Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung II
B-7603/2024

Urteil vom 7. Juli 2025

Besetzung

Richter Christian Winiger (Vorsitz),
Richterin Kathrin Dietrich, Richter Pascal Richard,
Gerichtsschreiber Thomas Reidy.

Parteien

A._____ AG,
vertreten durch die Rechtsanwältinnen
Anna Katharina Burri und/oder Zara Fetanat-El Tawil,
Burri Breitschmid AG,
Seefeldstrasse 60, Postfach, 8034 Zürich,
Beschwerdeführerin,

gegen

Schweizerische Bundesbahnen SBB,
Infrastruktur - Einkauf, Supply Chain und Produktion -
Einkauf Bauprojekte - Beschaffungsmanagement Bau,
Hilfikerstrasse 3, 3000 Bern 65,
vertreten durch die Rechtsanwälte
Prof. Dr. Hans Rudolf Trüeb und/oder Dr. Yannick Weber,
Walder Wyss AG,
Seefeldstrasse 123, Postfach, 8034 Zürich,
Vergabestelle.

Gegenstand

Öffentliches Beschaffungswesen - Ausschreibung -
Lieferauftrag betreffend das Projekt
"EESA 2.1 Ausschreibung Stellwerke; Los-Nr. 1" -
SIMAP-Projektnummer 243101 (Finale Angebotsunterlagen).

Sachverhalt:

A.
Zweck der vorliegend zu beurteilenden Ausschreibung ist der planmässige Ersatz der 580 Stellwerke des Schienennetzes der Schweizerischen Bundesbahnen SBB (nachfolgend: Vergabestelle). Mit der Umsetzung des ERTMS (European Rail Traffic Management System) soll auf den wichtigsten europäischen Strecken ein einheitliches System für Management und Steuerung des Eisenbahnverkehrs etabliert werden, mit dem Ziel, den grenzüberschreitenden Verkehr weiter zu vereinfachen.

Im Hinblick auf diese Beschaffung hat die Vergabestelle (Infrastruktur – Einkauf, Supply Chain und Produktion) für potenzielle Anbieterinnen am 8. April 2022 eine öffentliche Informationsveranstaltung durchgeführt sowie auf der Plattform SIMAP am 28. Juli 2022 eine Vorankündigung publiziert (Meldungsnummer 1278967; Projekt-ID 242293).

In der Folge schrieb die Vergabestelle am 30. September 2022 einen Lieferauftrag mit dem Projekttitel "EESA 2.1 Ausschreibung Stellwerke" im selektiven Verfahren aus (Meldungsnummer 1281963; Projekt-ID 243101). Das Beschaffungsobjekt wurde in zwei Lose aufgeteilt. Das vorliegend interessierende Los Nr. 1 umfasst den Bau und die Integration von Sicherungslogik sowie Object Controller und deren Schnittstellen auf Basis von EULYNX BL4.1 oder höher inklusive Maintenance Data Management für Sicherungsanlage mit Aussensignalisierung und/oder Führerstandsignalisierung. Dabei soll die Leistung auch die Nachbetreuung der installierten Systeme und Weiterentwicklung der angebotenen Produkte beinhalten. Die Laufzeit des Vertrags, der Rahmenvereinbarung oder des dynamischen Beschaffungssystems war wie folgt geregelt: Beginn ab 1. März 2025 bis Ende Februar 2035, mit der Möglichkeit einer Verlängerung. Die Dauer der Partnerschaftsverträge für die Anlagenbeschaffung ist auf 10 Jahre festgelegt, mit drei Verlängerungsoptionen à je fünf Jahren, die bei Bedarf von der SBB AG eingelöst werden können. Die Dauer der technischen Nachbetreuung nach der Inbetriebnahme der letzten Anlage ist auf 25 Jahre festgelegt (Ziff. 2.4 der Ausschreibung).

Die Teilnahmeunterlagen für die Präqualifikation konnten via Internetseite "www.simap.ch" bezogen werden (Ziff. 3.15 der Ausschreibung). Die Vergabestelle machte weiter darauf aufmerksam, dass die Durchführung eines Dialogs mit den selektierten Anbietern geplant war, um den Leistungsgegenstand zu konkretisieren sowie die Lösungswege oder Vorgehensweisen zu ermitteln und festzulegen. Themen des Dialoges in Los 1

sollten voraussichtlich und nicht abschliessend folgende sein: Technische Lösungen, Anlagenbau/-anpassung und -upgrade, Gesamtintegration, Dienstleistungen und vertragliche und kommerzielle Themen. In Los 1 wurde mit einem Dialogbedarf von rund 20 Tagen pro Anbieter gerechnet. Anbieter, welche am Dialog teilnehmen und am Schluss keinen Zuschlag erhalten, sollen für ihre Teilnahme am Dialog finanziell entschädigt werden (Ziff. 3.16 der Ausschreibung).

B.
Die A._____ AG gab für das Los 1 am 1. Dezember 2022 einen Teilnahmeantrag ab und wurde mit Verfügung vom 31. Januar 2023 für die zweite Phase (Dialog) präqualifiziert.

Der Dialog wurde im Zeitraum Februar 2023 bis September 2024 durchgeführt, wobei an 19 Dialogtagen mit den präqualifizierten Anbieterinnen (Dialogteilnehmerinnen) tägige Workshops durchgeführt wurden. Nach Beendigung der Dialogphase gewährte die Vergabestelle mit eingeschriebener Sendung vom 8. November 2024 sämtlichen präqualifizierten Anbieterinnen per 11. November 2024 Zugriff bzw. Einsicht in die finalen Angebotsunterlagen vom 6. November 2024.

Mit der Bekanntgabe der finalen Angebotsunterlagen hat die Vergabestelle den Anbieterinnen eine Frist bis zum 10. März 2025 für die Einreichung ihres jeweiligen Angebots gesetzt und ihnen bis längstens 6. Dezember 2024 die Möglichkeit gegeben, in vier Runden Fragen zu stellen (Ziff. 2.1 des Dokuments A1_02 Angebotsbedingungen).

C.
Dagegen erhob die A._____ AG (nachfolgend: Beschwerdeführerin) am 2. Dezember 2024 (Posteingang: 5. Dezember 2024) Beschwerde mit folgenden Anträgen:

> 1. Die Ausschreibung bzw. die Ausschreibungsunterlagen, insbesondere der Teil "finale Angebotsunterlagen" vom 8. November 2024, in der Beschaffung "EESA 2.1 Ausschreibung Stellwerke" (SIMAP Projekt-ID 243101), Los 1, sei bezüglich der vergaberechtswidrig ausgestalteten Elemente, d.h. insbesondere der Festsetzung der Gewichtung der Zuschlagskriterien, der zu berücksichtigenden Preisspanne bei der Bewertung des Zuschlagskriteriums der Wirtschaftlichkeit bzw. des Preises, der Finanzierung der Entwicklungskosten, der Ausgestaltung der vorgesehenen Minitenderverfahren sowie der vorgesehenen Teuerungs- und Währungsklauseln aufzuheben.
>
> 2. Die Vorinstanz sei anzuweisen, die Ausschreibung bzw. die Ausschreibungsunterlagen, insbesondere der Teil "finale Angebotsunterlagen" vom

8. November 2024, in der Beschaffung "EESA 2.1 Ausschreibung Stellwerke" (SIMAP Projekt-ID 243101), Los 1, in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Grundlagen sowie den vergaberechtlichen Grundsätzen und den Grundsätzen des rechtsstaatlichen Handelns auszuarbeiten, wobei sie insbesondere folgende Aspekte zu berücksichtigen habe:

- Das Zuschlagskriterium Wirtschaftlichkeit darf für die Vergabe des Rahmenvertrages mit maximal 20 % gewichtet werden und die berücksichtigte Preisspanne bei der Wirtschaftlichkeit bzw. dem Preis muss mindestens 100 % betragen.

- Die Entwicklungskosten müssen von der Vergabestelle in jedem Fall vollumfänglich gedeckt werden.

- Allfällige Minitenderverfahren müssen so ausgestaltet sein, dass sie keine grössere Gewichtung und keine engere Preisspanne zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit bzw. des Preises vorsehen, als dies für die Vergabe des Rahmenvertrages festgelegt wird.

- Die Preise müssen im Verlauf der Vertragslaufzeit mit angemessenen Teuerungs- und Währungsklauseln, die zu keiner einseitigen Risikoverlagerung zu Lasten der Anbietenden führen, angepasst werden können.

3. Weiter sei die Vorinstanz anzuweisen, die überarbeiteten "finalen Angebotsunterlagen" den präqualifizierten Anbieterinnen zur Verfügung zu stellen und eine neue, angemessene Frist zur Angebotseinreichung festzusetzen.

4. Eventualiter zu Antrag Ziff. 1 bis 3: Es sei festzustellen, dass die Ausschreibung bzw. die Ausschreibungsunterlagen, insbesondere der Teil "finale Angebotsunterlagen" vom 8. November 2024, in der Beschaffung "EESA 2.1 Ausschreibung Stellwerke" (SIMAP Projekt-ID 243101), Los 1, rechtswidrig ausgestaltet ist.

5. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Vergabestelle.

Zudem stellte die Beschwerdeführerin folgende Verfahrensanträge:

1. Der Beschwerde sei superprovisorisch und dann definitiv die aufschiebende Wirkung zu erteilen. Gleichzeitig sei die Vergabestelle anzuweisen, das Verfahren betreffend die Ausschreibung "EESA 2.1 Ausschreibung Stellwerke" (SIMAP Projekt-ID 243101), Los 1, zu sistieren und entsprechend die in der Ausschreibung und den Ausschreibungsunterlagen (insb. in den finalen Angebotsunterlagen) bekanntgegebenen Fristen, so insbesondere die Fristen zur Einreichung von Fragen und zur Einreichung eines Angebots, abzunehmen und sämtliche auf eine Vergabe gerichteten weiteren Handlungen zu unterlassen.

2. Es seien die vollumfänglichen Akten der Vergabestelle beizuziehen und es sei der Beschwerdeführerin Akteneinsicht zu gewähren.

3. Alle Unterlagen und Informationen zum Teilnahmeantrag der Beschwerdeführerin sowie zur Teilnahme der Beschwerdeführerin am Dialog seien vertraulich zu behandeln und allfälligen Dritten (insb. weiteren Anbieterinnen) keine diesbezügliche Einsicht zu gewähren; der Vergabestelle sei nur in die geschwärzte Beilage 23 Einsicht zu gewähren.

4. Es sei ein zweiter Schriftenwechsel anzuordnen und der Beschwerdeführerin Gelegenheit zu geben, zur Beschwerdeantwort der Vergabestelle sowie zu den Akten der Vergabestelle Stellung zu nehmen.

Zur Begründung führt die Beschwerdeführerin zusammenfassend aus, die Vergabestelle habe durch die finale Ausgestaltung der Ausschreibungsunterlagen mehrfach gegen gesetzliche Bestimmungen und wesentliche beschaffungsrechtliche sowie rechtsstaatliche Grundsätze verstossen. Entsprechend seien die finalen Angebotsunterlagen aufzuheben und an die Vergabestelle zur Überarbeitung unter Berücksichtigung aller verbindlichen gesetzlichen Bestimmungen und Grundsätze zurückzuweisen.

D.
Mit Zwischenverfügung vom 5. Dezember 2024 wurde die Vergabestelle ersucht, zu den materiellen Rechtsbegehren sowie den Verfahrensanträgen Stellung zu nehmen sowie die vollständigen Akten betreffend das in Frage stehende Vergabeverfahren einzureichen. Das Gesuch um superprovisorische Erteilung der aufschiebenden Wirkung wurde einstweilen abgewiesen, aber zugleich der Vergabestelle vorläufig untersagt, die zu erwartenden Offerten nach deren Eingang zu öffnen.

E.
Mit Eingabe vom 14. Januar 2025 reichte die Vergabestelle innert verlängerter Frist ihre Vernehmlassung mit folgenden Rechtsbegehren ein:

1. Die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist; unter Kostenfolgen zulasten der Beschwerdeführerin.

und den prozessualen Anträgen:

2. Der Beschwerde sei keine aufschiebende Wirkung zu erteilen.

3. Der Antrag der Beschwerdeführerin auf Akteneinsicht sei vollständig abzuweisen; eventualiter sei der Vergabestelle eine angemessene Frist für die Einreichung einer geschwärzten Fassung der Akten zwecks Weiterleitung an die Beschwerdeführerin zu setzen.

4. Es sei der Vergabestelle vollständige Akteneinsicht in Beilage 23 zu gewähren und es sei ihr die ungeschwärzte Version davon zuzustellen.

Vorab macht die Vergabestelle geltend, die Rechtsbegehren 1 und 2 der Beschwerdeführerin würden die Anforderungen an die Bestimmtheit von Rechtsbegehren nicht erfüllen. Das aktuelle Rechtsschutzinteresse würde zudem dahinfallen, wenn das Angebot der Beschwerdeführerin unter Anwendung der beanstandeten Zuschlagskriterien den Zuschlag erhalte. In materieller Hinsicht sei die in den Ausschreibungsbedingungen vorgesehene Preisgewichtung angemessen und rechtlich geboten. Auch würden die Entwicklungskosten grosszügig abgegolten und das Minitender-Verfahren sei nicht zu beanstanden. Schliesslich sei das Währungsrisiko Teil der Preiskalkulation der Anbieterinnen.

F.
Innert erstreckter Frist reichte die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 7. Februar 2025 ihre Replik mit folgenden leicht modifizierten Rechtsbegehren ein:

1. Die Ausschreibung und die Ausschreibungsunterlagen, darin der Teil "finale Angebotsunterlagen" vom 8. November 2024, in der Beschaffung "EESA 2.1 Ausschreibung Stellwerke" (SIMAP Projekt-ID 243101), Los 1, sei bezüglich der vergaberechtswidrig ausgestalteten Elemente, d.h. der Festsetzung der Gewichtung der Zuschlagskriterien, der zu berücksichtigenden Preisspanne bei der Bewertung des Zuschlagskriteriums der Wirtschaftlichkeit bzw. des Preises, der Finanzierung der Entwicklungskosten, der Ausgestaltung der vorgesehenen Minitenderverfahren sowie der vorgesehenen Teuerungs- und Währungsklauseln aufzuheben.

2. Die Vorinstanz sei anzuweisen, die Ausschreibung bzw. die Ausschreibungsunterlagen, darin der Teil "finale Angebotsunterlagen" vom 8. November 2024, in der Beschaffung "EESA 2.1 Ausschreibung Stellwerke" (SIMAP Projekt-ID 243101), Los 1, in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Grundlagen sowie den vergaberechtlichen Grundsätzen und den Grundsätzen des rechtsstaatlichen Handelns auszuarbeiten, wobei sie folgende Aspekte zu berücksichtigen habe:

- Das Zuschlagskriterium Wirtschaftlichkeit darf für die Vergabe des Rahmenvertrages mit maximal 20 % gewichtet werden und die berücksichtigte Preisspanne bei der Wirtschaftlichkeit bzw. dem Preis muss mindestens 100 % betragen.

- Die Entwicklungskosten müssen von der Vergabestelle in jedem Fall vollumfänglich gedeckt werden.

- Allfällige Minitenderverfahren müssen so ausgestaltet sein, dass sie keine grössere Gewichtung und keine engere Preisspanne zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit bzw. des Preises vorsehen, als dies für die Vergabe des Rahmenvertrages festgelegt wird.

- Die Preise müssen im Verlauf der Vertragslaufzeit mit angemessenen Teuerungs- und Währungsklauseln, die zu keiner einseitigen Risikoverlagerung zu Lasten der Anbietenden führen, angepasst werden können.

4. Eventualiter zu Antrag Ziff. 1 bis 3: Es sei festzustellen, dass die Ausschreibung und die Ausschreibungsunterlagen, darin der Teil "finale Angebotsunterlagen" vom 8. November 2024, in der Beschaffung "EESA 2.1 Ausschreibung Stellwerke" (SIMAP Projekt-ID 243101), Los 1, rechtswidrig ausgestaltet ist.

Im Übrigen hielt die Beschwerdeführerin an den Rechtsbegehren 3 und 5 sowie den Verfahrensanträgen gemäss der Beschwerde vom 2. Dezember 2024 fest.

Die Beschwerdeführerin machte insbesondere geltend, dass der Beschaffungsgegenstand (Stellwerke und diesbezügliche Leistungen) keine Standardleistung darstelle, bei welchem eine Preisgewichtung von 60 % zulässig sein könne.

G.
Mit Duplik vom 6. März 2025 hielt die Vergabestelle an den gestellten Rechtsbegehren und prozessualen Anträgen fest, soweit diese nicht bereits behandelt worden seien.

H.
Mit Schreiben vom 17. März 2025 stellte die Vergabestelle den prozessualen Antrag, es sei ihr zu gestatten, die eingegangenen Angebote zu öffnen, zu bereinigen und zu bewerten.

Mit Stellungnahme vom 25. März 2025 teilte die Beschwerdeführerin mit, sie sei nicht grundsätzlich gegen den Antrag der Vergabestelle, unter der Voraussetzung, dass bis zum rechtskräftigen Entscheid kein Zuschlag in dieser Angelegenheit verfügt werde und sich die Öffnung und Bewertung der Angebote nicht negativ oder präjudizierend auf den Ausgang des hängigen Beschwerdeverfahrens auswirke.

Mit Verfügung vom 27. März 2025 gestattete der Instruktionsrichter der Vergabestelle in Gutheissung ihres Antrags, die eingegangenen Angebote

zu öffnen, zu bereinigen und zu bewerten. Weiter wurde der Vergabestelle untersagt, in der vorliegenden Angelegenheit einen Zuschlag zu verfügen.

I.
Mit Schreiben vom 3. Juni 2025 teilte die Beschwerdeführerin dem Gericht die Umfirmierung und eine Anpassung der Vertretung mit.

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

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Ob die Prozessvoraussetzungen erfüllt sind bzw. ob auf eine Beschwerde einzutreten ist, prüft das Bundesverwaltungsgericht von Amtes wegen und mit freier Kognition (BVGE 2017/IV/4 E. 1.1 «Publicom»; TRÜEB/CLAUSEN, in: Oesch/Weber/Zäch, Wettbewerbsrecht II, 2. Aufl. 2021, Art. 52 N. 8).

1.2 Gemäss Art. 1 des Bundesgesetzes vom 21. Juni 2019 über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB, SR 172.056.1) findet dieses Gesetz Anwendung auf die Vergabe öffentlicher Aufträge durch unterstellte Auftraggeberinnen innerhalb und ausserhalb des Staatsvertragsbereichs, sofern keine Ausnahme gemäss Art. 10 BöB vorliegt.

1.3 Die Verfügungen (vgl. E. 1.4) dieser Auftraggeberinnen (vgl. E. 1.5) können gemäss Art. 52 Abs. 1 Bst. a BöB beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden, wenn sie Lieferungen und Dienstleistungen betreffen, deren Wert den für das Einladungsverfahren massgebenden Schwellenwert erreicht (Anhang 4 Ziffer 2 BöB; vgl. E. 1.7), und es sich nicht um eine öffentliche Beschaffung gemäss Anhang 5 Ziff. 1 Bst. c und d BöB handelt (vgl. E. 1.8; Urteil des BVGer B-4157/2021 vom 24. Januar 2022 E. 1.1 «Gare de Gruyères / travaux de génie civil»).

1.4 Das Bundesverwaltungsgericht ist ausschliesslich zuständig für Beschwerden gegen die in Art. 53 Abs. 1 BöB aufgelisteten Verfügungen, unter anderem gegen die Ausschreibung des Auftrags (Art. 53 Abs. 1 Bst. a BöB). Anordnungen in den Ausschreibungsunterlagen, deren Bedeutung

erkennbar ist, müssen zusammen mit der Ausschreibung angefochten werden (Art. 53 Abs. 2 BöB).

Die Beschwerdeführerin beanstandet im vorliegenden Fall nicht nur die Ausschreibung selbst, sondern auch die Ausschreibungsunterlagen, insbesondere den Teil "finale Angebotsunterlagen" vom 8. November 2024. Sie macht unter anderem geltend, dass verschiedene Elemente der finalen Angebotsunterlagen vergaberechtswidrig ausgestaltet seien. Dies treffe insbesondere auf die Festsetzung der Gewichtung der Zuschlagskriterien, der zu berücksichtigenden Preisspanne bei der Bewertung des Zuschlagskriteriums der Wirtschaftlichkeit bzw. des Preises, der Finanzierung der Entwicklungskosten, der Ausgestaltung der vorgesehenen Minitenderverfahren sowie der vorgesehenen Teuerungs- und Währungsklauseln zu. Dabei handelt es sich zweifelsfrei um zentrale Punkte des gesamten Vergabeverfahrens, weshalb die Rügen gegen die Ausschreibungsunterlagen und die damit verbundenen prozessualen Anträge grundsätzlich zu hören sind. Dies wird auch von der Vergabestelle nicht bestritten.

1.5 Die angefochtene Verfügung muss sodann von einer dem Gesetz unterstellten Vergabebehörde stammen (Art. 4 BöB).

1.5.1 Mit dem Inkrafttreten des bilateralen Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens (BAöB, SR 0.172.052.68) auf den 1. Juni 2002 wurden die Anbieter von Dienstleistungen des Schienenverkehrs den Regeln über das öffentliche Beschaffungswesen unterstellt (vgl. Art. 3 Abs. 2 Bst. d und Abs. 3 BAöB sowie dessen Anhang II B). Im Sektorenbereich Eisenbahnen (Bereitstellen oder Betreiben von Eisenbahnen) sind die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB AG) dem BöB unterstellt (Art. 4 Abs. 2 Bst. f BöB), mit Ausnahme von Tätigkeiten, die mit dem Bahnbetrieb nicht unmittelbar zusammenhängen (Art. 4 Abs. 3 BöB). Dabei genügt es, wenn die Leistungen dem Bahnbetrieb funktionell dienen. Das heisst, das Wort «unmittelbar» ist nicht zu eng, sondern im Lichte des übergeordneten Staatsvertragsrechts auszulegen (Urteile des BVGer B-2117/2024 vom 19. Dezember 2024 E. 1.5.1, B-6973/2023 vom 14. Mai 2024 E. 2.2 «KFMS 2.0 - KundenFrequenzMessSystem»; B-415/2023 vom 16. Mai 2023 E. 3.1.1 «Roaming / IMS Plattform 4G»; vgl. zum Ganzen den Zwischenentscheid des BVGer B-4019/2021 vom 25. November 2021 E. 3.2.1 «Produkte zur Aussenreinigung III»).

1.5.2 Die das vorliegende Beschaffungsobjekt betreffenden Leistungen weisen unbestritten einen unmittelbaren Zusammenhang mit dem Bereich Verkehr der SBB auf. Entsprechend fällt die zu beurteilende Vergabe unter diesem Gesichtspunkt in den Anwendungsbereich des BöB (Art. 4 Abs. 2 Bst. f BöB i.V.m. Art. 4 Abs. 3 BöB).

1.6 Die Vergabestelle geht in Ziff. 1.8 der SIMAP-Ausschreibung vom 30. September 2022 von einem "Lieferauftrag" aus und hat den Gegenstand und Umfang des Auftrags wie folgt umschrieben (Ausschreibung, Ziff. 2.6):

> Für die Umsetzung der ERMTS Strategie des BAV beschafft die SBB AG mittels langlaufenden Rahmenverträgen (Zeithorizont für Anlagenbeschaffungen mindestens 10 Jahre), in zwei Losen, Bahnsicherungsanlagen auf ihrem gesamten Streckennetz. Der Umfang der Leistungen besteht hauptsächlich aus Sicherungsanlagen (SA) mit Aussensignalisierung (LSS), Führerstandsignalisierung (FSS) sowie Object Controllern (OC) auf Basis von EULYNX Baseline 4.1 (BL4.1) oder höher inklusive jeweiliger Nachbetreuung. Die Leistungen aus den jeweiligen Rahmenverträgen werden beim entsprechenden Bedarf mittels Mini-Tender oder Direktabruf, je nach Leistungsgegenstand, unter den Vertragspartnern abgerufen, Zudem werden weitere Dienst- und Entwicklungsleistungen in der Ausschreibug submittiert.

Die Einstufung als Lieferauftrag ist daher zutreffend. Dieser ist in sachlicher Hinsicht grundsätzlich dem staatsvertraglichen Vergaberecht und damit auch dem BöB unterstellt (Art. 8 Abs. 4 BöB i.V.m. Anhang 2 Ziff. 1.1 Bst. b zum BöB). Dies wird von der Beschwerdeführerin auch nicht bestritten.

1.7 Der Schwellenwert für Beschaffungen von Lieferungen durch eine Auftraggeberin nach Art. 4 Abs. 2 Bst. f BöB beträgt Fr. 640'000.– (Ziff. 1.2 Anhang 4 zum BöB). In der vorliegenden Ausschreibung beläuft sich das ausgeschriebene Beschaffungsvolumen gemäss Vergabestelle in einer Grössenordnung von gegen 3 Milliarden Schweizerfranken und liegt somit deutlich über dem Schwellenwert für Lieferungen (Art. 8 Abs. 4 BöB i.V.m. Anhang 4 Ziff. 1.2 zum BöB).

1.8 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 welchen kein Rechtsschutz besteht (Art. 52 Abs. 5 BöB).

1.9 Das Bundesverwaltungsgericht ist daher für die Beurteilung der vorliegenden Streitsache zuständig.

2.

2.1 Zur Beschwerde ist berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG).

2.2 Das Erfordernis der formellen Beschwer spielt im Rahmen der Anfechtung einer Ausschreibung keine Rolle (BVGE 2009/17 E.2 mit Hinweisen "Hörgeräte"), da die Ausschreibung das Beschaffungsverfahren erst initiiert. Die Legitimation zur Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach Art. 48 Abs. 1 VwVG und setzt voraus, dass die Beschwerdeführerin durch die angefochtene Ausschreibung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung bzw. Abänderung hat (BVGE 2009/17, E. 3 mit Hinweisen). Unter dem Gesichtspunkt der Beschwerdelegitimation ist in Verfahren gegen die Ausschreibung regelmässig massgeblich, ob die beschwerdeführende Person als "potentielle Anbieterin" der nachgefragten Dienstleistung in Frage kommt und die Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens bzw. die Feststellung von dessen Rechtswidrigkeit beantragt (Urteil des BGer 2C_563/2016 vom 30. Dezember 2016, E. 1.3.2 mit Hinweisen). Diese Voraussetzungen sind im vorliegenden Fall gegeben. Entsprechend ist die Beschwerdeführerin als bisherige Lieferantin zur Beschwerde legitimiert.

2.3 In ihrer Beschwerdeschrift vom 2. Dezember 2024 beantragt die Beschwerdeführerin mit Rechtsbegehren Ziff. 1, die Ausschreibungsunterlagen seien bezüglich der vergaberechtswidrig ausgestalteten Elemente, d.h. *insbesondere* der Festsetzung der Gewichtung der Zuschlagskriterien, der zu berücksichtigenden Preisspanne bei der Bewertung des Zuschlagskriteriums der Wirtschaftlichkeit bzw. des Preises, der Finanzierung der Entwicklungskosten, der Ausgestaltung der vorgesehenen Minitenderverfahren sowie der vorgesehenen Teuerungs- und Währungsklauseln aufzuheben. Im Rechtsbegehren Ziff. 2 beantragt die Beschwerdeführerin, die Vorinstanz sei anzuweisen, die Ausschreibung bzw. die Ausschreibungsunterlagen, *insbesondere* der Teil "finale Angebotsunterlagen" vom 8. November 2024 *in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Grundlagen sowie den vergaberechtlichen Grundsätzen und den Grundsätzen des rechtsstaatlichen Handelns* – unter Berücksichtigung *namentlich* aufgeführter Aspekte (vgl. Sachverhalt Bst. C) – auszuarbeiten. Schliesslich stellt die Beschwerdeführerin den Eventualantrag (Rechtsbegehren Ziff. 4), es sei

festzustellen, dass die Ausschreibung bzw. die Ausschreibungsunterlagen, insbesondere der Teil "finale Angebotsunterlagen vom 8. November 2024, rechtswidrig ausgestaltet sei.

Die Vergabestelle macht in ihrer Vernehmlassung vom 14. Januar 2024 (recte: 2025) geltend, dass die Rechtsbegehren Ziff. 1 und Ziff. 2 zu unbestimmt verfasst seien, weshalb auf diese nicht einzutreten sei. Es ist in der Folge zu prüfen, ob auf die beiden Hauptrechtsbegehren einzutreten ist.

2.3.1 Die formellen Anforderungen an die Beschwerde ergeben sich aus Art. 52 Abs. 1 VwVG. Das Rechtsbegehren muss bestimmt abgefasst sein und angeben, welche Entscheidung von der Rechtsmittelinstanz zu fällen ist. Dies ist dann der Fall, wenn das Begehren bei einer erfolgreichen Beschwerde unverändert in das Dispositiv aufgenommen werden kann (SEETHALER/BOCHSLER in Waldmann/Krauskopf [Hrsg.], Praxiskommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl., 2023, hiernach: Waldmann/Krauskopf, Praxiskommentar VwVG, N. 34 zu Art. 52).

2.3.2 Genügt die Beschwerde den Anforderungen nicht, oder lassen die Begehren des Beschwerdeführers oder deren Begründung die nötige Klarheit vermissen und stellt sich die Beschwerde nicht als offensichtlich unzulässig heraus, so räumt die Beschwerdeinstanz dem Beschwerdeführer eine kurze Nachfrist zur Verbesserung ein. Sie verbindet diese Nachfrist mit der Androhung, nach unbenutztem Fristablauf auf Grund der Akten zu entscheiden oder, wenn Begehren, Begründung oder Unterschrift fehlen, auf die Beschwerde nicht einzutreten (Art. 52 Abs. 2 und 3 VwVG). Eine Nachfrist soll im Allgemeinen jedoch nur zur Verbesserung von nicht absichtlich eingegangenen Mängeln und somit einzig bei Versehen angesetzt werden (SEETHALER/PORTMANN, in: Praxiskommentar VwVG, a.a.O., N. 109 zu Art. 52; vgl. auch BGE 108 Ia 209 E. 3; 134 V 162 E. 5).

2.3.3 Streitgegenstand im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht ist das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung – des Anfechtungsgegenstandes – bildet, soweit es im Streit liegt. Innerhalb des Anfechtungsgegenstandes bestimmen die Begehren der beschwerdeführenden Partei den Streitgegenstand (FLÜCKIGER, in: Waldmann/Krauskopf, Praxiskommentar VwVG, Art. 7 N. 19; MOSER, in: Auer/Müller/Schindler, Kommentar VwVG, 2. Aufl. 2019, Art. 52 N. 3; SEETHALER/PORTMANN, in: Praxiskommentar VwVG, a.a.O., Art. 52 N. 38).

2.3.4 Gemäss Art. 52 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 37 VGG müssen die Begehren in der Beschwerdeschrift an das Bundesverwaltungsgericht enthalten sein. Eine nachträgliche Erweiterung (Plus) oder Änderung (Aliud) des Streitgegenstands ist unter Vorbehalt einer Nachbesserung gemäss Art. 52 Abs. 2 VwVG nicht mehr zulässig. Zulässig ist in einem späteren Verfahrensabschnitt eine Einengung bzw. Einschränkung (Minus), also ein teilweiser Verzicht auf ein gestelltes Rechtsbegehren, ebenso eine Präzisierung, die am Streitgegenstand nichts ändert (Urteil des BGer 2C_258/2011 vom 30. August 2012 E. 1.2.2, m.H.). Im Laufe des Rechtsmittelverfahrens kann sich der Streitgegenstand somit verengen bzw. um nicht mehr strittige Punkte reduzieren, grundsätzlich jedoch nicht erweitern oder inhaltlich verändern (Urteil des BGer 1C_362/2022 vom 9. Januar 2024 E. 3.2; BGE 136 II 457 E. 4.2 m.H.; Urteil des BVGer B-7031/2023 vom 4. Oktober 2024 E. 2.3.2).

2.3.5 In den mit der Replik angepassten Rechtsbegehren Ziff. 1, 2 und 4 wird im Vergleich zu den in der Beschwerde gestellten Rechtsbegehren der Zusatz "insbesondere" weggelassen. Damit werden keine neuen oder inhaltlich weitergehende Rechtsbegehren gestellt, sondern diese werden enger gefasst, was - wie erwähnt - zulässig ist. Der Vergabestelle kann hingegen beigepflichtet werden, dass die beiden Hauptbegehren der Beschwerdeschrift vom 2. Dezember 2024 mit Verwendung der Zusätze "insbesondere" und "in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Grundlagen sowie den vergaberechtlichen Grundsätzen und den Grundsätzen des rechtsstaatlichen Handelns" den Anforderungen an die Bestimmtheit von Rechtsbegehren nicht genügen würden.

Mit den von der Beschwerdeführerin in den Rechtsbegehren 1 und 2 explizit genannten Beanstandungen (Preiskriterium von maximal 20 % bei einer Preisspanne von 100 %; vollumfängliche Deckung der Entwicklungskosten; Ausgestaltung des Minitender-Verfahrens; angemessene Teuerungs- und Währungsklauseln) sind die Anträge unter Beizug der Beschwerdebegründung in zureichender Form gestellt und begründet. In diesem in der Replik vom 7. Februar 2025 abgesteckten Rahmen ist auf die Beschwerde einzutreten, zumal die Beschwerde auch fristgerecht eingereicht wurde (vgl. Art. 56 Abs. 1 BöB und Art. 52 Abs. 1 VwVG). Denn die Vergabestelle hat mit Schreiben vom 8. November 2024 sämtlichen präqualifizierten Anbieterinnen die finalen Angebotsbedingungen unterbreitet, darunter die verbindlichen Angaben betreffend die Zuschlagskriterien und deren Gewichtung sowie die Frist und die Formerfordernisse zur Einreichung der Angebote. Dass diese finalen Angebotsunterlagen, als Teil der

Ausschreibung in casu anfechtbar sind, wird von der Vergabestelle nicht bestritten (vgl. Vernehmlassung Rz. 21 sowie E. 1.4 hiervor); vielmehr hat sie das Schreiben vom 8. November 2024 mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen.

2.4 Da auch der Kostenvorschuss innerhalb der gesetzten Frist bezahlt wurde (Art. 63 Abs. 4 VwVG), ergibt sich demnach zusammenfassend, dass auf die Beschwerde im erwähnten Rahmen einzutreten ist.

3.

Bei der Bedarfsermittlung, der Auswahl und der Gewichtung der einzelnen Vergabekriterien verfügt die Vergabebehörde über einen breiten Ermessensspielraum, in welchen das Bundesverwaltungsgericht grundsätzlich nicht eingreift (vgl. Art. 56 Abs. 3 BöB). Die Vergabebehörde als öffentliche Auftraggeberin muss frei darüber bestimmen können, welche Bau-, Liefer- oder Dienstleistungen sie benötigt und welche konkreten Anforderungen sie bezüglich Qualität, Ausstattung, Service usw. stellt, was also im einzelnen Gegenstand und Inhalt der Vergabe ist. Dem Gericht fehlen in der Regel die erforderlichen fachspezifischen und technischen Kenntnisse für die Beurteilung, welche Leistungen die Vergabestelle benötigt bzw. welche Anforderungen diese erfüllen müssen, um dem Bedarf der Vergabestelle gerecht zu werden (BGE 141 II 14 E. 7.1 und 8.3 «Monte Ceneri» BGE 137 II 313 E. 3.3.1 «Microsoft» Urteile des BVGer B-6972/2023 vom 23. Juli 2024 E. 5.1, B-2584/2016 vom 30. Juni 2017 E. 3.1 «Spectra Newsletter,» B-1570/2015 E.2.2 «Warnblitzleuchte Eflare» Zwischenentscheid des BVGer B-822/2010 vom 10. März 2010 E. 4.2 «Neubau LCA Supercomputing Center Lugano» MARTIN BEYELER, Der Geltungsanspruch des Vergaberechts, 2012, Rz. 2011; GALLI/MOSER/LANG/STEINER, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, 3. Aufl. 2013, Rz. 564 ff.). In der Regel haben die Anbieterinnen keinen Rechtsanspruch darauf, die Beschaffung des «richtigen» Produkts zu erstreiten. Die über die Leistungsdefinition zwangsläufig bewirkte Einschränkung des Wettbewerbs ist im Grundsatz vergaberechtlich nicht zu beanstanden (Zwischenentscheid B-822/2010 E. 4.2 «Neubau LCA Supercomputing Center Lugano;» MARTIN BEYELER, Ziele und Instrumente des Vergaberechts, 2008, S. 35).

Die vergaberechtlichen Transparenz-, Wettbewerbs- sowie Wirtschaftlichkeitsgebote (Art. 2 BöB) verpflichten die Vergabestelle bei öffentlichen Aufträgen, ihren Bedarf auf transparente und wettbewerbsorientierte Weise zu definieren und die technischen Spezifikationen objektiv festzulegen. Der Freiheit der Vergabestelle bei der Umschreibung des Auftrags sind

allerdings Schranken gesetzt, welche sich aus dem Wettbewerbsprinzip und dem Nichtdiskriminierungsgrundsatz (Art. 2 BöB) ergeben. Die Grenze liegt dort, wo die Umschreibung des Auftrags nicht sachgerecht (d.h. nicht durch den Zweck der Beschaffung gerechtfertigt) ist, oder wenn sie zum Zweck gezielter Vereitelung der Möglichkeit bestimmter Unternehmen, am Verfahren teilzunehmen, formuliert wird. Vergabebehörden dürfen die Auftragsspezifikationen vorbehältlich genügender sachlicher Gründe insbesondere nicht derart eng umschreiben, dass nur ein ganz bestimmtes Produkt oder nur eine einzelne Anbieterin bzw. nur wenige Anbieterinnen für die Zuschlagserteilung in Frage kommen (Urteile des BVGer B-6972/2023 E. 5.2, B-1570/2015 E. 2.2 m.w.H. «Warnblitzleuchte Eflare;» BEYELER, a.a.O., Rz. 2012, FN 1901).

4. Zuschlagskriterium Wirtschaftlichkeit / Preis

4.1 In materieller Hinsicht rügt die Beschwerdeführerin, die Ausgestaltung (Gewichtung und berücksichtigte Preisspanne) des Zuschlagskriteriums Wirtschaftlichkeit / Preis verstosse gegen Art. 29 Abs. 1 BöB sowie die Grundsätze von Art. 2 BöB und Art. 5 Abs. 2 BV. Sie beantragt, dass das Zuschlagskriterium Wirtschaftlichkeit für die Vergabe des Rahmenvertrages mit maximal 20 % gewichtet werden dürfe und die berücksichtigte Preisspanne bei der Wirtschaftlichkeit bzw. dem Preis mindestens 100 % betragen müsse. In der Begründung führt sie im Wesentlichen aus, es handle sich vorliegend um eine Ausschreibung von höchst komplexen Leistungen, da die fachlichen Anforderungen im Bereich der Sicherungsanlagen sehr hoch seien, zumal damit die Sicherheit des Bahnverkehrs gewährleistet werden müsse. Die Komplexität komme auch durch das Beschaffungsvolumen im Milliardenbereich und der sehr langen Dauer der Rahmenverträge zum Ausdruck. Bei so komplexen Ausschreibungen müssten Kriterien wie Qualität, Sicherheit und Nachhaltigkeit im Vordergrund stehen. Die von der Vergabestelle gewählte Gewichtung des Zuschlagskriteriums Wirtschaftlichkeit/Preis mit 60 % führe unter Berücksichtigung der gewählten Preisspanne von 45 % faktisch zu einem reinen Preiswettbewerb.

4.2 Dieser Rüge entgegnet die Vergabestelle, dass die gewählte Preisgewichtung angemessen und rechtlich geboten sei. Vorliegend werde eine weitgehend standardisierte Leistung ausgeschrieben, da Ersatz für bis zu 580 Stellwerke nach europäischen Standards beschafft werden sollen. Folge man den Vorstellungen der Beschwerdeführerin, so werde jeder Preiswettbewerb ausgeschaltet. Weder die von der Beschwerdeführerin

genannten Rechtsnormen noch die Gerichtspraxis würden die von ihr gewünschten Anpassungen der Preisgewichtung verlangen.

4.3 In den bereits erwähnten breiten Ermessensspielraum bei der Auswahl und der Gewichtung der einzelnen Vergabekriterien (vgl. E. 3 hiervor) greift das Bundesverwaltungsgericht nur unter qualifizierten Voraussetzungen ein. Zu einer eigentlichen mit einer Preiskurve vergleichbaren Qualitätskurve als Beurteilungsmethode ist die Vergabestelle nicht verpflichtet (Urteile des BVGer B-879/2020 vom 8. März 2021 E. 7.3, B-4086/2018 vom 12. August 2019 E. 6.7.2, B-4288/2014 vom 25. März 2015 E. 4.2 "Strombeschaffung Post" und B-6742/2011 vom 2. September 2013 E. 2.2 "6-Streifen-Ausbau Härkingen-Wiggertal"). Eine Korrektur des Bewertungssystems durch das Bundesverwaltungsgericht kommt nur dann in Betracht, wenn sich dieses nicht nur als möglicherweise unangemessen, sondern vielmehr als rechtsfehlerhaft erweisen würde (Urteil des BVGer B-4086/2018 E. 6.4; GALLI/MOSER/LANG/STEINER, a.a.O., Rz. 1388). Die Respektierung des vorinstanzlichen Ermessens gebietet sich auch vor dem Hintergrund, dass das Bundesgericht zwar eine Mindestgewichtung des Preises verlangt, nicht aber eine solche in Bezug auf die Qualität. So gesehen muss die Rechtsprechung bei tiefer Gewichtung des Preises wohl genauer auf die Möglichkeiten einer Verzerrung achten als bei der Qualität (Urteil des BGer 2P.136/2006 vom 30. November 2006 E. 3.4 mit Hinweisen "Kantonsblatt und Gesetzessammlung LU"; Urteil des BVGer B-4086/2018 E. 6.7.4; vgl. zum Ganzen CLAUDIA SCHNEIDER HEUSI, Die Bewertung des Preises, in: Zufferey/Beyeler/Scherler [Hrsg.], Aktuelles Vergaberecht 2018, Zürich 2018, S. 344 ff. mit Hinweisen).

4.4 Die Vergabestelle gab mit den finalen Angebotsbedingungen nachfolgende Gewichtung der Zuschlagskriterien bekannt (vgl. Ziff. 4.1 des Dokuments A1_02 Angebotsbedingungen; nachfolgend Angebotsbedingungen):

	Zuschlagskriterium	**Gewichtung**	**Max. Punkte**
ZK 1	Wirtschaftlichkeit		
1.1	Angebotspreis inkl. Lifecyclekosten	**60 %**	**300**
ZK 2	Zukunftsgerichtete Entwicklung		
2.1	Nachhaltigkeit	**5 %**	**25**
2.2	Erfüllungszeitpunkt	**5 %**	**25**
ZK 3	Qualität der technischen Lösung		
3.1	Technik übergeordnet	**10 %**	**50**

3.2	Technik OC	**10 %**	**50**
ZK 4	Leistungen		
4.1	Entwicklung	**3 %**	**15**
4.2	Anlagenbau	**4 %**	**20**
4.3	Nachbetreuung	**3 %**	**15**
Total		**100 %**	**500**

4.5 Das Preisbewertungsmodell sah vor, dass das Angebot mit dem tiefsten Preis das Punktemaximum von 300 Punkten erhalten würde und Angebote, welche mehr als 45 % über dem tiefsten Preis lagen, keine Punkte mehr für den Preis erhalten würden. Innerhalb dieser Bandbreite sollte die Punktevergabe für den Preis linear erfolgen (Ziff. 4.2 Angebotsbedingungen).

4.6 Ziel eines gewählten Preisbewertungsmodells muss es sein, die Bewertung der Angebotspreise so zu bewerkstelligen, dass das im Voraus bekannt gegebene Gewicht bei der Evaluation auch tatsächlich zum Tragen kommt (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2016.00615 vom 4. Mai 2017 E. 3). Die Vergabestelle hat sich vorliegend für ein "linear gekürztes Preisbewertungssystem" entschieden. Dabei wird die Preisspanne und damit der Nullpunkt vorgängig und unabhängig von den im Ausschreibungsverfahren eingehenden Höchstpreisen festgelegt. Das System ist in der Praxis verbreitet und wird vom Bundesgericht als zulässig erachtet (Urteil des BGer 2C_412/2007 vom 4. Dezember 2007 E. 3.2). Es stellt insbesondere auch eine bereits mit den Ausschreibungsunterlagen nachvollziehbare Beurteilung der Angebotspreise sicher. Die Verwendung eines an sich tauglichen Bewertungssystems entbindet die Vergabestelle jedoch nie davon, dessen Ereignis im konkreten Fall auf seine Sachgerechtigkeit hin zu prüfen (vgl. zum Ganzen CLAUDIA SCHNEIDER HEUSI, a.a.O., S. 344 ff.). Massgebend ist insbesondere, dass die Vergabestelle eine realistische Preisspanne wählt, ansonsten eine unzulässige Verzerrung droht, welche mit dem Zweck des Vergaberechts, das wirtschaftlichste Angebot zu ermitteln, nicht zu vereinbaren wäre (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2016/168 vom 26. Oktober 2016 E. 3.1).

4.7

4.7.1 Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass es sich beim Beschaffungsgegenstand (Stellwerke und diesbezügliche Leistungen) nicht um eine Standardleistung handle. Vielmehr sei ein Stellwerk ein komplexes System, das umfassend an die lokalen betrieblichen Vorgaben des Eisenbahnverkehrs der Schweiz bzw. der Vergabebehörde und lokal verwendeten Aussenelementen angepasst werden müsse. Dies werde auch dadurch unterstrichen, dass die ausgeschriebene Leistung in mehr als einem Dutzend verschiedenen Lastenheften mit rund 60 technischen Referenzdokumenten beschrieben werde. Insgesamt bestünden 1'267 Anforderungen, die wiederum auf eine Vielzahl von weiteren Dokumenten verweisen würden. Auch die Wahl eines Dialogverfahrens unterstreiche die Komplexität des Auftrages. Gestützt auf diese Begründung beantragt die Beschwerdeführerin eine maximale Preisgewichtung von 20 % bei einer Preisspanne von 100 %.

4.7.2 Die Vergabestelle vertritt demgegenüber die Auffassung, dass es sich beim Beschaffungsgegenstand (Ersatz für bis zu 580 Stellwerke) um eine weitgehend standardisierte Leistung handle. Sei ein Stellwerk einmal entwickelt und gebaut, falle für die weiteren Stellwerke kein Entwicklungsaufwand mehr an. Verkauft werde dann nur noch der Anlagenbau (Hardware inkl. zugehörige Software und Dienstleistung), die Betreuung und die Wartung. Auch wenn ein Stellwerk ein komplexes System sei, bedeute das nicht, dass erhebliche Qualitätsunterschiede bei den Offerten der vier im Dialogverfahren präqualifizierten Anbieterinnen zu erwarten seien. Bei den im Interesse der Sicherheit des Bahnverkehrs bestehenden regulatorischen Vorgaben, sei davon auszugehen, dass die technischen Unterschiede zwischen den Anbieterinnen begrenzt seien.

4.7.3 Gemäss Art. 29 Abs. 4 BöB kann der Zuschlag für standardisierte Leistungen ausschliesslich nach dem Kriterium des niedrigsten Gesamtpreises erfolgen, sofern aufgrund der technischen Spezifikation der Leistung hohe Anforderungen an die Nachhaltigkeit in sozialer, ökologischer und wirtschaftlicher Hinsicht gewährleistet sind.

4.7.4 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann willkürfrei angenommen werden, dass dem Preis ein umso grösseres Gewicht zukommen muss, je geringer der Schwierigkeitsgrad einer Aufgabe ist. So hat es bestätigt, dass beispielsweise bei der Beschaffung einer Pistenmaschine aufgrund einer gewissen Standardisierung der Preis mit

60 % statt mit 40 % gewichtet werden könne (Urteil des BGer 2P.34/2005 vom 24. Mai 2005 E. 2.3). Bei der Beschaffung komplexer Werke oder Dienstleistungen kommt somit dem Kriterium Preis regelmässig weniger Gewicht zu; hier rücken andere Kriterien wie Qualität oder Termine in den Vordergrund. Allerdings muss der Preis einer nachgesuchten Leistung auch bei komplexen Beschaffungen im Umfang von mindestens 20 % Berücksichtigung finden (BGE 143 II 553 E. 6.4, BGE 130 I 241 E. 6.3; Urteil des BGer 2C_802/2021 vom 24. November 2022 E. 1.6).

Der Zuschlag ausschliesslich aufgrund des Preises sollte jedoch nur erfolgen, wenn die Standardisierung zumindest so weit geht, dass auch ohne weitere Zuschlagskriterien mit einer genügenden Leistung zu rechnen ist. Es geht mit anderen Worten um Leistungen, deren Standardisierung so weit gediehen ist, dass abgesehen vom Preis keine relevanten Unterschiede, insbesondere keine relevanten Qualitätsunterschiede, zu erwarten sind. Die weitgehende Standardisierung kann entweder auf einschlägige Normen oder eine sehr detaillierte Spezifikation in der Ausschreibung zurückgehen (Urteil des BGer 2C_802/2021 E. 3.1 m.w.H. auf Literatur und Rechtsprechung).

Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hat in einem Urteil bezüglich zu beschaffender, naturbelassener Holzpaletten, welche in den Ausschreibungsunterlagen in allen relevanten Belangen (insbes. Masse, Holzsorte) spezifiziert waren, eine Preisgewichtung von 100 % zugelassen (VB.2017.00460 vom 21. September 2017 E. 3.4). In einem anderen Urteil hat es die Ausschreibung von Schreinerarbeiten für die Herstellung von Holztüren für ein Schulhaus, wobei denkmalpflegerische Aspekte zu berücksichtigen waren - mithin also gerade keine Standardtüren ausgeschrieben waren - als nicht komplexe, aber auch nicht als einfache Beschaffung qualifiziert. Die Preisgewichtung von 45 % liege deshalb an der unteren Grenze des noch Vertretbaren (VB.2017.00351 vom 18. August 2017 E. 4.3.2).

4.7.5 Das Bundesgericht nimmt in seinem Urteil 2C_802/2021 (E. 3.4) auch eingehend Bezug zur Lehre. Danach ist das Prinzip, wonach der Preis desto höher zu gewichten ist, je einfacher die ausgeschriebene Leistung ist, weitgehend unbestritten. So wird beispielsweise für Leistungen, welche nicht ausschliesslich aufgrund des (tiefsten) Preises zu bewerten sind, eine maximale Preisgewichtung von 80 % vorgeschlagen (DENIS ESSEIVA, Les problèmes liés au prix, in: BR/DC, Sonderheft Vergaberecht 2004, S. 27 ff., S. 28 f.). Ein weiterer Vorschlag ist, dem Preis

bei einfachen Bauarbeiten, welche grundsätzlich jeder Unternehmer in ausreichender Qualität ausführt, ein hohes Gewicht, beispielsweise 80 %, beizumessen (ROBERT WOLF, Der Angebotspreis: Probleme und Lösungen, in: BR/DC, Sonderheft Vergaberecht 2004, S. 12 ff., 16).

4.7.6 Die Notwendigkeit, bei einfachen Vergaben den Preis höher zu gewichten, erschliesst sich auch aus dem Zusammenhang mit der Preiskurve. Eine unsachgemässe Preiskurve kann die Preisgewichtung zusätzlich abschwächen. Laut Beat Denzler haben Preisgewichtung und Preiskurve einen realistischen Preisbereich abzudecken. Bei Standardprodukten sei der Preis stark, z.B. mit 70 %, zu gewichten, und die Preiskurve steil zu legen (BEAT DENZLER, Bewertung der Angebotspreise, in: BR/DC, Sonderheft Vergaberecht 2004, S. 20 ff., 22). CLAUDIA SCHNEIDER HEUSI setzt sich mit verschiedenen Preisbewertungsmodellen auseinander und richtet ihr Augenmerk primär auf die korrekte Preisspanne. Diese sollte eine realistische Bandbreite der zu erwartenden Angebotspreise zum Ausdruck bringen. Bei einfachen Leistungen soll die Preisspanne 30 % - 50 % betragen. Bei der linearen Bewertung erhält das Angebot mit dem tiefsten Preis die maximale Punktzahl des Zuschlagskriteriums Preis, während das Angebot am Ende der Preisspanne diesbezüglich mit Null Punkten bewertet wird. Durch eine zu grosse Preisspanne kann die (korrekterweise) hohe Gewichtung des Preises unterlaufen werden. Bei einfacheren Beschaffungen sollte deshalb (bei linearer Bewertung) die Preiskurve steil verlaufen, sodass sich Preisunterschiede bei der Punktevergabe relativ stark auswirken, wogegen bei komplexeren Beschaffungen eine grosse Preisspanne bzw. eine flache Preiskurve gewählt werden sollte (zum Ganzen Urteil des BGer 2C_802/2021 E. 3.4 mit Verweisen auf CLAUDIA SCHNEIDER HEUSI, a.a.O., S. 343 ff., MARTIN BEYELER, Vergaberechtliche Entscheide 2018/2019, 2020, S. 148 ff.; HANSJÖRG SEILER, Zwei Jahrzehnte Vergaberechtsprechung, in: Zufferey/Beyeler/Scherler [Hrsg.], Aktuelles Vergaberecht 2018, S. 187 ff., 219 f.).

4.7.7 Mit der vorliegend zu beurteilenden Ausschreibung sollen mit Los 1 580 Stellwerke beschafft werden. Gemäss Kurzbeschrieb geht es um den Bau und die Integration von Sicherungslogik sowie Object Controller und deren Schnittstellen auf Basis von EULYNX BL4.1 oder höher inklusive Maintenance Data Management für Sicherungsanlage mit Aussensignalisierung und/oder Führerstandsignalisierung. Dabei soll die Leistung auch die Nachbetreuung der installierten Systeme und die Weiterentwicklung der angebotenen Produkte beinhalten (Ausschreibung Ziff. 2.4).

4.7.7.1 Bei den neuen Stellwerken hat die Vergabestelle in technologischer Hinsicht drei Generationen vorgesehen. Zuerst soll ein Initialsystem entwickelt werden, anfangs 2030er-Jahre ein Zwischensystem und bis ins Jahr 2035 ein Zielsystem. Es ist unbestritten, dass es sich bei einem Stellwerk um ein an sich komplexes System handelt. Insbesondere ist die intellektuelle Leistung für die Systementwicklung als hoch anzusehen und kann nicht als Standardleistung bzw. Standardgut bezeichnet werden. Das zeigt auch der Umfang der Ausschreibungsunterlagen mit mehr als einem Dutzend Lastenheften und rund 60 technischen Referenzdokumenten. Auch wenn nur ein relativ geringer Teil der von der Beschwerdeführerin erwähnten 1'267 Anforderungen gegenüber ihrem aktuellen System abweicht, sprechen allein die detaillierten und umfangreichen Anforderungskataloge für die Komplexität der Beschaffung.

Für das Vorliegen eines komplexen Auftrags spricht zudem nebst dem Beschaffungsvolumen von gegen 3 Milliarden Franken auch der Umstand, dass die Vergabestelle das Dialogverfahren, welches über ein Jahr dauerte, gewählt hat. Ein solches kann die Auftraggeberin bei komplexen Aufträgen, bei intellektuellen Dienstleistungen oder bei der Beschaffung innovativer Leistungen vorsehen, mit dem Ziel, den Leistungsgegenstand zu konkretisieren sowie die Lösungswege oder Vorgehensweisen zu ermitteln und festzulegen (Art. 24 Abs. 1 BöB).

Allein gemessen an diesen Ausführungen erscheint eine Preisgewichtung im Umfang von 60 % an der oberen Grenze des noch Vertretbaren.

4.7.7.2 Vorliegend gilt es in diesem Zusammenhang jedoch zu berücksichtigen, dass – nachdem ein Stellwerk entwickelt und gebaut ist – für die weiteren Stellwerke (bis zu 580) kein nennenswerter Entwicklungsaufwand mehr anfallen wird. Verkauft wird dann – wie die Vergabestelle zurecht ausführt – nur noch der Anlagebau (Hardware inkl. zugehörige Software und Dienstleistung), die Betreuung und die Wartung. Zudem werden die Anbieterinnen für die Entwicklung des Initialsystems mit maximal 5 Mio. Fr. an Entwicklungskosten und für das Zwischensystem mit maximal 10 Mio. Fr. abgegolten. Hinzu kommen weitere Vergütungen, falls die Vergabestelle Optionen wählt (vgl. Ziff. 4.5 Angebotsbedingungen). In diesem Fall käme der im Preisblatt angebotene Stundenansatz zur Anwendung.

Mit diesen vorgegebenen Entschädigungen werden die Entwicklungskosten mit maximal 15 Mio. Fr. (bis und mit Zwischensystem) sowie der

Entschädigung von Entwicklungskosten für das Zielsystem pro Stunde (Stundenpool) abgegolten. Damit werden der Preiswettbewerb für die intellektuellen Leistungen im Zusammenhang mit der Systementwicklung sowie die betriebswirtschaftlichen Risiken der Anbieterinnen beträchtlich reduziert. Gemäss Ausführungen der Vergabestelle sollen mit dieser Vergütung der Kosten im Zusammenhang mit der Entwicklung des Initialsystems allfällige Markteintritte von Konkurrentinnen und damit ein wirksamer Wettbewerb ermöglicht werden.

4.7.7.3 Schliesslich ist auch zu berücksichtigen, dass jedes Stellwerk im Interesse der Bahnsicherheit strenge regulatorische Vorgaben einhalten muss. Zudem wird die ausgeschriebene Leistung, wie die Beschwerdeführerin zurecht geltend macht, in über einem Dutzend verschiedenen Lastenheften mit rund 60 technischen Referenzdokumenten beschrieben. Gesamthaft würden 1'267 Anforderungen bestehen, die wiederum teilweise auf eine Vielzahl von weiteren Dokumenten verweisen würden. Trotz der regulatorischen Vorschriften und den sehr detaillierten Spezifikationen kann nicht gesagt werden, dass vorliegend eine Leistung nachgefragt wird, deren Standardisierung so weit gediehen ist, dass abgesehen vom Preis keine relevanten Unterschiede, insbesondere keine relevanten Qualitätsunterschiede, zu erwarten sind. Aber die unter dem Titel Qualität zu bewertenden technischen Unterschiede in den Angeboten der einzelnen Anbieterinnen dürften dennoch begrenzt sein. Auch wenn die Vergabestelle ausführt, es gebe kein "Mehr an Sicherheit", das im Rahmen der Qualitätsbewertung positiv gewichtet werden könne, sind in einem gewissen Rahmen trotzdem Qualitätsunterschiede zwischen den einzelnen Angeboten zu erwarten. Entsprechend hat die Vergabestelle gemäss dem Grundsatz des wirtschaftlich nachhaltigen Einsatzes der öffentlichen Mittel richtigerweise auch qualitative Zuschlagskriterien aufgestellt (vgl. SCHNEIDER HEUSI, a.a.O., S. 341 ff., MARTIN BEYELER, Vergaberechtliche Entscheide 2018/2019, S. 151).

4.7.7.4 Als Zwischenfazit ist festzuhalten, dass es sich vorliegend zwar um eine recht komplexe (ausgeschriebene) Leistung handelt, aber nicht derart, als die von der Beschwerdeführerin geforderte Preisgewichtung von 20 %, welche als unterste Grenze der Preisgewichtung bei komplexen Beschaffungen in Frage käme (BGE 143 II 553 E. 6.4), berücksichtigt werden müsste. Da die Anbieterinnen vorliegend für die hauptsächliche intellektuelle Leistung, nämlich die Entwicklung des Initialsystems, pauschal vergütet werden und da aufgrund der regulatorischen Vorgaben sowie der detaillierten Spezifikationen keine grossen Qualitätsunterschiede zu erwarten

sind, erscheint eine Gewichtung des Preises mit 60 % aufgrund des grossen Ermessenspielraums, über welchen die Vergabestelle bei der Auswahl und Gewichtung der Zuschlagskriterien hat, gerade noch zulässig.

4.8

4.8.1 Die Beschwerdeführerin beantragt nebst der Preisgewichtung von 20 % auch eine Preisspanne von 100 %. Sie macht diesbezüglich geltend, die vorgesehene Ausgestaltung des Zuschlagskriteriums Wirtschaftlichkeit / Preis mit 60 % verstosse gegen Art. 29 Abs. 1 BöB und den Grundsatz der Transparenz. Gemäss den Angaben der Vergabeastelle könnten mit der Qualität des Angebots 40 % der Punkte erreicht werden. Dies stimme jedoch nicht, weil der Preis durch die zu steile Preiskurve faktisch mehr Gewicht erhalte als die deklarierten 60 %.

4.8.2 Die Vergabestelle entgegnet, weder die von der Beschwerdeführerin genannten Rechtsnormen noch die Gerichtspraxis würden die gewünschte Anpassung der Preisgewichtung verlangen. Zudem sei eine klare Differenzierung der Angebote aufgrund der standardisierten und international regulierten Leistungen über das Qualitätskriterium nicht möglich. Auch wäre es mit den Zielen des Beschaffungsrechts, wirtschaftlich zu beschaffen und einen wirksamen Wettbewerb zu fördern, nicht vereinbar, bei dieser Ausgangslage den Preiswettbewerb bis zur Irrelevanz zu marginalisieren.

4.8.3 Vorliegend wurde gemäss Ausschreibungsunterlagen bezüglich des Zuschlagskriteriums Preis ein lineares Preisbewertungsmodell mit einer Preisspanne von 45 % festgelegt (vgl. Ziff. 4.2 Angebotsbedingungen). Das bedeutet, dass das Angebot mit dem tiefsten Preis das Punktemaximum von 300 Punkten erhalten soll. Demgegenüber sollen Angebote, die 45 % über dem tiefsten Preis liegen, keine Punkte erhalten.

Als Berechnungsbeispiel wurde Folgendes angefügt:

> Bei einer Preisgewichtung von 60 % beträgt das Punktemaximum für den Preis 300 Punkte (von insgesamt 500).
>
> - Anbieterin A offeriert zum Gesamtpreis von CHF 3‘700‘000 (= höchster Preis)
>
> - Anbieterin B offeriert zum Gesamtpreis von CHF 3‘000‘000
>
> - Anbieterin C offeriert zum Gesamtpreis von CHF 2‘800‘000
>
> - Anbieterin D offeriert zum Gesamtpreis von CHF 2‘600‘000 (= tiefster Preis, resp. Pbest)

Bei einer gewählten Bandbreite von 30 % ergibt sich ein Faktor von 1.3 und somit Pmax:

Pmax = Pbest * 1.45 = CHF 3‘380'000

Daraus ergibt sich folgende Punktevergabe:

- Anbieterin A erhält 0 Punkte P > Pmax (Überschreiten der Bandbreite)

- Anbieterin B erhält 146 Punkte [300 * (3'380'000-3‘000‘000) / (3'380'000-2‘600‘000)]

- Anbieterin C erhält 223 Punkte [300 * (3'380'000-2‘800‘000) / (3'380'000-2‘600‘000)]

- Anbieterin D erhält 300 Punkte [300 * (3'380'000-2‘600‘000) / (3'380'000-2‘600‘000)].

4.8.4 Die Vergabestelle rechnet in der Vernehmlassung hypothetisch vor, dass eine Anbieterin, deren Erfüllungsgrad der Qualitätskriterien 95 % betrage, bei den vorgesehenen Gewichtungen 7.5 % teurer offerieren könne, als eine Anbieterin, welche die Qualitätskriterien zu 70 % erfülle. Das mache beim hier infrage stehenden Beschaffungsvolumen mehr als 220 Mio. Fr. aus. Werde demgegenüber den Vorstellungen der Beschwerdeführerin zur Preisgewichtung gefolgt, würde bei einer Gewichtung des Preises von 20 % und einer Preisspanne von 100 % eine Anbieterin mit Erfüllungsgrad der Qualitätskriterien von 95 % gegen die Anbieterin, welche die Qualitätskriterien nur zu 70 % erfüllt, immer noch gewinnen, wenn sie einen um 99 % teureren Preis offeriere. Dies könne die Beschaffung um einen Milliardenbetrag verteuern.

4.8.5 In der Bewertungsmatrix wird die Qualität der technischen Lösung mit insgesamt 20 % (100 Punkte) berücksichtigt, was verhältnismässig tief aber gerade noch ausreichend erscheint, zumal – wie die Vergabestelle zurecht erwähnt –- eine klare Differenzierung der Angebote aufgrund der standardisierten und stark regulierten Leistungen über das Qualitätskriterium nur in einem beschränkten Rahmen möglich sein wird.

Daneben werden die "Zukunftsgerichtete Entwicklung" (Nachhaltigkeit und Erfüllungszeitpunkt) und die "Leistungen" (Entwicklung, Anlagenbau und Nachbetreuung) jeweils mit 10 % (50 Punkten) gewichtet.

4.8.6 Die Vergabestelle hat die Preisbewertungsmethode in den Ausschreibungsunterlagen vorgängig publiziert und mit einem Berechnungsbeispiel ergänzt, weshalb es sich vorliegend jedenfalls insoweit nicht um ein

Transparenzproblem handeln kann (vgl. dazu auch BVGE 2018 IV/2 E. 7.6, Urteil des BVGer B-1185/2020 vom 1. Dezember 2020 E. 5.2.2 i.V.m. E. 7.1). Für die Zulässigkeit der gewählten Bewertungsmethode spricht weiter, dass auch die Bandbreite von 45 % mit Blick auf die Komplexität der Beschaffung gerade noch angemessen erscheint, weshalb eine tiefere Preisspanne im vorliegenden Fall nicht mehr zulässig wäre (Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2019.00716 vom 22. Januar 2020 E. 4 und VB.2016.00615 E. 3; vgl. zum Ganzen CLAUDIA SCHNEIDER HEUSI, a.a.O., S. 344 ff. Rz. 49 und 51). Die relativ steile Preisbewertungskurve deckt sich sodann auch mit der von der Vergabestelle geäusserten Anliegen, dass bei der Beschaffung von Stellwerken vermehrter Preiswettbewerb herrschen soll. Diese Vorgehensweise bzw. die entsprechende Preiskurve ist angesichts der konkreten, ausgeschriebenen Leistung nicht zu beanstanden.

4.8.7 Daraus ergibt sich, dass die gewählte Preisbewertungsmethode mit einer Preisspanne von 45 % im vorliegenden Fall nicht gegen das Klarheits- und Transparenzgebot verstösst, zumal die Vergabestelle – wie gesehen - bei der Auswahl und der Gewichtung der einzelnen Vergabekriterien einen breiten Ermessensspielraum hat, in welchen das Bundesverwaltungsgericht nur unter qualifizierten Voraussetzungen eingreift (vgl. E. 3 und 4.3 hiervor).

5. Abgeltung der Entwicklungskosten

5.1 Die Beschwerdeführerin beanstandet weiter, die Deckung der zu erbringenden Entwicklungskosten seien nicht gewährleistet. Die Ausschreibung bzw. die Ausschreibungsunterlagen würden keine Transparenz schaffen, wie die Offerte realistisch kalkuliert werden könne. Der Weiterentwicklungsaufwand für SBB-spezifische Anforderungen überstiegen die vorgesehenen direkten Abgeltungen um ein Vielfaches und zwinge die Anbieterinnen zu einer substanziellen Vorinvestition. Es sei möglich, dass diese Vorinvestition nie gedeckt werde. Sie macht weiter geltend, dass die vorgesehene Bewertung der Stundensätze die Effizienz in der Entwicklung ausklammere und ein System von Festpreisen (wo eine Anbieterin Effizienz zu ihren Gunsten nutzen könne) zu bevorzugen sei.

5.2 Die Vergabestelle ist demgegenüber der Auffassung, dass die Entwicklungskosten grosszügig abgegolten würden. Auch liesse sich der Entwicklungsaufwand für Europa-kompatible EULYNX-Schnittstellen später in

zahlreichen Märkten nutzen, weil alle anderen europäischen Bahnbetreiber nach denselben Standards beschaffen würden.

5.3 Im vorliegenden Verfahren wird in Ziff. 4.5 (Umgang mit Entwicklungskosten) der Angebotsbedingungen Folgendes festgehalten:

> Im vorliegenden Verfahren werden die folgenden Kategorien an Entwicklungskosten unterschieden und unterschiedlich vergütet. Alle Entwicklungen aus Kategorie 2 und 3 sind ausschliesslich auf ausdrückliche Bestellung der SBB zu beginnen und gemäss dem entsprechenden Werkvertrag welcher auf dem Angebot der Rahmenvertragsausschreibung beruht, auszuführen. Folgende Kostenarten werden unterschieden:

Kategorie	Beschreibung	Bestellung & Abrechnung
Kat 1	Benötigte Entwicklungen werden in den Anlagenpreis eingerechnet	Preisblatt Position "Lizenzkosten" die Anbieterin tätigt die Entwicklung gemäss Bedarf
Kat 2	Angebot für spezifische Entwicklungen, diese werden mit dem Grundangebot eingegeben.	Die SBB bestellt die benötigten Entwicklungen basierend auf dem Bedarf der zu realisierenden Anlagen. Ein Entwicklungsvertrag wird abgeschlossen, die Vergütung erfolgt gemäss vereinbartem Zahlungsplan. **Die Summe der Vergütung der Entwicklungen in K2 für das Initialsystem auf 5 Mio. für das Initialsystem und 10 Mio. im Zwischensystem limitiert, weitere Entwicklungskosten müssen gemäss Kat.1 gehandhabt werden. Im Folgenden wird diese Summe mit Maximalsumme Vergütung Kategorie 2 bezeichnet.**
Kat 3	Bei Bedarf der entsprechenden Entwicklung erfolgt eine Offertenanfrage der SBB, welche die Grundlage für ein Angebot ist.	Bei entsprechendem Bedarf bestellt die SBB die angebotene Entwicklung basierend auf dem Angebot der Anbieterin.

5.3.1 Ohne die Berücksichtigung von zusätzlichen Optionen werden den zwei Anbieterinnen, welche den Zuschlag erhalten für die Entwicklung des Initialsystems (bis ca. in den Jahren 2028/2029) unbestrittenermassen mindestens 5 Mio. Fr. vergütet. Das Initialsystem basiert auf der bestehenden Stellwerksoftware der jeweiligen Anbieterin, hat jedoch neue Schnittstellen nach dem europäischen Standard Eulynx und weitere Funktionalitäten zu implementieren. Für den Entwicklungsschritt vom Initialsystem zum Zwischensystem (ca. im Jahr 2032) sind sodann 10 Mio. Fr. für den Entwicklungsaufwand vorgesehen. Für den letzten Entwicklungsschritt hin zum sog. Zielsystem (Abschluss bis im Jahr 2035) erfolgt die Abgeltung schliesslich anhand des Entwicklungsaufwands in Stunden, wobei der

Stundenansatz gemäss dem ursprünglichen Angebot zur Anwendung kommen soll.

5.3.2 Die Beschwerdeführerin geht davon aus, dass die spezifischen Entwicklungsleistungen aufgrund der Anforderungen der Vergabestelle, die zum Initialsystem führen, einen Frankenbetrag im deutlich zweistelligen Millionenbereich kosten werden. Entsprechend verbleibe auch nach Abzug der fixen Vergütung von 5 Mio. Fr der Beschwerdeführerin ein zweistelliger Millionenbetrag, den sie vorfinanzieren müsse. Gestützt auf die laufende Ausschreibung könne die Beschwerdeführerin keine detaillierten Angaben zu den von ihr erwarteten Kosten für das Initial- und das Zwischensystem abgeben. Die in den verschiedenen Lastenheften dem jeweiligen Entwicklungsschritt zugeordneten Anforderungen würden die Grössenordnung der jeweiligen Entwicklungsschritte jedoch aufzeigen und könnten damit das zu erwartende Verhältnis der Komplexität der verschiedenen Entwicklungsschritte vermitteln. So würden 75 % der Anforderungen auf das Initialsystem, 11 % auf das Zwischensystem und 2 % auf das Zielsystem fallen. Entsprechend beinhalte die Entwicklung des Initialsystems den grössten Entwicklungshub. Gleichzeitig stehe jedoch hierfür nur das kleinste Budget für diese Entwicklung zur Verfügung.

5.3.3 Demgegenüber geht die Vergabestelle davon aus, dass das Initialsystem im Wesentlichen den bisher von der Beschwerdeführerin gelieferten Stellwerken, erweitert um die europäischen Standardschnittstellen in einer Minimalausprägung, entspreche. Deshalb müsse die Beschwerdeführerin als aktuelle Anbieterin der Anlagen im Vergleich zu neuen Anbieterinnen nur noch einen kleineren Teil der Anforderungen neu oder fertig entwickeln. Für den Entwicklungsschritt vom Initialsystem zum Zwischensystem rechnet die Vergabestelle mit maximal doppelt so viel Entwicklungsaufwand wie für das Initialsystem. Bei diesem Entwicklungsschritt sei weiter zu berücksichtigen, dass die Entwicklung europaweit kompatibler Schnittstellen nicht nur für die Vergabestelle erfolge, sondern für alle von den Anbieterinnen bedienten europäischen Märkte.

5.3.4 Die Beschwerdeführerin rügt somit vor allem die aus ihrer Sicht unzureichende Vergütung im Betrag von 5 Mio. Fr. für die Entwicklung des Initialsystems gemessen an den durch die Vergabestelle vorgegebenen Anforderungen. Ihr ist entgegenzuhalten, dass sie im Vergleich zu allfälligen neuen Anbieterinnen einen nicht unwesentlichen Vorteil haben dürfte, da nämlich ohne Weiteres davon auszugehen ist, dass sie als aktuelle Anbieterin der Anlagen bei der Ausarbeitung des Initialsystems weniger

Entwicklungsaufwand haben wird als andere Anbieterinnen. Die Vergabestelle weist denn auch darauf hin, dass die Abgeltung des Entwicklungsaufwands alleine mit dem Ziel erfolge, anderen Anbieterinnen überhaupt die Teilnahme an der Ausschreibung zu erlauben.

5.3.5 Aber selbst wenn die Entwicklungskosten der Beschwerdeführerin für das Initial- und das Zwischensystem den erwähnten Kostenbeitrag von 5 bzw. 10 Mio. Fr. überschreiten würden, könnten diese – wie die Beschwerdeführerin selber erwähnt – in die zu offerierenden Lizenzkosten pro Stellwerk-Anlage einkalkuliert werden. Zudem lässt sich der Entwicklungsaufwand für Europa-kompatible EULINX-Schnittstellen, wie die Vergabestelle zurecht geltend macht, später in verschiedenen anderen Märkten auch nutzen, da andere europäische Bahnbetreiber nach denselben Standards beschaffen werden. Dass es nicht Sache der Vergabestelle sein kann, Entwicklungen auch für den internationalen Markt zu finanzieren, liegt auf der Hand.

5.3.6 Die Vergabestelle zeigte im Rahmen der Vernehmlassung auf, wie sie das Budget (10 Mio. Fr.) für den Entwicklungsschritt vom Initialsystem zum Zwischensystem berechnet hat. Sie leitete das Budget daraus ab, wie viele interne Kosten gerechnet über die zur Verfügung stehende Zeit und unter Berücksichtigung der bei den Dialogteilnehmerinnen vorhandenen personellen Ressourcen im Zusammenhang mit den Entwicklungen sinnvollerweise entstehen könnten. Schliesslich nahm sie einen branchenüblichen Stundensatz und multiplizierte ihn mit der Anzahl Personenjahre, die geschätzt an Entwicklungsaufwand anfallen dürften. Diese Berechnung erscheint einerseits nachvollziehbar, zumal sich die fachkundige Vergabestelle auch auf bisherige Erfahrungswerte stützen kann. Andererseits liegt es im Ermessen der Vergabestelle, wieviel sie vom Entwicklungsaufwand der beiden in Frage kommenden Zuschlagsempfängerinnen pauschal abgelten will. Es sind folglich vor allem betriebswirtschaftliche Überlegungen der Beschwerdeführerin, ob sie einen allenfalls anfallenden Entwicklungsmehraufwand auf die angebotenen Preise umlegen oder den nicht gedeckten Teil auf eigenes Risiko vorfinanzieren will. Auch steht es ihr natürlich frei, sofern sie gar kein Kostenrisiko eingehen will, auf die Einreichung eines Angebots zu verzichten.

5.3.7 Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, keine Anbieterin könne aktuell wissen, ob sie selbst bei einem Zuschlag bezüglich des Rahmenvertrages mehr als zwei Stellwerkanlagen errichten könne. Denn gemäss Ausschreibungsunterlagen gebe es seitens der Vergabestelle weder

eine Bezugspflicht für eine Mindestanzahl von Anlagen noch könne die Vergabestelle verbindliche Angaben zum effektiven Beschaffungsvolumen bzw. zum Lieferumfang machen. Entsprechend werde es den Anbieterinnen faktisch verunmöglicht, bei der Kalkulation ihrer Angebotspreise verlässliche bzw. annähernd realistische Preise in den Preispositionen für die Lizenzkosten der "Kat 1", welche die Entwicklung des Initial- bzw. Zwischensystem abdecken müssen (soweit sie nicht durch die fixe Vergütung von 5 bzw. CHF 10 Mio. Fr. gedeckt sind), anzugeben.

5.3.7.1 Hinsichtlich des im Zusammenhang mit den drei Systemgenerationen (Initialsystem, Zwischensystem, Zielsystem) anfallenden Entwicklungsaufwands hat die Vergabestelle drei Kategorien unterschieden (vgl. Ziff. 58 Vernehmlassung). Danach sind die in Kategorie 1 benötigten Entwicklungen den Anlagenpreis einzurechnen (Preisblatt Position "Lizenzkosten"). Für die Kategorie 2 wurden die Maximalsummen von 5 Mio. Fr. für das Initialsystem und 10 Mio. Fr. für das Zwischensystem definiert (zuzüglich allfälliger Abgeltungen von Optionen). Diese die Beträge übersteigenden Aufwände können gemäss Auffassung der Vergabestelle ebenfalls als Lizenzkosten budgetiert werden. In Kategorie 3 schliesslich wird die SBB die angebotene Entwicklung nur bei entsprechendem Bedarf bestellen; dafür ist ein Stundenpool zu offerieren. Grund dafür ist gemäss Vergabestelle, dass die europaweite Standardisierung in den nächsten Jahren fortschreiten werde, weshalb noch nicht abschliessend bekannt sei, welche konkreten technischen Anforderungen das Schnittstellen-kompatible Zielsystem schliesslich erfüllen müsse.

5.3.7.2 Hinsichtlich der Entwicklung des Initialsystems ist zu berücksichtigen, dass die aktuell im Einsatz stehenden Systeme der Beschwerdeführerin, gemäss den Ausführungen der Vergabestelle (vgl. Ziff. 60 der Vernehmlassung), die gestellten Anforderungen bereits fast vollständig erfüllen. Entsprechend falle ein Entwicklungsaufwand vor allem für die europäische Standardisierung der Schnittstellen an. Der zweite Entwicklungsschritt sieht dann die weitergehende Einführung der europäischen Standardisierung "EULYNX" inkl. dem Einsatz der Systeme in offenen Datennetzen vor. Für das Zwischensystem müsse "EULYNX" vollständig implementiert werden.

Die Beschwerdeführerin kann nicht substantiiert darlegen, weshalb es gerade ihr als bisheriger Anbieterin nicht möglich sein soll, für die zwei ersten Entwicklungsstufen ihre Angebotspreise zu kalkulieren und ein entsprechendes Angebot einzureichen. Will sie in den nächsten Jahren auf dem

europäischen Markt Stellwerke verkaufen, wird sie ohnehin nicht darum herumkommen entsprechende Kalkulationen anzustellen um ein Angebot abzugeben. Im Übrigen wurde den Anbieterinnen im Rahmen des Dialogverfahrens das pro Jahr erwartete Volumen der Stellwerkbeschaffungen im Rahmen der vorliegenden Gesamtbeschaffung in Milliardenhöhe mitgeteilt.

5.3.8 Der Beschwerdeführerin gelingt es somit nicht, ihre Behauptung, eine Kalkulation der Angebotspreise sei aufgrund der Ausschreibungsunterlagen nicht möglich, schlüssig zu begründen. Ihre Rügen, die Vergabestelle habe dadurch gegen das Transparenzverbot, den Gleichbehandlungsgrundsatz und den Grundsatz der Förderung eines wirksamen und fairen Wettbewerbs verstossen, ist damit nicht hinreichend substantiiert und die Beschwerde ist in diesem Punkt abzuweisen.

6. Ausgestaltung der Minitenderverfahren

6.1 Die Beschwerdeführerin beanstandet weiter, die Ausgestaltung der Minitenderverfahren verunmögliche den Wettbewerb. Denn auch in den nachgelagerten Minitenderverfahren spiele der bereits im Zusammenhang mit der Gewichtung des Kriteriums der Wirtschaftlichkeit und der berücksichtigten Preisspanne dargelegte Mechanismus. Faktisch werde auch hier wieder einzig das Kriterium Preis über den Zuschlag entscheiden. Im Resultat laufe dies auf eine "The Winner Takes it all"-Situation zu Gunsten der im Rahmen der Rahmenvertragsvergabe erstplatzierten Zuschlagsempfängerin hinaus. Der zweitplatzierten Zuschlagsempfängerin werde es kurzfristig, aber auch mittelfristig kaum möglich sein, die in ihrem ursprünglichen Angebot offerierten Preise im Rahmen der Einzelangebote für die Minitender signifikant zu unterbieten und damit auf die Preisobergrenze des Erstplatzierten herunterzukommen.

6.2 Demgegenüber ist die Vergabestelle der Auffassung, dass das Minitender-Verfahren nicht zu beanstanden sei. Die einzelnen Stellwerke würden nach der erfolgreichen Installation von je zwei Erprobungsanlagen pro Zuschlagsempfängerin im Rahmen eines Minitender-Verfahrens abgerufen. Diese Ausgestaltung stelle die bestmögliche Variante dar, um die (technologische) Abhängigkeit von einer einzigen Anbieterin zu verhindern und wirksamen Wettbewerb während der gesamten Vertragslaufzeit zu sichern.

6.3 Für den Abschluss von Einzelverträgen unter dem Use Case Anlagenbau beabsichtigt die SBB eine Vergabe gemäss Art. 25 Abs. 5 Bst. a-d BöB (sog. Minitenderverfahren) durchzuführen. Die SBB beabsichtigt,

langfristige Rahmenverträge mit zwei Anbieterinnen im Los 1 abzuschliessen. Diese sollen die Basis für langfristige Partnerschaften bilden unter welchen die Prozesse, Prozess- und Lebenszykluskosten wie Qualität und Verfügbarkeit gemeinsam stetig optimiert werden (Ziff. 1.6 Angebotsbedingungen). Die Dauer der Rahmenverträge für die Anlagenbeschaffung legte die Vergabestelle auf zehn Jahre fest, mit drei Verlängerungsoptionen à je fünf Jahren, welche von der SBB unilateral beauftragt werden können. Die Dauer der technischen Nachbetreuung nach der Inbetriebnahme der letzten Anlage wurde auf 25 Jahre festgelegt (Ziff. 1.7 Angebotsbedingungen).

6.4 Dabei werden im Zusammenhang mit Los 1 folgende gleichwertige Strecken als Erprobungsstrecken an die Zuschlagsempfänger des Rahmenvertrages vergeben:

- LSS (Reuchenette-Péry – La Heutte / Ossingen-Thalheim-Altikon)
- FSS (Gotthard Bergstrecke, Abschnitt Bodio-Lavorgo / Brittnau-Rothenburg / Jura Südfuss, Abschnitt Grandson-Colombier)

Je eine Erprobungsstrecke LSS und FSS (vgl. E. 1.6 hiervor) werden nach Zuschlagserteilung den jeweiligen Zuschlagsempfängern zugeteilt und dienen als Erprobungsstrecken für die neue Systemgeneration. Die Zuteilung erfolgt aufgrund der Eignung der Projekte für den entsprechenden Entwicklungshub pro Anbieter und ist unter den Vertragsbedingungen des Rahmenvertrages auszuführen. Vor der Realisierung der zugeteilten Anlagen behält sich die SBB vor, ein entsprechendes Angebot sowie eine Umsetzungsplanung für die konkreten Strecken einzuholen (Ziff. 1.9 Angebotsbedingungen).

Zum Mini-Tender-Verfahren ist den Ausschreibungsunterlagen zudem Folgendes zu entnehmen (Ziff. 3 Dokument C1_02-i Anlagenbau AVB Mini-Tender):

> Die SBB beabsichtigt, unter den Rahmenvertragspartnerinnen für den Abruf der einzelnen Leistungen nochmals Wettbewerb herzustellen (sog. Mini-Tender-Verfahren). Hierzu teilt sie den Rahmenvertragspartnerinnen basierend auf ihrem Projektfortschritt jeweils vorgängig den konkreten Bedarf mit. Für die Abgabe der Angebote für jeden Einzelvertrag setzt die SBB eine angemessene Angebotsfrist und schliesst mit der Rahmenvertragspartnerin einen Einzelvertrag ab, die das jeweils gestützt auf die Bedingungen in den Ausschreibungsunterlagen oder im Rahmenvertrag vorteilhafteste Einzelangebot abgegeben hat.

Die Gewichtung ist wie folgt vorgesehen:

Sechzig Prozent (60 %) Wirtschaftlichkeit

- Angebotspreis mit Preisspanne von 45 %
- LCC-Kosten

Vierzig Prozent (40 %) Technische Lösungen und Projektumsetzung

- Integrationskonzept
- Inbetriebnahme Konzept
- Schlüsselpersonen
- Konzept für Upgrade
- Technik (RAM, Performance, Funktionalität) […]

Die Wirtschaftlichkeit der Angebote wird anhand einer gesamtwirtschaftlichen Bewertung ermittelt, die - soweit möglich - alle kosten- und nutzenwirksamen Kriterien einbezieht, die der gesamtwirtschaftlichen Vergleichbarkeit der Angebote dienen und quantifizierbar sind.

6.5 Das Mini-Tender-Verfahren wird in Art. 25 Abs. 5 BöB wie folgt umschrieben:

Werden aus zureichenden Gründen Rahmenverträge mit mehreren Anbieterinnen abgeschlossen, so erfolgt der Abschluss von Einzelverträgen nach Wahl der Auftraggeberin entweder nach den Bedingungen des jeweiligen Rahmenvertrags ohne erneuten Aufruf zur Angebotseinreichung oder nach folgendem Verfahren:

a. Vor Abschluss jedes Einzelvertrags konsultiert die Auftraggeberin schriftlich die Vertragspartnerinnen und teilt ihnen den konkreten Bedarf mit.

b. Die Auftraggeberin setzt den Vertragspartnerinnen eine angemessene Frist für die Abgabe der Angebote für jeden Einzelvertrag.

c. Die Angebote sind schriftlich einzureichen und während der Dauer, die in der Anfrage genannt ist, verbindlich.

d. Die Auftraggeberin schliesst den Einzelvertrag mit derjenigen Vertragspartnerin, die gestützt auf die in den Ausschreibungsunterlagen oder im Rahmenvertrag definierten Kriterien das beste Angebot unterbreitet.

Dabei soll die Laufzeit eines Rahmenvertrages höchstens fünf Jahre betragen. Eine automatische Verlängerung ist nicht möglich. In begründeten Fällen kann eine längere Laufzeit vorgesehen werden (Art. 25 Abs. 3 BöB).

6.6 Im vorliegenden Fall wird die Dauer der Rahmenverträge für die Anlagenbeschaffung, welche auf zehn Jahre mit drei Verlängerungsoptionen à je fünf Jahren festgelegt wurde, von der Beschwerdeführerin nicht explizit bestritten. Mangels entsprechender Rüge ist darauf somit nur kurz einzugehen.

6.6.1 Rahmenverträge sind typischerweise auf Dauer ausgelegt. Entsprechend dem Wettbewerbsgrundsatz sind sie zeitlich zu befristen und die Leistungen in periodischen Abständen neu auszuschreiben (TRÜEB/CLAUSEN, in: Oesch/Weber/Zäch, Wettbewerbsrecht II, 2. Aufl. 2021, Art. 25 N. 9). Ein Rahmenvertrag mit unbestimmter Dauer, der während Jahren nicht gekündigt werden kann, würde der Zuschlagsempfängerin einen Wettbewerbsvorteil einräumen und damit den Markzutritt der Konkurrenz sowie den Wettbewerb beeinträchtigen. Eine längere Vertragsdauer kann daher nur in Ausnahmefällen vorgesehen werden. Eine Ausnahme von der fünfjährigen Maximaldauer ist z. B. dann gerechtfertigt, wenn wegen der Komplexität des Leistungsgegenstands, wegen erheblicher Anfangsinvestitionen oder wegen der besonderen Kenntnisse und Fähigkeiten, die sich eine Anbieterin erst aneignen muss und die bei einem Wechsel verloren gehen, eine längere Vertragsdauer zu Effizienzgewinnen führt. Eine längere Vertragsdauer lässt sich auch dann rechtfertigen, wenn mehrere Rahmenverträge zugeschlagen werden und zwischen den Zuschlagsempfängerinnen dieser Rahmenverträge über ein Abrufverfahren weiterhin ein Restwettbewerb besteht (sog. Mini-Tender; Botschaft vom 15. Februar 2017 zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen [im Folgenden: Botschaft BöB; BBl 2017 1851, 1937]).

6.6.2 Das geplante Beschaffungsvolumen der vorliegenden Ausschreibung beträgt über beide Lose inklusive vorgesehener Optionen für Mehrmengen und FSS Rollout ca. Fr. 3 Milliarden über die gesamte Vertragslaufzeit inkl. Verlängerungsoptionen und Nachbetreuungszeit und beinhaltet alle unter dem Vertrag zu beschaffenden Systeme, Produkte und Leistungen gemäss Teil B "Lastenheft". Das Beschaffungsvolumen stellt dabei eine Maximalschätzung der unter dem Vertrag zu beschaffenden Mengen dar. Deren Realisierung hängt von einer Reihe von Variablen ab, welche der SBB heute nicht bekannt sind. Um die eingehenden Angebote auf einer realistischen Basis vergleichen zu können, wird im Rahmen der

Angebotsbewertung das Volumen für einen Substanzerhalt der heutigen Strecken berücksichtigt. Die genauen Volumina sind im Dokument "Preisblatt" ersichtlich (vgl. Ziff. 1.8 Angebotsbedingungen).

6.6.3 Die Vergabestelle führt in diesem Zusammenhang aus, es sei nicht möglich, mit den beiden Zuschlagsempfängerinnen bereits von Anfang an Verträge über ein verbindliches Volumen abzuschliessen. Denn die Frage, wie viele Stellwerke in welcher technologischen Generation während der Vertragslaufzeit beschafft werden könnten, sei von einer Reihe von Faktoren abhängig – nicht zuletzt von der anbieterabhängigen Realisierungsdauer des Anlagenbaus (Rz. 68 Vernehmlassung). Sie macht weiter geltend, dass die europaweite Standardisierung in den nächsten Jahren fortschreiten werde, weshalb noch nicht abschliessend bekannt sei, welche konkreten technischen Anforderungen das Schnittstellen-kompatible Zielsystem schliesslich erfüllen müsse. Welche Schnittstellen und Funktionalitäten den jeweiligen Kategorien zugeordnet seien, lasse sich den detaillierten Angebotsbedingungen entnehmen (Rz. 59 Vernehmlassung).

6.6.4 Im vorliegenden Fall lässt sich eine Ausnahme von der fünfjährigen Maximaldauer aufgrund der Komplexität nicht zuletzt wegen des etappierten technologischen Fortschritts beim Beschaffungsgegenstand ohne Weiteres rechtfertigen. Auch die Anfangsinvestitionen bzw. der Entwicklungsaufwand sind beträchtlich und werden – wie gesehen – auch zu einem guten Teil von der Vergabestelle vergütet. Schliesslich ist aus der Ausschreibung auch die Höchstbezugsmenge bzw. das Beschaffungsvolumen im Sinne einer Maximalschätzung und die Vertragsdauer ersichtlich (vgl. Zwischenentscheid des BVGer B-3238/2021 vom 18. Oktober 2021 E. 5.4.3).

6.6.5 Die Vergabestelle wird für jeden Einzelvertrag von den Rahmenvertragspartnerinnen im Minitenderverfahrene in erneutes Angebot verlangen. Der Anbieterin mit dem vorteilhaftesten Einzelangebot wird in der Folge der konkrete Einzelauftrag erteilt.

Mit dem beabsichtigten Mehrfachzuschlag wird somit entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin gerade ein Restwettbewerb bestehen bleiben, weshalb der vorgesehene Minitender der Wirtschaftlichkeit dient. Auch ist das Anliegen der Vergabestelle nachvollziehbar, ihre Stellwerke von mehr als einer Anbieterin zu beziehen, damit einseitige Abhängigkeiten vermieden werden können.

Schliesslich hat die Vergabestelle in der Ausschreibung auch die Kriterien für das Mini-Tender-Verfahren bekanntgegeben, wonach die Wirtschaftlichkeit mit 60% (bei einer Preisspanne von 45 %) und die technischen Lösungen und Projektumsetzungen mit 40 % gewichtet werden.

6.6.6 Die Beschwerdeführerin rügt im Zusammenhang mit dem Mini-Tender-Verfahren vor allem die Gewichtung des Kriteriums der Wirtschaftlichkeit und der berücksichtigten Preisspanne, womit auch hier wiederum das Kriterium Preis über die Zuschlagserteilung entscheiden werde (vgl. Beschwerde Rz. 71). Diesbezüglich kann vollumfänglich auf die vorstehenden Erwägungen verwiesen werden, wonach es sich vorliegend zwar um eine recht komplexe (ausgeschriebene) Leistung handelt, aber nicht derart, als dass die von der Beschwerdeführerin geforderte Preisgewichtung von 20 %, welche als unterste Grenze der Preisgewichtung bei komplexen Beschaffungen in Frage käme (vgl. E. 4.7 hiervor). Auch die gewählte Preisbewertungsmethode mit einer Preisspanne von 45 % ist nicht zu beanstanden (vgl. E. 4.6 hiervor). Denn auch bei Rahmenverträgen für komplexe Leistungen und komplexe Dienstleistungen käme die von der Beschwerdeführerin verlangte Preisgewichtung von 20 % nicht zur Anwendung.

6.7 Gemessen am grossen Ermessen der Vergabestelle und ihrer Flexibilität in der Ausgestaltung eines Rahmenvertrags ist das gewählte Mini-Tender-Verfahren nicht zu beanstanden. Die Beschwerdeführerin vermag weder ausreichend darzutun, dass die von der Vergabestelle im Mini-Tender-Verfahren gewählte Gewichtung samt Preisspanne dem Gesetz oder vergaberechtlichen Grundätzen widersprechen würden, noch dass eine sachgerechte Offertstellung aufgrund der Ausschreibungsunterlagen nicht möglich sein soll. Entsprechend ist die Beschwerde auch in diesem Punkt abzuweisen.

7. Währungsrisiko infolge der langen Vertragsdauer

7.1 Die Beschwerdeführerin rügt schliesslich, der langen Vertragsdauer werde im Rahmenvertrag nicht angemessen Rechnung getragen. Vielmehr überbinde die Vergabestelle die Risiken im Zusammenhang mit Veränderungen der tatsächlichen Gegebenheiten (Teuerung, Wechselkursvolatilität) einseitig den Anbieterinnen. Die Beschwerdeführerin bringt weiter vor, die drei Teuerungsberechnungsklauseln für unterschiedliche Leistungen: Dienstleistungen, Material sowie Dienstleistungen und Material würden für die Anbieterinnen äusserst benachteiligende Elemente enthalten. Einerseits handle es sich bei sämtlichen gewählten Preisindices um Schweizer

Indexe (Lohnindex gemäss SWISSMEM oder Materialindex gemäss Bundesamt für Statistik). Auch enthielten die drei Teuerungsberechnungsklauseln einen Anteil ohne Teuerung, womit lediglich 80 % des angebotenen Preises der Teuerung angepasst werden könne. Schliesslich könnten bereits eingereichte Angebote nicht mehr an die Teuerung angepasst werden.

7.2 Die Vergabestelle hält dem entgegen, dass das Währungsrisiko Teil der Preiskalkulation sei. Lägen der Nutzen und sämtliche Vermarktungsrechte (Chancen) einer Entwicklung rechtlich bei den Anbietenden, sei es nicht stossend, wenn diese auch die Risiken zu tragen hätten.

7.3 Die Beschwerdeführerin weist zunächst zurecht darauf hin, dass vorliegend eine unüblich lange Vertragsdauer vorgesehen ist. Gemäss dem Rahmenvertragsentwurf beträgt die "Erstlaufzeit" zehn Jahre. Die SBB ist sodann berechtigt, den Rahmenvertrag drei Mal um fünf Jahre zu verlängern (Ziff. 21.1 des Dokuments C1 Rahmenvertrag Sicherungsanlagen). Sodann beginnt die "Nachbetreuung" und damit die Verpflichtung zur Leistungserbringung, ebenfalls mit Abschluss (Unterzeichnung) des Rahmenvertrages und endet - vorbehaltlich einer Anpassung der Vertragslaufzeit – 25 Jahre nach Abnahme der letzten Anlage (Ziff. 6 des Dokuments C1_02d-i Nachbetreuung AVB).

Wie bereits erwähnt, lässt sich im vorliegenden Fall eine Ausnahme von der fünfjährigen Maximaldauer aufgrund der Komplexität und der Anfangsinvestitionen rechtfertigen (vgl. E. 6.6.4 hiervor).

7.4 Den Ausschreibungsunterlagen ist hinsichtlich der Teuerungsberechnungsmethoden Folgendes zu entnehmen (Ziff.1 des Dokuments C1_07 Teuerungsberechnung):

> Die Preise sind während zwei Jahren nach Vertragsabschluss Festpreise ohne Anpassung an die Teuerung. Danach sind teuerungsbedingte Preisanpassungen jeweils ab dem 1. Januar für die nächsten zwölf Monate schriftlich mittels Preisliste zu vereinbaren. Es finden dabei drei Gleitpreisformeln als Obergrenze zur Ermittlung der neuen Preise Anwendung.
>
> Die Preise für Dienstleistungen im Rahmen laufender Aufträge und Bestellungen sind während zwei Jahren nach deren Vertragsschluss oder Bestellung Festpreise ohne Anpassung an die Teuerung.
>
> Die Preise für Materiallieferungen im Rahmen laufender Aufträge und Bestellungen sind während zwei Jahren ab Bestelltermin durch die Firma Festpreise ohne Anpassung an die Teuerung. Danach sind teuerungsbedingte Preisanpassungen jeweils ab dem 1. Januar für die nächsten zwölf Monate schriftlich

> mittels Preisliste zu vereinbaren. Bereits eingereichte Angebote werden nicht an die Teuerung angepasst.

Entsprechend ist im Rahmenvertrag ein Teuerungsausgleich vorgesehen und die Beschwerdeführerin vermag mit der Rüge, die Teuerungsrisiken würden einseitig auf eine spätere Zuschlagsempfängerin verlagert, nicht durchzudringen.

Zudem weist die Vergabestelle zu Recht daraufhin, dass es nicht Sache des Staates sein kann, Teuerung und Währungsschwankungen im Rahmen von Beschaffungen zu tragen. Die Kalkulation der Kosten ist vielmehr Teil des betriebswirtschaftlichen Risikos der Anbieterinnen. Auch können sich diese für allfällige Währungsrisiken beispielsweise mit Währungsabsicherungsgeschäften absichern.

Die Vergabestelle hat ihren Sitz in der Schweiz und das Vergabeverfahren erfolgt nach Schweizer Recht. Entsprechend ist die schweizerische Vergabestelle nicht gehalten, ausländischen Anbieterinnen das Währungsrisiko abzunehmen. Damit ist die Beschwerde auch in diesem Punkt abzuweisen.

8.
Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Ausschreibung bzw. finalen Ausschreibungsbedingungen aus beschaffungsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden sind.

Die Beschwerde erweist sich insgesamt als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ergebnis erübrigt es sich, noch über den Antrag der Beschwerdeführerin auf Erteilung der aufschiebenden Wirkung zu entscheiden. Dieser wird mit dem vorliegenden Urteil gegenstandslos.

9.

9.1
Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat die Beschwerdeführerin als unterliegende Partei die Verfahrenskosten zu tragen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG, Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

9.2 Die Gerichtsgebühr bestimmt sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien (Art. 63 Abs. 4bis VwVG; Art. 2 Abs. 1 VGKE). Für Streitigkeiten mit

Vermögensinteresse legt Art. 4 VGKE den Gebührenrahmen aufgrund des Streitwertes fest. Die Verfahrenskosten werden daher im vorliegenden Fall auf Fr. 50'000.– festgesetzt und der Beschwerdeführerin auferlegt. Dieser Betrag wird nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Entscheids dem von der Beschwerdeführerin geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 50'000.– entnommen.

9.3 Ausgangsgemäss hat die anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 1 VGKE). Die Vergabestelle ist als verfügende Bundesbehörde im Sinne von Art. 7 Abs. 3 VGKE nicht entschädigungsberechtigt. Entsprechend ist auch der Vergabestelle keine Parteientschädigung zuzusprechen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 50'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

Der einbezahlte Kostenvorschuss wird nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

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

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Christian Winiger	Thomas Reidy

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 BGG 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 (Art. 42 BGG).

Versand: 11. Juli 2025

Zustellung erfolgt an:

– den Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
– die Vergabestelle (Ref-Nr. SIMAP-Projekt-ID 243101, Los 1; Gerichtsurkunde; Beilage: Doppel des Schreibens der Beschwerdeführerin vom 3. Juni 2025 [Mitteilung Umfirmierung])