



Urteil vom 2. Juli 2018

Besetzung

Richter Jürg Steiger (Vorsitz),
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Richterin Kathrin Dietrich,
Gerichtsschreiber Ivo Hartmann.

Parteien

PostAuto Schweiz AG,
Belpstrasse 37, 3000 Bern,
vertreten durch Dr. Stefan Scherler, Rechtsanwalt, und
lic. iur. Martina Schweizer, Rechtsanwältin,
Scherler + Siegenthaler Rechtsanwälte AG,
Marktgasse 1, Postfach 2276, 8401 Winterthur,
Beschwerdeführerin,

gegen

Städtische Verkehrsbetriebe Bern (SVB),
Eigerplatz 3, 3007 Bern,
vertreten durch lic. iur. Bruno Schoch, Fürsprecher,
Schwanengasse 1, 3011 Bern,
Beschwerdegegnerin,

Bundesamt für Verkehr BAV,
Abteilung Infrastruktur, Mühlestrasse 6, 3063 Ittigen,
Vorinstanz und Besteller 1,

**Amt für öffentlichen Verkehr
und Verkehrskoordination des Kantons Bern,**
Reiterstrasse 11, 3011 Bern,
Besteller 2,

Gegenstand

Vergabe der Transportleistungen von Buslinien (Region Münsingen/Belp) und Erteilung von Konzessionsrechten für die regelmässige gewerbsmässige Personenbeförderung.

Sachverhalt:

A.

Die Städtischen Verkehrsbetriebe Bern (nachfolgend: SVB) waren im Besitz mehrerer, in der Konzession Nr. 194 zusammengefasster Konzessionsrechte für die regelmässige gewerbsmässige Personenbeförderung. Diese Rechte umfassten die Buslinien Nr. 30.331, 30.332 und 30.334 des Ortsverkehrs (Ortsbus Belp) sowie die Linie Nr. 30.160 des regionalen Personenverkehrs.

Die PostAuto Schweiz AG (nachfolgend: PAG) verfügte über mehrere Konzessionsrechte für die regelmässige gewerbsmässige Personenbeförderung auf den Buslinien Nr. 30.161, 30.162 und 30.163 des Ortsverkehrs (Ortsbus Münsingen) und der Linien Nr. 30.165, 30.166 und 30.167 des regionalen Personenverkehrs.

B.

Am 14. Dezember 2015 schrieben das Amt für öffentlichen Verkehr und Verkehrskoordination des Kantons Bern (AöV) und das Bundesamt für Verkehr (BAV) die oben genannten Buslinien auf den Ablauf der Konzessionen gemeinsam aus. Sie fassten alle betroffenen Linien der beiden vormaligen Konzessionärinnen wie folgt zu einem Los zusammen:

Regionalverkehr

- 30.160: Konolfingen – Münsingen – Belp – Flughafen Bern-Belp (– Bern Bahnhof)
- 30.165: Münsingen – Wichtrach – Kirchdorf
- 30.166: Wichtrach – Kaufdorf
- 30.167: Münsingen – Wichtrach – Oberdiessbach

Ortsverkehr (Ortsbus Münsingen)

- 30.161: Bahnhof Münsingen – Spital – Bahnhof
- 30.162: Bahnhof Münsingen – Sonnhalde – Bahnhof
- 30.163: Bahnhof Münsingen – Brückreuti – Walke – Bahnhof

Ortsverkehr (Ortsbus Belp)

- 30.331: Bahnhof Belp – Riedli
- 30.332: Bahnhof Belp – Aemmenmatt

Die vormalige Linie Nr. 30.334 wurde in die Linie 30.160 integriert.

Die Ausschreibung verlangte, dass eine Offerte für alle Linien eingereicht wird; Teilofferten wurden nicht zugelassen.

C.

Insgesamt reichten vier Unternehmungen rechtzeitig eine vollständige Offerte ein. Es handelte sich dabei um die X. _____ AG, die Y. _____ AG, die SVB (Grund- und Unternehmervariante) und die PAG. Die Offerte der erstgenannten Unternehmung wurde in der Folge vom Vergabeverfahren ausgeschlossen.

D.

Mit Verfügung vom 9. November 2016 erteilte das BAV den SVB den Zuschlag für die am 14. Dezember 2015 ausgeschriebenen Transportleistungen (nachfolgend: Vergabeverfügung). Die Vergabeverfügung steht unter dem Vorbehalt, dass sie nur gleichzeitig mit der für die ausgeschriebenen Linien erteilten Konzession in Rechtskraft erwächst.

Gleichentags verfügte das BAV, dass den SVB mit Wirkung ab dem 10. Dezember 2017 und Gültigkeit bis zum 11. Dezember 2027 die Konzessionsrechte für die Personenbeförderung mit Bussen auf den oben genannten Linien erteilt wird (nachfolgend: Konzessionsverfügung). Auch die Konzessionsverfügung steht unter dem Vorbehalt, dass sie nur gleichzeitig mit der Vergabeverfügung in Rechtskraft erwächst.

E.

Dagegen erhebt die PAG (nachfolgend: Beschwerdeführerin) am 12. Dezember 2016 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und verlangt die Aufhebung der Vergabe- und der Konzessionsverfügung (Ziff. 1). Weiter stellt sie die folgenden Anträge:

"(...)

2. Betreffend den Regionalverkehr (Linien 30.160, 30.165, 30.166, 30.167):
 - a. Die Städtischen Verkehrsbetriebe Bern (SVB) seien vom Ausschreibungsverfahren auszuschliessen. Der Zuschlag für die ausgeschriebenen Transportleistungen im Regionalverkehr und die damit zusammenhängende Konzession sei an die PostAuto Schweiz AG zu erteilen.
 - b. Eventualiter zu 2a: Die Städtischen Verkehrsbetriebe Bern (SVB) seien vom Ausschreibungsverfahren auszuschliessen.

Die Vergabe und Konzessionserteilung sei an die Vergabestelle zur Neu beurteilung im Sinne der Erwägungen zurückzuweisen.

- c. Subeventualiter zu 2a: Es sei festzustellen, dass die Verfügung betreffend die Erteilung von Konzessionsrechten und/oder die Vergabe von Transportleistungen im Regionalverkehr in der Region Münsingen/Belp rechtswidrig ist.
3. Betreffend den Ortsverkehr (Linien 30.161, 30.162, 30.163, 30.331, 30.332):
- a. Es sei die Rechtswidrigkeit des Zuschlages für die aus geschriebenen Transportleistungen und der Erteilung von Konzessionsrechten im Ortsverkehr an die Städtischen Verkehrsbetriebe Bern (SVB) festzustellen.
 - b. Eventualiter zu 3a: Die Städtischen Verkehrsbetriebe Bern (SVB) seien vom Ausschreibungsverfahren auszuschliessen. Der Zuschlag für die aus geschriebenen Transportleistungen im Ortsverkehr und die damit zusammenhängende Konzession sei an die PostAuto Schweiz AG zu erteilen.
 - c. Subeventualiter zu 3a: Die Städtischen Verkehrsbetriebe Bern (SVB) seien vom Ausschreibungsverfahren auszuschliessen. Die Vergabe und Konzessionserteilung seien an die Vergabestelle zur Neu beurteilung im Sinne der Erwägungen zurückzuweisen.

(...)"

In prozessualer Hinsicht verlangt die Beschwerdeführerin insbesondere die Sistierung des Verfahrens und die Durchführung eines "Debriefings / runden Tisches" (Ziff. 5) und die vollumfängliche Einsicht in die Akten des Vergabe- und Konzessionsverfahrens allenfalls unter Abdeckung einzelner Passagen (Ziff. 6).

F.

Am 3. Januar 2017 ersuchen die SVB (nachfolgend: Beschwerdegegnerin) um Einsicht in die Beschwerdebeilagen.

G.

Das Bundesverwaltungsgericht heisst das Gesuch der Beschwerdegegnerin um Akteneinsicht mit Zwischenverfügung vom 18. Januar 2017 teilweise gut.

H.

Am 24. Februar 2017 reicht die Beschwerdegegnerin eine Beschwerdeantwort ein und verlangt die vollumfängliche Abweisung der Beschwerdebegehren Ziff. 1–3. Das Sistierungsbegehren zur Durchführung des Debriefings bzw. "runden Tisches" sei abzuweisen und der Beschwerdeführerin sei nur teilweise Einsicht bzw. in gewisse Akten keine Einsicht zu gewähren.

I.

Mit Vernehmlassung vom 27. März 2017 beantragt das BAV (nachfolgend: Vorinstanz [und Besteller 1]) im Wesentlichen die Abweisung der Beschwerde. Ferner sei das prozessuale Begehren auf Durchführung eines Debriefings bzw. runden Tisches abzuweisen und der Beschwerdeführerin nur teilweise Akteneinsicht zu gewähren.

J.

Gleicherntags reicht das AöV (nachfolgend: Besteller 2) seine Stellungnahme mit identischen Anträgen wie die Vorinstanz ein.

K.

Mit Zwischenverfügung vom 25. April 2017 heisst das Bundesverwaltungsgericht das Gesuch der Beschwerdeführerin um Akteneinsicht teilweise gut.

L.

Die Beschwerdeführerin hält mit Replik vom 19. Juni 2017 vollumfänglich an ihren Beschwerdebegehren fest.

M.

Die Beschwerdegegnerin bestätigt mit Duplik vom 7. Juli 2017 die Begehren der Beschwerdeantwort.

N.

Die Vorinstanz reicht am 14. Juli 2017 eine Vernehmlassung ein.

O.

Am 28. Juli 2017 verzichtet die Beschwerdeführerin schliesslich auf die Einreichung weiterer Bemerkungen.

P.

Auf die weiteren Vorbringen und die sich in den Akten befindlichen Schriftstücke wird, soweit für den Entscheid relevant, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern diese von einer Vorinstanz im Sinn von Art. 33 VGG erlassen worden sind und kein Ausnahmegrund gemäss Art. 32 VGG vorliegt.

Das BAV ist eine Vorinstanz nach Art. 33 Bst. d VGG und hat in Anwendung von Art. 32i und Art. 32b des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009 (PBG, SR 745.1) verfügt. Obwohl das BAV formell je eine Verfügung betreffend die Vergabe der Transportleistungen und die Konzessionserteilung erlassen hat, bilden diese materiell Teil derselben Verfügung (Art. 32b Abs. 1 PBG). Es existiert damit materiell nur ein Anfechtungsobjekt.

Sodann besteht bezüglich der betroffenen Sachgebiete keine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG. Das Bundesverwaltungsgericht ist somit für die Beurteilung der erhobenen Beschwerde zuständig.

Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, sofern das VGG nichts anderes vorsieht (Art. 37 VGG).

1.2 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c).

Die Beschwerdeführerin hat sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und ist als Adressatin des angefochtenen Entscheids, mit welchem der Zuschlag für die ausgeschriebenen Transportleistungen samt Konzessionsrechte ihrer Konkurrentin (Beschwerdegegnerin) erteilt wurden, sowohl formell als auch materiell beschwert. Sie ist damit zur Beschwerde legitimiert.

1.3 Die Beschwerdegegnerin macht geltend, dass die Beschwerdeführerin gegen die falsche Partei Beschwerde führe, da sie die Bernmobil AG ins Recht fassen wolle, obwohl die Städtischen Verkehrsbetriebe Bern (SVB) Verfügungsadressatin und damit Gegenpartei seien.

Soweit sie damit sinngemäss verlangt, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, kann ihr nicht gefolgt werden. Parteibezeichnungen können jederzeit berichtigt werden, wenn die Identität der Partei von Anfang an eindeutig feststand und bloss deren Benennung formell falsch war (vgl. BGE 131 I 57 E. 2 und BGE 129 V 300 E. 3.2; vgl. zur Berichtigung einer in der Beschwerdeschrift falsch bezeichneten Partei: Urteil des BVGer A-2434/2013 vom 9. Dezember 2013 E. 1.3; VERA MARANTELLI-SONANINI/SAID HUBER, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2016 [nachfolgend: Praxiskommentar VwVG], Art. 6 Rz. 48). Dies gilt erst Recht für den vorliegenden Fall, wo die Beschwerdeführerin – entgegen den in der Verfügung als Zuschlagsempfängerin und Konzessionärin genannten Städtischen Verkehrsbetrieben Bern (SVB) – irrtümlich die Bernmobil AG als Beschwerdegegnerin aufführte. Nachdem die Bezeichnung der Beschwerdegegnerin bereits mit Verfügung vom 27. Januar 2017 korrigiert wurde, erübrigen sich Weiterungen zur Parteibezeichnung.

1.4 Die Beschwerdeführerin verlangt, dass die Rechtswidrigkeit der Vergabe- und der Konzessionsverfügung festzustellen sei.

Ein Feststellungsbegehren ist – abgesehen von hier nicht gegebenen Ausnahmen – praxisgemäss nur zulässig, wenn das geltend gemachte schutzwürdige Interesse nicht ebenso gut mit einer Leistungs- oder Gestaltungsverfügung gewahrt werden kann (sog. Subsidiarität der Feststellungsverfügung; Urteil des BVGer A-3539/2016 vom 8. Juni 2017 E. 1.3.3; ISABELLE HÄNER, in: Praxiskommentar VwVG, Art. 25 Rz. 17 ff.).

Dass die genannte Voraussetzung nicht erfüllt ist, zeigen die zahlreichen Gestaltungsbegehren, mit denen die Beschwerdeführerin um Aufhebung der Verfügungen und die Erteilung des Zuschlags bzw. den Ausschluss der

Beschwerdegegnerin ersucht. Folglich ist auf die Feststellungsbegehren von vornherein nicht einzutreten.

1.5 Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist demnach – unter Vorbehalt von E. 1.4 – einzutreten (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG).

2.

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ermessensausübung (Art. 49 VwVG). In Beschwerdeverfahren gegen Verfügungen gemäss Art. 32i PBG kann die Angemessenheit vom Bundesverwaltungsgericht nicht beurteilt werden (Art. 56 Abs. 3 PBG); dies ist im Folgenden – soweit die Vergabeverfügung im Streit liegt – zu beachten.

3.

Zunächst ist über die verfahrensrechtlichen Anträge der Beschwerdeführerin zu befinden (E. 4). Anschliessend gilt es zu prüfen, ob der Vergabeentscheid im korrekten Verfahren getroffen wurde bzw. das BAV hierfür zuständig war (E. 5). Schliesslich sind die Rügen der Verletzung der Begründungspflicht (E. 6), der Verletzung des Untersuchungsgrundsatzes (E. 7), der Verletzung des Gleichbehandlungsgebotes durch die Berücksichtigung eines angeblich quersubventionierten Angebotes (E. 8) und betreffend die Konzessionserteilung (E. 9) zu beurteilen.

4.

Die Beschwerdeführerin beantragt, das Verfahren sei zu sistieren und es sei ein "runder Tisch" bzw. ein Debriefing durchzuführen. Nach dem Leitfaden der Vorinstanz müsse der runde Tisch innerhalb weniger Tage nach dem Vergabeentscheid stattfinden. Dies sei – obwohl die Beschwerdeführerin bereits vorgängig darum gebeten habe – bislang nicht geschehen. Die Vorinstanz sei folglich ohne ersichtlichen Grund von ihrer bewährten Praxis abgewichen.

4.1 Eine Sistierung des Verfahrens muss nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung durch zureichende Gründe gerechtfertigt sein, da bei Fehlen solcher Gründe von einer mit dem Beschleunigungsgebot von Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) nicht zu vereinbarenden Rechtsverzögerung auszugehen ist (vgl. BGE 130 V 90

E. 5; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 3.14 ff.). Darüber hinaus dürfen einer Sistierung keine überwiegenden öffentlichen und privaten Interessen entgegenstehen (Urteil des BVGer A-5059/2014 vom 26. Februar 2015 E. 1.3). Beim Entscheid darüber, ob das Verfahren zu sistieren ist, steht der Behörde ein erheblicher Ermessensspielraum zu (vgl. BGE 119 II 386 E. 1b).

4.2 Die Sistierung des Verfahrens setzt nach dem Gesagten voraus, dass ein hinreichend wichtiger Grund gegeben ist; dieser könnte insbesondere in der Durchführung des von der Beschwerdeführerin beantragten "runden Tisches" bzw. eines Debriefings erblickt werden.

4.3 Weder das Personenbeförderungsgesetz noch die Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs vom 11. November 2009 (ARPV, SR 745.16) sehen einen Verfahrensschritt, wie einen "runden Tisch" oder ein Debriefing, vor. Debriefings sind vor allem aus dem öffentlichen Beschaffungsrecht bekannt, in dessen Anwendungsbereich sie der nachträglichen Abgabe weiterer Informationen zum Vergabeverfahren und zur Zuschlagsverfügung dienen (GALLI/MOSER/LANG/STEINER, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, 3. Aufl. 2013, Rz. 1244). Dieser Verfahrensschritt ist vor allem darauf zurückzuführen, dass im öffentlichen Beschaffungswesen Zuschlagsverfügungen nur summarisch begründet werden (Art. 23 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen vom 16. Dezember 1994 [BöB, SR 172.056.1]) und die unterlegenen Anbieterinnen auf Gesuch hin eine nachträgliche detaillierte Begründung verlangen können (Art. 23 Abs. 2 BöB). Die Normen des BöB sind jedoch nicht unmittelbar auf Vergabeverfahren von Transportleistungen anwendbar; immerhin dienen sie aber als Orientierungshilfe (vgl. bereits unter Geltung des alten Rechts: VPB 66.46; GALLI/MOSER/LANG/STEINER, a.a.O., Rz. 235; vgl. zum neuen Recht: Botschaft des Bundesrates vom 20. Oktober 2010 zum zweiten Schritt der Bahnreform 2 [nachfolgend: Botschaft zur Bahnreform 2.2], BBl 2011 911, S. 932; MARKUS KERN/PETER KÖNIG, Verkehr: Öffentlicher Verkehr, in: Fachhandbuch Verwaltungsrecht, 2015, Rz. 9.48). Ein Anspruch auf Durchführung eines "runden Tisches" bzw. Debriefings lässt sich daraus jedoch nicht ableiten.

4.4 Das BAV sieht in seinem Leitfaden zur Ausschreibungen von Personentransportleistungen vor, dass ein sog. "runder Tisch" durchgeführt werden kann. Dieser dient der Information der Transportunternehmen. Es soll insbesondere aufgezeigt werden, wie die eingereichten Offerten im Detail

bewertet wurden (Bewertungssystem) und wie die Besteller zum Vergabeentscheid gelangt sind. Der "runde Tisch" stellt gemäss dem Leitfaden aber keinen zwingenden Verfahrensschritt dar, wenngleich er sich in der Praxis offenbar bewährt hat (vgl. Leitfaden – Ausschreibungen von Personentransportleistungen im öffentlichen Verkehr [Busbereich], Version vom 13. April 2015 [nachfolgend: Leitfaden], gefunden unter: <<http://www.bav.admin.ch>> > Verkehrsträger > Tram und Bus > Regionaler Personenverkehr > Ausschreibungen, abgerufen am 25. Juni 2018). Da die Vergabe von Personentransportleistungen nach dem PBG – im Gegensatz zum BöB – weder in Form von summarischen Verfügungen erfolgt, noch der Leitfaden normativen Charakter hat (vgl. Botschaft zur Bahnreform 2.2, S. 935), besteht keine Notwendigkeit, einen solchen Verfahrensschritt durchzuführen. Dessen Durchführung liegt letztlich im Ermessen der Vorinstanz bzw. der Besteller.

4.5 Schliesslich legt die Vorinstanz dar, dass sie in der Vergangenheit selten und der Besteller 2 noch nie einen "runden Tisch" mit allen Unternehmungen durchgeführt haben. Im Kanton Bern hätten vor allem bilaterale Gespräche stattgefunden und diese immer erst nach Ablauf der kantonalen Rekursfrist (vgl. Amt für öffentlichen Verkehr, Ausschreibungen von öV-Leistungen im Kanton – Erkenntnisse des Amtes für öffentlichen Verkehr des Kantons Bern aus seiner 15jährigen Ausschreibungstätigkeit [vi-act. 2], Ziff. 7.11). Mithin bestand keine Praxis vor Ablauf der Beschwerde- bzw. der Rekursfrist systematisch Gespräche mit den unterlegenen Anbieterinnen zu führen. Zudem wies der Besteller 2 die Beschwerdeführerin bereits vorgängig am 12. Juli 2016 daraufhin, dass erst nach Ablauf der Beschwerdefrist ein Debriefing bzw. "runder Tisch" geplant sei. Dies bestätigte die Vorinstanz am 24. November 2016 aufgrund der neuerlichen Anfrage der Beschwerdeführerin vom 17. November 2016. Von einem überraschenden Verzicht auf einen üblichen Verfahrensschritt kann demnach keine Rede sein.

4.6 Insgesamt besteht kein Rechtsanspruch auf die Durchführung eines "runden Tisches" bzw. eines Debriefings. Mithin mangelte es von vornherein an einem zureichenden Grund für eine Sistierung des Beschwerdeverfahrens. Die beiden prozessualen Begehren der Beschwerdeführerin sind somit abzuweisen.

5.

5.1 Die Beschwerdeführerin rügt, dass der Vergabeentscheid für die ausgeschriebenen Transportleistungen im Ortsverkehr im falschen Verfahren bzw. durch die unzuständige Behörde ausgeschrieben wurde. Die Vergabe von Transportleistungen des Ortsverkehrs unterstehe kantonalem (allenfalls kommunalem) Recht und sei demzufolge Sache der Kantone und Gemeinden. Auch werde der Ortsverkehr allein von den Kantonen finanziert, da er von Bundesleistungen ausgeschlossen sei (Art. 28 Abs. 2 PBG). Ferner sprächen Gründe der Gesetzessystematik gegen die Anwendung der vergaberechtlichen Bestimmungen (Art. 32 ff. PBG) auf den Ortsverkehr. Entsprechend könne sich die Vorinstanz nicht auf Art. 32 Abs. 5 PBG berufen, welcher Bund und Kantone die gemeinsame Ausschreibung von Verkehrsangeboten erlaube, die nur von den Kantonen ohne Bundesbeteiligung bestellt werden. Im Übrigen würde die Bestimmung – selbst wenn sie auf Verkehrsangebote des Ortsverkehrs anwendbar wäre – nur die gemeinsame Ausschreibung und gerade nicht die gemeinsame Vergabe von Verkehrsangeboten des Ortsverkehrs ermöglichen. Allein aus der Möglichkeit zur Koordination der Ausschreibungsverfahren lasse sich keine einheitliche Verfügungskompetenz einer Bundesbehörde für Angebote des Ortsverkehrs ableiten. Folglich sei die Vergabeverfügung insoweit aufzuheben, als sie die Vergabe der Transportleistungen im Ortsverkehr Münsingen und Belp (Linien 30.161, 30.162, 30.163, 30.331, 30.332 und 30.334) betreffe; dies sei auch bezüglich der Konzessionsverfügung zu berücksichtigen.

5.2 Die Beschwerdegegnerin bringt dagegen vor, dass die Personenbeförderungskonzession vorliegend sowohl Linien des Regional- als auch des Ortsverkehrs betreffe. Für die öV-Kunden gelte es eine enge Abstimmung zwischen Fern-, Regional- und Ortsverkehr sicherzustellen. Dies habe losgelöst von den unterschiedlichen Finanzierungsformen des Regional- und Ortsverkehrs zu erfolgen. Die betriebswirtschaftlich sinnvolle Zusammenführung in ein kombiniertes Verkehrsangebot würde vereitelt, wenn verschiedene Behörden zuständig wären. Seit der Bahnreform 2 bestehe gemäss Art. 32 Abs. 5 PBG die Möglichkeit, Angebote des Regional- und Ortsverkehrs gemeinsam auszuschreiben. Würden nun – wie vorliegend – Linien des Ortsverkehrs und Linien des regionalen Personenverkehrs zu einem Verkehrsangebot vereint, gelange somit ausschliesslich das bundesrechtliche Verfahren auf die Vergabe zur Anwendung und das BAV sei für die Vergabe des gesamten Verkehrsangebotes zuständig. Nur so liessen sich eine hinreichende Koordination sicherstellen und Synergieeffekte erzielen. Würden jeweils zwei Zuschlagsverfügungen ergehen, unterlägen

diese je einem eigenen Rechtsmittelweg, was "der Schnürung eines betriebswirtschaftlich sinnvollen 'Pakets' in einem Verkehrsangebot" zuwiderliefe.

5.3 Die Vorinstanz wendet ein, dass sie die Vergabe zu Recht und im richtigen Verfahren verfügt habe. Würden Leistungen des Regional- und Ortsverkehrs gemeinsam ausgeschrieben, habe dies zwingend in einem (gemeinsamen) Verfahren zu erfolgen, wenn die Transportleistungen derart miteinander verknüpft seien, dass sie ein einheitliches Verkehrsangebot ergeben. Nur so liessen sich Synergien nutzen. In diesem Sinn sei auch Art. 32 Abs. 5 PBG zu verstehen, wonach mit "gemeinsam ausschreiben", nicht nur die Ausschreibung im gleichen Verfahren, sondern auch die Vergabe von ein und derselben Behörde verfügt werde. Dies gelte erst recht, wenn die Leistungen in einem Los ausgeschrieben würden. Andernfalls müssten separate Ausschreibungsunterlagen erstellt werden, die Publikation in zwei verschiedenen Publikationsorganen durchgeführt werden und letztlich lägen zwei Vergabeentscheide von verschiedenen Behörden vor, die bei unterschiedlichen Rechtsmittelinstanzen angefochten werden können. Dass sich der Bund nicht an der Finanzierung des Ortsverkehrs beteilige, führe zu keinem anderen Ergebnis. Schliesslich werde eine Konzession unabhängig davon, ob es sich um Fern-, Regional- oder Ortsverkehr handle, jeweils ausschliesslich vom BAV in einem bundesrechtlichen Verfahren erteilt. Da das Ausschreibungsverfahren mit der Erteilung der Konzession koordiniert werden müsse (Art. 32b Abs. 1 PBG), der Vergabeentscheid und die Erteilung/Erneuerung der Konzession Teil derselben Verfügung bilden und gemäss Art. 27c Abs. 3 ARPV für Beides das BAV zuständig sei, ergehe ein koordinierter Entscheid. Seien Transportleistungen des Regional- und Ortsverkehrs zu vergeben, sei es naheliegend, dass darüber nur eine (Leit-)Behörde verfüge; dies sei auch die Absicht des Gesetzgebers gewesen. Gemäss Art. 32i Abs. 1 Bst. d PBG sei dies das BAV. Folglich sei das BAV im Falle gemeinsam ausgeschriebener, gemischter Leistungen für die Vergabe der gesamten Transportleistungen zuständig.

5.4

5.4.1 Aus den Ausschreibungsunterlagen folgt, dass sowohl Linien des Regionalverkehrs als auch Linien des Ortsverkehrs neu vergeben werden sollen. Sämtliche Linien wurden zu einem gemeinsamen Los zusammengefasst. Die Personenbeförderungskonzession für die betreffenden Linien soll zudem gemeinsam mit der Vergabeverfügung erteilt werden. Es stellt sich die Frage, welche Behörde für eine derartige Vergabe zuständig ist.

5.4.2 Hierfür gilt es, an erster Stelle die massgeblichen gesetzlichen Grundlagen darzulegen:

5.4.2.1 Die Bundesgesetzgebung auf dem Gebiete der Personenbeförderung unterscheidet unter anderem zwischen dem regionalen Personenverkehr und dem Ortsverkehr. Als regional gilt insbesondere der Personenverkehr innerhalb einer Region, einschliesslich der Groberschliessung von Ortschaften (vgl. Art. 4 Bst. a ARPV). Diese Linien werden von Bund und Kantonen gemeinsam bestellt und abgegolten (Art. 28 Abs. 1 PBG i.V.m. Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 Abs. 1 ARPV). Demgegenüber dienen Angebote des Ortsverkehrs der Feinerschliessung von Ortschaften (Art. 3 ARPV). Diese sind von Bundesleistungen ausgeschlossen und werden nur von den Kantonen bestellt (Art. 28 Abs. 2 PBG).

5.4.2.2 Die Besteller des regionalen Personenverkehrs – d.h. der Bund und die Kantone (vgl. Art. 28 Abs. 1 PBG) – legen ihre künftigen Ausschreibungen in einer Ausschreibungsplanung fest. Sie haben dabei die lokalen und regionalen Erfordernisse und Bedürfnisse zu berücksichtigen. Zudem nehmen sie in die Planung auch Linien auf, die sie gemeinsam ausschreiben, aber nicht gemeinsam bestellen (Art. 31c Abs. 1 PBG). Demnach werden im Falle einer gemeinsamen Ausschreibung insbesondere auch Linien des Ortsverkehrs in die Ausschreibungsplanung aufgenommen.

5.4.2.3 Die Besteller schreiben im gegenseitigen Einvernehmen schliesslich Angebote des gemeinsam bestellten regionalen Personenverkehrs auf der Strasse aus (Art. 32 Abs. 1 PBG). Überdies erlaubt Art. 32 Abs. 5 PBG den Bestellern auch dann gemeinsam Verkehrsangebote auszuschreiben, wenn diese nur von den Kantonen ohne Bundesbeteiligung bestellt werden.

5.4.2.4 Das Ausschreibungsverfahren ist mit dem Verfahren zur Erteilung oder Erneuerung der Konzession zu koordinieren. Der Vergabeentscheid aus dem Ausschreibungsverfahren und der Konzessionsentscheid bilden Teil derselben Verfügung (Art. 32b Abs. 1 PBG). Das BAV ist zuständig für die Verfügung der Ausschreibung und den Vergabeentscheid (Art. 32i Abs. 1 Bst. a und d PBG) sowie – unabhängig von der Art der Transportleistung (Regional- oder Ortsverkehr) – für die Erteilung und Erneuerung der Konzession (Art. 4 und Art. 6 Abs. 4 PBG).

5.4.2.5 Zusammengefasst ist das BAV für die einheitliche Ausschreibungsplanung und Koordination betreffend den regionalen Personenverkehr sowie der gemeinsam von Bund und Kantonen ausgeschriebenen, aber nicht gemeinsam bestellten Linien zuständig. Weiter verfügt das BAV die Ausschreibung und unbestrittenermassen die Vergabe von bestellten Angeboten des Regionalverkehrs. Ebenso ist es für die Erteilung bzw. Erneuerung der Konzessionsrechte sowohl des Regional- als auch Ortsverkehrs verantwortlich und koordiniert diesen Entscheid zugleich mit dem Vergabeverfahren.

5.4.3 Die Vorinstanz stützte ihre Zuständigkeit für den angefochtenen Vergabeentscheid insbesondere auf Art. 32 Abs. 5 PBG. Entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführerin ist nicht ersichtlich, dass diese Bestimmung ausschliesslich den Regionalverkehr regelt. Ein derartiges Verständnis findet von vornherein keine Stütze im Gesetzestext. Dieser bezieht sich explizit auf die Verkehrsangebote, welche nur von den Kantonen, ohne Bundesbeteiligung bestellt werden. Damit sind vor allem Angebote des Ortsverkehrs gemeint, da diese von Bundesleistungen ausgeschlossen sind (Art. 28 Abs. 2 PBG). Zwar trifft der Einwand der Beschwerdeführerin zu, dass sich der Wortlaut von Art. 32 Abs. 5 PBG explizit nur auf die Ausschreibungen bezieht. Mithin klammert die Bestimmung die Vergabe der Transportleistungen aus. Dieser Wortlaut erscheint aber aufgrund der folgenden Überlegungen als zu eng gefasst (vgl. E. 5.4.4–5.4.6)

5.4.4 Der Gesetzgeber verfolgte mit Art. 32 Abs. 5 PBG die Absicht, die Ausschreibungen von Linienpaketen, die sowohl von Bund und Kantonen gemeinsam als auch nicht gemeinsam bestellte Linien umfassen, auf Bundesebene zu regeln. Der Bund soll deshalb als Konzessionsbehörde und Regulator die Ausschreibungen koordinieren und gemischte Ausschreibungen (mit gemeinsam und nicht gemeinsam bestellten Linien) nach einem einheitlichen Verfahren regeln. Damit soll einerseits die Durchführung von zwei parallelen, ressourcenintensiven Ausschreibungsverfahren vermieden werden. Andererseits seien die in einem Ausschreibungslos vorgesehenen, unterschiedlich finanzierten Verkehrsangebote in der Regel miteinander verknüpft, weshalb mit einer gemeinsamen Ausschreibung Synergiegewinne erzielt werden können (vgl. Botschaft zur Bahnreform 2.2, S. 969).

Der Gesetzgeber zielte mit der angeführten Bestimmung auf eine Koordination von gemischten Angeboten, die von Bund und Kantonen sowohl gemeinsam als auch nicht gemeinsam bestellt und unterschiedlich finanziert

werden, d.h. vor allem des Regional- und des Ortsverkehrs, ab. Durch deren Beurteilung in einem einheitlichen Verfahren sollen Doppelspurigkeiten vermieden und Synergien realisiert werden. Dies gilt aber nur für jene Verkehrsangebote, die in einem Ausschreibungslos gebündelt werden. Gerade dort dürfte der Koordinationsbedarf ausgewiesen (und die Beurteilung in einem einheitlichen Verfahren geboten) sein, da die zusammengefassten, unterschiedlich finanzierten Angebote auf einander abgestimmt werden müssen. Mit anderen Worten dient die Vereinheitlichung der Verfahren letztlich der materiellen Koordination der Angebote. Zwar spricht auch die Botschaft durchgängig nur von gemischten Ausschreibungen ohne auf die Vergabe der Leistungen einzugehen. Eine gemeinsame Vergabe wird aber zugleich an keiner Stelle vom Zweck der Bestimmung explizit ausgenommen. Es würde angesichts der Regelungsabsicht des Gesetzgebers denn auch keinen Sinn machen, wenn der Bund das gesamte Verfahren einer gemischten Ausschreibung verantworten würde, am Schluss der Vergabeentscheid an sich aber insoweit dem betroffenen Kanton anheimfallen würde, als es um die nicht gemeinsam bestellten Leistungen geht.

5.4.5 Sodann sprechen weitere Gründe für die Beurteilung in einem einheitlichen Verfahren durch das BAV.

5.4.5.1 Der Bund ist bei der Bestellung von Verkehrsangeboten von Anfang an für eine einheitliche Ausschreibung besorgt und ist hierzu in die Ausschreibungsplanung der Kantone involviert (MARKUS KERN, Zwischen Effizienz- und Qualitätsbestrebungen: Die Vergabe von Transportleistungen im öffentlichen Personenverkehr in der EU und der Schweiz, AJP 2013, S. 1806 ff., S. 1815). Diese Planung umfasst auch jenen Linien, die der Bund und die Kantone gemeinsam ausschreiben ("Ausschreibungspaket" oder "Linienpaket"), aber nicht gemeinsam bestellen, mithin auch den Ortsverkehr (Botschaft zur Bahnreform 2.2, S. 917 und 968). Das Vorliegen einer Ausschreibungsplanung bildet wiederum Voraussetzung für die Ausschreibung von Verkehrsangeboten (Art. 32 Abs. 2 Bst. c PBG). Demnach ist der Bund bereits frühzeitig um eine Koordination der bestellten Verkehrsangebote (inkl. des gemeinsam ausgeschriebenen Ortsverkehrs ["Linienpakete"]) besorgt.

5.4.5.2 Zudem erteilt oder erneuert der Bund grundsätzlich sämtliche Konzessionen für die regelmässige und gewerbsmässige Personenbeförderung (vgl. Art. 4 i.V.m. Art. 6 Abs. 1 PBG). D.h. er ist im Falle einer gemischten Vergabe für die Erteilung bzw. Erneuerung der Konzessionsrechte des

Regional- und des Ortsverkehrs zuständig. Das Personenbeförderungsgesetz verpflichtet dabei den Bund, die Konzessionserteilung bzw. –erneuerung mit dem Vergabeentscheid zu koordinieren und die beiden Entscheide in einer einzigen Verfügung zu erlassen (Art. 32b Abs. 1 PBG). Dies erfolgt aus Gründen der Verwaltungsökonomie (Botschaft zur Bahnreform 2.2, S. 970). Verantwortet der Bund im Falle einer gemischten Ausschreibung neben der Erteilung der Konzessionsrechte für den Regional- und Ortsverkehr zusätzlich auch das gesamten Ausschreibungsverfahren und (unbestrittenermassen) zumindest die Vergabe des regionalen Personenverkehrs, ist nicht einzusehen, weshalb er nicht auch für die Vergabe des Ortsverkehrs zuständig sein soll, zumal der Konzessions- und Vergabeentscheid ohnehin in einer Verfügung zu ergehen hat. Eine Trennung der Verfahren liefe der vom Gesetzgeber beabsichtigten Vereinfachung und Koordination durch einen Regulator entgegen.

5.4.5.3 Würde der Bund nicht zusätzlich die Leistungen des Ortsverkehrs vergeben, bestünde – wie die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin zu Recht darlegen – die Gefahr, dass aufgrund der geteilten Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen (oder allenfalls Gemeinden) die Vergabeverfügungen je eigenen Rechtsmittelwegen unterworfen wären. Dieser Umstand wiegt dort besonders schwer, wo Leistungen des Regional- und Ortsverkehrs in einem gemeinsamen Los zusammengefasst werden. Denn in diesem Fall werden die gesamten Leistungen koordiniert ausgeschrieben, damit sie letztlich einer Anbieterin vergeben werden können. Die vergebenen Transportleistungen bedingen sich in der Regel gegenseitig (Botschaft zur Bahnreform 2.2, S. 969) und unterstünden im Falle einer "geteilten" Vergabe durch Bund und Kantone je einem eigenen Schicksal. Dies liefe den vom Gesetzgeber angestrebten Zielen zuwider und könnte letztlich die materielle Koordination der Angebote in Frage stellen.

5.4.5.4 Ausserdem vermag die von der Beschwerdeführerin vorgebrachte unterschiedliche Finanzierung von Angeboten des Regional- und Ortsverkehrs (Art. 28 Abs. 2 PBG) keine getrennte Zuständigkeit für den Vergabeentscheid zu begründen. So sah der Gesetzgeber gerade vor, dass bei gemischten Ausschreibungen (Zusammenfassung der Transportleistungen in einem Ausschreibungslos) – trotz der unterschiedlichen Finanzierung – ein gemeinsames Ausschreibungsverfahren erfolgen soll. Dies spricht gerade für eine gemeinsame Zuständigkeit (auch für den Vergabeentscheid), damit die vom Gesetzgeber beabsichtigten Synergiegewinne auch tatsächlich realisiert werden können (Botschaft zur Bahnreform 2.2, S. 969).

5.4.6 Aus den soeben dargelegten Gründen ist das BAV (als Leitbehörde) neben der Vergabe von Transportleistungen im regionalen Personenverkehr auch für die Vergabe im Ortsverkehr (sowie die Erteilung bzw. Erneuerung sämtlicher Konzessionsrechte) in einem einheitlichen Verfahren zuständig, wenn:

- eine gemischte Ausschreibung vorliegt, d.h. Bund und Kantone sowohl gemeinsam als auch nicht gemeinsam bestellte Linien ausschreiben und
- das gemeinsame Angebot in einem Los zusammengefasst wurde.

Der Wortlaut von Art. 32 Abs. 5 PBG, welcher in diesen Fällen nur ein einheitliches Ausschreibungsverfahren vorsieht, ist zu eng gefasst; das BAV verfügt in diesem Fall ebenfalls die Vergabe sämtlicher Transportleistungen.

5.4.7 Entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführerin steht diese Schlussfolgerung auch nicht mit dem Leitfaden oder einer allfälligen Praxis des BAV in Widerspruch. Zwar sieht der Leitfaden vor, dass Ausschreibungen von konzessionierten Linien des Ortsverkehrs nicht dem Bundesrecht, sondern kantonalem Recht unterstehen und allenfalls – bei fehlenden Regelungen – gar formlos möglich seien (Leitfaden, Ziff. 1.1 [am Schluss]; vgl. auch KERN, a.a.O., S. 1819). Der Leitfaden bezieht sich somit gerade nicht auf gemischte Ausschreibungen von Transportleistungen, die in einem gemeinsamen Los zusammengefasst wurden. Mithin liegt ihm ein anderer Fall zugrunde. Ohnehin käme dem Leitfaden auch keine normative Wirkung zu (vgl. oben E. 4.4).

5.4.8 Im vorliegenden Fall fand eine gemischte Ausschreibung von gemeinsam und nicht gemeinsam bestellten Angeboten des Bundes und des Kantons Bern statt. Die verschiedenen Linien des Regional- und Ortsverkehrs wurden in einem Los zusammengefasst. Demnach ist das BAV gestützt auf Art. 32 Abs. 5 PBG neben der Konzessionserteilung nicht nur für die Ausschreibung, sondern auch für die Vergabe sämtlicher Transportleistungen in einem einheitlichen Verfahren zuständig (Art. 32b Abs. 1 i.V.m. Art. 32i Abs. 1 Bst. d PBG). Das BAV hat somit die Vergabe- und Konzessionsverfügung zu Recht erlassen.

6.

6.1 Die Beschwerdeführerin macht sowohl bezüglich der Vergabe- als auch der Konzessionsverfügung eine Verletzung der Begründungspflicht geltend. Die Vergabeverfügung sei nicht nachvollziehbar, da die Vorinstanz ihre entscheiderelevanten Überlegungen nicht darlege. Sie begnüge sich damit, die Tabelle zu den Qualitätsbewertungen wiederzugeben und halte lediglich in einem Satz fest, dass die Offerte bezüglich Qualität und Leistung sehr gut sei und den Anforderungen entspreche. Zudem führe die Vorinstanz bloss aus, dass die Beschwerdeführerin und die Beschwerdegegnerin in etwa gleich gute Bewertungen bei den qualitativen Kriterien erhalten haben, ohne die qualitative Bewertung näher darzulegen. Was die Konzessionsverfügung anbelange, erschöpfe sich die Begründung vor allem im Verweis auf die Bewertungen des berücksichtigten Angebots in der Vergabeverfügung. Damit verweise die Vorinstanz auf eine Verfügung, die ihrerseits nicht rechtsgenügend begründet sei. Zudem äussere sich die Vergabeverfügung nicht zu den Konzessionsvoraussetzungen der "Wirtschaftlichkeit" und "Zweckmässigkeit".

6.2 Die Vorinstanz legt dar, dass die Offerte der Beschwerdeführerin bezüglich der Qualitätskriterien eine hohe Punktzahl aufweise, beim Preiskriterium jedoch deutlich weniger Punkte erzielt habe. Der Punkteunterschied sei deutlich gewesen, wobei der Preis den Ausschlag gegeben habe. Gerade dieser Ablehnungsgrund sei eindeutig, weshalb er nicht umfassend begründet werden müsse. Bezüglich der Begründung der Konzessionsverfügung macht sie sinngemäss geltend, dass das Ergebnis einer öffentlichen Ausschreibung per se wirtschaftlich und zweckmässig sei und mithin der Verweis auf die Vergabeverfügung ausreiche.

6.3 Nach Ansicht der Beschwerdegegnerin sind die angefochtenen Verfügungen hinreichend begründet. So enthalte die Vergabeverfügung neben den Tabellen zur Preis- und Qualitätsbewertung auch eine Gesamtbeurteilung samt schriftlichen Ausführungen. Daraus ergebe sich deutlich, dass letztlich die Preisbewertung den Ausschlag gegeben habe. Zudem würden sich aus den Tabellen zu den Kosten- und Ertragskalkulationen weitere Schlüsse ziehen lassen.

6.4

6.4.1 Das Personenbeförderungsgesetz enthält keine besonderen Normen zur Begründung der Konzessions- und Vergabeverfügung. Die Anforderungen an die Begründungspflicht richten sich deshalb nach den allgemeinen

Regeln des Verwaltungsverfahrensgesetzes und der Bundesverfassung. Was das Vergabeverfahren anbelangt, gilt es zu berücksichtigen, dass die Normen des BöB betreffend die Begründung der Zuschlagsverfügung zwar nicht anwendbar sind, aber allenfalls als Orientierungshilfe dienen können (vgl. oben E. 4.3).

6.4.2 Der Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt, dass eine Behörde ihren Entscheid begründet (Art. 35 Abs. 1 VwVG, ferner: Art. 29 Abs. 2 BV). Die Begründung eines Entscheids muss so abgefasst sein, dass ihn der Betroffene sachgerecht anfechten kann. Dies ist nur möglich, wenn er sich ein Bild über die Tragweite des Entscheids machen und ihn in voller Kenntnis der Umstände an eine höhere Instanz weiterziehen kann. Die Begründung muss deshalb zumindest kurz die wesentlichen Überlegungen nennen, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sie ihren Entscheid stützt (statt vieler: BGE 143 III 65 E. 5.2 und Urteil des BGer 1C_270/2017 vom 12. Januar 2018 E. 3.2).

6.4.3

6.4.3.1 Die Vorinstanz hat sowohl in den Ausschreibungsunterlagen als auch in der angefochtenen Verfügung die Methodik der Vergabe der Transportleistungen dargelegt. Danach wurden sämtliche gültigen Offerten einer Nutzwertanalyse gemäss den vorab in den Ausschreibungsunterlagen bekanntgegebenen Zuschlagskriterien bewertet und gewichtet (Art. 27i Abs. 3 ARPV). In den Ausschreibungsunterlagen wurden zudem die Teilkriterien offengelegt. Jedes Teilkriterium wurde seinerseits auf einer Skala von 1 (sehr schlechte Leistung) bis 10 (sehr gute Leistung) bewertet; insgesamt konnten maximal 1000 Punkte erzielt werden. Den Zuschlag erhielt letztlich jenes Angebot, welches aufgrund der Nutzwertanalyse als das wirtschaftlich Günstigste ermittelt wurde.

6.4.3.2 Weiter legte die Vorinstanz in der Verfügung die Preis- und Qualitätsbewertung sämtlicher gültiger Offerten offen. Die Preisbewertung umfasste für jede der Offerten die veranschlagten Betriebskosten und Erträgen, je mit einer Note und einer gewichteten Punktzahl versehen. Zusätzlich gab die Vorinstanz für sämtliche Offerten die bei den einzelnen Qualitätskriterien erzielten gewichteten Punktzahlen bekannt. Sie führte letztlich sämtliche Ergebnisse in einer Gesamtbeurteilung zusammen. Daraus war ersichtlich, welche Offerte wie viele Punkte (vom Punktemaximum) erzielte.

6.4.3.3 Die Gesamtbeurteilung schloss die Vorinstanz mit der Aussage ab, dass das Angebot der Beschwerdeführerin bezüglich Qualität und Leistung sehr gut sei und den Anforderungen entspreche. Sie verwies jedoch auf die hohen Kosten und hielt fest, die Offerte der Beschwerdeführerin stelle "preislich klar die teuerste Offerte" dar. Die Differenz zur besten Konkurrenzofferte betrage 90 gewichtete Punkte; mithin rund 10%. Damit bringt das BAV implizit zum Ausdruck, dass letztlich nicht die Unterschiede bei der Qualität, sondern der Preis entscheidend waren.

6.4.3.4 Insgesamt war für die Beschwerdeführerin somit (hinreichend deutlich) erkennbar, aus welchen Gründen die Vorinstanz ihr Angebot nicht berücksichtigte. Zudem erhielt sie einen Überblick, mit welchen Kosten und Erträgen die Konkurrenten offerierten und konnte dieser Übersicht entnehmen, dass ihre Offerte beim Preiskriterium deutlich schlechter abschnitt. Es trifft zwar zu, dass sie die einzelnen Überlegungen der Vorinstanz nicht kannte, welche den Ergebnissen der Qualitätsbewertung zugrunde lagen. Da jedoch für die Beschwerdeführerin erkennbar war, dass letztlich nicht die Qualität, sondern der Preisunterschied entscheidend war, ist dies für die Erfüllung der Begründungspflicht nicht erforderlich. Die Begründung erlaubte der Beschwerdeführerin, die Vergabeverfügung sachgerecht anfechten zu können, was die eingereichte Beschwerdeschrift denn auch verdeutlicht.

6.5 Dieses Ergebnis wird letztlich gestützt, wenn die Normen und die Praxis aus dem öffentlichen Beschaffungswesen als Orientierungshilfe herangezogen werden.

6.5.1 Das BöB lässt – als *lex specialis* zu Art. 35 Abs. 1 VwVG – zunächst eine summarische Begründung genügen (Art. 23 Abs. 1 BöB). Erst in einem zweiten Schritt hat die Vergabestelle gemäss Art. 23 Abs. 2 BöB – auf Gesuch hin – den nicht berücksichtigten Anbieterinnen unter anderem den Preis des berücksichtigten Angebots (Bst. c), die wesentlichen Gründe für die Nichtberücksichtigung (Bst. d) und die ausschlaggebenden Merkmale und Vorteile des berücksichtigten Angebotes bekanntzugeben (Bst. e).

6.5.2 Die genannten Informationen hat die Beschwerdeführerin bereits mit der Vergabeverfügung erhalten. Die Verfügung lieferte ihr nicht nur Angaben zum Preis des berücksichtigten Angebots, sondern einen Vergleich sämtlicher Offerten aufgeschlüsselt nach deren massgeblichen Kosten und Erträgen. Zugleich wurde ihr mitgeteilt, dass ihr Angebot deutlich teurer (ca.

10%) gewesen sei, als das berücksichtigte Angebot. Implizit gab die Vorinstanz damit zu erkennen, dass letztlich nicht die Qualität den Ausschlag gegeben hat; die beiden Offerten lagen denn auch bei der Qualitätsbewertung beinahe gleich auf (berücksichtigtes Angebot der Beschwerdegegnerin [Grundvariante]: 494 Punkte; Angebot der Beschwerdeführerin 504 Punkte). Das bessere "Preis-Leistungs-Verhältnis" bzw. der deutlich günstigere Preis (bei beinahe gleicher Qualität) stellte zugleich das ausschlaggebende Merkmal für die Berücksichtigung der Grundvariante der Beschwerdegegnerin dar.

6.5.3 Die Beschwerdeführerin rügt, dass die Vorinstanz lediglich darlege, dass die beiden strittigen Offerten ungefähr gleich gute Bewertungen bei den Qualitätskriterien erzielt haben, nicht jedoch wie sie zu diesem Ergebnis gelangt sei. Zudem habe sie nicht einmal die Bewertung der Subkriterien bekannt gegeben. Lege die Vorinstanz ihre Überlegungen nicht dar, sei der Entscheid nicht nachvollziehbar.

Die Vorinstanz hält dagegen, dass keine detaillierte Begründung zur Bewertung der einzelnen Zuschlagskriterien abgegeben werden könne, da dies zwangsläufig zu einer Offenlegung von (vertraulichen) Offertinhalten führen würde. Auch aus Sicht der Beschwerdegegnerin steht die Begründung der Vergabeverfügung in einem Spannungsverhältnis zu den Geheimhaltungsinteressen der Anbieterinnen.

6.5.3.1 Hierzu fällt in Betracht, dass nach dem BöB nur ein beschränkter Anspruch auf eine Begründung besteht. So ist das gesamte (erstinstanzliche) Verfahren im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens dem Verfahrensgrundsatz der Vertraulichkeit (Art. 8 Abs. 1 Bst. d BöB) unterworfen. Danach hat die Vergabestelle den vertraulichen Charakter sämtlicher von einer Anbieterin gemachten Angaben zu wahren; dieser Grundsatz gilt ungeachtet des konkreten Inhalts oder eines Geheimhaltungsinteresses (vgl. GALLI/MOSER/LANG/STEINER, a.a.O., Rz. 1181).

6.5.3.2 Vom Vertraulichkeitsgrundsatz sind nur die oben auszugsweise aufgeführten Angaben gemäss Art. 23 Abs. 2 BöB ausgenommen (vgl. E. 6.5.1). Deren Bekanntgabe steht jedoch wiederum unter dem Vorbehalt, dass die Vergabestelle keine Informationen preisgeben muss, wenn dadurch berechnete wirtschaftliche Interessen der Anbieterinnen beeinträchtigt oder der laudere Wettbewerb zwischen ihnen verletzt würde (Art. 23 Abs. 3 Bst. b BöB).

6.5.3.3 Ferner schliesst der Grundsatz der Vertraulichkeit nicht nur im Vergabeverfahren die Weitergabe von Offerten bzw. Offertbestandteilen an die Konkurrenten aus, sondern auch in einem allfälligen Beschwerdeverfahren besteht nach der Praxis des Bundesverwaltungsgerichts ohne Zustimmung einer Anbieterin kein allgemeiner Anspruch auf Einsichtnahme in die Konkurrenzofferte (vgl. Urteile des BGer 2C_91/2013 vom 23. Juli 2013 E. 3.3 und 2P.193/2006 vom 29. November 2006 E. 3.1; Zwischenverfügungen des BVGer B-3797/2015 vom 3. September 2015 und B-1172/2011 vom 6. Mai 2011 E. 3.3). Dies dürfte regelmässig auch auf die technischen Auswertungen der Offerten zutreffen (zum Ganzen: GALLI/MOSER/LANG/STEINER, a.a.O., Rz. 1185 f.). Ist die Weitergabe dieser Informationen für das erstinstanzliche Vergabeverfahren grundsätzlich ausgeschlossen und im Beschwerdeverfahren nur mit dem Einverständnis der betroffenen Anbieterin möglich, können diese Angaben von vornherein nicht Gegenstand der Begründung der Vergabeverfügung bilden.

6.5.3.4 Damit hat der Gesetzgeber im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens die Wertungen getroffen, wie mit Interessenkollisionen zwischen dem Informationsbedürfnis der nicht berücksichtigten Anbieterin und dem Geheimhaltungsinteresse der Zuschlagsempfängerin umzugehen ist (vgl. GALLI/MOSER/LANG/STEINER, a.a.O., Rz. 1182). Die allgemeine Begründungspflicht (bzw. der Anspruch auf rechtliches Gehör) wird somit von den berechtigten Geheimhaltungsinteressen der Anbieterinnen zurückgedrängt (vgl. Zwischenverfügung B-3797/2015 [S. 5]).

6.5.4 Demnach läge auch aus dem Blickwinkel des BöB keine Verletzung der Begründungspflicht vor.

6.5.5 Die Wertungen des BöB können auf das Vergabeverfahren nach dem Personenbeförderungsgesetz übertragen werden, da dieses einen analogen Verfahrensgrundsatz der Vertraulichkeit kennt (vgl. Art. 32d Abs. 1 Bst. d PBG) und dasselbe Spannungsverhältnis zwischen Verfügungsbegründung und dem Schutz geheimhaltungsbedürftiger Angaben besteht (vgl. Zwischenverfügung des BVGer A-7718/2016 vom 25. April 2017 [S. 5], wonach kein allgemeiner Anspruch auf Einsicht in Konkurrenzofferten besteht).

6.5.6 Im konkreten Fall hat die Vorinstanz die Herleitung und Begründung der Ergebnisse aus der Qualitätsbewertung der einzelnen Offerten nicht offengelegt. In der Vergabeverfügung sind einzig die Resultate, welche die Offerten bezüglich der einzelnen Qualitätskriterien (jedoch exklusive der

Subkriterien) erzielen, aufgeführt. Wie die Vorinstanz zu Recht darlegt, würde die detaillierte Erläuterung der Bewertung der Zuschlagskriterien zu einer Offenlegung der konkreten Offertinhalte führen. Dadurch würde die Zuschlagsempfängerin zwangsläufig in ihren wirtschaftlichen Interessen beeinträchtigt, erhielte doch eine direkte Konkurrentin entscheidende Informationen über die Offerte und das darin zum Ausdruck kommende unternehmerische Know-how (Angebots- und Betriebskonzepte, Marketing, Kundenservice und –information, etc.). Dadurch würde der Grundsatz der Vertraulichkeit verletzt. Um dies zu verhindern, muss somit auch im konkreten Fall der Anspruch auf die Verfügungsbegründung gegenüber dem Geheimhaltungsinteresse zurücktreten. Folglich durfte und musste die Vorinstanz aufgrund der obigen Überlegungen keine weiterführenden Informationen zu den Resultaten der Qualitätsbewertungen liefern.

6.6

6.6.1 Schliesslich ist auf die Begründung der Konzessionsverfügung einzugehen. Darin führte die Vorinstanz aus, dass sich das Angebot der Beschwerdegegnerin im Vergabeverfahren als das wirtschaftlich Günstigste herausgestellt habe. Zudem entspreche das offerierte Angebot den ausgeschriebenen und bestellten Leistungen. Deshalb könne angenommen werden, dass das Angebot wirtschaftlich erbracht werden kann. Sodann könne das Angebotskonzept aufgrund der erwarteten Nachfrage und der Finanzierungsbereitschaft der Besteller als zweckmässig beurteilt werden. Die von der Beschwerdeführerin im erstinstanzlichen Verfahren vorgebrachten Einwände seien nicht stichhaltig, da andernfalls die Bewertung der Offerten im Vergabeverfahren zu einem anderen Resultat geführt hätte. Ferner seien weder für die Vorinstanz noch für die weiteren angehörten Stellen (darunter das Bundesamt für Umwelt und das Bundesamt für Raumentwicklung) Probleme bezüglich des Umweltschutzes oder Raumplanung erkennbar.

6.6.2 Demnach geht die Vorinstanz in der Konzessionsverfügung auf die von der Beschwerdeführerin vorgebrachten Einwände ein. Sie legt dar, dass sich diese mit Blick auf die Ergebnisse aus dem Vergabeverfahren als nicht stichhaltig erweisen und keine Probleme beim Umweltschutz und der Raumplanung ersichtlich seien. Damit erfüllt die Verfügung die Anforderungen an die Begründungspflicht. Insbesondere ist auch der Verweis auf die Ergebnisse aus dem Vergabeverfahren nicht zu bestanden, zumal diese die Grundlage für die Konzessionsvoraussetzung der Wirtschaftlich-

keit und Zweckmässigkeit bilden. Ohnehin liegt materiell nur ein Anfechtungsobjekt vor, bestehend aus einem Teil zur Vergabe der Transportleistungen und einem Teil zur Konzessionserteilung (vgl. oben E. 1.1).

6.7 Zusammengefasst waren sowohl die Vergabe- als auch die Konzessionsverfügung hinreichend begründet. Die Rüge der Verletzung der Begründungspflicht ist damit abzuweisen.

7.

7.1 Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung des Untersuchungsgrundsatzes. Bei der Beschwerdegegnerin handle es sich um einen staatlichen bzw. mit erheblichen staatlichen Mitteln ausgestatteten Betrieb. Vor dem Hintergrund des engen finanziellen Spielraums der Anbieterinnen, der markanten Unterschiede bei den offerierten Betriebskosten und des Umstandes, dass die Beschwerdegegnerin aus einem geschützten Markt (Stadt Bern) heraus operiere, hätte die Vorinstanz vertieft prüfen müssen, ob die Beschwerdegegnerin konzerninterne Bezüge effektiv zu Vollkosten verrechnet habe. Im Gegensatz zur Beschwerdegegnerin, die den Ortsverkehr von der Stadt Bern wohl in einer sog. "Quasi-Inhouse-Vergabe" erhalten habe, sei sie nicht Auftragsnehmerin analoger Vergaben der Eidgenossenschaft. Deshalb seien bei ihr aus der Staatsnähe abgeleitete formelle oder faktische Subventionen ausgeschlossen. Sinngemäss macht sie damit geltend, bei ihr bestehe keine geschützte Marktposition, weshalb ihre konzerninternen Bezüge zu Vollkosten ausgewiesen wurden.

7.2 Die Beschwerdegegnerin bestreitet, dass seitens der Beschwerdeführerin eine andere Ausgangslage bestehe. Diese sei eine Tochtergesellschaft der Schweizerischen Post AG, welche ihrerseits dem Bund gehöre. Sowohl die Beschwerdeführerin als auch sie würden im gleichen Markt agieren und denselben Spielregeln unterworfen sein. Sodann bestehe kein markanter Unterschied bei den ausgewiesenen Kosten. Deshalb habe die Vorinstanz auch keine besondere Prüfpflicht getroffen. Den beiden Bestellern seien ihre Kostenstruktur sowie jene der Beschwerdeführerin aus den zweijährig stattfindenden ordentlichen Bestellverfahren bekannt, weshalb sie eine Abweichung vom Vollkostenprinzip leicht hätten erkennen können. Ferner sei der Schluss unzutreffend, sie würde von einer vergaberechtsfreien "Quasi-Inhouse-Vergabe" profitieren, während sich die Beschwerdeführerin dem Wettbewerb stellen müsse. Die grosse Mehrheit der Verkehrsangebote werde ohne Ausschreibung vergeben, weshalb die Beschwerdeführerin nicht permanent dem Wettbewerb ausgesetzt sei.

7.3 Aus Sicht der Vorinstanz unterliegen die beiden Verfahrensparteien denselben Verhältnissen. Beide erhielten für ihre Transportleistungen Subventionen. Sodann verfüge die Beschwerdegegnerin über keine geschützte Marktposition, eine "Quasi-Inhouse-Vergabe" sei nicht belegt und die Beschwerdeführerin erbringe ihrerseits in mehr als der Hälfte sämtlicher Bustransportleistungen im regionalen Personenverkehr ihre Leistungen im Rahmen von Angebotsvereinbarungen, welche ohne Ausschreibungen abgeschlossen werden. Weiter würden die Ausschreibungsunterlagen eine Pflicht zur Vollkostenrechnung vorsehen. Deshalb habe sie davon ausgehen dürfen, dass diese Vorgabe eingehalten werde. Sodann hätten keine gegenteiligen Hinweise vorgelegen, welche sie zu weiteren Untersuchungen angehalten hätten. Der Umstand, dass die Offerte der Beschwerdegegnerin günstiger gewesen sei, genüge nicht, zumal von einem markanten Unterschied bzw. einem ungewöhnlich niedrigen Angebot keine Rede sein könne. Die Schlussfolgerung der Beschwerdeführerin, dass sich die Kostendifferenz zwischen ihrer Offerte und jener der Beschwerdegegnerin nur erklären liesse, da Letztere ihre Leistungen nicht oder nicht zu Vollkosten eingerechnet habe, gehe fehl. Nach dieser Logik müsste jede Offerte, die günstiger sei, als jene der Beschwerdeführerin wegen Verstosses gegen die Kalkulationsvorgaben von der Vergabe ausgeschlossen werden.

7.4

7.4.1 In der Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts ist anerkannt, dass die Offerte einer staatlichen Anbieterin, die auf einer unzulässigen Quersubventionierung beruht und deshalb geeignet ist, den Wettbewerb auf dem fraglichen Beschaffungsmarkt zu verfälschen, gegen den Grundsatz der Wettbewerbsneutralität verstösst. Sie erfüllt damit einen Ausschlussstatbestand gemäss Art. 11 BöB. Allein das Vorliegen eines Unterangebots genügt aber noch nicht für dessen Ausschluss. Solange beispielsweise der Fehlbetrag nicht auf unzulässige Weise mit Steuermitteln oder Erträgen aus dem Monopolbereich gedeckt wird, kann im Einzelfall ein Angebot zulässig sein, das unter den Selbstkosten liegt. Zudem besteht in der Regel keine unzulässige Wettbewerbsverzerrung, wenn die Offerte aufgrund rechtmässig ausgerichteter staatlicher Subventionen (mit-) beeinflusst wird (vgl. zum Ganzen BGE 143 II 425 E. 4.5).

7.4.2 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann sich aufgrund des Untersuchungsgrundsatzes die Pflicht der Vergabebehörde ergeben, weitergehende Abklärungen zu treffen, falls sich im Verlauf des Vergabeverfahrens konkrete Anhaltspunkte für einen Verstoss gegen den Grundsatz der Wettbewerbsneutralität ergeben. Insoweit könne die Vergabestelle gestützt auf die Mitwirkungspflicht der Anbieterin weitere Erklärungen, Bescheinigungen und Erläuterungen verlangen, dass ein Fehlbetrag im Angebot nicht mit unzulässigen Quersubventionen gedeckt werde (vgl. BGE 143 II 425 E. 5.3).

7.4.3 Vorliegend können die Erwägungen des Bundesgerichts zum öffentlichen Beschaffungsrecht ohne Weiteres auf die Vergabeverfahren für Transportleistungen nach dem Personenbeförderungsgesetz übertragen werden. Im einen wie im anderen Fall bestehen dieselben, nicht abschliessend geregelten Ausschlussgründe (vgl. Art. 32f PBG sowie Art. 11 BöB) und es werden vergleichbare Ziele mit dem Vergabeverfahren verfolgt. Folglich muss auch bei der Vergabe von Transportleistungen im Falle einer unzulässigen Quersubventionierung durch eine Anbieterin mit staatlichem Hintergrund auf einen Ausschlussstatbestand (Verletzung des Grundsatzes der Wettbewerbsneutralität) erkannt werden. In diesem Zusammenhang besteht für die Vergabestelle die Pflicht zu weiteren Abklärungen, wenn Anhaltspunkte für ein Unterangebot vorliegen.

7.4.4 Art. 27i Abs. 2 ARPV statuiert, dass der Besteller über ein offerierendes Unternehmen Erkundigungen einholen kann, wenn einerseits der Verdacht auf einen Ausschlussgrund nach Art. 32f PBG besteht oder die ungedeckten Kosten des Verkehrsangebots aussergewöhnlich niedrig erscheinen. Zwar beinhaltet diese Bestimmung – vor dem Hintergrund der Prinzipien der Gleichbehandlung und Transparenz (Art. 32d Abs. 1 Bst. a sowie Art. 32e Abs. 2 PBG; Art. 27i Abs. 1 ARPV; vgl. BGE 143 II 425 E. 5.2) – lediglich das Recht der Vergabestelle, weitere Abklärungen zu treffen. Besteht jedoch nach dem oben Gesagten eine Abklärungspflicht bei konkreten Anhaltspunkten, definiert Art. 27i Abs. 2 ARPV gleichermaßen die Schwelle für die zwingende Einholung weiterer Erkundigungen durch die Vergabestelle (vgl. auch zum Bestellverfahren: Art. 18 Abs. 2 ARPV, wonach von den Kantonen eine Offertprüfung durch das BAV verlangt werden kann, wenn es bei den Kennzahlen erhebliche, vom Transportunternehmen nicht hinreichend begründete Unterschiede gegenüber anderen Transportunternehmen gibt).

7.5

7.5.1 Nach dem Gesagten müssen somit Anzeichen für eine unzulässige Quersubventionierung aufgrund eines aussergewöhnlich tiefen Angebots bestehen. Dies gilt es im Folgenden zu prüfen.

7.5.2 Werden die verschiedenen Angebote der Vergabe gegenübergestellt, zeigt sich folgendes Bild:

Die Beschwerdeführerin kalkulierte für 10 Jahre mit Betriebskosten von 18,7 Mio. Fr., die Y._____ AG mit 17,4 Mio. Fr. und die Beschwerdegegnerin mit 16,1 Mio. Fr. (sog. Grundvariante). Daraus folgt, dass das Angebot der Beschwerdegegnerin lediglich 14% unter jenem der Beschwerdeführerin bzw. 7.5% unter jenem der Y._____ AG liegt. Demnach kann von einem "markanten Unterschied" keine Rede sein. Vielmehr zeigt die Einordnung der verschiedenen Angebote, dass die Betriebskostenkalkulation der Beschwerdegegnerin nicht ungewöhnlich tief erscheint, zumal auch die Y._____ AG eine um 1,3 Mio. Fr. tiefere Kalkulation gegenüber der Beschwerdeführerin einreichte und sich damit ungefähr in der Mitte der Angebote der beiden Verfahrensparteien bewegt. Werden darüber hinaus die Ertragskalkulationen (für 10 Jahre) verglichen, fällt auf, dass die Y._____ AG mit 9,6 Mio. Fr. mit den höchsten Erträgen rechnete. Danach folgt die Beschwerdegegnerin mit 9,3 Mio. Fr. und die Beschwerdeführerin mit 8,6 Mio. Fr.. Die von der Beschwerdegegnerin geschätzten Erträge liegen im Vergleich mit der Beschwerdeführerin nur um 8% höher. Sie sind damit nicht ungewöhnlich hoch, zumal die Ertragskalkulation der Y._____ AG sogar um 11.6% über jener der Beschwerdeführerin liegt.

7.5.3 Insgesamt sind die Abweichungen bei den Betriebskosten und Erträgen zu gering; es liegt kein ungewöhnlich tiefes Angebot vor, welches die Vorinstanz zu weiteren Abklärungen hätte veranlassen müssen. Die Vorinstanz durfte ohne Weiteres auf die eingereichten Zahlen abstellen. Dies gilt erst recht, wenn einerseits berücksichtigt wird, dass die Anbieterinnen in den Ausschreibungsunterlagen explizit dazu angehalten wurden, ihre Offerte und damit allfällige konzerninterne Bezüge für Leistungen zu Vollkosten zu rechnen (vgl. Ausschreibungsunterlagen, Wegleitung zum Ausfüllen der Offertformulare [vi-act. 3, Beilage 7], S. 6; Fragebeantwortung Ausschreibung Münsingen/Belp vom 5. Februar 2016 [bf-act. 9], Frage 16). Andererseits bestätigte sowohl die Beschwerdegegnerin als auch sämtliche weiteren Anbieterinnen in der sog. Eigendeklaration zu den Mindestvorgaben (vgl. Formular 6 der Offerte der Beschwerdegegnerin [bg-act. 6, Re-

gister 6]), dass sie die Kalkulation mit Vollkosten gerechnet, sämtliche gesetzlichen Vorgaben (Arbeitszeitgesetz vom 8. Oktober 1971 [AZG, SR 822.21]; Verordnung über das Rechnungswesen der konzessionierten Unternehmen vom 18. Januar 2011 [RKV, SR 742.221]) eingehalten sowie den massgeblichen Gesamtarbeitsvertrag für die Bus- und Nahverkehrsbetriebe im Kanton Bern, Ausgabe 2014 [vi-act. 10; nachfolgend: GAV Kanton Bern] bei der Kalkulation berücksichtigt haben.

7.5.4 Nach dem Gesagten hat die Vorinstanz den Untersuchungsgrundsatz nicht verletzt. Da keine Anhaltspunkte für ein Unterangebot vorlagen, hatte die Vorinstanz keinen Anlass, Abklärungen hinsichtlich einer allfälligen unzulässigen Quersubventionierung vorzunehmen.

8.

8.1 Die Beschwerdeführerin rügt konkret eine unzulässige Quersubventionierung. Die Kostenofferte der Beschwerdegegnerin liege für die ersten vier Jahre um 2,6 Mio. Fr. (bzw. Fr. 650'000.– pro Jahr) tiefer als ihre Kostenkalkulation. Die Markterfahrung zeige indes, dass der finanzielle Handlungsspielraum bescheiden sei, die Personalkosten sich nach denselben gesetzlichen Regelungen zu richten hätten und die Fahrzeugbeschaffungs- und Betriebskosten für alle Anbieterinnen in etwa gleich hoch seien. Würden die Kosten richtig kalkuliert, betrage die Differenz zwischen dem Angebot der Beschwerdeführerin und der Beschwerdegegnerin nur noch Fr. 345'000.–. Dies lasse darauf schliessen, dass die Beschwerdegegnerin – aufgrund ihrer geschützten Marktposition in der Stadt Bern – allfällige konzerninterne Bezüge für einzelne Leistungen nicht zu Vollkosten kalkuliert habe. Im Einzelnen macht sie dies an folgenden Kostenpositionen fest (E. 8.1.1–8.1.5).

8.1.1

8.1.1.1 Die Beschwerdeführerin bringt vor, dass der GAV Kanton Bern drei Lohnzonen unterscheide. Die Beschwerdegegnerin verfüge mit dem Betriebshof am Eigerplatz in der Stadt Bern einen Standort, der in die Zone 3 falle und nicht wie in der Offerte angegeben in die Lohnzone 2. Aus diesem Grund lägen die betrieblichen Durchschnittsentschädigungen für einen Fahrdienstangestellten (ohne Sozialkosten) mit Vollzeitpensum in der Zone 3 um rund Fr. 7'000.– höher. Hochgerechnet auf die erforderlichen rund 10 Fahrdienstangestellten, seien die Personalkosten (inkl. 15 % Sozialbeiträge des Arbeitgebers) somit rund Fr. 80'000.– pro Jahr höher als ausgewiesen. Für den Fall, dass die Linien der Beschwerdegegnerin unter

die Lohnzone 2 fallen würden, macht sie geltend, es handle sich beim Netz der Beschwerdegegnerin nicht um ein abgegrenztes Midi-/Minibusnetz, da sowohl Standard- als auch Midi-/Minibusse eingesetzt werden. Aus diesem Grund komme die tiefere Durchschnittsentschädigung für lediglich auf Midi-/Minibusnetzen einsetzbare Angestellte nur zur Anwendung, wenn die Entschädigung für jeden Betriebsteil gesondert zwischen uneingeschränkt und eingeschränkt einsetzbaren Mitarbeitern berechnet werde. Dies habe die Beschwerdegegnerin nicht gemacht, weshalb sie durchwegs mit der höheren Durchschnittsentschädigung von Fr. 75'450.– für uneingeschränkt einsetzbares Personal hätte offerieren müssen. Die Beschwerdegegnerin habe jedoch unzulässigerweise mit einem Durchschnittslohn von lediglich Fr. 72'855.– kalkuliert und damit den GAV Kanton Bern verletzt.

8.1.1.2 Die Beschwerdegegnerin bestreitet, dass die Standorte der Betriebshöfe für die Zuordnung zur Lohnzone massgebend seien. Es sei einzig auf die zu vergebenden Linien abzustellen, welche gemäss GAV Kanton Bern allesamt in der Lohnzone 2 lägen. Ebenso würden auch die Ausschreibungsunterlagen die Linien der Lohnzone 2 zuordnen. Da es sich um ein abgegrenztes Midi-/Minibusnetz handle, sei zudem nur die tiefere Durchschnittsentschädigung für eingeschränkt einsetzbare Angestellte geschuldet. Die von der Beschwerdegegnerin offerierte Durchschnittsentschädigung liege deutlich darüber; der GAV Kanton Bern sei somit nicht verletzt. Schliesslich könne für die Frage der Höhe der Durchschnittsentschädigung nicht allein auf die Fahrzeuggrösse (Standardbus vs. Midi-/Minibus) abgestellt werden. Vielmehr sei relevant, ob beispielsweise die Verhältnisse für das Fahrpersonal im Vergleich zum städtischen Gebiet einfacher seien. Dies sei vorliegend zweifelsfrei der Fall. Folglich sei die Durchschnittsentschädigung korrekt festgesetzt worden.

8.1.1.3 Die Vorinstanz teilt die Auffassung der Beschwerdegegnerin betreffend die Zuordnung der strittigen Linien zur Lohnzone 2.

8.1.1.4 Den Ausschreibungsunterlagen lässt sich entnehmen, dass sämtliche ausgeschriebenen Linien der Lohnzone 2 gemäss dem GAV Kanton Bern zuzuordnen sind. Bereits daraus folgt, dass die Lage der Linien der entscheidende Anknüpfungspunkt ist und nicht der Standort eines Betriebshofes. In diesem Sinn sieht auch Ziff. 5.11 des GAV Kanton Bern vor, dass Transportunternehmen, die in verschiedenen regionalen Liniennetzen tätig sind, jeweils innerhalb des gleichen, betrieblich zusammenhängenden Netzgebietes die Durchschnittsentschädigung (einer Lohnzone) einzuhalten haben. Mit anderen Worten sind demnach das Netzgebiet und mithin

das Liniennetz massgeblich. Folglich hat der Betriebshof am Eigerplatz keinen Einfluss auf die Zuordnung der ausgeschriebenen Linien. Diese liegen gemäss der Übersichtskarte (vgl. Anhang 2 zum GAV Kanton Bern) ausschliesslich in der Lohnzone 2. Mithin hat die Beschwerdegegnerin ihrer Offerte zu Recht die Durchschnittentschädigungen der Lohnzone 2 zugrunde gelegt.

8.1.1.5 Schliesslich legt die Beschwerdegegnerin überzeugend dar, dass für die Frage der Qualifikation als Midi-/Minibusnetz nicht allein auf die Fahrzeuggrösse abzustellen ist. Sie verweist hierzu auf die übereinstimmende Auslegung der betreffenden GAV-Bestimmung der Sozialpartner des GAV Kanton Bern (Ziff. 2.5 GAV Kanton Bern; vgl. Schreiben vom 20. Mai 2010 [bg-act. 24]). Danach sind zusätzlich die örtlichen Verhältnisse, die Strecke, die Art und Weise der Arbeit oder das Netz für die Qualifikation relevant, da der Standardbus keine höheren Anforderungen an das Fahrpersonal stelle als der Midibus. Auf diese Auslegung ist vorliegend abzustellen. Die örtlichen Verhältnisse sind im konkreten Fall im Vergleich zum städtischen Gebiet unbestrittenermassen einfach. Folglich konnte die Beschwerdegegnerin in ihrer Offerte auf die tiefere Durchschnittentschädigung für nur auf abgegrenzten Midi-/Minibusnetzten einsetzbare Angestellte abstellen. Die Personalkosten wurden somit korrekt ausgewiesen. Eine Verletzung des GAV Kanton Bern ist nicht ersichtlich.

8.1.2

8.1.2.1 Die Beschwerdeführerin rügt, dass das Betriebskonzept der Beschwerdegegnerin lediglich einen Fahrzeugbedarf von 11 Bussen ausweise. Aus dem Konzessionsgesuch gehe jedoch hervor, dass täglich ein Reservefahrzeug zum Einsatz komme. Ein technischer Mitarbeiter würde jeweils montags bis freitags früh morgens mit einem Standardbus vom Depot Eigerplatz nach Wichtrach fahren, dort die Ausfahrt der Fahrzeuge beaufsichtigen und anschliessend wieder ins Depot zurückkehren. Entsprechend sei ein Fahrzeugbedarf von 12 Bussen ausgewiesen.

8.1.2.2 Die Beschwerdegegnerin bestreitet, dass sie nur 11 Fahrzeuge in die Offerte eingerechnet habe. Neben den regulär erforderlichen 11 Fahrzeugen habe sie einen Pool an Reservefahrzeugen ausgewiesen, welche auf mehreren Linien zum Einsatz gelangen würden. Die Kosten für die Reservefahrzeuge seien pro Kilometer in die Offerte eingerechnet; der prozentuale Anteil der Reservefahrzeuge an den Leistungskilometern werde im Formular 2 (finanzielle Angaben) ausgewiesen.

8.1.2.3 Die Vorinstanz bestätigt, dass die Reservefahrzeuge von der Beschwerdegegnerin im Betriebskonzept ausgewiesen wurden und nicht ersichtlich sei, dass deren Kosten nicht in die Kalkulation eingeflossen seien.

8.1.2.4 In der Offerte hat die Beschwerdegegnerin einerseits explizit dargelegt, dass sie neben den regulären Fahrzeugen über einen Reservepool von je drei Standard- und drei Midibussen verfügt. Andererseits greift sie auf Erfahrungszahlen bezüglich der von Reservefahrzeugen prozentual an der gesamten Kilometerleistung gefahrenen Strecke zurück (vgl. Formular 1, Kapitel 4 [Betriebskonzept] der Offerte der Beschwerdegegnerin [bg-act. 6], Ziff. 4.2.6 ff.). Gestützt auf die derart ermittelte Kilometerleistung der Reservefahrzeuge rechnete die Beschwerdegegnerin gemäss ihren Erläuterungen die darauf entfallenden Mehrkosten pro Kilometer in die variablen Unterhalts- und Betriebskosten ein (vgl. Formular 1, Kapitel 6 [Erläuterungen zur Offertkalkulation] der Offerte der Beschwerdegegnerin [bg-act. 6], Ziff. 6.1.4). Wie die Vorinstanz ausführt, sei nicht ersichtlich, dass die entsprechenden Mehrkosten nicht in die Kostenkalkulation eingeflossen seien. Darauf ist abzustellen; mithin sind die Kosten vollständig ausgewiesen worden.

8.1.3

8.1.3.1 Die Beschwerdeführerin bringt vor, das Betriebskonzept der Beschwerdegegnerin sehe lediglich zwei Betriebsstandorte (Bern und Wichtrach) vor. Sie selbst habe ein derartiges Konzept mit zwei Standorten geprüft und schliesslich verworfen, da es im Vergleich zu drei Standorten zu beinahe doppelt so vielen Leerkilometern führen würde. Aus diesem Grund müsste die Offerte erhebliche Mehrkosten für zusätzliche Leerfahrten ausweisen. Da dies jedoch nicht der Fall sei, sei zu bezweifeln, dass sie die Mehrkosten der zusätzlichen Leerkilometer in ihre Offerte eingerechnet habe. Es sei von einem Mehraufwand von 35'000 km und Kosten von rund Fr. 200'000.– auszugehen.

8.1.3.2 Die Beschwerdegegnerin erachtet die Schlussfolgerung der Beschwerdeführerin als unzulässig. Die Beschwerdeführerin könne nicht aus ihrer Kostenstruktur schliessen, dass ein Konzept mit zwei Betriebsstandorten nicht funktioniere. Sie habe vielmehr sämtliche Ein-, Aus- und Überfahrten (sog. Leerkilometer und Leerfahrten) zu Vollkosten in die Offerte eingerechnet. Diese Angaben habe sie transparent in verschiedenen Formularen, Übersichten und graphischen Fahrplänen ausgewiesen.

8.1.3.3 Die Vorinstanz weist darauf hin, dass die Offerte der Beschwerdegegnerin deutlich mehr Leerkilometer und Einsatzstunden für Leerfahrten aufweise, als die Offerte der Beschwerdeführerin. Dies stimme mit dem Garagierungskonzept überein. Zudem lägen auch keine Hinweise vor, dass die anfallenden Kosten nicht in die Kalkulation eingeflossen seien. Die Beschwerdeführerin äussere hierzu lediglich Vermutungen zur Kostenstruktur der Beschwerdegegnerin.

8.1.3.4 Aus einem Vergleich der beiden Offerten (Formular 2: Finanzielle Angaben) folgt, dass die gefahrenen Leerkilometer, der Anteil der Leerkilometer an den gesamten Fahrzeugkilometern und auch die Einsatzstunden für Leerfahrten bei der Beschwerdegegnerin (je für sämtliche Linien) markant höher liegen als bei der Beschwerdeführerin. Diese Unterschiede dürften – wie die Vorinstanz darlegt – vor allem dem Garagierungskonzept der Beschwerdegegnerin geschuldet sein, welches lediglich zwei Betriebsstandorte vorsieht und damit verstärkt zu Leerfahrten führt. Finden die Unterschiede der beiden Betriebskonzepte letztlich ihren Niederschlag in den Kalkulationsgrundlagen und Kennzahlen, erscheinen die Konzepte als plausibel. Damit kann als erstellt gelten, dass die anfallenden Leerfahrten korrekt ausgewiesen wurden und letztlich die gesamten Kosten in die Berechnung eingeflossen sind. Das Vorbringen der Beschwerdeführerin erweist sich als unbegründet.

8.1.4

8.1.4.1 Die Beschwerdeführerin bestreitet das Betankungskonzept der Beschwerdegegnerin. Dieses sehe vor, dass die Busse auf den drei Ortsbuslinien in Münsingen (Nr. 30.161, 30.162 und 30.163) werktags während der Standzeit der Fahrzeuge am Bahnhof Münsingen von 10 Minuten betankt werden sollen. Dieses Zeitfenster reiche nicht aus, da der Bus bis zur nächsten Tankstelle einen Hin- und Rückweg von insgesamt 2.8 km zurücklegen müsse, der zudem über die erfahrungsgemäss verstopfte Thunstrasse und die Alte Bahnhofstrasse führe. Aus diesem Grund sei davon auszugehen, dass die Betankung am Ende des Dienstes durchgeführt werden müsse. Dies bedeute einen zusätzlichen zeitlichen Aufwand und dürfte Mehrkosten von Fr. 5'000.– pro Jahr ausmachen.

8.1.4.2 Die Beschwerdegegnerin entgegnet, dass der Bus einen anderen Weg zur Tankstelle nehmen werde. Dies erlaube es, die Verkehrsbehinderungen auf der Thunstrasse möglichst zu umgehen. Zudem erfolge die Betankung montags bis freitags erst um 18:23 Uhr bzw. 19:23 Uhr und damit ausserhalb der Hauptverkehrszeiten. Samstags werde der Bus entweder

um 16:23 Uhr oder 17:23 Uhr betankt; an diesem Tag würden jedoch keine grösseren Behinderungen auftreten. Ausgehend von einer Strecke von 1.1 km pro Weg und einer durchschnittlichen Geschwindigkeit von 25 km/h dauere der gesamte Betankungsvorgang 9.2–9.7 Minuten. Zudem betrage das Zeitfenster nicht 10 sondern 12 Minuten.

8.1.4.3 Die Ausführungen der Beschwerdegegnerin erachtet das Bundesverwaltungsgericht als plausibel. Entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführerin ist von einer kürzeren Strecke von rund 1.15 km pro Weg auszugehen (vgl. Messung im Geoportal des Bundes: <<https://map.geo.admin.ch>>). Ferner erscheinen die angenommene Durchschnittsgeschwindigkeit sowie die einkalkulierte Zeit pro Arbeitsschritt beim Betankungsvorgang als angemessen und der Beschwerdegegnerin stehen für die Betankung jeweils 12 Minuten zur Verfügung, wie sich aus den Fahrplänen ergibt (vgl. Formular 1, Kapitel 3 [Fahrplanangebot Grundvariante, Beilage B] der Offerte der Beschwerdegegnerin [bg-act. 6]). Insgesamt ist das Betankungskonzept realistisch. Es ist nicht einzusehen, weshalb für das Personal ein zusätzlicher Zeitaufwand anfallen sollte. Die Rüge der Beschwerdeführerin erweist sich damit als unbegründet.

8.1.5

8.1.5.1 Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, dass das Garagierungskonzept der Beschwerdegegnerin mit lediglich 2 Standorten viele Fahrverschiebungen nötig mache, da die Ablösefahrer jeweils nach Belp, Münsingen und Konolfingen gelangen müssen. Den ihr vorliegenden Auszügen aus dem Betriebskonzept der Beschwerdegegnerin sei jedoch nicht zu entnehmen, ob und wie die Fahrverschiebungen berücksichtigt worden seien. Folglich sei weder garantiert, dass das Arbeitszeitgesetz eingehalten werde noch zu Vollkosten kalkuliert worden sei.

8.1.5.2 Die Beschwerdegegnerin wendet dagegen ein, dass sie einerseits die Arbeitszeit für den technischen Mitarbeiter, welcher vor allem für die Gewährleistung der Fahrzeugreserve nötig sei (vgl. oben E. 8.1.2.1), vollständig berücksichtigt habe. Andererseits habe sie sämtliche Reisezeiten der Ablösefahrer, welche als Arbeitszeit gelten, vollständig in die Personalkosten miteingerechnet. Sie legt hierzu den Zeitbedarf für sämtliche Ablösefahrten gesondert dar. Für jedes Fahrplanjahr seien schliesslich die hierzu nötigen Stunden und die anfallenden Kosten im Formular 2 (finanziellen Angaben) ihrer Offerte ausgewiesen.

8.1.5.3 Die Vorinstanz bestätigt, dass die Beschwerdegegnerin die für die Verschiebung der Fahrer anfallende Reisezeit in der Offerte zu Vollkosten ausgewiesen hat.

8.1.5.4 Aus der Offerte folgt, dass die Personalkosten des technischen Mitarbeiters unter der Kostenstelle Betriebskosten ausgewiesen werden. Diese Position enthält die Overheadkosten für Technik und Betrieb mitsamt den darunter fallenden Personalkosten (vgl. Formular 1, Kapitel 6 [Erläuterung zur Offertkalkulation] der Offerte der Beschwerdegegnerin [bg-act. 6], Ziff. 6.15). Ausserdem werden die Reisezeiten der Ablösefahrer im Formular 2 (finanzielle Angaben) bei den Kalkulationsgrundlagen unter der Kategorie "zusätzliche Einsätze inkl. Zeitzuschläge" in Stunden ausgewiesen (Formular 2 der Offerte der Beschwerdegegnerin [bg-act. 6]). Die dadurch anfallenden Betriebskosten sind sodann – wie die Vorinstanz bestätigt – im Rahmen der Planrechnung berücksichtigt worden. Im Übrigen hat die Beschwerdegegnerin ausdrücklich bestätigt, dass sie mit ihrer Offerte sämtliche gesetzlichen Vorgaben, insbesondere das AZG sowie die RKV, welche eine Vollkostenrechnung verlangt (Art. 13 Abs. 1 RKV), bei der Kalkulation berücksichtigt habe. Auch aus diesem Grund kann davon ausgegangen werden, dass die Reisezeiten der Ablösefahrer vollständig als Arbeitszeit und letztlich zu Vollkosten erfasst wurden. Die Rüge der Beschwerdeführerin erweist sich somit als unbegründet.

8.2

8.2.1 Die Beschwerdeführerin macht schliesslich geltend, dass auch die Ertragskalkulation der Beschwerdegegnerin nicht realistisch sei. Die Beschwerdegegnerin rechne mit einem Ertrag von 9,3 Mio. Fr. für die nächsten vier Jahre. Dieser liege Fr. 700'000.– (bzw. Fr. 175'000.– pro Jahr) höher als der von ihr ausgewiesene Ertrag, obwohl beide dasselbe Angebot aufweisen würden und in demselben Markt tätig seien. Zudem liessen sich auch keine nennenswerten Nebenerträge mittels Werbung erzielen.

8.2.2 Die Beschwerdegegnerin hält dagegen, dass die von ihr ausgewiesenen Erträge in einem Gesamtvergleich sämtlicher eingereicherter Offerten nicht "fragwürdig aus dem Gesamtbild ausscheren" würden. Sie weist daraufhin, dass die Schätzung künftiger Erträge nicht exakt erfolge könne. Die deklarierten Erträge würden auf Erfahrungswerten der vergangenen Jahre (z.B. der Linien 30.331, 30.332, 30.334 und 30.160) und der geschätzten Nachfrage nach Verkehrsdienstleistungen aufgrund von Prognosemodellen zur Bevölkerungsentwicklung, und der wirtschaftlichen Attrak-

tivität der Region basieren. Zudem gehe das Angebotskonzept Regionalverkehr des Kantons Bern (STEP, Ausbauschnitt 2020) im betreffenden Korridor von einer Verkehrszunahme von bis zu 40% aus, was zu einer höheren Auslastung der strittigen Linien führen werde.

8.2.3 Die Vorinstanz weist darauf hin, dass die Verkehrserlöse (ohne die Option Halbstundentakt für die Linie 30.160) ähnlich hoch seien. Eine Differenz bestünde lediglich bei den höheren Nebenerlösen und den Mehrerträgen bei Realisierung der Option. Die Nebenerlöse seien mit rund 9% der Verkehrserträge zwar relativ hoch. Sie seien aber von der Beschwerdegegnerin begründet worden und befänden sich auf einem vergleichbaren Niveau wie der drittplatzierten Y. _____ AG. Was die Mehrerträge bei Realisierung der Option Halbstundentakt für die Linie 30.160 anbelange, seien diese schwer abschätzbar. Bei dieser Ertragsposition stünde den Anbieterinnen ein erheblicher Ermessensspielraum zu, zumal sie auch für die ersten 4 Betriebsjahre das Erlösrisiko vollumfänglich selbst zu tragen habe.

8.2.4 Für das Bundesverwaltungsgericht besteht kein Anlass, die gemachten Angaben in Zweifel zu ziehen. Die Erträge der beiden Offerten der Parteien weichen um 12% voneinander ab. Allein deshalb sind die gemachten Angaben nicht als unrealistisch einzustufen. Einerseits geht es – wie die Beschwerdegegnerin zu Recht darlegt – um Schätzungen künftiger Erlöse, welche immer mit Unsicherheiten behaftet sind. Andererseits lassen sich die Unterschiede unter anderem auf die höheren Nebenerlöse der Beschwerdegegnerin zurückführen, welche im Durchschnitt um über Fr. 120'000.– (pro Jahr) höher liegen als die Nebenerlöse der Beschwerdeführerin. Wie die Vorinstanz festhält, hat die Beschwerdegegnerin diese plausibel mit Verkehrsmittelwerbung (APG) und Verkaufsprovisionen begründet. Im Übrigen besteht auch kein Anreiz, zu optimistisch zu kalkulieren, da die Anbieterinnen letztlich das Erlösrisiko für die ersten vier Jahre tragen.

8.3 Zusammengefasst vermag die Beschwerdeführerin die Kosten- und Ertragskalkulationen der Beschwerdegegnerin nicht in Zweifel zu ziehen. Die von der Beschwerdeführerin beanstandeten Positionen sind vollständig in der Kalkulation erfasst und es ist nicht ersichtlich, dass die Beschwerdegegnerin diese nicht nach dem Vollkostenprinzip berechnet bzw. die Erträge zu hoch ausgewiesen hätte. Mithin ist von einem kostendeckenden Angebot auszugehen.

8.4 Ist ein Unterangebot nicht erstellt, muss letztlich auch nicht geklärt werden, ob die Beschwerdegegnerin den Ortsverkehr in der Stadt Bern in einer "Quasi-Inhouse-Vergabe" erhalten habe und demzufolge ihr Angebot mit Mitteln aus dieser "geschützten Marktposition" in unzulässiger Weise hätte quersubventionieren können. Im Übrigen sei darauf hingewiesen, dass allein aus dem Umstand, dass die Beschwerdegegnerin für die Erbringung von Transportleistungen im Ortsverkehr der Stadt Bern Subventionen erhält, noch nicht auf eine unzulässige Wettbewerbsverzerrung im Rahmen der vorliegend strittigen Vergabe geschlossen werden kann. Denn nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung stellt ein durch rechtmässig ausgerichtete Subventionen (mit-)beeinflusstes Angebot in der Regel noch kein unzulässiges Unterangebot dar (vgl. BGE 143 II 425 E. 4.5 mit zahlreichen Hinweisen).

8.5 Nach dem Gesagten handelt es sich bei der Offerte der Beschwerdegegnerin nicht um ein unzulässiges, nicht kostendeckendes Angebot. Mit hin hat die Vorinstanz die beiden Offerten der Beschwerdeführerin und der Beschwerdegegnerin zu Recht miteinander verglichen. Die Rüge einer rechtsungleichen Behandlung, da sie ein unzulässiges Unterangebot zugelassen haben, und damit ein Verstoss gegen Art. 8 BV erweist sich als unbegründet. Ferner ist nicht ersichtlich, dass die Vergabe darüber hinaus rechtsfehlerhaft erfolgt sein sollte. Folglich besteht keine Veranlassung, die Vergabeverfügung insgesamt (betreffend den Orts- und Regionalverkehr) oder teilweise aufzuheben und der Beschwerdeführerin den Zuschlag zu erteilen oder die Beschwerdegegnerin von der Vergabe auszuschliessen. Sämtliche diesbezüglichen Begehren der Beschwerdeführerin sind abzuweisen.

9.

9.1 Die Beschwerdeführerin rügt schliesslich, dass das Angebot der Beschwerdegegnerin nicht wirtschaftlich bzw. nicht zweckmässig erbracht werden könne. Sie verweist auf die bereits im Zusammenhang mit der Vergabeverfügung vorgebrachten Kritikpunkte (ungenügende bzw. keine Berücksichtigung der Fahrzeugreserve, der Leerkilometer, des Zeitaufwands für die Betankung und der Ablösefahrer [vgl. oben E. 8.1.1–8.1.5]) sowie die damit verbundenen Mehrkosten. Diese Aspekte habe die Vorinstanz nicht, falsch oder unvollständig abgeklärt und geprüft. Aus den genannten Gründen sei die Konzessionsverfügung aufzuheben.

Die Beschwerdegegnerin hält dagegen, dass sie die von der Beschwerdeführerin vorgebrachten Kritikpunkte betreffend die Wirtschaftlichkeit widerlegt habe. Zudem hätten im Vorfeld der Konzessionsvergabe zahlreiche Behörden und private Transportunternehmen (darunter die Y. _____ AG) ihr Einverständnis zum Konzessionsgesuch der Beschwerdegegnerin gegeben. Die Voraussetzungen der Wirtschaftlichkeit und Zweckmässigkeit seien erfüllt.

Nach Ansicht der Vorinstanz sind die vorgebrachten Kritikpunkte weder für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit noch der Zweckmässigkeit des Angebots relevant. Hierfür genüge es, wenn allein auf das Preis-Leistungsverhältnis abgestellt werde. Da mit einer öffentlichen Ausschreibung das wirtschaftlich günstigste Angebot ermittelt werden soll, sei das Ergebnis eines Vergabeverfahrens per se wirtschaftlich und zweckmässig im Sinn von Art. 11 VPB. Vorliegend weise die Beschwerdegegnerin das beste Preis-Leistungs-Verhältnis auf, weshalb es auch die Konzessionsvoraussetzungen erfülle.

9.2 Damit eine Personenbeförderungskonzession erteilt werden kann, muss ein Unternehmen unter anderem nachweisen, dass das beantragte Verkehrsangebot zweckmässig und wirtschaftlich erbracht werden kann (Art. 9 Abs. 2 Bst. a PBG) und insbesondere keine wesentlichen Interessen der Raumplanung und des Umweltschutzes entgegenstehen (Art. 11 Abs. 1 Bst. a VPB).

9.3 Oben wurde bereits ausführlich dargelegt, dass die von der Beschwerdeführerin vorgebrachten Rügen, wonach das Angebot der Beschwerdegegnerin nicht kostendeckend sei, nicht zutreffen. Mithin hat die Vorinstanz dieses Angebot richtigerweise mit den Offerten der weiteren Anbieterinnen verglichen. Da das Vergabeverfahren den Zweck verfolgt, das wirtschaftlich günstigste Angebot zu eruieren und dabei die Qualität, das Angebotskonzept, die Erlöse, die Kosten und die Umweltverträglichkeit zu berücksichtigen sind (vgl. Art. 32g Abs. 1 und 2 PBG), führt ein korrekt durchgeführtes Vergabeverfahren letztlich zum Angebot, das zugleich die Konzessionsvoraussetzungen (am besten) erfüllt, da kein anderes Unternehmen die Transportleistungen günstiger und/oder besser erbringen kann. Vorliegend ergab die durchgeführte Nutzwertanalyse, dass sich die von der Beschwerdegegnerin offerierte Grundvariante gegenüber allen anderen Offerten durchgesetzt hat. Sie wies das beste Preis-Leistungs-Verhältnis auf, womit sie von der Vorinstanz zu Recht als wirtschaftlich und zweckmässig im Sinn von Art. 9 Abs. 2 Bst. a PBG qualifiziert wurde. Dass im Übrigen

die weiteren Konzessionsvoraussetzungen gemäss Art. 9 PBG und Art. 11 VPB nicht erfüllt sein sollten, wird weder von der Beschwerdeführerin vorgebracht, noch ist solches ersichtlich. Damit ist die Konzessionsverfügung zu bestätigen.

10.

Zusammengefasst erweisen sich die Vergabe- und Konzessionsverfügung als rechtmässig. Die Beschwerde ist somit abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

11.

Es bleibt über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Beschwerdeverfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht zu befinden.

11.1 Die Verfahrenskosten werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Beschwerdeführerin ist insgesamt als vollständig unterliegend zu betrachten, da sie einzig mit ihrem Begehren um Akteneinsicht teilweise und damit in unbedeutendem Umfang durchdringt. Sie hat die auf Fr. 5'000.– festgesetzten Verfahrenskosten zu tragen (Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der von der Beschwerdeführerin einbezahlte Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 5'000.– wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

11.2 Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei ist von Amtes wegen oder auf Begehren hin eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. VGKE). Das Bundesverwaltungsgericht legt die Parteientschädigung aufgrund einer detailliert einzureichenden Kostennote oder, wenn keine (hinreichend detaillierte) Kostennote eingereicht wird, aufgrund der Akten fest (Art. 14 VGKE; vgl. Urteil des BVGer A-3841/2014 vom 1. Juli 2015 E. 2.2 mit Hinweis).

Vorliegend ersuchte die Beschwerdegegnerin das Bundesverwaltungsgericht, sie zur Einreichung einer Honorarnote einzuladen. Praxisgemäss wird derartigen Begehren jedoch nicht stattgegeben; es ist somit abzuweisen. Da die Beschwerdegegnerin bis zum heutigen Zeitpunkt keine Kostennote ins Recht gelegt hat, ist die Parteientschädigung von Amtes wegen festzusetzen. In Anbetracht des mutmasslichen Zeitaufwands für das Verfahren ist eine Entschädigung von Fr. 10'000.– angemessen. Diese ist der Beschwerdegegnerin von der Beschwerdeführerin zu entrichten.

Schliesslich haben weder die Vorinstanz noch der Besteller 2 einen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VKGE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

1.1 Die beiden prozessualen Begehren der Beschwerdeführerin um Durchführung eines "runden Tisches" bzw. eines Debriefings und um Sistierung des Beschwerdeverfahrens werden abgewiesen.

1.2 Das Begehren der Beschwerdegegnerin, sie sei zur Einreichung einer Kostennote einzuladen, wird abgewiesen.

2.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

3.

Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 5'000.– festgesetzt und der Beschwerdeführerin auferlegt. Der von der Beschwerdeführerin einbezahlte Kostenvorschuss in derselben Höhe wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

4.

Der Beschwerdegegnerin wird eine Parteientschädigung von Fr. 10'000.– zugesprochen. Dieser Betrag ist von der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu bezahlen.

5.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz und den Besteller 1 (Ref-Nr. [...] und [...]; Einschreiben)
- den Besteller 2 (Gerichtsurkunde)
- das GS UVEK (Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Jürg Steiger

Ivo Hartmann

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden, sofern die Voraussetzungen gemäss Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG gegeben sind. Die Rechtschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: