



Abteilung II

Postfach
CH-9023 St. Gallen
Telefon +41 (0)58 465 25 60
Fax +41 (0)58 465 29 80
www.bundesverwaltungsgericht.ch

Geschäfts-Nr. B-620/2018
flr/rit/fao

Zwischenentscheid vom 13. Juni 2018

Besetzung

Richter Ronald Flury (Vorsitz),
Richter Pascal Richard, Richter Hans Urech,
Gerichtsschreiber Thomas Ritter.

In der Beschwerdesache

Parteien

X. _____ AG,
vertreten durch die Rechtsanwälte
Lukas Bühlmann und Dr. iur. Michael Reinle,
Meyerlustenberger Lachenal AG,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Bauten und Logistik BBL,
vertreten durch lic. iur. Julia Bhend, Rechtsanwältin,
Probst Partner AG,
Vergabestelle,

Gegenstand

Öffentliches Beschaffungswesen,
Projekt "(17007) 620 (Ersatz Kuvertiersysteme)",
SIMAP-Meldungsnummer 1001943,
SIMAP-Projekt-ID 157001,

stellt das Bundesverwaltungsgericht fest:**A.**

Am 16. Juni 2017 schrieb das Bundesamt für Bauten und Logistik BBL (nachfolgend: Vergabestelle) auf der Internetplattform SIMAP einen Lieferauftrag gemäss Gemeinschaftsvokabular CPV 30131200 ("Kuvertiermaschinen") mit dem Projekttitel "(17007) 620 (Ersatz Kuvertiersysteme)" im offenen Verfahren aus.

B.

In der Folge gingen vier Angebote ein, darunter dasjenige der X. _____ AG. Von ihr stammen die bisher eingesetzten Kuvertiersysteme, welche mit der Beschaffung abgelöst werden sollen.

C.

Am 10. Januar 2018 publizierte die Vergabestelle auf SIMAP (Meldungsnummer 1001943), dass sie den Zuschlag an die Y. _____ AG (nachfolgend: Zuschlagsempfängerin) zum Preis von Fr. 13'710'921.20 (ohne MwSt.) erteilt habe. Die Vergabestelle begründete den Zuschlagsentscheid damit, dass insbesondere die generell höhere Bewertung der qualitativen Kriterien ausschlaggebend gewesen sei.

D.

D.a Gegen diese Verfügung erhebt die X. _____ AG (nachfolgend: Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 29. Januar 2018 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und stellt "zur Hauptsache" folgende Rechtsbegehren:

1. Der Zuschlag der Vergabestelle vom 8. Januar 2018 an die Zuschlagsempfängerin sei aufzuheben und der Zuschlag sei direkt durch die angerufene Beschwerdeinstanz der Beschwerdeführerin zu erteilen.
2. Eventualiter sei der erteilte Zuschlag aufzuheben und die Sache zur Neuentscheidung an die Vergabestelle zurückzuweisen, mit der Weisung, den Zuschlag der Beschwerdeführerin zu erteilen.
3. Subeventualiter sei der erteilte Zuschlag aufzuheben und es sei die Vergabestelle anzuweisen, die Leistungen aufgrund der korrekten Bewertung der Angebote neu zu vergeben.
4. Sollte die aufschiebende Wirkung nicht erteilt werden und die Vergabestelle im Zeitpunkt des Entscheids den Vertrag mit der Zuschlagsempfängerin abgeschlossen haben, sei die Rechtswidrigkeit der Zuschlagsverfügung vom 8. Januar 2018 festzustellen und davon Vormerk zu nehmen,

dass die Beschwerdeführerin sich vorbehält, für den infolge des rechtswidrigen Zuschlags verursachten Schaden Ersatz zu verlangen.

5. Die Verfahrenskosten seien der Vergabestelle und der Zuschlagsempfängerin aufzuerlegen, sofern sich letztere am Verfahren beteiligt.
6. Die Vergabestelle und die Zuschlagsempfängerin, sofern sich letztere am Verfahren beteiligt, seien zu verpflichten, der Beschwerdeführerin eine angemessene Parteientschädigung (inkl. MWST und Auslagen) zu bezahlen.

Zur Begründung führt die Beschwerdeführerin im Wesentlichen an, die Vergabestelle habe keine korrekte Bewertung der qualitativen Zuschlagskriterien vorgenommen, weshalb sie zu wenig und die Zuschlagsempfängerin zu viele Punkte erhalten habe. Da ihr Angebot preislich günstiger gewesen sei, hätte der Zuschlag bei rechtmässiger Bewertung ihr erteilt werden müssen. Zudem sei der Angebotspreis der Zuschlagsempfängerin deutlich zu tief, weil bei der geforderten Anbindung zwischen dem bestehenden Mailstream Productivity Series (MPS) System der Beschwerdeführerin, einem bereits bisher in Gebrauch stehenden System, und den neu zu beschaffenden Systemen zwingend Zusatzkosten entstünden. Die Beschwerdeführerin bestreitet, dass die Zuschlagsempfängerin die technische Spezifikation TS.03.01 erfüllt habe, weil sie ohne Mitwirkung der Beschwerdeführerin ihr System nicht in deren MPS-System einbinden könne. Dies müsse zum Ausschluss der Zuschlagsempfängerin aus dem Verfahren führen.

D.b In prozessualer Hinsicht beantragt die Beschwerdeführerin, es sei der Beschwerde zunächst superprovisorisch, danach definitiv, die aufschiebende Wirkung zuzuerkennen und es sei der Vergabestelle zu verbieten, den Vertrag mit der Zuschlagsempfängerin abzuschliessen.

Des Weiteren beantragt sie, es sei ihr Einsicht in die Vergabeakten, insbesondere in die Punkteverteilung für die Angebote zu gewähren, und es sei ihr nach gewährter Akteneinsicht Frist anzusetzen zur Ergänzung der Beschwerde. Eventualiter sei, für den Fall, dass ihr keine vollumfängliche Akteneinsicht gewährt werde, eine Expertise gerichtlich in Auftrag zu geben, welche die Überprüfung der Bewertung der Angebote der Zuschlagsempfängerin und der Beschwerdeführerin zum Gegenstand habe. Diese habe die Frage zu beantworten, ob die Bewertung der Angebote korrekt und in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Bestimmungen und den Ausschreibungsunterlagen erfolgt sei, und ob die Vergabestelle ihr Ermessen pflichtgemäss ausgeübt habe oder das Ermessen bei der Beurteilung der Angebote überschritten oder missbraucht worden sei.

E.

Mit superprovisorischer Verfügung vom 31. Januar 2018 ordnete der Instruktionsrichter an, dass bis zum Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts über den Antrag betreffend Erteilung der aufschiebenden Wirkung alle Vollzugsvorkehrungen, welche den Ausgang des hängigen Beschwerdeverfahrens präjudizieren könnten, namentlich der Vertragsabschluss mit der Zuschlagsempfängerin, zu unterbleiben hätten. Zugleich wurde die Vergabestelle ersucht, die vollständigen Akten betreffend das in Frage stehende Vergabeverfahren und eine Stellungnahme zu den prozessualen Anträgen einzureichen. Ebenfalls wurde der Zuschlagsempfängerin mit Hinweis auf die Kostenfolgen freigestellt, eine Stellungnahme einzureichen.

F.

Die Zuschlagsempfängerin hat sich innert der angesetzten Frist nicht als Partei des vorliegenden Verfahrens konstituiert.

G.

Die Vergabestelle beantragt mit Stellungnahme vom 27. Februar 2018, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit auf sie eingetreten werden könne.

Als Begründung führt sie an, das Angebot der Beschwerdeführerin habe beim wichtigen Zuschlagskriterium ZK.02.04 gemäss den ausdrücklichen Bedingungen der Ausschreibung mit 0 Punkten bewertet werden müssen. Damit weise es einen deutlichen Punkterückstand auf, der auch durch die verlangten Korrekturen nicht aufgeholt werden könne. Zudem habe die Beschwerdeführerin nach Ablauf der Angebotsfrist im Rahmen der Offertbereinigung unaufgefordert ein zweites, zusätzliches Angebot mit einer anderen technischen Lösung eingereicht. Die Beschwerde beziehe sich ausschliesslich auf das zweite Angebot, welches aber klar verspätet erfolgt sei und deshalb nicht berücksichtigt werden könne. Selbst wenn man das zweite Angebot in die Bewertung einbezöge, erlangte es weniger Punkte als dasjenige der Zuschlagsempfängerin. Somit habe das Angebot der Beschwerdeführerin keine Chancen auf den Zuschlag. Sodann erfülle die Beschwerdeführerin die technische Spezifikation TS.02.30 nicht. Bei der Auswertung des Angebots habe die Erfüllung offen gelassen werden können, da die Beschwerdeführerin unabhängig davon keine Chancen auf den Zuschlag gehabt hätte. Inzwischen habe sie die technische Spezifikation TS.02.30 nachevaluiert und festgestellt, dass die Beschwerdeführerin aus-

geschlossen werden müsse. Währenddessen habe die Zuschlagsempfängerin alle zwingenden Anforderungen erfüllt. Die Beschwerde sei somit offensichtlich unbegründet.

In prozessualer Hinsicht beantragt die Vergabestelle, das Gesuch der Beschwerdeführerin um Erteilung der aufschiebenden Wirkung sei abzuweisen. Im Weiteren beantragt sie, der Beschwerdeführerin keine Einsicht in die im eingereichten Aktenverzeichnis und im Beilagen-Verzeichnis besonders gekennzeichneten Unterlagen zu gewähren. Die Anträge auf Ergänzung der Beschwerde und auf Einholen einer gerichtlichen Expertise seien zudem abzuweisen.

H.

Mit Instruktionsverfügung vom 13. März 2018 unterbreitete das Gericht der Vergabestelle einen auszugsweisen Abdeckungsvorschlag für den Evaluationsbericht vom 19. Dezember 2017 zur Stellungnahme.

Mit Eingabe vom 20. März 2018 reichte die Vergabestelle einen neuen Abdeckungsvorschlag für den Evaluationsbericht ein und erklärt sich zudem damit einverstanden, der Beschwerdeführerin Einsicht in die abgedeckten Passagen der Stellungnahme vom 27. Februar 2018 – namentlich in den (dritten) Rang der Beschwerdeführerin – zu gewähren. Dieser Abdeckungsvorschlag und die ungeschwärzte Version der Stellungnahme wurden der Beschwerdeführerin mit Verfügung vom 22. März 2018 zugestellt.

Weiter führt die Vergabestelle ebenfalls mit Eingabe vom 20. März 2018 aus, der Beschwerdeführerin fehle die Legitimation zur Beschwerde, weil sie keine Aussicht auf den Zuschlag habe.

I.

Mit einer weiteren Eingabe vom 16. April 2018 bezieht die Beschwerdeführerin Stellung zu den Ausführungen der Vergabestelle betreffend die prozessualen Anträge. Des Weiteren konkretisiert sie ihr Begehren um Akteneinsicht.

Mit unaufgeforderten Eingaben vom 27. April 2018 und 15. Mai 2018 nehmen die Vergabestelle und die Beschwerdeführerin erneut zur Frage der aufschiebenden Wirkung Stellung.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gegen den Zuschlag in einem Vergabeverfahren ist im Anwendungsbereich des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen vom 16. Dezember 1994 (BöB, SR 172.056.1) die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zulässig (Art. 29 Bst. a i.V.m. Art. 27 Abs. 1 BöB). Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet auch über Gesuche um Erteilung der aufschiebenden Wirkung (Art. 28 Abs. 2 BöB).

1.2 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht bestimmt sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), soweit das BöB und das Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) nichts anderes bestimmen (vgl. Art. 26 Abs. 1 BöB und Art. 37 VGG). Gemäss Art. 31 BöB kann die Unangemessenheit vor Bundesverwaltungsgericht nicht gerügt werden.

1.3 Das BöB erfasst nur Beschaffungen, welche dem GATT/WTO-Übereinkommen vom 15. April 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (Government Procurement Agreement [GPA, SR 0.632.231.422]) unterstellt sind (BVGE 2008/48 E. 2.1 mit Hinweisen "Areal- und Gebäudeüberwachung PSI"). Es ist anwendbar, wenn die Auftraggeberin dem Gesetz untersteht (Art. 2 Abs. 1 BöB), wenn der Beschaffungsgegenstand sachlich erfasst wird (Art. 5 BöB), der geschätzte Wert des zu vergebenden öffentlichen Auftrages den entsprechenden Schwellenwert von Art. 6 Abs. 1 BöB erreicht und keiner der Ausnahmetatbestände von Art. 3 BöB gegeben ist.

1.3.1 Die Vergabestelle ist Teil der allgemeinen Bundesverwaltung und untersteht damit dem BöB (Art. 2 Abs. 1 Bst. a BöB). Der ausgeschriebene Lieferauftrag umfasst in erster Linie die Lieferung von Kuvertiersystemen (C4/C5 Kombi-Einzelblattkuvertiersysteme und C4/C5 Kombi-Endloskuvertiersysteme), von Datenintegritätssoftware und Postboxensystemen (vgl. Ziff. 2.1 und 2.6 der Ausschreibung). Die Beschaffung fällt demnach gemäss Art. 5 Abs. 1 Bst. a BöB in den sachlichen Anwendungsbereich des BöB. Der Zuschlag wurde für den Preis von Fr. 13'710'921.20 (ohne MwSt.) vergeben. Somit ist der Schwellenwert für Lieferaufträge von Fr. 230'000.– klar überschritten (vgl. Art. 6 Abs. 1 Bst. a BöB i.V.m. Art. 1 Bst. a der Verordnung des WBF über die Anpassung der Schwellenwerte im öffentlichen Beschaffungswesen für die Jahre 2016 und 2017 vom 23. November 2015 [AS 2015 4743]).

Ausnahmen im Sinne von Art. 3 BöB sind nicht gegeben.

1.3.2 Die angefochtene Zuschlagsverfügung fällt demgemäss in den Anwendungsbereich des BöB und das Bundesverwaltungsgericht ist prima facie für die Beurteilung der vorliegenden Streitsache zuständig.

1.4 Über das Begehren um Erteilung der aufschiebenden Wirkung im Rahmen der Anfechtung eines Zuschlags entscheidet das Bundesverwaltungsgericht gemäss ständiger Praxis in Dreierbesetzung (Zwischenentscheid des BVGer B-3402/2009 vom 2. Juli 2009 "Microsoft", auszugsweise publiziert in BVGE 2009/19 E. 1.2 mit Hinweisen; vgl. dazu PETER GALLI/ANDRÉ MOSER/ELISABETH LANG/MARC STEINER, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, 3. Aufl. 2013, Rz. 1340, mit Hinweisen).

2.

2.1 Gegenstand des vorliegenden Zwischenentscheids ist der Antrag der Beschwerdeführerin auf Erteilung der aufschiebenden Wirkung. Im Unterschied zu Art. 55 Abs. 1 VwVG sieht Art. 28 Abs. 1 BöB vor, dass der Beschwerde von Gesetzes wegen keine aufschiebende Wirkung zukommt. Sie kann aber durch das Bundesverwaltungsgericht auf Gesuch hin erteilt werden (Art. 28 Abs. 2 BöB).

2.2 Das BöB nennt keine Kriterien, welche für die Frage der Gewährung oder Verweigerung der aufschiebenden Wirkung zu berücksichtigen sind. Es können indes die Grundsätze übernommen werden, die Rechtsprechung und Lehre zur Anwendung von Art. 55 VwVG entwickelt haben. Danach ist anhand einer Interessenabwägung zu prüfen, ob die Gründe, die für eine sofortige Vollstreckbarkeit sprechen, gewichtiger sind als jene, die für die gegenteilige Lösung angeführt werden können (BGE 129 II 286 E. 3; Zwischenentscheid des BVGer B-6837/2010 vom 16. November 2010 E. 2.1 mit Hinweis "Lüftung Belchentunnel"). Dass der Gesetzgeber im BöB den Suspensiveffekt in Abweichung zum VwVG nicht von Gesetzes wegen gewährte, zeigt, dass er sich der Bedeutung dieser Anordnung im Submissionsrecht bewusst war und eine individuelle Prüfung dieser Frage als notwendig erachtete, nicht aber, dass er diesen nur ausnahmsweise gewährt haben wollte (vgl. zum Ganzen den Zwischenentscheid des BVGer B-3402/2009 vom 2. Juli 2009 "Microsoft", auszugsweise publiziert in BVGE 2009/19 E. 2.1 mit Hinweis).

2.3 Liegt ein Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung vor, so ist im Sinne einer prima facie-Würdigung der materiellen Rechtslage in einem

ersten Schritt zu prüfen, ob aufgrund der vorliegenden Akten davon auszugehen ist, dass die Beschwerde offensichtlich unbegründet ist. Ist dies der Fall, ist die aufschiebende Wirkung von vornherein nicht zu gewähren.

Werden der Beschwerde hingegen Erfolgchancen zuerkannt oder bestehen darüber Zweifel, so ist über das Begehren um aufschiebende Wirkung aufgrund der erwähnten Interessenabwägung zu befinden. In die Abwägung einzubeziehen sind nach der ständigen Praxis der Eidgenössischen Rekurskommission für das öffentliche Beschaffungswesen (BRK), die sich das Bundesverwaltungsgericht mit dem Entscheid BVGE 2007/13 (E. 2.2) "Vermessung Durchmesserlinie" im Grundsatz zu eigen gemacht hat, einerseits die Interessen der Beschwerdeführerin an der Aufrechterhaltung der Möglichkeit, den Zuschlag zu erhalten, wobei zugleich ein gewichtiges öffentliches Interesse an der Gewährung effektiven Rechtsschutzes besteht (Zwischenentscheid des BVGer B-6177/2008 vom 20. Oktober 2008 E. 2 "Hörgeräte"). Diesen gegenüber stehen die öffentlichen Interessen, die die Auftraggeberin wahrzunehmen hat. So wird in der GATT-Botschaft 2 vom 19. September 1994 namentlich festgehalten, gegen den automatischen Suspensiveffekt spreche die Gefahr von Verzögerungen und erheblichen Mehrkosten (BBI 1994 IV 950, insbes. S. 1197; vgl. auch S. 1199; zum Ganzen den Zwischenentscheid des BVGer B-3402/2009 vom 2. Juli 2009 "Microsoft", auszugsweise publiziert in BVGE 2009/19 E. 2.1). Entsprechend hält das Bundesgericht im Rahmen der Auslegung von Art. 17 Abs. 2 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. März 2001 (IVöB) fest, dass dem öffentlichen Interesse an einer möglichst raschen Umsetzung des Vergabeentscheides von vornherein ein erhebliches Gewicht zukommt (Urteil des BGer 2P.103/2006 vom 29. Mai 2006 E. 4.2.1 mit Hinweis; in diesem Sinne auch BVGE 2008/7 E. 3.3 "Prestations de planification Grolley/FR"). Auch allfällige Interessen Dritter, namentlich der übrigen an einem Beschaffungsgeschäft Beteiligten, sind nach der ständigen Praxis zu berücksichtigen. Ausgangspunkt muss dabei — insbesondere auch in Anbetracht der Zielsetzung von Art. XX Ziff. 2 und 7 Bst. a GPA — die Gewährung eines effektiven Rechtsschutzes und die Verhinderung von Zuständen sein, welche das Rechtsmittel illusorisch werden lassen (BVGE 2007/13 E. 2.2 mit Hinweis "Vermessung Durchmesserlinie"; zum Ganzen BVGE 2017 IV/3 E. 3 "Mobile Warnanlagen").

3.

3.1 Das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung ist nicht nur abzuweisen, wenn sich die Beschwerde materiell als offensichtlich unbegründet erweist. Vielmehr dringt die Beschwerdeführerin mit ihren prozessualen Anträgen auch dann von vornherein nicht durch, wenn auf die Beschwerde prima facie aller Voraussicht nach nicht eingetreten werden kann (Zwischenentscheid des BVGer B-5293/2015 vom 4. November 2015 "E-Mail-Services für Ratsmitglieder" E. 3.1; Zwischenverfügung des BVGer B-2197/2011 vom 19. Mai 2011 E. 3.1; GALLI/MOSER/LANG/STEINER, a.a.O., Rz. 1342 m. H.). Ist dies der Fall, erübrigt sich eine Interessenabwägung (Zwischenverfügung des BVGer B-1470/2010 vom 24. März 2010 E. 3.1 m. H.).

Im vorliegenden Fall macht die Vergabestelle ausdrücklich geltend, der Beschwerdeführerin fehle die Beschwerdelegitimation, weil sie keine reellen Chancen auf den Zuschlag habe.

3.1.1 Zur Beschwerde ist berechtigt, wer vor der Vergabestelle am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (vgl. Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (vgl. Art. 48 Abs. 1 Bst. b VwVG) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (vgl. Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG).

Die Beschwerdeführerin hat am Verfahren vor der Vergabestelle teilgenommen (Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG) und ist durch die angefochtene Verfügung – der Zuschlag wurde nicht der Beschwerdeführerin, sondern einer anderen Anbieterin erteilt – besonders berührt (Art. 48 Abs. 1 Bst. b VwVG).

Zu prüfen ist weiter, ob die Beschwerdeführerin auch das zusätzlich erforderliche schutzwürdige Interesse an der Aufhebung oder Änderung der Verfügung besitzt (vgl. Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG). Dieses besteht im praktischen Nutzen, der sich ergibt, wenn ein Beschwerdeführer mit seinem Anliegen obsiegt und dadurch seine tatsächliche oder rechtliche Situation unmittelbar beeinflusst werden kann (BGE 141 II 14 E. 4.4; Urteil des BVGer B-3596/2015 vom 3. September 2015 E. 3).

3.1.2 Die Vergabestelle hat die Beschwerdeführerin in der Rangfolge der Anbieterinnen auf dem dritten Rang klassiert (zum Vorbehalt des Ausschlusses ihres Angebots: E. 4.3.1). Sie hat zwar den tiefsten Angebots-

preis unterbreitet, zufolge tieferer Bewertung bei den qualitativen Zuschlagskriterien jedoch eine geringere Gesamtpunktzahl (7'025 Punkte) als die Zuschlagsempfängerin (9'028 Punkte) und die zweitrangierte Anbieterin (7'323 Punkte) erreicht (Evaluationsbericht, S. 44).

3.1.3 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. BGE 141 II 14 E. 4 ff.) genügt der Umstand, dass jemand am Offertverfahren teilgenommen hat und nicht berücksichtigt worden ist, noch nicht, um die Legitimation zu bejahen. Der unterlegene Anbieter ist zur Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht nur legitimiert, wenn er eine reelle Chance besitzt, den Zuschlag selber zu erhalten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass, sofern die Beschwerde gutgeheissen und der Zuschlag aufgehoben würde, die Wirkung dieses Entscheides nicht auf die Anfechtenden beschränkt wäre. Führt ein Anbieter, der nicht im zweiten Platz platziert wurde, Beschwerde, hängt seine Legitimation daher davon ab, ob bei einer Aufhebung des angefochtenen Entscheids möglicherweise er selbst oder vielmehr die vor ihm Rangierten zum Zuge kämen (vgl. Urteile des BVGer B-3596/2015 vom 3. September 2015 E. 4.1, B-6337/2015 vom 26. April 2016 E. 2.6.1).

Diese Frage ist aufgrund der vom Beschwerdeführer gestellten Anträge und vorgebrachten Rügen zu beantworten. In der Regel rügt der weiter hinten platzierte Anbieter daher, dass nicht nur der Zuschlagsempfänger, sondern auch die übrigen vor ihm platzierten Mitbewerber auszuschliessen oder schlechter als er selbst zu bewerten gewesen wären oder aber, dass ein derart gravierender Verfahrensmangel vorliege, dass das Verfahren ganz oder teilweise neu durchgeführt werden müsse (Urteil des BVGer B-3596/2015 vom 3. September 2015 E. 4.1). Ob die entsprechenden Rügen begründet sind, kann sowohl Gegenstand der materiellen Beurteilung als auch bereits vorfrageweise von Bedeutung für das Vorliegen der Prozessvoraussetzungen sein (vgl. BGE 141 II 14 E. 5.1; BGE 137 II 313 E. 3.3.3). Für derartige doppelrelevante Sachverhalte gilt, dass es im Stadium der Prüfung der Eintretensvoraussetzungen genügt, wenn der Beschwerdeführer glaubhaft macht ("rende vraisemblable", vgl. Urteil des BGer 2C_134/2013 vom 6. Juni 2014 E. 2.3), dass seine Aussichten, nach einer Aufhebung der angefochtenen Verfügung den Zuschlag zu erhalten, intakt sind und nicht ein vor ihm platzierter Mitbewerber den Zuschlag erhalten würde (vgl. BGE 141 II 14 E. 5.1 m.H.; Urteil des BVGer B-3596/2015 vom 3. September 2015 E. 4.1).

3.1.4 Die Vergabestelle stellt die Legitimation der Beschwerdeführerin und ihre Aussichten auf den Zuschlag vorab damit in Abrede, dass ihr Angebot

auszuschliessen sei. Sie habe die technische Spezifikation TS.02.30 nicht erfüllt, wonach der Anbieter nachweise, dass Kuverts von C5 bis B4 mit Abrissstreifen (Prestoform) verarbeitet werden können. Auch wenn ihr Angebot nicht ausgeschlossen würde, sei ihr Punkterückstand (2003 Punkte) dennoch so gross, dass die Zuschlagsempfängerin trotz der gerügten Bewertungskorrekturen den Zuschlag erhalte.

3.1.5 Die Beschwerdeführerin macht dagegen geltend, der dritte Rang ändere nichts daran, dass ihre Erfolgchancen positiv seien, weil bei korrekter Bewertung der Angebote der Zuschlag nicht der zweitklassierten Anbieterin erteilt werden könne.

3.2 Der Beschwerdeführerin kann die Legitimation nicht deshalb abgesprochen werden, weil ihr Angebot nach Auffassung der Vergabestelle aufgrund einer nicht erfüllten technischen Spezifikation (TS.02.30) auszuschliessen sei. Sie rügt unter anderem, die Zuschlagsempfängerin erfülle die technische Spezifikation TS.03.01 (serverbasierte Closed-Loop Lösung) nicht und sei ihrerseits vom Verfahren auszuschliessen (Beschwerde, Rz. 73 ff.). Auch in Bezug auf die zweitklassierte Anbieterin bestreitet sie, dass sie die technische Spezifikation TS.02.31 (Nachweis der Taktleistungen im Bereich C5) einhalten könne (Stellungnahme vom 16. April 2018, Rz. 60, 89). Die Beschwerdeführerin könnte zudem, sofern ihr hinsichtlich der Bewertung der Zuschlagskriterien gefolgt wird, den Rückstand von 298 Punkten auf die zweitrangige Anbieterin wettmachen und sie überholen. Treffen die Rügen die Beschwerdeführerin zu und ist ihr zugleich darin zu folgen, dass sie selbst, wie sie näher begründet, die technischen Spezifikationen erfülle, hat sie somit reelle Chancen auf den Zuschlag. Die Vergabestelle hat im Vergabeverfahren offen gelassen, ob die Beschwerdeführerin die technische Spezifikation TS.02.30 erfüllt. Erst im Beschwerdeverfahren führt sie definitiv aus, dass das Angebot der Beschwerdeführerin auszuschliessen sei (siehe E. 4). Würde in dieser Verfahrenskonstellation auf die Beschwerde nicht eingetreten, wäre der Beschwerdeführerin die Möglichkeit genommen, die Zulässigkeit und Rechtzeitigkeit ihres im Raum stehenden Ausschlusses gerichtlich überprüfen zu lassen (vgl. auch Urteil des EuGH vom 19. Juni 2003 C-249/01 Hackermüller, Rz. 28).

3.3 Demgemäss ist die Beschwerdeführerin prima facie zur Beschwerde legitimiert.

3.4 Die Beschwerde wurde zudem frist- und formgerecht eingereicht (Art. 30 BöB und Art. 52 Abs. 1 VwVG) und der Kostenvorschuss wurde fristgerecht bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG).

Somit ist prima facie auf die Beschwerde einzutreten.

4.

Die Vergabestelle führt in ihrer Stellungnahme vom 27. Februar 2018 aus, die Beschwerdeführerin habe die technische Spezifikation TS 02.30 nicht erfüllt und sei daher aus dem Verfahren auszuschliessen (Rz. 61 ff.).

4.1 Gemäss Art. 12 Abs. 1 BöB bezeichnet die Auftraggeberin die erforderlichen technischen Spezifikationen in den Ausschreibungs-, Vergabe- und Vertragsunterlagen. Dabei verfügt sie über einen breiten Ermessensspielraum (vgl. Urteil des BVGer B-1570/2015 vom 7. Oktober 2015 E. 2.2, Zwischenentscheid des BVGer B-822/2010 vom 10. März 2010 E. 4.2 f. m.H.). Produktanforderungen sind – soweit sich aus der Ausschreibung nichts anderes ergibt – absolute Kriterien; ihre Nichterfüllung führt grundsätzlich unabhängig vom Vergleich mit den anderen Angeboten zur Nichtberücksichtigung des Angebots (Urteil des BVGer B-3526/2013 vom 20. März 2014 E. 6.2; Zwischenentscheide des Bundesverwaltungsgerichts B-2675/2012 vom 23. Juli 2012 E. 4.1 und B-822/2010 vom 10. März 2010 E. 5.1).

4.2 Die Vergabestelle hat in der Ausschreibung die technische Spezifikation TS.02.30 wie folgt definiert (Beilage 2 zum Pflichtenheft):

"Der Anbieter weist nach, dass Kuverts von C5 bis B4 mit Abrissstreifen (Prestoform) verarbeitet werden können."

4.3 Wie erwähnt hat die Vergabestelle das Angebot der Beschwerdeführerin einstweilen in die Gesamtbewertung einbezogen (Evaluationsbericht, S. 44). Dass die Beschwerdeführerin auszuschliessen sei, weil sie die vorgenannte Spezifikation nicht erfülle, hat sie definitiv und vorbehaltlos erst im vorliegenden Beschwerdeverfahren vorgebracht. Die Beschwerdeführerin kritisiert deshalb, ohne sich auf konkrete Beschwerdegründe zu berufen, es sei neu für sie, dass die Vergabestelle sie im Sinne einer Schutzbehauptung aus dem Verfahren ausschliessen wolle.

Zu prüfen ist daher zuerst, ob sich die Vergabestelle im vorliegenden Beschwerdeverfahren noch auf einen bei der Vergabe bereits bestehenden Ausschlussgrund berufen kann. Ist dies der Fall, ist anschliessend die materielle Zulässigkeit des Ausschlusses zu beurteilen (E. 4.4).

4.3.1 Die Vergabestelle hat im vorliegenden Fall, anders als die Beschwerdeführerin beanstandet, nicht erst im Beschwerdeverfahren auf den in Frage stehenden Ausschlussgrund hingewiesen. Da nach der ersten Auswertung der Angebote keine Anbieterin alle Eignungskriterien und technischen Spezifikationen erfüllte, gab die Vergabestelle der Beschwerdeführerin – und gleichermassen den schliesslich vor ihr klassierten Offerentinnen – die Gelegenheit zur Angebotsbereinigung (vgl. Evaluationsbericht, S. 13). Mit per E-Mail übermitteltem Schreiben vom 31. Oktober 2017 ermöglichte sie der Beschwerdeführerin, die Erfüllung der darin explizit aufgelisteten Anforderungen – darunter die technische Spezifikation 02.30 – nachträglich nachzuweisen. Wie prima facie zweifelsfrei festzustellen ist, hielt sie zudem ausdrücklich fest, auf das Angebot könne nicht eingegangen werden, sofern keine hinreichende Nachbesserung erfolge.

Damit setzte die Vergabestelle die Beschwerdeführerin zum einen davon in Kenntnis, dass die streitige Spezifikationen nicht erfüllt sei, und behielt sich zum andern ausdrücklich vor, das Angebot ohne Verbesserung im Verfahren nicht zu berücksichtigen bzw. auszuschliessen.

Bei der späteren Evaluation hat die Vergabestelle im internen Evaluationsbericht explizit offen gelassen, ob die Beschwerdeführerin die genannte Spezifikation erfüllt, weil sie selbst unter Annahme der vollständigen Erfüllung der technischen Spezifikationen keine Chancen auf den Zuschlag habe (Evaluationsbericht, S. 18, 30, 42 a.E., 44).

4.3.2 Der Ausschluss eines Anbieters vom Verfahren kann durch gesonderte Verfügung, aber auch implizit durch Zuschlagserteilung an einen anderen Submittenten erfolgen (vgl. GALLI/MOSER/LANG/STEINER, a.a.O. Rz. 450 m.H.). Aus dem Gesetz ergibt sich allerdings keine Pflicht der Vergabestelle, in jedem Fall sämtliche Anbieter, welche die technischen Spezifikationen nicht erfüllen, formell vom Verfahren auszuschliessen, obgleich diese Frage für den Zuschlag insofern nicht relevant ist, als ein anderer Anbieter alle Anforderungen erfüllt und das wirtschaftlich günstigste Angebot eingereicht hat (in Bezug auf Eignungskriterien Urteil des BVGer B-3875/2016 vom 12. Oktober 2016 E. 2.2 ff.).

Nachdem die Vergabestelle bei ihrer Prüfung erkannte, dass kein Angebot die technischen Spezifikationen auf Anhieb erfüllte, bot sie vorliegend Hand für eine Angebotsbereinigung und wies wie erwähnt in transparenter Weise auf die mangelnde Erfüllung durch die Beschwerdeführerin hin. Den Entscheid, das Angebot nicht zu berücksichtigen, sofern es die offenen

Spezifikationen möglicherweise weiter nicht einhalte, behielt sie sich für einen späteren Zeitpunkt ausdrücklich vor (E. 4.3.1). Im Folgenden stellte sich bei der Beurteilung der Zuschlagskriterien aus ihrer Sicht heraus, dass die Offerte der Beschwerdeführerin ohnehin nicht die wirtschaftlich günstigste sei (vgl. auch nachfolgende E. 8), weshalb sie die vorbehaltene Frage der Erfüllung von TS.02.30 vorerst weiter offen liess und den Zuschlag dem ihres Erachtens wirtschaftlich günstigsten Angebot der Zuschlagsempfängerin erteilte. Diese hatte nach Auffassung der Vergabestelle mit dem bereinigten Angebot alle technischen Spezifikationen erfüllt. In gleicher Weise verfuhr sie hinsichtlich der zweitklassierten Offerentin, für welche sie ebenfalls offen liess, ob ihr Angebot der technischen Spezifikation TS.02.30 nachkomme (Evaluationsbericht, S. 13, 18, 24). Die entsprechende Darstellung der internen Entscheidungsabläufe durch die Vergabestelle (vgl. Stellungnahme vom 27.2.2018, Rz. 61 ff.) ist in sich schlüssig und wird durch den Vorbehaltsvermerk im Evaluationsbericht bestätigt.

4.3.3 In der Lehre wird vertreten, es verstosse gegen den Grundsatz von Treu und Glauben, wenn eine Vergabestelle einer Beschwerdeführerin erstmals im Beschwerdeverfahren einen ihr schon vor dem Zuschlag bekannten Umstand als Ausschlussgrund vorhalte (MARTIN BEYELER, in: Bau-recht 2017, S. 52; vgl. auch CHRISTOPH JÄGER, Ausschluss vom Verfahren – Gründe und der Rechtsschutz, in: Zufferey/Stöckli [Hrsg.], Aktuelles Vergaberecht 2014, Zürich 2014, S. 352; GALLI/MOSER/LANG/STEINER, a.a.O., Rz. 452 m.H.). Eine solche Konstellation liegt vorliegend jedoch von vornherein nicht vor, weil die Vergabestelle die Beschwerdeführerin nicht erst im Beschwerdeverfahren, sondern bereits im Vergabeverfahren am 31. Oktober 2017 auf die nicht erfüllte Spezifikation hinwies und einen Vorbehalt hinsichtlich der Nichtberücksichtigung des Angebots anbrachte.

Das dargelegte Vorgehen der Vergabestelle ist prima facie nicht zu beanstanden. So bestehen auch keine Anzeichen, dass die Vergabestelle bei der nachträglichen Prüfung der Spezifikation (vgl. Stellungnahme der Vergabestelle vom 27. Februar 2018, Rz. 62 ff. m.H.) ihre Pflicht zur Gleichbehandlung der Anbieterinnen verletzt hätte, sie also einer Anbieterin im Unterschied zu den anderen Nachteile auferlegt oder Vorteile gewährt hätte (vgl. Urteil B-3875/2016 E. 2.3; Entscheid der BRK 2003-032 vom 15. Juni 2004 E. 2c und d/aa). Ebenso wenig bestehen Indizien für überspitzten Formalismus. Auch hat die Vergabestelle den Anbieterinnen in der Zeit zwischen der bereinigten Offerteingabe und dem Zuschlag keinen weiteren (allenfalls zwecklosen) Aufwand verursacht (vgl. in dieser

Hinsicht Urteil B-3875/2016 E. 2.3 mit Verweis auf MARTIN BEYELER, Ziele und Instrumente des Vergaberechts, 2008, Rz. 211).

4.3.4 Die Beschwerdeführerin kritisiert schliesslich, dass die Vergabestelle nach dem Zuschlag im (per E-Mail-Verkehr erfolgten) Debriefing keinen entsprechenden Vorbehalt angebracht habe. Ob die Vergabestelle, indem sie beispielsweise keine Eventualbegründung angebracht hat, wonach das Angebot im Übrigen auszuschliessen wäre, gegen ihre Begründungspflicht oder gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstossen hat, ist jedoch nicht weiter von Belang. Insbesondere ist nicht ersichtlich, inwiefern ein solcher allfälliger Fehler die Vergabestelle hinderte sich darauf zu berufen, dass die Beschwerdeführerin die technischen Spezifikationen nicht erfüllt habe.

4.3.5 Somit ist es der Vergabestelle prima facie unbenommen geltend zu machen, die Beschwerdeführerin erfülle die technische Spezifikation TS 02.30 nicht und ihre Offerte sei daher auszuschliessen.

4.4

Demzufolge ist zu prüfen, ob der Ausschluss des Angebots der Beschwerdeführerin materiell zulässig ist.

4.4.1 Im Einzelnen führt die Vergabestelle aus, gemäss der technischen Spezifikation TS.02.30 weise der Anbieter nach, dass Kuverts von C5 bis B4 mit Abrissstreifen (Prestoform) verarbeitet werden können. Die Beschwerdeführerin habe im Angebot vom 28. August 2017 ausgeführt, dass sie diese Kuverts *als Beilage* verarbeiten könne. TS.02.30 beziehe sich jedoch auf *Versandkuverts*, d.h. Kuverts, in welche verpackt werde. Im Gegensatz dazu seien Beilagenkuverts solche Kuverts, die ab der Beilagenstation als Beilagen, d.h. als Rückantwortkuverts zu einem Versand, einem Versandkuvert beigepackt werden können. Für die Verarbeitung von Rückantwort-Kuverts sei auch nicht relevant, ob diese gummiert oder mit Abrissstreifen (Typ "Prestoform") versehen seien. Da das angebotene System der Beschwerdeführerin jedoch Prestoform-Kuverts nicht als Versand-, sondern nur als Beilagenkuverts verarbeiten könne, erfülle es die Anforderung nicht.

4.4.2 Die Beschwerdeführerin wendet ein, die Vergabestelle handle überspitzt formalistisch. Sie habe sich im Rahmen ihrer Angebotsbereinigung auf Aussagen des Mitarbeiters eines Herstellers von Kuverts mit Abriss-

streifen (Prestoform) gestützt, wonach Prestoform-Kuverts nicht maschinenfähig seien. Zwar habe sich diese Aussage, wie die Vergabestelle eruiert habe, nachträglich als unzutreffend erwiesen, und wisse die Vergabestelle nun, dass Prestoform-Kuverts durch Kuvertiermaschinen bearbeitet werden können. Ziel des Vergabeverfahrens sei jedoch, dass das wirtschaftlich günstigste Angebot obsiege. Es könne nicht sein, dass dieses Ziel durch überspitzten Formalismus gefährdet werde und die Vergabestelle der Beschwerdeführerin deren eigene, nicht korrekten Aussagen entgegen halte. Wenn inzwischen durch Nachforschungen der Vergabestelle klar sei, dass die Maschinen der Beschwerdeführerin Prestoform-Kuverts als Versandkuverts bearbeiten können, habe sie dies bei der Prüfung von TS.02.30 zu berücksichtigen.

4.4.3 Der Vergabestelle ist indessen darin zuzustimmen, dass für die Frage der Erfüllung der Spezifikation nicht entscheidend ist, dass Kuverts mit Abrissstreifen (Prestoform) allgemein durch Kuvertiermaschinen bearbeitet werden können ("Maschinenfähigkeit"). Massgebend ist nach klarer Umschreibung in den Ausschreibungsunterlagen, dass durch das im Vergabeverfahren *angebotene* Kuvertiersystem "Kuverts von C5 bis B4 mit Abrissstreifen (Prestoform) verarbeitet werden können." Die Anbieter haben dieser Anforderung mit ihrem konkreten Angebot zu genügen, weshalb auch nicht ausschlaggebend ist, ob und inwieweit die *zurzeit eingesetzten* Systeme der Beschwerdeführerin Prestoform-Kuverts dazu in der Lage seien. Ebenso klar erscheint prima facie, dass die technische Spezifikation durch die Verarbeitung von Kuverts als Beilagen statt als Versandkuverts nicht eingehalten wird. Insbesondere wurde in anderen technischen Spezifikationen (TS.02.17 und TS.02.18) separat und ausdrücklich gefordert, dass das angebotene System gefaltete und ungefaltete Rückantwortkuverts ab den Beilagenstationen beipacken kann (Beilage 2 zum Pflichtenheft). Zudem hat die Vergabestelle im Rahmen der Angebotsbereinigung auf Nachfrage der Beschwerdeführerin hin explizit mit E-Mail vom 31. Oktober 2017 bestätigt, mit der Spezifikation TS 02.30 werde verlangt, dass die genannten Kuverts "als Versandkuverts (zum Beifüllen mit Beilagen)" verarbeitet werden könnten.

4.4.4 Vor diesem Hintergrund ergibt sich prima facie zweifelsfrei aus den Akten, dass das Angebot der Beschwerdeführerin die technische Spezifikation TS 02.30 nicht erfüllt hat. Wie im ursprünglichen Angebot vom 28. August 2017 hat sie auch in der nachgebesserten Offerte vom 10. November 2017 bzw. im E-Mail vom 9. November 2017 selbst erklärt, dass ihr System die Prestoform-Kuverts (nur) als Beilage verarbeiten könne, und

konnte sie deshalb weiterhin nicht darauf vertrauen die technische Spezifikation zu erfüllen. Zwar verwies sie dabei auf ein E-Mail eines (noch auszubildenden) Angestellten der Z. _____ AG (einem Produzenten von Kuverts), wonach Prestoform-Kuverts nicht maschinenfähig seien, und traf diese Aussage nicht zu, wie aus dem korrigierenden E-Mail der Z. _____ AG vom 22. Februar 2018 an die Vergabestelle hervorgeht. Dies ändert aber wie ausgeführt nichts daran, dass das angebotene Kuvertiersystem der Beschwerdeführerin, wie sie im Vergabeverfahren mehrfach selbst anführte, Kuverts von C5 bis B4 mit Abrissstreifen (Prestoform) nur als Rückantwortkuverts – und nicht wie gefordert als Versandkuverts – verarbeiten kann. Auch im Beschwerdeverfahren führt die Beschwerdeführerin nicht näher aus und erbringt keine glaubhaften Nachweise dafür, dass das Gegenteil der Fall sei. Angesichts dessen bestehen auch keine Anzeichen dafür, dass die Vergabestelle in überspitzten Formalismus verfallen wäre; im Gegenteil hat sie der Beschwerdeführerin die (ungenutzte) Gelegenheit zur Nachbesserung ihres Angebots eingeräumt.

4.4.5 Prima facie erscheint somit offensichtlich, dass das Angebot der Beschwerdeführerin die technische Spezifikation TS.02.30 nicht erfüllt und die Auffassung der Vergabestelle, wonach sie vom Verfahren auszuschliessen sei, nicht zu beanstanden ist.

Den beantragten Zuschlag für ein Angebot zu erteilen, welches die technischen Spezifikationen nicht erfüllt, kann indessen nicht in Frage kommen (vgl. E. 4.1; BGE 141 II 14 E. 4.7; BGE 139 II 489 E. 2.2.4).

5.

Die Beschwerdeführerin ihrerseits rügt, dass die Zuschlagsempfängerin die technische Spezifikation TS.03.01 nicht erfüllt habe, was zu deren Ausschluss aus dem Verfahren führen müsse.

5.1 Die Vergabestelle hat die technische Spezifikation TS.03.01 gemäss Ausschreibung folgendermassen festgelegt (Beilage 2 zum Pflichtenheft):

"Der Anbieter weist nach, dass die angebotene Software über eine serverbasierte Closed-Loop Lösung (protokollierte realtime Verarbeitung) verfügt, an welche sowohl das angebotene Grosssystem wie auch das Kleinsystem sowie das vorhandene MPS-System (von X. _____) softwaretechnisch eingebunden und uneingeschränkt betrieben werden kann."

5.2 Im Einzelnen bringt die Beschwerdeführerin vor, bei der in Frage stehenden dateigestützten Kuvertierung sei die Anbindung mehrerer Kuvertiersysteme an einen Fileserver verlangt, damit Kuvertieraufgaben sofort und parallel, d.h. an mehreren Kuvertiersystemen gleichzeitig sowie in Echtzeit verarbeitet werden könnten. Arbeiteten mehrere Kuvertiersysteme am gleichen (Druck-)Auftrag, werde die gleiche Auftragsdatei gemeinsam genutzt. Durch die Real Time Verwendung dieser Dateien sei ein sendungsgenauer Abgleich zwischen den Systemen gesichert. Diese Technologie erlaube eine Echtzeitüberwachung des ganzen Prozesses und vermeide, dass Sendungen nicht oder allenfalls mehrfach produziert würden. Fehlerhafte Dokumente würden ausgesteuert und könnten aufgrund der registrierten Daten neu erstellt werden, ohne dass beispielsweise ein Druckauftrag von 8'000 Sendungen zweimal ausgeführt werden müsse.

Müssten aber die Kuvertiersysteme zweier Unternehmen zusammenarbeiten, sei die softwareseitige Anbindung und die Gewährleistung einer Echtzeitverarbeitung eine schwierige Aufgabe. Dazu sei eine sorgfältige Analyse notwendig und müssten die Schnittstellen der Systeme von beiden Herstellern offen gelegt werden. Solle ihr vorhandenes Mailstream Productivity Series (MPS) System wie gefordert in das System der Zuschlagsempfängerin softwaretechnisch eingebunden werden, sei dies ohne ihre Mitwirkung und ohne Anpassungen von ihrer Seite nicht möglich. Das System der Zuschlagsempfängerin könne ohne Integrationsmassnahmen nicht zwischen der Soft- und Hardware kommunizieren. Die Zuschlagsempfängerin habe auf legalem Weg keine Kenntnisse von den technischen Begebenheiten der Schnittstelle des MPS erhalten können. Daher sei zu bezweifeln, dass sie die Erfüllung dieser Muss-Anforderung nachweisen könne.

5.3 Die Vergabestelle hat die technischen Spezifikationen indessen (nach der Angebotsbereinigung) als von der Zuschlagsempfängerin erfüllt eingestuft (vgl. Evaluationsbericht, S. 27). Die Einhaltung der technischen Spezifikationen TS.03.01 wurde im Sinne von "vollständigen und nachvollziehbaren Ausführungen" verlangt (Beilage 2 zum Pflichtenheft). Die Zuschlagsempfängerin hat gemäss dem am 8. November 2017 präzisierten Angebot aktenkundig bestätigt, dass die angebotene Closed Loop-Lösung den Workflow des gesamten Produktionsprozesses in Echtzeit überwache und die Verarbeitung jedes Versanddokuments entlang der gesamten Produktionskette protokolliere und entsprechend steuere. Ebenfalls hat sie bestätigt, dass das vorhandene MPS-System der Beschwerdeführerin wie

auch weitere Fremdsysteme problemlos in ihre Software-Lösung eingebunden werden könne und eine solche Installation auch bereits erfolgreich durchgeführt worden sei. Mit schriftlicher Bestätigung vom 22. Februar 2018 bekräftigt die Zuschlagsempfängerin die Möglichkeit der Einbindung und die Erfüllung der verlangten Sicherheit erneut. Sie weist überdies darauf hin, dass die von ihr angebotene Schnittstelle bereits von zahlreichen anderen Herstellern, darunter die Beschwerdeführerin, in deren Softwareumgebung eingebunden worden sei.

Des Weiteren hat die Vergabestelle eine Pressemitteilung der Beschwerdeführerin vom [Datum] eingereicht. Dieser ist zu entnehmen, dass das Kuvertiersystem der Mailstream Productivity Series sich problemlos an wechselnde Kundenanforderungen anpassen lasse und sich nahtlos in bestehende Systemlandschaften einfüge. Die Beschwerdeführerin nimmt dazu in der Eingabe vom 16. April 2018 keine Stellung.

5.4 Die Beschwerdeführerin weist zwar auf die ihres Erachtens bestehende Schwierigkeit und den Kostenaufwand einer Verknüpfung der Systeme hin. Doch räumt sie zumindest explizit ein, dass eine technische Einbindung möglich ist. Mehr ist allerdings gemäss den Ausschreibungsunterlagen (E. 5.1) auch nicht verlangt. Die Anforderung besteht definitionsgemäss darin, dass das Angebot eine serverbasierte Closed-Loop Lösung enthält, in welche das bestehende MPS-System der Beschwerdeführerin eingebunden und betrieben werden kann (E. 5.1). Erforderlich ist mit anderen Worten, wie die Vergabestelle im Rahmen ihres Ermessensspielraums rechtsfehlerfrei auslegt, dass die angebotene Software objektiv hierzu technisch in der Lage ist. Dies ist, nachdem eine Einbindung des Systems der Zuschlagsempfängerin nach Ansicht aller Beteiligten möglich ist, unbestritten der Fall. Die technische Spezifikation enthält dagegen keine Vorgaben hinsichtlich der finanziellen Aspekte oder des Schwierigkeitsgrads der Integration und bezieht sich auch nicht auf die Mitwirkung der Beschwerdeführerin.

5.5 Die Beschwerdeführerin macht im Grunde geltend, dass die Zuschlagsempfängerin die betroffene Anforderung nur mit ihrer Mitwirkung und somit überhaupt nicht erfüllen könne. Dieser Argumentation und einer entsprechenden Auslegung der Anforderung kann prima facie auch aus weiteren Gründen klarerweise nicht gefolgt werden. So plant die Vergabestelle nach eigenen Angaben, das Kuvertiersystem MPS der Beschwerdeführerin erst ungefähr im Jahr 2023 zu ersetzen, was ihr vergaberechtlich

unbenommen ist. Entsprechend ist sie darauf angewiesen die neuen Systeme integrieren zu können, ohne alle Kuvertiersysteme gleichzeitig und teilweise weit vor Ende ihres Lebenszyklus ausschreiben zu müssen. In diesem Sinn bildet es auch explizites Ziel der Ausschreibung, dass die angebotenen Systeme ihrerseits für allfällige spätere Systemintegrationen offen sind – wie etwa im Fall der dereinstigen Ablösung des MPS-Systems (Vergabeakten, Pflichtenheft, S. 22 Ziff. 3.1.10). Der Auffassung der Beschwerdeführerin zu folgen würde hingegen bedeuten, dass sie als Herstellerin der aktuell eingesetzten Systeme faktisch selbst darüber bestimmen könnte, ob überhaupt eine andere geeignete Anbieterin die technischen Spezifikationen erfüllen kann, oder sie selbst - bei verweigerter Mitwirkung - als einzige Offerentin verbliebe, die für den Zuschlag in Betracht fällt. Ist anders ausgedrückt die technische Einbindung tatsächlich nicht ohne Mitwirken der Beschwerdeführerin möglich und könnte gleichzeitig die Anforderung ohne ihre Zustimmung rechtlich nicht erfüllt werden, wäre im Ergebnis nur sie selbst in der Lage, ein den technischen Spezifikationen entsprechendes Angebot einzureichen. Dass jedoch ein Wettbewerb mehrerer Offerentinnen hinsichtlich der auszuschreibenden Beschaffung vollständig entfiel, stünde mit den gesetzlichen Zielen des Vergaberechts, das den Wettbewerb unter den Anbietern stärken will, offensichtlich im Widerspruch (Art. 1 Abs. 1 Bst. b BöB; vgl. auch Zwischenentscheid des BVGer B-822/2010 vom 10. März 2010 E. 5.1 f. "Rohre für Kühlwasser" und Urteil B-4743/2015 vom 9. Dezember 2015 E. 4.1 "Signalisation"). Technische Spezifikationen sind im Regelfall nicht derart eng zu umschreiben, dass nur ein ganz bestimmtes Produkt oder nur ein einzelner oder wenige Anbieter in Frage kommen (Urteile des BVGer B-4958/2013 vom 30. April 2014 E 2.5.3 m.H. "Projektcontrollingsystem AlpTransit"; Zwischenentscheide des BVGer B-2675/2012 vom 23. Juli 2012 E. 4.1 und B-822/2010 vom 10. März 2010 E. 5.1). Dadurch wird deutlich, dass die Frage der Erfüllung der Spezifikation TS.03.01 nicht im Sinne der (unzutreffenden) Auslegung der Beschwerdeführerin verstanden werden kann.

5.6 Demgemäss ist die technische Einbindung des angebotenen Systems der Zuschlagsempfängerin unbestritten möglich und die technische Spezifikation TS.03.01 nach rechtsfehlerfreier Auslegung der Vergabestelle unabhängig von der Mitwirkung der Beschwerdeführerin erfüllt.

Nicht Prüfungsgegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet dagegen die Frage, ob die Beschwerdeführerin aus (vertrags-)rechtlicher Sicht zur Offenlegung von technischen Schnittstellen verpflichtet ist.

Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass ein Angebot (einschliesslich des Angebotspreises) immerhin eine verbindliche Vertragsofferte darstellt, und sich der Anbieter damit - sofern der Vertrag zustande kommt - verpflichtet, die verlangte Leistung zu erbringen. Sollte sich erweisen, dass die Leistung nicht dem Angebotenen bzw. vertraglich Vereinbarten entspricht, stehen der Vergabestelle die kauf- oder werkvertraglichen Rechtsbehelfe zur Verfügung. Die Vergabestelle darf sich deshalb bis zu einem gewissen Grad darauf verlassen, dass der Anbieter seinen Vertragspflichten nachkommt, solange keine konkreten Hinweise darauf bestehen, dass dies nicht der Fall ist (vgl. BGE 141 II 14 E. 10.3; Urteil des BGer 2C_346/2013 vom 20. Januar 2014 E. 1.3.3).

5.7 Somit besteht mit Blick auf die Rügen der Beschwerdeführerin kein Anlass daran zu zweifeln, dass die Zuschlagsempfängerin die gemäss Ausschreibungsunterlagen verlangte technische Spezifikation TS.03.01 erfüllt hat. Auch in dieser Hinsicht erweist sich die Beschwerde somit als prima facie offensichtlich unbegründet.

6.

Soweit die Beschwerdeführerin auch für die Spezifikation TS.02.31 in Zweifel zieht, dass die Zuschlagsempfängerin sie erfüllt habe, kommen dieser Rüge prima facie ebenfalls keine Erfolgsaussichten zu. Der Anbieter hat nachzuweisen, dass das angebotene Grosssystem im Bereich C5 die im Pflichtenheft (Ziff. 3.1.7) geforderten Taktleistungen erbringt. Diese beziehen sich insbesondere auf das Spitzenvolumen an Sendungen pro Verarbeitungsart und Zeiteinheit. Die Vergabestelle hat auch für diese Anforderung geprüft, ob die Zuschlagsempfängerin sie erfüllt und dies aus ihrer Sicht als nachgewiesen erachtet (Evaluationsbericht, S. 24; Stellungnahme vom 27. April 2018, Rz. 32 f.). Der entsprechende Nachweis war wiederum im Sinne von vollständigen und nachvollziehbaren Ausführungen verlangt (Beilage 2 zum Pflichtenheft, S. 4), während explizit keine Testkuvertierungen gefordert wurden (Pflichtenheft, S. 43). Die Beschwerdeführerin behauptet zwar, dass die Zuschlagsempfängerin beim Zuschlagskriterium ZK.02.04 nicht die gemäss Evaluationsbericht (S. 36) erlangte Punktzahl von 2200 erreichen könne, indem sie die Anwendung "BFS Volkszählung C5" (vgl. Pflichtenheft Ziff. 8.1) ohne den Einsatz eines Vorfalzmoduls (d.h. Kreuzfalz, ohne Verwendung weiterer Anbaumodule) verarbeiten könne (E. 8.1), und zugleich ohne Leistungseinbusse die gemäss der technischen Spezifikation TS.02.31 geforderten Werte sicherstellen könne. Sie legt diese Auffassung aber weder nachvollziehbar dar noch bestehen in den Akten prima facie Anzeichen dafür, dass sich die Erfüllung

der im Bereich C5 geforderten Taktleistungen und die getroffene Bewertung des Zuschlagskriteriums ausschliessen. Es fehlen vielmehr jegliche Hinweise darauf, dass die Vergabestelle bei Prüfung des Nachweises der Spezifikation und der geforderten Werte ihr Ermessen rechtswidrig ausgeübt hätte, als sie namentlich die detaillierten Taktleistungstabellen im (bereinigten) Angebot der Zuschlagsempfängerin (Vergabeakten, Register 4.2) anforderungsgemäss als vollständig und nachvollziehbar erachtet hat.

7.

Aufgrund einer prima facie-Würdigung der Akten ergibt sich somit klar, dass einerseits die Auffassung der Vergabestelle, wonach die Beschwerdeführerin die technische Spezifikation TS.02.30 nicht erfüllt habe und somit vom Verfahren auszuschliessen, nicht zu beanstanden ist. Andererseits dringt die Beschwerdeführerin mit ihren Argumenten offensichtlich nicht durch, soweit sie vorbringt, die Zuschlagsempfängerin habe die technische Spezifikationen TS.03.01 und TS.02.31 nicht eingehalten. Bei diesem Zwischenergebnis können die weiteren Rügen der Beschwerdeführerin hinsichtlich der Bewertung der Angebote nicht dazu führen, dass der Zuschlag wie beantragt im vorliegenden Verfahren - oder im Fall der Rückweisung an die Vergabestelle - der Beschwerdeführerin anstelle der (nicht ausschliessenden Zuschlagsempfängerin) erteilt werden könnte (vgl. E. 4.1 u. E. 4.4.5). Wie sich aus den folgenden Erwägungen ergibt, wäre dies prima facie allerdings auch nicht der Fall, wenn sie sämtliche technischen Spezifikationen erfüllen würde.

8.

Die weiteren Einwände der Beschwerdeführerin betreffen die qualitativen Zuschlagskriterien, namentlich die Beurteilung ihres Angebots in Bezug auf das Zuschlagskriterium ZK.02.04.

8.1 Die tiefe Bewertung ihres Angebots beim Zuschlagskriterium ZK.02.04 war ausschlaggebend für den Rückstand der Beschwerdeführerin von 2003 Punkten auf die Zuschlagsempfängerin. Das Kriterium ist wie folgt definiert:

"Der Anbieter weist nach, dass die Anwendung BFS Volkszählung C5 (vgl. Pflichtenheft Ziff. 8.1) ohne den Einsatz eines Vorfalzmoduls verarbeitbar ist.

Lösung mit angebotenen System integriert (Kreuzfalz, ohne Verwendung weiterer Anbaumodule, Umstellung automatisiert A3/A4): 2200 Punkte (100 % Erfüllung).

Lösung mit zusätzlichen Anbaumodulen, aber ohne Vorfalzmodul: 1100 Punkte (50 % Erfüllung)

Lösung mit Vorfalzmodul: 0 Punkte (0 % Erfüllung)."

8.2 Die Vergabestelle verfügt im Rahmen der Offertbewertung über einen grossen Ermessensspielraum, in welchen das Bundesverwaltungsgericht nicht eingreift (Art. 31 BöB). Eine Korrektur der Noten- bzw. Punktegebung kommt daher nur in Betracht, soweit sich diese nicht nur als unangemessen, sondern vielmehr als rechtsfehlerhaft erweist (vgl. Zwischenentscheide des BVer B-6762/2011 vom 26. Januar 2012 E. 4.1 "Nachträge für die Systematische Sammlung des Bundesrechts" und B-4621/2008 vom 6. Oktober 2008 E. 6.3 m.H. "GIS-Software für Rail Geo System"; Urteil des BVer B-6082/2011 vom 8. Mai 2012 E. 2.3 "Kontrollsystem LSVA"; GALLI/MOSER/LANG/STEINER, a.a.O., Rz. 1388).

8.3 Laut den Ausführungen der Vergabestelle handelt sich bei dieser Anwendung (BFS Volkszählung) um einen zentralen, jährlich wiederkehrenden und zeitkritischen Verarbeitungsjob, der einen Hauptversand (Dezember), mehrere Nachversendungen sowie zwei Mahnläufe (Januar bis März) umfasst. In der Vergangenheit seien zahlreiche Qualitätsprobleme und technische Störungen aufgetreten, welche hauptsächlich auf das Vorfalzmodul und den für das Vorfalzen mittels Vorfalzmodul separaten Verarbeitungsschritt zurückzuführen seien. Diese Störungen hätten zu massiven Mehraufwänden (u.a. Überstunden und hohe Ausschussquote) sowie Produktionsverzögerungen geführt, weshalb auch die hohe Gewichtung des Kriteriums sachgerecht sei. Um die Maximalpunktzahl zu erhalten, sei entsprechend eine integrierte Lösung mit Kreuzfalz gefordert worden, bei welcher der gesamte Verarbeitungsprozess (Falzen, Schneiden und Kuvertieren) in einem einheitlichen, automatisierten Prozess - ohne Vorfalzmodule oder zusätzliche Anbaumodule - über einen einzigen Endloskanal ablaufe und die Umstellung A3/A4 automatisiert erfolge. Dagegen handle es sich bei einem Vorfalzmodul um ein separat stehendes ("Standalone") Gerät, welches A3-Endlosformulare vor dem Kuvertierprozess auf A4 in einem separaten Schritt vorfalze.

Im Angebot vom 28. August 2017 habe die Beschwerdeführerin indessen eine Lösung mit einem Vorfalzmodul offeriert, wofür sie gemäss dem bekannt gegebenem Bewertungsschema keine Punkte erhalten habe.

8.4 Die Beschwerdeführerin macht geltend, sie verfolge in ihrem ursprünglichen sowie im überarbeiteten Angebot einen alternativen technischen Ansatz, der dem gemäss ZK.02.04 beschriebenen Ansatz aber gleichwertig sei, weshalb sie die volle Punktzahl erhalten müsse. Bei ihrem System werde die gestellte Anforderung zwar mittels eines separaten Kanals und nicht allein durch den Hauptkanal unterstützt. Darin liege aber kein Nachteil, weil eine erhöhte Produktivität erzielt und verkürzte Rüst- bzw. Umbauzeiten erreicht würden (Beschwerde, Rz. 45).

8.5 Zunächst bezog sich die am 31. Oktober 2017 gewährte Möglichkeit zur Angebotsbereinigung (vgl. E. 4.3.2) auf bestimmte fehlende oder unvollständige Angaben in Bezug auf technische Spezifikationen und Eignungskriterien, nicht aber auf die Zuschlagskriterien. Der Vergabestelle ist darin beizupflichten, dass die Beschwerdeführerin in ihrem (bereinigten) Angebot vom 10. November 2017 nicht nur entsprechende Angaben nachreichte, sondern das Angebot - neben den zu bereinigenden Punkten - eine technische Änderung hinsichtlich des Zuschlagskriteriums ZK.02.04 gegenüber dem ersten Angebot vom 28. August 2017 enthielt. So bot sie anstelle der Vorfalzeinheit neu ein Kuvertiersystem mit konventionellem Kreuzfalz an und bezeichnete die Lösung als "Alternative" zum ersten Angebot. Die Vergabestelle könne zwischen den beiden Varianten auswählen. Dabei handelt es sich um ein insofern wesentlich überarbeitetes bzw. neues Angebot.

Soweit die Beschwerdeführerin das zweite Angebot mit dem Argument als gültig betrachtet, es sei anlässlich der Bereinigung lediglich eine Preisanpassung, nicht aber eine Anpassung der betroffenen Lösung ausgeschlossen gewesen (Rz. 56), kann ihr somit nicht gefolgt werden. Die Anbieter müssen ihre Offerte nach Art. 19 Abs. 1 BöB schriftlich, vollständig und fristgerecht einreichen. Dieser Regel liegt der Gedanke zugrunde, dass die Vergabestelle anhand der eingereichten Offerten direkt zur Vergabe des Auftrags schreiten können soll (vgl. BVGE 2007/13 E. 3.1, mit Verweis auf das Urteil des BGer 2P.164/2002 vom 27. November 2002 E. 3.3). Entsprechend sind nach konstanter Praxis die Offerten grundsätzlich aufgrund der innert Frist eingereichten Angaben und Nachweise zu prüfen (vgl. Urteile B-5608/2017 vom 5. April 2018 E. 3.7.1, B-4637/2016 vom 17. März 2017 E. 3.15.2, je m.H. und B-4366/2009 vom 24. Februar 2010 E. 7.3). Vorliegend besteht kein Anlass von diesem Grundsatz abzuweichen. Auch die Angebotsbereinigung darf nicht zu einer Änderung der Angebote führen (vgl. BVGE 2007/13 E. 3.4) und durfte von der Beschwerdeführerin nicht

dazu genutzt werden, nach Ablauf der Angebotsfrist ein neu überarbeitetes bzw. alternatives Angebot einzureichen.

Zu Recht geht die Vergabestelle somit davon aus, dass für die Bewertung des Zuschlagskriteriums ZK.02.04 nur das ursprüngliche Angebot der Beschwerdeführerin vom 28. August 2017 relevant ist.

8.6 Laut Definition in der Ausschreibung ist für die Punkteabstufung im Rahmen des Zuschlagskriteriums ZK.02.04 entscheidend, ob das Angebot eine systemintegrierte Lösung (mit Kreuzfalz) ohne Vorfalzmodul und weitere Anbaumodule enthält (2200 Punkte), ob es zwar weitere Anbaumodule, jedoch kein Vorfalzmodul benötigt (1100 Punkte) oder aber ein Vorfalzmodul beinhaltet (0 Punkte). Für Lösungen mit Vorfalzmodul werden also nach klarer Formulierung keine Punkte vergeben.

Zu Recht weist die Vergabestelle deshalb darauf hin, dass die Beschwerdeführerin im unterzeichneten Katalog der Zuschlagskriterien zur Erfüllung von ZK.02.04 auf ihr ursprüngliches Angebot verwiesen und darin ihr System eigens als Lösung mit einer "Vorfalzeinheit" (oder mit "Pre Folding Unit") bezeichnet hat. Ebenfalls hat sie ausgeführt, dass [...]. Die Beschwerdeführerin räumt auch im Beschwerdeverfahren explizit ein, dass sie sich im ersten Angebot für ein Vorfalzmodul mit einem zweiten Kanal entschieden habe. Das Modul werde mit dem System verkabelt und in die Steuerung integriert. Insoweit erscheint prima facie klar, dass die Beschwerdeführerin keine Lösung ohne Vorfalzmodul angeboten hat.

8.6.1 Sie beruft sich jedoch darauf, dass die Vergabestelle das Vorfalzmodul in der durchgeführten Fragerunde als Standalone-Gerät bezeichnet habe, worunter gemäss entsprechendem Wikipedia-Eintrag Geräte zu verstehen seien, die ihre Funktion eigenständig, d.h. ohne weitere Zusatzgeräte, erfüllen können. Ihr erstes Angebot enthalte jedoch kein Standalone-Gerät: Die Vorfalzeinheit möge zwar auf eigenen separaten Beinen stehen, sei jedoch nicht eigenständig funktionsfähig.

Wohl bezeichnete die Vergabestelle das Vorfalzmodul in der Fragerunde als "Standalone-Gerät". Zum einen aber fügte sie in ihrer Antwort ergänzend hinzu, es handle sich um ein Gerät, "welches A3-Endlosformulare vor dem Kuvertierprozess auf A4 (mittels Längsfalz) vorfalzt". Zum andern ist gemäss der insofern klaren Definition in der Ausschreibung massgebend, ob die angebotene Lösung *ohne Einsatz eines zusätzlichen Vorfalzmoduls*

auskommt, welches, wie in der Fragerunde verdeutlicht, A3-Endlosformulare in einem separaten Schritt vor dem Kuvertierprozess auf A4 vorgefalzt. In diesem Kontext konnte die Beschwerdeführerin nicht in guten Treuen als entscheidend betrachten, ob die Vorfalzeinheit als eigenständige oder in anderer Weise zusätzlich an das System anzubindende Einheit funktioniert. In beiden Fällen ist eine zusätzliche Einheit notwendig und läuft der Verarbeitungsprozess (Falzen und Kuvertieren) nicht in einem einheitlichen Prozess bzw. über einen einzigen Endloskanal im Sinne einer integrierten (direkt zusammengebauten) Lösung ab, was die Vergabestelle ohne Rechtsfehler voraussetzen durfte. Desgleichen durfte sie prima facie ohne Zweifel annehmen, dass diese Vorgabe im angebotenen System der Beschwerdeführerin nicht umgesetzt ist – angesichts dessen, dass das Angebot ein separat abgestütztes zusätzliches Vorfalzmodul mit einem zweiten Kanal enthält, welches mit dem System technisch verbunden werden muss (E. 8.6).

Im Übrigen betrifft der von der Beschwerdeführerin eingereichte Wikipedia-Eintrag in erster Linie Geräte im Bereich der Unterhaltungselektronik sowie den Bereich der Software (Erweiterungen in Webseiten-Frameworks und Computer-Spielen) und damit Geräte, welche in keinem Zusammenhang zum Beschaffungsgegenstand stehen.

8.6.2 Des Weiteren bringt die Beschwerdeführerin vor, sie habe sich im ersten Angebot aus Gründen der Leistungsfähigkeit (Vermeidung einer reduzierten Leistung) für ein Vorfalzmodul mit einem zweiten Kanal entschieden. Diesbezüglich hält ihr die Vergabestelle entgegen, dass das Zuschlagskriterium ZK.02.04 eine klar abgrenzbare technische Vorgabe enthält (integrierte Lösung ohne Vorfalz- oder andere Module), nicht aber auf die Leistungsfähigkeit oder Wirtschaftlichkeit abstelle. Auch diese Auffassung der Vergabestelle ist mit Blick auf die Umschreibung des Kriteriums in den Ausschreibungsunterlagen (vgl. E. 8.1) und den ihr zustehenden Ermessensspielraum nicht zu beanstanden. Entsprechend kann der Beschwerdeführerin auch nicht gefolgt werden, soweit sie geltend macht, ihr alternativer Ansatz sei technisch, leistungsmässig und wirtschaftlich gleichwertig zu einer Lösung, die gemäss Pflichtenheft die halbe oder volle Punktzahl erhalte. Die Vergabestelle war vorliegend aus keinen Gründen verpflichtet die Gleichwertigkeit alternativer Ansätze mit Vorfalzmodul zu prüfen und entsprechend zu bewerten. Insbesondere betrifft die angerufene Passage im Pflichtenheft (S. 33), wonach eine Anforderung als erfüllt gelte, wenn ein alternativer Ansatz als valabel und technisch gleichwertig

zur verlangten Lösung eingestuft werde, nicht die Bewertung der Zuschlagskriterien, sondern die technischen Spezifikationen. Anders als gerügt ist in der Bewertung der Vergabestelle somit auch keine Willkür zu erkennen.

8.7 Demnach kann prima facie ohne Zweifel davon ausgegangen werden, dass die Beschwerdeführerin keine Lösung ohne Vorfalzmodul angeboten hat. Dass die Vergabestelle dem Angebot der Beschwerdeführerin beim Zuschlagskriterium ZK.02.04 keine Punkte erteilt hat, liegt mithin in ihrem Ermessensspielraum und ist nicht zu beanstanden.

Unstreitig ist des Weiteren, dass die Beschwerdeführerin keine integrierte Lösung *mit Kreuzfalz* angeboten hat. Entsprechend kann ihr prima facie ohnehin nicht die Maximalpunktzahl von 2200 Punkten erteilt werden, welche (unter Berücksichtigung ihrer übrigen Vorbringen) dazu erforderlich wäre, den Punkterückstand von 2003 Punkten auf die Zuschlagsempfängerin wettzumachen und den Zuschlag zu erhalten.

Die übrigen Rügen der Beschwerdeführerin hinsichtlich der Bewertung einzelner Zuschlagskriterien sind angesichts der rechtsfehlerfreien Punkteverteilung beim ZK.02.04 ebenfalls prima facie nicht geeignet, der Beschwerdeführerin im entscheidenden Umfang mehr Punkte bzw. der Zuschlagsempfängerin weniger Punkte zu verleihen, sodass sich die Rangfolge ändern würde. Deshalb erübrigt es sich auf diese Einwände einzugehen.

8.8 Schliesslich wendet die Beschwerdeführerin ein, das Zuschlagskriterium ZK.02.04 werde mit 2200 Punkte im Verhältnis zu den anderen qualitativen Zuschlagskriterien (maximal 6500 Punkte) unverhältnismässig hoch gewichtet. Zudem sei die hohe Gewichtung mit der möglichen Differenz von 2200 Punkten auch mit Blick auf die Gewichtung des Preiskriteriums (maximal 3500 Punkte) zwischen den Angeboten nicht gerechtfertigt.

Die Vergabestelle erachtet diese Rüge der Beschwerdeführerin als verspätet, was nachfolgend zu prüfen ist. Im Weiteren verweist sie auf ihren Ermessensspielraum bei der Auswahl und Gewichtung der Zuschlagskriterien sowie darauf, dass die vorliegende Beschaffung technisch anspruchsvolle Kuvertiersysteme mit komplexen Anforderungen betreffe, welche für die speziellen Verarbeitungsjobs und Kundenbedürfnisse erforderlich seien. Hinsichtlich der genannten Gründe für die hohe Gewichtung des Kriteriums kann ferner auf die Ausführungen in E. 8.3 verwiesen werden.

8.8.1 In Ziff. 2.10 der publizierten Ausschreibung (und in Beilage 3 zum Pflichtenheft) wurde die Gewichtung sämtlicher Zuschlagskriterien mit der jeweils exakt erreichbaren Punktzahl ausdrücklich und transparent bekanntgegeben. Ebenfalls wurden die Zuschlagskriterien bereits detailliert umschrieben. Dies gilt auch für die Punkteabstufung beim Kriterium ZK.02.04, wie sie vorstehend in E. 8.1 wörtlich wiedergegeben ist. Die Rüge der Beschwerdeführerin richtet sich somit gegen die Ausschreibung selbst.

8.8.2 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 (vgl. BVGE 2014/14 E. 4.4; Zwischenentscheide des BVGer B-6594/2017 vom 27. April 2018 E. 4.1; B-738/2012 vom 14. Juni 2012 E. 3.1 m.H.; Entscheid der BRK vom 16. November 2001, BRK 2001-011, publiziert in: VPB 66.38 E. 2c/aa). Dagegen sind behauptete Mängel in den Ausschreibungsunterlagen – 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 (BVGE 2014/14 E. 4.4; Urteile des BVGer B-1358/2013 vom 23. Juli 2013 E. 2.1; B-4288/2014 vom 25. März 2015 E. 3.3 m.H.; Zwischenentscheide des BVGer B-738/2012 vom 14. Juni 2012 E. 3.1 und B-1172/2011 vom 31. März 2011 E. 4.2.3, je m.H.).

8.8.3 Vorliegend war die Gewichtung des Zuschlagskriteriums ZK.02.04 im Verhältnis zu den übrigen Kriterien ohne weiteres aus der publizierten Ausschreibung zu erkennen, insbesondere weil für jedes Kriterium die maximal vergebene Punktzahl ebenso wie die Punkteabstufung innerhalb des Kriteriums ZK.02.04 transparent aufgezeigt wurde. Ebenso klar war, dass eine Lösung mit einem Vorfalzmodul keine Punkte und damit einen erheblichen Nachteil hinsichtlich der Gesamtbewertung zur Folge hat. Aus dem Vergleich der pro Kriterium erreichbaren Punkte wird schnell deutlich, dass die im Rahmen des Kriteriums ZK.02.04 gewählte Lösung erhebliche Auswirkungen auf die vergebene Punktzahl und die Rangfolge der Anbieter hat.

8.8.4 Daraus ergibt sich prima facie, dass die Rüge der Beschwerdeführerin offensichtlich verspätet ist.

Im Übrigen bestehen prima facie keinerlei Anzeichen dafür, dass eine rechtswidrige Diskrepanz zwischen der angegebenen Gewichtung der Kriterien und ihrer effektiven Bewertung entstanden wäre, sondern entspricht die Bewertung der hohen Gewichtung des Zuschlagskriteriums ZK.02.04 und der Gewichtung des Preises, wie sie in der Ausschreibung transparent bekannt gegeben wurde.

9.

Prima facie erscheint die Beschwerde somit als offensichtlich unbegründet.

Das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung ist daher abzuweisen, ohne dass eine Interessenabwägung erforderlich wäre.

10.

In Bezug auf die Akteneinsicht ist festzuhalten, dass dem umfassenden Akteneinsichtsbegehren der Beschwerdeführerin teilweise entsprochen wurde. Mit Verfügung vom 13. März 2018 erhielt sie Einsicht in das Aktenverzeichnis sowie teilweise Einsicht in die abgedeckte Version der Vergabeakten und in die von der Vergabestelle eingereichten Beilagen. Zudem wurde ihr mit Verfügung vom 22. März 2018 teilweise Einsicht in den Evaluationsbericht vom 19. Dezember 2017 gewährt.

10.1 Aufgrund der ihr zur Verfügung stehenden Unterlagen ist die Beschwerdeführerin damit in der Lage, sich ein hinreichendes Bild zur Ausgangslage namentlich mit Blick auf die Anfechtung des vorliegenden Entscheids zu machen (vgl. Zwischenentscheide des BVGer B-6327/2016 vom 21. November 2016 E. 7.2, B-6762/2011 vom 26. Januar 2012 E. 8 und B-1470/2010 vom 24. März 2010 E. 7). So sind für den vorliegenden Fall die Fragen entscheidend, ob die Beschwerdeführerin die technische Spezifikation TS 02.30 erfüllt und noch aus dem Verfahren ausgeschlossen werden kann, und ob die Zuschlagsempfängerin ihrerseits die technischen Spezifikationen (insbesondere TS.03.01) eingehalten hat oder ihr Angebot nicht zu berücksichtigen ist. Hinsichtlich der ersten Frage sind für eine allfällige Anfechtung des vorliegenden Zwischenentscheids insbesondere Akten relevant, über welche die Beschwerdeführerin bereits verfügt oder welche sie selbst eingereicht hat – so ihr eigenes (bereinigtes) Angebot oder das Schreiben der Vergabestelle vom 31. Oktober 2017, welches die Gelegenheit zur Angebotsbereinigung sowie den Vorbehalt der Nichtberücksichtigung ihres Angebots enthält. Zudem hat sie Einsicht in den teilweise abgedeckten Evaluationsbericht erhalten, in dem die Frage der Erfüllung der Spezifikation explizit offen gelassen wurde.

Die zweite Frage, ob die Zuschlagsempfängerin die technische Spezifikation TS.03.01 erfüllt hat, ist angesichts der Rügen der Beschwerdeführerin wie dargelegt in erster Linie durch die rechtliche Auslegung der Spezifikation TS.03.01 und damit der ihr bekannten Ausschreibungsunterlagen zu beantworten. Des Weiteren scheinen zwar auch bestimmte Akten des Vergabeverfahrens, insbesondere die Offerten der Zuschlagsempfängerin relevant, doch kann der Beschwerdeführerin wegen der darin enthaltenen Geschäftsgeheimnisse der Zuschlagsempfängerin nicht ohne weiteres Akteneinsicht gewährt werden. In diesem Verfahrensstadium reicht es daher aus, dass die entscheidungsrelevanten Informationen in dieser Zwischenentscheidung dargelegt werden (vgl. Zwischenentscheid des BVGer B-7062/2017 vom 16. Februar 2018 E. 13.3).

Im Übrigen sind auch für die Beurteilung des qualitativen Zuschlagskriteriums ZK.02.04 erwägungsgemäss Unterlagen von entscheidender Bedeutung, welche der Beschwerdeführerin bekannt sind - insbesondere die publizierte Ausschreibung und wiederum in erster Linie ihr eigenes (bereinigtes) Angebot.

10.2 Die bisher gewährte Akteneinsicht entspricht somit der angezeigten Prozessdisziplin, wonach die Akteneinsicht mit Blick auf das qualifizierte Beschleunigungsgebot, welches in Beschaffungssachen bis zum Entscheid über das Gesuch um aufschiebende Wirkung gilt, teilweise ins Hauptverfahren verschoben werden kann (vgl. GALLI/MOSER/LANG/STEINER, a.a.O., Rz. 1371). Das Begehren der Beschwerdeführerin um Akteneinsicht ist entsprechend zurzeit abzuweisen, soweit ihm nicht bereits Folge geleistet wurde. Ins Hauptverfahren zu verlegen ist zufolge des qualifizierten Beschleunigungsgebots in der Regel auch das Einholen von Gutachten (vgl. Zwischenentscheid des BVGer B-7062/2017 vom 16. Februar 2018 E. 13.3 m.H.). Soweit daher die Beschwerdeführerin in verschiedener Hinsicht beantragt, es seien Expertisen zur Beurteilung der relevanten Fragen beizuziehen, sind diese Anträge ebenfalls einstweilen abzuweisen.

Die weitergehende Gewährung der Akteneinsicht im Hauptverfahren und allfällige Anordnungen zu den Beweisanträgen bleiben vorbehalten.

11.

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

Demnach verfügt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Das Gesuch der Beschwerdeführerin um Gewährung der aufschiebenden Wirkung wird abgewiesen.

2.

Die Akteneinsichtsbegehren und Beweisanträge der Beschwerdeführerin werden, soweit ihnen nicht bereits entsprochen worden ist, einstweilen abgewiesen.

3.

Über die Kostenfolgen des vorliegenden Zwischenentscheids wird mit dem Endentscheid befunden.

4.

Diese Verfügung geht an:

- die Beschwerdeführerin (Rechtsvertreter; Gerichtsurkunde)
- die Vergabestelle (Rechtsvertreterin; Gerichtsurkunde)
- die Zuschlagsempfängerin [...] (auszugsweise [Dispositiv];
Einschreiben)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Ronald Flury

Thomas Ritter

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), soweit er einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken kann (Art. 93 Abs. 1 Bst. a BGG) und sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt (Art. 83 Bst. f Ziff. 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 (Art. 42 BGG).

Versand: 15. Juni 2018