

GL_GERICHTE VG.2015.00087 vom 29. Oktober 2015

GL Gerichte, 2015-10-29, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gl_gerichte_VG.2015.00087

FR: GL_GERICHTE VG.2015.00087 du 29 octobre 2015

IT: GL_GERICHTE VG.2015.00087 del 29 ottobre 2015

Regeste

Beschaffungswesen/Submissionswesen

Volltext

Glarus Verwaltungsgericht 29.10.2015 VG.2015.00087 (VG.2015.287) Glaris

Verwaltungsgericht 29.10.2015 VG.2015.00087 (VG.2015.287) Glarona

Verwaltungsgericht 29.10.2015 VG.2015.00087 (VG.2015.287)

Beschaffungswesen/Submissionswesen

VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS GLARUS Urteil vom 29. Oktober 2015 I. Kammer in Sachen VG.2015.00087 A. _____ AG Beschwerdeführerin vertreten durch Rechtsanwalt B. _____ gegen Technische Betriebe Glarus Beschwerdegegnerin vertreten durch Rechtsanwalt C. _____ und D. _____ AG Beigeladene betreffend Vergabe Leitsystem für Elektrizität, Wasser, Gas, Wärme und Kraftwerk Die Kammer zieht in Erwägung: I. 1. 1.1 Die Technischen Betriebe Glarus (TBG) schrieben am 6. November 2014 im Amtsblatt des Kantons Glarus und auf der Internetplattform Simap die Vergabe eines Querverbund Leitsystems Elektrizität, Wasser, Gas, Wärme und Kraftwerk (nachfolgend: Leitsystem) im selektiven Verfahren aus. Gleichentags schrieben sie die Vergabe eines Smart Grid fähigen Smart Metering Systems (SMS) aus. 1.2 Mit Verfügung vom 9. Februar 2015 teilten die TBG der A. _____AG mit, dass das Präqualifikationsverfahren abgeschlossen sei und sie zur zweiten Stufe und damit zur Ausarbeitung eines Angebots zugelassen sei. 1.3 Am 30. Juni 2015 erteilten die TBG der D. _____AG den Zuschlag für das Leitsystem zum Preis von Fr. 424'420.- (gemäss vorgesehener Bestellsumme). Als Hauptgrund für die Absage führte sie gegenüber der A. _____AG den wesentlich höheren Anschaffungspreis an. 2. 2.1 Die A. _____AG erhob in der Folge am 10. Juli 2015 beim Verwaltungsgericht Beschwerde gegen die Verfügung der TBG vom 30. Juni 2015 und beantragte deren Aufhebung. Der Zuschlag sei ihr zu erteilen; eventualiter sei die Sache zur Wiederholung des Ausschreibungsverfahrens an die TBG zurückzuweisen. Der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zu erteilen. Der Beschwerdeführerin seien sämtliche Grundlagen der Beurteilung der Angebote der A. _____AG und der D. _____AG zur Einsicht zuzustellen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der TBG und/oder der D. _____AG. 2.2 Die beigeladene D. _____AG verzichtete am 20. Juli 2015 sinngemäss auf Teilnahme am Verfahren. Die TBG beantragten am 27. Juli 2015, dass der Beschwerde die aufschiebende Wirkung nicht gewährt werde. Im Hauptstandpunkt beantragten sie die Abweisung der Beschwerde. 2.3 Mit Präsidialverfügung vom 30. Juli 2015 gewährte das Verwaltungsgericht der A. _____AG teilweise Einsicht in die Akten. In ihrer Replik vom 18. August 2015 hielt diese an ihren Anträgen ebenso fest wie die TBG in der Duplik vom 2. September 2015. II. 1. 1.1 Gemäss Art. 35 f. des kantonalen Submissionsgesetzes vom 4. Mai 1997 (SubmG)

i.V.m. Art. 105 Abs. 1 lit. c des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 4. Mai 1989 (VRG) ist das Verwaltungsgericht zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 1.2 Gemäss Art. 37 Abs. 1 SubmG können mit der Beschwerde Rechtsverletzungen, einschliesslich Überschreitung und Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden. Dem Verwaltungsgericht bleibt hingegen eine Angemessenheitskontrolle verwehrt (Art. 37 Abs. 2 SubmG). Greift das Gericht in den technischen Ermessensbereich der Vergabebehörde ein, verletzt es das Recht (BGE 141 II 14 E. 2.3) 1.3 Da vorliegend der Entscheid in der Sache ergeht, muss über das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde nicht mehr entschieden werden. 2. 2.1 Die Beschwerdeführerin macht zunächst geltend, die Beschwerdegegnerin plane die Realisierung eines SMS mit einer Laststeuerung und Anbindung an ein neues Netzleitsystem. Das Netzleitsystem bestehe aus den Elementen IDS-Fernwirkgeräte, IDS-Frontrechner, IDS Terminal Server und der Leitstelle. Im Grunde handle es sich um ein System der Fernsteuerung. Die in der Leitstelle eingegebenen Befehle würden schliesslich von den IDS-Fernwirkgeräten ausgeführt. Die übrigen Komponenten dienten der Datenübermittlung. Gegenstand der Submission Smart Grid fähiges SMS bildeten hingegen das SMS, die Integrationsplattform und die Lastschaltung. Die beiden Ausschreibungsgegenstände seien eng miteinander verknüpft. Eine Lastschaltung ohne Anbindung an eine Leitstelle sei zwar grundsätzlich möglich. Die volle Funktionalität des Gesamtsystems bestehe aber gerade in der Verbindung der (mit dem SMS verbundenen) Lastschaltung mit dem Netzleitsystem über die Leitstelle. Auch eine Anbindung der Leitstelle an die Integrationsplattform könne durchaus sinnvoll sein. Eine optimale Funktionalität des Gesamtsystems erfordere hinsichtlich der Koordination des Leitsystems mit der Laststeuerung weit mehr als die blossere Bereitstellung entsprechender Schnittstellen. Die geforderte Schnittstelle IEC 60870-5-104 sei ein blosses Datenübertragungsprotokoll, welches lediglich die Möglichkeit eines Austauschs von Daten zwischen den beiden Systemteilen ermögliche. Demgegenüber definiere es nicht, ob tatsächlich eine Datenübertragung stattfinde und welche Daten ausgetauscht würden. Ein Zusammenwirken der beiden Systemteile werde keineswegs gewährleistet, vielmehr werde erst die theoretische Möglichkeit dafür geschaffen. Damit ein Zusammenwirken tatsächlich stattfinde, müsse das Leitsystem entweder über ein spezielles auf ein SMS ausgerichtetes Lastmanagementmodul verfügen oder es müsse von der Leitstelle ein Zugriff auf die Lastschaltgeräte möglich sein. Die Entwicklung eines Lastmanagementmoduls daure aber etwa zwei Jahre. Die Zuschlagsempfängerin habe zudem keine Schnittstelle IEC 60870-5-104 für die Anbindung des Leitsystems an das SMS offeriert. Die in der Offerte vorhandene Schnittstelle IEC 60870-5-104 sei nämlich nicht für die Anknüpfung an das SMS vorgesehen, vielmehr sollte über diese Schnittstelle der Datenverkehr zwischen der Leitstelle und den Fernwirkunterstellen erfolgen. Aus der Ausschreibung SMS ergebe sich schliesslich in aller Deutlichkeit, dass ein tatsächliches Zusammenwirken zwischen dem Leitsystem und dem SMS gefordert gewesen sei, weshalb die Beschwerdegegnerin nicht das Gegenteil behaupten könne. Aus diesen Gründen sei bereits die Aufteilung des Gesamtprojekts in zwei Ausschreibungsverfahren unsinnig. Die Zuschlagskriterien müssten jedenfalls bei einer Aufteilung eines Gesamtsystems in Auftragsteile so festgelegt und bei der Beurteilung gehandhabt werden, dass das für das Gesamtsystem wirtschaftlichste Angebot den Zuschlag erhalte. Es sei unverständlich, dass sich die Beschwerdegegnerin ausgerechnet bei der

technisch anspruchsvollen Verknüpfung der beiden Systeme auf ein Experiment einlasse und das volle Risiko sowie den gesamten Koordinationsaufwand übernehme. 2.1.2 Die Beschwerdegegnerin führt demgegenüber aus, sie habe die Systeme getrennt ausgeschrieben, um den Markt soweit wie möglich zu öffnen. Hätte sie die beiden Systeme in einer einzigen Ausschreibung zusammengefasst, wären nur zwei Anbieter in der Lage gewesen, die Anforderungen annähernd zu erfüllen. Die Beschwerdeführerin beschreibe ein Ausschreibungsverfahren, wie sie es gerne gehabt hätte. Sie, die Beschwerdegegnerin, habe aber nicht ein Gesamtsystem ausgeschrieben, sondern zwei Systeme, welche über die standardisierte Schnittstelle IEC 60870-5-104 verbunden würden. Entgegen der Darstellung der Beschwerdeführerin liege der Fokus der Beschaffung nicht auf einem Smart Grid System. Beim Leitsystem sei vielmehr der Ersatz der Steuerung das primäre Ziel. Der sekundäre Fokus liege bei der Netzüberwachung und der Netzführung für die Strom-, Wasser-, Gas- und Wärmeversorgung. Zudem solle mit dem neuen Leitsystem die zentrale Visualisierung aller eigenen Kraftwerke realisiert werden. Erst tertiär erfolge die Energieoptimierung. Wichtigste Aufgabe des SMS sei die Ablösung der Rundsteuerung und der Zählerersatz. Sekundär seien die elektronische Unterstützung und Effizienzsteigerung bei Geschäftsprozessen sowie die Integration des Smart Grid fähigen SMS in die Systemlandschaft mittels Integrationsplattform. Tertiär liege der Fokus beim Steuern von Schaltkontakten und Schaltgruppen ab einem übergeordneten System. Für das Zusammenwirken von Leitsystem und dem ausgeschriebenem SMS gebe es im heutigen Zeitpunkt bei der Beschwerdegegnerin noch nicht viele konkrete Anwendungsfälle. Die bekannten Anwendungsfälle seien im Rahmen der Submission beider Systeme erfasst worden, die künftigen würden sich erst noch zeigen. Die Formulierung der Zuschlagskriterien sei fokussiert auf die wirklich zwingenden und dringenden Bedürfnisse der Beschwerdegegnerin erfolgt. Für diese Punkte, welche im primären und sekundären Fokus stünden, sei kein Gesamtsystem erforderlich. Die Anforderungen würden auch ohne Verbindung der Systeme erfüllt. Um aber eine Verbindung zu gewährleisten und diese Möglichkeit offen zu halten, sei die Standardschnittstelle IEC 60870-5-104 ausgeschrieben worden. Die Funktionalität und das Zusammenwirken der Systeme beider Zuschlagsempfängerinnen würden im ausgeschriebenem und geforderten Umfang erfüllt. Schliesslich sei die Beschwerdeführerin nicht zu hören, soweit sie geltend mache, es hätte ein Gesamtsystem ausgeschrieben werden müssen, oder die Zuschlagskriterien kritisieren, da sie die Ausschreibung akzeptiert habe. 2.2 2.2.1 Nach Art. 35 Abs. 1 und 2 lit. b i.V.m. Art. 36 SubmG kann die Ausschreibung des Auftrags innert zehn Tagen mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Erachtet ein Anbieter ein oder mehrere Zuschlagskriterien als unzulässig und ist der geltend gemachte Mangel bereits aus den rechtzeitig erhältlich gemachten Ausschreibungsunterlagen ersichtlich, muss er die entsprechende Rüge mit der Beschwerde gegen die Ausschreibung vorbringen (VGer-Urteil VG.2014.00136 vom 30. April 2015 E. 3.3, mit Hinweisen). Angesichts des Zeitdrucks, der beschränkten Rechtskenntnisse der Anbietenden sowie der Furcht vor der Verringerung der Chancen im Vergabeverfahren sind hier allerdings keine strengen Anforderungen zu stellen (BGer-Urteil 2C_919/2014 und 2C_920/2014 vom 21. August 2015 E. 6.7, zur Publikation vorgesehen). 2.2.2 Vorliegend war es für die Beschwerdeführerin nicht einfach zu erkennen, wie der von ihr geltend gemachte Vorteil, dass sie ein Gesamtsystem offeriert habe, in der Bewertung berücksichtigt würde bzw. welche Nachteile die Ausschreibung in zwei Verfahren für sie zeitigen würde. Insofern sind ihre Rügen, dass die getrennte Ausschreibung unsinnig sei und dass durch die Zuschlagskriterien die Vorteile ihres

Gesamtsystems nur unzureichend berücksichtigt würden, entgegen der Auffassung der Beschwerdegegnerin zu prüfen. 2.3 2.3.1 Durch die Vergabe des Leitsystems soll ein Netzleitsystem beschafft werden, welches die entsprechenden Netze und die Kraftwerke steuert und überwacht. Dabei erfolgt die Steuerung über die Leitstelle. Die dort eingegebenen Befehle werden durch die Fernwirkunterstellen erfasst und ausgeführt. 2.3.2 Ausschlaggebend für die Ausschreibung des Smart Grid fähigen SMS war, dass die Beschwerdeführerin zur Zeit verschiedene Rundsteuerungen in vier getrennten Ortsnetzen betreibt. Die Technik der Rundsteuerungen ist veraltet und muss ersetzt werden. Die E-Zähler und Fremdgerätegateways sind Smart Meter, welche bei den Endkunden den Energieverbrauch messen. Die Daten werden den Datenkonzentratoren übermittelt und von dort an den AMI-Server weitergeleitet, wo sie verarbeitet werden. Durch die Integrationsplattform können auch die übrigen Softwareprogramme mit den erhobenen Daten arbeiten, was beispielsweise für die Rechnungsstelle wesentlich ist. Durch die Laststeuerung sollen die Aufgaben der vier Rundsteuerungsanlagen übernommen werden. Dazu werden bei den Endkunden Lastschaltgeräte installiert. Deren Ansprache erfolgt über die Datenkonzentratoren, welche bereits für die Smart Meter verwendet werden. Die Datenverarbeitung erfolgt durch das Laststeuermodul. Die Lastschaltung soll dabei das Netz der Beschwerdegegnerin Smart Grid fähig machen. Damit bestünde beispielsweise die Möglichkeit, auf Schwankungen im Stromnetz zu reagieren und die Benutzergruppen entsprechend zu schalten. Hierzu ist aber die Verbindung zum Netzleitsystem erforderlich. Ausgeschrieben wurden die Laststeuerung (inkl. Laststeuermodul), die E-Zähler und Fremdgerätegateways, die AMI-Zentrale sowie die Integrationsplattform. Damit die Möglichkeit offen steht, mit dem Netzleitsystem zu kommunizieren, wurde beim Laststeuermodul die standardisierte Schnittstelle IEC 60870-5-104 gefordert (vgl. zum Ganzen Verfahren VG.2015.00088).

2.4 2.4.1 Es ist grundsätzlich Aufgabe der Vergabestelle, ihre Bedürfnisse zu evaluieren und den Gegenstand der Vergabe zu definieren. Grund für die Vergabe des Leitsystems war, dass die Beschwerdegegnerin zur Zeit verschiedene Leitsysteme im Bereich Strom, Erdgas und Wasser betreibt. Die Leitsysteme, der Fernwirkkopf und die Fernwirkunterstellen sind am Ende der Lebensdauer und müssen ersetzt werden. Dabei sollen die sechs bestehenden Leitsysteme zu einem Querverbund Leitsystem zusammengeführt werden. Wie die Beschwerdegegnerin zutreffend ausführt, schrieb sie parallel lediglich ein Smart Grid fähiges SMS, nicht ein Smart Grid System aus. So forderte sie denn auch insbesondere kein umfassendes Zusammenwirken des SMS mit dem Leitsystem. Im Vergabeverfahren Smart Grid fähiges SMS wurde unter dem Titel Schnittstellen zu übergeordneten Systemen (z.B. Netzleitsystem) lediglich verlangt, dass über eine standardisierte Schnittstelle einzelne Schaltkontakte und Schaltgruppen adressiert und geschaltet werden können (Verfahren VG.2015.00088). Hierzu fragte sie in Frage 1 nach, ob das angebotene Laststeuermodul in der Lage sei, die Kommunikation mit dem Netzleitsystem über Ethernet TCP/IP mit dem Protokoll IEC 60870-5-104 abzuwickeln. Dass eine entsprechende Frage bei der Vergabe Leitsystem fehlt und dass die Schnittstelle IEC 60870-5-104 hier nur für die Kommunikation mit den Fernwirkunterstellen verlangt wird, trifft zwar zu. Hierzu führt die Beschwerdegegnerin aber nachvollziehbar aus, dass sich das Lastschaltmodul für Schalthandlungen und Rückmeldung des Schaltzustands gleich wie eine Fernwirkunterstelle verhalte, weshalb die Funktion auch im Leitsystem gegeben sei. 2.4.2 Das Gericht kann sich in einem strittigen Submissionsverfahren mangels Fachkenntnissen nicht bis ins Detail mit komplexen technischen Fragen auseinandersetzen, zudem kommt

der Vergabebehörde ein technischer Ermessensbereich zu (vgl. E. II/1.2). Es muss daher bei der Feststellung sein Bewenden haben, dass die vorliegende Ausschreibung nachvollziehbar und für das von der Beschwerdegegnerin geforderte Zusammenwirken von Leitsystem und SMS genügend ist. Namentlich ist dabei wesentlich, dass die Beschwerdegegnerin kein umfassendes Zusammenwirken von Leitsystem und SMS ausschrieb, sondern das Bereitstellen der Schnittstelle IEC 60870-5-104, welche Voraussetzung für ein allfälliges künftiges Zusammenwirken bildete, genügen liess, weshalb sich die Gefahr zusätzlicher Kosten und Risiken in engen Grenzen halten dürfte. Damit ist es aber auch nicht zu beanstanden, dass die Beschwerdegegnerin das Leitsystem und das Smart Grid fähige SMS in getrennten Verfahren vergab. Es wäre zwar sicherlich zulässig gewesen, dafür ein Gesamtprojekt auszuschreiben. Dies hätte aber gemäss unbestrittener Darstellung der Beschwerdegegnerin die Zahl möglicher Anbieter deutlich verringert. Insofern sprachen zumindest wettbewerbsrechtliche Gründe für eine getrennte Ausschreibung. Wurden aber zwei getrennte Ausschreibungen vorgenommen, sind die entsprechenden Angebote auch getrennt zu beurteilen. Bereits deshalb ist es nicht zu beanstanden, dass die höhere Funktionalität, welche bei einer Wahl des Systems der Beschwerdeführerin und einer gleichzeitigen Wahl des in der Vergabe Leitsystem unterlegenen Systems der A. _____ AG bestanden hätte, nur am Rande berücksichtigt wurde. Im Übrigen ist einzig der Bedarf der Beschwerdegegnerin massgebend. Wenn nun die Beschwerdeführerin im Bereiche des Zusammenwirkens der Systeme eine erhöhte Funktionalität anbietet, deren Nutzen im jetzigen Zeitpunkt für die Beschwerdeführerin aber nicht abschätzbar ist, darf dies ohnehin nicht in die Bewertung einfließen.

3. 3.1 Die Beschwerdeführerin stellt die Eignung der Zuschlagsempfängerin in Frage. Für das Zusammenwirken zwischen Netzleitsystem und SMS sei ein Lastmanagementmodul erforderlich. Ein solches sei in der Offerte der Zuschlagsempfängerin schlicht nicht enthalten, sondern werde nachträglich noch in Regie auszuführen sein. Schliesslich sei auch unklar, ob das Protokoll TASE.2 im Angebot der Zuschlagsempfängerin enthalten sei.

3.2 Die Einwände der Beschwerdeführerin treffen nicht zu. Die Zuschlagsempfängerin hat ein Lastmanagementmodul angeboten (vgl. Beschreibung EVU-Loadcontroller), welches für die Bedürfnisse der Beschwerdeführerin gemäss eigenen Aussagen ausreichend ist. Daneben hat die Zuschlagsempfängerin ausgeführt, dass TASE.2-Koppelungen realisiert werden könnten. Insofern bestehen keine Anhaltspunkte, die gegen die Eignung der Zuschlagsempfängerin sprechen würden.

4. 4.1 Die Beschwerdeführerin bemängelt sodann die Transparenz der Ausschreibung. Hinsichtlich der Gewichtung der Zuschlagskriterien sei lediglich angegeben worden, dass diese gemäss Reihenfolge mit abnehmender Gewichtung gelten würden. Konkrete Angaben über die Gewichtung hätten gefehlt. Es sei anzunehmen, dass die Prozentsätze bereits vor der Ausschreibung festgelegt worden seien. Diesfalls hätten sie mit der Ausschreibung bekannt gegeben werden müssen.

4.2 4.2.1 In der Ausschreibung wurde unter dem Titel "Angebotsprüfung und Zuschlagskriterien" ausgeführt, dass die Gewichtung der Zuschlagskriterien gemäss nachstehender Reihenfolge mit abnehmender Gewichtung erfolge. Aufgelistet wurden Zweckmässigkeit, Wirtschaftlichkeit, Technische Standards/Sicherheit, Projektabwicklung, Kundendienst und Systempräsentation, wobei unter den einzelnen Hauptkriterien Unterkriterien angeführt wurden.

4.2.2 Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hat sich in einem Leitentscheid vom 18. Dezember 2002 einlässlich mit der Frage auseinandergesetzt, ob in den Ausschreibungsunterlagen nicht nur die Zuschlagskriterien, sondern auch deren Gewichtung bekannt zu geben seien. Unstrittig ist, dass die Zuschlagskriterien, um die notwendige Transparenz des

Vergabeverfahrens zu gewährleisten (vgl. Art. 1 Abs. 3 lit. c der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. März 2001 [IVöB]), bekannt zu geben sind. Es muss aus der Bekanntgabe zudem ersichtlich sein, welches Gewicht die Vergabebehörde den einzelnen Kriterien beimisst. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich kam allerdings zum Schluss, dass es ausreiche, die relative Bedeutung, die sie den einzelnen Kriterien zuerkennen wolle, ersichtlich zu machen. Eine Bekanntgabe der Gewichtungen zu Beginn des Vergabeverfahrens wäre zwar mit Blick auf die Transparenz desselben wünschbar, doch liessen sich die Vor- und Nachteile verschiedener Lösungen nicht hinreichend überblicken. In dieser Situation obliege es nicht in erster Linie der Rechtsprechung, sondern der Gesetzgebung und dem Ordnungsgeber, die Voraussetzungen der Vergabe öffentlicher Aufträge näher zu umschreiben (VB.2001.00095 E. 3, www.vgr.zh.ch). Dieser Auffassung ist zu folgen. In Art. 11 Abs. 1 lit. k der vorliegend anwendbaren Submissionsverordnung vom 17. Dezember 1997 (SubmV) ist vorgeschrieben, dass in den Ausschreibungsunterlagen zumindest die Zuschlagskriterien in der Reihenfolge ihrer Bedeutung anzugeben seien. Hingegen wird die genaue Angabe der Gewichtung der Zuschlagskriterien nicht verlangt. Weder führt die Beschwerdeführerin zwingende Gründe an, dieser Regel die Anwendung zu versagen, noch sind solche anderweitig ersichtlich. Dies gilt jedoch einzig dann, wenn das Schema mit prozentualen Gewichtungen nicht schon bei der Ausschreibung festgelegt wurde. Ansonsten erfordert das Transparenzgebot nämlich, dass die prozentualen Gewichtungen in der Ausschreibung bekannt gegeben werden (BGer-Urteil 2P.299/2006 vom 24. August 2001 E. 2c).

4.2.3 Vorliegend führt die Beschwerdegegnerin aus, dass sie die prozentualen Gewichtungen an einer Besprechung vom 19. Februar 2015 und somit nach der Ausschreibung festgelegt habe. Insofern ist ihr unter der geltenden Rechtslage kein Fehlverhalten vorzuwerfen, auch wenn eine frühzeitige Festlegung und Bekanntgabe der Gewichtungen zu begrüßen gewesen wären.

5. Die Beschwerdeführerin rügt weiter die Gewichtung und Bewertung einzelner Zuschlagskriterien.

5.1 5.1.1 Sie macht geltend, dass der Anschaffungspreis gemäss dem Bewertungsraster nur mit 23 % gewichtet werden sollte, was dem besonderen Gewicht der Zweckmässigkeit in funktionalen Ausschreibungen grundsätzlich Rechnung trage. Mit der Preisspanne von 50 % werde dem Preiskriterium vorliegend aber ein solches Gewicht verliehen, dass es gegenüber der Zweckmässigkeit in den Vordergrund trete. Die gewählte Preisspanne führe zu einer Verzerrung und Verschiebung der Zuschlagskriterien. Bei einem komplexen Auftrag wie dem vorliegenden wäre eine Preisspanne von mindestens 70 % angemessen.

5.1.2 Bei der Ausgestaltung der Preiskurve steht der Vergabebehörde ein weites Ermessen zu (BGer-Urteil 2P.136/2006 E. 3.4). Die Preiskurve darf aber nicht derart flach ausfallen, dass dem Preis nicht mehr ein adäquates Gewicht zukommt. Vorliegend gewichtete die Beschwerdeführerin den Anschaffungspreis mit 23 %, was im unterem Rahmen lag. Es gingen Angebote (gemäss voraussichtlicher Bestellmenge) ein, die zwischen Fr. 424'420.- und Fr. 575'031.- lagen. Die Zuschlagsempfängerin erhielt für ihr Angebot, welches das günstigste war, die vollen 23 Punkte. Aufgrund der gewählten Preisspanne von 50 % erhielt das teuerste Angebot immerhin noch 6.67 Punkte. Mit der gewählten Preisspanne wurde das Kriterium des Anschaffungspreises adäquat gewichtet. Würde hingegen der Auffassung der Beschwerdeführerin gefolgt, wäre es zumindest fraglich, ob dem Anschaffungspreis nicht ein zu geringes Gewicht zukäme. Schliesslich wurde dem Umstand, dass es sich vorliegend um einen technisch anspruchsvollen Auftrag handelte, genügend Rechnung getragen, indem der Anschaffungspreis nur mit 23 % gewichtet wurde.

5.2 5.2.1 Die Beschwerdeführerin rügt sodann, dass die Lebensdauer der

Komponenten und die Kosten für Ersatzmaterial praktisch nicht berücksichtigt würden, obwohl dieses Unterkriterium in der Ausschreibung ausdrücklich erwähnt worden sei. Ihre Komponenten hielten fünf Jahre länger als diejenigen der Zuschlagsempfängerin, was 33 % entspreche. In der Bewertungsmatrix finde dieser Unterschied lediglich Niederschlag in einer Differenz von 0.25 Punkten, was beim Kriterium des Anschaffungspreises einem Preisunterschied von rund Fr. 2'000.- entspreche. Effektiv verhalte es sich aber so, dass das System der Zuschlagsempfängerin pro Jahr Fr. 28'294.55 koste, ihres hingegen nur Fr. 28'066.25.

5.2.2 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Angaben zur Lebensdauer nur die Fernwirkunterstellen betreffen, was die Beschwerdeführerin zu verkennen scheint, wenn sie anhand der Lebensdauer die Gesamtkosten des Systems pro Jahr berechnen will. Sodann versteht es sich von selbst, dass die Angabe der Lebensdauer nur approximativ erfolgen kann. So gehen denn sowohl die Beschwerdeführerin als auch die Zuschlagsempfängerin bei ihren Angaben von einer Mindestlebensdauer aus. Insofern ist es nicht zu beanstanden, dass die Beschwerdeführerin dem Kriterium der Lebensdauer nur ein geringes Gewicht zumass. Dennoch vermag die Bewertung unter dem Unterkriterium "Lebensdauer der Komponenten und Kosten für Ersatzmaterial" nicht zu überzeugen. Die Beschwerdeführerin, welche von einer Lebensdauer von mindestens 20 Jahren und Ersatzmaterialkosten von Fr. 3'002.- ausging, erhielt zu Recht das Punktemaximum von (ungewichtet) 4 Punkten. Eine Anbieterin ging von einer Lebensdauer von mehr als 10 Jahren und Ersatzmaterialkosten von Fr. 2'740.- aus und erhielt (ungewichtet) nur 1 Punkt. Es leuchtet nun nicht ein und erscheint als willkürlich, dass der Beschwerdeführerin, welche eine Lebensdauer von mindestens 15 Jahren angab, trotz der hohen Ersatzmaterialkosten von Fr. 10'539.- (ungewichtet) 3 Punkte bzw. (gewichtet) 0.75 Punkte erteilt wurden. Ihr Angebot ist diesbezüglich insgesamt etwa gleichwertig zum erwähnten Angebot der Mitbewerberin, weshalb sie unter dem Unterkriterium "Lebensdauer der Komponenten und Kosten für Ersatzmaterial" ebenfalls nur mit (ungewichtet) 1 Punkt bzw. mit (gewichtet) 0.25 Punkten zu bewerten ist.

5.3. 5.3.1 Die Beschwerdeführerin bemängelt zudem, dass dem Unterkriterium "Synergien bei gleichzeitiger Realisierung des Smart-Metering-Projekts" mit einer Gewichtung von 1 % kein adäquates Gewicht zukomme. Vielmehr müssten Kosten, Aufwand und Risiken bei einer getrennten Vergabe angemessen berücksichtigt werden.

5.3.2 Die Beschwerdegegnerin hat das von der Beschwerdeführerin ausgewiesene Einsparpotential von Fr. 42'560.- bei Beschaffung beider Projekte berücksichtigt. Im Übrigen mass sie den Synergien zwischen den beiden Projekten offenbar nur geringes Gewicht bei. Es lag denn auch in deren Ermessen, andere Punkte als wichtiger zu erachten, weshalb das Gericht keine Veranlassung sieht, in die Gewichtung des Unterkriteriums einzugreifen (vgl. E. II/2.4).

5.4. 5.4.1 Sodann ist die Beschwerdeführerin nicht damit einverstanden, dass die Beschwerdegegnerin nur einen Teil der gewählten Optionen bei der Preisberechnung berücksichtigt habe. Die Bewertung könne nicht ausblenden, dass der ausgeschriebene Vertrag es vorsehe, möglicherweise einen erheblich anderen Inhalt oder Umfang zu haben, als dies grundsätzlich und unbedingt vereinbart werden soll. Es gehe daher nicht an, dass die Vergabestelle eine Reihe von Optionen ausschreibe, sich dann nach Eingang der Angebote auf einige Optionen entschlüsse und nur noch diese Optionen in die Bewertung des Preises, aber auch der Zweckmässigkeit einfließen lasse. Namentlich der Preis sei unter Berücksichtigung des Preises aller Optionen zu bewerten. Dies gelte auch für die Fernwirkunterstellen, wo die Beschwerdeführerin bei der Preisberechnung lediglich die Initialkosten sowie einmal die zusätzlichen Kosten pro Fernwirkunterstelle berechnet habe. Wohlgermerkt habe die

Beschwerdegegnerin tatsächlich auch Optionen bewertet, welche nicht zur Ausführung gelangten. Namentlich sei der Beschwerdeführerin ein Abzug von 2 Punkten unter dem Unterkriterium "Den Bedürfnissen entsprechende Parametrierung, Änderbarkeit und Erweiterbarkeit des Leitsystems" gemacht worden. Dies mit der Begründung, dass die Bewirtschaftung im Bereich Wasser noch Verbesserungspotential habe. Gemeint seien damit wohl die Leistungen gemäss Kap. 12.19.13, welche eine Option darstellen würden.

5.4.2 Die Beschwerdegegnerin hat ein klares Bild davon, was sie bestellen wird, und so den voraussichtlichen Bestellumfang definiert. So soll beispielsweise die Koppelung des Universalmessgeräts nur bei einer Fernwirkunterstelle erfolgen, was die Beschwerdeführerin in ihrer Duplik ausdrücklich bekräftigt. Es würde nun dem Gebot der Wirtschaftlichkeit (Art. 1 Abs. 3 lit. d IVöB) widersprechen, wenn bei der Bewertung auch solche Optionen mitberücksichtigt werden müssten, deren Wahl für die Vergabestelle nicht in Frage kommt. Dies würde unter Umständen zu einer Verfälschung der Bewertung des Preiskriteriums führen und könnte so unnötige Kosten für die öffentliche Hand zur Folge haben. Eine Berücksichtigung sämtlicher Optionen bei der Preisberechnung kann aber auch deshalb nicht erfolgen, weil nicht sämtliche Anbieter alle Optionen offeriert haben. Hingegen ist zu Recht unbestritten, dass die Optionen, welche die Beschwerdegegnerin bestellen will, in die Bewertung des Preises einzufließen haben, da die diesbezüglichen Kosten ja auch tatsächlich anfallen werden. Soweit die Beschwerdegegnerin geltend macht, ihr sei ein Abzug gemacht worden für eine Leistung, welche gar nicht bestellt werde, ist ihr nicht zu folgen. Die Beschwerdegegnerin legt dar, dass sich der Abzug von (ungewichtet) 0.5 bzw. (gewichtet) 2 Punkten unter dem Unterkriterium "Den Bedürfnissen entsprechende Parametrierung, Änderbarkeit und Erweiterbarkeit des Leitsystems" nicht auf das Kap. 12.19.13 der Submissionsunterlagen "Simulation im Bereich Wasserversorgung" beziehe. Gemeint sei das Kap. 12.19.9.1 und die dort beschriebene Reservoirbewirtschaftung. Dass grosses Verbesserungspotential bei der Bewirtschaftung im Bereich Wasser bestehe, habe sie der Beschwerdeführerin bereits anlässlich der Systempräsentation mündlich mitgeteilt. Die Ausführungen der Beschwerdegegnerin erscheinen nachvollziehbar. Zum einen verweist sie nämlich in der Bewertung auf die Präsentation, zum anderen entspricht der Hinweis auf das Verbesserungspotential bei der Bewirtschaftung im Bereich Wasser viel eher dem Kap. 12.19.9.1 als dem Kap. 12.19.13 der Submissionsunterlagen. Insofern ist nicht davon auszugehen, dass die Beschwerdegegnerin eine am Ende nicht ausgewählte Option in die Bewertung der Zweckmässigkeit einfließen liess.

6. 6.1 Die Beschwerdeführerin macht schliesslich geltend, dass in der Ausschreibung diverse Leistungen als "Leistungen des Auftraggebers" bezeichnet worden seien, wobei die Erstellung der Schemata und der Signallisten vergessen gegangen seien. Die Leistungen, welche nicht effektiv inhouse erbracht würden, müssten in einer weiteren Submission ausgeschrieben werden. Da die Leistungen des Leitsystems, des SMS, aber auch die noch nicht ausgeschriebenen Leistungen der beiden Aufträge eine Einheit bildeten, sei der Auftragswert all dieser Aufträge zusammenzurechnen. Daraus ergebe sich, dass die Ausschreibung im offenen oder selektiven Verfahren zu erfolgen habe.

6.2 Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist die Frage, ob es rechtmässig war, den Zuschlag für das Leitsystem nicht der Beschwerdeführerin zu erteilen. Soweit diese geltend macht, die "Leistungen des Auftraggebers" sowie die nicht erwähnte Erstellung der Schemata und Signallisten müssten ausgeschrieben werden, sofern die Leistungen nicht effektiv inhouse erbracht würden, trifft dies zu. Davon geht im Übrigen auch die Beschwerdegegnerin aus. Indessen hat dieser Hinweis keinen Einfluss auf den Ausgang des

vorliegenden Verfahrens, in welchem einzig über die Rechtmässigkeit der Zuschlagsverfügung zu entscheiden ist. 7. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Rügen der Beschwerdeführerin grösstenteils Punkte betreffen, bei deren Beurteilung der Beschwerdegegnerin ein weiter Ermessensspielraum zukommt. Eine Ausnahme bildet einzig das Unterkriterium "Lebensdauer der Komponenten und Kosten für Ersatzmaterial", bei welchem die Bewertung der Zuschlagsempfängerin mit (gewichtet) 0.75 Punkten als willkürlich erscheint und eine Korrektur auf (gewichtet) 0.25 Punkte angezeigt ist (vgl. E. II/5.2). Da dem Gericht aber keine Ermessenskontrolle zukommt, erfolgen keine weiteren Korrekturen bei der Bewertung der Kriterien. Insgesamt erreicht die Zuschlagsempfängerin neu gerundet 84.3 statt 84.8 Punkte, während die Beschwerdeführerin bei 80.8 Punkten bleibt. Folglich erweist sich das Angebot der Zuschlagsempfängerin nach wie vor als das wirtschaftlich günstigste, was zur Abweisung der Beschwerde führt. III. 1. Die Gerichtskosten von pauschal Fr. 5'000.- sind der unterliegenden Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 134 Abs. 1 lit. c VRG) und mit dem von ihr in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen. Ausgangsgemäss steht ihr keine Parteientschädigung zu (Art. 138 Abs. 3 VRG e contrario). Eine solche ist aber auch der Beschwerdegegnerin nicht zuzusprechen. Sie ist eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt, welche zu 100 % im Eigentum der Gemeinde Glarus steht. Daher hat sie als Behörde im Sinne von Art. 138 Abs. 4 VRG zu gelten. Da die Beantwortung von Rechtsmitteln – namentlich im Bereiche von Gebührenstreitigkeiten und Vergabeverfahren – zu ihrem angestammten Aufgabenbereich gehört, sind keine besonderen Umstände ersichtlich, welche ein Abweichen vom in Art. 138 Abs. 4 VRG statuierten Grundsatz, wonach Behörden in der Regel keine Parteientschädigungen zugesprochen werden, gebieten würden. 2. Der geschätzte Auftragswert übersteigt den im Staatsvertragsbereich massgeblichen Schwellenwert (Art. 1 lit. b der Verordnung des WBF vom 2. Dezember 2013 über die Anpassung der Schwellenwerte im öffentlichen Beschaffungswesen für die Jahre 2014 und 2015). Gegen diesen Entscheid 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 (Art. 83 lit. f BGG); andernfalls steht nur die subsidiäre Verfassungsbeschwerde nach Art. 113 ff. BGG offen. Demgemäss erkennt die Kammer : 1. Die Beschwerde wird abgewiesen. 2. Der Beschwerdeführerin wird eine pauschale Gerichtsgebühr von Fr. 5'000.- auferlegt, die mit dem bereits geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet wird. 3. Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen. 4. Schriftliche Eröffnung und Mitteilung an: [...]

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