



BRK 2004-010/011

Der Präsident: André Moser  
Die Richterinnen: Erina Guzzi, Elisabeth Lang  
Die Gerichtsschreiberin: Sonja Bossart

## **Entscheidung vom 11. März 2005**

in Sachen

**ARGE X.**, bestehend aus:

1. **Y. AG,**
2. **Z. AG,**

Beschwerdeführerinnen, beide vertreten durch...

gegen

**Schweizerische Bundesbahnen SBB**, Infrastruktur, Recht, Kasernenstrasse 95/97, Postfach,  
8021 Zürich

betreffend

öffentliches Beschaffungswesen  
(Nichtberücksichtigung im selektiven Verfahren)

---

### **Sachverhalt:**

A.- Die Schweizerischen Bundesbahnen SBB, Infrastruktur, Projektmanagement G Bahnanlagen (nachfolgend: SBB), schrieben im Schweizerischen Handelsamtsblatt (SHAB) vom 29. September 2003 unter den Projekttiteln "S-Bahn G, 3. Teilergänzung, Infrastrukturausbauten Knonaueramt" bzw. "S-Bahn G, 3. Teilergänzung, Infrastrukturausbauten Oberland" zwei Bauaufträge für Bahnanlagen in den Gemeinden Wettiswil, Bonstetten und Hedingen bzw. Rüti ZH,

Dürnten und Bubikon (jeweils Planung und Ausführung) im selektiven Verfahren öffentlich aus. Die ARGE X., bestehend aus der Y. AG und der Z. AG, wurde für beide Aufträge selektioniert und reichte entsprechende Angebote ein. Am 19. Juli 2004 erteilten die SBB den Zuschlag für die Infrastrukturausbauten Knonaueramt an die ARGE S. (c/o W. AG) und den Zuschlag für die Infrastrukturausbauten Oberland an die ARGE G. (c/o E. AG). Mit Schreiben vom 21. Juli 2004 teilten die SBB der ARGE X. mit, dass ihre beiden Angebote aus qualitativen Gründen nicht hätten berücksichtigt werden können. Die beiden am 19. Juli 2004 erteilten Zuschlüsse wurden im SHAB vom ... Juli 2004 veröffentlicht.

B.- Mit Eingabe vom 16. August 2004 erheben die Y. AG und die Z. AG (nachfolgend: Beschwerdeführerinnen) Beschwerde bei der Eidgenössischen Rekurskommission für das öffentliche Beschaffungswesen (Rekurskommission, BRK). Die Beschwerdeführerinnen beantragen, es sei festzustellen, dass die Offerten der ARGE X. für die S-Bahn G, 3. Teilergänzung Infrastrukturausbau Knonaueramt, und S-Bahn G, 3. Teilergänzung Infrastrukturausbau Oberland, qualitativ die Anforderungen der Ausschreibung im SHAB Nr. 186 vom 29. September 2003 erfüllten. Die Offerten der ARGE X. seien in die Bewertung einzubeziehen. Die Arbeiten betreffend die Infrastrukturausbauten Knonaueramt seien an die ARGE X. zu vergeben; eventualiter sei die Angelegenheit zur Neu Beurteilung an die SBB zurückzuweisen. Es sei festzustellen, dass die SBB bei der Nichtvergabe an die ARGE X. vollen Schadenersatz schuldeten im Sinne von Art. 34 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (BoeB; SR 172.056.1). In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragen die Beschwerdeführerinnen, der Beschwerde sei aufschiebende Wirkung zu erteilen. Weiter seien die SBB anzuweisen, einen begründeten, rechtsmittelfähigen Entscheid betreffend die (Nicht-)Qualifikation der Angebote der ARGE X. zu erlassen, und den Beschwerdeführerinnen sei hierzu Gelegenheit zur materiellen Stellungnahme zu geben.

C.- Mit Präsidialverfügung vom 17. August 2004 wird der Beschwerde superprovisorisch die aufschiebende Wirkung erteilt.

D.- Die SBB stellen in ihrer Stellungnahme vom 27. August 2004 den Antrag, die Beschwerden seien vollumfänglich abzuweisen. Das Gesuch zur Erteilung der aufschiebenden Wirkung sei in beiden Verfahren abzuweisen; eventualiter sei das Gesuch zur Erteilung der aufschiebenden Wirkung im Verfahren Knonaueramt abzuweisen. Das Akteneinsichtsrecht der Beschwerdeführerinnen sei insoweit zu beschränken, dass ihnen keine Einsicht in die Bewertung bzw. in die Offerten der weiteren an der Ausschreibung beteiligten Unternehmen gewährt werde.

E.- Die Beschwerdeführerinnen äussern sich mit Eingabe vom 13. September 2004 zur Stellungnahme der SBB und halten im Wesentlichen an den in der Beschwerde gestellten materiellen und verfahrensrechtlichen Anträgen fest (soweit nicht gegenstandslos geworden). Zusätzlich verlangen sie, die SBB seien zu verpflichten, die Beschwerdeführerinnen unabhängig vom Ausgang des Beschwerdeverfahrens angemessen ausseramtlich zu entschädigen und die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zu übernehmen.

F.- Mit Zwischenverfügung vom 15. September 2004 erteilt der Präsident der Rekurskommission der Beschwerde die aufschiebende Wirkung. Davon ausgenommen werden beim Verfahren Knonaueramt die Arbeiten für die Dammschüttungen und die Einreichung eines Nachtrags für das restliche Plangenehmigungsverfahren.

G.- Die Beschwerdeführerinnen reichen am 28. September 2004 unaufgefordert eine nachträgliche Stellungnahme ein.

H.- Die SBB äussern sich mit Eingabe vom 30. September 2004 zur Stellungnahme der Beschwerdeführerinnen vom 13. September 2004.

I.- Weitere Eingaben der Parteien an die BRK datieren vom 11. und 22. Oktober 2004 sowie vom 15. Dezember 2004.

Auf die Begründung der Eingaben an die Rekurskommission wird – soweit erforderlich – im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

### **Erwägungen:**

1.- a) Mit dem Inkrafttreten des bilateralen Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens (Bilaterales Abkommen Schweiz-EG; SR.0.172.052.68) am 1. Juni 2002 wurden die Anbieter von Dienstleistungen des Schienenverkehrs den Regeln über das öffentliche Beschaffungswesen unterstellt (Art. 3 Abs. 2 Bst. d und Abs. 3 Bilaterales Abkommen Schweiz-EG sowie Anhang II B). Im Sektorenbereich Eisenbahnen (Bau und Betrieb von Eisenbahnanlagen) sind die SBB sowie die anderen Betreiber von Eisenbahnanlagen, die unter dem beherrschenden Einfluss des Bundes stehen, dem BoeB direkt unterstellt. Ausgenommen sind alle Tätigkeiten dieser Unternehmen, die nicht unmittelbar etwas mit dem Bereich Verkehr zu tun haben (Art. 2a Abs. 2 Bst. b der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 11. Dezember 1995 [VoeB; SR 172.056.11]). So sind bei den SBB ausdrücklich ausgenommen Finanzbeteiligungen und Beteiligungen an Unternehmen, die nicht unmittelbar im Verkehrsbereich tätig sind (Bilaterales Abkommen Anhang II B Anm. 1).

Die vorliegend zu vergebenden Generalunternehmerleistungen haben gemäss Ausschreibung bzw. Ausschreibungsunterlagen zum Inhalt den Doppelspurausbau nördlich und südlich von Bonstetten-Wettswil und nördlich von Hedingen, das Mittelperron im Bahnhof Bonstetten-Wettswil mit Personenunterführung, die Neuansbindung des Anschlussgleises der Firma AUTAG und den Ersatz der Stellwerk- und Telekommunikationsanlagen mit Fernsteuerung ab Zürich-Altstetten (Infrastrukturausbauten Knonaueramt) sowie den Doppelspurausbau der Strecke Rüti ZH-Bubikon (Infrastrukturausbauten Oberland). Diese GU-Leistungen betreffen Eisenbahnanla-

gen und stehen somit in direktem Zusammenhang mit dem Bahnbetrieb bzw. der für den Personen- und Güterverkehr genutzten Infrastruktur. Sie dienen dem Ausbau des Zürcher S-Bahn-Netzes. Es handelt sich folglich nicht um von der Unterstellung unter das BoeB ausgenommene Tätigkeiten, die nicht unmittelbar etwas mit dem Bereich Verkehr zu tun haben. Die Preisspanne der fünf eingegangenen Angebote liegt bei den Infrastrukturausbauten Knonaueramt zwischen ca. 30 und 36 Millionen Franken und bei den Infrastrukturausbauten Oberland zwischen ca. 15,8 und 21 Millionen Franken (vgl. auch Stellungnahme der SBB vom 30. September 2004, S. 9 unten). Der für eine Unterstellung von Bauwerken der SBB unter das BoeB massgebende Schwellenwert von 8 Millionen Franken (Art. 2a Abs. 3 Bst. d VoeB) ist bei beiden Aufträgen erreicht bzw. deutlich überschritten. Ein Ausnahmetatbestand gemäss Art. 3 BoeB ist nicht gegeben.

Die streitigen Beschaffungen unterstehen somit dem BoeB und die Rekurskommission ist zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

b) Das Verfahren vor der Rekurskommission richtet sich nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021), soweit das BoeB nichts anderes bestimmt (Art. 26 Abs. 1 BoeB und Art. 71a Abs. 2 VwVG).

c) Mit Beschwerde an die BRK kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens (Art. 49 Bst. a VwVG) sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 Bst. b VwVG) gerügt werden. Der Beschwerdegrund der Unangemessenheit gemäss Art. 49 Bst. c VwVG steht dagegen nicht offen (Art. 31 BoeB).

d) Zur Beschwerde ist gemäss Art. 48 lit. a VwVG berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung hat. Die Beschwerdeführerinnen haben im Rahmen der im SHAB vom 29. September 2003 publizierten Ausschreibungen der SBB zwei Angebote eingereicht, die von der Vergabebehörde "aus qualitativen Gründen" nicht berücksichtigt worden sind. Dies berührt die Beschwerdeführerinnen in ihren wirtschaftlichen Interessen. Sie haben demzufolge ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügungen und sind somit im Sinne von Art. 48 lit. a VwVG zur Beschwerde legitimiert (vgl. Entscheid der BRK vom 16. August 1999, veröffentlicht in Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 64.29, E. 1b; André Moser, in: Moser/Uebersax, Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen, Basel und Frankfurt am Main 1998, Rz. 2.26 mit Hinweisen).

Auf die im Übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 ff. VwVG) ist daher einzutreten.

e) Die Ausführungen in der unverlangt eingereichten nachträglichen Stellungnahme der Beschwerdeführerinnen vom 28. September 2004 sind bei der Ermittlung des rechterheblichen

Sachverhalts soweit zu berücksichtigen, als dies der vorliegend geltende Untersuchungsgrundsatz (Art. 26 BoeB i.V.m. Art. 12 VwVG) ohnehin gebietet.

2.- a) Die SBB haben ein selektives, d.h. ein zweistufiges Submissionsverfahren durchgeführt. In der als Präqualifikation bezeichneten ersten Stufe hatten die Bewerber ihre generelle Eignung zur Ausführung des Auftrags glaubhaft darzulegen und mit Referenzauskünften überprüfen zu lassen. Zu erfüllen waren gemäss öffentlicher Ausschreibung die folgenden Eignungskriterien:

- 1) Fachliche Kompetenz, Referenzen, Erfahrung bei vergleichbar komplexen Projekten, insbesondere Bauen unter Eisenbahnbetrieb
- 2) Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit
- 3) Qualifikation der Schlüsselpersonen in Projektmanagement, Projektierung und Ausführung
- 4) Dem Umfang der Aufgabe entsprechende Organisation des GU

In den "Grundlagen zur Bewerbung (Stufe Präqualifikation)" vom 23. September 2003 (S. 11, Ziff. 5.2) wurden die genannten Eignungskriterien und die zu erbringenden Nachweise folgendermassen präzisiert:

<b>Kriterium</b>	<b>Nachweis</b>	<b>Gewicht</b>
Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit	a) Zusicherung einer Erfüllungsgarantie bei Auftragserteilung b) Massnahmen zur Minimierung einer allfälligen Insolvenz während der gesamten Auftrags-erfüllung (z.B. durch solidarische Haftung der massgebenden Leistungserbringer)	20 %
Qualifikation bezüglich der ausgeschriebenen Arbeitsgattungen	2 Referenzen pro Arbeitsgattung	20%
Fachkompetenz des Schlüsselpersonals	2 Referenzen pro Person bez. Arbeitsgattung	20%
Qualifikation Anbieterorganisation	Organisation und Erfahrung in Zusammenarbeit mit der verschiedenen Fachsparten innerhalb des Anbieters	20%
Qualitätsmanagement	Nachweis eines unternehmensbezogenen Qualitätsmanagements	20%
		100%

Zum Nachweis der Erfüllung der Eignungskriterien waren zusammen mit den Bewerbungsunterlagen abgegebene Formulare auszufüllen.

In der zweiten Stufe (Angebotsphase) war anhand der in den Ausschreibungsunterlagen genannten Zuschlagskriterien das wirtschaftlich günstigste Angebot zu ermitteln. Die Anbietenden hatten hierfür auf separaten Angebotsformularen je ein technisches und ein kommerzielles

Angebot einzureichen. Die Qualität des technischen Angebots wurde anhand der folgenden Kriterien beurteilt:

Nr.	Kriterium	Anforderungen gemäss Ziff. Nr.	Mindestnote	Gewicht	Mindestwert
I	Personelle und technische Leistungsfähigkeit	8.3.1	2	40	80
II	Stellungnahme des Anbieters zum Bauprojekt	8.3.2	2	20	40
III	Logistikkonzept	8.3.3	2	10	20
IV	Projektbezogenes Qualitätsmanagement	8.3.4	2	10	20
V	Umsetzung der Umweltauflage	8.3.5	2	10	20
VI	Konzept zur Einhaltung der Sicherheitsbestimmungen	8.3.6	2	10	20
<b>Qualitätslevel</b>					200

Die Notenskala bei den einzelnen Kriterien bewegte sich zwischen 0 und 4 (0 = nicht beurteilbar, d.h. keine oder unzureichende Angaben zum Kriterium, 1 = den Anforderungen nicht genügend, 2 = den Anforderungen genügend, 3 = Anforderungen gut erfüllt, 4 = Anforderungen über den Erwartungen erfüllt). Die beim technischen Angebot erreichbare Maximalpunktzahl betrug damit 400 Punkte.

Diejenigen (technischen) Angebote, die den Qualitätslevel von mindestens 200 Punkten erreichten, wurden anschliessend einer wirtschaftlichen Prüfung unterzogen. Die Wirtschaftlichkeit beurteilte sich dabei nach den folgenden Kriterien:

Nr.	Kriterium	Anforderungen gemäss Ziff. Nr.
I	Gesamtpreis (Grundangebot und Varianten, Basis NPV Zins 5%)	8.4.1
II	Konditionen für Regiearbeiten	8.4.2
III	Option 1 Bauzeitverlängerung um 6 Monate	8.4.3

b) Die Beschwerdeführerinnen, deren technisches Angebot bei beiden Beschaffungen mit lediglich 90 Punkten (d.h. als technisch bzw. qualitativ ungenügend) bewertet und demzufolge nicht mehr auf die Wirtschaftlichkeit geprüft wurde, sind vorab der Auffassung, dass das von den SBB gewählte Vorgehen eine im selektiven Verfahren unzulässige Doppelprüfung der Eignung zur Folge gehabt habe. Bei den von der Vergabebehörde als "Zuschlagskriterien" bezeichneten Kriterien zur Bewertung des technischen Angebots gemäss Ziff. 8.3.1 bis 8.3.6 der Grundlage zur Offertstellung handle es sich inhaltlich betrachtet um Eignungskriterien (Eingabe vom 13. September 2004, S. 11 ff.).

Seitens der SBB wird eine Vermischung von Eignungs- und Zuschlagskriterien und eine dadurch bewirkte unzulässige Doppelprüfung der Eignungskriterien bestritten. Die kommerziellen Angebote der Beschwerdeführerinnen seien nicht mangels Eignung der Anbieterinnen nicht berücksichtigt worden, sondern weil die technischen Angebote von ungenügender Qualität ge-

wesen seien und die in den Ausschreibungsunterlagen vorgegebenen Mindestwerte nicht erreicht hätten (Stellungnahme vom 30. September 2004, S. 10 ff.). Den Vorwurf der Beschwerdeführerinnen, es handle sich bei den Zuschlagskriterien um Eignungskriterien weisen die SBB zurück.

c) Das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen enthält einerseits Eignungskriterien und andererseits Zuschlagskriterien. Die beiden Kriterien müssen grundsätzlich klar auseinander gehalten werden (vgl. Entscheid der BRK vom 30. Juni 2004, veröffentlicht in VPB 68.119, E. 4d/aa). Bei der Eignung im Rahmen eines Submissionsverfahrens ist die Befähigung jedes einzelnen Bewerbers zur Ausführung des Auftrags zu prüfen. Eignung liegt dann vor, wenn sichergestellt ist, dass der konkrete Anbietende den Auftrag in finanzieller, wirtschaftlicher und technischer Hinsicht erfüllen kann (Art. 9 Abs. 1 BoeB; Art. VIII 2 Bst. b des GATT/WTO-Übereinkommens vom 15. April 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen [ÜoeB; SR 0.632.231.422] sowie Entscheid der BRK vom 4. Februar 1999, veröffentlicht in VPB 64.9, E. 2a/dd; Peter Galli/André Moser/Elisabeth Lang, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, G 2003, Rz. 284 ff.). Fehlende Eignung bzw. das Nichterfüllen der Eignungskriterien führt zum Ausschluss vom Verfahren. Die Vergabestelle gibt die Eignungskriterien und die erforderlichen Nachweise in der Ausschreibung oder in den Ausschreibungsunterlagen bekannt (Art. 9 Abs. 2 BoeB). Sie kann gemäss Art. 9 Abs. 1 VoeB für die Überprüfung der Eignung der Anbietenden insbesondere die in Anhang 3 (zur VoeB) genannten Unterlagen erheben und einsehen. Mit Hilfe der Zuschlagskriterien werden dagegen die verschiedenen Offerten der geeigneten Bewerber nach wirtschaftlichen Kriterien beurteilt. Bei den Zuschlagskriterien handelt es sich um Merkmale, die ein Angebot in mehr oder minder hohem Masse besitzt und die ein Abwägen des wirtschaftlichen Wertes ermöglichen (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons G vom 18. Dezember 2002 [VB.2001.00095], Endentscheid, E. 2/b). Anders als die Eignungskriterien beziehen sich die Zuschlagskriterien also auf das Angebot und nicht auf die Person des Anbieters. Die Eignung des Anbieters ist im Rahmen der Präselektion abschliessend zu beurteilen und darf bei der Zuschlagserteilung nicht erneut ins Gewicht fallen; vielmehr gelten alle präselektionierten Anbieter als geeignet und es ist nach der Rechtsprechung der Rekurskommission unzulässig, einem präqualifizierten Anbieter den Zuschlag wegen minderer Eignung zu verweigern (vgl. Entscheid der BRK vom 3. September 1999, veröffentlicht in VPB 64.30, E. 4b – c; André Moser, Rechtsprechung: Entschiedenenes und Unentschiedenes, in Baurecht, Sonderheft Vergaberecht 2004, S. 77; vgl. auch Peter Gauch/Hubert Stöckli, Thesen zum neuen Vergaberecht des Bundes – Vergabethesen 1999, Freiburg 1999, Ziff. 16.5 ff.; Peter Gauch, Urteilsanmerkung, Baurecht [BR] 1999, S. 53 Nr. S1; Denis Esseiva, Urteilsanmerkung, BR 2000, S. 57 Nr. S11).

d) Das Verwaltungsgericht des Kantons G vertritt ebenfalls den Grundsatz, dass Eignungs- und Zuschlagskriterien angesichts ihrer unterschiedlichen Rechtsfolgen klar auseinander zu halten sind und es nicht ohne weiteres zulässig ist, eine anhand der Eignungskriterien festgestellte "Mehr-Eignung" in die Bewertung des wirtschaftlich günstigsten Angebots einfließen zu lassen. Diese Trennung zwischen Eignungs- und Zuschlagskriterien setzt nach dem Verwaltungsgericht indessen nicht grundsätzlich voraus, dass bestimmte Sachverhalte, die sich auf die Organisation, das Personal und allgemein auf die Fähigkeiten eines Anbieters beziehen, nur bei den Eignungskriterien, nicht aber bei der Beurteilung von Zuschlagskriterien berücksichtigt

werden dürften; vielmehr sei es gestattet, die Zuschlagskriterien im Voraus so festzulegen, dass sie auch Merkmale umfassen, die bereits bei der Eignung geprüft werden. Begründet wird dieser Standpunkt damit, dass bei der Mehrzahl der Vergaben u.a. die Qualität der angebotenen Leistung als Zuschlagskriterium gelte. Während die Qualität bei Kaufaufträgen über bereits vorhandene Güter unmittelbar - z.B. an einem Muster - geprüft werden könne, sei diese Möglichkeit bei Bau- und Dienstleistungsaufträgen naturgemäss nicht gegeben. Da die Leistungen zum Zeitpunkt, da der Vergabeentscheid getroffen werden müsse, noch nicht vorliegen würden und daher nicht unmittelbar beurteilt werden könnten, müsse die zu erwartende Qualität indirekt, anhand der Qualifikationen des anbietenden Unternehmens, bewertet werden. Werde zu diesem Zweck u.a. auf die Organisation, die Fähigkeit des Personals und die technischen Mittel des Anbietenden abgestellt, so erscheine dies als sachgerecht. Würde diese Möglichkeit ausgeschlossen, so müsste bei der Vergabe von Bau- und Dienstleistungsaufträgen auf eine qualitative Beurteilung des Preis-/Leistungsverhältnisses weitgehend verzichtet werden. Dies wäre ein schwerwiegender Nachteil, da bei Dienstleistungen und anspruchsvollen Bauaufträgen den qualitativen Gesichtspunkten im Verhältnis zum Preis regelmässig ein hohes Gewicht zukomme. Infolgedessen müsse es daher möglich und zulässig sein, die qualitativen Aspekte eines Angebots unter (teilweisem) Bezug von Sachverhaltselementen, die auch für die Eignung der Anbietenden von Bedeutung sein können, zu beurteilen. Die Zuschlagskriterien blieben dabei grundsätzlich auf die Bewertung der offerierten Leistungen, nicht der Anbieter, ausgerichtet; Eigenschaften der Anbieter würden nur herangezogen, soweit sie dazu dienten, die voraussichtliche künftige Leistung zu bewerten. Ob ein bestimmtes Merkmal als Element eines Eignungs- oder Zuschlagskriteriums (oder bei beiden) berücksichtigt werde, ergebe sich nicht aus einer abstrakt vorgegebenen Zuordnung zur einen oder anderen Kategorie, sondern aus den durch die Vergabeinstanz festgelegten Kriterien, die in der Ausschreibung bzw. in den Ausschreibungsunterlagen bekannt gemacht würden. Diese Festlegung habe sachbezogen im Hinblick auf die Zweckbestimmung der Kriterien zu erfolgen (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons G vom 18. Dezember 2002 [VB.2001.00095], Endentscheid, E. 2/c und d).

e) Die bisherige Praxis der Rekurskommission zur klaren Trennung zwischen Eignungs- und Zuschlagskriterien steht einer Berücksichtigung dieser sachlich zutreffenden Überlegungen bei der Prüfung der sich auch im vorliegenden Fall stellenden Frage, ob und inwieweit Sachverhalte, die sich auf die Organisation, das Personal und allgemein auf die fachlichen und technische Leistungsfähigkeit der Anbietenden beziehen, im Zusammenhang den Zuschlagskriterien berücksichtigt werden dürfen, nicht entgegen.

3.- a) Als in Bezug auf die Zuordnung problematisch erweist sich zunächst das Zuschlagskriterium "Personelle und technische Leistungsfähigkeit". In den Ausschreibungsunterlagen (Ziff. 8.3.1) wurde dieses Kriterium folgendermassen umschrieben:

"Der Anbieter erstellt ein nachvollziehbares, der Aufgabenstellung angemessenes Bauprogramm mit Bauphasen, Ressourcen und Terminen.

Zur Überprüfung der Leistungsfähigkeit sind folgende Angaben zu erbringen:

- vorgesehener Mitarbeiterstab und Maschineneinsatz gesamt und pro Sparte
  - prozentualer Anteil der eingesetzten Ressourcen im Auftragsfall bezogen auf die Gesamtkapazität je Unternehmung für Planung und Realisierung
  - Name und Verfügbarkeit des Schlüsselpersonals im Auftragsfall (Referenzen der Schlüsselpersonen falls diese nicht identisch mit den Angaben in der Präqualifikation sind).
- (...)."

Bewertet wurden die Teilkriterien "Bauprogramm", "Verfügbarkeit Schlüsselpersonal", "Vorgesehener Mitarbeiterstab als Anteil der Firmen", "Maschineneinsatz als Anteil der Firmenkapazität".

Bei der vorangegangenen Eignungsprüfung wurde nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gefragt, die mit der Zusicherung einer Erfüllungsgarantie sowie der Angabe von Massnahmen zur Minimierung einer allfälligen Insolvenz während der Auftragserfüllung zu belegen war. Darüber hinaus waren die Qualifikation des Anbieters bezüglich der ausgeschriebenen Arbeitsgattungen, die Fachkompetenz des Schlüsselpersonals, die Qualifikation der Anbieterorganisation sowie ein unternehmensbezogenes Qualitätsmanagement nachzuweisen. Im Wesentlichen ging es hierbei um die Erfahrung des Bewerbers aus vergleichbaren früheren Aufträgen sowie um das grundsätzliche Vorhandensein der erforderlichen Ressourcen. Beurteilt wurde also, ob der Anbieter grundsätzlich eine hinreichende Befähigung zur Auftragserfüllung aufwies, d.h. sowohl die geforderte Kompetenz als auch die wirtschaftliche und technische Leistungsfähigkeit besass (Grundlagen zur Bewerbung [Stufe Präqualifikation], Ziff. 5.2). Im Rahmen der Eignungsprüfung nicht gefordert war hingegen ein konkretes, auftragsbezogenes Bauprogramm. Ebenso wenig waren in der Präqualifikation konkrete projektbezogene Angaben zum vorgesehenen Einsatz der Mitarbeiter/des Schlüsselpersonals und der Maschinen zu machen. Diese Aspekte wurden erstmals beim Zuschlag bewertet; insofern kann von einer unzulässigen Doppelprüfung nicht die Rede sein. Auch steht bei diesen Gesichtspunkten das eingereichte Angebot als solches und nicht die Person des Anbieters im Vordergrund. Der Umstand, dass die Schlüsselpersonen sowohl für die Präqualifikation als auch bei der Bewertung im Hinblick auf den Zuschlag von Bedeutung waren, vermag ebenfalls keine unzulässige Doppelprüfung zu begründen. Es liegt in der Natur der Sache, dass dem bei einem Anbieter beschäftigten Schlüsselpersonal nicht nur für die Frage der grundsätzlichen Eignung, sondern auch im Hinblick auf die im Fall der Auftragsvergabe zu erwartende Qualität der Arbeitsleistungen eine wesentliche Bedeutung zukommt. Daher erscheint es ohne weiteres zulässig, das konkret für den Einsatz vorgesehene Personal und dessen Kompetenz auch im Rahmen der Zuschlagskriterien zu beurteilen.

Die beim Zuschlagskriterium "Personelle und technische Leistungsfähigkeit" geprüften Gesichtspunkte überschneiden sich somit nicht bzw. in Bezug auf das Schlüsselpersonal nur geringfügig mit den Aspekten, die für die Präqualifikation eine Rolle spielten.

b) Ein weiteres Zuschlagskriterium war die "Stellungnahme des Anbieters zum Bauprojekt". Aus den Ausschreibungsunterlagen (Ziff. 8.3.2) erhellt, dass darunter eine technische Beurteilung des Bauprojektes (Aufzeigen der Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken) durch den Anbieter verlangt war. Zu äussern hatte er sich namentlich zu den Fragen Vollständigkeit der

Unterlagen einschliesslich der Pflichtenhefte der Fachdienste, Bewertung des Terminprogramms, Bedingungen für die Realisierung. Anhand einer derartigen Aufgabenanalyse lässt sich das Verständnis des Anbieters für den konkreten Auftrag beurteilen. Nur von einem Anbieter, der in der Lage ist, die Komplexität des zu erfüllenden Auftrags zu erfassen und die Risiken zu erkennen, ist eine qualitativ gute Arbeitsausführung und ein letztlich mängelfreies Ergebnis zu erwarten. Das genannte Kriterium ist fraglos qualitätsbezogen und demzufolge ein zulässiges Kriterium zur Beurteilung der technischen Qualität des Angebots.

Auch das geforderte "Logistikkonzept", das gemäss den Ausschreibungsunterlagen (Ziff. 8.3.3) eine Auflistung aller projektbedingter Massenströme, eine Auflistung aller Transportfahrten, die Benennung der Lieferanten der gelieferten Materialien, die Umschlag- und Installationsplätze sowie die Ergänzung des Bauprogramms mit den vorgesehenen Sperrintervallen, zu umfassen hatte, gehört zum Angebot und war auch nicht Gegenstand der Eignungsprüfung. Die Beurteilung im Zusammenhang mit der Qualität des technischen Angebots ist nicht zu beanstanden. Dies gilt in gleicher Weise für die Kriterien "Umsetzung der Umweltauflagen" und das "Konzept zur Einhaltung der Sicherheitsbestimmungen". Die Anbieter hatten dafür entsprechende Konzepte zu erarbeiten, die Bestandteil der Angebote bildeten. Auch hierbei wurden qualitätsrelevante Merkmale des Angebots beurteilt und nicht lediglich die generelle Eignung der Anbietenden.

c) In Bezug auf das Kriterium "Qualitätsmanagement" ist festzustellen, dass im Rahmen der Präselektion der Nachweis eines *unternehmensbezogenen* Qualitätsmanagements zu erbringen war. Der Beurteilung des technischen Angebots hingegen wurde ein vom Anbieter - aufbauend auf den unternehmensbezogenen QM-Systemen - für den konkreten Auftrag ausgearbeitetes *projektbezogenes* Qualitätsmanagement zugrunde gelegt (Ausschreibungsunterlagen Ziff. 8.3.4). Auch hier sind somit klarerweise unterschiedliche, wenn auch verwandte Gesichtspunkte beurteilt worden. Das Heranziehen eines projekt- oder baustellenbezogenen Qualitätsmanagements als Kriterium zur Beurteilung der Qualität des Angebots ist durchaus üblich und auch sachgerecht.

d) Zusammenfassend erweist sich somit die Rüge der Beschwerdeführerinnen, bei den Kriterien zur Bewertung des technischen Angebots handle es sich nicht um Zuschlagskriterien, sondern um Eignungskriterien, weshalb das Vorgehen der SBB auf eine Doppelprüfung der Eignung hinaus laufe, als unbegründet. Eine unzulässige Doppelprüfung ist nicht erfolgt.

4.- a) Die Nichtberücksichtigung des technischen Angebots der Beschwerdeführerinnen für das weitere Verfahren begründet die Vergabebehörde bei beiden Objekten damit, dass bei vier der sechs Zuschlagskriterien die Bewertung den erforderlichen Mindestwert nicht erreicht habe, da substantielle Teile des Angebots gefehlt bzw. den Anforderungen nicht genügt hätten. So enthalte das Angebot keine Angaben zur Verfügbarkeit des Schlüsselpersonals, unvollständige Angaben zum vorgesehenen Mitarbeiterstab und Maschineneinsatz sowie zum prozentualen Anteil der eingesetzten Ressourcen im Auftragsfall. Das Angebot enthalte sodann keine Angaben zum abgegebenen Bauprojekt in Bezug auf Vollständigkeit der Unterlagen, Umsetzbarkeit

und vorgeschlagenem Terminprogramm. Beim Logistikkonzept fehlten die Benennung der Lieferanten und die Ergänzung des Bauprogrammes mit den vorgesehenen Sperrintervallen. Beim projektbezogenen Qualitätsmanagement fehlten das Planlieferprogramm, der Kontroll- und Prüfplan sowie die Nennung der Grenz- und Interventionswerte für sämtliche Fachsparten. Sodann sei kein baustellen- und bauphasenbezogenes Sicherheitskonzept erstellt worden (vgl. Schreiben der SBB vom 24. August 2004, S. 2; Stellungnahme der SBB vom 27. August 2004, S. 12 f.; Beilagen 1 und 2 zur Stellungnahme vom 27. August 2004 [Tabellarische Darstellung der qualitativen Bewertung]; Stellungnahme der SBB vom 30. September 2004, S. 15 ff.).

Konkret stellt sich die Bewertung der Beschwerdeführerinnen beim technischen Angebot Knonaueramt wie folgt dar (Beilage 1 zur Stellungnahme vom 27. August 2004):

Zuschlagskriterium	Gewichtung	Max. Pkt.	Min. Pkt.	err. Pkt.
Personelle und technische Leistungsfähigkeit	40%	160	80	<b>0</b>
Stellungnahme des Anbieters zum Bauprojekt	20%	80	40	<b>40</b>
Logistikkonzept	10%	40	20	<b>10</b>
Projektbezogenes Qualitätsmanagement	10%	40	20	<b>0</b>
Umsetzung von Umweltauflagen	10%	40	20	<b>40</b>
Konzept zur Einhaltung der Sicherheitsbest.	10%	40	20	<b>0</b>
Qualitätslevel	100%	400	200	<b>90</b>

Beim Angebot I wurde folgende Bewertung vorgenommen (Beilage 2 zur Stellungnahme vom 27. August 2004):

Zuschlagskriterium	Gewichtung	Max. Pkt.	Min. Pkt.	err. Pkt.
Personelle und technische Leistungsfähigkeit	40%	160	80	<b>0</b>
Stellungnahme des Anbieters zum Bauprojekt	20%	80	40	<b>50</b>
Logistikkonzept	10%	40	20	<b>0</b>
Projektbezogenes Qualitätsmanagement	10%	40	20	<b>0</b>
Umsetzung von Umweltauflagen	10%	40	20	<b>40</b>
Konzept zur Einhaltung der Sicherheitsbest.	10%	40	20	<b>0</b>
Qualitätslevel	100%	400	200	<b>90</b>

Bei beiden Angeboten wurde der Qualitätsmindestlevel von 200 Punkten also deutlich verfehlt.

b) Die Beschwerdeführerinnen vertreten den Standpunkt, die Vergabebehörde habe bei den vorliegenden Bewertungen das ihr zukommende Ermessen überschritten. Ihren Ermessensspielraum hätten die SBB insbesondere dort überschritten, wo sie den Beschwerdeführerinnen 0 Punkte einräumten wegen unzureichender Angaben. Im Lichte der Präqualifikation, der gegenseitigen Kenntnis des zu beurteilenden Sachverhalts und der gemachten Erläuterungen an der Sitzung vom 4. Mai 2004 hätte sich die Vergabebehörde nicht auf eine sehr formalistische Betrachtungsweise zurückziehen und jede vernünftige Interpretation der ihr vorgelegten Unterlagen verweigern dürfen. Sie habe damit auch gegen die Pflicht des Auftraggebers zur Bereinigung

und zur Vergleichbarmachung der Angebote verstossen (Stellungnahme vom 13. September 2004, S. 15 f.).

c) Welches das im konkreten Geschäft wirtschaftlich günstigste Angebot gemäss den in der Ausschreibung bzw. den den Anbietern nach der Präqualifikation zugestellten Unterlagen angeführten Zuschlagskriterien ist, entscheidet die Auftraggeberin, nachdem sie die verschiedenen Angebote in technischer und rechnerischer Hinsicht so weit bereinigt hat, dass sie objektiv vergleichbar sind (Peter Galli/Daniel Lehmann/Peter Rechsteiner, Das öffentliche Beschaffungswesen in der Schweiz, G 1996, Rz. 467). Sodann werden die verschiedenen Angebote anhand der Zuschlagskriterien geprüft (Art. 25 VoeB), wobei diese Prüfung – entsprechend dem Grundsatz der Transparenz – dokumentiert werden muss und nachvollziehbar sein soll (vgl. den Entscheid der BRK vom 25. August 2000, veröffentlicht in VPB 65.9, E. 2a). Durch die Wahl der Reihenfolge der Zuschlagskriterien in der Ausschreibung bringt die Vergabebehörde deren Bedeutung für den Zuschlag definitiv zum Ausdruck (Art. 21 Abs. 2 BoeB und Galli/Lehmann/Rechsteiner, a.a.O., Rz. 467). Dadurch wird das der Vergabestelle zustehende Ermessen bei der Bestimmung des auszuwählenden Angebots eingeschränkt, wobei trotzdem noch ein erheblicher Ermessensspielraum verbleibt (Entscheide der BRK vom 3. September 1999 und vom 28. August 2000, veröffentlicht in VPB 64.30, E. 3a bzw. VPB 65.9, E. 2a; Galli/Lehmann/Rechsteiner, a.a.O., Rz. 467).

In Berücksichtigung dieser Grundsätze, namentlich des der Vergabebehörde zukommenden Ermessens (vgl. Art. 31 BoeB i. V. m. Art. 49 Bst. c VwVG), ist die Bewertung der beiden Angebote anhand der Zuschlagskriterien auf ihre Begründetheit und Nachvollziehbarkeit hin zu prüfen.

c) aa) Beim Zuschlagskriterium "Personelle und technische Leistungsfähigkeit" begründet die SBB die Bewertung mit 0 Punkten damit, dass das grobe Bauprogramm in der Bearbeitungstiefe dem der abgegebenen Unterlagen nicht gleichwertig sei und keinen Bezug zu den Bauphasen der Submissionsunterlagen enthalte. Die erfolgreiche Durchführbarkeit sei nicht nachvollziehbar, weil die geforderten Unterlagen unvollständig seien. Die gelieferte Inventarliste der Z. AG lasse keine Rückschlüsse auf die Verfügbarkeit zu. Zudem seien nur Baumaschinen des Tief- und Ingenieurbaus aufgeführt, andere Arbeitsgattungen seien nicht erwähnt. Die Verfügbarkeit der in der Präqualifikation benannten Schlüsselpersonen werde nicht nachgewiesen (vgl. Beilagen 1 und 2 zur Stellungnahme vom 27. August 2004). Bemängelt wird auch, dass weder der notwendige Umfang des Einsatzes des Führungsteams noch die entsprechenden Kapazitäten aufgezeigt würden. Bei der Vergabe "Knonaueramt" fehle überdies auch der Bezug zu den Bauphasen der Submissionsunterlagen. Der Bezug zu den Submissionsgrundlagen sollte nicht nur unter dem Aspekt der Termine, sondern auch unter dem Aspekt der in den Phasen gebündelten Bauleistungen unter Berücksichtigung der bahnbetrieblichen Randbedingungen erfolgen (vgl. Stellungnahme vom 30. September 2004, S. 15).

Die Begründung der Vergabebehörde für die vorgenommene Bewertung erweist sich aufgrund der vorliegenden Akten als ohne Weiteres nachvollziehbar. Die beiden Angebote der

Beschwerdeführerinnen enthalten je einen Bauphasenplan, aus dem ersichtlich ist, welche Arbeitsschritte zu welchem Zeitpunkt vorgesehen sind, mehr aber nicht. Die Bezugnahme auf die Bauphasen in den Submissionsunterlagen fehlt beim Angebot "Knonaueramt" vollständig. Ebenso fehlen die verlangten Angaben über den prozentualen Anteil der eingesetzten Ressourcen (Personal, Maschinen) sowie die Verfügbarkeit des Schlüsselpersonals im Auftragsfall.

Der Vorwurf, dass die verlangten Angaben im Angebot zumindest teilweise fehlen, wird auch von den Beschwerdeführerinnen nicht in Abrede gestellt. Diese verweisen vor allem auf die Tatsache, dass sie präqualifiziert worden seien, ihre grundsätzliche personelle und technische Leistungsfähigkeit somit nachgewiesen sei. Der verlangte Bezug des Bauprogramms zu den Bauphasen mache wenig Sinn, weil in den Submissionsunterlagen von einem Bauende in der zweiten Hälfte 2007 ausgegangen worden sei. Die Tatsache der Präqualifikation der Beschwerdeführerinnen ändert nichts daran, dass die SBB in der 2. Stufe des Vergabeverfahrens ein aussagekräftiges Bauprogramm sowie vertiefte und konkrete Angaben zu den für den Auftrag verfügbaren Ressourcen wünschten. Erwartet wurde hier von den Offerenten eine eingehende Auseinandersetzung mit dem Bauablauf und eine Bezugnahme auf die einzelnen Bauphasen. Die Beschwerdeführerinnen sind diesen Anforderungen in ihren Angeboten klarerweise nur unzulänglich nachgekommen, weshalb die Vergabebehörde mit ihrer Bewertung den ihr zustehenden Ermessensspielraum nicht verletzt hat.

bb) Beim Kriterium "Stellungnahme des Anbieters zum Bauprojekt" haben die Beschwerdeführerinnen 40 (Submission Oberland) bzw. 50 (Submission Knonaueramt) von 80 Punkten erhalten. Die Vergabebehörde bemängelt im Wesentlichen, dass der technische Bericht der Beschwerdeführerinnen eine einfache SWOT-Analyse enthalte, wobei keine konkreten Massnahmen zur Verringerung der erkannten Risiken und Schwächen aufgezeigt würden. Eine qualifizierte technische Beurteilung des abgegebenen Bauprojektes fehle und in den einzelnen fachspezifischen Kapiteln werde kein Bezug zu den Submissionsgrundlagen hergestellt (vgl. Beilagen 1 und 2 zur Stellungnahme vom 27. August 2004). Auch dieser Vorwurf der SBB erscheint nachvollziehbar. Im Technischen Bericht (Ziff. 2) umschreiben die Beschwerdeführerinnen zwar ihr Projektverständnis und äussern sich (sehr knapp) auch zu den wesentlichen Projektrisiken. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Bauprojekt findet aber auch hier nicht statt. Die Beschwerdeführerinnen behaupten auch in ihrer Stellungnahme vom 13. September 2004 (S. 18) nichts Gegenteiliges. Im Gegensatz dazu enthält das Angebot der Zuschlagsempfängerin der Submission Knonaueramt (ARGE S.) neben einer stichwortartigen SWOT-Analyse (mit Schlussfolgerungen) eine umfangreiche detaillierte technische Beurteilung des Projekts mit Lösungsansätzen zur Bewältigung der Risiken und technischen Präzisierungen zur Ausführung, gegliedert nach den einzelnen Fachbereichen. Auch die Zuschlagsempfängerin der Submission I (ARGE G.) hat sehr umfangreiche Ausführungen zum projektbezogenen Qualitätsmanagement gemacht und u.a. eine detaillierte SWOT-Analyse erstellt. Die Bewertung der Beschwerdeführerinnen mit 40 bzw. 50 Punkten erscheint aufgrund des Gesagten ohne weiteres vertretbar; dies auch im Vergleich mit den übrigen Angeboten.

cc) Beim Zuschlagskriterium "Logistikkonzept" wird die Bewertung mit nur 10 Punkten damit begründet, dass die abgegebenen Unterlagen kein den Anforderungen entsprechendes Logistikkonzept, sondern lediglich ein Blatt mit Informationen zu den Leerfahrten für den Projektteil Tiefbauarbeiten sowie zwei Schemata für die vorgesehenen Bauzufahrten enthalten würden. Die verlangte Auflistung aller projektbedingten Massenströme (Typ, Menge, Quelle, Senke) innerhalb und ausserhalb der Baustelle (mit Berücksichtigung der Wiederverwertung) fehle genauso wie die umfassende Auflistung aller Transportfahrten (mit Angabe Transportmittel, Transportgut). Weiter fehlten auch die Benennung der Lieferanten der gelieferten Materialien, die Angabe der Umschlag- und Installationsplätze sowie die Ergänzung des Bauprogramms mit vorgesehenen Sperrintervallen (vgl. Beilagen 1 und 2 zur Stellungnahme vom 27. August 2004). Auch diese Vorbringen erweisen sich als zutreffend. Die beiden Angebote der Beschwerdeführerinnen enthalten in der Tat zu den beim Zuschlagskriterium "Logistikkonzept" genannten Punkten nur sehr rudimentäre und unvollständige Angaben. Die Bewertung erweist sich somit auch bei diesem Kriterium als nachvollziehbar und haltbar.

dd) Zur Erfüllung des Zuschlagskriteriums "Projektbezogenes Qualitätsmanagement" haben die Beschwerdeführerinnen zwar ein Konzept Qualitätssicherung vorgelegt. Indessen fehlt – wie die SBB zu Recht geltend machen – die Berücksichtigung der konkreten projektspezifischen Erfordernisse weitestgehend. Es fehlt auch das verlangte Planlieferprogramm, der Kontroll- und Prüfplan, die Angaben zu den Grenz- und Interventionswerten (vgl. Beilagen 1 und 2 zur Stellungnahme vom 27. August 2004; vgl. auch Stellungnahme vom 30. September 2004, S. 16 f.). Es steht fest, dass das Qualitätssicherungskonzept der Beschwerdeführerinnen nicht den in den Ausschreibungsunterlagen an das projektbezogene Qualitätsmanagement gestellten Anforderungen entspricht und in wesentlichen Punkten unvollständig ist. Die zu erfüllenden Anforderungen bestimmt der Auftraggeber. Die Argumentation, das von ihr vorgeschlagene Qualitätsmanagement entspreche der Systematik und den einschlägigen Anforderungen der SIA und sei in anderen Ausschreibungen mit der Note gut oder sehr gut beurteilt worden, ist daher unbehelflich. Auch hier erweist sich die Begründung der SBB für die Bewertung als nachvollziehbar. Die Bewertung mit 0 Punkten ist daher von der Rekurskommission nicht in Frage zu stellen.

ee) Bei der "Umsetzung der Umweltauflagen" haben die Beschwerdeführerinnen die Maximalbewertung erhalten. Ihnen wurde bei diesem Zuschlagskriterium ein gutes Konzept und eine klare Vorgehensweise attestiert (vgl. Beilagen 1 und 2 zur Stellungnahme vom 27. August 2004).

ff) Hingegen wurde das "Konzept zur Einhaltung der Sicherheitsbestimmungen" wiederum als klar ungenügend und zum Teil fehlerhaft beurteilt und mit 0 Punkten bewertet. Bemängelt wird im Wesentlichen, dass die im Technischen Bericht (Ziff. 7) aufgeführten Sicherheitsmassnahmen keinen Bezug zum Bauablauf hätten und nicht überprüfbar seien. Die vorgeschlagenen Randbedingungen seien nicht umsetzbar. Die aufgeführten Stunden für die Sicherheitswärter würden weniger als 25% der erwarteten Leistungen entsprechen. Die aufgeführte Schotterspriessung habe keinen Bezug zu den Sicherheitsleistungen. Die Benennung eines Sicherheitsbeauftragten fehle (vgl. Beilagen 1 und 2 zur Stellungnahme vom 27. August 2004).

Diese Beurteilung der Sicherheitsmassnahmen der Beschwerdeführerinnen durch die SBB erweist sich ebenfalls als ohne weiteres nachvollziehbar. Festzustellen ist, dass auch bei der Submission Knonaueramt die für die Submission Oberland festgelegten Sicherheitsmassnahmen unangepasst übernommen worden sind. In beiden Fällen fehlt zudem die Benennung des Sicherheitsbeauftragten (mit Qualifikationsnachweis und Referenzen). Diese unbestreitbaren Mängel lassen - selbst wenn sie auf einem Versehen der Beschwerdeführerinnen beruhen - nebst der Tatsache, dass das Sicherheitskonzept generell ohne ausreichenden Bezug zum Bauablauf und auch fehlerhaft ist, die Zweifel der SBB an der Befähigung, das Projekt mit der notwendigen Sorgfalt abzuwickeln (Stellungnahme vom 30. September 2004, S. 17), verständlich erscheinen.

d) Nach dem Gesagten steht damit fest, dass die beiden Angebote der Beschwerdeführerinnen mit Ausnahme der "Umsetzung der Umweltauflagen" bei sämtlichen zu beurteilenden Kriterien teilweise erhebliche und schwerwiegende Mängel, Unvollständigkeiten und Fehler aufweisen. Die Beschwerdeführerinnen sind in weiten Teilen nur ungenügend auf die in den Ausschreibungsunterlagen klar kommunizierten Anforderungen und Vorgaben der SBB eingegangen. Dass diese Anforderungen und Vorgaben von den Offerenten durchaus erfüllbar waren, zeigen die Angebote der übrigen vier präqualifizierten Anbieterinnen, die alle das geforderte Qualitätslevel von 200 Punkte erreichten bzw. deutlich überschritten. Namentlich im Vergleich mit den Angeboten der beiden Zuschlagsempfängerinnen (ARGE S. und ARGE G.) erweist sich die Auseinandersetzung der Beschwerdeführerinnen mit den beiden Bauprojekten als rudimentär und oberflächlich vorgenommen. Unter diesen Umständen hatten die SBB keinerlei Veranlassung, den Beschwerdeführerinnen die Möglichkeit zur Nachbesserung ihrer qualitativ grossenteils ungenügenden technischen Angebote einzuräumen. Dadurch hätte die Vergabebehörde - wie sie zu Recht vorbringt (Stellungnahme vom 30. September 2004, S. 14) - die Beschwerdeführerinnen im Vergleich zu den übrigen Anbieterinnen unzulässig bevorteilt und damit gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstossen. Die Nichtberücksichtigung der beiden technischen Angebote für das weitere Verfahren (Prüfung der kommerziellen Angebote) ist aufgrund der vorliegend zur Verfügung stehenden Akten, insbesondere der beiden technischen Angebote der Beschwerdeführerinnen, und der Ausführungen der Verfahrensbeteiligten ohne Weiteres nachzuvollziehen und stellt keine Verletzung des der SBB zukommenden Ermessensspielraums dar. Ebenso wenig sind die Beschwerdeführerinnen in ihrem Anspruch auf Gleichbehandlung verletzt worden. Nicht zu hören sind die Beschwerdeführerinnen auch mit ihrer Argumentation, sie hätten bei der Erarbeitung ihrer Angebote auf ihre Erfahrung mit den SBB aus früheren Submissionsverfahren vertraut (Stellungnahme vom 28. September 2004, S. 3 ff.). Die Beschwerdeführerinnen verkennen dabei, dass es sich bei den hier streitigen Beschaffungen Oberland und Knonaueramt um von jenen Vergaben völlig unabhängige Submissionsverfahren handelt, in denen die von den Angeboten zu erfüllenden Anforderungen den Konkurrenten in den Ausschreibungsunterlagen klar kommuniziert worden sind. Allfällige frühere Erfahrungen, welche die Beschwerdeführerinnen gemacht haben, sind irrelevant und entbinden sie nicht davon, Angebote einzureichen, die den ihnen bekannt gegebenen konkreten Anforderungen entsprechen.

5.- Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich die Beschwerde in allen Punkten als unbegründet erweist. Auf das nicht weiter begründete Rechtsbegehren, es sei festzustellen, dass die SBB bei Nichtvergebung des Auftrages Knonaueramt an die ARGE X. vollen Schadenersatz schulde im Sinne von Art. 34 BoeB, ist nicht einzutreten (vgl. Galli/Moser/Lang, a.a.O., Rz. 706). Demzufolge ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Mit dem vorliegenden Entscheid in der Sache fällt die mit Zwischenverfügung vom 15. September 2004 für die Dauer des Beschwerdeverfahrens im Sinne der Erwägungen gewährte aufschiebende Wirkung dahin.

Bei diesem Verfahrensausgang haben die Beschwerdeführerinnen als unterliegende Partei die Verfahrenskosten, bestehend aus Spruch- und Schreibgebühr, zu tragen. Da den SBB keine rechtlich relevanten Verfahrensfehler im Zusammenhang mit der Eröffnung des Zuschlags - das unbestrittenermassen fehlerhafte Protokoll vom 12. August 2004 ist für die Beschwerdeführung letztlich nicht ausschlaggebend gewesen - vorzuwerfen sind, besteht keine Veranlassung, dem Antrag der Beschwerdeführerinnen zu entsprechen, die Verfahrens- und Parteikosten seien unabhängig vom Ausgang des Verfahrens der Vergabebehörde aufzuerlegen. Die Beschwerdeinstanz verrechnet im Dispositiv den Kostenvorschuss mit den Verfahrenskosten und erstattet einen allfälligen Überschuss zurück (Art. 63 Abs. 1 VwVG; Art. 1 ff. und insbesondere Art. 5 Abs. 3 der Verordnung vom 10. September 1969 über die Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren [VKEV; SR 172.041.0]). Parteientschädigungen sind weder den unterliegenden Beschwerdeführerinnen noch den SBB (Galli/Moser/Lang, a.a.O., Rz. 724), noch der X S-Bahn Knonaueramt bzw. der X GU I, die sich an diesem Beschwerdeverfahren nicht beteiligt haben, zuzusprechen.

Aus diesen Gründen hat die Eidgenössische Rekurskommission für das öffentliche Beschaffungswesen

**erkannt:**

1. Die Beschwerde der ARGE X., bestehend aus Y. AG und Z. AG, vom 16. August 2004 wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird, und die Zuschläge an die ARGE S. (c/o W. AG) und die ARGE G. (c/o E. AG) vom 19. Juli 2004, publiziert im SHAB vom (...). Juli 2004, werden bestätigt.
2. Die Kosten des Verfahrens vor der Eidgenössischen Rekurskommission für das öffentliche Beschaffungswesen von Fr. 10'000.-- werden den Beschwerdeführerinnen auferlegt und mit dem von ihnen geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 10'000.-- verrechnet.

3. Es werden keine Parteientschädigungen ausgerichtet.
4. Dieser Entscheid wird dem Vertreter der Beschwerdeführerinnen und den Schweizerischen Bundesbahnen SBB schriftlich eröffnet sowie der ARGE S. (c/o W. AG) bzw. der ARGE G. (c/o E. AG) mitgeteilt.

---

Eidgenössische Rekurskommission  
für das öffentliche Beschaffungswesen

Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin:

André Moser

Sonja Bossart