

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}

2C_383/2014

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 Mons Ceneris, bestehend aus:

1. Mancini Marti SA,
 2. Marti Contractors Ltd.,
 3. Marti Tunnelbau AG,
 4. Pizzarotti SA,
 5. Pizzarotti SA & C. S.p.A.,
 6. GCF S.p.A.,
 7. Valditerra Lavori Ferroviari S.p.A.,
- Beschwerdeführerinnen,
alle vertreten durch Rechtsanwälte Dr. Beat Denzler und Dr. Heinrich Hempel,

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 Fahrbahn und Logistik CBT (Generi Basistunnel); SIMAP-Projekt-ID 102812,

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 Fahrbahn und Logistik im offenen Verfahren aus (Meldungsnummer 735997). Gemäss Ausschreibung umfasste das Beschaffungsobjekt zum einen die Planung, Entwicklung, Fabrikation, Lieferung und Montage der Fahrbahn (Schotterfahrbahn und feste Fahrbahn) sowie der Weichen des Ceneri-Basistunnels inklusive der offenen Neubaustrecke Nord, die Integration, die Inbetriebsetzung und die Erhaltung (bis

zur Abnahme des Werkes) und die Pflichten bezüglich Koordination mit dem Unternehmer Bahntechnik und Gesamtkoordination sowie der Vergabestelle, und zum anderen die Planung, Lieferung, den Aufbau, Betrieb und Rückbau des Installationsplatzes Camorino und der gesamten Transport- und Umschlaglogistik für den Einbau der Bahntechnik im CBT (inkl. für die Nebenunternehmer) und auf der offenen Neubaustrecke Nord.

Innert Frist reichten fünf Anbieter Angebote ein (z.T. mit Unternehmervarianten), darunter die ARGE Mons Ceneris, bestehend aus der Mancini Marti SA, Bellinzona, der Marti Contractors Ltd., Moosseedorf, der Marti Tunnelbau AG, Moosseedorf, der Pizzarotti SA, Bellinzona, der Pizzarotti & C. S.p.A., Parma (I), der GCF S.p.A., Grottaglie (I), und der Valditerra Lavori Ferroviari S.p.A., Novi Ligure (I) (im Folgenden: ARGE Mons Ceneris), sowie die Bietergemeinschaft Bahntechnik Ceneri Rhomberg Sersa, bestehend aus der Rhomberg Bahntechnik GmbH, Bregenz (A), und Sersa Group AG (Schweiz), Zürich (im Folgenden: Rhomberg).

A.b. Die Bewertung ergab folgendes Resultat:

	ARGE_Mons_Ceneris Rhomberg	
	Technische_Bewertung_	205.3 _234.0
	Finanzielle_Bewertung_	250.0 _50.0
	Gesamtbewertung_	455.3 _284.0
	Rang_	1 _2

Der beträchtliche Punkteunterschied bei der finanziellen Bewertung ergab sich daraus, dass das Angebot der Rhomberg preislich rund 29 % höher lag als dasjenige der ARGE Mons Ceneris.

Die übrigen Angebote folgten auf den Rängen 3-8.

A.c. Am 12. August 2013 erteilte die AlpTransit Gotthard AG den Zuschlag an die ARGE Mons Ceneris zum Preis von CHF 96'404'956.75. Am 15. August 2013 publizierte sie den Zuschlag auf SIMAP (Meldungsnummer 786679).

B.

B.a. Gegen diesen Zuschlag erhob die Rhomberg am 2. September 2013 beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde (Verfahren B-4902/2013). Sie beantragte, die Zuschlagsverfügung sei aufzuheben, die ARGE Mons Ceneris sei aus dem Verfahren auszuschliessen und ihr selbst sei der Zuschlag zu erteilen. Eventualiter sei die Zuschlagsverfügung aufzuheben und die Sache zur neuen Entscheidung an die Vergabestelle zurückzuweisen; subeventualiter 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 Mons Ceneris 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 Mons Ceneris eine versteckte Abgebotsrunde stattgefunden, was unzulässig sei. Zudem sei es der ARGE Mons Ceneris unter Verletzung des Gleichbehandlungsgebots gestattet worden, einen Standortvorteil in ihr Angebot einzukalkulieren.

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. 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 Mons Ceneris bezüglich der Leistungspakete LP 30 (Schotterfahrbahn Strecke im Freien und Tunnel)

und LP 31 (feste Fahrbahn Tunnel) 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 Mons Ceneris 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 Mons Ceneris beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten mit dem Antrag, das angefochtene Urteil sei aufzuheben und der Zuschlagsentscheid der AlpTransit Gotthard AG vom 15. August 2013 sei zu bestätigen; eventuell sei den Beschwerdeführerinnen der Zuschlag zu erteilen oder die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen, subeventualiter sei die Rechtswidrigkeit des Urteils vom 14. März 2014 festzustellen. 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 Mons Ceneris 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 Mons Ceneris (Verfahren B-2433/2014) als auch die Rhomberg (Verfahren B-2386/2014) Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht.

E.b. Mit Verfügung vom 17. Juni 2014 edierte der Instruktionsrichter des Bundesgerichts die Akten der bundesverwaltungsgerichtlichen Verfahren B-2433/2014 und B-2386/2014.

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 Mons Ceneris mangels Eignung hätte ausgeschlossen werden müssen. Der Vergabestelle steht insoweit kein Entscheidungsspielraum mehr offen. Der angefochtene Entscheid schliesst damit die ARGE Mons Ceneris 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 unstrittig 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 blosser 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 Mons Ceneris unterbreitet dem Bundesgericht als Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung:

1. Nach welchen Grundsätzen sind Ausschreibungsbedingungen auszulegen? Insbesondere: Ist es zulässig, dass ein Gericht Ausschreibungsbedingungen nicht nach dem Vertrauensprinzip, sondern allein "objektiv" nach dem vermeintlich klaren herkömmlichen und branchenspezifischen Wortlaut und entgegen dem Verständnis der Vergabestelle wie auch der im Wettbewerb verbliebenen Anbieter auslegt?
2. Inwieweit ist die Vergabestelle befugt, während des laufenden Vergabeverfahrens Ausschreibungsbedingungen zu erläutern, zu präzisieren, allfällige Unklarheiten oder Fehler zu beheben und gegebenenfalls von den Ausschreibungsbedingungen abzuweichen?
3. Ist es zulässig, dass ein Anbieter, der selber die Eignungskriterien nicht erfüllt, den Ausschluss des Mitbewerbers und den Zuschlag an sich selbst verlangt?

1.2.2.3. Bei der dritten 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 Bundesverwaltungsgericht 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 erste und zweite der von der ARGE Mons Ceneris aufgeworfenen Fragen von grundlegender Bedeutung sind, kann dahin gestellt 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 dritte Frage für sich allein, wenn sie im Sinne der ARGE Mons Ceneris 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 Mons Ceneris 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 Mons Ceneris 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 Mons Ceneris 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 Mons Ceneris 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 Mons Ceneris 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. Die Vorinstanz hat in den Eintretenserwägungen ihres Urteils vom 14. März 2014 ausgeführt, die Rhomberg sei als nicht berücksichtigte Anbieterin ohne Weiteres im Sinne von Art. 48 VwVG zur Beschwerde legitimiert.

3.2. Die ARGE Mons Ceneris bringt vor, wenn man die Eignungskriterien so auslege wie die Rhomberg dies tue, dann würde diese selber die Anforderungen auch nicht erfüllen und wäre aus dem Verfahren auszuschliessen. Das Bundesverwaltungsgericht hätte daher mangels eines schutzwürdigen Interesses gar nicht auf die Beschwerde der Rhomberg eintreten dürfen.

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 Mons Ceneris).

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 anfecht (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*, ZBI 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 anfecht (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 Beschwerde (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 blosses 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 realen 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 realen 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 blosses 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 Parteivorbringen (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".

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 Mons Ceneris 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 Zuschlagsempfänger 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 offen bleiben, 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 u.a. bei den Leistungspaketen 30-32 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 Mons Ceneris 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. 7.2.3). In Anwendung dieser Kriterien schloss die Vorinstanz, die ARGE Mons Ceneris erfülle die Eignungsanforderungen nicht und sei daher auszuschliessen. Die Beschwerdeführerin rügt dies 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.

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 Mons Ceneris, 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 Mons Ceneris habe nicht je zwei Planungs- und Ausführungsreferenzen eingereicht, sondern bloss geltend gemacht, die für das LP 31 eingereichten Referenzen genügten nicht für den Eignungsnachweis, da das Projekt Metro Cityringen Kopenhagen noch nicht ausgeführt sei, die Metro Torino mit dem Ceneri-Tunnel nicht vergleichbar sei und der Anschluss Frutigen weder eine feste Fahrbahn noch einen Tunnel umfasse und zudem eine blosser Planung darstelle. In der Stellungnahme vom 26. September 2013 (S. 7 und 11) kritisierte sie, dass nunmehr für das LP 30 offenbar eine einzige Referenz genügen soll, 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 Mons Ceneris 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 30 und 31 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 Mons Ceneris Referenzen für Arbeiten angegeben, welche erst in Ausführung waren, namentlich für das Leistungspaket 31 die Metro Cityringen Kopenhagen. Vor der Vorinstanz hatte die Rhomberg kritisiert, ein nicht abgeschlossenes Projekt könne nicht als Referenz dienen.

8.4.2. Die Vorinstanz führte aus (E. 8.1.2), 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. Die Frage, wie weit ein noch nicht abgeschlossenes Projekt sein müsse, damit daraus Schlussfolgerungen auf die Qualität der Arbeit gezogen werden könnten, könne nicht generell beantwortet werden, hänge doch dies von Art und Grösse des Projekts und der Funktion des Unternehmens ab. Auch komme der Auskunft des Bauherrn des Referenzprojekts eine grössere Bedeutung zu als bei bereits fertiggestellten Projekten (E. 8.1.2). Beim Projekt Metro Cityringen seien unbestritten die Bauarbeiten im Zeitpunkt der Offerteinreichung noch gar nicht begonnen worden, weshalb es nicht möglich sei, daraus den Schluss zu ziehen, der betreffende Anbieter habe diese Arbeiten erfolgreich ausgeführt. Wenn die Vergabestelle unter diesen Umständen die Referenz als gültigen Eignungsnachweis akzeptierte, so habe sie den ihr zustehenden Ermessensspielraum klarerweise überschritten (E. 8.1.3).

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.

9.

Im Folgenden sind die Referenzen der ARGE Mons Ceneris 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 11 (Koordination Fahrbahn + Logistik) sowie LP 20 (Logistik/Transporte)

Verlangt waren 2-3 Referenzen für Koordination von Grossprojekten in Tunnel oder vergleichbare komplexe Projekte mit ähnlichen Anforderungen. Die ARGE Mons Ceneris hatte drei Referenzen eingereicht, nämlich "Pumpspeicherwerk Limmern", "Sanierung Deponie Pont Rouge" und "Lötschberg Basistunnel, Tunnelbaulos Raron/Steg". Die Rhomberg hatte vor der Vorinstanz geltend gemacht, die beiden ersten seien nicht abgeschlossen. Im Lötschberg Basistunnel habe nur jeweils eine ARGE am gleichen Ort gearbeitet, so dass sich keine Koordinationsaufgaben gestellt hätten. Auch vor Bundesgericht macht die Rhomberg bei den beiden ersten Referenzen keine andere Kritik geltend, als dass die Projekte noch nicht abgeschlossen seien, was aber für sich allein nicht genügt, um die Referenzen als ungenügend zu bezeichnen (E. 8.4). Unabhängig von der Gültigkeit der Referenz Lötschberg sind daher die Anforderungen erfüllt.

9.2. LP 30 (Schotterfahrbahn)

9.2.1. Hier waren 2 (-3) Referenzen "für Planung und Ausführung" verlangt. Die ARGE Mons Ceneris hatte die drei Referenzprojekte "BLS Alptransit Anschluss Frutigen", "Hochgeschwindigkeitslinie Bologna-Firenze" und "Eisenbahnnetz Los Nord Milano" angegeben, wobei der Anschluss Frutigen nur als Planungsreferenz (sämtliche Projektierungsphasen Vorstudien bis zum Ausführungsprojekt) geltend gemacht wurde.

9.2.2. Die Vorinstanz, welche dieses Leistungspaket überprüfte (vorne E. 8.1), erwog zum Anschluss Frutigen, die referenzierten Arbeiten seien durch eine Subunternehmerin der ARGE Mons Ceneris erbracht worden, was aber nicht gegen ihre Anrechenbarkeit spreche (E. 7.1.1). Die Subunternehmerin habe im Rahmen des Referenzprojekts das Vorprojekt, das Auflageprojekt, das Bauprojekt und das Ausführungsprojekt erarbeitet. Die Vergabestelle habe das ihr zustehende Ermessen nicht rechtsfehlerhaft ausgeübt, wenn sie diese Leistungen als vergleichbare

Planungsarbeiten eingestuft habe (E. 7.1.2). Die Referenz Bologna-Firenze könne als Ausführungsreferenz, nicht aber als Planungsreferenz anerkannt werden. Wie es sich mit der Referenz Los Nord Milano verhalte, könne offen bleiben, da die ARGE Mons Ceneris weder in ihrem Referenzformular noch in ihren Rechtsschriften geltend gemacht habe, dieses Projekt enthalte auch Planungsleistungen (E. 7.3). Insgesamt lägen somit höchstens eine Planungs- und zwei Ausführungsreferenzen vor, was nicht genüge (E. 7.4 und 7.6).

9.2.3. Die Rhomberg anerkennt vor Bundesgericht wie schon vor der Vorinstanz die Referenz Bologna-Firenze als Ausführungsreferenz. Sie macht aber geltend, das Projekt Anschluss Frutigen könne nicht anerkannt werden, da es ausschliesslich ihr - der Rhomberg - zugerechnet werden könne. Zudem beziehe sich die Tätigkeit der Subunternehmerin nur auf die Planung des Masse-Feder-Systems, nicht auf eine Schotterfahrbahn. Beim Los Nord Milano handle es sich um einen reinen Unterhaltsvertrag Gleisbau, der weder als Planungs- noch als Ausführungsreferenz anerkannt werden könne.

9.2.4. Die von der Rhomberg vorgelegten Unterlagen belegen, dass die Rhomberg beim Anschluss Frutigen die feste Fahrbahn eingebaut hat (was weder von der Vergabestelle noch der ARGE Mons Ceneris bestritten wurde), zeigen aber nicht auf, dass und inwiefern die vorinstanzliche Feststellung, wonach die Subunternehmerin der ARGE Mons Ceneris wesentliche Planungsleistungen erbracht habe, offensichtlich unrichtig sein soll. Die Vergabestelle hatte zudem in ihrer Duplik vor der Vorinstanz vom 18. Februar 2014 (S. 15-18 sowie Beilage 50) detailliert und belegt ausgeführt, dass die Referenz nicht nur die Planung des Masse-Feder-Systems, sondern auch Bereiche mit Schotterfahrbahn umfasst. Die Rhomberg setzt sich vor Bundesgericht damit nicht auseinander; sie zitiert nur aus der vorinstanzlichen Vernehmlassung der Vergabestelle vom 16. September 2013, wonach es beim Anschluss Frutigen um die Planung der festen Fahrbahn gegangen sei; die zitierte Aussage steht aber im Zusammenhang mit dem Leistungspaket 31, nicht mit dem Leistungspaket 30.

9.2.5. Damit liegen jedenfalls eine Ausführungs- und eine Planungsreferenz vor, so dass die Anforderungen auch ohne Berücksichtigung der Referenz Los Nord Milano erfüllt sind.

9.3. LP 31 (feste Fahrbahn Tunnel)

9.3.1. Verlangt wurden "2 (bis max. 3) Referenzen der letzten 15 Jahre für Planung und Ausführung von fester Fahrbahn in Tunnel oder vergleichbar komplexe Projekte mit ähnlichen Anforderungen". Die ARGE Mons Ceneris hatte dafür drei Referenzen eingereicht, nämlich die neue "Metrolinie Cityringen Kopenhagen", den "Anschluss Frutigen" und die "Metro Linie Torino Porta Nuova -Lingotto".

9.3.2. Die Vorinstanz erwog, die Referenz "Metro Cityringen Kopenhagen" laute gemäss Offerte nur auf "Bau", nicht auf Planung; dass das Projekt auch Planungsarbeiten enthalte und somit eine TU-Referenz sei, mache die ARGE Mons Ceneris erstmals im Beschwerdeverfahren geltend, was nicht berücksichtigt werden könne. Als Ausführungsreferenz sei das Projekt nicht gültig, weil die Bauarbeiten im Zeitpunkt der Offerteinreichung noch nicht begonnen hätten (E. 8.1). Das Projekt "Anschluss Frutigen" werde nur für Planung, nicht für Ausführung angerufen (E. 8.2). Wie es sich mit der Referenz Metro Linie Torino verhalte, könne offen bleiben, da auch mit dieser die erforderliche Anzahl der Referenzen nicht erbracht wäre (E. 8.3).

9.3.3. Zur Metro Cityringen Kopenhagen

9.3.3.1. Die Rhomberg hatte vor der Vorinstanz in der Beschwerde sowie in der Eingabe vom 26. September 2013 geltend gemacht, der Bau der Metro Kopenhagen sei erst ab Mitte 2014 vorgesehen und könne deshalb keine gültige Referenz sein. In der Vernehmlassung vom 16. September 2013 zum Gesuch um aufschiebende Wirkung führte die Vergabestelle aus, der Zeitraum des Projekts Metro Kopenhagen liege zwischen 2010 und 2016; die GCF S.p.A. (eine Konsortialunternehmung der ARGE Mons Ceneris) habe dafür den Zuschlag erhalten und an der Realisierung des Projekts könne nicht gezweifelt werden. Auch die ARGE Mons Ceneris machte in der Eingabe vom 15. Oktober 2013 sowie in der Vernehmlassung in der Hauptsache vom 2. Dezember 2013 geltend, die Ausführungsplanung müsse wesentlich vor dem eigentlichen Einbau erfolgen und sei bei Einreichung der hier zu beurteilenden Offerte bereits erfolgt. Die Ansaldo STS als Hauptunternehmerin habe die GCF S.p.A. als TU-Subunternehmerin beauftragt, der Vertragsschluss sei am 20. Oktober 2011 erfolgt, ab dann habe die GCF S.p.A. mit den Arbeiten begonnen. Die Rhomberg machte in der Replik vom 17. Januar 2014 geltend, die Ausführung der Bauarbeiten durch ein ARGE-Mitglied sei nicht

belegt: Der Bauauftrag sei an die Firma Salini erteilt worden. An die Ansaldo STS sei der Auftrag für Lieferung der Züge und Betrieb der Metro ergangen; wenn die GCF S.p.A. Subunternehmerin der Ansaldo gewesen sei, könne dies daher nicht als Referenz für den Bau der festen Fahrbahn dienen.

9.3.3.2. Wie die ARGE Mons Ceneris und die Vergabestelle in ihren Dupliken vom 5. bzw. 18. Februar 2014 bemerkten, ergab sich aus den von der Rhomberg selber vorgelegten Unterlagen, dass die Ansaldo STS nicht nur mit der Lieferung der Züge, sondern auch mit Planung und Erstellung der "superstructure" (Oberbau) beauftragt wurde, während die Firma Salini damit beauftragt war, Tunnel- und Kavernen auszubrechen und Betoninnenschalen zu erstellen. Die Ansaldo STS hat als Purchaser der GCF S.p.A. als Subcontractor die "Realization of permanent way system for the Copenhagen Cityringen" übertragen. Die Rhomberg hat denn auch mit der Stellungnahme vom 14. Februar 2014 eingeräumt, dass die Ansaldo STS mit der Lieferung der Schienen beauftragt wurde. Vor Bundesgericht beanstandet die Rhomberg nur noch, der Baufortschritt sei nicht genügend.

9.3.3.3. Insgesamt steht damit fest, dass die GCF S.p.A. mit der Erstellung des Oberbaus (feste Fahrbahn) beauftragt war und dass diese Arbeiten nicht beendet sind. Indessen besteht kein Zweifel daran, dass sie realisiert werden. Es ist daher nicht ausgeschlossen, sie als gültige Referenz anzuerkennen (vorne E. 8.4).

9.3.4. Zum Anschluss Frutigen

9.3.4.1. Die ARGE Mons Ceneris hatte im Formular EA.1 als Kurzbeschreibung angegeben: "Federführung und technische Leitung für den Anschluss Frutigen, Projektierung des 2,6 km langen Tagbautunnels mit fester Fahrbahn, Sämtliche Projektierungsphasen Vorstudien bis zum Ausführungsprojekt". Die Rhomberg hatte in der Beschwerde vor der Vorinstanz geltend gemacht, beim Anschluss Frutigen handle es sich um eine Schotterfahrbahn auf freier Strecke, d.h. weder eine feste Fahrbahn noch einen Tunnel. In der Vernehmlassung vom 16. September 2013 zum Gesuch um aufschiebende Wirkung führte die Vergabestelle aus, es gehe um die Planung der festen Fahrbahn im Engstligentunnel; die Subunternehmerin Bächtold & Moor AG habe die Aufgabe gehabt, das Projekt für das im Tunnel eingebaute Masse-Feder-System zu erstellen, was komplexer sei als die Bemessung eines Vergussbetons für die feste Fahrbahn, die im Ceneri Tunnel vorgesehen sei. Die Rhomberg machte in der Eingabe vom 26. September 2013 geltend, die feste Fahrbahn Anschluss Frutigen (inkl. Engstligentunnel) sei von ihr - der Rhomberg - erstellt worden; die ARGE Mons Ceneris könne sich diese Referenz nicht anmassen. Das Büro Bächtold & Moor AG könne höchstens die Planung für die Projektierung des Rohbaus erbracht haben, nicht für die feste Fahrbahn; auch das Masse-Feder-System gehöre zum Rohbau. In der Eingabe vom 15. Oktober 2013 machte die ARGE Mons Ceneris geltend, die Bemessung des Masse-Feder-Systems sei überaus komplexer als diejenige eines Vergussbetons für die feste Fahrbahn. Auch die Vergabestelle führte in ihrer Duplik vom 18. Februar 2014 aus, das Masse-Feder-System sei eng mit dem Fahrbahnoberbau verzahnt; es handle sich um ein einheitliches System, für welches der Planer auch spezifisches Wissen bzgl. feste Fahrbahn haben müsse. Die Planung des Masse-Feder-Systems könne daher auch als Referenz für die Planung der festen Fahrbahn herangezogen werden und sei vergleichbar komplex.

9.3.4.2. Insgesamt bestreitet die Rhomberg nicht, sondern anerkennt, dass die Subunternehmerin der ARGE Mons Ceneris die Planung für das Masse-Feder-System im Engstligentunnel erstellt hat (siehe Replik der Rhomberg vom 17. Januar 2014, S. 13). Sie macht aber geltend, dieses sei nicht Teil der festen Fahrbahn und mit einer solchen nicht vergleichbar. Bei der Frage, ob die Planung eines Masse-Feder-Systems mit der Planung einer festen Fahrbahn vergleichbar sei, handelt es sich um eine typische Frage des technischen Ermessens, welches der Vergabebehörde zusteht (E. 9.3). Wenn diese die Referenz als gleichwertig anerkennt, ist es nicht Sache der Gerichte, sie als unzulässig zu erklären, auch wenn die Rhomberg diese Gleichwertigkeit bestreitet.

9.3.5. Metro Torino

9.3.5.1. Die Referenz gab als Kurzbeschreibungen an "Lieferung und Verlegung Oberbau in Beton und Geleise im Untertaggtunnel der Fahrtlinien Porta Nuova - Lingotto, 7 km" und "Bau der Gleisanlage in Fester Fahrbahn mit Weichenabschnitten".

9.3.5.2. Die Rhomberg machte vor der Vorinstanz geltend, es handle sich dabei um eine führerlose Metro mit Gummibereifung, deren Fahrweg bestenfalls mit einem Strassentunnel vergleichbar sei,

aber nicht mit der Fahrbahn des Ceneri Tunnels. Es fehle an den dort geltenden Präzisionsanforderungen. Zudem seien keine Eisenbahnweichen, sondern Führungsweichen eingebaut worden, was nicht vergleichbar sei. Die Systeme seien nicht vergleichbar; während die betonierten Flächen bei der Metro bottom up errichtet würden, müsse eine feste Fahrbahn top down erstellt werden.

9.3.5.3. Die Vergabestelle und die ARGE Mons Ceneris brachten demgegenüber vor, es handle sich um Lieferung und Verlegung des Oberbaus in Beton und Geleise im Tunnel mit zwei Weichen, was vergleichbar komplex sei. Die Fahrbahn der Metro Torino gelte ebenfalls als feste Fahrbahn; es sei ein spurgeführtes System, die Anforderungen an die Fahrbahn seien vergleichbar mit einem Schienensystem (betonierte Fahrbahnplatte, Gleisbautechnik). Sie sei auch im top-down Verfahren erstellt worden. Auch die Führungsweiche der Metro sei vergleichbar mit einer Eisenbahnweiche, sie lenke alle Lenkachsen des Zugs. Die Metro sei vergleichbar komplex; anstelle der Schienenprofile einer herkömmlichen Eisenbahn bestünden die Schienen aus Stahlprofilen mit breiter Fahrbahnoberfläche und einer seitlichen Spurführung mittels seitlichen oder mittigen Spurführungsschienen; Gleisbautechnik, Vermessungs- und Richttechnik, Betontechnologie, Einbauverfahren, Einbaulogistik und Qualitätskontrolle seien vergleichbar.

9.3.5.4. Bei der Frage, ob die Fahrbahn einer Metro mit derjenigen einer Eisenbahn vergleichbar sei, handelt es sich ebenfalls um eine Frage des technischen Ermessens, bei welchem das Gericht nicht in den Ermessensspielraum der Vergabestelle einzugreifen hat. Dass es technische Unterschiede zwischen den beiden Systemen gibt, bedeutet nicht, dass es rechtsfehlerhaft wäre, sie als vergleichbar komplex zu betrachten. Zudem hatte die ARGE Mons Ceneris in ihrer Duplik vor der Vorinstanz vom 5. Februar 2014 darauf hingewiesen, dass die Rhomberg selber für das LP 31 die Referenz Citytunneln Malmö angegeben hatte, welche auch keine Hochgeschwindigkeitsstrecke sei.

9.3.6. Insgesamt können die Referenz Anschluss Frutigen als Planungsreferenz und die Referenzen Cityringen Kopenhagen sowie Metro Torino als Ausführungsreferenzen für das LP 31 anerkannt werden. Die Anforderungen sind damit erfüllt.

9.4. LP 32 (Weichen)

9.4.1. Verlangt waren "2 (bis max. 3) Referenzen der letzten 10 Jahre für Planung und Ausführung von Weichen mit ähnlichen Anforderungen". Die ARGE Mons Ceneris hatte die Referenzen Anschluss Frutigen, Metro Torino ("Bau der Gleisanlage in fester Fahrbahn mit Weichenabschnitten") und Bologna-Firenze ("Bau der Schotterfahrbahn mit Weichen") angegeben.

9.4.2. In der Replik vor der Vorinstanz anerkannte die Rhomberg die Referenz Bologna-Firenze als Ausführungsreferenz. Zu den anderen Referenzen brachte sie vor, im Tunnel Engstligen befinde sich keine Weiche, zudem komme die Referenz nur ihr zu. Die Metro Torino enthalte nur Führungsschienen, nicht Eisenbahnweichen, was nicht vergleichbar sei mit dem Ceneri Basistunnel.

9.4.3. Die ARGE Mons Ceneris und die Vergabestelle führten in ihren Dupliken vom 5. bzw. 18. Februar 2014 aus, beim Anschluss Frutigen, welchen eine Subunternehmerin der ARGE Mons Ceneris geplant habe (vgl. vorne E. 9.3.4), befänden sich auch Weichen bzw. zumindest eine Weiche. Bei der Metro Torino seien top down auch Weichen erstellt worden, deren Präzision und Komplexität vergleichbar sei mit derjenigen einer Höchstgeschwindigkeitsstrecke. Die Vergabestelle führte zudem aus, der Leistungsumfang des LP 32 umfasse nur die Lieferung der Weiche, die Lieferung und Montage der Weichenstellensysteme und des Weichendiagnosesystems, während der Einbau der Weichen demgegenüber in den LP 30 und 31 enthalten sei. Die geforderte Planungsreferenz könne sich somit nur auf die Werkplanung beziehen. Die Lieferung der Weichen werde bei allen Anbietern durch die gleiche Lieferantin ausgeführt, so dass schon deshalb alle Anbieter gleichermaßen geeignet seien. Die Vergabestelle bestätigte zudem, dass beim ursprünglichen Ausfüllen des Auswertungsformulars zu Unrecht die Referenz als ungültig bezeichnet worden sei.

9.4.4. Auch hier hat die Vergabestelle ihr Ermessen nicht überschritten, wenn sie in den drei Referenzen mindestens eine Planungs- und eine Ausführungsreferenz erblickte.

9.5. Insgesamt ergibt sich, dass die Offerte der ARGE Mons Ceneris 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 in ihrer Beschwerde vor der Vorinstanz gemutmasst, die ARGE Mons Ceneris habe ihren Standortvorteil in das Angebot einkalkuliert, indem sie ihre bereits bestehenden Anlagen ausserhalb des definierten Perimeters des Installationsplatzes in das Angebot einbezogen habe; sie habe dadurch rund 20 Millionen Franken billiger offerieren können. Ferner sei davon auszugehen, dass die Vergabestelle aufgrund des technisch deutlich schlechteren Angebots der ARGE Mons Ceneris Anpassungen verlangt habe, was einem unzulässigen versteckten Abgebot entspreche.

10.2. Die Vergabestelle nahm in der Vernehmlassung vom 16. September 2013 zum Gesuch um aufschiebende Wirkung zu diesen Vorwürfen Stellung und führte aus, die Installationen seien innerhalb des projektierten Perimeters vorzusehen: Das Angebot der ARGE Mons Ceneris erfülle diese Anforderung. Die Pizzarotti SA habe ihren Sitz und Werkhof in der Nähe von Camorino, habe aber die vorgeschriebenen Perimeter eingehalten. Den Vorwurf einer Abgebotsrunde bestritt sie; sie habe nur Fragen zur Klärung von Unklarheiten und Bereinigung von Widersprüchen gestellt, aber es seien keine Nachbesserungen erfolgt.

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 wiederholt die Rhomberg ihre in der vorinstanzlichen Beschwerde erhobenen Vorwürfe nicht mehr. Diese lassen sich auch aufgrund der Akten nicht erhärten: Der Zuschlagspreis stimmt mit dem Angebotspreis überein und es sind keinerlei Hinweise ersichtlich auf verdeckte Abgebote im Sinne nachträglicher Verbesserungen des Angebots. Dass die Pizzarotti SA aufgrund ihrer Nähe zur Baustelle einen Wegvorteil hat, der sich in einem tieferen Preis äussert, mag zutreffen, liegt aber in der Natur der Sache und ist nicht unzulässig. Die Rhomberg bringt einzig noch vor, die Vergabestelle habe trotz erheblicher Zweifel an der Eignung der ARGE Mons Ceneris das Bedürfnis gehabt, dieser den Zuschlag zu erteilen, sehe sich aber gezwungen, ein komplexes Risikoabwehrdispositiv aufzustellen, dessen Kosten den Vorteil des tieferen Preises wieder aufheben würden. Sie legt als Beleg dafür 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 der ARGE Mons Ceneris die Eignungskriterien nicht erfüllen würde. Dass es technisch tiefer bewertet wurde als dasjenige der Rhomberg, trifft zu, doch führt dies weder zu fehlender Eignung noch schliesst es den Zuschlag an die ARGE Mons Ceneris aufgrund des tieferen Preises aus.

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. Der Zuschlag an die ARGE Mons Ceneris 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 Mons Ceneris 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 AG Gotthard vom 12./15. August 2013 wird bestätigt.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 40'000.- werden den Beschwerdegegnerinnen unter solidarischer Haftung auferlegt.

3.

Die Beschwerdegegnerinnen haben unter solidarischer Haftung den Beschwerdeführerinnen für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung von Fr. 40'000.-- 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