



Urteil vom 16. Oktober 2025

Besetzung

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

Parteien

A. _____,
vertreten durch die Rechtsanwälte
Alexandre Kirschmann und Dr. Domenico Di Cicco,
Kellerhals Carrard Lausanne/Sion SA,
Beschwerdeführerin,

Gegen

Bundesamt für Bauten und Logistik BBL,
vertreten durch die Rechtsanwälte
Prof. Dr. iur. Hans Rudolf Trüb und/oder Lena Götzinger,
Walder Wyss AG,
Vergabestelle,

B. _____ AG,
Beschwerdegegnerin.

Gegenstand

Öffentliches Beschaffungswesen; Zuschlag betr. Projekt
"Ersatz des vom Bundesamt für Polizei verwendeten
automatisierten Fingerabdruck-Identifikationssystems (AFIS)

sowie über die fakultative Beschaffung eines
Gesichtsbildvergleichssystems", (SIMAP-Projekt-ID #242;
Meldungsnummer #242-02).

Sachverhalt:

A.

Am 1. Juli 2024 schrieb das Bundesamt für Bauten und Logistik BBL (nachfolgend: Vergabestelle) einen Dienstleistungsauftrag mit dem Projekttitel "Ersatz des vom Bundesamt für Polizei verwendeten automatisierten Fingerabdruck-Identifikationssystems (AFIS) sowie über die fakultative Beschaffung eines Gesichtsbildvergleichssystems" im offenen Verfahren aus (SIMAP-Meldungsnummer #242-01).

Gegenstand des Projekts ist die Ablösung des sich aktuell bei der Vergabestelle im Einsatz befindenden automatisierten Fingerabdruck-Identifikationssystems (**AFIS**). Dieses erlaubt es, bekannte und unbekannte Personen anhand von Finger- und Handflächenabdrücken mit erkennungsdienstlichen Daten und offenen Tatortspuren abzugleichen. Optional soll ein Modul für den Gesichtsbildvergleich (**GES**) beschafft werden, mit dem Gesichtsbilder von verdächtigen bekannten und unbekannt Personen abgeglichen werden können. Die neu zu beschaffende Software (**ABIS**) muss in der Lage sein, sowohl den daktyloskopischen Abgleich als auch den Gesichtsbildabgleich durchzuführen.

B.

In der Folge gingen fristgerecht zwei Angebote ein. Am 10. März 2025 erteilte die Vergabestelle den Zuschlag an die B. _____ AG (nachfolgend: Beschwerdegegnerin).

C.

Gegen diese Zuschlagsverfügung erhob die A. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) am 31. März 2025 Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht mit folgenden Rechtsbegehren:

Rechtsbegehren

1. Die Zuschlagsverfügung des Bundesamtes für Bauten und Logistik vom 10. März 2025 (SIMAP Nr. 242-02 [24019] 403 AFIS2026) sei aufzuheben und dahingehend abzuändern, dass der Zuschlag an A. _____ erteilt wird.
2. Eventualiter zu Ziffer 1: Die Sache sei zur Neuurteilung des Zuschlags betreffend das Beschaffungsverfahren "Ersatz des vom Bundesamt für Polizei verwendeten automatisierten Fingerabdruck-Identifikationssystems (AFIS) und fakultative Beschaffung eines Gesichtsbildvergleichssystems" an die Vergabestelle zurückzuweisen.

3. Verfahrensanhträge

a) Der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zu erteilen.

b) Der Vorinstanz sei es superprovisorisch zu verbieten, den Vertrag mit der Zuschlagsempfängerin B. _____ AG bis zum Entscheid abzuschliessen.

4. Kostenverlegung

Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge (inkl. MWST) zu Lasten der Vergabestelle.

Zur Begründung führte die Beschwerdeführerin im Wesentlichen aus, die Standardsoftware der Beschwerdegegnerin erfülle mutmasslich nicht sämtliche fachtechnischen Anforderungen gemäss TS01 und müsse deshalb ausgeschlossen werden. Zudem sei die mit TS01 verknüpfte Bewertung von ZK02 zu hoch ausgefallen. Hinzu komme, dass es unmöglich gewesen sei, für das Zuschlagskriterium ZK04 (Algorithmus GES) die maximale Punktzahl zu erreichen, weshalb dieses Kriterium in vergaberechtswidriger Weise weniger Gewicht erhalten habe, als in den Ausschreibungsunterlagen angekündigt worden sei. Weiter sei das Kriterium ZK04 auch falsch definiert worden. Die Vergabestelle habe mit der Benchmark "FNMR overall" auf den falschen Indikator gesetzt. Richtig wäre der Benchmark "FMR Vary Gini" gewesen. In jedem Fall handle es sich beim Angebot der Beschwerdegegnerin um ein ungewöhnlich niedriges Angebot, bei dem die Vergabestelle zu weiteren Abklärungen und allenfalls zum Ausschluss des Angebotes verpflichtet gewesen wäre. Für den Fall, dass es sich trotz aller Einwände um ein zulässiges Angebot handeln sollte, müsse das Preisbewertungsmodell nachträglich korrigiert werden. Es könne nicht sein, dass beim Zuschlagskriterium Preis das eine Angebot die Maximalnote und das andere Angebot keine Punkte erhalte.

D.

Mit Zwischenverfügung vom 2. April 2025 erteilte das Bundesverwaltungsgericht der Beschwerde vorerst superprovisorisch die aufschiebende Wirkung. Gleichzeitig erhielt die Beschwerdegegnerin Gelegenheit, mitzuteilen, ob sie im vorliegenden Verfahren aktiv Parteirechte ausüben wolle. Die Beschwerdegegnerin liess sich innert Frist nicht vernehmen.

E.

Am 5. Mai 2025 reichte die Vergabestelle nach einmaliger Fristerstreckung ihre Vernehmlassung mit folgenden Rechtsbegehren ein:

Rechtsbegehren:

Die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

Prozessuale Anträge:

1. Das Gesuch der Beschwerdeführerin um Erteilung der aufschiebenden Wirkung sei abzuweisen, und der Beschwerde sei die superprovisorisch erteilte aufschiebende Wirkung zu entziehen.
2. Der Beschwerdeführerin sei nur insoweit Einsicht in die Verfahrensakten zu gewähren, als die Verfahrensakten mit Blick auf deren Rechtsbegehren und Rügen relevant sind und überwiegende öffentliche oder private Interessen nicht entgegenstehen, während Geschäftsgeheimnisse oder andere schützenswerte Daten Dritter von der Einsicht auszunehmen seien.
3. Vor dem Zwischenentscheid über die aufschiebende Wirkung sei kein weiterer Schriftenwechsel durchzuführen.
4. Für den Fall, dass das Bundesverwaltungsgericht ohne Zwischenentscheid über die aufschiebende Wirkung direkt durch Endentscheid entscheiden sollte, sei ebenfalls kein weiterer Schriftenwechsel durchzuführen.
5. Eine Beschwerdeergänzung sei nicht zuzulassen.
6. Für den Fall, dass der Beschwerdeführerin wider Erwarten Gelegenheit gegeben wird, ihre Beschwerde zu ergänzen und anzupassen oder anderweitig Stellung zu nehmen, ist der Vergabestelle eine angemessene Frist zur Ergänzung dieser Stellungnahme einzuräumen.

Alles unter Kostenfolge zulasten der Beschwerdeführerin.

Die Vergabestelle begründete ihre Anträge im Wesentlichen damit, die fachtechnischen Anforderungen gemäss TS01 seien erfüllt. Die Vergabestelle habe jede einzelne Anforderung überprüft und dabei auch die Referenzen der jeweiligen Dokumentation nachvollzogen. Durch die Verknüpfung von TS01 mit ZK02 sei folglich auch der Einwand nicht zu hören, wonach die Bewertung von ZK02 zu hoch ausgefallen sei. Unzutreffend sei auch die Rüge, wonach für das ZK04 die maximale Punktzahl nicht erreicht werden können. Anders als die Beschwerdeführerin behauptete, sei sie nicht diejenige Anbieterin mit dem besten Algorithmus für Gesichtserkennung. Der Beschwerdeführerin stehe es im Übrigen nicht zu, der Vergabestelle vorzuschreiben, welchen Index sie zu beschaffen habe. Aus der Ausschreibung sei klar hervorgegangen, dass auf den "FNMR overall"

abgestellt werde. Weiter liege weder ein ungewöhnlich niedriges Angebot vor noch hätten sich auf Nachfrage Anhaltspunkte dafür ergeben, dass die Beschwerdegegnerin die Ausschreibungsbedingungen nicht einhalten würde. Abschliessend erweise sich auch die Rüge gegen das Preisbewertungsmodell als unbegründet. Zum einen sei sie zu spät erfolgt. Zum anderen wäre eine nachträgliche Anpassung der Preisbewertung bzw. der Preisspanne im vorliegenden Fall vergaberechtswidrig gewesen.

F.

Mit Instruktionsverfügung vom 6. Mai 2025 stellte das Bundesverwaltungsgericht die Vernehmlassung der Beschwerdeführerin zu. Weiter wies es die Vergabestelle darauf hin, dass es praxisgemäss unzulässig sei, den Evaluationsbericht pauschal als internes Aktenstück zu qualifizieren, stattdessen seien von der Akteneinsicht einzig diejenigen Angaben des Evaluationsberichts auszunehmen, welche Geschäftsgeheimnisse oder andere schützenswerte Angaben über die Konkurrenten beinhalten. Das Bundesverwaltungsgericht forderte die Vergabestelle deshalb auf, eine der Beschwerdeführerin zustellbare Version des Evaluationsberichts einzureichen, wobei die Vergabestelle allfällige Abdeckungen einzeln zu begründen hatte.

G.

Am 14. Mai 2025 stellte das Bundesverwaltungsgericht der Beschwerdeführerin den teilweise abgedeckten Evaluationsbericht zu und wies die prozessualen Anträge der Vergabestelle, wonach keine weiteren Schriftenwechsel zuzulassen seien, ab.

H.

Die Beschwerdeführerin reichte am 13. Juni 2025 ihre Replik ein, wobei sie zusätzlich beantragte, dass die prozessualen Anträge Ziff. 1 und 2 der Vergabestelle abzuweisen seien, soweit darauf einzutreten sei. Dabei machte sie weitere Ausführungen dazu, warum das Angebot der Beschwerdegegnerin TS01 offensichtlich nicht erfülle und ausgeschlossen werden müsse. In diesem Zusammenhang verwies sie insbesondere auf die unterschiedlichen Definitionen von "Standardsoftware" und "Swiss Finish". Angesichts der strengen Definitionen sei es praktisch unmöglich, dass die Beschwerdegegnerin mehr Standardfunktionen anbieten könne, als die Beschwerdeführerin selbst als bisherige Dienstleisterin des ausgeschriebenen Auftrages habe erreichen können. Das falsche Verständnis der Ausschreibung führe dazu, dass die Beschwerdegegnerin die

Implementierung der technischen Funktionalitäten in das System der Vergabestelle stark unterschätze.

I.

Mit Duplik vom 28. Juli 2025 hielt auch die Vergabestelle an ihren bisherigen Anträgen fest. Der Beschwerdeführerin dürfe in Bezug auf die viel zu strikte Auslegung der Definitionen von "Standardsoftware" und "Swiss Finish" nicht gefolgt werden. Anpassungen von Funktionen der Standardsoftware in der Arbeitsumgebung der Vergabestelle seien eindeutig zulässig gewesen. Aus dem Angebot der Beschwerdegegnerin werde im Übrigen auch deutlich, dass diese den Aufwand der Implementierung in die Arbeitsumgebung der Vergabestelle nicht unterschätzt habe. Der deutliche Preisunterschied lasse sich hauptsächlich mit der flexibleren Software-Architektur der Beschwerdegegnerin erklären.

J.

Am 29. August 2025 reichte die Beschwerdeführerin ihre Schlussbemerkungen ein und stellte neue Anträge, subsidiär zu den bisherigen:

Die Zuschlagsverfügung des Bundesamtes für Bauten und Logistik BBL vom 10. März 2025 sei aufzuheben.

Das Vergabeverfahren betreffend den "Ersatz des vom Bundesamt für Polizei verwendeten automatischen Fingerabdruck-Identifikationssystems (AFIS) und fakultative Beschaffung eines Gesichtsbildvergleichssystems" sei aufzuheben und die Vergabestelle anzuweisen, eine neue Ausschreibung im Sinne der Erwägungen durchzuführen.

Zur Begründung der eventualiter gestellten Anträge machte sie geltend, die Vergabestelle sei mit Bezug auf die Begriffe Standardsoftware und "Swiss Finish" während der Evaluation wesentlich von ihren eigenen Vorgaben der Ausschreibung abgewichen. Im Übrigen verwies sie erneut auf die ungenügende Akteneinsicht sowie auf die unzureichende Prüfung des ungewöhnlich niedrigen Angebotes.

K.

Mit unaufgeforderter Eingabe vom 10. September 2025 stellte die Vergabestelle die prozessualen Anträge, die Schlussbemerkungen der Beschwerdeführerin vom 29. August 2025 seien aus dem Recht zu weisen, eventualiter sei der Vergabestelle eine angemessene Frist für die Erstattung einer Stellungnahme zu den neuen Vorbringen anzusetzen.

L.

Am 24. September 2025 reichte auch die Beschwerdeführerin eine unaufgeforderte Stellungnahme ein. Ihre Ausführungen in den Schlussbemerkungen seien nicht aus dem Recht zu weisen. Der Vergabestelle stehe es frei, sich ebenfalls innerhalb einer angemessenen Frist erneut zu äussern.

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten und die eingereichten Akten wird, soweit erforderlich, in den folgenden Erwägungen Bezug genommen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

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

1.2 Das Bundesverwaltungsgericht ist zuständig für die Beurteilung von Beschwerden gegen die Erteilung eines Zuschlags, der in den Anwendungsbereich des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen vom 21. Juni 2019 (BöB, SR 172.056.1) fällt (vgl. Art. 52 Abs. 1 i.V.m. Art. 53 Abs. 1 Bst. e BöB).

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

2.

2.1 Das BöB erfasst die Vergabe öffentlicher Aufträge durch unterstellte Auftraggeberinnen innerhalb und ausserhalb des Staatsvertragsbereichs (Art. 1 BöB). Es ist anwendbar, wenn die Auftraggeberin dem Gesetz untersteht (Art. 4 BöB), wenn der Beschaffungsgegenstand sachlich erfasst ist (Art. 8 BöB), der geschätzte Wert des zu vergebenden öffentlichen Auftrages den entsprechenden Schwellenwert von Art. 8 Abs. 4 BöB i.V.m.

Art. 16 BöB i.V.m. Anhang 4 zum BöB erreicht und keiner der Ausnahmetatbestände von Art. 10 BöB gegeben ist.

2.2 Die Vergabestelle ist als Bundesamt Teil der allgemeinen Bundesverwaltung und untersteht damit dem BöB (Art. 4 Abs. 1 Bst. a BöB).

2.3 Die Vergabestelle geht in der SIMAP-Ausschreibung vom 1. Juli 2024 von einem "Dienstleistungsauftrag" aus. Art. 8 Abs. 4 BöB sieht vor, dass im Staatsvertragsbereich die Leistungen nach Massgabe der Anhänge 1-3 zum BöB dem BöB unterstehen, soweit sie den Schwellenwert nach Anhang 4 Ziff. 1 zum BöB erreichen. Anders als für Bauleistungen und Lieferungen, die in sachlicher Hinsicht grundsätzlich allesamt dem staatsvertraglichen Vergaberecht und damit auch dem BöB unterstellt sind, gilt für Dienstleistungen sowohl nach GPA (vgl. Anhang 1, Annex 4) als auch nach BAöB (vgl. Anhang VI) eine sogenannte Positivliste (Anhang 3 zum BöB). Die für die Geltung der Staatsverträge in sachlicher Hinsicht massgebliche Dienstleistungs-Positivliste verweist auf einzelne Ziffern der prov. CPC-Klassifikation (Provisional Central Product Classification; vgl. zum Ganzen BVGE 2011/17 E. 5.2.1 ff. "Personalverleih"; Urteile des BVGer B-3580/2021 vom 9. Mai 2022 E. 1.2.4 "Identity and Access Management"; B-4958/2013 vom 30. April 2014 E. 1.5.2 "Projektcontrollingsystem Alp-Transit"). In der Ausschreibung wies die Vergabestelle die vorliegende Beschaffung der CPV (Common Procurement Vocabulary)-Kategorie "72000000 – IT-Dienste: Beratung, Software-Entwicklung, Internet und Hilfestellung" sowie "72260000 Dienstleistungen in Verbindung mit Software" zu. Die Einstufung in die erwähnten Kategorien erscheint zutreffend und wird im Übrigen von der Beschwerdeführerin auch nicht bestritten. Bei der vorliegenden Beschaffung handelt es sich demnach um einen Dienstleistungsauftrag im Sinne von Art. 8 Abs. 2 Bst. c und Abs. 4 BöB i.V.m. Ziff. 13 von Anhang 3 zum BöB.

2.4 Angesichts des Zuschlages in der Höhe von insgesamt Fr. 18'909'933.– für den Grundauftrag und die Optionen (mit 8.1 % MWST) ist der für Dienstleistungen geltende Schwellenwert von Fr. 640'000.– erreicht (Art. 8 Abs. 4 BöB i.V.m. Anhang 4 Ziff. 1.2 zum BöB).

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

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

3.

3.1 Das BöB enthält keine spezielle submissionsrechtliche Regelung zur Beschwerdelegitimation, weshalb diese grundsätzlich nach dem allgemeinen Verfahrensrecht des Bundes zu beurteilen ist (vgl. Urteil des BVerwG B-5266/2020 vom 25. August 2021 E. 4.1 "2TG Bauabwasserbehandlungsanlage Nord"). Danach ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vergabestelle am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Art. 48 Abs. 1 Bst. b VwVG) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG).

3.2 Die Beschwerdeführerin hat als Anbieterin am Verfahren vor der Vergabestelle teilgenommen. Ihr Angebot wurde im zweiten Platz von insgesamt zwei Anbieterinnen rangiert. Die Beschwerdeführerin ist damit besonders berührt und formell beschwert.

3.3 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung genügt der Umstand, dass jemand am Offertverfahren teilgenommen hat und nicht berücksichtigt worden ist, nicht, um die Legitimation zu bejahen. Die unterlegene Anbieterin ist zur Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht nur legitimiert, wenn sie eine reelle Chance besitzt, den Zuschlag selber zu erhalten (vgl. BGE 141 II 14 E. 4 ff. "Monte Ceneri"). Diese Frage ist aufgrund der von der Beschwerdeführerin gestellten Anträge und vorgebrachten Rügen zu beantworten. Ob die entsprechenden Rügen begründet sind, ist insofern sowohl Gegenstand der materiellen Beurteilung als auch bereits vorfrageweise von Bedeutung für das Vorliegen der Prozessvoraussetzungen (vgl. BGE 141 II 14 E. 5.1 "Monte Ceneri"). Für derartige doppelrelevante Sachverhalte gilt, dass es im Stadium der Prüfung der Eintretensvoraussetzungen genügt, wenn die Beschwerdeführerin glaubhaft macht, dass ihre Aussichten, nach einer Aufhebung der angefochtenen Verfügung den Zuschlag zu erhalten, intakt sind (vgl. BGE 141 II 14 E. 5.1 "Monte Ceneri" m.w.H.; Zwischenentscheide des BVerwG B-3374/2019 vom 2. September 2019 E. 4.6 "Produkte zur Innenreinigung III" und B-3196/2016 vom 31. August 2016 E. 5.5 "Unterhaltsreinigung Zollverwaltung").

3.4 Die Beschwerdeführerin beantragt unter anderem, das Angebot sei aufgrund fehlender Eignung und aufgrund eines unzulässigen Unterangebots auszuschliessen und der Zuschlag sei in der Folge an die Beschwerdeführerin zu erteilen. Würde das Gericht dieser Argumentation folgen, so hätte die Beschwerdeführerin, als zweitplatzierte und einzig verbliebene Anbieterin eine reelle Chance, den Zuschlag zu erhalten. Die Beschwerdeführerin hat daher ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung der angefochtenen Verfügung, weshalb sie zur Beschwerde legitimiert ist (vgl. BGE 141 II 14 E. 4.4 und 4.6 "Monte Ceneri" m.w.H.; Urteil des BVGer B-4637/2016 vom 17. März 2017 E. 1.2 "Tunnelreinigung Gotthard-Basis-tunnel").

3.5 Bei der angefochtenen Verfügung handelt es sich um die Erteilung des Zuschlages und damit grundsätzlich um ein zulässiges Anfechtungsobjekt gemäss Art. 53 Abs. 1 Bst. d BÖB.

3.6 Die Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin haben sich ausserdem rechtsgenügend durch schriftliche Vollmacht ausgewiesen (Art. 11 VwVG). Eingabefrist sowie Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 30 BÖB und Art. 52 Abs. 1 VwVG). Der Kostenvorschuss wurde fristgerecht bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG) und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt (Art. 44 ff. VwVG).

3.7 Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

4.

4.1 Die Beschwerdeführerin rügt, die Vergabestelle habe das Zuschlagskriterium ZK04 falsch definiert, weil sie einen anderen Indikator verwende, als vom "National Institute of Standards and Technology" (nachfolgend: NIST) empfohlen. Für die faire Berücksichtigung demographischer Effekte wie Geschlecht, Alter, Ethnie usw., müsse der Indikator "FMR Vary Gini" oder "FMR Max/GeoMean" verwendet werden, nicht aber der Indikator "FNMR overall". Wäre der richtige Indikator verwendet worden, hätte die Beschwerdeführerin für ZK04 auch die volle Punktzahl erhalten (Beschwerde Rz. 77 ff.).

4.2 Die Vergabestelle hält dem entgegen, aus den Ausschreibungsunterlagen gehe eindeutig hervor, dass die "demographic effects" mit dem Indikator "FNMR overall" berücksichtigt würden. Der Fairness ein noch stärkeres Gewicht beizumessen, etwa durch den Index "Max/GeoMean", sei sachlich weder geboten noch sinnvoll, da es bei der Suche mit ABIS primär um erste

Ermittlungshinweise gehe und die Fairness durch die weiteren prozessualen Garantien im Rahmen eines allfälligen Strafprozesses ausreichend beachtet würden. Auf die Verwendung von "FNMR overall" sei im Übrigen in den Antworten 50 und 98 des SIMAP-Fragekataloges hingewiesen worden (Vernehmlassung 32 ff.). Die Rüge sei jedoch ohnehin verspätet erfolgt, da die Beschwerdeführerin bei erster Durchsicht des Anforderungskataloges hätte erkennen müssen, welcher Index zur Bewertung von ZK04 verwendet werde (Vernehmlassung Rz. 112 und 145).

4.3 Anordnungen in den Ausschreibungsunterlagen, deren Bedeutung erkennbar ist, müssen gemäss Art. 53 Abs. 2 BöB zusammen mit der Ausschreibung angefochten werden. Einer Anbieterin kann zwar nicht zugemutet werden, die Unterlagen bereits zu einem frühen Zeitpunkt einer umfassenden Rechtsprüfung zu unterziehen. Sind Anordnungen und ihre Tragweite indessen bei pflichtgemässer Sorgfalt erkennbar, so sind diesbezügliche Rügen gegen den Zuschlagsentscheid auch dann verwirkt, wenn die Anordnungen in den Ausschreibungsunterlagen und nicht in der Ausschreibung enthalten waren (Botschaft zur Totalrevision des BöB vom 15. Februar 2017, BBl 2017 1851, 1980). Ist eine Rüge in diesem Sinne verwirkt, tritt das Bundesverwaltungsgericht darauf nicht ein (Urteil des BVGer B-3534/2021 vom 17. Mai 2022 E. 4.2; MARTIN ZOBL, Handkommentar BöB, Art. 53 N 21).

4.4 In Übereinstimmung mit den Ausführungen der Vergabestelle war bereits bei der ersten Durchsicht der Ausschreibungsunterlagen deutlich, nach welchen Massstäben die Zuschlagskriterien bewertet werden. Für das Kriterium ZK04 wird im Anforderungskatalog klar vermerkt, dass sich die Bewertung im Bereich "demographic effects" auf den Index "FRTE 1:1 (FNMR overall)" stützt. Die Beschwerdeführerin, welche für eine bessere Bewertung ihrer Standardsoftware auf die Verwendung von "FMR Vary Gini" oder "FMR Max/GeoMean" angewiesen gewesen wäre, war sich der Tragweite der unterschiedlichen Indizes bewusst (Beschwerde Rz. 77 ff.). Sie wies denn auch mehrfach in der SIMAP-Fragerunde darauf hin, dass der angeblich falsche Index "FNMR overall" zur Anwendung gelangt (vgl. Frage 50 und 98 des Fragekataloges).

4.5 Damit ist erstellt, dass die Anordnung und die Tragweite der Verwendung des Index "FNMR overall" für die Beschwerdeführerin bei erster Durchsicht der Ausschreibungsunterlagen erkennbar war, weshalb sie die Rüge bereits im Rahmen einer Beschwerde gegen die Ausschreibung hätte vorbringen müssen. Da sie dies unterlassen hat, ist

ihre Rüge in der Beschwerde gegen die Zuschlagsverfügung verspätet. Die Beschwerdeführerin hat ihr diesbezügliches Beschwerderecht verwirkt, weshalb auf diese Rüge nicht einzutreten ist.

5.

5.1 Weiter macht die Beschwerdeführerin geltend, dass das Preisbewertungsmodell nachträglich hätte korrigiert werden müssen. In der vorliegenden Ausschreibung seien nur zwei Angebote eingegangen, wobei das eine Angebot das Punktmaximum und das andere Angebot keine Punkte erhalten habe. Dadurch sei die Preisbewertung in willkürlicher Weise erfolgt. Eine nachträgliche Anpassung wäre zulässig gewesen, weil sie sich auf objektive, nichtdiskriminierende Gründe hätte stützen können (Beschwerde Rz. 135 ff.).

5.2 Die Vergabestelle widerspricht dieser Darstellung. Eine nachträgliche Anpassung der Preisspanne wäre vergaberechtswidrig und würde die Gewichtung des Preises in unzulässiger Weise verwässern (Vernehmlassung Rz. 120 ff.).

5.3

5.3.1 Der Formulierung und Festlegung der Zuschlagskriterien kommt eine grosse Bedeutung zu. Sie definieren im Voraus verbindlich die Spielregeln des Vergabeverfahrens. Es ist grundsätzlich unzulässig, während der Dauer eines Verfahrens Zuschlagskriterien im Rahmen der Bewertung nicht oder anders zu berücksichtigen als ursprünglich publiziert (LOCHER/OECHSLIN, a.a.O., Art. 29 Rz. 12). Die strikte Durchsetzung dieses Grundsatzes kann allerdings in gewissen Fällen im Widerspruch zum öffentlichen Interesse stehen. Aus diesem Grund muss es der Vergabestelle unter gewissen Voraussetzungen möglich sein, neue Erkenntnisse im Verfahren einzuflechten und gegebenenfalls Änderungen an den vorgängig festgelegten Spielregeln nachträglich vorzunehmen (GALLI/MOSER/LANG/STEINER, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, 3. Aufl. 2013, Rz. 855; LOCHER/OECHSLIN, a.a.O., Art. 29 Rz. 12).

5.3.2 Ziel eines Preisbewertungsmodells muss es sein, die Bewertung der Angebotspreise so zu bewerkstelligen, dass das im Voraus bekannt gegebene Gewicht des Kriteriums bei der Evaluation auch tatsächlich zum Tragen kommt (vgl. zum Ganzen CLAUDIA SCHNEIDER-HEUSI, Die Bewertung des Preises, in: Aktuelles Vergaberecht 2018, Zürich 2018, S. 344 ff.). Dabei geht das Bundesgericht davon aus, dass auch bei

komplexen Beschaffungen der Preis ein Mindestgewicht von 20 % haben muss, ansonsten der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu wenig Beachtung fände (BGE 143 II 553 E. 6.4; 129 I 313 E. 9.2). Weiter zu beachten bleibt der Zusammenhang von Gewichtung und Bandbreite. Eine flache Preiskurve ist nicht per se unzulässig, kann aber insbesondere in Kumulation mit einer schwachen Gewichtung des Preises dazu führen, dass das Kriterium Preis in unzulässiger Weise verwässert würde (BGE 143 II 553 E. 6.4; 129 313 E. 9.2, CLAUDIA SCHNEIDER-HEUSI, a.a.O., S. 345). Mit anderen Worten ist es bei einer niedrigen Gewichtung des Preises umso wichtiger, eine Preisspanne zu wählen, welche die eingegangenen Angebote differenziert beurteilt.

5.3.3 Die Vergabestelle hat sich im vorliegenden Verfahren für eine Gewichtung des Preises von 20 % und eine Bandbreite von 50 % gewählt, was für eine Dienstleistung mittlerer Komplexität nicht unüblich ist (vgl. auch CLAUDIA SCHNEIDER-HEUSI, a.a.O., S. 345). Gründe, welche trotz niedriger Gewichtung eine nachträgliche Anpassung der Bandbreite auf 250 % oder gar 300 % erforderlich machen würde (Beschwerde Rz. 139), sind nicht ersichtlich. Der Umstand, dass die Beschwerdegegnerin das Punktemaximum und die Beschwerdeführerin 0 Punkte erhalten hat, ist für sich alleine noch kein ausreichend sachlicher Grund für eine nachträgliche Anpassung der Preisspanne. Zumal bei nur zwei Angeboten die Wahrscheinlichkeit gross ist, dass die Preisdifferenz zufällig und nicht Ausdruck der zu erwartenden Bandbreite ist (vgl. Verwaltungsgericht des Kantons Zürich im Urteil VB 2019.00109 vom 23. Mai 2019 E. 4.1.2 für Preisspannen, welche erst nach Eingang der Angebote festgesetzt werden). Soweit die Beschwerdeführerin mit der vorgetragenen Rüge gleichzeitig geltend macht, der Preis der Beschwerdegegnerin sei Teil eines ungewöhnlich niedrigen Angebotes, ist darauf unter E. 7 nachfolgend einzugehen.

5.4 Die Rüge, das gewählte Preisbewertungsmodell mit einer Gewichtung von 20 % und einer Preisspanne von 50 % müsse nachträglich angepasst werden, erweist sich damit ebenfalls als unbegründet.

6.

6.1 Die Beschwerdeführerin stellt sich zusätzlich auf den Standpunkt, die Beschwerdegegnerin hätte wegen Nichterfüllung von TS01 ausgeschlossen werden müssen. Mutmasslich seien in ihrem Angebot viele der 88 fachtechnischen Anforderungen unter TS01 berücksichtigt worden, ohne dass diese Funktionen durch die Standardsoftware abgedeckt worden seien.

Aufgrund dieser Unterlassung sei es in der Folge zu einer zu hohen Bewertung von ZK02 gekommen (Beschwerde Rz. 106 ff., Replik Rz. 26 ff.). In diesem Zusammenhang sei insbesondere unklar geblieben, in welchem Umfang und zu welchem Zeitpunkt die Prüfung der fachtechnischen Anforderungen TS01 stattgefunden habe. Sollte die Prüfung erst Monate nach Einreichung der Angebote durchgeführt worden sein, wäre sie unwirksam, weil in der Zwischenzeit die Möglichkeit bestanden hätte, die Standardsoftware unzulässigerweise weiterzuentwickeln (Beschwerde Rz. 106, 165 ff.). Dabei sei insbesondere auf die von der Vergabestelle getroffene strikte Unterscheidung zwischen "Standardsoftware" und "Swiss Finish" hinzuweisen, welche im SIMAP-Fragekatalog mit den Antworten Nr. 63 und 85 bestätigt worden sei: Für Funktionen in der Standardsoftware sei eine Konfiguration/"Customization" oder eine individuelle Anpassung an das IT-System der Vergabestelle ausgeschlossen (Replik Rz. 26 ff.). Angesichts dieser strengen Definition sei es praktisch unmöglich, dass die Beschwerdeführerin mehr konforme Funktionen als die Beschwerdeführerin anbieten können (Replik Rz. 37). Durch den Umstand, dass Standardfunktionen angegeben würden, welche erst später in die Arbeitsumgebung der Vergabestelle integriert würden, sei die Bewertung der Kriterien ZK01 und ZK02 verfälscht worden: Dieser Aufwand für die spätere Anpassungen werde in der Preisliste nicht abgebildet (Schlussbemerkungen Rz. 112). Faktisch habe die Vergabestelle während der Evaluation die Spielregeln geändert, indem sie Konfigurationen ohne Änderungen des Quellcodes für Standardfunktionen zulasse, obwohl sie sich in den Antworten 63 und 85 der SIMAP-Fragerunde noch gegenteilig dazu geäußert habe (Schlussbemerkungen Rz. 116 ff.). Wäre die Beschwerdeführerin eindeutig darüber informiert worden, hätte sie natürlich eine weitaus grössere Anzahl von Standardfunktionen anbieten können (Beschwerde Rz. 133).

6.2 Die Vergabestelle führt dazu aus, die Prüfung der fachtechnischen Anforderungen unter TS01 sei rechtmässig erfolgt. Sie habe jede einzelne Referenz der angegebenen Funktionen in der jeweiligen Dokumentation nachvollzogen. Unklarheiten seien in der Bereinigung geklärt worden. Eine Möglichkeit, nach Einreichung des statischen Angebotes Weiterentwicklungen vorzunehmen, habe es nicht gegeben (Vernehmlassung Rz. 134 ff.). Entsprechend sei auch die Bewertung von ZK02 rechtmässig erfolgt. Der grosse Unterschied zwischen den beiden Angeboten liege darin, dass die Standardsoftware der Beschwerdeführerin bereits viele der technischen Anforderungen erfüllt habe, welche nur noch konfiguriert werden müssten und keinen "Swiss Finish" erfordern würden (Vernehmlassung Rz. 140). Die Interpretationen der Begriffe "Standardfunktion" und "Swiss Finish"

durch die Beschwerdeführerin stünden im Widerspruch zum klaren Wortlaut der Ausschreibung. Hätte man die Prüfung von TS01 so vorgenommen wie von der Beschwerdeführerin verlangt, müssten beide Angebote ausgeschlossen werden (Duplik Rz. 22 ff.). Anpassungen der Funktionen an die Bedürfnisse der Vergabestelle seien grundsätzlich zulässig. Sie könnten gemäss den Ausschreibungsunterlagen auf zwei verschiedene Arten erfolgen: Einerseits durch die Konfiguration oder Parametrisierung (wobei diese Anpassungen jeweils ohne Programmierung oder Änderung des Quellcodes erfolgen würden) und andererseits durch "Customization", wobei letztere durch die Veränderung des Quellcodes im Sinne eines "Swiss Finish" erfolgen würden (Duplik Rz. 26 ff., 36 ff.). Ein anderes Verständnis lasse sich auch nicht aus den Antworten 63 und 85 des SIMAP-Fragekataloges herauslesen (Duplik Rz. 31, 39 ff.). Die Vergabestelle habe die Nachweise für die Anforderungen in der Standardsoftware belastbar überprüft. Eine technische Überprüfung, wie das die Beschwerdeführerin verlange, hätten die Ausschreibungsunterlagen nicht vorgesehen, weshalb die Vergabestelle dazu auch nicht verpflichtet gewesen sei (Duplik Rz. 80).

6.3

6.3.1 Das Pflichtenheft der vorliegenden Beschaffung verlangt, dass die im Anforderungskatalog aufgeführten Teilnahmebedingungen, Eignungskriterien und technischen Spezifikationen zum Zeitpunkt der Angebotsabgabe vollständig und ohne Einschränkung oder Modifikation erfüllt und nachgewiesen werden, ansonsten auf das Angebot nicht eingegangen wird (Vernehmlassungsbeilage 3, Ziff. 7.2).

6.3.2 Im Anforderungskatalog werden unter anderem auch die hier strittigen fachtechnischen Anforderungen TS01 wie folgt definiert (Vernehmlassungsbeilage 5):

Anforderung:

Die Anbieterin bestätigt, dass alle [88] Anforderungen in Ergänzung 03.01 (Anforderungskatalog TS_01) und der dazugehörigen Ergänzung 03.01.01 (Spezifikation) **im Standard enthalten** oder **bis spätestens zur angegebenen Frist in Spalte E** gemäss Ergänzung 03.01 (Anforderungsliste TS_01) umgesetzt sind.

Geforderter Nachweis:

In Ergänzung 03.01 (Anforderungsliste TS_01) ist in Spalte F für jede Anforderung schriftlich zu bestätigen, dass sie erfüllt ist und ohne Einschränkung eingehalten werden kann.

In Spalte G in Ergänzung 03.01 (Anforderungsliste TS_01) sind die Verweise zu den Fundstellen in der Produktdokumentation für die Nachweise anzugeben, sofern in der Spalte F "im Standardprodukt enthalten" ausgewählt wurde.

6.3.3 Mit ZK02 sollten bereits in der Standardsoftware vorhandene Funktionen belohnt werden. Entsprechend sah die Bewertung von ZK02 im Pflichtenheft folgende Punkteverteilung vor (Vernehmlassungsbeilage 3, Ziff. 8.2.3; Vernehmlassungsbeilage 5):

150 Punkte werden vergeben, wenn zum Zeitpunkt der Einreichung des Angebotes 64 – 88 von max. 88 Anforderungen im Standardprodukt enthalten sind; wobei die Anforderungen gezählt werden, welche in Ergänzung 03.01 (Anforderungsliste TS_01) zu diesem Anforderungskatalog in Spalte F mit "im Standardprodukt enthalten" bewertet sind.

100 Punkte werden vergeben, wenn zum Zeitpunkt der Einreichung des Angebotes 60 – 63 von max. 88 Anforderungen im Standardprodukt enthalten sind; wobei die Anforderungen gezählt werden, welche in Ergänzung 03.01 (Anforderungsliste TS_01) zu diesem Anforderungskatalog in Spalte F mit "im Standardprodukt enthalten" bewertet sind.

50 Punkte werden vergeben, wenn zum Zeitpunkt der Einreichung des Angebotes 46 – 59 von max. 88 Anforderungen im Standardprodukt enthalten sind; wobei die Anforderungen gezählt werden, welche in Ergänzung 03.01 (Anforderungsliste TS_01) zu diesem Anforderungskatalog in Spalte F mit "im Standardprodukt enthalten" bewertet sind.

0 Punkte werden vergeben, wenn zum Zeitpunkt der Einreichung des Angebotes 0 – 45 von max. 88 Anforderungen im Standardprodukt enthalten sind; wobei die Anforderungen gezählt werden, welche in Ergänzung 03.01 (Anforderungsliste TS_01) zu diesem Anforderungskatalog in Spalte F mit "im Standardprodukt enthalten" bewertet sind.

6.3.4 Die Prüfung der fachtechnischen Anforderungen TS01, welche im Standardprodukt enthalten waren, hingen somit mit der Bewertung des Zuschlagkriteriums ZK02 zusammen: Je mehr Anforderungen die Standardsoftware bereits abdeckt und nicht durch ein "Swiss Finish" neu programmiert werden müssen, desto höher fiel die Bewertung von ZK02 aus.

6.4 Zwischen den Verfahrensbeteiligten ist nun insbesondere die Abgrenzung zwischen "Standardsoftware" und "Swiss Finish" umstritten. Im Zusammenhang mit diesen Begriffen ist vorab auf die Definitionen und weiteren Umschreibungen in den Ausschreibungsunterlagen zu verweisen:

6.4.1 Der Begriff "Standardsoftware" ist im Anhang 1 "Definitionen und Interpretationen" umschrieben (Vernehmlassungsbeilage 22, S. 9):

"Standardsoftware" meint eine Softwareanwendung, die (i) so konzipiert ist, dass sie eine breite Palette von Anforderungen erfüllen kann, ohne speziell auf die individuellen Bedürfnisse eines einzigen Kunden angepasst zu sein, und (ii) in der Regel von mehreren Kunden genutzt oder mehreren potentiellen Kunden zur Nutzung angeboten wird.

Soweit das Vertragswerk auf die Standardsoftware der Leistungserbringerin ausdrücklich oder implizit Bezug nimmt,

- ist die Standardsoftware gemeint, welche die Leistungserbringerin offeriert hat/im Einzelvertrag Nr. 1 und 2 näher beschrieben ist; und
- schliesst dies (i) allfällige Bestandteile der Standardsoftware, die von Dritten lizenziert werden sowie (ii) die einschlägige Dokumentation gemäss Art. 25.1 des Rahmenvertrages mit ein.

6.4.2 Auch der Begriff "Swiss Finish" ist im gleichen Anhang 1 definiert (Vernehmlassungsbeilage 22, S. 10):

"Swiss Finish" meint ein Arbeitsergebnis der Leistungserbringerin im Sinne von Art. 16.4 des Rahmenvertrages in Form einer individuellen Anpassung (z.B. durch die Umsetzung der Anforderungen gemäss den technischen Spezifikationen in Anhang 3) (Anforderungskatalog) oder Weiterentwicklung der Standardsoftware der Leistungserbringerin nach den Bedürfnissen der Auftraggeberin durch Veränderung des Quellcodes (Customization) der Standardsoftware der Leistungserbringerin. Der Begriff des "Swiss Finish" schliesst die einschlägige Dokumentation gemäss Art. 25.1 des Rahmenvertrages mit ein."

6.4.3 Im Management Summary des Pflichtenheftes wird weiter erwähnt, dass die Umsetzung der Anforderungen in Form von Standardsoftware oder in Form des "Swiss Finish" erfolgen kann (Vernehmlassungsbeilage 3, Ziff. 2, Bulletpoint 2):

Die Umsetzung der schweizerischen Anforderungen (durch in der Standardsoftware enthaltenen Konfigurationsmöglichkeiten oder – soweit diese nicht in der Standardsoftware enthalten sind – zusätzliche, fedpol individuelle Anpassungen = Swiss Finish).

In Ziff. 25.1 des Rahmenvertrages wird sodann für die Unterscheidung zwischen Standardsoftware und "Swiss Finish" Folgendes festgehalten (Vernehmlassungsbeilage 32, Ziff. 25.1):

Die Leistungserbringerin stellt der Auftraggeberin für jedes Lieferobjekt, bei dem es sich um Software (einschliesslich der Standardsoftware der Leistungserbringerin und im Falle eines Swiss Finish) handelt, eine aktuelle Dokumentation [...] zur Verfügung. [...] Soweit es sich um den für die Auftraggeberin entwickelten Swiss Finish handelt, stellt die Leistungserbringerin der Auftraggeberin zudem eine Dokumentation des Source-Codes zur Verfügung.

Zusätzlich erwähnt die Vergabestelle unter dem Titel "Vertragsgegenstand" in Ziff. 2 Bst. d des Rahmenvertrages ebenfalls die Unterscheidung zwischen Standardsoftware und "Swiss Finish" (Vernehmlassungsbeilage 32, Ziff. 2):

Der vorliegende Rahmenvertrag regelt insbesondere [...] gegebenenfalls die individuelle Anpassung der Standardsoftware der Leistungserbringerin nach den Bedürfnissen der Auftraggeberin durch Parametrisierung oder die individuelle Anpassung oder Weiterentwicklung mittels Swiss Finish [...].

6.5 In Übereinstimmung mit der Vergabestelle ist damit die Unterscheidung zwischen Standardsoftware und "Swiss Finish" im vorliegenden Verfahren ausreichend dargestellt: Eine in der Standardsoftware enthaltene Funktion entspricht einer Funktion, welche, ohne speziell auf individuelle Bedürfnisse der Kunden angepasst zu werden, in der Regel einer Vielzahl von Kunden angeboten wird (Vernehmlassungsbeilage 22, S. 9). Sie kann dabei ohne Veränderung des Quellcodes auf die Bedürfnisse der Auftraggeberin durch Konfiguration/Parametrisierung angepasst werden (Vernehmlassungsbeilage 3, Ziff. 2). Demgegenüber sprechen die Ausschreibungsunterlagen von einem "Swiss Finish", wenn für die Anpassungen oder Weiterentwicklungen der Software nach den Bedürfnissen der Vergabestelle die Veränderung des Quellcodes nötig ist. In diesem Zusammenhang werden auch die Begriffe "Customization", "Modifikation" oder "Weiterentwicklung mittels Swiss Finish" verwendet. Der veränderte Source-Code im Sinne von "Swiss Finish" wird sodann der Vergabestelle in einer separaten Dokumentation zur Verfügung gestellt (Vernehmlassungsbeilage 32, S. 8).

6.6 Ein Ausschluss jeglicher Anpassung einer Funktion der Standardsoftware in die Betriebsumgebung der Vergabestelle, so wie das die Beschwerdeführerin fordert (Beschwerde Rz. 40, Replik Rz. 30, Schlussbemerkungen Rz. 112), ist den Ausschreibungsunterlagen nicht zu entnehmen. Diese Sichtweise würde im Ergebnis dazu führen, dass praktisch niemand ausser der Beschwerdeführerin selbst als bisherige Dienstleistungserbringerin in der Lage wäre, fachtechnische Anforderungen als

Standardsoftware überhaupt anbieten zu können. So konnte und durfte die Ausschreibung aber nicht verstanden werden.

6.7 An der Nachvollziehbarkeit der Unterscheidung von Standardsoftware und "Swiss Finish" vermögen auch die nicht ganz eindeutigen Antworten 63 und 85 im SIMAP-Fragekatalog nichts zu ändern.

6.7.1 In Frage Nr. 63 erkundigte sich die Beschwerdeführerin nach Konfigurationsmöglichkeiten von Standardfunktionen (vgl. Replik Rz. 31):

Regarding standard product features that shall be available at submission: specific features from Authority's requirements cannot be available in the standard product. In the case where a figuration would enable a specific feature, can we consider the specific feature as available in the standard product? For instance, PUNT interface, customer-process workflow creation, etc.

Darauf antwortet die Vergabestelle:

No, as the feature is not yet implemented in the standard product as defined. All bidders have to respect that interpretation to be comparable.

Die Vergabestelle erklärte ihre Antwort im Beschwerdeverfahren damit, dass sich die Antwort auf die Implementierung von Funktionen in die Standardsoftware der jeweiligen Anbieterinnen und nicht auf die Arbeitsumgebung der Vergabestelle bezogen habe. Für den Fall, dass eine Anbieterin eine technische Anforderung zum möglichen Zeitpunkt der Einreichung des Angebots bereits auf ihrer allgemeinen Produkteentwicklungs-Roadmap vorgesehen, die Konfigurationsmöglichkeit aber nicht rechtzeitig, d.h. nicht spätestens bis zum Zeitpunkt der Angebotsabgabe, umgesetzt habe, dürfe die Konfiguration nicht als "im Standardprodukt enthalten" angegeben werden (vgl. Duplik Rz. 32).

6.7.2 In Frage 85 bat die Beschwerdeführerin um eine Abgrenzung zwischen Standardsoftware und "Swiss Finish" im Zusammenhang mit der Integration in die Kommunikationsplattform "PUNT" der Vergabestelle (vgl. Replik Rz. 31):

In the [...] list, some requirements [...] are specific to the Authority and can only be addressed by "Swiss Finish" as opposed to standard Product. In order to ensure fair and equal treatment of all bidders, can the Authority confirm that these requirements involving some elements that are expected to be covered by "Swiss Finish" will be considered as "included in the standard product" if the bidder provides a product documentation that

would meet the requirement except its part that can reasonably considered as "Swiss Finish?"

Die Vergabestelle schreibt Folgendes zurück:

Every modification that has to be done to fit the requirements is considered as "not in the standard product".

Zur Erläuterung ihrer Antwort führte die Vergabestelle im Beschwerdeverfahren aus, damit habe sie darauf hinweisen wollen, dass Anpassungen des Quellcodes – mithin "Customizations" – nicht als Standardsoftware akzeptiert werden können. Die "Modification" einer Software schliesse bereits begrifflich eine Programmänderung mit ein (Duplik Rz. 40).

6.7.3 Die beiden Antworten sind im Kontext der gesamten Ausschreibung zu lesen. Dabei ist die Verknüpfung von TS01 und ZK02 von zentraler Bedeutung. Die Vergabestelle sucht nach einer Software mit einem hohen Anteil an Standardfunktionen, um dadurch das Risiko des Projektes zu senken (vgl. Vernehmlassungsbeilage 3, Ziff. 8.2.3). Antwort 63 bezieht sich auf die Standardsoftware der Anbieterinnen und nicht auf die Ausschreibung. Die Formulierung "as the feature is not yet implemented *in the standard product*" macht das auch ausreichend deutlich. In Antwort 85 wählt die Vergabestelle die Formulierung "Modification", was grundsätzlich auf eine Veränderung des Quellcodes hinweisen könnte. Allerdings ist der Beschwerdeführerin insofern zuzustimmen, dass Begriffe wie "anpassen", "implementieren", "konfigurieren", "parametrisieren", "modification" und "customization" in den Ausschreibungsunterlagen nicht trennscharf verwendet werden und im Anhang 1 unter "Definitionen und Interpretationen" auch nicht definiert sind (vgl. Vernehmlassungsbeilage 22). Allerdings trifft es auch nicht zu, dass die Vergabestelle die Begriffe "Konfiguration" und "Customization" quasi synonym verwendet hat, wie das die Beschwerdeführerin mehrfach suggeriert (vgl. Beschwerde Rz. 30, Replik Rz. 38). Um eine unrichtige Auskunft der Vergabestelle handelt es sich jedenfalls nicht, da sich aus den Ausschreibungsunterlagen an mehreren Stellen klar ergibt, dass für die Anerkennung einer Standardfunktion keine Anpassungen des Quellcodes zulässig sind.

6.7.4 Soweit die Beschwerdeführerin mit ihren Ausführungen darüber hinaus geltend macht, der Zuschlag sei auch deswegen rechtswidrig erfolgt, weil das falsche Verständnis von Standardsoftware zu mehr Aufwand bei der Integration führen werde, der im Preisgebot der Beschwerdegegnerin

noch nicht enthalten sei, ist darauf in Zusammenhang mit der Rüge betreffend den ungewöhnlich niedrigen Preis einzugehen (vgl. E. 7 hiernach).

6.8 Die Beschwerdeführerin vermutet weiter, dass die Beschwerdegegnerin die Möglichkeit gehabt habe, Funktionen, welche sie als Standardsoftware offeriert habe, nach der Angebotsabgabe weiter zu entwickeln. Im Übrigen wäre eine technische Prüfung zwingend notwendig gewesen (Beschwerde Rz. 89, 106, 167; Replik Rz. 47, Schlussbemerkungen Rz. 171). Die Überprüfung anhand der geforderten Fundstellen in den Produktdokumentationen sei unzureichend (Rz. 146, 158 ff.). Dabei scheint die Beschwerdeführerin allerdings nicht zu bestreiten, dass die einzelnen Evaluationsschritte, wie sie in den Ausschreibungsunterlagen beschrieben werden, auch stattgefunden haben und entsprechend dokumentiert sind. Am 12. September 2024 gingen die beiden Angebote ein und wurden in der Folge ein erstes Mal geprüft. Eine nachträgliche Abänderung oder Ergänzung der geforderten Nachweise oder Referenzen war nicht mehr möglich. Mit Schreiben vom 17. Oktober 2024 erhielten beide Anbieterinnen Gelegenheit, zu Unklarheiten hinsichtlich der Eignung und der technischen Spezifikationen Stellung zu nehmen und bei allfälligen Missverständnissen beziehungsweise den daraus allenfalls resultierenden Leistungsänderungen den Preis im Rahmen von Art. 39 Abs. 2 BÖB anzupassen (Vernehmlassungsbeilagen 12 und 13). Von dieser Möglichkeit haben weder die Beschwerdeführerin noch die Beschwerdegegnerin Gebrauch gemacht. Unter Berücksichtigung der durch die Anbieterinnen eingereichten Antworten führte die Vergabestelle sodann eine zweite Evaluationsrunde durch, wobei einige Standardfunktionen der Beschwerdegegnerin nicht akzeptiert wurden (Vernehmlassungsbeilage 15 [geschwärzt]) und bei beiden Anbieterinnen erneut Rückfragen notwendig waren (Vernehmlassungsbeilage 19 [geschwärzt], Vernehmlassungsbeilage 20). Der Ablauf weist keine Hinweise auf Unregelmässigkeiten auf und lässt sich anhand der Vorakten auch Punkt für Punkt nachvollziehen. Eine andere, weitergehende technische Prüfung, wie das die Beschwerdeführerin verlangt, war in den Ausschreibungsunterlagen nicht vorgesehen und für die Nichtanerkennung von Funktionen als Standardsoftware offensichtlich auch nicht nötig (vgl. Vernehmlassung Rz. 51 ff.).

6.9 Insgesamt erweisen sich deshalb die Rügen der Beschwerdeführerin, wonach die Beschwerdegegnerin wegen Nichterfüllung von TS01 ausgeschlossen werden müsse bzw. wonach die Bewertung von ZK02 zu hoch ausgefallen sei, als unbegründet.

7.

7.1 Die Beschwerdeführerin macht zudem geltend, es handle sich im vorliegenden Fall um ein ungewöhnlich tiefes Angebot. Dazu habe mutmasslich das falsche Verständnis von Standardfunktionen bzw. "Swiss Finish" geführt, wodurch der erforderliche Aufwand für die Implementierung von Standardsoftware in die Arbeitsumgebung der Vergabestelle unterschätzt worden sei (Replik Rz. 62, 83). So würden sich 26 der 88 Funktionen auf die Benutzeroberfläche ("customer interface") "PUNT" beziehen (Replik Rz. 40). Auch andere Funktionen müssten auf Besonderheiten der Arbeitsumgebung der Vergabestelle Rücksicht nehmen. Diese seien mit Begriffen wie beispielsweise "workflow", "CE-Flags", "D-Flags", "F-Flags", "specific fields" oder "specific redirections" referenziert. Bei insgesamt 51 von 88 Funktionen müsse deshalb davon ausgegangen werden, dass für die Implementierung tausende von zusätzlichen Stunden für Vollzeit-Ingenieure und Informatiker nötig seien. Weil aber diese Position nicht in die Preisliste mitaufgenommen worden sei, habe das zu einem ungewöhnlich niedrigen Angebot bzw. zu einer vergaberechtswidrigen Verfälschung des Preises geführt (Replik Rz. 44, Schlussbemerkungen Rz. 112, 161). Die Vergabestelle wäre deshalb verpflichtet gewesen, von der Beschwerdegegnerin weitere Auskünfte zu verlangen und sich zu vergewissern, dass die Ausschreibung richtig verstanden worden sei (Beschwerde Rz. 109 ff., Replik Rz. 16 ff.). Nur weil nicht mehr als zwei Angebote eingegangen seien, falle diese Pflicht zur Abklärung nicht einfach weg (Replik Rz. 18).

7.2 Die Vergabestelle hält dem entgegen, das Angebot sei weder ungewöhnlich tief gewesen noch habe die Beschwerdegegnerin auf entsprechende Nachfrage nicht nachweisen können, dass sie die Teilnahmebedingungen erfülle (Vernehmlassung, Rz. 81 ff.). Kein von der Beschwerdeführerin herangezogener Referenzpunkt sei geeignet, ein Unterangebot kenntlich zu machen (Vernehmlassung Rz. 84 ff.). Auch nach diversen Rückfragen bestehe keinerlei Anlass, an der Fähigkeit der Beschwerdegegnerin zu zweifeln, die ausgeschriebene Leistung lauter und vertragskonform zu erbringen (Vernehmlassung Rz. 103 ff.). In der Bereinigung sei insbesondere sichergestellt worden, dass die Beschwerdegegnerin die Ausschreibung vollständig verstanden habe (Vernehmlassung Rz. 105). Die Preisunterschiede zwischen den beiden Angeboten seien aufgrund der unterschiedlichen Software-Architektur nachvollziehbar (Vernehmlassung Rz. 107 ff.). Die Beschwerdeführerin gehe zu Unrecht davon aus, dass "PUNT"-bezogene Anforderungen nur durch aufwändige Anpassungen der Standardsoftware integriert werden könnten (Duplik Rz. 62 ff.). Auch sei es

unzutreffend, dass Referenzen wie "workflow", "CE-Flags", "D-Flags" etc. nur durch einzelne "Customization" bzw. durch einen "Swiss Finish" erfüllt würden (Duplik Rz. 71).

7.3

7.3.1 Art. 38 BöB mit der Überschrift "Prüfung der Angebote" hält in Abs. 3 Folgendes fest:

Geht ein Angebot ein, dessen Gesamtpreis im Vergleich zu den anderen Angeboten ungewöhnlich niedrig erscheint, so muss die Auftraggeberin bei der Anbieterin zweckdienliche Erkundigungen darüber einholen, ob die Teilnahmebedingungen eingehalten sind und die weiteren Anforderungen der Ausschreibung verstanden wurden.

7.3.2 Das BöB definiert den Begriff des ungewöhnlich niedrigen Angebots bzw. des ungewöhnlich niedrigen Preises nicht. Es handelt sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, dessen Auslegung und Anwendung als Rechtsfrage grundsätzlich ohne Beschränkung der richterlichen Kompetenz zu überprüfen ist (Urteile des BVGer B-2117/2024 vom 19. Dezember 2024 E. 4.3.1; B-4117/2023 vom 3. April 2023 E. 6.2 "LSVA III – Erfassungssystem Strasse (ESTR)", B-2686/2022 vom 16. Januar 2023 E. 3.2 "NEB Contournement Le Locle"; DOMENICO DI CECCO, *Le prix en droit des marchés publics*, 2022, Rz. 1297), wobei der Vergabestelle bezüglich der Frage des ungewöhnlich tiefen Angebotspreises ein gewisser fachtechnischer Beurteilungsspielraum einzuräumen ist (Urteile des BVGer B-4117/2023 vom 3. April 2024 E. 6.2 "LSVA III – Erfassungssystem Strasse (ESTR)"; B-2686/2022 vom 16. Januar 2023 E. 3.2 "NEB Contournement Le Locle").

7.3.3 Die Vergabestelle kann eine Anbieterin mit ungewöhnlich niedrigem Angebot ausschliessen, wenn diese nicht in der Lage ist, nachzuweisen, dass die Teilnahmebedingungen eingehalten werden sowie keine Gewähr bietet, die ausgeschriebenen Leistungen vertragskonform erbringen zu können (Art. 44 Abs. 2 Bst. c BöB). Dabei stellt der niedrige Preis einen Indikator für Ausschlussgründe dar, bildet für sich selbst jedoch keinen Ausschlussgrund (DOMENICO DI CECCO, a.a.O., Rz. 1322 ff.). Auch in der Botschaft wird erklärt, dass ein Angebot, dessen Preis ungewöhnlich niedrig ist, an sich kein vergaberechtliches Problem darstellt, es sei denn, es handle sich um unlautere Angebote im Sinne des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 1986 gegen den unlauteren Wettbewerb (Botschaft Totalrevision BöB, BBI 2017 1851,1953). Unlauter ist ein Angebot, wenn ein

Unternehmen die Differenz zu kostendeckenden Preisen mit illegalen Mitteln deckt, etwa durch Verletzung von Gesamtarbeitsverträgen oder durch die Verwendung von Einsparungen, die aus Steuer- und Abgabehinterziehungen resultieren (Urteil des BVGer B-2117/2024 vom 19. Dezember 2024 E. 4.3.4; ROMAN FRIEDLI, in: Handkommentar BöB, Art. 38 N. 13).

7.3.4 Liegt ein ungewöhnlich niedriges Angebot vor, ist die Vergabestelle verpflichtet, die Zulässigkeit des Angebotes zu prüfen. Von den betreffenden Anbietern sind die Nachweise einzuholen, dass die Teilnahmebedingungen eingehalten sind und dass die Leistungen vertragsgemäss erbracht werden. Ist nach den Überprüfungen durch die Vergabestelle vernünftigerweise davon auszugehen, dass der Auftrag korrekt ausgeführt wird, verbietet das öffentliche Beschaffungsrecht die Vergabe eines Auftrags zu einem Preis unterhalb der Entstehungskosten der Leistung nicht (Urteil des BVGer B-6973/2023 vom 14. Mai 2024 E. 5.1.3 «KFMS 2.0 - KundenFrequenzMessSystem»). Nur wenn die Überprüfungen nicht ausreichen, um den Verdacht der Unregelmässigkeit des betreffenden Angebots zu zerstreuen, d.h. wenn es der Anbieterin nicht gelingt, die von Art. 44 Abs. 2 Bst. c BöB verlangten Nachweise zu erbringen, ist ein Ausschluss des Angebotes vom Verfahren gerechtfertigt (Urteil des BVGer B-2117/2024 vom 19. Dezember 2014 E. 4.3.6 und 4.3.7; LAURA LOCHER, Handkommentar BöB, Art. 44 N. 39).

7.3.5 Für die Bestimmung, ob ein ungewöhnlich tiefer Preis vorliegt, ist die Vornahme eines Vergleiches mit den anderen Angeboten vorgesehen. Dabei legt das Gesetz allerdings weder fest, wie dieser Vergleich durchzuführen ist, noch wie gross die mögliche Differenz zwischen den verglichenen Preisen sein darf. Gemäss Praxis des Bundesverwaltungsgerichts kann ein "ungewöhnlich niedriges Angebot" als eine Offerte aufgefasst werden, die das Vorliegen eines Unterangebots vermuten lässt (vgl. BVGE 2017 IV/4 E. 3.2 "Publicom", Urteil des BVGer B-2117/2024 vom 19. Dezember 2024 E. 4.4.2). In der kantonalen Rechtsprechung wird regelmässig anhand einer prozentual festgelegten Schwelle bestimmt, ob ein ungewöhnlich niedriges Angebot zu vermuten ist. So wird teilweise ab einer Abweichung von 30% des konkreten Angebots vom Durchschnitt der Angebote angenommen, dass Überprüfungen vorzunehmen sind (Urteil des Kantonsgerichts Genf ATA/1389/2019 vom 17. September 2019 E. 7, Urteile des Kantonsgerichts Waadt MPU.2020.0002 vom 31. Juli 2020 E. 5, MPU.2020.0019 vom 11. Dezember 2020 E. 3 und MPU.2019.0003 vom 19. Juni 2019 E. 2). Von einem ungewöhnlich niedrigen Angebot wird auch dann gesprochen, wenn die zunächst nur vermutete Ungewöhnlichkeit sich

dadurch bestätigt, dass die Anbieterin den fraglichen Preis nicht durch technische Originalität oder durch außergewöhnlich günstige Bedingungen, rechtfertigen kann (LAURA MAURICE-ANDRÉ FLAMME et al., *Commentaire pratique de la réglementation des marchés publics*, 6. Auflage, 1996-1997, Brüssel, S. 999; vgl. Urteil des BVGer B-2686/2023 vom 3. April 2023 E. 3.2 "NEB Contournement Le Locle"). Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs verlangt, dass die Vergabestelle die Seriosität des zweifelhaften Angebots unter Prüfung aller Gesichtspunkte, die sich auf die betreffende Ausschreibung und die Angebotsbedingungen beziehen, festzustellen hat, ohne dass auf ein arithmetisches Kriterium abgestellt wird (vgl. Urteile des EuGH vom 15. September 2022 C-669/20 *Veridos*, Rn. 34 ff. m.w.H. sowie vom 27. November 2001 C-285/99 und C-286/99 *Lombardini und Mantovani*, Rn. 67 ff.; vgl. zum Ganzen: Urteile des BVGer B-2117/2024 vom 19. Dezember 2024 E. 4.4.2; B-6973/2023 vom 14. Mai 2024 E. 5.1.5 "KFMS 2.0 – KundenFrequenzMessSystem"; B-4117/2023 vom 3. April 2024 E. 6.5).

7.3.6 Im vorliegenden Verfahren ist die besondere Konstellation zu berücksichtigen, dass nur zwei Angebote eingereicht worden sind. Somit bestehen nicht mehrere preisliche Referenzpunkte, die gegenseitig und vergleichend abzuwägen wären oder helfen würden, ein ungewöhnlich niedriges Angebot zu identifizieren, das unter einem Durchschnittspreis läge. Der Wortlaut von Art. 38 Abs. 3 BöB geht in allen drei Landessprachen davon aus, dass zum Vergleich mehr als nur ein Konkurrenzangebot zur Verfügung steht. Es scheint deshalb fraglich, ob die Bestimmung bei der vorliegenden Konstellation, mit nur einem Mitbewerber, überhaupt anwendbar wäre. Die Frage kann offengelassen werden. Denn selbst wenn von der – allenfalls auch nur analogen Anwendbarkeit – von Art. 38 Abs. 3 BöB auszugehen wäre, müsste die Rechtslage berücksichtigt werden, dass Unterangebote nicht per se gestützt auf Art. 38 Abs. 3 i.V.m. Art. 44 Abs. 2 Bst. c BöB zum Ausschluss führen, sofern die Prüfung durch die Vergabestelle ergibt, dass die Anbieterin in der Lage ist, den Auftrag entsprechend den gestellten Bedingungen und Anforderungen zu erfüllen und sie unter Beachtung des ihr zustehenden Beurteilungsspielraumes zum Ergebnis gelangt, dass nicht von einem Unterangebot auszugehen ist (Urteil des BVGer B-4117/2023 vom 3. April 2024 E. 6.5 "LSVA III – Erfassungssystem Strasse [ESTR]").

7.4 Der von der Beschwerdegegnerin offerierte und zugeschlagene Preis betrug Fr. 18'909'993.– mit 8.1 % Mehrwertsteuer. Damit lag er knapp 30 Prozent unter dem Verpflichtungskredit von Fr. 25 Mio. Gleichzeitig lag das

Angebot der Beschwerdeführerin mit Fr. [...] deutlich über dem Verpflichtungskredit (vgl. Vernehmlassung Rz. 90, Schlussbemerkungen Rz. 47). Nachfolgend sind deshalb die Abklärungen der Vergabestelle bezüglich Preises einer näheren Betrachtung zu unterziehen.

7.4.1 Die Vergabestelle hat von der Beschwerdegegnerin sämtliche Nachweise betreffend Teilnahmebedingungen eingefordert und erhalten. Der Nachweis über die Einhaltung der Lohngleichheit wurde im Verlauf der Evaluation nachgereicht (Vernehmlassung Rz. 44, Vernehmlassungsbeilage 11).

7.4.2 Die Vergabestelle erklärt sich die grosse Preisdifferenz in der Hauptsache mit der unterschiedlichen Architektur der Software. Die Beschwerdegegnerin arbeitet unter anderem mit funktionsübergreifenden Modulen bei der Bearbeitung von Anfragen, bei der Datenverwaltung und in der Kommunikation mit Drittsystemen (vgl. Vernehmlassung Rz. 16 ff. [geschwärzt]), wodurch sie über eine Vielzahl von Konfigurationsmöglichkeiten verfügt.

7.4.3 Hinzu kommt, dass die Standardsoftware der Beschwerdegegnerin deutlich mehr Anforderungen von TS01 erfüllte, als im Angebot der Beschwerdeführerin ersichtlich sind (Vernehmlassungsbeilagen 13, 15, 16 und 19, je [geschwärzt]). Das führt bei der Beschwerdeführerin zu einem deutlich grösseren Aufwand für die Erarbeitung der insgesamt 88 Funktionen, weil eine Vielzahl der Funktionen von Grund auf neu programmiert werden muss und nicht als Standardfunktion bereits vorliegt.

7.4.4 Dieser Umstand wiederum führt einerseits zu deutlich höheren Kosten bei den Detail- und Schulungskonzepten, weil auch diese neu zu erarbeiten sind. Andererseits wird auch der Aufwand für Wartung und Support höher, wenn es sich um eine kundenspezifische Spezialanfertigung im Sinne von "Swiss Finish" und nicht um eine Standardfunktion handelt, wie den beiden Preisblättern entnommen werden kann (Vernehmlassung Rz. 67 ff., Vernehmlassungsbeilagen 23 und 28, Preisblätter der Angebote [geschwärzt]).

7.4.5 Im Übrigen weist die Vergabestelle zu Recht auf den Umstand hin, dass sich der von der Beschwerdeführerin angegebene durchschnittliche Stundensatz auf einem schweizerischen Lohnniveau befinde, obwohl auch die Beschwerdeführerin die Möglichkeit gehabt hätte, internationale Teams

einzusetzen (vgl. Vernehmlassung Rz. 69, Vernehmlassungsbeilagen 23 und 28, Preisblätter der Angebote [geschwärzt]).

7.4.6 Weiter hat sich die Beschwerdegegnerin explizit mit dem möglichen Integrationsaufwand in die Arbeitsumgebung der Vergabestelle befasst. Dabei soll der Datentransfer zwischen ABIS und "PUNT" so gelöst werden, dass ein einzelnes Modul für die Übersetzung der ABIS- in "PUNT"-Sprache zuständig ist, welches alle mit der "PUNT"-Kommunikation in Zusammenhang stehenden Daten ohne weitere Anpassungen verarbeiten können soll (vgl. Duplik Rz. 67, Vernehmlassungsbeilage 34 S. 60 [geschwärzt]). Die Beschwerdegegnerin war sich somit – anders als die Beschwerdeführerin vermutet – der Problematik der Integration von Standardsoftware in der Arbeitsumgebung der Vergabestelle bewusst und suchte in diesem Zusammenhang nach strukturellen Lösungen, weg vom Einzelfall, was sich ebenfalls im Angebotspreis zugunsten der Beschwerdegegnerin niedergeschlagen hat.

7.4.7 Schlussendlich hat sich die Vergabestelle nach dem mehrstufigen Evaluationsprozess, der auch zur Nichtanerkennung von mehreren Standardfunktionen im Angebot der Beschwerdegegnerin geführt hat, die vertragskonforme Erfüllung der Dienstleistung zum angebotenen Preis erneut bestätigen lassen (Vernehmlassungsbeilage 21 [teilweise geschwärzt]).

7.5 Unter diesen Umständen durfte die Vergabestelle im Rahmen ihres fachtechnischen Beurteilungsspielraums vernünftigerweise davon ausgehen, dass der Auftrag korrekt ausgeführt wird. Ob es sich beim angebotenen Preis der Beschwerdegegnerin um ein ungewöhnlich tiefes Angebot handelt oder ob die grosse Differenz der Angebote nicht auch mit dem Angebot der Beschwerdeführerin zu tun hat, muss mangels weiterer Referenzpunkte offengelassen werden (vgl. E. 5.3.3 und E. 7.3.6 hiavor, Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB 2019.00109 vom 23. Mai 2019 E. 4.1.2). Die Rüge, wonach das Angebot der Beschwerdegegnerin aufgrund eines ungewöhnlich tiefen Preises hätte ausgeschlossen werden müssen, erweist sich jedenfalls als unbegründet.

8.

8.1 Schliesslich ist die Rüge der Beschwerdeführerin zu prüfen, das Zuschlagskriterium ZK04 sei vergaberechtswidrig ausgestaltet gewesen. Aus der öffentlich zugänglichen Liste des NIST ergebe sich, dass die Beschwerdeführerin diejenige Anbieterin mit den weltbesten Algorithmen für

Gesichtserkennung sei. Trotzdem habe sie für die Bewertung ihres Algorithmus nur 100 von 200 Punkten erhalten. Das Zuschlagskriterium ZK04 sei offensichtlich so konfiguriert worden, dass nur die Hälfte der in Aussicht gestellten Punkte zu erreichen waren, weshalb das Zuschlagskriterium ZK04 in unzulässiger Weise verwässert worden sei (Beschwerde Rz. 70, 74, 76).

8.2 Die Vergabestelle hält dem entgegen, die Beschwerdeführerin habe nicht einmal im Ansatz zu erläutern versucht, warum es unmöglich gewesen sein soll, für ZK04 die volle Punktzahl zu erreichen. Die Bewertung der Angebote im Rahmen von ZK04 mache deutlich, dass die Beschwerdeführerin, anders als sie behaupte, nicht über den besten Algorithmus zum Gesichtsbildabgleich verfüge (Vernehmlassung Rz. 142 f.).

8.3 In Übereinstimmung mit den Ausführungen der Beschwerdeführerin kann es bei der Bewertung von Zuschlagskriterien zu einer rechtswidrigen Diskrepanz zwischen der bekannt gegebenen Gewichtung und der "effektiven" Gewichtung durch die gewählte Bewertungsmethode kommen. Trägt die gewählte Bewertungsmethode der publizierten Gewichtung nicht genügend Rechnung, weil beispielsweise nicht die gesamte Bandbreite der möglichen Punkte erreichbar sind, kann ein rechtswidriger Verstoss gegen das Transparenzgebot vorliegen (vgl. BVGE 2018 IV/2 E. 7.3).

8.4 Das Zuschlagskriterium ZK04 bewertet die Genauigkeit und die Fairness des Gesichtserkennungs-Algorithmus. Für deren Dokumentation waren die offiziell zugänglichen Resultate des FRTE (Verifikations- und Identifikation) und FATE (weitere Bildanalysen) auf der Homepage von NIST zu einem bestimmten Stichtag einzureichen (vgl. Vernehmlassungsbeilage 5). Dabei steht FNMR ("false non-match rate") für die Fälle, bei denen zwei Bilder derselben Person fälschlicherweise als „nicht übereinstimmend“ zurückgewiesen werden (Verifikation 1:1). Der FNIR ("false negative identification rate") hingegen listet die Fälle auf, bei denen eine gesuchte Person nicht in einer Datenbank gefunden wird, obwohl sie dort vorhanden ist (Identifikation 1:n). Beide Werte beziehen sich somit auf "übersehene Matches". Für die Bewertung von ZK04 sieht der Anforderungskatalog vor, was folgt (Vernehmlassungsbeilage 5):

200 Punkte werden vergeben, wenn die FNIR für die Genauigkeit zwischen 0 und 0.0050 und die FNMR für die demographic effects zwischen 0 und 0.0010 liegen.

100 Punkte werden vergeben, wenn die FNIR für die Genauigkeit zwischen 0.0051 und 0.0100 und die FNMR für die demographic effects zwischen 0.0011 und 0.0020 liegen oder einer der beiden Werte (FNIR oder FNMR) besser als hier angegeben ist und der andere in einem der hier beschriebenen Bereiche liegt.

50 Punkte werden vergeben, wenn die FNIR für die Genauigkeit zwischen 0.0101 und 0.0150 und die FNMR für die demographic effects zwischen 0.0021 und 0.0030 liegen oder einer der beiden Werte (FNIR oder FNMR) besser als hier angegeben ist und der andere in einem der hier beschriebenen Bereiche liegt.

Ansonsten werden **0 Punkte** vergeben.

8.5 Die Beschwerdeführerin hat für ihre Behauptung, sie verfüge über die weltweit besten Algorithmen für Gesichtserkennung keine Belege eingereicht, stattdessen pauschal auf die Homepage der NIST verwiesen. Bei dem von der Vergabestelle eingereichten Dokument handelt es sich um Angaben zum "FNMR 1:1" (Vernehmlassungsbeilage 31), die nicht identisch mit dem "FNMR overall" zu sein scheint. Soweit für das Bundesverwaltungsgericht ersichtlich, verfügen die besten bei NIST gelisteten Algorithmen über einen "FNMR overall" von 0.0013 (<https://pages.nist.gov/frvt/html/frvt_demographics.html>, zuletzt abgerufen am 2. Oktober 2025). In Übereinstimmung mit den Ausführungen der Beschwerdeführerin stünden damit nach dem aktuellen Stand der Technik nur Algorithmen zur Verfügung, welche die Hälfte der ursprünglich bekannt gegebenen Punkte für ZK04 erreichen würden.

8.6 Hinzu kommt, dass die Vergabestelle nicht ansatzweise begründet hat, warum die Punktevergabe im qualitativ niedrigeren Bereich differenzierter möglich ist als im qualitativ höheren Bereich. Zwischen 0 und 100 Punkten wurden drei Abstufungen vorgenommen (0, 50, 100), zwischen 100 und 200 jedoch nur zwei (100, 200). Eine mögliche Punktevergabe für eine Qualität von 150 Punkten fehlt, ohne dass hierfür in den Ausschreibungsunterlagen eine sachliche Begründung erkennbar wäre.

8.7 Die Rüge, wonach das Zuschlagskriterium ZK04 falsch konfiguriert worden sei, erweist sich damit im Ergebnis als begründet. Allerdings vermag dies nichts am Ausgang des Verfahrens zu ändern. Selbst wenn man hypothetisch davon ausgeht, dass die Beschwerdeführerin für ZK04 200 Punkte und die Beschwerdegegnerin 0 Punkte erreicht, bleibt das Angebot der Beschwerdegegnerin das vorteilhafteste.

9.

9.1 Unter dem Titel Akteneinsicht beantragt die Beschwerdeführerin, dass ihr Einsicht in die Bewertung des Angebotes der Beschwerdegegnerin und in die entscheidungsrelevanten Verfahrensakten zu gewähren sei, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen dagegenstehen (Beschwerde Rz. 170). Sie brauche Einsicht in Unterlagen, die es erlaubten, den Angebotspreis der Beschwerdegegnerin sowie die Übereinstimmung der angebotenen Leistungen mit den technischen Spezifikationen von TS01 im Zusammenhang mit dem Zuschlagskriterium ZK02 zu überprüfen. Weiter beantragt sie Zugang zum Evaluationsbericht des Angebotes der Beschwerdegegnerin, um die Bewertung mit der Bewertung des eigenen Angebotes vergleichen zu können (Beschwerde Rz. 172 f.).

9.2 Dem Akteneinsichtsbegehren der Beschwerdeführerin wurde im Verlauf des Beschwerdeverfahrens teilweise entsprochen. Nach dem Eingang der Vernehmlassung und der Vorakten wies das Bundesverwaltungsgericht die Vergabestelle mit Instruktionsverfügung vom 6. Mai 2025 darauf hin, dass es praxisgemäss unzulässig sei, den Evaluationsbericht als internes Aktenstück zu qualifizieren. Stattdessen seien von der Akteneinsicht einzig diejenigen Angaben des Evaluationsberichts auszunehmen, welche Geschäftsgeheimnisse oder andere schützenswerte Angaben über die Konkurrentinnen enthalten. Zusätzlich forderte das Bundesverwaltungsgericht die Vergabestelle auf, die Abdeckungen jeweils einzeln zu begründen. Mit Eingabe vom 14. Mai 2025 reichte die Vergabestelle den Evaluationsbericht in einer der Beschwerdeführerin zustellbaren Version nach. Dabei legte sie unter anderem die Gesamtbewertung der Zuschlagskriterien offen.

9.3 Mit Replik vom 13. Juni 2025 stellte sich die Beschwerdeführerin auf den Standpunkt, im Evaluationsbericht seien weiterhin unzulässige Abdeckungen vorgenommen worden (Replik Rz. 64). Die von der Vergabestelle im Rahmen der Angebotsbewertung erteilten Noten könnten offenkundig nicht als Geschäftsgeheimnisse qualifiziert werden (Replik Rz. 66). Die Beschwerdeführerin verlange weiterhin Einsicht in die Unterlagen, die es erlauben würden, den Angebotspreis, die technische Spezifikation TS01 sowie die Rechtmässigkeit der Bewertung von ZK02 zu prüfen (Replik Rz. 72). Auch suche sie weiterhin Zugang zu allfälligen Briefen, die zwischen der Vergabestelle und der Beschwerdegegnerin nach der Ausschreibungsfrist der Angebote im September 2024 ausgetauscht worden seien, um zu prüfen, ob nach der Angebotseinreichung der Preis geändert worden

sei (Replik Rz. 73). Die Vergabestelle sei anzuweisen, einen Bewertungsbericht vorzulegen, der mindestens die erzielten Ergebnisse der Beschwerdeführerin offenlege (Schlussbemerkungen Rz. 36, 38). Darüber hinaus sei der Beschwerdeführerin Zugang zum "Proofs of Compliance" des Angebotes der Beschwerdegegnerin zu gewähren (Schlussbemerkungen Rz. 39).

9.4 Für das Vergabeverfahren gilt hinsichtlich der Angaben der Anbieterinnen der Grundsatz der Vertraulichkeit (Art. 11 Bst. e BöB; Zwischenentscheid B-2675/2012 vom 23. Juli 2012 E. 3, GALLI/MOSER/LANG/STEINER, a.a.O., Rz. 1182; MICHA BÜHLER, Handkommentar BöB, N 16 zu Art. a.a.O., Rz. 118). Der Beschwerdeführerin ist auf Gesuch hin jedoch Einsicht in die Bewertung ihres Angebots und in weitere entscheidungsrelevante Verfahrensakten zu gewähren, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (Art. 57 Abs. 2 BöB). Das in anderen Bereichen des Verwaltungsrechts allgemein übliche Akteneinsichtsrecht muss bei Submissionsverfahren gegenüber dem Interesse der Anbieterinnen an der vertraulichen Behandlung ihrer Geschäftsgeheimnisse sowie des in den Offertunterlagen zum Ausdruck kommenden unternehmerischen Know-hows zurücktreten. Insbesondere besteht kein allgemeiner Anspruch auf Einsichtnahme in Konkurrenzofferten und die Vergabestelle hat den vertraulichen Charakter der Angaben der Anbieterinnen zu wahren (vgl. Art. 51 Abs. 4 Bst. b und Art. 11 Bst. e BöB; Urteile des BVGer B-2117/2024 E. 7.5; B-1929/2022 vom 19. Dezember 2022 E. 12.1.2 "Sanierung Waffenplatz Wangen a.A." und B-4704/2021 vom 18. Mai 2022 E. 7.1 "Einstöckige S-Bahn-Triebzüge" je m.w.H.). Wo einer Partei indessen keine Akteneinsicht erteilt wird, hat das Gericht sich von Amtes wegen zu vergewissern, dass die abgedeckten oder nicht herausgegebenen Dokumente keine Hinweise auf rechtsungleiche oder andere rechtsfehlerhafte Bewertungen durch die Vergabestelle verbergen (Urteil des BVGer B-5393/2024 vom 12. Februar 2025, E. 8.2; Zwischenentscheid des BVGer B-3302/2019 vom 24. September 2019 E. 11.2 "Stahlwasserbauten Ritomsee").

9.5 Die Vergabestelle hat die Punktzahl der Gesamtbewertung des Angebotes der Beschwerdegegnerin offengelegt, jedoch nicht die Punktzahl für die einzelnen Zuschlagskriterien. In Übereinstimmung mit den Ausführungen der Vergabestelle lassen sich aus den exakten Punktzahlen für ZK02, ZK04 und ZK03 gewisse, allerdings nur sehr allgemeine Rückschlüsse über die ungefähre Anzahl der anerkannten Standardfunktionen sowie über die Genauigkeit und Fairness der angebotenen Algorithmen ziehen. Ob es sich bei diesen Angaben mit grosser Bandbreite tatsächlich um Geschäftsgeheimnisse handelt, ist fraglich.

9.6 Die Frage kann hier allerdings offengelassen werden. Der Beschwerdeführerin waren die Punktzahl für ZK01 sowie die Gesamtpunktzahl der Beschwerdegegnerin bekannt. Im schriftlichen Debriefing wurde ihr zusätzlich mitgeteilt, dass die Beschwerdegegnerin neben ZK01 auch für ZK02 und ZK06 die besten Bewertungen erhielt (Vernehmlassungsbeilage 29 S. 6). Die Beschwerdeführerin ging deshalb aus numerischen Überlegungen zu Recht davon aus, dass die Beschwerdegegnerin in ihrem Standardprodukt deutlich mehr Funktionen anbieten konnte, als sie selbst (vgl. Beschwerde Rz. 87, 106). Unter dieser zutreffenden Annahme machte sie in der Folge mehrfach Ausführungen zu ihrem zentralen Einwand, wonach das Angebot der Beschwerdegegnerin TS01 nicht erfülle bzw. ZK02 zu hoch ausgefallen sei und als ungewöhnlich tiefes Angebot ausgeschlossen werden müsse (vgl. E. 7 und 8 hiavor). Inwiefern das Abdecken der einzelnen Benotungen von ZK02 bis ZK06 unter diesen Umständen für die Beschwerdeführerin besonders einschneidend gewesen sein soll, ist nicht ersichtlich.

9.7 Soweit die Beschwerdeführerin darüber hinaus weitergehende Akteneinsicht verlangt, insbesondere in den "Proofs of Compliance" (Vernehmlassungsbeilage 34 [geschwärzt]), in dem in sehr detaillierter Form die Standardsoftware der Beschwerdegegnerin beschrieben wird, kann dem mit Verweis auf die Vertraulichkeit von Anbieterangaben nicht gefolgt werden. Die Beschwerdegegnerin hat nach Angebotsabgabe auch ihren Preis nicht mehr angepasst, weshalb auch kein entsprechender Briefwechsel zwischen ihr und der Vergabestelle vorliegt.

9.8 Das Akteneinsichtsbegehren der Beschwerdeführerin ist deshalb, soweit es durch die bis anhin gewährte Akteneinsicht nicht ohnehin gegenstandslos geworden ist, abzuweisen.

10.

Der prozessuale Antrag der Vergabestelle, die Schlussbemerkungen seien aus dem Recht zu weisen, wird mit Verweis auf die neuen Vorbringen in der Duplik abgewiesen. Aufgrund des spruchreifen Sachverhaltes sowie der fehlenden Noven in den Schlussbemerkungen verzichtete das Bundesverwaltungsgericht auf die Ansetzung einer weiteren Frist zur Stellungnahme zu den Schlussbemerkungen (BGE 133 I 98 E. 2.2, Urteil des BGer 8C_8/2019 vom 23. April 2019 E. 4.2.2). Ohnehin wäre es der Vergabestelle ebenfalls zugestanden, eine unaufgeforderte Stellungnahme einzureichen.

11.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Rüge der Beschwerdeführerin, ZK04 sei falsch konfiguriert worden, begründet ist. Die übrigen Rügen sind jedoch unbegründet oder verwirkt. Eine Veränderung der Bewertung von ZK04 führt jedoch in keinem Fall zu einer anderen Reihenfolge der eingereichten Angebote (vgl. E. 8.7 hiervor). Die Beschwerde ist daher insgesamt abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Mit Erlass des vorliegenden Urteils wird das Gesuch der Beschwerdeführerin um Erteilung der aufschiebenden Wirkung gegenstandslos.

12.

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

12.2 Die Gerichtsgebühr bestimmt sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien (Art. 63 Abs. 4^{bis} VwVG; Art. 2 Abs. 1 VGKE). Für Streitigkeiten mit Vermögensinteresse legt Art. 4 VGKE den Gebührenrahmen aufgrund des Streitwertes fest. Die Verfahrenskosten werden daher im vorliegenden Fall auf Fr. 15'000.– festgesetzt und der Beschwerdeführerin auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

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

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 15'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Dieser Betrag wird dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe entnommen.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin, die Vergabestelle und die Beschwerdegegnerin.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Christian Winiger

Reto Finger

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden, sofern die Voraussetzungen gemäss Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG gegeben sind. Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 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 die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 21. Oktober 2025

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vergabestelle (Ref-Nr. SIMAP-Projekt-ID #242; Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde; teilweise geschwärzt
[Angebotspreis der Beschwerdeführerin in Ziff. 7.4])