



---

Abteilung II  
B-7323/2025

## **Urteil vom 26. Januar 2026**

---

Besetzung

Richterin Kathrin Dietrich (Vorsitz),  
Richter Marc Steiner, Richter Christian Winiger,  
Gerichtsschreiber Diego Haunreiter.

---

Parteien

**A.** \_\_\_\_\_,  
vertreten durch die Rechtsanwälte  
Cédric Miehle und Dominik Luder,  
Domenig & Partner Rechtsanwälte AG,  
Beschwerdeführerin,

gegen

**Bundesamt für Bauten und Logistik BBL,**  
Vergabestelle,

1. **B.** \_\_\_\_\_,  
2. **C.** \_\_\_\_\_,  
3. **D.** \_\_\_\_\_,  
Beschwerdegegnerinnen.

---

Gegenstand

Öffentliches Beschaffungswesen  
Zuschlag betr. Projekt «(25086) 708 DigiAgriFoodCH IT»,  
Los-Nr. 2 (SIMAP-Projektnummer #13144-03).

**Sachverhalt:****A.**

**A.a** Am 20. März 2025 schrieb das Bundesamt für Bauten und Logistik BBL (nachfolgend: Vergabestelle) für das Bundesamt für Landwirtschaft BLW (Bedarfsstelle) auf der Internetplattform SIMAP das Projekt «(25086) 708 DigiAgriFoodCH IT-Dienstleistungen» als Dienstleistungsauftrag im offenen Verfahren aus (Meldungs-Nr. #13144-01). Das Projekt wurde in zwei Lose aufgeteilt. Gegenstand des verfahrensgegenständlichen Loses-Nr. 2 bildet die Bereitstellung einzelner sogenannter «Profile» (Fachpersonen), welche die Anbieterin dem BLW, dem Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen BLV sowie dem Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit BAZG zur Erfüllung von Aufträgen zur Verfügung stellt. Als Hauptaufgabe der Profile für Los 2 wurde die methodische und inhaltliche Unterstützung der Programm- und Projektorganisationen bei der Planung und Umsetzung der Ergebnisse gemäss des Frameworks SAFe und der Projektmethodik HERMES definiert. Die Ausschreibung sah eine Vertragslaufzeit von 3'650 Tagen nach Vertragsunterzeichnung vor.

**A.b** Nach Durchführung einer Fragerunde gingen innert der bis am 29. April 2025 gesetzten Frist 19 Angebote, so u.a. auch dasjenige der A.\_\_\_\_\_, ein.

**A.c** Am 27. August 2025 erteilte die Vergabestelle den nachfolgenden Firmen in der angegebenen Rangfolge den Zuschlag für das Los 2:

1. C.\_\_\_\_\_ zum Preis von Fr. 37'208'290.25
2. B.\_\_\_\_\_ zum Preis von Fr. 37'392'600.75
3. D.\_\_\_\_\_ zum Preis von Fr. 38'279'831.50.

**A.d** Die Zuschlagsverfügung wurde am 3. September 2025 auf der Internetplattform [www.simap.ch](http://www.simap.ch) veröffentlicht (Meldungs-Nr.: #13144-03).

**A.e** Die Vergabestelle begründete den Zuschlag an die Zuschlagsempfängerinnen damit, dass deren Angebote die geforderten Eignungskriterien und technischen Spezifikationen erfüllten und bei den Zuschlagskriterien eine hohe Bewertung erzielten. Insbesondere würden sie durch sehr gute Referenzprojekte, eine geringe Personalfuktuation sowie eine strukturierte Aus- und Weiterbildung ihrer Mitarbeitenden überzeugen (vgl. Zuschlagsverfügung vom 27. August 2025). Sie gibt in der Zuschlagsverfügung zudem an, dass mit den Zuschlagsempfängerinnen Rahmenverträge über

das Maximalvolumen abgeschlossen würden, aus denen keine Bezugspflicht des Auftraggebers entstehe. Die konkrete Leistungserbringung erfolge über einzelne Abrufe nach Rangfolge, wobei Art, Umfang, Termine und Einsatzorte jeweils vertraglich festgelegt würden.

**A.f** Am 12. September 2025 führte die Vergabestelle mit der A. \_\_\_\_\_ ein mündliches Debriefing durch.

**B.**

Mit Eingabe vom 23. September 2025 erhob die A. \_\_\_\_\_ (im Folgenden: Beschwerdeführerin) Beschwerde gegen die Zuschlagsverfügung. Sie stellt unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Vergabestelle die folgenden Rechtsbegehren:

1. Der Zuschlag für die Beschwerdegegnerinnen vom 27. August 2025 betreffend das Projekt (25086) 708 DigiAgriFoodCHIT Dienstleistungen Los 2 sei aufzuheben.
2. Der Beschwerdeführerin sei der Zuschlag betreffend das Projekt (25086) 708 DigiAgriFoodCH IT Dienstleistungen Los 2 zu erteilen.
3. Eventualiter sei die Vergabestelle anzuweisen, die Bewertung der Zuschlagskriterien unter der gerichtlich zu definierenden Voraussetzung, im Projekt (25086) 708 DigiAgriFoodCH IT Dienstleistungen Los 2 erneut vorzunehmen.
4. Subeventualiter sei die Vergabestelle anzuweisen, die Ausschreibung betreffend das Projekt (25086) 708 DigiAgriFoodCH IT Dienstleistungen zu wiederholen.

Weiter stellt die Beschwerdeführerin prozessuale Anträge auf – zunächst superprovisorische – Erteilung der aufschiebenden Wirkung, eventualiter beschränkt auf das Los 2 des Zuschlags, auf Einsichtnahme in die Akten des Vergabeverfahrens sowie auf Einräumung der Gelegenheit zur Beschwerdeergänzung und auf Anordnung eines zweiten Schriftenwechsels.

Zur Begründung macht die Beschwerdeführerin im Wesentlichen geltend, die Vergabestelle habe das Zuschlagskriterium ZK04 («systematische Aus- und Weiterbildung») unter Verletzung des Transparenzgebots nachträglich geändert, ohne diese Änderung zu publizieren oder die Anbieter ausdrücklich darauf hinzuweisen. Konkret bringt die Beschwerdeführerin vor, dass in den Ausschreibungsunterlagen zum ZK04 nicht ausdrücklich verlangt

worden sei, akademische Weiterbildungen oder formale Berufsbildungen nachzuweisen. Erst im Rahmen der Fragerunde sei die Frage aufgekommen, welche Qualifikationen als Weiterbildung angerechnet würden. Die Vergabestelle habe daraufhin ausgeführt, dass lediglich akademische Weiterbildungen (z.B. CAS) und/oder Abschlüsse der Berufsbildung (z.B. HF-Abschlüsse) berücksichtigt würden. Dadurch sei das Zuschlagskriterium gegenüber der Ausschreibung und den Ausschreibungsunterlagen abgeändert worden.

### **C.**

Das Bundesverwaltungsgericht forderte die Beschwerdeführerin mit Zwischenverfügung vom 25. September 2025 auf, einen Kostenvorschuss von Fr. 5'000.– in der Höhe der mutmasslichen Verfahrenskosten zu leisten. Weiter ordnete es an, dass bis zum Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts über den Antrag betreffend Erteilung der aufschiebenden Wirkung bzw. bis zum Urteil in der Hauptsache alle Vollzugsvorkehrungen, welche den Ausgang des hängigen Beschwerdeverfahrens präjudizieren könnten, namentlich der Vertragsabschluss mit den Zuschlagsempfängerinnen, zu unterbleiben hätten. Zudem wurde die Vergabestelle ersucht, eine Vernehmlassung zur Hauptsache und den prozessualen Anträgen sowie die vollständigen Akten betreffend das vorliegende Vergabeverfahren einzureichen. Die Zuschlagsempfängerinnen erhielten die Gelegenheit, dem Bundesverwaltungsgericht mitzuteilen, ob sie im vorliegenden Verfahren aktiv Parteirechte ausüben wollen.

### **D.**

Die Vergabestelle reichte mit Vernehmlassung vom 23. Oktober 2025 die Vorakten ein und beantragt unter Kostenfolge zu Lasten der Beschwerdeführerin, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten (Ziff. 1 der Rechtsbegehren). Sollte wider Erwarten auf die Beschwerde eingetreten werden, sei sie vollumfänglich abzuweisen (Ziff. 2 der Rechtsbegehren). In prozessualer Hinsicht beantragt sie, auf einen weiteren Schriftenwechsel zum Gesuch um aufschiebende Wirkung und zur Sache sei zu verzichten und direkt der Nichteintretensentscheid, eventualiter der Sachentscheid zu fällen (Ziff. 1 der prozessualen Anträge), eventualiter sei das Gesuch der Beschwerdeführerin um Gewährung der aufschiebenden Wirkung abzuweisen und der Beschwerde die superprovisorisch gewährte aufschiebende Wirkung zu entziehen (Ziff. 2 der prozessualen Anträge). Die Vergabestelle verlangt zusätzlich, im Sinne des Rechtsbegehrens Ziff. 1 sei keine Akteneinsicht zu gewähren, eventualiter sei der Beschwerdeführerin bzw. den Beschwerdegegnerinnen/Zuschlagsempfängerinnen – falls sich diese als Partei im

Verfahren konstituierten – nur Einsicht in diejenigen Akten zu gewähren, die im Aktenverzeichnis als «der Akteneinsicht zugänglich» bezeichnet seien und die mit Blick auf die Rechtsbegehren und Rügen relevant seien.

Die Vergabestelle ist der Ansicht, dass die Beschwerdeführerin drei Musskriterien (Technische Spezifikation TS03 «Profil Change Manager», TS07 «Profil Project Manager» und TS08 «Profil Business Analyst») nicht erfüllt habe, weshalb ihr Angebot ausgeschlossen worden sei; dies sei ihr im Debriefing vom 12. September 2025 und in einem E-Mail vom 16. September 2025 mitgeteilt worden, ohne dass sie den impliziten Ausschluss angefochten habe. Zunächst sei daher zu klären, ob die Beschwerdeführerin überhaupt beschwerdelegitimiert sei. Falls ja, sei zu prüfen, ob die Bewertung der Musskriterien rechtlich standhalte. Nur wenn dies zu verneinen sei, seien auch die Rügen gegen die Zuschlagsverfügung zu prüfen.

Hinsichtlich der Musskriterien führt die Vergabestelle aus, zwei Mitarbeitende der Beschwerdeführerin hätten gemäss den Angebotsangaben nur bis zum 30. April 2025 bei ihr gearbeitet, also bis einen Tag nach Ende der Angebotsfrist vom 29. April 2025, und würden daher nicht mehr für die Vertragserfüllung zur Verfügung stehen, obwohl in diesem Zusammenhang verlangt worden sei, dass eine Festanstellung vorliegen müsse, um den Auftrag erfüllen zu können. Damit könnten nicht genügend Mitarbeitende zur Auftragserfüllung zur Verfügung gestellt werden und die TS03 «Profil Change Manager», TS07 «Profil Project Manager» und TS08 «Profil Business Analyst» seien nicht erfüllt.

#### **E.**

Die Beschwerdegegnerinnen reichten innert Frist keine Stellungnahme ein und haben sich somit nicht am vorliegenden Beschwerdeverfahren beteiligt.

#### **F.**

Mit Stellungnahme vom 21. November 2025 hält die Beschwerdeführerin an ihren materiellen Rechtsbegehren fest.

Sie bestreitet zunächst, dass sie implizit ausgeschlossen worden sei. Bis zum Erhalt der Beschwerdeantwort habe sie nicht gewusst, dass sie angeblich ausgeschlossen worden sei. Sofern das angerufene Gericht zum Schluss kommen würde, dass ein impliziter Ausschluss verfügt worden sei, sei dieser implizite Ausschluss unrechtmässig und das Angebot der Beschwerdeführerin sei zu bewerten.

Hinsichtlich der drei Musskriterien führt die Beschwerdeführerin zusammengefasst aus, sie habe die Ausschreibungsunterlagen in guten Treuen derart verstehen dürfen, dass sich der Nachweis der entsprechenden Profile auf den Zeitpunkt der Angebotseinreichung beziehe und nicht sicher gestellt werden müsse, dass sämtliche aufgeführte Personen während der Vertragserfüllung festangestellt blieben.

Bezüglich dem ZK04 betont die Beschwerdeführerin, dass die ausschliessliche Berücksichtigung von Weiterbildungen (z.B. CAS) und/oder Abschlüssen der Berufsbildung (z.B. HF-Abschlüsse) keine Konkretisierung, sondern eine wesentliche Änderung der Ausschreibung darstelle. Alle Ausbildungen/Weiterbildungen, welche von der Beschwerdeführerin angegeben worden seien, seien mit der vollen Punktzahl zu bewerten.

#### **G.**

Mit Duplik vom 12. Dezember 2025 hält die Vergabestelle an ihren in der Vernehmlassung gestellten Anträgen fest, soweit das Bundesverwaltungsgericht über sie nicht bereits entschieden habe.

#### **H.**

In Bezug auf die drei fraglichen Musskriterien betont sie, im Zeitpunkt der Angebotseinreichung müsse nachgewiesen sein, dass die Anbieterin mit den von ihr angebotenen Personen den Auftrag erfüllen könne. Bei zwei von der Beschwerdeführerin angegebenen Mitarbeitenden sei dies nicht gewährleistet gewesen, da das Anstellungsverhältnis im Zeitpunkt der Angebotseinreichung nur noch einen Tag Bestand gehabt habe. Das Angebot der Beschwerdeführerin habe daher zwingend vom Verfahren ausgeschlossen werden müssen. Der Ausschluss der Beschwerdeführerin sei im Evaluationsbericht vom 18. August 2025 festgelegt worden. Mit abschliessender Stellungnahme vom 6. Januar 2026 hielt die Beschwerdeführerin an ihren Ausführungen fest.

#### **I.**

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

## **Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

### **1.**

**1.1** Ob die Prozessvoraussetzungen erfüllt sind bzw. ob auf eine Beschwerde einzutreten ist, prüft das Bundesverwaltungsgericht von Amtes wegen und mit freier Kognition (vgl. Urteile des BVGer B-1112/2022 vom 27. September 2022 E. 2.1 «Steuerung Verkehrsmanagement der Nationalstrassen» und B-3797/2015 vom 13. April 2016, auszugsweise publiziert als BVGE 2017/IV/4, E. 1.1 «Publicom»).

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

**1.3** Beim Bundesverwaltungsgericht können Verfügungen (Art. 53 BöB, s. E. 1.4 unten) der dem BöB unterstellten Auftraggeberinnen (Art. 4 BöB, s. E. 1.5 unten) angefochten werden, wenn sie – wie vorliegend – Dienstleistungen betreffen (s. E. 1.6 unten), deren Wert den massgebenden Schwellenwert erreicht (Anhang 4 Ziff. 1 BöB), und der betreffende Auftrag nicht unter eine der Ausnahmen gemäss Art. 10 BöB fällt oder eine öffentliche Beschaffung gemäss Anhang 5 Ziffer 1 Bst. c und d BöB darstellt (Art. 4 BöB i.V.m. Art. 52 Abs. 1 Bst. a BöB und Art. 52 Abs. 5 BöB, s. E. 1.7 ff. unten).

**1.4** Durch Beschwerde anfechtbar sind ausschliesslich die in Art. 53 Abs. 1 BöB aufgelisteten Verfügungen, insbesondere der Zuschlag (Art. 53 Abs. 1 Bst. e BöB) und der Ausschluss aus dem Verfahren (Art. 53 Abs. 1 Bst. h BöB). Vorliegend hat die Beschwerdeführerin die auf [www.simap.ch](http://www.simap.ch) publizierte Zuschlagsverfügung vom 27. August 2025 angefochten, welche implizit auch den Ausschluss ihres Angebotes beinhaltet (vgl. dazu nachfolgend E. 2.3.4; BIERI, in: Trüeb, Handkommentar zum schweizerischen Beschaffungsrecht, 2020, Art. 51 N. 15), weshalb diese Voraussetzung erfüllt ist.

**1.5** Die angefochtene Verfügung muss sodann von einer dem Gesetz unterstellten Vergabebehörde stammen (Art. 4 BöB). Die Vergabestelle untersteht als Verwaltungseinheit der zentralen Bundesverwaltung dem BöB (Art. 4 Abs. 1 Bst. a BöB i. V. m. Art. 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 [RVOG, SR 172.010]) und

Anhang 1 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 [RVOV, SR 172.010.1]).

**1.6** In der Ausschreibung vom 20. März 2025 geht die Vergabestelle von einem Dienstleistungsauftrag aus. Die zu beschaffende Leistung des Loses 2 hat die zur Verfügungsstellung einzelner Profile (Fachpersonen) zur Erfüllung von Aufträgen ausserhalb des BLW, des BLV bzw. des BAZG sowie zur Unterstützung vor Ort zum Inhalt. Die Hauptaufgabe der Profile ist die methodische und inhaltliche Unterstützung der Programm- und Projektorganisation bei der Planung und Umsetzung der Ergebnisse gemäss SAFE und Hermes. Die Einstufung als Dienstleistungsauftrag ist deshalb zutreffend (vgl. demgegenüber bezüglich Personalverleih BVGE 2011/17 E. 2 i.V.m. E. 5.4.). Die Beschwerdeführerin bestreitet sie auch nicht.

**1.7** Im Folgenden zu prüfen ist, ob diese Dienstleistung dem Staatsvertragsbereich untersteht, was nur dann zutrifft, wenn sie in Anhang 3 Ziff. 1 BöB aufgelistet ist (vgl. Art. 8 Abs. 4 BöB). Für die Liste in Anhang 3 BöB ist die Referenznummer der von den Vereinten Nationen erstellten (provisorischen) zentralen Warenklassifikation massgebend (Classification centrale des produits/Central Product Classification, CPC [prov]; vgl. Urteile des BVGer B-4157/2021 E. 1.1.3 «Gare de Gruyères / travaux de génie civil» und B-4958/2013 vom 30. April 2014 E. 1.5.2 «Projektcontrollingsystem AlpTransit»).

**1.7.1** Die Vergabestelle hat die vorliegende Beschaffung unter der Haupt-CPV (Common Procurement Vocabulary)-Referenznummer 72000000 als «IT-Dienste: Beratung, Software-Entwicklung, Internet und Hilfestellung» ausgeschrieben. Diese CPV-Referenznummer entspricht der Sache nach einer Dienstleistung der CPC prov 84, die in Ziffer 13 der abschliessenden Positivliste in Anhang 3 Ziff. 1 BöB aufgeführt ist. Die ausgeschriebenene Arbeiten unterstehen somit dem Staatsvertragsbereich, wenn sie den Schwellenwert gemäss Anhang 4 Ziff. 1 BöB erreichen (Art. 8 Abs. 4 BöB).

**1.7.2** Angesichts der Preisspanne der berücksichtigten Angebote für Los 2 von Fr. 37'208'290.25 bis Fr. 38'279'831.50 übersteigt der Auftragswert den vorliegend für Dienstleistungen im Staatsvertragsbereich geltenden Schwellenwert von Fr. 230'000.– klar (Art. 8 Abs. 4 BöB i.V.m. Anhang 4 Ziff. 1.1 zum BöB).

**1.7.3** Die zu beschaffenden Dienstleistungen unterstehen somit dem Staatsvertragsbereich, weshalb auch das von der Beschwerdeführerin

gestellte Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung zulässig ist (vgl. Art. 54 Abs. 2 BöB).

**1.8** Eine Ausnahme vom Geltungsbereich im Sinne von Art. 10 BöB liegt nicht vor. Auch handelt es sich beim vorliegenden Auftrag nicht um eine öffentliche Beschaffung gemäss Anhang 5 Ziff. 1 Bst. c und d BöB, bei welchen kein Rechtsschutz besteht (Art. 52 Abs. 5 BöB).

**1.9** 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.

## **2.**

**2.1** Das BöB enthält keine spezielle submissionsrechtliche Regelung zur Beschwerdelegitimation, weshalb diese grundsätzlich nach dem allgemeinen Verfahrensrecht des Bundes zu beurteilen ist (Art. 55 BöB bzw. Art. 37 VGG i.V.m. Art. 48 VwVG). Danach ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vergabestelle am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Art. 48 Abs. 1 Bst. b VwVG) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG).

**2.2** Die Beschwerdeführerin ist formell beschwert, denn sie hat am Verfahren vor der Vergabestelle teilgenommen. Weil der Zuschlag nicht ihr erteilt wurde, ist sie durch die angefochtene Verfügung auch besonders berührt.

## **2.3**

**2.3.1** Ein schutzwürdiges Interesse hat eine unterlegene Anbieterin praxisgemäss nur dann, wenn sie bei Gutheissung ihrer Anträge eine reelle Chance besitzt, selbst den Zuschlag zu erhalten, oder wenn die Gutheissung der Beschwerde zu einer Wiederholung des Submissionsverfahrens führt, in welchem sie ein neues Angebot einreichen kann (BGE 141 II 14 E. 4 ff. «Monte Ceneri» m.w.H.). Diese Frage ist aufgrund der von der Beschwerdeführerin gestellten Anträge und vorgebrachten Rügen zu beantworten.

**2.3.2** Die Beschwerdeführerin beantragt in der Hauptsache die Aufhebung des am 3. September 2025 auf SIMAP publizierten Zuschlags sowie die Erteilung des Zuschlags an sie. Eventualiter sei die Vergabestelle

anzuweisen, die Bewertung der Zuschlagskriterien unter den vom Gericht festzulegenden Voraussetzungen neu vorzunehmen, subeventualiter sei die Ausschreibung zu wiederholen. Sie macht unter anderem geltend, ihr Angebot sei zu Unrecht ausgeschlossen worden. Die beiden fraglichen Mitarbeitenden seien im Zeitpunkt der Angebotseinreichung festangestellt gewesen, womit die drei Musskriterien TS03 «Profil Change Manager», TS07 «Profil Project Manager» und TS08 «Profil Business Analyst» erfüllt seien. Zudem seien die von ihr angegebenen Ausbildungen/Weiterbildungen im ZK04 mit der vollen Punktzahl zu bewerten.

**2.3.3** Die Vergabestelle stellt sich auf den Standpunkt, die Beschwerdeführerin habe den impliziten Ausschluss in der Beschwerdeschrift nicht angefochten, weshalb ihr die Beschwerdelegitimation fehle.

**2.3.4** Die Vergabestelle hat die Beschwerdeführerin mit der Publikation des Zuschlags implizit aus dem Verfahren ausgeschlossen (vgl. den Evaluationsbericht vom 18. August 2025 Ziff. 6.3.6, 6.4 und 6.5.8; die Notizen zum Debriefing vom 12. September 2025 und die E-Mail der Vergabestelle an die Beschwerdeführerin vom 16. September 2025). Somit hat die Beschwerdeführerin zu Recht nur die am 3. September 2025 publizierte Zuschlagsverfügung angefochten, welche ein rechtsgültiges Anfechtungsobjekt bildet (vgl. Art. 53 Abs. 1 Bst. e sowie BVGE 2007/13 E. 3.1 «Vermessung Durchmesserlinie»).

Im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht sind die Parteibegehren grundsätzlich bereits in der Beschwerdeschrift zu stellen. Hingegen ist es im Rahmen des Streitgegenstands zulässig, die rechtliche Begründung im Laufe des Beschwerdeverfahrens zu ergänzen oder zu präzisieren (vgl. BGE 136 II 165 E. 4 ff.; Urteile des BVGer A-1286/2019 vom 16. Juli 2021 E. 7.4 und A-5200/2018 vom 28. August 2019 E. 1.2). Die von der Beschwerdeführerin erstmals in ihrer Stellungnahme vom 21. November 2025 gegen den impliziten Ausschluss erhobenen Rügen sind daher zu berücksichtigen.

**2.3.5** Würde das Bundesverwaltungsgericht der Argumentation der Beschwerdeführerin folgen und den Ausschlussgrund verneinen, so hätte die Beschwerdeführerin eine reelle Chance, einen der drei Ränge des Zuschlags zu erhalten. Denn abgesehen vom umstrittenen ZK04 hat sie in den übrigen Qualitätskriterien in der sog. «fiktiven Durchevaluation» die volle Punktzahl erreicht und mit Fr. 38'208'290.25 einen tieferen Preis als die drittplatzierte Zuschlagsempfängerin offeriert. Die Beschwerdeführerin

hat daher ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung der angefochtenen Verfügungen, weshalb sie zur Beschwerde legitimiert ist.

**2.4** Die Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin haben sich ausserdem rechtsgenügend durch schriftliche Vollmacht ausgewiesen (Art. 11 VwVG). Die Beschwerde wurde frist- und formgerecht eingereicht (Art. 56 Abs. 1 und 2 BöB und Art. 52 Abs. 1 VwVG) und der Kostenvorschuss wurde fristgerecht bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG).

Auf die Beschwerde ist demnach einzutreten.

### **3.**

**3.1** In materieller Hinsicht ist umstritten, ob die Vergabestelle die Beschwerdeführerin zu Recht wegen Nichterfüllung dreier Musskriterien (TS03 «Profil Change Manager», TS07 «Profil Project Manager» und TS08 «Profil Business Analyst») vom Verfahren ausgeschlossen hat.

**3.2** Zur Begründung des Ausschlusses des Angebots der Beschwerdeführerin hielt die Vergabestelle, wie erwähnt, fest, im Zeitpunkt der Angebots-einreichung müsse nachgewiesen sein, dass die Anbieterin mit den von ihr angebotenen Personen in der Lage sei, den Auftrag zu erfüllen. Dies ergebe sich aus dem Wortlaut der TS03, TS07 und TS08 sowie aus der Gesamtinterpretation der Ausschreibungsunterlagen. Es treffe zwar zu, dass gemäss Eignungskriterium EK07 ein Ersatz von eingesetzten Mitarbeitenden möglich sei. Die Beschwerdeführerin habe für die Vertragsabwicklung jedoch von vornherein nicht die geforderte Mindestanzahl von Mitarbeitenden gemäss TS03, TS07 und TS08 nachgewiesen.

**3.3** Die Beschwerdeführerin wendet dagegen ein, sie habe die Ausschreibungsunterlagen in guten Treuen so verstehen dürfen, dass sich der Nachweis der Profile, welche den TS03, TS07 und TS08 entsprechen würden, auf den Zeitpunkt der Angebotseinreichung beziehe und nicht sichergestellt werden müsse, dass sämtliche aufgeführten Personen während der Vertragserfüllung festangestellt blieben.

Der Wortlaut der TS03, TS07 und TS08 enthalte keinen Hinweis darauf, dass die Vertragserfüllung durch die im Nachweis erwähnten Personen sichergestellt werden müsse oder die Erfüllung der technischen Spezifikationen in einem späteren Zeitpunkt gegeben sein müsse. Der Begriff «personelle Ressourcen» beziehe sich auf eine ganze Gruppe von Personen und nicht auf konkrete Individuen. Es könne nicht entscheidend sein, wann

ein Arbeitsverhältnis nach Angebotseingabe ende, da es üblich sei, dass Mitarbeiter, bei denen das Arbeitsverhältnis aufgelöst werde, durch neue ersetzt würden. Im Anhang 8.2 «Einsatz der Personen Los 2 Programm- / Projektmanagement» des Angebots bzw. der Ausschreibungsunterlagen, welcher dem Nachweis der Erfüllung der TS03, TS07 und TS08 diene, habe sodann der «Anstellungsgrad in % (zum Zeitpunkt der Angebotseinreichung)» angegeben werden müssen, die Anstellungsdauer sei bis zum 30. April 2025 berechnet worden und die Vergabestelle habe die Angabe zugelassen, wann das Arbeitsverhältnis ende. Es sei daher gemäss Wortlaut auf die Verhältnisse zum Zeitpunkt der Angebotseinreichung abzustellen.

Eine systematische Auslegung bestätige ebenfalls, dass die TS03, TS07 und TS08 im Zeitpunkt der Offerteingabe erfüllt sein müssten. Insbesondere hätten die Anbieterinnen im Rahmen des EK07 «Ersatz von Mitarbeitenden» bestätigen müssen, dass sie fähig seien, ihr eingesetztes Personal innert 14 Tagen ersetzen zu können. Das ZK03 «Fluktuationsrate» zeige auf, dass auch die Vergabestelle eine gewisse Fluktuation anerkenne. Die TS03, TS07 und TS08 könnten daher nur so verstanden werden, dass ein Personalwechsel zulässig sei.

Auch die teleologische Auslegung stehe dem Verständnis der Vergabestelle entgegen: Müssten genau die in Anhang 8.2 aufgeführten Personen für die Auftragserfüllung zur Verfügung stehen, hätte dies zur Folge, dass bei jeder Kündigung einer Person, welche im Anhang 8.2 aufgeführt worden sei, der Widerruf des Zuschlags geprüft werden müsste.

Insgesamt würden sämtliche relevanten Auslegungsinstrumente gegen ein Verständnis sprechen, wonach die im Rahmen eines eingereichten Angebots in Anhang 8.2 aufgeführten Personen für die Dauer der Auftragserfüllung oder für eine andere bestimmte Dauer angestellt bleiben müssten und nicht ersetzt werden dürften. Die TS03, TS07 und TS08 seien vielmehr dahin gehend zu verstehen, dass diejenigen Mitarbeitenden aufzuführen seien, die im Zeitpunkt der Angebotseinreichung bei der Anbieterin (bzw. ihren Subunternehmern) angestellt seien.

### **3.4**

**3.4.1** Gemäss Art. 34 Abs. 1 BöB müssen Angebote schriftlich, vollständig und fristgerecht gemäss den Angaben in der Ausschreibung oder in den Ausschreibungsunterlagen eingereicht werden. Dieser Regel liegt der

Gedanke zugrunde, dass die Vergabestelle anhand der eingereichten Offerten direkt zur Vergabe des Auftrags schreiten können soll (vgl. Urteil des BGer 2C\_241/2012 vom 28. Juni 2012 E. 4.1 «Bioggio»; BVGE 2007/13 E. 3.1 «Vermessung Durchmesserlinie»; Urteil des BVGer B-8115/2015 vom 6. Oktober 2016 E. 3.8.1 «Gewölbearbeiten im Furkatunnel»). Nach der Angebotsöffnung prüft die Vergabestelle die eingegangenen Angebote auf die Einhaltung der Formerfordernisse (Art. 38 Abs. 1 BöB). Die Auftraggeberin kann eine Anbieterin von einem Vergabeverfahren ausschliessen, wenn festgestellt wird, dass das Angebot oder der Antrag auf Teilnahme wesentliche Formfehler aufweisen oder wesentlich von den verbindlichen Anforderungen einer Ausschreibung abweichen (Art. 44 Abs. 1 Bst. b BöB). Dementsprechend sind denn auch sowohl die Eignung der Anbieter als auch die Offerten grundsätzlich aufgrund der innert Frist eingereichten Angaben und Nachweise zu prüfen (vgl. Urteil des BVGer B-4199/2021 vom 29. März 2022 E. 2.1 m.w.H. «Elementwandsysteme ETH»).

**3.4.2** Grundsätzlich muss schon die Nichterfüllung eines einzelnen Eignungskriteriums den Ausschluss aus dem Vergabeverfahren zur Folge haben (BGE 143 I 177 E. 2.3.1 m.H. «Sammlung und Transport von Siedlungsabfall»; Urteil des BGer 2C\_698/2019 vom 24. April 2020 E. 4 m.H. «Lieferung und Vermietung von Kehrblasgeräten zur Schneeräumung»; vgl. Urteile des BVGer B-415/2023 E. 5.1.4 «Roaming / IMS Plattform 4G» und B-5017/2019 vom 19. Februar 2020 E. 2.9 f. «2019-NET-Access»; GALLI/MOSER/LANG/STEINER, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, 3. Aufl. 2013, Rz. 603). Analoges gilt für technische Spezifikationen. Ihre Nichterfüllung kann ebenfalls zum Ausschluss aus dem Vergabeverfahren führen (vgl. Urteil des BGer 2C\_698/2019 E. 1.2.3 «Lieferung und Vermietung von Kehrblasgeräten zur Schneeräumung»; Urteil des BVGer B-415/2023 E. 5.2 «Roaming / IMS Plattform 4G»).

### **3.5**

**3.5.1** Gemäss Art. 30 Abs. 1 BöB bezeichnet die Auftraggeberin in der Ausschreibung oder in den Ausschreibungsunterlagen die erforderlichen technischen Spezifikationen. Diese legen die Merkmale des Beschaffungsgegenstands wie Funktion, Leistung, Qualität, Sicherheit und Abmessungen oder Produktionsverfahren fest und regeln die Anforderungen an Kennzeichnung und Verpackung.

**3.5.2** Da technische Spezifikationen den Inhalt des Angebots bestimmen, sind sie wie die Eignungskriterien, die sich auf die Anbieter beziehen,

absoluter Natur und gelten als sogenannte Musskriterien; ihre Nichterfüllung kann unabhängig vom Vergleich mit den anderen Angeboten, wie bereits erwähnt, zur Nichtberücksichtigung der Offerte führen (vgl. Urteile des BVGer B-4704/2021 vom 18. Mai 2022 E. 5.2.1 «S-Bahn-Triebzüge», B-5452/2015 vom 19. Juni 2018 E. 5.3.2.2 «PSI, passiv magnetisch abgeschirmter Raum», B-3084/2016 vom 5. April 2017 E. 3.4.2 «Erhebung Endenergieverbrauch» und B-3526/2013 vom 20. März 2014 E. 6.2 m.H. «Computermonitore»; Zwischenentscheid des BVGer B-4199/2021 vom 9. November 2021 E. 6.1 «ETH, Mieterausbau Andreasturm»).

### 3.6

**3.6.1** Die Formulierung als Kann-Vorschrift von Art. 44 Abs. 1 Bst. b BöB zeigt, dass der Vergabestelle bei formellen und inhaltlichen Fehlern ein gewisser Ermessensspielraum zukommt. Sie hat dabei allerdings das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) und das Verbot des überspitzten Formalismus (Art. 29 Abs. 1 BV) zu beachten (GALLI/MOSER/LANG/STEINER, a.a.O., Rz. 444 ff.).

**3.6.2** Entspricht das Angebot jedoch nicht den Vorgaben der Ausschreibung bzw. den Ausschreibungsunterlagen, fehlen wesentliche Angaben oder Belege und weist der betreffende Ausschlussgrund ein gewisses Gewicht auf, muss die Auftraggeberin das Angebot gemäss Praxis des Bundesgerichts trotz der Formulierung als Kann-Vorschrift ausschliessen, andernfalls verletzt sie die Gebote der Gleichbehandlung und der Transparenz (BGE 143 I 177 E. 2.3.1 «Sammlung und Transport von Siedlungsabfall»; LOCHER, in: Trüb, Handkommentar zum schweizerischen Beschaffungsrecht, Art. 44 N. 6 und 15; GALLI/MOSER/LANG/STEINER, a.a.O., Rz. 435 und 457). Eine schwerwiegende inhaltliche Abweichung, die zwingend zum Ausschluss führt, liegt u.a. vor, wenn zwingende Spezifikationen nicht erfüllt werden, da sich solche inhaltlichen Abweichungen regelmässig auf das Preis-Leistungsverhältnis auswirken (KUONEN, in: Trüb, Handkommentar zum schweizerischen Beschaffungsrecht, Art. 34 N. 27).

**3.6.3** Handelt es sich lediglich um unbedeutende Mängel, so verfügt die Vergabestelle über einen gewissen Ermessensspielraum, ob sie die Offerte durch Rückfragen auf den verlangten Stand bringen will. Unter Umständen, insbesondere, wenn der Fehler leicht zu erkennen ist und rechtzeitig behoben werden kann, ist die Vergabestelle aufgrund des Verbots des überspitzten Formalismus bzw. nach dem Grundsatz von Treu und Glauben sogar dazu verpflichtet (vgl. BVGE 2007/13 E. 3.2 «Zürich HB,

Durchmesserlinie»; Urteile des BVGer B-3084/2016 vom 5. April 2017 E. 4.1 «Erhebung Endenergieverbrauch» und B-4637/2016 vom 19. Oktober 2016 E. 4.6 «Reinigung Gotthard-Basistunnel»).

**3.7** Nachfolgend wird untersucht, ob das Angebot der Beschwerdeführerin wesentlich von den verbindlichen Anforderungen abweicht und ob der von der Vergabestelle gestützt auf Art. 44 Abs. 1 Bst. b BöB verfügte implizite Ausschluss zu Recht erfolgt ist. Hierfür ist die Frage zu klären, wie die drei Musskriterien TS03 «Profil Change Manager», TS07 «Profil Project Manager» und TS08 «Profil Business Analyst» zu verstehen sind.

## **4.**

### **4.1**

**4.1.1** Die im Rahmen der Ausschreibung formulierten Anforderungen sind so auszulegen und anzuwenden, wie sie von den Anbieterinnen in guten Treuen verstanden werden konnten und mussten. Auf den subjektiven Willen der Vergabestelle bzw. der dort tätigen Personen kommt es nicht an (vgl. BGE 141 II 14 E. 7.1 «Monte Ceneri»; Urteil des BGer 2C\_1101/2012 vom 24. Januar 2013 E. 2.4.1 «Leitsystem und Netzwerk A9»; Urteil des BVGer B-1606/2020 vom 11. Februar 2022 E. 7.5.3.2 «Mediamonitoring ETH-Bereich II»; GALLI/MOSER/LANG/STEINER, a.a.O., Rz. 566 ff.). Bei technisch geprägten Begriffen ist zudem dem Verständnis Rechnung zu tragen, wie es in der Fachwelt verbreitet ist oder im Zusammenhang mit dem konkreten Projekt von den Beteiligten verstanden worden ist (vgl. BGE 141 II 14 E. 7.1 «Monte Ceneri»; Urteile des BVGer B-6506/2020 vom 6. April 2021 E. 3.5.2 «A1 / Weiningen» und B-3875/2016 vom 12. Oktober 2016 E. 3.2 «Umnutzung Bundesarchiv»; siehe zum Ganzen Zwischenentscheid des BVGer B-4703/2021 vom 19. April 2022 E. 6.2.1 und E. 6.2.2 «2TG Materialbewirtschaftung und -logistik»).

**4.1.2** Die Vergabestelle verfügt allerdings nicht nur bei der Formulierung, sondern auch bei der Anwendung der im Rahmen der Ausschreibung formulierten Anforderungen über einen grossen Ermessens- oder Beurteilungsspielraum, den die Beschwerdeinstanzen – im Rahmen der Sachverhalts- und Rechtskontrolle – nicht unter dem Titel der Auslegung überspielen dürfen (vgl. BGE 141 II 14 E. 7.1 «Monte Ceneri»; Urteil des BGer 2D\_52/2011 vom 10. Februar 2012 E. 3.2 «Réhabilitations des bains»; Urteil des BVGer B-3875/2016 vom 12. Oktober 2016 E. 3.2 «Umnutzung Bundesarchiv»; GALLI/MOSER/LANG/STEINER, a.a.O., Rz. 557 und 564 f.).

Von mehreren möglichen Auslegungen hat die gerichtliche Beschwerdeinstanz nicht die ihr zweckmässig scheinende auszuwählen, sondern die Grenzen des rechtlich Zulässigen abzustecken (vgl. BGE 141 II 14 E. 7.1 «Monte Ceneri»; Urteile des BVGer B-6506/2020 vom 6. April 2021 E. 3.5.2 «A1 / Weiningen» und B-3875/2016 vom 12. Oktober 2016 E. 3.2 «Umnutzung Bundesarchiv»). Das Bundesverwaltungsgericht greift nur ein, wenn ein qualifizierter Ermessensfehler und nicht bloss Unangemessenheit vorliegt (vgl. dazu Art. 56 Abs. 3 BöB).

**4.1.3** Die Bindung der Vergabestelle an die in der Ausschreibung und den Ausschreibungsunterlagen bekannt gegebenen Vergabekriterien bezweckt einerseits die Transparenz des Verfahrens im öffentlichen Interesse an einem wirtschaftlichen Einsatz der Mittel des Gemeinwesens und andererseits den Schutz des Vertrauens der Anbieterinnen in die ihnen gegenüber bekanntgegebenen «Spielregeln des Verfahrens». Der insofern spezialgesetzlich konkretisierte, aber auch verfassungsmässige Anspruch (vgl. Art. 5 Abs. 3 und 9 BV) schützt die Anbieterin, die ihr Angebot so verfasst und diejenigen Nachweise beigebracht hat, von denen sie aufgrund der Ausschreibungsunterlagen annehmen durfte, dass sie ausreichend seien, in diesem Vertrauen (vgl. Urteil des BVGer B-4467/2021 vom 15. Juni 2022 E. 3.3.5 «ETH / Sanierung Einstellgarage und Vorplatz»).

**4.2** Zu den zwingenden Anforderungen gibt Ziff. 4.2 des Pflichtenhefts der Ausschreibungsunterlagen namentlich folgende Hinweise:

**«4.2 Erfüllung der zwingenden Anforderungen**

Die in den Anhängen 1.1 und 1.2 aufgeführten zwingenden Anforderungen (Teilnahmebedingungen, Eignungskriterien und technischen Spezifikationen) je Los müssen vollständig und ohne Einschränkung oder Modifikation mit der Unterbreitung des Angebotes erfüllt und nachgewiesen werden, ansonsten wird nicht auf das Angebot eingegangen.»

**4.3** Die in Frage stehenden technischen Spezifikationen lauten wie folgt (Ausschreibungsunterlagen, Anhang 1.2 - Anforderungskatalog):

**«TS 03: Profil Change Manager**

Der Anbieter sowie die von ihm beigezogenen Dritten (Subunternehmer, Unterverlieferanten) verfügen über die nötigen personellen Ressourcen in Festanstellung nicht im Personalverleih, um den Auftrag erfüllen zu können. Dem Anbieter stehen mindestens folgende personelle Ressourcen zur Verfügung:

Mindestens 2 Personen (Total 1 FTE) vom Profil Change Manager im Anhang 7.2 mit der Senioritätsstufe Professional oder höher.

Als Nachweis sind die entsprechenden Namen der Personen inkl. Anstellungsdatum, Anstellungsgrad in % und Ausbildung im Anhang 8.2 anzugeben. Zudem sind sämtliche Zertifikate bzw. Diplome zu den jeweils aufgeführten Aus- und Weiterbildungen dem Angebot beizulegen.»

**«TS 07: Profil Project Manager**

Der Anbieter sowie die von ihm beigezogenen Dritten (Subunternehmer, Untertierlieferanten) verfügen über die nötigen personellen Ressourcen in Festanstellung nicht im Personalverleih, um den Auftrag erfüllen zu können. Dem Anbieter stehen mindestens folgende personelle Ressourcen zur Verfügung:

Mindestens 4 Personen (Total 2 FTE) vom Profil Project Manager im Anhang 7.2 mit der Senioritätsstufe Senior oder höher.

Als Nachweis sind die entsprechenden Namen der Personen inkl. Anstellungsdatum, Anstellungsgrad in % und Ausbildung im Anhang 8.2 anzugeben. Zudem sind sämtliche Zertifikate bzw. Diplome zu den jeweils aufgeführten Aus- und Weiterbildungen dem Angebot beizulegen.»

**«TS 08: Profil Business Analyst**

Der Anbieter sowie die von ihm beigezogenen Dritten (Subunternehmer, Untertierlieferanten) verfügen über die nötigen personellen Ressourcen in Festanstellung nicht im Personalverleih, um den Auftrag erfüllen zu können. Dem Anbieter stehen mindestens folgende personelle Ressourcen zur Verfügung:

Mindestens 6 Personen (Total 3 FTE) vom Profil Business Analyst im Anhang 7.2 mit der Senioritätsstufe Professional oder höher.

Als Nachweis sind die entsprechenden Namen der Personen inkl. Anstellungsdatum, Anstellungsgrad in % und Ausbildung im Anhang 8.2 anzugeben. Zudem sind sämtliche Zertifikate bzw. Diplome zu den jeweils aufgeführten Aus- und Weiterbildungen dem Angebot beizulegen.»

**4.4** Im Anhang 7.2 «Anforderungen Profile» der Ausschreibungsunterlagen werden die Senioritätsstufen «Professional» und «Senior» sowie unter anderem die Anforderungen der Profile «Change Manager», «Project Manager» und «Business Analyst» anhand von Hauptaufgaben, Mindestausbildung, Mindestenerfahrung und Kompetenzbereichen konkretisiert.

Im Anhang 8.2 «Einsatz der Personen Los 2 Programm-/Projektmanagement» waren die Anbieterinnen verpflichtet, pro Profil neben der «Angabe des möglichen Einsatzes in Anzahl FTE [Vollzeitäquivalent]» betreffend unter anderem die TS03, TS07 und TS08 auch die Felder «Anstellungsdatum», «Angestellt bis oder 'unbefristet'», «berechnete Anstellungsdauer bis 30.04.2025» und «Anstellungsgrad in % (zum Zeitpunkt der Angebotseinreichung)» auszufüllen.

## **5.**

**5.1** Die Parteien sind sich einig, dass die technischen Spezifikationen vollständig und ohne Einschränkung oder Modifikation mit der Unterbreitung des Angebotes erfüllt und nachgewiesen werden müssen.

**5.2** Umstritten und in der Folge zu beurteilen ist jedoch, wie die in den drei TS03, TS07 und TS08 erwähnte Anforderung der «zur Verfügungstellung der nötigen personellen Ressourcen in Festanstellung, um den Auftrag erfüllen zu können», nach Treu und Glauben zu verstehen ist. Die Beschwerdeführerin geht davon aus, dass es ausreiche, im Angebot eine genügende Anzahl Mitarbeitende aufzuführen, welche im Zeitpunkt der Angebotseinreichung in einem festen Anstellungsverhältnis bei ihr gestanden seien. Die Anstellungsdauer sei jedoch unbeachtlich. Die Vergabestelle ist hingegen der Ansicht, es müsse im Zeitpunkt der Angebotseinreichung in den TS03, TS07 und TS08 nachgewiesen werden, dass die Anbieterin mit den angebotenen personellen Ressourcen zur Auftragserfüllung in der Lage sei.

## **5.3**

**5.3.1** Gemäss dem Wortlaut der fraglichen technischen Spezifikationen hat die Anbieterin über die nötigen personellen Ressourcen in Festanstellung, nicht im Personalverleih, zu verfügen, um den Auftrag erfüllen zu können. Konkret wird verlangt, dass der Anbieterin mindestens eine gewisse Anzahl Personen für eine bestimmte Anzahl FTE mit einer bestimmten Senioritätsstufe zur Verfügung stehen. Der Wortlaut „zur Verfügung stehen, um den Auftrag erfüllen zu können“ geht über einen bloss formalen Anstellungsstatus im Zeitpunkt der Angebotseinreichung hinaus und impliziert eine funktionale und zukunftsbezogene Betrachtung der personellen Ressourcen. Massgeblich ist gemäss dem Wortlaut der fraglichen technischen Spezifikationen demnach nicht allein, ob im Zeitpunkt der Angebotseinreichung ein Arbeitsverhältnis mit einer Mitarbeiterin formell besteht, sondern ob die deklarierten personellen Ressourcen geeignet sind, die ausgeschriebene Leistung in der Zukunft tatsächlich zu erbringen. Dies wird insbesondere durch die Wendung in den technischen Spezifikationen «um den Auftrag erfüllen zu können» hervorgehoben, welche die Beschwerdeführerin in ihrer ersten Auslegung des Wortlauts der technischen Spezifikationen in der Stellungnahme vom 21. November 2025 weitgehend ausser Acht lässt.

**5.3.2** Teleologisch bezwecken die technischen Spezifikationen TS03, TS07 und TS08 die initiale Gewährleistung der tatsächlichen

Leistungsfähigkeit der Anbieterin. Die Vergabestelle soll sich vergewissern können, dass die Anbieterin effektiv über ausreichend qualifiziertes, fest angestelltes Personal verfügt, um den Auftrag auszuführen. Wenn nach der Angebotseinreichung eine Kündigung einer der im Angebot aufgeführten Person erfolgen sollte, hätte dies entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin nicht automatisch zur Folge, dass der Widerruf des Zuschlags zu prüfen wäre. In einem solchen Fall würden vielmehr die im Rahmen der Vertragserfüllung vorgesehenen Regelungen zum Ersatz von Mitarbeitenden greifen, welche gerade für personelle Wechsel während der Auftragsausführung geschaffen wurden (s. sogleich E. 5.3.3).

**5.3.3** An der bisherigen Beurteilung ändert auch der zutreffende Einwand der Beschwerdeführerin, dass im Rahmen des ausgeschriebenen Auftrags der Austausch eingesetzter Personen zulässig sei, nichts. Aus den Ausschreibungsunterlagen geht zwar unmissverständlich hervor, dass nicht sämtliche im Angebot benannten Mitarbeitenden während der gesamten Vertragsdauer unverändert in einem Arbeitsverhältnis verbleiben müssen. Ein Ersatz der eingesetzten Mitarbeitenden ist möglich (vgl. EK07 «Ersatz von Mitarbeitenden» und Ziff. 7 des Rahmenvertragsentwurfs Los 2 [Anhang 9.2]). Überdies ist sich die Vergabestelle einer gewissen personellen Fluktuation bei den Anbieterinnen bewusst und bewertet diese im Rahmen des ZK03 «Fluktuationsrate». Die Austauschbarkeit eingesetzter Mitarbeiter betrifft aber ausschliesslich die Phase der Vertragserfüllung und vermag die Anforderungen der vorgelagerten Prüfung der technischen Spezifikationen im Zeitpunkt der Angebotseinreichung nicht zu relativieren. Gegenstand der hier streitigen technischen Spezifikation ist nicht die Frage, unter welchen Voraussetzungen Personal im Rahmen der Vertragserfüllung ersetzt werden darf, sondern ob die Anbieterin im Zeitpunkt der Angebotseinreichung über die notwendigen personellen Ressourcen verfügt, um den Auftrag erfüllen zu können.

**5.3.4** Dieses Verständnis wird auch durch die in den technischen Spezifikationen verlangten Angaben zu den benannten Personen – namentlich Anstellungsdatum, Anstellungsgrad, Ausbildung sowie einschlägige Zertifikate – bestätigt. Die verlangten Angaben dienen im Zeitpunkt der Angebotseinreichung der initialen Prüfung, ob die Anbieterin personell so aufgestellt ist, dass sie den Auftrag mit eigenen, fest angestellten Ressourcen erfüllen kann.

**5.3.5** Nach dem bisher Gesagten findet die Argumentation der Beschwerdeführerin, wonach bezüglich der TS03, TS07 und TS08 im Zeitpunkt der

Angebotseinreichung allein ein bestehendes formelles Anstellungsverhältnis entscheidend sei, weder im Wortlaut der technischen Spezifikationen noch in den Ausschreibungsunterlagen eine Stütze und entspricht zudem nicht dem Sinn und Zweck der technischen Spezifikationen.

Als Fazit ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin die TS03, TS07 und TS08 in guten Treuen nicht so verstehen durfte, dass zur deren Erfüllung eine formale Anstellung im Zeitpunkt der Angebotseinreichung ausreichend ist. Vielmehr ist der Auffassung der Vergabestelle zuzustimmen, wonach im Rahmen der technischen Spezifikationen bereits im Zeitpunkt der Angebotseinreichung nachzuweisen ist, dass die Anbieterin mit den von ihr deklarierten personellen Ressourcen in der Lage ist, den Auftrag zu erfüllen.

**5.4** Aus dem Angebot der Beschwerdeführerin vom 29. April 2025 (Anhang 8.2, S. 1) geht unbestrittenermassen hervor, dass zwei aufgeführte Mitarbeitende der Beschwerdeführerin nur bis 30. April 2025, mithin nur noch einen Tag nach Ablauf der Angebotsfrist vom 29. April 2025, angestellt waren. Dies führt dazu, dass die in den TS03, TS07 und TS08 verlangten Mindestressourcen sowohl hinsichtlich der Anzahl Personen als auch des Gesamt-FTE jeweils unterschritten wurden: Bei der TS03 standen statt der geforderten mindestens zwei Personen (1 FTE) lediglich eine Person mit 0.5 FTE zur Verfügung, bei der TS07 statt der geforderten mindestens vier Personen (2 FTE) lediglich drei Personen mit insgesamt 1.25 FTE und bei der TS08 statt der geforderten mindestens sechs Personen (3 FTE) lediglich vier Personen mit insgesamt 1.5 FTE.

## **5.5**

**5.5.1** Der Vergabestelle kommt, wie bereits erwähnt, ein grosser Ermessensspielraum bezüglich der Frage zu, inwieweit die eingereichten Angebote die in den technischen Spezifikationen vorgegebenen Anforderungen erfüllen und diesbezügliche Ermessensentscheide der Vergabestelle überprüft die Rechtsmittelinstanz nur auf Rechtsfehler hin (vgl. E. 4.1.2).

**5.5.2** Vorliegend übte die Vergabestelle ihr Ermessen nach dem bisher Gesagten nicht rechtsfehlerhaft aus, wenn sie Mitarbeitende der Beschwerdeführerin, deren Arbeitsverhältnis zwar im Zeitpunkt der Angebotseinreichung formell gerade noch bestand, die Beendigung dieser Arbeitsverhältnisse jedoch absehbar kurz danach erfolgte und bereits feststand, nicht als personelle Ressourcen im Sinne der fraglichen technischen

Spezifikationen gelten liess. Solche Personen stehen einer Anbieterin nicht in einer Weise «zur Verfügung», die eine sachgerechte Erfüllung des Auftrags ermöglichen würde. Eine rein formelle, stichtagsbezogene Betrachtungsweise würde dem Sinn und Zweck der technischen Spezifikationen und den Ausschreibungsunterlagen widersprechen.

**5.5.3** Entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführerin genügt es daher nicht, pauschal auf die Möglichkeit eines späteren Personalaustauschs hinzuweisen. Steht bereits im Zeitpunkt der Angebotseinreichung fest, dass deklarierte Personen für die Auftragserfüllung nicht zur Verfügung stehen werden, so fehlt es der Anbieterin an den verlangten personellen Ressourcen.

**5.5.4** Der gemäss Ausschreibungsunterlagen grundsätzlich zulässige Ersatz eingesetzter Personen setzt begrifflich voraus, dass überhaupt eine ausreichende personelle Ausgangsbasis im Zeitpunkt der Angebotseinreichung besteht. Gerade deshalb ist klar zwischen der initialen Prüfung im Zeitpunkt der Angebotseinreichung und der späteren Personalbewirtschaftung im Rahmen der Vertragserfüllung zu unterscheiden.

**5.5.5** Die Beschwerdeführerin hat weder im Angebot noch im Beschwerdeverfahren konkret geltend gemacht, dass die beiden Mitarbeitenden, die sie nach Ablauf der Angebotsfrist am 30. April 2025 verlassen haben, durch gleichwertige Personen ersetzt würden oder ersetzt worden seien, welche im Rahmen der initialen Prüfung der personellen Ressourcen der Beschwerdeführerin hätten berücksichtigt werden können. Stattdessen beschränkte sich die Beschwerdeführerin darauf im Beschwerdeverfahren vorzutragen, eine entsprechende Anforderung sei in den Ausschreibungsunterlagen nicht vorgesehen gewesen. Diese Auffassung trifft jedoch nicht zu: Im Rahmen den technischen Spezifikationen sollte gerade geprüft werden, ob die Anbieterinnen im Zeitpunkt der Angebotseinreichung über ausreichende personelle Ressourcen verfügen, um den Auftrag erfüllen zu können.

Es wäre der Beschwerdeführerin im Zeitpunkt der Angebotseinreichung offen gestanden darzulegen, dass für die beiden Mitarbeitenden gleichwertiger Ersatz zur Verfügung stehen werde. Dies hat sie indessen nicht getan. Zu Recht beanstandet die Vergabestelle daher, dass die Beschwerdeführerin im Zeitpunkt der Angebotseinreichung nicht aufzeigt, dass sie über die gemäss in den technischen Spezifikationen TS03, TS07 und TS08 verlangten personellen Ressourcen verfüge, um den Auftrag zu erfüllen.

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin genügt es hierfür nicht, im Formular EK03 «Personelle Ressourcen» pauschal zu bestätigen, man verfüge über die zur Auftragserfüllung erforderlichen personellen Mittel. Eine derart allgemeine Erklärung vermag die konkreten und quantifizierten Anforderungen der in Frage stehenden technischen Spezifikationen nicht zu ersetzen.

**5.6** Mit Blick auf die in Frage stehenden technischen Spezifikationen bringt die Vergabestelle vor, dass es vergaberechtlich unzulässig gewesen wäre, der Beschwerdeführerin nach Ablauf der Angebotsfrist die bis dahin versäumte Möglichkeit einzuräumen, für die Auftragserfüllung erst nachträglich ausreichend qualifizierte Mitarbeitende zu nominieren. Vorliegend lagen keine bloss unbedeutenden Mängel, sondern wesentliche inhaltliche Abweichungen von den Ausschreibungsunterlagen vor, da mehrere zwingende technische Spezifikationen nicht erfüllt waren (vgl. dazu Urteil des Bundesgerichts 2D\_10/2024 vom 11. November 2025 E. 5.6.1). Unter diesen Umständen bestand offensichtlich kein Raum für Rückfragen oder Nachbesserungen, da solche auf eine unzulässige Angebotsänderung hinausgelaufen wären. Hinzu kommt, dass die Beschwerdeführerin selbst nicht geltend macht, die Vergabestelle hätte Rückfragen stellen oder eine Nachbesserung ihres Angebots ermöglichen müssen. Die Vergabestelle war nach dem Gesagten nicht verpflichtet, der Beschwerdeführerin Gelegenheit zur Ergänzung oder Korrektur ihres Angebots zu geben. Ob sich die Vergabestelle – wie sie selbst geltend macht – rechtswidrig verhalten hätte, wenn sie bei der Beschwerdeführerin rückgefragt hätte, kann offenbleiben.

**5.7** Als Fazit lässt sich festhalten, dass das Angebot der Beschwerdeführerin die TS03, TS07 und TS08 nicht erfüllt. Die Vergabestelle hat mit dem Ausschluss der Beschwerdeführerin vom Verfahren nicht gegen Bundesrecht verstossen. Der Ausschluss der Beschwerdeführerin ist weder überspitzt formalistisch noch unverhältnismässig.

Die weiteren Rügen der Beschwerdeführerin brauchen bei diesem Ergebnis nicht mehr geprüft zu werden. Es kann insbesondere offengelassen werden, ob die Vergabestelle das Zuschlagskriterium ZK04 («systematische Aus- und Weiterbildung») unter Verletzung des Transparenzgebots nachträglich geändert hat.

## **6.**

**6.1** In ihrer Beschwerde beantragt die Beschwerdeführerin, es sei ihr umfassende Einsicht in die Unterlagen zu gewähren, welche das Zustandekommen des Zuschlags betreffend das Los 2 dokumentieren würden. In den Schlussbemerkungen vom 6. Januar 2026 hält die Beschwerdeführerin fest, da die Bereinigungen technischer Spezifikationen bei anderen Anbieterinnen in ihr zugestellten Evaluationsbericht vom 18. August 2025 geschwärzt seien, könne sie nicht prüfen, ob sie aus Gründen der Rechtsgleichheit ebenfalls hätte zur Bereinigung aufgefordert werden müssen. Das Gericht habe die Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots zu prüfen.

**6.2** Der Beschwerdeführerin ist gemäss Art. 57 Abs. 2 BöB im Beschwerdeverfahren auf Gesuch hin Einsicht in die Bewertung ihres Angebots und in weitere entscheidrelevante Verfahrensakten zu gewähren, soweit dem nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.

## **6.3**

**6.3.1** Die Gesetzesmaterialien erörtern den Begriff «entscheidrelevant» nicht näher. Anhand der Rechtsprechung zum alten Recht lässt sich schliessen, dass sich Einschränkungen des Einsichtsrechts entsprechend auch aus dem Streitgegenstand des jeweiligen Beschwerdeverfahrens ergeben können. So sollen bei der Anfechtung eines Ausschlusses nur jene Akten zugänglich sein, die für die Rechtmässigkeit des Ausschlusses erheblich sind (Zwischenentscheid des B-1774/2006 vom 13. März 2007, auszugsweise publiziert als BVGE 2007/13, nicht veröffentlichte E. 7.2).

**6.3.2** Von der Einsichtnahme ausgenommen sind Vergabeakten, deren Offenlegung überwiegende öffentliche oder private Interessen verletzt. Im Rechtsmittelverfahren besteht insbesondere ohne Zustimmung der Betroffenen kein allgemeiner Anspruch auf Einsicht in Konkurrenzofferten, da das Akteneinsichtsrecht gegenüber dem Schutz von Geschäftsgeheimnissen und unternehmerischem Know-how zurücktritt (BGE 139 II 489 E. 3.3 «Mehreignung»; Urteile des Bundesgerichts 2P.193/2006 vom 29. November 2006 E. 3.1 «Rettungsgeräte» und 2P.274/1999 vom 2. März 2000 E. 2c «Girsbergtunnel»; Urteile des BVGer B-415/2023 E. 9.3.2 «Roaming / IMS Plattform 4G» und B-1929/2022 vom 19. Dezember 2022 E. 12.1.2 «Weiterentwicklung Waffenplatz», BÜHLER, in: Trüeb, Handkommentar zum schweizerischen Beschaffungsrecht, Art. 57 N. 17 und 26 f.).

## 6.4

**6.4.1** Die Frage, ob das Angebot der Beschwerdeführerin den Vorgaben der Ausschreibung bzw. der Ausschreibungsunterlagen entspricht, ist primär aufgrund der Ausschreibung, der Ausschreibungsunterlagen und der Offerte der Beschwerdeführerin zu beantworten, was vorliegend auch geschehen ist und möglich war. Über diese Akten verfügte die Beschwerdeführerin bereits.

**6.4.2** Abgesehen davon wurde dem Akteneinsichtsgesuch der Beschwerdeführerin bereits weitgehend entsprochen, da sie Einsicht in die für sie bestimmte (teilweise geschwärzte) Version der Verfahrensakten, insbesondere auch in den Evaluationsbericht erhielt. Da sich der Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens auf die Frage beschränkt, ob die Beschwerdeführerin zurecht vom Vergabeverfahren ausgeschlossen worden ist und sie nicht geltend macht, die Zuschlagsempfängerinnen wären ebenfalls auszuschliessen gewesen, ist ihr der Evaluationsbericht nicht in einem grösseren Umfang offen zu legen.

**6.5** Das Akteneinsichtsbegehren der Beschwerdeführerin ist daher, soweit es nicht durch die bereits gewährte Akteneinsicht gegenstandslos geworden ist, abzuweisen.

## 7.

Zusammenfassend ergibt sich, dass sich der Ausschluss der Beschwerdeführerin aus dem Verfahren als rechtskonform erweist. Die Beschwerde erweist sich deshalb als unbegründet und ist abzuweisen. Das Gesuch der Beschwerdeführerin um Erteilung der aufschiebenden Wirkung wird mit Erlass des vorliegenden Urteils gegenstandslos.

## 8.

**8.1** 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]).

**8.2** Die Gerichtsgebühr bestimmt sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien (Art. 63 Abs. 4<sup>bis</sup> 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. 5'000.– festgesetzt und der Beschwerdeführerin auferlegt.

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

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**

Die Verfahrenskosten von Fr. 5'000.– 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 Beschwerdegegnerinnen.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Kathrin Dietrich

Diego Haunreiter

**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: 3. Februar 2026

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vergabestelle (Ref-Nr. SIMAP Projekt-ID #13144; Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegnerinnen (Gerichtsurkunde)