht hätte feststellen können (VGr, 3. April 2014, VB.2013.00758, E. 2.4.1). Angesichts des Zeitdrucks und der beschränkten Rechtskenntnisse der Anbietenden sowie aufgrund der möglichen Furcht vor der Verringerung der Chancen im Vergabeverfahren sind keine strengen Anforderungen an die Anbietenden zu stellen (BGE 130 I 241 E. 4.3).

5.4.2 Das neue Submissionsrecht regelt nun die Rügeobliegenheit für Anordnungen in den Ausschreibungsunterlagen, deren Bedeutung erkennbar ist, auch ausdrücklich (Art. 53 Abs. 2 IVöB in Verbindung mit Art. 53 Abs. 1 lit. a IVöB): sie sind zusammen mit der Ausschreibung anzufechten. Wenn die Beschwerdeführerin die Anforderungen an die Referenzen erst mit der Beschwerde gegen den Zuschlag als nicht objektiv erforderlich, sondern als auf die Mitbeteiligte zugeschnitten rügt, stellt sich die Frage, ob sie damit von vornherein erkennbare Ausschreibungsmängel geltend macht und ob die diesbezüglichen Rügen folglich verspätet sind.

5.4.3 Da die Beschwerdeführerin die Marktsituation im Salzsilobau in der Schweiz nach eigenen Bekundungen seit Jahren kennt und weiss, dass es angeblich nur zwei potenzielle Anbieterinnen auf dem Markt gibt, musste sie die Bedeutung der Anforderungen an die Referenzen und ihre mögliche ausschliessende Wirkung bereits beim Studium der Ausschreibung und der dazugehörigen Unterlagen, spätestens jedoch beim Ausfüllen der Referenzliste erkannt haben. Damit wäre die Beschwerdeführerin im Sinne der Rügeobliegenheit nach neuem Recht gehalten gewesen, bereits die Ausschreibung anzufechten. Ob im Sinne der bisherigen Rügeobliegenheit zu erwarten gewesen wäre, dass die Beschwerdeführerin spätestens mit der Abgabe des Angebots auf die ausschliessende Wirkung der Anforderungen an die Referenzen hinweist, kann hier offenbleiben. Denn im Rahmen der Beschwerde gegen den Zuschlag erweisen sich ihre diesbezüglichen Rügen jedenfalls als verspätet.

5.5 Die monierten Anforderungen an die Referenzobjekte sind jedoch auch inhaltlich nicht zu beanstanden. Sie bewegen sich in zulässiger Weise im weiten Ermessensspielraum der Vergabestelle (VGr, 18. November 2021, VB.2021.00541, E. 4.2). Der nötige Auftrags- und Leistungsbezug ist regelmässig gegeben, wenn die geforderten Referenzobjekte vom Umfang und den Anforderungen her mit dem ausgeschriebenen Auftrag vergleichbar sind (VGr, 23. März 2017, VB.2017.00098, E. 3.4).

Wie üblich waren deshalb in der Referenzliste *vergleichbare*, nicht etwa gleiche Objekte anzugeben (VGr, 21. November 2024, VB.2024.00612, E. 2.4); das gilt auch hinsichtlich der Grösse der Anlage, bei der die Beschwerdegegnerin auf die Bausumme und nicht auf die Kubatur abstellte, wie die Beschwerdeführerin anfänglich noch meinte. Die Festlegung einer Mindestbausumme für Referenzprojekte ist zulässig (VGr, VB.2017.00098, E. 3.4.1; 9. Mai 2012, VB.2011.00676, E. 4.1). Die zeitliche Begrenzung von Referenzen ist

ebenfalls zulässig und sachgerecht, um die Aktualität des Fachwissens und die Kenntnis geltender Normen sicherzustellen. Ein Zeitraum von fünf Jahren ist vertretbar (VGr, 9. Mai 2012, VB.2011.00676, E. 5.1).

Eine ungebührliche Einschränkung des wirksamen Wettbewerbs ist aufgrund der Anforderungen an die Referenzobjekte im Ergebnis nicht erkennbar. Ist – wie vorliegend – von einem sachlichen Eignungskriterium auszugehen, so darf auch bei einer sehr geringen Zahl von Anbietenden nicht einfach auf eine Beeinträchtigung des wirksamen Wettbewerbs geschlossen werden; dies gilt selbst dann, wenn – wie im vorliegenden Fall – bloss eine Anbieterin übrig bleibt (VGr, 1. Oktober 2020, VB.2020.00474, E. 7; 16. November 2017, VB.2017.00495, E. 4.3.3 mit Hinweis).

6.

6.1 Die Beschwerdeführerin macht schliesslich bezüglich der Bewertung bzw. Berücksichtigung ihrer Referenzobjekte geltend, diese seien zu Unrecht nicht anerkannt worden und deshalb habe ihr Angebot zu Unrecht nicht den Zuschlag erhalten.

6.2 Zu den Referenzobjekten der Beschwerdeführerin lässt sich den Akten Folgendes entnehmen. Mit ihrem Angebot reichte die Beschwerdeführerin eine vom 25. September 2025 datierende Referenzliste mit einem Objekt eines kommunalen Auftraggebers und zwei Objekten kantonaler Auftraggeber ein. Dabei wies das kommunale Objekt eine Auftragssumme von Fr. 150'000.- auf, die deutlich unter der geforderten Schwelle von 80 % des Eingabepreises lag. Eine der kantonalen Referenzen stammte von 2015 und war damit deutlich älter als die vorgegebenen fünf Jahre.

Nach unwidersprochener Darlegung der Beschwerdegegnerin war der Beschwerdeführerin Gelegenheit gegeben worden, andere Referenzen anzugeben, welche den Anforderungen gemäss Ausschreibung entsprachen. Die Beschwerdeführerin reichte daraufhin am 21. Oktober 2025 eine neue, wiederum auf den 25. September 2025 datierte Referenzliste ein, auf welcher neben der bisherigen Anlage eines kantonalen Auftraggebers zwei Anlagen deutscher Städte (D und E) aufgeführt waren, welche die Vorgaben bezüglich Alter und Auftragssumme erfüllten. Auf beiden schriftlich vorliegenden Referenzauskünften vom 5. November 2025 wird von den Auskunftspersonen durch Ergänzungen bzw. Änderungen am vorbereiteten Formular zum Ausdruck gebracht, dass die Auskunft für die deutsche Firma F gilt. Am 6. November 2025 reichte die Beschwerdeführerin per E-Mail ein Schreiben mit dem Betreff "Ergänzende Informationen zu den Referenzprojekten – Siloanlagen Deutschland" ein, welches die Zusammenarbeit der Beschwerdeführerin mit der Firma F erklärt. Darin wird wörtlich ausgeführt, dass die Beschwerdeführerin "im Hintergrund tätig" gewesen war und sich "im Auftrag der Firma F […] an der technischen Planung, Produktion einzelner Komponenten der Silos sowie an der Montageorganisation" habe beteiligen dürfen. In der begleitenden E-Mail stellt die Beschwerdeführerin klar, dass

die "Referenzen aus Deutschland […] nur über die Firma F [A]uskunft geben [könnten], da der Auftrag über die Firma F gelaufen" sei.

6.3 Aufgrund dieser Aktenlage ist nicht zu beanstanden, wenn die Beschwerdegegnerin im Vergabeantrag vom 24. November 2025 ausführt, dass zwei von drei Referenzen der Beschwerdeführerin nicht zulässig seien, da diese lediglich die Leistungen einer Partnerfirma bestätigen würden. Die Beschwerdeführerin sei bei beiden Projekten nur im Hintergrund tätig gewesen; daraus ergebe sich keine wesentliche Beteiligung oder Gesamtverantwortung der Beschwerdeführerin. Was die Beschwerdeführerin dazu in ihrer Replik darlegt, führt an der Sache vorbei und vermag an der Rechtmässigkeit des Vergabeentscheids nichts zu ändern. Es wurden in der Ausschreibung Referenzen verlangt, welche belegen, dass *die Anbieterin* vergleichbare Aufgaben (betreffend Gegenstand, Materialisierung und Bausumme) ausgeführt hatte (vgl. dazu E. 5.3). Das trifft für die beiden nachgereichten Referenzen – wie eben ausgeführt – höchstens zum Teil zu.

6.4 Im Ergebnis ist die Zuschlagserteilung zu Recht an die Mitbeteiligte erfolgt.

Damit erübrigt es sich, die von der Beschwerdeführerin in der Beschwerde vorgebrachten und mit der Replik nicht weiter substanziierten Rügen bezüglich der Bewertung der Zuschlagskriterien zu prüfen.

7.
Die Beschwerde erweist sich damit als unbegründet und ist abzuweisen.

8.
Das Gesuch der Beschwerdeführerin um Gewährung der aufschiebenden Wirkung wird mit dem vorliegenden Entscheid gegenstandslos.

9.
Die Verteilung der Gerichtskosten richtet sich gemäss § 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG grundsätzlich nach dem Unterliegen. Ergänzend zum Unterliegerprinzip und unabhängig vom Ausgang des Verfahrens kann indes auch das Verursacherprinzip zum Zug kommen (Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich etc. 2014, § 13 N. 55 ff.). Gestützt darauf können etwa bei der Verletzung von Verfahrensvorschriften Verfahrenskosten auferlegt werden.

Auch wenn die Beschwerde abzuweisen ist, erscheint es im vorliegenden Fall als unbillig, der Beschwerdeführerin die gesamten Kosten des Verfahrens aufzuerlegen. Die Vergabebehörde hat das Beschwerdeverfahren durch die ungenügende Begründung des Zuschlags mitverursacht. Es rechtfertigt sich daher, die Kosten des Gerichtsverfahrens nach dem Verursacherprinzip zu einem Viertel der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (§ 13

Abs. 2 Satz 2 VRG). Drei Viertel der Gerichtskosten hat die unterliegende Beschwerdeführerin zu tragen.

Eine Parteientschädigung steht der unterliegenden Beschwerdeführerin ohnehin nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Da die Beschwerdegegnerin mit der Beschwerdeantwort im Wesentlichen nur die ihr obliegende Begründung des Vergabeentscheids nachgeholt hat, ist ihr mangels besonderen Aufwands ebenfalls keine Entschädigung zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 lit. a VRG).

10.
Der Wert der zu vergebenden Bauleistungen übersteigt den massgeblichen Schwellenwert von Fr. 2 Mio. gemäss Anhang 4 Ziffer 2 zum Bundesgesetz vom 21. Juni 2019 über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) nicht. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist somit unzulässig (Art. 83 lit. f Ziff. 2 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG] in Verbindung mit Art. 52 Abs. 1 lit. b BöB). Folglich kann gegen den vorliegenden Entscheid nur subsidiäre Verfassungsbeschwerde nach Art. 113 ff. BGG erhoben werden.

Demgemäss erkennt die Kammer:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.

2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf
   Fr. 4'000.--; die übrigen Kosten betragen:
   Fr. 180.-- Zustellkosten,
   Fr. 4'180.-- Total der Kosten.

3. Die Gerichtskosten werden der Beschwerdeführerin zu drei Vierteln und der Beschwerdegegnerin zu einem Viertel auferlegt.

4. Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

5. Gegen dieses Urteil kann subsidiäre Verfassungsbeschwerde nach Art. 113 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden. Die Beschwerde ist innert 30 Tagen, von der Zustellung an gerechnet, beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, einzureichen.

6. Mitteilung an:
   a) die Parteien;
   b) die Mitbeteiligte;
   c) die Wettbewerbskommission (WEKO).