Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung II

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

Geschäfts-Nr. B-364/2014
amm/kuu/fui

Zwischenentscheid vom 8. April 2014

Besetzung

Richterin Maria Amgwerd (Vorsitz),
Richter David Aschmann, Richter Marc Steiner,
Gerichtsschreiber Urs Küpfer.

In der Beschwerdesache

Parteien

X._____ AG,
vertreten durch die Rechtsanwälte A._____ und B._____,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Bauten und Logistik BBL,
handelnd für die Bundeskanzlei,
vertreten durch die Rechtsanwälte C._____ und/oder D._____,
Vergabestelle,

Gegenstand

Öffentliches Beschaffungswesen – Zuschlag vom 16. Dezember 2013 "Suchsystem Bund" – SIMAP-Meldungsnummer 802743 (Projekt-ID 99259),

stellt das Bundesverwaltungsgericht fest:

A.
Das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL, Beschaffungsstelle), handelnd für die Bundeskanzlei (BK) als Vergabestelle, schrieb am 30. Mai 2013 unter dem Projekttitel "(1304) 104 Suchsystem Bund" im offenen Verfahren einen "Lieferauftrag" gemäss Gemeinschaftsvokabular CPV 48000000 "Softwarepaket und Informationssysteme" auf simap.ch aus.

Laut Ziff. 2.5 der Ausschreibung ("detaillierter Produktebeschrieb") ist das derzeit eingesetzte Suchsystem der Bundesverwaltung am Ende seines technischen Lebenszyklus angelangt. Es soll durch ein neues abgelöst werden, das sowohl im Internet als auch im Intranet aller Verwaltungseinheiten des Bundes eingesetzt werden wird. Ausschreibungsgegenstand bilden einerseits Konzeptions-, Umsetzungs- und Realisierungsarbeiten, andererseits Wartungs-, Support- und Integrationsdienstleistungen.

B.
Am 9. Juli 2013 reichte die X._____ AG (Beschwerdeführerin), […], ein Angebot zum Preis von Fr. […] (exkl. MWST) ein.

Mit Brief vom 24. Juli 2013 lud die Vergabestelle die X._____ AG zur schriftlichen Angebotsbereinigung hinsichtlich mehrerer Eignungskriterien sowie des Zuschlagskriteriums "Preis" bis 30. Juli 2013 ein. Diesbezüglich erklärte sie:

> "In Ihrem Angebot gehen Sie davon aus, dass die benötigten Lizenzen im Rahmen der vorhandenen Verträge zwischen dem Bund und Microsoft beschafft werden.
>
> Im Kapitel 2.3 des Pflichtenheftes wird jedoch vorgegeben, dass der Anbieter im Rahmen seiner Preiseingabe sämtliche Kosten für die offerierte Lösung (mit Hard- und Software, inkl. allenfalls benötigter Middleware) zu berücksichtigen hat, respektive dies im Rahmen seiner Preiseingabe auch so vorzunehmen hat. Ebenfalls wird in Kapitel 10.1 des Pflichtenhefts darauf hingewiesen, dass keine Teilangebote zugelassen sind.
>
> Wir bitten Sie alle im Preisblatt aufgeführten und offerierten Positionen mit entsprechenden Preisen zu versehen, sofern diese nicht in anderen Positionen bereits eingerechnet sind. […]"

In einem E-Mail an die Vergabestelle vom 25. Juli 2013 legte die Beschwerdeführerin unter anderem Folgendes dar:

> "Nach Rücksprache mit Microsoft haben wir uns dazu entschlossen, im Auftrag und mit der Unterstützung von Microsoft – als eigenständiges Unternehmen – das Angebot zu Ihrer Ausschreibung zu erstellen. […]"
>
> "Es existiert ein umfassendes Vertragswerk zwischen Microsoft und dem BBL, welches einerseits die Kosten für die Beschaffung von Lizenzprodukten von Microsoft aber auch den Lizenzsupport- und Lizenzwartungskosten regelt. Somit entstehen aufgrund unseres Angebots lediglich Kosten im Zusammenhang mit zusätzlich zu beschaffenden Lizenzen […], aber nicht für sämtliche unproduktiven Umgebungen sowie den Lizenzsupport und die Lizenzwartung (diese sind bereits mehrjährig zwischen dem BBL und Microsoft vereinbart/geregelt)."

Am 30. Juli 2013 unterbreitete die Beschwerdeführerin der Vergabestelle ihre (erste) Angebotsbereinigung, welche die Gesamtkosten ihrer Offerte auf Fr. […] erhöhte.

Mit Schreiben vom 4. September 2013 forderte die Vergabestelle die Beschwerdeführerin zu einer zweiten und letzten schriftlichen Angebotsbereinigung bis zum 9. September 2013 auf. Dabei hielt sie insbesondere fest:

> "Die beanstandeten Mängel der Eignungskriterien EK07, EK 17 und EK 18 wurden mit der Angebotsbereinigung vom 30. Juli 2013 behoben. Damit wir Ihr Angebot bei der Evaluation berücksichtigen können, ist das Zuschlagskriterium ZK02 Preis zu vervollständigen.
>
> […]
>
> Mit der ersten Angebotsbereinigung haben Sie in Anhang 5 Pos. 2.5 und 2.6 lediglich die zusätzlich benötigten Lizenzen für 5'671 User aufgeführt. In dieser Form ist das Angebot nicht vollständig und kann somit für die Evaluation nicht berücksichtigt werden.
>
> Ergänzen Sie daher Ihr Angebot unabhängig der in der Bundesverwaltung im Einsatz stehenden Hard- und Softwareprodukte und der dazu vorhandenen Rahmenverträge, mit allen für die Lösung notwendigen Systemelementen, insbesondere mit allen Standard CAL's und Enterprise CAL's."

In ihrer zweiten Angebotsbereinigung, datierend vom 9. September 2013, gelangte die Beschwerdeführerin zu Gesamtkosten von Fr. […]. Unter dem Titel "unnötige Lizenzierung weil bereits vorhanden" erklärte sie dabei:

> "In der 2-ten Nachbesserung sind die Kosten nun für 39'000 Anwender aufgeführt und damit für 33'000 bereits vorhandene E-CAL Suites nochmals. Angeboten werden 39'000 günstigere SharePoint Enterprise CAL's zusammen mit der Software Assurance für 6 Jahre in den Positionen

> OP05/2.5 und OP05/2.6. Diese würde es für die Nutzung der SharePoint Suche benötigen, wären diese nicht bereits über die vorhandenen und dem Bund gehörigen E-CAL Suite abgedeckt."

C.
Auf Anfrage hin orientierte die Vergabestelle die Beschwerdeführerin am 19. November 2013 per E-Mail, die "Shortliste" habe ermittelt werden können; sämtliche noch für den Zuschlag in Frage kommenden Anbieter hätten eine Einladung für die Lösungspräsentation erhalten. Die X._____ AG befinde sich leider nicht darunter. Aufgrund des noch laufenden Verfahrens könne ihr die Vergabestelle jedoch erst nach erfolgter Zuschlagspublikation detailliertere Auskünfte erteilen.

D.
Am 19. Dezember 2013 veröffentlichte die Vergabestelle auf simap.ch den Zuschlag an die Y._____ GmbH (Zuschlagsempfängerin) zum Preis von Fr. […] (inkl. Option, exkl. Mehrwertsteuer, MWST), wobei sie folgende Begründung nannte: "Beste Erfüllung der Zuschlagskriterien gemäss Ausschreibungsunterlagen". Mit E-Mail gleichen Datums informierte die Vergabestelle die X._____ AG über die Zuschlagserteilung und wies sie auf ihr Recht hin, die wesentlichen Gründe für die Nichtberücksichtigung zu erfahren.

E.
Am 30. Dezember 2013 sandte die Vergabestelle der Beschwerdeführerin eine Begründung des Vergabeentscheides. Darin hielt sie unter anderem fest, der wesentliche Vorteil der Offerte der Y._____ GmbH gegenüber derjenigen der Beschwerdeführerin liege darin, dass die Zuschlagsempfängerin ein wesentlich günstigeres Preisangebot eingereicht habe. Das Angebot der Beschwerdeführerin liege in der ersten Hälfte der bewerteten Angebote. Überdies nannte die Vergabestelle Gründe für Punktabzüge beim Zuschlagskriterium ZK1 "Erfüllung der Qualifikationsanforderungen".

F.
Mit Eingabe vom 22. Januar 2014 focht die Beschwerdeführerin den Zuschlag beim Bundesverwaltungsgericht an. Sie stellt folgende Rechtsbegehren:

> "1. Es sei der Beschaffungsstelle superprovisorisch zu untersagen, bis zum Entscheid über den Antrag betreffend die Erteilung der aufschiebenden Wirkung irgendwelche Vollzugsvorkehrungen, nament-

lich den Vertragsschluss mit den Zuschlagsempfängerinnen, vorzunehmen.

2. Der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zu erteilen.

3. Die Beschaffungsstelle sei zu verpflichten, dem Bundesverwaltungsgericht die vollständigen Akten des Vergabeverfahrens einzureichen. Diese Akten seien der Beschwerdeführerin – unter Wahrung der berechtigten Geheimhaltungsinteressen der Zuschlagsempfängerin – mit angemessener Fristansetzung zur Einsicht und zur Ergänzung der Beschwerde zuzustellen. Es sei zudem ein zweiter Schriftenwechsel durchzuführen.

4. Der angefochtene Vergabeentscheid vom 16. Dezember 2013 sei aufzuheben.

5. Der Zuschlag sei der Beschwerdeführerin zu erteilen.

   Eventualiter sei die Beschaffungsstelle anzuweisen, den Auftrag aufgrund korrekter Bewertung und Vergleichs der Angebote unter Einbezug des Angebots der Beschwerdeführerin und mit Vorladung zur Präsentation neu zu vergeben.

6. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge (inkl. MWSt) zulasten der Vergabestelle."

Ihr Begehren um Erteilung der aufschiebenden Wirkung begründet die Beschwerdeführerin insbesondere mit dem für sie substantiellen Auftragsvolumen, ihrem "qualitativ und preislich hochstehenden" Angebot sowie fehlender zeitlicher Dringlichkeit der Beschaffung. Durch ihre Offerte entstünden keine zusätzlichen Lizenz-, Support- oder Wartungskosten, ausser denjenigen für die Serverlizenzen zur Sicherstellung der Suchfunktionalität. Ihr Lösungsvorschlag basiere ausschliesslich auf Microsoft-Produkten. Microsoft sei strategischer Lieferant des Bundes und unterhalte mit diesem Beschaffungs- sowie Wartungsverträge. Bestehende, gekaufte, unbefristete Nutzungslizenzen in die Angebotskosten einzubeziehen sei unnötig und rechtswidrig. Hinsichtlich der beim Zuschlagskriterium ZK1 "Erfüllung der Qualitätsanforderungen" beanstandeten Punkte spricht die Beschwerdeführerin von einer Fehlbeurteilung.

G.

Durch Zwischenverfügung vom 23. Januar 2014 ordnete das Bundesverwaltungsgericht an, bis zu seinem Entscheid über den Antrag betreffend Erteilung der aufschiebenden Wirkung hätten alle Vollzugsvorkehrungen, welche den Ausgang des hängigen Beschwerdeverfahrens präjudizieren könnten, namentlich der Vertragsschluss mit der Zuschlagsempfängerin, zu unterbleiben. Gleichzeitig ersuchte es das BBL, bis zum 7. Februar

2014 zum Antrag der Beschwerdeführerin, es sei der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu erteilen, Stellung zu nehmen.

In derselben Verfügung gab das Bundesverwaltungsgericht auch der Zuschlagsempfängerin Gelegenheit, sich bis zum 7. Februar 2014 zum Antrag der Beschwerdeführerin auf Erteilung der aufschiebenden Wirkung zu äussern und die ihrer Ansicht nach von der Einsicht auszunehmenden Aktenstücke genau zu bezeichnen. Dabei wies es die Zuschlagsempfängerin darauf hin, dass sie, insbesondere in Bezug auf das mit der Parteistellung verbundene Kostenrisiko, als eigentliche Gegenpartei behandelt werde, sofern sie im vorliegenden Verfahren formelle Anträge stelle und dass sie diesfalls ein Zustellungsdomizil in der Schweiz zu bezeichnen habe.

H.
Mit Eingabe vom 7. Februar 2014 liess sich die Vergabestelle zum Gesuch der Beschwerdeführerin um Erteilung der aufschiebenden Wirkung und um Akteneinsicht vernehmen. Sie stellt folgende Rechtsbegehren:

> "1. Auf die Beschwerde sei nicht einzutreten.
> 2. Eventualiter: Die Beschwerde sei abzuweisen."

Prozessual beantragt sie Folgendes:

> "1. Der Antrag auf Erteilung der aufschiebenden Wirkung sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.
> 2. Die im Aktenverzeichnis (separate Eingabe) speziell gekennzeichneten Aktenstücke seien von der Akteneinsicht auszunehmen.
> 3. Es sei über die Gewährung der aufschiebenden Wirkung ohne weiteren Schriftenwechsel zu entscheiden.
>
> Alles unter Kostenfolge zu Lasten der Beschwerdeführerin."

Zur Begründung bringt sie namentlich vor, die Beschwerdeführerin habe ihr Beschwerderecht verwirkt; sie hätte bereits die Ausschreibung anfechten müssen. Das Suchsystem Bund sei produktneutral ausgeschrieben worden, weshalb auch beim Angebot von Microsoft-Produkten der Preis für die Lizenz-, Support- und Wartungskosten einberechnet werden müsse. Durch das Bereinigungsverfahren habe die Beschwerdeführerin ihre Eingabe im Hinblick auf die Vergleichbarkeit mit den anderen vier Angeboten vervollständigen können. Dank diesem Verfahren habe ihre Offerte nicht ausgeschlossen werden müssen. Entgegen den Vermutungen der Beschwerdeführerin habe die Zuschlagsempfängerin eine "Kauflösung" angeboten. Die beanstandete Beurteilung der Zuschlagskriterien ZK

1.1.1, ZK 1.1.3 und ZK 1.2.6 sei sachgemäss, zweckmässig und unter Berücksichtigung der allgemeinen Rechtsprinzipien von unabhängigen Personen in einem rechtsförmigen Verfahren vorgenommen worden.

Die Akten reichte die Vergabestelle mit separater Eingabe vom 7. Februar 2014 ein, wobei sie folgende Anträge stellte:

> "Der Beschwerdeführerin sei nur Einsicht in diejenigen Akten zu gewähren, die im Aktenverzeichnis als "der Akteneinsicht zugänglich" bezeichnet sind;
>
> das Aktenverzeichnis sei der Beschwerdeführerin nur in geschwärzter Form zugänglich zu machen."

I.
Mit Zwischenverfügung vom 11. Februar 2014 überliess das Bundesverwaltungsgericht der Beschwerdeführerin die beiden Eingaben des BBL vom 7. Februar 2014, inkl. der Akten zur Eingabe über die aufschiebende Wirkung sowie die Akteneinsicht und inkl. eines Verzeichnisses der Vergabeakten, in welchem die Namen der drei übrigen Anbieter (neben der Beschwerdeführerin und der Zuschlagsempfängerin) geschwärzt sind und der Umfang der nach Auffassung des BBL zu gewährenden Akteneinsicht näher bezeichnet wird.

In der gleichen Verfügung gab das Bundesverwaltungsgericht der Beschwerdeführerin Gelegenheit, bis zum 24. Februar 2014 eine allfällige Stellungnahme zu den beiden Eingaben des BBL vom 7. Februar 2014 einzureichen. Ferner stellte das Bundesverwaltungsgericht fest, dass sich die Zuschlagsempfängerin bis zum Ablauf der ihr gesetzten Frist am 7. Februar 2014 nicht hatte vernehmen lassen.

J.
Mit Replik vom 24. Februar 2014 nahm die Beschwerdeführerin zu den beiden vorinstanzlichen Vernehmlassungen vom 7. Februar 2014 betreffend aufschiebende Wirkung und Akteneinsicht Stellung. Sie hält an den Anträgen ihrer Beschwerde vom 22. Januar 2014 vollumfänglich fest. Mit Duplik vom 10. März 2014 betreffend aufschiebende Wirkung und Akteneinsicht bekräftigte auch die Vergabestelle ihre Rechtsbegehren.

K.
Auf die Vorbringen der Parteien wird, soweit sie für den Entscheid wesentlich sind, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Gegen Verfügungen über den Zuschlag in Vergabeverfahren steht unter gegebenen Voraussetzungen die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht offen (Art. 27 Abs. 1 i.V.m. Art. 29 Bst. a des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen vom 16. Dezember 1994, BöB, SR 172.056.1). Dieses entscheidet auch über Gesuche um Erteilung der aufschiebenden Wirkung (Art. 28 Abs. 2 BöB), nach ständiger Praxis in Dreierbesetzung (Zwischenentscheid des Bundesverwaltungsgerichts B-3402/2009 vom 2. Juli 2009, auszugsweise publiziert in BVGE 2009/10, E. 1.2 mit Hinweisen).

2.
Ob die Prozessvoraussetzungen erfüllt sind und ob auf eine Beschwerde – bzw. vorliegend auf einen prozessualen Antrag – einzutreten ist, prüft das Bundesverwaltungsgericht von Amtes wegen und mit freier Kognition (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-6177/2008 vom 25. November 2008 bzw. BVGE 2008/61, nicht publizierte E. 2.1 mit Hinweisen). Ist prima facie (vgl. unten E. 5.2) davon auszugehen, dass auf die Beschwerde aller Voraussicht nach nicht eingetreten werden kann, dringt die Beschwerdeführerin mit prozessualen Anträgen von vornherein nicht durch (Zwischenentscheid des Bundesverwaltungsgerichts B-6837/2010 vom 16. November 2010 E. 3.1 mit Hinweisen).

3.

3.1 Das BöB erfasst nur Beschaffungen, welche dem GATT/WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. April 1994 (ÜöB, SR 0.632.231.422) unterstehen (BVGE 2008/48 E. 2.1 mit Hinweisen).

3.1.1 Die Bundeskanzlei als Vergabestelle ist Teil der allgemeinen Bundesverwaltung gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. a BöB (vgl. Anhang I Annex 1 ÜöB).

3.1.2 Eine Ausnahme nach Art. 3 BöB liegt nicht vor.

3.1.3 Ziff. 2.1 der Ausschreibung bezeichnet das Beschaffungsobjekt als Lieferauftrag in der Form des Kaufs. Laut Ziff. 2.4 des Pflichtenhefts bezweckt die Ausschreibung die Beschaffung eines "sehr leistungsfähigen Suchsystems Bund (Enterprise Search-fähiges, konfigurierbares Stan-

dardprodukt, keine Eigenentwicklung) für das Internet und die Intranets der Bundesverwaltung sowie dessen Wartung und Supportleistungen für sechs Jahre". Auf S. 8 des Pflichtenhefts hielt die Vergabestelle fest, mit dem Zuschlagsempfänger werde ein Dienstleistungsvertrag über die Grundleistungen GL01 und GL02 sowie die Option OP01 abgeschlossen. Die optionalen Leistungen in OP02 würden als werkvertragliche, die zusätzlichen Dienstleistungen für OP03 als auftragsrechtliche Leistungen geregelt. Nach erfolgter Produktivsetzung des Suchsystems Bund würden die gesamten Leistungen in OP04, OP05 und OP06 als auftragsrechtliche Arbeiten geregelt.

Der Beschwerdeführer erklärt, bei der vorliegenden Beschaffung handle es sich schwerpunktmässig um einen Dienstleistungsauftrag im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. b BöB bzw. Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Anhang 1a Ziff. 7 der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 11. Dezember 1995 (VöB, SR 172.056.11). Als Dienstleistungen im Anwendungsbereich des BöB nennt Ziff. 7 des Anhangs 1a zur VöB "Informatik und verbundene Tätigkeiten" gemäss Ziff. 84 der zentralen Produkteklassifikation (Provisional Central Product Classification, prov. CPC). Gemäss Art. 5 Abs. 1 Bst. b BöB bedeutet der Begriff "Dienstleistungsauftrag" einen Vertrag zwischen der Auftraggeberin und einem Anbieter über die Erbringung einer Dienstleistung nach Anhang 1 Annex 4 ÜöB. Dieser Annex verweist unter "services informatiques et services connexes" wiederum auf Ziff. 84 prov. CPC, welche "Consultancy services related to the installation of computer hardware" (Ziff. 841), "Software implementation services" (Ziff. 842), "Data processing services" (Ziff. 843), "Data base services" (Ziff. 844), "Maintenance and repair services of office machinery and equipment including computers" (Ziff. 845) sowie "Other computer services" (Ziff. 849) nennt.

Schwergewichtig dürfte es sich daher beim Beschaffungsgeschäft "Suchsystem Bund" effektiv um einen Dienstleistungsauftrag im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. b BöB handeln, doch bedarf es angesichts der identischen Schwellenwerte für Liefer- und Dienstleistungsaufträge (siehe unten E. 3.1.4) mindestens vorläufig keiner abschliessenden Kategorisierung. Demnach fällt der vorliegende Auftrag in den sachlichen Anwendungsbereich des BöB.

3.1.4 Gemäss Art. 6 Abs. 1 Bst. a und b BöB i.V.m. Art. 1 Bst. a und b der Verordnung des EVD über die Anpassung der Schwellenwerte im öffentlichen Beschaffungswesen für die Jahre 2012 und 2013 vom 23. Novem-

ber 2011 (AS 2011 5581) ist das BöB anwendbar, wenn der geschätzte Wert des zu vergebenden Liefer- oder Dienstleistungsauftrags (ohne MWST) den Schwellenwert von Fr. 230'000.- erreicht. Nach Art. 14a Abs. 1 VöB schätzt die Auftraggeberin den voraussichtlichen maximalen Gesamtwert der Beschaffung. Eine solche Schätzung findet sich in den Akten nicht.

Laut Publikation vom 19. Dezember 2013 wurde der Zuschlag zum Preis von Fr. […] (bestehend aus einem Grundauftrag über Fr. […] und einer Option im Wert von Fr. […]; exkl. MWST) erteilt. Der tiefste Preis aller evaluierten Offerten lag knapp unter demjenigen der Zuschlagsempfängerin. Mit Gesamtkosten von Fr. […] (exkl. MWST) offerierte die Beschwerdeführerin (nach Vervollständigung ihres Angebotes) den höchsten Preis. Gestützt auf Art. 7 Abs. 4 BöB bestimmt sich der Auftragswert unter Einrechnung des Preises für die Option.

Es ist deshalb davon auszugehen, dass der Auftragswert den für die Anwendbarkeit des BöB massgeblichen Schwellenwert von Fr. 230'000.- übersteigt.

3.1.5 Demzufolge untersteht die vorliegende Beschaffung dem BöB.

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

3.3 Als nicht berücksichtigte Anbieterin ist die Beschwerdeführerin nach Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde berechtigt (vgl. Zwischenentscheid des Bundesverwaltungsgerichts B-4958/2013 vom 23. Oktober 2013 E. 1.7 mit Hinweis). Frist (Art. 30 BöB) und Form (Art. 52 Abs. 1 VwVG) sind gewahrt. Der Kostenvorschuss wurde fristgerecht bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG).

3.4 Auf das Begehren der Beschwerdeführerin um Erteilung der aufschiebenden Wirkung ist demnach einzutreten, soweit nicht bereits die Ausschreibung hätte angefochten werden müssen (siehe unten E. 4).

4.

4.1 Die Vergabestelle macht geltend, die Beschwerdeführerin hätte bereits die Ausschreibung anfechten müssen, wenn sie Einwendungen gegen die Vollkostenbetrachtung erheben wolle. Aus den Ausschreibungsunterlagen habe sich klar und unmissverständlich ergeben, dass bei den Preisangaben "sämtliche Kosten für die offerierte Lösung (mit Hard- und Software, inkl. allenfalls benötigter Middleware)" zu berücksichtigen seien. Nach der Praxis des Bundesgerichts müsse die Rügepflicht nicht nur für die Ausschreibung, sondern auch für die Ausschreibungsunterlagen gelten, jedenfalls dann, wenn diese zeitgleich mit der Ausschreibung auf simap.ch publiziert worden seien.

4.2 Dem hält die Beschwerdeführerin in ihrer Replik unter Bezugnahme auf Ziff. 2.3 des Pflichtenheftes insbesondere entgegen, aus der Ausschreibung ergebe sich nicht, dass der Bund anlässlich dieser Beschaffung auch noch seine schon geleisteten Fixkosten auf die offerierte Lösung abwälzen wolle. Nur integrale Bestandteile der angebotenen Suchlösung seien zu offerieren, nicht die gesamte bestehende IT-Umgebung. Nicht alles, was der Bund über bestehende Rahmenverträge bereits beschafft habe, gehöre nun plötzlich zur angebotenen Lösung. Dies gelte sowohl für die erforderliche Software Assurance als auch für die grundsätzlichen Zugriffsberechtigungen (Client Access Licenses, CAL's). Ihre Rügen bezögen sich nicht auf die Ausschreibung, sondern auf die "nachträglich unrichtige und rechtswidrige Aufforderung zur Einrechnung / Darstellung von Kosten" für beschaffte und bestehende Infrastruktur. Im Übrigen betreffe das Argument der Vergabestelle nur die "Ohnehin-Kosten". Bezüglich der Rüge mangelnder Vergleichbarkeit der "Mietlösung" mit der "Kauflösung" mache nicht einmal die Vergabestelle geltend, dies sei eigentlich eine Anfechtung der Ausschreibung. Dasselbe gelte auch für die dritte Rüge betreffend die weiteren Kriterien der Kategorie ZK1.

4.3 In ihrer Duplik erwidert die Vergabestelle namentlich, wenn sie beabsichtigt hätte, die Kosten für bestimmte Produkte nicht zu berücksichtigen, würde der ausführliche Hinweis in Ziff. 2.3 des Pflichtenheftes auf "sämtliche Kosten" keinen Sinn ergeben. Zudem hätte sie diesfalls in den Ausschreibungsunterlagen explizit und konkret ausführen müssen, welche Kosten nicht zu berücksichtigen seien, damit allen Anbietern das gleiche Recht eingeräumt würde, auf bestehende Investitionen zurückzugreifen. Dieses Recht wolle nun die Beschwerdeführerin für sich allein in

Anspruch nehmen, um daraus einen Wettbewerbsvorteil gegenüber den anderen Anbietern zu erlangen.

Es könne ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass der Sinngehalt von Ziff. 2.3 des Pflichtenheftes auch der Beschwerdeführerin klar gewesen sei. Wenn sie tatsächlich der Ansicht gewesen wäre, dass die fraglichen Lizenz-, Support- und Wartungskosten nicht aufzuführen seien, hätte sie die verschiedenen Hinweise auf bestehende Lizenzen und Vereinbarungen des Bundes im Preisblatt des ersten Angebotes vom 9. Juli 2013 weglassen können.

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

Dabei entspricht die Praxis des Bundesverwaltungsgerichts nicht derjenigen des Bundesgerichts zu Beschaffungen auf kantonaler und kommunaler Ebene (Art. 15 Abs. 1^{bis} Bst. a der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 25. November 1994 / 15. März

2001, IVöB), wonach Rügen gegen gleichzeitig mit der Ausschreibung zur Verfügung stehende Ausschreibungsunterlagen im Rahmen der Anfechtung des Zuschlags als verwirkt gelten (Zwischenentscheid des Bundesverwaltungsgerichts B-1172/2011 vom 31. März 2011 E. 4.2.3 mit Hinweisen; PETER GALLI / ANDRÉ MOSER / ELISABETH LANG / MARC STEINER, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, 3. A., Zürich 2013, N. 1255). Auch ergibt sich nicht schon aus dem Grundsatz von Treu und Glauben, dass eine "verspätete", also gegenüber der Vergabestelle nicht erhobene Rüge – unabhängig von ihrer Art – offensichtlich verwirkt wäre (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-1358/2013 vom 23. Juli 2013 E. 2.1 mit Hinweisen; Zwischenentscheid des Bundesverwaltungsgerichts B-1172/2011 vom 31. März 2011 E. 4.2.2 mit Hinweisen).

4.5 In der Ausschreibung äussert sich einzig Ziff. 3.4 ("einzubeziehende Kosten") explizit zu den Angebotspreisen:

> "Alle Preisangaben sind in Schweizer Franken (CHF) exkl. MwSt. auszuweisen. Der Preis beinhaltet insbesondere Versicherung, Spesen, Sozialabgaben, Transport und Zoll etc."

Welche Kosten- bzw. Leistungspositionen genau anzubieten sind, sagt die Ausschreibung aber nicht. Laut Ziff. 3.13 der Ausschreibung waren die Ausschreibungsunterlagen ab 30. Mai 2013, d.h. ab dem Tag der Ausschreibung, auf simap.ch verfügbar. Der erste Absatz von Ziff. 2.3 des Pflichtenheftes ("wichtige Informationen zur Angebotseinreichung") lautet wie folgt (Hervorhebungen gemäss Original):

> "Der Anbieter hat im Rahmen seiner Preiseingabe **sämtliche Kosten für die offerierte Lösung (mit Hard- und Software, inkl. allenfalls benötigter Middleware)** zu berücksichtigen (vgl. dazu auch Punkt 6 von Kapitel 9.2). Die Kosten für das offerierte Produkt **(Software, allenfalls Hardware, soweit diese integraler Bestandteil der angebotenen Suchlösung ist), sind separat auszuweisen.** Die Auftraggeberin behält sich vor, dass angebotene Hard- und/oder Softwarekomponenten über bestehende Rahmenverträge des Bundes abgewickelt werden."

Punkt 6 von Kapitel 9.2 ("Gliederung des Angebots") des Pflichtenheftes lautet wie folgt (Hervorhebung wie im Original):

> "Für die Preisangaben ist das Preisblatt im Anhang 5 zu verwenden. Es gilt zu beachten, dass an den vorgegebenen Zeilen und Spalten keine Veränderungen akzeptiert werden und nur die grün eingefärbten Zellen durch den Anbieter auszufüllen sind.

> Für die im Preisblatt aufgeführten Kosten für die Komponenten (Hardware, Soft- und Middleware) sind entsprechende Detailangaben zu den Produkten detailliert im Preisblatt aufzuführen."

4.6 Ausschreibungen sind nach dem Vertrauensprinzip auszulegen (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-6837/2010 vom 15. März 2011 E. 3.3 mit Hinweisen; vgl. Zwischenentscheid des Bundesverwaltungsgerichts B-6876/2013 vom 20. Februar 2014 E. 3.4.1 mit Hinweisen; GALLI/MOSER/LANG/STEINER, N. 566).

4.7 Laut Ziff. 2.8 f. der Ausschreibung vom 30. Mai 2013 waren Varianten und Teilangebote nicht zugelassen. Ziff. 2.5 der Ausschreibung ("detaillierter Produktbeschrieb") listet die anzubietenden Grundleistungen (GL) und Optionen (OP) auf. Darunter befindet sich beispielsweise die Position "OP05: Wartung Suchsystem Bund für sechs Jahre nach Produktivsetzung". In ihrer zweiten Angebotsbereinigung, datierend vom 9. September 2013, ergänzte die Beschwerdeführerin bei der Position OP05 Kosten für die Nutzung der SharePoint-Suche, welche, wie sie gleichzeitig festhielt, bereits über die vorhandenen und dem Bund gehörigen E-CAL-Suites abgedeckt waren. Ihre ursprüngliche Offerte vom 9. Juli 2013 liesse sich daher, mindestens nach vorläufiger Einschätzung, als Teilangebot qualifizieren. Angesichts dessen drängt sich die Frage auf, ob Bedeutung und Tragweite von Ziff. 2.5 i.V.m. Ziff. 2.9 (Unzulässigkeit von Teilangeboten) der Ausschreibung für interessierte Unternehmen nicht ohne Weiteres erkennbar waren, mit der Konsequenz, dass diesbezüglich schon die Ausschreibung hätte angefochten werden müssen.

Ob aufgrund der Unzulässigkeit von Teilangeboten ohne Weiteres erkennbar war, dass bei Microsoft-gestützten Lösungen sämtliche Kosten für einzubeziehende, vom Bund bereits erworbene Produkte und Leistungen dazugerechnet werden müssten, erscheint jedoch zweifelhaft. Zweifel bestehen hinsichtlich der Erkennbarkeit von Bedeutung und Tragweite der Anordnungen in Ziff. 2.5 und Ziff. 2.8 f. der Ausschreibung aber auch deshalb, weil juristisch wenig bewanderten Personen kaum bewusst gewesen sein dürfte, dass sie möglicherweise nur ein Teilangebot vorlegen würden. Unter diesen Umständen lässt sich mit Bezug auf die Berücksichtigung vom Bund bereits eingekaufter Leistungen prima facie nicht sagen, schon die Ausschreibung hätte angefochten werden müssen.

4.8 Mit Brief vom 24. Juli 2013 lud die Vergabestelle nicht nur die Beschwerdeführerin, sondern auch die Zuschlagsempfängerin und alle übrigen Anbieter zu einer als solche bezeichneten schriftlichen Angebotsbe-

reinigung hinsichtlich des Zuschlagskriteriums ZK02 "Preis" ein. Dabei wies die Vergabestelle jeweils auf Ziff. 2.3 des Pflichtenheftes hin, wonach der Anbieter im Rahmen seiner Preiseingabe sämtliche Kosten für die offerierte Lösung (mit Hard- und Software, inkl. allenfalls benötigter Middleware) zu berücksichtigen habe. Offenbar waren Bedeutung und Tragweite des ersten Absatzes von Ziff. 2.3 des Pflichtenheftes für keinen einzigen Anbieter ohne Weiteres erkennbar gewesen. Vor diesem Hintergrund erstaunt die Bemerkung der Vergabestelle, jedem Leser erschliesse sich der Sinn des ersten Absatzes von Ziff. 2.3 des Pflichtenheftes auf Anhieb. Selbst wenn man also die Meinung vertritt, Rügen gegen gleichzeitig mit der Ausschreibung zur Verfügung stehende Ausschreibungsunterlagen gälten im Rahmen der Anfechtung des Zuschlags als verwirkt, kann dies der Beschwerdeführerin prima facie mangels leichter Erkennbarkeit von Bedeutung und Tragweite der betreffenden Anordnung nicht zum Nachteil gereichen.

4.9 Demzufolge erscheint die Beschwerde hinsichtlich des Zeitpunkts der Anfechtung einstweilen nicht als aussichtslos.

5.
Im Unterschied zu Art. 55 Abs. 1 VwVG sieht Art. 28 Abs. 1 BöB vor, dass die Beschwerde keine aufschiebende Wirkung hat. Das Bundesverwaltungsgericht kann diese jedoch auf Gesuch hin erteilen (Art. 28 Abs. 2 BöB).

5.1 Das BöB nennt keine Kriterien für den Entscheid über die aufschiebende Wirkung. Es können jedoch diejenigen Grundsätze übernommen werden, die Rechtsprechung und Lehre zu Art. 55 VwVG entwickelt haben. Danach ist anhand einer Interessenabwägung zu prüfen, ob die Gründe, welche sofortige Vollstreckbarkeit nahelegen, gewichtiger sind als jene, welche für die gegenteilige Lösung sprechen (BGE 129 II 286 E. 3; Zwischenentscheide des Bundesverwaltungsgerichts B-6876/2013 vom 20. Februar 2014 E. 2.1 und B-4958/2013 vom 23. Oktober 2013 E. 2.1). Dass der Suspensiveffekt im BöB, anders als im VwVG, nicht von Gesetzes wegen gewährt wird, zeigt, dass sich der Gesetzgeber der Bedeutung dieser Anordnung im Submissionsrecht bewusst war und eine individuelle Prüfung für notwendig erachtete (vgl. zum Ganzen den Zwischenentscheid des Bundesverwaltungsgerichts B-3402/2009 vom 2. Juli 2009, E. 2.1 mit Hinweisen).

5.2 Im Falle eines Gesuchs um Erteilung der aufschiebenden Wirkung muss zunächst anhand einer prima-facie-Würdigung der materiellen Rechtslage geprüft werden, ob die Beschwerde mit Blick auf die vorhandenen Akten als offensichtlich unbegründet erscheint. Trifft dies zu, ist von vornherein keine aufschiebende Wirkung zu gewähren. Werden der Beschwerde hingegen Erfolgschancen eingeräumt oder bestehen diesbezüglich Zweifel, so ist aufgrund der erwähnten Interessenabwägung zu entscheiden. Erhebliches Gewicht hat dabei das öffentliche Interesse an einer möglichst raschen Umsetzung des Vergabeentscheides. Einzubeziehen sind nach ständiger Praxis auch das Interesse der Beschwerdeführerin an der Möglichkeit, den Zuschlag zu erhalten, sowie allfällige private Interessen Dritter, insbesondere der übrigen an einem Beschaffungsgeschäft Beteiligten. Ausgangspunkt muss dabei die Gewährung wirksamen Rechtsschutzes sein; Zustände, welche das Rechtsmittel illusorisch werden lassen, sollen verhindert werden (BVGE 2007/13 E. 2.2 mit Hinweisen; Zwischenentscheid des Bundesverwaltungsgerichts B-4958/2013 vom 23. Oktober 2013 E. 2.2 mit Hinweisen).

6.

6.1 Die Beschwerdeführerin rügt, das BBL verstosse durch den Einbezug von "Ohnehin-Kosten" in rechtswidriger und sie benachteiligender Weise gegen die grundlegenden Vergabeprinzipien der Transparenz, Vergleichbarkeit und Wirtschaftlichkeit (Art. 1 und Art. 21 BöB). Sollte der Einbezug aber zulässig sein, handle die Vergabestelle willkürlich, wenn sie schon getätigte Investitionen auch auf andere Nutzungen umlege. Bestehende, gekaufte, unbefristete Nutzungslizenzen in die Angebotskosten einzubeziehen sei unnötig und unzulässig.

6.2 Die Vergabestelle erwidert, eine Ausschreibung müsse produktneutral erfolgen, weshalb auch beim Angebot von Microsoft-Produkten der Preis für die Lizenz-, Support- und Wartungskosten einberechnet werden müsse, unabhängig von bestehenden Rahmenverträgen zwischen dem Bund und Microsoft. Andernfalls wären die übrigen Offerenten diskriminiert worden, was gegen die Prinzipien des Vergaberechts verstossen hätte. Der bestehende "Software Assurance" - Vertrag zwischen dem Bund und Microsoft hätte beim Angebot der Beschwerdeführerin auch deshalb nicht berücksichtigt werden können, weil er nur noch bis 2014 gelte.

6.3 Die Beschwerdeführerin repliziert, "produktneutrale" Ausschreibung bedeute nicht, dass ein Produkt, welches auf ohnehin vorhandenen Res-

sourcen aufbaue und dadurch für den Erwerber wirtschaftlich günstiger sei, benachteiligt werden dürfe. Es wäre auch niemandem in den Sinn gekommen, den Anbietern die Client-Hardware (Arbeitsplatz) und -Software (Betriebssystem, Virenschutz, Browser etc.), wie sie ohnehin vorhanden seien, aufzurechnen. Wenn überhaupt, wären die "Ohnehin-Kosten" niemals vollumfänglich dem einen neuen Produkt (SharePoint 2013) anzulasten, sondern anteilsmässig auf die verschiedenen Produkte, welche der Bund in dieser Umgebung betreibe, zu verteilen. Mit Blick auf den aktuellen "Software Assurance" - Vertrag bemerkt die Beschwerdeführerin, eine Ausschreibung hätte schon vor längerer Zeit stattfinden müssen, wenn ab 2015 beim Bund keine Microsoft-Produkte mehr eingesetzt werden sollten. Die Vergabestelle habe sich in einem anderen Verfahren (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-3402/2009 vom 6. Juli 2010, auszugsweise publiziert in BVGE 2012/13, Sachverhalt und E. 4.2) gegen verschiedene Open-Source-Anbieter exakt mit dem Argument gewehrt, die Microsoft-Informatikumgebung bestehe bereits. Sie habe zudem angeführt, eine kurzfristige Umstellung auf Open-Source-Software sei gar nicht möglich, da hierdurch das Funktionieren der Bundesverwaltung gefährdet wäre.

6.4 In ihrer Duplik legt die Vergabestelle dar, das neue Suchsystem sei von der bestehenden Infrastrukturumgebung und von bereits vorhandenen Produkten in der Bundesverwaltung unabhängig. Hier gehe es um ein Produkt, das "auf der grünen Wiese" für eine gewisse Lebensdauer beschafft und dann wieder durch ein neues, fortschrittlicheres Produkt ersetzt werde. Der Ersatz des Suchsystems könne mit dem Ersatz einer Glühbirne verglichen werden. Die neue Glühbirne müsse zwar mit der Lampenfassung und der Stromversorgung kompatibel sein, aber es komme nicht auf die Marke oder die Technologie der Glühbirne an. Auch das Suchsystem Bund müsse zwar über die standardisierten Schnittstellen auf bestehende Daten zugreifen können, aber es bestünden keine komplexen Abhängigkeiten zu anderen Produkten. Um den Wettbewerb nicht übermässig einzuschränken und dem Gleichbehandlungsgebot Rechnung zu tragen, habe folglich die Ausschreibung produktneutral ausgestaltet werden müssen, so dass Trittbrettfahrer, deren Angebote auf bestehenden Produkten und allenfalls bereits entstandenen Kosten aufbauten, nicht bevorzugt würden.

Die Frage, welche Server- und Zugriffslizenzen bereits beschafft seien und welche zusätzlich beschafft werden müssten, habe keinerlei Relevanz für den Ausgang dieses Verfahrens. Dies wäre nur dann interessant,

wenn die Vergabestelle eine "Suchmaschine auf der Basis der Microsoft-Technologie" ausgeschrieben hätte. Dann wäre die bestehende Lizenzlandschaft allen Anbietern offenzulegen gewesen. Die Anbieter hätten dann, ausgestattet mit gleich langen Spiessen, ihre Lösung auf der Basis bereits bestehender Produkte offeriert.

6.5 Nach Art. 1 Abs. 2 BöB will der Bund mit diesem Gesetz auch die Gleichbehandlung aller Anbieter gewährleisten. Ein Verzicht auf Berücksichtigung der Kosten für bereits erworbene Lizenzen und Wartungsleistungen würde Anbietern, welche darauf zurückgreifen, ohne ihr eigenes Zutun prima facie einen vermutungsweise nicht unwesentlichen Preisvorteil verschaffen und deshalb das Gleichbehandlungsgebot verletzen. Dies dürfte selbst dann gelten, wenn die genannten Kosten, wie die Beschwerdeführerin bemerkt, anteilsmässig auf die verschiedenen Produkte zu verteilen sind, welche der Bund mit der betreffenden Informatikumgebung betreibt.

6.6 Gemäss Art. 25 Abs. 1 VöB bereinigt die Auftraggeberin die Angebote in technischer und rechnerischer Hinsicht nach einem einheitlichen Massstab so, dass sie objektiv vergleichbar sind. Mit Brief vom 24. Juli 2013 lud die Vergabestelle die Beschwerdeführerin zu einer schriftlichen Angebotsbereinigung ein, welche die Eignungskriterien EK07, EK 17 und EK18 sowie das Zuschlagskriterium ZK02 "Preis" betraf. Sie bat die Beschwerdeführerin, alle im Preisblatt genannten und offerierten Positionen mit entsprechenden Preisen zu versehen, sofern diese nicht in anderen Preisen bereits eingerechnet seien. Dabei hielt die Vergabestelle zu den beanstandeten Preispositionen Folgendes fest:

> "OP02:
>
> Clientlizenzen sind nicht aufgeführt. Zum Beispiel fehlen die Lizenzen MS SharePoint Server 2013 Standard User CAL sowie MS SharePoint Server 2013 Enterprise User CAL für die Bundesangestellten.
>
> Serverlizenzen sind nicht vollständig aufgeführt. Zum Beispiel fehlen die Lizenzen für Windows Server 2008, SQL Server 2012 sowie SharePoint 2013 für alle Umgebungen (Referenz, Abnahme und Produktion).
>
> Die Hardware ist nicht vollständig ausgewiesen, insbesondere die SQL-Umgebungen fehlen.
>
> OP05:
>
> Die Wartungskosten sämtlicher Software und Hardware sind aufzuführen. Insbesondere sind die Lizenzsupport- und Lizenzwartungskosten von Microsoft mit zu berücksichtigen.

> OP07:
>
> Serverlizenzen sind nicht vollständig aufgeführt. Zum Beispiel die Lizenzen für Nonproductive Windows Server 2008, SQL Server 2012 sowie SharePoint 2013."

Wenn gewisse Teilleistungen bei einzelnen Offerten nicht eingerechnet werden müssten, wäre ein realistischer Angebotsvergleich wohl kaum möglich. Auch unter diesem Gesichtspunkt erscheint es deshalb prima facie notwendig, alle fraglichen Kosten einzubeziehen.

6.7 Nach Art. 1 Abs. 1 Bst. b BöB will der Bund mit diesem Gesetz den Wettbewerb unter den Anbietern stärken. Gestützt auf Art. 12 Abs. 1 BöB bezeichnet die Auftraggeberin die erforderlichen technischen Spezifikationen in den Ausschreibungs-, den Vergabe- und den Vertragsunterlagen. Technische Spezifikationen dürfen nicht derart eng umschrieben werden, dass nur ein ganz bestimmtes Produkt oder nur ein einzelner bzw. nur wenige Anbieter für die Zuschlagserteilung in Frage kommen (Zwischenentscheid des Bundesverwaltungsgerichts B-6762/2011 vom 28. Januar 2012 E. 4.6, unter Hinweis auf die Zwischenverfügung des Bundesverwaltungsgerichts B-822/2010 vom 10. März 2010 E. 4.2 f. und E. 5.1). Sie sind mit anderen Worten wettbewerbsneutral auszugestalten (MARCO FETZ, Öffentliches Beschaffungsrecht des Bundes, in: Thomas Cottier / Matthias Oesch (Hrsg.), Allgemeines Aussenwirtschafts- und Binnenmarktrecht, 2. A., Basel 2007, N. 115; vgl. auch MARTIN BEYELER, Ziele und Instrumente des Vergaberechts, Zürich 2008, N. 95).

Vorliegend erscheint die Absicht der Vergabestelle, durch Hinzurechnung von Kosten Wettbewerbsneutralität zu erreichen, prima facie nachvollziehbar.

6.8 Gemäss Art. 1 Abs. 1 Bst. c BöB will der Bund mit dem BöB den wirtschaftlichen Einsatz der öffentlichen Mittel fördern (vgl. auch Art. 21 Abs. 1 BöB). Diese Zielsetzung gibt Anbietern indessen keinen Rechtsanspruch darauf, die Beschaffung des "richtigen" Produkts zu erstreiten (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-3526/2013 vom 20. März 2014 E. 6.3). Vielmehr muss grundsätzlich die Auftraggeberin darüber bestimmen können, welche Leistungen sie benötigt, welche konkreten Anforderungen sie stellt und was im Einzelnen Gegenstand der Submission sein soll (Zwischenentscheid des Bundesverwaltungsgerichts B-6762/2011 vom 28. Januar 2012 E. 4.6, unter Hinweis auf die Zwischenverfügung des Bundesverwaltungsgerichts B-822/2010 vom 10. März 2010 E. 4.2 f. und E. 5.1; vgl. BEYELER, Ziele, N. 140, 198).

Mit Blick auf die vorhandenen Akten lässt sich nachvollziehen, dass die Vergabestelle durch den gewählten Kostenberechnungsmodus eine gewisse Abhängigkeit von Microsoft-Produkten im Ergebnis relativieren und gleichsam ihr Ermessen bezüglich der technischen Spezifikationen des anzuschaffenden Produkts zurückgewinnen wollte.

6.9 In Ziff. 47 ihrer Beschwerdeschrift mutmasst die Beschwerdeführerin, rückblickend schienen die unüblichen und ihrer Ansicht nach unzulässigen Nachforderungen wohl dazu gedient zu haben, die anfänglich auch preislich wohl beste Lösung zu verteuern, bis das beschwerdeführerische Angebot ausser Konkurrenz sei. Dies sei dann mit der zweiten Nachforderung auch geschehen, indem nochmals die Anschaffung und / oder Assurance von mehr als 39'000 SharePoint eCAL's habe angeboten werden müssen.

Ein Anbieter offerierte zu einem Preis, welcher geringfügig unter demjenigen der Zuschlagsempfängerin liegt. Seine Offerte basiert offensichtlich nicht auf einer Microsoft- (oder Google-) Lösung. Dennoch konnte er zu einem wesentlich niedrigeren Preis als die Beschwerdeführerin bieten, was prima facie eher dagegen spricht, dass deren Lösung hätte künstlich verteuert werden "müssen".

6.10 Die Beschwerdeführerin argumentiert, die "Ohnehin-Kosten" wären, wenn überhaupt, niemals vollumfänglich dem einen neuen Produkt (SharePoint 2013) anzulasten, sondern anteilsmässig auf die verschiedenen Produkte, welche der Bund in dieser Umgebung betreibe, zu verteilen. Allerdings spezifiziert sie nicht, welche Positionen dies betreffen könnte. Sie offerierte die Position OP05 "Wartung Suchsystem Bund für sechs Jahre nach Produktivsetzung" des Zuschlagskriteriums ZK2 "Preise und Kosten" für Fr. […], während die Zuschlagsempfängerin unter derselben Position keine Kosten einsetzte, weil diese schon in Position OP02 "Realisierung des Suchsystems Bund" inbegriffen seien. Letztere bot die Beschwerdeführerin zu Fr. […], die Zuschlagsempfängerin für Fr. […] an. Position OP05 berechneten auch alle übrigen Anbieter zu wesentlich tieferen Preisen als die Beschwerdeführerin. Vor diesem Hintergrund lässt sich prima facie nicht ausschliessen, dass die Beschwerdeführerin im Rahmen der zweimaligen Ergänzung ihrer Offerte gewisse Kosten einrechnen musste, welche Produkten ausserhalb des Beschaffungsgegenstandes zuzuordnen wären.

6.11 Im Sinne eines Zwischenfazits lässt sich festhalten, dass die Beschwerde insoweit nicht als offensichtlich aussichtslos gelten kann, als die Beschwerdeführerin rügt, die Berücksichtigung von gar nicht anfallenden "Ohnehin-Kosten" (etwa für bereits von einem Enterprise Agreement abgedeckte und damit im Besitz der Vergabestelle befindliche Lizenzen) zur künstlichen Verteuerung ihres Angebots sei rechtswidrig.

7.

7.1 Weiter bringt die Beschwerdeführerin vor, sie habe allen Grund zur Annahme, dass die Zuschlagsempfängerin eine "Mietlösung" angeboten habe. Die Ausschreibung habe aber eine "Kauflösung" verlangt und Varianten explizit ausgeschlossen. Anders als bei einer "Mietlösung" verbleibe bei einer "Kauflösung" nach Ablauf der ausgeschriebenen Nutzungsdauer von sechs Jahren ein Restwert in Form zusätzlicher Nutzungsdauer. Soweit die Beschaffungsstelle einer "Mietlösung" den Zuschlag erteilt habe, habe sie sich in Widerspruch zur eigenen Ausschreibung gesetzt. Damit habe sie die Grundsätze der Transparenz (Art. 1 Abs. 1 Bst. a BöB) und der Gleichbehandlung der Anbieter (Art. 1 Abs. 2 BöB) sowie das Gebot von Treu und Glauben (Art. 9 BV) verletzt. Unter der hypothetischen Annahme, eine "Mietlösung" sei dennoch zulässig, liege auch in der mangelnden Vergleichbarkeit der Offerten eine Verletzung des Vergaberechts.

7.2 Laut Vergabestelle hat die Zuschlagsempfängerin eine den Ausschreibungsanforderungen entsprechende "Kauflösung" offeriert. Bei Verträgen betreffend Lizenzen, Support und Wartung von Soft- und Hardware handle es sich in der Praxis nie um klassische Kaufverträge, nicht zuletzt deshalb, weil wiederkehrende Leistungen geschuldet seien. Auch Microsoft biete für die Lizenzen und Wartungen nicht reine Kauflösungen an. Der Bund habe sich für ein sog. Enterprise Agreement entschieden, unter dem Software Assurance bezogen werde. Software Assurance lasse sich nicht kaufvertraglich typisieren. Die auftragsrechtlichen und werkvertraglichen Elemente überwögen. Die Verträge müssten immer wieder erneuert werden. In der Ausschreibung sei ein "Kauf" als Unterart des Lieferauftrags vorgesehen. Diese Typisierung habe (qua CPC-Klassierung) eine zoll-, keine privatrechtliche Konnotation. Sie bestimme die objektive Unterstellung eines Beschaffungsgeschäfts unter das Vergaberecht. Massgebend seien letztlich nicht Klassierungsfragen, sondern die Kosten eines Produkts über dessen Lebensdauer. Genau diese Kosten lägen der Offertbewertung zugrunde.

7.3 Nach seinem Art. I Abs. 2 findet das ÜöB Anwendung auf jede Beschaffung durch vertragliche Methoden, einschliesslich Kauf oder Leasing, Miete oder "Miete-Kauf", mit oder ohne Kaufoption; es gilt auch für Beschaffungen von Kombinationen von Waren und Dienstleistungen. Art. 5 Abs. 1 BöB definiert die Begriffe "Lieferauftrag" (Bst. a), "Dienstleistungsauftrag" (Bst. b) und "Bauauftrag" (Bst. c). Art. 5 Abs. 1 Bst. a BöB umschreibt den Lieferauftrag als Vertrag zwischen der Auftraggeberin und einem Anbieter über die Beschaffung beweglicher Güter, namentlich durch Kauf, Leasing, Miete, Pacht oder Mietkauf. Kauf und Miete werden in Art. 5 Abs. 1 Bst. a BöB demnach beispielhaft als Unterarten des Lieferauftrags genannt. Die CPC-Klassierung listet Produkt- und Dienstleistungskategorien auf, unterscheidet aber nicht nach Vertragsarten. Gemäss Anhang 4 Abs. 1 Ziff. 12 VöB muss die Ausschreibung eines Auftrags im offenen oder selektiven Verfahren freilich Angaben darüber enthalten, ob die Auftraggeberin Offerten für Kauf, Leasing, Miete oder Miet-Kauf respektive für mehr als eine dieser Formen einholt. Vor diesem Hintergrund lässt sich prima facie nicht ausschliessen, dass die Charakterisierung als Kauf, Miete oder andere Vertragsart in der Ausschreibung nicht (allein) der CPC-Klassierung dient.

Gemäss Ziff. 2.1 der Ausschreibung wünschte die Vergabestelle Offerten zum *Kauf* des Beschaffungsobjektes; sie wollte das Suchsystem Bund also nicht etwa mieten. Auch wenn das damit angestrebte Geschäft nur überwiegend als Kauf zu qualifizieren sein sollte, drängen sich doch Zweifel auf, ob die Offerte der Zuschlagsempfängerin nicht mangels Ausschreibungskonformität bzw. Vergleichbarkeit hätte ausgeschlossen werden müssen. Im Rahmen dieses Zwischenentscheides lässt sich jedenfalls nicht mit genügender Bestimmtheit abschätzen, inwiefern das berücksichtigte Angebot hinsichtlich seiner vertraglichen Gestaltung dem nachgefragten Beschaffungsobjekt entspricht.

8.

8.1 Sodann rügt die Beschwerdeführerin, beim Zuschlagskriterium ZK1 "Erfüllung der Anforderungen" gingen verschiedene Beurteilungen der Vergabestelle derart fehl, dass nicht mehr von einer blossen Unangemessenheit gesprochen werden könne. Vielmehr liege ein Ermessensmissbrauch vor, der als Rechtsverletzung – namentlich als Verletzung des Willkürverbotes (Art. 9 BV) sowie der Grundsätze der Gleichbehandlung der Anbieter (Art. 1 Abs. 2 BöB) und der Berücksichtigung des wirtschaft-

lich günstigsten Angebotes (Art. 21 Abs. 1 BöB) – vom Bundesverwaltungsgericht zu beurteilen sei.

8.1.1 Unter ZK1.1.1 gehe die Beurteilung der Beschaffungsstelle, die Referenzen seien "von der Grösse und der Komplexität her nicht vergleichbar", fehl. Zur "Grösse" sei zunächst zu sagen, dass es in der ganzen Schweiz nur wenige Betriebe gebe, welche ein Volumen an zu indexierenden Dokumenten hätten, das mit demjenigen der Bundesverwaltung ([…] gemäss Pflichtenheft) vergleichbar sei. Einer der wenigen sei die E._____, für welche die Beschwerdeführerin im Oktober 2013 den Zuschlag betreffend ein Suchsystem für […] Dokumente erhalten habe. Mit den Referenzen über die F._____ AG, eine der grössten Firmen des Landes, sowie die G._____, lägen zudem Referenzen vor, die ebenfalls für enorme Mengen an Dokumenten stünden. Schliesslich sage die Zahl der zu indexierenden Dokumente wenig über das damit zu indexierende Datenvolumen aus. Jenes wäre schon die relevantere Vergleichsgrösse.

Zum Aspekt der "Komplexität" bzw. "Heterogenität" sei zu sagen, dass die Bundesverwaltung vielleicht in einem gegebenen Zeitpunkt etwas heterogener erscheine als die erwähnten Referenzen. Es sei jedoch auch die Dynamik zu berücksichtigen. Im Zeitenlauf entstehe angesichts rasanter Entwicklungen namentlich in einem globalen Grosskonzern wie der F._____ ebenso Heterogenität, namentlich bei einer Indexierung aus einer Vielzahl von verschiedenen Datenquellen, die sich auch unterschiedlich entwickelten.

8.1.2 Bei ZK1.1.3 seien die Prozesse tadellos dokumentiert worden. Es sei schwer vorstellbar, wie diese Prozesse in dieser Phase zweckdienlicherweise besser hätten beschrieben werden sollen. Denkbar erscheine einzig, dass sich die Beschaffungsstelle anstatt eines reinen Textes vielleicht ein Diagramm gewünscht hätte – doch die genaue Darstellungs*form* ändere nichts daran, dass der gewünschte *Inhalt* vollständig vorhanden sei.

8.1.3 Die Bemängelung unter ZK1.2.6, Senior 3 habe zum Projekt 1 keine Arbeiten bei der Konzeption dokumentiert, gehe fehl. Sie missachte nämlich den Umstand, dass die Senioren 1 und 2 ebenso nach ihrer Konzeptionserfahrung bewertet worden seien, dafür hervorragende Noten erhalten hätten und gemäss Pflichtenheft ja ein- und dieselbe Person wie Senior 3 sein dürften. Aus dem Umstand, dass sogar eine zusätzliche Per-

son offeriert worden sei, könne bezüglich Konzeptionserfahrung des Teams nicht ein Abzug resultieren nach dem Motto "mehr ist weniger".

8.1.4 Sofern die Beschaffungsstelle geltend mache, die Ausführungen zur Umsetzung entsprächen nicht vollständig ihren Erwartungen, sei darauf zu verweisen, dass genau solche Fragen im Rahmen der Präsentation, welche der Beschwerdeführerin ja verwehrt worden sei, ohne Weiteres hätten geklärt werden können.

8.2 Die Vergabestelle erwidert, sie verfüge bei der Evaluation der Angebote über ein weitgehendes Ermessen. Da sie über technisches und kommerzielles Expertenwissen verfüge, seien ihre Evaluationsentscheide nur beschränkt justiziabel. Eine Ermessensüber- oder -unterschreitung werde nicht gerügt.

Bei den Zuschlagskriterien ZK1.1.1 (Erfahrung in vergleichbaren Konstellationen), ZK1.1.3 (Prozesse der Supportleistungen) und ZK1.2.6 (Senior 3) handle es sich um Kriterien, die nicht nach einer mathematischen Formel bewertet werden könnten. Die Evaluation erfordere vielmehr einen wertenden Entscheid.

Die Beschwerdeführerin behaupte, die Vergabestelle habe ihren Ermessensspielraum bei der Bewertung der vorgenannten Kriterien missbraucht. Inwiefern die Vergabestelle tatsächlich willkürlich, rechtsungleich oder unwirtschaftlich gehandelt haben solle, begründe die Beschwerdeführerin jedoch nicht. Dies überrasche nicht. Ein Missbrauch könne nicht substantiiert werden, wenn kein Missbrauch bestehe. Nur weil die Bewertung der Zuschlagskriterien nicht so ausfalle, wie es sich die Beschwerdeführerin wünsche, handle es sich nicht um eine fehlerhafte bzw. missbräuchliche Beurteilung.

Die Angebote seien von unabhängigen Personen in einem rechtsförmigen Verfahren evaluiert worden. Die Beurteilung, ob die angegebenen Referenzen mit dem Ausschreibungsgegenstand vergleichbar seien (ZK1.1.1), ob die Prozesse der Supportleistung konkret genug aufgezeigt worden seien (ZK1.1.3) und ob die Angaben zum Senior 3 den Anforderungen entsprächen (ZK1.2.6), sei sachgemäss, zweckmässig und unter Berücksichtigung der allgemeinen Rechtsprinzipien erfolgt. Unabhängig davon, ob für das Seniorprofil 3 eine der beiden Personen zum Seniorprofil 1 oder 2 oder eine neue Person angeboten werde, müsse diese Person die Anforderungen im Katalog der Zuschlagskriterien erfüllen.

8.3 Gemäss Art. 31 BöB kann Unangemessenheit im Beschwerdeverfahren nicht gerügt werden. Bei der Beurteilung der Anbieter aufgrund der Eignungskriterien kommt der Vergabestelle grosses Ermessen zu (Zwischenentscheid des Bundesverwaltungsgerichts B-504/2009 vom 3. März 2009 E. 6.1; GALLI / MOSER / LANG / STEINER, N. 564 f.). Ermessensmissbrauch liegt vor, wenn die Behörde zwar im Rahmen des ihr vom Gesetz eingeräumten Ermessens handelt, sich aber von unsachlichen, dem Zweck der massgebenden Vorschriften fremden Erwägungen leiten lässt und insbesondere allgemeine Rechtsprinzipien, wie das Verbot von Willkür oder rechtsungleicher Behandlung, das Gebot von Treu und Glauben sowie den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, verletzt (ANDRÉ MOSER / MICHAEL BEUSCH / LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. A., Basel 2013, N. 2.184 mit Hinweisen).

8.3.1 Ziff. 3.8 der Ausschreibung ("geforderte Nachweise") hält unter "EK02: Referenzen" fest:

> "Der Anbieter verfügt über 2 Referenzen in den letzten fünf Jahren, wo das mit dem vorliegenden Ausschreibungsgegenstand vergleichbare Suchsystem und dazu erforderliche Dienstleistungen im Rahmen der Realisierung, Implementierung, Wartung und Betrieb erbracht wurden."

Zuschlagskriterium ZK 1.1.1 wird in Anhang 4 zum Pflichtenheft folgendermassen beschrieben:

> "Der Anbieter verfügt aus den vergangenen 5 Jahren über explizite Erfahrung bei der Konzeption, Implementierung und Einführung von Web-Suchsystemen und Enterprise Search Systemen in einer mit dem vorliegenden Ausschreibungsgegenstand vergleichbaren Konstellation und damit benötigten Arbeitsleitungen."

Gemäss Evaluationsbericht erhielt die Beschwerdeführerin für ZK1.1.1 200 von 400 möglichen Punkten, wobei der Abzug wie folgt begründet wurde:

> "Referenzen von der Grösse und Komplexität her nicht vergleichbar. Die Suche in eher homogenen Daten unterscheidet sich wesentlich von einer solchen in einem heterogenen, komplexen Konzernumfeld (BVerw); dies insbesondere bzgl. Anforderungen an IAM."

Als Referenzen nannte die Beschwerdeführerin in ihrer Offerte einzig Aufträge für die F._____ AG und die G._____. Ihr Projekt für ein Suchsystem der E._____ kann daher im vorliegenden Verfahren keine Rolle spielen.

Die Beurteilung, ob eine bestimmte Referenz die Fähigkeit des Unternehmens zur Erfüllung des ausgeschriebenen Auftrags nachzuweisen vermag, steht im Ermessen der Vergabebehörde (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-4366/2009 vom 24. Februar 2010 E. 2.1 mit Hinweisen; GALLI / MOSER / LANG / STEINER, N. 565 mit Hinweisen).

Prima facie erscheint die oben zitierte Begründung des Punkteabzugs zu Lasten der Beschwerdeführerin sachlich vertretbar und jedenfalls nicht ausserhalb des Ermessens der Vergabestelle liegend. Für einen Ermessensmissbrauch derselben bestehen insofern bei erster Beurteilung aufgrund der vorhandenen Akten keine Indizien.

Da die Beschwerdeführerin erklärt, es gebe in der ganzen Schweiz nur wenige Betriebe, welche ein Volumen an zu indexierenden Dokumenten hätten, das mit demjenigen der Bundesverwaltung vergleichbar sei, stellen sich Zweifel ein, ob der Anbieterkreis und damit der Wettbewerb durch die verlangten Referenzen nicht auf vergaberechtswidrige Weise eingeschränkt wurde (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-1470/2010 vom 29. September 2010 E. 2.2 und E. 6; GALLI / MOSER / LANG / STEINER, N. 557 mit Hinweisen). Neben der Beschwerdeführerin erhielt eine weitere Anbieterin bei ZK1.1.1 einen Abzug von 50 % (200 von maximal 400 Punkten), weil zwei ihrer (drei) dokumentierten Projekte als nicht mit dem vorliegenden Ausschreibungsgegenstand vergleichbar beurteilt wurden. Ungeachtet dessen ist nicht erkennbar, dass kein genügender Wettbewerb geherrscht hätte, zumal weder die Beschwerdeführerin noch die erwähnte weitere Offerentin vom Vergabeverfahren ausgeschlossen wurde und insgesamt fünf Anbieterinnen im Rennen blieben.

8.3.2 ZK 1.1.3 umfasst nach Anhang 4 zum Pflichtenheft Folgendes:

> "Der Anbieter zeigt auf, wie nach Produktivsetzung des Suchsystems Bund die Supportleistungen (2nd und 3rd Level) in der Betriebsphase praktiziert werden.
>
> - Der Anbieter dokumentiert, welche Supportorganisation (2nd und 3rd Level) bereitgestellt wird/werden und mit welchen Prozessen eine effiziente Abwicklung von Kundenanfragen sichergestellt werden kann.
>
> - Der Anbieter dokumentiert, wie die Anwendungsverantwortlichen (Fach) und die betriebsverantwortlichen Personen resp. Applikationsverantwortlichen (BIT) in die Supportorganisation integriert werden sollen."

Laut Evaluationsbericht erzielte die Beschwerdeführerin bei ZK 1.1.3 100 von 200 Punkten, was die Vergabestelle folgendermassen begründete:

> "Wie konkret eine effiziente Abwicklung sichergestellt werden kann ist nicht erkennbar. Prozesse fehlen.
>
> Konkrete Informationen zu den effektiv zu praktizierenden Prozessen fehlen. Ebenfalls fehlt eine klare Verantwortlichkeit zwischen Fach und BIT."

Nach der oben zitierten Formulierung von ZK1.1.3 musste die Supportorganisation offenbar nicht unbedingt schematisch veranschaulicht werden. Ein Konkurrenzangebot, welches unter ZK1.1.3 die maximale Punktzahl erreichte, zeigt die Supportorganisation im Wesentlichen mittels eines Ablaufschemas. Inhaltlich scheint dieses auf den ersten Blick zwar nicht konkreter oder detaillierter zu sein als die rein sprachliche Darstellung der Beschwerdeführerin, doch kann dies letzten Endes wohl nur mit einschlägigem Fachwissen definitiv beurteilt werden. Andererseits lässt sich ein Punkteabzug zu Lasten der Beschwerdeführerin wegen unklarer Verantwortlichkeiten im Verhältnis zwischen "Fach" und BIT prima facie sachlich nachvollziehen. Dementsprechend dürfte die Vergabestelle ihr Ermessen bei der Bewertung von ZK1.1.3 nicht missbraucht haben.

8.3.3 In Anhang 4 zum Pflichtenheft wird ZK1.2.6 wie folgt umschrieben:

> "Senior 3: Schriftliche Darlegung von Kenntnissen und Erfahrungen, die bei Konzeption und Umsetzung von Suchsystemen für Grossorganisationen in heterogenen Umgebungen während der letzten 5 Jahre erworben wurden."

Von maximal möglichen 460 erreichte die Beschwerdeführerin bei diesem Zuschlagskriterium 230 Punkte, was die Vergabestelle so begründete:

> "Zum dokumentierten Projekt 1 wurden keine Arbeiten in Konzeption und Umsetzung (fachlich / technisch) dokumentiert – nur Projektmanagementarbeiten.
>
> Zum dokumentierten Projekt 2 wurden keine konkreten fachlichen und technischen Arbeiten im Rahmen der Realisierung erkannt."

Es liegt im Ermessen der Vergabestelle, Konzeptionserfahrung (aus dem dokumentierten Projekt 1) für alle drei angebotenen Seniorprofile der Beschwerdeführerin zu verlangen. Wenngleich an sich nur zwei entsprechende Personen in der Offerte genannt werden mussten, kann der Ver-

gabestelle in diesem Zusammenhang prima facie kein Ermessensmissbrauch vorgeworfen werden. Offenbar legte sie Wert darauf, dass (sämtliche) Personen, welche die Aufgaben eines Seniors 3 wahrnehmen, konzeptionelle Erfahrung nachzuweisen vermögen, was sich allem Anschein nach nicht als sachfremd oder willkürlich bezeichnen lässt. Abgesehen davon beanstandete die Vergabestelle den von der Beschwerdeführerin vorgeschlagenen Senior 3 auch wegen Unzulänglichkeiten bezüglich des dokumentierten Projekts 2.

9.
Zusammenfassend erscheint die Beschwerde bei vorläufiger, auf die verfügbaren Akten gestützter Beurteilung der Rechtslage nicht als offensichtlich unbegründet. Angesichts dessen ist mittels einer Interessenabwägung über die Erteilung der aufschiebenden Wirkung zu befinden (vgl. oben E. 5).

9.1 Die Beschwerdeführerin argumentiert, auf der einen Seite sei ihr Interesse, die Möglichkeit zum Zuschlag zu erhalten, ausgewiesen. Das Auftragsvolumen von […] Franken sei für sie als KMU substantiell. Dieses Interesse decke sich nicht nur mit dem öffentlichen Interesse an der Gewährung des Rechtsschutzes. Es entspreche aufgrund des qualitativ und preislich hochstehenden Angebots der Beschwerdeführerin auch dem öffentlichen Interesse des Beschaffungsrechts, nämlich dem optimalen Einsatz öffentlicher Mittel.

Dem stehe auf der anderen Seite kein Nachteil einer allfälligen Verzögerung entgegen. Es obliege der Beschaffungsstelle, einen solchen geltend zu machen. Bereits aus den Unterlagen ergebe sich jedoch, dass keine Dringlichkeit vorliege, die es rechtfertigen würde, den Rechtsschutz faktisch auszuhebeln und die Beschwerdeführerin auf die unzulängliche Möglichkeit des blossen Feststellungsurteils (Art. 32 Abs. 2 BöB) zu beschränken. Das heutige Suchsystem Bund sei nach wie vor in Betrieb, und der blosse Umstand, dass es sich gegen das Ende seines Lebenszyklus hin bewege, bewirke keine Dringlichkeit. Das Pflichtenheft selber (S. 10) sehe die Produktivsetzung des neuen Suchsystems erst per erstem Quartal 2015 vor und auch dies nur unter dem Vorbehalt des Vertragsschlusses im Jahr 2013, was ohnehin nicht mehr möglich sei. Auch laufe der Beschaffungsprozess bereits seit 2011 (Pflichtenheft S. 9) und habe einen langfristigen Horizont bis 2020. Weder aus Sicht der Beschaffungsstelle noch der Zuschlagsempfängerin sei der Zuschlag also derart

zeitkritisch, dass die Rechtsstellung der Beschwerdeführerin ausgehebelt werden müsste.

9.2 Die Vergabestelle äussert sich nicht direkt zur Interessenabwägung. Am Schluss ihrer Duplik führt sie aus, es bestehe kein Anlass, das Verfahren durch die Gewährung der Einsicht in zusätzliche Akten zu verzögern. Im Gegenteil gebiete das öffentliche Interesse an der Beschaffung eine rasche Umsetzung des Zuschlagsentscheids.

9.3 Seitens der Vergabestelle wird nicht behauptet, das heutige Suchsystem des Bundes könne seine Funktion nicht noch für eine gewisse Zeit erfüllen. Überdies werden keine konkreten Gründe vorgebracht, wonach die Umsetzung des angefochtenen Zuschlags dringlich wäre. Entsprechende Anhaltspunkte finden sich auch nicht in den Akten. Mithin sind keine Interessen erkennbar, welche das Interesse an der Gewährung wirksamen Rechtsschutzes sowie dasjenige der Beschwerdeführerin am Fortbestehen der Möglichkeit, den Zuschlag zu erhalten, überwiegen könnten. Unter diesen Umständen ist der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu erteilen.

10.
Über die Kosten- und Entschädigungsfolgen dieses Zwischenentscheides ist mit dem Entscheid in der Hauptsache zu befinden.

11.
Über das Akteneinsichtsbegehren der Beschwerdeführerin ist, soweit es durch die bis anhin gewährte Akteneinsicht nicht gegenstandslos geworden ist, zu einem späteren Zeitpunkt zu befinden.

12.
Über das weitere Vorgehen, namentlich über die Ansetzung des Schriftenwechsels in der Hauptsache, ist zu einem späteren Zeitpunkt zu entscheiden.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Der Antrag der Beschwerdeführerin, es sei der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu erteilen, wird gutgeheissen.

2.
Über das Akteneinsichtsbegehren der Beschwerdeführerin wird, soweit es nicht gegenstandslos geworden ist, zu einem späteren Zeitpunkt befunden.

3.
Über das weitere Vorgehen, namentlich über die Ansetzung des Schriftenwechsels in der Hauptsache, wird zu einem späteren Zeitpunkt entschieden.

4.
Über die Kosten- und Entschädigungsfolgen dieses Zwischenentscheides wird im Endentscheid befunden.

5.
Diese Verfügung geht an:

– die Beschwerdeführerin;
– die Vergabestelle;
– die Zuschlagsempfängerin (auszugsweise).

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:	Der Gerichtsschreiber:
Maria Amgwerd	Urs Küpfer

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden, sofern die Voraussetzungen nach den Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) erfüllt sind. 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 der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 8. April 2014