Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung II
B-590/2026, B-1249/2026, B-1296/2026

Urteil vom 1. September 2026

Besetzung

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

Parteien

X._____ AG,
vertreten durch die Rechtsanwälte
lic. iur. Rainer Hager und/oder MLaw Sarah Wyss,
Beschwerdeführerin,

gegen

Y._____ AG,
Beschwerdegegnerin,

Bundesamt für Bauten und Logistik BBL,
Vergabestelle.

Gegenstand

Öffentliches Beschaffungswesen,
Zuschlag betr. Projekt "(b25010) Affoltern a.A.,
Lindenmoosstrasse, Etappe 2 / Erweiterung
Sammlungszentrum SNM / BKP 201",
SIMAP-Projektnummer #17416.

Sachverhalt:

A.

A.a Als Teil der geplanten Erweiterung des Sammlungszentrums des Schweizerischen Nationalmuseums schrieb das Bundesamt für Bauten und Logistik BBL (im Folgenden: Vergabestelle) am 30. Mai 2025 auf der Internetplattform SIMAP unter dem Projekttitel "(b25010) Affoltern a. A., Lindenmoosstrasse, Etappe 2 / Erweiterung Sammlungszentrum SNM / BKP 201» einen Auftrag für den Baugrubenaushub aus (Projektnummer #17416-01).

A.b Innert Frist gingen drei Angebote ein, darunter dasjenige der X._____AG (im Folgenden: Beschwerdeführerin).

A.c Mit Verfügung vom 23. Dezember 2025 erteilte die Vergabestelle der Y._____ AG (im Folgenden: Zuschlagsempfängerin oder Beschwerdegegnerin) den Zuschlag zum Preis von Fr. 4'654'682.33 (inkl. MWST). Diese Verfügung wurde am 9. Januar 2026 auf der Internetplattform SIMAP veröffentlicht (SIMAP-Projektnummer #17416-02).

A.d Mit E-Mail vom 9. Januar 2026 teilte die Vergabestelle der Beschwerdeführerin mit, dass ihr Angebot nicht habe berücksichtigt werden können. Auf Ersuchen der Beschwerdeführerin begründete die Vergabestelle die Nichtberücksichtigung mit schriftlichem Debriefing vom 13. Januar 2026. Darin führte die Vergabestelle aus, der wesentliche Grund sei gewesen, dass ihr Angebot preislich 60% über dem Angebot der Zuschlagsempfängerin liege.

B.

Gegen den Zuschlag erhob die Beschwerdeführerin am 26. Januar 2026 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht (Verfahren B-590/2026) und stellt die folgenden Rechtsbegehren:

> «1. Die Verfügung vom 23. Dezember 2025 betreffend (b25010) Affoltern a. A., Lindenmoosstrasse, Etappe 2 / Erweiterung Sammlungszentrum SNM / BKP 201, sei aufzuheben und es sei der Zuschlag der Beschwerdeführerin zu erteilen.
>
> 2. Eventualiter sei die Beschwerdegegnerin anzuweisen, der Beschwerdeführerin den Zuschlag zu erteilen.

3. Subeventualiter sei die Beschwerdegegnerin anzuweisen, die Ausschreibung zu wiederholen.

4. Subsubeventualiter sei festzustellen, dass die Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 23. Dezember 2025 an die Zuschlagsempfängerin rechtswidrig sei.

5. Alles unter Kosten und Entschädigungsfolgen (zzgl. 8.1 % MWST) zu Lasten der Beschwerdegegnerin.»

Die Beschwerdeführerin stellt die folgenden Prozessanträge:

«6. Der Beschwerde sei zunächst mittels superprovisorischer Verfügung und danach definitiv die aufschiebende Wirkung zu erteilen und es sei der Beschwerdegegnerin vorläufig zu untersagen, mit der Zuschlagsempfängerin oder mit einer anderen Partei einen Vertrag betreffend (b25010) Affoltern a.A., Lindenmoosstrasse, Etappe 2 / Erweiterung Sammlungszentrum SNM / BKP 201 abzuschliessen.

7. Es sei die Beschwerdegegnerin zu verpflichten, die vollumfänglichen Akten einzureichen und es sei der Beschwerdeführerin Akteneinsicht zu gewähren.

8. Nach gewährter Akteneinsicht und noch vor Erlassen des (definitiven) Zwischenentscheids betreffend die aufschiebende Wirkung sei der Beschwerdeführerin Gelegenheit zur Beschwerdeergänzung zu geben.».

Zur Begründung ihrer Beschwerde führt die Beschwerdeführerin aus, die Baubewilligung, welche der Vergabestelle für den Anbau der Erweiterungstrakte des Schweizerischen Nationalmuseums, Sammlungszentrum, erteilt worden sei, enthalte die Auflage, dass ein «Transportkonzept Bahntransport von Aushub und Gesteinskörnung» erstellt werde. Darauf habe sie in ihrer Auftragsanalyse und in der Angebotsbereinigung vom 15. Oktober 2025 hingewiesen. Sie vermute, dass die Zuschlagsempfängerin die Kosten für den Bahntransport nicht einkalkuliert habe. Die massiven Preisunterschiede liessen sich nur dadurch erklären, dass die Beschwerdeführerin als einzige Anbieterin die Kosten für den gesetzlich vorgeschriebenen Bahntransport des Aushubmaterials in ihr Angebot eingerechnet habe. Da das Angebot der Zuschlagsempfängerin vermutungsweise gegen diese Pflicht verstosse, hätte der Zuschlag nicht ihr erteilt werden dürfen, sondern an die Beschwerdeführerin erfolgen müssen.

C.

Mit Verfügung vom 27. Januar 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.
Am 2. Februar 2026 teilte die Zuschlagsempfängerin mit, dass sie am Verfahren nicht teilnehmen wolle.

E.
Mit Eingabe vom 11. Februar 2026 teilte die Vergabestelle mit, dass sie beabsichtige, die Zuschlagsverfügung vom 9. Januar 2026 in Wiedererwägung zu ziehen und den erteilten Zuschlag zeitnah zu widerrufen, unverzüglich danach das Vergabeverfahren abzubrechen und den Auftrag neu auszuschreiben, wobei sie die Ausschreibungsunterlagen präzisieren werde. Sie beantragte, das Beschwerdeverfahren sei zu sistieren.

F.
Am 18. Februar 2026 publizierte die Vergabestelle auf SIMAP den Widerruf des Zuschlags im Projekt «(b25010) Affoltern a. A., Lindenmoosstrasse, Etappe 2 / Erweiterung Sammlungszentrum SNM / BKP 201». Zur Begründung führte sie neue Erkenntnisse hinsichtlich der kantonalen Pflicht zum Abtransport des Aushubs per Bahn an. Das Beschaffungsverfahren werde mittels separater Verfügung abgebrochen und der Auftrag neu ausgeschrieben (SIMAP-Projektnummer #17416-03).

G.
Am 19. Februar 2026 erhob die Beschwerdeführerin Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht gegen diese Widerrufsverfügung (Verfahren B-1249/2026) und beantragt die Aufhebung der Verfügung und die Erteilung des Zuschlags an sie selbst. Eventualiter beantragt sie, die Vergabestelle sei anzuweisen, ihr den Zuschlag zu erteilen. Subeventualiter beantragt sie, die Vergabestelle sei anzuweisen, die Ausschreibung zu wiederholen und subsubeventualiter, es sei festzustellen, dass die Verfügung der Vergabestelle vom 18. Februar 2026 rechtswidrig sei. In prozessualer Hinsicht beantragte sie insbesondere, der Beschwerde sei zunächst mittels superprovisorischer Verfügung und danach definitiv die aufschiebende Wirkung zu erteilen, und es sei der Vergabestelle vorläufig zu untersagen, das aktuelle Beschaffungsverfahren mittels separater Verfügung abzubrechen und den Auftrag neu auszuschreiben. Die Beschwerde sei mit dem Beschwerdeverfahren B-590/2026 zu vereinigen.

H.
Am 19. Februar 2026 publizierte die Vergabestelle auf SIMAP ihre Abbruchverfügung im Vergabeverfahren «(b25010) Affoltern a. A., Lindenmoosstrasse, Etappe 2 / Erweiterung Sammlungszentrum SNM / BKP 201» (SIMAP-Projektnummer #17416-04).

I.
Mit Eingabe vom 19. Februar 2026 informierte die Vergabestelle das Bundesverwaltungsgericht über den Widerruf des Zuschlags, den Abbruch des Vergabeverfahrens und die Publikation dieser Verfügungen. Sie beantragt, es sei das hängige Beschwerdeverfahren aufgrund Gegenstandslosigkeit ohne Kostenfolge abzuschreiben.

J.
Am 20. Februar 2026 erhob die Beschwerdeführerin auch gegen diese Abbruchverfügung Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht (Verfahren B-1296/2026). Sie beantragt, die Abbruchverfügung sei aufzuheben und der Zuschlag sei ihr zu erteilen. Eventualiter beantragt sie, die Vergabestelle sei anzuweisen, ihr den Zuschlag zu erteilen, subeventualiter sei die Vergabestelle anzuweisen, die Ausschreibung zu wiederholen, subsubeventualiter sei festzustellen, dass die Verfügung der Vergabestelle vom 19. Februar 2026 rechtswidrig sei. In prozessualer Hinsicht beantragte sie insbesondere, der Beschwerde sei zunächst mittels superprovisorischer Verfügung und danach definitiv die aufschiebende Wirkung zu erteilen und es sei der Vergabestelle vorläufig zu untersagen, das aktuelle Beschaffungsverfahren mittels separater Verfügung abzubrechen und den Auftrag neu auszuschreiben. Die drei Beschwerdeverfahren seien zu vereinigen.

K.
Mit Eingabe vom 20. Februar 2026 beantragte die Beschwerdeführerin, der Sistierungsantrag der Vergabestelle sei abzuweisen.

L.
Mit Verfügung vom 23. Februar 2026 gab die Instruktionsrichterin den Anträgen der Vergabestelle auf Abschreibung oder Sistierung des Verfahrens B-590/2026 nicht statt und vereinigte die drei Beschwerdeverfahren B-590/2026, B-1249/2026 und B-1296/2026 unter der Verfahrensnummer B-590/2026.

M.
Mit Stellungnahme vom 10. März 2026 beantragt die Vergabestelle, die

Rechtsbegehren der Beschwerdeführerin seien abzuweisen, soweit damit die Aufhebung des Widerrufs und des Abbruchs sowie der direkte Zuschlag an sie selbst verlangt würden. Es sei festzustellen, dass der Widerruf des Zuschlags an die Zuschlagsempfängerin vom 18. Februar 2026 und der Abbruch des Vergabeverfahrens vom 19. Februar 2026 zulässig seien und die Vergabestelle den Auftrag neu ausschreiben dürfe. Eventualiter sei die Sache an die Vergabestelle zurückzuweisen mit der Anweisung, die bisherigen Angebote insbesondere hinsichtlich der Pflicht zum Abtransport per Bahn zu bereinigen und neu zu evaluieren. Die Vergabestelle unterzog sich dem Antrag auf aufschiebende Wirkung und beantragte, es sei auf einen separaten Zwischenentscheid zu dieser Frage zu verzichten.

N.
Mit Verfügung vom 11. März 2026 wies die Instruktionsrichterin darauf hin, dass damit die Anweisung in der Zwischenverfügung vom 27. Januar 2026, wonach alle Vollzugsvorkehrungen, welche den Ausgang des Verfahrens B-590/2026 präjudizieren könnten, zu unterbleiben hätten, weiterhin in Kraft bleibe.

O.
Mit Replik vom 26. März 2026 hält die Beschwerdeführerin an ihren Rechtsbegehren fest und erklärte, dass sie gegen das Ausmass der Abdeckungen in den ihr zugestellten Vergabeakten keine Einwände erhebe und damit einverstanden sei, dass das Verfahren direkt dem Endentscheid in der Sache zugeführt werde.

P.
Mit Duplik vom 15. April 2026 hält die Vergabestelle an ihren Rechtsbegehren fest.

Q.
Am 10. Mai 2026 fand eine Vergleichsverhandlung am Sitz des Bundesverwaltungsgerichts in St. Gallen statt. Es konnte keine Einigung erzielt werden.

R.
Die Beschwerdeführerin reicht mit Eingabe vom 10. Juni 2026 ihre Honorarnote ein.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht ist zuständig für die Beurteilung von Beschwerden gegen die Erteilung eines Zuschlags sowie gegen den Widerruf des Zuschlags und den Abbruch eines Verfahrens, sofern der betreffende Auftrag die massgebenden Schwellenwerte erreicht (vgl. Art. 52 Abs. 1 i.V.m. Art. 53 Abs. 1 Bst. e, f und g des Bundesgesetzes vom 21. Juni 2019 über das öffentliche Beschaffungswesen [BöB; SR 172.056.1]).

1.2 Das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen findet Anwendung auf die Vergabe öffentlicher Aufträge innerhalb und ausserhalb des Staatsvertragsbereichs, wenn die Auftraggeberin dem Gesetz untersteht (Art. 4 BöB), wenn der Beschaffungsgegenstand sachlich erfasst ist (Art. 8 BöB), der geschätzte Wert des zu vergebenden öffentlichen Auftrags den entsprechenden Schwellenwert von Art. 8 Abs. 4 BöB i.V.m. Art. 16 BöB i.V.m. Anhang 4 zum BöB erreicht und keiner der Ausnahmetatbestände von Art. 10 BöB gegeben ist.

1.2.1 Die Vergabestelle untersteht als Teileinheit der allgemeinen Bundesverwaltung dem BöB (Art. 4 Abs. 1 Bst. a BöB).

1.2.2 Die Vergabestelle geht in der Ausschreibung vom 30. Mai 2025 von einer Bauleistung («Ausführung») in der Kategorie «Hochbau» aus und ordnet den Auftrag dem Haupt-CPV (Common Procurement Vocabulary)-Code 45112000 «Aushub- und Erdbewegungsarbeiten» zu.

Im vorliegenden Fall geht es um einen Auftrag für den Baugrubenaushub, der aber in den Kontext des Gesamtprojekts "Erweiterung des Sammlungszentrums in Affoltern am Albis" fällt.

Die Klassierung unter den CPV-Code 45112000 «Aushub- und Erdbewegungsarbeiten» erscheint für den Baugrubenaushub als zutreffend.

Der Schwellenwert für Bauleistungen beträgt 8,7 Mio. Fr. (Ziff. 1.1 Anhang 4 zum BöB). Dieser Wert wird durch den vorliegend in Frage stehenden Bauauftrag an sich nicht erreicht, denn der Zuschlagspreis beträgt lediglich Fr. 4'654'682.33 (inkl. 8.1 % MWST) und der Preis des Angebots der Beschwerdeführerin Fr. 7'448'099.55 (inkl. 8.1 % MWST). Die Bestimmungen für Beschaffungen im Staatsvertragsbereich finden indessen auch dann

Anwendung, wenn der Gesamtwert mehrerer Bauleistungen für die Realisierung eines Bauwerks den Schwellenwert des Staatsvertragsbereichs erreicht. Eine Ausnahme davon gilt lediglich, wenn die Werte der einzelnen Leistungen nicht zwei Millionen Franken erreichen und der Wert dieser Leistungen zusammengerechnet nicht 20 Prozent des Gesamtwerts des Bauwerks beträgt (vgl. Art. 16 Abs. 4 BöB).

Gemäss der Medienmitteilung des Bundes «Baugesuch für die Erweiterung des Sammlungszentrums in Affoltern am Albis» vom 11. Juli 2024 beläuft sich der vom Bundesrat beantragte Verpflichtungskredit für das gesamte Bauvorhaben auf 92.4 Mio. Fr. (vgl. News Service Bund, <https://www.news.admin.ch/de/nsb?id=101828>, letztmals abgerufen am 25. August 2026). Damit ist davon auszugehen, dass der Gesamtwert sämtlicher für die Realisierung der Erweiterung des Sammlungszentrums des Schweizerischen Nationalmuseums erforderlichen Bauleistungen den Schwellenwert des Staatsvertragsbereichs übersteigt.

Damit finden die Bestimmungen des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen für die Beschaffungen im Staatsvertragsbereich auch Anwendung auf den vorliegend in Frage stehenden Auftrag für den Baustellenaushub.

1.2.3 Da auch unbestrittenermassen kein Ausnahmetatbestand im Sinne von Art. 10 BöB vorliegt, fällt die vorliegend angefochtene Beschaffung sowohl in den Anwendungsbereich des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen als auch in den Staatsvertragsbereich.

1.2.4 Das Bundesverwaltungsgericht ist daher für die Beurteilung der vorliegenden Streitsache zuständig und es greift der Primärrechtsschutz (vgl. Art. 52 Abs. 2 BöB a contrario).

1.3 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), soweit das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen und das Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) nichts anderes bestimmen (Art. 55 BöB und Art. 37 VGG).

1.4 Mit Ausnahme von Art. 56 Abs. 4 BöB für freihändige Verfahren enthält das BöB keine submissionsrechtliche Spezialregelung der Beschwerdelegitimation, weshalb sich diese nach dem allgemeinen Verfahrensrecht des Bundes richtet (Art. 37 VGG i.V.m. Art. 48 VwVG; BGE 141 II 14 E. 2.3 "Monte Ceneri"). Danach ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der

Vergabestelle am Verfahren teilgenommen hat 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).

1.4.1 Die Beschwerdeführerin ist durch die Verfügung vom 23. Dezember 2025 formell beschwert, denn sie hat am Verfahren vor der Vergabestelle teilgenommen (Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG) und ihrem Antrag auf Erteilung des Zuschlags an sie selbst wurde dadurch nicht entsprochen (vgl. Art. 48 Abs. 1 Bst. b VwVG).

1.4.2 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 der Beschwerdeführer eine derartige reelle Chance besitzt, ist aufgrund der von ihm 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. 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 und nicht einer der vor ihm platzierten Mitbewerber den Zuschlag erhalten würde (BGE 141 II 14 E. 5.1 m.H. "Monte Ceneri").

Die Beschwerdeführerin stellt sich auf den Standpunkt, ihr Angebot erfülle als einziges auch die Voraussetzungen von Art. 12 Abs. 3 BöB, wonach auch die am Ort der Leistung geltenden rechtlichen Vorschriften zum Schutz der Umwelt einzuhalten seien. Bei Berücksichtigung des Bahntransports und geänderter Beurteilung des Preisangebots hätte sie den Zuschlag mit hoher Wahrscheinlichkeit erhalten.

Es ist unbestritten, dass die Vergabestelle verpflichtet ist, in einem bestimmten Umfang Bahntransport vorzusehen und dass die anderen beiden Angebote dies nicht vorsehen (vgl. E. 2.1 hienach).

Das schutzwürdige Interesse der Beschwerdeführerin daran, dass das Vergabeverfahren nicht abgebrochen, sondern ihr der Zuschlag erteilt wird, ist daher zu Recht unbestritten.

1.4.3 Damit ist die Beschwerdeführerin zur Beschwerde legitimiert, soweit ihre Beschwerde sich gegen die Nichterteilung des Zuschlags an sie selbst durch die Verfügung vom 23. Dezember 2025 richtet.

1.5 Während hängigem Beschwerdeverfahren widerrief die Vergabestelle mit Verfügung vom 18. Februar 2026 die angefochtene Zuschlagsverfügung, brach das Vergabeverfahren mit Verfügung vom 19. Februar 2026 ab und beantragt dem Bundesverwaltungsgericht, es sei das Beschwerdeverfahren gegen den Zuschlag deswegen als gegenstandslos abzuschreiben.

Die Beschwerdeführerin widersetzt sich diesem Antrag und stellt sich auf den Standpunkt, die Verfügungen vom 18. und 19. Februar 2026 seien unrechtmässig und unzulässig.

Die Vergabestelle argumentiert, wenn die Beschwerdeführerin geltend mache, die Vergabestelle müsse primär ihre Hauptbegehren erfüllen, bevor sie in Wiedererwägung gehe, greife diese Sicht zu kurz für jene Fälle, in welchen das Haupt- und das (Sub)Eventualbegehren unterschiedliche Ziele anstrebten und in welchen das Hauptbegehren der Beschwerdeführerin im Widerspruch zu den grundlegenden Prinzipien des Beschaffungsrechts stehe. Im vorliegenden Fall verstosse das Hauptbegehren – der direkte Zuschlag an die Beschwerdeführerin – gegen das Transparenz-, Gleichbehandlungs- und Wirtschaftlichkeitsgebot. Es müsse daher für die Vergabestelle zulässig sein, pendente lite gestützt auf Art. 58 VwVG in Wiedererwägung zu gehen, auch wenn das Hauptbegehren der Beschwerdeführerin nicht erfüllt werde. Dies müsse umso mehr zulässig sein, als dies vollständig dem beschaffungsrechtlich konformen Subeventualbegehren der Beschwerdeführerin entspreche. Die Vergabestelle strebe an, das Vergabeverfahren zu wiederholen, und habe den Widerruf des Zuschlags und den Abbruch des Verfahrens mit dem Hinweis auf die bevorstehende Neuausschreibung vorgenommen. Es entspreche der Verfahrensökonomie und damit dem anerkannten Zweck der Wiedererwägung pendente lite,

wenn sie durch den Widerruf und den Abbruch den Weg für ein rechtskonformes weiteres Vorgehen vorbereite. Unzutreffend sei, dass die Beschwerdeführerin durch die Wiedererwägung der Vergabestelle einen beschaffungsrechtlich schützenswerten Nachteil erleide. Es bleibe ihr unbenommen, im neuen Beschaffungsverfahren erneut ein Angebot einzureichen und sich gegebenenfalls dann mit dem vorteilhaftesten Angebot durchzusetzen. Der «Nachteil» der Beschwerdeführerin liege lediglich darin, dass sie erneut ein Angebot einreichen und sich gegen die Konkurrentinnen aufgrund von transparenten Ausschreibungsunterlagen mit vollständigem Anforderungskatalog durchsetzen müsste. Da das öffentliche Interesse an einer vergaberechtskonformen Ausschreibung vorgehe, erscheine dieser «Nachteil» vergaberechtlich nicht schützenswert. Unter diesen Umständen liege keine unzulässige «Bemächtigung» der Streitsache vor, sondern ein verfahrensökonomisch sinnvoller vorbereitender Schritt zur Eröffnung eines rechtskonformen Verfahrens.

1.5.1 Die Vorinstanz kann bis zu ihrer Vernehmlassung die angefochtene Verfügung in Wiedererwägung ziehen. Sie eröffnet eine neue Verfügung ohne Verzug den Parteien und bringt sie der Beschwerdeinstanz zur Kenntnis. Die Beschwerdeinstanz setzt die Behandlung der Beschwerde fort, soweit diese durch die neue Verfügung der Vorinstanz nicht gegenstandslos geworden ist (Art. 58 VwVG).

Gegenstandslos wird ein Rechtsmittelverfahren durch eine pendente lite erlassene neue Verfügung der Vorinstanz nur, soweit damit den Rechtsbegehren des Beschwerdeführers entsprochen wird. Soweit der Beschwerdeführer dagegen mit seinen Beschwerdebegehren in der neuen Verfügung nicht durchdringt, ist das Rechtsmittelverfahren fortzusetzen, ohne dass der Beschwerdeführer gegen die neue Verfügung erneut Beschwerde erheben müsste (vgl. RICHARD/DELAYE, in: Bellanger/Candrian/Hirsig-Vouilloz [Hrsg.], Commentaire Romand, Loi fédérale sur la procédure administrative, 2024, Art. 58 Rz. 47 ff.; KÖLZ/ HÄNER/BERTSCHI/BUNDI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 4. Aufl. 2025, Rz. 706 ff.; AUGUST MÄCHLER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2. Aufl. 2019, Art. 58 N. 20 ff.; ANDREA PFLEIDERER, in: Waldmann/Krauskopf [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 3. Aufl. 2023, Art. 58 N. 36 ff.).

Dieser Grundsatz, den das Bundesgericht noch unter der Geltung des alten Gesetzes auch für das Beschaffungsrecht bestätigt hatte (vgl. BGE 148 I 53 E. 1.2), gilt nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts

auch unter dem neuen Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen weiterhin, da das neue Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen keine den Devolutiveffekt derogierende Bestimmung enthält (BVGE 2024 IV/5 E. 2.4). Hat ein Beschwerdeführer einen Zuschlag angefochten und beantragt er den Zuschlag an sich selbst, dann ist die Vergabestelle nicht befugt, pendente lite einen Abbruch des Vergabeverfahrens zu verfügen und das Beschwerdeverfahren wird dadurch nicht gegenstandslos (BVGE 2024 IV/5 E. 2.4.5 f.).

1.5.2 Mit Verfügung vom 18. Februar 2026 hat die Vergabestelle den Zuschlag an die Zuschlagsempfängerin widerrufen. Die Beschwerdeführerin hat diese Verfügung zwar ebenfalls angefochten, doch ist sie offensichtlich durch diese Verfügung gar nicht beschwert. Beschwert durch den Widerruf des Zuschlags ist einzig die Zuschlagsempfängerin. Der Beschwerdeführerin fehlt daher die Legitimation, um die Widerrufsverfügung mit Beschwerde anzufechten.

Da die Zuschlagsempfängerin die Widerrufsverfügung nicht angefochten hat, ist sie in Rechtskraft erwachsen.

Im Hauptbegehren ihrer Beschwerde vom 26. Januar 2026 beantragte die Beschwerdeführerin die Aufhebung des Zuschlags vom 23. Dezember 2025 und die Erteilung des Zuschlags an sie selbst. Durch die Widerrufsverfügung entsprach die Vergabestelle diesem Beschwerdebegehren insoweit, als die Beschwerdeführerin die Aufhebung des Zuschlags beantragte.

Die Beschwerde vom 26. Januar 2026 ist somit in diesem Punkt durch Wiedererwägung teilweise gegenstandslos geworden.

1.5.3 Was dagegen den Abbruch des Vergabeverfahrens vom 19. Februar 2026 betrifft, so hat die Vergabestelle damit dem Hauptbegehren der Beschwerdeführerin, mit dem diese den Zuschlag an sich selbst verlangt, offensichtlich nicht entsprochen. Die Beschwerdeführerin hat sich auch nicht nachträglich mit einem Abbruch einverstanden erklärt und ihr Beschwerdebegehren in diesem Sinn reduziert. Das Beschwerdeverfahren ist daher durch die Abbruchverfügung vom 19. Februar 2026 nicht gegenstandslos geworden.

Die Ausführungen der Vergabestelle zur Frage, ob das Hauptbegehren der Beschwerdeführerin materiell begründet ist oder nicht, und zu den Vor- oder Nachteilen eines Abbruchs sind in Bezug auf diese verfahrensrechtliche Frage ohne Relevanz.

1.5.4 Das Rechtsmittelverfahren ist daher in Bezug auf die von der Beschwerdeführerin beantragte Zuschlagserteilung an sie selbst fortzusetzen. Die pendente lite erlassene Abbruchverfügung vom 19. Februar 2026 ist nichtig; sie hat in diesem Kontext lediglich die Bedeutung eines Antrags der Vergabestelle an das Gericht (vgl. RICHARD/DELAYE, a.a.O, Art. 58 N. 49; PFLEIDERER, a.a.O., Art. 58 N. 39). Es bestand daher keine Notwendigkeit für die Beschwerdeführerin, diese Verfügung anzufechten, weshalb es etwas fraglich ist, inwieweit auf diese dritte Beschwerde überhaupt einzutreten ist.

1.6 Alle drei Beschwerden wurden frist- und formgerecht eingereicht (vgl. Art. 56 Abs. 1 BöB und Art. 52 Abs. 1 VwVG), die Rechtsvertreter haben sich rechtsgenüglich ausgewiesen (vgl. Art. 11 VwVG) und der Kostenvorschuss wurde fristgerecht bezahlt (vgl. Art. 63 Abs. 4 VwVG).

1.7 Auf die Beschwerden (im Folgenden auch: die Beschwerde, Singular) ist demnach im dargelegten Umfang einzutreten, soweit sie nicht gegenstandslos geworden sind.

2.

Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Baubewilligung, welche der Vergabestelle für den Anbau der Erweiterungstrakte des Schweizerischen Nationalmuseums, Sammlungszentrum, erteilt worden sei, enthalte die Auflage, dass ein «Transportkonzept Bahntransport von Aushub und Gesteinskörnung» erstellt werde. Sie vermute, dass die Zuschlagsempfängerin die Kosten für den Bahntransport nicht einkalkuliert habe. Die massiven Preisunterschiede liessen sich nur dadurch erklären, dass die Beschwerdeführerin als einzige Anbieterin die Kosten für den gesetzlich vorgeschriebenen Bahntransport des Aushubmaterials in ihr Angebot eingerechnet habe. Der Zuschlag müsse daher ihr erteilt werden.

Die Vergabestelle bestreitet nicht, dass für ihr Projekt eine derartige Auflage bestehe. Sie macht indessen geltend, dass in ihrer Ausschreibung klare Anforderungen betreffend Abtransport des Aushubs per Bahn fehlten. Diese Pflicht zum Bahntransport gründe auf einer kantonalen Sonderregelung, welche die Vergabestelle als Bauherrin einzuhalten habe. Sie präge den Leistungsinhalt und die entsprechende Preiskalkulation wesentlich. Die Beschwerdeführerin sei sowohl Eigentümerin des angrenzenden Grundstücks als auch Eigentümerin der auf dem Baugrundstück befindlichen Industriegeleise und habe von der für die Bauverfügung zuständigen Instanz vorab ins Verfahren involviert werden müssen. Sie habe deshalb

hinsichtlich der Pflicht zum Abtransport des Aushubs per Bahn über einen Informationsvorsprung verfügt. Damit die Vergabestelle das Projekt rechtskonform zum Abschluss bringen könne, sei eine Präzisierung der Ausschreibungsunterlagen hinsichtlich der Pflicht zum Abtransport des Aushubs per Bahn erforderlich, und hierzu müsse ein Leistungsverzeichnis mit einem erweiterten Detaillierungsgrad erstellt werden. Nur dieses Vorgehen stelle eine objektive und vergleichbare Preisbildung der einzelnen Angebote sicher. Auch die Zuschlagskriterien seien, soweit sie diese Pflicht tangierten, so anzupassen, dass die Bewertung weiterhin transparent und sachgerecht erfolgen könne, insbesondere das bisherige ZK3 (Auftragskonzept). Die einzige Möglichkeit, den Auftrag beschaffungsrechtskonform zu vergeben, seien daher der Widerruf des Zuschlags, der Abbruch des Verfahrens und die Neuausschreibung des Auftrags. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin bestehe insofern ein sachlicher Abbruchsgrund. Ein direkter Zuschlag sei nicht möglich, denn ein Zuschlagsentscheid müsste auf einer von den Anbieterinnen nicht verschuldeten ungleichen Grundlage vorgenommen werden. Es sei beim Angebot der Beschwerdeführerin unklar, auf welcher Basis die Kosten für den Abtransport des Aushubs per Bahn berechnet worden seien, da keine konkrete Anweisung erfolgt sei respektive von der Vergabestelle fälschlicherweise nicht gefordert worden sei. Für die Herbeiführung vergleichbarer Offerten wären weitreichende Anpassungen des Verfahrens nötig gewesen, welche den rechtlich zulässigen Rahmen von Offertbereinigungen überschreiten würden. Sowohl die direkte Zuschlagserteilung als auch die Bereinigung würden einen Verstoss gegen die Grundsätze des Beschaffungsrechts darstellen, weshalb der Abbruch das einzige gerechtfertigte Mittel darstelle, das es erlaube, die Situation rechtskonform zu lösen.

2.1 Am 23. Oktober 2024 erliess die Baudirektion des Kantons Zürich betreffend das Bauvorhaben «Erweiterung Sammlungszentrum» der Vergabestelle eine Gesamtverfügung (im Folgenden: Gesamtverfügung), in der sie unter anderem vorsah, dass das Vorhaben aufgrund der massgebenden Aushubmenge unter die Pflicht zum Bahntransport falle (vgl. Gesamtverfügung, S. 5 Bst. E). In der Folge erteilte die Gemeinde Affoltern am Albis der Vergabestelle am 7. Januar 2025 die baurechtliche Bewilligung mit verschiedenen, vor der Baufreigabe zu erfüllenden Nebenbestimmungen, darunter der Auflage «Transportkonzept Bahntransport von Aushub und Gesteinskörnung» (vgl. Baubewilligung, S. 11 Ziff. 2.1).

Die Gesamtverfügung des Kantons Zürich vom 23. Oktober 2024 stützt sich auf § 232 a des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich vom

7. September 1975 (PBG, 700.1). Diese Bestimmung sieht vor, dass im Baubewilligungsverfahren die Pflicht zum Bahntransport von Aushub und Gesteinskörnung festgelegt wird, wenn die Baustelle in einem Gebiet mit Pflicht zum Bahntransport liegt und wenn grosse Mengen Aushub und Gesteinskörnung transportiert werden (vgl. § 232 a Abs. 1 Bst. a und b PBG). Gestützt auf § 232 a Abs. 4 PBG erliess der Regierungsrat des Kantons Zürich die Verordnung vom 3. Februar 2021 über den Bahntransport von Aushub und Gesteinskörnung (BTV), welche festlegt, dass eine grosse Menge gemäss § 232 a PBG vorliege, wenn bei einem Bauvorhaben der Aushub mehr als 25'000 Festkubikmeter betrage (vgl. § 2 BTV), sowie, dass unter anderem im Bezirk Affoltern – in welchem die Erweiterung des Sammlungszentrums realisiert wird – die Pflicht zum Bahntransport gelte (vgl. § 3 Bst. a BTV). Weiter präzisierte der Regierungsrat in dieser Verordnung, dass die Pflicht zum Bahntransport für 80% des Aushubs und 60% der Gesteinskörnung bestehe (vgl. § 4 Abs. 1 BTV). Wenn eine Pflicht zum Bahntransport bestehe, habe die Bauherrin vor der Baufreigabe ein Transportkonzept zu erarbeiten und es dem Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) zur Genehmigung zu unterbreiten. Diese Genehmigung des Transportkonzepts sei eine Voraussetzung für die Baufreigabe (vgl. § 5 Abs. 1 und 4 BTV).

Es ist insofern unbestritten und aktenmässig erstellt, dass die Vergabestelle verpflichtet ist, beim vorliegend in Frage stehenden Auftrag die im kantonalen Planungs- und Baugesetz verankerte Pflicht zum Bahntransport von Aushub zu beachten.

2.2 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 Vergabestelle beschreibt die Anforderungen an die geforderte Leistung, insbesondere deren technische 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 Teil der Leistungsbeschreibung und spezifizieren detailliert, welche Anforderungen der Beschaffungsgegenstand erfüllen muss (OECHSLIN/LOCHER, in: Trüeb [Hrsg.], Handkommentar zum Schweizerischen Beschaffungsrecht [im Folgenden: Handkommentar BöB], 2020, Art. 30 Rz. 7).

2.3 Es ist unbestritten, dass in den Ausschreibungsunterlagen weder auf die Gesamtverfügung der Baudirektion noch auf die baurechtliche Bewilligung der Gemeinde und die darin enthaltene Auflage zum Bahntransport von Aushub und Gesteinskörnung verwiesen wurde. Unbestritten ist weiter, dass die Ausschreibungsunterlagen selbst nicht ausdrücklich vorsahen, dass der Aushub teilweise per Bahn zu transportieren sei.

Die Beschwerdeführerin vertritt die Meinung, dass die Anbieterinnen die gesetzliche Pflicht zum Bahntransport nach § 232 a Abs.1 PBG hätten kennen müssen. Es sei Aufgabe der Anbieterinnen, sich über derartige örtliche Pflichten zu informieren und die gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz der Umwelt einzuhalten. Gemäss der Bestimmung C19 im Dokument «Allgemeine Informationen und besondere Bedingungen" seien die Anbieterinnen verpflichtet, sich über die örtlichen Verhältnisse und damit auch über die kantonale Gesetzgebung zu informieren. Daher hätten die Ausschreibungsunterlagen keinen konkreten Hinweis auf die gesetzliche Pflicht gemäss § 232 a Abs. 1 PBG enthalten müssen. Auch sei es branchenüblich, dass bei Baumeisterarbeiten nur Oberbegriffe verwendet würden und die Anbieterinnen die damit verbundenen Unterpositionen ohne weitere Aufforderung in ihre Angebote einzukalkulieren hätten. Im Leistungsverzeichnis sei mehrfach auf den Obergriff «Transport» und zum Teil auf gesetzliche Bestimmungen hingewiesen worden, beispielsweise in den folgenden Nummern:

> - Nr. 011.110 und 011.120 (S. 31): «Direkter Auflad auf Transportmittel. Sämtliche Zwischentransporte, inkl. Ablad und Wiederauflad. Wartezeiten beim Beladen des Transportmittels.»
>
> - Nr. 011.110 und 011.120 (S. 44): «Abbruch. Ohne andere Festlegung umfasst der Abbruch: Abbrechen, Aufladen, Abtransportieren, Lagern und Entsorgen eines Objekts, Objektteils oder Materials. Abbruchart, Abtransport, Lagerung und Entsorgung sind dem Unternehmer freigestellt, haben jedoch den gesetzlichen Bestimmungen zu entsprechen und sind Bestandteil des Abbruchpreises.»
>
> - Nr. 011.300 (S. 90): «Demontage. Ohne andere Festlegung umfasst die Demontage: Demontieren eines Objekts, eines Objektteils oder von Materialien, Reinigen, Richten, Aufladen, Abtransportieren, Triagieren und Lagern des demontierten Materials in einer Sammelstelle. (...) Demontage, Abtransport, Triage und Lagerung haben den gesetzlichen Bestimmungen zu entsprechen und sind Bestandteil des Demontagepreises.»
>
> - Nr. 034.300 (S. 155): «Entsorgung: Gesamtheit aller Vorgänge, die im Hinblick auf den gesetzeskonformen Umgang mit Abfällen erforderlich sind, wie

> Sammlung, Transport, Zwischenlagerung, Behandlung und Endlagerung auf einer Deponie.»
>
> - Nr. 011.110 (S. 171): «Ohne andere Festlegung ist die Vorgehensweise bei Abbruch, Demontage und Dekontamination dem Unternehmer freigestellt, ebenso die Art von Abtransport, Zwischenlagerung und Entsorgung. Sie haben jedoch den gesetzlichen Bestimmungen zu entsprechen (...).»

Weil sich die Verpflichtung zum Bahntransport direkt aus dem Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich ergebe, hätten die übrigen Anbieterinnen keine Kenntnis der Gesamtverfügung vom 23. Oktober 2024 benötigt. Damit treffe die Behauptung der Vergabestelle nicht zu, dass unter den Anbieterinnen eine gravierende Informationsasymmetrie bestanden habe. Selbst wenn die Beschwerdeführerin über einen Wissensvorsprung verfügen sollte, beruhe dieser auf den unternehmerischen Gegebenheiten der Beschwerdeführerin und sei der Vergabestelle nicht zurechenbar. Es liege damit auch kein Verstoss gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz vor, den es zu korrigieren gäbe.

2.4 Die Ausschreibung und die Ausschreibungsunterlagen sind nach dem Vertrauensprinzip auszulegen. Die Anbieterinnen dürfen darauf vertrauen, dass die Auftraggeberin die Vergabeanforderungen im herkömmlichen Sinn versteht, das heisst so, wie sie der angesprochene Kreis von Fachleuten verstehen durfte und musste (vgl. Zwischenentscheid des BVGer B-5504/2015 vom 29. Oktober 2015 E. 6.4.2). Auf den subjektiven Willen der Auftraggeberin oder ihrer Mitarbeitenden kommt es dabei nicht an. Versteht die Auftraggeberin die Vergabeanforderungen anders, muss sie diese möglichst detailliert umschreiben, damit die Anbieterinnen den genauen Inhalt erkennen können. Gemäss der Rechtsprechung gilt dies für Eignungskriterien, Zuschlagskriterien und technische Spezifikationen gleichermassen (vgl. BGE 141 II 14 E. 7.1 «Monte Ceneri»; Urteil des BVGer B-8115/2015 vom 6. Oktober 2016 E. 3.5; Zwischenentscheid B-5504/2015 E. 6.4.2 f.; DOMINIK KUONEN, in: Trüeb [Hrsg.], Handkommentar BöB, a.a.O., Art. 35 Rz. 11 m.H.).

2.5 Die Bindung der Vergabestelle an die in der Ausschreibung und den Ausschreibungsunterlagen bekannt gegebenen Vergabekriterien (vgl. Art. 9 Abs. 2 aBöB) bezweckt einerseits die Transparenz des Verfahrens im öffentlichen Interesse an einem wirtschaftlichen Einsatz der Mittel des Gemeinwesens und anderseits den Schutz des Vertrauens der Anbieter in die ihnen gegenüber bekanntgegebenen "Spielregeln des Verfahrens". Der insofern spezialgesetzlich konkretisierte, aber auch verfassungsmässige

Anspruch (vgl. Art. 5 Abs. 3 und 9 BV) schützt den Anbieter, der sein Angebot so verfasst und diejenigen Nachweise beigebracht hat, von denen er aufgrund der Ausschreibungsunterlagen annehmen durfte, dass sie ausreichend seien, in diesem Vertrauen (Urteile des BVGer B-4637/2016 vom 17. März 2017 E. 4.3 "Tunnelreinigung Gotthard-Basistunnel"; B-1483/2022 vom 13. Juli 2022 E. 4.2).

2.6 Im vorliegenden Fall ist unbestritten, dass die Vergabestelle verpflichtet ist, die im kantonalen Planungs- und Baugesetz verankerte Pflicht zum Bahntransport von Aushub zu beachten. Ebenso unbestritten ist, dass in den Ausschreibungsunterlagen auf diese Pflicht nicht hingewiesen wurde und sie auch im umfangreichen und detaillierten Leistungsverzeichnis nicht konkret erwähnt oder ihr implizit Rechnung getragen wurde. Die Beschwerdeführerin erklärt selbst, dass die Preisdifferenz zwischen ihrem Angebot und den Angeboten der beiden anderen Anbieterinnen auf Berücksichtigung der Pflicht zum teilweisen Bahntransport zurückzuführen sei. Es ist insofern unbestritten, dass die Pflicht zum Bahntransport Mehrkosten von mehr als der Hälfte des gesamten Angebotspreises verursachen könnte. Es würde indessen offensichtlich Treu und Glauben widersprechen, derart wesentliche Leistungen als technische Spezifikationen zu behandeln, wenn sie sich lediglich aus lokalen Gegebenheiten beziehungsweise lokalen rechtlichen Vorschriften ergeben, aber in den Ausschreibungsunterlagen weder ausdrücklich erwähnt noch konkret verlangt wurden.

Der Beschwerdeführerin kann daher nicht gefolgt werden, soweit sie sinngemäss geltend macht, der vage Verweis in den Ausschreibungsunterlagen, dass die Anbieter sich über örtliche Pflichten zu informieren und die gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz der Umwelt einzuhalten hätten, genüge, damit die Ausschreibungsunterlagegen so verstanden werden müssten, dass die Pflicht zum Bahntransport darin enthalten sei.

Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Vergabestelle zwar verpflichtet gewesen wäre, den teilweisen Bahntransport von Aushub vorzusehen, dies aber bei der Formulierung ihrer Ausschreibungsunterlagen effektiv nicht getan hat. Der von ihr ausgeschriebene Beschaffungsgegenstand ist daher ein Auftrag für den Baugrubenaushub, der keine Verpflichtung von Bahntransport enthält.

2.7 Als Zwischenergebnis ist daher davon auszugehen, dass der vorliegend in Frage stehende, am 30. Mai 2025 unter der SIMAP-Projektnummer #17416-01 ausgeschriebene Auftrag den Baugrubenaushub keine

technischen Spezifikationen enthält, die eine Verpflichtung zum Bahntransport zur Folge hätten.

3.
Wurde der in Frage stehende Auftrag ohne Verpflichtung zum Bahntransport ausgeschrieben, so erweist sich die Argumentation der Beschwerdeführerin, ihr Angebot sei das wirtschaftlich günstigste, weil es als einziges diese Verpflichtung erfülle und alle anderen Angebote deswegen auszuschliessen seien, als unzutreffend. Andere Argumente, weshalb ihr Angebot das wirtschaftlich günstigste sein sollte, hat sie nicht vorgebracht und sind auch nicht ersichtlich.

Die Beschwerde erweist sich daher in ihrem Haupt- und in ihrem Eventualbegehren um direkten Zuschlag an die Beschwerdeführerin als unbegründet.

4.
Subeventualiter beantragt die Beschwerdeführerin, die Vergabestelle sei anzuweisen, die Ausschreibung zu wiederholen. Die Vergabestelle ihrerseits beantragt, es sei festzustellen, dass der Abbruch des Vergabeverfahrens vom 19. Februar 2026 zulässig sei und sie den Auftrag neu ausschreiben dürfe.

Wie bereits dargelegt, ist die Abbruchverfügung vom 19. Februar 2026 nichtig, gilt aber in diesem Verfahren als entsprechender Antrag an das Gericht (vgl. E. 1.5.4 hievor).

4.1 Die Vergabestelle kann das Vergabeverfahren abbrechen, insbesondere, wenn sie aus zureichenden Gründen von der Vergabe des öffentlichen Auftrags absieht (Art. 43 Abs. 1 Bst. a BöB), kein Angebot die technischen Spezifikationen oder die weiteren Anforderungen erfüllt (Art. 43 Abs. 1 Bst. b BöB), aufgrund veränderter Rahmenbedingungen vorteilhaftere Angebote zu erwarten sind (Art. 43 Abs. 1 Bst. c BöB), die eingereichten Angebote keine wirtschaftliche Beschaffung erlauben oder den Kostenrahmen deutlich überschreiten (Art. 43 Abs. 1 Bst. d BöB), hinreichende Anhaltspunkte für eine unzulässige Wettbewerbsabrede unter den Anbieterinnen bestehen (Art. 43 Abs. 1 Bst. e BöB) oder eine wesentliche Änderung der nachgefragten Leistungen erforderlich wird (Art. 43 Abs. 1Bst. f BöB). Im Fall eines gerechtfertigten Abbruchs haben die Anbieterinnen keinen Anspruch auf eine Entschädigung (Art. 43 Abs. 2 BöB).

Die dargelegte Aufzählung von zulässigen sachlichen Abbruchgründen ist nicht abschliessend, wie bereits der Ausdruck "insbesondere" zeigt.

4.2 Ob im vorliegenden Fall die Voraussetzungen für einen "gerechtfertigten" Abbruch gegeben sind, erscheint fraglich, da die Notwendigkeit für eine Neuausschreibung offensichtlich allein im Fehler der Vergabestelle bei der ersten Ausschreibung zu suchen ist. Die Frage kann indessen offengelassen werden, da der Abbruch zwecks Neuausschreibung dem gemeinsamen Rechtsbegehren der Beschwerdeführerin und der Vergabestelle entspricht und die Beschwerdeführerin keinen Antrag auf Schadenersatz gemäss Art. 58 Abs. 4 BöB gestellt hat.

4.3 Dem gemeinsamen Begehren der Beschwerdeführerin und der Vergabestelle auf Abbruch des Verfahrens zwecks neuer Ausschreibung unter Berücksichtigung der gesetzlichen Pflicht zum Bahntransport des Aushubmaterials ist daher zu entsprechen und die Beschwerde ist in diesem Sinn teilweise gutzuheissen.

5.
Wird dem Subeventualbegehren der Beschwerdeführerin entsprochen, ist auf ihr Subsubeventualbegehren nicht weiter einzugehen.

6.
Im Ergebnis ist die Beschwerde gegen die Verfügung vom 23. Dezember 2025 (Verfahren B-590/2026) teilweise gutzuheissen, soweit sie nicht durch Wiedererwägung gegenstandslos geworden ist. Auf die Beschwerde gegen die Wiedererwägungsverfügung vom 18. Februar 2026 (Verfahren B-1249/2026) ist nicht einzutreten. Auch die Beschwerde gegen die Abbruchverfügung vom 19. Februar 2026 (Verfahren B-1296/2026) ist teilweise gutzuheissen, soweit – angesichts der Nichtigkeit des Anfechtungsobjekts – überhaupt darauf einzutreten ist.

7.
Die Verfahrenskosten sind den Parteien nach Massgabe ihres Unterliegens aufzuerlegen (Art. 63 VwVG; Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Rückweisungen mit offenem Ausgang werden praxisgemäss im Kostenpunkt wie ein Obsiegen des Beschwerdeführers behandelt. In Vergabesachen gilt dies für Rückweisungen zur Neuausschreibung aber nicht zwingend, sondern es sind die konkreten Umstände zu berücksichtigen. Im

vorliegenden Fall wurde das Rechtsmittelverfahren durch den Fehler der Vergabestelle verursacht, weil sie die in der Gesamtverfügung und der Baubewilligung enthaltene Auflage zum Bahntransport von Aushub in den Ausschreibungsunterlagen nicht umsetzte und auch auf die Rückmeldung der Beschwerdeführerin in ihrem Angebot sowie im Rahmen der Bereinigung, dass diese den gesetzlich notwendigen Bahntransport für das Aushubmaterial einkalkuliert habe, nicht adäquat reagierte. Es rechtfertigt sich daher im vorliegenden Fall, die Rückweisung zur Neuausschreibung im Kostenpunkt wie ein vollständiges Obsiegen der Beschwerdeführerin zu behandeln. Bezüglich der teilweisen Gegenstandslosigkeit zufolge Wiedererwägung gilt das ohnehin.

Der Beschwerdeführerin sind daher keine Verfahrenskosten aufzuerlegen. Die Beschwerdegegnerin hat ihre Parteirechte nicht aktiv wahrgenommen und keine eigenen Anträge gestellt, weshalb auch ihr keine Verfahrenskosten aufzuerlegen sind. Vergabestellen haben, auch wenn sie unterliegen, keine Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

8.

Ist die Beschwerdeführerin im Kostenpunkt als obsiegende Partei zu behandeln, so hat sie auch Anspruch auf eine Parteientschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 VGKE). Die Parteientschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere notwendige Auslagen der Partei (Art. 8 VGKE). Parteikosten sind dann als notwendig zu betrachten, wenn sie zur sachgerechten und wirksamen Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung unerlässlich erscheinen (vgl. BGE 131 II 200 E. 7.2). Die Partei, die Anspruch auf Parteientschädigung erhebt, hat dem Gericht vor dem Beschwerdeentscheid eine detaillierte Kostennote einzureichen, andernfalls die Beschwerdeinstanz die Parteientschädigung von Amtes wegen und nach Ermessen festsetzt (vgl. Art. 14 VGKE). Die Beschwerdeführerin ist im vorliegenden Verfahren anwaltlich vertreten und hat eine Honorarnote ihrer Rechtsvertreterin eingereicht, in der ein Aufwand von insgesamt Fr. 17'198.70 und 8.10 % MWST geltend gemacht wird. Die Honorarnote wurde der Vergabestelle zugestellt und führte zu keinen Einwänden. Der angewandte Stundenansatz von Fr. 350.– ist nach der Praxis des Bundesverwaltungsgerichts in Beschaffungssachen zulässig. Die Beschwerdeführerin ist indessen vorsteuerabzugsberechtigt, weshalb kein Mehrwertsteuerzuschlag zu berücksichtigen ist. Die der Beschwerdeführerin zuzusprechende Parteientschädigung ist daher auf Fr. 17'198.70 festzusetzen.

Da die Beschwerdegegnerin ihre Parteirechte nicht aktiv wahrgenommen und keine eigenen Anträge gestellt hat, ist die Parteientschädigung nicht ihr, sondern der Vergabestelle aufzuerlegen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerden gegen die Verfügungen vom 23. Dezember 2025 und vom 19. Februar 2026 werden teilweise gutheissen, soweit auf sie einzutreten ist und sie nicht gegenstandslos geworden sind.

Auf die Beschwerde gegen die Widerrufsverfügung vom 18. Februar 2026 wird nicht eingetreten.

Das Vergabeverfahren für den Baugrubenaushub im Projekt "(b25010) Affoltern a. A., Lindenmoosstrasse, Etappe 2 / Erweiterung Sammlungszentrum SNM / BKP 201" (Projektnummer #17416-01) wird abgebrochen und die Sache wird an die Vergabestelle zurückgewiesen zur Neuausschreibung im Sinne der Erwägungen.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt. Der Kostenvorschuss von Fr. 11'000.– wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils aus der Gerichtskasse zurückerstattet.

3.
Der Beschwerdeführerin wird zu Lasten der Vergabestelle eine Parteientschädigung von Fr. 17'198.70 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, sofern die Voraussetzungen gemäss Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) gegeben sind. 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: 2. September 2026

Zustellung erfolgt an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde; Rückerstattungsformular)
– die Vergabestelle (Ref-Nr. SIMAP-Projektnummer #17416; Gerichtsurkunde)
– die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)