

Bundesgericht – 2C_207/2025
II. öffentliche Abteilung
Urteile vom 22. Januar 2026

Examen et rectification des
offres ; exclusion de la
procédure en raison de
manquements formels ;
distinction entre
rectification et exclusion
*Prüfung und Berichtigung
der Angebote; Ausschluss
aus dem Verfahren wegen
formeller Mängel;
Unterscheidung
Berichtigung/Ausschluss*

Art. 38, 39, 44 AIMP 2019
Art. 38, 39, 44 IVöb 2019

Examen et rectification des offres (art. 38-39 AIMP 2019) – Rappel des principes. L'autorité adjudicatrice est tenue de procéder à une rectification au sens de l'art. 39 AIMP, lorsque les offres ne sont pas comparables en l'état et donc, que la détermination de l'offre la plus avantageuse n'est pas possible. Elle doit notamment le faire si les règles de prix sont enfreintes (consid. 5.5.3). Seules des modifications mineures sont toutefois autorisées, lesquelles ne peuvent en aucun cas servir à rendre rétroactivement une offre conforme au droit des marchés publics (consid. 5.4.1-5.4.2, 5.5.3). Il est possible que ces modifications exercent une influence sur le prix (consid. 5.4.3).

Exclusion de la procédure en raison de manquements formels (art. 44 AIMP 2019) – Rappel des principes (consid. 5.5.1-5.5.2). **Distinction entre rectification et exclusion** – Lorsque la violation d'une règle de prix est susceptible d'affecter l'attribution du marché, il faut prononcer l'exclusion de la procédure (art. 44 al. 1 lit. b AIMP 2019) et non procéder à une rectification (art. 39 AIMP 2019). Tel n'est pas le cas lorsque seul le risque lié au prix est en jeu mais non celui lié à l'attribution du marché (consid. 5.5.4). En l'espèce, la voie de la rectification est ouverte, dès lors que le prix après rectification est toujours largement inférieur à celui des autres offres (consid. 5.5.5).

Prüfung und Berichtigung der Angebote (Art. 38-39 IVöB 2019) – Wiederholung der Grundsätze. Die Vergabestelle ist zur Berichtigung im Sinne von Art. 39 IVöB verpflichtet, wenn die Angebote nicht vergleichbar sind und das vorteilhafteste Angebot nicht ermittelt werden kann. Dies gilt insbesondere bei Verletzung von Preisvorschriften (E. 5.5.3). Zulässig sind jedoch nur geringfügige Änderungen, die ein Angebot keinesfalls rückwirkend beschaffungsrechtskonform machen können (E. 5.4.1-5.4.2, 5.5.3). Derartige Änderungen können sich auf den Preis auswirken (E. 5.4.3).

Ausschluss wegen formeller Mängel (Art. 44 IVöB 2019) – Wiederholung der Grundsätze (E. 5.5.1-5.5.2). **Unterscheidung Berichtigung/Ausschluss** – Ist die Verletzung einer Preisvorschrift geeignet, den Zuschlag zu beeinflussen, so ist der Ausschluss anzuordnen (Art. 44 Abs. 1 lit. b IVöB 2019), nicht eine Berichtigung (Art. 39 IVöB 2019). Anders verhält es sich, wenn nur das Preisrisiko, nicht aber das Zuschlagsrisiko auf dem Spiel steht (E. 5.5.4). Im vorliegenden Fall ist der Berichtigungsweg offen, da der berichtigte Preis nach wie vor deutlich unter den übrigen Angeboten liegt (E. 5.5.5).

Besetzung
Bundesrichterin Aubry Girardin, Präsidentin,
Bundesrichter Donzallaz,
Bundesrichterinnen Hänni, Ryter,
Bundesrichter Kradolfer,

Gerichtsschreiber Kaufmann.

Verfahrensbeteiligte

A. AG,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Dr. Heinrich Hempel und/oder Simon Bachmann, Rechtsanwälte,

gegen

1. B. AG,

vertreten durch Dr. Patrick Middendorf und/oder Regula Fellner, Rechtsanwälte,

2. Universitätsspital Zürich,

Rämistrasse 100, 8091 Zürich,

vertreten durch Dr. Michael Lips und/oder

Melanie von Rickenbach, Rechtsanwälte,

Beschwerdegegnerinnen.

Gegenstand

Submission,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer, vom 13. März 2025 (VB.2024.00443).

Sachverhalt:

A.

A.a. Das Universitätsspital Zürich eröffnete mit Ausschreibung vom 13. Februar 2024 auf SIMAP ein offenes Submissionsverfahren im Staatsvertragsbereich für die Baumeisterarbeiten des Projekts "USZ Campus Mitte 1|2". In den Ausschreibungsunterlagen legte es vier Zuschlagskriterien fest: "Preis" (Gewichtung 65 %), "Qualität" (20 %), "Ressourcen" (10 %) und "Zugang zur Aufgabe" (5 %). Weiter enthalten die Allgemeinen Ausschreibungsunterlagen unter dem Titel "Kostenumlagerungen" folgende Vorgabe (Ziff. 4.2 der Allgemeinen Ausschreibungsunterlagen) :

"Angebote sind so zu kalkulieren, dass die Kosten denjenigen Leistungspositionen zugeordnet werden, die sie betreffen. Umlagerungen von Kostenbestandteilen der Einheitspreise, insbesondere zwischen einzelnen Leistungspositionen und Baustelleneinrichtungen, sind nicht zulässig. Angebote mit unzulässig ausgewiesenen Kostenbestandteilen können aus dem Vergabeverfahren ausgeschlossen werden."

In den Allgemeinen Vertragsbedingungen hielt das Universitätsspital Zürich ausserdem fest, dass in Abweichung von Art. 86 SIA-Norm 118 (Allgemeine Bedingungen für Bauarbeiten, Ausgabe 2013 [SIA-Norm 118]) der vereinbarte Einheitspreis ungeachtet einer allfälligen Abweichung von der im Leistungsverzeichnis vorgesehenen Menge gelte.

A.b. Für die Ausschreibung vom 13. Februar 2024 gingen drei gültige Angebote ein, darunter eines der B. AG über Fr. 44'993'657.79 und eines der A. AG über Fr. 54'232'235.80 (jeweils exklusive Mehrwertsteuer). Das Universitätsspital Zürich führte vier Bereinigungsrunden mit der B. AG durch und liess deren Angebot überprüfen.

A.c. Mit Verfügung vom 11. Juli 2024 erteilte das Universitätsspital Zürich den Zuschlag der B. AG zu einem bereinigten Nettopreis von Fr. 46'157'210.51 (exklusive Mehrwertsteuer). Gemäss Bewertung

der Vergabebehörde erzielte diese Unternehmung ein Punktetotal von 871. Die A. AG rangiert mit einem Punktetotal von 750 auf dem zweiten Platz. Eine dritte Anbieterin belegt mit 658 Punkten den dritten Platz.

B.

Die A. AG erhob am 31. Juli 2024 beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde gegen die Zuschlagsverfügung vom 11. Juli 2024. Sie beantragte den Ausschluss der B. AG aus dem Vergabeverfahren; stattdessen sei ihr der Zuschlag zu erteilen. Das Verwaltungsgericht wies die Beschwerde mit Urteil vom 13. März 2025 ab. Im Wesentlichen erwog es, dass Kostenumlagerungen von Einheitspreisen in andere Einheitspreise im Angebot der B. AG nicht gänzlich ausgeschlossen werden könnten, so namentlich bei den Stahlpositionen im Betonbau (angefochtenes Urteil, E. 8.5.3). Die A. AG hätte jedoch selbst dann nicht den Zuschlag erhalten, wenn die behaupteten Umlagerungen bei den Stahlpositionen eingerechnet würden. Auch wenn das Angebot der B. AG noch weitere Umlagerungen beinhalten würde, bliebe es bei der Reihenfolge gemäss Zuschlagsverfügung vom 11. Juli 2024. Bei dieser Ausgangslage sei das Universitätsspital Zürich nicht verpflichtet gewesen, die B. AG aus dem Verfahren auszuschliessen (angefochtenes Urteil, E. 8.5.4).

C.

C.a. Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten und subsidiärer Verfassungsbeschwerde vom 14. April 2025 gelangt die A. AG an das Bundesgericht. Sie ersucht um Aufhebung des Urteils des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 13. März 2025. Die B. AG sei vom Verfahren auszuschliessen und ihr sei der Zuschlag zu erteilen. In einem Eventualbegehren fordert die A. AG die Feststellung, dass der angefochtene Entscheid und der Zuschlag an die B. AG rechtswidrig seien. In verfahrensrechtlicher Hinsicht ersucht die A. AG um Erteilung der aufschiebenden Wirkung.

C.b. Mit Verfügung vom 6. Mai 2025 wies das Abteilungspräsidium das Gesuch um aufschiebende Wirkung für das bundesgerichtliche Verfahren ab. Am 14. Mai 2025 teilte die Vergabebehörde mit, dass der Vertrag mit der B. AG am 11. Juli 2024 entsprechend der Zuschlagsverfügung abgeschlossen worden sei.

C.c. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich beantragt die Abweisung der Beschwerde und verzichtet auf eine Vernehmlassung. Das Universitätsspital Zürich ersucht mit Beschwerdeantwort vom 7. Mai 2025 um Abweisung des Rechtsmittels, soweit überhaupt darauf eingetreten werden könne. Auch die B. AG beantragt mit Eingabe vom 7. Mai 2025 die Beschwerdeabweisung, soweit auf das Rechtsmittel eingetreten werden könne. Die A. AG replizierte am 30. Mai 2025.

Erwägungen:

1.

Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die weiteren Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen (Art. 29 Abs. 1 BGG) und mit freier Kognition (**BGE 151 II 68** E. 1 mit Hinweisen).

1.1. Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid eines oberen kantonalen Gerichts in einer Angelegenheit des öffentlichen Beschaffungsrechts (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2, Art. 90 BGG).

1.2. Gemäss Art. 83 lit. f BGG ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten auf dem Gebiet der öffentlichen Beschaffungen unzulässig, wenn sich keine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt (Ziff. 1) oder der geschätzte Wert des zu vergebenden Auftrags den massgebenden Schwellenwert nach Art. 52 Abs. 1 i.V.m. Anhang 4 Ziff. 2 des Bundesgesetzes vom 21. Juni 2019 über

das öffentliche Beschaffungswesen (BöB; SR 172.056.1) nicht erreicht (Ziff. 2). Damit die Beschwerde zulässig ist, muss demgemäss sowohl der massgebende Schwellenwert erreicht wie auch eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung zu beantworten sein (Urteile 2C_512/2023 vom 5. Juni 2024 E. 1.2 [nicht publ. in: **BGE 150 I 183**]; 2C_603/2021 vom 8. Februar 2022 E. 1.2; vgl. auch **BGE 146 II 276** E. 1.2; **143 II 120** E. 2.2; **133 II 396** E. 2.1).

Der massgebende Schwellenwert ist vorliegend offensichtlich erreicht. Strittig ist jedoch, ob eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung zu klären ist.

1.2.1. Bei der Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung gemäss Art. 83 lit. f Ziff. 1 BGG muss es sich um eine Rechtsfrage aus dem Gebiet des öffentlichen Beschaffungsrechts handeln. Die Anwendung rechtsprechungsgemässer Prinzipien auf einen Einzelfall stellt keine Grundsatzfrage dar. Der blosser Umstand, dass die aufgeworfene Rechtsfrage noch nie entschieden worden ist, genügt nicht. Es muss sich um eine Rechtsfrage handeln, deren Entscheid für die Praxis wegleitend sein kann und die von ihrem Gewicht her nach einer höchstrichterlichen Klärung ruft (vgl. **BGE 143 II 425** E. 1.3.2; **141 II 14** E. 1.2.2.1; Urteil 2C_512/2023 vom 5. Juni 2024 E. 1.2.1 [nicht publ. in: **BGE 150 I 183**]). Zudem muss es sich bei den Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung um Fragen handeln, die für die Lösung des konkreten Falls erheblich sind (vgl. **BGE 139 III 209** E. 1.2; **139 III 182** E. 1.2). Eine Frage, die zwar an sich von grundsätzlicher Bedeutung wäre, aber den Ausgang des Verfahrens nicht zu beeinflussen vermag, führt nicht zum Eintreten, denn an der abstrakten Erörterung einer Rechtsfrage besteht kein Rechtsschutzinteresse (vgl. **BGE 146 II 276** E. 1.3; Urteil 2C_292/2024 vom 30. April 2025 E. 1.1.1). Im Rahmen ihrer Begründungspflicht nach Art. 42 Abs. 2 (Satz 2) BGG hat die beschwerdeführende Person darzutun, dass die Voraussetzung von Art. 83 lit. f Ziff. 1 BGG erfüllt ist (vgl. **BGE 146 II 276** E. 1.2.1; **143 II 425** E. 1.3.2; Urteil 2C_512/2023 vom 5. Juni 2024 E. 1.2.1 [nicht publ. in: **BGE 150 I 183**]).

1.2.2. Die Beschwerdeführerin unterbreitet dem Bundesgericht die folgende Frage:

"Darf die Vergabestelle vom Ausschluss einer Anbieterin, welche wesentliche Kostenumlagerungen vorgenommen und gegen in den Ausschreibungsbedingungen enthaltene Preisbildungsvorschriften wesentlich verstossen hat, absehen, wenn das Angebot bei Korrektur der vergaberechtswidrig offerierten Leistungspositionen tatsächlich oder vermutungsweise trotzdem das günstigere ist?"

Nach Ansicht der Beschwerdeführerin hat sich das Bundesgericht noch nie mit dieser Frage befasst. Zwar seien Kostenumlagerungen und Preisbildungsvorschriften wiederholt Gegenstand der bundesgerichtlichen Beurteilung gewesen. Das Bundesgericht habe aber jeweils entschieden, dass eine Vergabestelle bei Kostenumlagerungen oder Verletzungen von Preisbildungsvorschriften eine Anbieterin vom Vergabeverfahren ausschliessen *dürfe*. Höchstrichterlich nicht beurteilt sei, ob die Vergabebehörde eine Anbieterin auch ausschliessen *müsse*. Insbesondere habe das Bundesgericht bis jetzt nicht beurteilt, ob die Vergabestelle trotz wesentlichen Kostenumlagerungen oder einer wesentlichen Verletzung von Preisbildungsvorschriften von einem Ausschluss absehen *dürfe*, weil sie der Auffassung sei, dass das vergaberechtswidrige Angebot immer noch das günstigste sei. Die Klärung dieser Frage sei auch für künftige Vergabeverfahren wegleitend.

1.2.3. Gemäss höchstrichterlicher Rechtsprechung stellen Preisbildungsregeln in den Ausschreibungsunterlagen formelle Vorschriften dar, deren Nichtbeachtung zum Ausschluss aus dem Vergabeverfahren führen kann (vgl. Urteile 2C_365/2022 vom 19. Januar 2023 E. 7.1 und 7.2; 2C_782/2012 vom 10. Januar 2013 E. 1.1.2 und 2; 2D_34/2010 vom 23. Februar 2011 E. 2.3 und 2.4; vgl. zur vergaberechtlichen Relevanz von Umlagerungen auch Urteil 2C_292/2024 vom 30. April 2025 E. 4.4.2). Diese Rechtsprechung bezieht sich auf die Fallkonstellation, in welcher die Vergabebehörde selbst den Ausschluss verfügt (Urteil 2C_782/2012 vom 10. Januar 2013 E. 2.3; vgl. auch Urteile 2D_34/2010 vom 23. Februar 2011 E. 2.4; 2C_365/2022 vom 19. Januar 2023 E. 7.2). Demgegenüber hat sich das Bundesgericht noch nicht mit der von der Beschwerdeführerin aufgeworfenen Frage befasst, ob eine Vergabestelle unter Umständen *verpflichtet* ist, eine Anbieterin wegen der Verletzung

von Preisbildungsvorschriften auszuschliessen bzw. ob eine Konkurrentin über einen spiegelbildlichen Anspruch auf Ausschluss jener Anbieterin verfügt.

1.2.4. Abweichungen von Preisbildungsvorschriften in Form von Kostenumlagerungen sind namentlich in Vergabeverfahren anzutreffen, die auf Leistungsprognosen beruhen, so z.B. bei der Kalkulation anhand von Einheitspreisen im Baugewerbe. Bei Einheitspreisen wird ein definierter Preis für eine geschätzte Mengeneinheit festgelegt. Im Zeitpunkt der Offertstellung besteht Unsicherheit über den genauen Leistungsumfang. Das eröffnet den Anbietern einen gewissen Kalkulationsspielraum, bei dessen Ausschöpfung sich ihnen die Möglichkeit bieten kann, durch Umlagerungen von Leistungskomponenten innerhalb der zu offerierenden Positionen ein (zumindest auf den ersten Blick) günstigeres Angebot abzugeben (vgl. dazu E. 5.2 hiernach). Im Umgang mit solchen nicht den gängigen Regeln entsprechenden Preiskalkulationen besteht erhebliche Unsicherheit (vgl. Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren [KBOB], Empfehlungen zum Umgang mit Umlagerungen von Kosten in Angeboten für Arbeiten im Bauhauptgewerbe, Erläuternder Bericht, Fassung vom 1. März 2024 [abrufbar unter www.kbob.admin.ch > Themen > Beschaffungs- und Vertragswesen > Werkleistungen (besucht am 17. Dezember 2025)], S. 2; zur Berücksichtigung von Internetquellen im bundesgerichtlichen Verfahren **BGE 150 III 209** E. 2.3 und 2.4; **149 I 91** E. 3.4; Urteil 5A_622/2024 vom 14. April 2025 E. 3).

1.2.5. Vor diesem Hintergrund ist eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung zu bejahen. Die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Vergabestelle bei Verletzungen von Preisbildungsvorschriften den Ausschluss verfügen *muss* bzw. ob eine nicht erfolgreiche Anbieterin spiegelbildlich einen *Anspruch* auf den Ausschluss einer Konkurrentin hat, betrifft potenziell eine Vielzahl vergaberechtlicher Rechtsverhältnisse und ist für die weitere Rechtsentwicklung relevant. Ausserdem erweist sich diese Frage auch im konkreten Fall als entscheidend, denn das kantonale Gericht bejahte zwar eine Verletzung der Preisbildungsvorschriften in den Ausschreibungsunterlagen durch Kostenumlagerungen, sah aber von einem Ausschluss der betreffenden Konkurrentin ab.

1.2.6. Bejaht das Bundesgericht eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung, prüft es in der Folge alle Vorbringen, unabhängig davon, ob sie mit dieser Rechtsfrage zusammenhängen oder nicht (**BGE 141 II 14** E. 1.2.2.4).

1.3. Nach der Rechtsprechung setzt die Beschwerdeberechtigung vor Bundesgericht (Art. 89 Abs. 1 BGG) im öffentlichen Beschaffungsrecht voraus, dass die beschwerdeführende Partei bei Obsiegen eine reelle Chance auf den Zuschlag hätte (**BGE 150 II 123** E. 4.2; **141 II 14** E. 4.8). Für das Eintreten genügt, wenn glaubhaft gemacht wird, die entsprechende Voraussetzung sei erfüllt (**BGE 141 II 14** E. 5.1; vgl. auch Urteile 2D_14/2024 vom 19. Mai 2025 [zur Publikation vorgesehen] E. 1.3.3; 2C_1009/2021 vom 10. November 2023 E. 4.2).

Vorliegend erreichte die Beschwerdeführerin den zweiten Platz im Vergabeverfahren. Mit dem Ausschluss der erstplatzierten Beschwerdegegnerin 1 bestünde eine reelle Chance auf die Zuschlagserteilung. Soweit die Beschwerdegegner das aktuelle und praktische Rechtsschutzinteresse der Beschwerdeführerin mit dem Argument bestreiten, diese wäre selbst aus dem Verfahren auszuschliessen, ist darauf im Rahmen der Eintretensprüfung nicht einzugehen. Die Beschwerdeführerin hat glaubhaft dargelegt, dass sie potenziell den Zuschlag erhalten könnte.

1.4. Am schutzwürdigen Interesse ändert auch der Vertragsschluss vom 11. Juli 2024 zwischen der Vergabestelle und der Beschwerdegegnerin 1 nichts. Die Beschwerdeführerin beantragt eventualiter die Feststellung der Rechtswidrigkeit der Zuschlagsverfügung, was in dieser Konstellation zulässig ist (vgl. Art. 58 Abs. 2 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen [IVöB; abrufbar unter www.bpuk.ch > Konkordate > IVöB > IVöB 2019 (besucht am 17. Dezember 2025)] und Art. 9 Abs. 3 des Binnenmarktgesetzes [BGBM; SR 943.02]; vgl. ferner Urteile 2C_512/2023 vom 5. Juni 2024 E. 1.3 [nicht publ. in: **BGE 150 I 183**]; 2C_1086/2017 vom 15. März 2019 E. 1.3.2).

1.5. Auf die im Übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (Art. 42, Art. 100 Abs. 1 BGG) ist demnach einzutreten. Für die ebenfalls erhobene subsidiäre Verfassungsbeschwerde verbleibt kein Raum (Art. 113 BGG).

2.

2.1. Mit der Beschwerde kann namentlich die Verletzung von Bundesrecht und von interkantonalem Recht gerügt werden (Art. 95 lit. a und e BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), wobei es - unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungsobliegenheit (Art. 42 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 BGG) - grundsätzlich nur die geltend gemachten Vorbringen prüft, sofern allfällige weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (vgl. **BGE 142 I 135** E. 1.5; **133 II 249** E. 1.4.1). Der Verletzung von verfassungsmässigen Rechten sowie von kantonalem Recht geht das Bundesgericht nur nach, falls eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und ausreichend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; vgl. **BGE 147 II 44** E. 1.2; **143 II 283** E. 1.2.2). Diese qualifizierte Rüge- und Begründungsobliegenheit bedeutet, dass in der Beschwerde klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids darzulegen ist, inwiefern verfassungsmässige Rechte verletzt worden sein sollen (vgl. **BGE 143 I 1** E. 1.4; **133 II 249** E. 1.4.2). Die Anwendung des kantonalen Rechts überprüft das Bundesgericht - ausserhalb der Fälle von Art. 95 lit. c und d BGG - nur darauf hin, ob die Vorinstanz Bundes-, Völker- oder interkantonales Recht verletzt hat (vgl. **BGE 142 II 369** E. 2.1; **138 I 143** E. 2).

2.2. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Von den Sachverhaltsfeststellungen der Vorinstanz weicht es nur ab, wenn diese offensichtlich unrichtig sind oder auf einer Rechtsverletzung im Sinn von Art. 95 BGG beruhen (Art. 97 Abs. 1 bzw. Art. 105 Abs. 2 BGG). "Offensichtlich unrichtig" bedeutet dabei "willkürlich" (**BGE 147 I 73** E. 2.2). Auf ungenügend begründete Rügen und bloss allgemein gehaltene, appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid geht das Bundesgericht nicht ein (**BGE 148 I 104** E. 1.3; **145 I 26** E. 1.3).

3.

Letztinstanzlich ist zu klären, ob die Vergabestelle bzw. die Vorinstanz die Beschwerdegegnerin 1 wegen der Verletzung von Preisbildungsvorschriften in Form von Kostenumlagerungen aus dem Verfahren hätte ausschliessen müssen. In materieller Hinsicht sind unstrittig die Bestimmungen der IVöB anwendbar, welcher der Kanton Zürich mit Gesetz vom 20. März 2023 (BeiG IVöB/ZH; LS 720.1; in Kraft seit dem 1. Oktober 2023) beigetreten ist.

4.

Die Beschwerdeführerin rügt zunächst eine willkürliche Feststellung des Sachverhalts.

4.1. Die Feststellung des Sachverhalts ist willkürlich (Art. 9 BV), wenn sie schlechterdings unhaltbar ist. Das ist etwa der Fall, wenn das Gericht von Tatsachen ausgeht, die mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch stehen, wenn es Sinn und Tragweite eines Beweismittels offensichtlich verkannt hat, wenn es ohne sachlichen Grund ein wichtiges und entscheidungswesentliches Beweismittel unberücksichtigt gelassen hat oder wenn es auf der Grundlage der festgestellten Tatsachen unhaltbare Schlussfolgerungen gezogen hat. Dass eine andere Feststellung ebenfalls möglich erscheint, genügt nicht (**BGE 148 IV 39** E. 2.3.5; **147 V 35** E. 4.2; **144 II 281** E. 3.6.2).

4.2. Die Rügen der Beschwerdeführerin beziehen sich auf die tatsächlichen Feststellungen der Vorinstanz zu allfälligen Kostenumlagerungen in der Offerte der Beschwerdegegnerin 1. Die Beschwerdeführerin stellte sich im kantonalen Verfahren zusammengefasst auf den Standpunkt, die Beschwerdegegnerin 1 habe in Missachtung von Art. 4.2 der Allgemeinen Ausschreibungsunterlagen

eine unzulässige Kalkulation vorgenommen. Umstritten waren primär die Positionen "Baustelleneinrichtung" und "Ortbetonbau" (NPK [Normpositions-Katalog] 241).

4.2.1. In Bezug auf die Position "Baustelleneinrichtung" stellte die Vorinstanz fest, die von der Beschwerdegegnerin 1 hier eingerechneten Personalkosten würden nach den Empfehlungen der KBOB typischerweise nicht zur "Baustelleneinrichtung" gehören. Weiter sei aus den Akten ersichtlich, dass die Beschwerdegegnerin 1 bei dieser Position deutlich höhere Einnahmen verbuchen können als die Konkurrentinnen. Aus dem Terminprogramm und dem Titel zur Position 111.002 des NPK ergebe sich aber, dass die Baustelleneinrichtung nur während der Rohbauphase von 28 Monaten vorgehalten werden müsse. Massgebend sei also nicht die gesamte Bauzeit, wie man gestützt auf die missverständliche Beschreibung in den Ausschreibungsunterlagen annehmen könnte, sondern nur eine Phase von 28 Monaten. Die Beschwerdegegnerin 1, die für diese Phase offeriert habe, erziele im Ergebnis keine Umlagerungsgewinne mit der Position "Baustelleneinrichtung" (angefochtenes Urteil, E. 8.5.2).

4.2.2. In Bezug auf die Position "Ortbetonbau" führte die Beschwerdeführerin vor dem kantonalen Verwaltungsgericht im Wesentlichen aus, die Beschwerdegegnerin 1 habe verschiedene Bearbeitungsgrade des Betonstahls teils mit sehr tiefen und teils mit sehr hohen Preisen kalkuliert. Beim "Ortbetonbau" seien die Ausmassangaben in den Ausschreibungsunterlagen anfällig für Kostenumlagerungen. Gestützt auf einen Quervergleich mit einem nach Ansicht der Beschwerdeführerin analogen Projekt errechnete diese einen durch Abweichungen von den Ausmassen erzielbaren Umlagerungsgewinn der Beschwerdegegnerin 1 von Fr. 1'100'000.--. Die Vorinstanz schloss sich dieser Beurteilung an. Sie stellte fest, bei der Position "Ortbetonbau" könnte ein Umlagerungsgewinn in der seitens der Beschwerdeführerin aufgezeigten Grössenordnung nicht ausgeschlossen werden (angefochtenes Urteil, E. 8.5.1 und 8.5.3). Nach Ansicht der Vorinstanz hat die Beschwerdeführerin indes nicht aufgezeigt, dass weitergehende Umlagerungsgewinne zu erwarten seien. Solche liessen sich auch gestützt auf die Akten nicht erkennen. Dank der Erläuterungsrunden sei die Preisbildung der Beschwerdegegnerin 1 nachvollziehbar (angefochtenes Urteil, E. 8.5.3). Die Vorinstanz nahm schliesslich - im Sinne einer Hypothese - an, das Angebot der Beschwerdeführerin sei sogar dann noch teurer als jenes der Beschwerdegegnerin 1, wenn der behauptete Umlagerungsgewinn von Fr. 1'100'000.-- sowie ein "um ein Mehrfaches höherer Umlagerungsgewinn" berücksichtigt würden (angefochtenes Urteil, E. 8.5.4).

4.3. Welche Eigenschaften eine ausgeschriebene Leistung aufweisen muss, ist eine Tatfrage (vgl. Urteil 2C_257/2016 vom 16. September 2016 E. 3.2). Ebenso eine Tatfrage ist, welche Preisbildungsregeln zur Anwendung kommen und ob die darauf bezogene Kalkulation einer Anbieterin diesen Vorgaben entspricht. Dementsprechend sind das "Ob" und "Wie viel" von Kostenumlagerungen der Sachverhaltsfeststellung zuzuordnen (vgl. Urteile 2D_34/2010 vom 23. Februar 2011 E. 2.5; 2C_782/2012 vom 10. Januar 2013 E. 2.1; MARTIN BEYELER, Umgelagert, gemischt und offeriert - Thesen zur Preisspekulation, Schweizerische Baurechtstagung 2011 [nachfolgend zitiert als "Preisspekulation"], S. 151). Rechtsfrage ist hingegen, wie eine Preisbildungsregel zu verstehen ist. Im Zweifelsfall muss die Preisbildungsregel ausgelegt werden (Urteil 2C_365/2022 vom 19. Januar 2023 E. 6.1; BEYELER, Preisspekulation, S. 148 f.).

4.4. Vorliegend ist die Tragweite von Art. 4.2 der Allgemeinen Submissionsunterlagen nicht umstritten. Die Vorinstanz hat in diesem Zusammenhang für das Bundesgericht verbindlich eine im Widerspruch zu Art. 4.2 stehende Kostenumlagerung bei den Stahlpositionen im "Ortbetonbau" im Wert von Fr. 1'100'000.-- bejaht. Die Vorinstanz geht von der Möglichkeit eines solchen Umlagerungsgewinns aus. Die entsprechenden Feststellungen bleiben seitens der Beschwerdeführerin unbestritten. Demgegenüber kritisiert die Beschwerdeführerin die Erwägungen der Vorinstanz zur Position "Baustelleneinrichtung". Sie macht geltend, es sei offensichtlich unhaltbar, wenn die Vorinstanz in diesem Punkt davon ausgehe, es resultiere kein Umlagerungsgewinn. Soweit sie diese Kritik auf die

Vorhaltedauer der Baustelleninstallation stützt, zeigt die Beschwerdeführerin nicht auf, weshalb die Vorinstanz willkürlich von einer relevanten (Roh-) Bauphase von 28 Monaten ausgegangen sein soll. Hinsichtlich der kalkulatorischen Bewertung der Position ist der Beschwerdeführerin zwar insofern Recht zu geben, als eine Verlagerung von - gemäss Vorinstanz atypischen - Kostenpositionen in die Position "Baustelleneinrichtung" zu einem Umlagerungsgewinn in Form eines Zinsvorteils führt (MARTIN BEYELER, Der Geltungsanspruch des Vergaberechts, 2012 [nachfolgend zitiert als "Geltungsanspruch"], N. 2354). Es ist aber nicht ersichtlich, dass dieser Zinsvorteil die vergaberechtliche Ausgangslage verändern würde. Gleiches gilt für die weiteren geltend gemachten Umlagerungsgewinne. Die Vorinstanz hat diesbezüglich festgestellt, dass das Angebot der Beschwerdegegnerin 1 selbst dann das wirtschaftlich günstigste bleibt, wenn die festgestellten und weitere Umlagerungsgewinne aufgerechnet würden. Diese Annahme der Vorinstanz erweist sich mit Blick auf die Preisdifferenz der beiden Offerten von rund Fr. 8'000'000.-- als nachvollziehbar. Die Beschwerdeführerin bringt nichts vor, das diese Annahme als willkürlich ausweisen würde.

4.5. Es bleibt demnach bei den Feststellungen der Vorinstanz (Art. 105 Abs. 1 BGG). Demgemäss steht fest, dass die Beschwerdegegnerin 1 bei den Stahlpositionen im "Ortbetonbau" Kostenumlagerungen vornahm. Der mögliche Umlagerungsgewinn beläuft sich auf Fr. 1'100'000.--. Ob weitere Kostenumlagerungen stattfanden, ist nicht abschliessend geklärt, doch ist davon auszugehen, dass selbst unter Berücksichtigung weiterer Umlagerungen das Angebot der Beschwerdegegnerin 1 wirtschaftlich günstiger ist als jenes der Beschwerdeführerin.

5.

Die Beschwerdeführerin wirft der Vorinstanz weiter vor, das vergaberechtliche Verbot von Kostenumlagerungen und Art. 44 IVöB verletzt zu haben. Ein Angebot, das nicht den Anforderungen der Ausschreibung entspreche, sei unvollständig und deshalb auszuschliessen. Ausserdem kritisiert die Beschwerdeführerin die mit der Beschwerdegegnerin 1 durchgeführte Bereinigung der Offerte.

5.1. Die Vorinstanz erwog im Wesentlichen, eine Pflicht der Vergabestelle, Anbieterinnen wegen Verletzung von Preisbildungsvorschriften aus dem Vergabeverfahren auszuschliessen, komme nur in Betracht, wenn die betreffende Offerte mit erheblicher Wahrscheinlichkeit sehr gravierende Folgen auf die Entwicklung der Vergütung zeitigen werde, sodass das Submissionsergebnis verfälscht werde. Bei Kostenumlagerungen sei dies der Fall, wenn erstens bei der fraglichen Umlagerung von einer erheblichen Wahrscheinlichkeit für spürbar geringere tatsächliche Mengen (als den ausgeschriebenen) auszugehen sei und dies zweitens unter Berücksichtigung aller anwendbaren Zuschlagskriterien bei Eintreffen der vom Spekulierenden angenommenen Mengenveränderungen zu einer Änderung der Bieterreihenfolge führen würde. Im konkreten Fall bestehe jedoch kein Risiko einer veränderten Bieterreihenfolge (angefochtenes Urteil, E. 8.3-8.5).

5.2. Es lassen sich namentlich zwei Formen von Kostenumlagerungen unterscheiden. Einerseits ist es möglich, Einheitspreise in Einheitspreise umzulagern, d.h. eine mengenabhängige Position mit Einheitspreis wird teilweise oder ganz bei einer anderen Position mit Einheitspreis einkalkuliert. Die Anbieterin spekuliert hier auf Mengenänderungen, die sich für sie vorteilhaft auswirken (vgl. BEYELER, Preisspekulation, S. 136 f.). Andererseits können Leistungen von einem Einheitspreis in eine Pauschal- bzw. Globalposition verschoben werden. Die Anbieterin profitiert hier von einer für sie vorteilhafteren Kostenstruktur (vgl. Urteile 2C_292/2024 vom 30. April 2025 E. 4.4.2; 2D_34/2010 vom 23. Februar 2011 E. 2.4; SPIESS / HUSER, in: SHK SIA-Norm 118, 2. Aufl. 2023, N. 6-8 zu Art. 146 SIA-Norm 118). Durch Umlagerungen von Leistungskomponenten innerhalb der zu offerierenden Positionen können die Anbieter versuchen, ein Angebot abzugeben, das sich unter Umständen erst in der Ausführung - wenn der effektive Leistungsumfang feststeht - als für die öffentliche Hand kostspieliger erweist als dasjenige einer Konkurrentin (vgl. BEYELER, Preisspekulation, S. 127 f.; DERS., Geltungsanspruch, N. 2328; ausführlich zur Kalkulation bei Einheitspreisen ROMAN BRAZEROL, Der Einheitspreis im Bauwerkvertrag, 2018, N. 279 ff.).

5.3. Die Grundsätze der Transparenz und der Gleichbehandlung (vgl. Art. 2 lit. b und c sowie Art. 11 lit. a IVöB) verlangen, dass die in einem öffentlichen Vergabeverfahren zu beurteilenden Offerten objektiv vergleichbar sind (GALLI / MOSER / LANG / STEINER, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, 3. Aufl. 2013, N. 664). Dabei können einzig vollständige und entsprechend den Angaben in der Ausschreibung oder in den Ausschreibungsunterlagen ausgearbeitete Angebote (vgl. Art. 34 Abs. 1 IVöB) sinnvoll verglichen werden. Nach der Rechtsprechung zählt die Berücksichtigung der in den Ausschreibungsunterlagen enthaltenen Preisbildungsvorschriften zu den formellen Anforderungen an ein gültiges Angebot. Deren Zweck besteht darin, einen aussagekräftigen und umfassenden Überblick über das Preis-Leistungs-Verhältnis der Angebote zu verschaffen sowie deren Vergleich zu ermöglichen (Urteile 2C_365/2022 vom 19. Januar 2023 E. 7.2; 2D_34/2010 vom 23. Februar 2011 E. 2.4).

5.4. Gestützt auf die für das Bundesgericht verbindlichen Feststellungen der Vorinstanz ist erstellt, dass die Beschwerdegegnerin 1 ein erstes Angebot in Höhe von Fr. 44'993'657.79 (exklusive Mehrwertsteuer) abgab und sie den Zuschlag nach vier Bereinigungsrunden für ein Angebot mit einem Preis von Fr. 46'157'210.51 (exklusive Mehrwertsteuer) erhielt. Fraglich ist zunächst, ob - wie die Beschwerdeführerin geltend macht - die Bereinigung zulässig war oder ob sich die Zuschlagsverfügung bereits aufgrund einer unzulässigen Veränderung des Angebots als rechtswidrig erweist.

5.4.1. Die revidierte IVöB erlaubt es den Vergabebehörden ausdrücklich, eingegangene Angebote mit den Anbietenden hinsichtlich der Leistungen und der Leistungsmodalitäten zu bereinigen, um das vorteilhafteste Angebot zu ermitteln (Art. 39 Abs. 1 IVöB). Kommt die Vergabestelle nach der Angebotsprüfung und nach Ausschöpfung der ihr hierbei zustehenden Mittel (Art. 38 IVöB) zum Schluss, die Angebote seien objektiv nicht vergleichbar bzw. nicht hinreichend klar, "kann" sie nach dem Wortlaut von Art. 39 Abs. 1 IVöB mit den Anbietern eine Angebotsbereinigung anstreben (sog. technische Verhandlungen). Es steht grundsätzlich in ihrem Ermessen, ob sie eine entsprechende Bereinigung vornehmen will (Musterbotschaft zur Totalrevision der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen [IVöB], Version vom 16. Januar 2020 [im Folgenden zitiert als "Musterbotschaft IVöB"], S. 79; CHRISTOPH JÄGER, Technische Verhandlungen, in: Aktuelles Vergaberecht 2020, N. 39; BRUNO GYGI, in: Handkommentar zum Schweizerischen Beschaffungsrecht, 2020, N. 10 zu Art. 39 BöB/IVöB; ETIENNE POLTIER, Droit des marchés publics, 2. Aufl. 2023, N. 625; vgl. auch Urteil 2D_16/2021 vom 17. August 2021 E. 3.4.2). Die Vergabestelle ist jedoch nicht völlig frei in ihrer Entscheid. Unter Umständen besteht eine Bereinigungspflicht, so bei verbleibenden Unklarheiten und erklärbaren relevanten Unterschieden in den Angeboten, welche die Ermittlung des vorteilhaftesten Angebots verunmöglichen oder erschweren (JÄGER, a.a.O., N. 36; GYGI, a.a.O., N. 9 zu Art. 39 BöB/IVöB; ALEXIS LEUTHOLD, Offertverhandlungen im öffentlichen Vergabeverfahren, 2009, N. 284).

5.4.2. Die Angebotsbereinigung steht in einem Spannungsverhältnis zum Grundsatz der Unabänderbarkeit der Ausschreibungsbedingungen und der eingereichten Angebote. Sie ist daher nur unter den Voraussetzungen von Art. 39 Abs. 2 IVöB zulässig (vgl. JÄGER, a.a.O., N. 42 f.; POLTIER, a.a.O., N. 628). Demgemäss findet eine Bereinigung statt, wenn erst dadurch der Auftrag oder die Angebote geklärt oder die Angebote nach Massgabe der Zuschlagskriterien objektiv vergleichbar gemacht werden können (Art. 39 Abs. 2 lit. a IVöB) oder Leistungsänderungen objektiv und sachlich geboten sind, wobei der Leistungsgegenstand, die Kriterien und Spezifikationen nicht in einer Weise angepasst werden dürfen, dass sich die charakteristische Leistung oder der potentielle Anbieterpreis verändert (Art. 39 Abs. 2 lit. b IVöB). Namentlich bei komplexen Leistungen und bei gestützt auf Prognosen erstellten Angeboten erweist sich eine Bereinigung unter Umständen als sachgerecht oder sogar als angezeigt (Musterbotschaft IVöB, S. 79; vgl. auch GALLI / MOSER / LANG / STEINER, a.a.O., N. 678). Einerseits lassen sich im Rahmen der Bereinigung Missverständnisse und echte

Lücken im Angebot klären. Andererseits wird den Vergabestellen im Sinne einer Flexibilisierung ein Instrument an die Hand gegeben, um während laufender Ausschreibung den Leistungsgegenstand innerhalb vorgegebener Grenzen zu optimieren (Musterbotschaft IVöB, S. 79; vgl. POLTIER, a.a.O., N. 627 f.). Der Spielraum für angebots- oder nachfrageseitige Änderungen ist jedoch beschränkt. Zulässig sind einzig unwesentliche Änderungen. Im Vordergrund stehen Klarstellungen, Umformulierungen, Konkretisierungen oder Fehlerkorrekturen in untergeordneten Punkten des Angebots (vgl. JÄGER, a.a.O., N. 51; GYGI, a.a.O., N. 26 zu Art. 39 BÖB/IVöB). Die Bereinigung darf in keinem Fall dazu dienen, die Vergaberechtskonformität eines Angebots erst nachträglich herbeizuführen (Musterbotschaft IVöB, S. 79). Ausserdem sind auch hier die allgemeinen vergaberechtlichen Grundsätze zu beachten, so insbesondere das Gleichbehandlungs- und das Transparenzgebot (JÄGER, a.a.O., N. 45; GYGI, a.a.O., N. 11 zu Art. 39 BÖB/IVöB; LEUTHOLD, a.a.O., N. 158 f.).

5.4.3. Aus dem angefochtenen Urteil geht hervor, dass die Beschwerdegegnerin 1 im Rahmen der Ausschreibung des Projekts "USZ Campus Mitte 1|2" ein mit Ausnahme der strittigen Kostenumlagerungen vergaberechtlich zulässiges Angebot abgab. Ein Unterangebot (vgl. BGE 143 II 553 E. 7; Urteil 2C_365/2022 vom 19. Januar 2023 E. 5.3) steht nicht zur Diskussion. Die Vergabestelle führte sodann mit allen drei Anbieterinnen schriftlich eine Bereinigung der Angebote durch, was mit Blick auf die Komplexität des Bauvorhabens und die teils auf Schätzungen beruhenden Angaben in den Ausschreibungsunterlagen nicht aussergewöhnlich ist. Die Beschwerdeführerin macht in diesem Zusammenhang zu Recht nicht geltend, die Angebotsbereinigung habe gegen den Grundsatz der Transparenz oder jenen der Gleichbehandlung verstossen. Bezüglich der Angebotsänderung der Beschwerdegegnerin 1 ergibt sich ohne Weiteres aus den Akten (Art. 105 Abs. 2 BGG), dass die Vergabestelle die Modalitäten der Leistungserbringung einzelner Positionen abklärte, was zu einem leicht höheren Preis führte. Die Angebotsbereinigung betraf mit anderen Worten die anbieterseitigen Leistungen bei ansonsten gleichbleibenden Ausschreibungskonditionen. Eine solche Bereinigung ist prinzipiell zulässig (Art. 39 Abs. 2 lit. b IVöB) und darf zu einer Preisänderung führen (JÄGER, a.a.O., N. 56 i.V.m. N. 75; vgl. dazu Art. 39 Abs. 3 IVöB). Das Vorgehen der Vergabestelle erweist sich mithin als zulässig bzw. war sogar geboten, um Unklarheiten im Angebot der Beschwerdeführerin auszumerzen. Damit ist zugleich gesagt, dass die Argumentation der Beschwerdeführerin in diesem Punkt nicht stichhaltig ist.

5.5. Gestützt auf die für das Bundesgericht verbindlichen Feststellungen der Vorinstanz versties die Beschwerdegegnerin 1 gegen die in Art. 4.2 der Allgemeinen Ausschreibungsunterlagen festgehaltene Preisbildungsregel. Zumindest bei der Position "Ortbetonbau" sind Umlagerungsgewinne in Höhe von Fr. 1'100'000.-- möglich (vgl. E. 4.5 hiervor). Fraglich ist, ob die Vergabestelle gestützt auf diese tatsächliche Grundlage den Ausschluss der Beschwerdegegnerin 1 hätte anordnen müssen.

5.5.1. Die Nichtbeachtung formeller Anforderungen - darunter die Preisbildungsvorschriften - kann nach Art. 44 Abs. 1 lit. b IVöB zum Ausschluss führen. Die Vergabestelle verfügt bezüglich des Ausschlusses über ein Ermessen (Musterbotschaft IVöB, S. 86; POLTIER, a.a.O., N. 586; LAURA LOCHER, in: Handkommentar zum Schweizerischen Beschaffungsrecht, 2020, N. 5 zu Art. 44 BÖB/IVöB; vgl. zum kantonalen Recht GALLI / MOSER / LANG / STEINER, a.a.O., N. 444). Dieses muss sie unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips und des Verbots des überspitzten Formalismus handhaben. Nach der Rechtsprechung rechtfertigt einzig ein Mangel von einer gewissen Bedeutung den Ausschluss (BGE 145 II 249 E. 3.3; 143 I 177 E. 2.3.1; 141 II 353 E. 3 und 8.2.1; Urteile 2C_1020/2020 vom 12. April 2022 E. 4.3.1; 2C_1078/2019 vom 22. Juni 2021 E. 5.2.2). Eine Pflicht der Vergabebehörde, den Ausschluss zu verfügen, fällt in Betracht, wenn andernfalls zentrale vergaberechtliche Zielsetzungen vereitelt werden könnten (BGE 143 II 425 E. 4.6; vgl. auch POLTIER, a.a.O., N. 586; LOCHER, a.a.O., N. 6 zu Art. 44 BÖB/IVöB).

5.5.2. Die Kalkulation von Offerten fällt grundsätzlich in die unternehmerische Freiheit. Dementsprechend ist auch ein spekulatives Angebot vergaberechtlich nicht per se unzulässig, solange die Offerte objektiv nachvollziehbar ist und die Vergleichbarkeit mit anderen Angeboten gewahrt bleibt (BGE 143 II 553 E. 7; Urteil 2C_292/2024 vom 30. April 2025 E. 4.3.2; BEYELER, Preisspekulation, S. 130 f.). Nach der Rechtsprechung haben die Anbieterinnen zudem die Preisbildungsvorschriften in den Ausschreibungsunterlagen zu respektieren. Wer sie verletzt, kann aus dem Verfahren ausgeschlossen werden (Urteile 2C_365/2022 vom 19. Januar 2023 E. 7.2; 2C_782/2012 vom 10. Januar 2013 E. 1.1.2; 2D_34/2010 vom 23. Februar 2011 E. 2.4; vgl. auch GALLI / MOSER / LANG / STEINER, a.a.O., N. 495-497; zur Berücksichtigung von Kostenumlagerungen im Rahmen der Bewertung Urteil 2C_292/2024 vom 30. April 2025 E. 4.4.2). Das Bundesgericht erachtet den Ausschluss als zulässig, wenn eine Anbieterin entgegen den Ausschreibungsunterlagen keine realen Einheitspreise angibt, sondern mit offensichtlichen Platzhalterzahlen operiert (z.B. ein Rappen; Urteil 2C_365/2022 vom 19. Januar 2023 E. 7.3). In Bezug auf Kostenumlagerungen von mengenabhängigen Positionen mit Einheitspreisen in Pauschalpositionen präzisierte das Bundesgericht, der Ausschluss sei möglich, wenn für den Auftraggeber ein Preisrisiko besteht, d.h. wenn sich Umlagerungen im Ergebnis preissteigernd auswirken. Es genügt, wenn dafür ein nicht rein theoretisches Risiko besteht (Urteil 2C_782/2012 vom 10. Januar 2013 E. 2.3 mit Hinweis auf BEYELER, Preisspekulation, S. 152). Nicht eingegangen ist das Bundesgericht in diesem Urteil auf die - seitens der kantonalen Instanz noch aufgeworfene - Frage, wie sich das Vergaberisiko auf den Ausschluss auswirkt (vgl. Urteil 2C_782/2012 vom 10. Januar 2013 E. 2.1 i.V.m. E. 2.3).

5.5.3. Das nach der dargelegten Rechtsprechung bestehende Ermessen von Vergabestellen im Umgang mit Kostenumlagerungen rechtfertigt sich mit Blick auf den grossen Spielraum, den das materielle Vergaberecht den Auftraggebern bei der Angebotsbewertung einräumt (vgl. BGE 141 II 353 E. 3; Urteil 2D_1/2024 vom 1. März 2024 E. 3.3). Die Vergabestelle soll sich trotz der Verletzung von Preisbildungsvorschriften und unter Berücksichtigung sämtlicher Vergabekriterien ein Bild der eingegangenen Offerten machen können. Das Wirtschaftlichkeitsgebot spricht in einer solchen Situation dafür, an die Verletzung von Preisbildungsvorschriften nicht zu strenge Rechtsfolgen zu knüpfen, um der Vergabestelle eine pflichtgemässe Evaluation der Situation zu erlauben (vgl. dazu im Zusammenhang mit der Bereinigung LEUTHOLD, a.a.O., N. 143; GYGI, a.a.O., N. 8 zu Art. 39 BÖB/IVöB). Diese ist in der Regel sachkundig oder zumindest derart mit dem Projekt vertraut, dass sie auch abschätzen kann, wie sich eine bestimmte Kalkulation auf die vergaberechtliche Bewertung auswirkt. Ausserdem ermöglicht die revidierte IVöB den Vergabestellen, nach Ausschöpfung der Mittel der Angebotsprüfung im Rahmen der Angebotsbereinigung innerhalb gewisser Grenzen auf Kostenumlagerungen zu reagieren (vgl. E. 5.4 hiervor). In diesem Zusammenhang trifft die Vergabestelle eine Rechtspflicht, bei Verletzungen von Preisbildungsvorschriften mit Auswirkungen auf die Vergleichbarkeit der Offerten weitere Abklärungen zu treffen. Weil Preisbildungsvorschriften dem Zweck dienen, eine objektiv vergleichbare Beurteilungsgrundlage zu gewährleisten, muss die Auftraggeberin sicherstellen, dass trotz missachteter Preisbildungsvorschriften eine objektive Beurteilung entsprechend den Vorgaben des öffentlichen Beschaffungsrechts möglich ist (vgl. E. 5.3 hiervor).

5.5.4. Das Ermessen der Vergabestelle nach Art. 44 Abs. 1 lit. b IVöB stösst dort an Grenzen, wo der Verzicht auf den Ausschluss in Widerspruch tritt zu grundlegenden Zielen des öffentlichen Beschaffungsrechts (vgl. E. 5.5.1 hiervor). Dies ist der Fall, wenn sich die Verletzung einer Preisbildungsvorschrift auf den Zuschlag auswirken könnte. Es muss eine erhebliche Wahrscheinlichkeit für die Realisierung von Kostenumlagerungen bestehen (z.B. durch Mengenänderungen). Wenn die dadurch ausgelösten Verschiebungen von Kosten in der Offerte unter Berücksichtigung sämtlicher weiterer Zuschlagskriterien dazu führen, dass das Angebot nicht mehr als das wirtschaftlich günstigste gilt, hat die Vergabebehörde den Ausschluss anzuordnen (BEYELER, Geltungsanspruch, N. 2358). Hingegen genügt es nicht, wenn sich allfällige Kostenumlagerungen lediglich im Rahmen des Preisrisikos und nicht auch auf das Vergaberisiko

auswirken. Aus den bereits dargelegten Gründen bleibt der Umgang mit einem Preisrisiko der Vergabestelle überlassen (vgl. E. 5.5.3 hiervor).

5.5.5. Dieses Ergebnis entspricht dem Standpunkt der Vorinstanz. Ob es sich darüber hinaus rechtfertigt, zwischen verschiedenen Arten von Kostenumlagerungen zu differenzieren, wie es die Vorinstanz tat, kann im vorliegenden Fall offenbleiben, denn gestützt auf den für das Bundesgericht verbindlichen Sachverhalt bleibt das Angebot der Beschwerdegegnerin 1 unter Berücksichtigung des potenziellen Umlagerungsgewinns von Fr. 1'100'000.-- sowie der weiteren Vergabekriterien sehr deutlich das wirtschaftlich günstigste. Die Vorinstanz verstösst demnach nicht gegen Art. 44 Abs. 1 lit. b IVöB, wenn sie in dieser Konstellation davon ausgeht, dass die Beschwerdegegnerin 1 nicht zwingend vom Verfahren hätte ausgeschlossen werden müssen.

5.5.6. Was die Beschwerdeführerin dagegen vorbringt, ist nicht geeignet, zu einer anderen Beurteilung zu führen. Dem von ihr vertretenen Verständnis von Art. 44 Abs. 1 lit. b IVöB ist aus den dargelegten Gründen nicht zu folgen. Die Beschwerdeführerin macht überdies zusammengefasst geltend, der Nachweis von Kostenumlagerungen sei in der Praxis ausgesprochen schwierig. Das mag zutreffen; diesbezüglich ist aber die Vergabestelle in der Pflicht. Sie hat im Rahmen der Angebotsprüfung und -bereinigung die Vergleichbarkeit der Offerten sicherzustellen. Beabsichtigt sie, den Ausschluss zu verfügen, muss sie entsprechend den beweis- und vergaberechtlichen Grundsätzen (vgl. **BGE 150 II 105** E. 5.9.1) allfällige Kostenumlagerungen aufzeigen. Hat sich die Vergabestelle im Rahmen ihrer Pflicht zur Herstellung objektiv vergleichbarer und nachvollziehbarer Angebote eine Überzeugung gebildet und will sie den Zuschlag trotz festgestellter Kostenumlagerungen erteilen, kann eine Konkurrentin dagegen vorgehen. Da Konkurrenzofferten der Vertraulichkeit unterliegen (vgl. Art. 11 lit. e IVöB; **BGE 139 II 489** E. 3.3; Urteil 2P.193/2006 vom 29. November 2006 E. 3.1), fehlt der Konkurrentin regelmässig das Zahlenmaterial, um Kostenumlagerungen einer Mitbewerberin strikt zu beweisen. Diese grundsätzliche Beweisproblematik führt dazu, dass von der Konkurrentin nicht ein Beweis entsprechend dem Regelbeweismass verlangt werden kann (vgl. zur Herabsetzung des Regelbeweismasses **BGE 128 III 271** E. 2b/aa; Urteil 4A_255/2021 vom 22. März 2022 E. 3.1.4). Wie es sich damit im Einzelnen verhält, kann aber offenbleiben, da die Beschwerdeführerin nicht geltend macht, die Vorinstanz habe überspannte Anforderungen an den tatsächlichen Nachweis der Kostenumlagerungen gestellt.

5.6. Demnach hat die Vorinstanz zu Recht davon abgesehen, den Ausschluss der Beschwerdegegnerin 1 aus dem Verfahren anzuordnen.

6.

Die Beschwerdeführerin rügt weiter eine Verletzung von Art. 8 BV in seiner Ausprägung als allgemeines Rechtsgleichheitsgebot sowie von Art. 9 BV. Der angefochtene Entscheid beruht indessen auf einer bundesrechtskonformen Auslegung und Anwendung der IVöB (vgl. E. 5 hiervor). Das Willkürverbot ist aus diesem Grund nicht verletzt. Auch eine unzulässige Ungleichbehandlung der Beschwerdeführerin im Verhältnis zur Beschwerdegegnerin 1 (oder zu anderen Anbieterinnen) ist nicht ersichtlich, zumal die Beschwerdeführerin nicht nachvollziehbar aufzeigt, inwiefern sie ungleich behandelt wird.

7.

Im Ergebnis ist die Beschwerde abzuweisen. Es erübrigt sich bei dieser Ausgangslage, auf die Vorbringen der Beschwerdegegnerinnen einzugehen.

8.

Die unterliegende Beschwerdeführerin wird kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 Satz 1 BGG). Der Beschwerdegegnerin 2 als einer mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betrauten Organisation steht kein

Anspruch auf Parteientschädigung zu (Art. 68 Abs. 3 BGG). Hingegen hat die Beschwerdeführerin die Beschwerdegegnerin 1 für das bundesgerichtliche Verfahren zu entschädigen (Art. 68 Abs. 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten wird abgewiesen.

2.

Auf die subsidiäre Verfassungsbeschwerde wird nicht eingetreten.

3.

Die Gerichtskosten von Fr. 25'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

4.

Die Beschwerdeführerin hat die Beschwerdegegnerin 1 für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 30'000.-- zu entschädigen.

5.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer, mitgeteilt.

Lausanne, 22. Januar 2026

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Die Präsidentin: F. Aubry Girardin

Der Gerichtsschreiber: M. Kaufmann