



Abteilung II

Postfach
CH-9023 St. Gallen
Telefon +41 (0)58 705 25 60
Fax +41 (0)58 705 29 80
www.bundesverwaltungsgericht.ch

Geschäfts-Nr. B-5504/2015
stm/bdb/lii

Zwischenentscheid vom 29. Oktober 2015

Besetzung

Richter Marc Steiner (Vorsitz),
Richter Francesco Brentani, Richter Hans Urech,
Gerichtsschreiberin Beatrice Badilatti.

In der Beschwerdesache

Parteien

X. _____, AG
vertreten durch Rechtsanwälte
Roland Mathys und Fabian Martens,
Schellenberg Wittmer AG,
Löwenstrasse 19, Postfach 1876,
8021 Zürich 1,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Strassen (ASTRA),
Rechtsdienst und Landerwerb, 3003 Bern,
Vergabestelle,

Gegenstand

Öffentliches Beschaffungswesen - Betrieb, Softwarepflege
und Optimierung von Verkehrsmanagementsystemen,
SIMAP-Meldungsnummer 877927 (Projekt-ID 129567),

stellt das Bundesverwaltungsgericht fest:**A.**

A.a Am 14. April 2015 schrieb das Bundesamt für Strassen ASTRA (im Folgenden: Vergabestelle) auf der Internetplattform SIMAP (Informationssystem über das öffentliche Beschaffungswesen in der Schweiz) unter dem Projekttitel "Betrieb, Softwarepflege und Optimierung von Verkehrsmanagementsystemen" IT-Dienstleistungen im offenen Verfahren aus (Meldungsnummer: 862609). Gemäss Ziffer 2.5 der Ausschreibung werden für die nächsten drei bis maximal fünf Jahre zwei neue Generalunternehmer (GU) gesucht. Die Ausschreibung erfolgt in zwei Losen (Los 1 für GU1, Betreiber, und Los 2 für GU2, Softwarelieferant). Mit Los 1 werden Leistungen in Bezug auf Services, Prozesse, Organisation und Architektur-Vorgaben ausgeschrieben, wobei es sich namentlich um die Übernahme der operativen Verantwortung der realisierten Fachapplikationen, dem Support der Applikationsebene (2nd und 3rd Level) und um die Zusammenarbeit mit dem gesuchten Anbieter von Los 2 handelt. Laut Ziffer 4.3 der Ausschreibung werden Verhandlungen vorbehalten, wogegen reine Abgebotsrunden resp. Preisverhandlungen nicht durchgeführt werden. Im Rahmen von Nachverhandlungen können Angebotsbereinigungen oder Leistungsänderungen gemäss Ausschreibung eine entsprechende Preisänderung zur Folge haben. Als Zuschlagskriterium 4 für Los 1 wurde die Qualität der Anbieterpräsentation mit 10% gewichtet. Die Vergabestelle behielt sich dabei vor, nur diejenigen Anbieter zur Präsentation einzuladen, welche gemäss Zwischenstand vor der Präsentation noch eine Chance auf den Zuschlag haben.

A.b In der Folge gingen für das Los 1 fristgerecht drei Angebote ein, darunter dasjenige der X. _____ AG und der Y. _____ AG. Als einzige Anbieterin wurde die Y. _____ AG zu einer Anbieterpräsentation eingeladen, welche am 7. Juli 2015 durchgeführt wurde.

A.c Der Zuschlag vom 10. August 2015 an die Y. _____ AG (im Folgenden: Zuschlagsempfängerin) betreffend das Los 1 wurde am 17. August 2015 auf der Internetplattform SIMAP publiziert (Meldungsnummer: 877927).

B.

B.a Gegen die Zuschlagsverfügung vom 10. August 2015 erhob die X. _____ AG (im Folgenden: Beschwerdeführerin) am 7. September 2015 Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt, es sei

der Zuschlag betreffend das Los 1 aufzuheben und der Beschwerdeführerin zu erteilen. Eventualiter sei das Verfahren an die Vergabestelle zur Neubeurteilung der Zuschlagsverfügung zurückzuweisen; subeventualiter sei die Rechtswidrigkeit der Zuschlagsverfügung festzustellen. In prozessualer Hinsicht beantragt die Beschwerdeführerin die Gewährung der aufschiebenden Wirkung. Ausserdem seien die Akten des Vergabeverfahrens beizuziehen und es sei ihr umfassende Akteneinsicht zu gewähren, insbesondere in die in Beilage 17 bezeichneten Dokumente (kommentierte Punkte-tabelle bezüglich der drei eingegangenen Angebote sowie auszugsweise die Konkurrenzofferten). Der Beschwerdeführerin sei letztlich Gelegenheit zu geben, nach Gewährung der Akteneinsicht sowie zu allfälligen Eingaben, welche die Vergabestelle im Verfahren einreicht, Stellung zu nehmen und ihre Beschwerde gegebenenfalls anzupassen. Als Begründung bringt die Beschwerdeführerin einleitend vor, dass sie das in Frage stehende IT-System bereits seit 2014 betreibe. Die korrekte Erstellung des Angebots erfordere ein Vorwissen betreffend das Betriebssystem, über das nur sie verfüge. Es seien wesentliche Leistungskriterien aus der Ausschreibung nicht ersichtlich gewesen (Beschwerde, Rz. 42 ff. und 76 f.). Ausserdem erfülle das Angebot der Zuschlagsempfängerin die technischen Anforderungen nicht, da namentlich der erforderliche Migrationsaufwand aus der Ausschreibung nicht ersichtlich sei. Im Vergleich zum gegenwärtigen Projekt müsse das neue Projekt zu wesentlich höheren Kosten führen, denn das ausgeschriebene Projekt stelle inhaltlich eine Fortführung und einen Ausbau des bestehenden Systems dar. Ein Vergleich mit den unvermeidlichen Kosten für das Projekt lasse zudem erkennen, dass die Offerte der Zuschlagsempfängerin wesentliche Kostenfaktoren scheinbar nicht enthalte (Beschwerde, Rz. 80). Aufgrund dessen wirft die Beschwerdeführerin der Vergabestelle vor, die Prüfung des Angebots der Zuschlagsempfängerin nicht hinreichend vorgenommen zu haben. Die Vergabestelle hätte die Offerte auf ihre Glaubwürdigkeit und Belastbarkeit überprüfen müssen. Die Beschwerdeführerin habe sich ausserdem an der Fragerunde sowie durch Hinweise im Angebot um die Ausräumung allfälliger Unklarheiten in der Ausschreibung bemüht. Eine Reaktion der Vergabestelle sei indessen ausgeblieben (Beschwerde, Rz. 56 ff.). Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, dass sie zur Angebotspräsentation hätte eingeladen werden müssen. Die Nichteinladung verletze einerseits ihr rechtliches Gehör und andererseits den Gleichbehandlungsgrundsatz. Die Beschwerdeführerin rügt zudem die Verletzung des rechtlichen Gehörs; der Zuschlag sei ihr weder auf Anfrage noch anlässlich des Debriefings hinreichend begründet worden. Ausserdem sei ihr auch die Zusammensetzung des Evaluationsteams nicht mitgeteilt worden.

C.

C.a Mit superprovisorischer Anordnung vom 9. September 2015 untersagte der Instruktionsrichter bis zum Entscheid betreffend die Erteilung der aufschiebenden Wirkung alle Vollzugsvorkehrungen, namentlich den Vertragsschluss mit der Zuschlagsempfängerin. Gleichzeitig wurden der Vergabestelle eine teilweise geschwärzte Version der Beschwerdeschrift sowie die von der Beschwerdeführerin als nicht geheimhaltungsbedürftig bezeichneten Beilagen zugestellt.

C.b Nachdem die Beschwerdeführerin eine der Zuschlagsempfängerin zustellbare Version der Beschwerdeschrift eingereicht hatte, wurde diese der Zuschlagsempfängerin mit Verfügung vom 10. September 2015 weitergeleitet.

C.c Am 16. September 2015 bezahlte die Beschwerdeführerin den am 9. September 2015 eingeforderten Kostenvorschuss.

D.

D.a Die Zuschlagsempfängerin verzichtete mit Eingabe vom 24. September 2015 auf eine Stellungnahme zu den formellen Anträgen, behielt sich aber ausdrücklich vor, in einem allfälligen späteren Verfahrensstadium Stellung zu beziehen. Ausserdem hält sie fest, dass sie vor einer Offenlegung der sie betreffenden Dokumente gegenüber der Beschwerdeführerin anzuhören sei.

D.b Mit Vernehmlassung vom 25. September 2015 beantragt die Vergabestelle, es sei das Gesuch um Gewährung der aufschiebenden Wirkung abzuweisen und über das Gesuch ohne weiteren Schriftenwechsel und ohne Verzug zu entscheiden. Weiter verlangt sie vollumfängliche Einsicht in die Beschwerdeschrift sowie die Beschwerdebeilagen. In der Hauptsache stellt die Vergabestelle Antrag auf Abweisung der Beschwerde. Sie weist vorab darauf hin, dass der Leistungsinhalt des bestehenden Betriebsvertrags mit der Beschwerdeführerin die Realisierung, Einführung sowie der Betrieb des Basissystems sei. Dabei sei die von der Beschwerdeführerin betriebene Systemumgebung inklusive Softwarelizenzen bei Projektstart von der Vergabestelle gekauft und der Beschwerdeführerin zur Verfügung gestellt worden, damit diese die Systemumgebung betreiben könne. Im Laufe des Projekts habe sich gezeigt, dass der Ansatz einer dedizierten Systemumgebung für die Vergabestelle teuer sei und viel Aufwand bedeute (Vernehmlassung, Rz 40). Die Vergabestelle bestreitet, dass es nur der Beschwerdeführerin aufgrund ihrer Vorkenntnisse möglich gewesen sei,

die offen gehaltene Ausschreibung richtig zu interpretieren. Als Zwischenfazit hält die Vergabestelle fest, dass sie eine Service-Leistung ausgeschrieben und die Art der Erbringung (shared oder dediziert) offen gelassen habe. Dies habe man bereits aus der Ausschreibung erkennen können, wo von "Plattform as a Service" die Rede sei. Um die Suche nach der effizientesten und wirtschaftlich günstigsten Lösung nicht ohne Grund einzuschränken, habe sie auf zu detaillierte und einschränkende Vorgaben zur konkreten Architektur bewusst verzichtet. Das Angebot der Beschwerdeführerin gehe beispielsweise von einer dedizierten Systemumgebung anstelle von Rechenleistungen als Service aus. Die angebotene Systemumgebung der Beschwerdeführerin sei zudem überdimensioniert, was sich auch auf die Kosten auswirke (Vernehmlassung, Rz. 38 f.).

E.

E.a Innert einmalig erstreckter Frist reichte die Beschwerdeführerin am 8. Oktober 2015 eine Stellungnahme zur Frage der aufschiebenden Wirkung ein, wobei sie an ihren Anträgen festhält. Betreffend die Einladung zur Anbieterpräsentation führt sie aus, dass insbesondere das sogenannte Shortlist-Verfahren unzulässig sei, also die Einladung nur einiger der besten Anbieter an eine Verhandlung. Ungeachtet dessen, ob die Anbieterpräsentation als eigentliche Verhandlungen zu qualifizieren seien, wäre die Vergabestelle verpflichtet gewesen, den Differenzen zwischen den Angeboten nachzugehen (Stellungnahme vom 8. Oktober 2015, Rz. 16 ff.). Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, dass der Unterschied zwischen dediziertem System und "Plattform as a Service" keine Erklärung für die massiven Unterschiede liefere, welche zwischen den Offerten der Zuschlagsempfängerin und der Beschwerdeführerin bestünden. Zwar habe die Vergabestelle zutreffend beschrieben, dass sie dazu übergegangen sei, in der Ausschreibung lediglich eine Rechenleistung zu beschaffen, jedoch sei auch das offerierte System der Beschwerdeführerin als Servicemodell ausgestaltet, bei dem die erforderlichen Rechenleistungen auf ihrem Rechnersystemen zur Verfügung gestellt würden (Stellungnahme vom 8. Oktober 2015, Rz. 29 ff.).

E.b Mit Verfügung vom 9. Oktober 2015 hielt der Instruktionsrichter fest, dass auf die Ansetzung einer Frist zur Einreichung einer Stellungnahme der Vergabestelle im Zwischenverfahren betreffend die Erteilung der aufschiebenden Wirkung verzichtet werde. Ausserdem wurde die Vergabestelle aufgefordert, eine der Beschwerdeführerin zustellbare Version der Lebensläufe der Mitglieder des Evaluationsteams sowie den Evaluations-

bericht unter Offenlegung der Mitglieder des Evaluationsteams einzureichen, während die Zuschlagsempfängerin ersucht wurde, eine der Beschwerdeführerin zustellbare Version des Protokolls der Anbieterpräsentation vom 7. Juli 2015 einzureichen.

E.c Die Zuschlagsempfängerin kam der Anordnung vom 9. Oktober 2015 mit Stellungnahme vom 12. Oktober 2015 nach und reichte eine teilweise geschwärzte Version des Protokolls der Anbieterpräsentation vom 7. Juli 2015 ein. Eine durch den Instruktionsrichter angepasste Version des genannten Protokolls wurde mit Verfügung vom 12. Oktober 2015 namentlich der Beschwerdeführerin zugestellt.

E.d Die von der Vergabestelle am 13. Oktober 2015 eingereichte, teilweise geschwärzte Version des Evaluationsberichts wurde der Beschwerdeführerin unter Offenlegung der Namen der Mitglieder des Evaluationsteams gleichentags zugestellt. Auch die teilweise abgedeckten Lebensläufe der Mitglieder des Evaluationsteams wurden der Beschwerdeführerin zugestellt.

E.e Am 13. und 14. Oktober 2015 teilte die Beschwerdeführerin sodann mit, dass keine Fristansetzung zu einer weiteren Stellungnahme in Bezug auf die ihr zugestellten Akten beantragt werde.

E.f Mit Verfügung vom 14. Oktober 2015 wurde der Schriftenwechsel im Zwischenverfahren betreffend die Erteilung der aufschiebenden Wirkung geschlossen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gegen Verfügungen über den Zuschlag oder den Ausschluss in Vergabeverfahren steht die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht offen (Art. 27 Abs. 1 i. V. m. Art. 29 Bst. a und d des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen, BöB, SR 172.056.1). Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet auch über Gesuche um Erteilung der aufschiebenden Wirkung (Art. 28 Abs. 2 BöB).

1.2 Für das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht sind die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) massgebend, soweit das BöB und das Verwaltungs-

gerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) nichts anderes bestimmen (Art. 26 Abs. 1 BöB und Art. 37 VGG). Gemäss Art. 31 BöB kann die Unangemessenheit vor Bundesverwaltungsgericht nicht gerügt werden.

1.3 Über das Begehren um Erteilung der aufschiebenden Wirkung im Rahmen der Anfechtung eines Zuschlags entscheidet das Bundesverwaltungsgericht gemäss ständiger Praxis in Dreierbesetzung (Zwischenentscheid des BVGer B-3402/2009 vom 2. Juli 2009, auszugsweise publiziert in BVGE 2009/19, E. 1.2 mit Hinweisen).

2.

2.1 Das BöB erfasst nur Beschaffungen, welche dem GATT/WTO-Übereinkommen vom 15. April 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (Government Procurement Agreement [GPA, SR 0.632.231.422]) unterstellt sind (BVGE 2008/48 E. 2.1 mit Hinweisen). Es ist anwendbar, wenn die Auftraggeberin dem Gesetz untersteht (Art. 2 Abs. 1 BöB), wenn der Beschaffungsgegenstand sachlich erfasst wird (Art. 5 BöB), der geschätzte Wert des zu vergebenden öffentlichen Auftrages den entsprechenden Schwellenwert von Art. 6 Abs. 1 BöB erreicht und keiner der Ausnahmetatbestände von Art. 3 BöB gegeben ist.

2.2 Die Vergabestelle ist als Bundesamt Teil der allgemeinen Bundesverwaltung und untersteht damit dem BöB (Art. 2 Abs. 1 Bst. a BöB; vgl. Anhang 1 Annex 1 zum GPA).

2.3 Die Vergabestelle geht gemäss Ziffer 1.4 des Zuschlags von einem Dienstleistungsauftrag aus. Nach Art. 5 Abs.1 Bst. b BöB bedeutet der Begriff "Dienstleistungsauftrag" einen Vertrag zwischen der Auftraggeberin und einem Anbieter über die Erbringung einer Dienstleistung nach Anhang 1 Annex 4 GPA bzw. Anhang 1a zur Verordnung vom 11. September 1995 über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB, SR 172.056.11). Hierfür wiederum massgeblich ist die Zentrale Produktklassifikation der Vereinten Nationen (CPCprov; Urteil des BVGer B-1773/2006 vom 25. September 2008, auszugsweise publiziert in BVGE 2008/48, E. 3). Laut Ziffer 2.3 des Zuschlags wird die Dienstleistung der Common Procurement Vocabulary-Referenznummer 72000000 "IT-Dienste: Beratung, Software-Entwicklung, Internet und Hilfestellung" zugeordnet, welche nach der Systematik der CPCprov der Referenznummer 84 "Informatik und verbundene Tätigkeiten" entspricht. In der Ausschreibung vom 14. April 2015 weist die Vergabestelle die Dienstleistung gemäss

Ziffer 2.7 den Common Procurement Vocabulary-Referenznummern 72250000 "Systemdienstleistungen und Unterstützungsdienste" und 72253000 "Help-Desk und Unterstützungsdienste" zu, welche ebenfalls der CPCprov-Referenznummer 84 "Informatik und verbundene Tätigkeiten" entsprechen. Diese Kategorie wird von der Positivliste (vgl. Anhang 1 Annex 4 GPA bzw. Anhang 1a zur VöB) erfasst und fällt damit in den Anwendungsbereich des BöB (vgl. zum Ganzen das Urteil des BVGer B-4958/2013 vom 30. April 2014 E. 1.5.2).

2.4 Gemäss Art. 6 Abs. 1 Bst. b i.V.m. Art. 6 Abs. 2 BöB und Art. 1 Bst. b der Verordnung des WBF über die Anpassung der Schwellenwerte im öffentlichen Beschaffungswesen für die Jahre 2014 und 2015 vom 2. Dezember 2013 (SR 172.056.12) ist das Gesetz nur auf Dienstleistungen anwendbar, wenn der geschätzte Wert des zu vergebenden Auftrags den Schwellenwert von Fr. 230'000 erreicht. Das ist vorliegend angesichts des publizierten Zuschlagspreises von Fr. 8'442'832.45 offensichtlich der Fall. Eine Ausnahme im Sinne von Art. 3 BöB liegt nicht vor. Das BöB ist folglich auf den vorliegenden Fall anwendbar.

2.5 Frist (Art. 30 BöB) und Form (Art. 52 Abs. 1 VwVG) der Beschwerde sind gewahrt. Der Kostenvorschuss wurde fristgerecht bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG).

3.

3.1 Gegenstand des vorliegenden Zwischenentscheids bildet der Antrag auf Erteilung der aufschiebenden Wirkung. Im Unterschied zu Art. 55 Abs. 1 VwVG sieht Art. 28 Abs. 1 BöB vor, dass der Beschwerde von Gesetzes wegen keine aufschiebende Wirkung zukommt. Demnach kann diese vom Bundesverwaltungsgericht nur auf Gesuch hin erteilt werden (Art. 28 Abs. 2 BöB). Vorliegend enthält die Beschwerde ein entsprechendes Begehren.

3.2 Das BöB nennt keine Kriterien, welche für die Frage der Gewährung oder Verweigerung der aufschiebenden Wirkung zu berücksichtigen sind. Es können indes die Grundsätze übernommen werden, die Rechtsprechung und Lehre zur Anwendung von Art. 55 VwVG entwickelt haben. Danach ist anhand einer Interessenabwägung zu prüfen, ob die Gründe, die für eine sofortige Vollstreckbarkeit sprechen, gewichtiger sind als jene, die für die gegenteilige Lösung angeführt werden können (BGE 129 II 286 E. 3; Zwischenentscheid des BVGer B-6837/2010 vom 16. Novem-

ber 2010 E. 2.1 mit Hinweisen). Dass der Gesetzgeber im BÖB den Suspensiveffekt in Abweichung zum VwVG nicht von Gesetzes wegen gewährte, zeigt, dass er sich der Bedeutung dieser Anordnung im Submissionsrecht bewusst war und eine individuelle Prüfung dieser Frage als notwendig erachtete, nicht aber, dass er diesen nur ausnahmsweise gewährt haben wollte (vgl. zum Ganzen den Zwischenentscheid des BVGer B-3402/2009 vom 2. Juli 2009, auszugsweise publiziert in BVGE 2009/19, E. 2.1 mit Hinweisen).

3.3 Liegt ein Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung vor, so ist im Sinne einer prima-facie-Würdigung der materiellen Rechtslage in einem ersten Schritt zu prüfen, ob aufgrund der vorliegenden Akten davon auszugehen ist, dass die Beschwerde offensichtlich unbegründet ist. Ist dies der Fall, ist die aufschiebende Wirkung von vornherein nicht zu gewähren. Werden der Beschwerde hingegen Erfolgchancen zuerkannt oder bestehen darüber Zweifel, so ist über das Begehren um aufschiebende Wirkung aufgrund der erwähnten Interessenabwägung zu befinden. In die Abwägung einzubeziehen sind nach der ständigen Praxis der Eidgenössischen Rekurskommission für das öffentliche Beschaffungswesen (BRK), die sich das Bundesverwaltungsgericht mit dem Entscheid BVGE 2007/13 (E. 2.2) im Grundsatz zu eigen gemacht hat, einerseits die Interessen der Beschwerdeführerin an der Aufrechterhaltung der Möglichkeit, den Zuschlag zu erhalten, wobei zugleich ein gewichtiges öffentliches Interesse an der Gewährung effektiven Rechtsschutzes besteht (Zwischenentscheid des BVGer B-6177/2008 vom 20. Oktober 2008 E. 2). Diesen gegenüber stehen die öffentlichen Interessen, die die Auftraggeberin wahrzunehmen hat. So wird in der GATT-Botschaft 2 vom 19. September 1994 namentlich festgehalten, gegen den automatischen Suspensiveffekt spreche die Gefahr von Verzögerungen und erheblichen Mehrkosten (BBI 1994 IV 950 ff., insbes. S. 1197; vgl. auch S. 1199; vgl. zum Ganzen den Zwischenentscheid des BVGer B-3402/2009 vom 2. Juli 2009, auszugsweise publiziert in BVGE 2009/19, E. 2.1). Entsprechend hält das Bundesgericht im Rahmen der Auslegung von Art. 17 Abs. 2 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. März 2001 (IVöB) fest, dass dem öffentlichen Interesse an einer möglichst raschen Umsetzung des Vergabeentscheides von vornherein ein erhebliches Gewicht zukommt (Urteil des BGer 2P.103/2006 vom 29. Mai 2006 E. 4.2.1 mit Hinweisen; in diesem Sinne auch BVGE 2008/7 E. 3.3). Auch allfällige Interessen Dritter, namentlich der übrigen an einem Beschaffungsgeschäft Beteiligten, sind nach der ständigen Praxis zu berücksichtigen. Ausgangspunkt muss dabei – insbesondere auch in Anbetracht der Zielsetzung von Art. XX Ziff. 2 und

7 Bst. a GPA – die Gewährung eines effektiven Rechtsschutzes und die Verhinderung von Zuständen sein, welche das Rechtsmittel illusorisch werden lassen (BVGE 2007/13 E. 2.2 mit Hinweisen).

4.

4.1 Das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung ist nicht nur abzuweisen, wenn sich die Beschwerde materiell als offensichtlich unbegründet erweist. Vielmehr dringt die Beschwerdeführerin mit ihren prozessualen Anträgen auch dann von vornherein nicht durch, wenn auf die Beschwerde prima facie aller Voraussicht nach etwa wegen fehlender Beschwerdelegitimation nicht eingetreten werden kann. Diesfalls erübrigt sich eine Interessenabwägung (Zwischenverfügung des BVGer B-1470/2010 vom 24. März 2010 E. 3.1 mit Hinweisen).

4.2 Ob Prozessvoraussetzungen erfüllt sind und ob auf eine Beschwerde einzutreten ist, prüft das Bundesverwaltungsgericht von Amtes wegen und mit freier Kognition (BVGE 2007/6 E. 1 mit Hinweisen; BVGE 2008/48, nicht publizierte E. 1.2). Dies gilt auch, soweit im Rahmen der Beurteilung eines Gesuchs um Gewährung der aufschiebenden Wirkung zu prüfen ist, ob auf die Beschwerde prima facie aller Voraussicht nach nicht eingetreten werden kann.

4.3 Die Beschwerdeführerin hat am Verfahren vor der Vergabestelle teilgenommen (Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG) und ist durch die angefochtene Verfügung – der Zuschlag wurde einer Mitbewerberin erteilt – besonders berührt (Art. 48 Abs. 1 Bst. b VwVG). Die Beschwerdeführerin beantragt, es sei der am 17. August 2015 publizierte Zuschlag aufzuheben und ihr selbst zu erteilen; eventualiter sei das Verfahren zur Neuerteilung der Zuschlagsverfügung an die Vergabestelle zurückzuweisen. Die Beschwerdeführerin rangiert an zweiter Stelle. Demnach würde ihr die Aufhebung der Zuschlagsverfügung die Möglichkeit geben, selbst den Zuschlag zu erhalten. Aufgrund dessen hat die Beschwerdeführerin ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung der angefochtenen Verfügung (Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG), welches nach wie vor aktuell und praktisch ist (vgl. zum Ganzen BGE 141 II 14 E. 4.4 sowie das Urteil des BVGer B-4288/2014 vom 25. März 2015 E. 2.3 mit Hinweisen). Auch wenn der Punkteunterschied zwischen dem Angebot der Beschwerdeführerin und jenem der Zuschlagsempfängerin gross ist, kann zumindest nicht ohne Weiteres gesagt werden, dass auf die Beschwerde mangels Legitimation offensichtlich nicht eingetreten werden kann.

5.

5.1 Die Beschwerdeführerin macht eine Verletzung des rechtlichen Gehörs geltend; die Vergabestelle habe den Zuschlag mangelhaft begründet (vgl. Beschwerde, Rz. 91). Die Beschwerdeführerin habe nach der Publikation des Zuschlags um ein Debriefing und um Akteneinsicht in relevante Dokumente ersucht. Das Debriefing habe schliesslich am 25. August 2015 stattgefunden. Jedoch sei ihr auch am Debriefing namentlich die Einsicht in die detaillierte Bewertungstabelle verweigert worden. Ausserdem habe die Vergabestelle Informationen zur Konkurrenzofferte verweigert. Für die Beschwerdeführerin sei der Zuschlagsentscheid auch nach dem Debriefing nicht nachvollziehbar gewesen, weshalb sie um eine schriftliche Begründung des Zuschlags ersucht habe. Die Vergabestelle habe dieses Gesuch am 1. September 2015 abgewiesen, wobei sie dem Schreiben zwar eine Tabelle beigelegt habe, aus der die verteilten Punkte an die Anbieterinnen zu jedem Zuschlagskriterium ersichtlich seien. Die Beschwerdeführerin rügt jedoch, dass sie keinerlei Informationen erhalten habe, anhand derer sie höhere Bewertung des Angebots der Zuschlagsempfängerin überprüfen könne.

5.2 Die Vergabestelle äussert sich dazu dahingehend, dass sie die Einsicht in die Offerten der Konkurrenzunternehmen aufgrund darin enthaltener Geschäftsgeheimnisse verweigert habe (Vernehmlassung vom 25. September 2015, Rz. 25).

5.3

5.3.1 Nach Art. 35 Abs. 1 VwVG sind schriftliche Verfügungen als solche zu bezeichnen, zu begründen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen. Um dem in Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) verankerten Anspruch auf rechtliches Gehör zu genügen, muss die Begründung einer Verfügung dem Betroffenen ermöglichen, die Tragweite derselben zu beurteilen und sie in voller Kenntnis der Umstände an eine höhere Instanz weiterzuziehen (Urteil des BVGer B-536/2013 vom 29. Mai 2013 E. 2.2.1 und HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrechts, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 1705 f.). Hinsichtlich der Begründung von Zuschlagsverfügungen im Sinne von Art. 29 Bst. a BöB enthält Art. 23 BöB eine *lex specialis* zu Art. 35 Abs. 1 (und 3) VwVG (Urteil des BVGer B-3526/2013 vom 20. März 2014 E. 3.2). Art. 23 Abs. 1 BöB lässt in einem ersten Schritt eine summarische Begründung genügen. Die für die Publikation der Zuschlagsverfügungen notwendigen Angaben sind in

Art. 28 VöB aufgezählt. Erst auf Gesuch hin muss die Vergabestelle den nicht berücksichtigten Anbietern umgehend weitergehende Informationen bekanntgeben (vgl. Art. 23 Abs. 2 BÖB).

5.3.2 Die Vergabestelle führt im Zuschlag, publiziert am 17. August 2015, aus, dass das Angebot der Zuschlagsempfängerin das wirtschaftlich günstigste sei und nach erfolgter Auswertung sämtlicher Zuschlagskriterien die höchste Punktzahl erreicht habe. Die in der Offerte beschriebenen technischen Lösungen hinsichtlich Migration und Betrieb hätten einen hohen Beitrag zur Zielerreichung beigetragen. Zudem "zeichne der günstigste Preis massgeblich für den Zuschlag". Mit Blick auf den Umstand, dass die Anforderungen an die summarische Begründung nicht sehr hoch sind (GALLI/MOSER/LANG/STEINER, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, 3. Aufl., Zürich 2013, Rz. 1243), genügt die publizierte Begründung den Anforderungen von Art. 23 Abs. 1 BÖB; umso weniger ist insoweit das rechtliche Gehör verletzt.

5.3.3 Die Vergabestelle teilte der Beschwerdeführerin ausserdem in einem persönlichen Schreiben vom 17. August 2015 mit, dass der grosse Preisunterschied zwischen ihrem Angebot und jenem der Zuschlagsempfängerin sowie die tiefere Bewertung im Zuschlagskriterium "Zweckmässigkeit der Leistungen" bewirkt hätten, dass der Zuschlag nicht der Beschwerdeführerin habe erteilt werden können (vgl. Beschwerdebeilage 6). Mit Schreiben vom 1. September 2015 erklärte die Vergabestelle sodann, weshalb sie die Beschwerdeführerin nicht zur Anbieterpräsentation eingeladen habe, wobei sie nicht auf die wesentlichen Gründe für die Nichtberücksichtigung und die ausschlaggebenden Merkmale und Vorteile des berücksichtigten Angebots eingeht. Dem Schreiben hat die Vergabestelle eine anonymisierte Bewertungstabelle beigelegt, welche die Benotung der Anbieter anhand der einzelnen Zuschlagskriterien und Subkriterien aufzeigt (vgl. Beschwerdebeilage 15). Am Debriefing vom 25. August 2015 verweigerte die Vergabestelle nach der Darstellung der Beschwerdeführerin Angaben zum Angebot der Zuschlagsempfängerin. Die Vergabestelle betont diesbezüglich lediglich, dass der Beschwerdeführerin aufgrund der in den Konkurrenzofferten enthaltenen Geschäftsgeheimnisse die Akteneinsicht zu verweigern war. Dass sie der Beschwerdeführerin die Vorzüge des Angebots der Zuschlagsempfängerin anlässlich des Debriefings oder in anderer Form erläutert hätte, bringt die Vergabestelle indessen nicht vor und legt auch kein Protokoll des Debriefings vom 25. August 2015 vor. Aufgrund der vorliegenden Aktenlage bleibt einstweilen offen, ob die Vergabestelle der Beschwerdeführerin

die Vorzüge des Angebots der Zuschlagsempfängerin in einer den Art. 23 Abs. 2 BöB genügenden Form beschrieben hat. Zumindest kann gesagt werden, dass die Vergabestelle einerseits ein Debriefing durchgeführt und andererseits der Beschwerdeführerin gewisse Unterlagen hat zukommen lassen. Auch wenn Art. 23 Abs. 2 BöB allenfalls durch die teilweise fehlende Erläuterung der Vorzüge des Angebots der Zuschlagsempfängerin verletzt sein sollte, fällt eine Rückweisung angesichts des qualifizierten Beschleunigungsgebots und der nicht ausgeschlossenen Heilungsmöglichkeiten im Rechtsmittelverfahren ausser Betracht. Unter Berücksichtigung der erteilten Auskünfte vermag die Verletzung der Begründungspflicht allein die Gewährung der aufschiebenden Wirkung jedenfalls nicht zu begründen (vgl. die Zwischenentscheide des BVGer B-2960/2014 vom 28. Oktober 2014 E. 3.5 und B-4288/2014 vom 25. September 2014 E. 4).

5.4

5.4.1 Für das Vergabeverfahren des Bundes ist das Akteneinsichtsrecht gemäss Art. 26 Abs. 2 BöB spezialgesetzlich eingeschränkt (vgl. Urteil des BVGer B-5190/2011 vom 19. Oktober 2011 S. 3). Diese Norm gilt im Verfügungsverfahren, das heisst bis zum Ablauf der Beschwerdefrist nach dem Zuschlagsentscheid. Erst im Beschwerdeverfahren kommen das Akteneinsichtsrecht und dessen Ausnahmen im Sinne von Art. 26 ff. VwVG uneingeschränkt zur Anwendung (Urteil des BVGer B-5213/2014 vom 2. Oktober 2014 E. 3.3; vgl. zur Akteneinsicht auch den Zwischenentscheid des BVGer B-2675/2012 vom 5. Dezember 2012 E. 3; GALLI/MOSER/LANG/STEINER, a.a.O., Rz. 1185 und 1363). Indessen ist die Vergabestelle durchaus befugt, die nach Art. 23 Abs. 2 BöB zu erteilenden Auskünfte mittels auszugsweiser Aushändigung von gewissen Dokumenten zu untermauern, wobei gemäss Art. 23 Abs. 3 Bst. b BöB wiederum die Geschäftsgeheimnisse der Anbieter zu wahren sind (GALLI/MOSER/LANG/STEINER, a.a.O., Rz. 1363).

5.4.2 Die Beschwerdeführerin verlangte mit Schreiben vom 18. August 2015 eine kommentierten Punktetabelle aller drei Anbieter und auszugsweise Einsicht in die Offerten der beiden anderen Anbieter, namentlich in die Lösungskonzepte. Wie erwähnt hat die Vergabestelle der Beschwerdeführerin im Rahmen des Debriefings vom 25. August 2015 sowie mit Schreiben vom 1. September 2015 zumindest teilweise zusätzliche Auskünfte gemäss Art. 23 Abs. 2 BöB gegeben (vgl. E. 5.3.3 hiavor). Mit der Verweigerung der Einsicht in die Detailauswertung hat die Vergabestelle zwar allenfalls gegen die Begründungspflicht verstossen, aber jedenfalls

nicht zu Unrecht die Akteneinsicht verweigert. Die Vergabestelle ist berechtigt, aber nicht verpflichtet, die Auskünfte im Sinne von Art. 23 Abs. 2 BöB im Sinne direkter Akteneinsicht zu erteilen (E. 5.4.1 hiervor). An dieser Stelle ist festzuhalten, dass auch im Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht Aktenstücke, bezüglich welche ein überwiegendes Geheimhaltungsinteresse besteht, vom Akteneinsichtsrecht ausgenommen werden. Besonders restriktiv ist die Ausgestaltung der Akteneinsicht nach der Rechtsprechung in Bezug auf Konkurrenzofferten (vgl. dazu die Zwischenverfügungen des BVGer B-562/2015 vom 23. Juni 2015 E. 4.4.1 und B-3797/2015 vom 3. September 2015 S. 5 f.; GALLI/MOSER/LANG/STEINER, a.a.O., Rz. 1364). Damit ist das Argument, die Vergabestelle sei entgegen Art. 26 Abs. 2 BöB zur Gewährung von Akteneinsicht in Konkurrenzofferten verpflichtet gewesen, von vornherein unbehelflich (vgl. dazu auch Art. 8 Abs. 1 Bst. d BöB betreffend die Wahrung der Vertraulichkeit).

6.

6.1 Die Beschwerdeführerin bringt in der Sache vor, dass das Angebot der Zuschlagsempfängerin die Anforderungen nicht erfülle. In diesem Zusammenhang steht auch die vorab zu erörternde Rüge der Beschwerdeführerin, dass wesentliche Leistungskriterien aus der Ausschreibung nicht ersichtlich gewesen seien. Dies betreffe insbesondere die erforderliche Anzahl Prozesskerne (inkl. entsprechender Oracle-Lizenzen) und den Migrationsaufwand (vgl. Beschwerde, Rz. 42 ff. und 76 ff.). In diesen Punkten sei eine detaillierte Kenntnis des gegenwärtigen Systems erforderlich, um den Umfang des Aufwands konkret abschätzen zu können. Eine Schätzung ohne Vorkenntnisse der Einzelheiten des Basissystems werde zu tief ausfallen. Im Vergleich zum gegenwärtigen Projekt müsste das neu ausgeschriebene Projekt zu wesentlich höheren Kosten führen. Aus dem äußerst tiefen Preis der Zuschlagsempfängerin lasse sich erkennen, dass die Zuschlagsempfängerin gewisse, für alle Anbieter absolut zwingende Kostenfaktoren in ihrer Offerte nicht aufgenommen habe (Beschwerde, Rz. 82). Demgegenüber habe sie, die Beschwerdeführerin, eine den Vorgaben der Ausschreibung entsprechende Offerte eingereicht; insbesondere seien darin keine Varianten enthalten. Sie habe sich vielmehr für eine Lösung entschieden, die den Ausschreibungskriterien entspreche mit dem Hinweis, dass gewisse Ausschreibungselemente vermeidbare Kosten mit sich führen würden. Mit der Mitteilung ihrer Erfahrungswerte habe sie für die Vergabestelle einen Mehrwert geschaffen (Stellungnahme vom 8. Oktober 2015, Rz. 24). Im Übrigen seien unvollständige Offerten im Bereich von Software-Ausschreibungen durchaus ein reales Risiko. Als Fazit hält die

Beschwerdeführerin fest, dass die Offerte der Zuschlagsempfängerin den Leistungskatalog unmöglich erfüllen könne (vgl. Beschwerde, Rz. 86).

6.2 Die Vergabestelle hält dazu fest, dass die Beschwerdeführerin heute Leistungen für den Betrieb des Basissystems für das Verkehrsmanagement ausführe und der befristete Vertrag spätestens am 31. Mai 2016 auslaufe. In Bezug auf die Leistungen der vorliegenden Ausschreibung bestreitet die Vergabestelle die Behauptungen der Beschwerdeführerin: Die Beschwerdeführerin sei von falschen Grundannahmen ausgegangen. So gehe das Angebot der Beschwerdeführerin etwa von einer dedizierten Systemumgebung anstelle von Rechenleistungen als Service aus. Die angebotene Systemumgebung sei zudem überdimensioniert, was sich vor allem bei den Kosten für die Hardware und die Datenbanklizenzen auswirke. Da die Beschwerdeführerin ihre bestehende Lösung im Groben gleich belasse und einfach erweitern wolle, sei auch verständlich, dass sich die Architektur im Vergleich zur Lösung der Zuschlagsempfängerin kostenintensiver auswirke. Die Vergabestelle habe aufgrund von Erfahrungen mit den Leistungen der Beschwerdeführerin erkannt, dass eine dedizierte Systemumgebung teuer sei und viel Aufwand im Betrieb und der Betreuung der Systemumgebung bedeute. Aufgrund dessen habe sie sich entschieden, keine dedizierte Systemumgebung mehr auszuschreiben, sondern "blosse" Rechenleistungen einzukaufen im Sinne von "shared services" (vgl. Vernehmlassung vom 25. September 2015, Rz. 38 ff.). Sie habe ganz bewusst nur relevante Informationen zum heutigen System aufgezeigt und alle irrelevanten Informationen nicht erwähnt. Die konkrete Ausprägung der gesuchten Betriebsplattform sei zwingend durch die Anbieterin zu definieren gewesen, da das eigentliche Lösungsdesign von ihrem gewählten Lösungsprinzip (Architektur) und ihren bereits vorhandenen Systemen abhängt. Letztlich habe die Vergabestelle eine Service-Leistung ausgeschrieben und die Art der Erbringung offen gelassen (vgl. Vernehmlassung vom 25. September 2015, Rz. 46 ff.). Im Gegensatz zur Beschwerdeführerin verfüge die Zuschlagsempfängerin bereits über die nötige Plattform und könne somit die Migration mit geringem Engineering-Aufwand bewältigen. Eine Analyse der Kosten der Beschwerdeführerin habe gezeigt, dass bei der Migration im Bereich Planung und Leitung beträchtliche Unterschiede zwischen dem Angebot der Beschwerdeführerin und demjenigen der Zuschlagsempfängerin bestünden, wobei die Schätzung der Zuschlagsempfängerin einem realistischen Wert entspreche. Die Gründe für die höheren Aufwände der Beschwerdeführerin seien demgegenüber nicht nachvollziehbar (Vernehmlassung vom 25. September 2015, Rz. 56 f.).

6.3 Im Folgenden ist in einem ersten Schritt zu prüfen, ob die Vergabestelle die geforderte Leistung klar und verständlich ausgeschrieben hat. Dabei ist insbesondere die Frage zu klären, ob aus der Ausschreibung ersichtlich war, dass die Vergabestelle nicht zwingend am bisherigen System (dedizierte Systemumgebung) festhalten will. In einem zweiten Schritt ist die Frage zu beantworten, ob und inwieweit die Vergabestelle die Plausibilität der Offerte der Zuschlagsempfängerin geprüft und bei der Bewertung der Angebote einen qualifizierten Ermessensfehler begangen hat (vgl. E. 7 hiernach). Soweit die Beschwerdeführerin die Befragung von Zeugen bzw. Auskunftspersonen zum Beweis ihrer Tatsachenbehauptungen anbietet, ist vorab darauf hinzuweisen, dass im Zwischenverfahren betreffend die Erteilung der aufschiebenden Wirkung in der Regel keine derartigen Beweise abgenommen werden, jedenfalls soweit sich die Beweisfrage aufgrund der Akten beantworten lässt (Zwischenverfügung des BVGer B-2675/2012 vom 23. Juli 2012 E. 4.3.4).

6.4

6.4.1 Bei der Auswahl und Gewichtung der einzelnen Vergabekriterien verfügt die Vergabebehörde über einen breiten Ermessensspielraum, in welchen das Bundesverwaltungsgericht nur unter qualifizierten Voraussetzungen eingreift. Dies gilt namentlich für die Festlegung der technischen Spezifikationen und die Zuschlagskriterien (Zwischenentscheide des BVGer B-6876/2013 vom 20. Februar 2013 E. 3.3.4 und B-822/2010 vom 10. März 2010 E. 4.2 f. mit Hinweisen; Zwischenentscheid des BVGer B-2960/2014 vom 28. Oktober 2014 E. 5.2 mit Hinweisen) und entspricht dem spezialgesetzlichen Ausschluss der Ermessenskontrolle gemäss Art. 31 BöB (vgl. dazu GALLI/MOSER/LANG/STEINER, a.a.O., Rz. 1286 i.V.m. Rz. 1388). Ermessensmissbrauch liegt lediglich dann vor, wenn die Behörde zwar im Rahmen des ihr vom Gesetz eingeräumten Ermessens handelt, sich aber von unsachlichen, dem Zweck der massgebenden Vorschriften fremden Erwägungen leiten lässt und insbesondere allgemeine Rechtsprinzipien, wie das Verbot von Willkür oder rechtsungleicher Behandlung, das Gebot von Treu und Glauben sowie den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, verletzt (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.184 mit Hinweisen). Das Bundesverwaltungsgericht greift daher nur ein, wenn ein qualifizierter Ermessensfehler vorliegt (Zwischenentscheide des BVGer B-3803/2010 vom 23. Juni 2010 E. 3.1.3 und 3.2.1, 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; Entscheide der BRK vom 22. März 2004, BRK 2004-

003 und CRM 2004-004, publiziert in: VPB 68.88 E. 4b und VPB 68.119 E. 4d/aa; vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 463).

6.4.2 Ausschreibungen und damit auch Ausschreibungsunterlagen, hier in der Form des Pflichtenheftes, sind nach dem Vertrauensprinzip auszulegen, d.h. so, wie sie der angesprochene Kreis von Fachleuten verstehen durfte und musste (Urteile des BVGer B-364/2014 vom 16. Februar 2015 E. 6.3.1 sowie B-4958/2013 vom 30. April 2014 E. 2.6.1).

6.4.3 Die Anbietenden dürfen grundsätzlich darauf vertrauen, dass die Vergabestelle die ausgewählten Beurteilungskriterien im "herkömmlichen" Sinn versteht, d.h. so wie es der angesprochene Kreis von Fachleuten verstehen durfte und musste. Tut sie dies nicht, muss das betreffende Kriterium in den Ausschreibungsunterlagen entsprechend (möglichst detailliert) umschrieben werden, damit die Anbieter erkennen können, welchen Anforderungen sie bzw. ihre Offerten genügen müssen. Dies hat die BRK zunächst mit Bezug auf Zuschlagskriterien festgehalten (Entscheid BRK 2001-003 vom 5. Juli 2001, publiziert in VPB 65.94, E. 3d mit Hinweis auf das Urteil BE.98.00173 des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau vom 16. Juli 1998, publiziert in Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide [AGVE] 1998 S. 394, E. 3b/bb). Dasselbe muss auch in Bezug auf Eignungskriterien und technische Spezifikationen gelten (vgl. bezüglich der Eignungskriterien etwa das Urteil des BVGer B-4366/2009 vom 24. Februar 2010 E. 3.3 mit weiteren Hinweisen und GALLI/MOSER/LANG/STEINER, a.a.O., Rz. 566). Diese Regel garantiert nicht nur das Verhalten der Vergabestelle nach Treu und Glauben, sondern ist zugleich mit Blick auf die sich aus dem Transparenzgebot gemäss Art. 1 Abs. 1 Bst. a BöB ergebende Bindung der Auftraggeberin an die bekannt gegebenen Kriterien zwingend (vgl. dazu etwa das Urteil des BVGer B-6837/2010 vom 15. März 2011 E. 3.2 mit Hinweisen).

6.5

6.5.1 Gemäss Ziffer 2.5 "Detaillierter Aufgabenbeschrieb" der Ausschreibung vom 14. April 2015 hält die Vergabestelle Folgendes fest:

"Mit dem Los 1 werden folgende Leistungen in Bezug auf Services, Prozesse, Organisation und Architektur-Vorgaben, gemäss den vorliegenden Anforderungen, ausgeschrieben:

- Übernahme des Gesamtsystems, inkl. Migration und Inbetriebnahme der bestehenden Umgebungen auf der eigenen Infrastruktur-Plattform (PaaS – Plattform as a Service)

- Betrieb des Gesamtsystems, dies beinhaltet die Gesamtverantwortung für das Störungsmanagement und den 1st Level Support (Service Desk)
- Pflege und Optimierung der Infrastruktur-Plattform
- Zusammenarbeit mit dem gesuchten Anbieter von Los 2"

Die Vergabestelle macht in diesem Zusammenhang geltend, dass bereits aus dieser Passage ersichtlich sei, dass sie "blosse" Rechenleistungen einkaufen möchte; eine sogenannte "Plattform as a Service (PaaS)" im Sinne von "shared services".

6.5.2 Unter "Plattform as a Service" (PaaS) wird ein Cloud-Dienst verstanden, bei dem der Cloud-Provider dem Anwender eine Entwicklungsumgebung in Form eines Frameworks bereitstellt. Mit diesem Cloud-Dienst und den darin zur Verfügung gestellten Programmierschnittstellen können Entwicklern über das Cloud-Computing ganze Entwicklungsumgebungen mit Datenbanken, Middleware und Anwendungssoftware angeboten werden (<http://www.itwissen.info/definition/lexikon/PaaS-platform-as-a-service-Platform-as-a-Service.html>, letztmals besucht am 13. Oktober 2015). Mit anderen Worten ermöglicht "Plattform as a Service" die Entwicklung und Bereitstellung webbasierter Anwendungssoftware ohne die Kosten und Komplexität, die mit dem Kauf und Managen der zugrundeliegenden Hardware, Betriebssoftware und Dienstprogramme verbunden sind. Die "Plattform as a Service"-Umgebung stellt die gesamten IT-Ressourcen als Service von einem Anbieter über das Internet bereit. Sie bietet alle Einrichtungen, die für den Support des vollständigen Lebenszyklus beim Aufbau und der Bereitstellung webbasierter Anwendungen erforderlich sind (<http://switzerland.emc.com/corporate/glossary/platform-as-a-service.html>, letztmals besucht am 13. Oktober 2015; vgl. auch http://www.microsoft.com/industry/government/guides/cloud_computing/5-PaaS.aspx, letztmals besucht am 15. Oktober 2015).

Mit diesem Ansatz kann damit einerseits der Nutzer von Ressourcen des Anbieters profitieren, andererseits ist es einem Anbieter möglich, bestehende Systeme, Rechenleistungen, Speicherplatz und Lizenzen dem Nutzer anteilmässig zu vermieten und folglich mehrere Kunden auf der gleichen Plattform zu bedienen. Eine sogenannte "Plattform as a Service" bedingt demnach zwar nicht, dass mehrere Kunden auf der gleichen Plattform sind; es kann jedoch sicherlich nicht gesagt werden, dass dies ausgeschlossen ist. Mit einer "Plattform as a Service" wird meist versucht, Effizienzgewinne in der Nutzung der Infrastruktur zu erlangen. Diese Effizienzgewinne beruhen im Normalfall auf einer Nutzung durch mehrere Kunden.

Damit ist klar, dass die Vergabestelle bereits in der Ausschreibung festgelegt hat, dass "shared services" möglich sind, was vom angesprochenen Kreis von Fachleuten auch so verstanden werden musste. Soweit die Beschwerdeführerin aufgrund ihres bisherigen Konzepts als derzeitige Leistungserbringerin davon ausgegangen sein sollte, dass nur dedizierte Lösungen möglich sind, kann dies prima facie mit Blick auf die Ausschreibung nicht der Vergabestelle angelastet werden.

6.5.3 Wie die Vergabestelle zu Recht vorbringt, ist auch aus den Ausschreibungsunterlagen prima facie ersichtlich, dass nicht direkt eine dedizierte, d.h. der Auftraggeberin allein zur Verfügung stehende Systemumgebung, ausgeschrieben worden ist. So wird in Ziffer 4.6.2 "Gesamtbetrieb und Support" des Pflichtenhefts (Dossier 3, 002-S-Bedingungen-Pflichtenheft-VM-Systeme) von "Plattform as a Service" gesprochen; die Anbieter haben danach eine hochverfügbare Betriebsplattform mit der kompletten Infrastruktur als "Plattform as a Service" bereitzustellen. Der in Ziffer 2.1.7 "Bereitstellung und Betrieb von hochverfügbaren Datenbanken" des Dokuments 101-B-Anhang-1-Leistungsumfang-der-Services-im-Betrieb (Dossier 3) gemachte Hinweis, dass die heutigen Verkehrsmanagement-Systeme Oracle-Datenbanken benötigen, spricht ausserdem nicht dafür, dass die Vergabestelle am bisherigen System festhalten möchte. Die Vergabestelle erklärt denn auch in nachvollziehbarer Weise, dass sie einzig aus Kompatibilitätsgründen darauf hingewiesen und im Übrigen keine Mengenangaben gemacht habe (Vernehmlassung vom 25. September 2015, Rz. 46).

6.5.4 Es stellt sich ausserdem die Frage, ob die aus Sicht der Beschwerdeführerin fehlenden Angaben in den Ausschreibungsunterlagen, wie die Anzahl erforderlicher Prozessorkerne für den Betrieb der Datenbank und die darauf basierende Anzahl Oracle-Lizenzen sowie der erforderliche Migrationsaufwand, der Vergabestelle im Sinne eines die Vergleichbarkeit der Offerten verunmöglichenden unvollständigen Pflichtenhefts anzulasten ist, oder ob die Beschwerdeführerin aus den aus ihrer Sicht fehlenden Angaben nicht auf eine funktionale Ausschreibung hätte schliessen müssen. Die Vergabestelle legt in nachvollziehbarer Weise dar, dass sie bewusst nur relevante Informationen zum heutigen System aufgezeigt und alle irrelevanten Informationen nicht erwähnt habe. Die konkrete Ausprägung der gesuchten Betriebsplattform sei zwingend durch die Anbieterin zu definieren gewesen, da das eigentliche Lösungsdesign von ihrem gewählten Lösungsprinzip (Architektur) und ihren bereits vorhandenen Systemen abhängt.

Die öffentliche Vergabe erscheint als ein Instrument, durch wettbewerbliche Angebote den optimalen – nicht nur günstigsten, sondern wirtschaftlichsten (Art. 21 Abs. 1 Satz 1 BöB) – Lösungsansatz zu ermitteln. Ein wirtschaftlich günstiges Angebot ist unter Umständen erst dadurch möglich, dass den Anbietern die Wahl zwischen unterschiedlichen Wegen zur von der Vergabestelle definierten Zielerreichung gelassen wird. Je komplexer die in Frage stehenden Dienstleistungen sind, desto eher kann sich die Frage stellen, ob ein starres Pflichtenheft zur besten Problemlösung führt. Die Vergabestelle hat den Anbietern bewusst nur relevante Informationen zum heutigen System aufgezeigt, da die konkrete Ausprägung der gesuchten Betriebsplattform zwingend durch den Anbieter zu definieren ist und das eigentliche Lösungsdesign von seiner gewählten Lösungsarchitektur abhängt. Die Anbieter sollten demnach aus ihrem Portfolio die geeignetste Lösung anbieten, mit welcher sie die Anforderungen erfüllen können. Damit hat die Vergabestelle zumindest in dieser Hinsicht lediglich das Beschaffungsziel vorgegeben, was einer funktionalen Ausschreibung entspricht (vgl. Urteil des BVGer B-7571/2009 vom 20. April 2011 E. 6.7 mit Hinweisen). Die Auftraggeberin setzt zwar im Rahmen einer funktionalen Ausschreibung Eckwerte, was die vorzuschlagende Lösung leisten muss, verzichtet aber bewusst auf eine detaillierte Leistungsbeschreibung (vgl. zum Ganzen MARCO FETZ, Die funktionale Ausschreibung – Aktivierung des Bieter-Knowhows, in: Zufferey/Stöckli, Aktuelles Vergaberecht 2010, Zürich 2010, S. 101 ff.). Durchaus gebräuchlich sind auch Ausschreibungen, welche sowohl detailliert als auch funktional beschriebene Teilelemente enthalten (FETZ, a.a.O., S. 105 f.). In diesem Sinne ist der Beschwerdeführerin zuzugestehen, dass Vorgaben in Bezug auf die Anzahl erforderlicher Prozesskerne üblich sind; sie sind indessen im Rahmen einer funktionalen Ausschreibung nicht zwingend. Bei rein funktionalen Ausschreibungen müssen sachgerechte Zuschlagskriterien bekannt gegeben werden, andernfalls ist eine transparente Evaluation nicht möglich (WOLFGANG STRAUB, Beschaffung komplexer Leistungen zwischen Vertragsfreiheit und Beschaffungsrecht, in: AJP 2005 S. 1330 ff., S. 1332). Dass dieses Vorgehen der Vergabestelle rechtswidrig wäre, bringt die Beschwerdeführerin zu Recht nicht vor.

6.5.5 Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts besteht bei unklaren Ausschreibungsunterlagen eine Fragepflicht der Anbieter. In einem vom Bundesgericht zu beurteilenden Fall erhielt die Beschwerdeführerin den Zuschlag nicht, da sie ein eigenes Bauprogramm hätte einreichen und sich zur Terminplanung hätte äussern müssen. Auch wenn die Vergabestelle die entsprechenden Angaben klarer hätte abfassen können, ist es nach

Ansicht des Bundesgerichts Sache der Beschwerdeführerin, sich bei einer Regelung, die zu Missverständnissen Anlass geben konnte, durch eine Rückfrage ins Bild zu setzen (Urteil des BGer 2P.1/2004 vom 7. Juli 2004 E. 3.3). In der Lehre ist dazu kritisch angemerkt worden, dass die Fragepflicht nicht so weit gehen darf, dass die Vergabestelle im Ergebnis von ihrer Pflicht entlassen wird, die Angaben in den Ausschreibungsunterlagen klar zu formulieren. Eine Fragepflicht kann nach dieser Auffassung nur dann bestehen, wenn der Anbieter bei Unterlassen der Anfrage und anschließender Berufung auf den Mangel der Ausschreibungsunterlagen gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstossen würde (GALLI/MOSER/LANG/STEINER, a.a.O., Rz. 387 f.; vgl. dazu auch das Urteil des BVGer B-3526/2013 vom 20. März 2014 E. 6.8 in fine und der Zwischenentscheid des BVGer B-7216/2014 vom 30. September 2015 E. 5.2.2).

6.6 Die Beschwerdeführerin macht geltend, der Vergabestelle verschiedene Anfragen eingereicht zu haben. Dabei weist sie auf die Frage 68 hin, welche wie folgt lautet:

"Können Sie eine Auflistung der 42 Server mit Funktion und Konfiguration (GB, CPU) zur Verfügung stellen, damit wir sie in der Gesamtarchitektur zuordnen können?"

Die Vergabestelle antwortete darauf:

"Die heute eingesetzte Hardware für die Produktion ist in der Beilage 101 im Anhang 3.2 zur Indikation aufgeführt. Die heutige Kapazitätszuteilung ist nur bedingt übertragbar, da von Virtualisierung und Hochverfügbarkeitsarchitektur abhängig. Eine Auflistung des heutigen Setup ist deshalb nicht zielführend."

Aus Sicht der Beschwerdeführerin war diese Antwort nicht befriedigend, da die Vergabestelle keine Präzisierungen gemacht habe. Sie behauptet, dass die Begründung der Vergabestelle, eine Auflistung des heutigen Setup sei nicht zielführend, nicht zutreffe. Auch in diesem Punkt geht die Beschwerdeführerin wohl von der falschen Annahme aus, dass die Vergabestelle ein dediziertes System ausgeschrieben hat, was – wie festgestellt – nicht der Fall ist (vgl. E. 6.5.2 hiervor).

Die Beschwerdeführerin weist ausserdem auf die Frage 71 hin, welche sie der Vergabestelle ebenfalls im Rahmen der Fragerunde gestellt hat:

"Gemäss Pflichtenheft soll Produktion und Vorproduktion gleich aufgebaut werden. Auf dem Preissheet sind in der gleichen Spalte für Produktion und

Vorproduktion 3 Windows und auf der zweiten Zeile 6 Unix Server aufgeführt. Bei gleicher Verteilung müsste eine gerade Anzahl Server aufgeführt sein. Wie ist die Verteilung resp. wie sieht die Aufschlüsselung der Anzahl Server auf die Produktion und Vorproduktion aus?"

Daraufhin antwortete die Vergabestelle:

"Die in der Preistabelle zur Indikation aufgeführten Werte gehen von einer leistungsreduzierten Vorproduktion aus, was auch Auswirkungen auf die Anzahl Server haben kann (vgl. Antwort zu Frage 10)."

Vorliegend zieht die Beschwerdeführerin diese Frage lediglich als Begründung für die von ihr angebotene Anzahl Prozessorkerne bei (vgl. Beschwerde, Rz. 46). Ausführungen in Bezug auf den Umstand, dass die Vergabestelle damit unklare Äusserungen in Zusammenhang mit den möglichen Systemen gemacht hätte, macht die Beschwerdeführerin nicht. Weitere Fragen an die Vergabestelle erwähnt die Beschwerdeführerin nicht. Indessen geht es vorliegend nicht darum, der Beschwerdeführerin eine Missachtung der Frageobliegenheit vorzuwerfen. Vielmehr ist darauf hinzuweisen, dass die Antworten auf die Fragen klar den funktionalen Charakter der Ausschreibung betonen und ausdrücklich nicht vom Status quo als Massstab für die künftige Lösung ausgehen. Ebenfalls hervorzuheben ist, dass die Vergabestelle ausdrücklich auf die "zur Indikation aufgeführten Werte" in der Preistabelle verweist. Der vernünftige Anbieter wird diesbezüglich ausführen, dass er bei der Offerte von diesem Gerüst ausgeht und dass die Beanspruchung von mehr oder qualitativ höher stehenden Dienstleistungen zu Mehrkosten führt. Damit ist aber auch die Transparenz in Bezug auf Inhalt und Qualität der zu beschaffenden Leistung (vgl. FETZ, a.a.O., S. 113) hinreichend gewahrt. Dies gilt umso mehr angesichts des Umstands, dass es jedenfalls bei komplexeren IT-Dienstleistungen typischerweise um Beschaffungen geht, die in diverser Hinsicht nicht präzise und nicht beschreibbar sind (vgl. URS BÜRGE, Erfolg in IT-Projekten – trotz Vergaberecht, in: Zufferey/Stöckli [Hrsg.], Aktuelles Vergaberecht 2014, Zürich 2014, S. 259 ff., insb. S. 270). Die Beschwerdeführerin hat sich aber offenbar stattdessen am Status quo orientiert, was nicht der Vergabestelle angelastet werden kann. Die Funktionalität der Beschaffung war insbesondere auch aufgrund der Beantwortung der gestellten Fragen klar erkennbar, auch wenn die Vergabestelle den Begriff "funktionale Ausschreibung" nicht – wie wohl mit Blick auf das Transparenzgebot wünschenswert – an entscheidender Stelle verwendet hat.

6.7 Zusammenfassend ist prima facie davon auszugehen, dass die Vergabestelle in der Ausschreibung und den Ausschreibungsunterlagen bewusst

offen gelassen hat, welches System angeboten werden soll. Vielmehr wurde es den Anbietern überlassen, welche Lösungsarchitektur sie offerieren sollen. Soweit die Beschwerdeführerin davon ausgegangen ist, dass die Vergabestelle am bisherigen System festhalten will, kann dies der Vergabestelle nicht vorgeworfen werden. Die Rüge der Beschwerdeführerin, dass die Ausschreibung und die Ausschreibungsunterlagen nur mit ihrem Vorwissen zu verstehen seien und insbesondere gewisse Leistungen nur aufgrund ihrer Erfahrungen mit dem bisherigen System ersichtlich seien, stösst somit ins Leere. Damit gelingt es der Beschwerdeführerin prima facie nicht, das Verfahren soweit in Frage zu stellen, dass den Anbietern aufgrund neuer Ausschreibungsunterlagen Gelegenheit gegeben werden müsste, eine neue Offerte einzureichen.

7.

7.1 Nachdem festgehalten worden ist, dass nicht nur ein dediziertes System offeriert werden kann, ist einerseits zu prüfen, ob das Angebot der Zuschlagsempfängerin die Anforderungen – wie von der Beschwerdeführerin vorgebracht – nicht erfüllt. Die angebotene Leistung könne gar nicht zu dem von der Zuschlagsempfängerin angebotenen Preis erbracht werden. Das ergebe sich schon aus der massiven Preisdifferenz zwischen 7.8 Millionen (Angebot der Zuschlagsempfängerin) und 22 Millionen (Angebot der Beschwerdeführerin). Dabei wirft die Beschwerdeführerin der Konkurrentin ein Unterangebot (vgl. zur Problematik von Unterangeboten Art. 25 Abs. 4 VöB und das Urteil des BVGer B-1332/2013 vom 12. Februar 2014 E. 3.3.4 f.) und zugleich eine unvollständige Offerte vor, weil diese die erforderlichen Leistungen nicht oder nicht hinreichend abdecke. Seitens der Vergabestelle sei keine glaubwürdige Plausibilisierung erfolgt. Ausserdem hätte auch die qualitative Bewertung des Angebots mit Blick auf den Preisunterschied deutlich besser ausfallen müssen.

7.2 Bei der Gewichtung der Zuschlagskriterien kommt der Vergabestelle ein Ermessensspielraum zu (Zwischenentscheid des BVGer B-3311/2009 vom 16. Juli 2009 E. 6.2). Es entspricht der Natur der funktionalen Ausschreibung, dass die Qualitätskriterien im Vergleich zum Preis tendenziell hoch gewichtet werden. Eine Korrektur der Noten- bzw. Punktgebung kommt nur in Betracht, soweit sich diese nicht nur als unangemessen, sondern vielmehr als rechtsfehlerhaft erweist (vgl. zur Kognition des Bundesverwaltungsgerichts E. 6.4.1 hiervor sowie die Zwischenentscheide des BVGer B-6762/2011 vom 26. Januar 2012 E. 4.1 und B-4621/2008 vom 6. Oktober 2008 E. 6.3 mit Hinweisen).

7.3 Im vorliegenden Vergabeverfahren wurden folgende Zuschlagskriterien laut Ziffer 3.9 der Ausschreibung vom 14. April 2015 definiert:

ZK1 Zweckmässigkeit Leistungen, Gewichtung 50%, unterteilt in:

- ZK1.1: Technische Lösung, Gewichtung 10%

- ZK1.2: Migration, Gewichtung 5%

- ZK 1.3: Betrieb, Gewichtung 35%

ZK2 Preis, Gewichtung 30%, unterteilt in:

- ZK2.1 Angebotssumme, Gewichtung 20%

- ZK 2.2 Plausibilität der Stundenverteilung auf die vorgesehenen Schlüsselpersonen im Hinblick auf die Aufgabenstellung, Gewichtung 10%

ZK3 Erfahrungen und Kompetenzen der Schlüsselpersonen und weiteren Mitarbeiter im Betriebsprozess, Gewichtung 10%

ZK 4 Qualität Anbieterpräsentation, Gewichtung 10%

Die Bewertung der Zuschlagskriterien erfolgte dabei immer mit den Noten 0 (nicht beurteilbar; keine Angabe) bis 5 (sehr gute Erfüllung; qualitativ ausgezeichnet, sehr grosser Beitrag zur Zielerreichung).

Betreffend Preisbewertung gibt die Vergabestelle vor, dass das tiefste bereinigte Angebot die maximale Note 5 erhält, während Angebote, deren Preis 40% oder mehr über dem tiefsten Angebot liegen, die Note 0 erhalten (vgl. Ziffer 3.9 der Ausschreibung vom 14. April 2015).

7.4 Als erster Schritt ist das Preiskriterium (ZK 2) zu untersuchen.

7.4.1 Die mit 20 % gewichtete Angebotssumme (ZK 2.1) bzw. das mit "nur" 30 % gewichtete Preiskriterium (ZK 2) könnte den Schluss nahelegen, dass die Vergabestelle – wie ausgeführt – in erster Linie den Qualitätswettbewerb anstrebt. So liegt denn auch die Gewichtung des Preiskriteriums mit einem Wert von 20 % bzw. 30 % an der unteren Grenze des Zulässigen (vgl. dazu das Urteil des BVGer B-743/2007 vom 16. Dezember 2011 E. 2.2.3.3 mit Hinweisen). Jedoch wird dieser Umstand mittels steiler Preiskurve – mit einem Preis, welcher 40% oberhalb des tiefsten Angebots liegt, werden keine Punkte mehr verteilt – relativiert. Mit anderen Worten führt die steile Preiskurve de facto zu einer höheren Bedeutung des Preiskriteriums in Bezug auf die Angebotssumme, als deren Gewichtung mit 20 % vermuten lässt (vgl. dazu GALLI/MOSER/LANG/STEINER, a.a.O., Rz 884 ff.). Die Vergabestelle führt denn

auch aus, dass sich aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit der Beschwerdeführerin, namentlich der grossen Kostensteigerungen beim Betriebsvertrag, herausgestellt habe, dass der Ansatz einer dedizierten Systemumgebung teuer ist. Aufgrund dessen habe sie eine Service-Leistung ausgeschrieben und die Art der Erbringung offen gelassen (Vernehmlassung vom 25. September 2015, Rz. 36 und 40 ff.). Die Beschwerdeführerin hat im Übrigen die bereits aufgrund der Ausschreibung vom 14. April 2015 bekannte Preiskurve nicht mit der Ausschreibung selbst angefochten. Rügen in Bezug auf einen allfälligen Widerspruch zwischen Preisgewichtung und gewählter Preiskurve demnach nicht mehr zu hören (vgl. dazu den Zwischenentscheid des BVGer B-7216/2014 vom 30. September 2015 E. 4.2 und E. 9.3.1 hiernach).

7.4.2 Der hohe Preis der Beschwerdeführerin (bereinigter Angebotspreis: Fr. 22'884'577.70) hat gemäss Vergabestelle dazu geführt, dass diese betreffend das Zuschlagskriterium 2.1 mit der Note 0 und die Zuschlagsempfängerin (bereinigter Angebotspreis: Fr. 8'442'832.45) mit der Note 5 bewertet wurden. Im Ergebnis wurden der Zuschlagsempfängerin 100 Punkte und der Beschwerdeführerin 0 Punkte verteilt. Nach Angabe der Vergabestelle liege der wesentliche Unterschied in der Preisgestaltung nicht in der Differenz der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung, sondern in der unterschiedlichen Auslegung der Systemplattform "shared" oder dediziert. Bei der Plausibilität der Stundenverteilung (mit Honoraransätzen) auf die vorgesehenen Schlüsselpersonen (ZK 2.2) erhielt die Zuschlagsempfängerin die Note 3 und damit 30 Punkte, während das Angebot der Beschwerdeführerin mit der Note 2 bewertet wurde und 20 Punkte erhielt. Alleine beim Zuschlagskriterium Preis liegt die Beschwerdeführerin im Vergleich zur Zuschlagsempfängerin folglich mit 110 Punkten zurück. Es sind prima facie keine Hinweise ersichtlich, dass diese Bewertung in rechtswidriger Weise vorgenommen worden wäre, da die Zuschlagsempfängerin im Rahmen ihres Angebots zu ZK 2.2 tatsächlich teilweise tiefere Honoraransätze offeriert.

7.4.3 Soweit die Beschwerdeführerin der Vergabestelle vorwirft, die Plausibilität der Offerte der Zuschlagsempfängerin nicht hinreichend geprüft zu haben, müsste eine Offertbereinigung dazu führen, dass sich die Offertsumme auf mehr als 16 Millionen Franken erhöht, damit sich eine seitens der Beschwerdeführerin geforderte Plausibilisierung im Rahmen der Preisbewertung zu ihren Gunsten auswirkt. Soweit es aber "nur" darum geht, den Preisunterschied von 40 Prozent zu plausibilisieren,

gelingt dies der Vergabestelle mit Blick auf das von der Beschwerdeführerin gewählte dedizierte System ohne Weiteres; damit braucht auf allfällige Unterschiede in Bezug auf das Lizenzierungsmodell nicht weiter eingegangen zu werden. Zur teilweisen Plausibilisierung durch die Vergabestelle im Sinne der Erklärung des Unterschiedes von 40 Prozent äussert sich die Beschwerdeführerin auch in ihrer Stellungnahme vom 8. Oktober 2015 nicht, weil sie davon ausgeht, dass die aufschiebende Wirkung bereits erteilt werden muss, wenn der tatsächliche Preisunterschied zwischen den beiden Offerten nicht plausibilisiert werden kann (vgl. Stellungnahme vom 8. Oktober 2015, Rz. 29 ff.), was aber nicht der Fall ist, soweit die Vergabestelle – wie vorliegend (vgl. E. 6 hiervor in fine) – nicht gezwungen wird, aufgrund neuer Ausschreibungsunterlagen neue Offerten einzuverlangen. Damit kann einstweilen offen bleiben, ob die Vergabestelle die Offerte der Zuschlagsempfängerin weitergehend hätte plausibilisieren müssen, als sie dies tatsächlich getan hat.

7.5 Zu den übrigen Zuschlagskriterien (1 und 3) führt die Beschwerdeführerin aus, mit dem dedizierten System seien klare Kostentreiber, wie etwa die Prozesskerne, verbunden (vgl. Beschwerde, Rz. 48). Die Rüge der Beschwerdeführerin zielt demnach auch darauf ab, dass das Angebot der Zuschlagsempfängerin mit Blick auf den sehr tiefen Preis die qualitativen Anforderungen gemäss Ausschreibung nicht erfüllen kann bzw. dass die Bewertung der gegnerischen Offerte in den qualitativen Zuschlagskriterien zu hoch ausgefallen sei.

7.5.1 Die Vergabestelle begründet die Bewertung bezüglich des Zuschlagskriteriums 1 dahingehend, dass die Zuschlagsempfängerin ihre Organisation und ihre Abläufe gut beschrieben habe und insbesondere aufgezeigt habe, dass in ihrer Organisation und mit den bereits vorhandenen Systemen und Prozessen die spezifischen Anforderungen abbilden könne. Aufgrund dessen sei sie für die ZK 1.1, 1.2 und 1.3 jeweils mit den Noten 4 für die drei Subkriterien bewertet worden (insgesamt 200 Punkte). Die Beschwerdeführerin erhielt für die Kriterien 1.1 und 1.3 die Note 3 und für das Kriterium 1.2 die Note 2 (insgesamt 145 Punkte). Die Vergabestelle führt im Evaluationsbogen zum Kriterium 1.1 "Technische Lösung" aus, dass das Angebot stark in der heutigen Lösung festgefahren sei und aufzeige, was noch gemacht werden müsse, jedoch nicht, wie gute und trotzdem einfache Lösungen aussehen könnten.

7.5.2 In Bezug auf das Zuschlagskriterium 3 bewertete die Vergabestelle die Referenzprojekte sowie die Ressourcenverteilung der Schlüsselpersonen leicht höher als jene der Beschwerdeführerin. Die Note 4 (40 Punkte) der Zuschlagsempfängerin sei namentlich durch eine klare und überzeugende Struktur begründet. Die Beschwerdeführerin erhielt die Note 3 (30 Punkte). Die Beschwerdeführerin habe viele Beteiligte; die GL-Mitglieder seien als Projektbeteiligte aufgeführt, jedoch nicht im Organigramm zugeordnet.

7.5.3 Prima facie scheint die Vergabestelle auch bei der Bewertung der Zuschlagskriterien 1 und 3 nicht von vornherein rechtswidrig vorgegangen zu sein. Die Beschwerdeführerin legt zudem nicht dar, inwiefern sie bei den einzelnen Kriterien bessere Noten bzw. die Zuschlagsempfängerin schlechtere Noten hätte erhalten sollen. Selbst wenn aufgrund der Tatsache, dass die Beschwerdeführerin als bisherige Anbieterin offensichtlich nicht mehr berücksichtigt werden sollte, davon ausgegangen würde, dass etwa die Bewertung der Schlüsselpersonen rechtlicher Prüfung nicht standhält, würde es der Beschwerdeführerin prima facie kaum gelingen, die fehlende Punktzahl im Rahmen der Preisbewertung im Rahmen der Bewertung der qualitativen Kriterien zu kompensieren (Zwischenentscheid des BVGer B-743/2007 vom 31. Juli 2007 E. 4.3). Der Unterschied zwischen dem Angebot der Beschwerdeführerin und jenem der Zuschlagsempfängerin liegt bei den qualitativen Kriterien 1 und 3 bei 65 Punkten. Insgesamt beträgt der Unterschied jedoch 215 Punkte (bzw. beim Zwischenergebnis ohne das Zuschlagskriterium 4: 175 Punkte).

7.6 Angesichts des Umstands, dass das Angebot der Beschwerdeführerin bereits beim Zuschlagskriterium Preis einen Unterschied zum Angebot der Zuschlagsempfängerin von 110 Punkten aufweist und die Modalitäten der Bewertung bereits mittels Ausschreibung mitgeteilt worden sind, sowie des Umstands, dass die Beschwerdeführerin auch bei einer allfälligen besseren bzw. schlechteren Bewertung der qualitativen Zuschlagskriterien kaum eine Chance auf den Zuschlag hat, braucht die Frage, ob sich die Bewertung der Kriterien teilweise als rechtsfehlerhaft erweist, mangels Relevanz für den Ausgang des Verfahrens nicht abschliessend beurteilt zu werden.

8.

8.1 Die Beschwerdeführerin ist – wie in Erwägung 6 hiervor ausgeführt – der Auffassung, dass die wesentlichen Leistungskriterien gemäss Ausschreibung nur mit ihrem Vorwissen ersichtlich seien. Diesbezüglich bringt

die Beschwerdeführerin vor, sie habe sich innerhalb des engen Rahmens des Vergabeverfahrens – es seien weder Varianten noch nachträgliche Anpassungen des Angebotstextes gestattet – um die Ausräumung allfälliger Unklarheiten und um die Vermeidung möglicher Missverständnisse bemüht und habe Anfragen im Rahmen der Fragen und Antworten eingereicht. Konkret habe sie eine Auflistung der bestehenden Konfiguration beantragt, worauf die Vergabestelle in ihrer Antwort im Wesentlichen auf die bestehenden Unterlagen verwiesen und keine Präzisierungen bekanntgegeben habe, mit der Begründung, eine Auflistung des heutigen Setups sei nicht zielführend (vgl. dazu ausführlich E. 6.6 hiervor). Die Beschwerdeführerin führt weiter aus, dass sie in ihrem Angebot eine ganze Seite der Identifikation von kostentreibenden Funktionen gewidmet und ausserdem offeriert habe, alternative Preismodelle und Lösungen dieser Preistreiber im Rahmen der Anbieterpräsentation aufzuzeigen. Die Vergabestelle sei – gemeint ist: nach Einreichung der Offerte – weder auf die Anfragen im Rahmen der FAQ, auf die Vorschläge zur Lösung und Behebung von Kostentreibern noch auf das Angebot zu Ausführungen im Rahmen einer Anbieterpräsentation eingegangen (Beschwerde, Rz. 56 ff.). Sie habe auch keine Rückfragen zu ihrem Angebot erhalten (Beschwerde, Rz. 69).

8.2 Die Vergabestelle äussert sich dazu dahingehend, dass sie in der Ausschreibung ausdrücklich festgehalten habe, dass sie keine Verhandlungen durchführe. Im Rahmen der vorgesehenen Anbieterpräsentationen sei denn auch nicht vorgesehen gewesen, über allfällige Kostentreiber oder Varianten zu verhandeln. Die Vergabestelle bringt zudem vor, dass sie entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin am 22. Juni 2015 per E-Mail Kontakt zur Beschwerdeführerin aufgenommen habe, um sich unvollständige oder nicht eindeutig interpretierbare Angaben in ihrem Angebot präzisieren zu lassen. Die Beschwerdeführerin habe darauf am 24. Juni 2015 geantwortet (vgl. Vernehmlassung vom 25. September 2015, Rz. 16).

8.3 Demnach ist zu untersuchen, inwiefern eine Interaktion zwischen der Vergabestelle und der Beschwerdeführerin in Bezug auf die Offerte hätte stattfinden sollen bzw. ob die Vergabestelle verpflichtet gewesen wäre, der Beschwerdeführerin direkt mitzuteilen, dass sie nicht zwingend am bisherigen System festhalten möchte. Dabei ist einerseits zu klären, ob die Beschwerdeführerin ihrer Fragepflicht nachgekommen ist und andererseits, ob die Vergabestelle nach der Offerteingabe verpflichtet gewesen wäre, auf die Hinweise und Anfragen im Angebot der Beschwerdeführerin zu re-

agieren, um der Beschwerdeführerin letztlich zu ermöglichen, Anpassungen des Angebots vorzunehmen. Damit steht auch die Frage in Zusammenhang, ob vorliegend Verhandlungen (rechtmässig) durchgeführt worden sind.

8.3.1 Unter Umständen kann die Vergabestelle zur Durchführung einer genügenden Offertbereinigung verpflichtet sein. Soweit nötig, sind die eingereichten Offerten in technischer und rechnerischer Hinsicht zu bereinigen, damit sie objektiv vergleichbar sind und für die weitere Prüfung zwecks Zuschlagserteilung bereit sind (vgl. Art. 25 VöB; GALLI/MOSER/LANG/STEINER, a.a.O., Rz. 664 f. und 675 ff.). Aufgrund des Verbots des überspitzten Formalismus kann es im Einzelfall zulässig sein, kleinere Mängel, wie etwa formale Unvollständigkeiten, zu korrigieren (vgl. dazu das Urteil des BVGer B-985/2015 vom 12. Juli 2015 E. 4.3.2.3). Gemäss kantonaler Rechtsprechung kann die Offertbereinigung unter Umständen auch zusätzliche Abklärungen bei einzelnen Anbietern erforderlich erscheinen lassen. Die Vergabebehörde sei daher befugt, im Rahmen einer Offertbereinigung Rückfragen zu tätigen, ohne sich deswegen bereits dem Vorwurf der Annahme eines unzulässigen Abgebots (falls sich die Angebotssumme reduziert) oder einer sonstigen Wettbewerbsverfälschung auszusetzen. Andererseits haben solche Rückfragen aus eben diesem Grund mit der nötigen Zurückhaltung und Sorgfalt zu geschehen (AGVE 2005 S. 255 E. 2.1.1).

8.3.2 Die Praxis unterscheidet bei nicht den Anforderungen entsprechenden Offerten drei Kategorien: 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 (BVGE 2007/13 E. 6.2; AGVE 2005 S. 254 E. 2.1.1 sowie AGVE 1999 S. 341 ff. E. 3b/ee). Eine zweite Kategorie von Offerten ist dadurch gekennzeichnet, dass die Vergabestelle sie 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). Die dritte und letzte Kategorie lässt sich so umschreiben, dass die Mängel des Angebots derart geringfügig sind, dass die Vergabestelle zur Bereinigung derselben Hand bieten muss (vgl. zum Ganzen BVGE 2007/13 E. 3.3 sowie den Zwischenentscheid des BVGer B-7393/2008 vom 14. Januar 2009

E. 3.1 und die Urteile des BVGer B-985/2015 vom 12. Juli 2015 E. 4.3.5 sowie B-8061/2010 vom 18. April 2011 E. 6.1).

8.4 Die Beschwerdeführerin hat in ihrem Angebot vom 3. Juni 2015 explizit Kostentreiber erwähnt, so etwa die teuren und auf der Anzahl Prozessorne basierenden Oracle Lizenzen, wobei sie gleichzeitig festhielt, dass sie mit geringen qualitativen Einschränkungen oder genaueren Planwerten die Kosten erheblich reduzieren könnte. Ausserdem bot sie der Vergabestelle an, dass alternative Preismodelle und Lösungen im Rahmen der Angebotspräsentation aufgezeigt werden können (vgl. Beschwerdebeilage 5, 100-A-Angebotsunterlagen-Los-1, Ziffer 3.1). Wenn die Beschwerdeführerin der Vergabestelle nun vorwirft, sie hätte auf ihre Vorschläge zur Lösung und Behebung von Kostentreibern im Angebot nicht reagiert, so verkennt die Beschwerdeführerin, dass eine Änderung des Angebots nach Offerteinreichung nur im Rahmen von Verhandlungen gemäss Art. 20 BöB, nicht aber im Rahmen einer Offertbereinigung möglich gewesen wären. Dass ihre Offerte mit geringfügigen Mängeln behaftet gewesen wäre, zu deren Behebung die Vergabestelle hätte Hand bieten müssen (vgl. dazu E. 8.3.3 hiavor), bringt selbst die Beschwerdeführerin nicht vor. Sie beruft sich in diesem Zusammenhang auch nicht auf Varianten, da solche ausgeschlossen waren. Eine "Offertbereinigung" bzw. Offertänderung in Bezug auf Preismodelle und den grundsätzlichen Lösungsansatz, welche ausserhalb von Verhandlungen vorgenommen wird, wäre demnach offensichtlich nicht rechtmässig. Damit ist es der Vergabestelle auch nicht vorzuwerfen, dass sie keine "Offertbereinigung" im Sinne der Rüge der Beschwerdeführerin vorgenommen hat. Vielmehr kann gesagt werden, dass die Vergabestelle prima facie namentlich gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstossen hätte, wenn sie der Beschwerdeführerin ermöglicht hätte, ihr Angebot ausserhalb von Verhandlungen derart substanziell anzupassen.

8.5 Es stellt sich ausserdem die Frage, ob die Vergabestelle mit der Zuschlagsempfängerin anstelle einer Anbieterpräsentation eine Verhandlung im Sinne von Art. 20 BöB bzw. Art. 26 VöB durchgeführt hat, womit Angebotsänderungen grundsätzlich möglich gewesen wären (vgl. zu den Verhandlungen auch E. 9.5.3 hiernach).

8.5.1 Die Vergabestelle hat laut Ziffer 4.3 der Ausschreibung vom 14. April 2015 Verhandlungen vorbehalten. Reine Abgebotsrunden respektive Preisverhandlungen werden gemäss Ausschreibung jedoch keine durch-

geführt. Im Rahmen von Nachverhandlungen könnten aber Angebotsbereinigungen oder Leistungsänderungen eine entsprechende Preisänderung zur Folge haben. Demnach wäre es der Vergabestelle – entgegen ihrer Darstellung, wonach Verhandlungen in der Ausschreibung ausgeschlossen worden seien – vorliegend möglich gewesen, Verhandlungen durchzuführen und damit Angebotsänderungen, namentlich Leistungsänderungen, zuzulassen (vgl. ALEXIS LEUTHOLD, Offertverhandlungen in öffentlichen Vergabeverfahren, Diss., Zürich/Basel/Genf 2009, Rz. 30 und Rz. 39 f.). Ein entsprechender Vorbehalt führt jedoch nicht zu einer Verpflichtung der Vergabestelle, mit den Anbietern Verhandlungen zu führen.

8.5.2 Von einer eigentlichen Verhandlung kann aufgrund des Protokolls der Anbieterpräsentation vom 7. Juli 2015, welches der Beschwerdeführerin mit Verfügung vom 13. Oktober 2015 in teilweise geschwärzter Form zugestellt worden ist, nicht ausgegangen werden. Aus dem Protokoll geht hervor, dass die Vergabestelle lediglich einige Erklärungen zum Angebot der Zuschlagsempfängerin einholte. Substanzielle Änderungen bzw. Verbesserungen des Angebots wurden indessen nicht besprochen. Damit kann gesagt werden, dass die Vergabestelle zwar die Möglichkeit gehabt hätte, mit den Anbietern Verhandlungen zu führen, darauf jedoch in rechtskonformer Weise verzichtet hat.

8.6 Zusammenfassend kann davon ausgegangen werden, dass aus dem Verhalten der Vergabestelle in Bezug auf die Fragen der Beschwerdeführerin anlässlich der Fragerunde sowie mit Blick auf die Regeln der Angebotsänderungen keine Rechtsverletzungen ersichtlich sind. An dieser Stelle ist auch darauf hinzuweisen, dass – wie die Beschwerdeführerin zu Recht ausführt – Varianten im vorliegenden Vergabeverfahren ausgeschlossen worden sind (vgl. Ziffer 2.8 der Ausschreibung vom 14. April 2015) und allfällige Varianten betreffend Preismodelle und Lösungen im Angebot der Beschwerdeführerin ohnehin auszuschliessen wären.

9.

9.1 Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, dass sie zur Angebotspräsentation hätte eingeladen werden müssen. Sie macht insbesondere unter Berufung auf Lehre und Rechtsprechung geltend, die Vergabestelle habe das Gleichbehandlungsgebot zu beachten und dürfe keine sogenannte "Shortlist-Verfahren" durchführen, indem nur einige der besten Anbieter zur Verhandlung eingeladen werden. Die Vergabestelle habe sich formell die Möglichkeit gegeben, nicht aber die Pflicht eingeräumt, auf eine

Präsentation verzichten zu können. Auch dieses Recht habe sie im Rahmen der vergaberechtlichen Grundsätze auszuüben. Es hätten zahlreiche Gründe bestanden, die eine weitere Überprüfung der eingegangenen Angebote erforderlich gemacht hätten. So hätte die Vergabestelle im Rahmen einer seriösen Wirtschaftlichkeitsprüfung abklären müssen, wie sich die substantiellen Preisunterschiede im Angebot der Beschwerdeführerin und der Zuschlagsempfängerin erklären. Die Anhörung der Beschwerdeführerin hätte im dringenden Interesse der Vergabestelle gelegen, da sie durch einen Vergleich der angebotenen Lösungen auf mögliche Schwächen des Angebots der Zuschlagsempfängerin hätte stossen können (Beschwerde, Rz. 95). Die Beschwerdeführerin habe in ihrem Angebot klar darauf hingewiesen, dass dieses sämtliche geforderte Leistungen umfasse, aber zahlreiche möglicherweise unnötige Kostentreiber enthalte. Indem die Vergabestelle die notwendige Klärung der fraglichen Punkte im Rahmen einer Anbieterpräsentation nicht vorgenommen habe, habe sie das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerin verletzt. Ausserdem sei die Anbieterpräsentation kein Selbstzweck, sondern stelle ein notwendiges Hilfsmittel dar, um die in Frage stehenden Angebote auf ihre Glaubwürdigkeit und Zuverlässigkeit zu überprüfen. Diesbezüglich habe die Vergabestelle auch gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstossen.

9.2 Dagegen bringt die Vergabestelle vor, dass sie gemäss Ausschreibung vom 14. April 2015 keine Verhandlung führe. Sie habe "Verhandlungen" in Form von Anbieterpräsentationen vorgesehen, wobei sie sich vorbehalten habe, nur diejenigen Anbieter zur Präsentation einzuladen, welche gemäss Zwischenstand vor der Präsentation und damit nach der Bewertung der Zuschlagskriterien 1 bis 3 noch eine Chance auf den Zuschlag haben. Die Präsentation sollte dabei den Anbietern die Möglichkeit geben, ihr Angebot zu den technischen Punkten zu erläutern und der Vergabestelle ermöglichen, Fragen zu Unklarheiten in den Angeboten zu stellen, um die Stärken und Schwächen der einzelnen Angebote besser zu erkennen. Die Beschwerdeführerin habe nach dem Zwischenergebnis 195 von möglichen 500 Punkten erhalten, während das Angebot der Zuschlagsempfängerin mit 370 Punkten bewertet worden sei. Da die Präsentation mit 10% gewichtet werde und folglich maximal 50 Punkte erreicht werden konnten, habe sich somit die Einladung der Beschwerdeführerin erübrigt (vgl. Vernehmlassung vom 25. September 2015, Rz. 9 ff.). Bezüglich der Rüge der Verletzung des Gleichbehandlungsgebots macht die Vergabestelle geltend, dass in der Ausschreibung ausdrücklich darauf hingewiesen worden sei, dass Varianten nicht zulässig sind. Wäre sie auf die Verhandlungen zu

alternativen Preismodellen und Lösungen eingetreten, hätte sie ihre eigenen Ausschreibungsvorgaben verletzt und indirekt über die Verhandlungen mit der Beschwerdeführerin eine Variante zugelassen und die anderen Anbieter ungleich behandelt (vgl. Vernehmlassung von 25. September 2015, Rz. 19 ff.).

9.3

9.3.1 Als durch Beschwerde selbständig anfechtbare Verfügungen gelten nach Art. 29 BöB insbesondere die Ausschreibung des Auftrags (Bst. b) und der Zuschlag (Bst. a). Einwände, welche die Ausschreibung betreffen, können im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens gegen einen späteren Verfügungsgegenstand grundsätzlich nicht mehr vorgebracht werden, soweit Bedeutung und Tragweite der getroffenen Anordnungen ohne Weiteres erkennbar waren (BVGE 2014/14 E. 4.4; Zwischenentscheid des BVGer B-738/2012 vom 14. Juni 2012 E. 3.1 mit Hinweisen; Entscheid der BRK vom 16. November 2001, BRK 2001-011, publiziert in: VPB 66.38, E. 2c/aa mit Hinweisen; MARC STEINER, Das Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht in Vergabesachen, in: Michael Leupold et al. (Hrsg.), Der Weg zum Recht, Festschrift für Alfred Bühler, Zürich 2008, S. 405 ff., S. 412 mit Hinweisen). Behauptete Mängel in den Ausschreibungsunterlagen sind dagegen grundsätzlich nicht selbständig, sondern mit dem nächstfolgenden Verfahrensschritt, der in eine Verfügung gemäss Art. 29 BöB mündet, in der Regel also mit dem Zuschlag, anzufechten (BVGE 2014/14 E. 4.4; Urteil des BVGer B-1358/2013 vom 23. Juli 2013 E. 2.1 mit Hinweis, siehe dazu auch die Urteilsbesprechung von MARTIN BEYELER, in: Baurecht 1/2014, S. 35 f.; Urteil des BVGer B-8061/2010 vom 18. April 2011 E. 5.1 mit Hinweis; Zwischenentscheide des BVGer B-738/2012 vom 14. Juni 2012 E. 3.1 und B-1172/2011 vom 31. März 2011 E. 4.2.3, je mit Hinweisen; Entscheid der BRK vom 16. November 2001, BRK 2001-011, publiziert in: VPB 66.38, E. 3c/cc).

9.3.2 Mündliche Präsentationen der Angebote vor der Vergabestelle müssen mit Blick auf das Transparenzgebot als Zuschlagskriterium angekündigt werden. Ausserdem sind sie nach den massgeblichen Vorschriften ordnungsgemäss zu protokollieren (vgl. GALLI/MOSER/LANG/STEINER, a.a.O., Rz. 738).

9.3.3 Das Gleichbehandlungsgebot (Art. 1 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 lit. a BöB) verlangt einerseits, dass den Anbietern die gleichen formellen Rahmenbedingungen zu gewährleisten sind und andererseits, dass die Angebote anhand derselben Massstäbe beurteilt werden (MARTIN BEYELER,

Ziele und Instrumente des Vergaberechts, Zürich 2008, Rz. 185 ff.; vgl. zur Bedeutung der Gleichbehandlung im Rahmen der Eignungsprüfung das Urteil des BVGer B-3526/2013 vom 20. März 2014 E. 5.3). Die anhand gleicher Voraussetzungen eingereichten Angebote sind demnach von der Vergabestelle mit gleichen Ellen zu bewerten.

9.4 Die Vergabestelle hat in der Ausschreibung unter Ziffer 3.9 als Zuschlagskriterium 4 die Qualität der Anbieterpräsentation mit einer Gewichtung von 10% (von maximal 500 Punkten) vorgesehen. Dabei behielt sich die Vergabestelle vor, nur diejenigen Anbieter zur Präsentation einzuladen, welche gemäss Zwischenstand vor der Präsentation noch eine Chance auf den Zuschlag haben. Als Kriterien für die Anbieterpräsentation sah die Vergabestelle den Inhalt, die Nachvollziehbarkeit, die Transparenz bzw. Klarheit und die Fragenbeantwortung vor. An der Anbieterpräsentation sollte eine Gesamtbeurteilung des Angebots der unter den Zuschlagskriterien 1 bis 3 aufgeführten Punkte sowie Präzisierungen zu den technischen Spezifikationen im Zentrum stehen.

9.4.1 Vorliegend hat die Beschwerdeführerin nach dem Zwischenergebnis im Vergleich zur Zuschlagsempfängerin (mit 370 Punkten von maximal 500 Punkten) – selbst unter Berücksichtigung allfälliger Zugewinne in Bezug auf die qualitativen Aspekte im Rechtsmittelverfahren (vgl. E. 7.5 f. hiervor) – zu wenige Punkte erreicht, um noch eine Chance auf den Zuschlag zu haben. Die Vergabestelle hat entsprechend ihren Vorgaben in der Ausschreibung gehandelt, indem sie die Beschwerdeführerin nicht zur Anbieterpräsentation eingeladen und damit dem Grundsatz der Transparenz Rechnung getragen hat. Vor allem ist im Ausschreibungstext auch keine Klausel enthalten, wonach eine Mindestanzahl von Anbietern zur Anbieterpräsentation hätte zugelassen werden müssen. Von einer Verletzung des Gleichbehandlungsgebots kann jedenfalls insoweit nicht ausgegangen werden, als der grosse Punkteabstand zwischen den Angeboten der Beschwerdeführerin und der Zuschlagsempfängerin nach der Bewertung der Zuschlagskriterien 1 bis 3 dazu geführt hat, dass keine gleichen Sachverhalte vorliegen, indem das Angebot der Beschwerdeführerin für den Zuschlag eben nicht mehr in Frage kam.

9.4.2 Die Beschwerdeführerin hat keine Beschwerde gegen die Ausschreibung eingereicht. Wenn sie nun vorbringt, dass auch sie zur Anbieterpräsentation hätte eingeladen werden sollen und eine Anbieterpräsentation ausserdem kein Selbstzweck sei, sondern ein notwendiges Hilfsmittel darstelle, um die Angebote auf ihre Glaubwürdigkeit und Zuverlässigkeit hin

zu überprüfen, so sind diese Rügen ohnehin verspätet. Mit anderen Worten ist die Beschwerdeführerin, welche der Vergabestelle im Wesentlichen ihr Ermessen in Bezug auf die Einladung der Anbieter zur Präsentation absprechen will, damit nicht mehr zu hören. Die Ausschreibung hält klar fest, dass die Vergabestelle sich vorbehält, nur jene Anbieter einzuladen, welche für den Zuschlag noch in Frage kommen.

9.4.3 Nachdem das Shortlisting in der Ausschreibung ausdrücklich vorbehalten war und die Ausschreibung unangefochten in Rechtskraft erwachsen ist, kann sich die Beschwerdeführerin nicht mehr auf die Unzulässigkeit des Shortlistings als solchen berufen. Tatsächlich könnte demgegenüber in der Sache argumentiert werden, dass für eine Offertpräsentation insoweit dieselben Regeln gelten müssen wie für Verhandlungen. Diesbezüglich wird in der Lehre ausgeführt, Shortlist-Verfahren seien grundsätzlich unzulässig (vgl. zu Verhandlungen GALLI/MOSER/LANG/STEINER, a.a.O., S. 700). Dazu wird indessen mit Blick auf die Reduktion des Aufwands der Beteiligten auch die Gegenmeinung vertreten dahingehend, dass nur diejenigen Anbieter zu berücksichtigen sind, deren Angebote vernünftigerweise für den Zuschlag in Frage kommen (HANS RUDOLF TRÜEB, in: Oesch/Weber/Zäch (Hrsg.), Wettbewerbsrecht II, Zürich 2011, Rz. 9 zu Art. 20 BöB). Im Vorentwurf für ein neues Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (VE BöB) soll in Art. 26 Abs. 3 wohl ausdrücklich eine gesetzliche Grundlage für das Shortlisting geschaffen werden. Darauf ist im vorliegenden Zusammenhang indessen nicht näher einzugehen.

9.5 An dieser Stelle ist jedenfalls festzuhalten, dass in der Ausschreibung vom 14. April 2015 ersichtlich war, dass die Anbieterpräsentationen im Zeitraum vom 6. Juli 2015 bis 17. Juli 2015 stattfinden werden und die Anbieter spätestens fünf Tage vor der Präsentation eingeladen werden. Die Beschwerdeführerin hat mit E-Mail vom 24. Juni 2015 angefragt, bis wann sie mit einer Rückmeldung bezüglich eines möglichen Präsentationstermins rechnen könne. Die Vergabestelle hat auf diese Frage gemäss Aktenlage prima facie nicht geantwortet. Ob die Beschwerdeführerin Anspruch darauf gehabt hätte, ausdrücklich darüber informiert zu werden, dass sie nicht zur Anbieterpräsentation zugelassen wird, kann vorliegend – jedenfalls mit Blick auf die Gewährung der aufschiebenden Wirkung – offen bleiben, nachdem in der Sache feststeht, dass die Vergabestelle aufgrund des Ausschreibungstexts und angesichts des Punkteunterschieds zwischen den beiden Anbietern in der Sache befugt war, nur die spätere Zuschlagsempfängerin zu einer Anbieterpräsentation einzuladen

(E. 9.4 hiervor). Damit braucht auch nicht geprüft zu werden, ob die Anbieter nach ausbleibender Einladung zur Anbieterpräsentation hätten nachfragen müssen.

10.

Zusammenfassend ergibt sich, dass sich die Beschwerde insgesamt aufgrund der Akten im Sinne prima facie-Würdigung in Bezug auf die gegen die Ausschreibung bzw. Ausschreibungsunterlagen erhobenen Rügen betreffend die Leistungsbeschreibung (E. 6.4 ff.) als offensichtlich unbegründet erweist. Damit wird das Verfahren jedenfalls nicht mehr so weit neu aufgerollt, dass sich Gelegenheit zu einer neuen Offertstellung ergäbe (E. 6.7). Ebenfalls als offensichtlich unbegründet erweist sich die Rüge, die Offerte der Beschwerdeführerin hätte im Sinne von substantziellen Offertänderungen "bereinigt" werden müssen (E. 8.4). Soweit die Beschwerdeführerin rügt, es sei kein Shortlisting zulässig, ist diese Rüge nicht zu hören, da das Shortlisting in der Ausschreibung klar vorbehalten worden und die Ausschreibung unangefochten in Rechtskraft erwachsen ist (E. 9.4). In der Sache ist die Rüge der Beschwerdeführer, soweit sie geltend macht, sie hätte noch intakte Chancen auf den Zuschlag gehabt, weshalb sie zur Offertpräsentation hätte zugelassen werden müssen, offensichtlich unbegründet (E. 9.4.1). Angesichts dieser Ausgangslage führen die formalen Rügen betreffend die Verletzung der Begründungspflicht allein nicht zur Gewährung der aufschiebenden Wirkung (E. 5.3.3). Dasselbe gilt für die Rügen betreffend die Plausibilisierung (E. 7.4.3) und die Bewertung der Offerten (E. 7.5), da sich auch bei gewissen diskutierten Anpassungen die Bewertung kaum so verändert, dass die Beschwerdeführerin mehr Punkte erhält als die Zuschlagsempfängerin. Damit ist das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung ohne Interessenabwägung und damit namentlich ohne Beurteilung der Dringlichkeit der in Frage stehenden Vergabe abzuweisen.

11.

11.1 In Bezug auf die Akteneinsicht ist festzuhalten, dass dem Akteneinsichtsbegehren der Beschwerdeführerin vom 7. September 2015 bereits teilweise entsprochen worden ist. Die Beschwerdeführerin will indessen umfangreiche Akteneinsicht, insbesondere in die Offerten der Anbieter (vgl. Beschwerdebeilage 17).

11.2 Die Vergabestelle reichte mit Vernehmlassung vom 25. September 2015 verschiedene, teilweise geschwärzte, Beilagen (Beilagen 1 bis 14)

ein. Darunter befinden sich neben Dokumenten, welche das aktuelle Vertragsverhältnis der Vergabestelle mit der Beschwerdeführerin betreffen, namentlich auch ein anonymisierter Evaluationsbericht inkl. Beilagen sowie das Bewertungsblatt der Beschwerdeführerin und der Zuschlagsempfängerin (anonymisiert). Diese Beilagen wurden der Beschwerdeführerin zugestellt. Am 12. und 13. Oktober 2015 wurden der Beschwerdeführerin auch eine teilweise geschwärzte Version des Protokolls der Anbieterpräsentation vom 7. Juli 2015 und des Evaluationsberichts (unter Offenlegung der Namen der Mitglieder des Evaluationsteams) sowie die teilweise abgedeckten Lebensläufe der Mitglieder des Evaluationsteams zugestellt.

11.3 Damit hatte die Beschwerdeführerin Einsicht in alle Unterlagen, die für den vorliegenden Zwischenentscheid massgeblich erscheinen (vgl. Zwischenentscheide des BVGer B-2675/2012 vom 23. Juli 2012 E. 5 und B-6762/2011 vom 26. Januar 2012 E. 8).

11.4 Die Beschwerdeführerin beantragte mit Beschwerde vom 7. September 2015 ausserdem, dass ihr Gelegenheit zu geben sei, nach Gewährung der Akteneinsicht sowie zu allfälligen Eingaben der Vergabestelle Stellung zu nehmen und ihre Beschwerde anzupassen. Im Rahmen des Verfahrens betreffend die Erteilung der aufschiebenden Wirkung naturgemäss zur (vorübergehenden) Einschränkung des rechtlichen Gehörs (BVGE 2012/6 E. 3.5 mit Hinweisen, sowie GALLI/MOSER/LANG/STEINER, a.a.O., Rz. 1205 und 1340, ebenfalls mit Hinweisen). Vorliegend wurde der Beschwerdeführerin Gelegenheit gegeben, einerseits zur Vernehmlassung der Vergabestelle vom 25. September 2015 zur Frage der Erteilung der aufschiebenden Wirkung und andererseits zu den am 12. bzw. 13. Oktober 2015 zugestellten Akten Stellung zu nehmen. Die Beschwerdeführerin reichte in der Folge eine Stellungnahme zur Frage der aufschiebenden Wirkung ein; auf Stellungnahmen zu den ihr zugestellten Akten verzichtete sie. Dem rechtlichen Gehör der Beschwerdeführerin wurde somit im Zwischenverfahren betreffend die Erteilung der aufschiebenden Wirkung genügend Rechnung getragen. Über eine allfällige Beschwerdeergänzung wird im Hauptverfahren zu entscheiden sein.

11.5 Soweit weitergehend werden die Anträge auf Akteneinsicht daher einstweilen abgewiesen. Anordnungen zur Akteneinsicht im Hauptverfahren werden mit separater Verfügung getroffen. Dasselbe gilt auch für die Akteneinsichtsanträge der Vergabestelle in Bezug auf die geschwärzten Passagen der Beschwerde und die Beschwerdebeilage 11.

12.

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

Demnach verfügt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Das Gesuch der Beschwerdeführerin um Erteilung der aufschiebenden Wirkung wird abgewiesen.

2.

Die Anträge der Beschwerdeführerin auf Akteneinsicht werden, soweit diesen nicht bereits im Rahmen der Instruktion entsprochen worden ist, einstweilen abgewiesen.

3.

Anordnungen betreffend die Akteneinsicht im Hauptverfahren erfolgen mit separater Verfügung.

4.

Die Instruktion des Schriftenwechsels im Hauptverfahren erfolgt mit separater Verfügung.

5.

Über die Kostenfolge des vorliegenden Zwischenentscheides wird mit dem Endentscheid befunden.

6.

Dieser Entscheid geht an:

- die Beschwerdeführerin (Rechtsvertreter; Gerichtsurkunde, vorab in elektronischer Form)
- die Vergabestelle (Ref-Nr. SIMAP- Projekt-ID 129567; Gerichtsurkunde, vorab in elektronischer Form)
- die Zuschlagsempfängerin (Einschreiben)

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Marc Steiner

Beatrice Badilatti

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtschrift 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 der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 30. Oktober 2015