



Urteil vom 20. Mai 2025

Besetzung

Richter Christian Winiger (Vorsitz),
Richter Pascal Richard, Richterin Mia Fuchs,
Gerichtsschreiber Reto Finger.

Parteien

A. _____ SA,
vertreten durch Fabio Abate, avvocato,
Via Ciseri 23, 6601 Locarno,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Strassen ASTRA,
Filiale Zofingen,
Brühlstrasse 3, 4800 Zofingen,
Vergabestelle,

B. _____ AG,
Beschwerdegegnerin.

Gegenstand

Öffentliches Beschaffungswesen; Zuschlag betr. "N02
Erhaltungsprojekt Hagnau-Augst, Beleuchtungsanlage",
SIMAP-Meldungsnummer: #1089-02.

Sachverhalt:**A.**

Am 29. August 2024 schrieb das Bundesamt für Strassen ASTRA (nachfolgend: Vergabestelle) einen Bauauftrag mit dem Projekttitel "MP-190096, N02 Erhaltungsprojekt Hagnau-Augst, Beleuchtungsanlage" im offenen Verfahren aus (Simap Meldungsnummer #1089-01). In der Folge gingen fünf Angebote ein, darunter dasjenige der A._____ SA und der B._____ AG.

B.

Am 3. Dezember 2024 publizierte die Vergabestelle auf der Internetplattform SIMAP den Zuschlag an die B._____ AG (Meldungsnummer #1089-02). Zur Begründung führte die Vergabestelle unter anderem aus, die Offerte habe durch gute Bewertungen in allen Zuschlagskriterien überzeugt.

C.

Gegen diese Zuschlagsverfügung erhob die A._____ SA (nachfolgend: Beschwerdeführerin) am 23. Dezember 2024 Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht mit nachfolgenden Rechtsbegehren:

A. IN VIA SUPERPROVISIONALE E PROVISIONALE

1. La richiesta di concessione dell'effetto sospensivo al presente ricorso è accolta.
2. Protestate spese e ripetibili.

B. NEL MERITO**I. In via principale**

1. Il ricorso è accolto. Di conseguenza la decisione del Lodevole USTRA Ufficio federale delle strade (Bundesamt für Strassen ASTRA), Filiale di Zofingen, pubblicata sul *Sistema Informativo sulle Commesse Pubbliche in Svizzera* SIMAP in data 3 dicembre 2024 (Progetto MP-190096; pubblicazione del 26 agosto 2024, *NO2 Erhaltungsprojekt Hagnau-Augst, Beleuchtungsanlage*) è modificata, nel senso che l'aggiudicazione della commessa non avviene a favore di B._____ AG, [...], ma a favore di A._____ SA, [...] per l'importo di CHF 1'399'003.04 (IVA esclusa).
2. Di conseguenza, è così modificato il dispositivo della delibera pubblicata: "*Aggiudicatario Offerte A._____ SA, [...] Prezzo dell'offerta presa in considerazione CHF 1'399'003.04.*"
3. Protestate tasse, spese e ribetibili.

II. In via subordinata

1. Il ricorso è accolto. Di conseguenza, gli atti sono rinviati al lodevole USTRA Ufficio federale delle strade, Filiale di Zofingen, per una nuova decisione ai sensi dei considerandi.

2. Protestate spese e ripetibili.

Zur Begründung ihrer materiellen Anträge führte die Beschwerdeführerin im Wesentlichen aus, ihr Angebot sei hinsichtlich der beiden Zuschlagskriterien Qualität (ZK 2) und Organisation (ZK 3) zu tief bewertet worden.

Die Angaben für die "Auftragsanalyse" (ZK 2.1) seien korrekt und vollständig erfolgt, weshalb die Note 2 nicht nachvollziehbar sei (Beschwerde Rz. 26 f.). Auch die Informationen zur "Technischen Auslegung und Qualität der Lösung" (ZK 2.2) seien alle im Angebot enthalten (Beschwerde Rz. 28). Der Beschwerdeführerin sei fälschlicherweise vorgeworfen worden, zu "Bauprogramm, Terminplan" (ZK 2.4) keinen Bauplan eingereicht zu haben (Beschwerde Rz. 29 ff.). Auch die Bewertung von "Organisation, Organigramm" (ZK 3.1) sei mit Note 3 unverständlich und bisher nicht ausreichend begründet worden (Beschwerde Rz. 32 ff.). Die vorgesehenen Mitarbeiter bei "Schlüsselperson" (ZK 3.2) erfüllten sämtliche Kriterien, weshalb auch hier mindestens die Note 4 hätte vergeben werden müssen (Beschwerde Rz. 34). Zudem seien auch die Abzüge bei der "Chancen- und Risikoanalyse" (ZK 3.3) nicht gerechtfertigt (Beschwerde Rz. 35 ff.).

Um die Noten nachvollziehen zu können, müsse die Beschwerdeführerin vollständigen Einblick in die Offerte der B. _____ AG (nachfolgend: Beschwerdegegnerin) erhalten, um ihr Angebot Punkt für Punkt mit dem eigenen zu vergleichen (Beschwerde Rz. 27, 28, 32).

D.

Mit Zwischenverfügung vom 30. Dezember 2024 erteilte das Bundesverwaltungsgericht der Beschwerde vorerst superprovisorisch die aufschiebende Wirkung und forderte die Vergabestelle auf, eine Vernehmlassung einzureichen. Gleichzeitig räumte sie der Beschwerdegegnerin die Möglichkeit ein, aktiv Parteirechte geltend zu machen, wovon diese innert Frist keinen Gebrauch machte.

E.

Mit Eingabe vom 27. Januar 2025 reichte die Vergabestelle ihre Vernehmlassung ein und stellte nachfolgende Rechtsbegehren:

1. Das Gesuch um Gewährung der aufschiebenden Wirkung sei abzuweisen.

2. Über das Gesuch sei ohne weiteren Schriftenwechsel und ohne Verzug zu entscheiden.
3. Die Beschwerde sei vollumfänglich abzuweisen.
4. Das Akteneinsichtsrecht sei zu beschränken.

- unter Kostenfolge -

Die Vergabestelle begründete ihre Rechtsbegehren im Wesentlichen damit, sie habe die Evaluation der Angebote im Rahmen ihres Ermessens durchgeführt. Die Bewertungen der Zuschlagskriterien und Subkriterien seien rechtmässig erfolgt (Vernehmlassung Ziff. III.B Rz. 3). Entgegen der Darstellung der Beschwerdeführerin seien ihre Angaben zu ZK 2.1 ungenügend und teilweise mangelhaft gewesen. Auch hätten einzelne Angaben vollständig gefehlt (Vernehmlassung Ziff. III.D zu ZK 2.1 Rz. 3). Die zu ZK 2.2 geforderten Erläuterungen zur Optimierung und Energieeffizienz hätten nicht den erfordernten Umfang und die geforderte Qualität aufgewiesen (Vernehmlassung Ziff. III.D zu ZK 2.2 Rz. 4). Das Bauprogramm zu ZK 2.4 sei nahezu identisch gewesen mit jenem, welches bereits den Ausschreibungsunterlagen beigelegt worden sei. Es hätten insbesondere Optimierungsvorschläge in Bezug auf die Vorgabetermine und zur Logistik gefehlt (Vernehmlassung Ziff. III.D zu ZK 2.4 Rz. 3). Für ZK 3.1 habe die Beschwerdeführerin die Schnittstelle zum vorliegenden Los und die geforderten Angaben zur Verantwortlichkeit der Funktionen Bauleitung und Stellvertretung nicht aufgezeigt (Vernehmlassung Ziff. III.D zu ZK 3.1 Rz. 3). Unter ZK 3.2 habe die Bewertung der explizit geforderten Stellvertretung aufgrund fehlender Unterlagen nicht abschliessend vorgenommen werden können. Bei der Schlüsselperson sei die Vergleichbarkeit der Referenzprojekte mit dem vorliegenden Auftrag nicht explizit ausgewiesen gewesen (Vernehmlassung Ziff. III.D zu ZK 3.2, Rz. 3). Und schlussendlich hätte zur "Risikoanalyse" (ZK 3.3) eine Chancen- und Risikoanalyse erarbeitet werden müssen. Die Beschwerdeführerin habe sich aber nicht zu den Chancen geäussert und auch gegen die Formvorschriften verstossen (Vernehmlassung Ziff. III.D zu ZK 3.3, Rz. 2). Die Vergabestelle habe die Angebote unter Berücksichtigung der relevanten Bestimmungen und Rechtsgrundsätze sowie in Anlehnung an die vorgegebene Notenskala bewertet. Eine Verletzung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes oder des Verbotes des überspitzen Formalismus sei nicht ersichtlich (Vernehmlassung Ziff. III.E. Rz. 2 ff.). Das Akteneinsichtsgesuch sei abzuweisen, soweit es das Angebot der Beschwerdegegnerin umfasse (Vernehmlassung Ziff. III.F, Duplik III.B Rz. 4).

F.

Mit Replik vom 4. März 2025 bekräftigte die Beschwerdeführerin ihr umfangreiches Akteneinsichtsbegehren erneut. Eine vergleichende Prüfung der Angebote sei im vorliegenden Fall unabdingbar und für den Ausgang des Verfahrens von zentraler Bedeutung (Replik Rz. 5, 6, 18, 20, 29, 35, 36).

Bezüglich der einzelnen Zuschlagskriterien verwies die Beschwerdeführerin auf ihre bisherigen Ausführungen und hielt für ZK 2.1 zusätzlich fest, dass die umfangreichen Vorgaben der Richtlinie "Beleuchtungsanlagen" sowie der Norm VSS-40551 eingehalten würden, was mitzuberoücksichtigen sei (Replik Rz. 26). Warum die Verfügbarkeit von Ersatzteilen ein relevantes Kriterium sei und was der Begriff "Performance-Betrachtung" bedeute, bleibe unklar und der Begriff "Support des Herstellers" werde bereits in den im Lastenheft umschriebenen Anforderungen definiert (Replik Rz. 27). Auch würden die Hardwarekomponenten und Steuerungselemente ausführlich umschrieben (Replik Rz. 30).

Unter ZK 2.2 seien alle notwendigen Informationen geliefert worden, um die verschiedenen Technikräume und die verwendete Hardware zu beschreiben (Replik Rz. 31). Die "Referenzierung und Erläuterung aus Sicht der Anbieter" habe die Beschwerdeführerin unter ZK 2.3 in Form der Selbstbewertungstabelle eingereicht. Soweit die Vergabestelle bemängle, dass Angaben zu ZK 2.1 auch unter anderen Zuschlagskriterien eingereicht worden seien, bleibe festzuhalten, dass ein Angebot immer in seiner Gesamtheit zu beurteilen sei (Replik Rz. 33). Das gelte auch für die "fotometrische Berechnung", welche ebenfalls unter ZK 2.1 abgelegt worden sei (Replik 36). Bezüglich der Austauschbarkeit der einzelnen Komponenten könne bestätigt werden, dass ein solcher bedingungslos möglich sei (Replik 37). Soweit bemängelt werde, dass die Dokumente "Steuerung HW- und SW-Struktur" zu wenig umfangreich wären, könne auf die Informationen auf den zusätzlich eingereichten Datenblättern verwiesen werden (Replik Rz. 38). Im Übrigen sei eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Thematik gemäss Ausschreibung erst im Rahmen der Realisierung notwendig (Replik Rz. 39).

Auch für die Beurteilung von ZK 2.4 sei der Vergleich mit der Konkurrenz-offerte wichtig. Soweit die Vergabestelle der Beschwerdeführerin vorwerfe, ihre Angaben enthielten keine Optimierungsvorschläge und ihr Bauprogramm unterscheide sich zu wenig von der ursprünglichen Vorlage, gelte es festzuhalten, dass die Anbieter die Lieferzeiten zugesichert hätten und

die zusätzlich verlangten Informationen über die Anforderungen der Ausschreibungsunterlagen hinaus gehen würden (Replik Rz. 52). Die Kritik bezüglich Migration und Logistik sei überzogen, zumal die Vergabestelle selbst in ihren Anforderungen 124 und 126 des Lastenheftes davon sprechen würde, dass die Feinplanung erst im Rahmen der Realisierung erfolge (Replik 53, 54).

Bezüglich "Organisation, Organigramm" (ZK 3.1) sei anzumerken, dass die Aufgaben vom Projektleiter selbst ausgeführt würden und im eingereichten Organigramm die Stellvertretung enthalten sei (Replik Rz. 56).

Die Angaben zu "Schlüsselperson" (ZK 3.2) seien ebenfalls vollständig erfolgt. Einerseits durch die eingereichten Lebensläufe und andererseits durch die Dokumente 5.1_MP-190096_020_Unternehmerangaben_1 und 5_Referenz-N02-Tunnel_Stalvedro, welche weitere Angaben zu den Referenzprojekten enthalten würden (Replik Rz. 58).

Schlussendlich bleibe auch die Vergabe der Note 1 für das ZK 3.3 nicht nachvollziehbar. Die Vergabestelle habe nur eine Risikoanalyse verlangt. Insbesondere das Thema Migration sei unbedeutend, weil die derzeitige Anlage bis zur Auswechslung in Betrieb bleibe (Replik Rz. 60).

G.

Mit Instruktionsverfügung vom 11. März 2025 stellte das Bundesverwaltungsgericht der Vergabestelle die Replik zu und ersuchte sie gleichzeitig, im Zusammenhang mit der Akteneinsicht der Beschwerdeführerin auch eine geschäftsgeheimnisbereinigte Version der Evaluationstabelle samt Anmerkungen zuzustellen.

H.

Die Vergabestelle hielt mit Duplik vom 31. März 2025 an ihren bisherigen Rechtsbegehren fest. Mit der Edition der Evaluationstabelle betreffend die Beschwerdeführerin sei nun auch ausreichend Akteneinsicht gewährt worden (Duplik Rz. III.B.4). Zu ZK 2.1 sei ergänzend anzumerken, dass die Ersatzteilverfügbarkeit und die Performancebetrachtung für die Vergabestelle mit Blick auf eine nachhaltige Beschaffung sehr wohl von hoher Relevanz seien (Duplik Ziff. III.C zu ZK 2.1 Rz. 4). Zu ZK 2.2 sei weiterhin festzuhalten, dass die nötigen Informationen zum Komponentenaustausch nicht vorhanden seien (Duplik Ziff. III.C. zu ZK 2.2 Rz. 2). Auch würden immer noch die Beschreibungen zu den Hardware- und Softwarestrukturen fehlen (Duplik Ziff. III.C zu ZK 2.2 Rz. 5, 6). Der Verweis auf die

Anforderungen 124 und 126 für ZK 2.4 sei unbehelflich. Die Logistik für ein Projekt dieser Grösse sei sehr wohl von Bedeutung (Duplik Ziff. III.C zu ZK 2.4 Rz. 2). Wenn die Beschwerdeführerin unter ZK 3.1 neu vorbringe, dass die Bauleitung durch den Projektleiter ausgeführt werde, gehe dies aus ihrem Angebot nicht hervor (Duplik Ziff. III.C zu ZK 3.1 Rz. 2 f.). Und auch unter ZK 3.2 bleibe weiterhin unklar, welche Arbeiten und Tätigkeiten die Personen tatsächlich wahrgenommen hätten (Duplik Ziff. III.C. zu ZK 3.2 Rz. 2 f.). Abschliessend sei zu ZK 3.3 anzumerken, dass die Teilinbetriebnahme – entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin – ein gewichtiger Teil des Migrationskonzeptes darstelle (Duplik Ziff. III.C zu ZK 3.3 Rz. 2).

I.

Mit Eingabe vom 18. April 2025 führte die Beschwerdeführerin zu ZK 2.1 ergänzend aus, es bleibe unklar, was die Vergabestelle in der teilweise offen gelegten Evaluationstabelle mit "nur bedingt beschrieben" tatsächlich meine. Wenn die Vergabestelle nun auch noch Ausführungen zum Rückbau der bestehenden Anlage verlange, erweitere sie in unzulässiger Weise die Anforderungen der Ausschreibung (Eingabe Ziff. D zu ZK 2.1 Bst. a, c). Für ZK 2.2 reiche eine schematische Darstellung aus, um eine bessere Bewertung zu erhalten. Das Thema Energieoptimierung sei genauso behandelt worden, wie verlangt (Eingabe Ziff. D zu ZK 2.2 Bst. a, b). Die Kritik, das Angebot der Beschwerdeführerin gehe unter ZK 2.4 nicht auf zeitkritische Abläufe ein, sei auch deshalb unverständlich, weil es für die Inbetriebnahme dieser Beleuchtungsanlage grundsätzlich keine zeitkritischen Momente gebe (Eingabe Ziff. D zu ZK 2.4 Bst. a). Die Bauleitung würde ohne qualitative Einschränkung von der Projektleitung übernommen, so dass Abzüge in der Bewertung von ZK 3.1 ebenfalls unzulässig seien (Eingabe Ziff. D. zu ZK 3.1 Bst. a). Für ZK 3.2 bleibe unklar, warum die vollständigen Angaben im Organigramm nicht ausreichen würden (Eingabe Ziff. D. zu ZK 3.2 Bst. a). Das unter ZK 3.3 eingereichte Dokument verfüge zwar nicht über einen aktuellen Titel, trotzdem sei die Relevanz gegeben (Eingabe Ziff. D. zu ZK 3.3).

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

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

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

1.2 Das Bundesverwaltungsgericht ist zuständig für die Beurteilung von Beschwerden gegen die Erteilung eines Zuschlags, der in den Anwendungsbereich des Bundesgesetzes vom 21. Juni 2019 über das öffentliche Beschaffungswesen (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 ihrer Ausschreibung vom 29. August 2024 von einer Bauleistung aus, was auch unbestritten geblieben ist. Art. 8 Abs. 4 BöB sieht vor, dass im Staatsvertragsbereich die Leistungen nach Massgabe der Anhänge 1-3 dem BöB unterstehen, soweit sie den Schwellenwert nach Anhang 4 Ziffer 1 erreichen. Die Vergabestelle schrieb die Beschaffung in der CPV (Common Procurement Vocabulary)-Referenznummer 45311200 als Elektroinstallationsarbeiten aus. Bauarbeiten für

Tiefbauten (prov. CPC Referenz-Nr. 513) werden in Anhang 1 Ziff. 1 BöB aufgelistet und unterstehen somit grundsätzlich dem Staatsvertragsbereich, wenn sie die Schwellenwerte gemäss Anhang 4 Ziff. 1 BöB erreichen (Art. 8 Abs. 4 BöB).

2.4 Der berücksichtigte Preis des Angebots betrug Fr. 1'916'839.90 (inkl. MwSt. 8.1 %) und erreicht den Schwellenwert von Fr. 8'7000'000.00 für sich alleine nicht. Die Vergabestelle führt aber mit Verweis auf die Bauwerkregel aus, dass das Gesamtprojekt "Erhaltungsprojekt Hagnau-Augst" und die damit zusammenhängende Bauleistung den Schwellenwert deutlich übersteigen (Vernehmlassung Art. 8 Abs. 4 und Art. 16 Abs. 4 BöB i.V.m. Anhang 4 Ziff. 1.1 zum BöB). Die vorliegende Beschaffung ist deshalb dem Staatsvertragsbereich unterstellt.

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 Das Bundesverwaltungsgericht ist somit für die Beurteilung der vorliegenden Streitsache zuständig.

3.

3.1 Das BöB enthält keine spezielle submissionsrechtliche Regelung zur Beschwerdelegitimation, weshalb diese grundsätzlich nach dem allgemeinen Verfahrensrecht des Bundes zu beurteilen ist (vgl. Urteil des BVGer 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 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 BVGer 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").

3.3 Die Beschwerdeführerin beantragt, der Zuschlag sei aufzuheben und nach einer Neubewertung der Angebote an sie selbst zu erteilen. Sie macht im Wesentlichen geltend, dass ihr Angebot unter Verletzung des Willkürverbotes zu tief bewertet worden sei und sie bei einer rechtmässigen Bewertung das vorteilhafteste Angebot abgegeben habe und den Zuschlag erhalten müsse. Würde das Gericht dieser Argumentation folgen, so hätte die Beschwerdeführerin 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-Basistunnel").

3.4 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. e BöB.

3.5 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).

3.6 Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

4.

4.1 Gemäss Art. 29 Abs. 1 BöB prüft die Vergabebehörde die eingegangenen Angebote anhand leistungsbezogener Zuschlagskriterien. Sie berücksichtigt, unter Beachtung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz,

neben dem Preis und der Qualität einer Leistung insbesondere Kriterien wie Zweckmässigkeit, Termine, technischer Wert, Wirtschaftlichkeit, Lebenszykluskosten, Ästhetik, Nachhaltigkeit, Plausibilität des Angebots, die unterschiedlichen Preisniveaus in den Ländern, in welchen die Leistung erbracht wird, Verlässlichkeit des Preises, Kreativität, Kundendienst, Lieferbedingungen, Infrastruktur, Innovationsgehalt, Funktionalität, Servicebereitschaft, Fachkompetenz oder Effizienz der Methodik. Die Vergabestelle gibt die Zuschlagskriterien und ihre Gewichtung in der Ausschreibung oder in den Ausschreibungsunterlagen bekannt (Art. 29 Abs. 3 BöB). Gemäss Art. 40 Abs. 1 BöB werden die Angebote, sofern die Eignungskriterien und die technischen Spezifikationen erfüllt sind, nach Massgabe der Zuschlagskriterien objektiv, einheitlich und nachvollziehbar geprüft und bewertet. Die Vergabestelle dokumentiert die Evaluation. Sie ist grundsätzlich an die Ausschreibung und die Ausschreibungsunterlagen gebunden. Diese Bindung ergibt sich insbesondere aus dem Transparenzgebot und aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz (Urteil des BVGer B-1714/2022 vom 19. September 2023 E. 11.3; Zwischenentscheid des BVGer B-3196/2022 E. 6.2.2 "Instandstellung Hauenstein Basistunnel"). Das vorteilhafteste Angebot erhält den Zuschlag (Art. 41 BöB).

4.2 Bei der Auswahl, Gewichtung und Beurteilung der Zuschlagskriterien steht der Vergabebehörde ein grosser Ermessensspielraum zu, in welchen das Bundesverwaltungsgericht nicht eingreift (vgl. Art. 56 Abs. 3 BöB). Dem Gericht fehlen in der Regel die erforderlichen fachspezifischen und technischen Kenntnisse für die Beurteilung, welche Anforderungen ein Produkt erfüllen muss, um dem Bedarf der Vergabestelle gerecht zu werden (BGE 141 II 14 E. 7.1 und 8.3 "Monte Ceneri;" Urteile des BVGer B-2584/2016 vom 30. Juni 2017 E. 3.1, B-1470/2010 vom 29. September 2010, auszugsweise publiziert als BVGE 2010/58, nicht veröffentlichte E. 2.2 "Privatisierung Alcosuisse;" GALLI/MOSER/LANG/STEINER, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, 3. Aufl. 2013, Rz. 564 ff.). Hat die fachkundige Vergabebehörde eine Beurteilung bzw. Bewertung vorgenommen, kommt eine Korrektur der Noten- bzw. Punktgebung daher nur in Betracht, soweit sich diese nicht nur als unangemessen, sondern vielmehr als rechtsfehlerhaft erweist (vgl. Urteile des BVGer B-5403/2023 vom 1. Februar 2024 E. 8.3; B-1714/2022 vom 19. September 2023 E. 11.4; B-487/2020 vom 29. Oktober 2020 E. 5.1; Zwischenentscheid des BVGer B-6762/2011 vom 26. Januar 2012 E. 4.1 m. w. H.). Um die Bewertung der Vergabestelle in Frage stellen zu können, reicht es deshalb nicht, die vorgenommene Beurteilung mit unbelegten Verdächtigungen zu kritisieren, sondern es ist substantiiert darzulegen, inwiefern das (technische)

Erkennen der Vergabestelle überschritten worden ist (vgl. BGE 141 II 14 E. 8.3 "Monte Ceneri"; Urteile des BVGer B-1714/2022 vom 19. September 2023 E. 11.4; B-4704/2021 vom 18. Mai 2022 E. 6.1 "Einstöckige S – Bahn – Triebzüge").

4.3 In der Ausschreibung vom 29. August 2024 gab die Vergabestelle für die strittigen Zuschlagskriterien folgende Gewichtung bekannt (SIMAP-Meldungsnummer: #1089-01):

ZK 2 Qualität, Ausrüstungen und Ausführungen, Gewichtung 30 %

- ZK 2.1 Auftragsanalyse: 10 %
- ZK 2.2 Technische Auslegung und Qualität der Lösung: 10 %
- ZK 2.3 Erfüllungsgrad der Lastenheft-Anforderungen: 5 %
- ZK 2.4 Bauprogramm, Terminplan: 5 %

ZK 3 Organisation, Schlüsselpersonen (Projektleiter), Gewichtung 30%

- ZK 3.1 Organisation, Organigramm: 5 %
- ZK 3.2 Schlüsselperson (Projektleiter) 15 % (Qualifikation bezüglich der Anforderungen im Projekt; Qualifikation Fachkenntnisse, Referenzen, Verfügbarkeit, Stellvertreter-Regelung)
- ZK 3.3 Risikoanalyse 10 %

4.4 Gleichzeitig publizierte die Vergabestelle in ihrer Ausschreibung auch die nachfolgende Benotungsskala für die Zuschlagskriterien ZK 2 und 3:

Die Bewertung erfolgt immer mit Noten von 0 bis 5:

0 = Nicht beurteilbar; keine Angaben

1 = Sehr schlecht erfüllt; ungenügende, unvollständige Angaben

2 = Schlecht erfüllt; Angaben ohne ausreichenden Projektbezug

3 = Erfüllt, den Anforderungen der Ausschreibung entsprechend

4 = Gut erfüllt, qualitativ gut

5 = Sehr gut erfüllt, qualitativ ausgezeichnet, sehr grosser Beitrag zur Zielerreichung

4.5 Der Evaluationstabelle kann sodann entnommen werden, dass die Vergabestelle einzelne Anforderungen der Ausschreibung, welche sie durch das jeweilige Angebot als erfüllt erachtet, mit ("=") markiert, wenn Angaben gefehlt oder teilweise gefehlt haben, eine Markierung mit ("-") vornahm und Anforderungen, welche über der Erfüllung lagen, ("+") markierte.

5.

5.1 Vor der Prüfung der Bewertung der einzelnen Zuschlagskriterien sind vorab grundsätzlich einige Anmerkungen zu machen, die sich auf sämtliche der nachfolgenden Rügen beziehen.

5.2 Die Beschwerdeführerin macht mehrfach geltend, sie habe Nachweise und Erklärungen an anderer Stelle eingereicht, als von den Ausschreibungsunterlagen verlangt. Diese Nachweise und Erklärungen müssten jedoch bei der Bewertung in vollem Umfang mitberücksichtigt werden, weil ein Angebot immer als Ganzes zu verstehen und zu bewerten sei (vgl. Replik Rz. 33, 38, 58, Eingabe vom 18. April 2025 Ziff. D Bst. d, f zu ZK 2.2). In Übereinstimmung mit den Ausführungen der Vergabestelle ist es jedoch nicht ihre Aufgabe, Nachweise und Erklärungen in dem umfangreichen Angebot "zusammenzusuchen". Weil die Vergabestelle die entsprechenden Dokumente dennoch bei der Bewertung des Angebotes jeweils mitberücksichtigte (Vernehmlassung Ziff. III.C. Rz. 3, III.D zu ZK 2.2 Rz. 4 bis 7, Duplik Ziff. III.D zur ZK 2.1 Rz. 7 und 8, III.D zu ZK 2.2 Rz. 7), muss die von der Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang sinngemäss vorgetragene Rüge, eine Nichtberücksichtigung der an falscher Stelle eingereichten Nachweise würde gegen das Verbot des überspitzten Formalismus verstossen, nicht weiter behandelt werden.

5.3 Zur Begründung einer besseren Bewertung einzelner Zuschlagskriterien verweist die Beschwerdeführerin mehrfach auf die umfangreichen, im Lastenheft aufgeführten Anforderungen (nachfolgend: AFO), zu deren Einhaltung die Beschwerdeführerin sich verpflichtet habe. Namentlich die Einhaltung der AFO_90, AFO_91 (für ZK 2.1), AFO_17, AFO_27, AFO_30, AFO_37, AFO_40, AFO_42, AFO_129, AFO_256, AFO_305, AFO_358 und AFO_361 (für ZK 2.2) sowie AFO_124, AFO_126 (für ZK 2.4) müssten zu einer höheren Note führen (Replik Rz. 27, 40 ff., 53 f.). Dieser Argumentation kann nicht gefolgt werden. Die Anbieterinnen bewerten sich selbst für jede einzelne der 422 Anforderungen mit einer Note zwischen 0 und 5. Die Bewertung des Erfüllungsgrades dieser Selbstbewertungstabelle erfolgt sodann unter ZK 2.3, wie aus den Ausschreibungsunterlagen deutlich

hervorgeht (vgl. Ziff. 3.2.3 der Unternehmerangaben). Eine erneute Berücksichtigung derselben Angaben unter anderen Zuschlagskriterien ist nicht vorgesehen. Nur am Rande sei angemerkt, dass sich die Beschwerdeführerin – als einzige Anbieterin – in sämtlichen 422 Anforderungen jeweils die Bestnote 5 verteilte und somit 2110 von 2110 möglichen Punkten erreichte, ohne eine einzige Begründung in den dafür vorgesehenen 422 Spalten abzugeben.

5.4 Die Beschwerdeführerin bestreitet nahezu jeden einzelnen Kritikpunkt der Vergabestelle an ihrem Angebot. Viele dieser Rügen begründet sie nicht und verweist stattdessen auf ihr umfangreiches Akteneinsichtsgesuch. Für die vollständige Begründung ihrer Rügen und die Prüfung der Rechtmässigkeit der Bewertung sei es zwingend notwendig, das Angebot der Beschwerdegegnerin Punkt für Punkt mit dem eigenen Angebot vergleichen zu können (Beschwerde Rz. 27, 28, 37, Replik Rz. 5, 6, 20, 29, 35, 36, Eingabe vom 18. April 2025 Ziff. C.I.2). Ein solches Vorgehen ist im vergaberechtlichen Beschwerdeverfahren nicht vorgesehen und vom Gleichbehandlungs- und Transparenzgebot, entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin, auch nicht vorgegeben. Soweit die Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang auf ihr Akteneinsichtsgesuch verweist, ist darauf unter E. 7 nachfolgend einzugehen.

6.

6.1

6.1.1 Für das Zuschlagskriterium "Auftragsanalyse" (ZK 2.1) macht die Vergabestelle geltend, es mangle an den Angaben zu den technischen Schwerpunkten und Herausforderungen, an Angaben über die Ersatzteilverfügbarkeit und an Angaben zum Support des Herstellers sowie zur Performance-Betrachtung. Das Prinzipschema sei qualitativ unzureichend und der Bezug zum Projektbauwerk "Tunnel Schweizerhalle" fehle. Die geforderten Unterpunkte "effektiv eingesetzte Komponenten", "Abgrenzung und Schnittstellen zu Drittsystemen" und das "Verkabelungskonzept" würden nicht erwähnt. Die Referenzierung und Erläuterung aus Sicht der Anbieter habe sich lediglich auf die Selbstbewertungstabelle gestützt (Vernehmlassung Ziff. III.D zu ZK 2.1, Rz. 3 ff.). Eine Hardware- und Softwarebeschreibung sei vorhanden, jedoch unvollständig und ohne projektspezifische Angaben (Duplik Ziff. III.C zu ZK 2.1, Rz. 6). Die von der Beschwerdeführerin mehrfach erwähnten Unterlagen "3_Steuerung_HW_Struktur" und "3_Steuerung_SW_Struktur" seien für den Nachweis von ZK 2.2

eingereicht worden (Duplik Ziff. III.C zu ZK 2.1, Rz. 7 bis 9) und würden die fehlenden Informationen auch nicht enthalten. Das Angebot entspreche unter ZK 2.1 nicht den Anforderungen, womit eine höhere Note als 2 nicht in Frage komme (Vernehmlassung Ziff. III.D zu ZK 2.1 Rz. 4).

6.1.2 Die Beschwerdeführerin hält dem entgegen, ihre Angaben zu ZK 2.1 seien vollständig (Beschwerde Rz. 27). Es gelte auch zu berücksichtigen, dass durch die Einhaltung der Richtlinie "Beleuchtungsanlagen" (ASTRA 13015) sowie der Norm VSS-40551 für "Öffentliche Beleuchtung in Strassentunneln, Galerien und Unterführungen" bereits viele Vorgaben berücksichtigt worden seien (Replik Ziff. C Rz. 26). Warum die Verfügbarkeit von Ersatzteilen ein relevantes Kriterium sei und was der Begriff "Performance-Betrachtung" bedeute, bleibe unklar (Replik Ziff. C Rz. 27). In der Auftragsanalyse würden die Hardwarekomponenten und Steuerungselemente ausführlich umschrieben (Replik Ziff. C Rz. 30). Soweit die Vergabestelle weitere Informationen zu den organisatorischen Schnittstellen verlange, würden diese nicht von ihr, sondern von der Vergabe der anderen Lose abhängen (Eingabe vom 18. April 2025 Ziff. C Bst. b zu ZK 2.1).

6.1.3 Den Unternehmerangaben kann unter Ziff. 3.2.1 zusammenfassend entnommen werden, dass die Vergabestelle für das Subkriterium "Auftragsanalyse" (ZK 2.1) Angaben zu folgenden Themen verlangt:

- Zusammenfassung des Auftrages aus Sicht des Anbieters
- Bericht zu Leittechnik und Systemvorgaben (Aufzeigen technischer Schwerpunkte und Herausforderungen, Umsetzung der Leittechnik, Umsetzung Kommunikation intern zwischen AR, AS, LS und Schnittstelle Feldkomponenten, Beschreibung eingesetzter Komponenten und Systeme, Angaben über Kommunikationsschnittstellen und Protokolle, Angaben über Ersatzverfügbarkeit und Support des Herstellers, Performance Betrachtung)
- Beschreibung der Schnittstellen Beleuchtung (Kurzbeschreibung des Projektumfangs und Aufzeigen der Systembeziehungen und organisatorischen Schnittstellen aus Sicht des UN)
- Erstellung UN-spezifisches leittechnisches Prinzipschema Beleuchtung Tunnel Schweizerhalle mit Darstellungen von: effektiv eingesetzten Komponenten, Kommunikationswegen und Protokollen, Abgrenzungen und Schnittstellen zu Drittsystemen, Verkabelungskonzept
- Referenzierung und Erläuterung der aus Sicht Anbieter wichtigen Anordnungen (AFO_x.yy)

6.1.4 Das Angebot der Beschwerdeführerin enthält zu ZK 2.1 ein Dokument mit dem Titel "Schweizer Nationalstrasse – HAG-AUG Steuerung Beleuchtung, Beleuchtungsanlage, Erneuerung der Ausrüstung und Software" (mit den Kapiteln Anlagen-Telemanagement und Beleuchtungsanlage), ein einseitiges Dokument "Vorgehensvorschlag" und zwei Dokumente zum Nord- und Südrohr Schweizerhalle mit Beleuchtungsberechnungen. Die Beschwerdeführerin hat damit – anders als die Zuschlagsempfängerin – den unter Ziff. 3.2.1 der Unternehmerangaben definierten Aufbau des Angebotes vollständig ignoriert, was die Lesbarkeit und die Vergleichbarkeit des Angebotes erheblich erschwert. Dem Angebot der Beschwerdeführerin fehlen unter ZK 2.1 ausreichende Angaben zu "Verfügbarkeit von Ersatzteilen", "Support durch den Hersteller", "Performance-Betrachtung", "effektiv eingesetzte Komponenten", "Abgrenzungen und Schnittstellen zu Drittsystemen" und "Verkabelungskonzept". Wenn die Beschwerdeführerin die fehlenden Angaben damit zu erklären versucht, die entsprechenden Anforderungen seien unklar geblieben oder für die vorliegende Beschaffung bedeutungslos, gelten diese Vorbringen als verspätet, weil es sich um Anordnungen mit erkennbarem Inhalt handelt, welche mit der Ausschreibung hätten angefochten werden müssen (Art. 53 Abs. 2 BöB). Die Beschwerdeführerin verweist zusätzlich auf die Richtlinie ASTRA 13015 "Beleuchtungsanlagen" und auf die Norm VSS-40551 und führt dazu aus, deren Einhaltung müsse ebenfalls berücksichtigt werden (Replik Rz. 26). Auch dieser Überlegung kann nicht gefolgt werden. Richtlinien und Normen sind keine Zuschlagskriterien, sondern Vorgaben, die von den Anbieterinnen ohne zusätzliche Punktevergabe einzuhalten sind. Für den Support durch den Hersteller verweist die Beschwerdeführerin sodann auf die Einhaltung der im Lastenheft aufgelisteten Anforderungen AFO_90 und AFO_91 (Replik Rz. 27). Diese beschreiben den Pikettdienst des Unternehmers und enthalten keine Angabe zum Support durch den Hersteller (vgl. auch E. 5.3 hiervor). Wenn die Vergabestelle mit Verweis auf die verschiedenen fehlenden Angaben zu ZK 2.1 zum Schluss kommt, dass die Bewertung nicht mit Note 3 ("erfüllt"), stattdessen mit 2 ("schlecht erfüllt") zu bewerten ist, kann darin keine rechtsfehlerhafte Benotung erkannt werden. Die entsprechende Rüge erweist sich damit als unbegründet.

6.2

6.2.1 Die Vergabestelle merkt zu "Technische Auslegung und Qualität der Lösung" (ZK 2.2) an, dass die Beschwerdeführerin unter diesem Zuschlagskriterium keine Angaben zur "Optimierung der Energieeffizienz" eingereicht habe, stattdessen auf ihre Auftragsanalyse unter ZK 2.1

verweise. Die Beschwerdeführerin habe einzig zwei A4-Blätter mit je einem Schema eingereicht (Vernehmlassung Ziff. III.D zu ZK 2.2 Rz. 3, 4). Die geforderte fotometrische Berechnung sei unter ZK 2.1 statt ZK 2.2 abgegeben worden (Vernehmlassung Ziff. III.D zu ZK 2.2 Rz. 5). Der in der Replik vorgetragene Hinweis der Beschwerdeführerin, ein Austausch einzelner Komponenten sei "bedingungslos" möglich, enthalte noch immer nicht die notwendigen Informationen (Duplik Ziff. III.C zu ZK 2.2 Rz. 2). Hinzu komme, dass die Lösungsvorschläge für die HW- und SW-Architektur sehr rudimentär ausgefallen seien. Die geforderten schriftlichen Beschreibungen der Strukturen und Schnittstellen würden fehlen (Vernehmlassung Ziff. III.D zu ZK 2.2 Rz. 7, Duplik Ziff. III.D zu ZK 2.2, Rz. 5). Bei den geforderten Datenblättern seien entgegen den Ausschreibungsunterlagen teilweise auch Auszüge von Katalogen eingereicht worden (Duplik Ziff. III.D zu ZK 2.2 Rz. 7).

6.2.2 Die Beschwerdeführerin weist darauf hin, dass ihre Angaben zur "Optimierung der Energieeffizienz" unter ZK 2.1 vollständig seien (Eingabe vom 18. April 2025 Ziff. C Bst. b zu ZK 2.2). Sie habe auch die uneingeschränkte Austauschbarkeit der Beleuchtungselemente im Verlauf des Beschwerdeverfahrens bestätigt (Replik Rz. 37). Soweit die Vergabestelle kritisiere, dass die verlangten Lösungsvorschläge zur Steuerung der HW- und SW-Architektur nur rudimentär erfolgt seien, müssten zusätzlich auch die Angaben der technischen Datenblätter in Kapitel 9.1 berücksichtigt werden (Replik Rz. 38). Eine vertiefte Behandlung der Thematik sei erst im Realisierungspflichtenheft (RPH) vorgesehen gewesen (Replik Rz. 39). Wenn andere Anbieter einzig kosmetische Elemente zu den Schemen hinzugefügt hätten, dürften dafür nicht bessere Noten verteilt werden (Eingabe vom 18. April 2025 Ziff. C Bst. a zu ZK 2.2).

6.2.3 Für die "Technische Auslegung und Qualität der Lösung" (ZK 2.2) schreiben die Ausschreibungsunterlagen zusammenfassend folgende Anforderungen vor (Ziff. 3.2.2 der Unternehmerangaben):

- Lösungsvorschläge für die Realisierung der SW-Module auf den Abschnittsrechnern für die Anlage sowie eine Konstruktionslösung für die Adaptions- und Durchfahrtsbeleuchtung
- Optimierung der Energieeffizienz (Beurteilung der Steuerungsvorgaben und die Erläuterung zur Energieeffizienz und Nachhaltigkeit der vorgesehenen Komponenten)

Für den Nachweis der Qualität sind für nachfolgende Komponenten, Produkte und Systeme die entsprechenden Datenblätter beizulegen (keine Kataloge, Verkaufsbroschüren o.ä. rein technische Datenblätter mit Angaben Hersteller, Serie, Produkt):

Datenblätter zu den angebotenen Komponenten auf dem Stand der Technik (Anlagesteuerung, Lokalsteuerung[en], SCADA-System, Lichtdichtesensor, Durchfahrtsleuchte, Adaptionisleuchten, optische Leiteinrichtung bzw. Leiteinrichtung/Brandnotbeleuchtung, Treiberbox und Treiber, vorkonfektionierte Kabel inkl. Steckertypen, Leuchte Fluchtwegbeleuchtung)

Erläuterung Komponentenaustausch (Aufzeigen, welche Komponenten/Elemente ausgetauscht werden können, Tunnelbeleuchtung Treiberbox, Durchfahrtsleuchten, Adaptionisleuchten)

Fotometrische Berechnung (gemäss LH Kapitel 7 /AFO_323)

6.2.4 Auch unter ZK 2.2 hatte die Vergabestelle einen erheblichen Aufwand zu betreiben, um die für die Bewertung von ZK 2.2 relevanten Informationen innerhalb des Angebotes der Beschwerdeführerin zusammenzusuchen und das Angebot vergleichbar zu machen. In Übereinstimmung mit den Ausführungen der Vergabestelle und auch im Vergleich mit den Angeboten der übrigen Anbieterinnen sind die zwei (teilweise schwer lesbaren) Schemen zur SW- und HW-Architektur ungenügend ausgefallen. Vorgegeben waren max. drei A4-Seiten, inkl. Konstruktionszeichnungen, Schrift Arial 10. Daraus leitet die Vergabestelle zu Recht die Erwartung ab, dass für eine Erfüllung oder gar gute Erfüllung von ZK 2.2 die Architektur und Schnittstellen auch hätten umschrieben und erläutert werden müssen. Massnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz fehlen, auch im Gegensatz zu anderen Angeboten. Die Vergabestelle verlangt sodann Auskünfte über die Austauschmöglichkeiten einzelner Komponenten, was mit Blick auf das Nachhaltigkeitsziel der Beschaffung auch sachgerecht scheint. Die bisher geleistete Information, dass ein Austausch nur durch die Beschwerdeführerin selbst und bedingungslos erfolgen könne, enthält noch keine Angaben darüber, welche Einzelteile ersetzbar sind. Soweit die Beschwerdeführerin für ihre unzureichenden Angaben zur SW- und HW-Architektur darauf verweist, dass diese gemäss AFO erst in der Realisierungsphase erfolgt und zu diesem Zeitpunkt gegebenenfalls auch noch Anpassungen notwendig gewesen wären, widerspricht diese Argumentation grundsätzlich dem vergaberechtlichen Prinzip, wonach der Vertragsschluss im Umfang der Abschlusserlaubnis zu erfolgen hat. Der Hinweis auf die spätere Detailplanung entband die Beschwerdeführerin jedenfalls nicht davon, bereits mit dem Angebot konkrete Lösungsvorschläge zu skizzieren. Wenn die Vergabestelle unter diesen Umständen nicht von einer Erfüllung und damit von der Note 3, sondern von der Note 2 für das Zuschlagskriterium ZK 2.2 ausgeht, handelt sie innerhalb ihres Ermessens. Auch diese Rüge erweist sich deshalb als unbegründet.

6.3

6.3.1 Unter "Bauprogramm, Terminplan" (ZK 2.4) bemängelt die Vergabestelle, dass das von der Beschwerdeführerin abgegebene Bauprogramm nahezu identisch mit der Vorlage der Ausschreibungsunterlagen sei. Zudem würden Optimierungsvorschläge und Angaben zur Migration, zur Logistik und auch zu den eingesetzten Teams fehlen (Vernehmlassung Ziff. III.D zu ZK 2.4 Rz. 3; Duplik Ziff. III.C zu ZK 2.4 Rz. 2).

6.3.2 Die Beschwerdeführerin verweist an dieser Stelle erneut auf die Notwendigkeit, ihr Angebot Punkt für Punkt mit demjenigen der Zuschlagsempfängerin vergleichen zu können (Replik Rz. 52). Für die Migration erfolge die Detailplanung gemäss AFO_124 erst in der Realisierungsphase (Replik Rz. 53). Die Bemerkungen zu den fehlenden Angaben der Logistik seien ebenfalls unangebracht, weil die Logistik kein sensibler Teil des Auftrages sei und gemäss AFO_126 die Detailplanung auch hier später vorgenommen werde (Replik Rz. 54). Weiter bleibe unverständlich, wie es im vorliegenden Auftrag zu zeitkritischen Abläufen kommen solle (Eingabe vom 18. April 2025 Ziff. D zu ZK 2.4 Bst. a, b).

6.3.3 Für das Zuschlagskriterium "Bauprogramm, Terminplan" (ZK 2.4) schreiben die Ausschreibungsunterlagen zusammenfassend folgende Angaben vor (Ziff. 3.2.4 der Unternehmerangaben):

Der Anbieter soll anhand eines kurzen übersichtlichen Bauprogramms/Terminplans aufzeigen, wie die Durchführung dieser Auftragsabwicklung gestaltet werden soll. In dem Bauprogramm/Terminplan müssen mindestens folgende Punkte klar ersichtlich sein:

- Bauprogramm (Vorgehen ab Auftragserteilung, Bauablauf und Logistik, Etappierung der Tätigkeiten, mögliche Optimierung gegenüber Vorgabeterminen, eingesetzte Equipen [Mitarbeiter und Hilfsmittel wie z.B. Hebebühnen, Kabelzugmaschinen, etc.])
- Terminplanung (Darstellung des Projektablaufs mit Realisierungszeiten, abgestimmt auf die bekanntgegebenen Ecktermine)
- Zeitkritische Abläufe sind im Bauprogramm/Terminplan aufzuzeigen

6.3.4 In Übereinstimmung mit den Ausführungen der Vergabestelle war das von der Beschwerdeführerin abgegebene Bauprogramm nahezu identisch mit der ursprünglichen Vorlage. Das Angebot der Beschwerdegegnerin verfügt über eine deutlich detailliertere Gliederung. Die Beschwerdeführerin bestreitet nicht, dass in ihrem Angebot Angaben zur Migration, zur

Logistik und zu den zeitkritischen Abläufen fehlen. Soweit sie dafür auf AFO_124 und AFO_126 verweist, wonach die Detailplanung erst in der Realisierungsphase erfolgen soll, ändert das nichts daran, dass die Ausschreibung erste Lösungsvorschläge und Erläuterungen hierzu verlangen (vgl. auch E. 6.2.4 hiervor). Für die Logistik und die weitere Planung muss bereits mit der Angebotsabgabe grundsätzlich klar sein, welche Materialien zu welchem Zeitpunkt in welcher Art und Weise zur Verfügung stehen (vgl. hierzu Replik Ziff. III.C zu ZK 2.4 Rz. 2). Wenn die Vergabestelle dem Angebot unter diesen Umständen für ZK 2.4 eine Note unter 3 ("erfüllt") erteilt, kann auch darin keine rechtsfehlerhafte Bewertung gesehen werden. Die Rüge erweist sich deshalb als unbegründet.

6.4

6.4.1 Die Vergabestelle bemängelte unter "Organisation, Organigramm" (ZK 3.1) erneut das Nichteinhalten der Formvorschriften. Zudem fehle eine Schnittstellenbeschreibung mit projektspezifischem Bezug und Angaben zur Verantwortlichkeit der Bauleitung sowie der Stellvertretung (Vernehmlassung Ziff. III.D zu ZK 3.1 Rz. 3; Duplik Ziff. III.C zu ZK 3.1 Rz. 2 ff.).

6.4.2 Die Beschwerdeführerin verweist zur Erfüllung der Vorgaben auf das von ihr eingereichte Dokument "5_Firm_Organigramm". Darin seien alle für das Angebot relevanten Mitarbeiter genannt. Die ausgeschriebenen Leistungen seien allesamt von Fachleuten auszuführen, weshalb die Bauleitung von untergeordneter Bedeutung sei und ohne Qualitätseinschränkung durch den Projektleiter ausgeführt werden könne (Replik Rz. 56, Eingabe vom 18. April 2025 Ziff. D. zu ZK 3.1 Bst. a, b).

6.4.3 Für die "Organisation, Organigramm" (ZK 3.1) sehen die Ausschreibungsunterlagen vor, dass sich die Anbieterinnen zu nachfolgenden Themen äussern (Ziff. 3.3.1 der Unternehmerangaben):

Es ist eine Projektorganisation und ein Organigramm des Anbieters mit dem Angebot einzureichen, aus der mindestens folgende Punkte ersichtlich sind:

- Zuständigkeiten und Funktionen der Schlüsselpersonen
- Schnittstellen zum Projektorganigramm des Bauherrn: Schnittstellen zu ASTRA-Filiale (GPL), GE VIII, PV, Schnittstelle zu örtlicher Bauleitung, Koordination ev. Sub.-Unternehmer, Relevante Unternehmer (z.B. Tiefbau, Elektro, weitere UN)

- Verantwortlichkeiten (Projektleitung inkl. Stv., Bauleiter inkl. Stv., Zusammensetzung der benötigten Equipen)

6.4.4 Das Angebot der Beschwerdeführerin enthält keine Schnittstellenbeschreibung zum Projektorganigramm des Bauherrn. Für die fehlenden Angaben der Funktion Bauleitung stellt sich die Beschwerdeführerin auf den Standpunkt, eine separate Bauleitung sei aufgrund der Projektgrösse gar nicht notwendig. Damit weicht sie wesentlich von den Vorgaben der Ausschreibung ab. Dies gilt umso mehr, als dass der von der Beschwerdeführerin eingesetzte Projektleiter gemäss dem unter ZK 3.2 eingereichten Lebenslauf über keine Erfahrungen als Bauleiter verfügt. Die einzige namentlich genannte Person mit Erfahrung als Bauleiter ist gemäss dem eingereichten Organigramm als Systemingenieur AS, LS und RTU eingeteilt. Die Vergabe der Note 3 für ZK 3.1 liegt im Rahmen des Ermessens der Vergabestelle, weshalb sich die entsprechende Rüge als unbegründet erweist.

6.5

6.5.1 Zu "Schlüsselperson" (ZK 3.2) hält die Vergabestelle fest, die Bewertungen der explizit geforderten Stellvertretungen hätten aufgrund fehlender Angaben nicht abschliessend vorgenommen werden können. Bei den Schlüsselpersonen selbst sei die Vergleichbarkeit der Referenzprojekte unklar geblieben. Zudem habe nicht nachvollzogen werden können, welche Funktionen die Schlüsselpersonen in den Referenzprojekten innegehabt hätten. Aufgrund der bereits vorliegenden Angaben sei die Vergabestelle jedoch davon ausgegangen, dass die genannten Personen die Vertragserfüllung hätten gewährleisten können, weshalb die Vergabe der Note 3 gerechtfertigt gewesen sei (Vernehmlassung Ziff. III.D zu ZK 3.2 Rz. 2, Duplik Ziff. III.C. zu ZK 3.2 Rz. 3).

6.5.2 Die Beschwerdeführerin hält dem entgegen, die Angaben zu den Schlüsselpersonen seien vollständig und in den beiden Dokumenten "5.1_MP-190096_010_Unternehmerangaben_1" und "5_Referenz-NO2-Tunnel_Stalvedro" enthalten. Auch im Beschwerdeverfahren bleibe unklar, welche zusätzlichen Informationen die Vergabestelle benötigt hätte (Replik Rz. 58; Eingabe vom 18. April 2025 Ziff. D zu ZK 3.2 Bst. a).

6.5.3 Für "Schlüsselperson" (ZK 3.2) sind gemäss den Ausschreibungsunterlagen folgende Angaben zu machen (Ziff. 3.3.2 Unternehmerangaben):

Nennung und Erläuterung der für die Vertragserfüllung vorgesehenen Personen (inkl. Stellvertretungen) und deren Funktion sowie Erfahrung und Fachkenntnisse (mind. Projektleiter und

Verantwortlicher "Leitsystem und Integration") inkl. Lebenslauf mit Referenzliste (Projektliste inkl. Angaben zu Leistungsumfang, Funktion der Schlüsselperson und zu abgeschlossenen Projektphasen).

6.5.4 Die Ausschreibungsunterlagen verlangen zu ZK 3.2 Angaben zu den jeweiligen Personen der Projektleitung und der verantwortlichen Person "Leitsystem/Integration" sowie ihren Stellvertretungen, insgesamt mindestens vier Personen. Die Unterlagen im Anhang 7 enthalten jedoch nur drei Lebensläufe. Weiter fällt auf, dass die in den Lebensläufen genannten Referenzprojekte, anders als im Angebot der Beschwerdegegnerin, keine Angaben zu den Funktionen der jeweils beteiligten Personen innerhalb des Projektes enthalten. Auch die Angaben der Unternehmerreferenz zum Tunnel Stalvedro enthalten diese Informationen zu den einzelnen Schlüsselpersonen nicht. In Übereinstimmung mit den Ausführungen der Vergabestelle macht das eine abschliessende Beurteilung von ZK 3.2 schwierig. Eine bessere Benotung als Note 3 ("erfüllt") drängt sich nicht auf; vielmehr liegt die Note 3 im Rahmen des Ermessens der Vergabestelle. Die entsprechende Rüge erweist sich ebenfalls als unbegründet.

6.6

6.6.1 Die Vergabestelle merkt vorab an, die Ausschreibungsunterlagen hätten für "Risikoanalyse" (ZK 3.3) als Formvorschrift maximal eine A4-Seite vorgegeben, inkl. allfälliger Abbildungen/Tabellen, in Schriftgrösse Arial 10. Die Beschwerdeführerin habe stattdessen drei A3-Seiten in Schriftgrösse Arial 8 abgegeben. Dabei sei die Risikoanalyse jedoch zu allgemein verfasst worden, ohne auf die geforderten Punkte "Teilinbetriebnahme" und "Montage der Beleuchtung" im vorliegenden Projekt einzugehen. Hinzu komme, dass das Dokument mit "019 – Steuerung Lüftung" einen komplett falschen Titel führe und auch die Chancenanalyse gefehlt habe (Vernehmlassung Ziff. III.D zu ZK 3.3, Rz. 2). Die Teilinbetriebnahme stelle – entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin – einen gewichtigen Teil des Migrationskonzeptes der Anlage dar. Die Schnittstelle zur Montage sei enorm wichtig, weil Material übergeben werde und montiert werden müsse, die Garantie aber erst nach Inbetriebnahme zu laufen beginne. Entsprechend hätte auch diese Schnittstelle durch die Anbieterinnen miteinbezogen werden müssen, was die Beschwerdeführerin aber nicht gemacht habe (Duplik Ziff. III.C zu ZK 3.3 Rz. 2).

6.6.2 Die Beschwerdeführerin verlangt auch für ZK 3.3 eine bessere Benotung. Der Aspekt der Migration sei irrelevant, weil die alte Anlage bis zur Inbetriebnahme der neuen gebraucht werde. Die Ausschreibungsunter-

lagen würden einzig eine Risikoanalyse fordern (Replik Rz. 60). Obwohl der Titel des Dokumentes ("019 – Steuerung Lüftung") nicht aktuell sei und sich auf ein anderes Angebot beziehe, habe das Dokument für das vorliegende Projekt ("Beleuchtungsanlage") eine hohe Relevanz, zumal sich beide Angebote auf denselben Tunnel bezogen hätten. Entsprechend seien die Risiken bei der Entwicklung, der Herstellung und der Inbetriebnahme identisch und auch die verwendeten Komponenten vergleichbar (Eingabe vom 18. April 2025 Ziff. D zu ZK 3.3).

6.6.3 Unter "Risikoanalyse" (ZK 3.3) werden folgende Punkte aufgelistet, die für eine Angebotsabgabe zu bearbeiten waren (Ziff. 3.3.3 der Unternehmerangaben):

Es ist eine Chancen- und Risikoanalyse inkl. der daraus abgeleiteten Massnahmen zu erstellen, aus der mindestens folgende Punkte ersichtlich sind:

- Teilinbetriebnahme der Beleuchtung im Tunnel (Röhre CHI 2026 / Röhre BAS 2027)
- Montage der Beleuchtung im Tunnel durch UN-001b

6.6.4 Es blieb unbestritten, dass das Angebot der Beschwerdeführerin keine Angaben zur Teilinbetriebnahme und zur Montage enthielt, obwohl die Ausschreibungsunterlagen solche Angaben explizit gefordert haben. Die eingereichte Risikoanalyse ist, im Gegensatz zu anderen Angeboten, sehr allgemein und nicht projektspezifisch formuliert. Es bleibt unklar, ob sich nur der Titel oder das ganze Dokument auf das Angebot "019 – Steuerung Lüftung" bezieht. Wenn die Beschwerdeführerin ausführen lässt, die Risikoanalysen für Belüftungen und für Beleuchtungen seien deshalb vergleichbar, weil es sich um denselben Tunnel handelt, ist das prima facie nicht direkt einleuchtend, weshalb möglicherweise weitere Erläuterungen hierzu notwendig gewesen wären. Die Vergabestelle hat die Angaben der Beschwerdeführerin mit Note 1 ("sehr schlecht erfüllt") bewertet. Gerade im Vergleich zu den Bewertungen von ZK 2.1, 2.2 und 2.3 und auch im Vergleich mit dem Angebot der Beschwerdegegnerin, welches auch nur eine sehr knappe Chancenanalyse enthielt, wäre aber womöglich auch eine Note 2 angemessen gewesen. Die Angemessenheit einer Bewertung kann aber gemäss Art. 56 Abs. 3 BöB bekanntlich nicht überprüft werden. Hinzu kommt, dass eine Note 2 für ZK 3.3 zu insgesamt 345 Punkten führen würde, was noch immer nicht dem vorteilhaftesten Angebot entspräche. Die Rüge, die Bewertung von ZK 3.3 sei rechtsfehlerhaft erfolgt, erweist sich damit auch als unbegründet.

7.

7.1 Die Beschwerdeführerin beantragt mehrfach, dass ihr umfassende Akteneinsicht gewährt werde, auch in das Angebot der Beschwerdegegnerin. Nur so sei es möglich, zu beurteilen, ob die Bewertung der Zuschlagskriterien rechtmässig erfolgt sei (vgl. E. 5.4 hiavor, Beschwerde Rz. 27, 28, 37, Replik Rz. 5, 6, 20, 29, 35, 36, Eingabe vom 18. April 2025 Ziff. C.I.2).

7.2 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). Der Beschwerdeführerin ist auf Gesuch hin jedoch Einsicht in die Bewertung ihres Angebots und in weitere entscheidrelevante 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 Anbieter 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-5287/2023 E. 6.1 vom 5. März 2024, 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 (Urteile des BVGer B-5393/2024 vom 12. Februar 2025 E. 8.2; B-5287/2023 vom 5. März 2023 E. 6.1; Zwischenentscheid des BVGer B-3302/2019 vom 24. September 2019 E. 11.2 "Stahlwasserbauten Ritomsee").

7.3 Dem Akteneinsichtsgesuch der Beschwerdeführerin wurde im Verlauf des Verfahrens teilweise entsprochen. Sie erhielt Einblick in die Vorakten sowie den teilweise abgedeckten Evaluationsbericht. Mit der Replik wurde ihr zusätzlich die Bewertungstabelle samt den Anmerkungen zu den Zuschlagskriterien ZK 2 und ZK 3 für ihr Angebot ausgehändigt. Ein Akteneinsichtsrecht, welches auch die Möglichkeit umfasst, die eigene Offerte

mit derjenigen der Konkurrenz Punkt für Punkt zu vergleichen, kennt das Vergaberecht indes nicht. Soweit die Beschwerdeführerin ihre Rügen substantiiert begründet und nicht nur pauschale Verdächtigungen äussert (vgl. E. 4.2 hiervor), wurden nötige Vergleiche zwischen den Offerten von Amtes wegen vorgenommen (vgl. E. 6.1.4, 6.2.4, 6.3.4; 6.4.4, 6.5.4 und 6.6.4 hiervor).

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

8.

Der Beschwerdeführerin ist es im Ergebnis nicht gelungen, darzulegen, inwiefern die Vergabestelle bei der Bewertung der Zuschlagskriterien ZK 2.1, 2.2, 2.4, 3.1, 3.2, und 3.3 ihr Ermessen in rechtsfehlerhafter Weise ausgeübt haben soll. Nach dem Dargelegten ist die angefochtene Verfügung nicht zu beanstanden, weshalb die Beschwerde abzuweisen ist.

Mit Erlass des vorliegenden Urteils wird das Gesuch der Beschwerdeführerin um Erteilung der aufschiebenden Wirkung gegenstandslos.

9.

9.1 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]).

9.2 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. 6'000.– festgesetzt und der Beschwerdeführerin auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

9.3 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 aktiven Parteirechte ausgeübt. Entsprechend ist auch der Vergabestelle und der Beschwerdegegnerin keine Parteientschädigung zuzusprechen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 6'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Dieser Betrag wird dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe entnommen.

3.

Es werden keine Parteientschädigungen 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 (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). 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 Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 26. Mai 2025

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vergabestelle (Ref-Nr. #1089; Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)