Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung II
B-6414/2024

Urteil vom 6. Oktober 2025

Besetzung

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

Parteien

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

gegen

armasuisse Immobilien,
Vergabestelle,

Y._____ AG,
Beschwerdegegnerin.

Gegenstand

Öffentliches Beschaffungswesen,
Projekt "Integrator Leitebene Portfolio Ost,
Mitte und Zentral",
SIMAP-Meldungsnummer: 1438075,
SIMAP-Projekt-ID: 277662.

Sachverhalt:

A.

A.a Am 5. April 2024 schrieb die armasuisse Immobilien (im Folgenden: Vergabestelle) auf der Internetplattform SIMAP einen Auftrag mit dem Projekttitel "Integrator Leitebene Portfolio Ost, Mitte und Zentral" im selektiven Verfahren aus (Meldungsnummer 1407965; Projekt-ID 277662). Sie umschrieb den Beschaffungsgegenstand wie folgt (Ziff. 2.6 der Ausschreibung):

> "Die zentrale Leitebene CH (basierend auf WinCC OA) wird in der Gebäudeautomation für sämtliche Standorte der armasuisse Immobilien, exklusive der West-Schweiz, eingesetzt. Der Beauftragte soll in einer ersten Phase verschiedene Funktionalitäten auf dem System ergänzen. Weiter sollen in den kommenden Jahren an verschiedenen Standorten neue Gebäudetechnikanlagen in das zentrale Leitsystem vom Beauftragten integriert werden. Die Automationsstationen in den jeweiligen Gebäuden werden im Rahmen von Neubau- oder Sanierungsprojekten von verschiedenen GA-Unternehmern und mit verschiedenen Automationsprodukten erstellt."

Die Vergabestelle qualifizierte die Beschaffung als Bauauftrag gemäss Gemeinschaftsvokabular CPV 45000000 (Bauarbeiten), der nicht in den Staatsvertragsbereich falle (Ziff. 1.8, 1.9 und 2.5 der Ausschreibung). Die Teilnahmeanträge waren bis zum 17. Mai 2024 einzureichen (Ziff. 1.4 der Ausschreibung). Die Laufzeit des Vertrags, der Rahmenvereinbarung oder des dynamischen Beschaffungssystems dauere vom 1. September 2024 bis zum 31. Dezember 2029. Der Auftrag könne verlängert werden (Ziff. 2.8 der Ausschreibung).

A.b Innert Frist gingen fünf Teilnahmeanträge ein, darunter derjenige der X._____ AG (im Folgenden: Beschwerdeführerin).

A.c Mit E-Mail vom 23. Mai 2024 teilte die Vergabestelle der Beschwerdeführerin sowie drei weiteren Anbieterinnen mit, dass sie sich präqualifiziert hätten.

A.d Mit Eingabe vom 27. Juli 2024 reichte die Beschwerdeführerin ihr Angebot ein. Insgesamt reichten drei Anbieterinnen eine Offerte ein.

A.e Am 7. September 2024 fand ein Debriefing bei der Vergabestelle in Mels statt. Bei dieser Gelegenheit wurde der Beschwerdeführerin die Benotung ihres Angebots unter den Zuschlagskriterien bekanntgegeben.

A.f Mit E-Mail vom 20. September 2024 informierte die Vergabestelle die Beschwerdeführerin darüber, dass sie ihr Angebot nicht berücksichtigt habe. Von den maximal 500 möglichen Punkten habe die Zuschlagsempfängerin 363 Punkte erreicht. Die Beschwerdeführerin liege mit 338 Punkten auf dem zweiten Rang.

A.g Am 20. September 2024 publizierte die Vergabestelle auf der Internetplattform SIMAP (Meldungsnummer 1438075), dass sie den Zuschlag im Projekt "Integrator Leitebene Portfolio Ost, Mitte und Zentral" am 19. September 2024 der Y._____ AG (im Folgenden: Beschwerdegegnerin / Zuschlagsempfängerin) zu einem Gesamtpreis von Fr. 1'272'975.44 (inkl. MWST) erteilt habe.

B.
Gegen die Zuschlagsverfügung vom 20. September 2024 erhob die Beschwerdeführerin am 10. Oktober 2024 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragt, die Zuschlagsverfügung sei aufzuheben, der Zuschlag sei ihr zu erteilen, eventualiter sei die Sache zur neuen Entscheidung oder zur Wiederholung des Verfahrens an die Vergabestelle zurückzuweisen, subeventualiter sei die Rechtswidrigkeit der Zuschlagsverfügung festzustellen und es sei der Beschwerdeführerin Schadenersatz in der Höhe von mindestens Fr. 38'573.50 zuzusprechen.

In prozessualer Hinsicht beantragte die Beschwerdeführerin, der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zu erteilen.

Zur Begründung führt die Beschwerdeführerin aus, die von der Vergabestelle vorgenommene Qualifizierung der vorliegend nachgefragten Leistungen als Bauauftrag und die Nichtunterstellung unter den Staatsvertragsbereich seien falsch, vielmehr gehe es um einen Dienstleistungsauftrag, dessen Beschaffung in den Staatsvertragsbereich falle. Die Beschwerde betreffe die Neuausschreibung eines Informatikdienstleistungsauftrags für ein bestehendes Leitsystem des Bundes. In der Präqualifikationsverfügung habe die Vergabestelle in der Rechtsmittelbelehrung denn auch ausdrücklich angegeben, dass die Verfügung in den Staatsvertragsbereich falle.

Die Beschwerdeführerin rügt, die Zuschlagsempfängerin erfülle nicht alle Eignungskriterien, namentlich nicht das Eignungskriterium E2, weshalb ihr Angebot hätte ausgeschlossen werden müssen. Auch die Zuschlagskriterien im Angebot der Zuschlagsempfängerin seien rechtsfehlerhaft bewertet worden. Soweit der Beschwerdeführerin bekannt sei, verfüge die

Zuschlagsempfängerin über keine Referenzen in vergleichbaren Projekten, welche die Anforderungen von Eignungskriterium E2 erfüllten. Die Anforderungen der Referenzprojekte der Schlüsselpersonen unter Zuschlagskriterium Z1 seien mit jenen identisch, die für die Anbieterin unter E2 gälten, oder sogar strenger, weil zusätzlich unter dem Projektumfang die Einbindung von HLK-Gewerken verlangt werde. Vor diesem Hintergrund erfüllten auch die von der Zuschlagsempfängerin unter Z1 nachgewiesenen Referenzen die Anforderungen nicht. Gemäss den Angaben der Vergabestelle im Debriefing sei das Angebot der Beschwerdeführerin unter Z2 mit 105 von 150 möglichen Punkten bewertet worden, respektive ungewichtet mit 3.5 von 5 Punkten. Weil die von der Zuschlagsempfängerin eingereichten Referenzen die Anforderungen an die Referenzprojekte unter Zuschlagskriterium Z2 nicht erfüllten, sei die hohe Punktzahl willkürlich und verletze das Transparenzgebot und den Gleichbehandlungsgrundsatz. Die Beschwerdeführerin beanstandet auch eine willkürliche Bewertung ihres eigenen Angebots unter Zuschlagskriterium Z4 "Rollenverständnis/Ressourcenplanung" und Zuschlagskriterium Z5 "Technischer Bericht/Beispiele Umsetzung". Bei korrekter Auswertung der Angebote habe die Beschwerdeführerin das vorteilhafteste Angebot eingereicht, weshalb ihr der Zuschlag zu erteilen sei.

C.
Mit superprovisorischer Verfügung vom 11. Oktober 2024 ordnete die Instruktionsrichterin an, dass bis zum Entscheid über den Antrag betreffend Erteilung der aufschiebenden Wirkung alle Vollzugsvorkehrungen, welche den Ausgang des hängigen Beschwerdeverfahrens präjudizieren könnten, namentlich der Vertragsabschluss mit der Zuschlagsempfängerin, zu unterbleiben hätten.

D.
Mit Eingabe vom 21. Oktober 2024 teilte die Beschwerdegegnerin mit, dass sie sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht am Verfahren beteiligen werde. Sollte im Verfahren auch über den Zuschlag neu entschieden werden, bitte sie um die Ansetzung einer Frist zur Teilnahme am Verfahren. Die von der Zuschlagsempfängerin abgegebenen Angebotsunterlagen seien grundsätzlich vertraulich und dürften nicht an die Beschwerdeführerin herausgegeben werden.

E.
Mit Stellungnahme vom 25. November 2024 beantragte die Vergabestelle in prozessualer Hinsicht, der Antrag auf aufschiebende Wirkung sei

gutzuheissen und den übrigen Anträgen der Beschwerdeführerin sei ebenfalls zu entsprechen, soweit sie nicht bereits hinfällig beziehungsweise im weiteren Verlauf überhaupt relevant seien.

F.
Mit Verfügung vom 26. November 2024 hiess die Instruktionsrichterin das Gesuch um aufschiebende Wirkung gut und unterbreitete der Beschwerdegegnerin den Vorschlag der Vergabestelle zur Akteneinsicht zur Stellungnahme.

G.
Mit Eingabe vom 3. Dezember 2024 schlug die Beschwerdegegnerin einige weitere Abdeckungen dieser Dokumente vor und begründete die Vorschläge näher.

H.
Mit Verfügung vom 10. Dezember 2024 gab die Instruktionsrichterin den Abdeckungsanträgen der Beschwerdegegnerin statt, soweit sie darauf eintrat, und gab der Beschwerdeführerin entsprechend Akteneinsicht.

I.
Die Vergabestelle beantragt mit Vernehmlassung vom 28. Februar 2025, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei, und die Verfahrenskosten seien der Beschwerdeführerin aufzuerlegen.

Zur Begründung führt sie aus, dass sie die seitens der Beschwerdeführerin vorgenommene Qualifikation der Leistung als Bauleistung (recte: Dienstleistung) und die damit einhergehende Beschwerdemöglichkeit nicht in Abrede stelle.

Die Zuschlagsempfängerin habe bei der Auswertung der Zuschlagskriterien mit 363 von 500 möglichen Punkten den ersten Rang und die Beschwerdeführerin mit 338 von 500 Punkten den zweiten Rang erreicht. Ausschlaggebend für die Rangierung sei vor allem das Preiskriterium gewesen: Das Angebot der Beschwerdeführerin sei mit Abstand das teuerste gewesen. Es treffe nicht zu, dass die Zuschlagsempfängerin hätte ausgeschlossen werden müssen, weil sie das Eignungskriterium E2 "Referenzen des Anbieters" nicht erfülle. Vielmehr habe die Zuschlagsempfängerin ausreichend Erfahrung für den Auftrag nachgewiesen und erfülle sowohl das Eignungskriterium E2 als auch alle übrigen Eignungskriterien. Die Vergabestelle habe die von der Zuschlagsempfängerin eingereichten Anbieterreferenzen, das Projekt P._____ und das Projekt Q._____, als

einwandfrei beurteilt. Auch die Beanstandungen der Beschwerdeführerin in Bezug auf die von der Zuschlagsempfängerin beim Zuschlagskriterium Z1 "Referenzen der Schlüsselpersonen" genannten Referenzen der Schlüsselpersonen "Projektleiter" und "Applikationsentwickler" sowie die Bewertung betreffend das Zuschlagskriterium Z2 "Referenzen des Anbieters" im Angebot der Zuschlagsempfängerin seien unbegründet.

J.
Mit Replik vom 1. April 2025 hält die Beschwerdeführerin an ihren Rechtsbegehren und Anträgen fest und daran, dass die ausgeschriebene Leistung nicht als Bauleistung, sondern als Dienstleistung einzustufen sei.

K.
Mit Duplik vom 13. Mai 2025 hält die Vergabestelle an ihren Rechtsbegehren und Anträgen fest.

L.
Mit Triplik vom 22. Mai 2025 und Quadruplik vom 6. Juni 2025 sowie einer weiteren Stellungnahme vom 13. Juni 2025 halten die Beschwerdeführerin beziehungsweise die Vergabestelle an ihren Rechtsbegehren fest.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Das Bundesverwaltungsgericht ist für die Beurteilung von Beschwerden gegen Verfügungen von Vergabestellen über den Zuschlag zuständig, wenn der Auftrag in den Anwendungsbereich des Bundesgesetzes vom 21. Juni 2019 über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB, SR 172.056.1) fällt und die für den Rechtsschutz einschlägigen Schwellenwerte erreicht (vgl. Art. 52 Abs. 1 i.V.m. Art. 53 Abs. 1 Bst. e BöB). Ob die Prozessvoraussetzungen erfüllt sind beziehungsweise ob auf eine Beschwerde einzutreten ist, prüft das Bundesverwaltungsgericht von Amtes wegen und mit freier Kognition (Urteile des BVGer B-1112/2022 vom 27. September 2022 E. 2.1 "Steuerung Verkehrsmanagement der Nationalstrassen" und B-3797/2015 vom 13. April 2016, auszugsweise publiziert als BVGE 2017/IV/4, E. 1.1 "Publicom").

1.1 Das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen ist auf die Vergabe öffentlicher Aufträge innerhalb und ausserhalb des Staatsvertragsbereichs anwendbar (vgl. Art. 1 BöB), sofern der Auftraggeber dem

Gesetz untersteht (Art. 4 BöB) und keiner der Ausnahmetatbestände nach Art. 10 BöB gegeben ist. Der objektive Geltungsbereich ist Gegenstand von Art. 8 f. BöB, wobei Art. 8 BöB eine Legaldefinition der öffentlichen Beschaffung enthält (vgl. Urteil des BVGer B-6985/2023 vom 26. Juni 2024 E. 2.1 "Kasernenmobiliar aus Holz").

1.1.1 Die Vergabestelle bildet Teil der zentralen Bundesverwaltung und untersteht als Auftraggeberin dem BöB (vgl. Art. 4 Abs. 1 Bst. a BöB i.V.m. Art. 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997, RVOG, SR 172.010; Anhang 1 Ziffer 1.5 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998, RVOV, SR 172.010.1; Urteile des BVGer B-6985/2023 E. 2.1.1 "Kasernenmobiliar aus Holz"; B-5403/2023 vom 1. Februar 2024 E. 1.2 "Geologische Vektordaten GeoCover 3" und B-1714/2022 vom 19. September 2023 E. 1.4 "Transportwagen").

1.1.2 Im Staatsvertragsbereich unterstehen dem Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen die Leistungen nach Massgabe der Anhänge 1-3, soweit sie die Schwellenwerte nach Anhang 4 Ziffer 1 erreichen (Art. 8 Abs. 4 BöB).

1.1.2.1 In der Ausschreibung vom 5. April 2024 und der Zuschlagsverfügung vom 20. September 2024 qualifizierte die Vergabestelle den Auftrag als Bauauftrag, der nicht im Staatsvertragsbereich liege (vgl. Ausschreibung Ziff. 1.8 f.; Zuschlagsverfügung Ziff. 1.4 f.). Sie ordnete ihn der CPV (Common Procurement Vocabulary)-Kategorie "45000000 - Bauarbeiten" zu (vgl. Ausschreibung Ziff. 2.5). In den Ausschreibungsunterlagen wies sie ihn der Referenznummer 517 "Ausbauarbeiten und Endfertigung von Bauten" der zentralen Gütersystematik der Vereinten Nationen (CPCprov) zu (vgl. Bestimmungen zum Vergabeverfahren, Präqualifikation, S. 2; Bestimmungen zum Vergabeverfahren, nach Präqualifikation, S. 1).

Demgegenüber ist die Beschwerdeführerin der Meinung, die nachgefragten Leistungen seien als Dienstleistungsauftrag zu qualifizieren, dessen Beschaffung in den Staatsvertragsbereich falle. Zwar habe ein Teil der ausgeschriebenen Leistungen einen Bezug zu Neubau- und Sanierungsprojekten von Gebäuden. Sie umfassten aber keine physischen Arbeiten an einem Bauwerk oder einer gebäudetechnischen Anlage und führten auch nicht zu einer physischen Errichtung beziehungsweise Veränderung von Bauwerken. Es würden keine Materialien geliefert oder verbaut, und mit Ausnahme von Dokumentationen werde nichts Physisches gefertigt. Alle

Arbeiten würden am zentralen Leitsystem – einem IT-System – in Bern vorgenommen. Dieses zentrale Leitsystem (sog. Leitebene, auch LE-CH, zentrales System oder System) ziehe Informationen aus verschiedenen gebäudetechnischen Anlagen zusammen (z.B. Daten aus der Heizungs- und Lüftungssteuerung), bereite diese Informationen auf und stelle sie den Nutzern der Leitebene zentral zur Verfügung. Die ausgeschriebenen Dienstleistungen umfassten hauptsächlich das Vornehmen und Einspielen von Änderungen und Ergänzungen am System (Applikationsentwicklungen und Programmierungen), die Integration von neuen Automationsstationen in das System (Systemintegrationsleistungen), das Erstellen von Auswertungen (Datenverarbeitungstätigkeit), Lizenzen, Betrieb, Wartung sowie den Support des Systems. Sämtliche Dienstleistungen müssten vor Ort am Standort des IKT-Providers beim Bundesamt für Informatik (BIT) in Bern an einem Büroarbeitsplatz des VBS vorgenommen werden (Leistungsbeschrieb, Kap. 2.2). Die ausgeschriebenen Leistungen stellten damit klassische Datenverarbeitungstätigkeiten und Dienstleistungen im Informatikbereich dar und seien in der zentralen Gütersystematik provCPC der Nr. 84 zuzuordnen. Diese Leistungen seien als Dienstleistungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 Bst. c BöB zu qualifizieren und unterstünden bei Erreichen des Schwellenwerts dem Staatsvertragsbereich (Art. 8 Abs. 4 i.V.m. Anhang 3 zum BöB, Ziff.1 Nr. 13).

In ihrer Vernehmlassung führt die Vergabestelle aus, sie stelle "die seitens der Beschwerdeführerin vorgenommene Qualifikation der ausgeschriebenen Leistung als Bauleistung und die damit einhergehende Beschwerdemöglichkeit nicht in Abrede". Damit ist davon auszugehen, dass letztlich (obwohl die Vergabestelle in ihrer Vernehmlassung den Auftrag – wohl versehentlich – "als Bauleistung" bezeichnet) zwischen den Parteien nicht mehr umstritten ist, dass es sich bei den ausgeschriebenen Leistungen um einen Dienstleistungsauftrag handelt.

1.1.2.2 Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet unabhängig von der vorinstanzlichen Einschätzung von Amtes wegen, ob die Beschaffung, welche Gegenstand einer Beschwerde bildet, in den Staatsvertragsbereich fällt – und damit Primärrechtsschutz besteht – oder im gegenteiligen Fall lediglich Sekundärrechtsschutz beansprucht werden kann (vgl. CHRISTOPH JÄGER, Das neue Rechtsschutzsystem, in: Aktuelles Vergaberecht 2022, S. 389 Rz. 21 f.). Wird eine Beschaffung vom Gegenstand her grundsätzlich von den Staatsverträgen erfasst, greift ab Erreichen der entsprechenden Schwellenwerte der Primärrechtsschutz. Sind dagegen Aufträge von den Positivlisten der Staatsverträge von ihrer Art gar nicht erfasst, greift –

unabhängig von Schwellenwerten – der Sekundärrechtsschutz gemäss Art. 52 Abs. 2 BöB, während der Primärrechtsschutz diesfalls zum vornherein entfällt (JÄGER, a.a.O., S. 390 Rz. 23).

1.1.2.3 Die Vergabestelle umschreibt den Beschaffungsgegenstand in der Ausschreibung wie folgt:

> "Die zentrale Leitebene CH (basierend auf WinCC OA) wird in der Gebäudeautomation für sämtliche Standorte der armasuisse Immobilien, exklusive der West-Schweiz, eingesetzt. Der Beauftragte soll in einer ersten Phase verschiedene Funktionalitäten auf dem System ergänzen. Weiter sollen in den kommenden Jahren an verschiedenen Standorten neue Gebäudetechnikanlagen in das zentrale Leitsystem vom Beauftragten integriert werden. Die Automationsstationen in den jeweiligen Gebäuden werden im Rahmen von Neubau- oder Sanierungsprojekten von verschiedenen GA-Unternehmern und mit verschiedenen Automationsprodukten erstellt." (Ausschreibung, Ziff. 2.6)

Sodann legte die Vergabestelle im Leistungsbeschrieb vom 2. April 2024 zum Bauleistungsauftrag "Integrator zentrale Leitebene Gebäudeautomation, Portfolio Ost, Mitte und Zentral" die Leistungen des Beauftragten, also des Integrators Leitebene LE CH (= CH-weit, ohne Westschweiz), wie folgt fest:

> "Der Liefer- und Leistungsumfang des Beauftragten umfasst die Ergänzung der Anwenderbibliothek, die Erstellung von anlagespezifischen Erweiterungen (Anlagebilder, Datenpunkt-Integration, etc.) inkl. Inbetriebsetzung, Funktionstests und Abnahme. Weiter die Erstellung von technischen Unterlagen für die Realisierung der Anpassungen auf den kundenspezifischen Systemen:
>
> • Lieferung, Einspielung, Inbetriebsetzen und Testen der funktionsbereiten Anpassungen der Basis-Anwendung (WinCC OA) und der kundenspezifischen Bibliothek des Leitsystems.
>
> • Lieferung, Einspielung, Inbetriebsetzen und Testen der funktionsbereiten projektspezifischen Anlagedaten (Anlagebilder, Datenpunktbasis, etc.) des Leitsystems.
>
> Er erbringt nebst der fachgerechten Erstellung und Installation folgende Leistungen:
>
> • Sicherstellung der internen Qualitätskontrolle vor der Abnahme, respektive der fachtechnischen Kontrolle durch den Planer.
>
> • Erstellen/Ergänzen der Systemtopologie WinCC OA (siehe auch LE CH Dokumentation).

• Erstellen/Ergänzung Anlagendokumentation (Digital 1-fach auf Datenträger, inkl. bearbeitbarem Original-Format, z.B. Word-Format).

• Instruktion/Schulung." (Leistungsbeschrieb, Ziff. 2.4.2, S. 8)

Angesichts dieser Beschreibungen ist mit der Beschwerdeführerin davon auszugehen, dass es sich nicht um einen Bauauftrag handelt, sondern dass die ausgeschriebenen Leistungen klassische Datenverarbeitungstätigkeiten und Dienstleistungen im Informatikbereich darstellen, die der Nr. 84 in der zentralen Gütersystematik provCPC zuzuordnen sind, welche namentlich die Kategorien "Software implementation services" (provCPC 842), "Programming services" (provCPC 84240), "Systems maintenance services" (provCPC 84250) und "Data processing services" (provCP-C 843) betreffen.

1.1.2.4 Die ausgeschriebenen Leistungen sind damit als Dienstleistungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 Bst. c BöB einzustufen und unterstehen bei Erreichen des Schwellenwerts dem Staatsvertragsbereich (Art. 8 Abs. 4 i.V.m. Anhang 3 zum BöB, Ziff.1 Nr. 13).

1.1.3 Der Preis des berücksichtigten Angebots beträgt Fr. 1'272'975.44 (inkl. MWST) und liegt damit über dem für Dienstleistungen geltenden Schwellenwert von Fr. 230'000.– (vgl. Art. 8 Abs. 4 i.V.m. Anhang 4 zum BöB, Ziff. 1.1).

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

1.1.5 Die Voraussetzung von Art. 52 Abs. 1 Bst. a BöB ist ebenfalls erfüllt, so dass das Bundesverwaltungsgericht für die Beurteilung der vorliegenden Streitsache zuständig ist.

1.2 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), soweit das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen und das Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) nichts anderes bestimmen (Art. 55 BöB und Art. 37 VGG; Urteile des BVGer B-1714/2022 E. 1.1 "Transportwagen" und B-5124/2021 vom 7. Juli 2022 E. 2.3 "zweite Gotthardröhre").

Mit Ausnahme von Art. 56 Abs. 4 BöB für freihändige Verfahren enthält das BöB keine submissionsrechtliche Spezialregelung der Beschwerdelegitimation, weshalb sich diese nach dem allgemeinen Verfahrensrecht des Bundes richtet (Art. 37 VGG i.V.m. Art. 48 VwVG; BGE 141 II 14 E. 2.3 "Monte Ceneri"; Urteil B-6985/2023 E. 2.2 m.H. "Kasernenmobiliar aus Holz"). Danach ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vergabestelle am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Art. 48 Abs. 1 Bst. b VwVG) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG).

1.2.1 Die Beschwerdeführerin ist formell beschwert, denn sie hat am Verfahren vor der Vergabestelle teilgenommen (Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG), und sie ist durch die angefochtene Verfügung auch offensichtlich besonders berührt, weil der Zuschlag nicht ihr erteilt wurde (Art. 48 Abs. 1 Bst. b VwVG).

1.2.2 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung genügt der Umstand, dass jemand am Offertverfahren teilgenommen hat und nicht berücksichtigt worden ist, nicht, um die Legitimation zu bejahen. Der unterlegene Anbieter ist zur Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht nur legitimiert, wenn er eine reelle Chance besitzt, den Zuschlag selber zu erhalten (BGE 141 II 14 E. 4 ff. "Monte Ceneri"; Zwischenentscheid des BVGer B-7062/2017 vom 16. Februar 2018 E. 7.2 "IT-Dienste ASALfutur").

Ob die entsprechenden Rügen begründet sind, ist insofern sowohl Gegenstand der materiellen Beurteilung als auch bereits vorfrageweise von Bedeutung für das Vorliegen der Prozessvoraussetzungen (BGE 141 II 14 E. 5.1 "Monte Ceneri"; BGE 137 II 313 E. 3.3.3 "Microsoft"). Für derartige doppelrelevante Sachverhalte gilt, dass es im Stadium der Prüfung der Eintretensvoraussetzungen genügt, wenn der Beschwerdeführer glaubhaft macht ("mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit geltend macht", "rende vraisemblable"), dass seine Aussichten, nach einer Aufhebung der angefochtenen Verfügung den Zuschlag zu erhalten, intakt sind und nicht einer der vor ihm platzierten Mitbewerber den Zuschlag erhalten würde (BGE 141 II 14 E. 5.1 m.H. "Monte Ceneri").

1.2.3 Das Angebot der Zuschlagsempfängerin erreichte 363 Punkte und dasjenige der Beschwerdeführerin 338 Punkte. Die Beschwerdeführerin erzielte den zweiten Rang. In ihrer Beschwerde macht sie geltend, die

Zuschlagsempfängerin erfülle das Eignungskriterium E2 "Referenzen der Anbieter" nicht, weshalb sie zwingend hätte ausgeschlossen werden müssen. Der Zuschlag an die Zuschlagsempfängerin sei aufzuheben und ihr Angebot sei auszuschliessen, anschliessend sei der Zuschlag der Beschwerdeführerin zu erteilen. Selbst wenn das Angebot der Zuschlagsempfängerin nicht auszuschliessen wäre, müsste der Zuschlag an sie aufgehoben werden und der Beschwerdeführerin erteilt werden, weil die Bewertung der Angebote unter den Zuschlagskriterien rechtsfehlerhaft erfolgt sei und das Angebot der Beschwerdeführerin bei einer ordnungsgemässen Bewertung das vorteilhafteste darstelle.

1.2.4 Würde das Gericht der Auffassung der Beschwerdeführerin folgen, dass die Zuschlagsempfängerin mangels Erfüllung des Eignungskriteriums E2 vom Vergabeverfahren hätte ausgeschlossen werden müssen, hätte dies zur Folge, dass das Angebot der Beschwerdeführerin auf dem ersten Platz rangierte. Würde kein Ausschluss des Angebots der Zuschlagsempfängerin vorgenommen, aber das Angebot der Zuschlagsempfängerin entsprechend den Anträgen der Beschwerdeführerin unter den Zuschlagskriterien Z1 und Z2 je mit 0 Punkten statt mit 90 Punkten (Z1) beziehungsweise 105 Punkten (Z2) bewertet, hätte dies zur Folge, dass das Angebot der Beschwerdeführerin (mit 338 Punkten) eine höhere Punktzahl als jenes der Zuschlagsempfängerin (mit 168 Punkten) erreichte und damit auf dem ersten Platz läge, womit der Beschwerdeführerin der Zuschlag zu erteilen wäre.

1.2.5 Damit hat die Beschwerdeführerin ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung des Zuschlags. Sie ist daher zur Beschwerde legitimiert.

1.3 Die Beschwerde wurde frist- und formgerecht eingereicht (vgl. Art. 56 Abs. 1 BöB und Art. 52 Abs. 1 VwVG), die Rechtsvertreterinnen haben sich rechtsgenüglich ausgewiesen (vgl. Art. 11 VwVG) und der Kostenvorschuss wurde fristgerecht bezahlt (vgl. Art. 63 Abs. 4 VwVG).

1.4 Auf die Beschwerde ist demnach einzutreten.

2.

Die Beschwerdeführerin rügt, die Vergabestelle habe das Transparenzprinzip (Art. 11 Bst. a BöB), das Gleichbehandlungsgebot (Art. 11 Bst. c BöB) und das Willkürverbot verletzt, indem sie die Zuschlagsempfängerin zur zweiten Ausschreibungsphase und anschliessenden Zuschlagserteilung zugelassen habe, obwohl die Zuschlagsempfängerin das

Eignungskriterium E2 "Referenzen des Anbieters über die Ausführung von 2 mit der vorgesehenen Aufgabe vergleichbaren realisierten Projekten (insbesondere bezüglich Aufbau und Engineering von Leitsystemen mit dem Produkt Siemens WinCC OA) in den letzten 5 Jahren" nicht erfülle. Zudem sei auch die Bewertung der Angebote unter den Zuschlagskriterien Z1-Z4 rechtsfehlerhaft erfolgt.

Die Vergabestelle bestreitet, dass die Zuschlagsempfängerin hätte ausgeschlossen werden müssen, weil sie das Eignungskriterium E2 "Referenzen des Anbieters" nicht erfülle, und dass die Bewertung der Zuschlagskriterien nicht korrekt vorgenommen worden sei.

2.1 Im selektiven Verfahren schreibt die Auftraggeberin den Auftrag öffentlich aus und fordert die Anbieterinnen auf, vorerst einen Antrag auf Teilnahme zu stellen (Art. 19 Abs. 1 BöB). Die Auftraggeberin wählt die Anbieterinnen, die ein Angebot einreichen dürfen, aufgrund ihrer Eignung aus (Art. 19 Abs. 2 BöB). Die Vergabestelle bestimmt jene Anbieterinnen, welche in der zweiten Phase ein Angebot einreichen können, aufgrund der vorgängig in der Ausschreibung festgelegten Eignungskriterien. Die aufgrund der Eignung ausgewählten Anbieterinnen werden eingeladen, ein Angebot einzureichen (vgl. REGULA FELLNER, in: Trüeb [Hrsg.], Handkommentar zum schweizerischen Beschaffungsrecht, 2020, Art. 19 N. 10, 14).

2.2 Die Vergabestelle legt in der Ausschreibung oder in den Ausschreibungsunterlagen die Kriterien zur Eignung der Anbieterin abschliessend fest. Die Kriterien müssen im Hinblick auf das Beschaffungsvorhaben objektiv erforderlich und überprüfbar sein (Art. 27 Abs. 1 BöB). Die Eignungskriterien können insbesondere die fachliche, finanzielle, wirtschaftliche, technische und organisatorische Leistungsfähigkeit sowie die Erfahrung der Anbieterin betreffen (Art. 27 Abs. 2 BöB). Die Vergabestelle kann eine Anbieterin vom Verfahren ausschliessen, wenn sie die Voraussetzungen für die Teilnahme am Verfahren nicht oder nicht mehr erfüllt (vgl. Art. 44 Abs. 1 Bst. a BöB) oder wenn deren Offerte von verbindlichen Anforderungen der Ausschreibung wesentlich abweicht (vgl. Art. 44 Abs. 1 Bst. b BöB).

2.3 Gemäss ständiger Rechtsprechung stellen Eignungskriterien grundsätzlich Ausschlusskriterien dar. Bei Nichterfüllen auch nur eines Eignungskriteriums muss ein Ausschluss die Folge sein (BGE 141 II 353 E. 7.1 "Krankenhaus Riviera Chablais"; BGE 139 II 489 E. 2.2.4 "Mehreignung"). Von einem Ausschluss darf nur abgesehen werden, wenn die Mängel geringfügig sind und der Ausschluss unverhältnismässig wäre (Urteile des

BGer 2C_346/2013 vom 20. Januar 2014 E. 3.3; 2C_665/2015 vom 26. Januar 2016 E. 1.3.3) beziehungsweise gegen das Verbot des überspitzten Formalismus (Art. 29 BV) verstossen würde. Entsprechend ist die Vergabestelle in solchen Fällen berechtigt, beziehungsweise unter Umständen sogar verpflichtet, die nachträgliche Einreichung von Detailnachweisen zuzulassen beziehungsweise solche einzuholen (vgl. RAMONA WYSS, in: Trüeb [Hrsg.], a.a.O., Art. 27 N. 18; GALLI/ MOSER/ LANG/ STEINER, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, 2. Aufl. 2013, Rz. 566 ff.; Urteil des BGer 2C_782/2012 vom 10. Januar 2013 E. 3.3). Ein fehlendes Eignungskriterium kann nicht durch Übererfüllung anderer Eignungskriterien kompensiert werden (vgl. BGE 139 II 489 E. 2.2.4 "Mehreignung"; Urteil des BVGer B-4941/2020 vom 6. April 2021 E. 3.1 "2TG Bauherrenvermesser"; Zwischenentscheid des BVGer B-7479/2016 vom 8. Mai 2017 E. 10.2 "Gittermasten"; vgl. GALLI/MOSER/LANG/STEINER, a.a.O., Rz. 580).

2.4 Im vorliegenden Fall verwies die Vergabestelle in Ziffer 3.7 der Ausschreibung vom 5. April 2024 auf das von ihr ausgefüllte Formular Bestimmungen zum Vergabeverfahren, Präqualifikation. Diese Bestimmungen bildeten damit unbestrittenermassen Bestandteil der Ausschreibungsunterlagen. Darin legte die Vergabestelle fünf Eignungskriterien (Selektionskriterien) fest, von welchen das Eignungskriterium E2 den folgenden Wortlaut hat:

> "E2 Referenzen des Anbieters über die Ausführung von 2 mit der vorgesehenen Aufgabe vergleichbaren realisierten Projekten (insbesondere bezüglich Aufbau und Engineering von Leitsystemen mit dem Produkt Siemens WinCC OA) in den letzten 5 Jahren. Der Anbieter muss zwei mit den ausgeschriebenen Leistungen in Bezug auf Inhalt und Komplexität vergleichbare Referenzprojekte angeben (Produkt WinCC OA, BACnet-/ IP-Anbindung, mind. eine Fremdintegration Automationsstation mit BACnet, Projektumfang > 5'000 BACnet-Objekte). Die Referenzprojekte dürfen nicht älter als 5 Jahre seit erfolgreichem Abschluss des Auftrages sein, oder müssen seit mindestens zwei Jahren laufen. Für die Angaben ist das Formular 4 (Teil B, KBOB Dokument Nr. 13a) zu verwenden)." (Bestimmungen zum Vergabeverfahren, Präqualifikation, Ziff. 3 S. 6)

Die Vergabestelle verfügt bei der Formulierung und Anwendung der Eignungs- und Zuschlagskriterien über einen grossen Ermessens- oder Beurteilungsspielraum (vgl. Zwischenverfügungen des BVGer B-4450/2024 vom 18. Februar 2025 E. 6.1.5 "Holzschwellensanierung Los 4" und B-4460/2024 vom 18. Februar 2025 E. 6.1.5 "Holzschwellensanierung Lose 1-3 und 5-16"; Zwischenentscheid des BVGer B-5341/2024 vom 19. Dezember 2024 E. 5.4.2.3 "Kleiderlogistik"), den die

Beschwerdeinstanzen – im Rahmen der Sachverhalts- und Rechtskontrolle – nicht unter dem Titel der Auslegung überspielen dürfen (Art. 56 Abs. 3 BöB; vgl. in Bezug auf Art. 16 IVöB (2001) das Urteil des BGer 2D_52/2011 vom 10. Februar 2012 E. 3.2 m.H. "piscine publique" und zum Ganzen GALLI/MOSER/LANG/STEINER, a.a.O., Rz. 557, Rz. 564 f. m.H.). Der Vergabestelle kommt bei der Beurteilung, ob die Anbieterinnen die Eignungskriterien erfüllen, beziehungsweise bei der Überprüfung der Nachweise ein grosser Ermessensspielraum zu (Urteil des BGer 2C_383/2014 vom 15. September 2014 E. 7.1; 2C_346/2013 vom 20. Januar 2014 E. 2.2 m.w.H.; WYSS, a.a.O., Art. 27 Rz. 21). Da im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens die Angemessenheit einer Verfügung nicht gerügt werden kann (vgl. Art. 56 Abs. 3 BöB), greift das Bundesverwaltungsgericht nur ein, wenn ein qualifizierter Ermessensfehler vorliegt (vgl. Urteil des BVGer B-3875/2016 vom 12. Oktober 2016 E. 3.2 m.w.H.; Zwischenentscheide des BVGer B-504/2009 vom 3. März 2009 E. 5.3 und 6.1 sowie B-7393/2008 vom 14. Januar 2009 E. 3.2.2.2 "Bauauftrag N3/68 Linthebene"). Dies gilt insbesondere auch in Bezug auf den Entscheid der Vergabestelle darüber, welche als Referenz erwähnten Arbeiten sie als mit der ausgeschriebenen Leistung vergleichbar erachtet (vgl. Zwischenentscheid B-7393/2008 E. 3.2.2.2 m.H. "Bauauftrag N3/68 Linthebene").

2.5 Die Vergabebehörde ist dabei an die Ausschreibung und die Ausschreibungsunterlagen gebunden. Diese Bindung ergibt sich insbesondere aus dem Transparenzgebot und aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 2 Bst. b und c und Art. 11 Bst. a und c BöB und Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV). So ist es der Vergabebehörde untersagt, die den Anbietenden bekanntgegebenen Vergabekriterien nachträglich zu ändern (vgl. Entscheid der Eidgenössischen Rekurskommission für das öffentliche Beschaffungswesen [BRK] 2005-024 vom 6. Juni 2006 E. 3b). Wenn sie bekanntgegebene Kriterien ausser Acht lässt, ihre Bedeutungsfolge umstellt, andere Gewichtungen vornimmt oder Kriterien heranzieht, die sie nicht bekanntgegeben hat, handelt sie vergaberechtswidrig (vgl. Urteile des BVGer B-4637/2016 vom 17. März 2017 E. 3.7; B-4958/2013 vom 30. April 2014 E. 2.5.2 und B-891/2009 vom 5. November 2009 E. 3.4). Es ist damit regelmässig unzulässig, Eignungs- und Zuschlagskriterien im Rahmen der Bewertung nicht zu berücksichtigen, andere Gewichtungen vorzunehmen oder neue, nicht publizierte Kriterien heranzuziehen (BGE 143 II 553 E. 7.7 "Seewasserwerk Moos"; Zwischenentscheid des BVGer B-3553/2019 vom 24. September 2019 E. 6.2 m.w.H.; vgl. THOMAS LOCHER/BARBARA OECHSLIN, in: Trüeb [Hrsg.], a.a.O., Art. 29 N. 12 f.; RAMONA WYSS, in: Trüeb [Hrsg.], a.a.O., Art. 27 N. 8).

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

Bei technisch geprägten Begriffen ist zudem dem Verständnis Rechnung zu tragen, wie es in der Fachwelt verbreitet ist oder im Zusammenhang mit dem konkreten Projekt von den Beteiligten verstanden worden ist (BGE 141 II 14 E. 7.1 "Monte Ceneri"; Urteile des BVGer B-6506/2020 vom 6. April 2021 E. 3.5.2 "A1 / Weiningen" und B-3875/2016 vom 12. Oktober 2016 E. 3.2 "Umnutzung Bundesarchiv"; siehe zum Ganzen Zwischenentscheid des BVGer B-4703/2021 vom 19. April 2022 E. 6.2.1 und E. 6.2.2 "2TG Materialbewirtschaftung und -logistik"). Je mehr sich die Ausschreibungsunterlagen als auslegungsbedürftig erweisen, desto eher stellt sich auch die Frage, ob die Bedeutung der entsprechenden Anforderungen erkennbar war im Sinne von Art. 53 Abs. 2 BöB (Zwischenentscheid B-5341/2024 E. 5.4.2.3 "Kleiderlogistik").

2.6 Im vorliegenden Fall rügt die Beschwerdeführerin, die Referenzprojekte der Zuschlagsempfängerin erfüllten die unter dem Eignungskriterium E2 verlangte Anzahl von mehr als 5'000 BACnet-Objekten nicht. Die Beschwerdeführerin wisse genau, dass das Referenzprojekt Q._____ keine 5'000 BACnet-Objekte umfasse, denn sie erneuere bei diesem Projekt derzeit im Auftrag der (...) das übergeordnete Leitsystem.

Gemäss den Ausschreibungsunterlagen sei die Anzahl BACnet-Objekte relevant, welche in die Leitebene integriert worden seien; in den Evaluationsunterlagen tauche dann aber der Begriff "Datenpunkte" auf und die Vergabestelle mache geltend, damit seien Hardware-Datenpunkte gemeint. Es sei inkonsistent, dass die Vergabestelle in den Bewertungsunterlagen von Datenpunkten oder (Hardware-)Datenpunkten rede, während sie in den Ausschreibungsunterlagen ausdrücklich von BACnet-Objekten spreche. Diese Inkonsistenz sei nur damit erklärbar, dass die Vergabestelle in der Evaluation den Begriff Datenpunkte mit "BACnet-Objekten" gleichgesetzt habe. Ein BACnet-Objekt könne zwar mehrere Datenpunkte (inkl. Hardware-Datenpunkte) umfassen, aber ein Datenpunkt könne lediglich einem

BACnet-Objekt zugeordnet sein. Ein Referenzprojekt mit nur 3'000 Datenpunkten erfülle daher die Anforderung der Mindestzahl von mehr als 5'000 BACnet-Objekten nicht. Die Beschwerdeführerin beantragt eine Parteibefragung ihres Leiters Business Development, ein Expertengutachten betreffend die Anzahl BACnet-Objekte im Projekt Q._____ sowie einen Augenschein in das Entwicklungssystem des Leitsystems des Projekts Q._____.

Die Vergabestelle argumentiert ihrerseits, betreffend den Projektumfang sei gefordert gewesen, dass die Anbieter in den Referenzprojekten auf der Automationsebene (d.h. der Gebäudeebene) mindestens 5'000 BACnet-Objekte integriert haben müssten. Sowohl das als Erfahrungsnachweis eingereichte Referenzprojekt P._____ als auch das Referenzprojekt Q._____ erfüllten diese Anforderung. Es treffe nicht zu, dass sie bei der Bewertung der Referenz auf die Anzahl (Hardware-)Datenpunkte abgestellt habe. Sie habe vielmehr geprüft und bewertet, ob die geforderte Anzahl von 5'000 BACnet-Objekten erfüllt werde. Dabei habe sie auf die Angaben der Anbieter im Angebotsformular 4 (Verfahren 1. Stufe) und Angebotsformular 2 (Verfahren 2. Stufe) abgestellt. In den Formularen für die Referenzbefragungen habe sie den Begriff Datenpunkte (adäquat zu Hardware-Datenpunkte) verwendet, da den befragten Referenzpersonen in einer telefonischen Befragung mehrheitlich die Anzahl Datenpunkte geläufig sei und nicht die Anzahl BACnet-Objekte. Auch sei die Behauptung der Beschwerdeführerin falsch, wonach ein Referenzprojekt mit 3'000 Datenpunkten auch höchstens 3'000 BACnet-Objekte umfassen könne. Mit dem Begriff Datenpunkte in den Evaluationsunterlagen seien explizit Hardware-Datenpunkte gemeint. Der Begriff Datenpunkt werde in der Gebäudeautomationsbranche allgemein als gängiger Begriff für Hardware-Datenpunkte verstanden. Ein Hardware-Datenpunkt sei eine physische Ein- oder Ausgangsgrösse in der Gebäudeautomation und erfasse (Sensoren) oder steuere (Aktoren/Apparate) reale physische Werte direkt an einer Automationsstation/Steuerung. Die BACnet-Objekte in einem Gebäudeautomationssystem umfassten aber nicht nur die physischen (Hardware-)Datenpunkte, sondern es würden auch virtuelle, logische Werte/Datenpunkte als BACnet-Objekte abgebildet. Diese virtuellen BACnet-Objekte existierten nur auf der Automationsstation und hätten keinen direkten Bezug zu einem physischen Gerät (Sensor/Aktor). Eine Steuerung habe daher oft deutlich mehr BACnet-Objekte als Hardware-Datenpunkte, in der Regel zwei- bis dreimal mehr. Ein Referenzobjekt könne daher mit 3'000 Hardware-Datenpunkten auch mehr BACnet-Objekte enthalten.

2.6.1 Wie dargelegt, verlangte die Vergabestelle in den Ausschreibungsunterlagen unter anderem die Erfüllung des Eignungskriteriums E2: "Referenzen des Anbieters über die Ausführung von 2 mit der vorgesehenen Aufgabe vergleichbaren realisierten Projekten (insbesondere bezüglich Aufbau und Engineering von Leitsystemen mit dem Produkt Siemens WinCC OA) in den letzten 5 Jahren. Der Anbieter muss zwei mit den ausgeschriebenen Leistungen in Bezug auf Inhalt und Komplexität vergleichbare Referenzprojekte angeben (Produkt WinCC OA, BACnet-/ IP-Anbindung, mind. eine Fremdintegration Automationsstation mit BACnet, Projektumfang > 5'000 BACnet-Objekte) ...".

Aufgrund dieser Formulierung ist erstellt, dass nur Anbieter zugelassen werden durften, welche zwei Referenzprojekte beigebracht hatten, welche beide je unter anderem die Anforderung erfüllten, dass der Projektumfang mehr als 5'000 BACnet-Objekte umfasste. Die Formulierung ist klar und eindeutig und lässt keinen Raum für Interpretationen oder Ermessen.

2.6.2 Unbestritten und aktenmässig erstellt ist, dass die Vergabestelle für die Einholung telefonischer Referenzen Formulare verwendete, welche statt der Frage nach der Erfüllung der Anforderung eines Projektumfangs von "> 5'000 BACnet-Objekten" die Formulierung "Die Anzahl der Datenpunkte war ≥ 5000 Stk." verwenden. Erstellt ist ferner, dass auf dem Formular für das Referenzprojekt Q._____ das Kästchen für diese Anforderung kein Kreuz enthielt und die Bemerkung angebracht wurde: "Anzahl Datenpunkt nur ca. 3'000 DPs".

2.6.3 Die Argumentationen der Beschwerdeführerin und der Vergabestelle, ob ein BACnet-Objekt mehrere Datenpunkte umfasse oder aber ein Datenpunkt mehrere BACnet-Objekte, gehen offensichtlich diametral auseinander. Es erscheint auch nicht als ausgeschlossen, dass der Ausdruck "Datenpunkt" möglicherweise nicht ganz eindeutig ist und je nach Kontext anders definiert werden könnte.

Die Dokumentation des verwendeten Systems WinCC OA enthält indessen folgende Aussage: "A BACnet object equates to a WinCC OA datapoint." (SIMATIC WinCC Open Architecture Version 3.18 Documentation, <https://www.winccoa.com/documentation/WinCCOA/3.18/en_US/BACnet/Bacnet_Applikation-06.html>, abgerufen am 06.10.2025). Der Umstand, dass die Vergabestelle in ihren Referenzformularen statt von "> 5'000 BACnet-Objekten" von "Die Anzahl der Datenpunkte war ≥ 5000 Stk." schreibt, drängt den Eindruck auf, dass sie von der gleichen

Annahme ausging wie diese Dokumentation, nämlich, dass im System WinCC OA die Anzahl der BACnet-Objekte der Anzahl der Datenpunkte entspricht.

Eine andere Annahme ist auch darum völlig unplausibel, weil der Mitarbeiter der Vergabestelle, der die Referenz einholte, das Ergebnis der Auskunft als "Anzahl Datenpunkt nur ca. 3'000 DPs" notierte und kein Kreuz setzte. Die Verwendung des Wortes "nur" und das Nichtsetzen des Kreuzes lässt nur den Schluss zu, dass dieser Mitarbeiter damit zum Ausdruck bringen wollte, dass seine telefonische Nachprüfung der Referenz das Ergebnis erbracht hatte, dass die fragliche Anforderung nicht erfüllt war und das Nichtsetzen des Kreuzes deswegen näher zu begründen sei.

Die – nicht näher belegte – Behauptung der Vergabestelle, dass die Anzahl der BACnet-Objekte immer viel höher sei als die Anzahl der Datenpunkte, in der Regel zwei- bis dreimal höher, erscheint unter diesen Umständen als reine Schutzbehauptung.

2.6.4 Aufgrund des Ergebnisses der von der Vergabestelle eingeholten und in den Vorakten dokumentierten telefonischen Auskunft zum Referenzprojekt Q._____ ist daher davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin zu Recht rügt, dass dieses Objekt nicht mehr als 5'000 BACnet-Objekte aufweist und die Zuschlagsempfängerin dieses Eignungskriterium daher nicht erfüllt.

2.7 Die Beschwerdeführerin rügt weiter, die Vergabestelle habe das Unterkriterium "Fremdintegration" in den beiden Referenzprojekten der Zuschlagsempfängerin zu Unrecht als erfüllt qualifiziert. Bei beiden Referenzprojekten sei das Produkt WinCC OA von Siemens als Leitsystem eingesetzt worden. Unter diesen Voraussetzungen wäre nur dann eine Fremdintegration vorgelegen, wenn Produkte von anderen Herstellern als Siemens (Fremdprodukte) integriert worden wären. Bei der Integration von Fremdprodukten via BACnet in das Siemens WinCC OA Leitsystem bestehe die Schwierigkeit darin, dass Systeme unterschiedlicher Herkunft miteinander harmonierten und die Integration reibungslos funktioniere sowie dass mit verschiedenen Lieferanten zusammengearbeitet werden müsse. Die Erfahrung mit Fremdintegration sei daher wichtig für die Eignung zur Auftragserfüllung. Massgebend für eine Fremdintegration sei daher, dass es sich bei der Automationsstation um ein fremdes Fabrikat eines fremden Unternehmens handle. Die Vergabestelle bezeichne im Formular "Referenzbewertung" die Fremdprodukte als "Fremdprodukte (nicht Siemens)".

Die Integration eines Produkts, das der Anbieter selbst im Einsatz habe, sei daher keine Fremdintegration. Ebenso wenig sei die Zusammenarbeit mit einem verbundenen Unternehmen, das dasselbe Fabrikat einsetze, eine Fremdintegration. Es sei zwar korrekt, dass es sich bei der Siemens (...) und der Siemens (...) um zwei separate juristische Personen handle, jedoch seien diese derselben Firmengruppe zugehörig. Wie die Vergabestelle selber festgestellt habe, seien hier nur Siemens-Produkte zum Einsatz gekommen. Eine Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Unternehmen und die Integration von Produkten unterschiedlicher Hersteller (Fremdprodukte) liege daher nicht vor.

Die Vergabestelle bestreitet die Argumentation der Beschwerdeführerin. Sie macht geltend, dass sie mit der Anforderung "Fremdintegration Automationsstation" geprüft habe, ob in den Referenzprojekten die anzuschliessenden Objekte auf der Automationsebene (d.h. z.B. Siemens PX, Saia PCDx, Sauter Modulo5, etc.) von einem anderen Unternehmen implementiert worden seien als auf der Leitebene. Mit diesem Kriterium sei sichergestellt worden, dass die Anbieter auch im Bereich der Integration von Objekten auf der Leitebene über einschlägige Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit anderen Unternehmen verfügten. Ein Projekt, bei welchem sowohl auf der Leitebene als auch auf der Automationsebene ausschliesslich dasselbe Unternehmen tätig gewesen sei, wäre als nicht vergleichbar mit der vorliegenden Aufgabe qualifiziert worden. Die von der Zuschlagsempfängerin eingereichten Referenzprojekte hätten beide dieses Unterkriterium erfüllt. Die Auffassung der Beschwerdeführerin, dass es für das Kriterium "Fremdintegration" massgebend sei, dass es sich bei der Automationsstation um ein fremdes Fabrikat eines fremden Unternehmens handle, sei unzutreffend. Für die Vergabestelle sei die Betrachtung der auf Leit- und Automationsebene involvierten Unternehmer entscheidend gewesen. Das verwendete Fabrikat sei nicht in die Evaluation miteingeflossen. Die Vergabestelle habe diese Information zwar von den Anbietern ebenfalls abgefragt, aber nicht bepunktet. Sie habe fälschlicherweise bei der Bewertung der beiden Referenzprojekte P._____ und Q._____ in der Phase 2 das Unterkriterium "Fremdintegration" als nicht erfüllt angesehen aufgrund eines nicht korrekten Verständnisses der (ehemaligen) Unternehmensstruktur der Zuschlagsempfängerin beziehungsweise der Rechtsnachfolge. In den Projekten P._____ und Q._____ habe die Siemens (...) beziehungsweise die Business-Einheit (...) (die Rechtsvorgängerin der Zuschlagsempfängerin) die Leitebene realisiert, und zwar im Auftrag der Siemens (...), Business-Einheit (...). Die Vergabestelle sei fälschlicherweise davon ausgegangen, dass die Business-Einheit (...) – die

Vorgängerin der Zuschlagsempfängerin – und die Business-Einheit (...) – die Auftraggeberin in beiden Projekten – Teil derselben Unternehmung seien und sich die Zuschlagsempfängerin die Referenzen der Business-Einheit (...) deshalb nicht anrechnen könne. Indes seien die Business-Einheit (...) Teil der Siemens (...) gewesen, während die Business-Einheit (...) Teil der Siemens (...) sei. Damit habe nicht dieselbe Unternehmung die Leit- und die Automationsebene realisiert. Bei beiden Referenzprojekten P._____ und Q._____ sei daher die Evaluation in Phase 1 korrekt erfolgt, wogegen in Phase 2 bei der Bewertung des Zuschlagskriteriums Z2 fälschlicherweise die Anforderungen in den Vergabeakten mehrfach als nicht erfüllt beurteilt worden sei.

2.7.1 Gemäss den Ausschreibungsunterlagen verlangte die Vergabestelle unter dem Eignungskriterium E2, dass die Referenzprojekte den "Aufbau und Engineering von Leitsystemen mit dem Produkt Siemens WinCC OA" beinhalteten sowie "mind. eine Fremdintegration Automationsstation mit BACnet".

2.7.2 Aus den Vergabeakten ergibt sich, dass die Vergabestelle in den Formularen zur Referenzbewertung das Unterkriterium "Fremdintegration" anhand von zwei Subsubkriterien abgefragt hat. Die Subsubkriterien hatten den folgenden Wortlaut: "Die Automationsebene realisierte ein separater GA-Unternehmer" und "Es wurden auch Fremdprodukte (nicht Siemens) von der Automationsebene integriert."

2.7.3 Die Ausschreibungsunterlagen enthalten keine nähere Umschreibung des Unterkriteriums "mind. eine Fremdintegration Automationsstation mit BACnet".

Die Auslegung der Beschwerdeführerin, dass dieses Unterkriterium so zu verstehen ist, dass Produkte von anderen Herstellern als Siemens (Fremdprodukte) integriert worden sein müssten, drängt sich indessen bereits aufgrund des Sprachgebrauchs auf. Wäre es (nur) um die Zusammenarbeit mit einem anderen Unternehmen gegangen, hätten andere Formulierungen weit näher gelegen.

Vor allem aber führte die Vergabestelle sowohl in der Ausschreibung als auch im Leistungsbeschrieb ausdrücklich aus, in den kommenden Jahren würden an verschiedenen Standorten neue Gebäudetechnikanlagen in das zentrale Leitsystem integriert, und die Automationsstationen in den jeweiligen Gebäuden würden im Rahmen von Neubau- oder

Sanierungsprodukten von verschiedenen GA-Unternehmern und mit verschiedenen Automationsprodukten erstellt (vgl. Ausschreibung, Ziff. 2.6; Leistungsbeschrieb, Ziff. 1.3 S. 4 f.). Diese Beschreibung korreliert genau mit den von der Vergabestelle in den Referenzbeurteilungsformularen vorgesehenen beiden Subsubkriterien "Die Automationsebene realisierte ein separater GA-Unternehmer" und "Es wurden auch Fremdprodukte (nicht Siemens) von der Automationsebene integriert", welche die Vergabestelle im Hinblick auf die Vergleichbarkeit der Referenzobjekte mit dem Vergabeobjekt aufstellte. Insofern impliziert auch der technische Kontext eine Auslegung im Sinn dieser beiden Subsubkriterien.

2.7.4 Wenn die Vergabestelle nun im Rechtsmittelverfahren geltend macht, mit diesem Subkriterium sei es ihr lediglich darum gegangen, dass der Anbieter einschlägige Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit anderen Unternehmen habe, während die Frage, ob es sich bei der Automationsstation um ein fremdes Fabrikat gehandelt habe, keine Rolle spiele, erscheint das daher als reine Schutzbehauptung.

2.7.5 Aus den Vergabeakten ergibt sich, dass die Mitarbeiter der Vergabestelle, welche telefonisch die Auskünfte über die Referenzobjekte der Zuschlagsempfängerin einholten, bei beiden Projekten diese beiden Subsubkriterien "Die Automationsebene realisierte ein separater GA-Unternehmer" und "Es wurden auch Fremdprodukte (nicht Siemens) von der Automationsebene integriert" offensichtlich als nicht erfüllt erachteten, da sie kein Kreuz anbrachten.

Beim Referenzprojekt P._____ wurde zusätzlich die Bemerkung "Arbeiten als Firma Siemens realisiert" angebracht. Dies impliziert, dass die Mitarbeiter der Vergabestelle die Zugehörigkeit zum gleichen Konzern wie das GA-Unternehmen als ungenügende Erfüllung ansahen, ungeachtet juristischer Finessen wie der rechtlichen Selbstständigkeit von Konzernschwestern, auf welche die Vergabestelle im vorliegenden Rechtsmittelverfahren offenbar abstellen will. Wie es sich diesbezüglich verhält, kann indessen offenbleiben, da die Vergabestelle in tatsächlicher Hinsicht nicht bestreitet, dass ihre Mitarbeiter zu Recht davon ausgingen, dass das Subsubkriterium "Es wurden auch Fremdprodukte (nicht Siemens) von der Automationsebene integriert" bei beiden Referenzprojekten der Zuschlagsempfängerin nicht erfüllt war.

2.8 Die Rüge der Beschwerdeführerin, die Vergabestelle habe die Referenzprojekte P._____ und Q._____ der Zuschlagsempfängerin zu

Unrecht als vergleichbar im Sinne der in den Ausschreibungsunterlagen definierten Unterkriterien eingestuft, erweist sich daher als begründet.

Da es sich bei der Anforderung, zwei im Sinne der Unterkriterien vergleichbare Referenzprojekte einzureichen, um ein Eignungskriterium handelt, hätte die Vergabestelle die Zuschlagsempfängerin vom Verfahren ausschliessen müssen. Unter diesen Umständen erübrigt es sich, auf die weiteren Rügen der Beschwerdeführerin einzugehen, und ihre verschiedenen Beweisanträge erweisen sich als gegenstandslos.

Der Zuschlag erweist sich als rechtswidrig und ist aufzuheben.

3.
Das Bundesverwaltungsgericht kann in der Sache selbst entscheiden oder diese an die Vorinstanz oder die Auftraggeberin zurückweisen. Im Fall der Zurückweisung hat sie verbindliche Anweisungen zu erteilen (Art. 58 Abs. 1 BöB). Insbesondere dort, wo noch Fragen zu entscheiden sind, bezüglich derer der Vergabestelle Ermessen zukommt, fällt eine direkte Erteilung des Zuschlags durch das Gericht ausser Betracht (vgl. hierzu die Urteile BVGer B-4288/2014 vom 25. März 2015 E. 6; B-738/2012 vom 24. Oktober 2012 E. 2.2 sowie B-7571/2009 vom 20. April 2011 E. 9.2; GALLI/MOSER/LANG/STEINER, a.a.O., Rz. 1395 f.).

4.
Im Ergebnis ist die Beschwerde daher gutzuheissen. Die angefochtene Zuschlagsverfügung ist aufzuheben, die Zuschlagsempfängerin ist vom Verfahren auszuschliessen und die Sache ist an die Vergabestelle zurückzuweisen, damit sie unter Berücksichtigung des Ausschlusses der bisherigen Zuschlagsempfängerin erneut über den Zuschlag befinde.

5.
Die Verfahrenskosten sind den Parteien nach Massgabe ihres Unterliegens aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG; Art. 1 ff. des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008, VGKE, SR 173.320.2). Die Beschwerdeführerin ist im vorliegenden Fall als vollständig obsiegend zu betrachten. Die Zuschlagsempfängerin ist zwar formal als Beschwerdegegnerin im Rechtsmittelverfahren beteiligt, hat aber keine eigenen Rechtsbegehren gestellt, weshalb ihr ebenfalls keine Verfahrenskosten aufzuerlegen sind. Gestützt auf Art. 63 Abs. 2 VwVG werden auch der Vergabestelle keine Verfahrenskosten auferlegt.

6.
Die obsiegende Partei hat Anspruch auf eine Parteientschädigung für die ihr erwachsenen notwendigen Kosten (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 VGKE).

Da die Beschwerdegegnerin, wie dargelegt, im vorliegenden Verfahren keine eigenen Rechtsbegehren gestellt hat, ist die Parteientschädigung der Vergabestelle aufzuerlegen (vgl. Art. 64 Abs. 2 VwVG).

Die Parteientschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere notwendige Auslagen der Partei. Unnötiger Aufwand wird nicht entschädigt (Art. 8 VGKE). Das Gericht setzt die Parteientschädigung auf Grund der eingereichten Kostennote fest (vgl. Art. 14 Abs. 2 VGKE), was aber nicht heisst, dass diese unbesehen übernommen werden muss. Vielmehr sind nur die insgesamt notwendigen Kosten beziehungsweise der notwendige Zeitaufwand zu ersetzen, wobei dem Bundesverwaltungsgericht ein erheblicher Ermessensspielraum zusteht (vgl. Urteile des BGer 8C_329/2011 vom 29. Juli 2011 E. 2.2 und 6.1; 2C_445/2009 vom 23. Februar 2010 E. 5.3). Parteikosten sind dann als notwendig zu betrachten, wenn sie zur sachgerechten und wirksamen Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung unerlässlich erscheinen (BGE 131 II 200 E. 7.2).

Vorliegend reichte die Beschwerdeführerin eine Honorarnote ihrer Rechtsvertreterinnen für das Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht ein und machte einen Honoraraufwand von insgesamt Fr. 35'357.35 für einen Zeitaufwand von 87.75 Stunden bei Stundensätzen von Fr. 390.–, Fr. 350.–, Fr. 330.– und Fr. 300.– geltend. Das Gesamthonorar setzt sich zusammen aus dem Honorar von Fr. 31'450.–, einer Kleinkostenpauschale prozentual (4%) im Betrag von Fr. 1'258.– sowie einem Mehrwertsteuerzuschlag von 8.1% im Betrag von Fr. 2'649.35.

Praxisgemäss wird ein zusätzlicher Koordinationsaufwand, der durch den Beizug mehrerer Anwälte entstanden ist, als vermeidbar und daher nicht erforderlich eingestuft (vgl. Abschreibungsentscheide des BVGer B-5937/2020 vom 22. Juni 2021; B-5064/2020 vom 10. Dezember 2020; Urteile des BVGer A-4556/2011 vom 27. März 2012 E. 2.5; A-7976/2010 vom 20. Oktober 2011 E. 8.2.4.2; A-1682/2010 vom 4. Mai 2011 E. 15.3; vgl. ASTRID HIRZEL/HANNA MARTI, in: Waldmann/Krauskopf [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl. 2023, Art. 7 VGKE N. 9). Vorliegend geht aus der eingereichten Kostennote hervor, dass insgesamt drei Rechtsvertreterinnen und ein Rechtsvertreter die verrechneten

Leistungen erbracht haben. Zwar können rechtliche Abklärungen und die Arbeit an grösseren Rechtsschriften durchaus arbeitsteilig erfolgen, aber grundsätzlich ist davon auszugehen, dass durch die Verteilung derartiger Aufgaben auf vier Personen auch ein erheblicher Koordinationsaufwand entsteht (vgl. Abschreibungsentscheid B-5937/2020 vom 22. Juni 2021). Der geltend gemachte Aufwand ist daher ermessensweise auf 75 Stunden zu kürzen.

Nach der Praxis des Bundesverwaltungsgerichts ist in Beschaffungssachen von einem Regelstundensatz von Fr. 350.– auszugehen, wobei nur für besonders komplexe Verfahren der Maximalsatz von Fr. 400.– zur Anwendung gebracht wird (vgl. Urteile des BVGer B-3196/2022 vom 3. August 2023; B-4075/2021 vom 7. September 2022; B-6177/2008 vom 13. Februar 2009, auszugsweise publiziert als BVGE 2009/17 E. 11.4; GALLI/MOSER/LANG/STEINER, a.a.O., Rz. 1450). Im vorliegenden Fall sind keine Umstände erkennbar, die ein Überschreiten des Regelstundensatzes rechtfertigen würden.

Die geltend gemachte Kleinkostenpauschale von 4% erscheint als ungewöhnlich hoch und ist daher zu kürzen. Die Parteientschädigung umfasst weiter keinen Mehrwertsteuerzuschlag im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Bst. c VGKE, da die Beschwerdeführerin vorsteuerabzugsberechtigt ist.

Im Ergebnis ist die Parteientschädigung auf Fr. 27'037.50 festzusetzen und der Vergabestelle aufzuerlegen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen. Die angefochtene Zuschlagsverfügung wird aufgehoben, die Zuschlagsempfängerin wird vom Verfahren ausgeschlossen und die Sache wird an die Vergabestelle zurückgewiesen, damit sie unter Berücksichtigung des Ausschlusses der bisherigen Zuschlagsempfängerin erneut über den Zuschlag befinde.

2.
Der Beschwerdeführerin werden keine Verfahrenskosten auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss von Fr. 3'800.– wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

3.
Der Beschwerdeführerin wird zu Lasten der Vergabestelle eine Parteientschädigung von Fr. 27'037.50 zugesprochen.

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

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:	Die Gerichtsschreiberin:
Eva Schneeberger	Beatrice Grubenmann

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005, BGG, SR 173.110), soweit sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt (Art. 83 Bst. f Ziff. 1 und 2 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Handen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: 8. Oktober 2025

Zustellung erfolgt an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde;
  Beilage: Rückerstattungsformular)
– die Vergabestelle (Ref-Nr. Projekt-ID 277662; Gerichtsurkunde)
– die Beschwerdegegnerin (Auszug; Gerichtsurkunde)