VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZÜRICH

Rechtsprechung: Entscheiddatenbank

Geschäftsnummer:VB.2026.00124

Entscheidart und -datum:	Endentscheid vom 16.07.2026
Spruchkörper:	1. Abteilung/Einzelrichter
Weiterzug:	Dieser Entscheid ist noch nicht rechtskräftig.
Rechtsgebiet:	Submissionsrecht
Betreff:	**Submission (Abbruch)**

Stichworte:

ANFECHTUNGSOBJEKT
NICHTEINTRETEN
REALAKT
SUBMISSION

Rechtsnormen:

Art. 53 IVöB
Art. 53 Abs. I IVöB
Art. 53 Abs. II IVöB
Art. 53 Abs. V IVöB
§ 10c VRG

Publikationen:

- keine -

Submission. Anfechtungsobjekt.

Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde können ausschliesslich Verfügungen betreffend die Ausschreibung des Auftrags, den Entscheid über die Auswahl der Anbieter im selektiven Verfahren, den Entscheid über die Aufnahme eines Anbieters in ein Verzeichnis oder über die Streichung eines Anbieters aus einem Verzeichnis, den Entscheid über Ausstandsbegehren, den Zuschlag, den Widerruf des Zuschlags, den Abbruch des Verfahrens, den Ausschluss aus dem Verfahren und die Verhängung einer Sanktion angefochten werden. Diese Liste ist abschliessend. Andere Zwischenverfügungen oder Realakte, die im Laufe eines Vergabeverfahrens ergehen, sind auch dann nicht selbständig anfechtbar, wenn sie alle Merkmale einer Verfügung aufweisen. Derartige und ähnliche Mitteilungen oder Handlungen der Vergabestelle sind nicht bzw. erst mit dem Endentscheid (i. d. R. dem Zuschlag) beschwerdefähig (E. 2.2).
Die streitgegenständliche E-Mail ist zu den Realakten zu zählen. Wäre die Beschwerdeführerin der Ansicht gewesen, dass über die streitgegenständlichen Vorgänge eine (anfechtungsfähige) Verfügung zu erlassen gewesen wäre, hätte sie bei der Vergabestelle eine solche verlangen müssen (E. 2.3). Es liegt kein zulässiges Anfechtungsobjekt vor (E. 2.5).

Nichteintreten.

Verwaltungsgericht
des Kantons Zürich
1. Abteilung

VB.2026.00124

Verfügung

des Einzelrichters

vom 16. Juli 2026

Mitwirkend: Verwaltungsrichter Daniel Schweikert, Gerichtsschreiberin Regina Meier.

In Sachen

A AG,
vertreten durch RA B und/oder RA C,

Beschwerdeführerin,

gegen

Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften,
vertreten durch RA D und/oder RA E,

Beschwerdegegnerin,

betreffend Submission (Abbruch),

hat sich ergeben:

I.

A. Die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) eröffnete mit Publikation vom 3. Februar 2025 ein offenes Submissionsverfahren betreffend "ZHAW Ausschreibung Sicherheitsdienstleistungen". Die A AG reichte am 31. März 2025 ein Angebot ein. Am 1. Oktober 2025 brach die ZHAW das Vergabeverfahren unter Hinweis auf eine mangelnde Vergleichbarkeit der eingereichten Angebote ab.

B. Mit Beschwerde vom 20. Oktober 2025 gelangte die A AG an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich und beantragte unter Kosten- und Entschädigungsfolgen die Aufhebung der Abbruchverfügung vom 1. Oktober 2025 (Verfahren VB.2025.00683). Die Sache sei unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. Mehrwertsteuer) zur Weiterführung des Vergabeverfahrens an die Vergabestelle zurückzuweisen. In prozessualer Hinsicht sei der Beschwerde, vorab superprovisorisch, aufschiebende Wirkung zu erteilen.

Die ZHAW beantragte am 10. November 2025 die Sistierung des Verfahrens VB.2025.00683, um ihr Gelegenheit zu geben, das Submissionsverfahren mittels Durchführung einer Bereinigung weiterzuführen.

Nachdem der A AG Gelegenheit zur diesbezüglichen Stellungnahme eingeräumt worden war, wurde das Verfahren VB.2025.00683 mit Präsidialverfügung vom 24. November 2025 einstweilen bis 28. Februar 2026 sistiert. Die Sistierung wurde in der Folge wiederholt verlängert, zuletzt bis am 31. August 2026.

II.

Mit Beschwerde vom 25. Februar 2026 gelangte die A AG erneut mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht und machte geltend, die ZHAW sei nicht im Begriff, die Angebote zu bereinigen, sondern habe faktisch das Vergabeverfahren am 5. Februar 2026 abgebrochen und den Auftrag neu ausgeschrieben. Sie beantragte, der faktische Abbruch mit anschliessender Neuausschreibung sei für nichtig zu erklären, eventualiter sei er aufzuheben, subeventualiter sei dessen Rechtswidrigkeit festzustellen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. Mehrwertsteuer) zulasten der ZHAW. In prozessualer Hinsicht sei der Beschwerde, vorab superprovisorisch, aufschiebende Wirkung zu erteilen.

Das Verwaltungsgericht eröffnete daraufhin das vorliegende Verfahren VB.2026.00124.

Die ZHAW beantragte am 19. März 2026, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, eventualiter sei diese abzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführerin. In verfahrensrechtlicher Hinsicht sei auch das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung abzuweisen.

Mit Replik vom 14. April 2026 hielt die A AG an ihren Rechtsbegehren fest. Die Duplik der ZHAW erfolgte am 27. April 2026, die Triplik der A AG am 11. Mai 2026. Am 21. Mai 2026 verzichtete die ZHAW auf eine weitere Stellungnahme.

Der Einzelrichter erwägt:

1.

1.1 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) 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).

1.2 Da sich das Rechtsmittel als offensichtlich unzulässig erweist, ist darüber durch den Einzelrichter zu entscheiden (vgl. § 38b Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG]).

2.

2.1 Die Beschwerdeführerin stellt sich auf den Standpunkt, die Beschwerdegegnerin sei – anders als im Verfahren VB.2025.00683 kommuniziert – nicht im Begriff, die Angebote zu bereinigen. Vielmehr habe sie in der E-Mail vom 5. Februar 2026 mit dem Betreff "Bereinigung der Angebote" eigentlich zur Einreichung neuer Angebote aufgefordert, womit sie einen faktischen Verfahrensabbruch und eine faktische Neuausschreibung respektive eine Abgebotsrunde bewirkt beziehungsweise eine formfehlerhafte und unrichtig eröffnete Verfügung im Sinn von Art. 53 Abs. 1 lit. a und lit. g IVöB erlassen habe.

2.2 Gemäss Art. 53 Abs. 1 IVöB in Verbindung mit Art. 53 Abs. 5 IVöB können mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausschliesslich Verfügungen betreffend die Ausschreibung des Auftrags, den Entscheid über die Auswahl der Anbieter im selektiven Verfahren, den Entscheid über die Aufnahme eines Anbieters in ein Verzeichnis oder über die Streichung eines Anbieters aus einem Verzeichnis, den Entscheid über Ausstandsbegehren, den Zuschlag, den Widerruf des Zuschlags, den Abbruch des Verfahrens, den Ausschluss aus dem Verfahren und die Verhängung einer Sanktion angefochten werden. Diese Liste ist abschliessend; andere Entscheide sind vor Verwaltungsgericht nicht anfechtbar (vgl. auch Interkantonales Organ für das öffentliche Beschaffungswesen [INÖB], Musterbotschaft vom 16. Januar 2020 zur Totalrevision der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen [IVöB] vom 15. November 2019, S. 95, und zum früheren Submissionsrecht beispielsweise VGr, 8. Oktober 2015, VB.2015.00158, E. 2

betreffend Ankündigung der Rangfolge; 24. Februar 2010, VB.2010.00002, E. 1.3 betreffend Zuschlagserteilung unter Vorbehalt; 12. März 2003, VB.2002.00110, E. 2 betreffend Empfehlung einer Jury).

Andere Zwischenverfügungen oder Realakte, die im Laufe eines Vergabeverfahrens ergehen, sind auch dann nicht selbständig anfechtbar, wenn sie alle Merkmale einer Verfügung aufweisen. Derartige und ähnliche Mitteilungen oder Handlungen der Vergabestelle sind nicht bzw. erst mit dem Endentscheid (i. d. R. dem Zuschlag) beschwerdefähig (Martin Zobl in: Hans Rudolf Trüeb [Hrsg.], Handkommentar zum Schweizerischen Beschaffungsrecht, Zürich/Genf 2020, Art. 53 Rz. 4).

2.3 Die E-Mail vom 5. Februar 2026 ist zu den Realakten zu zählen; es handelt sich um eine informelle Information zuhanden der Anbieterinnen (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 1409 ff.). Die Beschwerdeführerin selbst spricht – zu Recht – von "faktischem" Tätigwerden der Vergabestelle und davon, dass die Verfügungsform nicht gegeben sei (s. oben E. 2.1). Die E-Mail stellt nach dem vorstehend Ausgeführten kein zulässiges Anfechtungsobjekt dar. Als Realakt kann sie auch nicht wie beantragt für nichtig erklärt werden.

Wäre die Beschwerdeführerin der Ansicht gewesen, dass über die streitgegenständlichen Vorgänge eine (anfechtungsfähige) Verfügung zu erlassen gewesen wäre, hätte sie bei der Vergabestelle eine solche verlangen müssen: Da das zürcherische Verwaltungsprozessrecht ohnehin keine Anfechtung von Realakten vorsieht (§ 19 Abs. 1 VRG im Umkehrschluss), ist im Verfahren nach § 10c VRG bei der Behörde, die für die Handlung zuständig ist, der Erlass einer anfechtbaren Verfügung über den Realakt zu verlangen, um den Rechtsmittelweg zu eröffnen (s. zum Ganzen Alain Griffel in: ders. [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 10c N. 1 ff.).

2.4 Entgegen der Beschwerdeführerin lässt sich sodann aus der nach Treu und Glauben bestehenden Obliegenheit der Anbietenden, offensichtliche Mängel auch *ausserhalb* eines formellen Beschwerdeverfahrens möglichst frühzeitig zu beanstanden, respektive aus der im neuen Vergaberecht in Art. 53 Abs. 2 IVöB ausdrücklich normierten Vorgabe, missliebige Anordnungen in den *Ausschreibungsunterlagen*, deren Bedeutung erkennbar ist, zusammen mit der Ausschreibung anzufechten, nichts für die vorliegend zentrale Frage nach dem Bestehen eines Anfechtungsobjekts ableiten. Ein Fall von Art. 53 Abs. 2 IVöB liegt allein schon deshalb nicht vor, weil die Beschwerdeführerin keine Ausschreibungsunterlagen anfechten möchte (vgl. VGr, 14. August 2025, VB.2025.00233, E. 5). Weiter hat sie zwar einen ihrer Ansicht nach offensichtlichen Mangel beanstandet, die diesbezügliche Rügeobliegenheit – die gerade ausserhalb eines formellen Beschwerdeverfahrens besteht – bedeutet jedoch nicht, dass Beschwerde erhoben werden

kann, ohne dass ein Anfechtungsobjekt im Sinn von Art. 53 Abs. 1 IVöB vorliegt (vgl. zur Rügeobliegenheit bei der Angebotsüberarbeitung beispielsweise VGr, 6. August 2018, VB.2018.00350, E. 4.3.4).

2.5 Zusammengefasst ist auf die Beschwerde nicht einzutreten, da kein Anfechtungsobjekt gegeben ist.

3.
Mit dem vorliegenden Entscheid wird das Gesuch der Beschwerdeführerin um Erteilung der aufschiebenden Wirkung gegenstandslos.

4.
4.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt die Beschwerdeführerin als unterliegend und wird kostenpflichtig (§ 65 a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Angesichts der formellen Erledigung ist die Gerichtsgebühr in Anwendung von § 4 Abs. 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts vom 3. Juli 2018 angemessen zu reduzieren.

4.2 Eine Parteientschädigung steht der Beschwerdeführerin aufgrund ihres Unterliegens von vornherein nicht zu. Hingegen ist sie zu verpflichten, die Beschwerdegegnerin angemessen entschädigen (§ 17 Abs. 2 f. VRG).

5.
Der Auftragswert 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 verfügt der Einzelrichter:

1. Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf
   Fr. 2'000.--; die übrigen Kosten betragen:
   Fr. 330.-- Zustellkosten,
   Fr. 2'330.-- Total der Kosten.

3. Die Gerichtskosten werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

4. Die Beschwerdeführerin wird verpflichtet, der Beschwerdegegnerin eine Parteientschädigung von insgesamt Fr. 2'000.- (inkl. Mehrwertsteuer) zu bezahlen.

5. Gegen diese Verfügung 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.