Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung II
B-3240/2026

Urteil vom 10. August 2026

Besetzung

Richterin Eva Schneeberger (Vorsitz),
Richterin Kathrin Dietrich, Richter Christian Winiger,
Gerichtsschreiberin Beatrice Grubenmann.

Parteien

X._____ AG,
vertreten durch die Rechtsanwältinnen
Julia Bhend und/oder Alexandra Williams-Winter,
Beschwerdeführerin,
gegen

Eidgenössische Technische Hochschule ETH Zürich,
Engineering und Systeme,
vertreten durch Rechtsanwalt
Dr. iur. Jean-Marc von Gunten,
Vergabestelle,

Y._____ AG,
vertreten durch die Rechtsanwältinnen
Maja Baumann und/oder Virginia Ondelli,
Beschwerdegegnerin.

Gegenstand

Öffentliches Beschaffungswesen,
Zuschlag betr. Projekt "Gebäudeleitsystem im ETH Bereich",
SIMAP-Projektnummer #11691-02.

Sachverhalt:

A.
Am 26. Februar 2025 schrieb die ETH Zürich (im Folgenden: Vergabestelle) auf der Internetplattform SIMAP im offenen Verfahren den Lieferauftrag "Gebäudeleitsystem im ETH-Bereich" aus (SIMAP-Projektnummer #11691-01). Gegenstand war die Beschaffung und Einführung einer einheitlichen Lösung für ein übergeordnetes Gebäudeleitsystem (GLS) für den ETH-Bereich. Die Angebote waren bis zum 30. Mai 2025 einzureichen.

In der Folge gingen sechs Angebote, darunter jenes der X._____ AG (im Folgenden: Beschwerdeführerin), ein.

Mit E-Mail vom 1. Juli 2025 teilte die Vergabestelle der Beschwerdeführerin mit, dass im Rahmen der Evaluation der eingereichten Angebotsunterlagen einige Punkte identifiziert worden seien, bei welchen die Übereinstimmung mit dem Lastenheft beziehungsweise dem Anforderungskatalog nicht abschliessend habe nachvollzogen werden können. Sie wolle diese im Sinne einer neutralen Bereinigung klären.

Die Beschwerdeführerin sandte der Vergabestelle mit E-Mail vom 14. August 2025 ihre Kommentare zu den von der Vergabestelle vorgebrachten Punkten sowie ein neues Lösungskonzept zu.

Am 22. September 2025 stellte die Beschwerdeführerin der Vergabestelle ihr Projekt vor.

Mit E-Mails vom 26., 27. und 28. November 2025 teilte die Vergabestelle den Anbieterinnen mit, dass im Rahmen der vertieften Evaluation überdurchschnittlich viele Fragen aufgekommen seien, weshalb eine zweite Bereinigung erforderlich sei. Je nach Antwort auf die Fragen könnten sich die Bewertungen der Angebote und damit die Rangierung ändern.

Am 19. Dezember 2025 beantwortete die Vergabestelle verschiedene Fragen der Anbieter.

Mit E-Mail vom 15. Januar 2026 stellte die Beschwerdeführerin der Vergabestelle das Nachreichepaket der Bereinigung 2 zu.

Am 16. April 2026 erteilte die Vergabestelle der Y._____ AG (im Folgenden: Zuschlagsempfängerin oder Beschwerdegegnerin) den Zuschlag zum Preis von Fr. 9'916’730.– (inkl. 8.1 % MWST).

Mit Schreiben vom 17. April 2026 teilte die Vergabestelle der Beschwerdeführerin mit, dass ihr Angebot wesentliche Formerfordernisse verletze und ausgeschlossen werde. Das Angebot erfülle die technischen Spezifikationen 4, 12 und 17 nicht.

Am 18. April 2026 wurde der Zuschlag auf der Internetplattform SIMAP publiziert (SIMAP-Projektnummer #11691-02).

Auf Wunsch der Beschwerdeführerin fand am 23. April 2026 eine "technische Erläuterung" statt.

B.
Am 7. Mai 2026 erhob die Beschwerdeführerin Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht, mit folgenden Rechtsbegehren:

> 1. Die Verfügung der Vergabestelle vom 17. April 2026, mit welcher im Projekt "Gebäudeleitsystem im ETH-Bereich" (Projekt-ID 11691) das Angebot der Beschwerdeführerin vom Vergabeverfahren ausgeschlossen worden ist, sei aufzuheben und das Angebot der Beschwerdeführerin sei zum Vergabeverfahren zuzulassen und in die Bewertung miteinzubeziehen.
>
> 2. Der Zuschlagsentscheid vom 16. April 2026 (Simap-Publikation #11691-02 vom 18. April 2026) sei aufzuheben und der Zuschlag sei der Beschwerdeführerin zu erteilen.
>
> 3. Eventualiter sei die Sache zur neuen Entscheidung an die Vergabestelle zurückzuweisen.
>
> 4. Subeventualiter sei die Rechtswidrigkeit des Ausschlusses und der Zuschlagsverfügung festzustellen und der Beschwerdeführerin Schadenersatz in der Höhe von mindestens Fr. 121'650.– zuzusprechen.

Im Weiteren stellt die Beschwerdeführerin die folgenden Prozessanträge:

> 5. Die Beschwerde sei – zunächst superprovisorisch – die aufschiebende Wirkung zu erteilen und der Vergabestelle seien Abschluss und Vollzug des Vertrags mit der Zuschlagsempfängerin im Projekt "Gebäudeleitsystem im ETH-Bereich" (Simap Projekt #11691) einstweilen zu untersagen.
>
> 6. Der Beschwerdeführerin sei vor einem allfälligen Entscheid über die aufschiebende Wirkung Einsicht in die Vergabeakten zu gewähren und Gelegenheit einzuräumen, sich dazu zu äussern und die Beschwerde zu ergänzen.
>
> 7. Für den Fall, dass die Vergabestelle oder die Zuschlagsempfängerin eine Vernehmlassung zur Beschwerde einreichen, sei der Beschwerdeführerin

noch vor dem Entscheid über die aufschiebende Wirkung Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen.

8. Für den Fall, dass sich die Zuschlagsempfängerin am Verfahren beteiligt, sei ihr keine Einsicht in die vorliegende (ungeschwärzte) Beschwerde, in die als "VERTRAULICH" bezeichneten Beilagen der Beschwerdeführerin und in die Vergabeakten mit vertraulichen Angaben aus dem Angebot der Beschwerdeführerin zu gewähren.

9. Eventualiter sei der Zuschlagsempfängerin Einsicht in Auszüge aus diesen Dokumenten zu gewähren, nachdem der Beschwerdeführerin Gelegenheit gegeben wurde, diejenigen Stellen, die Geschäftsgeheimnisse enthalten, genau zu bezeichnen und diese zu schwärzen.

10. Der Beschwerdeführerin sei im Verlaufe des Beschwerdeverfahrens Gelegenheit zur genauen Bezifferung der Schadenersatzforderung einzuräumen.

Die Beschwerdeführerin rügt, ihr Ausschluss vom Vergabeverfahren sei rechtswidrig, da er auf einer offensichtlich fehlerhaften Interpretation und einem Missverständnis der technischen Angaben beruhe. Sie habe mit ihrem Angebot sämtliche Muss-Kriterien erfüllt, insbesondere die technischen Spezifikationen 4, 12 und 17. Es habe zu keinem Zeitpunkt ein Grund für einen Ausschluss vorgelegen.

C.
Mit Verfügung vom 8. Mai 2026 ordnete die Instruktionsrichterin an, dass bis zum Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts über den Antrag betreffend Erteilung der aufschiebenden Wirkung alle Vollzugsvorkehrungen, welche den Ausgang des hängigen Beschwerdeverfahrens präjudizieren könnten, namentlich der Vertragsabschluss mit der Zuschlagsempfängerin, zu unterbleiben hätten.

D.
Mit Eingabe vom 26. Mai 2026 teilte die Zuschlagsempfängerin mit, dass sie sich vorerst nicht am Verfahren beteilige, sich aber eine spätere Teilnahme vorbehalte.

E.
Mit Stellungnahme vom 26. Mai 2026 beantragt die Vergabestelle, der Beschwerde sei keine aufschiebende Wirkung zu erteilen.

Zur Begründung führt sie unter anderem aus, die Beschwerde sei nicht begründet.

F.
Die Beschwerdeführerin hält mit unaufgeforderter Stellungnahme vom 3. Juni 2026 an ihrem Antrag fest, der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zu erteilen, und verlangt weitergehende Einsicht in die Evaluations- und Verfahrensakten.

G.
Mit Verfügung vom 15. Juni 2026 lud die Instruktionsrichterin die Vergabestelle zur Einreichung eines Abdeckungsvorschlags für die Einsicht der Beschwerdeführerin in den Evaluationsbericht ein.

H.
Mit unaufgeforderter Eingabe vom 30. Juni 2026 beantragte die Zuschlagsempfängerin, der Beschwerdeführerin sei keine Einsicht in ihr Angebot oder in Akten, die Informationen zu ihrem Angebot enthielten, zu gewähren, eventualiter sei ihr selbst vorgängig Gelegenheit zu geben, zu den betroffenen Aktenstücken Stellung zu nehmen und geheimhaltungsbedürftige Passagen zu bezeichnen.

I.
Die Vergabestelle reichte mit Eingabe vom 10. Juli 2026 einen Abdeckungsvorschlag für die das Dokument "Konsolidierte Bewertung" ein.

J.
Mit Verfügung vom 13. Juli 2026 wurde der Beschwerdeführerin Einsicht in Teile des von der Vergabestelle teilweise abgedeckten Dokuments "Konsolidierte Bewertung" gewährt.

K.
Mit Beschwerdeergänzung vom 6. August 2026 hält die Beschwerdeführerin an ihren Rechtsbegehren fest.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht bestimmt sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), soweit das Bundesgesetz vom 21. Juni 2019 über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB, SR 172.056.1) und das Verwaltungs-

gerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) nichts anderes bestimmen (vgl. Art. 55 BöB und Art. 37 VGG).

2.
Ob die Prozessvoraussetzungen erfüllt sind bzw. ob auf eine Beschwerde einzutreten ist, prüft das Bundesverwaltungsgericht von Amtes wegen und mit freier Kognition.

2.1 Das Bundesverwaltungsgericht ist für die Beurteilung von Beschwerden gegen Verfügungen von Vergabestellen über einen Zuschlag oder einen Ausschluss zuständig, wenn der Auftrag in den Anwendungsbereich des BöB fällt und die für den Rechtsschutz einschlägigen Schwellenwerte erreicht (vgl. Art. 52 Abs. 1 i.V.m. Art. 53 Abs. 1 Bst. e BöB).

Vorliegend hat die Beschwerdeführerin sowohl die auf www.simap.ch publizierte Zuschlagsverfügung vom 16. April 2026 wie auch den ihr gegenüber eröffneten Ausschluss vom 17. April 2026 angefochten.

Das BöB ist auf die Vergabe öffentlicher Aufträge innerhalb und ausserhalb des Staatsvertragsbereichs anwendbar (vgl. Art. 1 BöB), sofern der Auftraggeber dem Gesetz untersteht (Art. 4 BöB) und keiner der Ausnahmetatbestände nach Art. 10 BöB gegeben ist. Der objektive Geltungsbereich ist Gegenstand von Art. 8 f. BöB, wobei Art. 8 BöB eine Legaldefinition der öffentlichen Beschaffung enthält.

Die Vergabestelle untersteht als Verwaltungseinheit der dezentralen Bundesverwaltung dem BöB (vgl. Art. 4 Abs. 1 Bst. a BöB; Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 [RVOV; SR 172.010.1] Anhang 1 Ziff. 2.2.5).

Gegenstand des vorliegend umstrittenen Vergabeverfahrens ist die Beschaffung eines übergeordneten Gebäudeleitsystems für den gesamten ETH-Bereich. Die Beschwerdeführerin klassiert den Gegenstand als "Lieferung"; die Vergabestelle als "Lieferung" in der Art eines "Werkvertrags" beziehungsweise als "Erbringung werkvertraglicher Leistungen im Informatikbereich". Wie es sich diesbezüglich verhält, kann indessen offengelassen werden, da für Lieferungen und Dienstleistungen der gleiche Schwellenwert für Beschaffungen im Staatsvertragsbereich gilt, nämlich Fr. 230'000.– (Art. 8 Abs. 4 BöB i.V.m. Anhang 4 Ziff. 1.1 zum BöB). Der Auftrag wurde der Beschwerdegegnerin für über 9,9 Mio. Franken zugeschlagen. Dieser Betrag liegt deutlich über diesem Schwellenwert.

Da auch kein Ausnahmetatbestand im Sinne von Art. 10 BöB vorliegt, fällt die vorliegende Beschaffung sowohl in den Anwendungsbereich des BöB als auch in den Staatsvertragsbereich.

Das Bundesverwaltungsgericht ist daher für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig und es greift der Primärrechtsschutz.

2.2 Das BöB enthält – mit Ausnahme von Art. 56 Abs. 4 BöB betreffend Zuschläge im freihändigen Verfahren – keine spezielle submissionsrechtliche Regelung zur Beschwerdelegitimation, weshalb diese nach dem allgemeinen Verfahrensrecht des Bundes zu beurteilen ist (Art. 55 BöB bzw. Art. 37 VGG in Verbindung mit Art. 48 VwVG; BGE 141 II 14 E. 2.3 "Monte Ceneri"). Danach ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Art. 48 Abs. 1 Bst. b VwVG) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG).

2.2.1 Die Beschwerdeführerin ist formell beschwert, denn sie hat ein Angebot eingereicht und am Verfahren vor der Vergabestelle teilgenommen, ihr Angebot wurde ausgeschlossen und der Zuschlag wurde einer anderen Anbieterin erteilt.

2.2.2 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung genügt der Umstand, dass jemand am Offertverfahren teilgenommen hat und nicht berücksichtigt worden ist, nicht, um die Legitimation zu bejahen. Der unterlegene Anbieter ist zur Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht nur legitimiert, wenn er eine reelle Chance besitzt, den Zuschlag selbst zu erhalten (BGE 141 II 14 E. 4 ff. "Monte Ceneri"). Die Frage, ob die Beschwerdeführerin eine derartige reelle Chance besitzt, ist aufgrund der von ihr gestellten Anträge und vorgebrachten Rügen zu beantworten. Ob die entsprechenden Rügen begründet sind, ist insofern sowohl Gegenstand der materiellen Beurteilung als auch bereits vorfrageweise von Bedeutung für das Vorliegen der Prozessvoraussetzungen (BGE 141 II 14 E. 5.1 "Monte Ceneri"; 137 II 313 E. 3.3.3 "Microsoft"). Für derartige doppelrelevante Sachverhalte gilt, dass es im Stadium der Prüfung der Eintretensvoraussetzungen genügt, wenn der Beschwerdeführer glaubhaft macht ("mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit geltend macht", "rende vraisemblable"), dass seine Aussichten, nach einer Aufhebung der angefochtenen Verfügung den Zuschlag zu erhalten, intakt sind (BGE 141 II 14 E. 5.1 m.H. "Monte Ceneri").

Die Beschwerdeführerin stellt sich auf den Standpunkt, ihr Angebot erfülle alle technischen Spezifikationen, weshalb die Vergabestelle es nicht hätte ausschliessen dürfen. Sie nehme an, dass sie mit dem von ihr offerierten Gesamtpreis von Fr. 4'980'842.– (exkl. MWST) das preislich tiefste Angebot eingereicht habe. Bei Anwendung der im Pflichtenheft definierten Formel erreiche sie im Zuschlagskriterium "Preis" 252.54 Punkte mehr als das Angebot der Beschwerdegegnerin. Es sei davon auszugehen, dass sie auch in den qualitativen Kriterien eine gute oder sehr gute Punktzahl erzielt habe, so dass es unwahrscheinlich erscheine, dass die Zuschlagsempfängerin diesen Rückstand in den verbleibenden qualitativen Kriterien kompensieren könne. Bei Einbezug ihres fälschlicherweise ausgeschlossenen Angebots hätte es bei korrekter Evaluation als das vorteilhafteste Angebot den Zuschlag erhalten müssen.

Die Vergabestelle bestreitet die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerin nicht.

Würden sich Vorbringen der Beschwerdeführerin, dass ihr Angebot alle technischen Spezifikationen erfülle und daher zu Unrecht ausgeschlossen worden sei, als sichthaltig erweisen, so müsste es in die Bewertung einbezogen werden. Würde das Angebot der Beschwerdeführerin dabei mit den meisten Punkten bewertet, wie sie geltend macht, so wäre ihr der Zuschlag zu erteilen.

Die Beschwerdeführerin ist daher zur Beschwerde gegen den Ausschluss ihres Angebots und gegen den Zuschlag an die Beschwerdegegnerin legitimiert.

2.3 Die Beschwerde wurde frist- und formgerecht eingereicht (Art. 56 Abs. 1 BöB und Art. 52 Abs. 1 VwVG) und der Kostenvorschuss wurde rechtzeitig bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG).

2.4 Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

3.
In formeller Hinsicht rügt die Beschwerdeführerin, es stelle sich die Frage, ob der Ausschluss form- und rechtsgültig verfügt worden sei. Die Ausschlussverfügung datiere vom 17. April 2026 und sei ihr am 20. April 2026 zugestellt worden, die Unterschriften auf der Ausschlussverfügung datierten jedoch vom 30. März 2026 und vom 1. April 2026.

Wie bereits dargelegt, wurde die Beschwerde der Beschwerdeführerin fristgerecht innerhalb der Beschwerdefrist von 20 Tagen seit Publikation der Zuschlagsverfügung beziehungsweise Eröffnung der Ausschlussverfügung eingereicht. Welche Relevanz der Umstand haben könnte, dass die Ausschlussverfügung der Beschwerdeführerin erst mehrere Wochen nach der Unterzeichnung eröffnet wurde, ist daher unerfindlich.

4.
Die Vergabestelle schloss das Angebot der Beschwerdeführerin aus, weil es die technischen Spezifikationen 4, 12 und 17 nicht erfülle.

Die Beschwerdeführerin rügt, dieser Ausschluss sei zu Unrecht erfolgt. Ihr Angebot erfülle sämtliche Muss-Kriterien vollumfänglich, insbesondere die Anforderungen der technischen Spezifikationen 4, 12 und 17. Die Vergabestelle habe technische Erläuterungen aus den Bereinigungsphasen fälschlicherweise als Nichterfüllung interpretiert, obwohl die Beschwerdeführerin ihre Leistungsbereitschaft und Konformität ihres Angebots mehrfach bestätigt habe.

4.1 Die Vergabestelle kann ein Angebot unter anderem dann von einem Vergabeverfahren ausschliessen, wenn festgestellt wird, dass es wesentliche Formfehler aufweist oder wesentlich von den verbindlichen Anforderungen einer Ausschreibung abweicht (Art. 44 Abs. 1 Bst. b BöB).

Der Ausschluss vom Verfahren muss indessen vor dem Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) und dem Verbot des überspitzten Formalismus (Art. 29 Abs. 1 BV) standhalten. Ein Ausschlussgrund muss daher eine gewisse Schwere aufweisen und ist diesfalls auch anzuordnen. Unbedeutende Mängel der Offerte rechtfertigen dagegen keinen Ausschluss (vgl. LAURA LOCHER, in: Trüeb [Hrsg.], Handkommentar zum Schweizerischen Beschaffungsrecht [im Folgenden: Handkommentar BöB], 2020, Art. 44 N. 6; PETER GALLI/ANDRÉ MOSER/ELISABETH LANG/MARC STEINER, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, 3. Aufl. 2013, Rz. 444).

4.2 Die Auftraggeberin bezeichnet in der Ausschreibung oder in den Ausschreibungsunterlagen die erforderlichen technischen Spezifikationen. Diese legen die Merkmale des Beschaffungsgegenstands wie Funktion, Leistung, Qualität, Sicherheit und Abmessungen oder Produktionsverfahren fest und regeln die Anforderungen an Kennzeichnung und Verpackung (Art. 30 Abs. 1 BöB). Die technischen Spezifikationen sind Teil der Leistungsbeschreibung und spezifizieren detailliert, welche Anforderungen der

Beschaffungsgegenstand erfüllen muss (OECHSLIN/LOCHER, in: Handkommentar BöB, a.a.O., Art. 30 Rz. 7). Die Vergabestelle umschreibt die Anforderungen an die geforderte Leistung, insbesondere deren technischen Spezifikationen, so ausführlich und klar wie nötig (vgl. Art. 7 Abs. 1 der Verordnung vom 12. Februar 2020 über das öffentliche Beschaffungswesen [VöB, SR 172.056.11]).

Die technischen Spezifikationen sind in der Regel absoluter Natur und gelten als sogenannte Musskriterien. Ihre Nichterfüllung kann beziehungsweise muss nach der Rechtsprechung, unabhängig vom Vergleich mit den anderen Angeboten, zur Nichtberücksichtigung der Offerte beziehungsweise zum Ausschluss der Anbieterin führen (vgl. Urteil des BGer 2C_698/2019 vom 24. April 2020 E. 1.2.3 "Lieferung und Vermietung von Kehrblasgeräten zur Schneeräumung", Urteile des BVGer B-7483/2025 vom 10. Juni 2026 E. 7.3; B-7323/2025 vom 26. Januar 2026 E. 3.4.2, 3.5.2 "IT-Dienstleistungen DigiAgriFoodCH"; B-1589/2025 vom 29. September 2025 E. 5.4 "SBB Schränke für Datennetzkomponenten"; je m.w.H.; DANIEL STUCKI, in: Handkommentar BöB, a.a.O., Art. 40 Rz. 4).

4.3 Vorliegend legte die Vergabestelle im "Pflichtenheft, SIMAP 11691 Gebäudeleitsystem GLS, ETH-Bereich" (im Folgenden: Pflichtenheft), Anhang 1 "Anforderungskatalog" neben den Eignungs- und Zuschlagskriterien sowie den Kann-Kriterien auch 20 technische Anforderungen (Muss-Kriterien) fest, darunter die technischen Anforderungen 4, 12 und 17. Diese lauten wie folgt:

> Technische Anforderung 4: Integrations-/Engineeringumgebung: Das Leitsystem verfügt über eine Integrations-/Engineeringumgebung, in welcher Funktionen und Updates getestet werden können, bevor sie in das produktive System angewendet werden.
>
> Technische Anforderung 12: Redundanz der Server: Die GLS-Applikation muss redundant auf mehreren Servern betrieben werden. Die Umschaltzeiten dürfen dabei nicht länger als 3s dauern. Der Zustand der Redundanz muss ersichtlich sein.
>
> Technische Anforderung 17: Benutzer- und Zugriffsmanagement: Das Leitsystem muss folgende Anforderungen an die Bedienung und Benutzerfreundlichkeit erfüllen:
>
> • Unterstützung aktueller Webstandards (HTML5) und vollständige Bedienbarkeit als Web-Client-Lösung über Standard-Webbrowser ohne Java-Plugin.

• Die Bedienung über den Webbrowser muss zwingend den gesamten Funktionsumfang der nativen Bedienstation abdecken; eine ausschliessliche Bedienung über native Bedienstationen ist nicht ausreichend.

• Benutzer mit den entsprechenden Berechtigungen müssen Sollwerte und Grenzwerte verändern können.

• Bereitstellung eines individuell anpassbaren Dashboards für die Benutzer.

• Unterstützung von Mehrsprachigkeit in Deutsch und Englisch.

(Ausschreibungsunterlagen, Anhang 1, Anforderungskatalog, Technische Anforderungen)

4.4 Im Pflichtenheft, welches Teil der Ausschreibungsunterlagen bildet, wies die Vergabestelle ausdrücklich darauf hin, dass es sich bei den im Anforderungskatalog genannten technischen Anforderungen um Muss-Kriterien handle (vgl. Anhang 1, Register Muss-Kriterien), und dass die im Anhang 1 "Anforderungskatalog" aufgeführten Teilnahmebedingungen und Eignungskriterien vollständig und ohne Einschränkung oder Modifikation mit der Unterbreitung des Angebots erfüllt und nachgewiesen werden müssten, ansonsten auf das Angebot nicht eingegangen werde (vgl. Pflichtenheft, Ziff. 4.2 und 4.5).

4.5 Die Vergabestelle schloss das Angebot der Beschwerdeführerin aus mit der Begründung, dass ihr Angebot die technischen Anforderungen 4, 12 und 17 nicht erfülle.

In Bezug auf die Anforderungen 4 und 12 führte sie aus, gemäss den Ausführungen der Beschwerdeführerin in Punkt 5.1.1 der zweiten Bereinigung, umfasse das Angebot der Beschwerdeführerin zwei Systeme, wobei das zweite System alternativ als Engineering-Umgebung oder als Redundanzsystem eingesetzt werden könne. Eine gleichzeitige Nutzung zur Erfüllung beider Anforderungen sei lizenzseitig nicht vorgesehen. Es liege daher keine gleichzeitige Erfüllung der beiden technischen Spezifikationen vor.

4.6 Die Vergabestelle erklärt in ihrer Stellungnahme vom 26. Mai 2026, aus den beiden technischen Anforderungen 4 "Integrations- /Engineering-Umgebung" und 12 "Redundanz der Server" ergebe sich, dass die Applikation doppelt, in zwei unabhängigen Systemen, vorhanden sein müsse, damit bei einem Ausfall eines Systems sofort ein Ersatzsystem zur Verfügung stehe. Die Applikation müsse gleichzeitig zusätzlich eine Integrations-/Engineering-Umgebung enthalten, welche unabhängig vom übrigen System

sein müsse. Damit seien insgesamt drei unabhängige Systeme bereitzustellen: Die eigentliche Applikation (1), die mit einem unabhängigen System redundant sein müsse (2) und gleichzeitig eine Integrations-/Engineering-Umgebung (3).

Die Beschwerdeführerin bestreitet dieses Verständnis der technischen Anforderungen 4 "Integrations- /Engineering-Umgebung" und 12 "Redundanz der Server" nicht.

4.7 Die Beschwerdeführerin bestreitet indessen, dass ihr Angebot diese technischen Anforderungen 4 und 12 nicht erfülle. Sie vermute, dass die Vergabestelle ihre in der Bereinigung eingereichten Erläuterungen missverstanden habe. In der ersten Bereinigungsrunde habe sie bestätigt, dass die Engineering-Umgebung vollständig offlinefähig und testbar sei, und habe die Umgebung erläutert. Mit Bezug auf die in der zweiten Bereinigung (in Ziffer 5.1) präzisierte Vorgabe der Vergabestelle, dass die Engineering-Umgebung nicht als Teil der produktiven Umgebung angesehen oder genutzt werden dürfe und nicht Bestandteil einer Redundanzlösung der produktiven Umgebung sein dürfe, führt die Beschwerdeführerin aus, die Vergabestelle habe in der ursprünglichen Ausschreibung drei Funktionalitäten verlangt und dies in der zweiten Bereinigung um drei dedizierte Umgebungen präzisiert. Die drei Umgebungen seien wie folgt zu erklären: Die Engineering-Umgebung sei von der produktiven Umgebung logisch getrennt. Der von der Beschwerdeführerin in ihrem Kommentar verwendete Begriff "dediziert" meine "technisch eindeutig" und "ausschliesslich bestimmt für". Dies bedeute, dass die Engineering-Umgebung komplett getrennt von allen anderen Umgebungen sei, sowohl von der Produktiv- als auch von der Redundanzumgebung. Die produktive Umgebung bestehe aus der eigentlichen Produktivumgebung und der Redundanzumgebung. Diese beiden Umgebungen seien ihrerseits logisch voneinander getrennt. Die Beschwerdeführerin habe damit bestätigt, dass ihr Angebot drei logisch getrennte Umgebungen enthalte. Im Weiteren sei auch das von der Vergabestelle vorgebrachte Argument der fehlenden Lizenzen aktenwidrig. Die von der Beschwerdeführerin angebotene Lösung enthalte sämtliche erforderlichen Lizenzen für alle drei Umgebungen. Während für die Produktiv- und Redundanzumgebung zwei komplette Lizenzen zwingend seien und auch angeboten worden seien, was die Beschwerdeführerin in der Bereinigung nochmals ausdrücklich bestätigt habe, sei für die reine Integrations-/Engineering-Umgebung keine zusätzliche Lizenz erforderlich. Die Beschwerdeführerin habe denn auch in der zweiten Bereinigung nochmals ausdrücklich darauf hingewiesen, dass keine Engineering- und

Testlizenzen nötig seien. Die Kosten auch für die Integrations-/Engineering Umgebung seien insofern im ursprünglichen Preisblatt eingerechnet, weshalb sie keinen angepassten Angebotspreis habe nachreichen müssen. Die Beschwerdeführerin nehme an, dass das Missverständnis der Vergabestelle sich unter der technischen Anforderung 12 fortsetze. Die Beschwerdeführerin habe aber drei Umgebungen angeboten und dies in der zweiten Bereinigungsrunde ohne Vorbehalte bestätigt. Der Vorwurf der fehlenden gleichzeitigen Erfüllung oder einer unzureichenden Lizenzierung sei daher nicht korrekt.

Die Vergabestelle macht dagegen geltend, im Angebot der Beschwerdeführerin würden nicht insgesamt drei unabhängige Systeme bereitgestellt. Die Beschwerdeführerin habe selbst bestätigt, dass ihr Angebot nur zwei unabhängige Umgebungen enthalte. Sie habe geschrieben, dass ihr zweites System entweder als Engineering-Umgebung oder als Redundanzsystem genutzt werden könne und dass unter Umständen auch eine Kombination möglich sei. Dies bedeute nichts anderes, als dass das zweite System nur entweder als Engineering-Umgebung oder als Redundanzsystem genutzt werden könne, die Engineering-Umgebung also nicht unabhängig als dritte Umgebung vorhanden sei. Es seien damit nur zwei Umgebungen vorhanden. Die Redundanz stehe nicht zur Verfügung, wenn das zweite System als Engineering-Umgebung genutzt werde. Dass die Redundanz nicht immer zur Verfügung stehe, widerspreche den Muss-Kriterien.

4.8 Im Rahmen der zweiten Bereinigung stellte die Vergabestelle der Beschwerdeführerin unter anderem folgende Frage:

> "5. Engineering-Umgebung, Trends & Dashboards (ZK2, MUSS-Kriterium 6 und 17)
>
> 5.1 Engineering-Umgebung (ZK2)
>
> Im Pflichtenheft wird unter Punkt 3.7.5 eine Engineering-Umgebung gefordert. Diese Engineering-Umgebung darf nicht als Teil der produktiven Umgebung angesehen oder genutzt werden und darf nicht Bestandteil einer Redundanzlösung der produktiven Umgebung sein.
>
> a. Bitte beschreiben Sie Ihre Engineering-Umgebung (Architektur, Komponenten, Zugriffskonzept).
>
> b. Bitte bestätigen Sie, dass im Preisblatt (Kostenposition 3 und 3.5) die laufenden Kosten über 10 Jahre für die Engineering-Umgebung enthalten ist und diese im detaillierten Beiblatt ausgewiesen sind."

Die Beschwerdeführerin beantwortete diese Frage wie folgt:

> "Die Engineering-Umgebung ist logisch von der produktiven Umgebung getrennt und dient der Erstellung, Prüfung und Vorbereitung von Konfigurations- und Applikationsänderungen. Sie basiert auf einer dedizierten Systeminstanz mit identischer System- und Applikationsstruktur wie die produktive Umgebung. Dadurch wird sichergestellt, dass Engineering-Arbeiten unter realistischen Systembedingungen durchgeführt werden können, inklusive der Anbindung an relevante Subsysteme. Der Zugriff ist rollenbasiert geregelt und ausschliesslich für autorisierte Engineering-Rollen vorgesehen. Endanwenderinnen und Endanwender haben keinen Zugriff auf diese Umgebung.
>
> …..
>
> Allgemeine Informationen:
>
> Im Angebot sind Lizenzen für zwei komplette […] Systeme enthalten. Dieses zweite System kann entweder als Engineering-Umgebung oder als Redundanzsystem genutzt werden. Unter Umständen ist auch eine Kombination möglich. Die Entscheidung über den Verwendungszweck obliegt dem Kunden. In der Regel erfolgt diese Entscheidung nach Abschluss des Pilotprojekts. Es bestehen somit mehrere Optionen, die in der Projektphase vom Kunden definiert werden können.
>
> Kommentar zu b:
>
> Die Kosten unserer vorgeschlagenen Lösung sind enthalten."

4.9 Die Aussage der Beschwerdeführerin, dass in ihrem Angebot "Lizenzen für zwei komplette […] Systeme enthalten" sind und dass "dieses zweite System … entweder als Engineering-Umgebung oder als Redundanzsystem genutzt werden [kann]", ist klar. Es ist nicht zu beanstanden, dass die Vergabestelle diese Aussage so verstanden hat, dass die Beschwerdeführerin nicht drei unabhängige Systeme angeboten hat, sondern lediglich zwei, beziehungsweise dass das geforderte Redundanzsystem und die ebenfalls geforderte Engineering-Umgebung gemäss dem Angebot der Beschwerdeführerin nicht gleichzeitig, sondern lediglich alternativ genutzt werden könnten.

Wenn die Beschwerdeführerin in ihrer Antwort auf eine Frage der Vergabestelle zur Lizenz- und Kostenstruktur in der zweiten Bereinigung ausführte "Es sind keine Engineering- und Testlizenzen nötig", so muss diese Antwort im Kontext zur bereits dargelegten Aussage der Beschwerdeführerin, dass die Engineering-Umgebung nicht gleichzeitig, sondern lediglich alternativ zum Redundanzsystem genutzt werden kann, verstanden

werden. Dass keine zusätzliche (dritte) Lizenz erforderlich ist, korreliert insofern logisch mit der unter Punkt 5.1 dargelegten nur alternativen Nutzung der zweiten Umgebung.

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin kann daher ihren eigenen Ausführungen nicht entnommen werden, dass ihr Angebot drei selbstständige Systeme, nämlich die eigentliche Applikation, das redundante System sowie eine Integrations-/Engineering-Umgebung enthält, welche lizenzmässig so abgedeckt sind, dass alle drei gleichzeitig verfügbar sind.

4.10 Es ist daher nicht zu beanstanden, dass die Vergabestelle davon ausging, das Angebot der Beschwerdeführerin erfülle die technische Anforderungen 4 und 12 nicht, jedenfalls nicht kumulativ.

4.11 Technische Spezifikationen sind, wie bereits erwähnt, grundsätzlich zwingend, sofern die Vergabestelle nicht etwas anderes anordnet (vgl. MARKUS BEYELER, "Musskriterien": Muss ich – oder doch nicht?, BR 4/2020, S. 191 ff.). Im vorliegenden Fall hatte die Vergabestelle, wie dargelegt, ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es sich bei den im Anforderungskatalog genannten technischen Anforderungen um Muss-Kriterien handle (vgl. Anhang 1, Register Muss-Kriterien). Die Beschwerdeführerin macht zu Recht nicht geltend, dass es sich bei den in Frage stehenden beiden technischen Spezifikationen um derart geringfügige Anforderungen handle, dass ein Ausschluss wegen Nichterfüllung unverhältnismässig sei.

Da ein Angebot alle technischen Spezifikationen erfüllen muss, braucht nicht weiter geprüft zu werden, ob auch der Vorwurf der Vergabestelle, das Angebot der Beschwerdeführerin erfülle auch die Anforderung 17 nicht, der Rechtskontrolle standhält oder nicht.

4.12 Es ist daher im Ergebnis nicht zu beanstanden, dass die Vergabestelle das Angebot der Beschwerdeführerin ausgeschlossen hat.

5.
Die Beschwerdeführerin rügt sodann, sie sei zur Anbieterpräsentation eingeladen worden, was impliziere, dass eine vorläufige Bewertung ihres Angebots auch unter qualitativen Zuschlagskriterien stattgefunden habe und ihr Angebot zu den drei bestrangierten Angeboten gehört haben müsse. Es sei nicht nachvollziehbar, weshalb angeblich "wesentliche Abweichungen von den verbindlichen Anforderungen" erst nach Abschluss des gesamten Evaluationsprozesses und Erteilung des Zuschlags festgestellt worden

seien. Sie beantragt in diesem Zusammenhang weitere Einsicht in die Vergabeakten, insbesondere in die Unterlagen zur Evaluation bezüglich der qualitativen Zuschlagskriterien.

Es ist nicht nachvollziehbar, inwiefern die Frage, ob die Vergabestelle das Angebot der Beschwerdeführerin in der ersten internen Evaluation provisorisch auch unter den qualitativen Zuschlagskriterien evaluiert hat oder nicht, entscheidrelevant sein könnte, zumal die dargelegten Klarstellungen der Beschwerdeführerin, auf welche die Vergabestelle für den Ausschluss abstellte, erst in der zweiten Bereinigungsrunde erfolgten. Dem Antrag auf weitergehende Akteneinsicht in die Unterlagen zur Evaluation ist daher nicht stattzugeben.

6.
Im Ergebnis erweist sich die Beschwerde daher als unbegründet und ist abzuweisen.

Das Gesuch der Beschwerdeführerin um Erteilung der aufschiebenden Wirkung wird mit Erlass des vorliegenden Urteils gegenstandslos.

7.
Als unterliegende Partei hat die Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG, Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Gerichtsgebühr bestimmt sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien (Art. 63 Abs. 4bis VwVG; Art. 2 Abs.1 VGKE). Für Streitigkeiten mit Vermögensinteresse legt Art. 4 VGKE den Gebührenrahmen aufgrund des Streitwertes fest. Die Verfahrenskosten werden daher im vorliegenden Fall auf Fr. 10’000.– festgesetzt und der Beschwerdeführerin auferlegt.

8.
Das Bundesverwaltungsgericht kann der ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. VGKE). Die Beschwerdegegnerin hat sich nicht mit selbständigen Rechtsbegehren am Verfahren beteiligt, und es stellten sich auch keine Fragen zu einer allfälligen Einsicht der Beschwerdeführerin in das Angebot der Beschwerdegegnerin, zu welchen sie

rechtliches Gehör erhalten hätte, weshalb ihr auch noch keine notwendigen Kosten in diesem Sinn entstanden sind.

Die Vergabestelle hat als verfügende Bundesbehörde im Sinne von Art. 7 Abs. 3 VGKE keinen Anspruch auf Parteientschädigung.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 10'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin, die Beschwerdegegnerin und die Vergabestelle.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:	Die Gerichtsschreiberin:
Eva Schneeberger	Beatrice Grubenmann

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005, BGG, SR 173.110), soweit sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt (Art. 83 Bst. f Ziff. 1 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Handen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: 13. August 2026

Zustellung erfolgt an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
– die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
– die Vergabestelle (Ref-Nr. SIMAP-Projektnummer #11691; Gerichtsurkunde; Beilage: Eingabe der Beschwerdeführerin vom 6. August 2026