Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung II

Postfach
CH-9023 St. Gallen
Telefon +41 (0)58 465 25 60
Fax +41 (0)58 465 29 80
www.bundesverwaltungsgericht.ch

Geschäfts-Nr. B-486/2025

Zwischenentscheid vom 2. Mai 2025

Besetzung

Richter Marc Steiner (Vorsitz),
Richter Francesco Brentani, Richter Christian Winiger,
Gerichtsschreiberin Iryna Sauca.

In der Beschwerdesache

Parteien

A._____ AG,
vertreten durch Rechtsanwalt
Christophe Raimondi, LL.M., Notar,
Barandun AG,
Bahnhofstrasse 29, Postfach, 6302 Zug,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Bauten und Logistik BBL,
Fellerstrasse 21, 3003 Bern,
Vergabestelle,

1. **X._____ AG,**
2. **Y._____ AG,**
3. **Z._____ AG,**

Beschwerdegegnerinnen,

Gegenstand

Öffentliches Beschaffungswesen – Zuschlag betreffend das Projekt "(24054) 605 IKT Unterstützung Digitalisierung ESTV

2024-2029, Los 3" (SIMAP-Meldungsnummer 1442115; Projekt-ID 281150),

stellt das Bundesverwaltungsgericht fest:

A.
Am 17. Mai 2024 schrieb das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL; im Folgenden: Vergabestelle) für die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) als Bedarfsstelle auf der Internetplattform SIMAP (Informationssystem über das öffentliche Beschaffungswesen der Schweiz) unter dem Projekttitel "(24054) 605 IKT Unterstützung Digitalisierung ESTV 2024-2029" einen Dienstleistungsauftrag im offenen Verfahren aus (SIMAP-Meldungsnummer: 1419629).

Mit der gegenständlichen Ausschreibung, klassifiziert unter der CPV-Nummer "72000000 – IT-Dienste: Beratung, Software-Entwicklung, Internet und Hilfestellung", wurden in vier spezifizierten Arbeitsgebieten bzw. Losen (ICT-Architektur, Projektleitung inkl. PMO, Business Analyse und Prozessmanagement) jeweils drei Auftragnehmer pro Los gesucht, welche die beschriebenen Leistungen über die Dauer eines Rahmenvertrages vom 4. Quartal 2024 bis zum 4. Quartal 2029 (60 Monate nach Vertragsunterzeichnung) nach Bedarf erbringen können. Mit den Zuschlagsempfängerinnen wird jeweils ein Rahmenvertrag abgeschlossen, der als Basis zum Abruf von konkreten, projektbezogenen und verbindlichen Leistungen mittels Einzelverträgen dient (Ziff. 2.1 der Zuschlagspublikation).

Dabei enthielt die Ausschreibung für das Los 1 "ICT-Architektur" ein maximales Kostendach von Fr. 3'000'000.–, das Los 2 "Projektleitung inkl. PMO" ein maximales Kostendach von Fr. 6'000'000.–, das Los 3 "Business Analyse" ein maximales Kostendach von Fr. 7'000'000.– und das Los 4 "Prozessmanagement" ein maximales Kostendach von Fr. 4'000'000.– exkl. MwST, was ein Gesamtauftragsvolumen von Fr. 20'000’000.– ergibt.

Alle Rahmenverträge pro Los können vor Ablauf um maximal weitere drei Jahre verlängert werden, sofern das auf www.simap.ch publizierte Vergabevolumen in CHF exkl. MWST des betreffenden Loses bis zum Datum des Vertragsendes noch nicht ausgeschöpft ist (Ziff. 2.4 der Ausschreibung).

B.
In der Folge gingen für das streitgegenständliche Los 3 fristgerecht 27 Offerten ein, von denen alle evaluiert wurden. Darunter befand sich diejenige der A._____ AG (im Folgenden: Beschwerdeführerin) und diejenigen der drei Zuschlagempfängerinnen

X._____AG (im Folgenden: Beschwerdegegnerin 1), Y._____ AG (im Folgenden: Beschwerdegegnerin 2) und Z._____ AG (im Folgenden: Beschwerdegegnerin 3).

C.
Am 23. Dezember 2024 erteilte die Vergabestelle der Beschwerdegegnerin 1, der Beschwerdegegnerin 2 und der Beschwerdegegnerin 3 den Zuschlag betreffend das Los 3 für das Projekt "(24054) 605 IKT Unterstützung Digitalisierung ESTV 2024-2029", welcher am 31. Dezember 2024 auf der Internetplattform simap.ch (Meldungsnummer 1442115) publiziert wurde.

D.
Anlässlich des Debriefings vom 3. Januar 2025 erteilte die Vergabestelle der Beschwerdeführerin ergänzende Auskünfte, insbesondere zur Evaluation und zur Begründung des Zuschlags.

E.
Mit Eingabe vom 20. Januar 2025 reichte die Beschwerdeführerin gegen die am 31. Dezember 2024 publizierte Verfügung der Vergabestelle betreffend den Zuschlag für Los 3 im Beschaffungsverfahren "(24054) 605 IKT Unterstützung Digitalisierung ESTV 2024-2029" Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht ein.

Dabei stellte die Beschwerdeführerin insbesondere folgende Rechtsbegehren unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Vergabestelle bzw. der Beschwerdegegnerinnen:

> 1. Es sei die Zuschlagsverfügung, welche am oder um den 23. Dezember 2024 im Projekt «(24054) 605 IKT Unterstützung Digitalisierung ESTV 2024- 2029», Los 3, Business Analyse» erlassen wurde, aufzuheben und der Beschwerdeführerin der Zuschlag zu erteilen.
>
> 2. Eventualiter sei die Zuschlagsverfügung, welche am oder um den 23. Dezember 2024 im Projekt «(24054) 605 IKT Unterstützung Digitalisierung ESTV 2024-2029, Los 3, Business Analyse» erlassen wurde, aufzuheben und die Beschwerdegegnerin (meint: Vergabestelle) anzuweisen, der Beschwerdeführerin den Zuschlag zu erteilen.
>
> 3. Subeventualiter sei die Zuschlagsverfügung, welche am oder um den 23. Dezember 2024 im Projekt «(24054) 605 IKT Unterstützung Digitalisierung ESTV 2024-2029, Los 3, Business Analyse» erlassen wurde, aufzuheben und die Beschwerdegegnerin anzuweisen, das Submissionsverfahren im Sinne der Erwägungen erneut durchzuführen.

PROZESSUALE ANTRÄGE:

4. Es sei der Beschwerdegegnerin, ohne deren Anhörung, mittels superprovisorischer Verfügung zu verbieten, den streitgegenständlichen Submissionsvertrag abzuschliessen oder entstehen zu lassen, dahingehende Vorkehrungen zu treffen oder faktische Erfüllungshandlungen anzuregen oder entgegenzunehmen bis über das Gesuch über die aufschiebende Wirkung entschieden ist.

5. Es sei der Beschwerdeführerin noch vor der Fällung des Zwischenentscheides über die Gewährung der aufschiebenden Wirkung Gelegenheit einzuräumen, sich zur (allfälligen) Stellungnahme der Beschwerdegegnerin sowie zur (allfälligen) Stellungnahme der Mitbeteiligten/ Zuschlagsempfängerin vernehmen zu lassen.

6. Es sei der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu erteilen.

7. Es sei der Beschwerdeführerin im gesetzlich zulässigen Umfang, nötigenfalls unter Abdeckung einzelner der Geheimhaltung würdiger Passagen, vollumfänglich Einsicht in sämtliche die Vorbereitung und die Durchführung des streitbetroffenen Submissionsverfahrens betreffenden Akten der Beschwerdegegnerin zu gewähren; insbesondere seien der Beschwerdeführerin sämtliche Akten, welche Aufschluss über die Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK02A geben, namentlich das Protokoll oder die Aktennotiz der Beschwerdegegnerin über deren Versuche die Referenzperson 1 und Referenzperson 2 zur angeblich ungültigen Referenz «Unterstützung Business Analyse und Business Requirement Engineering […]» via Telefon, E-Mail oder sonst wie zu kontaktieren, zu öffnen.

8. [Antrag auf Beachtung von Art. 28 VwVG]

F.

Dabei führt die Beschwerdeführerin zur Begründung ihrer Beschwerde unter anderem aus, dass ihrem Debriefing zu entnehmen gewesen sei, dass nur zwei von ihren drei eingereichten Referenzen als von der Vergabestelle gültig anerkannt worden seien, da weder die angegebene Referenzperson noch deren Stellvertretung trotz mehrmaligen Kontaktversuchen erreichbar gewesen seien.

Zudem rügt sie vor allem die Tatsache, dass eine behördeninterne, demselben Departement wie die Vergabestelle zugeordnete Referenz mangels Erreichbarkeit der Referenzpersonen als nicht gültig eingestuft worden sei.

Ausserdem führt sie aus, dass ihr nicht bekannt sei, welche Bemühungen die Vergabestelle tatsächlich unternommen habe, um die Referenzperson zu erreichen, und die Ungültigerklärung nicht nachvollziehen könne, da bisher diese Referenzpersonen in anderen Vergabeverfahren problemlos hätten kontaktiert werden können.

Des Weiteren führt die Beschwerdeführerin aus, wären die Referenzpersonen bezüglich der streitgegenständlichen Referenz kontaktiert worden, hätte sie beim Zuschlagskriterium ZK02A bei drei gültigen Kundenreferenzen mit 100 % der maximal möglichen Punkte, also 1'500 Punkten, bewertet werden müssen und wäre damit – punktgleich mit 9'053 Punkten – mit der Beschwerdegegnerin 3 auf dem 3. Platz gelandet. Damit hätte sie ihrer Auffassung nach einen der drei Zuschläge erhalten, während die Beschwerdegegnerin 1 dadurch mit 178 Punkten weniger als die Beschwerdeführerin nur den 4. Platz belegen würde und damit keinen Zuschlag erhalten hätte.

Zusammenfassend gehe sie – in der Annahme, dass die Vergabestelle keine oder zumindest keine hinreichenden Bemühungen unternommen habe, die beiden Referenzpersonen zu kontaktieren – davon aus, dass ihre streitgegenständliche Referenz betreffend Leistungen für das BIT in Verletzung des Untersuchungsgrundsatzes von der Vergabestelle zu Unrecht als "ungültig" mangels Erreichbarkeit der Referenzperson und deren Stellvertretung eingestuft worden sei.

G.
In der Folge erteilte das Bundesverwaltungsgericht mit Verfügung vom 24. Januar 2025 superprovisorisch die aufschiebende Wirkung im Beschwerdeverfahren betreffend das Los 3.

H.
Im gleichen Projekt mit der Projekt-ID 281150 ist zudem eine weitere Beschwerde betreffend den Zuschlag für das Los 1 beim Bundesverwaltungsgericht unter der Verfahrensnummer B-296/2025 hängig.

I.
Mit Verfügung vom 6. Februar 2025 wurde der Verzicht der Beschwerdegegnerin 1 auf die Ausübung von Parteienrechten mit Eingabe vom 5. Februar 2025 festgehalten.

J.
Mit Stellungnahme vom 20. Februar 2025 zu den prozessualen Anträgen

der Beschwerdeführerin reichte die Vergabestelle innert erstreckter Frist die Vorakten in drei Versionen ein und stellte folgenden Rechtsbegehren:

> **Anträge**
>
> 1. Die Beschwerde sei abzuweisen.
>
> 2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.
>
> **Sowie prozessual:**
>
> 3. Das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung sei abzuweisen.
>
> 4. Eventualiter sei als vorsorgliche Massnahme der vorläufige Leistungsbezug für laufende oder dringliche Projekte bis zum Entscheid in der Hauptsache zu gestatten.
>
> 5. Die Akten der Vergabestelle seien der Beschwerdeführerin und den Beschwerdegegnerinnen antragsgemäss geschwärzt weiterzuleiten.

K.
Die Vergabestelle beantragt prozessual vor allem, das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung abzuweisen, insbesondere da von einer negativen Hauptsachenprognose auszugehen sei, und eventualiter die Abweisung des Antrags auf Erteilung der aufschiebenden Wirkung wegen Dringlichkeit.

Zudem stellt die Vergabestelle einen Antrag auf vorläufigen Leistungsbezug, wobei sie allerdings keine Höhe der vorläufig zu beziehenden Leistungen angab und daher zu ersuchen war, umgehend einen Höchstbetrag anzugeben, den sie mit Stellungnahme vom 27. Februar 2025 auf Fr. 500'000.– bezifferte (siehe dazu Buchstabe P hiernach).

Zur Begründung ihrer Anträge führt die Vergabestelle im Wesentlichen aus, dass das Evaluationsteam im Rahmen der Prüfung der streitgegenständlichen Referenz der Beschwerdeführerin versucht habe, die Referenzperson bzw. Stellvertretung am 9., 11. und 12. September 2024 durch Telefonanruf zu kontaktieren, um die Referenz zu verifizieren. Allerdings habe in der Initialevaluation mehrfach kein Kontakt hergestellt werden können. Deshalb sei die streitgegenständliche Referenz als nicht verifizierbar und damit als ungültig bewertet worden.

Ausserdem führt sie begründend an, dass aus der Nachevaluation am 31. Januar 2025 – also nach Beschwerdeeingang – bei der Referenzperson 2 und am 5. Februar 2025 bei der Referenzperson 1 hervorgehe, dass diese Kontaktpersonen ungeeignet gewesen wären, die dem Anforderungskatalog im Detail zu entnehmenden Auskünfte zu erteilen, da die Referenzperson 2 die Minimalanforderungen nicht bzw. mindestens nicht komplett dem ihr vorliegenden Referenzformular entnehmen könne und sowieso nur Ferienvertretung der Referenzperson 1 gewesen sei, die selbst wiederum die im Anforderungskatalog vorgesehene Bewertung der Arbeitsqualität nicht vornehmen könne, da sie nur für die Verteilung externer Mitarbeiter auf Projekte zuständig gewesen sei.

Sie führt zudem aus, dass Anbieter grundsätzlich verpflichtet seien, ihre Offerten – inkl. verlangter Referenzangaben – vollständig und korrekt einzureichen. Vergabestellen seien insbesondere nicht verpflichtet, weitere Abklärungen zu Referenzpersonen zu unternehmen oder Recherchen über das Internet bzw. verwaltungsintern anzustellen.

Daher komme die Vergabestelle zusammenfassend zum Schluss, dass die Beurteilung des Evaluationsteams im Ergebnis nicht zu beanstanden sei, da das streitgegenständliche Referenzprojekt (meint: wegen fehlender Eignung der angegebenen Referenzpersonen) im verlangten Detaillierungsgrad nicht habe verifiziert werden können, und dass dies unabhängig davon gelte, ob dem Evaluationsteam ursprünglich eine Verletzung der Untersuchungsmaxime durch nicht hinreichende Kontaktversuche vorzuwerfen sei.

L.

Neben der Abweisung des Antrags auf Erteilung der aufschiebenden Wirkung wegen überwiegender öffentlicher Interessen beantragt die Vergabestelle im Sinne eines Eventualbegehrens einen sogenannten Vorabbezug, soweit sie die in Frage stehenden IT-Leistungen teilweise bereits für die Dauer des Verfahrens von den Zuschlagsempfängerinnen beziehen will.

Dazu führt sie begründend aus, dass sie mit den ausgeschriebenen IT-Leistungen die IT laufend anpassen müsse, aber insbesondere zur Umsetzung verschiedener Gesetzesänderungen (Wechsel Wohneigentumsbesteuerung, Berufskostenpauschale, Erstreckung Verlustverrechnung, Transparenz wirtschaftlich Berechtigter, Individualbesteuerung,

Automatischer Informationsaustausch) auf Jahresbeginn 2026, weshalb ein partieller Vorabbezug angemessen erscheine. Eine verzögerte Umsetzung der genannten Projekte hätte nicht nur Nachteile für die nationale Steuererhebung, sondern auch gravierende Auswirkungen auf die internationale Zusammenarbeit in Steuersachen.

M.
Mit Verfügung vom 24. Februar 2025 wurde der Beschwerdeführerin Gelegenheit zur Erstattung einer Replik in Aussicht gestellt, insbesondere mit Blick auf den Antrag der Vergabestelle, während der Dauer des Verfahrens die nachgefragten Leistungen teilweise bei den Zuschlagsempfängerinnen zu beziehen.

N.
Mit Eingabe vom 25. Februar 2025 stellte die Beschwerdeführerin den Antrag, es seien die Verfahrensakten bzw. Beilagen zur Eingabe der Vergabestelle vom 20. Februar 2025 der Beschwerdegegnerin 1 nicht zuzustellen, welchem aufgrund des Verzichts der Beschwerdegegnerin 1 auf Geltendmachung von Parteienrechten zu entsprechen war.

Zudem macht die Beschwerdeführerin insbesondere geltend, dass sie bloss den Zuschlag an die Beschwerdegegnerin 1 angreife, womit den Beschwerdegegnerinnen 2 und 3 keine Eingaben zuzustellen seien. Auch diesem Begehren wurde einstweilen stattgegeben.

O.
Mit Verfügung vom 26. Februar 2025 erhielt die Beschwerdeführerin einstweilen einen Auszug (namentlich Beilagen 17b und 21b-30) der für sie durch die Vergabestelle bestimmten geschwärzten Version der Vorakten. Zudem wurde der Beschwerdeführerin freigestellt, eine Replik zu den prozessualen Anträgen der Vergabestellte einzureichen.

Währenddessen wurden die Vergabestelle und die Beschwerdegegnerin 1 um Stellungnahme zur Offenlegung der Bewertung der Offerte der Beschwerdegegnerin 1 ersucht.

P.
Mit Eingabe vom 27. Februar 2025 reichte die Vergabestelle eine Stellungnahme zur Bewertung der Offerte der Beschwerdegegnerin 1 ein. Ausserdem reichte sie eine Korrektur der geschwärzten Fassung des Evaluationsberichts (Aktenstück 22) für die Beschwerdeführerin nach, unter Offenlegung der Gesamtpunktezahl der Beschwerdegegnerin 1. Wie

bereits unter Buchstabe K. hiervor festgestellt, bezifferte sie zudem ihr Vorabbezugsgesuch mit Fr. 500'000.– bis 30. Juni 2025.

Q.
Mit Verfügung vom 7. März 2025 wurde sodann festgehalten, dass die Beschwerdegegnerin 1 ihre Zustimmung zur Offenlegung ihrer Bewertung für die Zuschlagskriterien ZK02A und ZK02B unter Abdeckung des offerierten Stundensatzes nach instruktionsrichterlicher Nachfrage erteilt hat. Nachdem sich die Vergabestelle in ihrer Eingabe vom 10. März 2025 dazu ebenfalls nicht widersetzte, wurde das Aktenstück 22b gemäss dem gerichtlichen Offenlegungsvorschlag mit Verfügung vom 10. März 2025 der Beschwerdeführerin zugestellt.

R.
Mit Eingabe vom 7. März 2025 reichte die Beschwerdeführerin eine Replik zu den prozessualen Anträgen der Vergabestelle ein, in der sie unter anderem rügt, dass sowohl die Dringlichkeit der Beschaffung als auch das Ersuchen um Vorabbezug generell und insbesondere in Bezug auf die Herleitung des Höchstbetrags nicht hinreichend begründet sei. Zudem stellt sie den Antrag, eventualiter sei der vorläufige Leistungsbezug auf die Beschwerdegegnerin 2 und Beschwerdegegnerin 3 einzugrenzen.

S.
Am 14. März 2025 gab die Vergabestelle bekannt, dass sie im Sinne der Prozessökonomie auf eine Duplik verzichte. Daher konnte der Schriftenwechsel zum Zwischenverfahren betreffend die Erteilung der aufschiebenden Wirkung mit Verfügung vom 17. März 2025 geschlossen werden.

T.
Mit Zwischenverfügung des Instruktionsrichters vom 26. März 2025 erlaubte das Bundesverwaltungsgericht der Vergabestelle, bis zum rechtskräftigen Abschluss des Beschwerdeverfahrens, längstens aber bis zum 30. Juni 2025 die dringenden IT-Dienstleistungen im Umfang von Fr. 250'000.– (exkl. MWST) zu beziehen.

U.
Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen Bezug genommen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Auf das mit Ausschreibung des Dienstleistungsauftrags mit dem Projekttitel "(24054) 605 IKT Unterstützung Digitalisierung ESTV 2024-2029" (SIMAP-Meldungsnummer 1419629) am 20. Januar 2025 eingeleitete Verfahren kommt das totalrevidierte Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB, SR 172.056.1) zur Anwendung (Art. 62 BöB; Zwischenentscheid des BVGer B-3238/2021 vom 18. Oktober 2021, auszugsweise publiziert als BVGE 2021 IV/6, E. 1 "Google / Public Cloud").

1.2 Gegen Verfügungen betreffend den Zuschlag in Vergabeverfahren steht die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht offen (Art. 52 Abs. 1 i.V.m. Art. 53 Abs. 1 Bst. e BöB). Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet auch über Gesuche um Erteilung der aufschiebenden Wirkung (Art. 52 Abs. 2 i.V.m. Art. 54 Abs. 2 BöB).

1.3 Über das Begehren um Erteilung der aufschiebenden Wirkung im Rahmen der Anfechtung eines Zuschlags entscheidet das Bundesverwaltungsgericht gemäss ständiger Praxis in Dreierbesetzung (Zwischenentscheid des BVGer B-4086/2018 vom 30. August 2018 E. 2.2 "Produkte zur Innenreinigung II"; vgl. dazu auch GALLI/MOSER/LANG/STEINER, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, 3. Aufl. 2013, Rz. 1340 mit Hinweisen).

1.4 Für das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht sind die Vorschriften des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) massgebend, soweit das BöB und das Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG, SR 173.32) nichts anderes bestimmen (Art. 55 BöB und Art. 37 VGG). Gemäss Art. 56 Abs. 3 BöB kann die Unangemessenheit vor dem Bundesverwaltungsgericht nicht gerügt werden.

2.

2.1 Nach Art. 1 BöB findet das Gesetz auf die Vergabe öffentlicher Aufträge durch unterstellte Auftraggeberinnen innerhalb und ausserhalb des Staatsvertragsbereichs Anwendung. Der subjektive Geltungsbereich ist Gegenstand von Art. 4 BöB und der objektive von Art. 8 f. BöB, wobei

Art. 8 BöB eine Legaldefinition der öffentlichen Beschaffung enthält. Die Ausnahmen zum Geltungsbereich sind in Art. 10 BöB geregelt.

2.2 Innerhalb des Anwendungsbereichs des Gesetzes definiert Art. 52 BöB die Voraussetzungen für den Rechtsschutz. Dabei werden der Rechtsschutz innerhalb des Staatsvertragsbereichs und derjenige, der ab den Rechtsschutzschwellenwerten gemäss Art. 52 Abs. 1 BöB ausserhalb des Staatsvertragsbereichs gilt, unterschieden. Ein Begehren um Erteilung der aufschiebenden Wirkung ist indessen nur im Staatsvertragsbereich zulässig (Art. 52 Abs. 2 BöB). Demnach gilt im Staatsvertragsbereich wie nach altem Recht Primärrechtsschutz, wogegen für die neu rechtsschutzunterstellten Vergaben nur Sekundärrechtsschutz zur Verfügung steht (Botschaft zur Totalrevision des BöB vom 15. Februar 2017, BBl 2017 1851 ff., [im Folgenden: Botschaft BöB], S. 1977 zu Art. 52 Abs. 2 BöB; vgl. zum Ganzen den Zwischenentscheid des BVGer B-3374/2023 vom 28. August 2023 E. 2.2 "Widerruf SBB").

2.3 Als Bundesamt ist die Vergabestelle Teil der allgemeinen Bundesverwaltung und untersteht damit dem BöB (Art. 4 Abs. 1 Bst. a BöB i.V.m. Art. 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 [RVOG; SR 172.010]).

2.4 Die Vergabestelle hat die vorliegende Beschaffung als Dienstleistungsauftrag ausgeschrieben (vgl. Ziffer 1.8 der Ausschreibung). Ein solcher fällt gemäss Art. 8 Abs. 4 BöB in den Staatsvertragsbereich, soweit er von Annex 5 GPA 2012 bzw. Anhang 3 zu Art. 8 Abs. 4 BöB erfasst wird. Massgebend ist insoweit die zentrale Produkteklassifikation der Vereinten Nationen (CPCprov; BVGE 2011/17 E. 5.2.2 "Personal-verleih").

Die Vergabestelle führt in Ziffer 2.4 der Ausschreibung die Common Procurement Vocabulary-Referenznummer (CPV-Nummer), nämlich "72000000 – IT-Dienste: Beratung, Software-Entwicklung, Internet und Hilfestellung" auf. Diese IT-Dienstleistungen können prima facie der Gruppe 84 Datenverarbeitung und verbundene Dienstleistungen ("Telecommunications, broadcasting and information supply services") der prov. CPC zugeordnet werden. Demnach fallen die Dienstleistungen prima facie in den sachlichen Anwendungsbereich des BöB (vgl. Urteil des BVGer B-3797/2015 vom 13. April 2016, auszugsweise amtlich publiziert als BVGE 2017 IV/4, E. 1.6 "Publicom"; vgl. zum Ganzen MARTIN BEYELER,

Der Geltungsanspruch des Vergaberechts, 2012, Rz. 1050, 1059 und 1131 ff.).

Im Übrigen wird seitens der Vergabestelle nicht geltend gemacht, die vorliegende Beschaffung falle nicht in den Staatsvertragsbereich.

2.5 Der Schwellenwert für Beschaffungen von Dienstleistungen durch eine Auftraggeberin nach Art. 4 Abs. 1 BöB beträgt Fr. 230'000.– (Ziff. 1.1 Anhang 4 zum BöB). Vorliegend erhielt das Los 3 "Business Analyse" ein maximales Kostendach von Fr. 7'000'000 (exkl. MwSt). Damit ist der für Dienstleistungen geltende Schwellenwert deutlich überschritten, weshalb die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht nach den für den Staatsvertragsbereich geltenden Regeln zulässig ist (Art. 8 Abs. 4 BöB i.V.m. Anhang 4 Ziff. 1.1 zum BöB sowie Art. 52 Abs. 1 Bst. a i.V.m. Art. 52 Abs. 2 BöB).

2.6 Eine Ausnahme vom Geltungsbereich im Sinne von Art. 10 BöB liegt nicht vor. Auch handelt es sich beim vorliegenden Auftrag nicht um eine öffentliche Beschaffung gemäss Anhang 5 Ziff. 1 Bst. c und d BöB, bei welcher kein Rechtsschutz besteht (Art. 52 Abs. 5 BöB).

2.7 Nach dem Gesagten liegt eine gemäss Art. 53 Abs. 1 BöB anfechtbare Verfügung vor und die in Frage stehende Vergabe fällt prima facie sowohl in den Anwendungsbereich des BöB als auch in den Staatsvertragsbereich. Entsprechend ist das Bundesverwaltungsgericht für die Beurteilung der vorliegenden Streitsache prima facie zuständig. Ausserdem ist das Begehren um Erteilung der aufschiebenden Wirkung zulässig (Art. 52 Abs. 2 i.V.m. 54 Abs. 2 BöB).

3.

3.1 Gegenstand des vorliegenden Zwischenentscheids bildet der Antrag auf Erteilung der aufschiebenden Wirkung. Im Unterschied zu Art. 55 Abs. 1 VwVG sieht Art. 54 Abs. 1 BöB vor, dass der Beschwerde von Gesetzes wegen keine aufschiebende Wirkung zukommt. Demnach kann diese vom Bundesverwaltungsgericht nur auf Gesuch hin erteilt werden (Art. 54 Abs. 2 BöB).

3.2 Das revidierte BöB nennt die Kriterien, welche für die Frage der Gewährung oder Verweigerung der aufschiebenden Wirkung zu berücksichtigen sind: Das Bundesverwaltungsgericht kann einer Beschwerde bei einem Auftrag im Staatsvertragsbereich auf Gesuch hin

die aufschiebende Wirkung gewähren, wenn die Beschwerde als ausreichend begründet erscheint und keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen (Art. 54 Abs. 2 BöB).

Gemäss der Praxis des Bundesverwaltungsgerichts zum aBöB können die Grundsätze übernommen werden, die Rechtsprechung und Lehre zur Anwendung von Art. 55 VwVG entwickelt haben. Danach ist anhand einer Interessenabwägung zu prüfen, ob die Gründe, die für eine sofortige Vollstreckbarkeit sprechen, gewichtiger sind als jene, die für die gegenteilige Lösung angeführt werden können (BGE 129 II 286 E. 3; Zwischenentscheide des BVGer B-3374/2023 vom 28. August 2023 E. 3.2 "Widerruf SBB"; B-4959/2021 vom 18. Mai 2022 E. 3.2 "Weichenschleifmaschinen"; B-6837/2010 vom 16. November 2010 E. 2.1 m.H. "Lüftung Belchentunnel"). Dass der Gesetzgeber im BöB den Suspensiveffekt in Abweichung zum VwVG nicht von Gesetzes wegen gewährte, zeigt, dass er sich der Bedeutung dieser Anordnung im Submissionsrecht bewusst war und eine individuelle Prüfung dieser Frage als notwendig erachtete, nicht aber, dass er diesen nur ausnahmsweise gewährt haben wollte (vgl. zum Ganzen den Zwischenentscheid des BVGer B-3402/2009 vom 2. Juli 2009, auszugsweise publiziert in BVGE 2009/19 E. 2.1 m.H. "Microsoft"; Zwischenentscheid des BVGer B-3580/2021 vom 30. November 2021 E. 4 "Identity and Access Management"). In der Botschaft zum BöB (BBl 2017 1851 ff., insb. S. 1981 f.) wird festgehalten, dass weder nach altem noch nach neuem Recht ein automatischer Suspensiveffekt vorgesehen ist, und im Übrigen auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts verwiesen.

3.3 Liegt ein Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung vor, so ist im Sinne einer prima facie-Würdigung der materiellen Rechtslage in einem ersten Schritt zu prüfen, ob aufgrund der vorliegenden Akten davon auszugehen ist, dass die Beschwerde offensichtlich unbegründet ist. Ist dies der Fall, ist die aufschiebende Wirkung von vornherein nicht zu gewähren. Dasselbe gilt für den Fall, dass auf die Beschwerde aller Voraussicht nach nicht eingetreten werden kann (Zwischenentscheide des BVGer B-3374/2023 vom 28. August 2023 E. 3.3 "Widerruf SBB" und B-5293/2015 vom 4. November 2015 E. 3.1 "E-Mail-Service für Ratsmitglieder").

Werden der Beschwerde hingegen Erfolgschancen zuerkannt oder bestehen darüber Zweifel, so ist über das Begehren um aufschiebende Wirkung aufgrund der erwähnten Interessenabwägung zu befinden. In die

Abwägung einzubeziehen sind nach der ständigen Praxis der Eidgenössischen Rekurskommission für das öffentliche Beschaffungswesen (BRK), die sich das Bundesverwaltungsgericht mit dem Entscheid BVGE 2007/13 "Vermessung Durchmesserlinie" (E. 2.2) im Grundsatz zu eigen gemacht hat, einerseits die Interessen der Beschwerdeführerin an der Aufrechterhaltung der Möglichkeit, den Zuschlag zu erhalten, wobei zugleich ein gewichtiges öffentliches Interesse an der Gewährung effektiven Rechtsschutzes besteht (Zwischenentscheid des BVGer B-6177/2008 vom 20. Oktober 2008 E. 2 "Hörgeräte"). Diesen gegenüber stehen die öffentlichen Interessen, die die Vergabestelle wahrzunehmen hat. So wird in der Botschaft zum BöB namentlich festgehalten, gegen den automatischen Suspensiveffekt spreche die Gefahr von Verzögerungen und erheblichen Mehrkosten (Botschaft BöB, BBl 2017 1851 ff., insb. S. 1982; vgl. zum Ganzen den Zwischenentscheid des BVGer B-3402/2009 vom 2. Juli 2009, auszugsweise publiziert in BVGE 2009/19 E. 2.1 "Microsoft"). Entsprechend hält das Bundesgericht im Rahmen der Auslegung von Art. 17 Abs. 2 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. März 2001 (IVöB 1994/2001) – heute Art. 54 Abs. 2 der revidierten IVöB vom 15. November 2019 – fest, dass dem öffentlichen Interesse an einer möglichst raschen Umsetzung des Vergabeentscheides von vornherein ein erhebliches Gewicht zukommt (Urteil des BGer 2P.103/2006 vom 29. Mai 2006 E. 4.2.1 m.H.; in diesem Sinne auch BVGE 2008/7 E. 3.3 "Prestations de planification à Grolley/FR"). Auch allfällige Interessen Dritter, namentlich der übrigen an einem Beschaffungsgeschäft Beteiligten, sind nach der ständigen Praxis zu berücksichtigen. Ausgangspunkt muss dabei – insbesondere auch in Anbetracht der Zielsetzung von Art. XVIII Ziff. 1 und Ziff. 7 Bst. a GPA 2012 – die Gewährung eines effektiven Rechtsschutzes und die Verhinderung von Zuständen sein, welche das Rechtsmittel illusorisch werden lassen (BVGE 2007/13 E. 2.2 mit Hinweisen "Vermessung Durchmesserlinie"; BVGE 2017 IV/3 E. 3.3 "Mobile Warnanlagen"; Zwischenentscheid des BVGer B-4959/2021 vom 18. Mai 2022 E. 3.2 "Weichenschleifmaschinen"; GALLI/MOSER/LANG/STEINER, a.a.O., Rz. 1341).

4.

4.1 Das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung ist nicht nur abzuweisen, wenn sich die Beschwerde materiell als offensichtlich unbegründet erweist. Vielmehr dringt die Beschwerdeführerin mit ihren prozessualen Anträgen auch dann von vornherein nicht durch, wenn auf die Beschwerde prima facie aller Voraussicht nach mangels Legitimation

nicht eingetreten werden kann (Zwischenentscheide des BVGer B-5488/2021 vom 29. Juli 2022 E. 5.1 "Tunnelfunkanlagen I" und B-3580/2021 vom 30. November 2021 E. 4 "Identity and Access Management"; GALLI/MOSER/LANG/STEINER, a.a.O., Rz. 1342 mit Hinweisen).

4.2 Das BöB enthält 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 137 II 313 E. 3.2 "Microsoft"). Danach ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vergabestelle 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). Der unterlegene Anbieter ist zur Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht nur legitimiert, wenn er eine reelle Chance hat, den Zuschlag selber zu erhalten (BGE 141 II 14 E. 4 ff. "Monte Ceneri").

4.3 Im vorliegenden Fall beantragt die im siebten Rang platzierte Beschwerdeführerin, es sei die Zuschlagsverfügung vom 23. Dezember 2024, publiziert am 31. Dezember 2024, aufzuheben und ihr der Zuschlag zu erteilen. Begründend führt sie an, dass sie den Zuschlag lediglich nicht erhalten habe, weil eine ihrer drei Referenzen für das Zuschlagskriterium ZK02A zu Unrecht nicht zugelassen worden sei bzw. mit 0 Punkten wegen Ungültigkeit bewertet worden sei.

4.4 Die Vergabestelle stellt die Legitimation der Beschwerdeführerin im vorliegenden Fall nicht in Frage (Vernehmlassung, Rz. 4).

4.5 Würde der Argumentation der Beschwerdeführerin gefolgt und die Evaluation sowie der Zuschlag im Sinne ihrer Rügen – unter Bewertung der strittigen Referenz und den vollen 1'500 Punkten unter ZK02A – erfolgen, dann wäre einer der drei Zuschläge der Beschwerdeführerin mit 9'803 Punkten zu erteilen. Damit würde zugleich der Zuschlag an die bisher mit 9'625 Punkten drittplatzierte Beschwerdegegnerin 1 entfallen.

4.6 Nach dem Gesagten ist daher prima facie davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin nicht nur formell beschwert, sondern auch zur Erhebung der Beschwerde legitimiert ist.

4.7 Im Übrigen wurde die Beschwerde frist- und formgerecht eingereicht (Art. 56 Abs. 1 BöB und Art. 52 Abs. 1 VwVG). Ebenso wurde der Kostenvorschuss fristgerecht bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG).

4.8 Zusammenfassend ist prima facie davon auszugehen, dass die Eintretensvoraussetzungen gegeben sind.

5.

5.1 Im vorliegenden Fall rügt die Beschwerdeführerin in materieller Hinsicht die fehlerhafte Bewertung ihres eigenen Angebots durch die Vergabestelle in Bezug auf ihr Referenzobjekt betreffend Leistungen für das BIT im Rahmen der Ermittlung des vorteilhaftesten Angebots. Die Vergabestelle hat die Zuschlagskriterien für das in Frage stehende Los 3 wie folgt definiert (vgl. act.2 Pflichtenheft, S. 8):

5.1.3 Los 3 Business Analyse (BA)

Nr.	Bezeichnung	Punkte	Gewichtung in %
ZK01	Personelle Ressourcen (festangestellt)	2000	20
ZK02A	Erfahrung mit Aufträgen in der öffentlichen Verwaltung Referenzformulare (schriftliches Angebot)	1500	15
ZK02B	Erfahrung mit Aufträgen in der öffentlichen Verwaltung Referenzauskünfte (eingeholte Referenzauskünfte)	2000	20
ZK03	Personalentwicklungskonzept	500	5
ZK04	Markt-Reputation	600	6
ZK05	Plausibilität des Angebots	400	4
ZK06	Preis	3000	30

Daraus ergibt sich, dass die beiden die Referenzangaben betreffenden Kriterien ZK02A und ZK02B mit insgesamt 35 Prozent gewichtet werden. Die Beschwerdeführerin macht vor allem geltend, die Ungültigerklärung der in Frage stehenden Referenz wegen erfolglos gebliebener Kontaktierung der Referenzpersonen sei rechtswidrig (vgl. E. 5.2 hiernach). Ausserdem nimmt die Beschwerdeführerin Bezug auf die von der Vergabestelle im Rahmen ihrer Stellungnahme zu den prozessualen Anträgen formulierte, auf eine Nachevaluation gestützte Begründung, wonach aufgrund der fehlenden Eignung der Referenzpersonen in Bezug auf die notwendigen Auskünfte von der Ungültigkeit der Referenz auszugehen sei. Damit kann nach Auffassung der Vergabestelle letztlich offen bleiben, ob die Kontaktversuche der Vergabestelle im Rahmen der ursprünglichen Evaluation hinreichend gewesen sind. Die Beschwerde-

führerin bestreitet sachverhaltlich die fehlende Eignung der Referenzpersonen (vgl. E. 6 hiernach).

Die Beschwerdeführerin rügt die Ungültigkeitserklärung der streitgegenständlichen Projektreferenz explizit unter dem ersten der beiden Zuschlagskriterien zu den Referenzen, nämlich ZK02A "Erfahrung mit Aufträgen in der öffentlichen Verwaltung, Referenzformulare (schriftliches Angebot)". Dies vor dem Hintergrund, dass sie unter dem ZK02A nur 750 von 1500 Punkten erhalten hat, wogegen ihr unter dem ZK02B die Maximalpunktzahl zuerkannt worden ist (Beschwerde, Rz. 26).

Die Evaluationsmethode wird in Bezug auf dieses Zuschlagskriterium wie folgt beschrieben (Seite 10 des Anforderungskataloges Los 3 [act.7]):

Los 3: Business Analyse

Zuschlagskriterien		
Nr.	**Titel**	**Kriterium**
ZK02A	**Erfahrung Anbieter mit Aufträgen in der öffentlichen Verwaltung** **Referenzformulare** (schriftliches Angebot)	Der Anbieter verfügt über Erfahrung mit Aufträgen in der öffentlichen Verwaltung im Bereich Business Analyse. Die Referenzformulare des schriftlichen Angebots werden wie folgt bewertet: **Erfüllungskriterien:** 100% der Punkte werden vergeben, wenn: 3 gültige Kundenreferenzen (Referenzblätter) mit nachgewiesenen Erfahrungsreferenzen in der Business Analyse in der öffentlichen Verwaltung vorliegen. 50% der Punkte werden vergeben, wenn: mind. 1 gültige Kundenreferenzen (Referenzblätter) mit nachgewiesenen Erfahrungsreferenzen in der Business Analyse in der öffentlichen Verwaltung vorliegen. 0% der Punkte werden vergeben, wenn: keine gültige Kundenreferenzen (Referenzblätter)mit nachgewiesenen Erfahrungsreferenzen in de rBusiness Analyse in der öffentlichen Verwaltung vorliegen oder aufgeführte Referenz unvollständig und/oder nicht nachvollziehbar ist. **Nachweis:** Der Anbieter weist in der Beilage 3c die im detaillierten Leistungsbeschrieb (Anhang 02) beschriebenen Tätigkeiten und gemachten Erfahrungen mit mind. 1 und maximal 3 Referenzprojekten (Kundenreferenzen) in der öffentlichen Verwaltung aus. Unklar beschriebene, unvollständige Kundenreferenzen, die nicht dem Aufgabenbereich zugewiesen werden können, werden als ungültig bewertet.

Zusätzlich zu den von der Beschwerdeführerin formulierten Rügen wird von Amtes wegen mit Blick auf das Transparenzgebot zu prüfen sein, ob es für die Beurteilung des Vorgehens der Vergabestelle relevant ist, dass die Bewertung für ZK02A (im Gegensatz zu ZK02B) gemäss dem Anforderungskatalog auf Grundlage des schriftlichen Angebots bzw. der schriftlich eingereichten Formulare erfolgen soll und nicht aufgrund der eingeholten Referenzauskünfte. Dasselbe gilt für die Frage, in welchem

Kontext die allenfalls fehlende Erreichbarkeit der Referenzpersonen relevant ist (vgl. E. 7 hiernach).

5.2 Die Beschwerdeführerin bringt dabei im Zusammenhang mit dem Zuschlagskriterium ZK02A "Erfahrung Anbieter mit Aufträgen in der öffentlichen Verwaltung / Referenzformulare" vor, dass die Vergabestelle zu Unrecht ihre Referenz vom Projekt "Unterstützung Business Analyse und Business Requirement Engineering […]" des Bundesamtes für Informatik (BIT) als nicht gültig eingestuft habe (Beschwerde, Rz. 24 ff).

Die Beschwerdeführerin führt aus, dass aus dem Anforderungskatalog hervorgehe, dass 100 % der maximal möglichen Punktezahl für ZK02A derjenige erhalte, der drei gültige Kundenreferenzen anbiete. Bei mindestens einer gültigen Kundenreferenz erhalte der Anbietende 50 % der maximal möglichen Punktezahl, sonst 0 Punkte. Die Ungültigerklärung einer der drei eingereichten Referenzen, namentlich der Referenz des BIT, für ZK02A, führte laut der Beschwerdeführerin dazu, dass sie statt der maximalen Punkte von 1'500 nur 750 Punkte erhalten habe (Beschwerde, Rz. 26).

5.3

5.3.1 In diesem Zusammenhang führt die Beschwerdeführerin aus, die Vergabestelle habe in ihrem Debriefing vom 3. Januar 2025 mitgeteilt, dass die gegenständliche Referenz als ungültig erklärt werden musste, da die Referenzperson sowie ihre Stellvertretung mehrfach nicht erreichbar gewesen seien und die Referenz somit nicht habe überprüft werden können (Beschwerde, Rz. 26).

Die Beschwerdeführerin macht in Rz. 24 ihrer Beschwerde geltend, dass sie für ihre eingereichten Referenzen das Referenzformular der Vergabestelle verwendet und vollständig ausgefüllt habe. Besonders bei der streitgegenständlichen Referenz BIT seien für beide Kontaktpersonen sämtliche geforderte Informationen, d.h. Namen, Funktion, direkte Telefonnummer und E-Mail-Adresse, angegeben worden (Beschwerde Rz. 24 und 27). Zudem lägen die die bei Bundesreferenzen erforderlichen schriftlichen "Bereiterklärungen" der jeweiligen Referenzpersonen vor (Beschwerde, Rz. 24).

Dementsprechend sei für die Beschwerdeführerin nicht nachvollziehbar, dass beide Referenzpersonen mehrfach über keinen der angegebenen Kommunikationskanäle erreichbar gewesen seien (Beschwerde, Rz. 28 ff.

und Rz. 31). Nach Auffassung der Beschwerdeführerin hätte die Vergabestelle, da sie die Nennung einer E-Mail-Adresse zusätzlich zur Telefonnummer verlangt habe, diese – sollte die Referenzperson unter der angegebenen Nummer nicht erreichbar gewesen sein – nach Treu und Glauben in Erfüllung ihrer Untersuchungspflicht die Referenzpersonen zumindest einmal auch unter der angegebenen E-Mail-Adresse kontaktieren müssen (Beschwerde Rz. 50 mit Hinweis auf den Entscheid VD.2018.236 des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt vom 10. Mai 2019 E. 2.2.5). In dieser Situation könne die Vergabestelle die fehlende Referenzauskunft nicht dem Anbieter anlasten (Beschwerde Rz. 51 mit Hinweis auf den Entscheid VB. 2022.00276 des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 8. September 2022).

5.3.2 Die Beschwerdeführerin macht sachverhaltlich ergänzend geltend, dass dieselben Referenzpersonen bei anderen Vergabeverfahren bisher problemlos kontaktiert worden seien (Beschwerde, Rz. 31). Der Beschwerdeführerin sei zudem bekannt, dass die Referenzpersonen, wenn ein Hinterlassen einer Bitte um Rückruf notwendig werden sollte, sich bisher immer zeitnah zurückgemeldet haben. Insbesondere aufgrund dieser guten Erreichbarkeit habe die Beschwerdeführerin die Referenzpersonen auch ausgewählt (Beschwerde, Rz. 31).

5.3.3 Dementsprechend rügt die Beschwerdeführerin auch im vorliegenden Verfahren, dass – in der Annahme, dass die Vergabestelle keine oder keine hinreichenden Bemühungen unternommen hat, um die beiden Referenzpersonen zu kontaktieren – ihre Referenz BIT zum ZK02A in Verletzung des Untersuchungsgrundsatzes zu Unrecht von der Vergabestelle als "ungültig" mangels Erreichbarkeit der Referenzpersonen eingestuft worden sei (Beschwerde, Rz. 52). Vor diesem Hintergrund erwarte die Beschwerdeführerin auch die Nachreichung einer Aktennotiz oder eines Protokolls seitens der Vergabestelle, in dem die Kontaktbemühungen dokumentiert seien (Beschwerde, Rz. 29 f. und Rz. 49).

5.3.4 Des Weiteren hebt die Beschwerdeführerin hervor, dass im vorliegenden Fall nicht die Referenz eines privaten Unternehmens bzw. einer Privatperson in Frage stehe. Vielmehr handle es sich bei der nicht beachteten Referenz um Mitarbeiter des Bundesamtes für Informatik (BIT), welches – wie die Vergabestelle selbst – Teil des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) sei (Beschwerde, Rz. 54 f.). Die Beschwerdeführerin ist der Auffassung, dass sich die Vergabestelle in

einer solchen Konstellation behördenintern bewege und deswegen ein erweiterter Untersuchungsgrundsatz zur Anwendung komme. Im Rahmen desselben müsse sich die Vergabestelle dafür verwenden, dass die im selben Departement tätigen Referenzpersonen auf allfällige Anfragen der Vergabestelle reagieren. Eine allfällige Verweigerung der Auskünfte der Referenzpersonen behördenintern im Rahmen der verwaltungsinternen Koordination sei der Vergabestelle (und nicht der Beschwerdeführerin) anzurechnen (Beschwerde, Rz. 55).

5.4

5.4.1 Die Vergabestelle beantragt demgegenüber in ihrer Vernehmlassung vom 20. Februar 2025, das Gesuch um aufschiebende Wirkung sei abzuweisen, insbesondere da von einer negativen Hauptsachenprognose auszugehen sei.

Sie weist vorab darauf hin, dass die beiden Zuschlagskriterien ZK02A "Erfahrung mit Aufträgen in der öffentlichen Verwaltung/Referenz-formulare" und ZK02B "Erfahrung mit Aufträgen in der öffentlichen Verwaltung / Referenzauskünfte" – obwohl die Beschwerdeführerin nur ihre Bewertung unter dem Kriterium ZK02A rügt – strukturell miteinander verknüpft seien (vgl. E. 6.1.1 und E. 7.2.4 hiernach).

5.4.2 Die Vergabestelle führt zur materiellen Begründung im Wesentlichen aus, dass das Evaluationsteam im Rahmen der Prüfung der gegenständlichen Referenz der Beschwerdeführerin versucht habe, die Referenzpersonen am 9., 11. und 12. September 2024 durch Telefonanruf zu kontaktieren, um die Referenz zu verifizieren. Da allerdings mehrfach kein Kontakt habe hergestellt werden können, sei die streitgegenständliche Referenz als nicht verifizierbar und damit als ungültig bewertet worden.

5.4.3 Die Vergabestelle vertritt in ihrer Vernehmlassung die Auffassung, dass Anbieter grundsätzlich verpflichtet seien, ihre Offerten – inkl. verlangter Referenzangaben – vollständig und korrekt einzureichen. Vergabestellen seien insbesondere nicht verpflichtet, weitere Abklärungen zu Referenzpersonen zu unternehmen oder Recherchen über das Internet bzw. verwaltungsintern anzustellen (Vernehmlassung, Rz. III/B/5.2 mit Hinweisen auf CLAUDIA SCHNEIDER HEUSI, Referenzen, Labels, Zertifikate, in: ZUFFEREY/BEYELER/SCHERLER [Hrsg.], Aktuelles Vergaberecht 2016, S. 410 m.w.H., sowie das Urteil des BVGer B-5501/2019 vom 26. Februar 2020 E.4.3.3.1 "Centro Sportivo Tenero").

5.4.4 Die Vergabestelle führt an, dass zwar eine Nachforschung mit Blick auf die im Verwaltungsverfahren geltende Untersuchungsmaxime (Art. 12 VwVG) nicht ausgeschlossen sei, aber im Beschaffungsverfahren unter Wahrung der Gleichbehandlung der Anbieter erfolgen müsse (Art. 2 Bst. c BöB). Im gegenständlichen Los 3 sei mit 27 eine grundsätzlich hohe Zahl an Offerten eingegangen. die sich allerdings auch auf den Evaluationsaufwand ausgewirkt habe. Die ESTV habe sich deshalb ermessensweise für eine durchgehend strengere Handhabung entschieden und bei fehlenden bzw. falschen Referenzkontakten grundsätzlich nicht nachgefragt.

5.4.5 Auf das Argument der Vergabestelle, wonach die seitens der Beschwerdeführerin angebotenen Referenzpersonen sowieso ungeeignet gewesen seien, womit offen bleiben könne, ob die Bemühungen zur Herstellung des Kontakts mit denselben hinreichend gewesen seien, ist später einzugehen (vgl. E. 6 hiernach).

5.5 Mit Replik vom 7. März 2025 macht die Beschwerdeführerin geltend, dass aus der Vernehmlassung der Vergabestelle vom 20. Februar 2025 zur aufschiebenden Wirkung hervorgehe, dass die Vergabestelle lediglich drei telefonische Kontaktversuche unternommen habe. Dabei seien alle drei Kontaktversuche innert derselben Kalenderwoche sowie einmal an zwei aufeinanderfolgenden Tagen erfolgt. Für die Beschwerdeführerin geht daraus und der Tatsache, dass sich die Vergabestelle nach der Beschwerdeeinreichung zu einer Nachevaluation – und zwar noch vor Einreichung ihrer Stellungnahme – veranlasst gesehen habe, hervor, dass die Kontaktversuche ungenügend gewesen sind. Die Beschwerdeführerin hebt hervor, bei der Nachevaluation sei die zweite Referenzperson bereits beim ersten telefonischen Versuch erreicht worden; mit der Hauptreferenzperson habe zudem innerhalb weniger Tage ein Skype-Termin vereinbart werden können. Für die Beschwerdeführerin geht daraus hervor, dass offensichtlich eine Vergabebeschwerde notwendig gewesen ist, damit die Vergabestelle eine Evaluation der streitgegenständlichen Referenz vornehme. Dabei unterstreicht sie, dass die Vergabestelle nach den ersten unzureichenden Kontaktversuchen im September 2024 noch bis Dezember 2024 Zeit gehabt habe, um ihren Pflichten nachzukommen und ihre Referenz sauber zu evaluieren.

5.6

5.6.1 Die Vergabestelle prüft die Angebote der geeigneten Anbieter anhand leistungsbezogener Zuschlagskriterien (Art. 29 Abs. 1 BöB). Gemäss Art. 40 Abs. 1 BöB werden die Angebote, sofern die Eignungskriterien und die technischen Spezifikationen erfüllt sind, nach Massgabe der Zuschlagskriterien objektiv, einheitlich und nachvollziehbar geprüft und bewertet. Die Zuschlagskriterien konkretisieren den Begriff des vorteilhaftesten Angebots (Art. 41 BöB). Dieses wird ermittelt, indem die Vergabestelle neben Preis und Qualität einer Leistung insbesondere Kriterien wie Zweckmässigkeit, Termine, technischer Wert, Wirtschaftlichkeit, Lebenszykluskosten, Ästhetik und Nachhaltigkeit etc. berücksichtigt. Dabei ist es unter gewissen Voraussetzungen auch zulässig, Referenzauskünfte nicht nur als Eignungsnachweis einzufordern, sondern auch im Rahmen der Ermittlung des vorteilhaftesten Angebots zu bewerten (vgl. zur Prüfung der Mehreignung generell etwa den Zwischenentscheid des BVGer B-5341/2024 vom 19. Dezember 2024 E. 5.4.2.2 "Kleiderlogistik" und zu Referenzen insbesondere etwa das Urteil des BVGer B-5501/2019 vom 26. Februar 2020 E. 4.2.1 "Centro Sportivo Tenero"). Die Vergabebehörde hat daher für jedes Beschaffungsgeschäft einen Katalog von Zuschlagskriterien festzulegen (GALLI/MOSER/LANG/STEINER, a.a.O., Rz. 831). Bei den Zuschlagskriterien handelt es sich um Merkmale, die ein Angebot in mehr oder minder hohem Mass besitzt und die ein Abwägen des wirtschaftlichen Werts ermöglichen; man spricht diesbezüglich auch von der relativen Natur der Zuschlagskriterien (vgl. ELISABETH LANG, Der Grundsatz der Transparenz im öffentlichen Beschaffungsrecht, Festschrift 100 Jahre Aargauischer Anwaltsverband, 2005, S. 124).

5.6.2 Die im Rahmen der Ausschreibung formulierten Eignungs- und Zuschlagskriterien sind so auszulegen und anzuwenden, wie sie von den Anbietern in guten Treuen verstanden werden konnten und mussten. Auf den subjektiven Willen der Vergabestelle bzw. der dort tätigen Personen kommt es nicht an (vgl. BGE 141 II 14 E. 7.1 "Monte Ceneri"; Urteil des BGer 2C_1101/2012 vom 24. Januar 2013 E. 2.4.1 "Leitsystem und Netzwerk A9"; Urteil des BVGer B-1606/2020 vom 11. Februar 2022 E. 7.5.3.2 "Mediamonitoring ETH-Bereich II"; GALLI/MOSER/LANG/STEINER, a.a.O., Rz. 566 ff. und Rz. 867).

5.6.3 Bei der Auswahl und Gewichtung der einzelnen Zuschlagskriterien verfügt die Vergabebehörde über einen breiten Ermessensspielraum, in

welchen das Bundesverwaltungsgericht nur unter qualifizierten Voraussetzungen eingreift (Urteile des BVGer B-4288/2014 vom 25. März 2015 E. 4.2 “Strombeschaffung für die Post“, B-6742/2011 vom 2. September 2013 E. 2.2 “6-Streifen-Ausbau Härkingen-Wiggertal“ und B-6082/2011 vom 8. Mai 2012 E. 2.2 “Kontrollsystem LSVA“). Im Rahmen der Offertbewertung nach Art. 40 Abs. 1 BöB kommt der Vergabestelle ebenfalls ein grosser Ermessensspielraum zu, in welchen das Bundesverwaltungsgericht nicht eingreift. Eine Korrektur der Noten- bzw. Punktgebung kommt daher nur in Betracht, soweit sich diese nicht nur als unangemessen, sondern vielmehr als rechtsfehlerhaft erweist (Art. 56 Abs. 3 BöB; vgl. Zwischenentscheide des BVGer B-6762/2011 vom 26. Januar 2012 E. 4.1 “Nachträge für die Systematische Sammlung des Bundesrechts“ und B-4621/2008 vom 6. Oktober 2008 E. 6.3 mit Hinweisen “GIS-Software für Rail Geo System“; GALLI/MOSER/LANG/ STEINER, a.a.O., Rz. 1388).

5.6.4 Das Verfahren der öffentlichen Beschaffung richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesverwaltungsrechtspflege, soweit das BöB nichts anderes bestimmt (Art. 55 BöB). Im Vergabeverfahren gilt nach Art. 12 VwVG der Untersuchungsgrundsatz (BGE 143 II 425 E. 5.1 mit Hinweisen "Publicom", 139 II 489 E. 3.2 "Mehreignung"; vgl. zum Ganzen ELISABETH LANG, in: Trüeb [Hrsg.], Handkommentar zum Schweizerischen Beschaffungsrecht [im Folgenden: BöB-Kommentar], 2020, Rz. 8 zu Art. 55 BöB). Im Rahmen des Untersuchungsgrundsatzes sind von der Vergabestelle die rechtserheblichen Tatsachen abzuklären, also jene faktischen Entscheidgrundlagen, die für die Regelung des in Frage stehenden Rechtsverhältnisses relevant sind (BGE 143 II 425 E. 5.1 mit Hinweisen "Publicom"). Die Untersuchungspflicht der Vergabebehörde wird indes ergänzt durch die Mitwirkungspflichten der Parteien nach Art. 13 VwVG. In einem Verfahren, das sie durch ihre Begehren einleiten, sind Parteien gemäss Art. 13 Abs. 1 Bst. a VwVG verpflichtet, an der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken (BGE 143 II 425 E. 5.1 mit Hinweisen "Publicom"). Das Einreichen einer Offerte kann im Ergebnis als der Einleitung durch eigenes Begehren ähnlich beurteilt werden. Die dadurch begründete Mitwirkungspflicht erstreckt sich insbesondere auf Tatsachen, die eine Partei besser kennt als die Behörde und die diese ohne Mitwirkung der Betroffenen gar nicht oder nicht mit vernünftigem Aufwand erheben kann (BGE 143 II 425 E. 5.1 mit Hinweisen "Publicom").

5.6.5 In Bezug auf Referenzauskünfte hat das Bundesgericht allgemein festgehalten, es obliege grundsätzlich der Anbieterin sicherzustellen, dass die von ihr genannten Referenzpersonen zur Erteilung von Auskünften bereit und berechtigt sind. Diese Obliegenheit bildet Ausfluss der verwaltungsrechtlichen Mitwirkungspflicht (Urteil 2C_257/2016 vom 16. September 2015 E. 1.2.3 "Stoffhandtuchrollen BS"). Die Behörde ist nicht verpflichtet, von Amtes wegen mangelhaft oder unvollständig eingereichte Unterlagen oder Angaben zu vervollständigen (BGE 139 II 495 E. 3.2 "Mehreignung" mit Hinweis auf MANUELA GEBERT, Stolpersteine im Beschaffungsablauf, in: Aktuelles Vergaberecht 2010, S. 364 ff.; vgl. GALLI/MOSER/LANG/STEINER, Rz. 573). Dies betrifft primär die Situation, dass die Vergabestelle eine Referenz materiell als nicht genügend beurteilt, und dann, gestützt etwa auf ein Bestandteil der Offerte bildendes Personalblatt, weitere Abklärungen trifft und auf diese Weise etwa eine andere Referenz prüft (Zwischenentscheid des BVGer B-7393/2008 vom 14. Januar 2009 E. 3.2.2.3 "Bauauftrag N3/68 Linthebene"). Darauf bezieht sich auch die Aussage, wonach insoweit die Gleichbehandlung der Nachfrage beim Anbieter Grenzen setzt (CLAUDIA SCHNEIDER HEUSI, Referenzen, Labels, Zertifikate, in: Aktuelles Vergaberecht 2016, S. 393 ff., insb. S. 409).

5.6.6 In Bezug auf die Angaben betreffend Referenzpersonen im Besonderen hat etwa das Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt festgehalten, dass es Sache der Anbietenden ist, sich vorgängig zu vergewissern, dass die verlangte Referenz mittels der von ihnen angebotenen Referenzauskünfte erbracht werden kann. Die Vergabebehörde sei auch nicht nach Treu und Glauben verpflichtet, nach neunmalig erfolglosen Anfragen der angegebenen Referenzpersonen mittels den genannten Kontaktdaten bei der Beschwerdeführerin nachzufragen und ihr Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben (Urteil VD.2018.236 vom 10. Mai 2019 E. 2.2.3 mit Hinweis auf die allenfalls anders lautende Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts mit Zwischenentscheid B-6160/2017 vom 18. Dezember 2017 E. 7.8 "Laborneubau ETH Basel"). Das Verwaltungsgericht Zürich hat festgestellt, dass es nicht genüge, wenn sich die Vergabestelle lediglich an eine allgemeine Firmenmailadresse einer Anbieterin wende, wenn diese eine spezifische Telefonnummer und Mailadresse angegeben habe (Urteil VB.2022.00276 des Verwaltungsgerichts Zürich vom 8. September 2022 E. 4.3). Das Bundesverwaltungsgericht hat wiederum mit Urteil vom 26. Februar 2020 festgehalten, dass die Vergabestelle sich nicht mit dem Hinweis des Arbeitgebers der Referenzperson begnügen dürfe, wonach

diese in Pension gegangen sei (Urteil des BVGer B-5501/2019 vom 26. Februar 2020 E. 4 "Centro Sportivo Tenero" mit Hinweisen auf die kantonale Rechtsprechung insb. in E. 4.3.6).

5.7

5.7.1 Es kann vorliegend anhand der Notizen auf Seite 61 im Evaluationsraster für Los 3 (act. 21) festgestellt werden, dass die Vergabestelle bei den in Frage stehenden Referenzpersonen des Referenzprojektes Nr. 1 der Beschwerdeführerin drei telefonische Anrufversuche am 9., 11. und 12. September 2024 unternahm, bei denen sie laut Notiz "niemanden erreichen" konnte. Es wurde nicht festgehalten, ob beide oder nur eine Referenzperson bei diesen Kontaktversuchen nicht erreicht wurde.

5.7.2 Angesichts dieser Ausgangslage ist zum vorliegenden Fall festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin unbestrittenermassen sowohl eine direkte Telefonnummer als auch eine direkte Mailadresse der Referenzpersonen in Beilage 3c "Referenzen der Unternehmung" ihres Angebots angegeben hat. Deshalb erweist sich die Rüge der Beschwerdeführerin, wonach die Vergabestelle mit elektronischer Mitteilung hätte nachhaken müssen, als nicht offensichtlich unbegründet. Dafür spricht insbesondere das in E. 5.6.6 hiervor zitierte Urteil VB.2022.00276 des Verwaltungsgerichts Zürich vom 8. September 2022. Damit ist im vorliegenden Zusammenhang nicht näher darauf einzugehen, wie nahe zeitlich die Telefonanrufe beieinanderliegen dürfen, um die Unerreichbarkeit der Referenzperson anzunehmen. Dasselbe gilt für die Frage, ob es innerhalb desselben Departements eine gesteigerte Anforderung gibt in Bezug auf den Versuch, die Referenzpersonen zu erreichen. Jedenfalls ist generell festzuhalten, dass die grosse Anzahl eingegangener Offerten nicht dazu führen darf, dass der sich aus dem Untersuchungsgrundsatz ergebende Mindeststandard in Bezug auf das Kontaktieren von Referenzpersonen unterschritten wird.

6.

6.1 Als Reaktion auf die neue Argumentation der Vergabestelle im Rahmen ihrer Stellungnahme zu den prozessualen Anträgen der Beschwerdeführerin macht Letztere in ihrer Replik geltend, dass die Vergabestelle die Eignung der genannten Referenzpersonen, Auskunft zu

erteilen, falsch beurteilt habe. Auch mit diesem Argument könne die Ungültigkeit der in Frage stehenden Referenz nicht begründet werden.

6.1.1 Zunächst merkt die Vergabestelle in ihrer Vernehmlassung vom 20. Februar 2025 an, dass die Beschwerdeführerin zwar nur ihre Bewertung unter dem Kriterium ZK02A rüge, die beiden Zuschlagskriterien ZK02A und ZK02B aber strukturell miteinander verknüpft seien (vgl. E. 5.4.1 und E. 7.2.4). Neben der binär beurteilen Gültigkeit der einzelnen Referenzen (ZK02A) seien zusätzlich alle eingeholten (also gültigen) Referenzen um eine mehrstufig-diskrete Bewertung der Arbeitsqualität der Anbieterin gebeten (ZK02B). Sollte sich daher ergeben, dass tatsächlich eine zusätzliche Referenz im Rahmen des Kriteriums ZK02A als gültig anzuerkennen sei, müsse deshalb auch ZK02B neuevaluiert werden.

6.1.2 Aufgrund dieser Ausgangslage habe die Vergabestelle nach Beschwerdeeingang eine Nachevaluation durchgeführt. Dabei habe sich ergeben, dass beide Referenzpersonen ungeeignet gewesen wären, die dem Anforderungskatalog im Detail zu entnehmenden Auskünfte zu erteilen. Die Referenzperson 2 könne die Minimalanforderungen nicht bzw. mindestens nicht komplett dem ihr vorliegenden Referenzformular entnehmen und sei sowieso nur Ferienvertretung der Referenzperson 1 gewesen, die selbst wiederum die im Anforderungskatalog vorgesehene Bewertung der Arbeitsqualität nicht vornehmen könne, da sie nur für die Verteilung externer Mitarbeiter auf Projekte zuständig gewesen sei.

6.1.3 Daraufhin habe die Vergabestelle eine E-Mail der Beschwerdeführerin vom 13. Februar 2025 erhalten, in welchem diese darauf hinweist, dass die Referenzperson 1 auf ergänzende Nachfrage hin bestätigt habe, dass sie drei von sechs Unterkriterien von ZK02B doch bewerten könne.

6.1.4 Aufgrund der inkompatiblen Auskünfte habe die Vergabestelle vertiefte Erkundigungen über die Rolle der Referenzpersonen eingeholt und diese am 18. Februar 2025 auch der Beschwerdeführerin mitgeteilt. Aus diesen gehe hervor, dass die Referenzpersonen bloss die Angebote einholen und die Einsatzverträge für verschiedene Projekte, u.a. Business-Analysen, abschliessen; die einzelnen Projekte würden dann ohne Beteiligung der Referenzpersonen abgewickelt. Die Referenzpersonen würden erst wieder herangezogen werden, sobald es zu erheblichen

Leistungsstörungen kommen würde, die einen Personalwechsel oder eine Vertragsauflösung- bzw. Verlängerung bedingen würden.

6.1.5 Nach Ansicht der Vergabestelle lässt sich die Angabe einer falschen – weil nicht projektzuständigen – Referenzperson nicht durch die Zulassung "genereller" Auskünfte oder einer projekt-abstrahierten Auskunft über die Zusammenarbeit in der Referenzevaluation substituieren. Zudem würde die Zulassung einer solchen Substituierung für die hier gegenständliche Referenz gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz gegenüber den anderen Anbieterbewertungen verstossen. Das Evaluationsteam habe fehlende Auskunftsfähigkeit von Referenzpersonen in Beachtung des Gleichbehandlungsgrundsatzes für sämtliche Angebote in ZK02A berücksichtigt. Eine in ZK02A ungültige Referenz sei dann im Kriterium zur Bewertung der Arbeitsqualität ZK02B konsequent unberücksichtigt geblieben. Wäre stattdessen eine Referenz als gültig zu qualifizieren (also die Minimalanforderungen erfüllend), ohne dass die Referenzperson sich auch materiell über die Arbeitsqualität äussern könne, müsse diese Auskunft in ZK02B als unbewertbar bzw. mit Note 0 eingetragen werden. Nach Ansicht der Vergabestelle würde ein Angebot mit Angabe nur teilweise nicht-auskunftsfähiger Referenzpersonen (nur zu den Minimalanforderungen des Projekts, nicht aber zur Arbeitsqualität) im Ergebnis ohne vernünftigen Grund schlechter bewertet, als ein Konkurrenzangebot mit Angabe gänzlich falscher Referenzpersonen (ungültige Referenz).

6.1.6 Zudem verweist die Vergabestelle darauf, dass im vorliegenden Beschaffungsverfahren die Beschwerdeführerin aus dem Anforderungskatalog im Detail gewusst habe, dass einerseits die Referenzpersonen sicher angefragt würden und auch zu welchen Auskünften. Daher obliege es alleine der Beschwerdeführerin, zur Auskunftserteilung geeignete Personen zu benennen.

6.1.7 Die Vergabestelle komme daher zusammenfassend zum Schluss, dass die Beurteilung des Evaluationsteams im Ergebnis nicht zu beanstanden sei, da das streitgegenständliche Referenzprojekt im dokumentierten und verlangten Detaillierungsgrad nicht habe verifiziert werden können, und dass dies unabhängig davon gelte, ob dem Evaluationsteam ursprünglich eine Verletzung der Untersuchungsmaxime durch nicht hinreichende Kontaktversuche vorzuwerfen sei.

6.2

6.2.1 Mit Replik vom 7. März 2025 machte die Beschwerdeführerin geltend, dass aus der Vernehmlassung der Vergabestelle vom 20. Februar 2025 zur aufschiebenden Wirkung hervorgehe, dass diese nur um am Ergebnis der Submission nichts ändern zu müssen, neu behaupte, die gegenständliche Referenz sei "ungeeignet". Aufgrund dieses Vorgehens komme die Vergabestelle offenbar zum Schluss, dass die streitige Referenzauskunft nicht berücksichtigt werden könne oder aber berücksichtigt und bei entsprechender materieller Bewertung in ZK02B mit einer Null bewertet werden müsse. Der Auffassung der Beschwerdeführerin nach ist diese Schlussfolgerung alles andere als überzeugend, weshalb die Hauptsachenprognose noch immer positiv zugunsten der Beschwerdeführerin ausfallen müsse.

6.2.2 Die Beschwerdeführerin führt aus, sie müsse sich den Umstand, dass die Vergabestelle ihren Abklärungspflichten mit Blick auf die BIT-Referenz der Beschwerdeführerin erst nach Einleitung des Beschwerdeverfahrens nachgekommen sei, an dieser Stelle nicht entgegenhalten lassen. Dies erst recht nicht, wenn das Ergebnis dieser Nachevaluation alles andere als gewiss sei.

6.3 Eine Sachverhaltsdarstellung ist unrichtig, wenn der Verfügung ein falscher und aktenwidriger Sachverhalt zugrunde gelegt wird oder Beweise falsch gewürdigt worden sind; unvollständig ist sie, wenn nicht alle für den Entscheid rechtswesentlichen Sachumstände berücksichtigt werden (vgl. statt vieler: Urteil des BVGer B-3329/2024 vom 6. Januar 2025 E. 4.2; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, Rz. 1043).

Aus Art. 12 VwVG ergibt sich, dass im Verwaltungsverfahren die Abklärung sowie die Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts von zentraler Bedeutung sind. Die für die Entscheidfindung vorzunehmende Tatsachenfeststellung setzt ihrerseits voraus, dass die Sachlage korrekt und vollständig ermittelt worden ist (KRAUSKOPF/ EMMENEGGER/ BABEY, in: WALDMANN/WEISSENBERGER [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl. 2023, Rz. 1 zu Art. 12 VwVG).

6.4

6.4.1 Jedenfalls gilt, dass das Bundesverwaltungsgericht wegen des im Beschwerdeverfahren ebenfalls geltenden Untersuchungsgrundsatzes

den relevanten Sachverhalt nicht allein gestützt auf die Abklärungen der Vergabestelle beurteilen darf. Dabei kann im vorliegenden Zusammenhang offen bleiben, inwieweit die Vergabestelle solche Abklärungen im Beschwerdeverfahren nachschieben darf. Dies gilt im vorliegenden Fall umso mehr, als die Beschwerdeführerin die Feststellungen der Vergabestelle replicando nach wie vor bestreitet.

6.4.2 Aus den Akten wird ersichtlich, dass die Beschwerdeführerin in ihrer Mail vom 13. Februar 2025 an die Vergabestelle vorbringt, dass die Referenzperson 1 nach selbstständiger Nachfrage durch die Beschwerdeführerin bestätigt habe, dass sie zumindest drei von sechs (im Anforderungskatalog festgehaltenen) Unterkriterien für die Bewertung der Erfahrung der Anbieterin mit öffentlichen Aufträgen doch bewerten könne (vgl. E. 6.1.3 hiervor). Aus der "Nachevaluation Los 3" (act. 27) geht hervor, dass die Referenzpersonen die Einwilligung, als Referenzpersonen zu fungieren, erteilt haben, wobei der Referenzperson 2 "dies zuerst nicht so bewusst gewesen sei" (vgl. Stellungnahme der Vergabestelle, Rz. III/B/5.1 S. 5).

6.4.3 Nach dem Gesagten kann sich das Gericht insoweit nicht auf die seitens der Beschwerdeführerin bestrittenen Feststellungen der Vergabestelle verlassen, sondern es wird in Bezug auf die Eignung der Referenzpersonen der Abnahme von Beweisen bedürfen. Damit erweist sich die Beschwerde auch in Bezug auf die Eignung der Referenzpersonen – immer unter der Annahme, dass die Ungültigkeit einer Referenz aufgrund dieser mangelnden Eignung auch im Rahmen von ZK02A (und nicht lediglich unter ZK02B) berücksichtigt werden darf – als nicht offensichtlich unbegründet.

7.

7.1

7.1.1 Aufgrund des Untersuchungsgrundsatzes und des Grundsatzes der Rechtsanwendung von Amtes wegen kann das Bundesverwaltungsgericht den Sachverhalt sowie die Anwendung von Bundesrecht prüfen, auch ohne dass entsprechende Rügen der Beschwerde führenden Partei vorgebracht worden sind. Das Rügeprinzip kommt nur in abgeschwächter Form zur Anwendung (Urteil des BVGer B-312/2014 vom 14. August 2014 E. 2.2; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Aufl.2022, Rz. 1.55 und 2.165). Die Beschwerdeinstanz ist demnach berechtigt, auch Fragen nachzugehen, die von der

Beschwerdeführerin nicht ausdrücklich aufgeworfen wurden, zu deren Beantwortung jedoch aufgrund der Parteivorbringen in Kombination mit den Akten durchaus Anlass besteht (GALLI/MOSER/LANG/STEINER, a.a.O., Rz. 1380).

7.1.2 Die im Rahmen der Ausschreibung formulierten Eignungs- und Zuschlagskriterien sind so auszulegen und anzuwenden, wie sie von den Anbietern in guten Treuen verstanden werden konnten und mussten. Auf den subjektiven Willen der Vergabestelle bzw. der dort tätigen Personen kommt es nicht an (vgl. BGE 141 II 14 E. 7.1 "Monte Ceneri"; vgl. E. 5.6.2 hiervor).

7.1.3 Aus dem Transparenzgebot ergibt sich, dass der öffentliche Auftraggeber das Gesamtsystem von Zuschlags- und Unterkriterien samt der festgelegten Gewichtung für jedes Kriterium (Beurteilungsmatrix) bekannt zu geben hat (vgl. grundlegend das Urteil des BVGer B-891/2009 vom 5. November 2009 E. 3.1 “Kurierdienst BAG I“ und zum Ganzen den Zwischenentscheid des BVGer B-7216/2014 vom 24. Februar 2015 E. 4.1 mit Hinweisen “Casermettatunnel“; GALLI/MOSER/LANG/STEINER, a.a.O., Rz. 847). Die Vergabestelle ist grundsätzlich an die Ausschreibung und die Ausschreibungsunterlagen gebunden. Wenn sie bekannt gegebene Kriterien ausser Acht lässt, ihre Bedeutungsreihenfolge umstellt, andere Gewichtungen vornimmt oder Kriterien heranzieht, die sie nicht bekannt gegeben hat, handelt sie vergaberechtswidrig (vgl. dazu den Zwischenentscheid des BVGer B-2960/2014 vom 28. Oktober 2014 E. 4.2.2 "Talgo" sowie das Urteil B-6837/2010 vom 15. März 2011, E. 3.1. ff. "Lüftung Belchentunnel"; siehe auch GALLI/MOSER/LANG/STEINER, a.a.O., Rz. 848).

7.2

7.2.1 Aufgrund der Ausschreibungsunterlagen stellt sich unabhängig von den Rügen der Beschwerdeführerin die Frage, wie die Zuschlagskriterien ZK02A und ZK02B zu verstehen sind, wobei zunächst die Frage zu beantworten ist, ob die fehlende Erreichbarkeit oder die fehlende Eignung einer Referenzperson nach der bekannt gegebenen Bewertungsmethode unter dem ZK02A zu einem Abzug führen darf (vgl. zur Beschreibung der Bewertungsmethode für das ZK02A E. 5.1 f. hiervor mit Abbildung).

7.2.2 Dazu ist zunächst festzuhalten, dass sich keines der Eignungskriterien auf Referenzen bezieht, sondern unter EK08 "nur" ein

Qualitätsmanagementsystem verlangt wird. Damit wird die ganze Prüfung der Referenzen im Sinne einer Mehreignung verstanden (vgl. dazu E. 5.6.1 hiervor). Ausserdem wird im Anforderungskatalog (act. 7) unter dem Titel "Zuschlagskriterien" (S. 10) festgehalten, dass die Bewertung für das ZK02A (im Gegensatz zu ZK02B) auf Grundlage des schriftlichen Angebots bzw. der schriftlich eingereichten Formulare erfolgen soll (“Die Referenzformulare des schriftlichen Angebots werden wie folgt bewertet:“). Dies geht auch aus der Spalte “Titel“ des Anforderungskatalogs für ZK02A auf S. 10 hervor (“Referenzformulare [schriftliches Angebot]“). Dabei handelt es sich hier in einem ersten Schritt in ZK02A um eine im Vergleich zum ZK02B weniger vertiefte Prüfung der Referenzprojekte in Bezug auf die Fragen, ob sie – wie verlangt – "in der öffentlichen Verwaltung" erbracht worden sind und eine "Business Analyse" zum Gegenstand haben, wobei nicht verlangt wurde, dass die Referenzen mit dem vorliegend ausgeschriebenen Projekt vergleichbar sind. Unter der Überschrift "Nachweis" wird im Anforderungskatalog darauf hingewiesen, dass "unklar beschriebene, unvollständige Kundenreferenzen, die nicht dem Aufgabenbereich zugewiesen werden können", als ungültig bewertet werden (vgl. zum Ganzen act. 7, Anforderungskatalog Los 3, S.10 f.; act. 12, Formular "Referenz der Unternehmung").

7.2.3 Nach dem Gesagten ist ohne klare Ansage der Vergabestelle zum Vorgehen beim Bewerten von Referenzen im Rahmen von ZK02A in den Ausschreibungsunterlagen nicht davon auszugehen, dass die Erreichbarkeit und die Eignung der Referenzpersonen – als unter ZK02B für die qualitative Bewertung relevante Aspekte – im Rahmen von ZK02A eine Rolle spielen. Die Vergabestelle behauptet denn auch nicht, dass die Beschwerdeführerin – was prima facie für das ZK02A relevant wäre – weniger als drei Referenzen beschrieben hat oder dass die beschriebenen Referenzen die Bedingungen "in der öffentlichen Verwaltung" und "Business Analyse" nicht erfüllen. Ausserdem ist prima facie anzunehmen, dass die von der Beschwerdeführerin angegebenen Referenzpersonen ohne Weiteres in der Lage wären zu bestätigen, dass diese Bedingungen erfüllt sind. Damit ist prima facie eher davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin – nach der Begrifflichkeit der Vergabestelle – drei Kundenreferenzen eingereicht hat, die dem Aufgabenbereich zugewiesen werden können. Zum Vorgehen bei fehlender Eignung der Referenzpersonen oder fehlender Erreichbarkeit derselben werden unter ZK02A keine Aussagen gemacht. Dies spricht schon allein prima facie eher dafür, dass bei Hindernissen beim Einholen der Referenzen (fehlende Eignung der Referenzperson für die zu bewertenden Aussagen unter

ZK02B oder fehlende Erreichbarkeit) – mangels klarer diesbezüglicher Ausformulierung im Anforderungskatalog – keine Abzüge gemacht werden dürfen.

7.2.4 Die Vergabestelle weist zutreffend darauf hin, dass die Zuschlagskriterien ZK02A und ZK02B als Teil desselben Konzepts zu verstehen sind. Diese sind – so die Vergabestelle – "strukturell miteinander verknüpft" (vgl. E. 5.4.1 und E. 6.1.1 hiervor). Damit ist nicht nur die Bewertungsmethode für jedes der Zuschlagskriterien separat unter Auslegung der Beschreibung der Vergabestelle zu ermitteln, sondern es sind insbesondere die Aussagen zu ZK02A und ZK02B systematisch auszulegen (Urteil des BGer 2C_1078/2019 vom 22. Juni 2021 E. 5.2.3 "corso di formazione"; Zwischenentscheide des BVGer B-5500/2021 vom 29. Juli 2022 E. 9.5.6 "Tunnelfunkanlagen II" und B-4959/2021 vom 18. Mai 2022 E. 5.8.6 "Weichenschleifmaschinen").

7.2.5 Die Bewertungsmethode und die Nachweise zum ZK02B betreffend die Bewertung der eingeholten Referenzauskünfte sind im Anforderungskatalog für Los 3 (act. 7, S. 11) wie folgt definiert:

Nr.	Titel	Kriterium
ZK02B	**Erfahrung mit Aufträgen in der öffentlichen Verwaltung** **Referenzauskünfte** (eingeholte Referenzauskünfte)	Die gemäss ZK02A schriftlich eingereichten Referenzen werden überprüft. Folgende Punkte werden anlässlich der Einholung von Referenzen bewertet: - Qualität der erbrachten Leistungen generell - Einhaltung von Vorgaben des Auftraggebers - Methodik / Vorgehensweise zur Erbringung der Leistungen - Fachliche Kompetenzen der eingesetzten Mitarbeitenden - Verhalten und Vorgehen des Anbieters bei Schwierigkeiten und Abweichungen im Kontext von Scope, Time und Budget - Mögliche erneute Zusammenarbeit mit dem Lieferanten Der Durchschnitt aller eingeholten Referenzauskünfte pro Anbieter ergibt die Schlussbewertung des Zuschlagkriteriums ZK02B. 5 - 4 Punkte A 100% Erfüllung des ZK02B 3 - 2 Punkte B 50% Erfüllung des ZK02B 0 – 1 Punkte C 0% Erfüllung des ZK02B **Hinweis**: Sollten die angegebenen Personen für die Referenzauskunft mehrfach nicht erreichbar sein, so wird die betreffende Referenz im ZK02B mit 0 Punkten bewertet.

7.2.6 Damit ist eine im Vergleich zu ZK02A deutlich vertieftere (und auch höher gewichtete) Prüfung der Referenzprojekte aufgrund substanzieller Aussagen der Referenzpersonen intendiert:

> "*Die gemäss ZK02A schriftlich eingereichten Referenzen werden überprüft.*"

Dabei ergibt "der Durchschnitt aller eingeholten Referenzauskünfte pro Anbieter" die Schlussbewertung unter dem Zuschlagskriterium ZK02B. Die einzelnen Referenzen werden mit bis zu 5 Punkten bewertet. Ausserdem wird unter dem Titel “Hinweis“ folgende Regel formuliert:

> "*Sollten die angegebenen Personen für die Referenzauskunft mehrfach nicht erreichbar sein, so wird die betreffende Referenz im ZK02B mit 0 Punkten bewertet."*

Demgegenüber enthalten die Vorgaben zum ZK02A gemäss Anforderungskatalog – wie soeben festgestellt – keine Aussagen zu den Folgen fehlender Erreichbarkeit. Weder unter ZK02A noch unter ZK02B werden Anordnungen getroffen über das Vorgehen bei fehlender Eignung der Referenzpersonen.

Sowohl die Auslegung dieses Hinweises unter ZK02B wie auch die systematische Auslegung der Aussagen der Vergabestellen zu beiden die Referenzen betreffenden Zuschlagskriterien sprechen prima facie dafür, dass jedenfalls bei fehlender Erreichbarkeit der Referenzpersonen allenfalls ein Punkteabzug unter dem ZK02B, mit Blick auf den Grundsatz der Bindung an die Ausschreibungsunterlagen indes eher kein Punkteabzug unter dem ZK02A zulässig ist.

Prima facie könnte die Beschwerdeführerin daher statt der an sie vergebenen 750 Punkte die vollen 1500 Punkte erhalten, da sie nicht nur zwei, sondern drei nach den Anforderungen gemäss ZK02A gültige Kundenreferenzen vorlegt. Auch aus dem nachfolgend abgebildeten – den Anbieterinnen nicht zugänglichen – Evaluationsraster (act. 21; geschwärzter Screenshot der S. 45 zwecks besserer Darstellung des Rasters) ergibt sich, dass die Vergabestelle ZK02A und ZK02B nicht sauber trennt, indem sie den zu ZK02A gehörigen Hinweis auf das Vorgehen bei unklar beschriebenen Kundenreferenzen, die nicht dem

Aufgabenbereich zugewiesen werden können (vgl. Abbildung in E. 5.1 und E. 7.2.2 f. hiervor), unter ZK02B anführt.

Los 3 Business Analyse

ZK02B	Erfahrung mit Aufträgen in der öffentlichen Verwaltung - Referenzauskünfte	
Extern	Referenzobjekt Nr.	1
Extern	Name der Referenz (Kurztitel)	[redacted]
Extern	Kontaktperson Firma (Vorname Name)	[redacted]
Intern	Ref eingeholt durch (Vorname Name)	[redacted]
Intern	Datum	[redacted]
		Bewertung / Begründung
Gültigkeit	**Gültigkeit der Ref für:** Business Analyse Unklar beschriebene, unvollständige Kundenreferenzen, die nicht dem Aufgabenbereich zugewiesen werden können, werden als ungültig bewertet. **Frage: Betrug die Leistung für** Business Analyse **mindestens als 50% bei dieser Referenz?** **> 50% = 1 -> Bewerten** **< 50% = 0 -> Keine Bewertung -** Felder leer lassen	0 / Referenzperson inkl. Stv. nicht erreichbar [redacted]

7.2.7 Die Vergabestelle weist in ihrer Stellungnahme (III/B/8.2 S. 7) darauf hin, dass sich die ihrerseits getroffenen Feststellungen im Rahmen der Bewertung auch dahingehend auswirken könnten, dass die in Frage stehende Referenz der Beschwerdeführerin unter dem ZK02B als "unbewertbar" bzw. mit der Note 0 eingetragen werden müsste. Fakt ist zunächst, dass dies die Vergabestelle nicht in dieser Form getan hat, sondern die Referenzen der Beschwerdeführerin mit der Maximalpunktzahl bewertet hat. Dies wohl mit Blick auf die Formulierung, dass der "Durchschnitt aller eingeholten Referenzauskünfte pro Anbieter" zu bewerten ist, wobei die Regel prima facie nicht einwandfrei kohärent ist mit dem Hinweis, wonach bei fehlender Erreichbarkeit der Referenzpersonen mit 0 Punkten zu bewerten ist.

7.2.8 Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass die Ausschreibungsunterlagen keinen Hinweis darauf enthalten, wie bei fehlender Eignung der Referenzpersonen vorzugehen ist. Und schliesslich stellt sich auch die

Frage, ob gemäss dem an die Vergabestelle gerichteten Mail der Beschwerdeführerin vom 13. Februar 2025 davon auszugehen ist, dass die Referenzperson drei von sechs Unterkriterien von ZK02B bewerten könnte. Unter dieser Voraussetzung könnte es sein, dass die Beschwerdeführerin zwei Punkte für die umstrittene Referenz erhält. Dies ergäbe im Durchschnitt einen Wert von 4 und somit weiterhin 100% der Punktzahl für ZK02B. Darauf ist jedoch im vorliegenden Zusammenhang nicht näher einzugehen.

7.2.9 Zusammenfassend kann prima facie keineswegs ausgeschlossen werden kann, dass der strittige Punkteabzug unter ZK02A gegen das Transparenzprinzip verstösst. Das gilt auch unter der Annahme, dass die Vergabestelle den Punkteabzug erfolgreich nicht mehr mit fehlender Erreichbarkeit, sondern mit fehlender Eignung der Referenzpersonen begründet. Folglich würde die Beschwerdeführerin ein Gesamtergebnis von 9'803 Punkten erzielen und damit die Beschwerdegegnerin 1, namentlich die drittplatzierte Anbieterin X._____ AG, mit 9'625 Punkten, überrunden. Es ist prima facie auch nicht offensichtlich, dass der Verzicht auf einen Punktabzug unter dem ZK02A mit einem Punkteabzug unter dem ZK02B zulasten der Beschwerdeführerin kompensiert werden kann. Damit erweist sich die Beschwerde auch insoweit als nicht offensichtlich unbegründet.

8.

8.1

8.1.1 Erweist sich eine Beschwerde prima facie als nicht offensichtlich unbegründet ist, so ist in einem nächsten Schritt abzuwägen, ob die Interessen der Vergabestelle – und der Zuschlagsempfängerinnen – an einer sofortigen Vollstreckung gewichtiger sind als das Interesse der Beschwerdeführerin, dass ihre Chance auf einen Zuschlag durch die Gewährung der aufschiebenden Wirkung gewahrt werde (vgl. E. 3.3 hiervor).

Dabei ist im vorliegenden Fall zu berücksichtigen, dass der Vergabestelle mit Verfügung vom 26. März 2025 für dringende Leistungen ein Vorabbezug im Umfang von 250'000 Franken bewilligt worden ist.

8.1.2 Nicht jedes Beschleunigungsinteresse der Vergabestelle ist als so dringend einzustufen, dass es zur Abweisung der aufschiebenden Wirkung führen müsste. Vielmehr hat die Auftraggeberin den Umstand, dass gegen

den Zuschlag ein Rechtsmittel ergriffen werden kann, dem gegebenenfalls die aufschiebende Wirkung erteilt wird, bei sorgfältiger Disponierung bereits in ihre Planung einzubeziehen und die Termine, die eingehalten werden müssen, entsprechend anzusetzen. Beschaffungsgeschäfte samt Durchführung des eigentlichen Submissionsverfahrens und eines allfälligen Rechtsmittelverfahrens sind demnach nach Möglichkeit so langfristig zu planen, dass grundsätzlich keine Dringlichkeit eintreten kann (Urteil des BGer 2C_339/2010 vom 11. Juni 2010 E. 3.2; Zwischenentscheide des BVGer B-4958/2013 vom 23. Oktober 2013 E. 5.3 “Projektcontrollingsystem AlpTransit“ und B-891/2009 vom 23. März 2009 E. 4.1 “Kurierdienst BAG I“). Aber auch eine selbstverschuldete Dringlichkeit kann nicht dazu führen, dass sich der Richter daran gehindert sieht, einer Beschwerde zur Vermeidung substantiiert dargelegter gravierender Folgen einer Verzögerung im Einzelfall nicht gleichwohl die aufschiebende Wirkung zu versagen (vgl. zum Ganzen GALLI/MOSER/LANG/STEINER, a.a.O., Rz. 1328 mit Hinweisen). Dabei ist es grundsätzlich Sache der Vergabestelle, allfällige gravierende Folgen einer Verzögerung, welche die Nichterteilung der aufschiebenden Wirkung einer Beschwerde begründen sollen, substantiiert darzulegen (Zwischenentscheid des BVGer B-998/2014 vom 26. Oktober 2014 E. 7.2 “Datentransport BIT“).

8.1.3 Produkte oder Dienstleistungen, in Bezug auf welche dauernder oder regelmässiger Bedarf besteht, sind für die Vergabestelle oft unverzichtbar. Diesfalls drängt es sich auf, nicht in Bezug auf die ganze in Frage stehende Lieferung eine Interessenabwägung vorzunehmen, sondern mit Blick auf das Verhältnismässigkeitsgebot zu entscheiden, ob nicht vorsorglich eine den Gesamtumfang der Beschaffung nicht in ungebührlicher Weise präjudizierende Teilmenge zur Beschaffung freigegeben werden kann (Zwischenverfügungen des BVGer B-3644/2017 vom 23. August 2017 "Tunnelorientierungsbeleuchtung" E. 6.8.1 und B-4637/2016 vom 19. Oktober 2016 E. 10.3 "Tunnelreinigung Gotthard-Basistunnel"; vgl. GALLI/MOSER/LANG/STEINER, a.a.O., Rz. 1342).

8.2

8.2.1 Die Vergabestelle vertritt in ihrer Stellungnahme zu den prozessualen Anträgen der Beschwerdeführerin die Auffassung, dass überwiegende öffentliche Interessen gegen die Erteilung der aufschiebenden Wirkung sprechen. Die in Frage stehenden IT-Leistungen für die Steuerverwaltung könnten nicht aufgeschoben werden. Die systemrelevanten Leistungen

seien in Bezug auf die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Steuerverwaltung und die internationale Zusammenarbeit in Steuersachen vor allem mit Blick auf die durch Gesetzesänderungen (Wechsel Wohneigentumsbesteuerung, Berufskostenpauschale, Erstreckung Verlustverrechnung, Transparenz wirtschaftlich Berechtigter, Individualbesteuerung, Automatischer Informationsaustausch) durchzuführenden Anpassungen ab 2026 zwingend erforderlich. Es könne der Bedarfsstelle nicht vorgehalten werden, dass sich die Evaluation im Gesamtprojekt mit vier Losen aufgrund der unerwarteten Zahl von rund 80 Angeboten etwas verzögert habe (Stellungnahme, Rz. III/C/3.1). Der Beschwerdeführerin stehe wiederum nicht etwa ein Auftrag von über 7'000'000 Franken in Aussicht, sondern nur der Einbezug in einen Kreis von Anbietern, die sich um Einzelaufträge bewerben können (Stellungnahme, Rz. III/C/3.2).

8.2.2 Die Beschwerdeführerin bestreitet das überwiegende öffentliche Interesse der Vergabestelle aufgrund mangelnder Substantiierung, weshalb dem Antrag auf Erteilung der aufschiebenden Wirkung zu entsprechen und insbesondere der Antrag auf Bewilligung eines Vorabbezugs abzulehnen sei (Replik, Rz. B/15 f.). Eine zu berücksichtigende Dringlichkeit sei nicht ersichtlich, auch weil die Vergabestelle sich für die Endentscheidung sechs Monate Zeit gelassen habe und damit eine selbstverschuldete Dringlichkeit vorliege (Replik, Rz. A/9.). Zudem impliziere der Titel des Beschaffungsgegenstandes "(24054) 605 IKT Unterstützung Digitalisierung ESTV 2024-2029" eher eine unterstützende Funktion bei der Digitalisierung statt einer systemrelevanten Funktion. Eventualiter beantragt sie, den vorläufigen Leistungsbezug auf die Beschwerdegegnerin 2 und 3 einzugrenzen (Replik, Rz. B/21.).

8.3

8.3.1 Die Beschwerdeführerin macht im vorliegenden Fall zu Recht geltend, dass die Vergabestelle die gravierenden Folgen nicht hinreichend belegt und auch keine Detailberechnung zum – erst auf richterliche Instruktion hin nachgereichten – Höchstbetrag für den inzwischen teilweise bewilligten Vorabbezug angegeben hat (vgl. zur Substantiierungspflicht in Bezug auf die Dringlichkeit etwa den Zwischenentscheid B-5937/2020 vom 26. Februar 2021 E. 9 "MÜLS Kerenzerbergtunnel I").

8.3.2 Indessen erscheint die Beurteilung der Vergabestelle, wonach der beantragte teilweise Vorabbezug in Bezug auf die Sicherung der

Funktionsfähigkeit der Steuerverwaltung betreffend einzelne Gesetzesänderungen wie auch die zu sichernden "internationalen Beziehungen der Schweiz" dringlich und gewichtig ist, grundsätzlich nachvollziehbar.

8.3.3 Damit können auch für den Fall, dass die Dringlichkeit – wie die Beschwerdeführerin behauptet – selbstverschuldet wäre, gravierende Folgen einer Verzögerung nicht ausser Acht gelassen werden (vgl. E. 8.1.5 hiervor). Indessen hat das Bundesverwaltungsgericht bereits in einschlägigen Präjudizien hervorgehoben, dass eine teilweise Dringlichkeit in Bezug auf einige Teilelemente der Leistung nicht dazu führen kann, dass in Bezug auf die ganze nachgefragte Leistung bzw. die ganze Laufzeit von mehrjährigen Rahmenverträgen die aufschiebende Wirkung entzogen wird (vgl. etwa den Zwischenentscheid des BVGer B-3644/2017 vom 23. August 2017, insb. E. 6.8.3 "Tunnelorientierungsbeleuchtung").

8.3.4 Daher kann den Anträgen der Vergabestelle jedenfalls nicht vollumfänglich entsprochen werden. Es kann ihr auch nicht dahingehend beigepflichtet werden, dass eine von mehreren Zuschlagsempfängerinnen eines Rahmenvertrages wegen der offenen Frage, wie viele Leistungen bei ihr tatsächlich bezogen werden, ein weniger gewichtiges Interesse an effektivem Rechtsschutz hat im Vergleich zu einer alleinigen Zuschlagsempfängerin.

8.3.5 Indessen hat das Bundesverwaltungsgericht mit Zwischenverfügung vom 26. März 2025 den Antrag auf Erteilung der aufschiebenden Wirkung im Ergebnis bereits teilweise abgewiesen, indem der Vergabestelle für die geschätzte Dauer des Verfahrens bzw. bis zum 30. Juni 2025 erlaubt worden ist, dringende IT- Leistungen (auch in bereits laufenden Projekten), wie sie in der am 31. Dezember 2024 publizierten Zuschlagsverfügung vom 23. Dezember 2024 (SIMAP-Meldungsnummer 1442115; Los 3) definiert werden, im Umfang von höchstens Fr. 250'000.– (exkl. MWST) auszulösen. Dabei ist der Leistungsbezug bei der Beschwerdeführerin 2 oder der Beschwerdeführerin 3 möglich, nicht aber bei der Beschwerdeführerin 1.

8.3.6 In dieser Verfügung ist bereits festgehalten worden, dass die Vergabestelle bei dringendem Bedarf eine weitere Vorabbezugsbewilligung beantragen kann, womit ihrem Beschleunigungsinteresse hinreichend Rechnung getragen ist (vgl. zu Anordnungen für die Dauer des laufenden Beschwerdeverfahrens im Rahmen des Entscheids über die

aufschiebende Wirkung etwa den Zwischenentscheid des BVGer B-1606/2020 vom 11. Juni 2020 E. 8.5 "Mediamonitoring ETH-Bereich II").

8.4 Zusammenfassend ergibt sich, dass dem Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung daher im dargestellten Sinne teilweise zu entsprechen ist.

9.
Die das Hauptverfahren betreffenden weiteren Instruktionen erfolgen mit separater Verfügung.

10.
Über die Kosten- und Entschädigungsfolgen dieses Zwischenentscheides ist mit dem Entscheid in der Hauptsache zu befinden.

Demnach verfügt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Der Antrag der Beschwerdeführerin auf Gesuch um aufschiebende Wirkung wird im Sinne der Erwägungen teilweise gutgeheissen.

2.
Anordnungen betreffend den Schriftenwechsel im Hauptverfahren erfolgen mit separater Verfügung.

3.
Über die Kostenfolgen des vorliegenden Zwischenentscheids wird mit dem Entscheid in der Hauptsache befunden.

4.
Diese Verfügung geht an die Beschwerdeführerin, die Vergabestelle und die Beschwerdegegnerinnen.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:	Die Gerichtsschreiberin:
Marc Steiner	Iryna Sauca

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 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 (Art. 42 BGG).

Versand: 2. Mai 2025