



## Urteil vom 6. März 2026

mitgeteilt am 10. März 2026

Referenz VR1 25 22

Instanz Erste verfassungs- und verwaltungsrechtliche Kammer

Besetzung Audétat, Vorsitz  
Pedretti, von Salis, Righetti und Brun  
Hubmann, Aktuarin ad hoc

Parteien **A.** \_\_\_\_\_  
Beschwerdeführerin  
vertreten durch Rechtsanwalt MLaw Tobias Brändli

gegen

**Regierung des Kantons Graubünden**

vertreten durch das Departement für Infrastruktur, Energie und  
Mobilität Graubünden  
Beschwerdegegnerin

und

**B.** \_\_\_\_\_  
Beigeladene  
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Remo Dolf

Gegenstand Submission

## Sachverhalt

A. Das Tiefbauamt Graubünden (nachfolgend: TBA) schrieb am \_\_\_\_\_ Baumeisterarbeiten für den Strassenzug «C. \_\_\_\_\_» im offenen Verfahren gemäss GATT/WTO auf simap.ch sowie im kantonalen Amtsblatt aus. Als Zuschlagskriterien legte das TBA den Preis (50%), Unternehmerreferenzen (10%), Erfahrungen TBA (10%), die Plausibilität des Angebots (10%), Bauprogramm und Termine (10%) sowie die Nachhaltigkeit (10%) fest. Eignungskriterien beinhalteten die organisatorische und die technische Leistungsfähigkeit, die fachliche Eignung sowie die finanzielle Leistungsfähigkeit. Weiter verlangte das TBA das wahrheitsgetreue Ausfüllen der Selbstdeklaration sowie weitere Bestätigungen mit dem Vermerk, dass bei falschen Angaben der Auftrag widerrufen werden kann. Offerten waren bis am \_\_\_\_\_ einzureichen.

B. Inntert Frist gingen fünf Offerten ein. Anlässlich der Offertöffnung am \_\_\_\_\_ zeigte sich folgendes Bild:

B. _____	CHF 2'279'284.95
A. _____	CHF 2'411'084.15
D. _____	CHF 2'441'200.80
E. _____	CHF 2'588'972.75
E. _____ (Untermehmervariante)	CHF 2'519'393.00

C. Nach Auswertung der Offerten ergab sich am \_\_\_\_\_ folgende Rangfolge:

B. _____	3.70 Punkte
A. _____	3.62 Punkte
D. _____	3.61 Punkte
E. _____	2.87 Punkte
E. _____ (Untermehmervariante)	ungültig

D. Mit Beschluss vom \_\_\_\_\_ (Protokoll Nr. Z.1. \_\_\_\_\_) erteilte die Regierung des Kantons Graubündens den Zuschlag an die B. \_\_\_\_\_ zum Preis von CHF 2'279'284.95 inkl. MWST. Auf Nachfrage hin führte das TBA mit der zweitplatzierten A. \_\_\_\_\_ ein Debriefing durch.

E. Gegen den Beschluss vom \_\_\_\_\_ erhebt die A. \_\_\_\_\_ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) am 31. März 2025 Beschwerde beim Obergericht des Kantons Graubünden. Sie beantragt die Aufhebung des Zuschlags und die Vergabe der Baumeisterarbeiten an sie selbst. Eventualiter sei der Zuschlag an die B. \_\_\_\_\_ aufzuheben und zur Neu Beurteilung und Neuvergabe an das TBA (recte: an die Regierung des Kantons Graubünden) unter Kosten- und Entschädigungsfolge (zuzüglich MWST) zu Lasten der Beschwerdegegnerin zurückzuweisen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht verlangt sie, der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zu erteilen sowie dem Beschwerdegegner sei superprovisorisch zu

untersagen, den Vertrag mit der B.\_\_\_\_\_ zu unterzeichnen. Zudem seien ihr Akteneinsicht in sämtliche entscheidungsrelevanten Verfahrensakten zu gewähren sowie das TBA zu verpflichten, sämtliche Akten dem Obergericht einzureichen. Danach sei der Beschwerdeführerin eine angemessene Frist zur Vervollständigung der eingereichten Beschwerde anzusetzen.

F. Mit superprovisorischer Verfügung vom 1. April 2025 untersagt der Vorsitzende der Ersten verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Kammer (nachfolgend: Instruktionsrichter) der Beschwerdegegnerin jegliche Vollzugshandlungen, insbesondere einen Vertragsabschluss in Bezug auf die strittige Vergabe.

G. Mit Stellungnahme vom 5. Mai 2025 beantragt die B.\_\_\_\_\_ (nachfolgend: Beigeladene oder Zuschlagsempfängerin) die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werde, sowie eventualiter die Rückweisung an die Regierung zur Neubeurteilung der Eignungskriterien, dies alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführerin. In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragt die Beigeladene, das Gesuch um aufschiebende Wirkung der Beschwerdeführerin sei abzuweisen sowie das verlangte Akteneinsichtsrecht sei unter Wahrung ihrer Geheimhaltungsinteresse zu beschränken.

H. Die Regierung (nachfolgend: Beschwerdegegnerin oder Vergabebehörde) beantragt mit Eingabe vom 19. Mai 2025, dass die Beschwerde unter gesetzlicher Kostenfolge abzuweisen sei. Zur beantragten aufschiebenden Wirkung bemerkt die Vergabebehörde, dass sie gegen diese aus prozessökonomischen Gründen nichts einzuwenden habe. Im Rahmen ihrer Begründung stellt die Beschwerdegegnerin den Antrag, einen Auszug der Eidgenössischen Steuerverwaltung, Abteilung MWST, betreffend bestehenden Verlustscheinen durch die Beigeladene edieren zu lassen.

I. Mit Verfügung vom 28. Mai 2025 erteilt der Instruktionsrichter der Beschwerde die aufschiebende Wirkung und gewährt der Beschwerdeführerin im beschränkten Masse Einsicht in diejenigen Akten, welche im Zusammenhang mit der Beurteilung der Frage nach der Richtigkeit der Selbstdeklaration stehen sowie keinen Geheimhaltungsinteressen der Beigeladenen unterliegen. Ebenso wird nach Einsichtnahme in die ausgetauschten Akten ein zweiter Schriftenwechsel gewährt. Diese Verfügung wird nicht angefochten und erwächst in Rechtskraft.

J. Mit Schreiben vom 11. Juni 2025 lässt die Beigeladene die Akten gemäss Verfügung vom 28. Mai 2025 sowie einen Kontoauszug betreffend ihre

Mehrwertsteuerforderungen für den Zeitraum vom 1. Januar 2000 bis zum 17. April 2025 dem Obergericht zukommen. Der Beschwerdeführerin werden das Schreiben der Beigeladenen ohne Kontoauszug sowie die weiteren Akten gemäss Verfügung vom 28. Mai 2025 am 18. Juni 2025 für eine weitere Eingabe zugestellt.

K. In ihrer Replik vom 30. Juli 2025 beantragt die Beschwerdeführerin, neben ihren bisherigen Anträgen, es sei ihr die eingereichte Referenzliste der Beigeladenen zukommen zu lassen und ihr danach erneut eine Frist zur Ergänzung ihrer Replik zu gewähren. Sie bringt im Wesentlichen vor, dass die Referenzen nicht von der Beigeladenen selbst, sondern von deren Verwaltungspräsidenten stammen. Zudem sei das Angebot der Beigeladenen ungewöhnlich tief, so dass die Beschwerdegegnerin verpflichtet sei, zusätzliche Abklärungen zu treffen.

L. Mit Duplik vom 28. August 2025 macht die Beigeladene im Wesentlichen geltend, dass dem Editionsantrag der Beschwerdeführerin ihre Geheimhaltungsinteressen entgegenstehen würden und in der Bewertung durch die Beschwerdegegnerin keine Unregelmässigkeit erfolgt seien.

M. Die Beschwerdegegnerin hält an ihren bisherigen Anträgen mit Duplik vom 19. September 2025 fest und ergänzt, dass sie die Angebotsbewertung im Rahmen ihres Ermessensspielraums vorgenommen habe. Zum Editionsbegehren führte sie aus, dass allfällige Geheimhaltungsinteressen der Beigeladenen zu beachten seien.

N. Im Rahmen ihres Replikrechtes lässt die Beschwerdeführerin dem Obergericht am 15. Oktober 2025 eine abschliessende Eingabe zukommen.

Auf die weiteren Ausführungen in den Rechtsschriften, die angefochtene Zuschlagsverfügung vom \_\_\_\_\_ sowie die eingereichten Beweismittel wird, soweit entscheidrelevant, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

## **Erwägungen**

1. Anfechtungsobjekt des vorliegenden Beschwerdeverfahrens bildet der Vergabeentscheid vom \_\_\_\_\_, womit die Beschwerdegegnerin den Zuschlag für die Baumeisterarbeiten «C. \_\_\_\_\_» 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]). Das Obergericht des Kantons Graubünden ist in der Besetzung mit fünf Richterinnen und Richtern für die Beurteilung der vorliegenden Submissionsbeschwerde zuständig (Art. 52 Abs. 1 IVöB; Art. 43 Abs. 2 lit. a VRG [BR 370.100]). 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; BGE 141 II 14 E. 4.1; Urteil des Obergerichts des Kantons Graubünden VR1 24 35 vom 22. Mai 2025 E. 1.3). Auf die im Übrigen form- und fristgerecht erhobene Beschwerde ist somit einzutreten (vgl. Art. 56 Abs. 1 IVöB, Art. 55 IVöB i.V.m. Art. 38 Abs. 1 VRG).

2. Die Überprüfung von Vergabeentscheiden beschränkt sich gemäss Art. 56 Abs. 3 IVöB auf Rechtsverletzungen inklusive Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie auf unvollständige oder unrichtige Sachverhaltsfeststellungen. Die Angemessenheit des angefochtenen Entscheids kann im Rahmen des Beschwerdeverfahrens hingegen nicht überprüft werden (Art. 56 Abs. 4 IVöB). Das Gericht 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 zweckmässiger erschiene. Gerade bei Fragen der Bewertung der einzelnen Angebote aufgrund der ausgewählten Zuschlagskriterien kommt der Vergabebehörde praxisgemäss ein weiter Ermessensspielraum zu (vgl. etwa Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden VR1 24 45 vom 1. April 2025 E. 6).

3. Es ist im Folgenden zu prüfen, ob die Beigeladene vom Vergabeverfahren auszuschliessen gewesen wäre und ob die Beschwerdegegnerin bei der Bewertung der Angebote hinsichtlich der Referenzen und des Preises ihr Ermessen korrekt ausgeübt hat.

4. Strittig ist zunächst, ob es sich bei noch nicht verjährten Verlustscheinen um fällige Forderungen handelt, welche in der Selbstdeklaration zu erwähnen gewesen wären.

4.1. Die Beschwerdeführerin ist der Ansicht, dass die Beigeladene die Selbstdeklaration mutmasslich falsch ausgefüllt habe, da drei nicht getilgte Verlustscheine in der Höhe von CHF 50'612.70 für unbezahlte Mehrwertsteuerforderungen zu Gunsten der Eidgenössischen Steuerverwaltung existieren würden (act. A.1; act. B.7). Die Selbstdeklaration sei von der Beigeladenen absichtlich falsch ausgefüllt worden, denn im Kaufvertrag zwischen dem jetzigen Inhaber (Sohn) und dem früheren Inhaber (Vater) der Beigeladenen seien die noch existierenden offenen Mehrwertsteuerforderungen erwähnt und darüber befunden worden (act. A.5).

Die Beigeladene wendet ein, dass es sich bei den drei unbestrittenermassen existierenden Verlustscheinen nicht um offene und fällige Steuerforderungen handle und sie deshalb auch keine unwahre Selbstdeklaration vorgenommen habe (act. C.2.2). Diesen Umstand habe im Übrigen auch die Steuerverwaltung des Kantons Graubünden am 9. April 2025 bestätigt (act. C.2.1). Weiter führt sie aus, dass zum Zeitpunkt der Offertstellung keine Betreibungen gegen sie bestanden hätten. Sie sei denn auch nicht zur Offenlegung der Verlustscheine in der Selbstdeklaration verpflichtet gewesen, da Verlustscheine kein Beweis für das Bestehen einer Forderung seien, sondern lediglich eine amtliche Bestätigung, dass das Zwangsvollstreckungsverfahren keine oder eine nicht vollständige Deckung der betreffenden Forderungen ergeben habe. Somit seien Verlustscheine formell auch keine offenen oder fälligen Forderungen, sondern seien nur dazu da, eine mögliche Verjährung zu hemmen. Im Übrigen seien die Verlustscheine bereits über zehn Jahre alt, denn seit dem Jahr 2015 habe es weder Betreibungen noch neue Verlustscheine gegeben. Zudem sei das Unternehmen im Sommer 2021 vom Vater an den Sohn übergegangen, womit die Verlustscheine dem Vater wirtschaftlich zuzurechnen seien. Dazu würde auch eine Sicherungsvereinbarung existieren, womit der Vater sich bereit erklärt habe, die Verlustscheine zu tilgen, falls diese Forderungen gegenüber der Beigeladenen durchgesetzt würden. Sie wäre jederzeit in der Lage, diese Forderungen wirtschaftlich zu tilgen, müsse dies aber nicht freiwillig tun, da die Rechtsbeständigkeit dieser Forderung bis heute nicht bewiesen sei (act. A.2). Die Beigeladene sei deshalb auch nicht vom Verfahren auszuschliessen, da die Verlustscheine keine aktuellen und fälligen Verpflichtungen darstellen würden. Sie sei deshalb auch nicht davon ausgegangen, dass sie fällige Steuern schulden würde und habe dementsprechend auch die Selbstdeklaration ausgefüllt (act. A.6).

Die Beschwerdegegnerin räumt ein, dass sie nach Einreichung der vorliegenden Beschwerde die Angaben auf der Selbstdeklaration der Beigeladenen bei der Steuerverwaltung des Kantons Graubünden sowie beim Betreibungs- und Konkursamt F.\_\_\_\_\_ nachgeprüft habe. Gemäss Rückmeldung der kantonalen Steuerverwaltung habe es bei Unterzeichnung der Selbstdeklaration durch die Beigeladene keine Ausstände gegeben. Jedoch sei aus dem Verlustschein-Journal des Betreibungs- und Konkursamtes F.\_\_\_\_\_ hervorgegangen, dass drei Verlustscheine zu Gunsten der Eidgenössischen Steuerverwaltung, Abteilung Mehrwertsteuer, über den Betrag von CHF 50'612.70 aus Pfändungen in den letzten 20 Jahren bestehen würden. Zwei Verlustscheine im Wert von CHF 23'968.60 bzw. CHF 17'085.50 seien am 2. Oktober 2005 ausgestellt und der dritte Verlustschein über einen Betrag von CHF 9'558.60 sei am 30. Juni 2014

ausgestellt worden. Die Eidgenössische Steuerverwaltung, Abteilung Mehrwertsteuer, könne aus diesem Grund auch keine Submissionsbestätigung für die Beigeladene ausstellen, was sich aus einer telefonischen Nachfrage ergeben habe. Die übrigen Verlustscheine, welche alle aus den Jahren 2004 und früher stammen, seien für die Beurteilung nicht mehr relevant (act. A.3).

4.2. Die Fälligkeit von Forderungen bestimmt sich grundsätzlich nach dem materiellen Recht (Urteil des Bundesgerichts 5A\_954/2015 vom 22. März 2016 E. 3). Da es sich um Mehrwertsteuerforderungen handelt, ist das jeweilige Mehrwertsteuergesetz einschlägig, welches zur Zeit der Geltendmachung der Forderung in Kraft war. Nach wie vor sind demnach innert 60 Tagen nach Ablauf der Abrechnungsperiode Mehrwertsteuern zu bezahlen, womit sie ab diesem Zeitpunkt fällig sind und dann Verzugszins ab dem Valutadatum geschuldet ist. Die Mehrwertsteuerforderungen sind damit 60 Tage nach dem jeweiligen Ablauf der Abrechnungsperiode nach dem jeweiligen materiellen Recht fällig geworden (Art. 47 Abs. 1 und 2 aMWSTG [SR 641.20] vom 2. September 1999 und aArt. 86 Abs. 1 und 2 des MWSTG vom 12. Juni 2009).

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung lässt die Ausstellung eines Verlustscheins die ursprüngliche Forderung bestehen, bewirkt aber eine 20-jährige Verjährungsfrist gemäss Art. 149a Abs. 1 SchKG (BGE 137 II 17 E. 2).

Aus den Akten geht hervor, dass die in Betreuung gesetzten offenen Quartalsrechnungen für die Mehrwertsteuern, wofür die Beigeladene die drei Verlustscheine erhalten hat, am 30. November 2003, am 29. Februar 2004 sowie am 30. August 2011 in Rechnung gestellt worden sind. 60 Tage danach waren die Forderungen fällig, weshalb auch die jeweiligen Zinsen ab Valutadatum mit in Betreuung gesetzt worden sind und für die Gesamtbeträge (inkl. Zinsen) Verlustscheine gemäss Art. 149 SchKG ausgestellt wurden (act. C.4). Der Verlustschein gilt als Schuldanerkennung im Sinne von Art. 82 SchKG und gewährt die Rechte gemäss Art. 271 Ziff. 5 und Art. 285 SchKG. Da die Verlustscheine vor dem 1. Januar 2025 und somit vor der Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über die Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses ergingen, wurden die offenen Mehrwertsteuerforderungen mittels Betreibungen auf Pfändung durchgesetzt (Art. 42 Abs. 1 SchKG i.V.m. Art. 43 aSchKG), womit die Beigeladene trotz der Betreuung weiter geschäftstätig sein konnte und nicht in Konkurs fiel.

Es wurde weder geltend gemacht noch geht aus den Akten hervor, dass die Fälligkeit der Mehrwertsteuerforderungen von der Beigeladenen vor Erlass des Verlustscheins bestritten wurden. Das Steuerfestsetzungsverfahren war somit mit

der Rechnungsstellung über die Mehrwertsteuern am 30. November 2003, am 29. Februar 2004 und am 30. August 2011 abgeschlossen und die geschuldeten Mehrwertsteuern betragsmässig festgelegt. Mit Ausstellung der Verlustscheine bleibt die ursprüngliche Forderung bestehen, verjährt danach aber nach den betriebsrechtlichen Bestimmungen. Ebenfalls ist unbestritten, dass die in Betreibung gesetzten und nun in Verlustscheinen verbrieften Mehrwertsteuerforderungen von der Beigeladenen nicht bezahlt wurden. Entsprechend kann es sich vorliegend nur um fällige Mehrwertsteuerforderungen handeln. Daran ändert auch nichts, wenn die Beigeladene diesbezügliche (aussichtslose) Einwände in einem erneuten Betreibungsverfahren gemäss Art. 82 SchKG theoretisch hätte vorbringen können, was sie aber nicht getan hat, da keine erneute Betreibung von der Steuerverwaltung eingeleitet worden ist. Somit waren die Mehrwertsteuerforderungen im Zeitpunkt des Ausfüllens der Selbstdeklaration fällig, was auch durch die Einschätzung der Eidgenössischen Steuerverwaltung gestützt wird, welche denn auch gerade keine Submissionsbestätigung in dieser Hinsicht ausstellen wollte (act. C.1.13). Daran ändert auch die von der Beigeladenen ins Recht gelegte Steuerbescheinigung des Kantons Graubünden nichts, da die kantonale Steuerverwaltung keine Einsicht über veranlagte Mehrwertsteuerforderungen des Bundes hat und somit auch nichts darüber bescheinigen kann (act. C.2.1).

4.3. Weiter ist zwischen den Parteien strittig, ob die Beigeladene um den Unwahrheitsgehalt ihrer Selbstdeklaration wusste.

4.3.1. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung genügt es, dass eine Falschdeklaration in Bezug auf die zu deklarierenden Umstände erfolgt ist, ein subjektiver Tatbestand wie Vorsatz oder Eventualvorsatz ist nicht verlangt (Urteil des Bundesgerichtes 2D\_10/2024 vom 11. November 2025 E. 5.5.3). Zudem müssen die Eignungskriterien bei der Zuschlagserteilung erfüllt sein (und nicht erst später), sofern sich nichts anderes aus den Ausschreibungsunterlagen ergibt (Urteil des Bundesgerichtes 2C\_717/2020 vom 11. Januar 2021 E. 1.3.4).

4.3.2. Den Ausschreibungsunterlagen lässt sich kein anderer als der Zuschlagszeitpunkt vom \_\_\_\_\_ für die Erfüllung der Eignungskriterien entnehmen (act. B. 4). Die Beigeladene unterschrieb die Selbstdeklaration am \_\_\_\_\_, womit sie bezeugte, dass sie alle zu diesem Zeitpunkt noch fälligen Mehrwertsteuern, Gemeinde-, Kantons- und Bundessteuern bezahlt habe (act. C.1.10). Zu dieser Zeit waren aber die drei Verlustscheine vom 2. Oktober 2005 und vom 30. Juni 2014 noch nicht verjährt, wovon die Beigeladene infolge des Übernahmevertrages vom 15. Juni 2021 aktenkundig wusste und eine Kostenaufteilung zwecks Vermeidung

weiterer Betreuungsschritte getroffen wurde (act. C.2.2; act. C.2.3 [Ziff. II]). Wäre die Beigeladene davon ausgegangen, dass es sich nicht mehr um eintreibbare Steuerschulden handeln würde, so hätte sie den Betrag auch nicht sichergestellt sowie eine Regelung darüber getroffen. Somit kann nicht von der Hand gewiesen werden, dass die Beigeladene falsche Aussagen in der Selbstdекlaration gegenüber der Beschwerdegegnerin erteilt hat, womit auch, soweit überhaupt erforderlich, ein subjektiver Tatbestand ebenfalls erfüllt wäre (act. C.1.10).

4.4. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass durch das falsche Ausfüllen der Selbstdекlaration infolge der Existenz von drei ungelöschten Verlustscheinen über offene Mehrwertsteuerforderungen in der Höhe von CHF 56'612.70 zum Zeitpunkt des Zuschlages am \_\_\_\_\_ die in Art. 26 Abs. 1 und 2 IVöB statuierten Teilnahmebedingungen verletzt wurden. Diese sind grundsätzlich unabhängig von Art, Gegenstand und Ausgestaltung des öffentlichen Auftrags von allen Anbietern und Subunternehmern einzuhalten und führen zum Ausschluss aus dem Vergabeverfahren bzw. zum Widerruf des Zuschlages. Das Verhältnismässigkeitsprinzip sowie das Verbot des überspitzten Formalismus sind jedoch bei einem allfälligen Ausschluss zu beachten (Wyss, in: Trüb [Hrsg.], Handkommentar zum Schweizerischen Beschaffungsrecht, 2020, Art. 26 N 2. ff.).

5. Es ist somit im Folgenden zu prüfen, ob das Nichtzahlen und Nichtdeklarieren der fälligen Mehrwertsteuerforderungen in Form von Verlustscheinen in der Höhe von CHF 50'612.70 zum Zeitpunkt der Zuschlagserteilung als geringfügiger Mangel betrachtet werden kann, so dass ein Verfahrensausschluss unverhältnismässig wäre. Beurteilt wird demnach, ob die Steuerausstände als schwerwiegend und genügend aktuell zu betrachten sind, damit sie zusammen mit einer Falschdeklaration einen Ausschluss geradezu zwingend nach sich ziehen.

5.1. Die Beschwerdegegnerin ist der Ansicht, dass es unverhältnismässig wäre, die Beigeladene vom Verfahren auszuschliessen, da zwei Verlustscheine im Oktober 2025 verjährt seien und nun nur noch eine offene Steuerschuld in Form eines Verlustscheins in der Höhe von CHF 9'558.60 existieren würde, welcher aber auch bereits über 10 Jahre alt sei (act. A.3).

Die Beigeladene bringt hierzu vor, dass Betreibungen und Steuerrückstände nur dann zu einem Ausschluss führen, wenn diese auf systematische Mängel des anbietenden Unternehmens hinweisen sowie Zweifel an der aktuellen Leistungsfähigkeit des Anbietenden aufkommen lassen würden. Die betroffenen Verlustscheine würden bereits zehn bzw. 20 Jahre zurückliegen und Forderungen

aus den Jahren 2011 bzw. 2003 betreffen. Zudem verfüge die Beigeladene seit dem Jahre 2015 über einen einwandfreien Leumund. Der Gesamtbetrag der offenen Steuerforderungen würde nur CHF 50'612.70 betragen, was lediglich 2.2 % der Angebotssumme des strittigen Auftrages ausmachen würde und auch nicht auf einen «*Dumpingpreis*» schliessen lasse. Somit habe die Beigeladene auch keinen spürbaren Wettbewerbsvorteil gegenüber der Konkurrenz gehabt, womit keine Wettbewerbsverzerrung erfolgt sei. Die Gesamtsumme der Verlustscheine sei als Bagatellsumme zu werten (act. A.2; act. A.4). Die Nichtdeklaration der Verlustscheine sei im guten Glauben erfolgt, da die Beigeladene nicht von fälligen Forderungen ausgegangen und somit auch keine zu sanktionierende Falschdeklaration erfolgt sei (act. A.6).

5.2.1. Nach Art. 44 Abs. 1 lit. b IVöB kann die Auftraggeberin eine Anbieterin vom Vergabeverfahren ausschliessen, wenn festgestellt wird, dass die Angebote wesentliche Formfehler aufweisen oder wesentlich von den verbindlichen Anforderungen einer Ausschreibung abweichen (KUONEN, in: Trüeb [Hrsg.], Handkommentar zum Schweizerischen Beschaffungsrecht, 2020, Art. 34 N. 24). 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 Auftraggeberin das Angebot, gemäss Praxis des Bundesgerichts, trotz der Formulierung als Kann-Vorschrift ausschliessen, andernfalls sie die Gebote der Gleichbehandlung und Transparenz verletzt (vgl. BGE 143 I 177 E. 2.3.1; KUONEN, a.a.O., Art. 34 N. 15 ff.). Der Ausschluss vom Verfahren muss dem Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) entsprechen und darf nicht gegen das Verbot des überspitzten Formalismus (Art. 29 Abs. 1 BV) verstossen (vgl. Urteil des Obergerichtes des Kantons Graubünden VR1 25 72 vom 7. Januar 2026 E. 5.2). Obwohl der Vergabebehörde ein grosses Ermessen bei der Beurteilung zukommt, ob ein Ausschluss angezeigt ist, kann die Rechtsmittelinstanz eingreifen, wenn ein Verzicht auf einen Ausschluss nicht mehr angemessen, sondern als Rechtsverletzung zu beurteilen ist (vgl. hierzu Musterbotschaft vom 16. Januar 2020 zur Totalrevision der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) S. 83 ff., abrufbar unter <<https://www.bpuk.ch/bpuk/konkordate/ivoeb/ivoeb-2019>> (besucht am 17. Februar 2026)).

5.2.2 Das Obergericht hat in der Vergangenheit und noch unter altem Recht mehrfach bestätigt, dass auch bei geringeren Steuerausständen in Verbindung mit falschen Selbstdeklarationen Ausschlüsse durch die Vergabebehörde zulässig

waren (vgl. hierzu Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden U 2000 78 vom 12. September 2000 [CHF 16'363.20 Quellensteuern], U 2001 41 vom 31. Mai 2001 [CHF 4'500.00 AHV-Ausstände]).

Gegen einen Ausschluss spricht, dass die offenen Verlustscheine im Zeitpunkt des Zuschlags bereits über zehn Jahre bzw. fast 20 Jahre alt waren. Unbehelflich ist hingegen der Einwand der Beigeladenen, dass aktuell nur noch ein Betrag von CHF 9'558.60 offen sei, da seit Oktober 2025 die beiden anderen Verlustscheine verjährt seien, denn ohne anderslautende Bestimmungen in den Ausschreibungsunterlagen sind die Umstände zum Zeitpunkt des Zuschlags am \_\_\_\_\_ ausschlaggebend, womit noch der ganze Betrag von CHF 50'612.70 an Mehrwertsteuerforderungen fällig war (BGE 143 I 177 E. 2.5.2 f.). Der somit offene und fällige Steuerbetrag von CHF 50'612.70 dürfte angesichts der Praxis des Obergerichts des Kantons Graubünden als gewichtiger Ausschlussgrund bezeichnet werden, jedoch infolge des Zeitablaufs als nicht mehr genügend aktuell für einen zwingenden Ausschlussgrund erscheinen. Die Beigeladene konnte sich aber grundsätzlich durch das Nichtzahlen der fälligen Steuern gesetzeswidrig bereichern, welches den vergaberechtlichen Grundsätzen der Gleichbehandlung von Konkurrenten im Wettbewerb zuwiderläuft.

Mit Blick auf den von der Eidgenössischen Steuerverwaltung eingeforderten Kontoauszug der Beigeladenen bezüglich der Mehrwertsteuerforderungen wird aber auch klar, dass die Quartalsrechnungen für die Mehrwertsteuerforderungen überwiegend nach dem Fälligkeitsdatum bezahlt worden sind. Zum Zeitpunkt der Zuschlagserteilung am \_\_\_\_\_ war die 4. Quartalsrechnung für das Jahr 2024 mit Valuta 28. Februar 2025 denn auch fällig, womit zum Zeitpunkt der Zuschlagserteilung am \_\_\_\_\_ trotzdem auch noch eine aktuelle unbezahlte und fällige Mehrwertsteuerforderung in der Höhe von CHF 17'887.30 gegenüber der Eidgenössischen Steuerverwaltung nachweislich bestand (act. C.4 [S. 1]). Somit existierte zum Zeitpunkt der Zuschlagserteilung noch ein zusätzlicher fälliger Steuerbetrag von CHF 17'887.30, welcher, wie auch die Verlustscheine von über CHF 50'612.70, in der Selbstdeklaration von der Beigeladenen nicht deklariert wurde.

Weiter ist zu bemerken, dass die Beigeladene in der Vergangenheit bei zahlreichen öffentlichen Ausschreibungen teilnahm, Zuschläge erhalten hat und somit die Vermutung nahe liegt, dass auch dort unwahre Deklarationen hinsichtlich der offenen Steuerforderungen getätigt worden sind, nicht nur in Bezug auf die Verlustscheine, sondern auch auf die übrigen fälligen aber mehrheitlich verspätet bezahlten Mehrwertsteuerforderungen (act. A.2 [Rz. 10]; act. A.6 [Rz. 15]; act. C.4).

Insgesamt erscheint die Zahlungsmoral der Beigeladenen auf systematische Mängel hinzuweisen, andernfalls nicht mehrere Steuerforderungen in den letzten Jahren verspätet bezahlt worden wären und dies in der Selbstdeklaration, mindestens vorliegend nachweislich, nicht offengelegt worden ist (act. C.1.10).

Indem die Beschwerdegegnerin die Beigeladene nicht ausgeschlossen hat, obwohl diese aktenkundig nicht fällige Mehrwertsteuerforderungen in der Höhe von CHF 17'887.30 sowie auch bestehende Verlustscheine in der Höhe von CHF 50'612.70 nicht deklarierte und nicht bezahlte, erhielt diese einen unzulässigen Wettbewerbsvorteil gegenüber den Mitkonkurrenten. Sie versties zudem in mehrfacher Weise gegen das Transparenzgebot, wofür sich die Beschwerdegegnerin in der Selbstdeklaration denn auch noch weitergehende Sanktionen gemäss Art. 45 Abs. 1 IVöB vorbehielt (act. C.1.10). Die Beigeladene hätte somit vom Vergabeverfahren ausgeschlossen werden müssen.

6.1. Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Nichtdeklaration von existierenden, unverjährten Verlustscheinen bezüglich Mehrwertsteuerforderungen in der Höhe von CHF 50'612.70 sowie das Nichtbezahlen und das Nichtdeklarieren von fälligen Mehrwertsteuern in der Höhe von CHF 17'887.30 zum Zeitpunkt der Zuschlagserteilung in der Summe als genügend schwerwiegende und aktuelle, zwingende Ausschlussgründe gemäss Art. 26 Abs. 1 i.V.m. Art. 44 Abs. 1 lit. g IVöB zu qualifizieren sind. Somit ist die Beschwerde gutzuheissen, der angefochtene Vergabeentscheid aufzuheben, die Beigeladene vom Vergabeverfahren auszuschliessen und die Angelegenheit zu neuem Entscheid an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen.

Darüber, ob dies zum Zuschlag an die Beschwerdeführerin führt oder nicht, hat praxismässig nicht das Obergericht zu befinden. Vielmehr wird die Streitsache bei dieser Konstellation an die Vorinstanz zu einem neuen Entscheid zurückgewiesen. Die Publikationsbestimmungen gemäss Art. 48 IVöB sind bei einem Verfahren im Staatsvertragsbereich dabei einzuhalten, insbesondere ist ein neuer Zuschlag zu publizieren, was im aktuellen Verfahren nicht erfolgt ist (act. B.4; act. C.1.1).

Dieser neue Entscheid kann entweder, unter Ausschluss der Beigeladenen, zu einem Zuschlag im laufenden Verfahren oder zum Abbruch des Verfahrens mit neuer Ausschreibung führen. Das jetzige Urteil ist folglich kassatorischer und nicht reformatorischer Natur, was bedeutet, dass der Beschwerdegegnerin ein nennenswerter Ermessensspielraum verbleibt, wie sie in dieser Angelegenheit weiter vorgehen möchte (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden

U 23 33 vom 4. Oktober 2023 E. 2.5). Die Zwischenverfügung vom 28. Mai 2025 fällt mit vorliegendem Urteil dahin (act. F.1).

6.2. Aufgrund des Verfahrensausgangs ist auf die weiteren Rügen der Beschwerdeführerin bezüglich der Bewertung der Referenzen sowie der Beurteilung der Höhe des Preises im Sinne von Art. 38 Abs. 3 IVöB nicht weiter einzugehen. Ebenfalls ist der mit der Rüge der Bewertung der Referenzen in Zusammenhang stehende Editionsantrag hinfällig geworden (act. A.5).

7.1. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten gestützt auf Art. 73 Abs. 1 und Abs. 2 VRG der Beschwerdegegnerin und der Beigeladenen je zur Hälfte aufzuerlegen. In Berücksichtigung des Auftragswerts von rund CHF 2'280'000.00, des erheblichen Aufwandes durch zusätzliche Akteneditionen sowie des Erlasses einer separaten Verfügung rechtfertigt sich eine Staatsgebühr von CHF 4'000.00 (Art. 75 Abs. 1 und 2 VRG).

7.2. Die Beigeladene und die Beschwerdegegnerin haben zudem der obsiegenden Beschwerdeführerin die durch den Rechtsstreit verursachten notwendigen Kosten je hälftig zu ersetzen (vgl. Art. 78 Abs. 1 VRG). Der vom Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin mit Honorarnote vom 15. Oktober 2025 geltend gemachte Aufwand beläuft sich auf insgesamt CHF 14'584.05 (14.50 Std. à CHF 225.00 [CHF 3'262.50] und 18.67 Std. à CHF 300.00 [CHF 5'600.01]), sowie einen Interessenwertzuschlag à CHF 4'000.00 sowie Leistungen Dritter à CHF 18.00 zzgl. Kleinspesenpauschale von CHF 578.81 und MWST von 8.1 % [CHF 1'088.74]). Der mittels eingelegter Honorarvereinbarung vereinbarte Stundenansatz von CHF 300.00 ist gemäss Art. 3 Abs. 1 HV (Honorarverordnung; BR 310.250) ausserhalb des üblichen Rahmens und wird praxisgemäss auf CHF 270.00 gekürzt. Zudem ist das Honorar um den in der Höhe von CHF 4'000.00 geltend gemachten Interessenwertzuschlag zu kürzen, da es sich bei der Anfechtung eines Zuschlags im Beschaffungsrecht nicht um eine vermögensrechtliche Angelegenheit handelt (PVG 2017 Nr. 27). Der Zeitaufwand erscheint hingegen angemessen. Allerdings gelten die Schreib- und Kanzleispesen sowie der Betrag von CHF 18.00 für eine Rechnung Dritter – die im Übrigen nicht detailliert aufgeführt wurden und die nach Praxis anerkannte Kostenpauschale von 3 % überschreiten – als im Honorar enthalten und können daher nicht anerkannt werden. Zudem ist die Beschwerdeführerin 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.). Indes steht der Beschwerdeführerin eine Kleinspesenpauschale in der Höhe von

3% auf dem Honorar zu. Vor diesem Hintergrund wird die Parteientschädigung zugunsten der Beschwerdeführerin auf CHF 8'303.40 (Honorar [14.5 Std. à CHF 225.00 = CHF 3'262.50 sowie 18.67 Std. à CHF 270.00 = CHF 5'040.90]) zuzüglich CHF 249.10 (3% von CHF 8'303.40), insgesamt somit CHF 8'552.50 ausmachend, festgesetzt.

**Es wird erkannt:**

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen, der Vergabeentscheid vom \_\_\_\_\_ der Regierung des Kantons Graubünden aufgehoben und die B. \_\_\_\_\_ vom Vergabeverfahren ausgeschlossen.
2. Die Angelegenheit wird zu neuem Entscheid an die Regierung des Kantons Graubünden zurückgewiesen.
3. Die Gerichtskosten, bestehend aus

– einer Staatsgebühr von	CHF	4'000.00
– und den Kanzleiausgaben von	CHF	369.00
Total	CHF	<u>4'369.00</u>

gehen je hälftig zulasten des Kantons Graubünden und der B. \_\_\_\_\_.

4. Die A. \_\_\_\_\_ wird je zur Hälfte vom Kanton Graubünden und der B. \_\_\_\_\_ aussergerichtlich mit total CHF 8'552.50 (exkl. MWST) entschädigt.
5. [Rechtsmittelbelehrung]
6. [Mitteilungen]