Obergericht des Kantons Graubünden
Dretgira superiura dal chantun Grischun
Tribunale d'appello del Cantone dei Grigioni

Urteil vom 9. September 2026

mitgeteilt am 11. September 2026

Referenz	VR1 26 31
Instanz	Erste verfassungs- und verwaltungsrechtliche Kammer
Besetzung	Audétat, Vorsitz Pedretti und von Salis Engler, Aktuarin ad hoc
Parteien	**A._____ GmbH** Beschwerdeführerin vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Daniel Perret gegen **Gemeinde B._____** Beschwerdegegnerin vertreten durch Rechtsanwalt MLaw Andrea Martin Brunner und **C._____** Beigeladener
Gegenstand	Submission

Sachverhalt

A. Die Gemeinde B._____ schrieb am 23. April 2026 im offenen Verfahren die Winterdienstarbeiten für die Jahre 2026 bis 2036 auf ihrem Gemeindegebiet im Kantonsamtsblatt und auf der Ausschreibungsplattform www.simap.ch aus. Der Auftrag wurde in vier Lose aufgeteilt, darunter das vorliegend streitgegenständliche Los 1 «D._____, E._____». Als Zuschlagskriterien wurden der Preis mit einer Gewichtung von 60 %, die Reaktionszeit mit Notfallkonzept mit einer Gewichtung von 20 %, ökologische Aspekte mit einer Gewichtung von 15 % und Erfahrung sowie Referenzen mit einer Gewichtung von 5 % definiert. Der Auftrag umfasst die Schneeräumung (Pflugarbeiten) und ist jeweils zwischen 1. November und 31. März (Winterdienstsaison) durchzuführen.

B. Innert Frist gingen zwei gültige Offerten ein. Das Offertöffnungsprotokoll vom 18. Mai 2026 zeigte eine Offertsumme der A._____ GmbH von CHF 274'142.00 und von CHF 309'720.00 von C._____. Im Zuge der Auswertung der Offerten wurde die Offertsumme der A._____ GmbH auf CHF 430'130.00 korrigiert. C._____ erreichte in der Auswertung 290 Punkte, während die A._____ GmbH mit 129 Punkten bewertet wurde. Mit Beschluss vom 4. Juni 2026, mitgeteilt am 5. Juni 2026, vergab der Vorstand der Gemeinde B._____ den Zuschlag für das wirtschaftlich günstigste Angebot an C._____.

C. Gegen diese Verfügung erhob die A._____ GmbH (nachfolgend: Beschwerdeführerin) am 26. Juni 2026 Beschwerde an das Obergericht des Kantons Graubünden. Darin beantragte sie die vollumfängliche Aufhebung des Vergabeentscheids und den Zuschlag an sich selber, eventualiter die vollumfängliche Aufhebung des Vergabeentscheids und die Rückweisung der Angelegenheit an die Gemeinde B._____ als Vorinstanz zur Neubeurteilung. Subeventualiter sei die Rechtswidrigkeit der angefochtenen Verfügung festzustellen. Zudem beantragte sie, es seien für die Behandlung der Beschwerde von der Gemeinde B._____ die vollständigen Akten beizuziehen und ihr sei Gelegenheit zu geben, in diese Akten Einsicht zu nehmen und sich nach Einsichtnahme nochmals zu äussern. Ferner sei der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu erteilen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdegegnerin. Die Beschwerdeführerin begründete ihre Beschwerde im Wesentlichen damit, dass die Gemeinde bei der Zuschlagserteilung in mehrfacher Hinsicht gegen zentrale Grundsätze des öffentlichen Beschaffungsrechts verstossen sowie den Sachverhalt nicht vollständig festgestellt habe.

D. Mit Vernehmlassung vom 9. Juli 2026 beantragte die Gemeinde B._____ (nachfolgend: Beschwerdegegnerin bzw. Vergabebehörde) die Abweisung der Beschwerde. Zudem sei das Gesuch um Gewährung der aufschiebenden Wirkung abzuweisen; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführerin. Begründend führte sie im Wesentlichen aus, dass die Garagierung der landwirtschaftlichen Fahrzeuge, welche im Sommer landwirtschaftlich und im Winter zusätzlich für den Winterdienst genutzt würden, ausserhalb der Bauzone auf dem Landwirtschaftsbetrieb des Zuschlagsempfängers raumplanungsrechtlich ohne weiteres zulässig sei. Die zum Einsatz kommenden Fahrzeuge würden schliesslich auch die Mindestanforderungen gemäss Ausschreibungsunterlagen erfüllen und würden für die Wintermonate korrekt mit weissen Kontrollschildern eingelöst werden. Ebenso korrekt sei es gewesen, bei der Preisbewertung die Mehrwertsteuerbelastung mitzuberücksichtigen und die Bewertung anhand des effektiv zu entrichtenden Preises vorzunehmen, d.h. mit MWST bei der Beschwerdeführerin und ohne MWST beim Zuschlagsempfänger.

E. Mit Replik vom 22. Juli 2026 hielt die Beschwerdeführerin unverändert an ihren bisherigen Ausführungen und Anträgen fest und vertiefte dabei ihren Standpunkt.

F. Mit Eingabe vom 5. August 2026 duplizierte die Beschwerdegegnerin bei unveränderten Rechtsbegehren und nahm Stellung zur Replik der Beschwerdeführerin.

Auf die weiteren Ausführungen in den Rechtsschriften, in der angefochtenen Zuschlagsverfügung vom 5. Juni 2026 sowie auf die eingereichten Beweismittel wird, soweit entscheidrelevant, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Erwägungen

1.1. Die vorliegende Vergabe untersteht unbestrittenermassen dem öffentlichen Beschaffungsrecht. Es kommen somit die seit dem Beitritt des Kantons Graubünden per 1. Oktober 2022 revidierten Normen der IVöB vom 15. November 2019 (BR 803.710) zur Anwendung. Die Beschwerde ist gemäss Art. 4 des Einführungsgesetzes zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (EGzIVöB; BR 803.600) ab der Stufe Einladungsverfahren an das Obergericht als einzige Instanz zulässig (Art. 52 IVöB). Gemäss Art. 55 IVöB richtet sich das Verfügungs- und Beschwerdeverfahren im Übrigen nach den Bestimmungen des VRG (BR 370.100), soweit die IVöB nichts anderes bestimmt.

1.2. Anfechtungsobjekt des vorliegenden Beschwerdeverfahrens bildet die Verfügung vom 5. Juni 2026 (act. B.1), mit welcher der Zuschlag der vorliegenden Winterdienstarbeiten an den am besten bewerteten Zuschlagsempfänger mit einer Gesamtpunktzahl von 290 erfolgt ist. Dagegen richtet sich die Beschwerde der Beschwerdeführerin vom 26. Juni 2026 (act. A.1). Gemäss Art. 53 Abs. 1 lit. e IVöB ist der Zuschlag durch Beschwerde anfechtbar.

1.3. Zur Beschwerde an das kantonale Obergericht ist legitimiert, wer durch den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (Art. 50 VRG i.V.m. Art. 55 IVöB). Die Legitimation ist gegeben, wenn die unterlegene Bewerberin als Beschwerdeführerin eine reelle Chance hat, bei Gutheissung ihres Rechtsmittels mit dem eigenen Angebot zum Zug zu kommen oder wenn die Gutheissung der Beschwerde zu einer Wiederholung des Submissionsverfahrens führt, in welchem sie ein neues Angebot wird einreichen können; ob das zutrifft, ist aufgrund der Begehren und Rügen der Beschwerdeführerin zu beurteilen (zum Ganzen: BGE 141 II 14 E. 4 m.w.H.). Die Beschwerdeführerin wird durch die Auftragsvergabe der Winterdienstleistungen an den Zuschlagsempfänger offenkundig wirtschaftlich nachteilig berührt, weil nicht sie die ausgeschriebenen Winterdienstleistungen ausführen darf. Laut bereinigter Preisofferte entgeht ihr damit ein Auftrag in der Grössenordnung von rund CHF 430'000.00 (act. C.6). Zudem offerierten nur zwei Anbieter, somit hätte sie als Zweitplatzierte eine reelle Chance, mit ihrem Angebot zum Zug zu kommen, sofern sie mit ihrer Beschwerde obsiegen würde. Sie hat deshalb ein schutzwürdiges Interesse an der Anfechtung der Zuschlagsverfügung.

1.4. Auf die im Übrigen frist- und formgerecht erhobene Beschwerde (vgl. Art. 56 Abs. 1 IVöB sowie Art. 38 Abs. 1 VRG i.V.m. Art. 55 IVöB) ist somit einzutreten.

1.5. Hinsichtlich der Kognition (Überprüfungsbefugnis) des Obergerichts ist festzuhalten, dass sich diese bei Vergabeentscheiden nach Art. 56 Abs. 3 IVöB auf Rechtsverletzungen inklusive Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie auf unvollständige oder unrichtige Sachverhaltsfeststellungen beschränkt. Die Angemessenheit des angefochtenen Entscheids kann im Rahmen des Beschwerdeverfahrens hingegen nicht überprüft werden (Art. 56 Abs. 4 IVöB). Das Obergericht des Kantons Graubünden kann daher sein Ermessen nicht an die Stelle jenes der Vorinstanz (Vergabebehörde) setzen. Vielmehr hat es, so die bisherige verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung, Lösungen der Vergabebehörde zu akzeptieren, die mit sachlichen Gründen vertretbar sind, auch wenn eine andere Lösung als zweckmässiger erschiene (vgl. Urteil des Obergerichts des Kantons Graubünden VR1 24 88 vom 11. Februar 2025 E. 1.5 m.w.H.). Gerade bei Fragen

der Bewertung der einzelnen Angebote aufgrund der ausgewählten Zuschlagskriterien kommt der Vergabebehörde praxisgemäss ein weiter Ermessensspielraum zu und auch bei Fragen technischer, technologischer, (bau-)physikalischer und methodologischer Art oder bei Eignungs- und Angebotsbewertungen ist die Kognition praktisch auf Willkür begrenzt (vgl. Praxis des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden [PVG] 2001 Nr. 45; statt vieler: Urteil des Obergerichts des Kantons Graubünden VR1 24 88 vom 11. Februar 2025 E. 1.5 m.w.H). Das Gericht kann nur dort eingreifen, wo eine Bewertung erwiesenermassen falsch und sachlich nicht haltbar ist. Voraussetzung für ein Eingreifen und eine Korrektur ist der Nachweis einer willkürlichen, sachlich nicht zu rechtfertigenden Bewertung eines Kriteriums (vgl. Urteile des Obergerichts des Kantons Graubünden VR1 25 62 vom 27. Februar 2026 E. 1.5, VR1 24 46 vom 9. Juli 2025 E. 2.6 und VR1 24 45 vom 1. April 2025 E. 6).

1.6. Zu den verfahrensrechtlichen Anträgen der Beschwerdeführerin in der Beschwerde vom 26. Juni 2026 sei noch festgehalten, dass bis anhin im Verfahren keine Anordnung betreffend die aufschiebende Wirkung ergangen ist, da eine solche nicht superprovisorisch beantragt wurde. Mit dem vorliegenden Entscheid in der Hauptsache wird dieser Antrag der Beschwerdeführerin hinfällig (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden U 22 80 vom 15. Dezember 2022 E. 1.7 und U 21 17 vom 28. Juni 2021 E. 1.6; vgl. auch Urteile des Bundesgerichts 8C_594/2019 vom 28. Mai 2020 E. 5 und 2C_605/2019 vom 27. Juni 2019 E. 4). Ferner wurde der Beschwerdeführerin mit der Vernehmlassung vom 9. Juli 2026 vollständige Akteneinsicht gewährt (act. A.2). Folglich erübrigen sich ebenso Ausführungen dazu.

2. Streitig und zu prüfen ist, ob die Beschwerdegegnerin den Zuschlag für die Winterdienstarbeiten in D._____ und E._____ für die Jahre 2026 bis 2036 zu Recht dem Zuschlagsempfänger erteilt hat.

3.1. Gemäss Art. 41 IVöB erhält das vorteilhafteste Angebot den Zuschlag. Dabei geht es um die beste Erfüllung der Zuschlagskriterien resp. um die Gesamtqualität des Angebots. Das Angebot mit den meisten Bewertungspunkten bei den Zuschlagskriterien – namentlich Qualität, Preis und weitere je nach Leistungsgegenstand definierte Kriterien – muss zwingend den Zuschlag erhalten. So besteht im Beschaffungsrecht ein Rechtsanspruch auf die Erteilung des Zuschlags an denjenigen Anbieter, der das vorteilhafteste Angebot eingereicht hat (vgl. Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 6/2021–2022, S. 388 und 396; vgl. MÜLLER, in: Trüeb [Hrsg.], a.a.O., Art. 41 N. 18 f.). Wie bereits in Erwägung 1.5 hiervor ausgeführt, steht der Vergabebehörde beim Urteil darüber,

welches Angebot anhand der Zuschlagskriterien das vorteilhafteste ist, ein erheblicher Ermessensspielraum zu. Zu betonen ist erneut, dass das Gericht lediglich dort eingreifen kann, wo eine Bewertung erwiesenermassen falsch und sachlich nicht haltbar ist. Voraussetzung für ein Eingreifen und eine Korrektur ist der Nachweis einer willkürlichen, sachlich nicht zu rechtfertigenden Bewertung eines Kriteriums (vgl. Urteile des Obergerichts des Kantons Graubünden VR1 25 62 vom 27. Februar 2026 E. 1.5, VR1 24 46 vom 9. Juli 2025 E. 2.6 und VR1 24 45 vom 1. April 2025 E. 6).

3.2. Gemäss Art. 34 Abs. 1 IVöB müssen Angebote und Anträge auf Teilnahme schriftlich, vollständig und fristgerecht gemäss den Angaben in der Ausschreibung oder in den Ausschreibungsunterlagen eingereicht werden. Sie müssen die in der Ausschreibung genannten Vorgaben einhalten, wobei offensichtliche Rechenfehler von Amtes wegen berichtigt werden (Art. 38 Abs. 1 IVöB). Die Offerten müssen, um im öffentlichen Vergabeverfahren zulässig zu sein, nicht nur formale und zeitliche Regeln einhalten, sondern auch sämtliche inhaltlichen Vorgaben der Vergabestelle betreffend das Geschäft unter all seinen tatsächlichen und rechtlichen Aspekten, die sich aus den Ausschreibungsdokumenten und den weiteren Kommunikationen ergeben (sog. Ausschreibungskonformität; vgl. BEYELER, Der Geltungsanspruch des Vergaberechts, 2012, Rz. 1914).

3.3. Im Vergaberecht gilt das Prinzip der grundsätzlichen Unveränderbarkeit der Angebote nach deren Einreichung bei der Vergabebehörde (vgl. GYGI, in: Trüeb [Hrsg.], Handkommentar zum Schweizerischen Beschaffungsrecht, 2020, Art. 39 N. 7; vgl. GALLI/MOSER/LANG/STEINER, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, Eine systematische Darstellung der Rechtsprechung des Bundes und der Kantone, 3. Aufl. 2013, Rz. 710 ff.). Zulässig sind aber die Erläuterung und die Bereinigung der Angebote. Die Erläuterung dient dazu, Klarstellungen und Präzisierungen von vorhandenen Offertinhalten zu liefern; diese dürfen aber nicht dazu dienen, den Inhalt des Angebots nachträglich zu ändern (Art. 38 Abs. 2 IVöB; GALLI/MOSER/LANG/STEINER, a.a.O., Rz. 711, 714). Bei der Bereinigung kann der Auftraggeber zusammen mit den Anbietern die Angebote hinsichtlich der Leistungen sowie der Modalitäten ihrer Erbringung bereinigen, um das vorteilhafteste Angebot zu ermitteln (Art. 39 Abs. 1 IVöB; GYGI, a.a.O., Art. 39 N. 71 ff.). Korrigiert werden dürfen nur offensichtliche Irrtümer und Fehler, die sich aus dem Angebot selber ergeben, ohne dass es eines Hinweises oder sonstiger Erläuterungen des Anbieters bedürfte (vgl. Art. 38 Abs. 1 IVöB; vgl. FRIEDLI, in: Trüeb [Hrsg.], Handkommentar zum Schweizerischen Beschaffungsrecht, 2020, Art. 38 N. 9).

3.4. Einleitend ist festzuhalten, dass hinsichtlich der Zuschlagskriterien folgende Bewertung erfolgt ist (act. C.6 S. 1):

	Beschwerdeführerin	Zuschlagsempfänger
	Note / Punkte	Note / Punkte
Preis (60 %)	0.15 / 9	3 / 180
Garagierung, Reaktionszeit und Notfallkonzept (20 %)	3 / 60	3 / 60
Ökologische Aspekte (15 %)	3 / 45	3 / 45
Erfahrung und Referenzen (5 %)	3 / 15	1 / 5

Demzufolge war das Kriterium «Preis» ausschlaggebend. Dabei ist zu erwähnen, dass die Beschwerdeführerin vorliegend einen Angebotspreis von CHF 274'142.00 offerierte (act. C.3 und C.4). Den eingereichten Unterlagen legte sie die Preisberechnung gemäss Formular für das Los 1 bei, wobei sie von einem Arbeitsaufwand von 28 Stunden statt der erforderlichen 67 Stunden ausging (siehe act. C.5 S. 1). Die Beschwerdegegnerin bereinigte diesen offensichtlichen Fehler bei der Preisberechnung in der Folge auf CHF 430'130.00 (siehe act. C.5 S. 1 und act. C.6 S. 1; vgl. Art. 38 Abs. 1 IVöB).

4.1. Die Beschwerdeführerin rügt, dass die dem Vergabeentscheid zugrunde gelegten Preise nicht miteinander vergleichbar und demzufolge offensichtlich falsch seien. Der von der Beschwerdegegnerin offerierte Preis verstehe sich inkl. 8.1 % MWST. Beim berücksichtigten Anbieter handle es sich nach ihrem Kenntnisstand um eine Privatperson. Privatpersonen seien nicht mehrwertsteuerpflichtig. Somit würden verschiedene Preise miteinander verglichen werden. Ein effektiver Vergleich sei nur möglich, wenn die Nettopreise (exkl. MWST) miteinander verglichen würden. Das sei vorliegend nicht gemacht worden.

4.2. Die Beschwerdegegnerin hält dem entgegen, dass gemäss Ausschreibungsunterlagen der Preis inkl. MWST relevant sei. Dies bedeute, dass alle Angebote nach dem effektiv zu tragenden Preis bewertet werden müssen. In diesem Sinne habe auch der Regierungsrat des Kantons Zürich entschieden, wonach die Preise bei Ausschreibungen unter Einschluss der Mehrwertsteuerbelastung zu bewerten seien. Aus Sicht des Vergaberechts müsse entscheidend sein, welcher Preis für eine Beschaffung effektiv bezahlt werden müsse. Das Vergaberecht sei nicht dazu da, Privilegien, welche der Bundesgesetzgeber in einem anderen Rechtsgebiet, namentlich im Rahmen der Mehrwertsteuergesetzgebung, geschaffen habe, zu korrigieren. Hinzu komme,

dass mehrwertsteuerbefreite Anbieter im Gegenzug auch keinen Vorsteuerabzug vornehmen können würden, d.h. die eingekauften Fremdleistungen seien teurer, was sich wiederum auf die Kalkulation der Eigenleistungen auswirke. Angesichts der Preisdifferenz von fast 40 % ergebe sich allerdings auch bei einer Neutralisierung der Mehrwertsteuerbelastung kein anderes Ergebnis.

4.3.1. Aus den Ausschreibungsunterlagen geht hervor, dass der Offertpreis inkl. MWST verlangt wird (act. C.2 S. 1), sodann wird unter Ziffer 4 «Angebotspreise» festgehalten (act. C.2 S. 12): «Die Mehrwertsteuer ist separat auszuweisen und einzurechnen. Der totale Angebotspreis inkl. MWST ist auf das Deckblatt zu übertragen.» Demnach war die Mehrwertsteuer bei der Preisangabe einzubeziehen, sofern der Offerent mehrwertsteuerpflichtig ist. Ist ein Offerent hingegen nicht mehrwertsteuerpflichtig, ist der Preis ohne Mehrwertsteuer anzugeben. Die Ausschreibungsunterlagen sehen keine unterschiedliche Behandlung der Offerenten je nach deren Mehrwertsteuerpflicht vor. Dies spricht dafür, dass der für die Vergabebehörde tatsächlich anfallende Gesamtpreis verglichen werden soll. Entsprechend sind die angebotenen Preise anhand der vorgegebenen Kriterien miteinander vergleichbar. Die Beschwerdegegnerin hat folglich zu Recht die von den Offerenten angebotenen Preise miteinander verglichen.

4.3.2. Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat dazu festgehalten, dass das Vergaberecht selbst nicht regelt, ob die Preise mit oder ohne Mehrwertsteuer zu bewerten seien. Es könne nicht die Aufgabe der öffentlichen Auftraggebenden sein, gesetzlich begründete Wettbewerbsverzerrungen zu korrigieren. Im Ergebnis sollen für die Bewertung der Preise bei allen Anbietenden die Gesamtbeträge massgeblich sein, die von der Vergabestelle effektiv zu bezahlen seien. Um die vom eidgenössischen Gesetzgeber gewollte Privilegierung gewisser Leistungen oder Anbieter nicht zu unterlaufen, seien die tatsächlich von Auftraggebenden zu tragenden Kosten unter Einschluss einer allfälligen Mehrwertsteuer zu vergleichen. Im Falle der von der Mehrwertsteuer ausgenommenen Leistungen bedeute dies, dass diese Angebote zwar durch allfällige nicht abzugsfähige Vorsteuern auf Vorleistungen verteuert, aber gleichzeitig durch die eigene mehrwertsteuerbefreite Wertschöpfung vergünstigt würden (vgl. Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich, Sitzung vom 15. März 2023 [RRB-2023-0298], S. 2 und 3).

4.3.3. Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, die Preise seien aufgrund der unterschiedlichen Mehrwertsteuerpflicht der Offerenten nicht vergleichbar, erweist sich ihre Argumentation daher als unbegründet.

5.1. Die Beschwerdeführerin führt aus, dass der Zuschlagsempfänger auf einem Hof in D._____ wohne und arbeite. Der Hof, auf welchem er nach ihrem Kenntnisstand auch sämtliche Fahrzeuge dauerhaft stationiert habe, inkl. der Winterdienstfahrzeuge bzw. der Schneepflüge, liege in der Landwirtschaftszone. Dort seien Bauten und Anlagen zonenkonform, wenn sie zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig seien. Die Raumplanungsverordnung konkretisiere, dass solche Bauten und Anlagen insbesondere der bodenabhängigen Bewirtschaftung und der Produktion verwertbarer Erzeugnisse aus Pflanzenbau und Nutztierhaltung dienen müssten. Schneeräumfahrzeuge und Schneepflüge würden dies offensichtlich nicht tun. Ein Raumbedarf in der Landwirtschaftszone würden nur Fahrzeuge und Maschinen begründen, die tatsächlich für den eigenen Landwirtschaftsbetrieb nötig seien. Fahrzeuge oder Geräte, die objektiv im eigenen Landwirtschaftsbetrieb nicht benötigt würden, und um solche handle es sich bei zwei Schneepflügen, seien grundsätzlich einer Lohnunternehmung zuzurechnen und damit in der Bauzone unterzubringen. Ein überbetrieblicher Maschineneinsatz könne die Zonenkonformität nur dann unberührt lassen, wenn die Maschinen für den eigenen Betrieb erforderlich seien und die Lohnarbeiten gesamtbetrieblich bloss untergeordnet bleiben würden. Die Vergabebehörde hätte prüfen müssen, wo die Fahrzeuge effektiv stationiert seien und ob die konkrete Stationierung, die auf dem Hof und damit in der Landwirtschaftszone erfolge, rechtlich zulässig und organisatorisch gesichert sei. Bei der gegebenen Ausgangslage sei anzunehmen, dass die Fahrzeuge primär oder wesentlich für den kommunalen Winterdienst genutzt würden, womit die Stationierung auf dem in der Landwirtschaftszone liegenden Hof des Zuschlagsempfängers allein schon aus raumplanungsrechtlichen Gründen nicht zulässig sei. Daraus ergebe sich, dass der rechtserhebliche Sachverhalt unvollständig festgestellt worden sei, was dazu führe, dass der Zuschlag nicht rechtmässig sei.

5.2. Die Beschwerdegegnerin bringt dazu vor, dass der Zuschlagsempfänger in D._____ einen Landwirtschaftsbetrieb mit den dazu notwendigen landwirtschaftlichen Fahrzeugen führe und diese nun im Winter für die Durchführung der Winterdienstarbeiten verwendet würden. Der Zuschlagsempfänger verfüge nicht über Schneepflüge oder Fahrzeuge die ausschliesslich für den Winterdienst zum Einsatz gelangen würden. Aus raumplanerischer Sicht sei das Abstellen dieser Fahrzeuge in der Landwirtschaftszone ohne Weiteres zulässig, handle es sich bei diesen Fahrzeugen doch um solche, die in erster Linie für den Landwirtschaftsbetrieb benötigt würden und in den bereits bestehenden Parkierungsanlagen auf dem Betrieb abgestellt

seien. Das Raumplanungsgesetz verbiete dies nicht und schreibe nicht vor, dass solche Fahrzeuge während den Wintermonaten innerhalb der Bauzone abgestellt werden müssten. Daher sei die Garagierung der Fahrzeuge des Zuschlagsempfängers auf seinem Landwirtschaftsbetrieb zulässig.

5.3. Gemäss Art. 16a RPG sind in der Landwirtschaftszone Bauten und Anlagen zonenkonform, die zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung oder für den produzierenden Gartenbau nötig sind. Zudem wird in Art. 34 Abs. 4 lit. a RPV verlangt, dass die Baute oder Anlage für die in Frage stehende Bewirtschaftung nötig ist. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung vermögen einen objektiven Raumbedarf in der Landwirtschaftszone deshalb nur jene Fahrzeuge und Maschinen zu begründen, die tatsächlich für den eigenen Landwirtschaftsbetrieb nötig sind (Urteil des Bundesgerichts 1C_429/2015 vom 28. September 2016 E. 4.2; vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_567/2015 vom 29. August 2016 E. 4.5). Ist dies der Fall, so schadet es nicht, wenn sie zur besseren Auslastung auch an andere Landwirte vermietet werden oder – in untergeordnetem Umfang – für Lohnarbeiten eingesetzt werden. Handelt es sich dagegen um Fahrzeuge oder Geräte, die objektiv (nach Art, Anzahl und Grösse) im eigenen Landwirtschaftsbetrieb nicht benötigt werden, so sind sie der Lohnunternehmung zuzurechnen und müssen grundsätzlich in der Bauzone untergebracht werden (Urteil des Bundesgerichts 1C_429/2015 vom 28. September 2016 E. 4.2). Bei der Beurteilung der Zulässigkeit des Abstellens der Fahrzeuge ist daher entscheidend, ob zwischen der Nutzung der Fahrzeuge und dem Landwirtschaftsbetrieb eine unmittelbare funktionale Beziehung besteht. Ist dies – wie vorliegend – zu bejahen, stellt das Abstellen der für den Betrieb erforderlichen Fahrzeuge grundsätzlich eine mit der landwirtschaftlichen Nutzung zusammenhängende und damit zonenkonforme Nutzung dar.

5.4. Der Zuschlagsempfänger führt einen Landwirtschaftsbetrieb in D._____. Gemäss seinen eingereichten Unterlagen und den Ausführungen der Beschwerdegegnerin handelt es sich bei seinen angegebenen Fahrzeugen um landwirtschaftliche Traktoren, welche er hauptsächlich für seine landwirtschaftliche Arbeit verwendet und im Winter mit einem Pflug für den Winterdienst umrüstet (act. A.2 Rz. 17). Beim Fahrzeug 1 handelt es sich namentlich um ein Fahrzeug der Marke Valtra Typ N 154 E (act. C.2 Beilage 1.1), beim Fahrzeug 2 um die Marke Lindner Typ 102 L (act. C.2 Beilage 1.2) und beim Fahrzeug 3 um die Marke Lindner Typ Lintrac 90 (act. C.2 Beilage 1.2). Dies kann den eingereichten Fahrzeugausweisen der jeweiligen Fahrzeuge entnommen werden (act. C.2 Beilage 1.1-1.2., siehe auch «Ziff. 19 Art des Fahrzeugs»). Darin ist auch ersichtlich,

dass die Traktoren mit einem grünen Kontrollschild für eine landwirtschaftliche Nutzung eingelöst sind (siehe dazu Erwägung 7 nachfolgend). Auch gemäss den Angaben der Beschwerdegegnerin handelt es sich bei den vorliegend in Frage stehenden Fahrzeugen des Zuschlagsempfängers um betriebsnotwendige Fahrzeuge des Landwirtschaftsbetriebs (act. A.2 Rz. 17). Insgesamt erscheint diese Darstellung aufgrund der Aktenlage als nachvollziehbar. Insbesondere ergeben sich aus den Akten keine Anhaltspunkte dafür, dass die Fahrzeuge ausschliesslich oder hauptsächlich für den Winterdienst verwendet würden. Zudem liegt es gerade im Wesen eines Landwirtschaftsbetriebs, dass die für dessen Bewirtschaftung eingesetzten Fahrzeuge und Maschinen auf dem Betriebsareal bzw. an den dafür vorgesehenen Abstellplätzen bereitgehalten werden.

6.1. Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, dass nach ihrem Kenntnisstand mindestens ein Fahrzeug des Zuschlagsempfängers nicht die geforderten Spezifikationen aufweise, weil das Leergewicht unter sieben Tonnen liege. Sie habe berechtigen Grund zur Annahme, dass die Prüfung der Spezifikationen durch die Beschwerdegegnerin unterblieben bzw. unvollständig vorgenommen worden und nicht genügend dokumentiert sei. Somit liege auch in diesem Punkt eine unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts vor, was zur Aufhebung der Vergabeverfügung führen müsse.

6.2. Die Beschwerdegegnerin führt dazu aus, dass der Zuschlagsempfänger über die in den Ausschreibungsunterlagen verlangten Fahrzeuge für die Durchführung der ausgeschriebenen Winterdienstleistung verfüge.

6.3. Der Auftraggeber bezeichnet gemäss Art. 30 Abs. 1 IVöB in der Ausschreibung oder in den Ausschreibungsunterlagen die erforderlichen technischen Spezifikationen (Satz 1). Diese legen die Merkmale des Beschaffungsgegenstandes wie Funktion, Leistung, Qualität, Sicherheit und Abmessungen oder Produktionsverfahren fest und regeln die Anforderungen an Kennzeichnung und Verpackung (Satz 2). Die technischen Spezifikationen sind Teil der Leistungsbeschreibung und spezifizieren detailliert, welche Anforderungen der Beschaffungsgegenstand erfüllen muss (OECHSLIN/LOCHER, in: Trüeb [Hrsg.], Handkommentar zum Schweizerischen Beschaffungsrecht, 2020, Art. 30 N 7). Gemäss den Ausschreibungsunterlagen müssen die einzusetzenden Fahrzeuge folgende Mindestvoraussetzungen erfüllen (act. C.2 Ziffer 3.4):

- 1 Räumungsfahrzeug (Zweiachser) mit Pflug, mind. 2.40 Meter und max. 2.80 Meter Räumungsbreite, mind. 90 PS Leistung und mind. 2.50 Tonnen Leergewicht

- 1 Räumungsfahrzeug (Zweiachser) mit Pflug, 2.80 Meter Räumungsbreite, mind. 160 PS Leistung und mind. 7.00 Tonnen Leergewicht

6.4. Der Zuschlagsempfänger hat bei den Angaben zum Fahrzeug 1 (Valtra N 154 E) angegeben, dass es über 175 PS (leistungsoptimiert) verfüge, eine Räumungsbreite von 2.80 Meter sowie ein Leergewicht von 7.10 Tonnen aufweise (act. C.2 Beilage 1.1). Das Fahrzeug 2 (Lindner 102 L) verfügt über 112 PS (leistungsoptimiert) und eine Räumungsbreite von 2.40 Meter sowie ein Leergewicht von 3.58 Tonnen (act. C.2 Beilage 1.2). Das Fahrzeug 3 (Lindner Lintrac 90) verfügt ebenfalls über 112 PS (leistungsoptimiert) und weist bei einem Pflug eine Räumungsbreite von 2.40 Meter und bei einer Fräse eine Räumungsbreite von 2.50 Meter auf sowie ein Leergewicht von 4.60 Tonnen (act. C.2 Beilage 1.2 [recte: 1.3]). Die technischen Anforderungen der Fahrzeuge sind demnach erfüllt.

7.1. Die Beschwerdeführerin führt ferner aus, dass die Fahrzeuge des Zuschlagsempfängers mit grünen Kontrollschildern eingelöst seien. Nichtlandwirtschaftliche Fahrten und nichtforstwirtschaftliche Fahrten mit so eingelösten Fahrzeugen, insbesondere Fahrten die auf dem Submissionsweg übernommen würden oder im Zusammenhang mit gewerblichen Aufgaben öffentlicher Verwaltungen stünden, seien nur mit einer Ausnahmebewilligung zulässig. Solche Bewilligungen würden nur aus zwingenden Gründen und nur für Orte erteilt werden dürfen, wo gewerbliche Fahrzeuge für eine zweckmässige Ausführung der Fahrten nicht zur Verfügung stünden. Die Vergabebehörde hätte demnach zwingend abklären müssen, ob der Zuschlagsempfänger über eine solche Bewilligung verfüge. Wesentlich sei dieser Punkt insbesondere für den Preiswettbewerb, da die Angebote so nicht auf derselben rechtlichen Grundlage bewertet würden. Dies verletze die Grundsätze der Transparenz, der Objektivität und der Gleichbehandlung.

7.2. Die Beschwerdegegnerin bringt vor, dass land- und forstwirtschaftliche Fahrzeuge nur mit einer Ausnahmebewilligung gemäss Art. 90 der Verkehrsregelverordnung (VRV; SR 741.11) gewerblich verwendet werden dürfen. Rechtlich sei es jedoch ohne Weiteres zulässig, Traktoren mit einem weissen, statt mit einem grünen Kontrollschild einzulösen bzw. diesen Schilderwechsel jeweils zu Beginn und nach Ende der Winterdienstarbeiten vorzunehmen. Einen solchen Wechsel beabsichtige auch der Zuschlagsempfänger. So habe er in der Beilage Nr. 1 seiner Offerte jeweils beim Kontrollschild angegeben «Grün/Weiss». Die Vergabebehörde habe bei der Überprüfung der Offerte deshalb davon ausgehen

dürfen, dass spätestens auf den Beginn der Winterdienstarbeiten ein Schilderwechsel stattfinden werde.

7.3. Gemäss Art. 82 Abs. 1 lit. d der Verordnung über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr (Verkehrszulassungsverordnung, VZV; SR 741.51) werden Kontrollschilder mit hellgrünem Grund und schwarzer Schrift für land- und forstwirtschaftliche Fahrzeuge abgegeben. Gemäss Art. 90 Abs. 1 lit. a VRV kann die kantonale Behörde die gewerbliche Verwendung land- und forstwirtschaftlicher Fahrzeuge zu Fahrten für Staat und Gemeinde, namentlich für Bau und Unterhalt von Strassen und Wegen, für Kehrrichtabfuhr und Schneeräumung, bewilligen. Jedoch kann ein landwirtschaftliches Fahrzeug wie bspw. ein Traktor auch mit einem weissen Kontrollschild eingelöst werden (vgl. Art. 82 Abs. 1 lit. a VZV). Genau dies hat die Beschwerdeführerin bei ihrem Traktor (Fahrzeug 1) denn auch bereits veranlasst (vgl. act. C.3 Beilage 1.1).

7.4. Der Zuschlagsempfänger hat bei jedem seiner Fahrzeuge in den Ausschreibungsunterlagen bei «Farbe Kontrollschild» die Angabe «noch grün/blau oder weiss» oder «grün/weiss» gemacht (vgl. act. C.2 Beilage 1.1 – 1.2). Mit der Angabe «grün/weiss» hat der Anbieter gerade transparent gemacht hat, dass das Fahrzeug je nach Verwendung mit dem entsprechenden Kontrollschild eingesetzt werden soll. Daher durfte die Vergabebehörde zulässigerweise davon ausgehen, dass das rechtmässige Kontrollschild im Zeitpunkt der Ausführung des Winterdienstes vorhanden sein bzw. dass das «grüne» Kontrollschild bis dahin durch ein «weisses» Kontrollschild ersetzt würde. Entsprechend war auch keine Ausnahmebewilligung vom Zuschlagsempfänger für Fahrten mit dem «grünen» Kontrollschild einzuholen. Die Beschwerde erweist sich daher auch in diesem Punkt als unbegründet.

8.1. Die Beschwerdeführerin bringt vor, dass die von der Vergabebehörde errechnete Differenz der beiden Angebote bei 38.88 % liege. Ein tiefer Preis sei nicht per se unzulässig. Vorliegend erscheine der vom Zuschlagsempfänger offerierte Preis im Verhältnis zu ihrem offerierten Preis allerdings sehr niedrig. Bei einer solchen Ausgangslage sei die Vergabebehörde verpflichtet, zweckdienliche Erkundigungen darüber einzuholen, ob die Teilnahmebedingungen eingehalten seien. In der Regel sei ein ungewöhnlich tiefer Preis ein Indiz für ein unseriöses Angebot. Entsprechend sei die Vergabebehörde gehalten, durch zusätzliche Auskünfte zu klären, ob die nachgefragte Leistung tatsächlich erbracht werden könne. Wenn zusätzlich auch noch Zweifel bestehen würden, ob der Anbieter fähig sei, den Auftrag zu erfüllen, sei ein Ausschlussgrund gegeben. Vorliegend würden entsprechende Zweifel vorliegen.

8.2. Die Beschwerdegegnerin macht geltend, dass keine Anzeichen für ein unseriöses Angebot vorliegen würden. Der Zuschlagsempfänger verlange eine Bereitstellungspauschale von CHF 5'100.00 für das Fahrzeug 1 und CHF 4'700.00 für das Fahrzeug 2 sowie einen Stundenansatz von CHF 163.00 für das Fahrzeug 1 und CHF 153.00 für das Fahrzeug 2. Damit liege das Angebot des Zuschlagsempfängers zwar um einiges tiefer als dasjenige der Beschwerdeführerin, allerdings bestehe deshalb kein Zweifel daran, dass der Winterdienst in der erforderlichen Qualität ausgeführt werden könne. Die technischen Mindestanforderungen seien denn auch erfüllt, die Garagierung in der Landwirtschaftszone in diesem Fall zulässig und ein Kontrollschildwechsel werde gemäss Angaben des Zuschlagsempfängers auf Beginn der Winterdienstarbeiten erfolgen.

8.3. Gemäss Art. 38 Abs. 3 IVöB muss der Auftraggeber für den Fall, dass ein Angebot eingeht, dessen Preis im Vergleich zu den anderen Angeboten ungewöhnlich niedrig erscheint, beim Anbieter zweckdienliche Erkundigungen darüber einholen, ob die Teilnahmebedingungen eingehalten sind und die weiteren Anforderungen der Ausschreibung verstanden wurden.

8.4. Aufgrund der bereits geprüften Kriterien, welche alle nachvollziehbar erscheinen, konnte die Beschwerdegegnerin davon ausgehen, dass der Zuschlagsempfänger die ersuchte Leistung gemäss den Ausschreibungsunterlagen erbringt. Zudem führt die Beschwerdegegnerin zutreffend aus, wonach allein der Umstand, dass der Preis des Zuschlagsempfängers um ca. 38.88 % niedriger als derjenige der Beschwerdeführerin ist, nicht besagt, dass ein Angebot unseriös erscheint und deshalb weitere Abklärungen vorzunehmen sind. Aus den Unterlagen des Zuschlagsempfängers geht hervor, dass vor allem ein Unterschied beim Stundenansatz zu erkennen ist. Der Stundenansatz der Beschwerdeführerin fällt mit CHF 185.00 deutlich höher aus als derjenige des Zuschlagsempfängers mit CHF 163.00 (Fahrzeug 1) bzw. CHF 153.00 (Fahrzeug 2; vgl. act. C.5 S. 1). Weiter fällt auch die Bereitstellungspauschale von CHF 8'500.00 (Fahrzeug 1) und CHF 6'500.00 (Fahrzeug 2) deutlich höher aus als beim Zuschlagsempfänger mit CHF 5'100.00 (Fahrzeug 1) und CHF 4'700.00 (Fahrzeug 2; vgl. act. C.5 S. 1).

8.5. Ein Teil des Preisunterschieds lässt sich plausibel durch die unterschiedliche Betriebs- und Kostenstruktur der beiden Unternehmen erklären. Beim Zuschlagsempfänger handelt es sich um einen Landwirt, der seine ohnehin vorhandenen landwirtschaftlichen Fahrzeuge während der Wintermonate lediglich mit einem Pflug ausstattet und diese für die Erbringung von Winterdienstarbeiten einsetzt. Die entsprechenden Fahrzeuge und ein wesentlicher Teil der damit

verbundenen Infrastruktur stehen ihm somit bereits aufgrund seines landwirtschaftlichen Hauptbetriebs zur Verfügung. Die Erbringung von Winterdienstarbeiten stellt für ihn folglich eine ergänzende bzw. saisonale Nutzung bestehender betrieblicher Ressourcen dar. Demgegenüber liegt das Kerngeschäft der Beschwerdeführerin in der Vermietung und Lieferung neuster Baumaschinen und Mulden, im Planen, Vorbereiten und Umsetzen von Umgebungs- und Bauarbeiten, oder im Transportieren von schweren bis leichten Materialien und Gerätschaften. Ihr Betrieb ist damit auf einen wesentlich breiteren und entsprechend kostenintensiveren Tätigkeitsbereich ausgerichtet. Die für den Winterdienst eingesetzten Ressourcen sind bei ihr nicht bloss im Rahmen einer saisonalen Zusatznutzung vorhanden, sondern stehen in einem grösseren betrieblichen Zusammenhang und sind mit entsprechenden Personal- und Unterhaltskosten verbunden.

8.6. Vor diesem Hintergrund vermag der höhere Angebotspreis der Beschwerdeführerin für sich allein keine Anhaltspunkte dafür zu liefern, dass ihr Angebot wirtschaftlich oder hinsichtlich der ausgeschriebenen Leistung anders zu beurteilen gewesen wäre. Unterschiedliche Betriebsstrukturen können vielmehr zu erheblichen Unterschieden bei den Kosten führen, ohne dass daraus auf eine unterschiedliche Leistungsfähigkeit oder eine mangelhafte Erfüllung der ausgeschriebenen Anforderungen geschlossen werden kann. Der Preisunterschied erscheint unter diesen Umständen jedenfalls als betriebswirtschaftlich nachvollziehbar und lässt nicht ohne Weiteres auf eine fehlerhafte oder unsachgemässe Zuschlagsentscheidung schliessen. Aus dem Gesagten kann nicht geschlossen werden, dass es sich beim Angebot des Zuschlagsempfängers um ein unseriöses Angebot handelt oder dass Zweifel daran bestehen, ob dieses tatsächlich erfüllt werden kann. Der angebotene Preis war folglich auch nicht als ungewöhnlich tief einzustufen. Die Beschwerdegegnerin war demzufolge nicht verpflichtet, beim Zuschlagsempfänger entsprechende Erkundigungen einzuholen.

9. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Zuschlagsentscheid im Ergebnis rechtmässig erfolgte und nicht zu beanstanden ist. Somit erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen.

10.1. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten gestützt auf Art. 73 Abs. 1 VRG der Beschwerdeführerin aufzuerlegen. Die Staatsgebühr ist angesichts der Höhe des Offertbetrags von rund CHF 430'000.00, der mittleren Komplexität der sich stellenden Rechtsfragen und unter Bezugnahme auf die bisherige Gerichtspraxis (vgl. Urteil des Obergerichts des Kantons Graubünden VR1 25 59 vom 27. Februar 2026 E. 9.1; vgl. etwa Urteile des Verwaltungsgerichts

des Kantons Graubünden U 22 82 vom 11. Januar 2023 E. 5 und U 21 63 vom 15. Dezember 2022 E. 6) auf CHF 3'000.00 festzusetzen.

10.2. Bund, Kanton und Gemeinden sowie mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betrauten Organisationen wird gemäss Art. 78 Abs. 2 VRG in der Regel keine Parteientschädigung zugesprochen, wenn sie in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegen. Davon abzuweichen, besteht im vorliegenden Fall kein Anlass. Auch der Beigeladenen ist keine Parteientschädigung zuzusprechen, zumal sie am Verfahren nicht aktiv teilgenommen hat und ihm entsprechend auch keine zu ersetzenden Kosten entstanden sind.

Es wird erkannt:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.

2. Die Gerichtskosten, bestehend aus

– einer Staatsgebühr von	CHF	3’000.00
– und den Kanzleiausgaben von	CHF	411.00
Total	CHF	3’411.00

gehen zulasten der A._____ GmbH.

3. [Rechtsmittelbelehrung]

4. [Mitteilungen]