VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZÜRICH

Rechtsprechung: Entscheiddatenbank

Geschäftsnummer: **VB.2025.00175**
Entscheidart und -datum: Endentscheid vom 11.05.2026
Spruchkörper: 1. Abteilung/1. Kammer
Weiterzug: Dieser Entscheid ist rechtskräftig.
Rechtsgebiet: Submissionsrecht
Betreff: **Submission (Ausschreibung)**

Stichworte:
ARBEITSGEMEINSCHAFT
AUSSCHREIBUNG
AUSSCHREIBUNGSUNTERLAGEN
BIETERGEMEINSCHAFT
EIGNUNGSKRITERIEN
ERMESSEN
REFERENZEN
SUBMISSION
SUBUNTERNEHMEN
WETTBEWERBSBESCHRÄNKUNG
ZUSCHLAGSKRITERIEN

Rechtsnormen:
Art. 16 Abs. I lit. a IVöB
Art. 16 Abs. II IVöB
Art. 27 IVöB
Art. 29 Abs. III IVöB
Art. 30 Abs. III IVöB
Art. 31 IVöB
Art. 35 lit. p IVöB
Art. 44 Abs. I lit. a IVöB
Art. 44 Abs. I lit. b IVöB
Art. 56 Abs. III IVöB
Art. 56 Abs. IV IVöB

Publikationen:
- keine -

Anfechtung einer Ausschreibung; marktbeschränkende Ausschreibungsbedingungen.

Zulässigkeitsvoraussetzungen des Beizugs von Subunternehmern und der Bildung von Planergemeinschaften, Bieter- und Arbeitsgemeinschaften. Bei komplexen, grossen Beschaffungen sind die Anforderungen an einen Ausschluss von Bietergemeinschaften und Subunternehmern erhöht. Vorliegend ist die Ausschreibung dahingehend anzupassen, dass Bieter- und Arbeitsgemeinschaften nicht generell auszuschliessen sind (E. 3).
Die Mindestauftragssummen der von der Vergabestelle im Rahmen der Eignungskriterien verlangten Referenzen dürfen einen offenen Wettbewerb nicht verunmöglichen. Die Ausschreibung erweist sich diesbezüglich als rechtswidrig (E. 4.3 ff.). Demgegenüber sind die Ausschreibungsbedingungen hinsichtlich der anzubietenden Fahrzeuge und Maschinen vom Ermessen der Vergabestelle abgedeckt; namentlich wird eine produktneutrale Vergabe nicht verunmöglicht (E. 5.5 f.). Bei der künftigen Bewertung der Angebote wird die Vergabestelle die Gleichbehandlung der Anbietenden und die Nichtbeschränkung des Wettbewerbs zu beachten haben (E. 6).
Da diverse Ausschreibungsbedingungen als unnötig marktbeschränkend zu qualifizieren sind, ist die Ausschreibung aufzuheben (E. 7).

Teilweise Gutheissung.

Verwaltungsgericht
des Kantons Zürich
1. Abteilung

VB.2025.00175

Urteil

der 1. Kammer

vom 11. Mai 2026

Mitwirkend: Abteilungspräsident Daniel Schweikert (Vorsitz), Verwaltungsrichter Peter Sprenger, Ersatzrichterin Daniela Kühne, Gerichtsschreiberin Regina Meier.

In Sachen

A AG,
vertreten durch RA MLaw B und/oder RA MLaw C,

Beschwerdeführerin,

gegen

Verkehrsbetriebe Zürich (VBZ),

Beschwerdegegnerin,

betreffend Submission (Ausschreibung),

hat sich ergeben:

I.

Die Verkehrsbetriebe Zürich publizierten am 31. Januar 2025 auf Simap.ch, der elektronischen Beschaffungsplattform der Schweiz, ein offenes Submissionsverfahren zur Beschaffung der Bauleistung "Schweissen, Schleifen und Messen Gleisnetz, VBZ-Nr. 3455" (Simap.ch-Projekt-ID #10131-01), aufgeteilt in zwei Lose. Der Beschaffungsgegenstand der Ausschreibung umfasst den Neubau sowie den Erhalt und die Instandsetzung des Gleisnetzes der Verkehrsbetriebe Zürich für den Trambetrieb in der Stadt Zürich sowie für die angeschlossenen Drittbahnen. Die ausgeschriebenen Arbeiten beinhalten Schienenschweiss- und Schleifarbeiten sowie Messungen am Gleisnetz. Los 1 umfasst dabei im Wesentlichen den Neubau von Gleisanlagen, Los 2 die Erhaltung sowie die Instandhaltung der bestehenden Gleisanlagen.

Gegen diese ursprüngliche Ausschreibung vom 31. Januar 2025 erhob die A AG am 20. Februar 2025 Beschwerde am Verwaltungsgericht (VB.2025.00122). Das Verwaltungsgericht gewährte der Beschwerde mit Präsidialverfügung vom 24. Februar 2025 superprovisorisch und mit Präsidialverfügung vom 17. März 2025 definitiv die aufschiebende Wirkung und setzte Frist zur Beschwerdeantwort. Mit Präsidialverfügung vom 7. Mai 2025 wurde das Beschwerdeverfahren einstweilen, bis zur rechtskräftigen Erledigung des Verfahrens VB.2025.00175, sistiert.

II.

A. Nach einem Austausch mit der A AG publizierten die Verkehrsbetriebe Zürich am 19. und 20. Februar 2025 auf Simap.ch Berichtigungen der Ausschreibung und neue Versionen der allgemeinen Ausschreibungsbedingungen.

Hiergegen erhob die A AG am 11. März 2025 erneut Beschwerde am Verwaltungsgericht Zürich und beantragte, die Berichtigungen der ursprünglichen Ausschreibung vom 31. Januar 2025, jeweils datierend vom 19. und 20. Februar 2025 (einschliesslich der gleichentags zur Verfügung gestellten berichtigten Ausschreibungsunterlagen), betreffend "Schweissen, Schleifen und Messen Gleisnetz", VBZ-Nr. 3455, Los 2, sowie die Antworten auf die Fragen 2, 6, 7, 8, 9 und 10 in der Fragenbeantwortung vom 19. Februar 2025 seien aufzuheben und das mit diesen Berichtigungen erneut in Gang gesetzte Verfahren sei abzubrechen (Antrag 1). Die Verkehrsbetriebe Zürich seien zu verpflichten, für die Beschaffung des Beschaffungsgegenstandes ein den einschlägigen gesetzlichen Grundlagen entsprechendes Vergabeverfahren durchzuführen (Antrag 2). Eventualiter sei die Rechtswidrigkeit der Berichtigungen der ursprünglichen Ausschreibungen bzw. Ausschreibungsunterlagen vom 31. Januar 2025 betreffend Los 2, jeweils datierend vom 19. und 20. Februar 2025, sowie der Antworten auf die Fragen 2, 6, 7, 8, 9 und 10 in der

Fragenbeantwortung vom 19. Februar 2025 festzustellen. Ausserdem beantragte die A AG Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Verkehrsbetriebe Zürich.

In prozessualer Hinsicht verlangte die A AG die Vereinigung mit dem hängigen Beschwerdeverfahren VB.2025.00122, die Edition der gesamten Akten des Beschwerdeverfahrens VB.2025.00122, der Beschwerde zunächst superprovisorisch und dann definitiv die aufschiebende Wirkung zu erteilen sowie den vollumfänglichen Beizug der Akten der Verkehrsbetriebe Zürich. Weiter sei der A AG Akteneinsicht zu gewähren, die von ihr edierten Akten seien – sofern als vertraulich bezeichnet – vertraulich zu behandeln und allfälligen Dritten sei keine Einsicht zu gewähren; eventualiter zum letzten prozessualen Antrag sei der A AG vor der Gewährung der Einsicht in die edierten Akten Gelegenheit zur Stellungnahme zu gewähren. Weiter beantragte die A AG in prozessualer Hinsicht, bei allfälliger Involvierung weiterer Parteien in das Verfahren sei ihr Gelegenheit zu geben, die vorliegende Beschwerdeschrift auf allfällige Geschäftsgeheimnisse und andere sensible Daten zu bereinigen, bevor eine allfällige Zustellung dieser Beschwerdeschrift an Drittparteien erfolge. Zudem sei ein zweiter Schriftenwechsel anzuordnen und ihr Gelegenheit zu geben, zur Beschwerdeantwort der Verkehrsbetriebe Zürich sowie zu den Akten der Verkehrsbetriebe Zürich Stellung zu nehmen; schliesslich sei ihr unter Ansetzung einer angemessenen Frist Gelegenheit zu geben, vor dem Endentscheid eine Kostennote einzureichen.

Mit Präsidialverfügung vom 12. März 2025 wurde den Verkehrsbetrieben Zürich einstweilen, bis zum Entscheid über das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung, untersagt, mit dem Verfahren fortzufahren, den Zuschlag zu erteilen oder den Vertrag abzuschliessen.

B. Am 2. April 2025 reichten die Verkehrsbetriebe Zürich ihre Beschwerdeantwort ein und beantragten, die Beschwerde vom 20. Februar 2025 sei vollumfänglich abzuweisen. Ausserdem beantragten die Verkehrsbetriebe Zürich im Falle der Gewährung der aufschiebenden Wirkung und im Falle, dass bis zum 31. Mai 2025 kein rechtskräftiger Entscheid vorliegen sollte, den Verkehrsbetrieben Zürich zu erlauben, bis zum rechtskräftigen Abschluss des Ausschreibungsverfahrens einen befristeten Vertrag mit der bestehenden Leistungserbringerin über die Erbringung der ausgeschriebenen Leistung abzuschliessen. Schliesslich beantragten die Verkehrsbetriebe Zürich, keine Parteientschädigungen zuzusprechen und die Kosten des Verfahrens nach Ermessen des Gerichts auf die Parteien zu verteilen.

Mit Präsidialverfügung vom 15. Mai 2025 wurde der Beschwerde die aufschiebende Wirkung erteilt. Am 10. Juni 2025 reichte die inzwischen neue Rechtsvertretung der A AG ihre Replik ein und hielt an den bisherigen Anträgen vollumfänglich fest, sofern diese nicht durch die Verfügung vom 16. Mai 2025 gegenstandslos geworden seien. In prozessualer Hinsicht beantragte sie, das Gesuch der Verkehrsbetriebe Zürich um Abschluss eines

befristeten Vertrags mit der bestehenden Leistungserbringerin über die Erbringung der ausgeschriebenen Leistung bis zum rechtskräftigen Abschluss des Ausschreibungsverfahrens abzuweisen.

Mit Präsidialverfügung vom 18. Juni 2025 wurden die Verkehrsbetriebe Zürich ermächtigt, betreffend die bis 31. März 2026 anfallenden Schweiss-, Schleif- und Messarbeiten am Gleisnetz der aktuellen Leistungserbringerin oder anderen Unternehmen Aufträge zu erteilen. Im Übrigen wurde die aufschiebende Wirkung der Beschwerde bestätigt.

Am 9. Juli 2025 reichten die Verkehrsbetriebe Zürich ihre Duplik ein und hielten an ihren Anträgen in der Beschwerdeantwort fest. In prozessualer Hinsicht beantragten sie für den Fall, dass bis am 31. August 2025 kein rechtskräftiger Entscheid vorliegen sollte, den Verkehrsbetrieben Zürich zu erlauben, für drei weitere Monate bis am 30. Juni 2026 einen befristeten Vertrag mit der bestehenden Leistungserbringerin oder einer anderen Anbieterin über die Erbringung der ausgeschriebenen Leistungen abzuschliessen.

C. Am 14. Juli 2025 ersuchte die A AG um Akteneinsicht in die Beilagen zur Duplik vom 9. Juli 2025 und in das Offertöffnungsprotokoll, Beschwerdebeilage 5. Am 30. Juli 2025 reichte die A AG eine Triplik ein und hielt vollumfänglich an ihren Anträgen fest, soweit diese durch die Verfügungen vom 16. Mai und 18. Juni 2025 nicht bereits gegenstandslos geworden seien. In prozessualer Hinsicht beantragte sie, das Gesuch der Beschwerdegegnerin um Abschluss eines bis 30. Juni 2026 befristeten Vertrags mit der bestehenden Leistungserbringerin oder einer anderen Anbieterin über die Erbringung der ausgeschriebenen Leistungen abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Die eingereichten Beilagen seien – sofern als vertraulich bezeichnet – vertraulich zu behandeln und den Verkehrsbetrieben Zürich sowie allfälligen Dritten sei keine diesbzügliche Einsicht zu gewähren. Eventualiter zum letzten Antrag sei der A AG vor der Gewährung der Einsicht in die eingereichten Beilagen Gelegenheit zur Stellungnahme zu gewähren.

Mit Präsidialverfügung vom 17. Juli 2025 wurde das Akteneinsichtsgesuch der Beschwerdeführerin teilweise gutgeheissen. Mit Präsidialverfügung vom 6. August 2025 wurden die Verkehrsbetriebe Zürich ermächtigt, betreffend die bis 30. Juni 2026 anfallenden Schweiss-, Schleif- und Messarbeiten am Gleisnetz der aktuellen Leistungserbringerin oder anderen Unternehmen Aufträge zu erteilen. Im Übrigen wurde die aufschiebende Wirkung der Beschwerde bestätigt.

Mit Quadruplik vom 26. August 2025 hielten die Verkehrsbetriebe Zürich an ihren bisherigen Anträgen fest. Am 12. September 2025 reichte die A AG eine Quintuplik ein und hielt vollumfänglich an ihren Anträgen fest. Am 29. September 2025 reichten die Verkehrsbetriebe Zürich eine kurze Stellungnahme ein, worin an den bisherigen Anträgen festgehalten und auf vertiefte weitergehende Ausführungen verzichtet wurde. Am 10. März

2026 reichte die A AG zudem ein Schreiben des Sekretariats der Wettbewerbskommission ein.

Die Kammer erwägt:

1.

1.1 Nach § 3 Abs. 1 des Gesetzes über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. November 2019 (BeiG IVöB) ist gegen Verfügungen gemäss Art. 53 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. November 2019 (IVöB), wozu auch der Ausschluss aus dem Verfahren zählt (Abs. 1 lit. h), unabhängig vom Auftragswert die Beschwerde an das Verwaltungsgericht als einzige kantonale Instanz zulässig (Art. 52 Abs. 1 IVöB). Auf das Beschwerdeverfahren gelangen die Art. 51 ff. IVöB sowie § 2 ff. BeiG IVöB zur Anwendung. Anwendbar ist sodann die Submissionsverordnung vom 28. Juni 2023 (SVO).

1.2 Nach Art. 15 Abs. 1bis lit. a aIVöB kann die Ausschreibung eines Auftrags selbständig angefochten werden. Der Inhalt der Ausschreibungsunterlagen ist nach älterer Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts von einer gegen die Ausschreibung gerichteten Beschwerde nicht erfasst, zumal deren Inhalt in der Regel noch mit der Beschwerde gegen den Zuschlag beanstandet werden könne (vgl. VGr, 28. Januar 2004, VB.2003.00211/00373, E. 3 = BEZ 2004 Nr. 17; VGr, 11. September 2003, VB.2003.00188, E. 4d). Allerdings ergibt sich oft keine klare Trennung zwischen Ausschreibung und Unterlagen, weshalb es – nicht zuletzt aus prozessökonomischen Gründen – als zulässig zu erachten ist, Rügen nicht nur gegen die Ausschreibung, sondern auch betreffend die Ausschreibungsunterlagen vorzubringen (vgl. VGr, 26. August 2021, VB.2021.00272, E. 2.1; 26. September 2019, VB.2019.00368, E. 2.1; 10. Dezember 2008, VB.2008.00347, E. 2). Denn aus dem Grundsatz von Treu und Glauben ergibt sich ohnehin die Obliegenheit, gewisse Mängel der Ausschreibung bzw. der Ausschreibungsunterlagen möglichst frühzeitig zu beanstanden, um einen unnötigen Verfahrensaufwand zu vermeiden (vgl. dazu BGE 130 I 241 E. 4.3; VGr, 26. September 2019, VB.2019.00368, E. 2.1 mit weiteren Hinweisen; Peter Galli/André Moser/Elisabeth Lang/Marc Steiner, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, 3. A., Zürich etc. 2013, N. 667 f.; Robert Wolf, Die Beschwerde gegen Vergabeentscheide – Eine Übersicht über die Rechtsprechung zu den neuen Rechtsmitteln, ZBl 104/2003, S. 10). Insofern sind die Rügen der Beschwerdeführerin grundsätzlich zulässig.

1.3 Zur Anfechtung der Ausschreibung ist jede potenzielle Anbieterin legitimiert, die ein Interesse an einer konkreten Beschaffung hat und deren Rechtsstellung durch den gerügten Mangel beeinträchtigt wird (vgl. § 21 lit. a und § 49 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG] in Verbindung mit § 2 Abs. 2 aIVöB-BeitrittsG; VGr, 26. September 2019, VB.2019.00368, E. 2.2).

1.4 Die Beschwerdeführerin ist unter anderem auf die Erbringung von Leistungen im ausgeschriebenen Fachbereich (Schweissen, Schleifen und Messen des Gleis- und Weichennetzes) spezialisiert und gehört seit mehreren Jahrzehnten laut glaubhaften Darlegungen zu den Anbieterinnen in der Branche. Damit wäre die Beschwerdeführerin offensichtlich in der Lage – und hat ein Interesse daran –, sich am ausgeschriebenen Verfahren zu beteiligen. Schliesslich liegt es im schutzwürdigen Interesse eines Anbieters oder einer Anbieterin, dass die Vergabe rechtmässig entsprechend den Vorgaben durchgeführt wird (vgl. z. B. VGr, 18. Juli 2024, VB.2024.00177, E. 1.3; 26. August 2021, VB.2021.00272, E. 2.3). Die Beschwerdeführerin ist folglich zur vorliegenden Beschwerde legitimiert. Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten**.**

2.

Die Beschwerdeführerin beantragte in ihrer Beschwerde vom 11. März 2025, das vorliegende Verfahren sei mit dem Verfahren VB.2025.00122 zu vereinigen. Da letzteres Verfahren jedoch infolge Gegenstandslosigkeit abzuschreiben ist, erübrigt sich eine Vereinigung. Im Übrigen werden die Verfahrensakten aus VB.2025.00122, wie von der Beschwerdeführerin beantragt, für das vorliegende Verfahren beigezogen.

Bezüglich der hier streitgegenständlichen Ausschreibung ging am Verwaltungsgericht von einer weiteren potenziellen Anbieterin eine materiell zu behandelnde Beschwerde ein (VB.2025.00173). Nach § 71 VRG in Verbindung mit Art. 125 lit. c der Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 kann das Gericht aus prozessökonomischen Gründen eingereichte Rechtsvorkehren vereinigen. Eine Vereinigung ist insbesondere dann möglich, wenn Personen gleiche oder ähnliche, dieselben tatsächlichen Umstände und Rechtsfragen betreffende Begehren stellen oder die gleiche Verfügung oder praktisch identische übereinstimmende Verfügungen anfechten, die identische Rechtsfragen aufwerfen (VGr, 27. März 2024, VB.2023.00208, E. 1.3; 8. Juli 2021, AN.2020.00007, E. 2, mit Hinweis; vgl. auch Martin Bertschi/Kaspar Plüss, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], Vorbemerkungen zu §§ 4–31 N. 50 ff.). Vorliegend betreffen die beiden eingereichten Beschwerden zwar denselben Beschaffungsgegenstand. Die sich stellenden Rechtsfragen sind hingegen zwar ähnlich, aber nicht identisch. Die Parteien sind unterschiedlich. Aufgrund der Unterschiede und der im Vergaberecht sensiblen Verfahrensakten (insbesondere mit Bezug auf Geschäftsgeheimnisse) ist somit vorliegend auf eine Vereinigung der beiden Verfahren VB.2025.00173 und VB.2025.00175 zu verzichten. Der Parallelität der Verfahren ist insofern Rechnung zu tragen, als die beiden Verfahren am selben Tag, durch die gleiche Gerichtsbesetzung und unter Berücksichtigung allfällig ähnlicher Argumente aus dem Parallelverfahren erledigt werden.

3.

3.1 Die Beschwerdeführerin rügt zunächst, die Nichtzulassung von Bietergemeinschaften und Subunternehmern in der angefochtenen Ausschreibung verletze den Grundsatz der Nichtdiskriminierung der Anbieter und der Förderung des fairen und wirksamen Wettbewerbs. Die Anforderungen der Ausschreibung könnten nur von mehr als einem einzigen Anbieter (der Mitbeteiligten) erfüllt werden, wenn sich die restlichen Marktteilnehmer zu Bietergemeinschaften zusammenschliessen dürften. Es treffe nicht zu, dass die Beschwerdegegnerin in der Vergangenheit bei gleichen Ausschreibungen eine genügende Anzahl von Angeboten ohne Bietergemeinschaften und Subunternehmern erhalten habe. In ihrer Fragenbeantwortung vom 19. Februar 2025 (Antworten auf Fragen 2 und 7) habe die Beschwerdegegnerin den Ausschluss von Bietergemeinschaften und Subunternehmern nicht genügend begründet. Hierdurch werde auf unzulässige Weise der faire und wirksame Wettbewerb verhindert und die wenigen potenziellen weiteren Anbieter von der Einreichung eines Angebots ausgeschlossen.

3.2 Nach Art. 31 Abs. 1 IVöB sind Bietergemeinschaften und Subunternehmer zugelassen, soweit dies in der Ausschreibung oder in den entsprechenden Unterlagen nicht ausgeschlossen oder beschränkt wird. Die charakteristische Leistung ist grundsätzlich durch den Anbieter zu erbringen (Art. 31 Abs. 3 IVöB). Die Nichtzulassung bzw. Beschränkung von Bietergemeinschaften ist dabei nur aus sachlichen Gründen möglich. Das Beschaffungsrecht soll wirtschaftliche und wettbewerbsneutrale Beschaffungen ermöglichen. Bietergemeinschaften können dazu beitragen, einen Markt zu beleben und den Wettbewerb zu fördern, indem sie kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) den Zugang zu grossen öffentlichen Aufträgen erleichtern. Bietergemeinschaften sollen daher nur aus begründetem Anlass beschränkt oder sogar ausgeschlossen werden. Ein solcher Ausschluss ist insbesondere dann gerechtfertigt, wenn ein übermässiger Koordinationsaufwand den Beschaffungszweck gefährdet oder unnötige Transaktionskosten generiert werden, wenn also eine Beschaffung von Leistungen durch ein Konsortium von Anbietern nicht wirtschaftlich ist. Der Ausschluss aus wirtschaftlichen Gründen kommt insbesondere bei kleineren Vorhaben, die sich ohne Weiteres aus einer Hand abwickeln lassen, zum Tragen. Bei grossen und komplexen Beschaffungen sollten Bietergemeinschaften indessen nicht ohne guten Grund ausgeschlossen werden. Ähnliche Überlegungen leiten die Zulassung oder den Ausschluss von Subunternehmern (Totalrevision der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen [IVöB] vom 15. November 2019, Musterbotschaft, Version 1.0 vom 16. Januar 2020, S. 72 f. zu Art. 31).

Andere mögliche Gründe zum Ausschluss liegen im Wettbewerb: In der Lehre wird dazu die Auffassung vertreten, dass damit vor allem Fälle gemeint seien, in welchen der Markt so klein sei, dass (nur) durch den Ausschluss von Konsortien die Konkurrenzsituation aufrechterhalten werden könne (Peter Galli/Daniel Lehmann/Peter Rechsteiner, Das öffentliche Beschaffungswesen in der Schweiz, Zürich 1996, N. 286 mit Fn. 10; vgl. dazu auch Merkblatt "Bietergemeinschaften: Zulassung und Beschränkung" der

Beschaffungskonferenz des Bundes vom 1. Januar 2021, S. 1 f.). Andererseits ist zu beachten, dass der Ermessensspielraum der Vergabebehörde nicht übermässig beeinträchtigt werden darf; ein justiziabler Anspruch auf Bildung von Bietergemeinschaften und Zulassung von Subunternehmern auch in Fällen, in welchen trotz diesbezüglich restriktiver Eignungsanforderungen ein hinreichender Restwettbewerb verbleibt, besteht grundsätzlich nicht (BVGer, 24. März 2010, B-1470/2010, E. 4.3). Werden sowohl Bietergemeinschaften als auch Subunternehmer ausgeschlossen, ist eine qualifizierte Begründung erforderlich (Musterbotschaft IVöB, Version 1.0 vom 16. Januar 2020, S. 73; Beat Joss, in: Hans Rudolf Trüeb [Hrsg.], Handkommentar zum Schweizerischen Beschaffungsrecht, Zürich/Basel/Genf 2020, Art. 31 BöB/IVöB, N. 27).

3.3 Anstelle des Ausschlusses kann als weniger strenges Vorgehen die Beschränkung von Bietergemeinschaften in Betracht gezogen werden. Vorgaben in Bezug auf die Organisation einer Bietergemeinschaft zur Sicherung eines Ansprechpartners für die Vergabestelle fallen als mildere Massnahme im Vergleich zum Ausschluss von Bietergemeinschaften in Betracht (BVGer, 29. Juni 2009, B-2562/2009, E. 3.2). Dabei kann auch verlangt werden, dass das federführende Unternehmen der für den Auftrag einschlägigsten Branche angehört (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Tessin vom 25. Oktober 2005, in: Baurecht 2006, S. 91). Des Weiteren erscheint es nicht als ausgeschlossen, "Leistung aus einer Hand" im Rahmen der Offertbewertung im Sinne eines Bewertungsvorteils zu berücksichtigen (vgl. dazu etwa BVGer, 24. März 2010, B-1470/2010, E. 4.3; Verwaltungsgericht des Kantons Aargau, 18. November 2009, WBE.2009.160, E. 3.3.3.1).

3.4 In den Ausschreibungsunterlagen wird der Beizug von Subunternehmern und die Bildung von Planergemeinschaften, Bieter- und Arbeitsgemeinschaften für nicht zulässig erklärt. Die Beschwerdegegnerin bringt vor, sich inzwischen entschieden zu haben, Subunternehmer zuzulassen und die Ausschreibung entsprechend abzuändern. Insofern ist dieser Punkt nicht mehr strittig. Bieter- und Arbeitsgemeinschaften sollen indes weiterhin nicht zugelassen sein. Die ausgeschriebene Leistung erfordere eine einheitliche und koordinierte Umsetzung. Schweiss- und Schleifarbeiten seien untrennbar miteinander verbunden, weil beim Schweissen stets auch Schleifarbeiten erforderlich seien. Um die Qualitätssicherung, die Einhaltung technischer Vorgaben sowie eine klare Verantwortlichkeit sicherzustellen, müssten beide Leistungen zwingend aus einer Hand erbracht werden. Eine Trennung würde zu Koordinations- und Abstimmungsproblemen und Qualitätsmängeln führen. Die Leistungen seien vorwiegend nachts während der Betriebspause und an den Wochenenden zu erbringen, wodurch ein erheblicher Zeitdruck und aufgrund der engen, städtischen Verhältnisse auch Platzmangel auf den Baustellen herrsche. Die Anzahl Unternehmer mit mindestens einem eigenem Fahrzeug vor Ort müsse so tief wie möglich gehalten werden.

3.5 Konkret liegt, wie die Beschwerdegegnerin in ihren Schriften selbst mehrfach dartut, eine komplexe, grosse Beschaffung vor. Bei solchen ist noch mehr Zurückhaltung beim

Ausschluss von Bietergemeinschaften und eine qualifizierte Begründung für einen dennoch gewählten Ausschluss zu fordern (Musterbotschaft IVöB, Version 1.0 vom 16. Januar 2020, S. 73; Joss, Art. 31 BöB/IVöB, N. 27). Vor diesem Hintergrund sind die vorgebrachten Gründe der Beschwerdegegnerin nur teilweise überzeugend. Zunächst kann eine einheitliche und koordinierte Umsetzung im Projekt dadurch erzielt werden, dass z. B. ein einziges oder zwei Mitglieder der Bieter- bzw. Arbeitsgemeinschaft als Ansprechpartnerin bzw. Ansprechpartnerinnen agieren (BVGer, 24. März 2010, B-1470/2010, E. 4.3; 29. Juni 2009, B-2562/2009, E. 3.2). Dieses Vorgehen ist in grossen Submissionsprojekten Standard. Dass die Beschwerdegegnerin neu Subunternehmer zulassen möchte, spricht ebenfalls dafür, dass sie im Beizug mehrerer Unternehmer keine massgeblichen Koordinationsprobleme mehr sieht.

3.6 Das Vorbringen, Schweiss- und Schleifarbeiten könnten nicht komplett getrennt vorgenommen und aufgrund des Zeitdrucks und der engen städtischen Verhältnisse sollte die Anzahl Unternehmer und Fahrzeuge vor Ort tief gehalten werden, ist zwar sachlich nachvollziehbar. Die Beschwerdeführerin bringt hierzu aber überzeugend vor, sämtliche Mitglieder einer Bieter- bzw. Arbeitsgemeinschaft könnten dazu in der Lage sein, sowohl Schleif- als auch Schweissarbeiten auszuführen; damit wäre es möglich, die Aufteilung der Arbeit bei eine solchen Vergabe nicht auf eine Trennung von Schweiss- und Schleifarbeiten, sondern lediglich auf die Zuteilung von einzelnen Streckenabschnitten auf unterschiedliche Unternehmen vorzunehmen, wie es auch im Vollbahnverkehr gemacht werde. So käme es zu keinem übermässigen Fahrzeug- und Personenaufkommen auf einzelnen Abschnitten. Reprofilierungsarbeiten könnten hingegen separat vorgenommen werden und würden durch andere Vergabebehörden deshalb sogar separat ausgeschrieben. Weshalb dies nur für die SBB Sinn mache, aber nicht für die Beschwerdegegnerin, wie die Vergabebehörde vorbringt, erschliesst sich aufgrund der wohl kaum geringeren Komplexität der SBB-Vergaben nicht.

Unter Art. 31 IVöB ist es der Beschwerdegegnerin erlaubt, Bietergemeinschaften in dem Sinne einzuschränken, dass mehrere (nötigenfalls alle) Mitglieder der Bietergemeinschaft qualifiziert sein müssen, alle oder einen grossen Teil der in der Ausschreibung genannten charakteristischen Arbeiten auszuführen. Dabei kann nach Bedürfnissen der Vergabebehörde z. B. entweder gefordert werden, dass mehrere (nötigenfalls alle) Mitglieder Schleif- und Schweiss- und Reprofilierungsarbeiten oder mehrere (nötigenfalls alle) Mitglieder Schleif- und Schweissarbeiten und nur ein Teil der Mitglieder Reprofilierungsarbeiten ausführen können müssen. Des Weiteren kann die Vergabebehörde weitere, sachlich gerechtfertigte Beschränkungen hinsichtlich der Bieter- und Arbeitsgemeinschaften aufstellen, um einen kompletten Ausschluss zu verhindern (so z. B. mit Bezug auf die Begrenzung der maximal möglichen Anzahl zulässiger Bieter- und Arbeitsgemeinschaftsmitglieder), oder vertragliche Bestimmungen betreffend Zuteilung von Streckenabschnitten an Unternehmungen der Bieter- und Arbeitsgemeinschaften

treffen. Die genaue Formulierung der Beschränkung (anstelle eines kompletten Ausschlusses) ist nicht Sache des Verwaltungsgerichts und steht dabei der Vergabebehörde unter Berücksichtigung ihrer Bedürfnisse und des gesetzlich erlaubten Rahmens zu.

3.7 Erschwerend ins Gewicht fällt vorliegend, dass aufgrund der sehr spezifischen Leistung im Nahverkehr mit unbestritten sehr wenigen potenziellen Anbieterinnen, der weiteren, eng aufgestellten Kriterien in der Ausschreibung und der dominanten Stellung der bisherigen Leistungserbringerin in den letzten Jahren der Wettbewerb tendenziell eingeschränkt ist. Die bisherige Leistungserbringerin K AG erhält seit vielen Jahren in den Städten mit den grössten Tramnetzen Zürich und Basel sämtliche grösseren, mit dem hier vorliegenden Beschaffungsgegenstand vergleichbaren Aufträge, was auch die Beschwerdegegnerin nicht bestreitet und in der Folge sogleich ausführlicher dargetan wird (vgl. dazu E. 4). In diesem Sinne liegt gerade ein umgekehrter Sachverhalt zu dem in Lehre und Rechtsprechung geschilderten Sachverhalt vor, wonach der Ausschluss von Bietergemeinschaften aus wettbewerblichen Gründen vor allem dann zulässig sei, wenn (nur) durch den Ausschluss von Konsortien die Konkurrenzsituation aufrechterhalten werden könne. Ebenfalls hat sich die Vereinigung der Schweizerischen Gleisbauunternehmer (VSG) dahingehend geäussert, dass der Ausschluss von Bietergemeinschaften den Anbieterkreis übermässig einenge.

3.8 Auch vor diesem Hintergrund ist die Ausschreibung somit dahingehend anzupassen, Bieter- und Arbeitsgemeinschaften nicht auszuschliessen, sondern entweder uneingeschränkt zuzulassen oder gemäss obigen Ausführungen nach den Bedürfnissen der Vergabebehörde und innerhalb des erlaubten Rahmens sachlich qualifiziert begründet zu beschränken. Damit wird ein wirksamer Wettbewerb ermöglicht. Mit Bezug auf allfällige Qualitätsbedenken steht es der Vergabebehörde frei, im Rahmen der Bewertung der Eignungs- und Zuschlagskriterien Bieter- und Arbeitsgemeinschaften entsprechend zu bewerten, sollten sich tatsächlich Qualitätsmängel im Angebot zeigen. Wie die Rechtsprechung zeigt, erscheint es nicht als ausgeschlossen, "Leistung aus einer Hand" im Rahmen der Offertbewertung im Sinne eines Bewertungsvorteils zu berücksichtigen (vgl. dazu etwa BVGer, 24. März 2010, B-1470/2010, E. 4.3; Verwaltungsgericht des Kantons Aargau, 18. November 2009, WBE.2009.160, E. 3.3.3.1).

4.

4.1 Die Beschwerdeführerin macht des Weiteren geltend, das Eignungskriterium "Fachliche Leistungsfähigkeit und Erfahrung des Anbieters", Teil "Hinreichende fachliche Befähigung zur Auftragserfüllung für Los 2 (Referenzen)", verletze den Grundsatz der Förderung des fairen und wirksamen Wettbewerbs sowie der Nichtdiskriminierung der Anbieter. Für das Los 2 seien laut Ausschreibung drei Referenzprojekte aufzuführen, welche diverse Minimalanforderungen erfüllen müssten: Dazu gehörten die Vergleichbarkeit mit der ausgeschriebenen Leistung und das Erfordernis, dass das Projekt nicht älter als fünf Jahre sein dürfe und bereits abgeschlossen sein müsse. Aus den Ausschreibungsunterlagen gehe hervor, dass für die Vergleichbarkeit der Referenzobjekte auch die Grösse bzw. das

Volumen der Projekte in die Prüfung der Eignung miteinfliessen würde. Abgesehen von der bestehenden Leistungserbringerin der Beschwerdegegnerin würden wohl weder die potenziellen Anbieter aus der Schweiz noch diejenigen aus dem umliegenden Ausland dieses Eignungskriterium erfüllen bzw. drei vergleichbare Referenzen erbringen. In den letzten fünf Jahren habe die bisherige Leistungserbringerin für sämtliche mit den ausgeschriebenen Leistungen vergleichbaren Ausschreibungen der relevanten Städte Zürich und Basel den Zuschlag erhalten. Objektive Gründe für die Vorgaben zu den Referenzen bestünden ebenfalls keine. Solche habe die Beschwerdegegnerin in ihrer Fragebeantwortung zu Frage 8 auch nicht vorgebracht. Es würde für die Prüfung der Qualität der Arbeiten sowie der Fähigkeit der Anbieterin ausreichen, wenn die Anbieter jeweils eine Referenz aus dem Bereich Nahschienenverkehr vorweisen könnten. Alternativ hätten auch Referenzen aus dem Fernverkehr zugelassen werden können.

4.2

4.2.1 Eignungskriterien umschreiben die Anforderungen, die an die Anbietenden gestellt werden, um zu gewährleisten, dass sie zur Ausführung des geplanten Auftrags in der Lage sind (VGr, 17. Februar 2000, VB.1999.00015, E. 6a = RB 2000 Nr. 70 = BEZ 2000 Nr. 25, auch zum Folgenden). Nach Art. 27 IVöB müssen die Kriterien zur Eignung des Anbieters im Hinblick auf das Beschaffungsvorhaben objektiv erforderlich und überprüfbar sein (Abs. 1). Gegenstand der Eignungskriterien können fachliche, finanzielle, wirtschaftliche, technische und organisatorische Leistungsfähigkeit sowie die Erfahrung des Anbieters sein (Abs. 2; VGr, 8. Februar 2024, VB.2023.00311, E. 3.2, mit Hinweis auf: VGr, 15. Januar 2015, VB.2014.00417, E. 6.2; Galli et al., Rz. 557). Werden die definierten Eignungskriterien im Zeitpunkt des Zuschlags nicht bzw. nicht mehr erfüllt, kann der Anbieter vom weiteren Verfahren ausgeschlossen werden (Art. 44 Abs. 1 lit. a IVöB).

4.2.2 Bei der Anwendung und Bewertung der Eignungskriterien kommt der Vergabebehörde ein grosses Ermessen zu (VGr, 30. Mai 2025, VB.2024.00769, E. 5.4; 8. Juni 2017, VB.2017.00265, E. 3.4; 27. September 2016, VB.2016.00025, E. 3.4.3; 28. Juni 2016, VB.2016.00164, E. 3.1; Galli et. al., Rz. 557; Claudia Schneider Heusi, Vergaberecht, 4. A., Zürich/St. Gallen 2023, S. 109). Die Angemessenheit der Beurteilung der Eignungskriterien kann im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens nicht überprüft werden (Art. 56 Abs. 4 IVöB, § 50 Abs. 2 VRG). Als unzulässig lassen sich jedoch Eignungskriterien und Anforderungen qualifizieren, die ohne überwiegende Interessen die Anzahl möglicher Anbietender derart einschränken, dass kein hinreichender Restwettbewerb mehr bleibt (VGr, 8. Februar 2024, VB.2023.00311, E. 3.2; Galli et al., Rz. 401, Rz. 407 ff., Rz. 557).

4.2.3 Gemäss der verwaltungsgerichtlichen Praxis ist es zulässig, im Rahmen der Eignungskriterien Referenzen zu – hinsichtlich des Umfangs und der Anforderungen – vergleichbaren Projekten zu verlangen (vgl. VGr, 8. Februar 2024, VB.2023.00311, E. 3.3.4; 26. August 2021, VB.2021.00272, E. 4.3.1; 18. März 2021, VB.2020.00807, E. 5; 4. März 2021, VB.2020.00879, E. 5; vgl. auch E. 3.2), wobei die zulässige Anzahl der

Vergleichsobjekte von der Komplexität der Aufgabe abhängt (VGr, 9. Mai 2012, VB.2011.00676, E. 4.2). Referenzen zu vergleichbaren Projekten sind grundsätzlich ein taugliches Mittel, um die generelle Eignung eines Anbieters oder einer Anbieterin für die ausgeschriebene Leistung zu überprüfen (BGr, 2. Juni 2021, 2C_920/2020, E. 3.6). Als unzulässig erweist es sich jedoch, Referenzen mit derart vielen Anforderungen bzw. Verknüpfungen vorzusehen, dass über das Kriterium der "Vergleichbarkeit" hinausgegangen wird (vgl. VGr, 8. Februar 2024, VB.2023.00311, E. 3.3.4).

4.3 Im vorliegenden Fall hat die Vergabebehörde in der Ausschreibung unter dem Eignungskriterium "Hinreichende fachliche Befähigung zur Auftragserfüllung" für das Los 2 den Nachweis von drei Referenzprojekten gefordert. Die Minimalanforderungen diesbezüglich sind laut Ausschreibung:

> "- Eine Vergleichbarkeit mit den ausgeschriebenen Leistungen (Schienenschweiss- und Schleifarbeiten von Rillenschienen im Nahverkehr) muss gewährleistet sein.
>
> - Die Referenzprojekte sind nicht älter als fünf Jahre.
>
> - Die Referenzprojekte sind abgeschlossen.
>
> - Die Fragen im "Fragenkatalog" sind vollständig beantwortet."

Die Eignung wird gemäss Ausschreibung des Weiteren darauf überprüft, ob der Anbieter in der Lage ist, einen Auftrag in der Grössenordnung der ausgeschriebenen Leistung während der Vertragslaufzeit bzw. Optionszeit termin- und fachgerecht auszuführen. Anbieter, die ein Eignungskriterium nicht erfüllen, werden vom weiteren Verfahren ausgeschlossen.

4.4 Die Verknüpfung der Anforderungen (Vergleichbarkeit im Nahverkehr, fünf Jahre, abgeschlossen, Grössenordnung der ausgeschriebenen Leistung) erweist sich vor dem Hintergrund der dargestellten Rechtsprechung als problematisch. Die Städte mit den grössten Tramnetzen im Nahverkehr in der Schweiz sind Zürich, Basel, Genf und Bern. Während Zürich über 15 Tramlinien und Basel über 13 Tramlinien verfügt, existieren in Genf bereits deutlich weniger Linien, nämlich deren fünf (vgl. z. B. https://www.urbanrail.net/eu//ch/ge/geneve.htm; zuletzt besucht am 8. Mai 2026), ebenso in Bern, welches die Instandhaltungsarbeiten allerdings selbst ausführt und diese Arbeiten nicht ausschreibt. Über ein Tramnetz mit vergleichbarer Grösse verfügt in der Schweiz neben Zürich somit nur Basel. Wie die Beschwerdeführerin substanziiert darlegt und die Beschwerdegegnerin nicht bestreitet, hat die bisherige Leistungserbringerin K AG die Zuschläge in den letzten fünf bis zehn Jahren in den Städten Zürich und Basel, mithin in den Städten mit vergleichbar grossem Tramnetz, gewonnen.

4.5 Im nahen Ausland bestehen laut belegten – und von der Beschwerdegegnerin nicht bestrittenen – Darlegungen der Beschwerdeführerin vor allem deutsche Unternehmen, welche intensive Verflechtungen mit der K AG und dadurch konzernähnliche Strukturen aufweisen. Die deutschen Unternehmen D GmbH, E GmbH, F GmbH und die G GmbH

befinden sich zusammen mit der in der Schweiz ansässigen H AG in einer verflochtenen Struktur, welche grösstenteils der Familie I gehört. Die H AG hält Gesellschaftsanteile der F GmbH (100 %), der G GmbH (100 %) sowie der E GmbH (80 %). Die E GmbH besitzt wiederum 20 % der Gesellschaftsanteile der D GmbH. Zudem sind J (Präsident des Verwaltungsrats der K AG) und L (Mitglied des Verwaltungsgrats der K AG) beide Mitglieder des Verwaltungsrats der H AG, Gesellschafter der D GmbH und Geschäftsführer der F GmbH. O ist Präsident des Verwaltungsrats der H AG, Mitglied des Verwaltungsrats der K AG sowie Gesellschafter der D GmbH. Daneben bestehen zwar weitere, nicht verflochtene potenzielle Anbieterinnen, welche aber nicht nachweislich über Zuschlagserteilungen und damit Referenzen verfügen, welche mit der ausgeschriebenen Leistung hinsichtlich Grösse und/oder Auftragsvolumen vergleichbar wären.

4.6 Die Eignung wird gemäss Ausschreibung unter anderem darauf überprüft, ob der Anbieter in der Lage ist, einen Auftrag in der Grössenordnung der ausgeschriebenen Leistung während der Vertragslaufzeit bzw. Optionszeit termin- und fachgerecht auszuführen. Im vorliegenden Projekt rechnet die Beschwerdegegnerin mit Fr. 8 Mio. pro Jahr und einer Auftragserteilung mit einer festen Laufzeit von zwei Jahren, inkl. Verlängerungsoptionen. Da jedoch in den letzten fünf Jahren nur die K AG in der Schweiz den Zuschlag für einen Auftrag in dieser Grössenordnung erhalten hat, erweist sich die Verknüpfung der Anforderungen (drei Referenzobjekte in vergleichbarer Grössenordnung, abgeschlossen in den letzten fünf Jahren) als nicht überwindbare Hürde für weitere Anbieterinnen in der Schweiz, und mutmasslich ebenfalls als schwerwiegende Hürde für viele Anbieterinnen im nahen Ausland, welche nicht mit der K AG verknüpft sind. Auch die Vereinigung der Schweizerischen Gleisbauunternehmer (VSG) äussert sich dahingehend, dass die Referenzanforderungen übermässig strikt seien.

4.7 Die Beschwerdegegnerin sieht dies inzwischen auch selbst ein, indem sie angepasste Referenzanforderungen formuliert. Neu sollen nur noch zwei Referenzobjekte nötig sein; ein Referenzobjekt, welches Schienenschweiss- und Schleifarbeiten von Rillenschienen im Nahverkehr umfasste, in den letzten fünf Jahren abgeschlossen wurde und ein Mindestvolumen von Fr. 1 Mio. pro Jahr aufwies; und ein Referenzobjekt, welches Schienenschweiss- und Schleifarbeiten im Nah- oder Vollbahnverkehr umfasste, in den letzten fünf Jahren abgeschlossen wurde und ein Mindestvolumen von Fr. 2 Mio. pro Jahr aufwies. Die Beschwerdeführerin ist mit diesem neuen Vorschlag insbesondere mit Bezug auf das neu vorgeschlagene Referenzprojekt 1 (Nahverkehr) nicht einverstanden, da Aufträge in der Grössenordnung der Summe von Fr. 1 Mio. pro Jahr in den letzten fünf Jahren in der Schweiz nur von der K AG ausgeübt worden seien.

4.8 In bisherigen Fällen der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung wurden bei Referenzanforderungen Verknüpfungen von hohen (Bau-)Summen mit einer hohen Anzahl von vergleichbaren Referenzobjekten und einer Verknüpfung mit weiteren Anforderungen als unzulässig erachtet (vgl. z. B. VGr, 8. Februar 2024, VB.2023.00311, E. 3.3.4). Zulässig

war hingegen das Verknüpfen nicht nur von identischen, sondern auch von weniger spezifisch vergleichbaren Referenzobjekten mit einer konkreten, aber deutlich geringeren als der relevanten Bausumme (vgl. VGr, 23. März 2017, VB.2017.00098, E. 3.4.1). Gleichzeitig darf diese Rechtsprechung im konkreten Fall nicht dazu führen, den Wettbewerb übermässig einzuschränken. Würde das Setzen einer Minimalsumme von Fr. 1 Mio. pro Jahr weiterhin dazu führen, dass nur eine Anbieterin ein entsprechendes Referenzobjekt einreichen könnte, wäre der Wettbewerb unzulässig eingeschränkt.

4.9 Die Beschwerdegegnerin bringt zwar grundsätzlich sachlich nachvollziehbar vor, dass für die Schweiss- und Instandhaltungsarbeiten im Rillenschienenbereich für den Nahverkehr andere Fertigkeiten sowie spezielle Maschinen und Geräte erforderlich seien – mit Bezug auf diese Leistungen müssten auch ein entsprechend grosser Personalkörper sowie Fahrzeug-, Maschinen- und Geräteparks ausgewiesen werden. Insofern ist das Setzen einer Minimalsumme von Fr. 1 Mio. pro Jahr bei einem entsprechenden Referenzobjekt aus dem Nahverkehr grundsätzlich nachvollziehbar. Es ist nicht komplett ausgeschlossen, dass allenfalls weitere Anbietende existieren, welche über Referenzen im Bereich dieser Minimalsumme verfügen. Dies ist z. B. denkbar mit Bezug auf das Tramnetz in Genf oder Tramnetze im Ausland. Die Beschwerdegegnerin kann allerdings nur belegen, dass sie in der Vergangenheit Angebote von einem einzigen Unternehmen aus dem Ausland erhalten hat, welches nicht aus der voran dargelegten, mit der K AG stark verflochtenen Unternehmensgruppe stammt. Gleichzeitig macht die Beschwerdeführerin glaubhaft – und von der Beschwerdegegnerin nicht bestritten – geltend, dass selbst bei Anbietenden aus dem Ausland mit einer entsprechenden Referenz aufgrund der Fahrdistanz oder der rechtlichen Rahmenbedingungen eine Vergabe wohl insgesamt als weniger realistisch erscheine. Ansonsten hat nur die bisherige Leistungserbringerin in den letzten fünf bis zehn Jahren Zuschläge im Nahverkehr in Zürich und Basel erhalten und kann damit entsprechende Referenzobjekte vorweisen. Das Argument der Beschwerdegegnerin, die Beschwerdeführerin hätte sich in der Vergangenheit doch um freihändige Vergaben bemühen und dadurch Referenzen erhalten können, verfängt ebenfalls nicht, da eine freihändige Vergabe submissionsrechtlich nicht bis zum neu aufgestellten Wert von Fr. 1 Mio. pro Jahr zulässig ist.

4.10 Der Wettbewerb erscheint somit trotz der teilweise sachlich nachvollziehbaren Argumente der Beschwerdegegnerin auch bei der Mindestsumme von Fr. 1 Mio. pro Jahr zu stark beschränkt. Eine Referenz in Schweiss- und Instandhaltungsarbeiten im Nahverkehr der letzten fünf Jahre ist ein so spezifisches gefordertes Referenzobjekt, dass auch dieser neue Vorschlag die Einschränkung des Wettbewerbs nicht beseitigen kann. Hierin besteht somit der massgebliche Unterschied zu Fällen in der Rechtsprechung, wo das Nennen von konkreten Mindestsummen als zulässig erachtet wurde, aber nur im Zusammenhang von nicht identischen, sondern auch von weniger spezifisch vergleichbaren Referenzobjekten (vgl. z. B. VGr, 23. März 2017, VB.2017.00098, E. 3.4.1).

Die Problematik ist deshalb zusätzlich zu entschärfen, indem auf das Setzen der Mindestsumme von Fr. 1 Mio. beim neu vorgeschlagenen Referenzobjekt 1 zu verzichten und der Zeitrahmen von fünf auf zehn Jahre zu setzen ist. Das Fordern von Referenzobjekten ohne Mindestsumme ist im vergaberechtlichen Alltag auch bei grossen, komplexen Aufträgen absolut üblich, auch durch die Beschwerdegegnerin selbst (vgl. z. B. VGr, 15. Mai 2025, VB.2024.00725, E. 5.2). Auch zehn Jahre als Zeitrahmen erweisen sich als üblich. Ob eine Anbieterin Aufträge in der geforderten Grösse und Komplexität erbringen kann, kann immer noch anhand des Referenzobjekts 2 überprüft werden. Die Vergabebehörde könnte mit Bezug auf das Referenzobjekt 1 allenfalls auch mit tiefen Mindestwerten arbeiten (z. B. mit Mindestwerten innerhalb des Wertes einer freihändigen Vergabe von Fr. 150'000.-). Es ist hier allerdings nochmals deutlich anzumerken, dass die schliesslich gewählte Formulierung den Wettbewerb nicht übermässig einschränken darf. Es ist an der Vergabebehörde, dies sicherzustellen. Es steht der Vergabebehörde in der Folge frei, die Erfahrung und die Qualität von Anbietenden anhand der Referenzobjekte bei den Zuschlagskriterien konkreter zu bewerten; bei den Eignungskriterien ist der Wettbewerb aber so weit als möglich offen zu halten.

4.11 Mit dem neu vorgeschlagenen Referenzobjekt 2 scheint die Beschwerdeführerin grundsätzlich einverstanden zu sein und erwähnt hierzu, dass das Setzen einer Mindestsumme von Fr. 2 Mio. pro Jahr beim zweiten Referenzobjekt die Erfahrung in der Ausführung eines grösseren Auftrags mit einer gewissen Komplexität nachweisen würde. Das zweite neu vorgeschlagene Referenzobjekt ist weniger spezifisch, da es Referenzen aus dem Nah- und Vollbahnverkehr zulässt und die vorgeschlagenen Fr. 2 Mio. pro Jahr immer noch deutlich unter den hier geschätzten Fr. 8 Mio. pro Jahr liegen. Diese Verknüpfung erscheint somit grundsätzlich zulässig. Zur Offenhaltung des Wettbewerbs ist durch die Vergabebehörde bei der Anpassung der Ausschreibung letztmalig zu prüfen, ob dieses zweite Referenzobjekt genügend Anbieterinnen erlaubt oder allenfalls eine Senkung auf Fr. 1 Mio. pro Jahr sachgerechter erscheint. Ebenso ist auch hier zu prüfen, ob der Zeitrahmen von fünf auf zehn Jahre zu setzen ist.

4.12 Die Ausschreibung erweist sich somit hinsichtlich der erforderlichen Referenzobjekte als unzulässig.

5.

5.1 Die Beschwerdeführerin rügt, mehrere zwingende Musskriterien schränkten den Markt unnötig ein und führten zu einer faktischen Eliminierung des Wettbewerbs. Dazu gehöre die unzulässige und unnötige Vorgabe von zwei speziellen Schleifmaschinen mit mindestens sieben Schleifsteinen (oder gleichwertige Schleifleistung) sowie die übermässig kurze Ein- und Ausgleitzeit. Ebenso seien die Vorgaben an die Ausrüstung pro Fahrzeug mit UP Schweissautomat unnötig markteinschränkend und daher unzulässig. Schliesslich diskriminiere die zwingende Vorgabe der Software M potenzielle Anbieter und verhindere einen fairen Preiswettbewerb.

5.2 Musskriterien und Eignungskriterien sind keine identischen Begriffe. Nur Eignungskriterien, nicht aber Musskriterien, betreffen direkt die Eignung des Anbieters (vgl. Galli et al., S. 251 Rz. 582). Erfüllt eine Anbieterin die von der Vergabestelle festgelegten Eignungskriterien nicht, kann sie vom Verfahren ausgeschlossen werden (Art. 44 Abs. 1 Bst. b IVöB). Werden einzelne bei der Produkteumschreibung gemäss Ausschreibungsunterlagen als Mussanforderungen oder technische Anforderungen bezeichnete Vorgaben nicht erfüllt, so führt dies (entgegen der Formulierung in der Ausschreibung) nicht zwingend zum Ausschluss aus dem Verfahren. Dies ergibt sich bereits aus der Rechtsprechung, wonach ein Ausschluss aus dem Verfahren nicht überspitzt formalistisch sein darf (vgl. etwa VGr, 27. März 2025, VB.2024.00754, E. 3.2; 6. November 2014, VB.2014.00396, E. 5.1 mit weiteren Hinweisen).

5.3 Die in der Ausschreibung enthaltenen Vorgaben an das Produkt müssen sodann sachlich begründet sein. Vergabebehörden haben die Produkteneutralität zu gewährleisten (vgl. z. B. VGr, 18. Dezember 2019, VB.2019.00683, E. 4). Die Vergabestelle darf bei der Spezifikation ihrer Vorgaben grundsätzlich nicht nur ein einziges Produkt oder Fabrikat vorschreiben (VGr, 28. März 2007, VB.2006.00309, E. 5 = BEZ 2007 Nr. 23; RB 2001 Nr. 47 = BEZ 2002 Nr. 11; VGr, 5. Mai 2006, VB.2005.00373, E. 3.5; 16. Januar 2013, VB.2012.00628, E. 6.2; 24. April 2013, VB.2012.00862, E. 5.3; 29. Mai 2013, VB.2013.00116, E. 6). Eine Bezugnahme auf z. B. bestimmte Firmen sowie Hinweise auf einen bestimmten Ursprung oder bestimmte Produzenten sind zu vermeiden. Eine Ausnahme gilt nur dort, wo es keine andere hinreichend genaue oder verständliche Art und Weise der Leistungsbeschreibung gibt und die Auftraggeberin in diesem Fall in die Ausschreibungsunterlagen die Worte "oder gleichwertig" aufnimmt (Art. 30 Abs. 3 IVöB). Es sind somit Ausschreibungen zu verhindern, bei welchen spezifische Produkte verlangt werden, welche nur durch eine Anbieterin bzw. eine Marktteilnehmerin erhältlich sind.

5.4 Zwingende Vorgaben, deren Nichterfüllung zu einem Ausschluss führen, sind nur dann gerechtfertigt, wenn die Vorgaben konkret als zweckmässig erscheinen (VGr, 30. Mai 2024, VB.2023.00515, E. 4.2; 4. Oktober 2018, VB.2018.00346, E. 3.2.2). Der Vergabebehörde kommt indessen, wie bei der Bewertung von Eignungskriterien, ein erheblicher Ermessensspielraum zu, in den das Verwaltungsgericht nicht eingreift (Art. 16 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 IVöB, § 50 Abs. 2 VRG sowie VGr, 15. November 2018, VB.2018.0540, E. 4.2.2; 27. Juli 2017, VB.2017.00367, E. 6.3; Galli et al., S. 241 Rz. 564). Zu prüfen ist dagegen eine allfällige Überschreitung oder ein Missbrauch des Ermessens sowie eine unrichtige oder ungenügende Feststellung des Sachverhalts (Art. 56 Abs. 3 IVöB; § 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 lit. a und b VRG).

5.5

5.5.1 Die Beschwerdeführerin rügt zunächst, die Beschwerdegegnerin habe in den ursprünglichen Musskriterien vom 31. Januar 2025 vorgegeben, dass die Schleifmaschinen, welche auf den Gleisen eingesetzt werden, unter anderem eine Ein- und Ausgleiszeit von

unter 30 Sekunden aufweisen müssten sowie mit einer Schleifeinheit mit mindestens sieben Facettenschliffen pro Überfahrt ausgestattet sein sollten. Ebenfalls müssten die Anbieter zwei solche Schleifmaschinen zur Verfügung stellen. In der berichtigten Ausschreibung hat die Vergabebehörde "pro Überfahrt" gestrichen und lässt neu den Einsatz von "ähnlichen Schienenschleiffahrzeugen mit gleichwertiger Schleifleistung" mit Bezug auf die Schleifeinheit mit mindestens sieben Facettenschliffen zu.

Die Beschwerdeführerin bringt vor, eine Schleifmaschine (anstatt der verlangten zwei) sei für den Unterhalt vollkommen ausreichend. Auch in der letzten Ausschreibung sei bloss eine Maschine verlangt worden, obwohl damals sogar noch ein grösseres Nahverkehrsnetz unterhalten habe werden müssen. Nur die bisherige Leistungserbringerin verfüge über zwei Schleifmaschinen, wodurch diese wieder bevorzugt werde. Auch gebe es keinen sachlichen Grund, eine Aus- und Eingleiszeit von unter 30 Sekunden zu verlangen. Diese Vorgabe könne wiederum nur durch die Schleifmaschine im Besitz der bisherigen Leistungserbringerin erfüllt werden. 5 Minuten Aus- und Eingleiszeit würden ausreichen. Die Berichtigung in der Ausschreibung, wonach Schleifmaschinen mit einer Schleifeinheit mit mindestens sieben Facettenschliffen oder ähnliche Schienenschleiffahrzeuge mit gleichwertiger Schleifleistung zugelassen seien, sei zudem weiterhin rechtswidrig. Die Musskriterien seien so anzupassen, dass den Anbietern freigestellt werde, wie sie die geforderte Schleifqualität innerhalb der vorgegebenen Anzahl Gleismeter pro Arbeitsschicht erbringen könnten.

5.5.2 Mit Bezug auf die Anforderung von zwei anstatt von nur einem Fahrzeug bringt die Beschwerdegegnerin vor, dass aufgrund der Einführung der neuen Tramflotte Flexity neu zwei Schleiffahrzeuge nötig seien, da die Fahrzeuge der neuen Tramflotte grössere Achslasten hätten und daher nun jährlich das gesamte Schienennetz anstatt wie bisher nur die Hälfte überschliffen werden müsse. In der Regel werde an mehreren Orten auf dem Gleisnetz zeitgleich geschliffen, wodurch die Vorgabe von zwei Fahrzeugen sogar das absolute Minimum sei. Es sei ausserdem möglich, Schleiffahrzeuge zu mieten, sollte eine Anbieterin selbst nicht über zwei Fahrzeuge verfügen. Diese Darlegungen sind grundsätzlich sachlich nachvollziehbar. Die Beschwerdeführerin bringt zwar vor, dass vorliegend ein tieferes Auftragsvolumen ausgeschrieben worden sei als in vergangenen Jahren. Die Beschwerdegegnerin macht hierzu jedoch geltend, dies sei darin begründet, dass das Auftragsvolumen in den vergangenen Jahren nicht ausgeschöpft worden sei. Unabhängig von dieser Argumentation erscheint es aber bei der Grösse des Tramnetzes der Stadt Zürich als grösstes schweizerisches Nahverkehrsnetz ohnehin nicht als unverhältnismässig, zwei anstelle von nur einer Schleifmaschine zu verlangen. Wie die Beschwerdegegnerin überzeugend darlegt, komme es erfahrungsgemäss häufig vor, dass zeitgleich an verschiedenen Orten ein Fahrzeug eingesetzt werden müsse und eine hohe Anzahl an Schichten, Wetterabhängigkeit, Redundanzen etc. zu berücksichtigen seien. Eine rechtswidrige Ausübung des weiten Ermessens der Vergabebehörde ist nicht ersichtlich.

5.5.3 Was die bemängelte Aus- und Eingleiszeit von unter 30 Sekunden betrifft, so legt die Beschwerdegegnerin dar, dass die von der Beschwerdeführerin vorgeschlagenen fünf Minuten Aus- und Eingleiszeit während des laufenden, eng getakteten Trambetriebs von wenigen Minuten keinesfalls ausreichen würden. Die kurze nächtliche Betriebspause von 3,5 Stunden ohne Tramverkehr würde nicht immer für alle Schleifarbeiten ausreichen, weshalb häufig schon vor Betriebsschluss mit den Arbeiten begonnen werden müsse. Ausserdem seien die Arbeiten in der Nacht kurz zu halten, um die Lärmbelastung für die Bevölkerung zu reduzieren. Die Beschwerdeführerin macht hierzu geltend, dass es vorgeschoben sei, zu behaupten, eine Schleifmaschine müsse so schnell ein- und ausgegleist werden können, um den laufenden Trambetrieb nicht zu stören. Es sei unseriös, während des laufenden Trambetriebs einzugleisen, um dann ca. fünf bis sechs Minuten schleifen zu können, bis man wieder ausgleisen müsse, weil das nächste Tram in Anfahrt sei. Innert dieser Zeit könne keine qualitativ hochwertige Schleifleistung erbracht werden. So erlaubten denn auch keine anderen Fern- und Nahverkehrsnetzbetreiber in der Schweiz (BVB und VBG) Schleifarbeiten während der Betriebszeit. Diese übermässig strenge technische Anforderung könne wiederum nur die K AG erfüllen. Die Beschwerdeführerin könne die geforderte Leistung in unter 3,5 Stunden nächtlicher Betriebspause erbringen und die Trams würden ab ca. 21.00 Uhr ohnehin nur im 10- bis 20-Minuten-Takt verkehren.

5.5.4 Davon auszugehen, dass immer alle Arbeiten während der primär für die Arbeiten vorgesehenen 3,5 Stunden nächtlicher Betriebspause ausgeführt werden könnten, ist vor dem Hintergrund von Notfällen an Tramschienen, Wetterbedingungen, besonderen Umständen, allfälligen technischen Problemen und dem nachvollziehbaren Anliegen der Lärmreduktion in der Nacht allerdings zweifelhaft. Auch in der Ausschreibung ist explizit angegeben, dass die geforderten Arbeiten nur "vorwiegend" nachts und an den Wochenenden ausgeführt würden. Somit ist anzunehmen, dass zumindest teilweise Randzeiten der Betriebszeiten für die hier relevanten Arbeiten in Anspruch genommen werden müssen. Dies räumt auch die Beschwerdeführerin später selbst ein. Es ist nicht am Verwaltungsgericht, in das Ermessen bzw. Bedürfnis der Beschwerdegegnerin einzugreifen, wonach für Schweiss- und Schleifarbeiten teilweise auch die Randzeiten der Betriebszeiten in Anspruch genommen werden. Des Weiteren ist in Übereinstimmung mit der Beschwerdegegnerin anzumerken, dass der 10- bis 20-Minuten-Takt einzelne Tramlinien spätabends nicht umfasst, dass auf den gleichen Schienen in der Regel mehrere Trams verkehren. Auch dann wäre die von der Beschwerdeführerin geforderte Ein- und Ausgleiszeit von 5 Minuten bei einem Takt von ca. 10 Minuten Tramfahrten eher knapp gerechnet, wenn noch besondere Umstände, Wetter, Arbeiten etc. berücksichtigt werden.

5.5.5 Die Beschwerdeführerin schlägt in der Folge vor, es würde ausreichen, wenn nur ein Fahrzeug die geforderte Ein- und Ausgleiszeit von unter 30 Sekunden erfülle und das zweite nicht, um den Wettbewerb offenzuhalten. Auch die Vereinigung der Schweizerischen Gleisbauunternehmer (VSG) äussert sich dahingehend, dass die Anforderungen an die

Zeitangaben zu Maschinenbewegungen übermässig strikt seien, und schlägt vor, "Schleifmaschinen mit ähnlichen Leistungswerten" zuzulassen. Wie oben bereits dargelegt, erscheint es aufgrund der Grösse des Zürcher Tramnetzes vom Ermessen der Vergabebehörde umfasst und damit zulässig, zur Sicherheit zwei Maschinen (im Gegensatz zu der in der Vergangenheit verlangten einen Maschine) zu verlangen.

5.5.6 Was die Anforderung der Schleifeinheit mit mindestens sieben Facettenschliffen betrifft, so hat die Beschwerdegegnerin in der berichtigten Ausschreibung folgendes Kriterium festgehalten: "Schleifeinheit mit mind. sieben Facettenschliffen pro Überfahrt bzw. ähnliche Schienenschleiffahrzeuge mit gleichwertiger Schleifleistung werden zugelassen". Die Beschwerdegegnerin führt dazu aus, dass ein Fahrzeug mit einer Schleifeinheit mit mindestens sieben Facettenschliffen oder ähnliche Schienenschleiffahrzeuge mit gleichwertiger Schleifleistung unverzichtbar seien. Diese Vorgabe sei in langjähriger Zusammenarbeit mit Fahrzeug- und Schieneningenieuren vor über zehn Jahren festgelegt worden und seither unverändert geblieben. Durch weniger Facetten könnten die Toleranzvorgaben nicht eingehalten werden. Seit mit den sieben Facetten gearbeitet werde, hätten die Radpolygon-Bildung sowie die Gleisschäden massiv reduziert werden können. Das erforderliche Schienenprofil habe sich in der Vergangenheit mit weniger als sieben Facetten nur unzureichend erfüllen lassen. Neu würde die Vergabebehörde auch andere, gleichwertige Fahrzeuge zulassen, sofern der Siebenfachfacettenschliff und 450 Gleismeter pro Schicht à 3,5 Stunden erreicht würden. Diese Anforderung sei absolut marktüblich; andere Vergabebehörden in der Schweiz verlangten teilweise sogar einen Neunfachschliff. Zudem habe die Vergabebehörde den Zusatz "pro Überfahrt" gestrichen, wodurch ein Fahrzeug nun auch über weniger als sieben Schleifwellen verfügen könne, wenn das Profil nach mehrmaligen Überfahrten stimme und die vorgegebene Zeit eingehalten werden könne. Entscheidend sei hier das Resultat.

Die Darlegungen der Beschwerdegegnerin sind grundsätzlich sachlich nachvollziehbar und werden von der Beschwerdeführerin nicht substanziiert bestritten. Wesentlich ins Gewicht fällt, dass die Beschwerdegegnerin durch die Berichtigung dieses Musskriteriums die Anforderungen zudem erheblich gelockert hat und neu explizit angibt, dass sie auch gleichwertige Fahrzeuge zulassen möchte. Durch das Streichen des Zusatzes "pro Überfahrt" bei der Zulassung von gleichwertigen Fahrzeugen ergibt sich ausserdem, dass ein Fahrzeug neu auch über weniger als sieben Schleifwellen verfügen kann. Die Beschwerdegegnerin verdeutlicht, dass es für sie grundsätzlich keine Rolle spiele, welche Fahrzeuge zum Einsatz kommen, solange damit die Vorgaben an das Schleifbild innerhalb der zur Verfügung stehenden Zeit erfüllt werden könnten. Es brauche somit kein Fahrzeug, welches in einer Durchfahrt sieben Facetten schleifen könne. Explizit gibt die Vergabebehörde nun an, dass sich die sieben Schleiffacetten nicht auf das Fahrzeug bezögen, sondern auf das Endergebnis. Die Beschwerdeführerin bringt hierzu in den Folgeschriften auch keine wesentlichen neuen Einwände mehr vor.

5.5.7 Die Beschwerdeführerin machte mit Bezug auf die ursprüngliche Ausschreibung geltend, eine Schleifmaschine mit sieben Schleifsteinen werde nur von einer einzigen Unternehmung hergestellt, welche sich systematisch weigere, ihr Produkt an Konkurrenten der bisherigen Leistungserbringerin zu verkaufen (da die beiden Unternehmungen denselben Inhaber, die Familie I, hätten). Nur die bisherige Leistungserbringerin verfüge somit über eine solche Schleifmaschine. Alle übrigen auf dem Markt erhältlichen Schleifmaschinen verfügten über sechs Schleifsteine. Hierzu räumt die Beschwerdegegnerin ein, die N AG habe eine marktführende Stellung, entkräftet aber den Vorwurf, dass die Firma sich weigere, ihre Maschinen an andere Anbietende in der Schweiz als die bisherige Leistungserbringerin zu verkaufen, nicht. Sie räumt ausserdem ein, dass die geforderte Maschine den Wettbewerb allenfalls etwas einschränke, macht aber geltend, dass andere Anbieterinnen für dieses Fahrzeug am Markt bestünden – ohne allerdings konkrete Beispiele zu nennen. Entsprechende Fahrzeuge könnten auch gemietet oder gar selbst hergestellt werden. Die Beschwerdeführerin macht für eine eigene Herstellung wiederum zwar horrende Kosten geltend, legt aber gleichzeitig dar, dass sie die Herstellung einer solchen Maschine bereits in Auftrag gegeben habe.

5.5.8 Es erscheint somit nicht restlos geklärt bzw. zweifelhaft, ob es möglich ist, eine Schleifmaschine mit sieben Schleifsteinen bei einer anderen Unternehmung als der genannten zu kaufen oder zu mieten. Auch durch eigene Recherchen des Verwaltungsgerichts ist dies nicht abschliessend beurteilbar. Allerdings bestreitet die Vergabebehörde diesen Umstand nicht substanziiert und kann auch keine konkreten anderen Anbietenden nennen. An dieser Stelle ist deshalb anzumerken, dass es grundsätzlich nicht am Verwaltungsgericht ist, die angebliche Verweigerung der marktführenden Herstellerin zum Verkauf von solchen Schleifmaschinen mit sieben Schleifsteinen an andere Anbieterinnen als die bisherige Leistungserbringerin rechtlich zu überprüfen. Hierfür wären zivilrechtliche bzw. wettbewerbsrechtliche Rechtsmittel in Betracht zu ziehen. Ebenso ist es nicht am Verwaltungsgericht, sich über die Höhe der Herstellungskosten einer solchen Maschine zu äussern. Für das Verwaltungsgericht ist einzig ausschlaggebend, ob die entsprechenden Schleifmaschinen bei mehr als einer Unternehmung auf dem Markt erhältlich sind. Mit der Berichtigung der Vergabebehörde, wonach sie neu "ähnliche Schienenschleiffahrzeuge mit gleichwertiger Schleifleistung" zulässt und explizit angibt, dass sich die sieben Schleiffacetten nicht auf das Schleiffahrzeug, sondern auf das Endergebnis nach dem Schleifprozess bezögen und sieben Schleifsteine somit nicht nötig seien, erscheint eine produktneutrale Vergabe jedenfalls möglich.

5.6

5.6.1 Die Beschwerdeführerin rügt als weiteres unzulässiges Musskriterium die Vorgabe, dass pro Fahrzeug, welches den UP-Schweissautomat transportiere, unter anderem folgende Ausrüstung mitgeliefert werden müsse: "Riffelmaschine mit zwei Schleifwellen (inkl. Absaugung mit Filtern, Antrieb 'elektrisch'" sowie "Technische Gase (Vor- und

Nachwärmen, Brennschneiden/Induktivwärmekabel 10m)". Die Anzahl der Schleifwellen sei für das Erzielen einer guten Schleifqualität nicht von Relevanz. Nur diejenigen Schleifmaschinen auf dem Markt der bereits erwähnten Unternehmung verfügten über zwei Schleifwellen – diese Unternehmung weigere sich systematisch, ihr Produkt an Konkurrenten der bisherigen Leistungserbringerin zu verkaufen (da die beiden Unternehmungen denselben Inhaber, die Familie I, hätten). Es sei stossend, wenn nun andere potenzielle Anbieterinnen ausser der bisherigen Leistungserbringerin erhebliche Investitionen für die Eigenentwicklung von Riffelmaschinen mit zwei Wellen erbringen müssten. Ausserdem würden die manuell ein- und auszugleisenden Riffelmaschinen gegen den zumutbaren Richtwert für das gelegentliche Bewegen von Lasten für Männer von maximal 25 kg verstossen. Das geforderte Induktivwärmekabel werde ebenfalls nur von der bisherigen Leistungserbringerin eingesetzt. Es gebe aber alternative Ansätze zur Einsetzung dieser Technologie.

5.6.2 Die Beschwerdegegnerin bestand in ihrer Beschwerdeantwort ursprünglich auf den zwei Schleifwellen, ist aber in der Duplik neu bereit, den Anbieterinnen zu überlassen, ob eine Riffelmaschine mit ein oder zwei Schleifwellen eingesetzt werde. Insofern ist dieser Punkt nicht mehr strittig und die Ausschreibung ist durch die Vergabebehörde entsprechend anzupassen. Bezüglich Induktivwärmekabel von 10 m bringt die Vergabebehörde vor, dadurch könne die optimale Wärmeführung sichergestellt und der Schienenstahl optimal geschweisst werden, ohne dass Folgeschäden wie Brüche, Materialermüdungen oder Risse in den Flachrillenanlagen entstünden. Der Einsatz des Induktivwärmekabels habe die Schäden im Vergleich zu vergangenen Methoden massiv reduziert. Die Länge von 10 Metern diene dazu, die vorgeschriebene Schweisslänge pro Nacht (ca. 9 Meter in einer 3,5-stündigen Schicht) gleichmässig zu erwärmen. Der Vorschlag der Beschwerdeführerin, einen Stahlkopf zu verwenden, welcher elektromagnetische Felder auf einer viel kleineren Fläche generiere und die Gleise punktuell erwärme, sei für kontinuierliche Längenschweissungen nicht geeignet. Die gesamte zu schweissende Schienenlänge müsse auf die vorgegebene Temperatur gebracht werden, da sonst Anlageschäden entstehen könnten. Die Kabel seien problemlos auf dem Markt erhältlich. Gleichzeitig stellt die Vergabebehörde aber in Aussicht, dass sie eine gleichwertige Lösung durch die Anbieterinnen akzeptieren würde; allerdings sei ihr bis anhin keine gleichwertige Lösung bekannt. Die Beschwerdegegnerin ist somit bereit, gleichwertige Angebote zum geforderten Induktivkabel zu akzeptieren, wogegen die Beschwerdeführerin in den Folgeschriften keine wesentlichen neuen Argumente vorbringt. Entsprechend ist die Ausschreibung anzupassen.

5.6.3 Schliesslich bringt die Beschwerdeführerin vor, das Musskriterium der Software M sei unzulässig. Hierbei handle es sich um eine Software der bereits erwähnten Unternehmung N AG, welche in deren Produkten standardmässig mitgeliefert werde. Andere Anbietende als die bisherige Leistungserbringerin, welche nicht über Produkte dieser Unternehmung verfügten, hätten diese Technologie nicht in ihren Geräten und müssten daher teure

Schnittstellen für die Datenübertragung über die Software M programmieren. Auf dem Markt sei auch andere Software für Datenübertragung erhältlich und es gebe deshalb keinen sachlichen Grund, nur die Software M vorzusehen. Die Beschwerdegegnerin hingegen bringt vor, es sei keine Programmierung von Schnittstellen zur Software M notwendig, da die Daten der Vergabebehörde durch die Anbietenden in marktüblichen Datenformaten zur Verfügung zu stellen seien. Das Einpflegen der Daten in die Software M erfolge dann durch die Beschwerdegegnerin selbst. Die Beschwerdeführerin fordert hierzu in der Folge eine Präzisierung in der Ausschreibung, in welchem Format die Daten von den Anbieterinnen zur Verfügung gestellt werden müssten. Hierzu ist allerdings in Übereinstimmung mit den Vorbringen der Beschwerdegegnerin anzumerken, dass in den Ausschreibungsunterlagen die relevanten Datenformate beschrieben sind. Die Beschwerdeführerin bringt dazu in der Folge auch keine Einwendungen mehr vor. Insofern ist den Argumenten der Beschwerdeführerin betreffend Software nicht zu folgen.

6.

6.1 Die Beschwerdeführerin rügt des Weiteren, die fehlenden Angaben zur Bewertung von Zuschlagskriterium "ZK 2: Umweltfreundlichkeit und Soziales" verstiessen gegen das Transparenzprinzip und förderten eine willkürliche Bewertung. Eine Vergabestelle müsse sich bereits vor der Publikation einer Ausschreibung Gedanken dazu machen, wie sie die Zuschlagskriterien gewichte; sie sei verpflichtet, die Zuschlagskriterien und deren Gewichtung in der Ausschreibung bzw. den Ausschreibungsunterlagen bekannt zu geben. Ausserdem sei gemäss der Rechtsprechung zur revidierten IVöB des Kantons Schwyz, der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und gemäss Lehre die Bewertungsmatrix bekannt zu geben. Dies habe die Beschwerdegegnerin nicht getan. In der Replik bringt die Beschwerdeführerin zusätzlich vor, die von der Beschwerdegegnerin in der Beschwerdeantwort genauer dargelegte Bewertung nach dem "alles oder nichts"-Prinzip sei unzulässig, da dabei eine Anbieterin sogleich 0 Punkte erhalte, wenn sie trotz gutem Wert schlechter abschneide als die erstplatzierte Anbieterin.

6.2 Gemäss Art. 29 Abs. 3 und Art. 35 lit. p IVöB enthält die Ausschreibung die Zuschlagskriterien sowie deren Gewichtung, sofern diese Angaben nicht in den Ausschreibungsunterlagen enthalten sind. Die Vergabebehörde trifft im Übrigen nach bisheriger Rechtsprechung grundsätzlich keine Pflicht zur Bekanntgabe detaillierter Unterkriterien. Entscheidend ist, dass für die Anbietenden erkennbar wird, welche Aspekte eines Angebots für dessen Bewertung wesentlich sind. Das Transparenzgebot verlangte bisher nicht zwingend eine vorgängige Bekanntgabe von Unterkriterien oder Kategorien, welche bloss der Konkretisierung der publizierten Kriterien dienen. Es ist nicht zu beanstanden, wenn die Vergabebehörde bei der Bewertung der Offerten die in den Ausschreibungsunterlagen genannten Kriterien weiter verfeinert, ohne diese Subkriterien der unteren Ebenen ihrerseits mit der Ausschreibung zu veröffentlichen (VGr, 4. März 2021, VB.2020.00903, E. 4.2.1; 22. Juni 2017, VB.2017.00283, E. 3.3.2, mit Hinweisen;

vgl. auch etwa BGr, 21. Januar 2003, 2P.111/2003, E. 2.1.1; 10. März 2003, 2P.172/2002, E. 2.3).

Das Verwaltungsgericht Schwyz regt in einem neueren Entscheid unter der neuen IVöB eine Anpassung der Rechtsprechung an und möchte zu der Gewichtung der Zuschlagskriterien, die nach Art. 35 lit. p IVöB bekannt zu geben seien, auch die Bewertungsmatrix zählen (Verwaltungsgericht Kanton Schwyz, 25. August 2023, III 2023 54, E. 8.6 und 8.7). Gleichzeitig möchte auch das Verwaltungsgericht Schwyz hiervon offenbar begründete Ausnahmen zulassen (E. 8.6). Auch das Bundesverwaltungsgericht statuierte in jüngeren Jahren, dass Subkriterien aus vergaberechtlicher Sicht zumindest dann zu veröffentlichen seien, wenn sie die publizierten Kriterien nicht nur konkretisieren (z. B. BVGer, 11. Februar 2022, B-1606/2020, E. 8.5.3; vgl. auch Galli et al., Rz. 977).

6.3 Gemäss Ziff. 5.6.3 der Allgemeinen Ausschreibungsbedingungen wird das Zuschlagskriterium ZK2 "Umweltfreundliches und Soziales" mit 30 % gewichtet. Dazu wird ausgeführt, dass die Lärmemissionen des Schleifzeugs während des Reprofilierens beim Praxistest 1 mit einem Dezibelmessgerät gemessen werden sollen. Die Lautstärke wird mittels Punkteskala von 0 bis 5 bewertet. Des Weiteren wird ausgeführt, eine geringe Lärmbelastung werde aufgrund der reduzierten Umweltbeeinträchtigung positiv bewertet. In ihrer Beschwerdeantwort legt die Beschwerdegegnerin weiter dar, dass sie bis anhin keine genauere Bewertungsmatrix habe, aber voraussichtlich das leiseste Schienenschleiffahrzeug bei Los 2 mit der vollen Punktzahl und das lauteste Fahrzeug voraussichtlich mit 0 Punkten bewerten werde. Sollten die verschiedenen Lärmmessungen der Anbietenden sehr nahe beieinanderliegen, müsste die Punktevergabe nochmals überprüft werden.

6.4 Die Vergabebehörde hat konkret in den Ausschreibungsbedingungen das Zuschlagskriterium ZK2 und die Gewichtung mit 30 % klar ausgewiesen. Ebenso hat sie eine Bewertungsskala von 0 bis 5 Punkten ausgewiesen und dargelegt, dass und wie die Lärmemissionen gemessen werden sollen. Ausserdem legt sie in der Ausschreibung dar, dass die geringere Lärmbelastung positiv bewertet würde. Die weiteren Darlegungen in ihren Vernehmlassungen im vorliegenden Beschwerdeverfahren ändern diese Gewichtung und Darlegung der Bewertung nicht ab, sondern konkretisieren sie nur. Selbst unter Berücksichtigung der neuesten ausserkantonalen und bundesverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zur neuen IVöB ist vorliegend kein Verstoss gegen Art. 35 lit. p IVöB darin ersichtlich, dass keine konkretere Bewertungsmatrix erstellt und publiziert wurde. Aus dem Gesetzestext und der Rechtsprechung lässt sich jedenfalls eine weitere zwingende Publikationspflicht über die Gewichtung hinaus nicht ablesen. Dies gilt umso mehr, als die genannte neueste Rechtsprechung ebenfalls Ausnahmen von der Offenlegung von Subkriterien bzw. einer detaillierten Bewertungsmatrix zulassen möchte. Verstärkt wird dies durch den Hintergrund, dass der Vergabebehörde bei der Bewertung der Zuschlagskriterien auch unter der neuen IVöB ein erheblicher Ermessensspielraum zukommt, in den das

Verwaltungsgericht nicht ohne Weiteres eingreift (z. B. VGr, 20. April 2017, VB.2017.00132, E. 3.4; BGE 143 II 553 E. 6.3.2).

6.5 Was die inhaltliche Bemängelung der durch die Beschwerdegegnerin in den Raum gestellten "voraussichtlichen" Bewertung (voraussichtlich 5 Punkte für das leiseste Fahrzeug, 0 Punkte für das lauteste Fahrzeug) betrifft, so ist dies grundsätzlich im Rahmen dieses Verfahrens gegen die Ausschreibung (noch) nicht Streitgegenstand. Die Bewertung von Angeboten ist noch nicht erfolgt und die Beschwerdegegnerin bringt mehrfach vor, die Sicherstellung der angegebenen Gewichtung in der Ausschreibung werde letztendlich im Rahmen der noch vorzunehmenden Bewertung überprüft und sichergestellt. Allerdings ist der Beschwerdeführerin bereits an dieser Stelle insofern beizupflichten, als eine Gewichtung eines Zuschlagskriteriums mit 30 % nicht unerheblich erscheint und es vor diesem Hintergrund problematisch wäre, das lauteste Fahrzeug sofort mit 0 Punkten zu bewerten, selbst wenn es objektiv betrachtet noch einen guten Wert (geringe Anzahl von Dezibel) erreichen oder nur knapp hinter einem leiseren Fahrzeug liegen würde. Die Vergabebehörde hat dies für eine künftige Bewertung in Betracht zu ziehen und auch hier darauf zu achten, dass die Anbieterinnen gleichbehandelt werden, die Zuschlagskriterien nicht unsachlich bewertet werden und der Wettbewerb nicht in unzulässiger Weise beschränkt wird. Eine nochmalige Prüfung dieses Vorgehens stellt die Vergabebehörde sodann auch bereits in Aussicht.

7.

Wie gesehen, sind diverse Ausschreibungsbedingungen als unnötig marktbeschränkend zu qualifizieren. Die Ausschreibung ist deshalb rechtswidrig und aufzuheben. Damit ist die Beschwerde insoweit gutzuheissen. Soweit die Anträge darüber hinausgehen, indem sie konkrete Vorgaben für den Fall der Neuausschreibung verlangen, kann ihnen nicht gefolgt werden und ist die Beschwerde abzuweisen.

8.

Wie von der Beschwerdegegnerin beantragt, wurde sie mit Präsidialverfügungen vom 18. Juni 2025 und vom 6. August 2025 ermächtigt, betreffend die bis 30. Juni 2026 anfallenden Schweiss-, Schleif- und Messarbeiten am Gleisnetz der aktuellen Leistungserbringerin oder anderen Unternehmen Aufträge zu erteilen. Im Übrigen wurde der Beschwerde aufschiebende Wirkung erteilt. Vorsorgliche Massnahmen fallen mit dem rechtskräftigen Endentscheid dahin, weshalb sich weitere diesbezügliche Ausführungen erübrigen.

9.

9.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten grundsätzlich der unterliegenden Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG), zumal die Beschwerdeführerin mit ihrem Antrag betreffend die Aufhebung der Ausschreibung obsiegt. Hinsichtlich ihrer weitergehenden Anträge unterliegt sie jedoch. Da

die Beschwerdeführerin somit überwiegend, aber nicht umfassend obsiegt, rechtfertigt sich eine Kostenauferlegung an die Beschwerdegegnerin von 4/5, während 1/5 durch die Beschwerdeführerin zu tragen ist. Bei der Erhebung der Gerichtsgebühren sind zudem die Synergien zu berücksichtigen, welche sich durch die parallele Behandlung der Verfahren VB.2025.00173 und VB.2025.00175 ergeben haben, wodurch die Gerichtsgebühr konkret unterhalb der normalerweise veranschlagten Gerichtsgebühr gemäss der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts vom 3. Juli 2018 (GebV VGr) zu liegen zu kommen hat.

9.2 Die Beschwerdegegnerin ist ausgangsgemäss zu einer (reduzierten) Parteientschädigung an die anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin zu verpflichten (§ 17 Abs. 2 lit. a VRG). Die Beschwerdeführerin hat hierzu eine Kostennote für ihre Aufwendungen bis Ende Juli 2025 eingereicht; des Weiteren sind Aufwendungen von August bis September 2025 angefallen. Praxisgemäss spricht das Verwaltungsgericht keine umfassenden Parteientschädigungen zu, wodurch sich das Einholen einer weiteren Kostennote für die Aufwendungen von August bis September 2025 erübrigt. Eine Parteientschädigung von Fr. 6'000.- erscheint angemessen.

10.
Der Auftrag übersteigt vorliegend mit einer festen Laufzeit von zwei Jahren und geschätzten Fr. 8 Mio. pro Jahr den massgeblichen Schwellenwert für Bauleistungen im Staatsvertragsbereich (Art. 52 Abs. 1 lit. b in Verbindung mit Anhang 4 Ziff. 2 des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen [BöB] vom 21. Juni 2019). Gegen dieses Urteil ist daher die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) zulässig, sofern sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt, andernfalls steht dagegen nur die subsidiäre Verfassungsbeschwerde nach Art. 113 ff. BGG offen (Art. 83 lit. f BGG).

Demgemäss erkennt die Kammer:

1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Dementsprechend wird die Ausschreibung der Beschwerdegegnerin vom 31. Januar 2025 inklusive der Berichtigungen vom 19. und 20. Februar 2025 aufgehoben. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf
   Fr. 15'000.--; die übrigen Kosten betragen:
   Fr. 325.-- Zustellkosten,
   Fr. 15'325.-- Total der Kosten.

3. Die Gerichtskosten werden zu 4/5 der Beschwerdegegnerin und zu 1/5 der Beschwerdeführerin auferlegt.

4. Die Beschwerdegegnerin wird verpflichtet, der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung von Fr. 6'000.- (Mehrwertsteuer inbegriffen) zu entrichten, zahlbar innert 30 Tagen nach Rechtskraft dieses Entscheids.

5. Gegen dieses Urteil kann, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden. Sofern diese nicht zulässig ist, kann subsidiäre Verfassungsbeschwerde nach Art. 113 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden. Die Beschwerden sind innert 30 Tagen, von der Zustellung an gerechnet, beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, einzureichen.

6. Mitteilung an:
   a) die Parteien;
   b) die Wettbewerbskommission (WEKO).