

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00300 vom 10. Februar 2017

ZH Verwaltungsgericht, 2017-02-10, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2016.00300

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00300 du 10 février 2017

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00300 del 10 febbraio 2017

Regeste

Submission, Trambeschaffung, Ersatz Tram 2000 | Zwischenentscheid. Submission. Trambeschaffung. Aufschiebende Wirkung. Akteneinsicht. Für den Entscheid betreffend Gewährung der aufschiebenden Wirkung ist eine Interessenabwägung vorzunehmen; dabei sind einerseits die Erfolgsaussichten der Beschwerde und andererseits die Dringlichkeit zu gewichten (E. 1.3). Erfüllung der sogenannten Musskriterien (E. 2). Zuschlagskriterien; Bekanntgabe der Rangordnung in den Ausschreibungsunterlagen (3.2). Bekanntgabe detaillierter Unterkriterien (E. 3.3)? Verhältnis zwischen Zuschlagskriterien und Lastenheft (E. 4.4 und 4.5). Stellenwert eines behördlich angeordneten Gutachtens (E. 4.3). Gewichtung der Hauptzuschlags- und Unterkriterien (E. 7); unzulässige Abweichung von den Abgaben in den Ausschreibungsunterlagen bei der Gewichtung (E. 10). Bewertung der Zuschlagskriterien: Bewertungssystematik (E. 8). Mehrfachbewertung (E. 9). Unzulässige Nichtberücksichtigung von Optionen (E. 12)? Korrektur der Bewertung voraussichtlich ohne Auswirkungen auf das Gesamtergebnis (E. 13). Die Beschwerde ist bei vorläufiger Beurteilung mit einer überwiegenden Wahrscheinlichkeit abzuweisen (E. 14). Das öffentliche Interesse an der baldmöglichsten Vergabe ist vorliegend erheblich und angesichts der Prozessaussichten höher zu gewichten als das Interesse an der Gewährung der aufschiebenden Wirkung. Keine aufschiebende Wirkung (E. 15 und 16). Akteneinsicht (E. 19). [Anmerkung: Nach Nichtgewährung der aufschiebenden Wirkung wurde die Beschwerde zurückgezogen.]

Erwägungen

E. 1

Abteilung VB.2016.00300 Beschluss der 1. Kammer vom 10. Februar 2017 Mitwirkend: Abteilungspräsident Lukas Widmer (Vorsitz) , Verwaltungsrichter Peter Sprenger, Verwaltungsrichterin Maja Schüpbach Schmid, Gerichtsschreiberin Regina Meier. In Sachen A AG, vertreten durch RA B und/oder RA C, Beschwerdeführerin, gegen Verkehrsbetriebe Zürich (VBZ), Beschwerdegegnerin, und D AG, vertreten durch RA E und/oder RA F, Mitbeteiligte, betreffend Submission, Trambeschaffung, Ersatz Tram 2000, hat sich ergeben: I. A. Mit Publikation im Amtsblatt und auf Simap vom 18. Februar 2011 eröffnete die Stadt Zürich Verkehrsbetriebe Zürich (Beschwerdegegnerin) ein selektives Vergabeverfahren zur Trambeschaffung. Von den sieben Bewerbern wurden mit Entscheid vom 18. Mai 2011 sechs zur 2. Stufe zugelassen, darunter die A AG (Beschwerdeführerin) und die D AG (Mitbeteiligte). Für diese 2. Stufe wurden die Unterlagen am 13. November 2012 versandt. Fünf Anbieter reichten in der Folge ein Angebot ein, von welchen ein Angebot vom Verfahren ausgeschlossen wurde. B. Am 13. Januar 2014 stellte die Beschwerdegegnerin beim Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) das Gesuch um

Kostengutsprache für die Beschaffung von 70 Tramfahrzeugen der Mitbeteiligten. Der ZVV beschloss in der Folge, vor Behandlung des Gesuchs eine Zweitmeinung bei der Firma G AG einzuholen. Der entsprechende Bericht datiert vom 22. Januar 2015 (G-Bericht). Da die Firma G AG keine Einsicht in die Offerten der Anbieter erhielt, lehnte der ZVV das Gesuch um Kostengutsprache am 2. Oktober 2014 ab. Dagegen rekurrierte die Beschwerdegegnerin an den Regierungsrat. Dieser hiess den Rekurs mit Beschluss vom 15. September 2015 teilweise gut und wies die Sache zu zusätzlichen Sachverhaltsabklärungen an den ZVV zurück. Im Auftrag der Beschwerdegegnerin und des ZVV erstellte in der Folge H als angestellter Gutachter der Firma I GmbH ein "Gutachten zur Bewertung der Beschaffung von neuen Strassenbahnfahrzeugen für Zürich"; die Kurzfassung des Gutachtens datiert vom 13. April 2016, das Gesamtgutachten (Gutachten I) vom 25. April 2016. Am 29. April 2016 erteilte der ZVV die Kostengutsprache für die Beschaffung von 70 Trams der Mitbeteiligten. C. Am 11. Mai 2016 beschloss der Zürcher Stadtrat, den Auftrag für die Trambeschaffung Ersatz Tram 2000 an die D AG zu vergeben. Mit Zuschlagsverfügung vom 13. Mai 2016 wurde dieser Entscheid den anbietenden Unternehmen wie folgt eröffnet: "Der Auftrag für die Trambeschaffung Ersatz Tram 2000 wird an die D AG, [...], wie folgt vergeben: Grundauftrag und sofortige Optionseinlösung: - Konstruktion, Bau, Lieferung und erfolgreiche Abnahme von, durch die Schweizer Aufsichtsbehörden zugelassenen, 70 mehrteiligen, 100-prozentigen Niederflur-Strassenbahnfahrzeugen, einschliesslich der entsprechenden Anteile der optionalen Ausrüstungsvarianten (Option 2), der Schulung des VBZ-Personals, die Lieferung der notwendigen Spezialwerkstattausrüstung und die Lieferung von Ersatzteile und Verbrauchsmaterial (Erstbevorratung) zum Betrag von maximal CHF 315'395'300, ausschliesslich Mehrwertsteuer (Festpreis bis 31. März 2017, danach Preisanpassung gemäss vertraglich vereinbarter Gleitpreisformel), Optionseinlösung möglich bis 31. Dezember 2023: - Bau, Lieferung und erfolgreiche Abnahme von, durch die Schweizer Aufsichtsbehörden zugelassenen, maximal 70 zusätzlichen Fahrzeugen (Option 1 und Teilbetrag Option 2 analog zum Grundauftrag) zum Betrag von maximal CHF 326'134'686, ausschliesslich Mehrwertsteuer (Festpreis bis 31. März 2017, danach Preisanpassung gemäss vertraglich vereinbarter Gleitpreisformel), - Optionale Ausrüstungsvarianten (restliche Positionen von Option 2 für die Fahrzeuge des Grundauftrags und der Option 1) zum Betrag von maximal CHF 70'895'720, ausschliesslich Mehrwertsteuer (Festpreis bis 31. März 2017, danach Preisanpassung gemäss vertraglich vereinbarter Gleitpreisformel), - Zusätzliche optionale Ausrüstungsvarianten (Option 3) zum Betrag von maximal CHF 14'960'075, ausschliesslich MWST (Festpreis bis 31. März 2017, danach Preisanpassung gemäss vertraglich vereinbarter Gleitpreisformel), Optionseinlösung möglich bis 31. Dezember 2018: - Klimakammertest (Option 4) zum Betrag von maximal CHF 688'704, ausschliesslich MWST." II. A. Mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht vom 30. Mai 2016 beantragte die Beschwerdeführerin zur Hauptsache, den Zuschlag der Beschwerdegegnerin an die Mitbeteiligte aufzuheben, deren Angebot vom Submissionsverfahren auszuschliessen und den Zuschlag der Beschwerdeführerin zu erteilen. Eventualiter beantragte sie, die Sache zur Neu beurteilung an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen; subeventualiter sei das Verfahren abzubrechen und die Sache neu auszuschreiben, alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegnerin. In prozessualer Hinsicht beantragte die Beschwerdeführerin nebst Akteneinsicht, der Beschwerde sei – zunächst superprovisorisch – die aufschiebende Wirkung zu erteilen und der Beschwerdegegnerin zu verbieten, für die Dauer des

Verfahrens den Vergabevertrag mit der Mitbeteiligten abzuschliessen. Mit Präsidialverfügung vom 1. Juni 2016 sind der Beschwerdegegnerin ein Vertragsschluss und andere Vollzugsvorkehren einstweilen, bis zum Entscheid über das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung, untersagt worden. Zudem wurden mit Präsidialverfügungen vom 6. Juni 2016 und vom 9. Juni 2016 den zwischenzeitlich gestellten Begehren der Beschwerdegegnerin und der Mitbeteiligten um Akteneinsicht teilweise stattgegeben. B. In ihrer Beschwerdeantwort vom 4. Juli 2016 beantragte die Beschwerdegegnerin in materieller Hinsicht die Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführerin; in prozessualer Hinsicht sei der Beschwerde keine aufschiebende Wirkung und der Beschwerdeführerin nur beschränkte Akteneinsicht zu gewähren. Mit Beschwerdeantwort vom gleichen Datum beantragte die Mitbeteiligte, auf die Beschwerde nicht einzutreten, eventualiter sei sie abzuweisen. Zudem sei der prozessuale Antrag der Beschwerdeführerin auf Erteilung der aufschiebenden Wirkung abzuweisen und ihr nur beschränkte Akteneinsicht zu gewähren, alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten derselben. Mit Präsidialverfügung vom 8. August 2016 wurde der Beschwerdegegnerin weiterhin untersagt, den Vertrag abzuschliessen oder andere Vollzugsvorkehren zu treffen. Zudem wurde der Beschwerdeführerin beschränkte Akteneinsicht gewährt. Der Mitbeteiligten wurde auf Gesuch hin mit Präsidialverfügung vom 25. August 2016 weitere Akteneinsicht gewährt. C. In ihrer Replik vom 15. September 2016 hielt die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen betreffend die Aufhebung der Zuschlagsverfügung und die Erteilung des Zuschlags an sie selbst fest. Auf den Antrag betreffend Ausschluss der Mitbeteiligten aus dem Verfahren verzichtete sie. Sie hielt jedoch daran fest, dass die Sache eventualiter zur Neu beurteilung an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen, subeventualiter das Verfahren abubrechen und die Sache neu auszuschreiben sei. Weiter hielt sie an ihrem Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung fest und beantragte vollumfängliche Akteneinsicht. Mit gerichtlichem Zwischenbeschluss vom 6. Oktober 2016 wurde der Beschwerdegegnerin weiterhin untersagt, den Vertrag abzuschliessen oder andere Vollzugsvorkehren zu treffen. Zudem wurde der ZVV antragsgemäss zur Edition des im Verfahren betreffend Kostengutsprache eingeholten G-Berichts verpflichtet und die Beschwerdegegnerin zur Nachreichung von Verfahrensakten aufgefordert. D. Am 26. Oktober 2016 ging der Bericht der G AG am Gericht ein. Mit Duplik vom 14. November 2016 hielt die Beschwerdegegnerin an ihren in der Beschwerdeantwort gestellten Anträgen fest und ebenso die Mitbeteiligte in ihrer Duplik vom gleichen Datum. Sodann wurden weitere Unterlagen eingereicht. Mit gerichtlichem Zwischenbeschluss vom 1. Dezember 2016 wurde der Beschwerdegegnerin weiterhin untersagt, den Vertrag abzuschliessen oder andere Vollzugsvorkehren zu treffen. Ausserdem wurde den Verfahrensbeteiligten teilweise Einsicht in die umfangreichen neu eingereichten Akten gewährt, namentlich auch in den beigezogenen G-Bericht. Der Beschwerdeführerin wurde dazu und zu den Dupliken Frist zur Stellungnahme angesetzt. E. Am 9. Januar 2017 nahm die Beschwerdeführerin Stellung zu den neu eingereichten Akten und zu den Dupliken von Beschwerdegegnerin und Mitbeteiligter. Sie hielt an ihren Anträgen fest. Die Kammer erwägt:

E. 1.1

Der Beschwerde gegen Vergabeentscheide kommt nach Art. 17 Abs. 1 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. März 2001 (IVöB) keine aufschiebende Wirkung zu. Diese kann aber erteilt werden, wenn die Beschwerde als ausreichend begründet erscheint und keine überwiegenden öffentlichen oder privaten

Interessen entgegenstehen (Art. 17 Abs. 2 IVöB).

E. 1.2

Die Beschwerde ist ausreichend begründet.

E. 1.3

Es ist deshalb zu prüfen, ob der Erteilung aufschiebender Wirkung überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Das Interesse an einer richtigen Vergabe spricht grundsätzlich für die Gewährung aufschiebender Wirkung, das Interesse an der raschen Vergabe jedoch dagegen. Das Interesse an einer richtigen Vergabe bemisst sich an den Erfolgsaussichten der Beschwerde. Im Rahmen der Interessenabwägung sind deshalb einerseits die Erfolgsaussichten der Beschwerde und andererseits die Dringlichkeit des Arbeitsbeginns zu gewichten (vgl. Beat Denzler/Heinrich Hempel, Die aufschiebende Wirkung – Schlüsselstelle des Vergaberechts, in: Aktuelles Vergaberecht 2008, S. 313 ff., S. 324, Rz. 31). Verfahrensmässig muss es genügen, wenn der Anspruch (auf Gewährung oder Nichtgewährung der aufschiebenden Wirkung) glaubhaft gemacht ist (vgl. Regina Kiener, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich,

E. 3

Komfort

E. 3.1

Mit der Ausschreibung hat die Beschwerdegegnerin vier Zuschlagskriterien (unter prozentualer Angabe der Gewichtung) festgelegt und den Interessenten bekanntgegeben: Zuschlagskriterien Gewichtung Normierte Platzkosten 50 % Kundennutzen 20 % Betrieblicher Nutzen 15 % Technischer Nutzen 15 % Die Normierten Platzkosten wurden sodann in drei Unterkriterien unter Angabe der prozentualen Gewichtung bewertet. Normierte Platzkosten Gewichtung Platzkosten aus Betriebskosten 20 % Platzkosten aus Investition für Grundbeschaffung 20 % Platzkosten aus Investition für die Optionsfahrzeuge 10 % Auch für die drei qualitativen Zuschlagskriterien (Kundennutzen, Betrieblicher Nutzen und Technischer Nutzen) publizierte die Beschwerdegegnerin in den Ausschreibungsunterlagen Unterkriterien, die nach Rangfolge der Gewichtung (jedoch ohne prozentuale Angaben) aufgelistet wurden. Kundennutzen: 1. Layout und Sitze 2. Zugänglichkeit

E. 3.2

Nach gefestigter Praxis des Verwaltungsgerichts muss die Gewichtung der Zuschlagskriterien nicht zwingend im Voraus unter Angabe der Prozentzahlen mitgeteilt werden. Um die notwendige Transparenz des Vergabeverfahrens (Art. 1 Abs. 3 lit. c IVöB) zu gewährleisten, genügt es, die Zuschlagskriterien mit deren Rangordnung bekanntzugeben (§ 13 Abs. 1 lit. m der Submissionsverordnung vom 23. Juli 2003 [SubmV]). Dies ist der Fall, wenn die Gewichtung entsprechend der Reihenfolge der Kriterien in den Ausschreibungsunterlagen erfolgt. Eine Nummerierung der Kriterien ist dazu nicht notwendig (VGr, 10. April 2013, VB.2013.00132, E. 4.1; 18. Dezember 2002, VB.2001.00095, E. 3 = RB 2002 Nr. 47 = BEZ 2003 Nr. 13). Mit ihren Angaben in der Ausschreibung zu den Zuschlagskriterien ist die Beschwerdegegnerin über diese Minimalanforderungen leicht hinausgegangen, hat sie doch bei den Zuschlagskriterien der obersten Ebene den Prozentsatz der Gewichtung veröffentlicht. Aus der Bekanntgabe von

15 Unterkriterien auf der zweiten Ebene und deren Gewichtungsreihenfolge konnten die Anbietenden sodann wesentliche weitere Informationen gewinnen.

E. 3.3

Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts trifft die Vergabebehörde grundsätzlich keine Pflicht zur Bekanntgabe detaillierter Unterkriterien. Entscheidend ist, dass für die Anbietenden erkennbar wird, welche Aspekte eines Angebots für dessen Bewertung wesentlich sind (VGr, 22. Oktober 2015, VB.2015.00435, E. 2.3.3; 8. August 2013, VB.2012.00852, E. 6.1 = BEZ 2013 Nr. 21; 22. Juli 2005, VB.2005.00136, E. 4.1; 18. Dezember 2002, VB.2001.00095, E. 3 = RB 2002 Nr. 47 = BEZ 2003 Nr. 13). Eine weitergehende Bekanntgabe von Unterkriterien über die in der Ausschreibung aufgeführten vier Hauptzuschlagskriterien und 15 Unterkriterien war damit nicht zwingend. Wohl wären weitere Unterkriterien, wenn sie im Zeitpunkt der Ausschreibung bereits bekannt sind, grundsätzlich ebenfalls in die Ausschreibungsunterlagen aufzunehmen: Wenn die Behörde für eine bestimmte auszuschreibende Arbeit schon konkret Unterkriterien aufgestellt und ein Schema mit festen prozentualen Gewichtungen festgelegt hat und wenn sie für die Bewertung der Offerten grundsätzlich auch darauf abzustellen gedenkt, muss sie dies den Bewerbern zum Voraus bekannt geben (BGr, 24. August 2001, 2P.299/2000, E. 2c; 21. Januar 2003, 2P.111/2003, E. 2.1.2). Indessen hat die Beschwerdegegnerin hier die Kriterien der weiteren Ebenen gemäss ihren Ausführungen in der Beschwerdeantwort erst nach dem Versand der Ausschreibungsunterlagen festgelegt. Das Transparenzgebot verlangt nicht zwingend eine vorgängige Bekanntgabe von Unterkriterien oder Kategorien, welche bloss der Konkretisierung der publizierten Zuschlagskriterien dienen. Es ist nicht zu beanstanden, wenn die Vergabebehörde bei der Bewertung der Offerten die in den Ausschreibungsunterlagen genannten 15 Unterkriterien weiter verfeinert hat, ohne diese Subkriterien der unteren Ebenen ihrerseits mit der Ausschreibung zu veröffentlichen (vgl. BGr, 21. Januar 2003, 2P.111/2003, E. 2.1.1; 10. März 2003, 2P.172/2002, E. 2.3). Bei den weiter erarbeiteten Unterkriterien handelt es sich grundsätzlich um Aspekte, welche als Konkretisierung der mit der Ausschreibung bekannt gegebenen Kriterien und Unterkriterien verstanden werden können. Jedenfalls vermag die Beschwerdeführerin nicht aufzuzeigen, dass andere Aspekte in die Bewertung einbezogen worden wären. Selbst wenn die Bekanntgabe weiterer Unterkriterien sinnvoll gewesen wäre, ist eine Verletzung des Transparenzgebots, die zu einer Wiederholung der Ausschreibung oder der Bewertung führen müsste, nicht anzunehmen. 4. Die Angebote der Mitbeteiligten und der Beschwerdeführerin wurden wie folgt bewertet: Zuschlagskriterien Angebot Mitbeteiligte Angebot Beschwerdeführerin Normierte Platzkosten Investition Grundbeschaffung 12.20 19.11 Normierte Platzkosten Investition Optionsfahrzeuge 5.73 10.00 Normierte Platzkosten Betriebskosten 18.24 20.00 Kundennutzen 20.00 17.02 Betrieblicher Nutzen 15.00 7.06 Technischer Nutzen 15.00 10.25 Total 86.16 83.44 Damit rangiert das Angebot der Mitbeteiligten auf Platz 1, das Angebot der Beschwerdeführerin auf Platz 2. Der Vorsprung der Mitbeteiligten beträgt 2.72 Punkte.

E. 4

Innenraumgestaltung

E. 4.1

Nach Meinung der Beschwerdeführerin ist die Bewertung in verschiedener Hinsicht nicht nachvollziehbar und in manchen Punkten unrichtig. Die Beschwerdeführerin betrachtet es

als unzulässig, dass die Beschwerdegegnerin nicht sämtliche Anforderungen gemäss Lastenheft bewertet hat. Sie verweist dazu auf die Rechtsprechung, wonach es bei Fällung des Zuschlagsentscheids unzulässig sei, einzelne Kriterien ausser Acht zu lassen. Auch macht die Beschwerdeführerin geltend, die Bewertung sei mit zahlreichen gravierenden Fehlern behaftet; wenn der Zuschlag nicht direkt ihr erteilt werde, sei die Bewertung unter Aufhebung des Zuschlags korrekt und transparent zu wiederholen. Auch der G-Bericht übt am Vorgehen der Beschwerdegegnerin Kritik. Die Beurteilung sei in wesentlichen technischen Punkten nicht nachvollziehbar. Zudem sei es nicht nachvollziehbar, welche Anforderungen bewertet wurden.

E. 4.2

Wie die Beschwerdegegnerin ausführt, hat sie eine Auswahl aus den zahlreichen Positionen des Lastenhefts getroffen. Der vom ZVV veranlasste Bericht der Firma L AG vom 14. Juni 2012 betreffend das Lastenheft hatte kritisiert, dass die Unterteilung in "Muss- und Sollkriterien" in einigen Punkten nicht nachvollziehbar sei. Der Bericht empfahl sodann eine gestraffte und allgemein einleuchtende Bewertung. Die Bewertung wurde in der Folge in der Tat gestrafft, doch ergab sich daraus eben, dass ein Teil der Anforderungen nicht bewertet wurde.

E. 4.3

Das Gutachten I überprüfte die Repräsentativität der ausgewählten bewerteten Kriterien und bejahte das Vorliegen einer repräsentativen und anbieterneutralen Auswahl (S. 15 f.). Dem vermag die Beschwerdeführerin inhaltlich nichts Entscheidendes entgegenzusetzen. Indes stellt sie sich auf den Standpunkt, beim Gutachten I handle es sich nicht um ein Gerichtsgutachten, sondern um ein gewöhnliches Parteigutachten, weshalb es lediglich die Relevanz von Parteibehauptungen habe. Weil das Gutachten I nicht durch das Gericht in Auftrag gegeben worden war, versteht es sich von selbst, dass es sich dabei nicht um ein gerichtliches Gutachten handelt. Indes geht sein Stellenwert über denjenigen eines Parteigutachtens hinaus. Einem behördlich angeordneten Gutachten kommt in der Regel ein erhöhter Beweiswert zu (vgl. Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 7 N. 146). Vorliegend fällt sodann ins Gewicht, dass die Beschwerdegegnerin nicht als alleinige Auftraggeberin auftrat. Angesichts der Uneinigkeit wurde der Gutachter von der Beschwerdegegnerin und dem ZVV vielmehr gemeinsam beauftragt. Zudem wollte sich der ZVV als eine abweichende Meinung vertretende Entscheidungsinstanz im Kostengutspracheverfahren – und nicht die Beschwerdegegnerin – ein Bild über die Vergabe machen. Im Übrigen erscheinen die Ausführungen im Gutachten I durchaus klar und gehörig begründet. Auch standen dem Gutachter-Team die Angebotsunterlagen der offerierenden Firmen zur Verfügung. Dass von Gutachterseite bei der Erstellung der Expertise Kontakte mit der Beschwerdegegnerin bestanden, vermag sodann keine begründeten Zweifel an den Aussagen zu erwecken. Es ging dem Gutachter offensichtlich darum, sich ein vertieftes Bild vom Vergabeverfahren zu machen. Dem G-Bericht kommt demgegenüber eine geringere Bedeutung zu. Wie gesehen, standen der G AG nur die eigenen Akten der Beschwerdegegnerin zu Verfügung, nicht aber die Angebote. Vor diesem Hintergrund kann es nicht erstaunen, dass Bewertungen und Beurteilungen als nicht nachvollziehbar bezeichnet wurden. Es liegt denn auch auf der Hand, dass die Aussagekraft eines Gutachtens geschmälert wird, wenn die Akten, die für die Begutachtung massgeblich sind, der sachverständigen Person nicht vollständig zur Verfügung stehen (vgl. Plüss, § 7 N. 146).

E. 4.4

Sodann vermengt die Beschwerdeführerin mit ihren Ausführungen die Zuschlagskriterien und Unterkriterien, welche die Vergabebehörde mit der Ausschreibung bekanntzugeben hat, auf der einen Seite und die Anforderungen gemäss Lastenheft auf der anderen Seite. Die in der Replik dazu zitierte Rechtsprechung und Lehrmeinung bezieht sich auf die Zuschlags- und Unter- bzw. Subkriterien (Galli et al., S. 387 Rz. 859; VGr, 27. Oktober 2004, VB.2003.00238, E. 4.4.3, BVGr, 15. März 2011, B-6837/2010, E. 3.2). Dazu zählen vorliegend die in den Ausschreibungsunterlagen als Zuschlagskriterien genannten Kriterien Preis, Kundennutzen, Betrieblicher Nutzen und Technischer Nutzen sowie die 15 Zuschlagskriterien der zweiten Ebene. Die Anforderungen gemäss Lastenheft zählen hingegen nicht dazu. Die Vergabebehörde ist denn auch nicht verpflichtet, sämtliche Aspekte der Offerte zu bewerten. Mit den bekanntgebenden Zuschlags- und Unterkriterien trifft sie vielmehr eine Auswahl, bei welcher ihr – auch unter Berücksichtigung der Vorgaben gemäss § 33 SubmV – eine erhebliche Ausgestaltungsfreiheit zusteht (vgl. Galli et al., S. 393, Rz. 873). Das Vorgehen der Beschwerdegegnerin ist insofern auch mit Blick auf das Transparenzgebot nicht rechtswidrig. Schliesslich ist nicht ersichtlich, dass die Beschwerdegegnerin wesentliche Positionen des Lastenhefts nicht in die Bewertung einbezogen hätte. Weder der kritische G-Bericht noch die Beschwerdeführerin zeigen die Ausserachtlassung wesentlicher Positionen auf.

E. 4.5

Ähnliches gilt insofern, als die Beschwerdeführerin geltend macht, die Beschwerdegegnerin habe im Lastenheft nicht erwähnte Kriterien bewertet. Wie erwähnt, stellen die Anforderungen gemäss Lastenheft keine Zuschlags- oder Unterkriterien dar (vgl. oben E. 4.4). Es ist deshalb nicht erforderlich, dass sämtliche Aspekte, die für die Bewertung eines Zuschlagskriteriums herangezogen werden, vorab aufgelistet werden. Massgeblich ist vielmehr, dass die Bewertung nicht nach sachfremden Aspekten erfolgt. Die Beschwerdeführerin beanstandet in der Replik substantiiert, dass die Beschwerdegegnerin das Gewicht der Klimaanlage und die Sandung beim Rückwärtsfahren für die Bewertung der Angebote berücksichtigt habe. Dabei handelt es sich allerdings nicht um Aspekte, mit deren Bewertung bei der Beurteilung des technischen Nutzens nicht hätte gerechnet werden können. Selbst wenn die beiden von der Beschwerdeführerin erwähnten Aspekte zu Unrecht in die Bewertung mit einbezogen worden wären, hat die Beschwerdeführerin im Übrigen in keiner Weise aufgezeigt, dass dies eine Auswirkung auf die Punktergebnisse der Gesamtbewertung gehabt hätte.

E. 4.6

Nach Ansicht des G-Berichts war es für die Anbietenden nicht voraussehbar, dass die Sollkriterien bewertet würden. Diese Auffassung ist nicht nachvollziehbar. Es liegt im Gegenteil auf der Hand, dass der Erfüllungsgrad von erwünschten Produkteigenschaften bewertet wird. Es kann keine Rede davon sein, dass die Qualität allein mittels der Musskriterien zu beurteilen wäre.

E. 5

Erscheinungsbild aussen Betrieblicher Nutzen: 1. Sicherheit 2. Fahrerarbeitsplatz 3. Türen
Technischer Nutzen: 1. Qualität der angebotenen Lösungen (Technische Erfüllung, Konzepte) 2. Lärmemission 3. Dokumentation 4. Technischer Support

E. 5.1

Die Beschwerdeführerin weist darauf hin, dass das Dokument act. ..., in welchem der Betriebliche Nutzen bewertet wurde, zeitlich nach der Öffnung der Preiscoverts datiert sei. Darin liege ein klarer Verstoss gegen die Bedingungen der Ausschreibung.

E. 5.2

Gemäss den Akten erfolgte die Gesamtbewertung der Angebote am 23. August 2013. Darin sind auch die Noten aus der Bewertung des betrieblichen Nutzens bereits enthalten. Wenn auch das eingereichte Dokument der Bewertung betrieblicher Nutzen mit dem 23. April 2015 – als bereits das Kostengutspracheverfahren vor dem Regierungsrat hängig war – ein viel späteres Datum trägt, so ergibt sich doch, dass die Noten in dieser Teilbewertung mit den Noten in der Gesamtbewertung übereinstimmen. Aus der späteren Datierung des eingereichten Dokuments Bewertung Betrieblicher Nutzen ist daher nicht auf eine nachträgliche Änderung der Benotung zu schliessen.

E. 6

Die Beschwerdeführerin rügt sodann verschiedene unrichtige Bewertungen und Punktevergaben durch die Vergabeinstanz. Bei einer korrekten Bewertung stehe nicht das Angebot der Mitbeteiligten, sondern ihr eigenes Angebot mit einem Vorsprung von 2.18 Punkten an erster Stelle. Davon geht die Beschwerdeführerin zunächst auch in der Triplik aus. Aufgrund von geltend gemachten Mängeln bei der Preisbewertung beziffert sie den Vorsprung ihres Angebots schliesslich neu auf insgesamt 4.94 Punkte. Auf die entsprechenden Rügen der Beschwerdeführerin zur Bewertung ist im Folgenden näher einzugehen. Nicht zu folgen ist ihrer Auffassung, wonach ihre eigenen Berechnungen in der Replik von der Beschwerdegegnerin und der Mitbeteiligten nicht substantiiert bestritten worden seien und deshalb als anerkannt gelten müssten.

E. 7

Die Beschwerdeführerin rügt die Gewichtung der Hauptzuschlags- und Subkriterien unter verschiedenen Aspekten.

E. 7.1

Bei der Festlegung der Gewichtung gibt es nicht eine einzige "richtige Lösung": Die für eine bestimmte Beschaffung massgeblichen Zuschlagskriterien werden von der Vergabebehörde im Hinblick auf die Besonderheiten des Auftrags festgelegt. Dabei steht ihr ein erheblicher Ermessensspielraum zu (VGr, 7. Juli 1999, ZBl 2000, S. 271 = BEZ 1999 Nr. 26 E. 6a, mit Hinweisen).

E. 7.2

Das Gutachten I äusserte sich zur Plausibilität der Gewichtung. Dabei hielt es Änderungen in der überprüften Gewichtung der 36 Unterkriterien der dritten Ebene für angezeigt. Nach Auffassung des Gutachtens hätte die Beschwerdeführerin bei einer anderen Gewichtung der Kriterien in Ebene 3 mehr Punkte erhalten. Wenn das Gutachten eine andere Gewichtung für angezeigt hält, bedeutet dies zwar noch nicht, dass deswegen die von der Beschwerdegegnerin vorgenommene Gewichtung unhaltbar wäre. Dennoch rechtfertigt es sich, die vom Gutachten I vorgeschlagene Bewertung mit veränderter Gewichtung zugunsten der Beschwerdeführerin zu übernehmen, wobei allerdings zugleich auch dort der Bewertung des Gutachtens von I zu folgen ist, wo es eine andere Bewertung zulasten des Angebots der Beschwerdeführerin vorschlägt: Das Gutachten I gelangte abschliessend zum

Ergebnis, dass das Angebot der Mitbeteiligten mit 86.66 Punkten und das Angebot der Beschwerdeführerin mit 84.57 Punkten zu bewerten gewesen wäre. Davon ausgehend beträgt der Vorsprung der Mitbeteiligte auf die Beschwerdeführerin 2.09 Punkte statt 2.72 Punkte, verringert sich also um 0.63 Punkte. Diese Rechnung übernimmt auch die Beschwerdeführerin in der Replik als Basis für ihre weiteren Rügen betreffend die Punktedifferenz.

E. 7.3

Nach Meinung der Beschwerdeführerin hätte auf der Ebene 3 überhaupt keine Gewichtung der Unterkriterien vorgenommen werden dürfen; zudem sei das Vorgehen der Vergabebehörde unklar. Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Unzulässig wäre eine Auswahl und Gewichtung, wenn diese nach unsachlichen Gesichtspunkten erfolgt wäre oder aus anderen Gründen als nicht vertretbar erscheinen würde. Die Beschwerdeführerin hat keine dahingehenden substantiierten Rügen deponiert.

E. 8

Die Beschwerdeführerin rügt die Anwendung einer falschen Bewertungssystematik bei der Bewertung der Zuschlagskriterien.

E. 8.1

In den Ausschreibungsunterlagen hatte die Beschwerdegegnerin zur Bewertung der Angebote in den drei qualitativen Zuschlagskriterien Kundennutzen, Betrieblicher Nutzen und Technischer Nutzen vermerkt: "Das Angebot mit der höchsten Bewertung [...] erhält die Maximalpunktzahl. Bei tieferen Bewertungen nehmen die Punkte bis zu einer Bandbreite von 80 % von der höchsten Bewertung, linear ab. Unterschreitet die Bewertung diese Bandbreite, erhalten die betroffenen Angebote keine Punkte."

E. 8.2

Die Beschwerdegegnerin berechnete die Bandbreite ausgehend von der höchst möglichen Bewertung. Der Wortlaut würde zwar auch zulassen oder allenfalls sogar näher legen, dass unter der höchsten Bewertung jeweils die höchste erreichte Bewertung verstanden würde. Indessen erscheint diese Auslegung nicht zwingend. Von mehreren möglichen Auslegungen hat die gerichtliche Beschwerdeinstanz nicht die ihr zweckmässig scheinende auszuwählen (vgl. BGE 141 II 14 E. 7.1 mit Hinweisen; Galli et al., Rz. 557 ff., 564 ff.; VGr, 27. September 2016, VB.2016.00025, E. 3.2). Die Auslegung der Beschwerdegegnerin liegt noch innerhalb des rechtlich Zulässigen. Die angewandte Systematik erscheint als vertretbar. Dabei ist auch darauf hinzuweisen, dass das Gutachten I die von der Beschwerdegegnerin angewandte Bewertung im Rahmen ihrer Prüfung nicht beanstandet und vielmehr als ein übliches Verfahren bei Ausschreibungsprojekten bezeichnet hat. Schliesslich bleibt anzufügen, dass der G-Bericht in der verwendeten Formel zwar eine Erschwerung der Vergleichbarkeit und Beurteilung der Ergebnisse erblickt, die Berechnungsmethode aber nicht etwa als unzulässig bezeichnet hat (S. 26).

E. 9

Weiter moniert die Beschwerdeführerin, mit der Vergabe von Punkten für die von den Anbieterinnen eingereichten Konzepte erfolge eine unzulässige Mehrfachbewertung.

E. 9.1

Die offerierenden Unternehmen mussten gemäss den Ausschreibungsunterlagen zu zahlreichen Punkten Konzepte einreichen. Darin hatten sie ihr Produkt zu umschreiben. Es liegt auf der Hand, dass die Offerten auch nach der Gestaltung der Konzepte (wie etwa Übersichtlichkeit, Vollständigkeit etc.) bewertet würden. Dies jedenfalls insoweit, als der Konzeptinhalt zwanglos unter eines der in den Ausschreibungsunterlagen aufgeführten Kriterien bzw. Unterkriterien subsumiert werden kann. Dies trifft vorliegend zu.

E. 9.2

Es erscheint zwar durchaus möglich, dass bezogen auf einen technischen Produkteaspekt eine gewisse Interdependenz zwischen Qualität des Produkts und Qualität des Konzepts besteht oder mit anderen Worten, dass die Qualitätsbewertung von der Konzeptgestaltung beeinflusst ist. Diese Möglichkeit liegt indes in der Natur der Sache und führt nicht dazu, dass eine Konzeptbewertung grundsätzlich unzulässig wäre. Vorliegend ist jedenfalls nicht ersichtlich, dass die Vergabehörde mit der Konzeptbewertung unsachlich oder anderweitig unzulässig vorgegangen wäre. Die Konzeptbewertung der Vergabehörde ist im Grundsatz nicht zu beanstanden.

E. 9.3

Wohl zu Recht moniert die Beschwerdeführerin substantiiert, dass die Gewichtung des Konzepts betreffend die Beurteilung der Brandlast mit 50 % unzulässig hoch ausgefallen ist. Allerdings hat dies keine Auswirkungen auf die dort an die Mitbeteiligte vergebene Gesamtnote 4: Selbst wenn das Konzept – gemeinsam mit den übrigen Noten – nur zu einem Zwölftel gewichtet würde, ergäbe sich die Note 3,5 und damit gerundet wiederum die Gesamtnote 4. Auch die Gesamtnote 2 für das Angebot der Beschwerdeführerin bliebe unverändert.

E. 9.4

Die Beschwerdeführerin rügt auch anderweitig das Vorliegen von Mehrfachbewertungen, konkret bezüglich der Kosten, die auch in die Bewertung der qualitativen Zuschlagskriterien Eingang gefunden hätten. Dazu fällt Folgendes in Betracht: Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass bei der qualitativen Bewertung der Produkte und der Konzepte die anfallenden Kosten mit bewertet wurden. Die entsprechenden, von der Beschwerdeführerin angesprochenen Positionen samt den Beschreibungen im Lastenheft (12.1.1.3 – 10.11.1.4 [recte wohl 8.10.11.1.4] – 8.4.3.5. – 9.1.8.1.5 – 9.8.1.1.21) enthalten keinerlei dahingehende Anhaltspunkte. Es bestehen demnach keine Hinweise darauf, dass die Kosten des Produkts auch in die Qualitätsbewertung Eingang gefunden hätten. Dass solches grundsätzlich nicht zulässig sein dürfte, bleibt damit vorliegend ohne Belang.

E. 9.5

Eine ähnliche Trennung besteht innerhalb der Qualitätsbewertung nicht. Es kann jedenfalls durchaus plausibel und sinnvoll sein, einen bestimmten Bestandteil des angebotenen Produkts unter dem Gesichtspunkt verschiedener Zuschlagskriterien zu beurteilen. Auch das Gutachten I erblickte diesbezüglich keinen Anlass für Kritik; entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin lässt sich daraus nichts gegen das Gutachten I ableiten.

E. 10

Die Beschwerdeführerin beanstandet im Weiteren die Gewichtung der Unterkriterien in Ebene 2.

E. 10.1

Auch hier gilt, dass der Beschwerdegegnerin bei der Rangfolge und konkreten Gewichtung der Unterkriterien ein erheblicher Beurteilungsspielraum zukam. Das Vorgehen ist grundsätzlich nicht zu beanstanden.

E. 10.2

Allerdings rügt die Beschwerdeführerin hier substantiiert und zu Recht eine zu hohe Gewichtung des Fahrerarbeitsplatzes. In den Ausschreibungsunterlagen waren die Unterkriterien der Zuschlagskriterien Kundennutzen, Betrieblicher Nutzen und Technischer Nutzen bekanntgegeben worden. Dabei war jeweils vermerkt: "Die folgenden Kriterien werden nach der Rangfolge bewertet." Entsprechend wurden die Unterkriterien mit einem dazugehörigen Rang aufgelistet, nämlich im Zuschlagskriterium Betrieblicher Nutzen: 1. Sicherheit, 2. Fahrerarbeitsplatz, 3. Türen. Bei der Auswertung hat sich die Vergabebehörde nicht an diese verbindliche Rangordnung gehalten; vielmehr gewichtete sie die Unterkriterien Sicherheit und Fahrerarbeitsplatz identisch: In beiden Unterkriterien waren maximal 50 Punkte erreichbar (nämlich im Unterkriterium Sicherheit 25 + 25 und im Unterkriterium Fahrerarbeitsplatz: 15 + 20 + 5 + 10). Das dritte Unterkriterium (Türen) erfuhr dagegen eine tiefere Gewichtung (maximal erreichbare Punktzahl 35 Punkte). Indem die Vergabebehörde die in den Ausschreibungsunterlagen vorgegebene Rangfolge der Gewichtung mit dem Verzicht auf eine Differenzierung vernachlässigt hat, liegt eine Rechtsverletzung vor. Denn der Vergabebehörde ist es verwehrt, die bekanntzugebenden Kriterien nach erfolgter Ausschreibung, insbesondere nach Eingang der Angebote, noch wesentlich abzuändern, beispielsweise die festgelegten Prozentsätze nachträglich zu verschieben (BGr, 24. August 2001, 2P.299/2000, E. 2c, BGE 125 II 86 E. 7c S. 102).

E. 10.3

Die identische prozentuale Gewichtung der Unterkriterien Sicherheit und Fahrerarbeitsplatz ist folglich zu korrigieren. Um eine Differenzierung in der Gewichtung leicht zu erreichen, ist ein Unterkriterium des Fahrerarbeitsplatzes weniger zu gewichten. Dabei kann es bei der vorliegenden Sachlage Sinn machen, das höchst gewichtete Unterkriterium innerhalb des Fahrerarbeitsplatzes (212 Komfort) statt viermal lediglich dreimal zu gewichten. Dadurch sind im Kriterium Fahrerarbeitsplatz nur mehr maximal 45 Punkte zu vergeben, also – entsprechend der Gewichtungsreihenfolge in der Ausschreibung – weniger Punkte als im Kriterium Sicherheit. Bei einer nur drei- statt vierfachen Gewichtung des Unterkriteriums Komfort erreicht das Angebot der Mitbeteiligten 4 Punkte weniger, also noch 12 Punkte und damit im Zuschlagskriterium Betrieblicher Nutzen 91 statt 95 Punkte. Das Angebot der Beschwerdeführerin erreicht mit der dreifachen Gewichtung 2 Punkte weniger, also 6 Punkte und damit im Zuschlagskriterium Betrieblicher Nutzen 57 statt 59 Punkte. Bei einer Maximalpunktzahl im Zuschlagskriterium Betrieblicher Nutzen von 130 (statt 135) ist der Endpunkt der Bandbreite gemäss der Bewertungsmethode der Beschwerdegegnerin bei 26 Punkten (statt 27) erreicht. Bei der neuen besten Bewertung von 91 Punkten (statt 95) resultiert eine Bandbreite von 65 Punkten (statt 68). Mit diesen neuen Parametern resultieren für das Angebot der Beschwerdeführerin im Zuschlagskriterium Betrieblicher Nutzen neu 7.15 Punkte (statt 7.06). Der Beschwerdeführerin hätten demnach hier 0.09 Punkte mehr vergeben werden müssen. Würde, was stattdessen auch in Frage käme, das Unterkriterium Zweiter Arbeitsplatz (214) nur einmal statt doppelt gewichtet, so würde stattdessen folgende Änderung resultieren: Das Angebot der Mitbeteiligten (Note 4) würde nach wie vor 4 Punkte weniger und damit 91 Punkte erhalten. Demgegenüber würde die

Punktzahl der Beschwerdeführerin (Note 1) lediglich um einen Punkt auf 58 Punkte reduziert. Bei diesen Parametern würden für das Angebot der Beschwerdeführerin im Zuschlagskriterium Betrieblicher Nutzen neu 7.38 Punkte (statt 7.06) resultieren. Damit würde ihr Punktestand um 0.32 Punkte zulegen.

E. 11

Namentlich bezüglich der Bewertung des Fahrer- bzw. Fahrlehrerarbeitsplatzes, aber auch in anderem Zusammenhang macht die Beschwerdeführerin geltend, die Mitbeteiligte habe als bisherige Flottenbetreiberin einen Informationsvorsprung besessen. Dem habe die Beschwerdegegnerin nicht ausreichend entgegengewirkt. Es ist möglich, dass die Mitbeteiligte aus der bisherigen Zusammenarbeit gewisse Schlüsse auf die mutmassliche Bewertung der Produktequalität zog. Dies lässt sich indes nicht vermeiden, wenn sich ein bisheriger Anbieter um einen neuerlichen Auftrag bewirbt. Anhaltspunkte für unzulässige Absprachen sind vorliegend jedenfalls nicht ersichtlich. Allein der Umstand, dass das Produkt der Mitbeteiligten qualitativ deutlich besser bewertet wurde, lässt einen solchen Schluss nicht zu. Dies umso weniger, als auch das Gutachten I keine Zweifel an der Unparteilichkeit der Beschwerdegegnerin äussert.

E. 12

Nach Meinung der Beschwerdeführerin hat die Beschwerdegegnerin die Optionen 2 und 3 zu Unrecht nicht in die Bewertung einbezogen. Selbst Optionen, die bloss möglicherweise eingelöst würden, müssten stets in die Bewertung einbezogen werden. Demgegenüber stellt sich die Beschwerdegegnerin auf den Standpunkt, die Nichtbewertung der Optionen 2 und 3 sei zulässig und korrekt.

E. 12.1

Eine grundsätzliche Bewertungspflicht für optionale Beschaffungsteile könnte zwar bejaht werden, wenn die Vergabebehörde Optionen, aus welchen Gründen auch immer, trotz der Absicht der Einlösung von der Bewertung ausnimmt. Indessen ist auch hier wiederum zu beachten, dass der Vergabebehörde bei der Auswahl der für die Bewertung massgeblichen Umstände ein erheblicher Beurteilungsspielraum zukommt. Jedenfalls bestehen keine ausreichenden Gründe für die Verfolgung einer rigiden Praxis, wonach Optionen in die Bewertung einbezogen werden müssten, selbst wenn ungewiss ist, ob sie dereinst auch bestellt werden. Vorliegend stand bei Einreichung der Offerten die Beschaffung von optionalen Ausrüstungsteilen noch nicht fest. Insgesamt kann in der Nichtbewertung der Optionen 2 und 3 wohl noch nicht von einer Überschreitung des Ermessens der Vergabebehörde gesprochen werden. Die Frage braucht allerdings aus nachfolgenden Gründen nicht weiter geklärt zu werden.

E. 12.2

Aus den Ausschreibungsunterlagen ergab sich zwar nicht eindeutig, welche optionalen Angebote in die Bewertung der Offerten einbezogen würden. Indessen wurde im Rahmen der Fragerunde der Anbieterinnen die Frage gestellt nach der Bewertung der Punkte 2.2 und 2.3 des Angebotsrasters. Diese wurde durch die Beschwerdegegnerin in der Folge beantwortet: Die Beschwerdegegnerin teilte unmissverständlich mit, diese Ausrüstungsvarianten würden für den Zuschlag nicht bewertet. Die Akten zeigen nachvollziehbar, dass es sich bei den in der Frage angesprochenen Punkten 2.2 und 2.3 des Anhangs 210 (Angebotsraster) um die sogenannten Optionen 2 und 3 handelte. Spätestens nach der Fragenbeantwortung musste den Anbieterinnen und damit auch der

Beschwerdeführerin klar sein, dass die Optionen 2 und 3 nicht Teil der Bewertung sein würden. Da die Beschwerdeführerin in Kenntnis dieses Umstands vorbehaltlos ein Angebot eingereicht hat, widerspricht die Rügeerhebung nach erfolgtem Vergabeentscheid dem Grundsatz von Treu und Glauben. Spätestens bei Abgabe der Offerte hätte der Nichteinbezug der Optionen bei der Vergabestelle beanstandet werden müssen (vgl. zum Ganzen: Galli et al., S. 617 f., Rz. 1258 f., mit Hinweisen).

E. 13

Die Beschwerde rügt die Notenvergabe generell als intransparent. In dieser allgemeinen Form erscheint die Rüge zu einen ungenügend substantiiert. Zum anderen lässt sich feststellen, dass die Beschwerdegegnerin die hier vorab strittigen Zuschlagskriterien Kundennutzen, Betrieblicher Nutzen und Technischer Nutzen in umfangreichen, mit zahlreichen Kommentaren versehenen Dokumenten benotet und bewertet hat. Auf die Rügen der Beschwerdeführerin zu den einzelnen Benotungen und Bewertungen ist nachfolgend einzugehen.

E. 13.1

Das Gutachten I enthält Ausführungen zur Bewertung der Position 8.1.9 (Gelenke). Die Angebote von Beschwerdeführerin und Mitbeteiligter sind in diesem Punkt identisch mit 3 Punkten bewertet worden. Gemäss Gutachten I ist dies nachvollziehbar, weil der zeitliche Aufwand nachrangig zu bewerten sei. Es mag zwar zutreffen, dass Trennungen nicht oft erforderlich sind. Indes kommentierte die Vergabestelle die Position 8.1.9.2 im Lastenheft wie folgt: "Die Gelenke sollen [...] mit folgenden Eigenschaften ausgeführt sein: - Keine, nur von unten zugängliche Verbindungselemente - Geringer Trenn- und Montageaufwand" Somit war für die Anbieter erkennbar der notwendige Aufwand von Bedeutung. Dieser ist beim Angebot der Mitbeteiligten mehr als doppelt so hoch wie beim Angebot der Beschwerdeführerin. Der G-Bericht bezeichnete es denn auch nicht als nachvollziehbar, weshalb die Beschwerdeführerin die gleiche Punktzahl erhalten habe wie die Mitbeteiligte, obwohl ihr Tram weit schneller trennbar sei als dasjenige der Mitbeteiligten. Es lässt sich nicht vertreten, diese offensichtliche Differenz ausser Acht zu lassen. Wird der Beschwerdeführerin deshalb in Position 8.1.9.2 die Note 4 statt 3 vergeben, so erhöht sich die Totalnote 8.1.9.6 von 3 auf 3.14, was unter Berücksichtigung der Rundung jedoch ohne weitergehende Auswirkungen bleibt.

E. 13.2

Die Beschwerdeführerin rügt die Vergabe der Note 1 für den Fahrlehrersitz (Position 8.5.10.10). Bei der Bewertung dieser Position ermittelte die Beschwerdegegnerin im Zuschlagskriterium Betrieblicher Nutzen, Unterkriterium Fahrerarbeitsplatz die Note 1 für den zweiten Arbeitsplatz. Gemäss Position 8.5.10.10 des Lastenhefts soll eine fix montierte zweckmässige einfache Sitzmöglichkeit für das Instruktionspersonal (Fahrschule) vorhanden sein. Die Mitbeteiligte offerierte einen fix montierten Fahrlehrersitz, der im Konzept 316 Fahrerarbeitsplatz nachvollziehbar beschrieben und illustriert ist. Die Beschwerdeführerin machte im entsprechenden Konzept ihrer Offerte keine Ausführungen zum Fahrlehrersitz und wies lediglich im Lastenheft darauf hin, dass die Anforderung erfüllt sei. Im Rahmen der Erläuterungsrunde zeigte die Beschwerdeführerin die Möglichkeit auf, einen Fahrlehrersitz einzustecken und zu arretieren. Es ist nicht klar, wo der Fahrlehrersitz bei Nichtgebrauch aufbewahrt wird; zudem verfügt er nicht über eine eigentliche Lehne. All diese Umstände lassen die Vergabe der Note 1 als haltbar

erscheinen; insbesondere ist nicht ersichtlich, dass die Beschwerdeführerin für den Fahrlehrersitz die verlangte Lösung (fixe Montage) angeboten hätte.

E. 13.3

Die Beschwerdeführerin beanstandet bei der Bewertung die Berücksichtigung der Drehbarkeit des Fahrersitzes, obschon ein Abdrehen gemäss Lastenheft nicht vorgesehen gewesen sei. Die Beschwerdegegnerin benotete die Konzepte "Funktionalitäten und Qualität des Sitzes" (betreffend Position 8.5.6.10 des Lastenhefts "Fahrerarbeitsplatz") bei der Mitbeteiligten mit der Note 4, bei der Beschwerdeführerin mit der Note 2. Zur unterschiedlichen Benotung wies die Beschwerdegegnerin darauf hin, dass die Mitbeteiligte überzeugend darlegen konnte, dass ein Abdrehen des Sitzes namentlich für den schnellen Wechsel des Fahrpersonals einen grossen Vorteil darstelle; demgegenüber sei der Fahrersitz der Beschwerdeführerin in deren Konzept nur sehr rudimentär beschrieben, weshalb aus der knappen Dokumentation die genauen Funktionen nicht hätten hergeleitet werden können; gemäss dem Kommentar zur Bewertung ist unklar, wie der Sitz eingestellt werden kann. Das Konzept 316 der Mitbeteiligten enthält eine umfangreiche Darstellung des Fahrerarbeitsplatzes samt Fahrersitz. Bezüglich der Anforderungen an den Fahrersitz als solchen gemäss Position 8.5.6.4 werden detaillierte Angaben zur Verstellung des Sitzes in den verschiedenen Dimensionen inklusive Kopfstütze gemacht. Demgegenüber verweist das entsprechende Konzept der Beschwerdeführerin lediglich auf vielfältige Einstellmöglichkeiten. Es ist einleuchtend, dass die Vergabebehörde das hier weit exakter beschriebene Produkt der Mitbeteiligten deutlich besser bewertet hat als dasjenige der Beschwerdeführerin. Dass die Mitbeteiligte dabei ein Konzept mit einem (nicht vorgeschriebenen) drehbaren Fahrersitz gewählt hat, tut dieser Beurteilung keinen Abbruch.

E. 13.4

Bei der Bewertung der Angebote im Radlastvergleich wirft die Beschwerdeführerin bezüglich ihres Angebots der Vergabebehörde vor, sie habe die Radlast eigenmächtig und grundlos um durchschnittlich ... kg pro Rad erhöht. Dazu weist die Beschwerdegegnerin duplicando darauf hin, dass die Offerte der Beschwerdeführerin unterschiedliche Angaben zum Leergewicht des Fahrzeugs gemacht habe. Dabei habe die Beschwerdegegnerin die Gewichtsangabe von ... Tonnen in den speziell für diese Ausschreibung berechneten Konzepten 200 (Fahrschaubilder) und 317 (Fahr-/Bremsausrüstung) für relevant erachtet. Diese Begründung ist plausibel. Die gegenteilige Argumentation der Beschwerdeführerin, es handle sich hier bloss um ein rechnerisches Mehrgewicht vermag dagegen nicht zu überzeugen. Aufgrund der unterschiedlichen Angaben der Beschwerdeführerin in der Offerte erscheint es jedenfalls als zulässig, wenn die Beschwerdegegnerin vom höheren Wert (... t) ausgegangen ist.

E. 13.5

Weiter rügt die Beschwerdeführerin die Vergabe von Bonuspunkten bezüglich des Konzepts 304 (Crash-Konzept) an die Offerte der Mitbeteiligten.

E. 13.5.1

Bei der Bewertung des Konzepts 304 (Crash-Konzept) vergab die Beschwerdegegnerin in der Tat zwei Bonuspunkte bzw. Bonusnoten "wegen sehr gutem Konzept" an die Mitbeteiligte. Sowohl bei Position 6.9.1.2 als auch 6.9.1.6 hatte die Beschwerdegegnerin für das Angebot der Mitbeteiligten zunächst die Note 4 ermittelt und diese anschliessend in einem zweiten Schritt um jeweils einen Punkt auf die Note 5 erhöht. Wird aufgrund des

Konzepts insgesamt die Note 5 statt 4 vergeben, so wird das Konzept zu stark gewichtet. Erhält die Mitbeteiligte in den genannten beiden Positionen jeweils einen Punkt weniger, so ergibt sich für die Note "Sicherheit, Frontpartie" statt der Totalnote 4 die Note 3.6, was bei der anschliessenden Rundung wiederum 4 Punkte ergibt. Damit bleibt die Vergabe der beiden Bonuspunkte ohne Auswirkungen auf das Gesamtergebnis.

E. 13.5.2

Sodann beanstandet die Beschwerdeführerin die Vergabe der Note 4 an die Mitbeteiligte im Erweiterten Crash-Konzept (Position 6.9.1.6). Angesichts der Auswirkungen bei einer Kollision mit einem Lastwagen sei die Note 4 unter Missbrauch des Ermessens erfolgt. Die Note müsse um einen Punkt auf die Note 3 gesenkt werden. Die Beschwerdeführerin hat die Note 3 erhalten. Es ist somit zu prüfen, ob das Angebot der Mitbeteiligten hier ohne Ermessensmissbrauch leicht besser hat bewertet werden dürfen als dasjenige der Beschwerdeführerin. Aus den detaillierten Kommentaren zu den Angeboten im Erweiterten Crashkonzept ergeben sich gesamthaft gesehen keine genügenden Hinweise, um das Produkt der Mitbeteiligten gegenüber demjenigen der Beschwerdeführerin besser zu bewerten. Zwar fehlen beim Angebot der Beschwerdeführerin gewisse Untersuchungen; andererseits treten beim Angebot der Mitbeteiligten etwas grössere Schäden auf. Insgesamt erscheint es vor diesem Hintergrund nicht haltbar, dass das Angebot der Mitbeteiligten besser bewertet wurde als das Angebot der Beschwerdeführerin. Folglich ist die der Mitbeteiligten vergebene Note 4 auf die Note 3 zu reduzieren.

E. 13.5.3

Andererseits moniert die Mitbeteiligte zu Recht, dass ihr Angebot in Pos. 6.9.1.5 zu tief bewertet wurde: Trotz der exakt gleichen Kommentierung wie ein Drittangebot erhielt die Offerte der Mitbeteiligten einen Punkt weniger als das Drittangebot. Auch ist in der Kommentierung des Angebots der Mitbeteiligten kein Nachteil gegenüber dem Angebot der Beschwerdeführerin ersichtlich. Dennoch wurde der Beschwerdeführerin die Note 4 und der Mitbeteiligte bloss die Note 3 vergeben. Auch diese Bewertung ist als nicht haltbar anzupassen und der Mitbeteiligten deshalb mit der Note 4 dieselbe Note zu vergeben wie der Beschwerdeführerin.

E. 13.5.4

Dies führt – unter Berücksichtigung der oben (E. 13.5.2) vorgenommenen Korrektur – zu folgendem Ergebnis: Die Mitbeteiligte erzielt im Kriterium "Sicherheit / Frontpartie" die Noten 4, 4, 4, 3 und 3, total also 18 Punkte; daraus resultiert ein Durchschnitt von 3.6 Punkten und gerundet unverändert ein Total von 4 Punkten. Für die Beschwerdeführerin ergeben sich ebenfalls keine Änderungen.

E. 13.6

Gemäss Lastenheft Position 12.7 hatten die Offerenten unter dem Titel Technischer Support den Aufbau der vorgeschlagenen Projektabwicklungsorganisation im Grossraum Zürich nachvollziehbar und möglichst präzise darzulegen und zu beschreiben. Dasselbe galt für den Aufbau des vorgeschlagenen technischen Supports der Nachbetreuungsorganisation. Anzuführen waren insbesondere die aktuellen und zukünftigen Projekte der lokalen Projektabwicklungsorganisation. Die Beschwerdegegnerin bewertete das Angebot der Mitbeteiligten hier mit der Note 5, das Angebot der Beschwerdeführerin mit der Note 3 und nahm dazu hauptsächlich Bezug auf die Anzahl laufender und zukünftiger lokaler Projekte. Es ist grundsätzlich zulässig, zwischen der Anzahl von Projekten und der Qualität des

Supports einen Zusammenhang herzustellen. Dass die einschlägige Erfahrung eines Anbieters ein sachliches Kriterium zur Beurteilung der Qualität seiner Leistungen ist, wurde von der Rechtsprechung wiederholt bestätigt. Dies gilt zumindest dann, wenn dies durch die Bedürfnisse der vorgesehenen Beschaffung begründet ist (vgl. VGr, 1. November 2006, VB.2005.00514, E. 5.3). Beim in Frage stehenden Auftrag ist Erfahrung in Lieferung und Nachbetreuung ähnlicher Schienenprodukte durchaus ein Qualitätszeichen. Zwar könnte die Gefahr bestehen, dass – wie bei der Eignung (vgl. etwa VGr, 4. Februar 2016, VB.2015.00736, E. 3.1) – grosse Firmen mit mehr Erfahrung einen unzulässigen Wettbewerbsvorteil erhalten. Vorliegend macht das Kriterium Technischer Support jedoch nur rund 1 % der Gesamtbewertung aus (eine von zwölf Noten innerhalb des mit 15 % gewichteten Kriteriums Technischer Nutzen). Mit dieser vergleichsweise bescheidenen Gewichtung ist die Berücksichtigung der Erfahrung zulässig. Die Notenvergabe erscheint aufgrund der eingereichten Unterlagen sodann nicht unhaltbar. Dass die Mitbeteiligte über mehr Projekte verfügt, stellt die Beschwerdeführerin übrigens nicht in Abrede. Sie vermutet denn auch, dass das Kriterium "Anzahl Projekte" gerade zugunsten der Mitbeteiligten überhaupt gewählt wurde. Für eine solche vorausschauend rechtswidrige Auswahl des Kriteriums bestehen indessen keine konkreten Anhaltspunkte, zumal auch eine andere Anbieterin hier die Maximalnote 5 erreicht hatte. Nicht nachvollziehbar ist zwar die schlechtere Benotung der Beschwerdeführerin bezüglich der Landesorganisation (Note 4 für die Mitbeteiligte gegenüber der Note 3 für die Beschwerdeführerin). Indes könnte die Beschwerdeführerin nichts daraus gewinnen, wenn ihre Offerte hier – wie diejenige der Mitbeteiligten – die Note 4 erhalten würde. Gerundet würde sie damit mit den Noten 4, 3 und 3 insgesamt weiterhin die Note 3 erhalten.

E. 13.7

Die Beschwerdeführerin macht geltend, beim Lärmkonzept und bei den Gelenken habe sie die Anforderungen erfüllt und dennoch jeweils nur 2 Punkte erhalten. Hier hätte sie 3 Punkte für eine normale, durchschnittliche Erfüllung erhalten müssen. Bei der zunächst angesprochenen Note 2 im Lärmkonzept unterschlägt die Beschwerdeführerin, dass die Vergabebehörde hier nicht einfach den Kommentar "erfüllt" deponierte, sondern daneben folgenden Zusatz anbrachte: "Ungenügende, sehr oberflächliche Beschreibung des Wagenkastens". Vor diesem Hintergrund, wonach die Anforderung zwar grundsätzlich erfüllt, jedoch in einem Punkt als ungenügend qualifiziert wird, erscheint es als vertretbar, lediglich die Note 2 zu vergeben. Ebenfalls haltbar ist die Vergabe der Note 2 bei den Gelenken. Im massgeblichen Quervergleich ergibt sich, dass hier für eine gut beschriebene und illustrierte Ausführung der Gelenke die Note 4 (für die Mitbeteiligte), für eine ausreichend beschriebene und illustrierte Ausführung die Note 3 (für eine Drittanbieterin) und für eine knapp ausreichend beschriebene und illustrierte Ausführung (für die Beschwerdeführerin) die Note 2 vergeben wurde. Die Differenzierung ist nachvollziehbar erklärt.

E. 13.8

Weiter beanstandet die Beschwerdeführerin, dass die Mitbeteiligte beim Konzept 301 Entwässerungskonzept 3 Punkte erhalten habe, obwohl das Konzept durchgehend als etwas dürftig bezeichnet worden sei. Von einer entsprechenden durchgehenden Qualifikation kann keine Rede sein. In der detaillierten Beurteilung gemäss act. ... wurden die Konzepte von Beschwerdeführerin und Mitbeteiligter vielmehr identisch als ausreichend qualifiziert und entsprechend mit der Note 3 bewertet. Die von der Beschwerde aufgegriffene

Bemerkung war dagegen nicht eine Bewertung, sondern bezog sich auf die separate Vollständigkeitsprüfung der eingegangenen Angebote. Anhaltspunkte für eine unhaltbare Bewertung sind nicht vorhanden.

E. 13.9

Die Beschwerdeführerin beanstandet die Benotung ihres Angebots bezüglich der Türsysteme und Türzykluszeiten.

E. 13.9.1

Die Beschwerdegegnerin hat die von den Anbieterinnen offerierten Türsysteme im Rahmen der technischen Auswertung ausführlich kommentiert und detailliert benotet. Zur Note 2.3 führten bei der Beschwerdeführerin [...]. Die Notenvergabe (2.3) erscheint zwar als streng, nicht aber als unhaltbar.

E. 13.9.2

Die Beschwerdeführerin beanstandet sodann die Benotung ihres Angebots betreffend die Türzykluszeiten (Position 9.10.2.2) beim Zuschlagskriterium Betrieblicher Nutzen mit der Note 2, zumal der Unternehmensbereich Technik ihr für die Türzykluszeit die Note 3 vergeben habe. Zu Recht weist die Beschwerdegegnerin dazu darauf hin, dass die Beschwerdeführerin im Türkonzept keine näheren Angaben zu den Öffnungs- und Schliesszeiten gemacht hat. Im Lastenverzeichnis hatte die Beschwerdeführerin sodann zu Position 9.10.2.2 nur "erfüllt" bemerkt und angefügt, das vorgesehene Türsystem ermögliche diese Anforderung. Demgegenüber machte die Mitbeteiligte im Türkonzept konkrete Angaben zur Türzykluszeit. Dafür erhielt sie im Zuschlagskriterium Betrieblicher Nutzen die Note 3. Es erscheint unter diesem Aspekt nicht unhaltbar, wenn gegenüber dem Angebot der Mitbeteiligten eine leicht tiefere Bewertung erfolgt ist; die abschliessende Benotung für die Position "Türsystem, Türöffnungs- und Schliesszeiten inkl. Spaltüberbrückung" mit der Note 2 erscheint daher in der Gesamtheit noch nicht als unhaltbar. Anzumerken bleibt schliesslich, dass eine unterschiedliche Benotung unter den Aspekten Technischer und Betrieblicher Nutzen nicht als widersprüchlich erscheint. Die Beurteilung eines Produktebestandteils unter verschiedenen Aspekten ist durchaus sinnvoll (vgl. oben E. 9.5); selbstredend kann der Produktebestandteil dann aus unterschiedlichen Blickwinkeln auch unterschiedlich bewertet werden.

E. 13.10

Zur Bewertung der Angebote im Bereich "Brandschutz" rügt die Beschwerdeführerin einerseits, dass das Thema an anderer Stelle hätte bewertet werden müssen, und andererseits, dass ihr Angebot in diesem Punkt die Note 3 statt 2 hätte erhalten müssen. Es ist nicht ersichtlich, dass das Vorgehen der Beschwerdegegnerin hier rechtswidrig wäre. Im Übrigen macht die Beschwerdeführerin nicht substantiiert geltend, dass die Vergabe der Note 3 Auswirkungen auf die Gesamtpunktzahl haben würde.

E. 13.11

Die Beschwerdeführerin macht replicando geltend, die Vergabebehörde habe ihr zu Unrecht vorgeworfen, keine Massnahmen zur Dämpfung des Schlingerns umgesetzt zu haben. Tatsächlich aber seien solche Massnahmen nicht nötig, weil das von ihr offerierte Fahrwerkskonzept nicht zum Schlingern neige. Zudem sei es willkürlich, wenn gemäss Lastenheft die [...] zwischen zwei Rädern favorisiert werde. Die Beschwerdeführerin kritisiert damit die Vergabe der Note 3 für die Position 8.10.1.9 und beansprucht stattdessen

die Note 4. Eine solche Notenanhebung würde ohne Auswirkungen auf die Gesamtpunktzahl bleiben: Mit der Note 4 in Position 8.10.1.9 (mechanische Kopplung von zwei Rädern) erreicht die Beschwerdeführerin für das Kriterium Fahrwerke der Ebene 3 neu zwar 3.09 statt 3.0 Punkte; damit bleibt es für die Position Fahrwerke 303 jedoch gerundet bei 3 Punkten, welche – wie bisher – in die Bewertung des Kriteriums Qualität der angebotenen Lösungen der Ebene 2 aufzunehmen sind. Allerdings fand der Umstand, dass das Produkt der Beschwerdeführerin keine Schlingerdämpfung vorsieht, auch Eingang in die Benotung 8.1.9.6, wo bezüglich Reduktion der Schlingerdämpfung die Mitbeteiligte die Note 4 und die Beschwerdeführerin die Note 2 erhielten. Auch hier würde die Note 4 jedoch nicht zu einer Änderung der Schlussnote führen; aus dem neuen Total von 23 Punkten (statt bisher 21) würde weiterhin die gerundete Note 3 resultieren. Eine weitere Benotung dieses Themas liegt nicht vor. Wohl vergab die Beschwerdegegnerin bei der Bewertung des Fahrwerkkonzepts zunächst eine Note für die Gestaltung der Koppelung [...], nämlich für die Mitbeteiligte die Note 4 und für die Beschwerdeführerin die Note 3. Diese Noten wurden indes nicht in dortige Gesamtnote aufgenommen, die sich nur aus den jeweils übrigen vier Noten zusammensetzt. Damit kann offen gelassen werden, ob das Angebot der Beschwerdeführerin hier entsprechend ihrer Auffassung besser zu bewerten gewesen wäre.

E. 13.12

Die Beschwerdeführerin beanstandet die schlechtere Bewertung ihres Produkts gemäss dem Fahrzeugkonzept 300 und damit namentlich unter dem Aspekt, dass die Vergabebehörde den Werkstoff [...] besser bewertet habe als den Werkstoff [...]. Die Beschwerdegegnerin hat die Noten im Bewertungsraster des Fahrzeugkonzepts 300 begründet und diese im Beschwerdeverfahren plausibel ergänzt. Mit ihren Ausführungen vermag die Beschwerdeführerin eine unhaltbare Bewertung ihres Angebots nicht aufzuzeigen.

E. 13.13

Auch betreffend das Klimakonzept hat die Vergabebehörde eine detaillierte Benotung vorgenommen und dies im Beschwerdeverfahren ergänzt. Die pauschale Kritik der Beschwerdeführerin genügt der Substanziierungspflicht nicht. Zwar macht die Beschwerdeführerin geltend, in Bezug auf die Kühlung (Position 9.8.1.5) sei ihr Angebot trotz identischer Kommentare wie bei der Mitbeteiligten anstatt mit der Note 4 nur mit der Note 3 bewertet worden. Indes zeigt sie nicht auf, dass eine solche Korrektur Auswirkungen auf das Gesamtergebnis haben würde. Dasselbe gilt für die von der Beschwerdeführerin verlangte Notenkorrektur bezüglich der Position 9.8.1.8 (Automatik).

E. 13.14

Nicht näher einzugehen ist auf die in der Replik erhobene Rüge bezüglich der Platzkosten aus Betriebskosten. Diesbezüglich hatte die Vergabebehörde für die Beschwerdeführerin zwecks Gewährleistung der "Vergleichbarkeit der Angebote" einen etwas höheren Betrag pro Fahrzeug angenommen. Nach Auffassung der Beschwerdeführerin hätte sie bei korrekterer Übernahme des offerierten Betrags 0.04 bzw. 0.1 Punkte mehr erhalten müssen. Ob diese Rüge begründet ist, kann offen gelassen werden; wie die zusammenfassenden Ausführungen (vgl. unten E. 14) zeigen, würde eine Anhebung der Gesamtpunktzahl um 0.1 Punkte nichts an der Rangierung der Angebote ändern.

E. 13.15

Mit Beilage 19 zur Replik reichte die Beschwerdeführerin ferner eine kommentierte Bewertung des Zuschlagskriteriums Technischer Nutzen ein. Diesbezüglich macht die Beschwerdeführerin nicht substantiiert geltend, dass andere Bewertungen erforderlich wären und – über das bisher Geprüfte hinaus – zu einer Verbesserung der Gesamtpunktzahl ihres Angebots führen müssten. Dasselbe gilt für die Ausführungen in der Beilage 8 zur Triplik.

E. 13.16.1

Neu rügt die Beschwerdeführerin mit der Stellungnahme zur Duplik verschiedene Mängel bei der Preisbewertung. Zwar dürfen Submissionsbeschwerden mit der Replik noch soweit ergänzt werden, als die Beschwerdeantwort oder deren Beilagen dazu Anlass geben (vgl. Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 52 N. 34). Die Beschwerdegegnerin hatte den Vergabeentscheid mit der Beschwerdeantwort ausführlich ergänzend begründet und mit zahlreichen Unterlagen aus dem Submissionsverfahren unterlegt. Dementsprechend wird die Beschwerdeführerin mit ihren ergänzenden Rügen in der Replik grundsätzlich zugelassen. Hingegen sind die nun mit der Stellungnahme zur Duplik neu erhobenen Rügen weder durch die Ausführungen in der Duplik oder deren Beilagen noch durch andere neue Umstände veranlasst worden. Diese Rügen erfolgen somit verspätet, weshalb nicht weiter darauf einzugehen ist.

E. 13.16.2

Dasselbe gilt für die Kritik der Beschwerdeführerin am Bewertungssystem, wonach der Bieter mit der höchsten Bewertung die maximale Punktzahl gutgeschrieben erhalte. Diese Rüge erweist sich zudem auch deshalb als unzulässig, weil sie sich gegen die Ausschreibungsunterlagen richtet und deren Erhebung erst im Beschwerdeverfahren als treuwidrig erscheint (vgl. dazu oben E. 12.2). Überdies wurden in den qualitativen Kriterien effektiv Punkte verteilt über die ganze vorgegebene Bandbreite vergeben. Dies zeigt auch, dass diese in vertretbarer Weise festgelegt worden ist und das gewählte System nicht zu einer unzulässigen Verzerrung geführt hat.

E. 13.16.3

Unter Bezugnahme auf das mit der Duplik eingereichte Protokoll des Regierungsrats des Kantons Zürich beanstandet die Beschwerdeführerin in der Eingabe vom 6. Januar 2017 sodann, dass die Preisspanne erst nach Öffnung der Preiscouverts auf 55 % festgelegt worden sei; als korrekt bezeichnet sie demgegenüber eine Preisspanne von 50 %. Unter Anwendung dieser Preisspanne würde sich der Abstand zwischen der Mitbeteiligten und der Beschwerdeführerin um 1.3 Prozentpunkte verringern. Gemäss den Ausschreibungsunterlagen setzte die Beschwerdegegnerin für die Bandbreite den Rahmen 40 bis 70 %. Die gewählte Bandbreite von 55 % liegt in der Mitte dieser Vorgabe. Die Beschwerdeführerin vermag nicht aufzuzeigen, dass diese gewählte Preisspanne unrechtmässig wäre. Letztlich beanstandet sie, dass die Bandbreite nach Öffnung der Preiscouverts festgelegt wurde. Dass die Bandbreite in Kenntnis der Preisangebote festgelegt wird, ist allerdings zulässig (vgl. Galli et al., S. 398 ff.).

E. 14

Zusammenfassend ergeben sich bei der Bewertung folgende Änderungen: - Entsprechend der Beurteilung im Gutachten I reduziert sich die Differenz zwischen den Angeboten von Beschwerdeführerin und Mitbeteiligter um 0.63 Punkte (vgl. E. 7.2). - Aufgrund der zu hohen Gewichtung des Unterkriteriums Fahrerarbeitsplatz sind der Beschwerdeführerin im

Zuschlagskriterium Betrieblicher Nutzen 0.09 oder 0.32 Punkte mehr zu vergeben (E. 10.3). Damit rückt das Angebot der Beschwerdeführerin zwar näher heran an dasjenige der Mitbeteiligten: Die von der Beschwerdegegnerin ermittelte Gesamtdifferenz von 2.72 Punkten reduziert sich auf 2.00 bzw. 1.77 Punkte. Indes vermag die Beschwerdeführerin damit den Rückstand auf die Mitbeteiligte nicht wettzumachen. Ferner erscheint das durchgeführte Vergabeverfahren in gewissen Punkten nicht als sonderlich transparent. Indessen ist das Vorliegen einer Rechtsverletzung, die eine Wiederholung der Bewertung oder der gesamten Ausschreibung erforderlich machen würde, wohl zu verneinen. Vor diesem Hintergrund ist zwar nach wie vor eine Gutheissung der Beschwerde nicht ausgeschlossen und damit besteht auch noch die Möglichkeit, dass die Beschwerdeführerin den Zuschlag schliesslich erhalten könnte. Indes zeigt sich, dass die Beschwerde bei einer vorläufigen Beurteilung mit einer überwiegenden Wahrscheinlichkeit abzuweisen ist.

E. 15

Für die Interessenabwägung ist sodann das öffentliche Interesse an einer raschen Vergabe zu prüfen.

E. 15.1

Die Beschwerdegegnerin und die Mitbeteiligte bezeichnen die Vergabe als dringlich. Sie verweisen auf bisher eingetretene unvorhersehbarer Verzögerungen im Zusammenhang mit der Kostengutsprache ZVV. Die Fahrzeuge müssten gemäss den Vorgaben des Behindertengleichstellungsgesetzes bis zum 1. Januar 2024 den Zugang mit Rollstühlen ermöglichen. Dazu müsse der bereits verdichtete Lieferplan mit 15 Fahrzeugen pro Jahr eingehalten werden, welcher von der Vertragsunterzeichnung und dem Arbeitsbeginn bis zum 30. Juni 2016 ausgehe. Weiter weist die Beschwerdegegnerin darauf hin, dass zusätzliche Fahrzeuge für die Bewältigung des Angebotsausbaus benötigt würden. Die im Dezember 2017 geplante Tramlinie über die Hardbrücke könne zwar noch knapp mit dem bisherigen Rollmaterial (161 Kurse) bewältigt werden. Für die Verlängerung der Tramlinie nach Schlieren im August 2019 sei dies nicht mehr der Fall. Die konkreten Folgen und Nachteile für die Fahrgäste seien einschneidend. Es sei nicht zumutbar, wenn die mit hohem Aufwand neu gebauten Strecken infolge fehlender Fahrzeuge nicht von Anfang an betrieben werden könnten. Die Beschwerdegegnerin weist darauf hin, dass 45 Bestandesfahrzeuge Tram 2000 Serie 1 ihre vorgesehene 40-jährige Nutzungsdauer im Jahr 2016 erreicht haben. Diese würden überdies, wie auch die Fahrzeuge Tram 2000 Serie 2, überhaupt keine Niederflurbereiche aufweisen. Ferner macht die Beschwerdegegnerin konkrete Angaben zu den zu erwartenden Mehrkosten. Dabei beziffert sie den die jährlichen Mehrkosten im Unterhalt der bisherigen Fahrzeuge der Serie Tram 2000 auf Fr. 2,1 Mio. Hinzu kämen rund Fr. 400'000.- für höheren Stromverbrauch. Angesichts der knappen Bestandesverhältnisse müsse die Beschwerdegegnerin allenfalls Fremdfahrzeuge dazu mieten; Gespräche seien am Laufen; dies würde hohe Mehrkosten bedingen. Schliesslich verweist die Beschwerdegegnerin auf die von Jahr zu Jahr steigenden Passagierzahlen, was den Bedarf an grösseren Fahrzeuggefässen erhöhe; in diesem Zusammenhang weist die Beschwerdegegnerin auf die zu erwartende weitere Einwohnerzunahme hin. Die Mitbeteiligte reichte in diesem Zusammenhang die Mitteilungen betreffend die stetige Zunahme der Fahrgastzahlen der Jahre 2012–2015 ein. Die Beschwerdeführerin bestreitet namentlich, dass eine weitere Verzögerung der Beschaffung zu Mehrkosten führen würde. Sie verweist dazu auf Einsparungen, die ein

Aufschub der Beschaffung mit sich bringen würde. Für den Angebotsausbau verneint die Beschwerdeführerin eine zeitliche Dringlichkeit und ebenso betreffend die Vorgaben des Behindertengleichstellungsgesetzes. Eine weitere Verzögerung könne durch eine Verdichtung des Lieferplans aufgefangen werden. Im Übrigen ist die Beschwerdeführerin der Auffassung, dass die Beschwerdegegnerin für die bisher eingetretenen zeitlichen Verzögerungen verantwortlich sei.

E. 15.2

Auch wenn die Folgen einer weiteren Verzögerung der Beschaffung nicht im Detail abzuschätzen und zwischen den Parteien umstritten sind, erscheint es als plausibel, dass das Platzangebot den mutmasslich weiter steigenden Passagierzahlen nicht bzw. nur mittels Zumietung von Fremdfahrzeugen folgen kann, was erfahrungsgemäss erhebliche Kosten und Komplikationen insbesondere betrieblicher Art verursachen dürfte. Ob eine Verdichtung des Lieferplans – wie ihn die Beschwerdeführerin vorschlägt – bei den gegebenen Verhältnissen realistisch ist, lässt sich kaum prognostizieren. Abgesehen davon ist nicht ersichtlich, dass die Beschwerdegegnerin eine solche Änderung des Lieferplans beim künftigen Vertragspartner durchsetzen könnte. Weiter bleibt darauf hinzuweisen, dass die öffentlichen Verkehrsmittel spätestens ab 1. Januar 2024 behindertengerecht sein müssen (vgl. Art. 22 des Behindertengleichstellungsgesetzes vom 13. Dezember 2002; Art. 4 der Verordnung über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs vom 12. November 2003). Überdies erscheint es – ganz abgesehen von den rechtlichen Vorgaben – als sehr problematisch, dass nach wie vor zahlreiche Tramzüge im Einsatz stehen, die über keine stufenlose Einstiegsmöglichkeit verfügen. Insgesamt ist das öffentliche Interesse an der baldmöglichsten Vergabe als erheblich zu qualifizieren.

E. 15.3

Die Beschwerdeführerin wirft der Beschwerdegegnerin ein Selbstverschulden an der Verzögerung des Verfahrens vor. Bei der gegebenen Konstellation ist nicht davon auszugehen, dass die Beschwerdegegnerin das Vergabeverfahren grundsätzlich zu spät eingeleitet oder nicht konsequent vorangetrieben hätte. Immerhin erfolgte die Ausschreibung bereits im Februar 2011, was normalerweise für einen Abschluss des Verfahrens bis 2016 ausgereicht hätte. Zu einer grossen Verfahrensverzögerung ist es deshalb gekommen, weil der ZVV die Kostengutsprache zunächst nicht erteilt hatte, sondern einen Gutachtensauftrag erteilte, der mangels Einsicht in die Offerten keine zielführenden Resultate zeitigen konnte. Die Beschwerdegegnerin hat die Kostengutsprache erst über den Umweg eines Rechtsmittelverfahrens beim Regierungsrat erwirken können. Jedenfalls lässt sich aus dem Verhalten der Beschwerdegegnerin nicht auf eine eingeschränkte Berücksichtigung der öffentlichen Interessen schliessen.

E. 15.4

Naturgemäss ist auch das Interesse einer abgewiesenen Anbieterin an der Gewährung der aufschiebenden Wirkung grundsätzlich von grosser Bedeutung; damit einher geht das öffentliche Interesse an einer rechtlich korrekten Vergabe. Wie erwähnt, hängt die Gewichtung dieser Interessen im konkreten Fall allerdings wesentlich von der Beurteilung der Prozessaussichten ab: je höher die Erfolgchancen der Beschwerde zu beurteilen sind, desto wichtiger ist es für die beschwerdeführende Partei, dass ihr die Möglichkeit des Zuschlags erhalten bleibt.

E. 16

Wie gesehen, besteht bei einer vorläufigen Beurteilung zwar nach wie vor die Möglichkeit einer Gutheissung der Beschwerde und damit auch die Möglichkeit, dass die Beschwerdeführerin den Zuschlag schliesslich erhalten könnte. Indes hat sich gezeigt, dass die Beschwerde bei einer vorläufigen Beurteilung mit einer überwiegenden Wahrscheinlichkeit abzuweisen wäre. Und selbst eine Gutheissung könnte bedeuten, dass die Vergabebehörde, wie eventualiter beantragt, vorerst eine Neubeurteilung oder gar eine Neuausschreibung zu veranlassen hätte, was gänzlich offen lassen würde, ob der Auftrag schliesslich tatsächlich an die Beschwerdeführerin gehen würde. Bei dieser Beurteilung der Rechtslage wird das grundsätzlich grosse Interesse an der Gewährung der aufschiebenden Wirkung erheblich relativiert und vermag es deshalb das entgegenstehende öffentliche Interesse an der baldmöglichsten Auftragserteilung nicht aufzuwiegen. Der Beschwerde ist deshalb in Anwendung von Art. 17 Abs. 2 IVöB infolge entgegenstehender überwiegender öffentlicher Interessen keine aufschiebende Wirkung zu erteilen.

E. 17

Die Triplik der Beschwerdeführerin ist der Beschwerdegegnerin und der Mitbeteiligten zur Stellungnahme zuzustellen.

E. 18

Mit Zwischenbeschluss vom 6. Oktober 2016 ist die Beschwerdegegnerin zur Nachreichung von Akten aufgefordert worden. Hierauf reichte sie mit der Duplik ergänzend Akten ein. Die Beschwerdeführerin erneuert ihr Gesuch um Akteneinsicht mit der Eingabe vom 16. Januar 2017 u.a. wie folgt: Der G-Bericht bezieht sich auf eine Zweitmeinung K. Die Beschwerdegegnerin ist zur Edition der entsprechenden Unterlage aufzufordern. Für weitere Beweisabnahmen, wie sie die Beschwerdeführerin teilweise neu beantragt, besteht kein Anlass. Sofern das Gutachterteam trotzdem noch über Entwürfe verfügen sollte, so sind diese jedenfalls nicht relevant; es besteht kein Anlass, um an der Lauterkeit der Endfassung des Gutachtens zu zweifeln. Weiter ersucht die Beschwerdeführerin um die Einvernahme von Zeugen sowie den Beizug von Unterlagen und Protokollen aus dem Kostengutspracheverfahren beim Regierungsrat betreffend Umsetzung des Rückweisungsbeschlusses durch den ZVV. Daraus soll offensichtlich mehr über den Verlauf der Willensbildung dieser beiden Behörden in Erfahrung gebracht werden. Diesen Umständen kommt bei der Beurteilung der Vergabe durch die Beschwerdegegnerin ebenfalls keine relevante Bedeutung zu. Es bleibt damit beim Beizug der erwähnten Zweitmeinung K. Gemäss § 60 VRG finden im Beschwerdeverfahren die Bestimmungen der Zivilprozessordnung über das Beweisverfahren sinngemässe Anwendung. Für Urkunden im Sinn von Art. 177 der Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO) gelten Art. 160 Abs. 1 lit. b und Art. 163 ZPO. Verweigert eine Partei die Mitwirkung unberechtigterweise, so berücksichtigt dies das Gericht bei der Beweiswürdigung.

E. 19

Die Beschwerdeführerin hat mit der Triplik sodann neue Akten eingereicht. Die Akteneinsicht im submissionsrechtlichen Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht richtet sich nach den Grundsätzen des Verwaltungsprozessrechts (§ 2 Abs. 2 des Gesetzes über den Beitritt des Kantons Zürich zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. September 2003 in Verbindung mit § 8 f. VRG). Art. 11 lit. g IVöB gewährleistet zudem den Schutz von vertraulichen Geschäftsinformationen anderer Anbieter. Dazu gehören etwa Angaben über interne Produktionsabläufe, über die

Gestaltung des Produkts, über detaillierte Kalkulationsgrundlagen oder allgemeiner das unternehmerische Know-how. Dem für das Submissionsrecht wesentlichen Grundsatz der Vertraulichkeit ist bei der Interessenabwägung Rechnung zu tragen (VGr, 28. September 2011, VB.2011.00316, E. 3.1.1; Galli et al., Rz. 1191 ff., mit Hinweisen). Im Sinn dieser Interessenabwägung ist der Mitbeteiligten eine beschränkte Einsicht in die neu eingereichten Akten zu gewähren. Die Beschwerdeführerin beantragt, der Mitbeteiligten in die Beilagen 8, 9, 11 und 12 keine Einsicht zu gewähren. Dabei handelt es sich um Unterlagen, die Rückschlüsse auf Geschäftsgeheimnisse der Beschwerdeführerin zulassen; der Mitbeteiligten ist antragsgemäss keine Einsicht zu gewähren. Bezüglich ihrer weiter eingereichten Unterlagen zur Triplik macht die Beschwerdeführerin keinen Geheimnisschutz geltend; sie sind der Mitbeteiligten zuzustellen (act ..., act. ... und act. ...). Der Beschwerdegegnerin sind die Beilagen zur Stellungnahme der Beschwerdeführerin (act. ...) ohne Einschränkungen zuzustellen.

E. 20

Hinsichtlich der Rechtsmittelbelehrung ist darauf hinzuweisen, dass der vorliegende Zwischenentscheid selbständig angefochten werden kann, wenn die Voraussetzungen von Art. 93 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) erfüllt sind (BGE 133 II 409 E. 1.2; vgl. zum Erfordernis der rechtlichen Natur des erforderlichen nicht wiedergutzumachenden Nachteils BGE 134 III 188 E. 2.1). Sind diese Voraussetzungen erfüllt, kann gegen diese Verfügung die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. BGG erhoben werden, sofern sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt; andernfalls ist nur die subsidiäre Verfassungsbeschwerde nach Art. 113 ff. BGG zulässig (Art. 83 lit. f in Verbindung mit Art. 93 Abs. 1 lit. a und Art. 113 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.