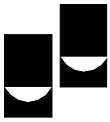
Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung II
B-891/2009
{T 0/2}

Urteil vom 5. November 2009

Besetzung

Richter Hans Urech (Vorsitz),
Richter Francesco Brentani, Richter Marc Steiner,
Gerichtsschreiber Urs Küpfer.

Parteien

X._____ AG,
vertreten durch Fürsprecher A._____,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Gesundheit BAG,
Vergabestelle,

Y._____ GmbH,
Beschwerdegegnerin / Zuschlagsempfängerin.

Gegenstand

öffentliches Beschaffungswesen - Kurierdienst BAG.

Sachverhalt:

A.
Das Bundesamt für Gesundheit (BAG, Vergabestelle) schrieb am 12. November 2008 unter dem Projekttitel "Kurierdienst BAG" im offenen Verfahren Dienstleistungen der Kategorie "Landverkehr einschliesslich Geldtransport und Kurierdienste ohne Postverkehr" im Raum Bern aus (Schweizerisches Handelsamtsblatt, SHAB, Nr. 220/2008). Bis anhin wurden diese zum einen Teil durch die X._____ AG (Beschwerdeführerin), zum anderen durch die Y._____ GmbH (Beschwerdegegnerin, Zuschlagsempfängerin) erbracht.

B.
Mit Datum vom 19. Dezember 2008 unterbreitete die Beschwerdeführerin der Vergabestelle ein Angebot zu einem Pauschalpreis von Fr. [...]. Drei weitere Anbieterinnen reichten ebenfalls Offerten ein.

C.
Am 2. Februar 2009 erteilte die Vergabestelle den Zuschlag an die Beschwerdegegnerin. Sie veröffentlichte diesen Entscheid im SHAB vom 3. Februar 2009 (Nr. 22/2009) und gab dabei eine Preisspanne von Fr. 276'094.- bis 777'544.- an. Zur Begründung hielt sie fest: "Unser Zuschlag basiert auf Art. 21 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BoeB), wonach auf der Basis der bekanntgegebenen Zuschlagskriterien das wirtschaftlich günstigste Angebot ausgewählt wird."

D.
Mit Eingabe vom 9. Februar 2009 focht die Beschwerdeführerin den Zuschlag beim Bundesverwaltungsgericht an. Sie beantragte sinngemäss, die entsprechende Verfügung sei aufzuheben, und der Zuschlag sei ihr zu erteilen. Dabei berief sie sich auf die "finanzielle Wirtschaftlichkeit" und begründete ihre Beschwerde im Wesentlichen wie folgt:

Der von ihr offerierte Jahrespreis von Fr. [...] liege unter der im SHAB gestützt auf die vier eingegangenen Angebote publizierten Preisspanne von Fr. 276'094.- bis 777'544.- für die Auftragsdauer von 48 Monaten. Nach der Veröffentlichung des Zuschlags habe die Vergabestelle bei der mündlichen Erläuterung der Absagegründe vom 4. und 5. Februar 2009 auf den fehlenden Nachweis der ISO-Zertifizierung verwie-

sen. Gemäss der öffentlichen Ausschreibung vom 12. November 2008 sei der Nachweis eines Quality Management Systems (unter Punkt 3.8) aber nicht verlangt worden, weshalb er bei der Bewertung und im Quervergleich mit den Mitbewerbern auch nicht berücksichtigt werden könne.

In der über elfjährigen Auftragsausübung durch die Beschwerdeführerin seien seitens des BAG keine signifikanten Beanstandungen bezüglich Termintreue, Flexibilität und Ausführung gemacht worden. Des Weiteren werde die Kundenzufriedenheit gegenüber den Kurieren und ihrer Arbeitsleistung durch die Übernahme eines langjährigen Mitarbeiters der Beschwerdeführerin bestätigt. Die mündlich mitgeteilte Beanstandung, beim Ausfall der Hauptkurierin sei kein Ersatz geleistet worden, entspreche nicht den Tatsachen. Der damalige Kurierersatz sei durch einen langjährigen Mitarbeiter gewährleistet worden, der vorgängig bereits eineinhalb Jahre beim BAG im Einsatz gewesen sei und somit das notwendige auftragsbezogene Wissen mit seiner fundierten Erfahrung abzudecken vermöge.

Als Nachweis eines Qualitätsmanagementsystems übersandte die Beschwerdeführerin dem Bundesverwaltungsgericht zusammen mit der Beschwerdeschrift einen Bestätigungsbrief der Z._____ AG vom 9. Februar 2009, wonach sich die Beschwerdeführerin "im Aufbau eines Quality Management System ISO 9001-2000" befindet und die hierfür notwendigen Dokumentationen in ihrem Unternehmen zum Teil schon umgesetzt hat.

E.
Am 20. Februar 2009 ersuchte die Beschwerdeführerin das Bundesverwaltungsgericht schriftlich um Erteilung der aufschiebenden Wirkung. Gleichzeitig bezeichnete sie gewisse Angaben in ihren Beschwerdebeilagen als Geschäftsgeheimnisse.

F.
Durch Zwischenverfügung vom 20. Februar 2009 ordnete das Bundesverwaltungsgericht an, dass alle Vollzugsvorkehrungen, welche den Ausgang des Beschwerdeverfahrens präjudizieren könnten, namentlich der Vertragsabschluss mit der Zuschlagsempfängerin, bis zu seinem Entscheid über das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung zu unterbleiben hätten.

G.
Mit Verfügung vom 25. Februar 2009 ersuchte das Bundesverwaltungsgericht die Vergabestelle, bis 11. März 2009 zum prozessualen Antrag der Beschwerdeführerin, es sei der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu erteilen, Stellung zu nehmen und die vollständigen Akten einzureichen. Im Weiteren räumte es der Zuschlagsempfängerin die Möglichkeit ein, sich bis 11. März 2009 ebenfalls zu diesem Antrag zu äussern. Dabei hielt es fest, die Zuschlagsempfängerin werde – insbesondere in Bezug auf das mit der Parteistellung verbundene Kostenrisiko – als eigentliche Gegenpartei behandelt, sofern sie in diesem Verfahren formelle Anträge stelle.

Mit Eingabe vom 11. März 2009 beantragte die Vergabestelle, das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung sei abzuweisen. Die Zuschlagsempfängerin nahm innerhalb der ihr gesetzten Frist keine Stellung zum Antrag auf Erteilung der aufschiebenden Wirkung.

Mit Zwischenentscheid vom 23. März 2009 hiess das Bundesverwaltungsgericht das Gesuch der Beschwerdeführerin um Erteilung der aufschiebenden Wirkung gut. Gegen diesen Entscheid wurde kein Rechtsmittel ergriffen.

H.
Mit Schreiben vom 25. März 2009 beantragte die Zuschlagsempfängerin sinngemäss Parteistellung und ersuchte das Bundesverwaltungsgericht um Akteneinsicht sowie Gelegenheit zur Stellungnahme im Hauptverfahren.

Durch Verfügung vom 27. März 2009 liess das Bundesverwaltungsgericht die Zuschlagsempfängerin formell als Gegenpartei zum Verfahren zu. Gleichzeitig sandte es ihr die noch nicht übermittelten entscheidrelevanten Unterlagen und gab ihr Gelegenheit, bis 20. April 2009 eine Beschwerdeantwort einzureichen.

I.
Die Vergabestelle beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 27. März 2009, die Beschwerde sei unter Kostenfolge zulasten der Beschwerdeführerin abzuweisen. Sie begründete dies folgendermassen:

Die Beschwerdeführerin beschränke ihre Rügen auf die Kriterien "Preis" und "Qualität" und anerkenne demnach implizite die Evaluation und Gewichtung der übrigen Vergabekriterien. Beim obligatorisch zu

erfüllenden Kriterium "Kosten" habe die Beschwerdeführerin sowohl beim Preis-/Leistungsverhältnis als auch beim Kosten-/Nutzenverhältnis die maximale Bewertung 5 (gewichtet insgesamt 30) erhalten. Demgegenüber habe die Zuschlagsempfängerin mit 24 Punkten den zweiten Platz erreicht ("Preis-/Leistungsverhältnis" sowie "Kosten-/Nutzenverhältnis" je 4, gewichtet je 12 Punkte). Das wirtschaftlich günstigste Angebot sei aber nicht gleichbedeutend mit dem billigsten.

In der Ausschreibung vom 12. November 2008 sei das Zuschlagskriterium "Qualität" an zweiter Stelle genannt worden. Allein aufgrund der Reihenfolge der Kriterien habe für die Beschwerdeführerin ersichtlich sein müssen, dass der Qualität eine grosse Bedeutung zukomme. Die Beschwerdeführerin habe jedoch weder eine anerkannte Zertifizierung noch einen anderen objektiven Qualitätsnachweis vorgelegt, sondern einzig und allein auf ihre bisherige Leistungserbringung verwiesen. Aufgrund verschiedener Vorkommnisse (Regelung der Stellvertretung, Nichtweiterleitung eingeschriebener Briefe, mangelnde Rechnungsstellung usw.) habe das BAG signifikante Beanstandungen gegenüber der Beschwerdeführerin angebracht. Im Übrigen arbeite auch die Zuschlagsempfängerin seit längerer Zeit für die Vergabestelle und dies zu deren voller Zufriedenheit. Die Vergabestelle habe aber nicht allein auf die bisherige Leistungserbringung abstellen können, denn dies hätte eine Ungleichbehandlung derjenigen Anbieter zur Folge gehabt, die bisher nicht mit der Vergabestelle zusammengearbeitet hätten.

Ein Vergleich und eine Bewertung der verschiedenen Angebote sei nur möglich, wenn überhaupt Unterlagen zur Qualitätssicherung eingereicht würden. Die Vergabestelle könnte gegenüber den Mitbewerbern kaum objektiv begründen, warum ein Angebot, welches eine ISO-Zertifizierung oder einen anderen objektiven Qualitätsnachweis enthalte, gleich oder sogar schlechter bewertet werde als ein Angebot ohne solchen Nachweis.

Das Angebot der Beschwerdeführerin habe beim Kriterium "Qualität" immerhin 3 von 5 Punkten erreicht. Wie das Kriterium "Preis", so sei jedoch auch das Kriterium "Qualität" für den Zuschlagsentscheid nicht allein massgebend. Das Angebot der Beschwerdeführerin habe in drei anderen Kategorien eine klar tiefere Bewertung als dasjenige der Zuschlagsempfängerin erhalten (2. Durchführende (Person, Team); 3. Projekt, Auftrag; 4. Offerte). Selbst wenn die Beschwerdeführerin eine vollständige Offerte einschliesslich eines objektiven Qualitätsnachwei-

ses eingereicht und aufgrund dessen eine höhere oder sogar die maximale Punktezahl (5) erhalten hätte, wäre die Punktzahl in der Kategorie 1 (offerierende Firma/Institution) lediglich auf 87 (gegenüber 90 der Zuschlagsempfängerin) und die totale Punktzahl auf 278 (gegenüber 280 der Zuschlagsempfängerin) gestiegen.

J.
Durch Eingabe vom 20. April 2009 beantragte die Zuschlagsempfängerin, die Beschwerde sei abzuweisen. Ihren Antrag begründete sie im Wesentlichen wie folgt:

Bei neuartigen, nicht vom alten Vertrag mit der Beschwerdeführerin abgedeckten Dienstleistungen sei die Vergabestelle offen für andere Anbieter gewesen. Daraus könne geschlossen werden, dass sie mit der laufenden Dienstleistung der Beschwerdeführerin unzufrieden gewesen sei. Demgegenüber habe sich die Vergabestelle seit gut zwei Jahren von der Qualität der Dienstleistung der Zuschlagsempfängerin überzeugen können.

Sie, die Zuschlagsempfängerin, verfüge über ein solides Qualitätsmanagementsystem, das seit 2005 jährlich von einer Zertifizierungsstelle überprüft werde. Im Jahr 2008 sei sie rezertifiziert worden, womit eine tiefgehende Prüfung des Systems und seiner Umsetzung verbunden gewesen sei.

K.
Mit Schreiben vom 1. Mai 2009 meldete sich Fürsprecher A._____ beim Bundesverwaltungsgericht als Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin im vorliegenden Verfahren und ersuchte um Zustellung der gesamten Akten.

Durch Verfügung vom 13. Mai 2009 liess ihm das Bundesverwaltungsgericht die von der Vergabestelle nicht als interne vertrauliche Akten bezeichneten Beilagen zu deren Eingabe vom 11. März 2009 an das Bundesverwaltungsgericht (Beilagen 1-5) zukommen.

Daraufhin ersuchte der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin das Bundesverwaltungsgericht mit Schreiben vom 18. Mai 2009 um Herausgabe der Beilagen 6-14, eventualiter der Beilagen 6, 8, 9 und 14 zu den Vernehmlassungen der Vergabestelle an das Bundesverwaltungsgericht vom 11. März 2009 (Beilagen 6-11) bzw. 27. März 2009 (Beilagen 12-14).

Mit Eingabe vom 25. Mai 2009 beantragte die Zuschlagsempfängerin beim Bundesverwaltungsgericht die Herausgabe derjenigen Akten, welche auch die Beschwerdeführerin erhalten würde.

Die Vergabestelle sprach sich in ihrer Vernehmlassung vom 28. Mai 2009 zum Akteneinsichtsgesuch der Beschwerdeführerin für dessen teilweise Gutheissung durch Herausgabe der Beilagen 6, 8, 9 und 11 aus.

Mit Zwischenverfügung vom 16. Juni 2009 wies das Bundesverwaltungsgericht die Akteneinsichtsbegehren der Beschwerdeführerin und der Zuschlagsempfängerin ab. Diese Zwischenverfügung wurde nicht angefochten.

L.
In ihrer Replik vom 30. Juni 2009 formulierte die Beschwerdeführerin folgende Rechtsbegehren:

"1. Die Verfügung der Vergabestelle vom 2. Februar 2009 respektive der erfolgte Zuschlag an die Beschwerdegegnerin sei aufzuheben und der Zuschlag für den in Frage stehenden Kurierdienst sei an die Beschwerdeführerin zu erteilen;

2. Eventualiter: Die Verfügung der Vergabestelle vom 2. Februar 2009 respektive der erfolgte Zuschlag an die Beschwerdegegnerin sei aufzuheben und es sei für den in Frage stehenden Kurierauftrag eine neue Ausschreibung durchzuführen;

unter Kosten- und Entschädigungsfolge."

Zur Begründung führt sie aus, ihr Angebotspreis liege deutlich unter demjenigen der Zuschlagsempfängerin. Entsprechend habe die Beschwerdeführerin bei den Muss-Kriterien "Preis-/Leistungsverhältnis" sowie "Kosten-/Nutzenverhältnis" – nota bene als einzige Anbieterin – je die Maximalpunktzahl 5 erhalten. Auch bei vielen anderen Kriterien, insbesondere bei den Muss-Kriterien "Einschätzung Zusammenarbeit mit Firma/Institution" sowie "Interesse der Firma/Institution für das Projekt", habe sie je die Maximalpunktzahl erreicht.

Die (geringfügigen) Punktedifferenzen bei anderen Kriterien beruhten einerseits auf unzulässigen Bewertungsgrundlagen (nicht verlangtes ISO-Zertifikat, bestrittene Beanstandungen) und seien andererseits nicht nachvollziehbar. Überdies beträfen die (geringfügigen) Punktedif-

ferenzen (Wunsch-) Kriterien, die insbesondere im Vergleich zum Kriterium "Preis" geringere Bedeutung genössen.

Auffallend sei zudem, dass die Zuschlagsempfängerin trotz des erheblichen Mehrpreises von knapp 20% bei den Kriterien "Preis-/Leistungsverhältnis" sowie "Kosten-/Nutzenverhältnis" jeweils die zweithöchste Punktzahl 4 erhalten habe. Es stelle sich hier – aber auch bei den übrigen Kriterien – grundsätzlich die Frage, ob die von der Zuschlagsempfängerin erreichte Punktzahl gerechtfertigt sei. Entgegen den Ausführungen der Vergabestelle in deren Stellungnahme vom 27. März 2009 beschränke die Beschwerdeführerin ihre Rügen nicht nur auf die Kriterien "Preis" und "Qualität".

Für die Beschwerdeführerin nicht nachvollziehbar sei der Umstand, dass sie für die Bewertungskriterien "Projekt, Auftrag" und "Offerte" nur 48 bzw. 42 Punkte erreicht habe, wogegen die drei Mitkonkurrenten bei den gleichen Kriterien allesamt 50 bzw. 45 Punkte erreicht hätten. Sodann bekunde sie Mühe damit, dass der Faktor (3) für die Musskriterien der gleiche sei wie derjenige für die Wunschkriterien. Diese sollten im Verhältnis zu jenen (Musskriterien) weniger stark gewichtet werden.

M.
Die Vergabestelle verwies in ihrer Duplik vom 11. August 2009 auf ihre Vernehmlassung vom 27. März 2009 und hielt ergänzend mit Bezug auf die Replik unter anderem Folgendes fest:

Das Versäumnis der Beschwerdeführerin, eine anerkannte Zertifizierung einzureichen, könne nicht mit dem Vorbringen wettgemacht werden, die von den übrigen Anbietern und insbesondere von der Zuschlagsempfängerin eingereichten Zertifizierungen seien nicht zu berücksichtigen. Die Bemühungen der Anbieter, ihre Offerten mit nicht ausdrücklich verlangten Nachweisen zu verbessern, sollten bei der Vergabe berücksichtigt werden.

Die Preisdifferenz zwischen dem Angebot der Zuschlagsempfängerin und demjenigen der Beschwerdeführerin betrage lediglich 15,5%. Demgegenüber liege der Offertpreis des Anbieters 1 rund 30%, derjenige des Anbieters 2 rund 65% über dem Angebotspreis der Beschwerdeführerin. Die Preisdifferenz zwischen dem Angebot der Beschwerdeführerin und demjenigen der Zuschlagsempfängerin sei daher im Gesamtkontext als gering zu betrachten. Entsprechend den

Preisdifferenzen habe die Beschwerdeführerin beim Kriterium "Preis" auch die maximale Anzahl Punkte, nämlich deren 30, erhalten.

Die Wunschkriterien seien nicht weniger wichtige Kriterien, die weniger stark gewichtet werden sollten. Zudem gälten die Gewichtungsfaktoren immer für die Hauptkategorien (offerierende Firma, Institution; Durchführende etc.), die jeweils in zwei Unterkategorien mit obligatorisch auszufüllenden Kriterien und Wunschkriterien unterteilt seien. Es wäre nicht nur höchst intransparent, sondern auch rechtlich kaum haltbar, für diese Unterkategorien wiederum unterschiedliche und von der Hauptkategorie abweichende Gewichtungsfaktoren zu verwenden. Letztlich sei die Unterscheidung zwischen "Musskriterien" und "Wunschkriterien" für die Evaluation der Offerten irrelevant, da alle Anbieter nach denselben Kriterien beurteilt worden seien.

Welche Qualitätsstufe einer bestimmten Leistung noch die Höchstnote verdiene und mit welchen Abstufungen mindere Qualitäten jeweils schlechtere Noten erhielten, betreffe zwar die Gleichbehandlung, gehöre aber zu den von den Vergabejustizbehörden nicht überprüfbaren Ermessensfragen – ebenso wie die Frage, welche Referenzen als gleichwertig zu betrachten seien.

Das Resultat des Vergabeverfahrens sei sehr knapp zu Ungunsten der Beschwerdeführerin ausgefallen. Allein aufgrund eines knappen Zuschlagsresultats könne man aber nicht auf ein fehlerhaftes Verhalten schliessen, wie dies die Beschwerdeführerin offensichtlich tue.

N.
Mit Duplik vom 13. August 2009 hielt die Zuschlagsempfängerin am Antrag auf Abweisung der Beschwerde gemäss ihrer Stellungnahme in der Hauptsache vom 20. April 2009 fest. Ergänzend brachte sie unter Bezugnahme auf die Replik insbesondere Folgendes vor:

Die Beschwerdeführerin bestreite, im Einsatz für die Vergabestelle Qualitätsprobleme gehabt zu haben. Sie weise dabei insbesondere darauf hin, dass das BAG offenbar mit dem eingesetzten langjährigen Mitarbeiter zufrieden gewesen sei. Blicke man jedoch auf den Bewertungsbogen, so stelle man fest, dass die Beschwerdeführerin bei der Organisation und nicht etwa beim Personal schlechter abgeschnitten habe als die Zuschlagsempfängerin. Das stimme damit überein, dass die Beanstandungen der Vergabestelle offenbar im Bereich der Regelung der Stellvertretung ergangen seien.

Die Beschwerdeführerin räume dem Preiskriterium ein überragendes Gewicht ein. Sie berufe sich dazu auf die Tatsache, dass der Preis unter Ziff. 3.9 der Ausschreibung als erstes für den Zuschlag massgebendes Kriterium genannt worden sei. Ebenso zu berücksichtigen sei allerdings, dass das BAG das Qualitätskriterium an zweiter Stelle genannt und ihm ein gleich grosses Gewicht wie dem Preiskriterium eingeräumt habe.

O.
Auf die dargelegten und weitere Vorbringen der Parteien wird, soweit wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Ob die Prozessvoraussetzungen erfüllt sind und auf eine Beschwerde einzutreten ist, prüft das Bundesverwaltungsgericht von Amtes wegen und mit freier Kognition (BVGE 2007/6 E. 1 mit Hinweisen).

1.1 Für das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht sind die Vorschriften des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) massgebend, soweit das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 16. Dezember 1994 (BoeB, SR 172.056.1) und das Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG, SR 173.32) nichts anderes bestimmen (Art. 26 Abs. 1 BoeB und Art. 37 VGG).

1.2 Die Vergabestelle ist als Bundesamt Teil der allgemeinen Bundesverwaltung und untersteht daher dem BoeB (Art. 2 Abs. 1 lit. a BoeB). Gegenstand der Ausschreibung "Kurierdienst BAG" ist ein Dienstleistungsauftrag (Landverkehr) im Sinne von Art. 5 Abs. 1 lit. b BoeB. Der gemäss Art. 1 lit. b der Verordnung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes (EVD) vom 27. November 2008 über die Anpassung der Schwellenwerte im öffentlichen Beschaffungswesen für das Jahr 2009 (SR 172.056.12) i.V.m. Art. 6 Abs. 2 BoeB für Dienstleistungsaufträge massgebliche Schwellenwert von Fr. 248'950.- wird im vorliegenden Fall überschritten (Preisspanne laut Ziff. 3.2 der Zuschlagspublikation: Fr. 276'094.- bis 777'544.-; vgl. auch Art. 15 lit. a der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 11. De-

zember 1995, VoeB, SR 172.056.11, sowie Ziff. 2.10 der Ausschreibungspublikation). Demnach sind die Regeln des BoeB auf die hier zu beurteilende Submission anzuwenden.

1.3 Gegen Verfügungen der Auftraggeberin in Vergabeverfahren steht die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht offen (Art. 27 Abs. 1 BoeB).

1.3.1 Die Zuschlagsempfängerin argumentiert in ihrer Duplik vom 13. August 2009, die "Festlegung der Bewertungskriterien und ihrer Gewichtung in der Ausschreibung" sei verbindlich. Soweit die Beschwerdeführerin die Bewertungsregeln selbst kritisiere, sei ihr Vorgehen eindeutig zu spät. Es sei ihr freigestanden, innerhalb von 20 Tagen nach Publikation im SHAB Beschwerde gegen die Ausschreibungsregeln zu führen und in der Ausschreibungsphase näheren Aufschluss über die genaue Gewichtung der Kriterien sowie über das von der Behörde angewendete Punktesystem zu verlangen.

1.3.2 Als durch Beschwerde selbständig anfechtbare Verfügungen gelten nach Art. 29 BoeB insbesondere die Ausschreibung des Auftrags (lit. b) und der Zuschlag (lit. a). Einwände, welche die Ausschreibung betreffen, können im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens gegen einen späteren Verfügungsgegenstand grundsätzlich nicht mehr vorgebracht werden (Entscheid der Eidgenössischen Rekurskommission für das öffentliche Beschaffungswesen, BRK, vom 16. November 2001, BRK 2001-011, publiziert in: Verwaltungspraxis der Bundesbehörden, VPB 66.38, E. 2c/aa mit Hinweisen). Mängel in den Ausschreibungsunterlagen sind dagegen nicht selbständig, sondern mit dem nächstfolgenden Verfahrensschritt, der in eine Verfügung gemäss Art. 29 BoeB mündet, in der Regel also mit dem Zuschlag, anzufechten (Entscheid der BRK vom 16. November 2001, BRK 2001-011, publiziert in VPB 66.38, E. 3c/cc).

1.3.3 Wie es sich im vorliegenden Fall mit Einwänden gegen die Ausschreibung verhält, kann insoweit offengelassen werden, als sich die Beschwerde (auch) gegen den Zuschlag richtet. Soweit sich die Rügen der Beschwerdeführerin allerdings nur auf die Ausschreibung beziehen sollten, wäre zu prüfen, ob sie verspätet vorgebracht wurden. Letzteres würde sich jedoch nur dann aufdrängen, wenn die Beschwerde nicht bereits aufgrund der Rügen gegen den Zuschlag gutzuheissen wäre.

1.4 Als bisherige Auftragnehmerin, welche an der Neuausschreibung teilgenommen hat, ist die Beschwerdeführerin gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde berechtigt. Frist und Form sind gewahrt (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG). Der Kostenvorschuss wurde fristgerecht bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG).

Auf die Beschwerde ist demzufolge einzutreten.

2.
Die Vergabestelle bringt in ihrer Vernehmlassung vom 27. März 2009 sowie in der Duplik vom 11. August 2009 vor, die Beschwerdeführerin habe nur gegen die Evaluation der Kriterien "Preis" sowie "Qualität" Beschwerde erhoben und anerkenne demnach die Evaluation bzw. Gewichtung der übrigen Vergabekriterien (regionale Verankerung, Termintreue, Flexibilität, Ausführung, Verwaltungserfahrung) implizite. Dies bestreitet die Beschwerdeführerin in der von ihrem Rechtsvertreter abgefassten Replik vom 30. Juni 2009.

Laut Beschwerdeschrift vom 9. Februar 2009 sollte der Zuschlag "in Anbetracht der finanziellen Wirtschaftlichkeit" an die Beschwerdeführerin gehen. Bei der Ausschreibung für den Kurierdienst BAG sei die Erteilung des Zuschlags auf einer für die Beschwerdeführerin nicht nachvollziehbaren Ebene verlaufen. Sinngemäss rügt die (seinerzeit noch nicht anwaltlich vertretene) Beschwerdeführerin damit die Verletzung von Bundesrecht (vgl. Art. 49 lit. a VwVG i.V.m. Art. 31 BoeB), nämlich Verstösse gegen die gesetzliche Regelung der Zuschlagskriterien bzw. der Zuschlagserteilung (Art. 21 BoeB) und gegen das Transparenzprinzip (Art. 1 Abs. 1 lit. a BoeB), auch wenn sich ihre Begründung über weite Strecken mit den Vergabekriterien "Preis" und "Qualität" auseinandersetzt.

Vor diesem Hintergrund lässt sich nicht sagen, die Beschwerdeführerin habe sich (jedenfalls in der Beschwerdeschrift vom 9. Februar 2009) auf Rügen gegen die Evaluation der Kriterien "Preis" und "Qualität" beschränkt, zumal sich etwa eine Veränderung im (relativen) Gewicht eines Kriteriums auch auf dasjenige der anderen auswirkt und das wirtschaftlich günstigste Angebot unter Berücksichtigung aller Zuschlagskriterien zu ermitteln ist (Art. 21 Abs. 1 BoeB). Abgesehen davon bindet die Begründung der Begehren die Beschwerdeinstanz in keinem Fall (Art. 62 Abs. 4 VwVG; vgl. dazu auch den Entscheid der BRK vom 11. März 2005, BRK 2004-014, veröffentlicht in VPB 69.79, E. 1d mit Hinweisen sowie E. 3).

3.
Nach Art. 1 Abs. 1 lit. a BoeB will der Bund mit diesem Gesetz das Verfahren zur Vergabe von öffentlichen Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträgen transparent gestalten. Gemäss Art. 21 Abs. 1 BoeB erhält das wirtschaftlich günstigste Angebot den Zuschlag. Es wird ermittelt, indem verschiedene Kriterien berücksichtigt werden, insbesondere Termin, Qualität, Preis, Wirtschaftlichkeit, Betriebskosten, Kundendienst, Zweckmässigkeit der Leistung, Ästhetik, Umweltverträglichkeit und technischer Wert (Art. 21 Abs. 1 BoeB). Aus diesen Gesetzesbestimmungen ergeben sich für die Festlegung und Bekanntmachung der Vergabekriterien sowie für die Evaluation der Offerten insbesondere die nachfolgend dargestellten Grundsätze.

3.1 Die Zuschlagskriterien – einschliesslich aller sonstigen Gesichtspunkte, die bei der Beurteilung der Angebote in Betracht gezogen werden (Ziff. 6 Anhang 5 zur VoeB) – sind in der Ausschreibung bzw. in den Ausschreibungsunterlagen in der Reihenfolge ihrer Bedeutung aufzuführen (Art. 21 Abs. 2 BoeB; BGE 130 I 241 E. 5.1; Entscheid der BRK vom 18. Mai 2006, BRK 2005-025, E. 3a/aa). Dies beinhaltet auch die Bekanntgabe allfälliger Unterkriterien und der Beurteilungsmatrix, soweit solche zusätzlichen Hilfsmittel im konkreten Fall zur Anwendung gelangen (Entscheide der BRK vom 18. Mai 2006, BRK 2005-025, E. 3a/aa, sowie vom 30. Mai 2005, BRK 2005-002, E. 2b/bb mit Hinweisen; Entscheid der BRK vom 5. Juli 2001, BRK 2001-003, veröffentlicht in VPB 65.94, E. 2a mit Hinweisen). Als Beurteilungsmatrix wird in der Praxis das Gesamtsystem von Zuschlags- und Unterkriterien inklusive der für jedes Kriterium festgelegten Gewichtung bezeichnet (Entscheid der BRK vom 29. Januar 2003, BRK 2002-007, E. 3d mit Hinweis).

3.2 Wird ein Unterkriterium, das sich nicht deutlich aus den festgelegten Zuschlagskriterien ergibt, in die Bewertung einbezogen, so ist die Vergabebehörde verpflichtet, dieses ebenfalls vorab bekanntzugeben. Die Verwendung eines sehr offenen und unbestimmten Begriffs erfordert zwangsläufig eine nähere Umschreibung durch Sub- oder Teilkriterien. Es ist unstatthaft, erst im Rahmen der Offertevaluation bei der Bewertung eines offenen Zuschlagskriteriums einzelne Teilaspekte herauszuschälen und unterschiedlich zu gewichten (Entscheid der BRK vom 18. Mai 2006, BRK 2005-025, E. 3a/aa mit Hinweisen; Entscheid der BRK vom 11. März 2005, BRK 2004-014, veröffentlicht in VPB 69.79, E. 3 a/aa).

3.3 Der Grundsatz der Transparenz verlangt weiter, dass die Vergabebehörde das (relative) Gewicht, das sie den einzelnen Kriterien beizumessen beabsichtigt, zum Voraus deutlich präzisiert und bekanntgibt. Könnte sie die relative Gewichtung der einzelnen Zuschlagskriterien nämlich erst nachträglich, in Kenntnis der eingegangenen Offerten, festsetzen, so bestünde die Gefahr der Manipulation bzw. der Begünstigung eines bestimmten Anbieters (Entscheid der BRK vom 18. Mai 2006, BRK 2005-025, E. 3a/aa, unter Hinweis auf BGE 125 II 86 (E. 7c) sowie den Entscheid der BRK vom 15. Juni 2004, BRK 2003-032, E. 3a).

3.4 Die Vergabebehörde ist grundsätzlich an die Ausschreibung und die Ausschreibungsunterlagen gebunden. Diese Bindung ergibt sich insbesondere aus dem Transparenzgebot und aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 1 Abs. 2 BoeB). So ist es der Vergabebehörde untersagt, die den Anbietenden bekanntgegebenen Vergabekriterien nachträglich zu ändern (Entscheid der BRK vom 6. Juni 2006, BRK 2005-024, E. 3b). Wenn sie bekanntgegebene Kriterien ausser Acht lässt, ihre Bedeutungsfolge umstellt, andere Gewichtungen vornimmt oder Kriterien heranzieht, die sie nicht bekanntgegeben hat, handelt sie vergaberechtswidrig (Zwischenentscheid des Bundesverwaltungsgerichts B-3311/2009 vom 16. Juli 2009 E. 5.2, mit Hinweis auf den Zwischenentscheid des Bundesverwaltungsgerichts B-4621/2008 vom 6. Oktober 2008 E. 4.1; Entscheid der BRK vom 18. Mai 2006, BRK 2005-025, E. 3a/aa, unter Hinweis auf den Entscheid der BRK vom 3. September 1999, BRK 1999-006, veröffentlicht in VPB 64.30, E. 3c; Entscheid der BRK vom 5. Juli 2001, BRK 2001-003, veröffentlicht in VPB 65.94, E. 6a).

3.5 Entsprechend dem Grundsatz der Transparenz muss ferner die Prüfung der Offerten aufgrund der Zuschlagskriterien (Art. 25 VoeB) durch die Vergabestelle dokumentiert werden und nachvollziehbar sein (Entscheid der BRK vom 15. Juni 2004, BRK 2003-032, E. 3b mit Hinweisen).

4.

4.1 Die öffentliche Ausschreibung im SHAB nannte folgende Zuschlagskriterien (in der angegebenen Reihenfolge): Preis (Gewichtung 3), Qualität (Gewichtung 3), regionale Verankerung (Gewichtung 2), Termintreue (Gewichtung 3), Flexibilität (Gewichtung 3), Ausführung (Gewichtung 3) sowie Verwaltungserfahrung (Gewichtung 1).

4.2 Gemäss Art. 16 Abs. 1 VoeB hat die Ausschreibung die im Anhang 4 zu dieser Verordnung aufgeführten Mindestangaben zu enthalten. Die Zuschlagskriterien sind demnach in der Ausschreibung selbst aufzulisten, sofern keine Ausschreibungsunterlagen abgegeben werden (Ziff. 14). Andernfalls müssen die Zuschlagskriterien einschliesslich aller sonstigen Gesichtspunkte, welche bei der Beurteilung der Angebote in Betracht gezogen werden, in den Ausschreibungsunterlagen aufgeführt werden (Art. 18 Abs. 1 lit. a VoeB i.V.m. Ziff. 6 des Anhangs 5 zur VoeB). Nach Art. 17 Abs. 1 VoeB erstellt die Auftraggeberin Ausschreibungsunterlagen, soweit der Auftrag dies erfordert.

4.3 Ziff. 3.10 der Ausschreibung vom 12. November 2008 nennt die Bedingungen für den Erhalt der Ausschreibungsunterlagen. In den Akten finden sich keine Hinweise darauf, dass diese Unterlagen zusätzliche Vergabekriterien oder andere für den Zuschlag massgebliche Gesichtspunkte anführen würden. Überhaupt wurde im Beschwerdeverfahren nirgends auf Ausschreibungsunterlagen verwiesen, noch wurden solche dem Bundesverwaltungsgericht eingereicht.

4.4 Es ist deshalb davon auszugehen, dass alle vor dem Zuschlag bekanntgegebenen Vergabekriterien in der Ausschreibungspublikation vom 12. November 2008 enthalten waren.

5.

5.1 Für die Evaluation der Offerten benutzte die Vergabestelle ein offensichtlich für eine Mehrzahl von Submissionsverfahren vorgefertigtes "Raster zur Beurteilung von Angeboten". Statt auf den in der Ausschreibung vom 12. November 2008 bekanntgegebenen Zuschlagskriterien basiert dieses strukturell auf folgenden, (so) nicht vorgängig publizierten "Merkmalen", welche ihrerseits in "obligatorisch auszufüllende Kriterien (MUSS)" und "Wunschkriterien (KANN)" zerfallen (mit Ausnahme des "Merkmals" "Kosten", das nur "obligatorisch auszufüllende Kriterien" aufweist): 1 "Offerierende Firma, Institution" (Gewichtung 3), 2 "Durchführende (Person, Team)" (Gewichtung 1), 3 "Projekt, Auftrag" (Gewichtung 2), 4 "Offerte" (Gewichtung 3), 5 "Termineinhaltung" (Gewichtung 3), 6 "Kosten" (Gewichtung 3).

5.2 Eines der in Ausschreibung publizierten Zuschlagskriterien ("Regionale Verankerung") wurde gar nicht evaluiert, während sich die übrigen, verstreut und mit zusätzlichen Kriterien vermischt, im Beurteilungsraster verlieren. Sie finden sich dort teils als Hauptkriterien bzw.

"Merkmale", teils lediglich als Subkriterien wieder. Das ausgeschriebene Zuschlagskriterium "Qualität" beispielsweise erscheint im Beurteilungsraster als Subkriterium 111 "Qualitätssicherung (ISO-Norm erfüllt?)" unter dem "Merkmal" 1 "Offerierende Firma, Institution", das (gleich gewichtete) Kriterium "Preis" demgegenüber als eigenes "Merkmal" "Kosten" mit zwei Subkriterien. Beim Kriterium "Ausführung" wiederum erscheint eine Subsumtion unter verschiedene "Merkmale" bzw. Kriterien des Beurteilungsrasters denkbar (z.B. Kriterium 308 "Wahrscheinlichkeit der 100%-Zielerreichung" unter dem "Merkmal" 3 "Projekt, Auftrag" oder Kriterium 310 "Erscheinungsbild der Offerte" unter dem gleichen "Merkmal" bzw. 402 "Erscheinungsbild/Eindruck (Professionalität)" unter dem "Merkmal" 4 "Offerte"). Umgekehrt fehlen zum Beispiel die "Merkmale" 1 "Offerierende Firma, Institution" und 2 "Durchführende (Person, Team)" sowie die Subkriterien 310 "Erscheinungsbild der Offerte" (unter dem nicht ausgeschriebenen "Merkmal" 3 "Projekt, Auftrag") und 402 "Erscheinungsbild/Eindruck (Professionalität)" (unter dem ebenfalls nicht ausgeschriebenen "Merkmal" 4 "Offerte") in der Liste der (vorgängig) bekanntgegebenen Vergabekriterien (Ziff. 3.9 der Ausschreibungspublikation).

5.3 Die Evaluation mittels des standardisierten Rasters wirkt sich namentlich auf die (tatsächliche) Gewichtung des Preiskriteriums aus. Interpretiert man die in der Ausschreibungspublikation bekanntgegebenen Gewichtungen als Teile einer Summe und addiert man sie, so gelangt man zu einem Gesamtwert von 18. Mit einer Gewichtung von 3 liegt das Zuschlagskriterium "Preis" diesfalls bei 16,7% (gerundet). Wendet man nun die gleiche Berechnungsmethode auf die Gewichtungen der "Merkmale" des Auswertungsrasters der Vergabestelle an, ergibt sich für das ebenfalls mit der Zahl 3 gewichtete "Merkmal" 6 "Kosten" wegen der geringeren Gesamtsumme der Gewichtungen (15) ein Wert von 20%. Allerdings relativiert sich dieser in der Endauswertung stark, weil die angegebenen Gewichtungen dort als Faktoren (Multiplikatoren) dienen und weil die "Merkmale" in selbständig benotete Kriterien aufgegliedert sind, deren Anzahl erheblich variiert. So zerfällt das mit dem Faktor 3 gewichtete "Merkmal" 1 "Offerierende Firma, Institution" in sechs bewertete Kriterien, was bei einer maximalen Punktzahl von fünf pro Kriterium eine Höchstbenotung von 90 Punkten für dieses "Merkmal" zur Folge hat. Beim gleich gewichteten "Merkmal" 6 "Kosten" kann demgegenüber höchstens eine Gesamtpunktzahl von 30 erzielt werden, denn das "Merkmal" besteht nur aus zwei Kriterien. Die übrigen "Merkmale" erlauben folgende Maximalpunktzahlen: "Merk-

mal" 2 "Durchführende (Person, Team)": 45 (Gewichtung 1, 9 benotete Kriterien); "Merkmal" 3 "Projekt, Auftrag": 50 (Gewichtung 2, 5 benotete Kriterien); "Merkmal" 4 "Offerte": 45 (Gewichtung 3, 3 Kriterien); "Merkmal" 5 "Termineinhaltung": 30 (Gewichtung 3, 2 benotete Kriterien). Insgesamt beträgt die nach dem Bewertungsraster im vorliegenden Vergabeverfahren erreichbare Maximalpunktzahl 290. Gemessen an dieser möglichen Höchstbenotung hat das "Merkmal" 6 "Kosten" (bzw. das Preiskriterium) mit einer maximalen Punktzahl von 30 in Wirklichkeit nur ein Gewicht von rund 10%.

Die Verwendung der Gewichtungen als Faktoren, mit denen überdies jeweils nicht die Bewertung eines einzelnen bekanntgegebenen Zuschlagskriteriums, sondern die Summe der Benotungen mehrerer unter einem "Merkmal" zusammengefasster Kriterien multipliziert wurde, verzerrt die ausgeschriebene Gewichtung der Zuschlagskriterien wegen der unterschiedlichen Anzahl Kriterien eines "Merkmals" in erheblichem Masse. Dadurch wurde insbesondere das Gewicht des Kriteriums "Preis" bzw. "Kosten" in der Evaluation im Vergleich zur Ausschreibung stark verringert (von 16,7% auf rund 10%).

5.4 Das im Beurteilungsraster der Vergabestelle als "Merkmal" 6 "Kosten" aufgeführte Zuschlagskriterium "Preis" gliedert sich in die (in der Ausschreibung nicht bekanntgegebenen) Subkriterien "Preis-/Leistungsverhältnis" sowie "Kosten-/Nutzenverhältnis". Beide Unterkriterien beinhalten bereits eine Abwägung, welche richtigerweise erst das Ergebnis der Gesamtevaluation aller Zuschlagskriterien zwecks Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebotes sein kann (Art. 21 Abs. 1 BoeB) und sich deshalb nicht unter das "Merkmal" "Kosten" bzw. das Preiskriterium subsumieren lässt (vgl. Entscheid der BRK vom 1. September 2000, BRK 2000-009, E. 3; Peter Galli/André Moser/Elisabeth Lang/Evelyne Clerc, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, 2. Aufl., 1. Bd., Zürich/Basel/Genf 2007, N. 526). Auch dadurch veränderte die Vergabestelle die Gewichtung der Zuschlagskriterien.

5.5 Indem sie bei der Offertevaluation zum Teil nicht vorgängig bekanntgegebene Zuschlagskriterien verwendete und das Gewicht der in der Ausschreibung bekanntgegebenen Zuschlagskriterien nachträglich änderte, verletzte die Vergabestelle das Transparenzgebot. Ihre Auswertung der Angebote mit Hilfe des vorgefertigten, standardisierten Beurteilungsrasters ist überdies nur schwer nachvollziehbar, zumal sich dieses Raster strukturell nicht an den publizierten Vergabekriteri-

en orientiert. Auch darin liegt ein Verstoss gegen das Transparenzgebot.

5.6 Als Verletzung des Transparenzgebotes zu werten ist ausserdem die vorgängig nicht angekündigte Einbeziehung eines Qualitätssicherungsnachweises in Form eines ISO-Zertifikates bei der Evaluation der eingereichten Angebote (Ziff. 111 des Beurteilungsrasters: "Qualitätssicherung (ISO-Norm erfüllt?)"). Ein Offerent muss nicht damit rechnen, im Rahmen der Zuschlagskriterien eine solche Bescheinigung vorlegen zu müssen, denn diese ist anbieterbezogen, also ein Mehreignungsnachweis (vgl. Art. 9 BoeB, Art. 9 Abs. 1 VoeB i.V.m. Ziff. 10 des Anhangs 3 zur VoeB sowie die in Ziff. 3.7 der Ausschreibung genannten Eignungskriterien "Erfahrungen im regionalen Verankerung und adäquater Fahrzeugpark", laut französischer Fassung "Expérience, ancrage régional et parc de véhicules adéquats"). Ohne vorherige Bekanntgabe darf demnach für ein fehlendes Zertifikat über das Vorliegen eines Qualitätsmanagementsystems jedenfalls kein Abzug gemacht werden, selbst soweit die Berücksichtigung der Mehreignung zulässig sein sollte, was vorliegend aber ohnehin fraglich erscheint (vgl. Entscheid der BRK vom 30. Juni 2004, CRM 2004-004, E. 4).

6.

6.1 Das Transparenzgebot ist formeller Natur; wurde es verletzt, so ist der angefochtene Entscheid grundsätzlich auch dann aufzuheben, wenn eine Kausalbeziehung zwischen Verfahrensfehler und Zuschlagserteilung fehlt bzw. nicht dargetan ist (Entscheid der BRK vom 18. Mai 2006, BRK 2005-025, E. 3a/aa mit Hinweisen; vgl. Urteil des Bundesgerichts 2P.299/2000 vom 24. August 2001 E. 4, wonach der Zuschlagsentscheid regelmässig dann nicht aufrechterhalten werden kann, wenn den Bewerbern entscheidende Zuschlagskriterien vorenthalten bzw. wenn solche nachträglich, d.h. während des hängigen Verfahrens, massgeblich verändert worden sind). Im vorliegenden Fall ist daher die Zuschlagsverfügung vom 2. Februar 2009 (publiziert im SHAB Nr. 22 vom 3. Februar 2009) aufzuheben, denn die Vergabestelle hat bei der Ausschreibung bzw. bei der Offertevaluation für den Kurierdienst BAG in mehrfacher Hinsicht gegen das Transparenzgebot verstossen.

6.2 Gemäss Art. 32 Abs. 1 BoeB entscheidet das Bundesverwaltungsgericht in der Sache selbst oder weist diese mit verbindlichen Weisungen an die Auftraggeberin zurück. Ersteres wäre vorliegend nur dann

am Platz, wenn die Sache nach Aufhebung des angefochtenen Zuschlags als offenkundig spruchreif erschiene und für die Entscheidfindung insbesondere keine (neue) Bewertung der Offerten mehr erforderlich wäre (vgl. dazu die Entscheide der BRK vom 15. Juni 2004, BRK 2003-032, E. 5a, vom 26. Juni 2002, BRK 2002-004, E. 7b, sowie vom 1. September 2000, BRK 2000-009, E. 5a). Diese Voraussetzungen sind jedoch nicht erfüllt.

6.3 Demnach ist die Sache zur Neuevaluation des wirtschaftlich günstigsten Angebotes im Sinne der vorstehenden Erwägungen an die Vergabestelle zurückzuweisen. In die Neubeurteilung einzubeziehen sind nur die Zuschlagsempfängerin und die Beschwerdeführerin, da die übrigen Anbieterinnen den Zuschlag nicht angefochten haben (vgl. die Entscheide der BRK vom 18. Mai 2006, BRK 2005-025, E. 5b sowie vom 15. Juni 2004, BRK 2003-032, E. 5b; vgl. auch den Entscheid der BRK vom 11. März 2005, BRK 2004-014, publiziert in VPB 69.79, E. 5a). Der Vergabebehörde wird es freigestellt (vgl. das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-5084/2007 vom 28. Januar 2008 E. 3 mit Hinweis), ob sie gestützt auf die vorhandenen Akten direkt zu neuer, gesetzeskonformer Evaluation und Zuschlagserteilung schreiten oder die Zuschlagsempfängerin und die Beschwerdeführerin vorab auffordern will, ihre Offerten in Kenntnis sämtlicher (allenfalls noch bekanntzugebender) Vergabekriterien sowie ihrer Gewichtung nachzubessern.

7.
Abschliessend ist noch über die Verfahrenskosten und allfällige Parteientschädigungen zu befinden.

7.1 Die Gerichtsgebühr bestimmt sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien (Art. 63 Abs. 4bis VwVG; Art. 2 Abs. 1 des Reglementes über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht, VGKE, SR 173.320.2). Für Streitigkeiten mit Vermögensinteresse legt Art. 4 VGKE den Gebührenrahmen aufgrund des Streitwertes fest. Praxisgemäss beläuft sich dieser bei Beschwerdeverfahren über den Zuschlag in der Regel auf 10% des Auftragsvolumens. Im vorliegenden Fall beträgt er rund Fr. 30'000.-, was nach Art. 4 VGKE zu einer Gerichtsgebühr zwischen Fr. 1'000.- und Fr. 5'000.- führt. Unter Berücksichtigung der mit diesem Urteil zu verlegenden Kosten für den Zwischenentscheid vom 23. März 2009 (betreffend aufschiebende Wir-

kung) und für die Zwischenverfügung vom 16. Juni 2009 (betreffend Akteneinsicht) ist die Gerichtsgebühr auf Fr. 3'000.- festzusetzen.

Die Verfahrenskosten von Fr. 3'000.- sind den Parteien nach Massgabe ihres Unterliegens aufzuerlegen (Art. 63 VwVG; Art. 1 ff. VGKE); der Vergabestelle werden keine Verfahrenskosten auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG). In der Hauptsache sowie beim Zwischenentscheid über die Erteilung der aufschiebenden Wirkung hat die Beschwerdeführerin obsiegt, während die – erst im Anschluss an diesen Zwischenentscheid als Partei aufgetretene – Zuschlagsempfängerin in der Hauptsache unterlegen ist. Da die Gründe, die zur Gutheissung in der Hauptsache geführt haben, in erster Linie bei der Vergabestelle zu suchen sind, werden die der Zuschlagsempfängerin aufzuerlegenden Verfahrenskosten für die Hauptsache auf Fr. 800.- reduziert (Art. 6 lit. b VGKE). Mit Bezug auf die Zwischenverfügung über die Akteneinsicht ist sowohl die Beschwerdeführerin als auch die Zuschlagsempfängerin als unterliegend anzusehen. Diese Zwischenverfügung ist mit einem Aufwand von $^1/_5$ (Fr. 600.-) zu veranschlagen, welcher zur Hälfte der Beschwerdeführerin, zur Hälfte der Zuschlagsempfängerin aufzuerlegen ist. Demnach hat die Zuschlagsempfängerin insgesamt Fr. 1'100.-, die Beschwerdeführerin Fr. 300.- der Verfahrenskosten zu tragen.

7.2 Die Beschwerdeführerin hat nach Massgabe ihres Obsiegens Anspruch auf eine (reduzierte) Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 ff. VGKE). Da von ihrer Seite keine Kostennote eingereicht wurde, setzt das Gericht die Entschädigung aufgrund der Akten fest (Art. 14 Abs. 2 VGKE). Angemessen erscheint eine reduzierte Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 2'700.- (inkl. MWST). Sie ist der unterliegenden Zuschlagsempfängerin aufzuerlegen (Art. 64 Abs. 2 und 3 VwVG), wobei das BAG für die Entschädigung haftet, soweit sich diese als uneinbringlich herausstellen sollte (Art. 64 Abs. 4 VwVG).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen; der Zuschlag vom 2. Februar 2009 in der Ausschreibung "Kurierdienst BAG" wird aufgehoben. Die Sache wird zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vergabestelle zurückgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten werden im Umfang von Fr. 1'100.- der Zuschlagsempfängerin und im Umfang von Fr. 300.- der Beschwerdeführerin auferlegt. Die der Beschwerdeführerin auferlegten Verfahrenskosten werden mit dem von dieser geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 2'800.- verrechnet. Der Überschuss von Fr. 2'500.- wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtkraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

3.
Der Beschwerdeführerin wird zu Lasten der Zuschlagsempfängerin eine reduzierte Parteientschädigung von Fr. 2'700.- (inkl. MWST) zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegnerin/Zuschlagsempfängerin (Gerichtsurkunde)
- die Vergabestelle (Ref-Nr. SHAB Nr. 22; Gerichtsurkunde).

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Hans Urech	Urs Küpfer

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005, BGG, SR 173.110), wenn der geschätzte Wert des zu vergebenden Auftrags den massgebenden Schwellenwert erreicht und sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt (Art. 83 lit. f Ziff. 1 und 2 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: 6. November 2009