Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}

2C 380/2014

Urteil vom 15. September 2014

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Zünd, Präsident,
Bundesrichter Seiler,
Bundesrichterin Aubry Girardin,
Bundesrichter Donzallaz, Kneubühler,
Gerichtsschreiber Klopfenstein.

Verfahrensbeteiligte
ARGE cpc, bestehend aus:

1. Cablex AG,
2. Porr Suisse AG,
3. Società Italiana per Condotte d'Acqua S.p.A.,
4. LGV Bauunternehmung AG,
5. Cossi Costruzioni S.p.A.,
Beschwerdeführerinnen,
alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Galli,

gegen

Bietergemeinschaft Bahntechnik Ceneri Rhomberg Sersa, bestehend aus:

1. Rhomberg Bahntechnik GmbH,
2. Sersa Group AG (Schweiz),
beide vertreten durch Rechtsanwälte Prof. Dr. Tomas Poledna und Philipp do Canto,
Beschwerdegegnerinnen,

AlpTransit Gotthard AG,
vertreten durch Rechtsanwalt Peter Rechsteiner,

Gegenstand
Öffentliches Beschaffungswesen, Vergabe des Loses Bahntechnik und Gesamtkoordination CBT (Ceneri Basistunnel); SIMAP-Projekt-ID 102827,

Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung II, vom 14. März 2014.

Sachverhalt:

A.

A.a. Die AlpTransit Gotthard AG schrieb auf der Internetplattform SIMAP am 21. Mai 2012 für den Abschnitt Ceneri-Basistunnel (CBT), Teilabschnitt Bahntechnik CBT, den Bereich Bahntechnik und Gesamtkoordination im offenen Verfahren aus (SIMAP-Meldungsnummer 736021). Gemäss Ausschreibung umfasste das Beschaffungsobjekt die Planung, Entwicklung, Fabrikation, Lieferung und Montage der bahntechnischen Ausrüstung (Stromversorgung 50 Hz und Kabel, Fahrstrom 16.7 Hz, Telecom Festnetz und Funk) des Ceneri-Basistunnels inklusive der offenen Neubaustrecke Nord und der Bahntechnikgebäude Vigana und Vezia, die Integration, die Inbetriebsetzung und die Erhaltung (bis zur Abnahme des Werkes) sowie die Pflichten bezüglich Gesamtkoordination zwischen allen beteiligten Unternehmern sowie der Vergabestelle. Zum Beschaffungsobjekt gehörten im Weiteren die Planung, Lieferung, der Aufbau, Betrieb und Rückbau der stationären Infrastruktur des Unternehmers Bahntechnik und Gesamtkoordination auf dem Installationsplatz Camorino sowie die Planung, der Aufbau, Betrieb und Rückbau des Installationsplatzes Vezia.

Innert Frist reichten vier Anbieter Angebote ein, darunter die ARGE cpc, bestehend aus der Cablex AG, Bern, der Porr Suisse AG, Altdorf, der Società Italiana per Condotte d'Acqua S.p.A., Roma (I), der LGV Bauunternehmung AG, Bellinzona, und der Cossi Costruzioni S.p.A., Sondrio (I) (im Folgenden: ARGE cpc) sowie die Bietergemeinschaft Bahntechnik Ceneri Rhomberg Sersa, bestehend aus der Rhomberg Bahntechnik GmbH, Bregenz (A), und der Sersa Group AG (Schweiz), Zürich (im Folgenden: Rhomberg).

A.b. Die Bewertung ergab folgendes Resultat:

ARGE cpc_ Rhomberg_

Technische Bewertung_ ____217.0 ____213.5

Finanzielle Bewertung_ ____250.0 _____55.0

Gesamtbewertung_ ___ ____467.0 ____268.5

Rang_ _____ _____1 _____4

Der beträchtliche Punkteunterschied bei der finanziellen Bewertung ergab sich daraus, dass das Angebot der Rhomberg preislich rund 27 % höher lag als dasjenige der ARGE cpc.
Im zweiten Rang folgte die Unternehmervariante der ARGE cpc, im dritten Rang ein weiteres Angebot, das indessen ausgeschlossen wurde. Das Angebot der vierten Anbieterin erreichte den fünften Rang.

A.c. Am 12. August 2013 erteilte die AlpTransit Gotthard AG den Zuschlag an die ARGE cpc zum Preis von CHF 138'040'732.20. Am 15. August 2013 publizierte sie den Zuschlag auf SIMAP (Meldungsnummer 786683).

B.

B.a. Gegen diesen Zuschlag erhob die Rhomberg am 2. September 2013 beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde (Verfahren B-4904/2013). Sie beantragte, die Zuschlagsverfügung sei aufzuheben, die ARGE cpc sei aus dem Verfahren auszuschliessen und ihr selbst sei der Zuschlag zu erteilen. Eventualiter sei die Zuschlagsverfügung aufzuheben und die Sache zu neuem Entscheid an die Vergabestelle zurückzuweisen; subeventuell sei die Rechtswidrigkeit der Zuschlagsverfügung festzustellen. In prozessualer Hinsicht beantragte sie die Erteilung der aufschiebenden Wirkung. Zur Begründung machte sie einerseits geltend, die von der ARGE cpc eingereichten Referenzen entsprächen teilweise nicht den in der Ausschreibung verlangten Anforderungen, weshalb das Angebot hätte ausgeschlossen werden müssen. Andererseits machte sie geltend, es habe zugunsten des Angebots der ARGE cpc eine versteckte Abgebotsrunde stattgefunden, was unzulässig sei.

B.b. Das Bundesverwaltungsgericht erteilte zunächst am 3. September 2013 superprovisorisch und alsdann mit Zwischenentscheid vom 29. Oktober 2013 der Beschwerde die aufschiebende Wirkung.

B.c. Die ARGE cpc beantragte vor dem Bundesverwaltungsgericht, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Zu den Eintretensvoraussetzungen führte sie aus, die Rhomberg sei zur Beschwerde gar nicht legitimiert. Würden die Eignungsanforderungen so ausgelegt, wie die Rhomberg dies verlange, dann würde nämlich sie selbst bzw. die von ihr eingereichten Referenzprojekte die Eignungskriterien nicht erfüllen. Ein Zuschlag an sie sei daher ausgeschlossen, weshalb sie zur Beschwerde nicht legitimiert sei.

B.d. Mit Urteil vom 14. März 2014 hiess das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde teilweise gut, hob die angefochtene Zuschlagsverfügung auf und wies die Sache im Sinne der Erwägungen an die Vergabestelle zurück. In den Erwägungen führte das Gericht aus, die in den Ausschreibungsbestimmungen enthaltenen Anforderungen an die Referenzen seien anders auszulegen als die AlpTransit Gotthard AG dies getan habe. Bei richtiger Auslegung habe die ARGE cpc bezüglich der Leistungspakete LP 40 (Stromversorgung 50 Hz) und LP 45 (Schränke) die geforderten Referenzen nicht erbracht. Die Eignungskriterien seien insoweit nicht erfüllt. Es erübrige sich, die weiteren Vorbringen der Rhomberg zu prüfen. Der Zuschlag an die ARGE cpc sei rechtswidrig, da diese mangels Eignung hätte ausgeschlossen werden müssen. Der Zuschlag sei daher aufzuheben.

Ferner führte das Bundesverwaltungsgericht aus, die Voraussetzungen für eine reformatorische Zuschlagserteilung an die Rhomberg seien nicht gegeben, da offen und umstritten sei, ob diese ihrerseits bei korrekter Auslegung der Ausschreibungsbestimmungen die Eignungskriterien erfülle. Die Sache sei daher an die Vergabestelle zurückzuweisen. Ein ordnungsgemässer Abbruch sei nicht ausgeschlossen.

C.

Mit Eingabe vom 22. April 2014 führt die ARGE cpc beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten mit dem Antrag, das angefochtene Urteil sei aufzuheben und der Vergabeentscheid der AlpTransit Gotthard AG vom 12. August 2013 sei wieder herzustellen. Zudem beantragte sie Erteilung der aufschiebenden Wirkung. Mit Verfügung des Präsidenten der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts vom 25. April 2014 wurde angeordnet, dass bis zum Entscheid über das Gesuch um aufschiebende Wirkung alle Vollziehungsvorkehrungen zu unterbleiben haben. Mit Verfügung des Instruktionsrichters vom 21. Mai 2014 wurde sodann der Beschwerde insofern aufschiebende Wirkung erteilt, als der Vergabestelle untersagt wurde, den Auftrag während der Dauer des bundesgerichtlichen Verfahrens anderweitig zu vergeben, im Übrigen das Gesuch aber abgewiesen.

D.

Die AlpTransit Gotthard AG beantragt Gutheissung der Beschwerde. Das Bundesverwaltungsgericht verzichtet auf Vernehmlassung. Die Rhomberg beantragt, auf die Beschwerde nicht einzutreten, eventuell auf die Beschwerde nicht einzutreten und die Sache in das Verfahren gemäss Art. 93 Abs. 3 BGG zu verweisen; im Eintretensfall sei die Beschwerde abzuweisen und ihr - der Rhomberg - der Zuschlag zu erteilen; eventuell sei die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen mit der Weisung, die Beschwerde der Rhomberg vom 2. September 2013 inklusive Ergänzungen vollständig zu prüfen.

Mit Replik und Duplik halten die Parteien an ihren Begehren fest.

E.

E.a. Mit Verfügung vom 14. April 2014 schloss inzwischen die AlpTransit Gotthard AG in Befolgung des hier angefochtenen Urteils des Bundesverwaltungsgerichts die ARGE cpc aus dem Vergabeverfahren wegen Nichterfüllens der Eignungskriterien aus; mit Verfügung vom gleichen Tag schloss sie auch die Rhomberg wegen Nichterfüllens der Eignungskriterien aus. In beiden Verfügungen brach sie das Verfahren ab, da kein Anbieter, welcher die Eignungskriterien erfülle, im Verfahren verblieben sei. Gegen diese Verfügungen erhoben

wiederum sowohl die ARGE cpc (Verfahren B-2389/2014) als auch die Rhomberg (Verfahren B-2387/2014) Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht.

E.b. Mit Verfügung vom 17. Juni 2014 edierte der Instruktionsrichter des Bundesgerichts die Akten der bundesverwaltungsgerichtlichen Verfahren B-2389/2014 und B-2387/2014.

Erwägungen:

1.

1.1. Gegen Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts ist grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 82 lit. a und Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG zulässig. Der angefochtene Entscheid weist zwar die Sache "im Sinne der Erwägungen" an die Vergabestelle zurück und ist damit formal ein Zwischenentscheid; in den Erwägungen hält aber die Vorinstanz unmissverständlich fest, dass die ARGE cpc mangels Eignung hätte ausgeschlossen werden müssen. Der Vergabestelle steht insoweit kein Entscheidungsspielraum mehr offen. Der angefochtene Entscheid schliesst damit die ARGE cpc vom weiteren Verfahren aus und ist für diese ein Endentscheid, der grundsätzlich beim Bundesgericht anfechtbar ist (Art. 90 BGG; BGE 134 II 124 E. 1.3 S. 127).

1.2. Art. 83 lit. f BGG schliesst die Beschwerde gegen Entscheide auf dem Gebiet der öffentlichen Beschaffungen aus, wenn der geschätzte Wert des zu vergebenden Auftrages den massgebenden Schwellenwert des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB; SR 172.056.1) oder des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens (SR 0.172.052.68) nicht erreicht sowie wenn sich keine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt (BGE 133 II 396 E. 2.1 S. 398).

1.2.1. Die erste Voraussetzung (Auftragswert) ist hier unstreitig und offensichtlich erfüllt.

1.2.2. Zu prüfen ist die zweite Voraussetzung.

1.2.2.1. Bei der Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung muss es sich um eine Rechtsfrage aus dem Gebiet des öffentlichen Beschaffungsrechts handeln (BGE 134 II 192 E. 1.3 S. 195). Die Anwendung rechtsprechungsgemässer Prinzipien auf einen Einzelfall stellt keine Grundsatzfrage dar. Der blosse Umstand, dass die aufgeworfene Rechtsfrage noch nie entschieden wurde, genügt nicht. Es muss sich um eine Rechtsfrage handeln, deren Entscheid für die Praxis wegleitend sein kann und von ihrem Gewicht her nach einer höchstrichterlichen Klärung ruft (Urteil 2C 91/2013 vom 23. Juli 2013 E. 1.1.2, nicht publ. in: BGE 139 II 489; 138 I 143 E. 1.1.2 S. 147; Urteil 2C 559/2008 vom 17. Dezember 2008 E. 1.2, RtiD 2009 II S. 133). Der Beschwerdeführer hat die Erfüllung dieser Voraussetzung darzutun (Art. 42 Abs. 2 BGG; BGE 138 I 143 E. 1.1.2 S. 147; 137 II 313 E. 1.1.1 S. 316; 133 II 396 E. 2.2 S. 399).

1.2.2.2. Die ARGE cpc unterbreitet dem Bundesgericht als Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung:

1. Ist das Bundesverwaltungsgericht verpflichtet, in seinem Verfahren die Vorwürfe der Vergabestelle und der Zuschlagsempfänger zu prüfen, der Beschwerdeführer habe keine genügenden Referenzprojekte eingereicht und sei daher nicht legitimiert, den Zuschlag an sich selber zu verlangen; oder darf es sich darauf beschränken, lediglich die Rügen des Beschwerdeführers zu prüfen und dessen Beschwerdelegitimation aus der blossen Teilnahme am Vergabeverfahren abzuleiten?
2. Unter welchen Voraussetzungen darf das Bundesverwaltungsgericht von der Auslegung einer Klausel der Ausschreibungsunterlagen durch die Vergabestelle abweichen, insbesondere wenn der Inhalt dieser Klausel nicht oder nur vermeintlich klar ist?

1.2.2.3. Bei der ersten Frage geht es um die Anwendung von Art. 48 VwVG in einer spezifisch submissionsrechtlichen Konstellation, nämlich in Bezug auf die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen das Bun-

desverwaltungsgericht die Beschwerdelegitimation einer Anbieterin bejahen kann, die selber möglicherweise die Eignungskriterien nicht erfüllt und somit - sofern sich dieser Vorwurf bewahrheiten sollte - vom Verfahren auszuschliessen wäre. Das Bundesgericht hat in BGE 137 II 313 das Vorliegen einer Frage von grundsätzlicher Bedeutung bejaht in einem Fall, in dem es ebenfalls um die Beschwerdelegitimation ging, nämlich darum, ob bzw. unter welchen Voraussetzungen potenzielle Konkurrenten legitimiert sind, einen Zuschlag im freihändigen Verfahren anzufechten; die Frage sei von grosser praktischer Bedeutung (a.a.O., E. 1.1.2 S. 316). Die hier gestellte Frage ist von vergleichbarer praktischer Bedeutung: Sie beschlägt die Beschwerdelegitimation gegen Vergabeentscheide sowie die Prüfungspflicht der Beschwerdeinstanz im Rahmen des Eintretens. Sie hat erhebliche Auswirkungen auf die Möglichkeit nicht berücksichtigter Anbieter, den Vergabeentscheid anzufechten, und spiegelbildlich auf das Risiko für Zuschlagsempfänger und
Vergabebehörden, dass der Vergabeentscheid aufgehoben wird. Die Frage ist zudem in der bisherigen Rechtsprechung nicht beantwortet: Zwar steht fest, dass der nicht berücksichtigte Anbieter grundsätzlich zur Anfechtung legitimiert sein kann, doch bestehen in Lehre und Rechtsprechung Unklarheiten und Uneinigkeiten darüber, unter welchen Voraussetzungen dies der Fall ist, namentlich ob vorausgesetzt ist, dass der Beschwerdeführer eine realistische Chance auf den Zuschlag hat oder ob die Legitimation schon aus der blossen Teilnahme am Vergabeverfahren fliesst (vgl. hinten E. 3-5). Das Bundesgericht hat sich dazu im Lichte von Art. 115 lit. b BGG (rechtlich geschütztes Interesse) geäussert (Urteile 2D 74/2010 vom 31. Mai 2011 E. 1.2/1.3; 2D 50/2009 vom 25. Februar 2010 E. 1.2), aber nicht zum hier interessierenden Art. 89 Abs. 1 BGG bzw. Art. 48 Abs. 1 VwVG; in BGE 137 II 313 E. 3.3.1 hat es nur darauf hingewiesen, dass die Frage umstritten sei. An der Beantwortung dieser grundlegenden Frage besteht ein erhebliches praktisches Interesse.

1.2.2.4. Ob auch die zweite von der ARGE cpc aufgeworfene Frage von grundlegender Bedeutung ist, kann dahingestellt bleiben: Denn wenn auch nur eine solche Frage vorliegt, tritt das Bundesgericht auf die Beschwerde ein und prüft diese alsdann nach Massgabe der Art. 95 ff. und 105 ff. BGG umfassend, nicht nur in Bezug auf diejenigen Fragen, die von grundlegender Bedeutung sind (vgl. Urteil 2C 91/2013 vom 23. Juli 2013 E. 1.1.2 und 4, nicht publ. in: BGE 139 II 489; Urteil 2C 347/2012 / 2C 357/2012 vom 28. März 2013 E. 1.4, nicht publ. in: BGE 139 III 209; 137 III 580 E. 1.3 S. 584); dies namentlich auch deshalb, weil die Beantwortung der letzteren von der gesamten Sach- und Rechtslage beeinflusst werden kann. Zudem ist es vorliegend möglich, dass schon die erste Frage für sich allein, wenn sie im Sinne der ARGE cpc beantwortet wird, zur Gutheissung der Beschwerde führt; ergibt sich nämlich, dass die Rhomberg nicht legitimiert gewesen war zur Beschwerde, hätte das Bundesverwaltungsgericht auf die bei ihm erhobene Beschwerde nicht eintreten dürfen und der Vergabeentscheid vom 12. August 2013 wäre rechtskräftig geworden.

1.3. Nach dem soeben Ausgeführten hat die ARGE cpc ein aktuelles und praktisches Rechtsschutzinteresse an der Aufhebung des angefochtenen Entscheids. Daran ändert entgegen der Auffassung der Rhomberg nichts, dass die Vergabestelle ihrerseits das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts nicht angefochten und inzwischen mit Verfügungen vom 14. April 2014 sowohl die ARGE cpc als auch die Rhomberg vom Verfahren ausgeschlossen und das Vergabeverfahren abgebrochen hat. Denn diese Verfügungen ergingen aufgrund des hier angefochtenen Urteils des Bundesverwaltungsgerichts, welches den Vergabeentscheid vom 12./15. August 2013 aufgehoben hat. Dieses Urteil ist aber infolge der dagegen beim Bundesgericht erhobenen Beschwerde nicht rechtskräftig. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht hat Devolutiveffekt (BGE 138 II 169 E. 3.3 S. 171). Nach Einreichung der Beschwerde kann die Vergabestelle grundsätzlich über den Streitgegenstand nicht mehr verfügen; nach der (teilweisen) Abweisung des Gesuchs um aufschiebende Wirkung konnte sie zwar Massnahmen zur Umsetzung des angefochtenen Urteils treffen, aber nur unter Vorbehalt der späteren bundesgerichtlichen Entscheidung. Heisst das Bundesgericht entsprechend den
Anträgen der ARGE cpc die Beschwerde gut, wird damit das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts aufgehoben und der Vergabeentscheid bestätigt und rechtskräftig; dieser kann damit von der Vergabestelle nicht mehr aufgehoben werden; die Verfügungen vom 14. April 2014 würden hinfällig. Entgegen der Auffassung der Rhomberg hat deshalb die ARGE cpc einen praktischen Nutzen aus der Beschwerdeführung und ist zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG).

1.4. Auf die im Übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde der ARGE cpc ist daher einzutreten.

1.5. Die Rhomberg beantragt, im Eintretensfall sei die Beschwerde abzuweisen und der Zuschlag sei ihr zu erteilen.

Das Bundesgericht darf nicht über die Begehren der Parteien hinausgehen (Art. 107 Abs. 1 BGG). Heisst es eine Beschwerde gut, so entscheidet es in der Sache selber oder weist sie zu neuer Beurteilung an die Vorinstanz oder eine untere Instanz zurück (Art. 107 Abs. 2 BGG). Sofern das Bundesgericht reformatorisch entscheidet, führt es aufgrund des Devolutiveffekts der Beschwerde das Verfahren weiter, wie es vor der Vorinstanz hängig gewesen ist. Es muss daher die vor der Vorinstanz erhobenen Rügen der Parteien berücksichtigen, soweit sie im Rahmen des Streitgegenstands für einen reformatorischen Entscheid massgeblich sein können, auch wenn sie von der Vorinstanz noch nicht beurteilt wurden. Dasselbe muss auch und insbesondere dann gelten, wenn - wie vorliegend - der angefochtene Entscheid für die eine Partei ein Endentscheid ist, für die andere aber ein Zwischenentscheid, den sie gar nicht selbständig hätte anfechten können (vgl. BGE 138 V 106 E. 2.2 S. 110 f.). In diesem Sinne ist der Antrag der Rhomberg auf Erteilung des Zuschlags zulässig.

1.6. Das Bundesgericht prüft die richtige Anwendung des Bundesrechts frei und von Amtes wegen (Art. 95 lit. a und Art. 106 Abs. 1 BGG). Es legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Es kann die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz von Amtes wegen oder auf entsprechende Rüge hin berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 beruht und wenn zudem die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 und Art. 105 Abs. 2 BGG). Eine Rechtsverletzung im Sinne dieser Bestimmungen liegt auch vor, wenn ein rechtserheblicher Sachverhalt gar nicht festgestellt wurde (Bernard Corboz, Commentaire de la LTF, 2. Aufl., N. 35 zu Art. 97; Markus Schott, Bundesgerichtsgesetz, Kommentar, 2. Aufl., Rz. 19 zu Art. 97; Meyer/Dormann, Bundesgerichtsgesetz, Kommentar, 2. Aufl., Rz. 59 zu Art. 105; Hansjörg Seiler, Bundesgerichtsgesetz, N. 24 zu Art. 97). Das gilt insbesondere dann, wenn die Vorinstanz bestimmte Aspekte nicht festgestellt hat, die aufgrund ihrer Rechtsauffassung nicht rechtserheblich waren, diese Aspekte aber aufgrund der Rechtsbeurteilung durch das Bundesgericht
rechtserheblich werden; diesfalls kann - insbesondere aus verfahrensökonomischen Gründen - das Bundesgericht, wenn es reformatorisch entscheidet (E. 1.5), auch die dafür notwendigen Sachverhaltsfeststellungen treffen. Neue Tatsachen und Beweismittel dürfen nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG).

2.

2.1. Das Vergabeverfahren für Aufträge der AlpTransit Gotthard AG untersteht gemäss Art. 4 der Alpentransit-Verordnung vom 28. Februar 2001 (AtraV; SR 742.104.1) der Bundesgesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen (vgl. Art. 2 Abs. 2 BöB sowie Art. 2a Abs. 1 lit. a und Abs. 2 lit. b der Verordnung vom 11. Dezember 1995 über das öffentliche Beschaffungswesen [VöB; SR 172.056.11]).

2.2. Die Auftraggeberin gibt die Eignungskriterien in der Ausschreibung oder in den Ausschreibungsunterlagen bekannt (Art. 9 Abs. 2 BöB; Art. 16 Abs. 1 sowie Anhang 4 Abs. 1 Ziff. 10 VöB). Zur Überprüfung der Eignung kann sie insbesondere die Einreichung von Referenzen verlangen (Art. 9 Abs. 1 i.V.m. Anhang 3 Ziff. 8 VöB). Sie kann Anbieter, welche die geforderten Eignungskriterien nicht erfüllen, vom Verfahren ausschliessen (Art. 11 lit. a BöB). Erfüllt kein Angebot die Kriterien und technischen Anforderungen, so kann die Auftraggeberin das Vergabeverfahren abbrechen und wiederholen (Art. 30 Abs. 2 lit. a VöB).

2.3. Das Verfahren der öffentlichen Beschaffung richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesverwaltungsrechtspflege, soweit das BöB nichts anderes bestimmt (Art. 26 Abs. 1 BöB). Für die Beschwerdelegitimation enthält das BöB keine Bestimmungen. Diese richtet sich somit nach dem VwVG (BGE 137 II 313 E. 3.2 S. 320). Nach Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (lit. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (lit. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (lit. c). Abweichend von der allgemein geltenden Regel (Art. 49 lit. c VwVG i.V.m. Art. 37 VGG), kann

im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens vor Bundesverwaltungsgericht die Unangemessenheit nicht gerügt werden (Art. 31 BöB). Zulässig ist nur die Rüge der Überschreitung oder des Missbrauchs des Ermessens (Art. 49 lit. a VwVG). Greift das Gericht in den technischen Ermessensbereich der Vergabebehörde ein, verletzt es das Recht (vgl. Urteil 2D 52/2011 vom 10. Februar 2012 E. 3.2 [zu Art. 16 IvöB]).

3.

3.1. Gemäss dem angefochtenen Entscheid hatte die Rhomberg vor der Vorinstanz u.a. geltend gemacht, die von der ARGE cpc eingereichten Referenzen würden den in der Ausschreibung enthaltenen Anforderungen nicht entsprechen. Die ARGE cpc brachte dagegen vor, wenn man die Eignungskriterien so auslege, wie die Rhomberg dies verlange, dann würde diese selber bzw. die von ihr eingereichten Referenzobjekte die Eignungskriterien nicht erfüllen, weshalb ein Zuschlag an sie ausgeschlossen sei; deshalb sei die Rhomberg zur Beschwerde nicht legitimiert.

Die Vorinstanz erwog, ob die Vergabestelle die Eignungskriterien richtig ausgelegt habe und die erbrachten Nachweise ausreichend seien, sei die materielle Hauptfrage des Verfahrens. Es sei nicht angängig, materielle Hauptfragen zu Vorfragen für die Beurteilung der Beschwerdelegitimation zu machen; der nicht berücksichtigte Anbieter sei grundsätzlich zur Beschwerde gegen den Zuschlag legitimiert, unabhängig von seinen konkreten Chancen auf den Zuschlag; die Beschwerdelegitimation der Rhomberg ergebe sich aus ihrer Eigenschaft als nicht berücksichtigte Anbieterin, ohne dass (im Rahmen des Eintretens) zu prüfen wäre, ob sie ihrerseits die in den Ausschreibungen verlangten Eignungsanforderungen erfülle oder nicht.

3.2. Die ARGE cpc bringt vor, die Vorinstanz hätte bereits im Rahmen des Eintretens prüfen müssen, ob die Rhomberg ihrerseits die Eignungskriterien erfülle, da ein ungeeigneter Anbieter von vornherein den Zuschlag nicht erlangen könne und daher auch nicht zur Beschwerde legitimiert sei.

3.3. Streitig ist mithin, ob die nicht berücksichtigten Anbieter allein schon aufgrund ihrer Teilnahme am Verfahren zur Beschwerde legitimiert sind (so die Vorinstanz unter Verweis auf ihre eigene Rechtsprechung [Urteil B-504/2009 vom 3. März 2009 E. 1.4, vgl. auch vorne E. 3.1]sowie auf diejenige der früheren Rekurskommission für das öffentliche Beschaffungswesen [VPB 64.29 E. 1b; 65.78 E. 1b/aa, 66.54 E. 2]), oder ob die Beschwerdelegitimation voraussetzt, dass der Beschwerde führende Anbieter seinerseits überhaupt geeignet wäre, den Zuschlag zu erhalten (so die ARGE cpc).

Wie dargelegt (E. 1.2.2.3) hat das Bundesgericht diese Frage im Rahmen von Art. 48 VwVG bisher nicht beantwortet.

4.

4.1. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung hatte sich seit dem Inkrafttreten des BGG vor allem im Rahmen der subsidiären Verfassungsbeschwerde mit der Legitimation zu befassen. Das Bundesgericht erwog, das rechtlich geschützte Interesse im Sinne von Art. 115 lit. b BGG sei dann gegeben, wenn der unterlegene Bewerber eine reelle Chance habe, im Falle der Gutheissung seines Rechtsmittels den Zuschlag zu erhalten (Urteile 2C 107/2007 vom 22. Januar 2008 E. 1.2; 2D 22/2008 vom 23. Mai 2008 E. 1.1; 2D 50/2009 vom 25. Februar 2010 E. 1.2; 2D 34/2010 vom 23. Februar 2011 E. 1.1; 2D 74/2010 vom 31. Mai 2011 E. 1.2; 2D 49/2011 vom 25. September 2012 E. 1.3.2). Dies wurde bejaht, wenn der nicht berücksichtigte Anbieter als Zweitplatzierter vernünftige Chancen auf einen Zuschlag gehabt hätte (Urteile 2C 346/2013 vom 20. Januar 2014 E. 1.4.1; 2D 15/2011 vom 31. Oktober 2011 E. 1.3; 2D 22/2008 vom 23. Mai 2008 E. 1.1; 2C 107/2007 vom 22. Januar 2008 E. 1.2), ebenso bei jemandem, der nur knapp hinter dem Zweitplatzierten lag, weil nicht ohne weiteres klar war, dass bei Gutheissung der Beschwerde diese Rangfolge Bestand haben würde (Urteil 2D 50/2009 vom 25. Februar 2010 E. 1.2). Nicht legitimiert war hingegen der Viertplatzierte, der den
Ausschluss des Erstplatzierten verlangte, weil er auch im Falle der Gutheissung seines Begehrens als Drittplatzierter den Zuschlag nicht erhalten hätte (Urteil 2D 74/2010 vom 31. Mai 2011 E. 1.3), ausser wenn der Unterschied zum Erstplatzierten relativ und absolut sehr klein war (Urteil 2D 49/2011 vom 25. September 2012

E. 1.3.2). Als zweifelhaft wurde die Legitimation des Drittplatzierten betrachtet (Urteil 2C 549/2011 vom 27. März 2012 E. 1). Legitimiert ist auch, wer seinen Ausschluss vom Verfahren anficht (BGE 130 I 258 E. 1.2; Urteil 2C 634/2008 vom 11. März 2009 E. 2.1; 2D 34/2010 vom 23. Februar 2011 E. 1.1).

4.2. Zur Anwendung von Art. 48 VwVG bzw. Art. 89 BGG hatte sich das Bundesgericht im Zusammenhang mit einer Beschwerde gegen eine freihändige Vergabe zu äussern; es erwog, zu einer solchen Beschwerde seien nur die potenziellen Anbieter des von der Vergabestelle definierten Beschaffungsgegenstandes legitimiert (BGE 137 II 313 E. 3.3.2, 3.4, 3.6.2 S. 321 ff.). Analoges gilt, wenn der Beschwerdeführer geltend macht, ein abgeschlossener Vertrag sei zu Unrecht gar nicht dem Beschaffungsrecht unterstellt worden; auch dazu ist nur legitimiert, wer darlegt, dass er als potenzieller Anbieter entsprechende Leistungen hätte anbieten können (Urteil 2C 484/2008 vom 9. Januar 2009, E. 1.4, nicht publ. in BGE 135 II 49; Urteile 2C 134/2013 vom 6. Juni 2014 E. 2.8.3-2.8.5; 2C 534/2011 vom 23. Februar 2012 E. 1.3.3; FLORENCE AUBRY GIRARDIN, in: Commentaire de la LTF, 2. Aufl. 2014, N. 34a zu Art. 89). In BGE 139 II 489 ging es um die Beschwerde einer zweitplatzierten Anbieterin, welche deshalb zur Beschwerde legitimiert war (nicht publ. E. 1.2).

4.3. Die Literatur bejaht teilweise ohne nähere Begründung oder mit blossem Hinweis auf die Praxis des Bundesverwaltungsgerichts oder einiger kantonaler Gerichte die Legitimation des übergangenen Anbieters ungeachtet seiner Chancen auf den Zuschlag (BEUSCH/MOSER/ KNEUBÜHLER, Ausgewählte prozessrechtliche Fragen im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht, ZBl 2008 S. 14; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, S. 653 Rz. 1927; ISABELLE HÄNER, Kommentar VwVG, 2008, Rz. 16 zu Art. 48; MARANTELLI-SONANINI/HUBER, Praxiskommentar VwVG, 2009, Rz. 28 zu Art. 48; MATTEO CASSINA, Principali aspetti del diritto delle commesse pubbliche nel Cantone Ticino, 2008, S. 63; MARCO FETZ, Öffentliches Beschaffungsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2007, S. 569 Rz. 192). Bisweilen wird dieses Ergebnis mit dem Argument begründet, es wäre für die Rekursbehörde schwierig oder im Widerspruch zum Ermessensspielraum der Vergabestelle, im Eintretensstadium bereits die Chancen zu beurteilen (CARRON/FOURNIER, La protection juridique dans la passation des marchés publics, 2002, S. 62 f.; POLTIER/CLERC, in: Martenet/Bovet [Hrsg.], Commentaire Romand, Droit de la concurrence, 2. Aufl. 2013, Rz. 95 f. zu Art. 9
BGBM, welche aber immerhin verlangen, dass der Beschwerdeführer durch Aufhebung der Zuschlagsverfügung wieder in das Verfahren integriert wird und damit eine wenn auch geringe Chance erhält [Rz. 95 S. 2119 unten]). Die Mehrheit der Autoren ist jedoch der Auffassung, dass der nicht berücksichtigte Anbieter nur dann ein schutzwürdiges Interesse hat, wenn bei Gutheissung seiner Anträge entweder er selber den Zuschlag erhält oder die Ausschreibung wiederholt werden muss; der weit hinten Rangierte ist somit nicht legitimiert, solange er nicht die Rangierung aller Vorangehenden anficht (MARTIN BEYELER, Öffentliche Beschaffung, Vergaberecht und Schadenersatz, 2004, S. 314 ff., S. 455 Rz. 590; CHRISTOPH JÄGER, in: Müller/Feller [Hrsg.], Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2013, S. 863 f.; DOMINIK KUONEN, Das Einladungsverfahren im öffentlichen Beschaffungsrecht, 2005, S. 225 f.; ALEXIS LEUTHOLD, Offertverhandlungen im öffentlichen Vergabeverfahren, 2009, S. 247 ff.; THOMAS LOCHER, Wirkungen des Zuschlags auf den Vertrag im Vergaberecht, 2013, S. 173; BEAT MESSERLI, Der Planungs- und Gesamtleistungswettbewerb im öffentlichen Beschaffungsrecht, 2. Aufl. 2007, S. 58 ff.; ROBERT WOLF, Die Beschwerde gegen Vergabeentscheide, ZBl 104/2003 S.
1 ff., 11 f.; HANS RUDOLF TRÜEB, Wettbewerbsrecht II, Kommentar, 2011, Rz. 10 zu Art. 27 BöB; JEAN-BAPTISTE ZUFFEREY, in: Zufferey/Maillard/Michel, Droit des marchés publics, 2002, S. 134). Der ausgeschlossene Wettbewerber kann nicht nachträglich noch Beschwerde gegen den Zuschlag erheben (JACQUES DUBEY, Le concours en droit des marchés publics, 2005, S. 367 f. Rz. 1217). Auch EVELYNE CLERC (L'ouverture des marchés publics. Effectivité et protection juridique, 1997, S. 525 f.) begründet die Legitimation damit, dass der übergangene Bewerber durch die "perte d'une chance de remporter le marché" einen Nachteil erlange und ein praktisches Interesse an der Wiederherstellung seiner Chance habe, scheint also immerhin eine gewisse Zuschlagschance vorauszusetzen.

4.4. Nach dem klaren Wortlaut von Art. 48 Abs. 1 VwVG (in Übereinstimmung mit Art. 89 Abs. 1 BGG) müssen die drei Voraussetzungen gemäss lit. a-c kumulativ erfüllt sein. Die formelle Beschwer (lit. a) ist zwar (in der Regel) notwendige, aber nicht hinreichende Voraussetzung für die Legitimation. Zusätzlich ist neben

dem Erfordernis des besonderen Berührtseins (lit. b) auch ein schutzwürdiges Interesse erforderlich (lit. c) : Dieses besteht im praktischen Nutzen, der sich ergibt, wenn der Beschwerdeführer mit seinem Anliegen obsiegt und dadurch seine tatsächliche oder rechtliche Situation unmittelbar beeinflusst werden kann (BGE 140 II 214 E. 2.1 S. 218; 139 II 499 E. 2.2 S. 504; 139 II 279 E. 2.2 S. 282; 104 Ib 245 E. 5b S. 249; FRANÇOIS BELLANGER, La qualité pour recourir, in: Bellanger/Tanquerel [Hrsg.], Le contentieux administratif, 2013, S. 119 f.; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., S. 330 Rz. 944). Die Beschwerde dient nicht dazu, abstrakt die objektive Rechtmässigkeit des staatlichen Handelns zu überprüfen, sondern dem Beschwerdeführer einen praktischen Vorteil zu verschaffen. Das blosse Anliegen, dem Prozessgegner einen (behaupteterweise) rechtswidrigen Vorteil zu verwehren, kann nicht zur Legitimation ausreichen, wenn es nicht
mit einem eigenen schutzwürdigen Vorteil für den Beschwerdeführer korreliert (vgl. zur Konkurrentenbeschwerde BGE 139 II 328 E. 3.3 S. 333, E. 3.5 S. 334; zur Aufsichtsanzeige BGE 139 II 279 E. 2.2, 2.3 S. 282 f.; zur Drittbeschwerde gegen Bauvorhaben BGE 140 II 214 E. 2.1 S. 218; 137 II 30 E. 2.2.3 S. 33; zum Dritten, der einen Vertrag über ein landwirtschaftliches Gewerbe oder Grundstück in Frage stellt, BGE 139 II 233 E. 5.2 S. 236 ff.; zur Anfechtung eines Teilliquidationsreglements einer Vorsorgeeinrichtung BGE 139 V 72 E. 3.1.4 S. 79 f.). Das schutzwürdige Interesse muss nicht nur bei der Beschwerdeeinreichung, sondern auch noch im Zeitpunkt der Urteilsfällung aktuell und praktisch sein. Das Bundesgericht verzichtet ausnahmsweise auf das Erfordernis des aktuellen praktischen Interesses, wenn sich die aufgeworfenen Fragen unter gleichen oder ähnlichen Umständen jederzeit wieder stellen können, eine rechtzeitige Überprüfung im Einzelfall kaum je möglich wäre und die Beantwortung wegen deren grundsätzlicher Bedeutung im öffentlichen Interesse liegt (BGE 139 I 206 E. 1.1 S. 208; 136 II 101 E. 1.1 S. 103; 135 I 79 E. 1.1 S. 81). Aber auch dann müssen die Voraussetzungen mit Ausnahme der Aktualität des schutzwürdigen Interesses
gegeben sein; hat gar nie ein schutzwürdiges praktisches Interesse bestanden, so kann diese Ausnahme nicht greifen.

4.5. Für das Beschaffungsrecht gilt keine Sonderregelung (vorne E. 2.3). Auch die einschlägigen internationalen Abkommen (Art. XX des Übereinkommens vom 15. April 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen [SR 0.632.231.422]; Art. 5 und Anhang V des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens [SR 0.172.052.68]) sehen zwar eine wirksame Beschwerde der interessierten Lieferanten oder Dienstleistungserbringer vor, regeln aber nicht im Einzelnen, wer legitimiert ist zur Beschwerde und schliessen namentlich das Erfordernis einer reellen Chance als Voraussetzung nicht aus (Urteile 2P.176/2003 vom 6. Februar 2004 E. 3.3; 2P.261/2002 vom 8. August 2003 E. 4.4). Die Legitimation kann somit gemäss der allgemeinen Regel von Art. 48 VwVG nur bejaht werden, wenn dem Beschwerdeführer bei Gutheissung seiner Begehren ein effektiver praktischer Vorteil erwächst (CLERC, a.a.O., S. 525; BEYELER, a.a.O., S. 312 Rz. 400; STEFAN SUTER, Der Abbruch des Vergabeverfahrens, 2010, S. 197; BGE 125 II 86 E. 5b). Die formelle Beschwer bzw. der Umstand, dass jemand am Offertverfahren teilgenommen hat und nicht berücksichtigt worden ist,
kann deshalb entgegen der Auffassung der Vorinstanz zur Legitimation nicht genügen.

4.6. Ein praktisches Rechtsschutzinteresse im Sinne von Art. 48 Abs. 1 lit. c VwVG kann nur in Bezug auf solche Anliegen anerkannt werden, die überhaupt mit der Beschwerde erreicht werden können (BGE 137 II 313 E. 3.3.1 S. 320 f.) und die konkret als Rechtsbegehren gestellt werden (hinten E. 4.7). Das praktische Interesse des nicht berücksichtigten Anbieters ist in der Regel primär darauf gerichtet, anstelle des Zuschlagsempfängers selber den Zuschlag zu erhalten (vgl. BGE 131 I 153 E. 5.6-5.8 S. 561 ff.; LOCHER, a.a.O., S. 123). Sekundär besteht ein Feststellungsanspruch, wenn sich das Rechtsmittel als begründet erweist, aber mit dem Anbieter bereits ein Vertrag abgeschlossen worden ist (Art. 9 Abs. 3 BGBM; BGE 132 I 86 E. 3.2 S. 88 ff.; 130 I 258 E. 1.2 S. 260 f.). Der Feststellungsentscheid eröffnet dem nicht berücksichtigten Anbieter gegebenenfalls einen Schadenersatzanspruch (Art. 34 BöB; 131 I 153 E. 1.2 S. 157 und E. 6 S. 163 ff; 125 II 86 E. 5b S. 97 f.). Dieses Feststellungsinteresse verhindert, dass ein Rechtsmittelverfahren wegen Abschlusses des Vertrags als gegenstandslos abgeschrieben wird (BGE 132 I 86 E. 3.2 S. 88 ff.), setzt aber voraus, dass sich ein Rechtsmittel als begründet erweist, was seinerseits bedingt,
dass der Beschwerdeführer nach den einschlägigen Verfahrensbestimmungen dazu legitimiert war (BGE 131 I 153 E. 6.3 S. 164; Urteil 2C 107/2007 vom 22. Januar 2008 E. 1.2). Der Schadenersatzanspruch setzt voraus,

dass der Beschwerdeführer ohne den Vertragsabschluss eine reelle Chance auf den Zuschlag gehabt hätte; denn andernfalls kann die Rechtswidrigkeit des Entscheids nicht kausal für den Schaden gewesen sein (Urteile 2D 49/2011 vom 25. September 2012 E. 1.3.2; 2D 74/2010 vom 31. Mai 2011 E. 1.2; 2D 34/2010 vom 23. Februar 2011 E. 1.1; 2D 50/2009 vom 25. Februar 2010 E. 1.2; 2D 22/2008 vom 23. Mai 2008 E. 1.1; 2C 107/2007 vom 22. Januar 2008 E. 1.2; BEYELER, a.a.O., S. 315 Rz. 401, S. 453 ff.). Da für den Primär- und den Sekundärrechtsschutz grundsätzlich die gleichen Legitimationsvoraussetzungen gelten (Urteil 2P.97/2005 vom 28. Juni 2006 E. 1.3), muss die Voraussetzung der reellen Chance auch für den Primärrechtsschutz gelten.

4.7. Die vorne (E. 3.3) zitierte entgegenstehende Praxis des Bundesverwaltungsgerichts steht im Zusammenhang damit, dass dieses die Wirkung einer Gutheissung der Beschwerde auf den Zuschlagsempfänger und den anfechtenden Anbieter beschränkt; diejenigen Anbieter, die den Entscheid nicht angefochten haben, hätten sich damit abgefunden und kämen nicht mehr als Zuschlagsempfänger in Frage; auch der ursprünglich weit hinten Rangierte hat damit bei Gutheissung seiner Beschwerde eine Chance auf den Zuschlag (VPB 62/1998.80 E. 3c; vgl. POLTIER/CLERC, Rz. 96 zu Art. 9 BGBM; WOLF, a.a.O., S. 12), zumindest sofern die vor ihm Rangierten keine Beschwerde erhoben haben. Diese Betrachtungsweise kann jedoch nicht überzeugen: Mit der Zuschlagsverfügung wird in erster Linie entschieden, dass der ausgewählte Anbieter den Zuschlag erhält; damit ist zwar zugleich auch gesagt, dass die anderen Anbieter den Zuschlag nicht erhalten, doch ist das bloss eine Reflexwirkung. Wird bei Gutheissung einer Beschwerde der Zuschlag aufgehoben, so kann die Wirkung eines solchen Entscheids nicht auf die Anfechtenden beschränkt werden, sowenig wie z.B. die Wirkung eines Urteils, welches eine privatrechtsgestaltende Verfügung aufhebt, auf diejenigen Personen
beschränkt werden kann, welche Beschwerde erhoben haben: Der Entscheid muss mit ungeteilter Rechtswirkung entweder aufgehoben werden oder nicht. Davon geht auch die bundesgerichtliche Praxis aus, welche die Legitimation des in einem hinteren Rang Platzierten verneint (vorne E. 4.1) und damit voraussetzt, dass dieser den Zuschlag ohnehin nicht erhalten könnte, weil bei Aufhebung des angefochtenen Entscheids die vor ihm Rangierten zum Zuge kämen. Nebst dogmatischen Gründen sprechen dafür auch praktische Überlegungen: Dürfte bei einer Aufhebung des Zuschlags für das weitere Verfahren nur der anfechtende Anbieter berücksichtigt werden, so hätte das unter Umständen zur Folge, dass ein als sehr schlecht qualifiziertes Angebot den Zuschlag erhalten müsste, was den Zielen des Beschaffungsrechts zuwiderläuft (JÄGER, a.a.O., S. 868 f., KUONEN, a.a.O., S. 236 f.; WOLF, a.a.O., S. 27 f.; MESSERLI, a.a.O., S. 57 f.; LEUTHOLD, a.a.O., S. 256). Im Einzelnen ist zu differenzieren nach den vom Beschwerdeführer gestellten Anträgen und vorgebrachten Rügen: Der Viertplatzierte, der mit seiner Beschwerde den Zuschlag an sich oder die Aufhebung des Verfahrens beantragt, aber einzig die Eignung oder Klassierung des Erstplatzierten kritisiert, ist nicht
legitimiert; denn auch wenn seine Kritik begründet wäre, könnten seine Anträge nicht gutgeheissen werden, weil der Zuschlag an den Zweitklassierten ginge (vorne E. 4.1). Legitimiert ist er hingegen, wenn er die Eignung oder Klassierung aller drei vor ihm Rangierten beanstandet. Allerdings kann es nicht in Frage kommen, den Zuschlag einem Angebot zu erteilen, welches die Eignungsvoraussetzungen nicht erfüllt (BGE 139 II 489 E. 2.2.4 S. 494 f.). Wer ein solches Angebot unterbreitet hat, kann deshalb von vornherein kein schutzwürdiges Interesse an einer Aufhebung des Zuschlags haben, zumindest solange er nicht die Aufhebung des ganzen Verfahrens und die Neuausschreibung des Auftrags beantragt, was ihm allenfalls die Möglichkeit eines neuen Angebots eröffnen würde.

4.8. Aus all diesen Gründen ist der Auffassung der Vorzug zu geben, wonach es demjenigen nicht berücksichtigten Anbieter an einem schutzwürdigen Beschwerdeinteresse fehlt, der auch bei Obsiegen seiner Anträge selber den Zuschlag nicht erhalten könnte. Das blosse Anliegen, den (behaupteterweise) rechtswidrigen Zuschlag aufzuheben, kann keine Legitimation begründen für denjenigen, der zwar als Anbieter am Verfahren teilgenommen hat, aber aufgrund seiner Rechtsmittelanträge und Sachvorbringen auch bei Durchdringen seiner Auffassung keinen praktischen Vorteil erzielen könnte.

4.9. Damit erweist sich die Argumentation der Vorinstanz, wonach die materiellen Hauptfragen nicht zu Vorfragen für die Beurteilung der Beschwerdelegitimation gemacht werden könnten, als nicht richtig (und ergibt sich auch nicht aus der von der Vorinstanz zitierten Stelle von GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl. 1983, S. 152). Die Vorinstanz durfte daher die Beschwerdelegitimation der Rhomberg nicht schon mit dem Argument bejahen, diese habe am Verfahren teilgenommen, sondern sie hätte - aufgrund der gestellten Anträge und Par-

teivorbringen (dazu sogleich) - vor der Bejahung der Legitimation zunächst prüfen müssen, ob die Rhomberg überhaupt eine reelle Chance hat, den Zuschlag zu erhalten.

5.

5.1. In der Rechtsprechung gibt es viele Konstellationen, in denen ein und dieselbe Frage als so genannter doppelrelevanter Sachverhalt sowohl Gegenstand der materiellen Beurteilung als auch zugleich vorfrageweise von Bedeutung für das Vorliegen der Prozessvoraussetzungen ist (Urteil 2C 11/2010 vom 25. November 2011, nicht publ. in BGE 138 II 134 ; aus dem Bereich des öffentlichen Beschaffungsrechts siehe z.B. Urteile 2C 134/2013 vom 6. Juni 2014 E. 2.3; 2C 484/2008 vom 9. Januar 2009 E. 1.3, nicht publ. in BGE 135 II 49), namentlich auch für die Frage der Beschwerdelegitimation (BGE 137 II 313 E. 3.3.3 S. 322; 135 V 373 E. 3.2 S. 377; Kölz/Häner/Bertschi, a.a.O., S. 14 f., 329 f. Rz. 943, S. 528 Rz. 1537, S. 653 f. Rz. 1929). Im genannten Urteil 2C 134/2013 (E. 2.3) hat das Bundesgericht ausgeführt:

"L'examen de la recevabilité du recours suppose donc de résoudre une question qui se recoupe avec le fond du litige. Dans un tel cas, il suffit, au stade de la recevabilité, que le recourant rende vraisemblable que, sur la question litigieuse, les conditions fondant la compétence du tribunal sont remplies, le point de savoir si tel est effectivement le cas étant ensuite tranché, pour autant que les autres conditions de recevabilité propres à la matière soient réunies, avec l'examen de la cause au fond (application par analogie de la théorie de la double pertinence)."

Wie in E. 4 aufgezeigt, ist im Bereich des öffentlichen Beschaffungsrechts als unterlegener Anbieter zur Beschwerde vor dem Bundesverwaltungsgericht nur legitimiert, wer eine reelle Chance besitzt, den Zuschlag selber zu erhalten. Diese reelle Chance hat er - was auf der Hand liegt - nur dann, wenn er die vorgegebenen Eignungskriterien erfüllt. Nach der soeben herangezogenen Theorie der doppelrelevanten Tatsachen muss also derjenige, der den Zuschlag an sich beantragt, dem angerufenen Gericht als Legitimationsvoraussetzung glaubhaft machen, dass er selber die Eignungskriterien erfüllen würde.

5.2. Die Rhomberg hatte vor dem Bundesverwaltungsgericht beantragt, der Zuschlag an die ARGE cpc sei aufzuheben, diese sei aus dem Verfahren auszuschliessen und der Zuschlag sei ihr, der Rhomberg, zu erteilen; eventualiter sei die Sache zu neuem Entscheid an die Vergabestelle zurückzuweisen. Sie hat also nicht etwa die Aufhebung des ganzen Verfahrens und die Neuausschreibung beantragt. Dass und inwiefern sie selber die Eignungskriterien erfüllen würde, hat die Rhomberg vor dem Bundesverwaltungsgericht nie dargelegt, auch nicht nachdem die Vergabestelle und die Zuschlagsempfängerin dies ausdrücklich bestritten haben. Immerhin kann ihren Vorbringen entnommen werden, dass sie implizit davon ausgeht, die Eignungskriterien zu erfüllen, würde sie doch sonst kaum den Zuschlag an sich selber verlangen. Auch mit ihrer Beschwerde gegen die inzwischen ergangene Abbruchverfügung (vorne lit. E.a.) belegt sie, dass sie gerade nicht den Abbruch des Verfahrens anstrebt, sondern - eben gerade weil sie sich für geeignet hält - den Zuschlag an sich.

Sie war somit nach dem hier Ausgeführten zur Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht legitimiert, wenn glaubhaft dargelegt ist, dass sie ihrerseits die Eignungskriterien erfüllt, was von der Auslegung der in den Ausschreibungsunterlagen enthaltenen Anforderungen abhängt (hinten E. 6 und 7).

Letztlich kann hier offenbleiben, ob die Rhomberg zur Beschwerde legitimiert war: War sie es nicht, so hätte das Bundesverwaltungsgericht auf ihre Beschwerde nicht eintreten dürfen und der angefochtene Entscheid wäre schon aus diesem Grunde aufzuheben. War sie legitimiert, so ist das Bundesverwaltungsgericht mit Recht auf die Beschwerde eingetreten. Es hat diese aber - wie im Folgenden darzulegen ist (hinten E. 8-10) - in der Sache zu Unrecht gutgeheissen.

6.

6.1. In der Ausschreibung wurde bei den Leistungspaketen 40-46, 50-53, 61 und 70 jeweils verlangt: "Es sind 2 [bis max. 3]Referenzen der letzten ... Jahre für Planung und Ausführung ... anzugeben". Die Vergabestelle

ging bei ihrem Zuschlagsentscheid davon aus, dass sowohl die ARGE cpc als auch die Rhomberg diese Anforderungen erfüllen. Sie legte dabei die Ausschreibung so aus, dass es genügt, wenn je mindestens eine Referenz für Planung und Ausführung vorliegt.

6.2. Die Vorinstanz erwog demgegenüber, nach objektiver Auslegung der Ausschreibungsunterlagen seien mindestens 2 TU-Referenzen verlangt, d.h. Referenzen für Projekte, bei denen die in Frage stehende Firma sowohl für die Planung als auch für die Ausführung zuständig war (angefochtenes Urteil E. 6.4). Zulässig seien anstelle einer TU-Referenz auch zwei Teilreferenzen für Planung einerseits und Ausführung andererseits (E. 7.5). Unter Planung sei nicht die Ausführungsplanung des Unternehmers (Art. 101 Abs. 1 SIA-Norm 118) zu verstehen, sondern vielmehr eine Art von Planung, die üblicherweise nicht dem Unternehmer, sondern dem Bauherrn bzw. einem von ihm beauftragten Planer oder Totalunternehmer obliegt; die Referenzobjekte für Planung müssten deshalb wesentlich umfangreichere Planungsarbeiten erfassen als die Ausführungsplanung, die jeder ausführende Unternehmer üblicherweise ohnehin zu liefern habe (E. 7.1.2.2). In Anwendung dieser Kriterien schloss die Vorinstanz, die ARGE cpc erfülle die Eignungsanforderungen nicht und sei daher auszuschliessen. Die Beschwerdeführerin rügt diese Schlussfolgerung als bundesrechtswidrig.

7.

7.1. Die im Rahmen der Ausschreibung formulierten Eignungskriterien sind so auszulegen und anzuwenden, wie sie von den Anbietern in guten Treuen verstanden werden konnten und mussten. Auf den subjektiven Willen der Vergabestelle bzw. der dort tätigen Personen kommt es nicht an (Urteil 2C 1101/2012 vom 24. Januar 2013 E. 2.4.1; GALLI/MOSER/LANG/STEINER, a.a.O., S. 242 f.). Doch verfügt die Vergabestelle bei der Formulierung und Anwendung der Eignungskriterien über einen grossen Ermessens- oder Beurteilungsspielraum, den die Beschwerdeinstanzen - im Rahmen der Sachverhalts- und Rechtskontrolle - nicht unter dem Titel der Auslegung überspielen dürfen (vgl. Art. 16 IVöB; Urteil 2D 52/2011 vom 10. Februar 2012 E. 3.2 mit Hinweis; Galli/Moser/Lang/Steiner, a.a.O., S. 238 Rz. 557, S. 241 f. Rz. 564 f., mit Hinweis auf die Praxis des Bundesverwaltungsgerichts). Von mehreren möglichen Auslegungen hat die gerichtliche Beschwerdeinstanz nicht die ihr zweckmässig scheinende auszuwählen, sondern die Grenzen des rechtlich Zulässigen abzustecken (Urteil 2C 1101/2012 vom 24. Januar 2013 E. 2.4.1). Bei technisch geprägten Begriffen ist zudem dem Verständnis Rechnung zu tragen, wie es in der Fachwelt verbreitet ist oder im Zusammenhang mit dem konkreten Projekt von den Beteiligten verstanden worden ist.

7.2. Der Wortlaut "2 [bis max. 3]Referenzen ... für Planung und Ausführung" in den hier streitigen Anforderungen für die einzelnen Leistungspakete ist entgegen der Vorinstanz nicht klar in dem Sinne, dass je zwei Planungs- und Ausführungsreferenzen gemeint wären. Denn es wurden gerade nicht "je" 2-3 Referenzen für Planung und Ausführung verlangt, dies in auffälligem Gegensatz zu den allgemeinen Anforderungen in Ziff. 3.8 der Ausschreibung, wo verlangt worden war: "je 2 (bis max. 3) Referenzen des Anbieters der letzten ... Jahre über Projekte in Tunnels oder vergleichbar komplexe Projekte mit ähnlichen Anforderungen für ...", wobei sich das "je" auf die Leistungspakete bezieht. Dieser Unterschied im Wortlaut lässt eher darauf schliessen, dass insgesamt pro Leistungspaket 2 (bis 3) Referenzen verlangt wurden, worunter sich Referenzen für Planung und Ausführung befinden müssen, aber nicht zwingend je deren zwei.

7.3. Hinzu kommt, dass die Abgrenzung zwischen Planung und Ausführung nicht immer eindeutig ist. Wie die Vorinstanz zutreffend dargelegt hat, bedingt jede Ausführung auch eine Ausführungsplanung (vorne E. 6.2). Ginge man mit der Vorinstanz davon aus, dass unter "Planung" eine über die Ausführungsplanung hinausgehende Planung im Sinne einer TU-Planung gemeint ist, wären bei einigen Leistungspakten die Anforderungen kaum erfüllbar: So bezieht sich die Leistungsumschreibung für das LP 42 (Installation Kraft und Licht) wohl nur auf die Ausführung. Auch für das LP 43 (Beschilderung) ist eine Planung im Umfang einer üblichen TU- oder Bauherrenplanung kaum denkbar. Die verlangte Planung nähert sich wohl eher einer Ausführungsplanung an, die naturgemäss üblicherweise dem gleichen Unternehmer obliegt wie die Ausführung.

7.4. Für eine Auslegung im Sinne der Vergabebehörde spricht schliesslich auch das effektive Verhalten aller Verfahrensbeteiligten: Die Vergabestelle hat die Referenzen als genügend anerkannt, obwohl nicht nur die

ARGE cpc, sondern auch die Rhomberg selber teilweise nicht je zwei Planungs- und Ausführungsreferenzen eingereicht hatte (hinten E. 8). Auch die Rhomberg hat somit offensichtlich ursprünglich die Anforderungen nicht so verstanden wie sie es später im Gerichtsverfahren vertreten hat. Zudem hat sie noch in ihrer Beschwerde an die Vorinstanz nicht etwa gerügt, die ARGE cpc habe nicht je zwei Planungs- und Ausführungsreferenzen eingereicht, sondern bloss geltend gemacht, die für die LP 40 (DML Zürich, Torino-Milano, San Bernardino), 44 (DML Zürich, Leittechnik Tunnelentwässerung, weitere Referenz ausserhalb Bahntechnik) und 45 (DML Zürich und Gotthard Basistunnel) eingereichten Referenzen genügten nicht für den Eignungsnachweis, da für die Referenz DML wesentliche Teile der Ausführungsarbeiten erst 2013 begonnen worden seien. Die Installationen Torino-Milano hätte ferner ein Konsortium erstellt, an welchem die Unternehmen der ARGE cpc nicht beteiligt gewesen seien und bei der Referenz San Bernardino sei der Referenzgeber
nicht nachgewiesen. Beim LP 45 fehle infolge des Ausscheidens der DML die zwingend erforderliche zweite Referenz. Zudem seien die referenzierten Arbeiten nicht vergleichbar komplex wie die ausgeschriebenen Arbeiten. In der Stellungnahme vom 26. September 2013 (S. 8) führte sie aus, der Wortlaut der Ausschreibungstexte lasse die Interpretation der Vergabestelle nicht zu, wonach nicht Planung und Ausführung, sondern lediglich Planung oder Ausführung verlangt werde, ohne aber ausdrücklich zu verlangen, dass je zwei Planungs- und Ausführungsreferenzen vorgelegt würden.

7.5. Insgesamt scheint die von der Vergabestelle vertretene Auslegung eher zutreffend als diejenige der Vorinstanz. Zumindest ist sie gleichermassen vertretbar, so dass ihr unter Berücksichtigung des der Vergabestelle zustehenden Ermessens- oder Beurteilungsspielraums (E. 7.1) der Vorzug zu geben ist.

8.

8.1. Geht man von der Auslegung der Vergabestelle aus, wonach es genügt, wenn (pro Leistungspaket) insgesamt zwei Referenzen für Planung und Ausführung vorliegen, hat die Rhomberg zwar diese Voraussetzungen erfüllt. Hingegen ist alsdann zu prüfen, ob auch die ARGE cpc die so ausgelegten Voraussetzungen erfüllt; denn bejahendenfalls besteht kein Grund, sie - als Erstplatzierte - aus dem Verfahren auszuschliessen. Die Vorinstanz hat die Referenzen nur bezüglich der Leistungspakete 40 und 45 geprüft; für die Aufhebung des Zuschlags reichte es aus, dass - bei ihrer Auslegung der Anforderungen - bei diesen beiden Leistungspaketen die Anforderungen nicht erfüllt waren. Ob bei diesen und den weiteren Leistungspaketen die im Sinne der Vergabestelle ausgelegten Anforderungen erfüllt sind, wurde noch nicht geprüft, ebenso wenig die übrigen von der Rhomberg vor der Vorinstanz vorgebrachten Rügen.

8.2. Es rechtfertigt sich aus prozessökonomischen Gründen, dass das Bundesgericht diese Prüfung selber vornimmt, anstatt die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen, zumal die Kognition des Bundesgerichts insofern nicht enger ist als diejenige des Bundesverwaltungsgerichts, als auch dieses die Angemessenheit nicht überprüfen kann (vorne E. 2.3). Das rechtliche Gehör der Parteien ist gewahrt: Es war ihnen bewusst, dass das Bundesgericht allenfalls reformatorisch entscheiden würde, haben sie doch zumindest im Eventualbegehren einen reformatorischen Antrag gestellt, und sie hatten vor Bundesgericht in einem zweimaligen Schriftenwechsel Gelegenheit, sich zu allen Aspekten zu äussern. Das Bundesgericht hat die vor der Vorinstanz vorgebrachten Rügen der Rhomberg zu beurteilen (vorne E. 1.5). Es kann die dafür noch fehlenden Sachverhaltsfeststellungen anhand der Akten selber treffen (Art. 105 Abs. 2 BGG). Soweit die Vorinstanz entsprechende Feststellungen getroffen hat, ist die Kognition des Bundesgerichts nach Massgabe der Art. 97 Abs. 1 und 105 Abs. 1 BGG beschränkt (vorne E. 1.6).

8.3. Bei der Beurteilung von Offerten besteht ein grosser Ermessensspielraum der Vergabebehörde (vgl. auch vorne E. 7.1), den das selber technisch nicht fachkompetente Gericht zu respektieren hat, soweit nicht frei zu prüfende Rechtsfragen zur Diskussion stehen (vgl. generell zum "technischen Ermessen" BGE 139 II 185 E. 9 S. 196 ff. mit Hinweisen). Das gilt insbesondere auch in Bezug auf die Bewertung von Referenzen (Galli/Moser/Lang/Steiner, a.a.O., S. 241 f.; vgl. Urteil 2D 49/2011 vom 25. September 2012 E. 9). Hat eine fachkundige Vergabebehörde eine Bewertung oder Beurteilung vorgenommen, so genügt es zu deren Infragestellung nicht, sie mit unbelegten Verdächtigungen zu kritisieren, sondern es ist substantiiert darzulegen, inwiefern das - technische - Ermessen überschritten ist.

8.4.

8.4.1. Bei einigen Leistungspaketen hatte die ARGE cpc Referenzen für Arbeiten angegeben, welche erst in Ausführung waren, namentlich die Durchmesserlinie Zürich, was die Vergabebehörde akzeptierte. Vor der Vorinstanz hatte die Rhomberg kritisiert, ein nicht abgeschlossenes Projekt könne nicht als Referenz dienen. Die Vergabestelle wies darauf hin, dass die Rhomberg selber verschiedentlich Referenzen für nicht abgeschlossene Projekte eingereicht hatte, namentlich für verschiedene Leistungspakete ebenfalls die Durchmesserlinie Zürich.

8.4.2. Die Vorinstanz führte aus (E. 7.1.1), die Eignung eines nicht abgeschlossenen Projekts als Referenz könne wohl nicht generell ausgeschlossen werden; bei Bauausschreibungen sei es nicht unüblich, nicht vollständig fertiggestellte Projekte als Referenz zuzulassen. Doch komme bei nicht abgeschlossenen Projekten den Auskünften des Bauherrn eine weit grössere Bedeutung zu; ohne entsprechende Erkundigungen sei es der Vergabestelle nicht möglich zu beurteilen, ob die Leistung erfolgreich erbracht worden sei. In Bezug auf die Durchmesserlinie habe die Vergabebehörde keine Referenzauskunft eingeholt; es sei deshalb rechtsfehlerhaft, diese Referenzen als gültig anzuerkennen. Nur mit einer entsprechenden Referenz des Bauherrn könnte die Referenz als gültig angesehen werden (E. 7.1.3 und 8.1.2).

8.4.3. Vorliegend war in den Ausschreibungsunterlagen nicht verlangt worden, dass die Referenzprojekte abgeschlossen sind. Der Vorinstanz ist deshalb zuzustimmen, dass auch nicht abgeschlossene Referenzprojekte als gültig anerkannt werden können. Referenzen dienen dazu, die Eignung eines Anbieters zu prüfen. In der Bewertung der Referenzen steht der Vergabebehörde ein grosses Ermessen zu (vorne E. 8.3). Im Rahmen dieses Ermessens kann die Tauglichkeit eines Referenzprojekts auch bejaht werden, wenn die referenzierten Arbeiten nicht abgeschlossen sind. Allein schon die Tatsache, dass ein Anbieter für ein anderes Projekt den Zuschlag erhalten hat, kann unter Umständen seine Eignung darlegen. Jedenfalls kann ein Referenzprojekt nicht allein schon deshalb als ungültig betrachtet werden, weil die referenzierte Arbeit nicht abgeschlossen ist. Es müssten andere Gründe vorgebracht werden, die an der Nachweistauglichkeit Zweifel erwecken.

8.4.4. Mit der Anforderung, ein nicht abgeschlossenes Projekt könne nur dann als gültig betrachtet werden, wenn Referenzauskünfte eingeholt worden seien, greift die Vorinstanz in unzulässiger Weise in den Ermessensspielraum der Vergabestelle ein: Die Vergabestelle kann grundsätzlich auf die eingereichten Unterlagen abstellen (BGE 139 II 489 E. 3.2 S. 495 f.). Sie ist berechtigt, aber nicht verpflichtet, die Angaben nachzuprüfen. Ob sie dies tut, liegt in ihrem Ermessen, welches nicht überschritten ist, solange nicht konkrete Hinweise bestehen, dass die eingereichten Unterlagen nicht wahr sind (vgl. Urteil 2C 346/2013 vom 20. Januar 2014 E. 1.3.3). Das gilt gleichermassen für Referenzen: Qualifiziert die Vergabestelle die Referenzen als glaubhaft und hinreichend, ist sie nicht verpflichtet, sich durch Nachfrage beim Bauherrn zu erkundigen, ob die Arbeiten zufriedenstellend ausgeführt worden sind. Es ist unerfindlich, weshalb es sich bei nicht abgeschlossenen Referenzprojekten generell anders verhalten soll: Auch bei abgeschlossenen Projekten kann die Vergabestelle nicht aus der Referenzangabe allein beurteilen, ob die Arbeit erfolgreich ausgeführt wurde. Wäre das allein ein Grund, um eine Pflicht zur Nachfrage zu statuieren,
müssten alle Referenzangaben durch Nachfragen bei Referenzpersonen überprüft werden, um als tauglich anerkannt zu werden; dies wäre offensichtlich überspitzt formalistisch und unverhältnismässig. Es liegt vielmehr bei abgeschlossenen wie bei noch nicht abgeschlossenen Referenzprojekten im pflichtgemässen Ermessen, sich durch Nachfragen von der Eignung zu vergewissern, wenn daran begründete Zweifel bestehen.

9.

Im Folgenden sind die Referenzen der ARGE cpc für die einzelnen Leistungspakete im Lichte der dargelegten Kriterien zu prüfen, soweit sie von der Rhomberg im vorinstanzlichen Verfahren beanstandet worden sind.

9.1. LP 10 (Übergeordnete Gesamtkoordination)

9.1.1. Hier waren 2-3 Referenzprojekte für die Koordination von Grossprojekten anzugeben. Die ARGE cpc

hatte drei Referenzen eingereicht, nämlich die Referenz "Hochgeschwindigkeitseisenbahn Torino-Milano, Teilabschnitt Novara-Milano", "TU und Ausbau Breitbandnetz Swisscom" sowie "NBS Erfurt/Halle, Finnetunnel". Die Vergabestelle anerkannte die ersten beiden als Referenz. Streitig sind mithin nur diese beiden.

9.1.2. Bezüglich der Referenz Torino-Milano bringt die Rhomberg wie bereits vor der Vorinstanz vor, kein Mitglied der ARGE cpc könne sich diese Referenz anrechnen lassen. Die Vorinstanz hat diese Frage im Zusammenhang mit dem LP 40 geprüft. Beim LP 10 geht es um die gleiche Thematik, so dass auf die Ausführungen zum LP 40 verwiesen werden kann (hinten E. 9.3.4). Daraus ergibt sich, dass die Referenz der ARGE cpc zugerechnet werden kann.

9.1.3. Bezüglich der Referenz "Breitbandnetz Swisscom" hatte die Rhomberg vor der Vorinstanz ohne weitere Begründung ausgeführt, es handle sich dabei nicht um ein Projekt, sondern um einen geringfügigen Ausbau eines bereits laufenden Betriebs. Die Vergabestelle und die ARGE cpc hatten vor der Vorinstanz ausführlich und belegt dokumentiert, dass es sich dabei um einen TU-Auftrag mit einem Gesamtumfang von 105 Mio. Franken gehandelt habe, so dass die Referenz unter dem Aspekt "Gesamtkoordination" mit den Anforderungen am Monte Ceneri vergleichbar sei. In ihrer Vernehmlassung vor Bundesgericht beschränkt sich die Rhomberg darauf, wie vor der Vorinstanz in zwei Zeilen zu wiederholen, es handle sich nicht um ein Projekt, sondern um einen geringfügigen Ausbau eines bestehenden Betriebs. Mit dieser unsubstantiierten Kritik ist nicht dargetan, inwiefern die Vergabestelle mit der Anerkennung dieser Referenz ihr Ermessen überschritten haben soll.

9.1.4. Damit sind für das LP 10 genügend Referenzen nachgewiesen.

9.2. LP 21 (Logistik Bahntechnik)

Die ARGE cpc hatte drei Referenzprojekte eingegeben, welche von der Vergabestelle akzeptiert wurden. Die Rhomberg machte vor der Vorinstanz einzig geltend, alle drei Projekte seien nicht abgeschlossen. Dies allein reicht aber nach dem vorne in E. 8.4 Ausgeführten nicht, um eine Referenz als ungültig zu erklären, solange nicht ernsthafte Zweifel an ihrer Tauglichkeit bestehen; solche Zweifel hat die Rhomberg weder vor der Vorinstanz noch vor Bundesgericht geltend gemacht. Es bestehen daher für das LP 21 genügend Referenzen.

9.3. LP 40 (Stromversorgung 50 Hz)

9.3.1. Verlangt waren 2-3 Referenzen "für Planung und Ausführung". Die ARGE cpc hatte die drei Referenzen "Durchmesserlinie Zürich", "San Bernardino Tunnel" sowie "Hochgeschwindigkeitseisenbahn Torino-Milano, Teilabschnitt Novara-Milano", angegeben, welche die Vergabestelle anerkannte.

9.3.2. Die Vorinstanz, welche dieses Leistungspaket überprüfte (vorne E. 8.1), kam zum Ergebnis, bei der Referenz Durchmesserlinie Zürich sei die ARGE cpc weder als Projektleiterin noch als Planerin erwähnt. Die Referenz sei daher nicht als Planungsreferenz gültig (E. 7.1.2); die Ausführung sei noch nicht abgeschlossen, so dass das Projekt als Ausführungsreferenz nur allenfalls anerkannt werden könnte, wenn eine Referenz der Bauherrin vorliege (E. 7.1.1 und 7.1.3). Beim San Bernardino Tunnel sei die referenzierte Arbeit durch eine Subunternehmerin der ARGE cpc erbracht worden, was gemäss Ausschreibung zulässig sei; die Referenz sei gültig für Planung und Ausführung (E. 7.2). Die Referenz Torino-Milano sei nicht gültig (E. 7.3). Es lägen somit nur eine TU-Referenz (Planung und Ausführung) und (allenfalls) eine Teilreferenz für Ausführung vor, was nicht genüge (E. 7.4 und 7.6).

9.3.3. Dass die Durchmesserlinie Zürich nicht abgeschlossen war, genügt für sich allein nicht, um die Referenz als ungeeignet zu erklären (E. 8.4). Andere Bedenken gegen diese Referenz werden nicht vorgebracht. Die Referenz ist somit mindestens als Ausführungsreferenz gültig. Dass die vorinstanzliche Beurteilung der Referenz San Bernardino Tunnel willkürlich wäre, wird von der Rhomberg nicht dargetan. Mit einer TU- und einer Ausführungsreferenz sind damit die Ausschreibungsanforderungen - bei richtiger Auslegung (vorne E. 7) - erfüllt.

9.3.4. Zudem kann entgegen der Ansicht der Vorinstanz auch die Referenz "Torino-Milano" der ARGE cpc angerechnet werden:

9.3.4.1. Nach dem Formular EA.1 handelte es sich bei diesem Referenzprojekt um die Ausführung als TU (Konzession, Projektierung, Ausführung) von 34 km Hochgeschwindigkeitsbahnlinie. Die Vergabestelle hatte vor dem Bundesverwaltungsgericht ausgeführt, die Società Italiana per Condotte d'Acqua S.p.A. (eines der Konsortialunternehmen der ARGE cpc) sei Mitglied des Konsortiums CavToMi gewesen, welches für dieses Projekt gegenüber dem Bauherren die vertragliche Hauptverantwortung und die fachliche Aufsicht über das Subunternehmerkonsortium Saturno ausübte. Die Vorinstanz führte aus, die Società Italiana per Condotte d'Acqua S.p.A sei zwar Mitglied des Oberkonsortiums CAVToMi gewesen, doch sei die Planung und Ausführung durch das Subkonsortium Consorzio Saturno geleistet worden. Die blosse Untervergabe durch das Oberkonsortium an das Unterkonsortium genüge nicht. Wenn die Vergabestelle aus der Untervergabe des Oberkonsortiums CavToMi an das Subkonsortium Saturno den Schluss ziehen sollte, die Società Italiana per Condotte d'Acqua S.p.A. habe erfolgreich eine vergleichbare Aufgabe ausgeführt, habe sie den ihr zustehenden Ermessensspielraum offensichtlich überschritten (E. 7.3.1).

9.3.4.2. Gemäss den zutreffenden Feststellungen der Vorinstanz wird auf den Formularen EA.1 nach der Referenz bzw. der Aufgabebeschreibung "der Firma/des Subunternehmers" gefragt. Daraus ist zu folgern, dass eine Referenz auch dann gültig erbracht werden kann, wenn der Anbieter für die Durchführung der entsprechenden Arbeiten einen Subunternehmer beigezogen hat. Der Eignungsnachweis kann mithin auch durch einen Subunternehmer erbracht werden (gleicher Meinung ist übrigens auch die Rhomberg in ihrer Beschwerde vom 5. Mai 2014 gegen die Ausschluss- und Abbruchverfügung vom 14. April 2014).

9.3.4.3. Aus den von der ARGE cpc ins Recht gelegten Unterlagen geht hervor, dass das Konsortium CavToMi "Consorzio esecutore" bzw. "sub General Contractor per la progettazione e la realizzazione della parte impiantistica mediante appalto al Consorzio Saturno" war. Das Konsortium CavToMi war "Responsabile dei lavori"; bei ihm lag gegenüber dem Bauherrn die Verantwortung. Weder die Vorinstanz noch die Rhomberg legen dar, inwiefern diese Gestaltung abweichen soll vom normalen und referenztauglichen Verhältnis zwischen Unternehmer und Subunternehmer. Die Vorinstanz begründet auch sonst mit keinem Wort, inwiefern die Vergabestelle ihr Ermessen überschritten haben soll, wenn sie die Referenz als gültig anerkannte.

9.3.5. Insgesamt liegen damit für das LP 40 - bei richtiger Auslegung der Ausschreibungsunterlagen (vorne E. 7) - genügend Referenzen vor.

9.4. LP 41 (Datenverkabelung)

Verlangt waren 2-3 Referenzen "für Planung und Ausführung". Die ARGE cpc hatte drei Referenzen eingereicht, welche die Vergabestelle als genügend beurteilte. Die Rhomberg machte vor der Vorinstanz geltend, bei den ersten beiden ("Ausbau Infrastruktur SOB" und "Ausbau Gubristtunnel") handle es sich um eine Verschmelzung mehrerer kleiner Aufträge; die dritte Referenz ("Stationsausbau Scuol RhB") sei eine Ausführungsreferenz mit zu geringem Auftragsvolumen. Die Vergabestelle und die ARGE cpc führten aus, verlangt worden seien Referenzen für "Datenverkabelung in Tunnel oder vergleichbar komplexe Projekte mit ähnlichen Anforderungen"; ein Mindestauftragsvolumen sei nicht verlangt worden. Die drei Referenzen würden Datenverkabelungen in Tunneln und auch in Bahnhöfen nachweisen, was vergleichbar komplex sei. Bei allen sei nicht nur Ausführung, sondern auch Planung zu leisten gewesen. Vor Bundesgericht beschränkt sich die Rhomberg darauf, ihre vor der Vorinstanz geäusserte Kritik zu wiederholen, ohne darzulegen, inwiefern die Vergabestelle mit der Anerkennung dieser Referenzen ihr Ermessen überschritten haben soll. Dies genügt nicht.

9.5. LP 42 (Installation Kraft und Licht)

Die ARGE cpc hatte die drei Referenzen "Durchmesserlinie Zürich", "Installation Selbstrettungsmassnahmen BLS Südrampe" sowie "Bahnhof SBB de la Praille" angegeben. Die Rhomberg kritisierte vor der Vorinstanz, die Ausführung der Durchmesserlinie Zürich und der Selbstrettungsmassnahmen sei nicht abgeschlossen; Letz-

tere zähle auch nicht als Planungsreferenz; die Referenz "Bahnhof de la Praille" beziehe sich nicht auf einen Tunnel und habe nur ein kleines, nicht vergleichbares Auftragsvolumen.

Die Vergabestelle führte hiezu aus, die Anforderung habe Referenzen für "vergleichbar komplexe Projekte mit ähnlichen Anforderungen" verlangt, was auch in einem Bahnhof erfüllt sei. Bei den beiden Letzteren seien zudem nicht nur Ausführung, sondern auch Planung zu leisten gewesen und die relevanten Arbeiten seien erbracht. Auch hier legt die Rhomberg nicht substantiiert dar, inwiefern die Vergabestelle ihr Ermessen überschritten haben soll, wenn sie die Referenzen als gültig anerkannte.

9.6. LP 43 (Beschilderung)

Die ARGE cpc hatte die drei Referenzen "Durchmesserlinie Zürich", "Strada nazionale Biasca-Varenzo" und "Fluchtwegsignalisierung Greng-Löwenberg" angegeben. Die Rhomberg führte vor der Vorinstanz aus, die letzteren beiden könnten bei Dehnung des Ermessens als Ausführungsreferenz gelten, doch liege keine Planungsreferenz vor.

Die ARGE cpc führte unter Beilage der Ausschreibungsunterlagen für die Referenzarbeiten 2 und 3 aus, es seien auch die Planungsarbeiten zu erstellen gewesen. Ohne sich damit auseinanderzusetzen, wiederholt die Rhomberg vor Bundesgericht ihre vor der Vorinstanz vorgebrachten Ausführungen. Eine Ermessensüberschreitung der Vergabestelle ist nicht dargetan.

9.7. LP 44 (Leittechnik Stromversorgung 50 Hz)

Die ARGE cpc hatte die drei Referenzen "Durchmesserlinie Zürich", "Zimmerbergtunnel" und "SBB-Installationen in Bellinzona und Chiasso" angegeben. Die Rhomberg führte vor der Vorinstanz aus, die Referenz Zimmerbergtunnel könne als Ausführungsreferenz zählen, die Installationen Bellinzona/Chiasso seien aber nicht vergleichbar. Insgesamt liege nur eine Ausführungsreferenz, aber keine Planungsreferenz vor.

Aus den von der Vergabestelle vor der Vorinstanz zitierten Projektbeschreibungen auf den Formularen EA.1 geht hervor, dass das Projekt Zimmerbergtunnel u.a. auch Projektleitung und Verantwortung für den Teil LT, Engineering und Systemkonzeption umfasste. Vergabestelle wie auch ARGE cpc führten aus, die Erfüllung dieser Arbeiten bedürfe zwingend der Planung bzw. "Leittechnik ohne Planung" sei begrifflich ausgeschlossen. Auch die Installationen Bellinzona/Chiasso seien von vergleichbarer Komplexität. Ohne sich mit dieser Argumentation auseinanderzusetzen, wiederholt die Rhomberg vor Bundesgericht ihre vor der Vorinstanz vorgebrachten Ausführungen. Eine Ermessensüberschreitung der Vergabestelle ist nicht dargetan. Es liegen damit jedenfalls mindestens zwei Ausführungs- und eine Planungsreferenz vor, was - bei richtiger Auslegung der Ausschreibungsanforderungen (vorne E. 7) - genügt.

9.8. LP 45 (Schränke)

9.8.1. Auch hier waren 2-3 Referenzen für "Planung und Ausführung" verlangt. Die ARGE cpc hatte die zwei Referenzen "Durchmesserlinie Zürich" und "Gotthard Basistunnel" eingereicht, welche von der Vergabestelle anerkannt wurden.

9.8.2. Die Vorinstanz prüfte dieses Leistungspaket und kam bezüglich der Durchmesserlinie Zürich wie beim LP 40 zum Ergebnis, diese beziehe sich nur auf die Ausführung (und unternehmerseitige Ausführungsplanung), nicht auf die Planung (E. 8.1.1). Für die Ausführung sei das Referenzprojekt nicht genügend weit fortgeschritten und könnte nur anerkannt werden, wenn die Vergabestelle eine Referenz der Bauherrin oder vergleichbare Informationen eingeholt hätte (E. 8.1.2). Die Referenz Gotthard Basistunnel sei als Referenz für Planung und Ausführung gültig (E. 8.2). Die ARGE cpc habe somit für das LP 45 lediglich eine gültige TU-Referenz und eine Teilreferenz für die Ausführung erbracht (E. 8.3).

9.8.3. Die Durchmesserlinie Zürich kann nicht schon deswegen als ungültige Ausführungsreferenz betrach-

tet werden, weil die Ausführung nicht abgeschlossen ist (vorne E. 8.4). Sodann legt die Rhomberg nicht dar, dass die vorinstanzliche Beurteilung der Referenz "Gotthard Basistunnel" offensichtlich unrichtig wäre. Die Anforderungen von insgesamt je einer Planungs- und Ausführungsreferenz sind damit erfüllt.

9.9. LP 50 (Fahrleitung), 51 (Schaltanlagen und Steuerung 16.7 Hz) und 52 (Erdung)

Die Rhomberg anerkennt, dass für diese drei Leistungspakete je eine Planungs- und eine Ausführungsreferenz vorliegen. Die Anforderungen sind damit erfüllt.

9.10. LP 61 (Datennetz und Betriebskommunikation)

9.10.1. Die ARGE cpc hatte drei Referenzen angegeben, nämlich ein vertrauliches Projekt für die Eidgenossenschaft, ein Gigabite Ethernet IP/MPLS Netzwerk und eine Voicelösung für zwei Banken. Die Vergabestelle hatte alle drei als Referenz für Planung und Ausführung anerkannt.

9.10.2. Die Rhomberg führte vor der Vorinstanz ohne weitere Substantiierung aus, bei diesen Referenzen handle es sich um Erweiterungen eines laufenden Betriebs, was weder als Planungs- noch als Ausführungsreferenz gelten könne. Zudem sei die Swisscom, welche die Muttergesellschaft der Cablex AG sei, als Subunternehmerin aufgeführt, was nicht plausibel sei. Die Vergabestelle führte unter Hinweis auf die Projektbeschreibungen in den Formularen EA.1 aus, es handle sich um neue Projekte, bei denen sowohl Planung als auch Ausführungen zu leisten gewesen seien, wobei die tatsächliche Leistung durch Subunternehmer erfolgt sei; sie habe dies - wie auch bei den analogen Referenzen der Rhomberg - anerkannt. Es seien somit drei Planungs- und Ausführungsreferenzen vorhanden. Würde man den Massstab der Rhomberg an deren eigenen Referenzen anlegen, so hätte auch diese keine gültige Referenz vorzuweisen. Auch die ARGE cpc machte detaillierte Angaben zum Umfang der Projekte.

9.10.3. Ohne sich mit dieser Argumentation auseinanderzusetzen, wiederholt die Rhomberg vor Bundesgericht ihre vor der Vorinstanz vorbrachten Ausführungen. Eine Ermessensüberschreitung der Vergabestelle ist nicht dargetan. Es liegen genügend gültige Referenzen vor.

9.11. LP 70 (Tunnelfunksystem)

9.11.1. Die ARGE cpc hatte die drei Referenzen "Tunnelfunksystem Lötschberg Basistunnel", "Funk Polycom" sowie "Ausbau GMS und UMTS" eingereicht. Die Vergabestelle anerkannte die Referenzen "Lötschberg Basistunnel" sowie "Ausbau GMS/UMTS", nicht aber die Referenz "Funk Polycom".

9.11.2. Die Rhomberg machte vor der Vorinstanz geltend, die Referenz Lötschberg Basistunnel sei nur eine Ausführungs-, aber keine Planungsreferenz. Beim Ausbau GMS/UMTS handle es sich um eine Erweiterung des laufenden Betriebs und zudem nicht um ein Tunnelfunksystem. Die Vergabestelle führte aus, beim Tunnel Lötschberg habe sie bei der ARGE cpc gleich wie bei der Rhomberg die Referenz anerkannt, und zwar als TU-Referenz auch für Planung, auch wenn die tatsächlichen Leistungen von Subunternehmern erbracht worden seien. Zur dritten Referenz legte sie detailliert und unter belegten Hinweisen auf die von ihr eingeholten Referenzauskünfte dar, dass dafür Arbeiten auch in Tunnels angefallen seien. Beide Referenzen seien daher als Planungs- und Ausführungsreferenzen anzuerkennen. Würde man den von der Rhomberg angelegten Massstab an deren eigene Referenzen anlegen, so wären auch diese allesamt als ungültig zu betrachten. Dasselbe führte auch die ARGE cpc detailliert aus.

9.11.3. Ohne sich mit dieser Argumentation auseinanderzusetzen, wiederholt die Rhomberg vor Bundesgericht ihre vor der Vorinstanz vorgebrachten Ausführungen. Eine Ermessensüberschreitung der Vergabestelle ist nicht dargetan. Es liegen genügend gültige Referenzen vor.

9.12. Insgesamt ergibt sich, dass die Offerte der ARGE cpc die in den Ausschreibungsunterlagen enthaltenen, richtig ausgelegten Anforderungen an die Referenzen erfüllt. Ihr Ausschluss wegen angeblichen Nichterfüllens

der Referenzanforderungen bzw. die Folgerung der Vorinstanz, dass sie mangels Eignung hätte ausgeschlossen werden müssen, verletzt damit Bundesrecht.

10.

10.1. Nebst der Bestreitung der Referenzen hatte die Rhomberg vor der Vorinstanz gerügt, das preislich deutlich tiefere Angebot der ARGE cpc erkläre sich damit, dass diese mutmasslich gewisse verlangte Leistungen nicht eingerechnet und evtl. gar nicht angeboten habe; es sei nicht auszuschliessen, dass die Vergabestelle von der ARGE cpc noch erhebliche Anpassungen verlangt habe, was einem unzulässigen versteckten Abgebot gleichkomme.

10.2. Die ARGE cpc hatte vor der Vorinstanz in ihrer Eingabe vom 18. Oktober 2013 wie auch in der Beschwerdeantwort vom 20. November 2013 ausgeführt, diese Vorwürfe seien nicht substantiiert, und bestritt Abgebotsrunden. Auch die Vergabestelle bestritt die Vorwürfe und führte aus, es hätten sich keine Anhaltspunkte ergeben, wonach die ARGE cpc nicht in der Lage sei, den ausgeschriebenen Auftrag korrekt zu erfüllen, zumal sie auch bei den technischen Zuschlagskriterien besser abgeschnitten habe als die Rhomberg. Das Angebot der ARGE cpc sei einzig wegen der Korrektur eines Formelfehlers und der Richtigstellung einer Stückzahl verändert worden; dadurch sei die unbereinigte Eingabesumme von Fr. 137'853'871.40 um Fr. 186'860.80 auf den Zuschlagpreis von Fr. 138'040'732.20 erhöht worden.

10.3. Ein Unterangebot ist als solches nicht unzulässig, solange der Anbieter die Eignungskriterien und Zuschlagsbedingungen erfüllt (vgl. BGE 130 I 241 E. 7.3 S. 255 f.; Urteile 2C 877/2008 vom 5. Mai 2009 E. 6.2; 2P.70/2006 vom 23. Februar 2007 E. 4.3; GALLI/MOSER/LANG/ STEINER, a.a.O., S. 516 ff.). Die Vergabestelle kann ergänzende Erkundigungen einziehen, wenn sie daran Zweifel hat. Sie ist dazu aber nicht verpflichtet, jedenfalls dann nicht, wenn Anhaltspunkte dafür fehlen, dass der Anbieter eines kostengünstigen Angebots Teilnahme- und/oder Auftragsbedingungen verletzt (Urteil 2P.254/2004 vom 15. März 2005 E. 2.2; vgl. auch Art. 3 Abs. 1 lit. f UWG). Im Übrigen ist zu beachten, dass ein Angebot 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 sowie die vorgesehenen Sanktionen des öffentlichen Beschaffungsrechts 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 (Urteil 2C 346/2013 vom 20. Januar 2014 E. 1.3.3).

10.4. Vor Bundesgericht bringt die Rhomberg zum Vorwurf des Unterangebots und der Abgebotsrunde einzig vor, zum offerierten Preis könne kein Bauwerk errichtet werden, das den verlangten Sicherheits- und Qualitätsstandards entspreche. Die Vergabestelle müsse deshalb ein komplexes Risikoabwehrdispositiv definieren, dessen Aufwand auf Kosten der Allgemeinheit gehe. Sie legt als Beleg für diese Behauptung einzig Unterlagen der Vergabestelle vor, aus denen hervorgeht, dass sich diese der Risiken bewusst ist, die sich aus einem preislich sehr tiefen Angebot ergeben könnten. Aus diesen Unterlagen geht aber auch hervor, dass die Vergabestelle Massnahmen trifft, um diese Risiken zu kontrollieren. Dass die Bauherrschaft ein Konzept erstellt, um Projektrisiken zu erkennen und zu begrenzen, ist selbstverständlich und lässt in keiner Weise den Schluss zu, dass das Angebot die Eignungskriterien nicht erfüllen würde. Die entsprechenden Einwände der Rhomberg sind unbegründet.

10.5. Abgesehen von den bisher behandelten Aspekten hat die Rhomberg im ganzen Verfahren weder substantiierte Kritik gegen die Eignungsbeurteilung noch gegen die technische Bewertung vorgetragen. Das Angebot der ARGE cpc rangiert nicht nur bei der finanziellen, sondern auch bei der technischen Bewertung vor der Rhomberg. Der Zuschlag an die ARGE cpc erweist sich - entgegen der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts - als rechtskonform.

11.

Die Beschwerde ist daher gutzuheissen, das angefochtene Urteil aufzuheben und die Zuschlagsverfügung der AlpTransit Gotthard AG vom 12./15. August 2013 zu bestätigen. Die unterliegenden Beschwerdegegnerinnen tragen die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens unter solidarischer Haftung (Art. 66 Abs. 1 und 5 BGG). Sie haben der ARGE cpc eine Parteientschädigung zu bezahlen, ebenfalls unter solidarischer Haftung (Art. 68 Abs. 1-3 BGG). Die AlpTransit Gotthard AG hat mit ihren Anträgen ebenfalls obsiegt, hat jedoch als mit öffentlichrechtlichen Aufgaben betraute Organisation (Art. 1 Abs. 1 lit. a AtraV) keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 14. März 2014 wird aufgehoben und der Vergabeentscheid der AlpTransit Gotthard AG vom 12./15. August 2013 wird bestätigt.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 50'000.– werden den Beschwerdegegnerinnen unter solidarischer Haftung auferlegt.

3.

Die Beschwerdegegnerinnen haben unter solidarischer Haftung den Beschwerdeführerinnen für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung von Fr. 50'000.– zu bezahlen.

4.

Die Sache wird zur Neuregelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen des vorinstanzlichen Verfahrens an das Bundesverwaltungsgericht zurückgewiesen.

5.

Dieses Urteil wird den Parteien, der AlpTransit Gotthard AG und dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung II, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 15. September 2014
Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Zünd

Der Gerichtsschreiber: Klopfenstein