



Geschäftsnummer: VB.2023.00563

Entscheidart und - datum: Endentscheid vom 25.01.2024

Spruchkörper: 1. Abteilung/1. Kammer
Weiterzug: Dieser Entscheid ist rechtskräftig.
Rechtsgebiet: Submissionsrecht
Betreff: Submission (Zuschlag)

Stichworte:

AUSSCHREIBUNGSUNTERLAGEN
GEWICHTUNG
PRÄSENTATION
PREISKRITERIUM
PREISSPANNE
TRANSPARENZGEBOT
ZUSCHLAGSKRITERIUM

Rechtsnormen:

§ 13 Abs. 1 lit. m SubmV
§ 13 Abs. 2 SubmV
§ 33 SubmV
§ 33 Abs. 2 SubmV

Publikationen:

Auftrag für Archivdienstleistungen; Gewichtung der Zuschlagskriterien.

- keine -

Zuschlagskriterien dienen der Bewertung des Preis-Leistungs-Verhältnisses im Hinblick auf die Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots (E. 3.2).

Gemäss der § 13 Abs. 1 lit. m und Abs. 2 aSubmV sind die Zuschlagskriterien mit ihrer Rangordnung oder Gewichtung in der Ausschreibung bzw. in den Ausschreibungsunterlagen bekannt zu machen; damit wird die notwendige Transparenz gewährleistet; eine Nummerierung der Kriterien ist dazu nicht notwendig (E. 3.3).

Weil das Zuschlagskriterium "Kosten der angebotenen Leistungen" in den Ausschreibungsunterlagen an dritter Stelle von drei Kriterien aufgeführt ist, war die Folgerung zwingend, dass das Zuschlagskriterium Gesamtpreis keinesfalls höher als mit 33,333 % gewichtet würde. Zu erwarten war sodann, dass die drei Kriterien unterschiedlich hoch gewichtet würden, womit nicht mit einer Gewichtung von über 30 % gerechnet werden konnte (E. 4.2.1). Die gewählte Gewichtung des Preiskriteriums von 20 % liegt im Rahmen des weiten Ermessensspielraum der Vergabebehörde. Vorliegend geht es nämlich um einen komplexen Auftrag (E. 4.2.2). Ohnehin wurde aber – zugunsten der Beschwerdeführerin – die Preisspanne falsch festgesetzt (E. 4.2.3).

Eine Angebotspräsentation ist als ein eigenständiges Mittel zur Bewertung der Angebote grundsätzlich zulässig (E. 4.3.1). Die gewählte Gewichtung ist auch materiell nicht zu beanstanden (E. 4.3.3).

Abweisung.



VB.2023.00563

Urteil

der 1. Kammer

vom 25. Januar 2024

Mitwirkend: Abteilungspräsidentin Sandra Wintsch (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Maja Schüpbach Schmid, Verwaltungsrichter José Krause, Gerichtsschreiber Jonas Alig.

In Sachen

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

Beschwerdeführerin,

gegen

Stadt Zürich Organisation und Informatik, vertreten durch
RA D und/oder RA E

Beschwerdegegnerin,

und

F AG, vertreten durch RA G und/oder RA H,

Mitbeteiligte,

betreffend Submission (Zuschlag),

hat sich ergeben:

I.

Die Stadt Zürich, Organisation und Informatik, eröffnete im Rahmen des Projekts Digitalisierung Archive AfB (Amt für Baubewilligungen der Stadt Zürich) am 4. Januar 2023 ein offenes Submissionsverfahren für die folgenden Dienstleistungen (in der Ausschreibung als Lieferauftrag bezeichnet): die Übernahme der Archive des AfB, die Digitalisierung der Archiv-Dokumente und das Anbieten von zusätzlichem On-Demand-Scanning. Gemäss Offertöffnungsprotokoll vom 14. Februar 2023 sind fünf Angebote eingegangen, darunter dasjenige der A AG zu einem Eingabepreis von Fr. 3'180'308.55. Mit Beschluss vom 30. August 2023 wurden die Dienstleistungen zum bereinigten Betrag von Fr. 4'080'366.26 (inkl. 8,1 % MWST) an die F AG vergeben. Am 12. September 2023 erfolgte das Absageschreiben an die A AG. Gemäss Bewertung der Vergabebehörde rangierte das Angebot der A AG an zweiter Stelle.

II.

Die A AG gelangte mit Beschwerde vom 25. September 2023 an das Verwaltungsgericht und beantragte, die Zuschlagsverfügung – unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zuzüglich MWST zulasten der Beschwerdegegnerinnen – aufzuheben und den Zuschlag der Beschwerdeführerin zu erteilen, eventualiter sei die Angelegenheit an die Stadt Zürich, Organisation und Informatik, zur Neubewertung zurückzuweisen. Subeventualiter sei die Angelegenheit an die Stadt Zürich, Organisation und Informatik, zur Wiederholung des Vergabeverfahrens zurückzuweisen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragte sie, der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zu erteilen, der Beschwerde sei bis zum Entscheid über die aufschiebende Wirkung superprovisorisch die aufschiebende Wirkung zu erteilen und ihr sei Akteneinsicht zu gewähren.

Mit Präsidialverfügung vom 27. September 2023 wurde der Stadt Zürich ein Vertragsschluss einstweilen untersagt. Mit Schreiben vom 6. Oktober 2023 ersuchte die F AG um Einsicht in die von der Beschwerdeführerin eingereichten Beilagen zur Beschwerdeschrift, was ihr mit Präsidialverfügung vom 10. Oktober 2023 teilweise gewährt wurde. Mit Schreiben vom 19. Oktober 2023 verzichtete die F AG ausdrücklich auf die Einreichung einer Beschwerdeantwort und das Stellen von materiellen Anträgen. Mit Beschwerdeantwort vom 23. Oktober 2023 beantragte die Stadt Zürich die Abweisung der Beschwerde, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführerin. Der Beschwerdeführerin sei lediglich eine beschränkte, gerichtübliche Akteneinsicht zu gewähren. Mit Schreiben vom 24. Oktober 2023 reichte die Stadt Zürich zusätzliche Dokumente zu den Akten ein. Mit Präsidialverfügung vom 24. Oktober 2023 wurde der Beschwerdegegnerin (recte: der Beschwerde) die aufschiebende Wirkung erteilt und der Beschwerdeführerin teilweise Einsicht in die Prozessakten gewährt. Mit Replik vom

6. November 2023 hielt die A AG an ihren Anträgen fest, ebenso die Stadt Zürich mit Duplik vom 20. November 2023.

Die Kammer erwägt:

1.

Vergabeentscheide kantonaler und kommunaler Auftraggebender können unmittelbar mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden (RB 1999 Nr. 27 = BEZ 1999 Nr. 13 = ZBl 100/1999, S. 372).

Gemäss Art. 64 Abs. 1 der neuen Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. November 2019 (IVöB) werden Vergabeverfahren, die vor dieser Vereinbarung eingeleitet wurden, nach bisherigem Recht zu Ende geführt. Für das vorliegende Beschwerdeverfahren gilt demnach altes Recht. Somit gelangen die Art. 15 ff. der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. März 2001 (aIVöB) sowie die §§ 2 ff. des Gesetzes über den Beitritt des Kantons Zürich zur revidierten Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. September 2003 (aIVöB-BeitrittsG) zur Anwendung. Für die Vergabe von Aufträgen gilt weiter die Submissionsverordnung vom 23. Juli 2003 (aSubmV).

2.

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 i.V.m. § 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).

Gemäss Auswertung erzielte die Mitbeteiligte die Gesamtnote 4,29; das Angebot der Beschwerdeführerin rangiert mit einer Gesamtnote von 4,04 Punkten auf Rang 2. Mit der Beschwerde macht sie in materieller Hinsicht geltend, das Zuschlagskriterium 3 "Kosten der angebotenen Leistungen" sei mit bloss 20 % und damit unzulässig tief gewichtet worden. Zudem sei das Zuschlagskriterium 1 "Überzeugungskraft des Angebots" falsch bewertet worden. Würde die Beschwerdeführerin mit ihren Rügen durchdringen, hätte sie eine realistische Aussicht auf den Zuschlag. Die Beschwerdelegitimation ist zu bejahen. Da die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen ebenfalls erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

3.

3.1 Die Bestimmungen über das öffentliche Beschaffungswesen haben zum Ziel, einen echten, fairen und transparenten Wettbewerb zu gewährleisten, in welchem alle Anbietenden gleichbehandelt werden (vgl. Art. 1 Abs. 3 aIVöB). In vergaberechtlichen Verfahren sind insbesondere das Transparenz- und das Gleichbehandlungsgebot zu beachten. Die Vergabebehörde hat sich sodann ohne Willkür und nach Treu und Glauben zu verhalten (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV]). Den Formvorschriften kommt im Submissionsrecht insofern ein hoher Stellenwert zu, als sie wichtige Vergabeprinzipien – namentlich das Transparenz- und das Gleichbehandlungsgebot – sichern (vgl. Peter Galli/André Moser/Elisabeth Lang/Marc Steiner, Praxis des öffentlichen Vergaberechts, 3. A., Zürich etc. 2013, S. 287 f., Rz. 662).

3.2 Zuschlagskriterien dienen der Bewertung des Preis-Leistungs-Verhältnisses im Hinblick auf die Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots (§ 33 aSubmV). Wie die Eignungskriterien werden auch die Zuschlagskriterien von der Vergabebehörde entsprechend den Anforderungen des jeweiligen Auftrags festgelegt und in der Ausschreibung bzw. in den Ausschreibungsunterlagen bekannt gegeben (vgl. § 13 Abs. 1 lit. m und Abs. 2 aSubmV). Bei deren Festlegung und Anwendung steht ihr ein weiter Ermessensspielraum zu, in den das Verwaltungsgericht, dem keine Überprüfung der Angemessenheit des Entscheids zusteht, nicht eingreift. Zu prüfen ist dagegen eine allfällige Überschreitung oder ein Missbrauch des Ermessens (Art. 16 Abs. 1 aIVöB, § 50 VRG; VGr, 20. April 2017, VB.2017.00132, E. 3.4 mit Hinweisen).

3.3 Die Beschwerdegegnerin hatte die Zuschlagskriterien in den Ausschreibungsunterlagen in der folgenden Reihenfolge bekannt gegeben:

1. Überzeugungskraft des Angebots (Präsentation der Anbieterin, Qualität der Referenzen, Dossier)
2. Erfüllungsgrad des Anforderungskatalogs
3. Kosten der angebotenen Leistungen

Dabei wurde ausdrücklich ausgeführt, die Gewichtung der Zuschlagskriterien erfolge in der Reihenfolge ihrer Nennung. Dies entspricht den rechtlichen Vorgaben. Gemäss der § 13 Abs. 1 lit. m und Abs. 2 aSubmV sind die Zuschlagskriterien mit ihrer Rangordnung oder Gewichtung in der Ausschreibung bzw. in den Ausschreibungsunterlagen bekannt zu machen; damit wird die notwendige Transparenz (Art. 1 Abs. 3 lit. c aIVöB) gewährleistet; eine Nummerierung der Kriterien ist dazu nicht notwendig (vgl. VGr, 10. Februar 2017, VB.2016.00300, E. 3.2; 10. April 2013, VB.2013.00132, E. 4.1; 27. Juni 2012, VB.2012.00026, E. 5; 18. Dezember 2002, VB.2001.00095, E. 3 = RB 2002 Nr. 47 = BEZ 2003 Nr. 13).

Die Angebote der Beschwerdeführerin und der Mitbeteiligten erzielten in der Bewertung anhand der Zuschlagskriterien die folgenden Ergebnisse:

Zuschlagskriterium	Gewichtung in %	Note Mitbeteiligte	Note Beschwerdeführerin
Überzeugungskraft des Angebots	50 %	5,13	3,405
Erfüllungsgrad des Anforderungskatalogs	30 %	4,187	3,776
Kosten der angebotenen Leistungen	20 %	2,33	6
Total Bewertungsnote	100 %	4,286 (Rang 1)	4,035 (Rang 2)

3.4

3.4.1 Das Zuschlagskriterium "Überzeugungskraft des Angebots" gliedert sich gemäss Auswertungsmatrix in die Unterkriterien "Präsentation der Anbieterin" (Gewichtung 80 %), "Qualität der Referenzen" (15 %) und "Dossier" (5 %). Diese Unterkriterien wurden bereits – in der Reihenfolge ihrer Gewichtung – in den Ausschreibungsunterlagen genannt.

Bei den – im Rahmen der Ausschreibungsunterlagen im Lauftext genannten – Unterkriterien des Zuschlagskriteriums "Überzeugungskraft des Angebots" erzielten die Angebote der Beschwerdeführerin und der Mitbeteiligten die folgenden Ergebnisse:

Überzeugungskraft des Angebots	Gewichtung in %	Note Mitbeteiligte	Note Beschwerdeführerin
Präsentation der Anbieterin	80 %	5,287	3,365
Qualität der Referenzen	15 %	4,75	3,25
Dossier	5 %	3,75	4,5
Total Bewertungsnote	100 %	5,13	3,405

Beim Unterkriterium "Präsentation der Anbieterin" wurden die folgenden einzelnen Aspekte bewertet: Zeit-Management, Team- und Firmenvorstellung, Vorgehen/Ablauf Projekt,

Logistik, Schnittstellen, Digitalisierung, Prozesse.

3.4.2 Das Zuschlagskriterium "Erfüllungsgrad des Anforderungskataloges" gliedert sich in die Subkriterien "Anforderungen an die Anbieterin" und "Detaillierter Leistungsbeschrieb"

auf.

Die Angebote der Beschwerdeführerin und der Mitbeteiligten erzielten bei den Unterkriterien des Zuschlagskriteriums "Erfüllungsgrad des Anforderungskataloges" die folgenden Ergebnisse:

Erfüllungsgrad des Anforderungskataloges	Gewichtung in %	Note Mitbeteiligte	Note Beschwerdeführerin
Anforderungen an die Anbieterin	40 %	4,237	3,513
Detaillierter Leistungsbeschreibung	60 %	4,154	3,952
Total Bewertungsnote	100 %	4,187	3,776

4.

Die Beschwerdeführerin beanstandet die Bewertung der Vergabebehörde hinsichtlich des Zuschlagskriteriums 3 "Kosten der angebotenen Leistungen" sowie betreffend das Unterkriterium 1 "Präsentation der Anbieterin" des Zuschlagskriteriums 1 "Überzeugungskraft des Angebots".

4.1 Der Vergabebehörde steht bei der Festlegung der Zuschlagskriterien sowie deren Gewichtung ein weiter Ermessensspielraum zu, sie ist jedoch verpflichtet, dabei der Art der Beschaffung Rechnung zu tragen. Je einfacher und standardisierter eine Leistung ist, desto höher fällt in der Regel die Gewichtung des Preiskriteriums aus (VGr, 18. August 2017, VB.2017.00351, E. 4.3.2 mit Hinweis). Für weitgehend standardisierte Güter kann sogar ausschliesslich auf den Preis abgestellt werden (§ 33 Abs. 2 aSubmV). Am anderen Ende der Skala legte das Bundesgericht eine Gewichtung des Preiskriteriums von 20 % für einen komplexen Auftrag als untere Grenze des Zulässigen fest (BGE 143 II 553 E. 6.4; BGE 129 I 313 E. 9 = Praxis 2004 Nr. 64).

4.2

Zunächst sind die Rügen zum Zuschlagskriterium "Kosten der angebotenen Leistungen" zu prüfen. Die Beschwerdeführerin moniert, das Zuschlagskriterium "Kosten der angebotenen Leistungen" sei zu wenig stark gewichtet worden

4.2.1 Weil das Zuschlagskriterium "Kosten der angebotenen Leistungen" in den Ausschreibungsunterlagen an dritter Stelle von drei Kriterien aufgeführt ist, war die Folgerung zwingend, dass das Zuschlagskriterium Gesamtpreis keinesfalls höher als mit 33,333 % gewichtet würde. Zu erwarten war sodann, dass die drei Kriterien unterschiedlich hoch gewichtet würden, womit nicht mit einer Gewichtung von über 30 % gerechnet werden konnte.

Folglich wäre die Beanstandung, dass eine Gewichtung von über 30 % vorgenommen werden müsse, nach dem Grundsatz von Treu und Glauben spätestens mit der Offerteinreichung bei der Beschwerdegegnerschaft zu deponieren gewesen. Der Beschwerdeführer durfte nicht abwarten, ob der Vergabeentscheid für ihn positiv ausfällt (vgl. VGr, 27. Juni 2019, VB.2019.00033, E. 4.3).

Die Beschwerdeführerin legt indes dar, dass sie bei einer Gewichtung des Zuschlagskriteriums "Kosten der angebotenen Leistungen" von 30 % obsiegt hätte. Dem entgegnet die Beschwerdegegnerin, dass sie die Preisspanne falsch festgelegt habe und bei einer korrekten Festlegung der Preisspanne die Mitbeteiligte auch dann am besten abgeschnitten hätte, wenn das Zuschlagskriterium "Kosten der angebotenen Leistungen" mit 30 % gewichtet worden wäre.

4.2.2 Letztendlich kommt es nicht darauf an, ob die Mitbeteiligte auch bei einer Gewichtung des Preiskriteriums von 30 % obsiegt hätte. Die gewählte Gewichtung von 20 % liegt im Rahmen des weiten Ermessensspielraum der Vergabebehörde (vgl. E. 3.2). Vorliegend geht es nämlich um einen komplexen Auftrag, der insgesamt neun Leistungspakete (LP) umfasst.

Demnach sollen im Rahmen des LP 1 zu Beginn in enger Zusammenarbeit zwischen der Vergabebehörde und der Anbieterin die notwendigen technischen Konzepte für die Bereitstellung der Prozesse und Schnittstellen der (On-Demand)-Digitalisierung, für die initiale Logistik, für die (On-Demand)-Digitalisierung, für die Bewirtschaftung des physischen Archivs und des digitalen Inventars sowie zur Einhaltung der einschlägigen gesetzlichen Rahmenbedingungen und Vorgaben der Auftraggeberin erstellt werden. Danach ist im Rahmen des LP 2 der Aufbau der Prozesse der (On-Demand)-Digitalisierung geplant. Im Rahmen des LP 3 soll die bestehende Ablage der Auftraggeberin ("die physischen Aktencouverts in den bestehenden Archiven") überführt und von der Anbieterin in ihr eigenes Archiv eingelagert werden. Gemäss dem LP 4 ist der Betrieb einer (On-Demand)-Digitalisierung der physischen Akten in drei unterschiedlichen Leistungstypen vorgesehen. Nach dem LP 5 sind die Prozesse und Schnittstellen der (On-Demand)-Digitalisierung zu warten, wobei unter anderem Vorgaben für den Support gemacht werden. Im Rahmen von LP 6 soll die Bewirtschaftung von "On Demand" zu digitalisierenden Akten, von neu hinzukommenden Akten, von an das Stadtarchiv abzugebenden Akten sowie von zu vernichtenden Akten übernommen werden. Die Bewirtschaftung hat sich nach den Konzepten gemäss LP 1 zu richten. Das LP 7 umfasst die Kosten für den Raumbedarf zur Einlagerung der Akten. Gemäss dem LP 8 müssen Anpassungen des Raumbedarfs möglich sein. Im Rahmen des LP 9 hat die Anbieterin die Auftraggeberin bei Mandatsende bei der Widereingliederung oder Übertragung des physischen und digitalen Archivs der Aktencouverts an die Auftraggeberin oder Dritte zu unterstützen. Es handelt sich bei der bestehenden physischen Ablage, die übernommen werden soll, um 3'800 Laufmeter Akten bzw. ca. 15 Mio. Blatt Papier. Darin enthalten sind einerseits Baugesuchsunterlagen seit ca.

1893, andererseits Pläne zu Aufzugsanlagen ab den 1940er-Jahren. Die Planunterlagen haben unterschiedliche Formate und bestehen teilweise aus fragilem Papier.

Entgegen der Behauptung der Beschwerdeführerin, handelt es sich mithin keinesfalls um standardisierte Dienstleistungen. Die Beschwerdeführerin selbst offeriert denn auch Kosten für die Konzeptphase gemäss LP1 sowie für den Aufbau der Prozesse nach LP2 im Betrag von immerhin Fr. 23'760.-. Abgesehen vom Preis weisen die Angebote denn auch nennenswerte Unterschiede – etwa hinsichtlich der Anstellungsverhältnisse des Personals, der Anzahl der Lagerorte, der Geräte, der digitalen Auslieferung etc. – auf. Genau dies wäre bei (weitgehend) standardisierten Leistungen nicht der Fall (vgl. VGr, 21. September 2017, VB.2017.00460, E. 3.4).

4.2.3 Ohnehin wurde aber – zugunsten der Beschwerdeführerin – die Preisspanne falsch festgesetzt. Berücksichtigt wurde eine Preisspanne von 50 %, auch wenn es im Evaluationsbericht heisst, "tiefstes Angebot plus 150% ergibt Note 0".

Die nachträgliche Festlegung der Preisspanne kann die Transparenz und die Nachvollziehbarkeit des Vergabeentscheids beeinträchtigen und eine gewisse Manipulierbarkeit des Ergebnisses mit sich bringen. Deshalb sind bei einer nachträglichen Wahl der Preisspanne höhere Anforderungen an die Begründung zu stellen (VGr, 22. März 2006, VB.2005.00602, E. 4.3 = RB 2006 Nr. 47 = BEZ 2006 Nr. 36; vgl. auch Galli/Moser/Lang/Steiner, S. 400, Rz. 890). Je ungewöhnlicher (besonders weit oder besonders eng) die gewählte Preisspanne ist, desto mehr ist eine triftige Begründung für diese Festlegung erforderlich. Begründet die Vergabebehörde die Wahl einer ungewöhnlichen Preisspanne nicht plausibel, überschreitet sie ihr Ermessen. In diesem Fall wendet das Gericht eine Spanne an, wie sie üblicherweise im Rahmen des Ermessens gewählt werden könnte. Welche Bandbreite bei den Angebotspreisen realistischerweise erwartet werden kann, ist von der infrage stehenden Beschaffung abhängig. So ist bei einfachen Beschaffungen in der Regel mit einer geringeren Preisspanne zu rechnen als bei technisch anspruchsvollen Konstruktionen bzw. Produkten oder Dienstleistungen. Wird die Bandbreite erst nach dem Vorliegen der Angebote festgelegt, können auch die tatsächlich offerierten, ernsthaften Preise als Anhaltspunkte berücksichtigt werden (VGr, 8. September 2010, VB.2009.00393, E. 7.2 mit Hinweisen), schliesslich geht es bei der Bestimmung der Preisspanne darum, die tatsächlich infrage kommende Bandbreite möglicher Werte zu berücksichtigen (VGr, 21. September 2005, VB.2005.00227, E. 3.1 f. mit Hinweisen; vgl. VGr, 19. Mai 2021, VB.2020.00673, E. 4.6.1). Dies bedeutet keineswegs, dass die Vergabebehörde gehalten wäre, bei der Bewertung des Preises stets dem preislich günstigsten Angebot die Bestnote und dem teuersten Angebot die schlechteste Note zu geben (VGr, 6. Juni 2001, VB.2000.00391, E. 4a, nicht auf www.vgrzh.ch veröffentlicht, auch zum Folgenden). Ein derartiger Schematismus würde namentlich dann, wenn sämtliche Offertpreise nahe beieinanderliegen, zu Verzerrungen führen; ebenso könnten Verzerrungen entstehen, wenn ein Angebot preislich stark von den übrigen nach oben oder

nach unten abweicht. Massgebend ist, dass die Vergabebehörde eine realistische Preisspanne wählt (zum Ganzen VGr, 29. Juli 2014, VB.2014.00175, E. 4.3).

Vorliegend wurde die Preisspanne noch nicht mit der Ausschreibung oder den Ausschreibungsunterlagen festgesetzt. Die (unter Berücksichtigung der von der Vergabebehörde gewährten nachträglichen Anpassungsmöglichkeit aufgrund eines Fehlers bei den Mengenangaben im Preisblatt) tatsächlich offerierten Preise bewegen sich mit Fr. 3'180'308.55, Fr. 4'154'084.40, Fr. 6'121'518.55, Fr. 6'243'183.75 und Fr. 7'145'208.- innerhalb einer Spanne von 125 %. Eine Mehrheit der offerierten Preise befindet sich am oberen Ende einer Spanne von 100 % oder gar darüber. Eine realistische Preisspanne beträgt im vorliegenden Fall somit 100 % – was sich auch aufgrund der komplexen Dienstleistung, die vergeben wird, rechtfertigt (vgl. dazu E. 4.1.3).

Angebotspreise sind grundsätzlich nach der folgenden Formel zu bewerten:

$$\frac{\textit{Tiefstes Angebot} + \textit{Preisspanne (in Franken)} - \textit{Beurteiltes Angebot}}{[\textit{Tiefstes Angebot} +] \textit{Preisspanne (in Franken)} [- \textit{Tiefstes Angebot}]} \times \textit{Gewichtung}$$

Im vorliegenden Fall, wo mit Schulnoten gearbeitet wird, ist das Ergebnis noch mit der Maximalnote 6 zu multiplizieren. Während die Beschwerdeführerin im Preiskriterium nach wie vor mit der Note 6 beurteilt würde, erhalte die Mitbeteiligte unter Berücksichtigung einer rechtskonformen Preisspanne die Note 4,16 statt die Note 2,33. Damit würde Letztere bei einer Gewichtung des Preiskriteriums mit 30 % statt 20 % noch immer obsiegen, wie das folgende Beispiel zeigt:

Zuschlagskriterium	Gewichtung in %	Note Mitbeteiligte	Note Beschwerdeführerin
Überzeugungskraft des Angebots	37.5 %	5,13	3,405
Erfüllungsgrad des Anforderungskatalogs	32.5 %	4,187	3,776
Kosten der angebotenen Leistungen	30 %	4,16	6
Total Bewertungsnote	100 %	4,53 (Rang 1)	4,304 (Rang 2)

Mit einer totalen Gesamtnote der Mitbeteiligten von 4,492 und einer solchen der Beschwerdeführerin von 4,394 würde es nicht einmal etwas am Ergebnis ändern, wenn alle drei Zuschlagskriterien mit 33,333 % gewichtet würden.

4.2.4 Die Beschwerdeführerin vermag mit ihren Rügen zum Zuschlagskriterium "Kosten der angebotenen Leistungen" nicht durchzudringen.

4.3 Die Beschwerdeführerin macht sodann geltend, die Bewertung des Kriteriums "Überzeugungskraft des Angebots" sei rechtsfehlerhaft erfolgt. In diesem Zusammenhang beanstandet sie einerseits die Gewichtung des Unterkriteriums "Präsentation der Anbieterin". Es sei mit dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz nicht vereinbar, dass diesem "völlig willkürlichen Zuschlagskriterium" doppelt so viel Gewicht beigemessen werde wie dem Preis. Andererseits moniert sie, beim Unterkriterium "Präsentation der Anbieterin" habe mit Blick auf das Zuschlagskriterium 2 "Erfüllungsgrad des Anforderungskatalogs" eine unzulässige Doppelbewertung stattgefunden und dem A0-Format sei ein zu hohes Gewicht eingeräumt worden.

4.3.1 Eine Angebotspräsentation ist als ein eigenständiges Mittel zur Bewertung der Angebote grundsätzlich zulässig (vgl. VGr, 28. November 2019, VB.2019.00261, E. 6).

Im Rahmen der Präsentationen der Anbieterinnen ging es im Sinne einer zweistufigen Prüfung darum, den Schlüsselpersonen – im Vergleich zur schriftlichen Beantwortung der Fragen zum Anforderungskatalog – vertiefte Fragen über die Auftrags Erfüllung zu stellen. Damit wurde eine weitergehende qualitative Einschätzung des Angebots vorgenommen (vgl. dazu im Zusammenhang mit dem Zuschlagskriterium "Plausibilität": BGE 143 II 553 E. 7.7.1), was bei komplexen Beschaffungen wie der vorliegenden, bei denen die zu erbringende Dienstleistung in der Ausschreibung nicht bereits in allen Einzelheiten fixiert werden kann, sinnvoll erscheint (vgl. BGE 143 II 553 E. 7.5.2 f.). Somit handelt es sich nicht um eine Doppelbewertung, auch wenn gewisse Aspekte sowohl im Rahmen des Zuschlagskriteriums 1 als auch in jenem des Zuschlagskriteriums 2 beurteilt wurden.

4.3.2 Weil das Zuschlagskriterium "Überzeugungskraft des Angebots" und die Unterkriterien "Präsentation der Anbieterin", "Qualität der Referenzen" und "Dossier" bereits in den Ausschreibungsunterlagen in der Reihenfolge ihrer Gewichtung genannt wurden, musste die Beschwerdeführerin damit rechnen, dass das Unterkriterium "Präsentation der Anbieterin" mit mehr als 33,333 % gewichtet würde. Folglich wäre die Beanstandung, dass die entsprechende Gewichtung des Unterkriteriums "Präsentation der Anbieterin" zu hoch sei, nach dem Grundsatz von Treu und Glauben spätestens mit der Offerteinreichung bei der Beschwerdegegnerschaft zu deponieren gewesen. Die Beschwerdeführerin durfte nicht abwarten, ob der Vergabeentscheid für sie positiv ausfällt (vgl. VGr, 27. Juni 2019, VB.2019.00033, E. 4.4; vgl. E. 4.1.2).

Wären alle Unterkriterien mit 33,333 % gewichtet worden, dann erhielte die Mitbeteiligte im Kriterium "Überzeugungskraft des Angebots" die Note 4,596 und die Beschwerdeführerin die Note 3,705. Damit würde die Mitbeteiligte – unter Zugrundelegung einer rechtskonformen Preisspanne beim Zuschlagskriterium 3 (vgl. E. 4.1.4) – noch immer obsiegen, wie nachfolgend ersichtlich ist:

Zuschlagskriterium	Gewichtung in %	Note Mitbeteiligte	Note Beschwerdeführerin
---------------------------	----------------------------	-------------------------------	------------------------------------

Überzeugungskraft des Angebots	50 %	4,596	3,705
Erfüllungsgrad des Anforderungskatalogs	30 %	4,187	3,776
Kosten der angebotenen Leistungen	20 %	4,16	6
Total Bewertungsnote	100 %	4,386 (Rang 1)	4,185 (Rang 2)

4.3.3 Allerdings ist die gewählte Gewichtung auch materiell nicht zu beanstanden. Da es im Rahmen von LP 1, 2 und 9 um eine besonders enge Zusammenarbeit zwischen Vergabebehörde und Anbieterin geht und auch im Übrigen fortwährend eine Zusammenarbeit stattfindet (relativ kurzfristiges Bestellen von Digitalisierungen, Augenschein vor Ort, neue Ablieferungen, Supportanfragen bei Problemen mit einzelnen digitalisierten Objekten), liegt eine Gewichtung des Kriteriums "Überzeugungskraft des Angebots" von 50 %, in dessen Rahmen auch die Bewertung der Referenzen vorgenommen wird, innerhalb des Ermessensspielraums der Vergabebehörde.

4.3.4 Auch mit ihrer Rüge an der konkret vorgenommenen Bewertung des Unterkriteriums "Präsentation der Anbieterin" dringt die Beschwerdeführerin nicht durch. Dem Umgang mit Formaten, die grösser als A0 sind, durfte – entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin – ein hohes Gewicht eingeräumt werden. Es ist nämlich offen, wie von den Anbieterinnen mit diesen ungewöhnlichen Formaten umgegangen wird, wobei es für die Auftraggeberin essenziell wichtig ist, dass dafür eine tragfähige Lösung gefunden wird.

4.3.5 Die Beschwerdeführerin dringt auch mit ihren Rügen zum Unterkriterium "Präsentation der Anbieterin" nicht durch.

5.

5.1 Die Rügen der Beschwerdeführerin führen nicht zum Erfolg. Damit erweist sich der angefochtene Zuschlag an die Mitbeteiligte als rechtsbeständig und die Beschwerde ist abzuweisen.

5.2 Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 65a in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Die Beschwerdegegnerin hat mangels eines besonderen Aufwandes im Sinne von § 17 Abs. 2 lit. a VRG keinen Entschädigungsanspruch.

6.

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 dieses Urteil ist daher die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) zulässig, sofern sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt, andernfalls steht dagegen nur die subsidiäre Verfassungsbeschwerde nach Art. 113 ff. BGG offen (Art. 83 lit. f BGG).

Demgemäss erkennt die Kammer:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf
Fr. 12'000.--; die übrigen Kosten betragen:
Fr. 230.-- Zustellkosten,
Fr. 12'230.-- Total der Kosten.
3. Die Gerichtskosten werden der Beschwerdeführerin auferlegt.
4. Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.
5. Gegen dieses Urteil kann, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden. Sofern diese nicht zulässig ist, kann subsidiäre Verfassungsbeschwerde nach Art. 113 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden. Die Beschwerden sind innert 30 Tagen, von der Zustellung an gerechnet, beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, einzureichen.
6. Mitteilung an die Parteien.
