«I_NAM»
«I_ALI»
«I_BEM»

Urteil vom 14. August 2025

mitgeteilt am 18. August 2025

Referenz	VR1 25 11
Instanz	Erste verfassungs- und verwaltungsrechtliche Kammer
Besetzung	Audétat, Vorsitz Pedretti und von Salis Paganini, Aktuar
Parteien	**A._____** Beschwerdeführerin vertreten durch Rechtsanwalt MLaw Michele Micheli, gegen **Gemeinde B._____** Beschwerdegegnerin vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Peder Cathomen, und **ARGE C._____** Beigeladene bestehend aus: - D._____. AG, - E._____ SA, vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Roberto A. Keller
Gegenstand	Submission

Sachverhalt

A. Am 12. November 2024 schrieb die Gemeinde B._____ im offenen Verfahren Baumeisterarbeiten und Materiallieferungen für das Projekt "*Revitalisierung Hinterrhein im Gebiet F._____*" im Amtsblatt und auf simap.ch aus. Als Eignungskriterien wurden die organisatorische und die technische Leistungsfähigkeit sowie die fachliche Eignung und die finanzielle Leistungsfähigkeit festgelegt. Als Zuschlagskriterien wurden der Preis (60 %), die Qualität des Anbieters (15 %), die Qualität des Angebots (15 %) sowie die Nachhaltigkeit (10 %) definiert.

B. Innert Frist vom 13. Dezember 2024 gingen 11 Offerten ein. Die Offertöffnung fand am 17. Dezember 2024 statt. Unter den 11 Offerten befanden sich u.a. die folgenden:

GmbH A._____	CHF 3'300'000.00
ARGE C._____	CHF 3'625'214.80

C. In der Folge unterzog die für das Gesamtprojekt verantwortliche Firma zusammen mit der Gemeinde die Angebote einer formellen und materiellen Prüfung und einem Quervergleich. Mit der Anbieterin A._____ führten Vertreter der Gemeinde und das Projektteam ein Gespräch bezüglich der Eignungskriterien, der Referenzen und der Preisgestaltung in diversen Positionen sowie dem geplanten Bauablauf; bei gewissen Positionen wurde nachgefragt, ob der Inhalt seitens der Vergabestelle richtig verstanden worden sei. Unter Berücksichtigung dieser Informationen bereinigte die Vergabestelle die Offerten und bewertete diese anhand der Zuschlagskriterien. Im Ergebnis erhielt die Offerte der ARGE C._____ 91.4 Punkte und die A._____ 90.2 Punkte.

D. Mit Beschluss vom 28. Januar 2025, mitgeteilt am 30. Januar 2025, erteilte die Gemeinde B._____ den Zuschlag an die ARGE C._____ zum Preis von CHF 3'625'214.80 als vorteilhaftestes Angebot. Auf Nachfrage hin erhielt die A._____ von der Vergabebehörde den Offertvergleich und die Bewertung.

E. Gegen diesen Entscheid erhob die A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) am 24. Februar 2025 Beschwerde beim Obergericht des Kantons Graubünden. Darin beantragte sie – nebst den prozessualen Anträgen auf Erteilung der aufschiebenden Wirkung und Gewährung der Akteneinsicht – in der Hauptsache die Aufhebung der Zuschlagsverfügung, den Ausschluss der Zuschlagsempfängerin aus dem Vergabeverfahren und die Zuschlagserteilung an sie, eventualiter die Anweisung an die Gemeinde, ihr den Zuschlag zu erteilen,

subeventualiter die Anweisung an die Gemeinde, die Ausschreibung zu wiederholen, subsubeventualiter die Feststellung der Rechtswidrigkeit der Zuschlagsverfügung. Zusammenfassend machte sie geltend, dass ihr der Zuschlag zu erteilen sei – wenn nicht bereits nach dem Ausschluss der Zuschlagsempfängerin, dann jedenfalls aufgrund einer korrekten Bewertung.

F. Die stellvertretende Instruktionsrichterin erteilte in ihrem Schreiben vom 25. Februar 2025 das beantragte Superprovisorium betreffend die aufschiebende Wirkung.

G. Die ARGE C._____ (nachfolgend: Beigeladene/Zuschlagsempfängerin) beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 27. März 2025 die Abweisung der Beschwerde. Sie wies alle Einwände der Beschwerdeführerin zurück.

H. Am 28. März 2025 reichte die Gemeinde B._____ (nachfolgend: Beschwerdegegnerin/Vergabebehörde) ihre Vernehmlassung ein und beantragte die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Sie hielt im Wesentlichen fest, sie habe eine rechtsgleiche Bewertung vorgenommen, dabei die erforderlichen Unterscheidungen getroffen und unnötige Unterscheidungen unterlassen ohne ihr Ermessen zu überschreiten.

I. Mit verfahrensleitender Verfügung vom 1. April 2025 hiess der Instruktionsrichter das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung gut und gewährte der Beschwerdeführerin und der Beigeladenen teilweise Akteneinsicht in die Verfahrensakten.

J. In der Replik vom 14. Mai 2025 hielt die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen fest und vertiefte ihren Standpunkt.

K. In der Duplik vom 16. Juni 2025 bestätigte die Beschwerdegegnerin ihre Rechtsbegehren und vertiefte ihre Argumentation.

L. Am 23. Juli 2025 reichte die Beschwerdeführerin eine Triplik mit unveränderten Rechtsbegehren ein, worauf die Beschwerdegegnerin und die Beigeladene nicht mehr antworteten.

Erwägungen

1. Anfechtungsobjekt des vorliegenden Beschwerdeverfahrens bildet der Vergabeentscheid vom 28./30. Januar 2025, womit die Beschwerdegegnerin den Zuschlag für die Baumeisterarbeiten "*Revitalisierung Hinterrhein im Gebiet F._____*" der Beigeladenen erteilt hat. Das Obergericht des Kantons Graubünden

ist für die Behandlung der dagegen erhobenen Beschwerde zuständig (Art. 52 Abs. 1, 53 Abs. 1 lit. e IVöB [BR 803.710]). Die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerin ist gegeben, da sie als Zweitplatzierte eine reelle Chance auf den Zuschlag hätte, wenn sie mit ihren Rügen durchdringen würde (vgl. Art. 50 VRG; Urteil des Obergerichts VR1 24 35 vom 22. Mai 2025 E. 1.3; BGE 141 II 14 E. 4.1 je m.H.). Auf die im Übrigen form- und fristgerecht erhobene Beschwerde (vgl. Art. 56 Abs. 1 IVöB, Art. 55 IVöB i.V.m. Art. 38 Abs. 1 VRG) ist somit einzutreten.

2. Strittig und zu prüfen ist, ob die Beigeladene vom Vergabeverfahren auszuschliessen wäre und ob die Beschwerdegegnerin bei der Bewertung der Angebote der Beschwerdeführerin und der Beigeladenen ihr Ermessen korrekt ausgeübt hat.

3. Die Beschwerdeführerin fordert den Ausschluss der Offerte der Zuschlagsempfängerin.

3.1. Ihr zufolge sei zunächst der technische Bericht der Zuschlagsempfängerin unvollständig, da diese kein grafisches Bauprogramm eingereicht habe, was die Teilnahmebedingungen wesentlich verletze.

3.1.1. Die Übereinstimmung des Angebots mit den Ausschreibungsbedingungen ist eine notwendige Voraussetzung für die Vergabe eines öffentlichen Auftrags. Zum Zeitpunkt ihrer Öffnung müssen die Offerten vollständig, korrekt und unter Einhaltung der in der Ausschreibung und den entsprechenden Ausschreibungsunterlagen festgelegten Bedingungen ausgefüllt sein (vgl. Art. 34 Abs. 1 IVöB). Dies dient insbesondere dazu, der Vergabebehörde einen effektiven Vergleich der verschiedenen eingegangenen Angebote zu ermöglichen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2P.164/2002 vom 27. November 2002 E. 3.3). Gemäss Art. 44 Abs. 1 lit. b IVöB kann der Auftraggeber einen Anbieter vom Vergabeverfahren ausschliessen, wenn festgestellt wird, dass sein Angebot wesentliche Formfehler aufweist oder wesentlich von den verbindlichen Anforderungen der Ausschreibung abweicht. Die Formulierung als Kann-Vorschrift zeigt, dass der Vergabestelle bei formellen und inhaltlichen Fehlern ein gewisser Ermessensspielraum zukommt. Sie hat dabei allerdings das Verhältnismässigkeitsprinzip (vgl. Art. 5 Abs. 2 BV) und das Verbot des überspitzten Formalismus (vgl. Art. 29 Abs. 1 BV) zu beachten. Entspricht das Angebot nicht den Vorgaben der Ausschreibung bzw. den Ausschreibungsunterlagen, fehlen wesentliche Angaben oder Belege und weist der betreffende Ausschlussgrund ein gewisses Gewicht auf, muss die Vergabestelle das Angebot vom Vergabeverfahren ausschliessen, andernfalls sie die Gebote der

Gleichbehandlung und Transparenz verletzen würde. Ein Ausschlussgrund muss dabei eine gewisse Schwere aufweisen. Dies ist etwa der Fall, wenn die Gleichbehandlung des mangelhaften Angebots mit den anderen Angeboten nicht mehr gewährleistet ist. Der Ausschluss ist hingegen unverhältnismässig oder überspitzt formalistisch, wenn die Abweichung von den Bestimmungen der Ausschreibung nur geringfügig ist und im Hinblick auf das Preis-Leistungs-Verhältnis nicht ins Gewicht fällt (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden U 23 75 vom 10. September 2024 E. 2.5.6 m.H.).

3.1.2. Das vorliegende Leistungsverzeichnis verlangt eine Beschreibung des Bauprogramms (grafisch) im technischen Bericht (vgl. NPK 102 Position R 252 190). Die Vergabebehörde hat sich aber vorbehalten, zu einem späteren Zeitpunkt ein detailliertes Bauprogramm zu verlangen (vgl. NPK 102 Position R 252 200, 290). Die Zuschlagsempfängerin hat die Bauphasen (pro Jahr) im technischen Bericht dargestellt und im Anhang die grafischen Bauprogramme (pro Etappe, Jahr und Monate) (nachfolgend auch: Bauphasenpläne) (datiert 5. Dezember 2024) vorgelegt. Sie hat zudem die Vorlegung eines detaillierten Bauprogramms im Auftragsfall in Aussicht gestellt (vgl. technischer Bericht der Zuschlagsempfängerin, S. 8 ff.). Die Bauphasenpläne der Zuschlagsempfängerin wurden im Übrigen der Beschwerdeführerin im Rahmen der Akteneinsicht zugestellt (vgl. Ziff. 2a des Dispositivs der verfahrensleitenden Verfügung vom 1. April 2025) und die Beigeladene hat sie mit der Duplik nochmals eingereicht (act. D.F-I), was die Beschwerdeführerin übersieht, wenn sie behauptet, diese seien bloss nachgereicht worden. Die Rüge der Beschwerdeführerin, wonach die Offerte der Zuschlagsempfängerin mangels grafischen Bauprogramms in wesentlicher Verletzung der Teilnahmebedingungen auszuschliessen sei, erweist sich deshalb als unbegründet.

3.2. Nach Auffassung der Beschwerdeführerin sei zudem die von der Zuschlagsempfängerin vorgenommene Zusammenlegung der Bauphasen II und III eine unzulässige Abweichung vom ursprünglichen Leistungsverzeichnis. Die Bauphasen umfassten voneinander abhängige Aufgaben, die nacheinander durchgeführt werden müssten. Insbesondere erfordere die Umleitung des Flusses in das neue Bett (Bauphase III) spezifische Vorarbeiten, wie den Erosionsschutz und die Gestaltung des Gewässerbereichs (Bauphase II). Eine Kombination der Phasen könnte zu Ineffizienz und Sicherheitsproblemen führen. Eine solche unbefugte Kombination der Phasen stelle eine Variante dar, die mangels Einreichung eines Grundangebots unzulässig sei. Der Bauphasenplan sei Teil der verbindlichen Vorgaben in den Ausschreibungsunterlagen. Einige Positionen im

Leistungsverzeichnis seien gemäss Bauphasenplan anzubieten. Ausserdem werde bei den Umweltschutzmassnahmen im Anhang angegeben, dass gewisse Massnahmen nur in bestimmten Phasen durchgeführt werden können. Mit der Variante der Zuschlagsempfängerin sei der vorgegebene Zeitrahmen nicht einhaltbar, da die geplanten Arbeiten nicht mit den vorgesehenen Phasen und Zeitpunkten übereinstimmten.

3.2.1. Unternehmervarianten waren im vorliegenden Fall gemäss den Ausschreibungsunterlangen – unter Einhaltung bestimmter Bedingungen – erlaubt; ein Grundangebot war aber in jedem Fall mit einzureichen (vgl. NPK 102 Position 261.300). Als Variante gilt jedes Angebot, mit dem das Ziel der Beschaffung auf andere Art als vom Auftraggeber vorgesehen erreicht werden kann (Art. 33 Abs. 2 IVöB). Das Variantenangebot muss der Ausschreibung entsprechen; d.h. es muss dem in der Ausschreibung formulierten Willen der Auftraggeberin entsprechen, die definierten Ziele trotz der zulässigen Abweichungen beibehalten und mit den übrigen Angeboten vergleichbar sein (JOSS, in: Trüeb [Hrsg.], Handkommentar zum Schweizerischen Beschaffungsrecht, 2020, Art. 33 N 5). Varianten werden grundsätzlich mit Bezug auf das Ergebnis der Leistung (Projektvariante) oder mit Bezug auf die Ausführung (Ausführungsvariante) unterteilt, wobei auch Mischformen vorkommen können. Bei einer Projektvariante weicht die Anbieterin von der projektierten Ausführung bzw. der ausgeschriebenen Planung insofern ab, als sie die Planunterlagen in zulässiger Weise ganz oder teilweise abändert. Die Grenze von der zulässigen zur unzulässigen Projektvariante liegt nach Bundesgericht dort, wo mit dem Variantenvorschlag von zwingend zu beachtenden Rahmenbedingungen (z.B. gesetzliche Vorschriften) abgewichen wird, auch wenn dies u.U. nicht ausdrücklich in den Ausschreibungsunterlagen erwähnt wird oder aus diesen hervorgeht (z.B. weil es offensichtlich ist, dass das genehmigte Ausführungsprojekt auszuführen ist und nicht ein anderes). Wenn die Anbieterin hingegen mit ihrem Angebot in der Art und Weise der Ausführung von den vorgegebenen Punkten der Ausschreibung abweicht (z.B. nach Bau- oder Arbeitsmethode, Konstruktionsart, Reihenfolge der Arbeiten etc.), liegt eine Ausführungsvariante vor (JOSS, a.a.O., Art. 33 N 14 m.H.; Urteil des Bundesgerichts 2D_39/2014 vom 26. Juli 2014 E. 5.5). Demgegenüber liegt keine Variante resp. eine uneigentliche Variante vor, wenn Teile der ausgeschriebenen Leistungen, welche in den Verantwortungsbereich der Unternehmerin fallen, in abgeänderter Form angeboten werden, weil sie eine effizientere Lösung gefunden hat. Mit dem Angebot schlägt die Anbieterin z.B. eine Optimierung des Bau- und Projektablaufs vor (JOSS, a.a.O., Art. 33 N 25). Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts stellt ein Angebot keine Variante, sondern eine

Optimierung dar, wenn z.B. einzelne Arbeiten so offeriert werden, dass gewisse Meilensteine wesentlich früher als geplant erreicht werden können (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-3302/2019 vom 24. September 2019 E. 12.1.1; vgl. auch Urteil des Obergerichts des Kantons Graubünden VR1 25 1 vom 9. Juli 2025 E. 4.2).

3.2.2. Das vorliegende Leistungsverzeichnis hält die Ausführungstermine (Baubeginn ab April 2025, Rohbauende Herbst 2026, gemäss Bauphasenplan) fest (vgl. NPK 102 Position 632.100, 634.100). Angesichts des Zusatzes *"gemäss Bauphasenplan"* ist grundsätzlich davon auszugehen, dass der Bauphasenplan in den Ausschreibungsunterlagen im Wesentlichen einzuhalten war, sowohl was den zeitlichen Ablauf, als auch was den Inhalt betrifft. Jedoch hatten die Offerenten gemäss Position R 252.190 des NPK 102 im technischen Bericht den Bauvorgang zu beschreiben und das Bauprogramm mit dem Bauablauf einzureichen, was darauf hindeutet, dass den Offerenten hinsichtlich des Arbeitsprozesses ein gewisser Freiraum eingeräumt wurde, der in ihrem Verantwortungsbereich lag.

Durch die Zusammenlegung der Bauphasen II und III wird die Zuschlagsempfängerin u.a. nach Aushub/Gestaltung des neuen Gewässerbereichs Teil 1 (vgl. Bauphase 1, Fläche c auf dem Bauphasenplan 1:2'500 [Beilage 07 der Ausschreibungsunterlagen]) und zeitgleicher Ausführung der Arbeiten beim neuen Forstweg mit Wiedereinbau des ausgehobenen Materials, den Ober- und Unterboden des neuen Gewässerbereichs Teil 2 (vgl. Bauphase 2, Fläche j auf dem Bauphasenplan 1:2'500) abtragen und zwischenlagern. In der Bauphase 3 wird sie den Rhein in den zuvor erstellten Bereich (Teil 1) einleiten und anschliessend mit dem Aushub des neuen Gewässerbereichs Teil 2 beginnen, womit fortan die fertige Revitalisierung dem Rhein übergeben wird. Das anfallende Material wird für die Erneuerung des Uferbaus und den Unterhaltsweg zeitgleich wiederverwendet (vgl. technischer Bericht der Zuschlagsempfängerin, S. 8).

Nach Ansicht der Vergabebehörde ermöglicht dieser abgeänderte Bauablauf eine Minimierung der Arbeitsgänge, was nicht in Abrede gestellt werden kann. Insoweit liegt eine uneigentliche Variante bzw. ein optimiertes Angebot und keine Variante vor. Die Beschwerdeführerin vermag nicht darzulegen, inwiefern die gemäss Devis und Bauphasenplan zwingend auszuführenden Arbeiten durch die Zusammenlegung der Bauphasen II und III seitens der Zuschlagsempfängerin nicht eingehalten werden können. So betrifft die von der Beschwerdeführerin zitierte Massnahme zum Schutz des Gewässers "*Nr. Gw7*" in der Beilage 02 der Ausschreibungsunterlagen (Umweltschutzmassnahmen) die erst ab Anfang Mai vorzusehende Umleitung des Hinterrheins in der Bauphase IV (recte: III; vgl.

Bauphasenplan 1:2'500 [Beilage 07 der Ausschreibungsunterlagen]), die von der Zusammenlegung der Bauphasen II und III durch die Zuschlagsempfängerin nicht beeinträchtigt wird. Denn auch durch diese Zusammenlegung wird die Zuschlagsempfängerin die genannte Umweltschutzmassnahme einzuhalten haben. Sie hat im technischen Bericht darauf hingewiesen, dass eine Wasserumleitung des Rheins frühestens im März in Absprache mit dem Fischereiaufseher erfolgen wird (technischer Bericht der Zuschlagsempfängerin, S. 10) und aus ihren Bauphasenplänen geht hervor, dass im April 2026 mit den ersten Arbeiten der (modifizierten) Bauphase 3 und danach mit der Umleitung begonnen wird (vgl. act. D.G). Ferner ist zu bemerken, dass die Zuschlagsempfängerin im technischen Bericht keine Ausführungen zur im Bauphasenplan genannten, provisorischen Umleitung des Forstwegs gemacht hat. Soweit ersichtlich hat sich auch die Beschwerdegegnerin dazu hinsichtlich der Offerte der Zuschlagsempfängerin nicht geäussert. Doch gemäss Bauphasenplan der Zuschlagsempfängerin muss der Bau und Rückbau eines Umleitungswegs des Forst-, Landwirtschafts- und Wander-/Bikewegs (ca. 250 m im betroffenen Bereich [vgl. Flächen i und k des Bauphasenplans 1:2'500 in den Ausschreibungsunterlagen]) durch die Fertigstellung des Rückführdamms und des darauf verlaufenden, neuen Forstwegs vor dem Aushub und der Gestaltung des Gewässerbereichs Teil 2 offenbar nicht mehr ausgeführt werden (vgl. ihre Bauphasenpläne [act. D.F-I]). Entsprechend hat die Zuschlagsempfängerin dafür auch bloss einen Betrag von CHF 0.05 offeriert. Dies stellt noch keine wesentliche Abweichung vom Devis dar, zumal die in der Position R 199.100, 101 des NPK 113 vorgesehene Umleitung (gemäss Bauphase III k [recte: II i; vgl. Bauphasenplan 1:2'500 in den Ausschreibungsunterlagen]) aufgrund der Reihenfolge der Arbeiten im Bauphasenplan nur vorübergehend und zu einem späteren Zeitpunkt vollständig zurückzubauen ist. In diesem Zusammenhang ist somit festzustellen, dass die Zuschlagsempfängerin lediglich geringfügig und ohne Auswirkung auf die (definitiv) zu erbringenden Bauleistungen (Ziel) vom Devis und Bauphasenplan im Rahmen eines optimierten Angebots abgewichen ist. Das Angebot der Beschwerdeführerin ist somit zulässig. Die Vergleichbarkeit mit den anderen Offerten bleibt gewährleistet.

3.3. Weiter verlangt die Beschwerdeführerin einen Ausschluss des Angebots der Zuschlagsempfängerin infolge von Preisspekulationen.

3.3.1. Preisumlagerungen können gemäss Rechtsprechung einen Verstoss gegen die submissionsrechtlich relevanten Gebote der Kostenwahrheit und der Transparenz sowie gegen das Verbot der Wettbewerbsverfälschung darstellen. Beim Prinzip der Preisvereinbarung nach Einheitspreisen wird davon ausgegangen,

dass sich Mengenänderungen in entsprechenden Preisänderungen niederschlagen. Ein Angebot, bei dem bestimmte Einheitspreise bewusst tief gehalten und die auf diese Positionen entfallenden Material- und/oder Arbeitskosten in andere Einheitspreise oder in eine Festpreisposition übertragen werden, widerspricht nach der Rechtsprechung dem Prinzip einer Preisvereinbarung nach Einheitspreisen. Zwar ist die Kalkulation der Angebotspreise Sache des anbietenden Unternehmers, und die Art und Weise, wie er seinen Aufwand in Einheitspreise umrechnet, steht ihm grundsätzlich frei. Die Verschiebung von Kostenteilen aus bestimmten Einheitspreisen in andere Positionen darf aber nicht offensichtlich einzig dem Zweck dienen, allfällige Fehler des Leistungsverzeichnisses zulasten des Auftraggebers auszunützen. Denn bei einer derart gestalteten Offerte profitiert der Auftraggeber bei allfälligen Mengenreduktionen nicht von der Kostenersparnis. Zudem verunmöglicht eine solche Verschiebung die korrekte Analyse der offerierten Preise und wird der direkte Vergleich mit den anderen eingereichten Angeboten erschwert oder gar verunmöglicht, was eine Verletzung des Transparenz- und Gleichbehandlungsgebotes darstellt (Urteil des Verwaltungsgerichtes des Kantons Graubünden U 13 8 vom 6. März 2014 E. 7b). Preisumlagerungen können entweder zum Ausschluss des entsprechenden Angebots oder, je nach Fall bzw. Bedeutung der festgestellten Positionsverschiebungen (Umlagerung von Umsatz in Pauschalpositionen) oder der übrigen Margenspekulationen (z.B. in der Form des kombinierten Auf- und Abpreisens verschiedener Einheitspreispositionen), zu einer Benachteiligung bei der Bewertung des Zuschlagskriteriums "*Angebotsplausibilität*" führen. Falls eine Offerte mit erheblicher Wahrscheinlichkeit sehr gravierende – für den Auftraggeber ungewöhnlich und unverhältnismässig negative – Folgen mit Bezug auf die Entwicklung der Vergütung haben wird, so dass danach das Submissionsergebnis verfälscht wäre und das Vergaberisiko sich gerade deswegen verwirklichen würde, muss sie ausgeschlossen werden (vgl. Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden U 23 25 vom 21. Dezember 2023 E. 4.6.1 ff., U 22 34 vom 6. Dezember 2022 E. 4, U 22 22 vom 1. November 2022 E. 2.2.3; BEYELER, Der Geltungsanspruch des Vergaberechts, Bern 2012, Rz. 2265 ff., 2338 ff.).

3.3.2. Im vorliegenden Fall hielt die Vergabebehörde die sowohl bei der Beschwerdeführerin als auch bei der Zuschlagsempfängerin festgestellten, auffälligen Einheitspreise offenbar nicht für so gravierend, dass sie eine eingehendere Untersuchung erforderlich gemacht hätten. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin war sie auch nicht verpflichtet, diesbezüglich zusätzliche Abklärungen zur Feststellung, ob tatsächlich spekulative Preise vorliegen,

vorzunehmen. Die Entscheidung, nicht weiter auf diese Feststellungen einzugehen und sie im Rahmen der Plausibilität der Offerte zu berücksichtigen, lag in ihrem Ermessen, zumal das Leistungsverzeichnis nur die Möglichkeit eines Ausschlusses einer Offerte mit ausgewiesener Preisumlagerung erwähnt (vgl. NPK 102 R 293.110) und die Offerten der Zuschlagsempfängerin und der Beschwerdeführerin nicht mit erheblicher Wahrscheinlichkeit sehr gravierende und für die Vergabebehörde ungewöhnliche und unverhältnismässige negative Folgen in Bezug auf die Entwicklung der Vergütung haben werden. Da im Übrigen bei allen betroffenen Anbietern ein entsprechender Punktabzug vorgenommen wurde (vgl. unten E. 4.2.2), ist in dieser Vorgehensweise keine Verletzung der von der Beschwerdeführerin angeführten Grundsätze der Transparenz und der Gleichbehandlung der Anbieter festzustellen.

3.4. Der Antrag der Beschwerdeführerin auf Ausschluss der Offerte der Zuschlagsempfängerin ist nach dem Gesagten abzuweisen.

4. Des Weiteren macht die Beschwerdeführerin eine fehlerhafte und willkürliche Bewertung ihres Angebots geltend.

4.1. Qualität des Anbieters

4.1.1. Der Beschwerdeführerin zufolge seien in den Ausschreibungsunterlagen beim Zuschlagskriterium "*Qualität des Anbieters*" als einziges Unterkriterium die Unternehmensreferenzen genannt worden, weshalb die Bewertung in diesem Zusammenhang auch der nicht veröffentlichen Kriterien der Kapazität und der Leistungsfähigkeit des Unternehmens unzulässig sei, zumal diese auch bereits als Eignungskriterien gefordert seien. Es gehe nicht an, einerseits die Eignung von bestimmten Kriterien abhängig zu machen und anschliessend bei der Wertung für dieselben Kriterien Abzüge zu machen. Falls die Vergabebehörde zusätzlich zu den Unternehmensreferenzen weitere Kriterien bewerten wollte, hätte sie das Gewicht dieser Unterkriterien in Bezug auf die Bewertung des Hauptkriteriums offenlegen müssen. Sie sei deshalb zu Unrecht als kleines Unternehmen benachteiligt worden, obwohl keine bestimmte Unternehmensgrösse verlangt worden sei. Zudem sei nicht klar, worin das Kriterium der Referenzen bestehe bzw. unter welchem Gesichtspunkt diese als vergleichbar zu betrachten seien. Jedenfalls hätten die Ausschreibungsunterlagen keine bestimmte oder minimale Anzahl an vergleichbaren Referenzen verlangt. Unschlüssig sei, warum die Zuschlagsempfängerin, die nur ca. 10 (meist vergleichbare) Referenzen (von kleinerem Umfang als dieses Projekt) eingereicht habe, die maximale Punktezahl wie z.B. eine andere Anbieterin mit ca. 10 sehr gut vergleichbaren Referenzen (von

kleinerem Umfang als dieses Projekt) erzielt habe. Ebenfalls sei es unklar, weshalb eine Anbieterin mit 2-3 vergleichbaren Referenzen (von kleinerem Umfang als dieses Projekt) 0.75 Punkte erhalten habe, während die Beschwerdeführerin mit 2-3 vergleichbaren Referenzen nur 0.5 Punkte. Die Beschwerdeführerin habe mindestens eine Referenz (Renaturierung des Flusses G._____) vorgelegt, die vom Umfang her gleich gross bzw. grösser als das vorliegende Projekt sei, weshalb sie die Höchstpunktzahl hätte erhalten müssen, da keine Mindestzahl von Referenzen angegeben worden sei und weil eine andere Anbieterin mit sehr gut vergleichbaren Referenzen, aber von kleinerem Umfang als dieses Projekt, die maximale Punktzahl erreicht habe. Selbst wenn die Anzahl eingereichter Referenzen zählen sollte, müsste die Beschwerdeführerin mindestens 0.75 Punkte erhalten – wie eine andere Anbieterin mit derselben Anzahl Referenzen – und würde damit auf den ersten Platz vorrücken. Alle Unternehmen hätten Referenzen vorgelegt, die unter der gestellten Aufgabe lägen. Die Bewertung der Beschwerdeführerin durch die Vergabebehörde, die sich nur auf die Zahl der Referenzen stütze, sei deshalb willkürlich. Die Beschwerdeführerin müsse bei diesem Kriterium besser oder mindestens gleich hoch wie die Zuschlagsempfängerin bewertet werden.

4.1.2. Wie die Eignungskriterien werden auch die Zuschlagskriterien von der Vergabebehörde entsprechend den Anforderungen des jeweiligen Auftrags festgelegt und in der Ausschreibung bzw. in den Ausschreibungsunterlagen bekannt gegeben. Bei deren Festlegung und Anwendung steht ihr ein weiter Ermessensspielraum zu, in den das Obergericht, dem keine Überprüfung der Angemessenheit des Entscheids zusteht, nicht eingreift. Zu prüfen ist dagegen eine allfällige Überschreitung oder ein Missbrauch des Ermessens.

Gemäss Rechtsprechung des früheren Verwaltungsgerichts, die vom Obergericht übernommen wurde, sind Unter- und Teilkriterien als ein methodisches Hilfsmittel zur Bewertung der eingereichten Angebote grundsätzlich zulässig und müssen vorher weder bekannt gegeben noch in ihrer Bedeutung aufgelistet werden. Die einzelnen Kriterien müssen sich aber einem in den Ausschreibungsunterlagen aufgeführten Zuschlagskriterium zuordnen lassen; es dürfen also nicht nachträglich neue Zuschlagskriterien geschaffen werden, sondern die Vergabebehörde ist vielmehr an ihre bekannt gegebenen Kriterien gebunden. Unterkriterien können also durchaus eingeführt werden, solange sie in einem sachlichen Zusammenhang mit dem in der Ausschreibung kommunizierten Zuschlagskriterium stehen. Zudem müssen die Unterkriterien innerhalb der Gewichtung des Zuschlagskriteriums bleiben, dürfen also nicht zu einer Verzerrung der Punktevergabe führen (vgl. Urteil des Obergerichts des Kantons Graubünden VR1 24 45 vom 1. April 2025 E. 10.2

m.H.a. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden U 21 14 vom 24. Juni 2021 E. 7.4.1 m.w.H.). In jedem Fall verbietet der Grundsatz der Transparenz, die Kriterien nach Einreichung der Angebote wesentlich zu ändern. Er verlangt jedoch grundsätzlich nicht die vorherige Mitteilung von Unterkriterien oder Kategorien, die lediglich der Konkretisierung des veröffentlichten Kriteriums dienen, es sei denn, diese gehen über das hinaus, was üblicherweise zur Definition des Hauptkriteriums, auf das sie sich beziehen, beachtet wird, oder die Vergabebehörde misst ihnen eine vorrangige Bedeutung bei und weist ihnen eine Rolle zu, die der eines veröffentlichten Kriteriums gleichkommt. Ebenso müssen ein einfaches Bewertungsraster oder andere Hilfsmittel zur Bewertung der verschiedenen Kriterien und Unterkriterien (wie eine Bewertungsskala, eine Berechnungsmatrix usw.) den Anbietern nicht unbedingt im Voraus bekannt gegeben werden, sofern kein Missbrauch oder keine Überschreitung des Ermessensspielraums vorliegt (vgl. BGE 130 I 241 E. 5.1).

Bei der Bewertung von Referenzobjekten gibt es hauptsächlich zwei mögliche Ansätze. Einerseits kann es um die Vergleichbarkeit gehen; damit wird bewertet, in welchem Grad ein Referenzobjekt der ausgeschriebenen Leistung ähnlich ist. Oder es kann die Qualität der Referenzobjekte bzw. die Leistung des Anbieters, namentlich auch mittels Einholung von Auskünften, bewertet werden. Dabei gibt es keine Regel, wonach Referenzen nach dem einen oder anderen Aspekt oder stets nach beiden Aspekten bewertet werden müssten (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2022.00388 vom 21. Dezember 2022 E. 5.2 in BEYELER, Vergaberechtliche Entscheide 2022/2023, 2024, Rz. 170).

4.1.3. Im vorliegenden Fall waren im Leistungsverzeichnis beim Zuschlagskriterium "*Qualität des Anbieters*" (Gewichtung 15 %) lediglich die Unternehmerreferenzen als Unterkriterium angegeben (vgl. Position 224.100 des NPK 102). Bei der Bewertung wurden weitere Unterkriterien ("*Kapazität, Leistungsfähigkeit*") hinzugezogen (vgl. Offertvergleich [act. C.19]). Die Beschwerdeführerin verkennt dabei, dass die Vergabebehörde diese mit dem bekanntgegebenen Hauptkriterium der Anbieterqualität zusammenhängenden Unterkriterien im Rahmen der Bewertung (neben dem Unterkriterium "*Firmenreferenzen*") einführen durfte. Denn damit hat sie die in den Ausschreibungsunterlagen genannten Kriterien (Hauptkriterium "*Qualität*", Unterkriterium "*Unternehmerreferenzen*") nur verfeinert. Unter diesem Zuschlagskriterium darf die Qualität des Anbieters im Sinne einer Mehr- oder Mindereignung im Vergleich zu den übrigen Anbietern berücksichtigt werden. Mit der Bejahung der Eignung einer Anbieterin bereits im Rahmen der Eignungskriterien wird eine Bewertung ihrer Qualität im Rahmen der

Zuschlagskriterien nicht ausgeschlossen. Was die Referenzen angeht, so erschliesst sich nicht, weshalb die Referenzen der Beschwerdeführerin, v.a. diejenige betreffend die Renaturierung des Flusses G._____, gleich gross oder sogar grösser als das vorliegende Projekt sein sollten. Die Beschwerdeführerin verweist beim Projekt "*G._____*" auf die grössere Arbeitsintensität pro Monat, da dieses 84 Arbeitstage über einen Zeitraum von 7 Monaten umfasst habe, was etwa 12 Arbeitstagen pro Monat entspreche, wogegen der vorliegende Auftrag "*F._____*" 240 Arbeitstage, verteilt auf einen Zeitraum von mehr als 2 Jahren, erfordere, was etwa 10 Arbeitstagen pro Monat entspreche. Wie die Beschwerdegegnerin jedoch zu Recht bemerkt, ist dieser Vergleich hinsichtlich der "*Intensität*" unzutreffend. Es ist nämlich zu berücksichtigen, dass die betreffende Baustelle im vorliegenden Fall von Mitte November bis Mitte April stillsteht. Folglich müssen die 240 Arbeitstage in 2 x 7 Monaten geleistet werden, sodass an etwa 18 Tagen im Monat gearbeitet wird. Die Arbeitsintensität ist beim vorliegenden Projekt daher höher als beim Projekt "*G._____*". Auch auf der Grundlage des von der Beigeladenen vorgenommenen Vergleichs, der sich auf die angebotenen Preise und die Arbeitstage stützt, erscheint der Umfang des vorliegenden Projekts grösser als der des Projekts "*G._____*". Daraus resultieren nämlich beim Referenzobjekt "*G._____*" erheblich tiefere Kosten pro Tag als beim vorliegenden Projekt (für "*G._____*" CHF 8'352.25 [CHF 701'588.78 {vgl. doc. D.L} : 84 Tage] und für "*F._____*" CHF 13'750 [CHF 3'300'000.00 : 240 Tage]). Darüber hinaus konnte die Vergabebehörde durchaus dem Anbieter, der mehr vergleichbare Referenzen vorweisen kann als die anderen Anbieter, eine bessere Bewertung geben. Sodann haben nicht nur die (vergleichbaren) Referenzen und deren Anzahl Eingang in die Bewertung gefunden, sondern, wie oben gesehen, zulässigerweise auch die Kapazität und Leistungsfähigkeit der Anbieterin, was ja zum Teil erklärt, wieso eine Anbieterin mit 2-3 vergleichbaren Referenzen (wie die Beschwerdeführerin), aber mit etwas grösserer Kapazität eine um 0.25 höhere Punktzahl erreicht hat (Hinweis: Auch im Folgenden wird auf die nicht gewichteten Punkte in der Vergleichstabelle [act. C.19] Bezug genommen und nicht auf die gemäss der Bewertungstabelle gewichteten Punkte [act. C.20]). Diesbezüglich hat die Vergabebehörde bei der Beschwerdeführerin wertungsmindernd berücksichtigt, dass bei dieser, als kleiner Unternehmung, ein Ausfall des Geschäftsführers, der auf der Baustelle auch umsatzrelevante Arbeiten leistet, im Vergleich mit anderen Anbietern nicht in der gleichen Qualität garantiert werden kann. Auch ist der Stellvertreter auf der Baustelle bereits eingesetzt. Dem konnte die Beschwerdeführerin nur entgegnen, dies bedeute nicht, dass keine interne Organisation zur Gewährleistung der Kontinuität bestehe, was jedoch nicht ausreicht, um die Begründung der Beschwerdegegnerin zur Bewertung des Personalbestandes zu widerlegen.

Ausserdem hielt die Vergabebehörde die Referenzen der Beschwerdeführerin vom Arbeitsvolumen her für deutlich kleiner als das vorliegende Projekt, im Gegensatz zu denen der betreffenden Anbieterin, die ebenfalls "*nur*" 2-3 vergleichbare Referenzen vorweisen konnte, die zwar kleiner als das vorliegende Projekt waren, jedoch nicht deutlich kleiner. Im Übrigen hat die Beschwerdeführerin nicht dargelegt, warum sie (wie von ihr andernorts in ihren Rechtsschriften behauptet) vier anerkannte Referenzen – statt die erwähnten 2-3 – vorgelegt habe, die ihr ihrer Meinung nach die Höchstpunktzahl eingebracht hätten. Es ist überdies klar, dass die Vergabebehörde nicht nur die Art der Arbeiten, sondern auch deren Umfang im Hinblick auf die Vergleichbarkeit berücksichtigt hat. Schliesslich liegt noch kein Ermessensmissbrauch in der Gesamtbewertung vor, wenn die Vergabebehörde der Zuschlagsempfängerin und anderen Anbieterinnen mit "*lediglich*" teilweise vergleichbaren Referenzen (von insgesamt etwa 10 oder mehr Referenzen) dieselbe Punktzahl (1) zugewiesen hat, wie der Anbieterin mit sehr gut vergleichbaren Referenzen (etwa 10 Referenzen).

4.2. Qualität des Angebots

4.2.1. Laut der Beschwerdeführerin seien ihr infolge der von der Vergabebehörde auch bei anderen Offerten festgestellten, teilweise auffälligen Einheitspreisen unzulässigerweise 0.25 Punkte beim Zuschlagskriterium "*Qualität des Angebots*" (Gewichtung 15 %) bzw. beim Unterkriterium "*Plausibilität*" (des Angebots, Gewichtung 25 %]) abgezogen worden, was gegen den Grundsatz verstosse, dass der Preis nicht doppelt bewertet werden dürfe. Ferner sei der Abzug von 0.25 Punkten beim Unterkriterium "*technischer Bericht*" (Gewichtung 75 %) bzw. beim Unter-Unterkriterium "*technischer Bericht/Auftragsanalyse*" ebenso unzulässig, da das Konzept des Umweltschutzes bereits in den Ausschreibungsunterlagen veröffentlicht worden sei, sodass ein spezifisches Schutzkonzept nicht erforderlich gewesen sei. Zudem sei der Abzug von 0.25 Punkten beim Unter-Unterkriterium "*Konzept/Baumethode*" infolge fehlender Zwischenlagerplätze willkürlich, da sie den Plan – der als Skizze zu verstehen sei – beigefügt habe, worauf ersichtlich sei, wo sie das Material gelagert hätte. Die Fläche sei zudem ausreichend, da der Grossteil des Materials nicht über das Zwischenlager laufe, sondern direkt verwendet werde.

4.2.2. In der Beilage 21 und in der Vernehmlassung (S. 11-13) hat die Beschwerdegegnerin anhand einer Tabelle aufgezeigt, welche von der Beschwerdeführerin und der Beigeladenen offerierten Einheitspreise Auffälligkeiten (zu tief oder zu hoch im Vergleich zum Mittel) aufweisen. Aus dieser Tabelle ergeht, dass die Beschwerdeführerin sogar mehr auffällige Einheitspreise als die

Zuschlagsempfängerin aufweist. Zudem hat die Vergabebehörde in den allgemeinen Bemerkungen unterhalb der Offertvergleichstabelle sehr tiefe Preise in NPK 111 bei der Beschwerdeführerin festgestellt und (nur) teilweise bei der Zuschlagsempfängerin. Die Beschwerdeführerin konnte keine stichhaltigen Einwände gegen die Glaubwürdigkeit dieser Tabelle erheben. Insbesondere trifft es entgegen ihrer Behauptung nicht zu, dass ihr ungerechtfertigterweise mehr auffällig tiefe Positionen zugewiesen worden seien als der Zuschlagsempfängerin. Auch bei ihr wurden im Übrigen sowohl auffällig tiefe als auch auffällig hohe Preise festgestellt. Im Fall beider Anbieterinnen warf dies nur die Frage nach möglichen Preisverschiebungen auf, ohne dass nähere Abklärungen erforderlich gewesen wären. Nicht zu beanstanden ist, dass die Vergabebehörde diesem Umstand mit einem Abzug von 0.25 Punkten bei beiden Anbieterinnen Rechnung getragen hat. Zulässig war dieser Abzug unter dem (Unter-)Kriterium der Plausibilität, da damit nicht der Angebotspreis als solcher Gegenstand dieses Kriteriums bildete (vgl. dazu BGE 143 II 553 E. 7.2).

Zudem verlangte das Devis die Beschreibung von Sicherheitsmassnahmen (vgl. NPK 102 Position R 252.190). Im technischen Bericht der Beschwerdeführerin fehlten laut Vergabebehörde konkrete Angaben zu spezifischen Sicherheitsmassnahmen am Gewässer (vgl. act. C.19). Anders als die Beschwerdeführerin anzunehmen scheint, geht es dabei offenbar nicht um fehlende Gewässerschutzmassnahmen im Sinne einer Ergänzung der den Ausschreibungsunterlagen beigelegten Umweltschutzmassnahmen, sondern um Sicherheitsmassnahmen für die Arbeiter im Bereich des Gewässers. Jedenfalls sind in ihrem technischen Bericht auch Massnahmen aufgeführt, die in der Nähe des Wasserlaufs ergriffen werden (Geländer, Sicherheitsgurten, vgl. technischen Bericht der Beschwerdeführerin, S. 13 f.). Wenn die Vergabebehörde jedoch ausführlichere Angaben zu den spezifischen Sicherheitsmassnahmen im Gewässer erwartet hatte, liegt kein Ermessensmissbrauch vor, weshalb der Abzug von 0.25 Punkten (von einem möglichen Punkt auf 0.75 Punkte) beim Unter-Unterkriterium "*technischer Bericht/Auftragsanalyse*" schlüssig und damit haltbar erscheint.

Bezüglich der Zwischenlagerplätze hat die Beschwerdegegnerin präzisiert, dass im Plan der Beschwerdeführerin Flächen für den Brecher für die Materialaufbereitung und andere Maschinen ausgewiesen sind. Diese sind der Beschwerdegegnerin zufolge jedoch viel zu klein, um auch die Zwischendepots aufzunehmen, zumal auf diesen Flächen auch das verarbeitete Material zu lagern ist. Selbst wenn die im Plan der Beschwerdeführerin eingezeichnete Materialaufbereitungszone auch als Zwischenlagerung des Aushubmaterials geeignet wäre, weil – der Einwendung der

Beschwerdeführerin folgend – der Grossteil des Materials direkt eingesetzt werde und nicht über das Zwischenlager laufe, erscheint der Abzug von 0.25 Punkten (0.75 statt 1 Punkt) beim Unter-Unterkriterium "*Konzept/Baumethode*" wegen fehlender Detailangaben zu den Zwischenlagerplätzen vertretbar, da – wie bei anderen Anbietern, die in diesem Punkt einen Abzug erhalten haben – aus den Offertunterlagen samt Plan der Beschwerdeführerin – entgegen ihren Vorbringen – die Flächen für Zwischenlagerungen schlicht nicht ersichtlich bzw. nicht angegeben sind.

4.3. Nachhaltigkeit

4.3.1. Die Beschwerdeführerin wendet ein, dass in den Ausschreibungsunterlagen unter dem Zuschlagskriterium der Nachhaltigkeit (Gewichtung 10 %) nur die Unterkriterien "*auftrags- und unternehmensbezogenes Nachhaltigkeitskonzept*" sowie "*Beschaffungsort und Transportdistanzen für Blocksteinlieferung*" genannt worden seien. Es werde weder spezifiziert, was gefordert werde, noch wie es bewertet werde, was dem Grundsatz der Transparenz widerspreche. Das Konzept der Nachhaltigkeit sei bereits in den Ausschreibungsunterlagen enthalten. Durch die Unterschrift auf ihrer Offerte habe sie dessen Einhaltung bestätigt. Sie habe zudem die Einhaltung aller Umweltnormen bestätigt und nachgewiesen, dass sie über umweltfreundliche Fahrzeuge verfüge, weshalb sie die maximale Punktzahl hätte erhalten müssen.

4.3.2. Diesbezüglich ist zunächst in Übereinstimmung mit der Beschwerdegegnerin festzustellen, dass die Formulierung des zur Diskussion stehenden Zuschlagskriteriums bzw. dessen Unterkriterien in den Ausschreibungsunterlagen klar war. Von einer Verletzung der Transparenz kann hier keine Rede sein. Sodann bewegen sich die von der Vergabebehörde vergebenen 0.25 Punkte für das auftragsbezogene Nachhaltigkeitskonzept sowie die 0.5 Punkte für das unternehmensbezogene Nachhaltigkeitskonzept (als Unter-Unterkriterien des Unterkriteriums "*Nachhaltigkeitskonzept*" Gewichtung 20 %) innerhalb ihres Ermessensspielraums, wenn sie begründet, dass das Nachhaltigkeitskonzept äusserst knapp gehalten ist und im Gegensatz zu anderen Anbietern die Nachhaltigkeitsstrategie des Unternehmens und die bereits ergriffenen Massnahmen nicht aufzeigt (vgl. technischer Bericht der Beschwerdeführerin, S. 16 f.). Anzufügen ist, dass dieses Unterkriterium des Nachhaltigkeitskonzepts zwar in den Ausschreibungsunterlagen vor dem zweiten Unterkriterium "*Beschaffungsort und Transportdistanzen für Blocksteinlieferung*" (Gewichtung in der Bewertungstabelle von 80 %) aufgeführt ist, jedoch schliesslich nur mit 20 % gewichtet wurde, weshalb dieser Mangel für die Beschwerdeführerin nicht

besonders schwer ins Gewicht fällt. Selbst wenn die Beschwerdeführerin nämlich die Höchstpunktzahl für dieses Unterkriterium erhielte, würde sie immer noch eine niedrigere Gesamtpunktzahl als die Zuschlagsempfängerin erzielen. Von der Beschwerdeführerin nicht hinreichend beanstandet wird letztlich der Abzug von 0.25 Punkten beim Unterkriterium "*Beschaffungsort und Transportdistanzen für Blocksteinlieferung*", weshalb dazu keine weiteren Ausführungen notwendig sind bzw. am Abzug nichts auszusetzen ist.

5. Die Beschwerdeführerin bemängelt überdies die Bewertung des Angebots der Zuschlagsempfängerin.

5.1.1. Gemäss der Beschwerdeführerin habe die Zuschlagsempfängerin trotz der zusätzlichen Anmerkung im Offertvergleich der Spekulation und Preisumlagerung zu Unrecht dieselbe Punktzahl von 0.75 erhalten wie sie, anstatt 0.5 Punkte wie bei einer anderen Anbieterin mit derselben Anmerkung. Aufgrund der Preisumlagerung hätte die Zuschlagsempfängerin die Mindestpunktzahl erhalten müssen.

5.1.2. Die Beschwerdeführerin verkennt, dass die Vergabebehörde bei der Zuschlagsempfängerin, wie bei ihr, einzelne nicht klar nachvollziehbare Einheitspreise – und nicht mehrere, wie bei der von ihr erwähnten, anderen Anbieterin mit der Anmerkung einer möglichen Spekulation – festgestellt hat (vgl. act. C.19). Dass bei der Beschwerdeführerin die Anmerkung "*Spekulation bzw. Umlagerung?*" fehlte, heisst zudem noch nicht, dass sie eine bessere Bewertung als die Zuschlagsempfängerin verdient hätte. Dieser Anmerkung, sprich der Feststellung einer möglichen Spekulation bzw. Preisumlagerung, kommt nämlich keine eigenständige Bedeutung zu, ist sie doch nur die logische Folgerung aus festgestellten Auffälligkeiten bei den Einheitspreisen. Die Vergabebehörde hat zwar in einzelnen Positionen sowohl bei der Zuschlagsempfängerin als auch bei der Beschwerdeführerin nicht nachvollziehbare Preisabweichungen vom Mittel der eingereichten Angebote festgestellt, hat aber die Frage, ob tatsächlich Preisumlagerungen stattgefunden haben, offenbar infolge fehlender Relevanz nicht weiter abgeklärt. Insoweit kann die Beschwerdeführerin nicht beanstanden, dass die Zuschlagsempfängerin beim Zuschlagskriterium "*Qualität des Angebots*" bzw. beim Unterkriterium "*Plausibilität*" dieselbe Punktzahl (0.75) wie sie erhalten hat.

5.2. In Anbetracht des Vorstehenden wird auf die einzelnen, von der Beschwerdeführerin bemängelten Positionen nur der Vollständigkeit halber eingegangen.

5.2.1. Die Beschwerdeführerin sieht eine Preisspekulation seitens der Zuschlagsempfängerin in der Multiplikation der Löhne mit dem Faktor 3 beim Preis für die Regiearbeiten (NPK 111 Position 129.111). Sie bringt vor, dass dies die Kosten exponentiell erhöhen werde. Dazu ist zunächst mit der Beigeladenen anzumerken, dass dieses Vorgehen im Einklang mit den geltenden Kalkulationshilfen für Regiearbeiten des Schweizerischen Baumeisterverbandes (SBV) und der Interessengemeinschaft privater und professioneller Bauherren (IPB), Geltungsbereich: Region Graubünden (Edition 2024), steht, wonach die Berechnung von Regiearbeiten aufgrund der eigenen Angebotskalkulation erfolgt. Die Offerenten waren somit frei in der Gestaltung der Löhne. Dass ferner die Vergabebehörde darin keine Spekulation erkannt hat, die einer weiteren Prüfung bedurft hätte, ist nicht zu beanstanden.

5.2.2. Der weitere Einwand der Beschwerdeführerin, die Zuschlagsempfängerin habe die Position R 199.101 des NPK 113 in eine andere Position verschoben, ist unbegründet. Zur Begründung wird auf die vorstehende Erwägung 3.2.2 verwiesen. Anzufügen bleibt, dass es dabei nicht – wie die Beigeladene in ihrer Duplik fälschlicherweise annimmt – um Baustellenpisten geht (dazu vgl. Position R 193.101), sondern um den Bau eines provisorischen Umleitungswegs.

5.2.3. Hinsichtlich der ebenfalls bestrittenen Position 232.301 des NPK 237 ("*Findlinge über m³ 0.25*"), bei der die Zuschlagsempfängerin einen hohen Preis pro m^3 gegenüber dem Durchschnitt offeriert hat, hat die Zuschlagsempfängerin erklärt, der von ihr angebotene Preis sei dadurch gerechtfertigt, dass der Findling direkt in der Aushubgrube bearbeitet werde, wodurch das Aushubvolumen, das bei einer üblichen Entfernung zunimmt, nicht beeinträchtigt werde. Es sei daran erinnert, dass der Auftraggeber für die Aushubmengen einen zusätzlichen Preis für die Vergrösserung der Grube zu entrichten habe. Der angebotene Preis umfasse auch den grösseren Umfang, der durch einen grossen Findling (d. h. grösser als 0.25 m^3) beim Aushub während der Entfernung entstehen könnte. Mit dieser Begründung hat die Beigeladene etwaige Zweifel an einer möglichen Preisumlagerung bei dieser Position ausgeräumt.

5.3. Die Beschwerdeführerin fordert des Weiteren eine tiefere Bewertung der Zuschlagsempfängerin beim Zuschlagskriterium "*Qualität des Angebots*" infolge der Unvollständigkeit ihres technischen Berichts (keine grafische Darstellung). Wie oben bereits erwähnt, ist dieser Einwand unbegründet, sodass sich hier kein (weiterer) Abzug von 0.25 Punkten aufdrängt.

5.4. Die Beschwerdeführerin macht zudem geltend, die Offerte der Zuschlagsempfängerin müsste (beim Unter-Unterkriterium "*Konzept/Baumethode*") infolge unzulässiger Zusammenlegung der Bauphasen bzw. infolge ausschreibungswidriger Einreichung einer Variante ohne Grundangebot die Mindestpunktzahl oder eine tiefere Bewertung erhalten. Dieser Einwand ist unbegründet. Die Vergabebehörde erachtete die von der Zuschlagsempfängerin vorgenommene Zusammenlegung der Bauphasen nicht negativ, da diese gegenüber dem Ablauf im Bauphasenplan eher Vorteile als Nachteile hat, zumal weniger Arbeitsabläufe entstehen. Auch war für die Vergabebehörde der Ablauf klar dargestellt worden und sie erwartete eine termingerechte Erfüllung. An der der Zuschlagsempfängerin dabei erteilten Punktzahl von 0.75 ist somit nichts auszusetzen. Der Abzug von 0.25 Punkten beim entsprechenden Unter-Unterkriterium "*Konzept/Baum*ethode" erfolgte im Übrigen infolge fehlender Detailangaben zu den Zwischenlagerplätzen – gleich wie im Fall der Beschwerdeführerin.

5.5. Die Beschwerdeführerin weist ausserdem darauf hin, dass nur 3 bzw. 4 Referenzen der jeweiligen zwei Firmen, aus denen die Zuschlagsempfängerin besteht, mit dem vorliegenden Projekt vergleichbar seien. Die Zuschlagsempfängerin könne daher hinsichtlich des Zuschlagskriteriums "*Qualität des Anbieters*" nicht die volle Punktzahl erreichen. Bereits ein entsprechender Abzug von 0.25 Punkten bei der Zuschlagsempfängerin würde zum Zuschlag an die Beschwerdeführerin führen. Dem ist zum einen entgegenzuhalten, dass die Zuschlagsempfängerin quantitativ – selbst wenn man nur die von der Beschwerdeführerin erwähnten Referenzen pro Firma zusammenzählt (7) – immer noch besser als die Beschwerdeführerin mit 2-3 vergleichbaren Referenzen abschneidet. Auch qualitativ ist – wie oben bereits festgestellt – darauf hinzuweisen, dass die Referenzen der Beschwerdeführerin deutlich (und nicht nur einfach, wie die der Zuschlagsempfängerin) unter dem vorliegenden Arbeitsvolumen lagen. Zum anderen wurde beim Zuschlagskriterium der "*Qualität des Anbieters*", wie oben ebenfalls bereits festgestellt, auch die Unterkriterien der Kapazität und Leistungsfähigkeit berücksichtigt. Selbst wenn man somit der Beschwerdeführerin darin zustimmen würde, dass die Zuschlagsempfängerin nur je 3 bis 4 bzw. 7 vergleichbare Referenzen vorgelegt hat, die qualitativ ihren Referenzen entsprechen, wäre die Erteilung der vollen Punktzahl (1) an die Zuschlagsempfängerin, die aus zwei mittelgrossen bzw. grossen, projektspezifischen Unternehmungen besteht und bei der keine Mängel in der Kontinuität festgestellt wurden, angesichts dieser zulässigen Unterkriterien dennoch gerechtfertigt.

6. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass kein Grund vorliegt, der den Ausschluss des Angebots der Beigeladenen rechtfertigt, und dass die Bewertung der Angebote der Beschwerdeführerin und der Beigeladenen durch die Beschwerdegegnerin vertretbar ist. Die Beschwerde ist demnach abzuweisen und der angefochtene Zuschlagsentscheid ist zu bestätigen.

7.1. Bei diesem Ausgang gehen die Verfahrenskosten zulasten der unterliegenden Beschwerdeführerin (vgl. Art. 73 Abs. 1 VRG). Die Staatsgebühr wird angesichts des beachtlichen Offertbetrags von rund CHF 3'300'000.00 sowie der mittleren Komplexität der zu beurteilenden Angelegenheit vom Gericht ermessensweise auf CHF 9'000.00 festgesetzt (vgl. Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden U 18 52 vom 30. Oktober 2018 E. 8.1, U 09 28 vom 12. Mai 2009).

7.2. Die Beschwerdeführerin hat zudem der obsiegenden Beigeladenen die durch den Rechtsstreit verursachten notwendigen Kosten zu ersetzen (vgl. Art. 78 Abs. 1 VRG). Der Beschwerdegegnerin wird hingegen keine Parteientschädigung zugesprochen (vgl. Art. 78 Abs. 2 VRG). Der vom Rechtsvertreter der Beigeladenen mit Honorarnote vom 1. Juli 2025 geltend gemachte Aufwand beläuft sich auf insgesamt CHF 10'492.70 (31.25 Std. à CHF 270.00 [CHF 8'437.50] zzgl. Spesen von CHF 1'269.00 [CHF 112.00 für Reisekosten nach H._____, CHF 1'090.00 für Schreib- und Kanzleispesen, CHF 67.00 für Post und Telefon] und MWST von 8.1 % [CHF 786.20]). Angesichts der eingereichten Honorarvereinbarung ist der veranschlagte Stundenansatz von CHF 270.00 nicht zu beanstanden. Auch der Zeitaufwand erscheint angemessen. Allerdings gelten die Schreib- und Kanzleispesen – die im Übrigen nicht detailliert aufgeführt wurden und die nach Praxis anerkannte Kostenpauschale von 3 % überschreiten – praxisgemäss als im Honorar enthalten und können daher nicht anerkannt werden. Zudem sind die zwei beigeladenen Firmen, aus denen die Zuschlagsempfängerin besteht, gemäss UID-Register mehrwertsteuerpflichtig und damit vorsteuerabzugsberechtigt, weshalb die Entschädigung ohne Mehrwertsteuer zuzusprechen ist (vgl. etwa Urteil des Obergerichts des Kantons Graubünden VR1 24 45 vom 3. April 2025 E. 12.2 m.H.). Vor diesem Hintergrund ist die Parteientschädigung zugunsten der Beigeladenen auf CHF 8'616.50 (Honorar von CHF 8'437.50 zzgl. Spesen für Transfer sowie Post und Telefon von insgesamt CHF 179.00) festzusetzen.

Es wird erkannt:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.

2. Die Gerichtskosten, bestehend aus

– einer Staatsgebühr von	CHF	9'000.00
– und den Kanzleiausgaben von	CHF	516.00
Total	CHF	9'516.00

   gehen zulasten der A._____.

3. Die A._____ hat die ARGE C._____ mit CHF 8'616.50 aussergerichtlich zu entschädigen.

4. [Rechtsmittelbelehrung]

5. [Mitteilungen]