Geschäftsnummer: **VB.2025.00263**
Entscheidart und -datum: Endentscheid vom 14.08.2025
Spruchkörper: 1. Abteilung/1. Kammer
Weiterzug: Dieser Entscheid ist rechtskräftig.
Rechtsgebiet: Submissionsrecht
Betreff: **Submission**

Stichworte:
ABBRUCH DES VERGABEVERFAHRENS
SCHUTZWÜRDIGES INTERESSE
VERGABEVERFAHREN

Rechtsnormen:
§ 37 Abs. I SubmV
§ 21 Abs. I VRG

Publikationen:
- keine -

Abbruch des Vergabeverfahrens; schutzwürdiges Interesse.

Zur Beschwerde ist berechtigt, wer durch die Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Vorausgesetzt wird ein Interesse, "das vom geltenden Recht geschützt oder im Lichte der dominierenden Grundsätze unserer Rechtsordnung schützenswert ist" bzw. "das vom Richter berücksichtigt zu werden verdient" (E. 3.2). Der Beschwerdeführerin fehlt es an einem schützenswerten Interesse an der Wiederholung einer Ausschreibung, für welche sie bereits den Zuschlag erhalten hat (E. 3.3). Im Übrigen wäre der Abbruch des Vergabeverfahrens zulässig gewesen (E. 4).

Nichteintreten.

Verwaltungsgericht
des Kantons Zürich
1. Abteilung

VB.2025.00263

Beschluss

der 1. Kammer

vom 14. August 2025

Mitwirkend: Abteilungspräsident Daniel Schweikert (Vorsitz), Verwaltungsrichter Peter Sprenger, Verwaltungsrichterin Sandra Wintsch, Gerichtsschreiberin Nicole Rubin.

In Sachen

A AG,
vertreten durch RA B,

Beschwerdeführerin,

gegen

Stadt Zürich Immobilien Gebäudereinigung,

Beschwerdegegnerin,

betreffend Submission,

hat sich ergeben:

I.

Die Stadt Zürich eröffnete am 14. April 2021 ein offenes Submissionsverfahren betreffend die Lieferung und den Service von Handtuchspendern mit Stoffhandtuchrollen. Mit Verfügung vom 10. April 2025 brach die Stadt Zürich das Verfahren ab.

II.

Gegen den Abbruch des Verfahrens gelangte die A AG mit Beschwerde vom 28. April 2025 an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich. Sie beantragte die Aufhebung der angefochtenen Verfügung und die Anweisung der Stadt Zürich, das Verfahren neu und gemäss dem Bundesgerichtsentscheid 2C_802/2021 vom 24. November 2022 auszuschreiben. Eventualiter sei festzustellen, dass die Beschwerdegegnerin in Widerhandlung gegen Art. 61 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) eine erneute Ausschreibung widerrechtlich, willkürlich und missbräuchlich verhindert habe. Subeventualiter sei festzustellen, dass die Abbruchverfügung rechtswidrig, willkürlich und missbräuchlich sei. Sodann beantragte die A AG die Erteilung der aufschiebenden Wirkung, die Bekanntgabe der Objekte, welche mit Luft-Händetrockner ausgestattet worden seien, sowie eine Parteientschädigung.

Mit Beschwerdeantwort vom 21. Mai 2025 beantragte die Stadt Zürich die Abweisung der Beschwerde, sofern auf sie einzutreten sei, sowie eine Parteientschädigung. Mit Präsidialverfügung vom 30. April 2025 wurde es der Beschwerdegegnerin einstweilen, bis zum Entscheid über das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung, untersagt, den Ausgang des Verfahrens präjudizierende Vollzugsvorkehren zu treffen. Im weiteren Schriftenwechsel hielten die Parteien an ihren Anträgen fest.

Die Kammer erwägt:

1.

1.1 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).

1.2 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). Gemäss Art. 64 Abs. 1 IVöB werden jedoch

Vergabeverfahren, die vor Inkrafttreten dieser Vereinbarung eingeleitet wurden, nach bisherigem Recht zu Ende geführt. Für das vorliegende Beschwerdeverfahren, dem eine Ausschreibung vom 14. April 2021 zugrunde liegt, 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. Anwendbar ist sodann die Submissionsverordnung vom 23. Juli 2003 (aSubmV).

2.
Dem vorliegenden Streit liegt folgender Sachverhalt zugrunde:

Die Beschwerdegegnerin eröffnete mit Publikation vom 14. April 2021 ein offenes Submissionsverfahren für die Lieferung und den Service von Handtuchspendern mit Stoffhandtuchrollen. Hiergegen gelangte die Beschwerdeführerin an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, welches die Beschwerde am 26. August 2021 abwies, soweit es darauf eintrat (VB.2021.00272). Dagegen gelangte die Beschwerdeführerin an das Bundesgericht. Nachdem das Bundesgericht das Gesuch der Beschwerdeführerin um aufschiebende Wirkung am 3. November 2021 abgewiesen hatte, erteilte die Beschwerdegegnerin der Beschwerdeführerin am 21. März 2022 den Zuschlag zum Preis von Fr. 237'000.-. Der darauf gestützte Vertrag zwischen den Parteien wurde am 21. April 2022 abgeschlossen, jedoch bereits per Ende Oktober 2022 wieder gekündigt. Da keine der Parteien das Bundesgericht über die erfolgte Zuschlagserteilung informierte, hiess dieses die Beschwerde mit Entscheid vom 24. November 2022 teilweise gut. Es wies die Sache zur erneuten Ausschreibung im Sinn der bundesgerichtlichen Erwägungen an die Beschwerdegegnerin zurück. Nachdem die Beschwerdeführerin die Beschwerdegegnerin mehrfach, zuletzt mit Schreiben vom 27. Februar 2025 aufgefordert hatte, die Ausschreibung erneut durchzuführen, wurde die streitgegenständliche Abbruchverfügung vom 10. April 2025 erlassen.

3.
3.1 Die Beschwerdegegnerin bestreitet, dass die Beschwerdeführerin ein schutzwürdiges Interesse an der vorliegenden Streitsache habe und zur Beschwerde legitimiert sei.

3.2 Gemäss § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) ist zur Beschwerde berechtigt, wer durch die Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Ein schutzwürdiges Interesse liegt vor, wenn die tatsächliche oder rechtliche Situation der betreffenden Person durch den angestrebten Entscheid (günstig) beeinflusst werden kann. Der Begriff des tatsächlichen Interesses ist allerdings insofern missverständlich, als nicht

jedes beliebige Interesse anerkannt wird. Wie bereits das Wort "schutzwürdig" anzeigt, untersteht das geltend gemachte Interesse einer Wertung durch die entscheidende Behörde: Vorausgesetzt wird ein Interesse, "das vom geltenden Recht geschützt oder im Lichte der dominierenden Grundsätze unserer Rechtsordnung schützenswert ist" bzw. "das vom Richter berücksichtigt zu werden verdient". Ob ein "tatsächliches" Interesse vorliegt, ergibt sich also nicht direkt aus einer Tatsachenfeststellung, sondern aus einer rechtlichen Würdigung. Entsprechend wird über Art und Ausmass des Interesses gemäss einer objektivierten Betrachtung entschieden; ein ideell motiviertes Engagement ist beispielsweise nicht zu berücksichtigen. Die Beweggründe der betreffenden Person sind grundsätzlich unerheblich (Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 21 N. 20 f.).

3.3 Der Zuschlag schliesst das Vergabeverfahren ab und beendet das öffentlich-rechtliche, hoheitliche Verhältnis zwischen Vergabestelle und Anbietenden (Claudia Schneider Heusi, Vergaberecht, 4. A. Zürich/St. Gallen 2023, S. 155). Mit dem Zuschlag vom 21. März 2022 wurde das Vergabeverfahren betreffend die Lieferung und den Service von Handtuchspendern mit Stoffhandtuchrollen beendet und der Streit vor Bundesgericht gegenstandslos. Dies auch aus dem Grund, da die Beschwerdeführerin mit dem Zuschlag an sie ihr schutzwürdiges Interesse an einer Ausschreibung, mit welcher sie den Zuschlag erhalten kann, erreicht hat. Da keine der Parteien das Bundesgericht informierte und dieses damit nicht um die Gegenstandslosigkeit seines Verfahrens wusste, erliess es einen materiellen Entscheid.

Der Beschwerdeführerin fehlt es an einem schützenswerten Interesse an der Wiederholung einer Ausschreibung, für welche sie bereits den Zuschlag erhalten hat. Ziel einer Submissionsbeschwerde ist es, dass im Ergebnis der Zuschlag erlangt werden kann. Dieses Ziel wurde von der Beschwerdeführerin bereits mit Zuschlag vom 21. März 2022 erreicht. Das Interesse daran, dass sie nach einer Kündigung des Vertrags erneut denselben Zuschlag erhält und damit denselben Vertrag nochmals abschliessen und damit die Kündigung faktisch unwirksam machen kann, ist nicht schutzwürdig. Allfällige verbliebene Streitigkeiten aus dem im April 2022 abgeschlossenen und im Oktober 2022 wieder aufgelösten Vertrag sind zivilrechtlich zu klären. Demgemäss fehlt es der Beschwerdeführerin an einem schutzwürdigen Interesse an der vorliegenden Beschwerde und ist auf diese nicht einzutreten.

4.

4.1 Selbst wenn auf die Beschwerde einzutreten wäre, wäre der Sache kein Erfolg beschieden.

4.2 Gemäss Art. 13 lit. i aIVöB dürfen die kantonalen Ausführungsbestimmungen den definitiven Abbruch oder provisorischen Abbruch mit anschliessender Wiederholung des Vergabeverfahrens nur aus wichtigen Gründen zulassen. Dementsprechend sieht § 37 Abs. 1 aSubmV die Möglichkeit eines definitiven und provisorischen Verfahrensabbruchs aus wichtigen Gründen vor und nennt "namentlich", mithin beispielhaft vier Fälle (VGr, 31. Januar 2019, VB.2018.00455/VB.2018.00503, E. 5.1; 23. Januar 2003, VB.2002.00258, E. 3a = RB 2003 Nr. 57 [Leitsatz] = BEZ 2003 Nr. 15; 31. Januar 2002, VB.2000.00403, E. 2a = BEZ 2002 Nr. 10), bei welchen dieses Vorgehen gerechtfertigt ist. Ein rechtsgenügender sachlicher Grund liegt unter anderem dann vor, wenn aufgrund veränderter Rahmen- oder Randbedingungen günstigere Angebote zu erwarten sind oder wenn eine wesentliche Änderung der nachgefragten Leistung erforderlich ist (vgl. dazu auch Peter Galli/André Moser/Elisabeth Lang/Marc Steiner, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, 3. A., Zürich etc. 2013, S. 353 Rz. 798, S. 356 Rz. 804, S. 358 f. Rz. 807 ff.).

Bei der Beurteilung der Frage, ob ein hinreichender sachlicher Grund vorliegt, welcher den Abbruch und die Wiederholung des Vergabeverfahrens rechtfertigt, steht der ausschreibenden Stelle ein nach pflichtgemässem Ermessen auszuübender Spielraum zu, den das Verwaltungsgericht nur auf Rechtsverletzungen hin überprüfen kann (Art. 16 aIVöB; § 50 VRG; Martin Beyeler, Überlegungen zum Abbruch von Vergabeverfahren, AJP 7/2005, S. 784 ff., insbesondere S. 789; vgl. auch BGE 134 II 192 E. 2.3).

4.3 Die Beschwerdegegnerin legte nachvollziehbar dar, dass sich der Bedarf verändert habe und damit eine wesentlichte Änderung der nachgefragten Leistung vorliegt. Darin ist ein hinreichend sachlicher Grund für den Abbruch des Vergabeverfahrens zu erblicken und wäre die Beschwerde daher abzuweisen gewesen.

5.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die Beschwerdeführerin als unterliegende Partei kostenpflichtig (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Ein Entschädigungsanspruch der Beschwerdeführerin entfällt mangels Obsiegens von vornherein (§ 17 Abs. 2 lit. a VRG). Auch der Beschwerdegegnerin ist keine Parteientschädigung zuzusprechen, da ihr im Beschwerdeverfahren kein besonderer Aufwand im Sinn von § 17 Abs. 2 lit. a VRG entstanden ist.

6.

Der geschätzte Auftragswert übersteigt den für das Einladungsverfahren massgeblichen Schwellenwert für Lieferungen und 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 Beschluss 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 und falls der Auftragswert den obgenannten Schwellenwert nicht übersteigt, steht dagegen nur die subsidiäre Verfassungsbeschwerde nach Art. 113 ff. BGG offen (Art. 83 lit. f BGG).

Demgemäss beschliesst die Kammer:

1. Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf
   Fr. 1'000.--; die übrigen Kosten betragen:
   Fr. 170.-- Zustellkosten,
   Fr. 1'170.-- Total der Kosten.

3. Die Gerichtskosten werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

4. Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

5. Gegen diesen Beschluss 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.