Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung II
B-9550/2025

Urteil vom 31. März 2026

Besetzung

Richter Christian Winiger (Vorsitz),
Richterin Kathrin Dietrich, Richter Pascal Richard,
Gerichtsschreiber Reto Finger.

Parteien

X._____ AG,
vertreten durch die Rechtsanwälte
Dr. iur. Astrid Waser und/oder Sandro Travaglini,
Lenz & Staehelin,
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Öffentliches Beschaffungswesen, Ausschluss des Angebots betreffend das Projekt "810 GIN 2025+ Wartung, Support und Weiterentwicklung" (SIMAP Projekt-ID #21765).

Sachverhalt:

A.
Am 20. August 2025 schrieb das Bundesamt für Bauten und Logistik BBL (nachfolgend: Vergabestelle) einen Dienstleistungsauftrag unter dem Projekttitel "810 GIN 2025+ Wartung, Support und Weiterentwicklung" im offenen Verfahren aus (SIMAP Projektnummer #21765-01). Gemäss der Ausschreibung sollte eine Anbieterin gefunden werden, die in der Lage ist, die Wartung und den Support für die bestehende Applikation GIN langfristig zu garantieren (Arbeitspaket AP1) und diese gegebenenfalls weiterzuentwickeln (Arbeitspakete AP0 und AP2 bis AP8).

Mit der Applikation GIN (Gemeinsame Informationsplattform Naturgefahren) werden aktuelle Mess- und Beobachtungsdaten des Bundesamtes für Umwelt (BAFU), des Bundesamtes für Meteorologie und Klimatologie (MeteoSchweiz), des Institutes für Schnee- und Lawinenforschung (SLF) sowie des Schweizerischen Erdbebendienstes (SED) gesammelt und visualisiert.

B.
Am 23. September 2025 publizierte die Vergabestelle eine Berichtigung der Ausschreibung auf SIMAP, in der sie darauf hinwies, eine weitere Position in das Preisblatt aufgenommen zu haben (SIMAP Projektnummer #21765-02).

C.
Bis zum Ablauf der Angebotsfrist am 10. Oktober 2025 gingen insgesamt sechs Angebote ein.

D.
Mit Ausschlussverfügung vom 20. November 2025 teilte die Vergabestelle der Anbieterin X._____ AG mit, dass ihr Angebot ausgeschlossen worden sei, weil die Anbieterin die vorgegebene Struktur des Preisblattes eigenmächtig angepasst habe. Dabei sei ein optionales Volumen von 4000 Stunden (AP7 und AP8) in eine Pauschale (AP1) umgewandelt worden. Dadurch könne das Angebot nicht mehr mit den übrigen Angeboten verglichen werden.

E.
Mit Eingabe vom 10. Dezember 2025 erhob die X._____ AG (nachfolgend: Beschwerdeführerin) gegen die Ausschlussverfügung vom 20.

November 2025 Beschwerde vor dem Bundesverwaltungsgericht mit folgenden Anträgen:

Rechtsbegehren:

1. Die Ausschlussverfügung der Vorinstanz vom 20. November 2025 betreffend den Ausschluss der Beschwerdeführerin vom WTO-Projekt (25057) 810 GIN 2025+ Wartung, Support und Weiterentwicklung sei aufzuheben und es sei die Vorinstanz anzuweisen, das vorinstanzliche Vergabeverfahren unter Berücksichtigung des Angebots der Beschwerdeführerin fortzuführen.

2. Unter Kosten und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Vorinstanz.

Verfahrensanträge:

1. Der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zu erteilen und es sei der Vorinstanz für die Dauer des Beschwerdeverfahrens zu untersagen, das vorinstanzliche Vergabeverfahren ohne Berücksichtigung des Angebotes der Beschwerdeführerin fortzuführen oder irgendwelche Handlungen in Bezug auf einen allfälligen Zuschlag an, oder Vertragsschluss mit, einer anderen Anbieterin vorzunehmen. Bis zum Entscheid über die Erteilung der aufschiebenden Wirkung bzw. des beantragten Verbots seien diese Massnahmen superprovisorisch anzuordnen.

2. Es seien die erforderlichen Massnahmen zum Schutz der Geschäftsgeheimnisse der Beschwerdeführerin anzuordnen.

Zur Begründung führte die Beschwerdeführerin im Wesentlichen aus, sie habe für sämtliche Arbeitspakete ein Angebot abgegeben. Dabei sei es ihr aufgrund von internen Effizienzgewinnen möglich gewesen, zwei Arbeitspakete ohne zusätzliche Kosten anzubieten. Anpassungen am Preisblatt habe sie keine vorgenommen. Ihr Angebot weise denn auch einen Gesamtpreis aus, der sich ohne Weiteres mit den anderen Angeboten vergleichen lasse, weshalb der Ausschluss ungerechtfertigt sei.

F.

Der Instruktionsrichter forderte die Beschwerdeführerin mit Zwischenverfügung vom 11. Dezember 2025 auf, einen Kostenvorschuss von Fr. 8'500.– in der Höhe der mutmasslichen Verfahrenskosten zu leisten. Weiter ordnete er 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 die Erteilung des Zuschlags, zu unterbleiben hätten. Zudem wurde die Vergabestelle ersucht, eine

Vernehmlassung zur Hauptsache und zu den prozessualen Anträgen sowie die vollständigen Akten betreffend das vorliegende Vergabeverfahren einzureichen.

G.
Mit Eingabe vom 28. Januar 2026 reichte die Vergabestelle ihre Vernehmlassung mit folgenden Anträgen ein:

Rechtsbegehren:

1. Die Beschwerde sei abzuweisen.

Prozessuale Anträge:

1. Das Gesuch der Beschwerdeführerin um Gewährung der aufschiebenden Wirkung sei, soweit darauf einzutreten sei, abzuweisen und der Beschwerde sei die superprovisorisch gewährte aufschiebende Wirkung zu entziehen.

2. Auf einen weiteren Schriftenwechsel zu den vorsorglichen Massnahmen und zur Hauptsache sei zu verzichten.

3. Der Entscheid über die erforderlichen Massnahmen zum Schutz der Geschäftsgeheimnisse der Beschwerdeführerin sei abzuweisen.

4. Der Beschwerdeführerin sei nur Einsicht in diejenigen Akten zu gewähren, die im Aktenverzeichnis als "der Akteneinsicht zugänglich" bezeichnet sind.

   Alles unter Kostenfolge zu Lasten der Beschwerdeführerin.

Die Vergabestelle machte im Wesentlichen geltend, der Ausschreibung habe klar entnommen werden können, dass die Anbieterinnen für jedes der neun Arbeitspakete (AP0 bis AP8) ein separates Preisangebot hätten abgeben müssen, was hier für AP7 und AP8 jedoch nicht erfolgt sei. Das Preisblatt der Beschwerdeführerin sei nicht vollständig ausgefüllt worden. Hinzu komme, dass die Beschwerdeführerin durch die Integration der Arbeitspakete AP7 und AP8 in AP1 auch die Preisarten eigenständig verändert habe. Zudem habe die Beschwerdeführerin in ihrem Angebot Abgrenzungen zum Leistungsumfang von AP1 vorgenommen, die die Ausschreibungsunterlagen so nicht enthalten hätten. Insgesamt leide das Angebot der Beschwerdeführerin an mehreren wesentlichen Formfehlern, weshalb sie das Angebot habe ausschliessen dürfen.

H.
Mit Replik vom 6. Februar 2026 hielt die Beschwerdeführerin an den Anträgen und Ausführungen ihrer Beschwerde vollumfänglich fest und wies erneut darauf hin, für sämtliche Arbeitspakete offeriert und keinerlei Anpassungen am Preisblatt vorgenommen zu haben. Ob die fraglichen Preispositionen mit "CHF 0.–" (AP7) ausgefüllt oder leer gelassen worden seien (AP8), würde für den Gesamtpreis keine Rolle spielen. Im Übrigen handle es sich bei AP7 und AP8 nicht um Optionen, weshalb sie auch nicht zwingend hätten angeboten werden müssen. Mit der Abgrenzung zu AP1 habe die Beschwerdeführerin lediglich klarstellen wollen, dass die initiale Umsetzung neuer Features nicht unter die Position AP1 falle. Die anschliessende Wartung und Pflege der neuen Features unter AP1 habe sie jedoch in ihrem Angebot klar nicht ausgeschlossen.

I.
Auch die Vergabestelle hielt in ihrer Duplik vom 20. Februar 2026 an ihren bisherigen Anträgen fest. Der Versuch der Beschwerdeführerin, AP7 und AP8 nicht als Option zu qualifizieren, widerspreche ihren eigenen Ausführungen. Für die Qualifikation als Option sei im Übrigen nicht nur das Pflichtenheft, sondern sämtliche Ausschreibungsunterlagen massgebend.

J.
Mit unaufgeforderter Stellungnahme vom 26. Februar 2026 wiederholte die Beschwerdeführerin ihre bisherigen Ausführungen.

K.
Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten und die eingereichten Akten wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen näher eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Ob die Prozessvoraussetzungen erfüllt sind und entsprechend auf die Beschwerde einzutreten ist, prüft das Bundesverwaltungsgericht von Amtes wegen und mit freier Kognition (vgl. BVGE 2007/6 E. 1 m.w.H.).

1.2 Das Bundesverwaltungsgericht ist zur Beurteilung von Beschwerden gegen Verfügungen von Vergabestellen über den Ausschluss aus dem

Verfahren zuständig, wenn der Auftrag in den Anwendungsbereich des BöB fällt und die für den Rechtsschutz einschlägigen Schwellenwerte erreicht sind (vgl. Art. 52 Abs. 1 Bst. a i.V.m. Art. 53 Abs. 1 Bst. h des Bundesgesetzes vom 21. Juni 2019 über das öffentliche Beschaffungswesen [BöB, SR 172.056.1]).

1.3 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht bestimmt sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), soweit das BöB und das Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) nichts anderes bestimmen (vgl. Art. 55 BöB und Art. 37 VGG). Gemäss Art. 56 Abs. 3 BöB kann die Unangemessenheit vor dem Bundesverwaltungsgericht nicht gerügt werden.

2.

2.1 Das BöB erfasst die Vergabe öffentlicher Aufträge durch unterstellte Auftraggeberinnen innerhalb und ausserhalb des Staatsvertragsbereichs (Art. 1 BöB). Es ist anwendbar, wenn die Auftraggeberin dem Gesetz untersteht (Art. 4 BöB), der Beschaffungsgegenstand sachlich erfasst ist (Art. 8 BöB) und 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 (Art. 52 Abs. 5 BöB; vgl. Urteile des BVGer B-6023/2023 E. 1.2, B-4157/2021 vom 24. Januar 2022 E. 1.1 "Gare de Gruyères / travaux de génie civil").

2.2 Bei der Vergabestelle handelt es sich um eine Verwaltungseinheit der Bundesverwaltung, welche als Auftraggeberin dem öffentlichen Beschaffungswesen unterstellt ist (Art. 4 Abs. 1 Bst. a BöB).

2.3 Die Vergabestelle geht in der SIMAP-Ausschreibung vom 20. August 2025 von einem Dienstleistungsauftrag aus. Art. 8 Abs. 4 BöB sieht vor, dass im Staatsvertragsbereich die Leistungen nach Massgabe der Anhänge 1-3 dem BöB unterstehen, soweit sie den Schwellenwert nach Anhang 4 Ziff. 1 zum BöB erreichen. Anders als für Bauleistungen und Lieferungen, die in sachlicher Hinsicht grundsätzlich allesamt dem staatsvertraglichen Vergaberecht und damit auch dem BöB unterstellt sind, gilt für Dienstleistungen nach GPA (vgl. Anhang 1, Annex 4) eine sogenannte Positivliste (Anhang 3 zum BöB). Die für die Geltung der Staatsverträge in sachlicher Hinsicht massgebliche Dienstleistungs-Positivliste verweist auf einzelne Ziffern der prov. CPC-Klassifikation (Provisional Central Product Classification; vgl. zum Ganzen BVGE 2011/17 E. 5.2.1 ff.

"Personalverleih"; Urteile des BVGer B-5700/2025 vom 3. Dezember 2025 E. 1.5, B-3580/2021 vom 9. Mai 2022 E. 1.2.4 "Identity and Access Management"; B-4958/2013 vom 30. April 2014 E. 1.5.2 "Projektcontrollingsystem AlpTransit").

In der Ausschreibung wies die Vergabestelle die vorliegende Beschaffung der CPV (Common Procurement Vocabulary)-Kategorie "72000000 – IT-Dienste: Beratung, Software-Entwicklung, Internet und Hilfestellung" zu. Die Einstufung in die erwähnten Kategorien erscheint unter Berücksichtigung des Beschaffungsgegenstands als zutreffend und wird im Übrigen von den Verfahrensbeteiligten auch nicht in Frage gestellt. Bei der vorliegenden Beschaffung handelt es sich um einen Dienstleistungsauftrag im Sinne von Art. 8 Abs. 2 Bst. c und Abs. 4 BöB i.V.m. Ziff. 13 von Anhang 3 zum BöB.

2.4 Aus der Offerte der Beschwerdeführerin geht hervor, dass der für Dienstleistungen geltende Schwellenwert von Fr. 230'000.– klar überschritten ist (Art. 52 Abs. 1 Bst. a BöB, Art. 8 Abs. 4 BöB i.V.m. Anhang 4 Ziff. 1.1 zum BöB).

2.5 Da auch kein Ausnahmetatbestand im Sinne von Art. 10 BöB gegeben ist oder eine öffentliche Beschaffung ausserhalb des Staatsvertragsbereichs gemäss Anhang 5 Ziff. 1 Bst. c und d BöB vorliegt, fällt die vorliegend angefochtene Beschaffung in den Anwendungsbereich des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen.

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

3.

3.1 Das BöB enthält keine spezielle submissionsrechtliche Regelung zur Beschwerdelegitimation, weshalb diese grundsätzlich nach dem allgemeinen Verfahrensrecht des Bundes zu beurteilen ist (Art. 55 BöB bzw. Art. 37 VGG i.V.m. Art. 48 VwVG). 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).

3.2 Die Beschwerdeführerin hat am Verfahren vor der Vergabestelle teilgenommen und ist durch die Ausschlussverfügung formell beschwert (Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG).

3.3 Durch die angefochtene Verfügung ist sie sodann besonders berührt (Art. 48 Abs. 1 Bst. b VwVG), wurde sie doch vom Vergabeverfahren ausgeschlossen, mit der Konsequenz, dass ihr die Chance auf einen Zuschlag verwehrt bleibt.

3.4 Zu klären bleibt, ob die Beschwerdeführerin auch ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung hat. Ein schutzwürdiges Interesse an einer Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung (Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG) hat die Beschwerdeführerin nur, wenn sie eine reelle Chance besitzt, den Zuschlag selbst zu erhalten (Urteil des BVGer B-5124/2021 vom 7. Juli 2022 E. 4.2 "zweite Gotthardröhre"). Als Legitimationsvoraussetzung muss sie dem Gericht also vorab glaubhaft machen, dass sie die Zulassungskriterien (Muss- und Mindestkriterien) der Ausschreibung erfüllen würde (BGE 141 II 14 E. 4.5 ff. m.H. und E. 5.1, "Monte Ceneri"; vgl. auch Urteile des BVGer B-5700/2025 vom 3. Dezember 2025 E. 2.3, B-415/2023 vom 16. Mai 2023 E. 3.2.3 "Roaming / IMS Plattform 4G", B-4637/2016 vom 17. März 2017 E. 1.2 "Reinigung Gotthard-Basistunnel"). Sodann muss sie glaubhaft machen, dass ihre Offerte als solche eine reelle Chance auf einen Zuschlag hätte.

Die Beschwerdeführerin macht in der Beschwerde geltend, sie habe bei Gutheissung der Beschwerde intakte Chancen den Zuschlag zu erhalten, da ihr Angebot bei Gutheissung ihrer Anträge im Verfahren vor der Vergabestelle berücksichtigt werden müsse und für den Zuschlag in Frage käme. Die Beschwerdeführerin hat damit ausreichend glaubhaft gemacht, dass ihr Angebot eine reelle Chance auf den Zuschlag hat, wenn das Bundesverwaltungsgericht ihrer Argumentation folgen würde. Daher ist sie zur Beschwerde legitimiert, was auch von der Vergabestelle nicht in Frage gestellt wird.

3.5 Die Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin haben sich ausserdem rechtsgenüglich durch schriftliche Vollmacht ausgewiesen (Art. 11 VwVG). Eingabefrist sowie Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 56 Abs. 1 und 2 BöB und Art. 52 Abs. 1 VwVG). Der Kostenvorschuss wurde fristgerecht bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG) und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt (Art. 44 ff. VwVG).

3.6 Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

4.

4.1 In materieller Hinsicht ist zu klären, ob die Vergabestelle das Angebot der Beschwerdeführerin zu Recht wegen wesentlicher Formfehler ausgeschlossen hat. Die Vergabestelle begründet den Ausschluss damit, die Beschwerdeführerin habe in unzulässiger Weise Abänderungen am Preisblatt vorgenommen (Vernehmlassung Rz. 19 ff., Duplik Rz. 18 ff.) und die vorgegebenen Preisarten missachtet (Vernehmlassung Rz. 33, 40). Zudem verstosse ihr Angebot gegen das in den Ausschreibungsunterlagen festgehaltene Verbot eines Teilangebotes (Vernehmlassung Rz. 37).

4.2 Die Beschwerdeführerin hält dem im Wesentlichen entgegen, sie habe ein vollständiges Angebot abgegeben und keine unzulässigen Veränderungen am Preisblatt vorgenommen oder Preisarten vertauscht. Im Übrigen habe sie auch keine Abgrenzungen zum Arbeitspaket AP1 im Sinne eines unzulässigen Teilangebotes vorgenommen. Ein wesentlicher Formfehler sei deshalb nicht zu erkennen, weshalb der Ausschluss vergaberechtswidrig erfolgt sei (Beschwerde Rz. 48 ff., Duplik Rz. 18 ff.).

4.3 Gemäss Art. 34 Abs. 1 BöB müssen Angebote schriftlich, vollständig und fristgerecht gemäss den Angaben in der Ausschreibung oder in den Ausschreibungsunterlagen eingereicht werden. Dieser Regel liegt der Gedanke zu Grunde, dass die Vergabestelle anhand der eingereichten Offerten direkt zur Vergabe des Auftrags schreiten können soll (vgl. Urteil des BGer 2C_241/2012 vom 28. Juni 2012 E. 4.1; BVGE 2007/13 E. 3.1; Urteile des BVGer B-7323/2025 vom 26. Januar 2026 E. 3.4.1; B-5700/2025 vom 3. Dezember 2025 E. 4.1 und B-1589/2025 vom 29. September 2025). Nach der Angebotsöffnung prüft die Vergabestelle die eingegangenen Angebote auf die Einhaltung der Formerfordernisse (Art. 38 Abs. 1 BöB). Die Grundsätze der Transparenz und Gleichbehandlung verlangen, dass die in einem öffentlichen Vergabeverfahren zu beurteilenden Offerten objektiv vergleichbar sind (Urteil BGer 2C_207/2025 vom 22. Januar 2026 E. 5.3 [zur Publikation vorgesehen]; GALLI/MOSER/LANG/STEINER, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, 3. Aufl. 2013 Rz. 664).

4.4 Die Auftraggeberin kann eine Anbieterin unter anderem von einem Vergabeverfahren ausschliessen, wenn festgestellt wird, dass die Angebote wesentliche Formfehler aufweisen oder wesentlich von den verbindlichen Anforderungen einer Ausschreibung abweichen (Art. 44 Abs. 1 Bst. b

BöB). Sie hat dabei insbesondere das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) und das Verbot des überspitzten Formalismus (Art. 29 Abs. 1 BV) zu beachten (Urteil des BVGer B-5700/2025 vom 3. Dezember 2025 E. 4.2.1; GALLI/MOSER/LANG/STEINER, a.a.O., Rz. 444 ff.).

4.5 Die Praxis unterscheidet bei unvollständigen oder nicht den Anforderungen entsprechenden Offerten drei Kategorien (vgl. Urteile des BVGer Urteile B-5601/2025 vom 30. Oktober 2025 E. 3.14; B-5403/2023 vom 1. Februar 2024 E. 5.3.2 "Geologische Vektordaten GeoCover3" und B-2431/2020 vom 7. September 2020 E. 2.3 m.w.H. "Rechenleistungen ZEM"). Eine erste Kategorie umfasst Angebote, welche die Vergabestelle aufgrund ihrer Mängel nicht ohne Verletzung des Transparenz- und Gleichbehandlungsgebots in die Bewertung einbeziehen kann, also ausschliessen *muss*. Dabei ist an jene Fälle zu denken, in welchen die Unvollständigkeit wesentliche Punkte des Angebots betrifft und der Ausschlussgrund ein gewisses Gewicht aufweist (sog. schwer fehlerhafte bzw. unvollständige Offerten). Insbesondere Offerten, die unvollständig sind in Bezug auf Angaben, die sich auf das Preis-Leistungs-Verhältnis auswirken, sind grundsätzlich auszuschliessen, ohne Gelegenheit zur Ergänzung. Die zweite Kategorie umfasst mittelschwer fehlerhafte Offerten. Diese Kategorie ist dadurch gekennzeichnet, dass sich die Vergabestelle durch Rückfragen auf den verlangten Stand bringen *darf*, aber nicht muss; die Vergabestelle verfügt demnach in diesem Rahmen über einen gewissen Ermessensspielraum (BVGE 2007/13 E. 6.2 "Vermessung Durchmesserlinie"), welchen sie pflichtgemäss und widerspruchsfrei auszuüben hat. Die dritte Kategorie lässt sich schliesslich so umschreiben, dass die Mängel des Angebots derart geringfügig sind, dass der Zweck, den die in Frage stehende (Form-)Vorschrift verfolgt, dadurch nicht ernstlich beeinträchtigt wird, so dass aus Gründen der Verhältnismässigkeit vom Ausschluss der Offerte abgesehen werden darf und soll (vgl. BGE 141 II 353 E. 8.2.2 "Krankenhaus Riviera Chablais"). In derartigen Fällen *muss* die Vergabestelle zur Bereinigung der Mängel Hand bieten (vgl. zum Ganzen BVGE 2007/13 E. 3.3 "Vermessung Durchmesserlinie"; Urteil des BVGer B-5601/2025 vom 30. Oktober 2025 E. 3.14).

4.6 Nachfolgend ist deshalb zu prüfen, ob die Vergabestelle das Angebot der Beschwerdeführerin aufgrund der Verletzungen von Preisbildungsvorschriften (vgl. E. 5 hiernach), der Abänderung von Preisarten (vgl. E. 6 hiernach) oder wegen einer unzulässigen Abgrenzung zu AP1 (vgl. E. 7 hiernach) gestützt auf Art. 44 Abs. 1 Bst. b BöB ausschliessen durfte oder musste.

5.

5.1 Die Vergabestelle sucht mit der ausgeschriebenen Leistung nach einer Anbieterin, die in der Lage ist, für die bestehende Applikation den Support und die Wartung zu leisten, die Applikation weiterzuentwickeln, einen Wechsel des aktuellen Betriebspartners zu begleiten und die Integration der Applikation in einen Clouddienst der Bundesverwaltung vorzunehmen (Pflichtenheft, Ziff. 3.2). Die Vergabestelle hat hierfür die ausgeschriebene Leistung in insgesamt neun Arbeitspakete unterteilt (AP0 bis AP8). Dabei handelt es sich um die Einarbeitung (AP0), einen Grundauftrag für Support und Wartung (AP1) sowie um sieben verschiedene Optionen (AP2 bis AP8). Die Aufteilung sowie die detaillierte Umschreibung der einzelnen Arbeitspakete werden im Pflichtenheft beschrieben (Pflichtenheft, Ziff. 3.2, 3.7) und sind auch im Rahmenvertrag aufgelistet (Vernehmlassungsbeilage 1.5, Ziff. 4.1, 13 und 14). Die Anbieterinnen müssen sowohl für den Grundauftrag (AP1) wie auch für die einzelnen Optionen (AP2 bis AP8) je ein Angebot abgeben (Pflichtenheft Ziff. 3.2, Beschwerdebeilage 8). Die Pauschale für die Einarbeitung (AP0) ist von der Vergabestelle vorgegeben und beträgt einmalig Fr. 10'000.– (Beschwerdebeilage 8). Teilangebote sind nicht zugelassen (SIMAP-Ausschreibung, S. 8).

Die Aufteilung in neun Arbeitspakete ist auch auf dem Preisblatt wiederzufinden. Dabei enthält jedes Arbeitspaket ein (AP2 bis AP7) oder zwei (AP1 und AP8) Preispositionen in Form von leeren, grün eingefärbten Kästchen, in die der jeweils angebotene Preis eingefügt werden muss. Abgefragt werden entweder Pauschalpreise oder Einheitspreise, wobei letztere zur Ermittlung des offerierten Preises mit einer von der Vergabestelle geschätzten Leistungseinheit zu multiplizieren sind (zum Begriff des Einheitspreises vgl. Urteile des BGer 2C_207/2025 vom 22. Januar 2026 E. 1.2.4 [zur Publikation vorgesehen]; MARTIN BEYELER, Umgelagert, gemischt und offeriert – Thesen zur Preisspekulation, Schweizerische Baurechtstagung 2011, S. 127). Auszufüllen waren somit insgesamt zehn grüne Kästchen, die sich – zusammen mit der Pauschale von AP0 – im rot eingefärbten Gesamttotal automatisch zum angebotenen Gesamtpreis addierten (Beschwerdebeilage 8, vgl. nachfolgend Abb. 1).

Abb. 1:

Arbeitspaket	Position	Auftragsart	Einheit	CHF/Einheit	Geschätzte Einheit	Total CHF
AP0	1	Option 1	pauschal pro Halbtag	1'000	10	10'000
AP1	2	Grundauftrag Wartung	pauschal pro Jahr	[…]	10	[…]
	3	Grundauftrag Support	CHF/Stunde	[…]	10'000	[…]
AP2	4	Option 2	CHF/Stunde	[…]	4'000	[…]
AP3	5	Option 3	CHF/Stunde	[…]	5'000	[…]
AP4	6	Option 4	CHF/Stunde	[…]	10'000	[…]
AP5	7	Option 5	pauschal	[…]	1	[…]
AP6	8	Option 6	pauschal	[…]	300	[…]
AP7	9	Option 7	CHF/Stunde	[…]	2'500	[…]
AP8	10	Option 8 Clouddienst	CHF/Stunde	[…]	1'500	[…]
	11	Option 8 Lizenzen etc.	pauschal	[…]	1	[…]
Gesamttotal						[…]

5.2 Aus den erwähnten Unterlagen geht eindeutig hervor, dass sich die Vergabestelle vorbehält, von den ausgeschriebenen Arbeitspaketen einzig die Wartung und den Support der bestehenden Applikation zu beziehen (AP0, AP1). Auf die Weiterentwicklungen der Applikation (AP2 bis AP6) sowie auf den Wechsel des aktuellen Betriebspartners und auf die Integration in einen Clouddienst des Bundes würde sie diesfalls verzichten (AP7 und AP8). Ebenfalls deutlich wird, dass die Vergabestelle für jedes Arbeitspaket (AP1 bis AP8) je ein separates Preisangebot verlangte, das sich aus einer einzigen (AP2 bis AP7) oder zwei verschiedenen Preispositionen (AP1 und AP8) zusammensetzte. Für die bereits mit CHF 10'000.– festgelegte

Entschädigung für das Arbeitspaket AP0 (Einarbeitung) musste entsprechend kein Preis offeriert werden.

5.3 Es ist aktenkundig und zwischen den Verfahrensbeteiligten auch unstrittig, dass das Preisblatt der Beschwerdeführerin nicht für jede der auszufüllenden Positionen einen separaten Preis auswies (Beschwerdebeilage 8). Unter AP7 (Migration) hat die Beschwerdeführerin in das entsprechende grüne Kästchen "CHF –" eingetragen (Position 9). Die beiden Kästchen von AP8 (Clouddienst) sind gänzlich leer geblieben (Position 10 und 11, vgl. Beschwerdebeilage 8).

5.3.1 In der Beschreibung ihres Angebotes führt die Beschwerdeführerin unter dem Titel "Erläuterungen Preisblatt, Begründung zur Integration der AP7 und AP8 in die Pauschale (AP1 Position 2)", Folgendes aus: "Die Arbeitspakete AP7 und AP8 betreffen Tätigkeiten, die eng mit der übergeordneten Projektorganisation, internen Abstimmungsprozessen sowie der betrieblichen Infrastruktur der Anbieterin verknüpft sind. Diese Leistungen lassen sich nicht sinnvoll isoliert erfassen, da sie integraler Bestandteil der Gesamtleistungserbringung sind und stark von der internen Betriebsorganisation, den eingesetzten Ressourcen sowie der etablierten Aufstellungs- und Kommunikationsstruktur der Unternehmung abhängen. Durch die Abbildung dieser Arbeitspakete innerhalb der Pauschale wird sichergestellt, dass sämtliche organisatorischen, administrativen und koordinativen Aufwendungen, die für eine effiziente und qualitativ einheitliche Projektausführung erforderlich sind, berücksichtigt sind. Eine separate Verrechnung nach Stunden würde hier keinen realistischen oder wirtschaftlich sinnvollen Bezug zur tatsächlichen Leistungserbringung ermöglichen. Die Pauschalierung erlaubt somit eine klare, transparente und für die Leistungsbezügerin kalkulatorisch nachvollziehbare Gesamtofferte, ohne dass interne Betriebsprozesse einzeln ausgewiesen werden müssen (vgl. Angebot Ziff. 4.1)."

5.3.2 Im Rahmen des vorliegenden Beschwerdeverfahrens begründet die Beschwerdeführerin ihre Auslassungen im Preisblatt nicht mehr damit, die Aufwände von AP7 und AP8 in die Pauschale von AP1 zu integrieren. Stattdessen lässt sie erstmals ausführen, sie habe sich dazu entschieden, die Arbeitspakete AP7 und AP8 ohne Zusatzkosten bzw. zu einem Einheitspreis von CHF 0.– anzubieten, was durch reale Effizienzgewinne möglich geworden sei (Replik Rz. 14). Ob das entsprechende Feld im Preisblatt mit einem Stundensatz bzw. einer Pauschale von "CHF 0.–" ausgefüllt (AP7) oder leer gelassen worden sei (AP8), spiele keine Rolle (Replik Rz. 22,

Beschwerdebeilage 8). Für das Zuschlagskriterium ZK1 sei bekanntlich nur der Gesamtpreis relevant. Und einen solchen Gesamtpreis enthalte das Angebot, weshalb ein Vergleich mit den anderen Angeboten ohne Weiteres möglich und der Ausschluss deshalb unzulässig sei (Beschwerde Rz. 54, 62, 67, Replik Rz. 20, 30).

5.3.3 An dieser Stelle ist vorab festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin gemäss ihren eigenen Ausführungen in ihrem Angebot von einem tatsächlichen Arbeitsaufwand für AP7 und AP8 ausgeht, den sie in die Pauschale von AP1, Position 2, integriert (Angebot Ziff. 4.1). Sie spricht in diesem Zusammenhang von organisatorischen, administrativen und koordinativen Aufwänden für AP7 und AP8, die für eine effiziente und qualitativ einheitliche Projektausführung erforderlich seien und pauschal berücksichtigt würden, weil eine separate Verrechnung keinen Sinn machen würde (Angebot Ziff. 4.1). Anders als sie im Beschwerdeverfahren erstmals ausführen lässt, spricht sie in ihrem Angebot eben gerade *nicht* von einer Offerte für AP7 und AP8 ohne Zusatzkosten, sondern davon, dass der entsprechende Aufwand nicht unter AP7 und AP8 geltend gemacht, stattdessen unter AP1 als Pauschale integriert wird. An diesen Aussagen in ihrem Angebot ist die Beschwerdeführerin zu messen und nicht an den nachgereichten und anderslautenden Erklärungen im Beschwerdeverfahren (Beschwerde Rz. 54, 62, 66, Replik 20, 30). Der Umstand, dass sie die Beträge, welche sie für AP7 und AP8 unter AP1 integriert hat, im Einzelnen nicht beziffert hat, ändert daran nichts. Im Gegenteil, durch die faktisch fehlenden Einheitspreise wird die Vergleichbarkeit des Angebotes zusätzlich erschwert, wie nachfolgend zu zeigen sein wird (vgl. E. 5.6 hiernach).

5.4 Die Kalkulation von Offerten fällt grundsätzlich in die unternehmerische Freiheit der Anbieterinnen. Auch spekulative Offerten sind nicht per se unzulässig. Sie müssen aber objektiv nachvollziehbar und vergleichbar mit anderen Angeboten sein (BGE 143 III 553 E. 7, Urteile des BGer 2C_207/2025 vom 22. Januar 2026 E. 5.5.2 [zur Publikation vorgesehen] und 2C_292/2024 vom 30. April 2025 E 4.3.2).

5.5 Umgekehrt darf eine Vergabestelle Preisbildungsvorschriften aufstellen, aus denen sich ergibt, in welchen genau bezeichneten Positionen die Anbieterinnen welche Kosten und weiteren Aufwendungen einzurechnen haben (vgl. dazu MARTIN BEYELER, a.a.O., S. 147). Gemäss höchstrichterlicher Rechtsprechung stellen Preisbildungsvorschriften in den Ausschreibungsunterlagen formelle Vorschriften dar, deren Nichtbeachtung zum Ausschluss aus dem Vergabeverfahren führen kann (Urteile des BGer

2C_207/2025 vom 22. Januar 2026 E. 1.2.3 [zur Publikation vorgesehen]; 2C_365/2022 vom 19. Januar 2023 E. 7.1 und 7.2). Eine Offerte, welche die Preisbildungsvorschriften verletzt, *darf* unter der Voraussetzung ausgeschlossen werden, dass es sich nicht bloss um geringfügige oder höchst unwahrscheinliche Probleme handelt und ein Ausschluss daher überspitzt formalistisch oder unverhältnismässig wäre (vgl. hierzu MARTIN BEYELER, a.a.O., S. 147). In diesem Zusammenhang trifft die Vergabestelle eine Rechtspflicht, bei Verletzungen von Preisbildungsvorschriften mit Auswirkungen auf die Vergleichbarkeit der Offerten weitere Abklärungen zu treffen. Weil Preisbildungsvorschriften dem Zweck dienen, eine objektiv vergleichbare Beurteilungsgrundlage zu gewährleisten, muss die Vergabestelle sicherstellen, dass trotz missachteter Preisbildungsvorschriften eine objektive Beurteilung entsprechend den Vorgaben des öffentlichen Beschaffungsrechts möglich ist (Urteil 2C_207/2025 vom 22. Januar 2026 E. 5.3 und 5.5.3 [zur Publikation vorgesehen]). Zur Frage, wann die Vergabestelle ein Angebot wegen der Verletzung von Preisbildungsvorschriften ausschliessen *muss*, hält das Bundesgericht sodann fest, das Ermessen der Vergabestelle stosse dann an seine Grenzen, wenn sich die Verletzung einer Preisbildungsvorschrift auf den Zuschlag auswirken könne. In diesem Fall genüge es nicht, wenn sich allfällige Kostenumlagerungen lediglich im Rahmen des Preisrisikos und nicht auch auf das Vergaberisiko auswirkten. Der Umgang mit einem Preisrisiko bleibe hingegen im Ermessen der Vergabestelle (Urteil 2C_207/2025 vom 22. Januar 2026 E. 5.5.4 [zur Publikation vorgesehen]).

5.6 Die Beschwerdeführerin hat deutlich gemacht, dass sie nicht willens ist, ein Angebot allein für AP1 abzugeben, ohne gleichzeitig auch die Aufwände von AP7 und AP8 geltend zu machen und diese in AP1 integrieren zu können (vgl. E. 5.3.1 und 5.3.3 hiervor). Damit macht sie es der Vergabestelle unmöglich, nur das Arbeitspaket AP1 zu beziehen, ohne gleichzeitig die Arbeitsaufwände für AP7 und AP8 entschädigen zu müssen. Dabei vermag die von der Beschwerdeführerin vorgebrachte Begründung, weshalb diese Verschmelzung der drei Arbeitspakete zwingend notwendig sei (Beschwerde Rz. 45, 46), nicht zu überzeugen. Insbesondere bleibt unklar, warum ein Verzicht auf die Migration der Applikation auf eine neue Betreiberorganisation (AP7) und die Integration der Applikation in einen Clouddienst des Bundes (AP8) nicht möglich sein soll. Das Angebot der Beschwerdeführerin verunmöglicht aber diese in den Ausschreibungsunterlagen vorbehaltene Kosteneinsparung. Dass es sich dabei nicht um einen geringfügigen, sondern um einen wesentlichen Aufwand handelt, macht der von der Vergabestelle geschätzte Aufwand von total 4’000

Arbeitsstunden (AP7 und AP8) deutlich (Beschwerdebeilage 8). Erschwerend kommt hinzu, dass die Beschwerdeführerin die Verschmelzung der drei Arbeitspakete ohne jede Rücksprache mit der Vergabestelle vornahm, obwohl die Beschwerdeführerin im SIMAP-Fragekatalog zu einem anderen Arbeitspaket sehr wohl mehrere Fragen gestellt hatte (vgl. Vernehmlassung Rz. 26). Unter diesen Umständen waren weitere Abklärungen der Vergabestelle zur objektiven Vergleichbarkeit der Offerte weder nötig noch möglich (vgl. Urteil des BGer B2C_207/2025 vom 22. Januar 2026 E. 5.5.3 [zur Publikation vorgesehen]), ohne dabei die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Transparenz zu verletzen.

5.7 Soweit die Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang mehrfach darauf hinweist, dass in Ziff. 3.2 des Pflichtenheftes nur die Arbeitspakete AP0 und AP2 bis AP6 als Optionen genannt sind (Beschwerde Rz. 35, Replik Rz. 34), kann sie auch daraus nichts zu ihren Gunsten ableiten. Richtig ist, dass die Arbeitspakete AP7 und AP8 an dieser Stelle nicht als Optionen gekennzeichnet sind (Pflichtenheft Ziff. 3.2). Sie sind jedoch an jeder anderen Stelle im Pflichtenheft als Optionen erkennbar (Pflichtenheft Ziff. 3.2.1., 3.7.8, 3.7.9) und auch im Preisblatt eindeutig als solche ausgewiesen. Selbst die Beschwerdeführerin spricht im Zusammenhang mit den Arbeitspaketen AP7 und AP8 an anderer Stelle ihrer Beschwerde von Optionen (Beschwerde Rz. 66). Im Übrigen hat sie gemäss eigenen Angaben für sämtliche Arbeitspakete offeriert (Beschwerde Rz. 43, Replik Rz. 36), weshalb sich die Frage, ob sie wegen fehlender Angebote für AP7 und AP8 hätte ausgeschlossen werden dürfen, gar nicht stellt.

5.8 Das Angebot der Beschwerdeführerin verstösst gegen die Preisbildungsvorschriften und leidet dadurch an einem wesentlichen Formfehler. Die Vergabestelle *durfte* das Angebot deshalb ausschliessen. Die entsprechende Rüge erweist sich als unbegründet.

5.9 Der Vollständigkeit halber sind nachfolgend auch noch die geltend gemachten Ausschlussgründe der unzulässigen Abänderung der Preisarten (vgl. E. 6 hiernach) und der unzulässigen Abgrenzung zu AP1 (vgl. E. 7 hiernach) zu prüfen.

6.

6.1 Die Vergabestelle wirft der Beschwerdeführerin zusätzlich vor, sie habe in ihrem Angebot Preisarten abgeändert und unzulässige Kostenumlagerungen vorgenommen. Für die Arbeitspakete AP7 und AP8 habe das

Preisblatt einen Festpreis vorgesehen. Für die Wartung der Applikation sei jedoch in AP1, Position 2, eine pauschale Entschädigung vorgegeben gewesen (Vernehmlassung Rz. 33, vgl. E. 5.1 Abb. 1 hiervor). Wenn die Beschwerdeführerin die Umsätze der Einheitspositionen von AP7 und AP8 in die Pauschalposition von AP1, Position 2, verschiebe, müsse ihr Angebot auch wegen dieser unzulässigen Abänderung der Preisarten ausgeschlossen werden (Vernehmlassung Rz. 40).

6.2 Die Beschwerdeführerin hält dem erneut entgegen, sie habe AP7 und AP8 kostenlos offeriert (Replik Rz. 10, 14). Die gemachten Angaben für AP7 "CHF 0.–" und die beiden leer gebliebenen Kästchen für AP8 hätten sich ohne Weiteres mit dem geschätzten Aufwand multiplizieren lassen, weshalb auch ein vergleichbarer Gesamtpreis resultiert habe. Das Preisblatt sei somit vollständig und korrekt ausgefüllt worden. Es treffe nicht zu, dass die Beschwerdeführerin die Preisarten verändert habe (Beschwerde Rz. 39 und 54, Replik Rz. 29).

6.3 Wenn eine Vergabestelle in ihrer Ausschreibung zwischen Einheitspreis- und Pauschalpreispositionen differenziert, drückt sie damit namentlich den Willen aus, bestimmte Aufwendungen der Anbieterinnen in Abhängigkeit der tatsächlichen Leistungsmenge und andere Aufwendungen gerade unabhängig davon beziehen zu wollen. Eine Anbieterin, die trotzdem Vergütungen für bestimmte Aufwendungen in einer Pauschalposition einrechnet, obschon diese Aufwendungen in einer Einheitsposition zu berücksichtigen gewesen wären, legt ein ausschreibungswidriges Angebot vor (MARTIN BEYELER, a.a.O., S. 149). Das Bundesgericht erachtet den Ausschluss eines Angebotes als zulässig, wenn eine Anbieterin entgegen den Ausschreibungsunterlagen beispielsweise keine realen Einheitspreise angibt, sondern mit offensichtlichen Platzhalterzahlen operiert (Urteil des BGer 2C_365/2022 vom 19. Januar 2023 E. 7.3). In Bezug auf Kostenumlagerungen von mengenabhängigen Positionen mit Einheitspreisen in Pauschalpositionen präzisiert es, der Ausschluss sei möglich, wenn für den Auftraggeber ein Preisrisiko bestehe, d.h. wenn sich die Umlagerung im Ergebnis preissteigernd auswirke. Dabei genügt es, wenn dafür ein nicht rein theoretisches Risiko besteht (Urteil des BGer 2C_782/2012 vom 10. Januar 2013 E. 2.3; zum zwingenden Ausschluss bei Verletzung von Preisbildungsvorschriften: Urteil des BGer 2C_207/2025 vom 22. Januar 2026 E. 5.5.2 [zur Publikation vorgesehen]; Urteil des BVGer B-7216/2014 vom 18. März 2020 E. 8.2.3 "Casermettatunnel").

6.4 Für die Wartung der Applikation war eine jährliche Pauschale zu offerieren. Demgegenüber handelt es sich bei AP7 (Migration) und AP8 (Clouddienst) um einmalige Dienstleistungen, welche als Einheitspositionen mit einem Stundenlohn anzubieten waren (Beschwerdebeilage 8). Diese Unterscheidung ist sachlich gerechtfertigt. Bei der Wartung handelt es sich um eine Pauschale, die jährlich während der gesamten Laufzeit des Vertrages von zehn Jahren anfällt. Hingegen fallen die Aufwände für AP7 und AP8 nur dann und einmalig an, wenn sie auch tatsächlich abgerufen werden, wobei die Vergabestelle die Aufwände für AP7 auf 2'500 und für AP8 auf 1'500 Stunden schätzte (Pflichtenheft, Ziff. 3.7.2, 3.7.8 und 3.7.9, Beschwerdebeilage 8). Die Vergabestelle drückte mit dieser Aufteilung namentlich den Willen aus, die Aufwendungen für die Wartung pauschal und damit unabhängig von den tatsächlich zu leistenden Stunden entschädigen zu wollen. Die Aufwendungen für die Migration und den Clouddienst sollten jedoch, sofern die Option eingelöst wird, nach Massgabe der aufgewendeten Stunden bezahlt werden. In ihrem Angebot hat die Beschwerdeführerin jedoch die Einheitspositionen von AP7 und AP8 in die Pauschalposition von AP1 verschoben (Angebot Ziff. 4.1). Damit könnte die Vergabestelle nicht davon profitieren, wenn der Aufwand für die Migration und den Clouddienst weniger hoch ausfällt als von ihr geschätzt. Dass dies nicht abwegig ist, zeigen die nachträglichen Ausführungen der Beschwerdeführerin im Beschwerdeverfahren, wonach diese für AP7 und AP8 auf Effizienzgewinne zurückgreifen könne (Replik Rz. 14). Die Vergabestelle durfte deshalb das Angebot der Beschwerdeführerin auch aufgrund von Kostenumlagerungen von mengenabhängigen Umsätzen in Pauschalpositionen ausschliessen, weshalb sich auch diese Rüge als unbegründet erweist.

7.

7.1 Die Vergabestelle macht abschliessend geltend, beim Angebot der Beschwerdeführerin handle es sich um ein unzulässiges Teilangebot. Die Beschwerdeführerin habe in ihrem Angebot unter dem Titel "Abgrenzung zu AP1, Position 2" Folgendes ausgeführt: "Die Wartung betrifft nur die Pflege der bestehenden Systemumgebung. Neue Features werden ausschliesslich über separate Change Requests umgesetzt. Die sieben Schnittstellen sind von der Wartung ausgenommen und gehören nicht zu AP1 (Angebot Ziff. 4.2.1)." Daraus müsse geschlossen werden, dass das Angebot der Beschwerdeführerin die Wartung der neu entwickelten Features nicht enthalten würde (Vernehmlassung Rz. 37). Aus den Ausschreibungsunterlagen ginge jedoch klar hervor, dass die Neuentwicklungen zwar über andere Arbeitspakete abgewickelt würden, deren Wartung aber durch die

Pauschale von AP1 abgegolten werde (Vernehmlassung Rz. 37, Duplik Rz. 12). Der Beschwerdeführerin sei es auch im Beschwerdeverfahren nicht gelungen, diese Widersprüche aufzulösen und aufzuzeigen, welche sieben Schnittstellen ihrer Ansicht nach von der offerierten Wartung ausgeschlossen gewesen sein sollten (Duplik Rz. 18).

7.2 Die Beschwerdeführerin führt hierzu aus, die Behauptung der Vorinstanz, wonach ein unzulässiges Teilangebot eingereicht worden sei, treffe nicht zu. Abgesehen davon, dass diese Begründung für den Ausschluss erst im Rahmen der Vernehmlassung nachgeschoben worden sei, gehe aus dem Angebot der Beschwerdeführerin klar hervor, dass sie alle geforderten Arbeitspakete vollständig offeriert habe (Replik Rz. 15). Mit der Präzisierung unter Ziff. 4.2.1 ihres Angebotes habe die Beschwerdeführerin einzig klarstellen wollen, dass die initiale Umsetzung neuer Features nicht unter diese Position von AP1 falle. Die anschliessende Wartung und Pflege neuer Features habe sie jedoch klar nicht ausgeschlossen. Der Vorbehalt bezüglich der Schnittstellen habe sich auf andere Software bezogen, welche nicht GIN beträfen und damit auch nicht Teil des Ausschreibungsgegenstandes seien (Replik Rz. 25). Die Ausführungen zu ihrem Angebot seien deshalb nicht als Einschränkungen, sondern als Konkretisierungen zu verstehen (Replik Rz. 38). Die gegenteilige Argumentation der Vergabestelle wirke insgesamt konstruiert und verstosse deshalb gegen das Verbot des überspitzten Formalismus (Replik Rz. 15).

7.3 Gemäss Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV, SR 101) liegt ein überspitzter Formalismus vor, wenn für ein Verfahren rigorose Formvorschriften aufgestellt werden, ohne dass die Strenge sachlich gerechtfertigt wäre, oder wenn die Behörde formelle Vorschriften mit übertriebener Schärfe handhabt. Durch ein derartiges Vorgehen wird die Formstrenge zum blossen Selbstzweck, womit die Verwirklichung des materiellen Rechts in unhaltbarer Weise erschwert oder gar verhindert werden kann (BGE 149 I 271 E. 2.3; 145 I 201 E. 4.2.1; 135 I 6 E. 2.1; Urteile B-5601/2025 vom 30. Oktober 2025 E. 3.13; B-985/2015 E. 4.3.2.1 "Studie Schienengüterverkehr").

7.4 Das Bundesverwaltungsgericht leitet aus dem Verbot des überspitzten Formalismus wie auch aus Art. 9 BV entsprechend ab, dass dem Anbieter in gewissen vergaberechtlichen Verfahren Gelegenheit gegeben werden muss, den ihm vorgehaltenen Formmangel zu beheben. Voraussetzung dafür ist, dass der Fehler leicht zu erkennen ist und rechtzeitig behoben

werden kann. Eine derartige Pflicht zur Rückfrage und Einräumung einer Gelegenheit zur Verbesserung besteht daher nur bei unwesentlichen Formfehlern (BVGE 2007/13 E. 3.2 "Vermessung Durchmesserlinie"). In diesem Sinne kann der Ausschluss namentlich dann als unverhältnismässig erscheinen, wenn lediglich Bescheinigungen (etwa betreffend Bezahlung der Steuern) fehlen, deren Nachreichung sich nicht auf das Preis-Leistungsverhältnis der Offerte auswirkt (BVGE 2007/13 E. 3.3 "Vermessung Durchmesserlinie"; Urteil des BVGer B-5601/2025 vom 30. Oktober 2025 E. 3.15).

7.5 Die von der Beschwerdeführerin in ihrem Angebot unter Ziff. 4.2.1 vorgenommene Abgrenzung führte zu Unklarheiten, die das Preis-Leistungsverhältnis betreffen. Insbesondere der letzte Satz, wonach die sieben Schnittstellen von der Wartung ausgenommen seien und nicht zu AP1, Position 2, gehörten, wirft Fragen auf. Auch im Beschwerdeverfahren gelang es der Beschwerdeführerin nicht, diese Fragen schlüssig zu beantworten. Ihre Ausführungen hierzu, wonach sie mit dem Ausschluss der Schnittstellen lediglich klargestellt habe, dass sich ihre Leistungen auf die Software GIN beziehe und nicht auf Schnittstellen zu "anderer Software", überzeugen nicht. Es ist weiterhin unklar, was sie mit den im Angebot konkret benannten sieben Schnittstellen, welche sie von der Wartung von AP1 ausnimmt, gemeint hat. Ihre Angaben im Beschwerdeverfahren, wonach sie die Wartung und Pflege neuer Features klar nicht ausgeschlossen habe, bleiben Schutzbehauptungen, die ihrem Angebot so nicht entnommen werden können (Replik Rz. 25, Angebot Ziff. 4.2.1). Damit kann weiterhin nicht ausgeschlossen werden, dass die Abgrenzung zu AP1 das Preis-Leistungsverhältnis berührte, so dass eine nachträgliche gegenteilige Zusicherung ohne Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes nicht mehr möglich ist. Ob mit den sieben Schnittstellen ursprünglich diejenigen zu den optionalen Arbeitspaketen AP2 bis AP8 gemeint waren (vgl. E. 5.1 hiervor), kann dabei offenbleiben. Die Vergabestelle durfte deshalb das Angebot der Beschwerdeführerin auch aufgrund der unzulässigen Abgrenzung zu AP1 unter Ziff. 4.2.1 ihres Angebotes ausschliessen.

8.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde abzuweisen ist. Die Vergabestelle *durfte* das Angebot aufgrund mehrerer wesentlicher Formfehler (Verletzung von Preisbildungsvorschriften, Abänderung von Preisarten, unzulässige Abgrenzung zu AP1) gemäss Art. 44 Abs. Abs. 1 Bst. b BöB ausschliessen, ohne dabei ihr Ermessen zu überschreiten. Unter diesen Umständen kann die Frage, ob die Vergabestelle das Angebot der

Beschwerdeführerin sogar hätte ausschliessen *müssen*, hier offengelassen werden.

9.
Die prozessualen Rechtsbegehren auf Gewährung der aufschiebenden Wirkung bzw. die Anweisung an die Vergabestelle, das Vergabeverfahren superprovisorisch bis zum Entscheid über die aufschiebende Wirkung zu sistieren, werden mit diesem Endentscheid gegenstandslos. Dispositiv-Ziff. 3 der Zwischenverfügung des Bundesverwaltungsgerichts vom 11. Dezember 2025, mit welcher dem Begehren um Erteilung der aufschiebenden Wirkung superprovisorisch entsprochen wurde, fällt deshalb dahin.

10.
Die Beschwerdeführerin hat in prozessualer Sicht zusätzlich beantragt, es seien die erforderlichen Massnahmen zum Schutz der Geschäftsgeheimnisse der Beschwerdeführerin anzuordnen. Die vorliegende Urteilsbegründung nennt keine der als Geschäftsgeheimnisse markierten Passagen der eingereichten Schriftsätze. Soweit aus Ziff. 4.2 des Angebotes zitiert wurde, enthalten auch diese Angaben keine Geschäftsgeheimnisse. Der Antrag ist deshalb, soweit er durch die bisher getroffenen Massnahmen nicht ohnehin gegenstandslos geworden ist, abzuweisen.

11.

11.1 Weil die Beschwerdeführerin unterliegt, hat sie die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG; Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Gerichtsgebühr bestimmt sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien (Art. 63 Abs. 4bis VwVG; Art. 2 Abs. 1 VGKE). Für Streitigkeiten mit Vermögensinteresse legt Art. 4 VGKE den Gebührenrahmen aufgrund des Streitwertes fest. Im vorliegenden Fall werden die Verfahrenskosten auf Fr. 8'500.– festgesetzt.

11.2 Der anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerin ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG). Die unter das BöB fallende Vergabestelle hat keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Demnach verfügt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Der prozessuale Antrag, erforderliche Massnahmen zum Schutz der Geschäftsgeheimnisse anzuordnen wird, soweit er durch die bisher getroffenen Massnahmen nicht gegenstandlos geworden ist, abgewiesen.

3.
Die Verfahrenskosten von Fr. 8’500.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Dieser Betrag wird dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe entnommen.

4.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

5.
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	Reto Finger

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: 2. April 2026

Zustellung erfolgt an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
– die Vergabestelle (Ref-Nr. WTO-Projekt (25057); SIMAP-Projekt-ID: #21765; Gerichtsurkunde)