**Geschäftsnummer:** **VB.2024.00524**
Entscheidart und -datum: Endentscheid vom 10.09.2025
Spruchkörper: 1. Abteilung/1. Kammer
Weiterzug: Dieser Entscheid ist rechtskräftig.
Rechtsgebiet: Submissionsrecht
**Betreff:** **Submission**

Stichworte:
BEGRÜNDUNGSMANGEL
BEWERTUNG DER ZUSCHLAGSKRITERIEN
PREISBEWERTUNG
PREISKRITERIUM
QUALIFIKATION
RECHTLICHES GEHÖR
VORBEHALT

Rechtsnormen:
Art. 29 Abs. II BV
Art. 44 Abs. I lit. b IVöB
Art. 51 Abs. II IVöB
Art. 51 Abs. III IVöB
Art. 53 Abs. II IVöB
§ 10 Abs. I VRG

Publikationen:
- keine -

**Die Begründung der Zuschlagsverfügung für die offene und aufsuchende Jugendarbeit genügte vorliegend den Begründungsanforderungen nach Art. 51 Abs. 3 IVöB nicht. Mit der weiteren Begründung im Rahmen der Beschwerdeantwort ist die Verletzung des rechtlichen Gehörs geheilt worden (E. 3). Der Vorbehalt der Beschwerdeführerin zur Einbindung der von der Gemeinde angestellten Jugendarbeiterin und zu einer allfälligen Reduktion des Preises bei einer Einbindung blieb bei der Bewertung des offerierten Preises unberücksichtigt (E. 5.2–5.3). Die Rüge der Beschwerdeführerin, die Einbindung der Jugendarbeiterin der Gemeinde sei unzulässig, erfolgte verspätet (E. 6). Aufgrund der bewussten Abweichung von den Vorgaben lag kein Rechnungsfehler vor und es bestand kein Erläuterungsbedarf; für die Beschwerdegegnerin bestand kein Anlass, den Angebotspreis der Beschwerdeführerin um den Wert des Einsatzes der Jugendarbeiterin der Gemeinde zu reduzieren (E. 7.2). Der Angebotspreis der Beschwerdeführerin liegt auch nach der Berücksichtigung des Beitrags der Beschwerdegegnerin und der Schule erheblich über dem der Mitbeteiligten (E. 7.3). Die Mitbeteiligte erfüllt die Anforderungen an die Qualifikation ihrer Mitarbeitenden; eine bessere Bewertung der Beschwerdeführerin ist nicht angezeigt (E. 8.1). Abweisung.**

Verwaltungsgericht
des Kantons Zürich
1. Abteilung

VB.2024.00524

# Urteil

der 1. Kammer

vom 10. September 2025

Mitwirkend: Abteilungspräsident Daniel Schweikert (Vorsitz), Verwaltungsrichter Peter Sprenger, Verwaltungsrichter José Krause, Gerichtsschreiber Yann Aders.

In Sachen

Stiftung C,

**Beschwerdeführerin,**

gegen

Gemeinde Hinwil,

**Beschwerdegegnerin,**

und

Stiftung B,

**Mitbeteiligte,**

**betreffend Submission,**

hat sich ergeben:

**I.**

Mit Ausschreibung vom 26. April 2024 eröffnete die Gemeinde Hinwil ein offenes Submissionsverfahren für die offene und aufsuchende Jugendarbeit in Hinwil ab 1. Oktober 2024 bis 30. September 2027 mit maximal zweijähriger Verlängerungsmöglichkeit. Innert Frist reichten die Stiftung B ein Angebot zum Preis von Fr. 262'440.-/Jahr und die Stiftung C ein Angebot zum Preis von Fr. 365'700.-/Jahr ein. Am 10. Juli 2024 erteilte die Gemeinde Hinwil der Stiftung B den Zuschlag zum Preis von Fr. 263'000.-/Jahr. Die Publikation des Zuschlags auf Simap.ch erfolgte am 6. September 2024, die der Stiftung B gegenüber eröffnete individuelle Verfügung datiert vom 16. August 2024.

**II.**

Dagegen erhob die Stiftung C am 10. September 2024 Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich und beantragte, der Zuschlag an die Stiftung B sei aufzuheben und der Zuschlag sei der Stiftung C zu erteilen; eventualiter sei festzustellen, dass der Zuschlag rechtswidrig erfolgt sei. In prozessualer Hinsicht ersuchte sie um vorerst superprovisorische und anschliessend definitive Erteilung der aufschiebenden Wirkung; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Mit Präsidialverfügung vom 11. September 2024 wurde der Gemeinde Hinwil einstweilen, bis zum Entscheid über das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung, untersagt, den Vertrag abzuschliessen. Die Stiftung B verzichtete am 26. September 2024 auf eine Beschwerdeantwort mit formellen Anträgen, wies aber darauf hin, dass sie durchaus in der Lage sei, alle erforderlichen Leistungen fristgerecht zu erbringen. Die Gemeinde Hinwil beantragte am 1. Oktober 2024, die Beschwerde wie auch das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung abzuweisen. Am 22. Oktober 2024 wurde der Stiftung C Einsicht in die Bewertungsmatrix gewährt. Die Replik erfolgte am 26. Oktober 2024, Duplik und Triplik datieren vom 8. und vom 29. November 2024.

Die Kammer erwägt:

**1.**

**1.1** Der Kanton Zürich ist der neuen Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) vom 15. November 2019 beigetreten (§ 1 des Gesetzes über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. November 2019 [BeiG IVöB]). Das BeiG IVöB ist seit dem 1. Oktober 2023 in Kraft (RRB Nr. 826/2023 vom 28. Juni 2023). Für das vorliegende Beschwerdeverfahren, dem eine Ausschreibung vom 26. April 2024 zugrunde liegt, gilt demnach neues Recht. Somit

gelangen die Art. 51 ff. IVöB sowie § 3 BeiG IVöB zur Anwendung. Anwendbar ist sodann im Weiteren die Submissionsverordnung vom 28. Juni 2023 (SVO).

**1.2** Gegen Verfügungen gemäss Art. 53 IVöB ist unabhängig vom Auftragswert die Beschwerde an das Verwaltungsgericht als einzige kantonale Instanz zulässig (§ 3 Abs. 1 BeiG IVöB; vgl. Art. 52 Abs. 1 IVöB). Beim vorliegend angefochtenen Zuschlag an die Mitbeteiligte handelt es sich um ein zulässiges Anfechtungsobjekt (Art. 53 Abs. 1 lit. e IVöB).

**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 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).

Die Beschwerdeführerin rügt die Bewertung ihres Angebots und macht geltend, ihr Angebot hätte bezüglich des Preises und der anderen Kriterien besser als dasjenige der Mitbeteiligten bewertet werden müssen. Sodann sei die Mitbeteiligte nicht in der Lage, den Betrieb zeitlich wie gefordert zu führen. Träfe diese Argumentation zu, hätte die Beschwerdeführerin als zweitplatzierte Anbieterin grundsätzlich Chancen auf den Zuschlag. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

**3.**
Die Beschwerdeführerin rügt, die Zuschlagsverfügung sei nicht ausreichend begründet gewesen.

**3.1** Der Zuschlagsentscheid bedarf, wie alle anfechtbaren Entscheide, einer Begründung. Das Vergaberecht enthält diesbezüglich allerdings Sonderregeln. Gemäss Art. 51 Abs. 2 IVöB sind beschwerdefähige Verfügungen lediglich summarisch zu begründen. Die für Zuschlagsverfügungen notwendigen summarischen Angaben sind in Art. 51 Abs. 3 IVöB aufgezählt.

Der allgemeine Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt demgegenüber, dass Entscheide der Verwaltungsbehörden weitergehend begründet werden (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV]; § 10 Abs. 1 VRG); die Begründung von Verfügungen muss gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung so abgefasst sein, dass sich die Betroffenen über die Tragweite von Entscheiden Rechenschaft geben und diese in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weitergezogen werden können. Dazu müssen die

wesentlichen Überlegungen genannt werden, von denen sich die Entscheidinstanz hat leiten lassen (Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 10 N. 25).

Den Widerspruch zwischen diesem Anspruch auf gehörige Begründung einerseits und der Zulässigkeit einer Kurzbegründung andererseits löst die Gerichtspraxis dadurch, dass die Vergabebehörde Gelegenheit hat, ihre Verfügungen mit der Beschwerdeantwort ergänzend und damit ausreichend im Sinn des allgemeinen Gehörsanspruchs zu begründen. Damit einher geht die Befugnis der beschwerdeführenden Partei, auf die Beschwerdeantwort und damit auf die ergänzende Begründung der angefochtenen Verfügung zu replizieren (VGr, 29. Februar 2024, VB.2023.00731, E. 3.1.2 mit Hinweisen).

**3.2** Die Zuschlagsverfügung führte als Begründung an:

> "Unter Berücksichtigung der in den Ausschreibungsunterlagen festgelegten Zuschlagskriterien erwies sich das Angebot der Stiftung B, Gemeinde D, als das vorteilhafteste Angebot. Die Zuschlagsempfängerin erreichte in allen geforderten Kriterien die beste Punktzahl. Sie vermochte aufzuzeigen, dass sie konzeptionell und wirtschaftlich die Anforderungen am optimalsten erfüllt. Sie konnte insbesondere darlegen, dass die gemeindeinternen Personalressourcen sinnvoll in den Aufbau und den Betrieb integriert werden können."

Diese Begründung genügt den Vorgaben von Art. 51 Abs. 3 IVöB nicht.

**3.3** Die Vergabebehörde hat ihren Entscheid im Rahmen der Beschwerdeantwort jedoch weiter begründet. Die Beschwerdeführerin erhielt mit der Replik Gelegenheit, zu dieser Begründung Stellung zu nehmen. 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 mehr von Bedeutung (vgl. VGr, 29. Februar 2024, VB.2023.00731, E. 3.2 mit Hinweisen).

**4.**

**4.1** Die Bewertung der Angebote erfolgte anhand des mit 65 % gewichteten Zuschlagskriteriums "Qualität des Konzepts/Leistungsbeschriebs 'Offene und aufsuchende Jugendarbeit' (Operative Leistungen, Qualifikation des eingesetzten Personals, Ressourceneinsatz, Regionale Verankerung, Erfahrung und Referenzen)" (ZK 1) sowie des mit 35 % gewichteten Preises (ZK 2). Im ZK 1 erhielten die Beschwerdeführerin und die Mitbeteiligte je die Bewertung 4 auf einer Skala von 1 bis 5 und damit 260 Punkte. Im ZK 2 wurde die Beschwerdeführerin mit 3 und die Mitbeteiligte mit 5 benotet und sie erhielten dafür 105 respektive 175 Punkte. Gesamthaft erzielte die Beschwerdeführerin damit 365 Punkte und die Mitbeteiligte 435 Punkte.

**4.2** Die Beschwerdeführerin macht geltend, ihr Angebot sei bezüglich des Preises von der Beschwerdegegnerin falsch bewertet worden. Da sie in ihrem offerierten Preis die einzubindende, von der Beschwerdegegnerin angestellte Jugendarbeiterin mit einem Teilzeitpensum von 50 % nicht berücksichtigt habe, hätte ihr Preis für den Offertvergleich entsprechend reduziert werden müssen. Sodann hätte sie im ZK 1 besser als die Mitbeteiligte bewertet werden müssen.

**5.**

**5.1** Die Submissionsbedingungen führen unter der Ziffer 4.2 (Strukturelle Leistungen) an:

"Die anbietende Institution

- (...);
- ist verantwortlich für ein ausreichendes Betriebsbudget (z. B. für die Ausgaben für Lebensmittel, Aktivitäten mit Jugendlichen, etc.), wobei Gemeinde und Schule je einen Beitrag von je CHF 10'000 zur Verfügung stellen;
- bindet die von der Gemeinde angestellte Jugendarbeiterin (Teilpensum 50 %) in die Leistungserfüllung ein."

Im Rahmen der Fragebeantwortung wurde die Frage, was die Einbindung der von Gemeinde angestellten Jugendarbeiterin bedeute, dahingehend beantwortet, dass die Jugendarbeiterin bei der Beschwerdegegnerin angestellt bleibe und weiterhin von dieser entlöhnt werde. Der Leistungserbringer könne die Kapazität des Teilpensums von 50 % anrechnen, müsse diese also nicht selbst anbieten. Sodann wurde auf eine weitere Frage hin bestätigt, dass diese Mitarbeiterin auch als Jugendbeauftragte der Beschwerdegegnerin wirke, sie also zwei Funktionen ausübe.

**5.2** Die Beschwerdeführerin hielt in ihrer Offerte unter der Ziffer "2. Vorbehalte" zu der in Ziffer 4.2 der Submissionsbedingungen geforderten Einbindung der von der Beschwerdegegnerin angestellten Jugendarbeiterin (50 %) fest:

" Wir sind bereit zu prüfen, ob die Jugendarbeiterin unseren Anforderungen zur Qualifikation entspricht und in das künftige Team passt. Sollte das der Fall sein, sind wir unter folgenden Bedingungen bereit sie zu übernehmen:

a. Die Mitarbeiterin ist in jeder Hinsicht unserer Linienstruktur und unseren Reglementen unterstellt.

b. Die Mitarbeiterin ist bereit zu einer Anstellung zu unseren Konditionen.

c. Die Mitarbeiterin ist nicht in einer Doppelfunktion, als Jugendarbeiterin auf Seiten Auftragnehmer und als Jugendbeauftragte auf Seite Auftraggeber tätig, um Rollenkonflikte zu vermeiden."

Zum offerierten Preis erwähnt die Offerte, der Umfang betrage 230 Stellenprozente, und fügt als Hinweis an, dieser Betrag reduziere sich anteilsmässig, sollte eine Mitarbeiterin im Umfang von 50 % direkt bei der Gemeinde angestellt bleiben.

**5.3** Die Beschwerdegegnerin legte in der Folge ihrer Bewertung des ZK 2 den in der Offerte angeführten Preis ohne Reduktion zugrunde und vergab der Beschwerdeführerin 105 und der Mitbeteiligten 175 Punkte.

**6.**
Die Beschwerdeführerin erachtet die Einbindung der von der Gemeinde angestellten Jugendarbeiterin als fachlich beziehungsweise führungsmässig nicht angebracht und als gemeinderechtlich nicht zulässig. Schon im Vorbehalt in ihrer Offerte hatte sie erwähnt, dass diese Lösung aus ihrer fachlichen Sicht nicht sinnvoll sei, und angefügt, sie sei aber gerne bereit, über alternative Modelle ins Gespräch zu kommen.

Soweit die Beschwerdeführerin damit geltend machen will, die in den Submissionsbedingungen enthaltene Anforderung sei unzulässig, hätte sie diese klare und in ihrer Bedeutung für sie ohne Weiteres erkennbare und auch erkannte Anordnung zusammen mit der Ausschreibung anfechten müssen (Art. 53 Abs. 2 IVöB). Die entsprechende Rüge erweist sich damit im vorliegenden Verfahren als verspätet.

**7.**
**7.1** Die Beschwerdeführerin macht geltend, ihr offerierter Preis habe 230 Stellenprozente umfasst und sei nicht mit demjenigen der Mitbewerberin vergleichbar gewesen, da sie im Gegensatz zu jener die 50 Stellenprozente der von der Gemeinde angestellten Mitarbeiterin nicht berücksichtigt habe. Um die Angebote vergleichbar zu machen, sei das Pensum der von der Gemeinde angestellten Jugendarbeiterin vom Umfang der offerierten Leistungen der Mitbeteiligten abzuziehen, woraus ein Stundenansatz der Mitbeteiligten von Fr. 83.50 resultiere, was über ihrem eigenen Stundenansatz von Fr. 80.37 liege. Eventualiter seien von ihrem Preis gemäss Offerte die 50 Stellenprozente abzuziehen.

**7.2** Aus dem Angebot und dem Vorbehalt der Beschwerdeführerin geht klar hervor, dass sie bewusst von der Vorgabe abwich, da sie diese als nicht sinnvoll erachtete. Mit dem formulierten Vorbehalt machte sie auch klar, dass sie nur unter den von ihr statuierten bestimmten Bedingungen allenfalls bereit wäre, die von der Beschwerdegegnerin angestellte Jugendarbeiterin einzusetzen. Ein Rechnungsfehler lag offensichtlich nicht vor; auch bestand angesichts der Klarheit des Angebots und des Vorbehalts kein Erläuterungsbedarf. Damit bestand für die Beschwerdegegnerin keine Veranlassung, den Angebotspreis der Beschwerdeführerin um den Wert des Einsatzes der von der Beschwerdegegnerin angestellten Jugendarbeiterin zu korrigieren, um die Angebote vergleichbar zu machen. Damit erweist sich das Abstellen auf den offerierten Preis – mit nachfolgend angeführter Ausnahme – als zulässig.

**7.3** Der Angebotspreis der Beschwerdeführerin beinhaltet – anders als derjenige der Mitbeteiligten – auch den von der Beschwerdegegnerin und der Schule zur Verfügung gestellten Beitrag von Fr. 20'000.-. Dies ist zu bereinigen, womit sich der massgebliche

Preis des Angebots der Beschwerdeführerin auf Fr. 345'700.- jährlich reduziert. Damit liegt der Preis aber immer noch erheblich über dem der Mitbeteiligten von Fr. 262'440.- jährlich und die Beschwerdeführerin liegt in der Bewertung des Preiskriteriums immer noch deutlich hinter der Mitbeteiligten.

**8.**

**8.1** Die Beschwerdegegnerin hat die Angebote der Beschwerdeführerin und der Mitbeteiligten im ZK 1 als gleich gut bewertet.

Die Beschwerdeführerin bringt dagegen vor, die Mitarbeitenden der Mitbeteiligten seien ungenügend qualifiziert und die Mitbeteiligte erfülle die in den Submissionsbedingungen unter Ziffer 4.1 lit. b erwähnte Anforderung, dass sie mehrheitlich qualifizierte Fachkräfte mit FH-Abschluss in Sozialer Arbeit oder mindestens HF-Abschluss im Bereich der sozialen Arbeit mit Berufserfahrung einsetze, nicht. Das Angebot der Mitbeteiligten wäre deshalb auszuschliessen, mindestens aber deutlich schlechter zu bewerten gewesen.

Aus dem Angebot der Mitbeteiligten geht hervor, dass die grosse Mehrzahl ihrer Beschäftigten über eine höhere Fachausbildung verfügt. Damit durfte die Beschwerdegegnerin davon ausgehen, dass die Mitbeteiligte die diesbezüglichen Anforderungen erfüllt. Die Beschwerdeführerin führt in ihrer Offerte zwar an, sie stelle seit 20 Jahren ausschliesslich Mitarbeitende ein, welche über eine Ausbildung in Sozialer Arbeit auf Stufe Höhere Fachschule oder Hochschule verfügten. Allerdings weist sie im Vergleich zur Mitbeteiligten einen geringeren Anteil an Beschäftigten mit höherer Fachausbildung aus. Eine bessere Bewertung der Beschwerdeführerin ist somit nicht angezeigt.

**8.2** Wie dargelegt weicht das Angebot der Beschwerdeführerin von der Vorgabe, die von der Gemeinde angestellte Jugendarbeiterin sei einzubinden, ab. Damit hält sie sich auch nicht mehr an das vorgegebene Konzept der Beschwerdegegnerin, was eine schlechtere Bewertung in diesem Punkt ohne Weiteres rechtfertigt.

Dies muss umso mehr gelten, als das Angebot der Beschwerdeführerin mit der Nichteinbindung der von der Gemeinde angestellten Jugendarbeiterin und dem angebrachten Vorbehalt erheblich von der verbindlichen Vorgabe der Ausschreibung abweicht, weshalb es gestützt auf Art. 44 Abs. 1 lit. b IVöB auch hätte ausgeschlossen werden können.

**8.3** Es ist somit nicht ersichtlich, weshalb das Angebot der Beschwerdeführerin im ZK 1 besser zu bewerten gewesen wäre als das Angebot der Mitbeteiligten. Die vorgenommene Bewertung mit der gleichen Punktezahl erweist sich damit klarerweise als rechtmässig.

**9.**

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich die bessere Bewertung des Angebots der Mitbeteiligten im Preis und die gleiche Bewertung im ZK 1 und damit die insgesamt

bessere Platzierung des Angebots der Mitbeteiligten als rechtmässig erweist. Dementsprechend ist die Beschwerde abzuweisen.

**10.**
Mit dem vorliegenden Entscheid wird das Gesuch der Beschwerdeführerin um Erteilung der aufschiebenden Wirkung gegenstandslos.

**11.**
Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen und es ist ihr keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG, § 17 Abs. 2 VRG).

**12.**
Der Auftragswert übersteigt den massgeblichen Schwellenwert für Lieferungen bzw. Dienstleistungen im Einladungsverfahren (Art. 52 Abs. 1 Bst. a in Verbindung mit Anhang 4 Ziff. 2 des Bundesgesetzes vom 21. Juni 2019 über das öffentliche Beschaffungswesen [BöB]). 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 Bst. f BGG).

Demgemäss erkennt die Kammer:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.

2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf
   Fr. 5'000.--; die übrigen Kosten betragen:
   Fr. 255.-- Zustellkosten,
   Fr. 5'255.-- 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 und die Mitbeteiligte.