



Sperrfrist: 9. Juni 2021, 10.00 Uhr

## **Teilbericht**

**der Parlamentarischen Untersuchungskommission  
«Baukartell»**

**betreffend die Untersuchung und Klärung der Verantwortlichkeiten und Amtsführung der Mitglieder der Regierung, der Departemente und Dienststellen insbesondere des Bau-, Verkehrs- und Forstdepartementes im Zusammenhang mit kolportierten Kartellabsprachen im Bündner Baugewerbe**

---

**PUK** BAUKARTELL

c/o Rudin Cantieni Rechtsanwälte AG

Josefstrasse 59

8005 Zürich

[www.pukbaukartell.ch](http://www.pukbaukartell.ch)

## **Inhalt**

Zusammenfassung	1
I.    Auftrag der Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK)	1
II.   Untersuchung	1
1.   Keine aktive Beteiligung an Submissionsabsprachen	2
2.   Kenntnisse von Submissionsabsprachen vor 2009	2
3.   Kenntnisse von Submissionsabsprachen seit 2009	3
4.   Begünstigende Umstände	3
5.   Rolle des Preises	4
6.   Massnahmen nach Eröffnung der WEKO-Untersuchungen im Jahr 2012	4
7.   Rolle von A.Q.	5
III.  Themenfelder der Empfehlungen	5
A. Parlamentarische Untersuchungskommission Baukartell des Kantons Graubünden	7
I.    Einleitende Bemerkungen zum zweiten Teilbericht	7
II.   Vorkommnisse im Vorfeld der Einsetzung der PUK	7
III.  Auftrag der Parlamentarischen Untersuchungskommission	8
1.   Einsetzung der PUK Baukartell	8
1.1.  Antrag der Geschäftsprüfungskommission (GPK) an den Grossen Rat	8
1.2.  Einsetzungsbeschluss des Grossen Rates vom 13.06.2018	9
1.3.  Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands	10
1.4.  Mitglieder	13
2.   Organisation und Arbeitsweise der PUK	14
2.1.  Organisations- und Verfahrensreglement vom 10. August 2018	14
2.2.  Verfahrensgrundsätze und Verfahrensrechte	15
2.2.1.  Grundsatz der Ermittlung des Sachverhalts und Beweiswürdigung	15
2.2.2.  Akteneinsichtsrecht der PUK	15
2.2.3.  Amtsgeheimnis	15
2.2.4.  Befragung von Auskunftspersonen und Zeugeneinvernahmen, Mitwirkungspflichten	16
2.2.5.  Stellung der betroffenen Personen	17
2.2.6.  Stellung der Auskunftspersonen	17

2.2.7.	Stellung der Zeuginnen oder Zeugen	18
2.2.8.	Stellung der Regierung	18
2.2.9.	Schutzmassnahmen	19
2.2.10.	Entschädigung von Zeugen und Auskunftspersonen	19
2.2.11.	Verfahrensleitung	20
2.2.12.	Sekretariat	21
2.2.13.	Webseite	21
2.2.14.	Dokumentenablage	21
2.2.15.	Kommunikation	22
2.2.16.	Sitzungsrhythmus/Untersuchungszeitplan	22
3.	Vorgehensweise	22
3.1.	Aufruf an Hinweisgebende	22
3.2.	Beizug von Akten	23
3.3.	Befragungen	24
3.3.1.	Ablauf	24
3.3.2.	Befragte Personen	25
3.4.	Schriftliche Auskünfte	29
3.5.	Weitere Beweismittel	30
3.6.	Einbezug von externen Fachpersonen	30
3.7.	Bezeichnung von betroffenen Personen	30
3.8.	Erster Entwurf des Teilberichts der PUK	31
3.9.	Rechtliches Gehör/Stellungnahmen zum Berichtsentwurf	31
3.10.	Schlussbericht des zweiten Teilauftrags	34
4.	Kosten der Untersuchungen	34
IV.	Weitere laufende Untersuchungen	36
1.	Administrativuntersuchung (Prof. Beyeler, Prof. Stöckli und Prof. Hänni)	36
2.	Strafverfahren	38
V.	Kontakte mit der WEKO	38
VI.	Hinweis zur Bedeutung der grau hervorgehobenen Texte im Teilbericht	39
VII.	Hinweis zu den Schwärzungen im Teilbericht	39
B.	Verfügungen der WEKO	41
I.	Verfügung «Engadin I»	42
II.	Verfügung «Strassenbau»	42

C. Grundlagen	45
I. Öffentliches Vergaberecht – Kartellrecht	45
1. Öffentliches Vergaberecht	45
2. Kartellrecht	47
II. Wettbewerbskommission (WEKO)	48
III. Organisationsstruktur des BFVD (heute DIEM)	49
IV. Rechtsgrundlagen und rechtliche Verpflichtungen der Vergabestellen	51
1. Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA) (GATT/ WTO-Übereinkommen)	51
2. Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens (AöB)	53
3. Bundesgesetz über den Binnenmarkt (BGBM)	53
4. Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB)	54
5. Submissionsgesetz (SubG) und Submissionsverordnung (SubV)	55
5.1. Selbstdeklaration	56
5.2. Ausschlussgründe, Widerruf, Abbruch und Wiederholung	57
5.3. Sanktionsmöglichkeiten	57
5.4. Freihändige Vergabe (unabhängig vom Auftragswert)	58
6. Kartellgesetz	58
6.1. Kartellgesetz 1995	58
6.2. Kartellgesetz 2004	59
V. Abreden und ihre wirtschaftlichen Folgen	60
1. Verbotene Wettbewerbsabreden	60
2. Schädliche Submissionsabreden	61
3. Submissionsabreden in Form einer Gesamtabrede	62
VI. ARGE	62
VII. Wirksame und wirtschaftliche Verwendung der öffentlichen Mittel	63
VIII. OECD-Richtlinien 2009	64
IX. Würdigung	65
D. Damalige Praxis mit Blick auf die Erkennung, Bekämpfung und Verhinderung von Submissionsabsprachen	67
I. Überblick über das Verfahren	67
1. Anwendbares Recht	67

2.	Verfahrensarten	68
3.	Verfahrensablauf	72
3.1.	Budget	72
3.2.	Wahl des Verfahrens	73
3.3.	Ausarbeitung der Ausschreibungsunterlagen	73
3.4.	Kostenvoranschlag (KV)	74
3.5.	Ausschreibung	74
3.6.	Begehung	75
3.7.	Offertöffnung	77
3.8.	Offertprüfung	77
3.9.	Vergabeentscheid	79
4.	Vergabeverfahren im HBA und AWN	79
5.	Würdigung	80
II.	Damalige Kontrollmittel und Massnahmen im Kontext von Submissionsabsprachen	82
1.	Handlungsanweisungen im Handbuch öffentliches Beschaffungswesen	82
1.1.	Handbuch 1999 und 2004	82
1.2.	Weisung «4250 Submissionswesen»	84
1.3.	Selbstdeklarationsformular	86
1.4.	Keine öffentliche Offertöffnung im selektiven Verfahren	87
1.5.	Verfahrensabbrüche	88
1.6.	Projekthandbuch AWN	89
2.	Weitere Handlungsanweisungen und Kontrollinstrumente	89
2.1.	Ausschreibung ab der «Grenze» CHF 50'000	89
2.2.	Praxis Verwaltungsgericht	91
2.3.	Prüfung der Offerten mittels Preisvergleich	94
3.	Schulung des Personals	96
4.	Würdigung	98
E.	Kenntnisse von Submissionsabsprachen	101
I.	Hinweise auf Submissionsabsprachen im Allgemeinen	101
1.	Aussagen der befragten Personen	102
1.1.	Aussagen von A.Q.	102
1.2.	Verwaltungsinterne Personen sowie Mitglieder der Regierung	106
1.2.1.	Ehemaliger Mitarbeiter des TBA Bezirk 7 Thusis	106

1.2.2.	Pensionierter Mitarbeiter des TBA Bezirk 4 Scuol	108
1.2.3	Pensionierter Mitarbeiter der Zentralverwaltung TBA	109
1.2.4.	Ehemaliger Mitarbeiter eines Bezirks-TBA	110
1.2.5.	Ehemaliger Mitarbeiter des TBA Bezirk 4 Scuol	111
1.2.6.	Pensionierter Mitarbeiter des TBA Bezirk 4 Scuol	112
1.2.7.	Chef des TBA Bezirk 4 Scuol	113
1.2.8.	Ehemaliger Mitarbeiter des TBA Bezirk 1 Chur / Mitarbeiter der Zentralverwaltung TBA	114
1.2.9.	Pensionierter Chef des TBA Bezirk 1 Chur	115
1.2.10.	Pensionierter Chef TBA Bezirk 2 Mesocco	116
1.2.11.	Ehemaliger Leiter kantonales Strassenbaulabor	117
1.2.12.	Chef Abteilung Strassenbau/Stv. Chef TBA	118
1.2.13.	Chef TBA Graubünden/ehemaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung	119
1.2.14.	Pensionierter Chef des TBA Graubünden	120
1.2.15.	Chef des HBA Graubünden	121
1.2.16.	Pensionierter Chef des AWN Graubünden	122
1.2.17.	Submissionsjurist im Departementssekretariat BVFD	122
1.2.18.	Pensionierter Departementssekretär BVFD	123
1.2.19.	Ehemaliger Departementsvorsteher BVFD und heutiger Ständerat	124
1.2.20.	Departementsvorsteher BVFD	124
1.2.21.	Ehemaliger Gemeindepräsident Scuol und heutiger Departementsvorsteher EKUD	125
1.2.22.	Zusammenfassende Erkenntnisse aus den Aussagen der verwaltungsinternen Personen und Regierungsmitglieder	126
1.3.	Verwaltungsexterne Personen	129
1.3.1.	Architekt im Unterengadin	129
1.3.2.	Architekt im Unterengadin	130
1.3.3.	Bauleiterin im Unterengadin	131
1.3.4.	Ehemaliger Gemeindepräsident einer Unterengadiner Gemeinde, ehemaliger Verwaltungsratspräsident L.Q. SA und ehemaliger Grossrat	131
1.3.5.	Eine an den Submissionsabsprachen im Unterengadin beteiligte Person und ehemaliger Grossrat	133
1.3.6.	Eine weitere an den Submissionsabsprachen im Unterengadin beteiligte Person	135
1.3.7.	Eine an den Submissionsabsprachen im Belagswesen beteiligte Person	135

1.3.8.	Zusammenfassende Erkenntnisse aus den Aussagen der verwaltungsexternen Personen	136
2.	Vorgefundene Dokumente und Vorgänge	138
2.1.	Bericht der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektoren -Konferenz (BPUK) vom Mai 2000	138
2.2.	Aktennotiz des Rechtsdienstes des TBA des Kantons Graubünden vom 23. Mai 2000	139
2.3.	Interne, vertrauliche Aktennotiz des BVFD vom 27. Juni 2000	140
2.4.	Protokoll Offertöffnung Projekt Madulain innerorts, Belagsarbeiten	142
2.5.	Meldung der Regierung an die WEKO betreffend der Firma L	143
2.6.	Briefe und E-Mails im Zusammenhang mit dem «Beton-Lieferboykott»	144
2.7.	DOK-Reportage des Schweizer Fernsehens vom 4. Dezember 2019	146
2.8.	Anfrage GPK zu Absprachen im Asphalt-Bereich Strassenbau	147
2.9.	Schreiben der WEKO im 2008 betreffend «Bekämpfung von Submissionsabsprachen»	149
2.10.	Vergabe Bauprojekt «H27, Engadinerstrasse, Anschluss Senterstrasse»	150
2.11.	Vorversammlungen	155
2.11.1	Rolle des GBV	155
2.11.2.	Aussagen von befragten verwaltungsexternen Personen	157
2.11.3.	Aussagen von Mitarbeitenden der Verwaltung	160
2.11.4.	Würdigung	161
2.12.	Offerteingaben	162
2.12.1.	Installationspauschale	164
2.12.2.	Ein-Franken-Positionen	168
2.12.3.	Überschreitung des Kostenvoranschlags/Verfahrensabbrüche	169
2.13.	Hinweis betreffend eine historische Baute	175
2.14.	Anonymes Schreiben an den Rechtsdienst des BVFD	177
2.15.	Prüfungen der Finanzkommission (Fiko)	178
3.	Würdigung	181
II.	Vortritt A.Q. im Jahr 2009	187
1.	Hergang bis zur Besprechung beim TBA in Chur	188
2.	Treffen in Chur	191
2.1.	Aussagen von A.Q. vor der PUK und in der AU	191
2.2.	Aussagen von A.Q. in den Medien	191
2.3	Unterlagen	193

2.4.	Aussagen des Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung	202
2.5.	Aussagen des Chefs des TBA Bezirk 4 Scuol	205
2.6.	Aussagen eines pensionierten Mitarbeiters der Zentralverwaltung TBA	207
2.7.	Aussagen des ehemaligen Gemeindepräsidenten von Scuol, des ehemaligen Verwaltungsratspräsidenten L.Q. SA und ehemaligen Grossrats	208
2.8.	Würdigung	209
3.	Geschehnisse im Anschluss an die Besprechung vom 1. Oktober 2009	212
3.1.	Handlungen der Gesprächsteilnehmer	212
3.2.	Informationsfluss im Nachgang der Besprechung vom 1. Oktober 2009	215
3.2.1.	Pensionierter Chef des TBA Graubünden	215
3.2.2.	Submissionsjurist Departementssekretariat BVFD	218
3.2.3.	Ehemaliger Departementsvorsteher BVFD und heutiger Ständerat	219
3.2.4.	Ehemaliger Departementssekretär BVFD	220
3.2.5.	Chef Abteilung Strassenbau/Stv. Chef TBA	221
3.3.	Würdigung	222
4.	Massnahmen im Nachgang zum Vortritt von A.Q.	228
4.1.	Massnahmen beim TBA und BVFD	229
4.1.1.	Aussagen von Mitarbeitenden des TBA Bezirk 4 Scuol	229
4.1.2.	Aussagen von weiteren Personen	230
4.2.	Information an übrige Dienststellen des BVFD	232
4.2.1.	Information ans HBA	232
4.2.2.	Information ans AWN	233
4.3.	Würdigung	233
III.	Treffen von A.Q. mit dem ehemaligen Gemeindepräsident Scuol und heutigen Departementsvorsteher EKUD im Nachgang zum Vortritt von A.Q. im 2009 beim TBA	234
IV.	Ehemaliger Anwalt von A.Q. und heutiger Departementsvorsteher DFG	239
V.	Schaffung von begünstigenden Umständen für Submissionsabsprachen durch das TBA	241
1.	Liste «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol»	241

2.	Regionalversammlungen der Pro Engiadina Bassa und Herbstversammlungen der GBV-Sektion Unterengadin/Val Müstair	251
3.	Informationen an Mitglieder des Grossen Rates	257
4.	Zeitpunkt der Ausschreibungen	260
5.	Sitzungen mit Belagsfirmen	263
6.	Praxis im AWN und HBA	265
7.	Würdigung	267
F.	Feststellungen zur Frage des Preises	269
I.	Im Raum stehende Vorwürfe	269
II.	Beurteilung der WEKO	270
III.	Erkenntnisse aus Befragungen	270
IV.	Würdigung	275
G.	Unregelmässigkeiten bei der Ausführung von Bauprojekten	277
I.	Im Raum stehende Vorwürfe	277
II.	Erkenntnisse aus Befragungen	277
1.	Geschilderte Vorfälle eines selbständigen Architekten im Unterengadin	277
2.	Abweichungen beim Ausmass	279
III.	Würdigung	283
H.	Vorteilsannahmen	287
I.	Im Raum stehende Vorwürfe	287
II.	Rechtsgrundlagen	288
1.	Allgemeines zum Vorteilsannahmeverbot	288
2.	Personalverordnung vom 27. September 1989	289
3.	Personalgesetz vom 14. Juni 2006	290
4.	Verhaltenskodex des BVFD	290
5.	Strafbestimmungen	291
6.	Zusammenfassende Erkenntnisse	292
III.	Erkenntnisse aus Befragungen	293
1.	Aussagen von A.Q.	293
2.	Aussagen der befragten Personen	294
3.	Vorteilsannahmen im Zusammenhang mit den Polizeieinsätzen gegen A.Q.	302
IV.	Würdigung	304

I.	Geschehnisse seit Eröffnung WEKO-Verfahren Ende 2012	309
I.	Vortrag von A.Q. beim BVFD im Jahr 2013	309
II.	Massnahmen zur Erkennung von Submissionsabsprachen	310
1.	Projekt zur Überprüfung der internen Kontrollinstrumente (2013–2014)	310
2.	Nachkontrolle des Projekts zur Überprüfung der internen Kontrollinstrumente (2015–2016)	314
3.	Folgeprojekt zur Überprüfung der Vergabeprozesse (2016)	317
III.	Umsetzung der Massnahmen in der Praxis	317
1.	Checkliste «Indizien für Submissionsabsprachen» (CIS)	317
2.	Anlaufstelle für Meldungen von Submissionsabsprachen sowie für die Entgegennahme von Korruptionshinweisen	321
3.	Weitere Massnahmen	323
3.1.	Begehungen	323
3.2.	Bekanntgabe Detailbudgetzahlen	324
3.3.	Schulungen	326
3.4.	Verhaltenskodex	327
3.5.	Preismonitoring	330
4.	Verdachtsfälle und neues WEKO-Verfahren in der Region Moesa	331
4.1.	Verdachtsfall im 2013, TBA Bezirk 4 Scuol	331
4.2.	WEKO-Verfahren in der Region Moesa	332
4.2.1.	Hergang	332
4.2.2.	Aussagen des ehemaligen Chef TBA Bezirk 2 Mesocco	334
5.	Exkurs: Nebenbeschäftigung des ehemaligen Chef TBA Bezirk 2 Mesocco	335
IV.	Umgang des Kantons mit den von den WEKO-Verfahren betroffenen Bauunternehmen	337
1.	Verfügungen der WEKO	337
2.	Würdigung	340
V.	Heutige Situation im Unterengadin	342
VI.	Würdigung	344
J.	Vorschläge und Empfehlungen für die Zukunft	351
I.	Dokumentation des Verwaltungshandelns	351
II.	Interne Kommunikation und Übernahme der Verantwortung	351
III.	Anlaufstelle für Whistleblowing	352

IV.	Umgang mit Meldungen von Verdachtsfällen gestützt auf die Checkliste «Indizien für Submissionsabsprachen»	352
V.	Präventionspflicht	353
VI.	Schulung	353
VII.	Zuschlagskriterien	354
VIII.	Preisvergleich	354
IX.	Konsequente Ausmasskontrolle	355
X.	Herausgabe von Informationen	355
XI.	Stärkung der Kompetenzen einer PUK	355
K.	Literatur- und Materialienverzeichnis	357
L.	Abkürzungsverzeichnis	359
M.	Anhang	363
I.	Organisations- und Verfahrensreglement (OVR)	364
II.	Stellungnahmen zum Entwurf des Teilberichts vom 15.03.2021	382

## Zusammenfassung

### I. Auftrag der Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK)

An der Sitzung vom 13. Juni 2018 setzte der Grosse Rat des Kantons Graubünden mit einstimmigem Entscheid eine Parlamentarische Untersuchungskommission mit folgenden Aufträgen ein<sup>1</sup>: 1

- a) Untersuchung und Klärung der Verantwortlichkeiten und Amtsführung der Mitglieder der Regierung, der Departemente und Dienststellen insbesondere des Bau-, Verkehrs- und Forstdepartements im Zusammenhang mit kolportierten Kartellabsprachen im Bündner Baugewerbe; 2
- b) Prüfung des Controllings und der internen Aufsicht auf Stufe Departemente und Verwaltungseinheiten; Prüfung des Umgangs mit Verdachtsmomenten und Hinweisen im Zusammenhang mit kolportierten Kartellabsprachen im Bündner Baugewerbe;
- c) Untersuchung der Polizeieinsätze und des Verhaltens weiterer involvierter Stellen gegenüber A.Q.;
- d) Untersuchung der Ausübung der Aufsicht über alle mit den Polizeieinsätzen direkt oder indirekt involvierten Stellen.

### II. Untersuchung

Die Polizeieinsätze und das Verhalten weiterer involvierter Stellen gegenüber A.Q. waren Gegenstand des ersten Teilberichts der PUK vom 5. November 2019.<sup>2</sup> Untersuchungsgegenstand des vorliegenden, zweiten Teilberichts der PUK war die Frage, ob der Kanton bzw. die Mitglieder der Regierung und kantonale Angestellte in die kolportierten Kartellabsprachen und weitere Praktiken im Tief- und Hochbau und anderen Bereichen involviert waren, davon Kenntnis hatten oder bei entsprechender Sorgfalt davon hätten Kenntnis haben müssen. Weiter hat die PUK untersucht, wie der Kanton bzw. die Mitglieder der Regierung und kantonale Angestellte mit den ihnen vorliegenden Informationen umgegangen sind. Schliesslich hat die PUK, soweit aufgrund der medialen Berichterstattung 3

---

<sup>1</sup> Wortprotokoll Grosser Rat vom 13.06.2018, S. 863 ff., act. A.2.1.2; Art. 2 des Einsetzungsbeschlusses, act. A.2.1.1

<sup>2</sup> Dieser Teilbericht ist abrufbar unter [www.pukbaukartell.ch](http://www.pukbaukartell.ch) → Dokumente.

im Nachgang zum ersten Teilbericht angezeigt, im Rahmen der vorliegenden Untersuchung ergänzende Abklärungen zu den Untersuchungsaufträgen lit. c und d betreffend die Polizeieinsätze und das Verhalten weiterer involvierter Stellen gegenüber A.Q. getätigt.

4 Die PUK ist aufgrund ihrer Untersuchungen zu folgenden Ergebnissen gekommen:

### **1. Keine aktive Beteiligung an Submissionsabsprachen**

5 Die aufwändigen Untersuchungen der PUK im Zusammenhang mit dem vorliegenden Teilbericht ergaben keine Hinweise darauf, dass Mitglieder der Regierung oder Mitarbeitende der kantonalen Verwaltung aktiv in die Submissionsabsprachen involviert waren. Ebenfalls fand die PUK keine Hinweise auf Vorteilsgewährungen, z.B. in Form von Geschenken oder Einladungen, zu Gunsten von Verwaltungsangestellten oder Behördenmitgliedern über den zulässigen Rahmen hinaus, mit dem Ziel die Submissionsabsprachen zu schützen. Schliesslich konnte auch die im Nachgang zum ersten Teilbericht der PUK medial verbreitete Hypothese, wonach die Ehepartnerin bzw. der Ehepartner von zwei in die Polizeieinsätze gegen A.Q. involvierten Personen vom Baukartell im Unterengadin profitierten und auf diesem Weg eine Instrumentalisierung der Kantonspolizei und anderer Stellen stattgefunden habe, nicht bestätigt werden.

### **2. Kenntnisse von Submissionsabsprachen vor 2009**

6 Die Auswertung des umfangreichen Untersuchungsmaterials und der Befragungen hat ergeben, dass Mitarbeitende der kantonalen Verwaltung und Regierungsmitglieder Submissionsabsprachen im *Belagswesen* schon früh vermuteten, anfangs der 2000er Jahre teilweise davon wussten. Demgegenüber waren die Submissionsabsprachen *unter den Bauunternehmern im Unterengadin* für Mitarbeitende der kantonalen Verwaltung und Regierungsmitglieder weniger leicht erkennbar, da diese Bauunternehmer verdeckter handelten. Dennoch ist die PUK zur Erkenntnis gekommen, dass im BVFD, namentlich im TBA, bereits vor 2009 Vermutungen bezüglich der Submissionsabsprachen unter den Bauunternehmern im Unterengadin vorhanden waren. Ebenfalls konnte die PUK feststellen, dass verschiedene Mitarbeitende des TBA Submissionsabsprachen zunehmend nicht nur vermuteten, sondern davon wussten.

7 Trotz der vorhandenen Vermutungen und Kenntnisse schritt der Kanton nur sehr zögerlich ein und ergriff vorerst – obwohl man sich auch der Schädlichkeit von Absprachen bewusst war – keine oder nur unzureichenden Massnahmen zur systematischen Bekämpfung.

fung von Submissionsabsprachen. Die PUK ist der Ansicht, dass einzelne Kantonsangestellte bereits damals Dienstpflichten verletzten, indem sie von unrechtmässigen Submissionsabsprachen wussten oder konkrete Indizien in nicht nachvollziehbarer Weise ignorierten und keine weiteren Abklärungen oder Massnahmen zur Bekämpfung solcher Praktiken anstiesen und weiterverfolgten.

### **3. Kenntnisse von Submissionsabsprachen seit 2009**

Spätestens nach einem Vortritt von A.Q. auf dem TBA in Chur Anfang Oktober 2009 waren im TBA in einem relativ hohen Detaillierungsgrad Hinweise auf frühere, aber auch auf im Jahr 2009 noch praktizierte Submissionsabsprachen zwischen den Bauunternehmern im Unterengadin vorhanden. Wie die PUK im Rahmen der Untersuchungen aber feststellte, wurden im Anschluss daran keine adäquaten Massnahmen ergriffen. Nach Meinung der PUK wären nach diesem Vortritt weitere Abklärungen und Massnahmen dringend angezeigt gewesen. Namentlich hätten übergeordnete Stellen und Personen (BVFD, zuständiger Regierungsrat) und in geeigneter Form auch die mit Submissionen befassten Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung informiert resp. instruiert werden müssen. Die PUK beurteilt die Unterlassungen von verschiedenen Führungspersonen innerhalb des TBA nach dem Vortritt von A.Q. als Dienstpflichtverletzungen. Durch ein sachgerechtes und pflichtgemässes Aktivwerden dieser Personen wären die mit Submissionen befassten Mitarbeitenden bereits ab diesem Zeitpunkt auf das Thema sensibilisiert worden und es hätten auch auf übergeordneter Ebene in systematischer Weise Massnahmen zur Erkennung und Prävention von Submissionsabsprachen eingeleitet werden können.

8

### **4. Begünstigende Umstände**

Die PUK stellte im Rahmen der Untersuchungen fest, dass der Kanton, namentlich durch seine Informationspolitik, Umstände schaffte, welche den Unternehmern die Submissionsabsprachen erleichterten. Dazu gehören namentlich die aktiven Informationen seitens der Beschaffungsstellen anlässlich von Regionalversammlungen der Pro Engiadina Bassa und Herbstversammlungen der GBV-Sektion Unterengadin/Val Müstair. Diese Informationen ermöglichten es den Bauunternehmern vermutlich, ihre Absprachen bzw. die Verteilung der anstehenden Projekte bereits zu einem frühen Zeitpunkt vorzubereiten. Gleiches gilt für die an Mitglieder des Grossen Rats herausgegebenen, über das Kantonsbudget hinausgehenden Informationen, zumal es sich bei diesen Personen zumindest in einem Fall um einen Bauunternehmer handelte.

9

## **5. Rolle des Preises**

- 10 Das von Abreden betroffene, äusserst hohe Beschaffungsvolumen des Kantons bringt ein erhebliches Schädigungspotenzial durch überhöhte Preise infolge von Submissionsabsprachen mit sich. Die PUK erachtet es als wahrscheinlich, dass die Submissionsabsprachen im Bündner Baugewerbe zu überhöhten Preisen geführt haben und dem Kanton durch die Abreden ein finanzieller Schaden in unbekannter Höhe entstanden ist.
- 11 Die PUK gewann im Zusammenhang mit der Rolle des Preises weiter die Erkenntnis, dass bei den Zuschlagskriterien stark auf den Preis fokussiert wurde, und andere Kriterien, wie z.B. die Qualität, kaum Beachtung fanden. Mit anderen Worten erhielt jeweils der billigste Anbieter den Zuschlag. Dieses Wissen begünstigte nach Ansicht der PUK Submissionsabsprachen unter den Unternehmern und verhinderte einen funktionierenden Wettbewerb.
- 12 Die PUK stellt aber auch fest, dass die Fokussierung auf den Preis angesichts des geltenden Beschaffungsrechts systemimmanent ist, und dass diese Grundproblematik neben der möglichen Begünstigung von Preisabsprachen weitere Auswirkungen hat. Zu erwähnen sind namentlich – teilweise auch unberechtigte – Nachforderungen von Bauunternehmern im Rahmen von Projektausführungen sowie unlautere Machenschaften im Zusammenhang mit Abrechnungen von Bauunternehmern. Hinweise darauf, dass Vertreter des Kantons ihre Aufgaben mit Bezug auf die Prüfung von Nachforderungen oder durch Bauunternehmer in Rechnung gestellter Ausmasse nicht pflichtgemäss wahrgenommen haben, ergaben sich aufgrund der Untersuchungen der PUK aber keine.

## **6. Massnahmen nach Eröffnung der WEKO-Untersuchungen im Jahr 2012**

- 13 Nach Eröffnung der WEKO-Untersuchungen im Jahr 2012 reagierte der Kanton zeitnah und sachgerecht. Die neu eingeführten Instrumente und Massnahmen sind griffig, waren bzw. sind unter den Mitarbeitenden des BVFD bzw. DIEM grossmehheitlich bekannt und werden genutzt. Das Sekretariat der WEKO stufte die internen Schritte zur Prüfung von Unregelmässigkeiten und Hinweisen auf unzulässige Verhaltensweisen bzw. das interne Prüfprogramm, wie es der Kanton Graubünden aufgestellt hat, in einem Schreiben vom Mai 2020 an den Submissionsjuristen des BVFD bzw. DIEM denn auch als vorbildlich und zielführend ein. Besonders hervorzuheben sind nach Ansicht der PUK die Einführung einer Checkliste «Indizien für Submissionsabsprachen» und die Schaffung einer Anlaufstelle für Meldungen von Submissionsabsprachen sowie für die Entgegennahme von Korruptionshinweisen. Mit einem Screening-Tool, welches derzeit noch weiterent-

wickelt wird, steht möglicherweise bald ein weiteres Kontrollinstrument zur zuverlässigen Erkennung von Submissionsabsprachen zur Verfügung. Unter den vielfältigen Instrumenten und Massnahmen stellte die PUK nur punktuell Verbesserungspotenzial fest.

## **7. Rolle von A.Q.**

Eine bedeutende Rolle im Zusammenhang mit der Untersuchung spielte A.Q. Er war es, der im Jahr 2009 mit seinen Vortritten auf dem Bezirkstiefbauamt in Scuol und später auf dem TBA in Chur gegen das Baukartell aktiv wurde und später – wie die GPK in ihrem Antrag an den Grossen Rat ausführte – «massgeblich an der Auslösung der Verfahren beteiligt war», indem er «der WEKO einschlägige Hinweise zuspielte».<sup>3</sup> Die PUK prüfte die Aussagen und Unterlagen von A.Q. im Zusammenhang mit dem Untersuchungsgegenstand eingehend und kam im Rahmen der Würdigung zum Schluss, dass verschiedene Sachverhalte erstellt werden konnten, andere dagegen nicht. Unabhängig von diesen konkreten Untersuchungsergebnissen ist an dieser Stelle zu würdigen, dass A.Q. den Stein für die verschiedenen Untersuchungen im Zusammenhang mit dem Baukartell ins Rollen gebracht und damit einen wichtigen Beitrag zur Aufdeckung und zur Sensibilisierung auf das Thema der unzulässigen Submissionsabsprachen geleistet hat.

14

## **III. Themenfelder der Empfehlungen**

Aufgrund der im Rahmen der Untersuchung erlangten Erkenntnisse macht die PUK eine Reihe von Vorschlägen und Empfehlungen für die Zukunft. Diese betreffen folgende Themenfelder:

15

- Dokumentation des Verwaltungshandelns
- Interne Kommunikation und Übernahme der Verantwortung
- Anlaufstelle für Whistleblowing
- Umgang mit Meldungen von Verdachtsfällen gestützt auf die Checkliste «Indizien für Submissionsabsprachen»
- Präventionspflicht
- Schulung
- Zuschlagskriterien
- Preisvergleich
- Konsequente Ausmasskontrolle
- Herausgabe von Informationen
- Stärkung der Kompetenzen einer PUK

---

<sup>3</sup> Antrag GPK an den Grossen Rat, S. 3, act. A. 2.1.1



## **A. Parlamentarische Untersuchungskommission Baukartell des Kantons Graubünden**

### **I. Einleitende Bemerkungen zum zweiten Teilbericht**

Mit Teilbericht vom 5. November 2019 hat die parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) ihre Untersuchungsergebnisse betreffend die Polizeieinsätze und das Verhalten weiterer involvierter Stellen gegenüber A.Q. veröffentlicht.<sup>4</sup> Mit dem vorliegenden zweiten Teilbericht legt die PUK ihre Erkenntnisse zur Untersuchung und Klärung der Verantwortlichkeiten und Amtsführung der Mitglieder der Regierung, der Departemente und Dienststellen insbesondere des Bau-, Verkehrs- und Forstdepartementes (BVFD) bzw. heutigen Departements für Infrastruktur, Energie und Mobilität (DIEM)<sup>5</sup> im Zusammenhang mit kolportierten Kartellabsprachen im Bündner Baugewerbe vor. Das bedeutet zum einen, dass es sich beim vorliegenden Bericht nicht um eine Fortsetzung des ersten Teilberichts handelt, auch wenn punktuell an diesen angeknüpft wird. Zum anderen finden sich auch im zweiten Teilbericht nachfolgend der Vollständigkeit halber unter II. grundlegende Ausführungen zur Arbeit der PUK. Gewisse Wiederholungen sind damit unvermeidlich.

### **II. Vorkommnisse im Vorfeld der Einsetzung der PUK**

Bereits im Jahr 2014 hatte die «Südostschweiz» berichtet, dass der Whistleblower A.Q. im Jahr 2009 das Tiefbauamt Graubünden (TBA) und die Gemeinde Scuol über Submissionsabsprachen im Unterengadin informiert haben soll.<sup>6</sup> Landesweites Aufsehen erregte das Thema dann im Jahr 2018, als die Wettbewerbskommission des Bundes (WEKO) insbesondere mit einer Medieninformation vom 26. April 2018 im Kontext des Entscheids «Engadin I» jahrelange Manipulationen durch Bauunternehmen im Unterengadin bei Beschaffungen im Hoch- und Tiefbau bekannt gab. Die Unternehmen hätten gemäss WEKO die Preise im Kontext von rund 400 Ausschreibungen abgesprochen und festge-

---

<sup>4</sup> Dieser Teilbericht ist abrufbar unter [www.pukbaukartell.ch](http://www.pukbaukartell.ch) → Dokumente.

<sup>5</sup> Das BVFD wurde auf den 1. April 2020 neu in «Departement für Infrastruktur, Energie und Mobilität» (DIEM) unbenannt. Es handelte sich lediglich um eine Namensänderung. Organisatorische Veränderungen wurden nicht vorgenommen. Im Nachfolgenden wird der Einfachheit halber in der Regel die Bezeichnung BVFD verwendet.

<sup>6</sup> Durband Gion-Matthias, Bauunternehmer packt aus: Absprachen sind «altes Spiel», in: Südostschweiz vom 14.05.2014, S. 3

legt, wer den Zuschlag bekommen solle. Betroffene seien vor allem öffentliche Bauherren, d.h. der Kanton Graubünden sowie Gemeinden des Unterengadins. Das vorsichtig geschätzte Beschaffungsvolumen, über welches die Bauunternehmen im Unterengadin wettbewerbsrelevante Informationen ausgetauscht hätten, übersteige CHF 100 Mio. deutlich.<sup>7</sup>

- 18 Das digitale Magazin «Republik» rollte zudem im Frühling 2018 in einer vierteiligen Serie<sup>8</sup> den Fall auf, was auch deshalb grosse Beachtung fand, weil damals in Graubünden Regierungsratswahlen bevorstanden und drei Kandidaten involviert waren: Jon Domenic Parolini (ehemaliger Gemeindepräsident Scuol und heutiger Regierungsrat), der Kommandant der Kantonspolizei Graubünden sowie der Geschäftsführer des Graubündnerischen Baumeisterverbands (GBV). Letzterer zog im Nachgang zu den Medienberichten seine Kandidatur zurück, betonte aber stets, nichts von den Absprachen gewusst zu haben. Vorwürfe wurden auch gegen die von den Submissionsabreden als Beschaffungsstelle betroffenen kantonalen Behörden, namentlich gegen das BVFD sowie das TBA, erhoben, wonach diesen unter Umständen ein Fehlverhalten vorzuwerfen sei.

### **III. Auftrag der Parlamentarischen Untersuchungskommission**

#### **1. Einsetzung der PUK Baukartell**

##### **1.1. Antrag der Geschäftsprüfungskommission (GPK) an den Grossen Rat**

- 19 Die GPK thematisierte daraufhin an ihrer Sitzung vom 2./3. Mai 2018 die erhobenen Vorwürfe. Sie kam nach Würdigung der gesamten Umstände zum Schluss, dass die betreffenden Ereignisse als «Vorkommnisse von grosser Tragweite» zu qualifizieren seien. Gestützt auf Art. 20 GRG<sup>9</sup> sei eine «besondere Klärung» durch eine PUK vonnöten, da insbesondere erhebliche Vorwürfe gegen verschiedene Behörden und Amtsstellen im Raum

---

<sup>7</sup> Vgl. dazu den Presserohstoff der WEKO unter [www.weko.admin.ch/weko/de/home/aktuell/medieninformationen/nsb-news\\_msg-id-70566.html](http://www.weko.admin.ch/weko/de/home/aktuell/medieninformationen/nsb-news_msg-id-70566.html), zuletzt besucht am 10.03.2021. Ausführlicher zu den einzelnen Verfügungen der WEKO siehe unter B.

<sup>8</sup> Durband Gion Matthias, Conzett Anja, Hauptmeier Ariel, Das Kartell: Teil 1, Der Aussteiger, in: Republik vom 24.04.2018, act. 9.4.1.1; dieselben, Das Kartell, Teil 2: Der Wistleblower, in: Republik vom 25.04.2018, act. 9.4.1.2; dieselben, Das Kartell, Teil 3: Die Politik, in: Republik vom 26.04.2018, act. 9.4.1.3; dieselben, Das Kartell, Teil 4: Lügt C [REDACTED] in: Republik vom 26.04.2018, act. 9.4.1.4

<sup>9</sup> Gemäss Art. 20 des Gesetzes über den Grossen Rat (GRG) kann der Grosse Rat nach Anhören der Regierung beziehungsweise der obersten Gerichtsbehörden eine PUK einsetzen, wenn Vorkommnisse von

stunden sowie das öffentliche Interesse und der potenzielle Vertrauensverlust gross seien. Nach Anhörung der Regierung beantragte die GPK deshalb im Folgenden beim Grossen Rat die Einsetzung einer PUK. Die GPK hielt in ihrem Antrag neben der Einsetzung einer PUK einerseits die für die Organisation und den Auftrag der PUK massgeblichen Bestimmungen fest. Festgelegt wurde etwa, dass die PUK aus fünf Mitgliedern besteht.<sup>10</sup> Andererseits legte sie im Antrag die Höhe des Verpflichtungskredits fest.<sup>11</sup>

## 1.2. Einsetzungsbeschluss des Grossen Rates vom 13.06.2018

An der Sitzung vom 13. Juni 2018 folgte der Grosse Rat dem Antrag der GPK mit 115 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen und setzte somit per Einsetzungsbeschluss die erste PUK in der Geschichte des Kantons Graubünden mit folgenden Aufträgen ein<sup>12</sup>: 20

- a) Untersuchung und Klärung der Verantwortlichkeiten und Amtsführung der Mitglieder der Regierung, der Departemente und Dienststellen insbesondere des Bau-, Verkehrs- und Forstdepartements im Zusammenhang mit kolportierten Kartellabsprachen im Bündner Baugewerbe;
- b) Prüfung des Controllings und der internen Aufsicht auf Stufe Departemente und Verwaltungseinheiten; Prüfung des Umgangs mit Verdachtsmomenten und Hinweisen im Zusammenhang mit kolportierten Kartellabsprachen im Bündner Baugewerbe;
- c) Untersuchung der Polizeieinsätze und des Verhaltens weiterer involvierter Stellen gegenüber A.Q.;
- d) Untersuchung der Ausübung der Aufsicht über alle mit den Polizeieinsätzen direkt oder indirekt involvierten Stellen.

Die PUK hatte demzufolge insbesondere zu prüfen, ob der Kanton bzw. die Mitglieder der Regierung und kantonale Angestellte von den kolportierten Kartellabsprachen und 21

---

grosser Tragweite in der Staats- oder Justizverwaltung der besonderen Klärung bedürfen. Die PUK ermittelt die Sachverhalte und verschafft sich dabei weitere Beurteilungsgrundlagen.

<sup>10</sup> Art. 1 Abs. 1 und 3 des Einsatzbeschlusses; abrufbar unter [www.pukbaukartell.ch](http://www.pukbaukartell.ch) → Dokumente

<sup>11</sup> Vgl. dazu den Antrag GPK an den Grossen Rat betreffend Einsetzung einer PUK vom 30.05.2018, act. A.2.1.1; abrufbar unter [www.pukbaukartell.ch](http://www.pukbaukartell.ch) → Dokumente

<sup>12</sup> Wortprotokoll Grosser Rat vom 13.06.2018, S. 863 ff., act. A.2.1.2; Art. 2 des Einsetzungsbeschlusses, act. A.2.1.1

weiteren Praktiken im Tief- und Hochbau und anderen Bereichen Kenntnis hatten oder bei entsprechender Sorgfalt hätten Kenntnis haben müssen oder darin involviert waren; dabei werden unter «Amtsführung» und «weiteren Praktiken im Tief- und Hochbau» im Sinne des Auftrags auch etwaige Vorteilsannahmen oder betrügerische Machenschaften verstanden, wie sie medial verschiedentlich zum Thema gemacht wurden.<sup>13</sup> Weiter war zu untersuchen, wie der Kanton bzw. die Mitglieder der Regierung und kantonale Angestellte mit den ihnen vorliegenden Informationen umgegangen sind, inklusive Einhaltung der submissionsrechtlichen Vorschriften und Gestaltung der Auftragsvergaben. Schliesslich war auch zu klären, ob der Umgang der kantonalen Verwaltung mit A.Q. gesetz- und verhältnismässig war, wie mit dessen Beschwerden umgegangen wurde und wie die zuständigen Behörden ihre Aufsichtspflichten wahrgenommen haben. Die PUK hat, ihre Untersuchungen gemäss Auftrag lit. c und lit. d betreffend die Polizeieinsätze und das Verhalten weiterer involvierter Stellen gegenüber A.Q. mit ihrem dazu veröffentlichten Bericht grundsätzlich abgeschlossen. Soweit nötig ist im Rahmen des vorliegenden Berichts aber noch auf diese Untersuchungsaufträge zurückkommen.<sup>14</sup>

### **1.3. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands**

- 22 Angesichts des umfangreichen Untersuchungsgegenstands gilt es diesen in sachlicher und zeitlicher Hinsicht ein- bzw. abzugrenzen.
- 23 In sachlicher Hinsicht ist zunächst festzuhalten, dass die Submissionsabsprachen zwischen den involvierten Bauunternehmungen als solche nicht Gegenstand der Untersuchung waren. Den Untersuchungen zugrunde gelegt wurden die Feststellungen der WEKO betreffend die Vorgehensweise bei Submissionsabsprachen im Kanton Graubünden aus den insgesamt zehn geführten Verfahren, im Rahmen welcher erhebliche Verstösse verschiedener Bauunternehmungen gegen das Kartellrecht festgestellt worden waren.<sup>15</sup> Dieser Sachverhalt war gegenüber der WEKO denn auch in weiten Teilen von

---

<sup>13</sup> Schmid Andreas, Bündner Baukartell: Beamte geraten ins Visier, NZZ am Sonntag vom 8. September 2019, act. 9.4.4.7; derselbe: Bündner Baukartell: Jetzt wird die Justiz aktiv, NZZ am Sonntag vom 15. September 2019, act. 9.4.4.9; Conzett Anja, Eine Liste, zwei Namen – und die Bündner Luft stinkt nach Schiesspulver, in: Republik vom 27.11.19, act. 9.4.1.8; Haefely Andrea, Kartell, Die geheimen Listen, in: Beobachter vom 12.04.2019, S. 12 ff., act. 9.4.6.2

<sup>14</sup> Dieser Teilbericht ist abrufbar unter [www.pukbaukartell.ch](http://www.pukbaukartell.ch) → Dokumente.

<sup>15</sup> Die WEKO stellte etwa mit Entscheid vom 10. Juli 2017 rechtskräftig fest, dass Hoch- und Tiefbauunternehmen im Münstertal zwischen 2004 und 2012 mehr als hundert Ausschreibungen abgesprochen hatten. Zu bemerken ist, dass die PUK keine Einsicht in die Verfahrensakten der WEKO hatte.

diversen involvierten Bauunternehmungen anerkannt worden, wenn auch vereinzelt dagegen Beschwerde erhoben haben.<sup>16</sup> Zudem bestätigten befragte Bauunternehmer, die selber an den Submissionsabsprachen beteiligt waren, diese Vorgänge dem Grundsatz nach gegenüber der PUK.<sup>17</sup>

Nicht weiter nachgegangen werden konnte der Frage, in wie vielen Fällen tatsächlich Absprachen stattgefunden haben und in welcher Höhe für den Kanton Graubünden ein Schaden entstanden ist.<sup>18</sup> Sofern überhaupt möglich, wären für letzteres weitreichendere und zeitaufwändigere Abklärungen vonnöten, welche die Untersuchungsmöglichkeiten und -mittel einer PUK bei weitem übersteigen. Immerhin ist die PUK im Verlauf der Untersuchungen auf vereinzelt Hinweise gestossen, welche den Schluss nahelegen, dass die Submissionsabsprachen überhöhte Preise zur Folge hatten und damit für den Kanton ein Schaden eingetreten ist, auch wenn er nicht näher beziffert werden kann.<sup>19</sup> 24

Ferner wurde dem Verhalten von Gemeindebehördenmitgliedern und -angestellten – da nicht Adressaten der Untersuchungen der PUK – nicht weiter nachgegangen; einzig Regierungsrat Jon Domenic Parolini wurde in seiner Funktion als ehemaliger Gemeindepräsident von Scuol in die Untersuchungen einbezogen, da er, wie medial bekannt wurde, im 25

---

<sup>16</sup> Das Sekretariat der WEKO hat am 30. Oktober 2012 aufgrund vermuteter Submissionsabsprachen im Kanton Graubünden eine Untersuchung gegen insgesamt 17 einheimische Bauunternehmungen, gegen den Graubündnerischen Baumeisterverband (GBV) sowie gegen eine nicht genannte Anzahl Ingenieurbüros eröffnet. Die Untersuchungen wurden von der WEKO im Mai 2013 auf acht zusätzliche Baufirmen und im November 2015 nochmals auf 21 weitere, teils ausserkantonale Unternehmen ausgeweitet. Dabei standen zwei Untersuchungsgegenstände im Vordergrund: Hoch- und Tiefbau im Engadin sowie Strassenbau im gesamten Kanton Graubünden. Vgl. dazu die Ausführungen unter B.

<sup>17</sup> Vgl. dazu Protokoll Befragung Bauunternehmen A. vom 19. August 2020, Frage 23 ff., Frage 36 ff., act. 28.1.11.3; Protokoll Befragung Bauunternehmer B. vom 19. August 2020, Frage 23 ff., act. 28.1.15.2; Antwortschreiben von Hinweisgeber B., S. 3 ff., act. 9.2.29.3

<sup>18</sup> Die WEKO stellte etwa fest, dass die sich im Strassenbau absprechenden Unternehmen im relevanten Markt einen gemeinsamen Marktanteil von rund 85% auf sich vereinigten. Zwischen 2004 bis Mai 2010 teilten sie rund 70–80 % des Gesamtwerts der kantonalen und kommunalen Strassenbauprojekte in Nord- und Südbünden erfolgreich untereinander auf, was geschätzten 650 Strassenbauprojekten mit einem Gesamtwert von mindestens CHF 190 Mio. entsprochen habe; vgl. dazu den Presserohstoff der WEKO unter <https://www.weko.admin.ch/weko/de/home/aktuell/medieninformationen/nsb-news.msg-id-76240.html>, zuletzt besucht am 10.03.2021, sowie act. 11.2.16. ff.

<sup>19</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter F.III.

Kontext des Vortritts von A.Q. beim TBA in Chur mit diesem über Submissionsabsprachen im Unterengadin gesprochen hatte und darüber hinaus behauptet wurde, dass er sich mit Geschenkkörben habe bestechen lassen.<sup>20</sup> Angesichts der «Nähe» zum Untersuchungsauftrag, aber auch wegen dem öffentlichen Interesse, über im Raum stehende schwerwiegende Vorwürfe gegenüber einem amtierenden Regierungsmitglied, drängte sich dieser Einbezug auf.

- 26 Im Fokus der Untersuchungen standen folglich das Verhalten der Mitglieder der Regierung, des BVFD und seiner Dienststellen, d.h. insbesondere des TBA, aber auch des Hochbauamts (HBA) sowie des Amtes für Wald und Naturgefahren (AWN); angesichts der medial beschriebenen Vorgänge standen dabei vor allem das Verhalten einzelner Schlüsselpersonen im Zentrum. Eine darüber hinausgehende Untersuchung weiterer Amtsstellen der verschiedenen Departemente, welche vereinzelt mit Beschaffungen konfrontiert sind, wäre angesichts der beschränkten Ressourcen weder möglich noch zielführend gewesen.<sup>21</sup> Allgemein ist zu sagen, dass die Untersuchungsaufträge gemäss Art. 2 lit. a und lit. b des Einsetzungsbeschlusses sehr weit gefasst sind und beinahe endlose Abklärungen zugelassen hätten. So würde etwa alleine die Aussage darüber, inwiefern Mitarbeitende der kantonalen Bezirkstiefbauämter Kenntnis von den Kartellabsprachen hatten oder bei entsprechender Sorgfalt hätten Kenntnis haben müssen (geschweige denn allenfalls darin involviert waren), eine Befragung sämtlicher Personen bedingt und vermutlich weitere, vertieftere Abklärungen nach sich ziehen müssen. Darüber hinaus wäre zu berücksichtigen gewesen, dass zahllose Personen hätten befragt werden müssen, die vor 15 Jahren und mehr beim TBA gearbeitet hatten, zumal es um Vorgänge geht, die teilweise bis 20 Jahre in der Vergangenheit liegen. Mit anderen Worten ist zu sagen, dass unter Berücksichtigung der beschränkten Zeitressourcen der Kommission möglichst zielgerichtete Abklärungen angezeigt waren, damit gleichwohl aussagekräftige Ergebnisse erhältlich gemacht werden konnten. Ein ständiger Begleiter war angesichts der beinahe unbeschränkten Abklärungsmöglichkeiten das Abwägen zwischen Aufwand und Ertrag der einzelnen Untersuchungshandlungen.
- 27 Damit ist schliesslich gesagt, dass sich die Untersuchungen der PUK in zeitlicher Hinsicht hauptsächlich auf den Zeitraum von 2004 bis Ende 2012 bezogen haben, was naheliegend

---

<sup>20</sup> Haefely, Kartell, Die geheimen Listen, Beobachter vom 12.04.2019, S. 12 ff.

<sup>21</sup> Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass die PUK sich um Hinweise innerhalb der kantonalen Verwaltung bemühte, in dem sie eine E-Mail an über 1'000 Mitarbeitende ausgewählter Ämter der kantonalen Verwaltung versendete mit der Aufforderung und unter Verweis auf ihre Mitwirkungspflicht gemäss Art. 11 Abs. 2 VRG, sich bei zweckmässigen Hinweisen an die PUK zu wenden, act. 9.2.8.

war, zumal es sich dabei um den von der WEKO untersuchten Ermittlungszeitraum handelt.<sup>22</sup> Um ein Gesamtbild der entsprechenden Vorgänge zu erhalten, wurde allerdings der Blick aber darüber hinaus auch auf den Zeitraum vor 2004 und nach 2012 gerichtet und dazu entsprechende Abklärungen getätigt. Zu bemerken ist, dass im Einsetzungsbeschluss des Grossen Rates kein Untersuchungszeitraum vorgegeben ist.<sup>23</sup>

#### 1.4. Mitglieder

An der Sitzung vom 13. Juni 2018 wählte der Grosse Rat folgende fünf Mitglieder in die PUK<sup>24</sup>: 28

Michael Pfäffli (FDP, St. Moritz)	Jan Koch (SVP, Igis)
Beatrice Baselgia-Brunner (SP, Domat/Ems)	Livio Zanetti (CVP, Landquart)
Walter Grass (BDP, Urmein)	

Der Grosse Rat wählte als Präsidenten der PUK Michael Pfäffli und als Vizepräsidentin Beatrice Baselgia-Brunner. 29

Mit Schreiben vom 6. September 2020 informierte Kommissionsmitglied Jan Koch, dass er per Anfang des nächsten Jahres in den Gerüstbaubetrieb der Familie seiner Lebenspartnerin eintreten werde.<sup>25</sup> Aus diesem Grund erklärte er seinen Rücktritt aus der PUK. Da es sich um einen Betrieb im Baunebengewerbe handelt, erachtete er seine weitere Mitarbeit in der PUK als nicht opportun, zumal er bereits einen möglichen Anschein der Befangenheit vermeiden wollte, und trat per sofort aus der Kommission aus. 30

Anlässlich der Oktobersession 2020 des Grossen Rates wurde Thomas Gort (SVP, Küblis) im Rahmen einer Ersatzwahl am 20. Oktober 2020 als Kommissionsmitglied der PUK gewählt.<sup>26</sup> Damit war die PUK bereits nach wenigen Wochen wieder vollzählig. Thomas 31

---

<sup>22</sup> In der Verfügung der WEKO «Engadin I» bezog sich der Untersuchungszeitraum vor allem auf die Jahre 2004 – 2012, in der Verfügung «Strassenbau» auf die Jahre 2004 – 2010. Vgl. dazu die Ausführungen unter B.

<sup>23</sup> Vgl. dazu den Antrag GPK an den Grossen Rat betreffend Einsetzung einer PUK vom 30.05.2018, act. A.2.1.1; abrufbar unter [www.pukbaukartell.ch](http://www.pukbaukartell.ch) → Dokumente

<sup>24</sup> Wortprotokoll Grosser Rat vom 13.06.2018, S. 877, act. A.2.1.2; Art. 1 Abs. 1 und Abs. 2 des Einsetzungsbeschlusses, act. A.2.1.1 f

<sup>25</sup> E-Mail von Jan Koch an Kommissionsmitglieder vom 06.09.2020, A.2.5.2

<sup>26</sup> Wortprotokoll Grosser Rat vom 20.10.2020, S. 373, act. 2.9.20

Gort arbeitete sich mit der Unterstützung der anderen Kommissionsmitglieder rasch in die Sach- und Aktenlage ein.

## **2. Organisation und Arbeitsweise der PUK**

- 32 Die PUK ist ein Mittel der parlamentarischen Oberaufsicht über die Regierung und die Verwaltung. Sie ist daher kein Strafverfolgungsorgan und trifft auch keine administrativen und disziplinarrechtlichen Massnahmen. Zudem unterliegen ihre Handlungen keiner gerichtlichen oder anderen rechtlichen Überprüfung. Gleichwohl soll sie mit ihrer Untersuchung das Vertrauen in die Staatsverwaltung wiederherstellen. Aus diesem Grund erachtete es die PUK als bedeutsam, dass sie ihre Arbeitsweise und ihre Organisation, welche sie gemäss Art. 7 des Einsetzungsbeschlusses<sup>27</sup> selbst festzusetzen hatte, offenlegt. Das Organisations- und Verfahrensreglement der PUK vom 10. August 2018 (OVR) wurde aus Gründen der Transparenz und der Rechtsstaatlichkeit folglich auf der Webseite der PUK für die Öffentlichkeit einsehbar publiziert.<sup>28</sup>

### **2.1. Organisations- und Verfahrensreglement vom 10. August 2018**

- 33 Nach der Einsetzung der PUK durch den Grossen Rat am 13. Juni 2018 fand bereits am 22. Juni 2018 die erste Sitzung der PUK statt.<sup>29</sup> An dieser Sitzung wurde insbesondere beschlossen, dass in einem ersten Schritt das OVR gestützt auf Art. 30 der Geschäftsordnung des Grossen Rates<sup>30</sup> und Art. 7 Abs. 1 des Einsetzungsbeschlusses ausgearbeitet werden muss. In den darauffolgenden Wochen wurde sodann unter Beizung der Anwaltskanzlei Rudin Cantieni Rechtsanwälte AG, Zürich, das OVR der PUK Baukartell diskutiert und fortlaufend überarbeitet. Anschliessend wurde anlässlich der Sitzung vom 10. August 2018 die endgültige Fassung des OVR verabschiedet.<sup>31</sup> Die Bestimmungen des OVR regeln unter anderem die Arbeitsweise, Organisation, die Rechte der involvierten Stellen und Personen sowie den Umgang mit vertraulichen Informationen und die restlichen administrativen Angelegenheiten der PUK.<sup>32</sup>

---

<sup>27</sup> Vgl. dazu den Antrag GPK an den Grossen Rat betreffend Einsetzung einer PUK vom 30.05.2018, act. A.2.1.1; abrufbar unter [www.pukbaukartell.ch](http://www.pukbaukartell.ch) → Dokumente

<sup>28</sup> Abrufbar unter [www.pukbaukartell.ch](http://www.pukbaukartell.ch) → Dokumente

<sup>29</sup> Sitzungsprotokoll vom 22.06.2018, act. 9.1.1.2

<sup>30</sup> GGO; BR 170.140

<sup>31</sup> Sitzungsprotokoll vom 10.08.2018, act. 9.1.3.3

<sup>32</sup> Art. 7 Abs. 1 des Einsetzungsbeschlusses, act. A.2.1.1

## **2.2. Verfahrensgrundsätze und Verfahrensrechte**

Nachfolgend werden ausgewählte Bestimmungen des OVR der PUK kurz dargestellt. Die 34  
vollumfänglichen Verfahrensbestimmungen sind im Anhang aufgeführt.<sup>33</sup> Bei diesen  
Bestimmungen handelt es sich um Verfahrensgrundsätze und Verfahrensrechte, die für  
eine unabhängige und umfassende Erfüllung des Auftrags unabdingbar waren.

### **2.2.1. Grundsatz der Ermittlung des Sachverhalts und Beweiswürdigung**

Die PUK hat von Amtes wegen alle für die Beurteilung des Auftrags bedeutsamen Tat- 35  
sachen abzuklären. Dabei untersuchte sie die belastenden und entlastenden Umstände mit  
gleicher Sorgfalt. Die Sachverhaltsabklärungen haben sich aber nicht auf alle denkbaren  
Einzelheiten zu erstrecken.<sup>34</sup> Bei der Ermittlung des Sachverhalts und der Beweiserhe-  
bung orientierte sie sich grundsätzlich an den Regeln der entsprechenden Verfahrensge-  
setze, wobei ihr in diesem Zusammenhang ein weiter Ermessensspielraum zukam.<sup>35</sup> Die  
Würdigung des Sachverhalts und der Beweise durch die PUK erfolgte nach ihrer aus dem  
gesamten Verfahren gewonnenen Überzeugung. Bestanden unüberwindliche Zweifel an  
der Erfüllung der vorgeworfenen Handlungen oder Unterlassungen, so ging die PUK von  
der für die betroffene Person günstigeren Sachlage aus.<sup>36</sup>

### **2.2.2. Akteneinsichtsrecht der PUK**

Die PUK konnte von Amtsstellen, Behördenmitgliedern und Personen aus der Verwal- 36  
tung die Herausgabe sämtlicher Akten verlangen, die sie zur Erfüllung ihres Auftrags  
benötigte.<sup>37</sup> Davon machte sie umfangreich Gebrauch.<sup>38</sup>

### **2.2.3. Amtsgeheimnis**

Eine Entbindung vom Amtsgeheimnis entfiel bei der Regierung und Personen aus der 37  
kantonalen Verwaltung bei Begehren um Auskunft und Aktenherausgabe sowie bei Be-

---

<sup>33</sup> Vgl. Anhang.

<sup>34</sup> Art. 18 Abs. 1 OVR

<sup>35</sup> Art. 18 Abs. 2 OVR

<sup>36</sup> Art. 20 Abs. 1 OVR

<sup>37</sup> Art. 35 Abs. 1 GRG sowie Art. 42 OVR

<sup>38</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter A.III.3.2.

fragung durch die PUK. Dies musste analog für ehemalige Regierungsmitglieder und ehemalige Mitarbeitende der kantonalen Verwaltung gelten, da ihnen die Informationen, die dem Amtsgeheimnis unterliegen, während ihrer Amtszeit oder während ihrer Anstellungsdauer anvertraut wurden.<sup>39</sup> Diesen Schluss lassen auch die Ausführungen in der parlamentarischen Debatte bezüglich des Art. 2 Abs. 1 des Einsetzungsbeschlusses zu, wo darauf hingewiesen wurde, dass auch ehemalige Mitglieder der Regierung und Mitarbeitende der kantonalen Verwaltung hierunter fallen sollen.<sup>40</sup>

#### **2.2.4. Befragung von Auskunftspersonen und Zeugeneinvernahmen, Mitwirkungspflichten**

- 38 Die PUK konnte angesichts der Bestimmung gemäss Art. 35 Abs. 1 GRG nur Personen aus der Verwaltung als Zeugen einvernehmen. «Zeugen» ausserhalb der Verwaltung mussten folglich als Auskunftspersonen befragt werden. Von Amtsstellen, Behördenmitgliedern und Personen aus der Verwaltung konnte sie mündliche oder schriftliche Auskünfte einholen sowie externe Fachpersonen oder Sachverständige beiziehen.<sup>41</sup> Die Mitwirkungspflicht zur Feststellung des Sachverhalts beschränkte sich auf Personen, die Mitglied einer Behörde oder kantonale Verwaltungsangestellte sind.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> Art. 38 GRG sowie Art. 42 OVR

<sup>40</sup> Wortprotokoll Grosse Rat vom 13.06.2018, S. 870, act. A.2.1.2

<sup>41</sup> Vgl. für die Beweismittel Art. 42 ff. OVR

<sup>42</sup> Art. 32 OVR. Ehemalige Behördenmitglieder bzw. ehemalige Verwaltungsangestellte konnten nicht zur Aussage verpflichtet werden, faktisch auch mangels einer Sanktionsmöglichkeit. Vgl. auch Art. 13 Abs. 3 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG), BR 370.100, wonach für Private eine Ausnahme von der Editions- und Auskunftspflicht besteht, wenn ihnen nach den Vorschriften der Zivilprozessordnung ein Zeugnisverweigerungsrecht zusteht. Vgl. auch die bundesrechtlichen Bestimmungen über Administrativuntersuchungen, wonach lediglich die in die Untersuchung einbezogenen Behörden und Angestellten des Bundes zur Mitwirkung verpflichtet sind, die Auskunftserteilung von Personen ausserhalb der Bundesverwaltung jedoch freiwillig erfolgt (Art. 27g Abs. 2 RVOV i.V m. Art. 27h Abs. 3 RVOV).

### 2.2.5. Stellung der betroffenen Personen

Betroffene Personen sind solche, die durch die Untersuchung in ihren Interessen unmittelbar betroffen sind. Die Betroffenheit kann nicht generell abstrakt festgelegt, sondern sie muss im konkreten Anwendungsfall ermittelt und festgestellt werden. Als unmittelbar gilt, wenn dieses Interesse «durch die Untersuchung tangiert» wird und für die Ermittlung der Betroffenheit somit von einer faktischen Wirkung des Untersuchungsberichts auf die betreffende Person auszugehen ist.<sup>43</sup> Es handelt sich insbesondere um Personen, gegen die der Verdacht besteht oder die beschuldigt werden, in einer Verfahrenshandlung eine pflicht- oder rechtswidrige Tat begangen zu haben.<sup>44</sup> Die betroffene Person hat dann das Recht, den Beweiserhebungen, Augenscheinen, Einvernahmen von Sachverständigen, Zeugeneinvernahmen und Einvernahmen von Auskunftspersonen beizuwohnen und Ergänzungsfragen zu stellen, soweit dies aufgrund des Verfahrensfortschritts noch möglich ist. Die betroffene Person wird als Auskunftsperson befragt.<sup>45</sup> 39

Art. 38 OVR wurde eng ausgelegt und im Einzelfall geprüft, ob eine Person «unmittelbar in ihrem Interesse betroffen» war. In der vorliegenden Untersuchung zeigte sich erst im Verlauf der Abklärungen, dass vereinzelte Personen im Sinne von Art. 36 Abs. 1 OVR als «betroffene Person» zu bezeichnen sind, was ihnen in der Folge dann schriftlich mitgeteilt wurde. 40

### 2.2.6. Stellung der Auskunftspersonen

Als Auskunftsperson wird einvernommen, wer ohne bereits selber betroffen zu sein, einer pflicht- oder rechtswidrigen Tat verdächtigt oder beschuldigt werden könnte.<sup>46</sup> Die befragte Person hat wahrheitsgemässe Auskunft über ihre Wahrnehmungen bezüglich des Untersuchungsgegenstands zu erteilen, unter Vorbehalt des Aussageverweigerungsrechts, sollte sie sich oder eine nahestehende Person derart mit ihrer Aussage belasten, dass strafrechtliche oder zivilrechtliche Folgen drohen.<sup>47</sup> Die PUK entschied jeweils vor der jeweiligen Befragung anhand des momentanen Informationsstands, ob die fragliche Person als Zeuge oder als Auskunftsperson zu befragen war. 41

---

<sup>43</sup> Biaggini, Rechtsgutachten, S. 41

<sup>44</sup> Art. 34 OVR, Art. 8 des Einsetzungsbeschlusses, act. A.2.1.1

<sup>45</sup> Art. 36 Abs. 1 OVR, Art. 8 des Einsetzungsbeschlusses, act. A.2.1.1

<sup>46</sup> Art. 40 OVR

<sup>47</sup> Art. 33 OVR

### 2.2.7. Stellung der Zeuginnen oder Zeugen

- 42 Zeuge oder Zeugin ist eine an der Begehung der untersuchten Handlung nicht beteiligte Person, die der Aufklärung dienende Aussagen machen kann und nicht Auskunftsperson ist.<sup>48</sup> Gestützt auf Art. 35 Abs. 1 lit. a GRG kann die PUK nur Personen aus der Verwaltung als Zeugen einvernehmen.<sup>49</sup> Wie erwähnt fehlt es an einer gesetzlichen Grundlage für die Zeugenbefragung von Personen ausserhalb der Verwaltung.<sup>50</sup> Dies hatte zur Folge, dass verwaltungsexterne Personen somit als Auskunftsperson befragt werden mussten.
- 43 Für die Befragung von Zeugen gelten sinngemäss die einschlägigen Bestimmungen der Zivilprozessordnung.<sup>51</sup> Definitionsgemäss trifft den Zeugen bis auf vereinzelte Ausnahmen eine grundsätzliche Aussagepflicht bei gleichzeitiger Wahrheitspflicht, da er als verwaltungsinterne Person zur Mitwirkung verpflichtet ist.<sup>52</sup>

### 2.2.8. Stellung der Regierung

- 44 Die Regierung hat das Recht, den Beweiserhebungen, Augenscheinen, Befragungen von Auskunftspersonen und Zeugen beizuwohnen und Ergänzungsfragen zu stellen.<sup>53</sup> Ihre Teilnahme an den Beratungen der PUK war allerdings ausgeschlossen. Die Stellung der Regierung im Rahmen der PUK wurde im Grosse Rat eingehend diskutiert. Es wurden anlässlich der parlamentarischen Debatte Bedenken geäussert, dass das Teilnahmerecht der Regierung an den Befragungen wie auch die Möglichkeit zur Stellung von Ergänzungsfragen eine unabhängige Aufarbeitung verunmögliche. Es könne nicht sichergestellt werden, dass das Aussageverhalten der befragten Personen dasselbe sein werde, wenn die Regierung oder ihre Vertretung ebenfalls dabei seien und Ergänzungsfragen stellen dürfen.<sup>54</sup>

---

<sup>48</sup> Art. 39 Abs. 1 OVR

<sup>49</sup> Vgl. auch Art. 39 Abs. 2 OVR

<sup>50</sup> Aus Art. 35 Abs. 1 lit. a GRG kann der Umkehrschluss gezogen werden, dass verwaltungsexterne Personen als Auskunftspersonen befragt werden.

<sup>51</sup> Art. 35 Abs. 2 GRG

<sup>52</sup> Aussageverweigerungsrecht in den Fällen von Art. 35 Abs. 2 GRG i.V.m. Art. 165 ZPO und Art. 35 Abs. 2 GRG i.V.m. Art. 166 Abs. 1 lit. a ZPO; Art. 11 Abs. 2 VRG

<sup>53</sup> Art. 10 Abs. 1, 3 und 4 des Antrags der GPK, act. A.2.1.1; Art. 38 OVR

<sup>54</sup> Wortprotokoll Grosse Rat vom 13.06.2018, S. 871 ff.; act. A.2.1.2

Die Regierung hat eine besondere Stellung, weil das Parlament durch die PUK in ihren Zuständigkeitsbereich eingreift. Die Gewährung von umfassenden Verfahrensrechten ist folglich unerlässlich einerseits für die Glaubwürdigkeit des Verfahrens und andererseits für dessen rechtsstaatliche Legitimation. Richtigerweise hat sich die Mehrheit des Grossen Rates im Rahmen des Einsetzungsbeschlusses für weitreichende Teilnahme- und Akteneinsichtsrechte der Regierung ausgesprochen.<sup>55</sup> 45

Die Regierung bezeichnete aufforderungsgemäss Regierungsrat Dr. Mario Cavigelli als Vertreter gegenüber der PUK. Für die Wahrnehmung der Verfahrensrechte der Regierung wurde der Kanzleidirektor als Verbindungsperson beauftragt.<sup>56</sup> Die Regierung signalisierte der PUK bereits vor Aufnahme der Untersuchungshandlungen, dass sie ihre Rechte nur zurückhaltend ausüben werde, was sie in der Folge während der gesamten Dauer der Untersuchung auch tat. Auf eine Teilnahme an den Befragungen verzichtete sie ausnahmslos. 46

### **2.2.9. Schutzmassnahmen**

Die PUK kann gestützt auf Art. 46 Abs. 1 OVR Schutzmassnahmen treffen, sobald ein Grund zur Annahme besteht, dass eine in der Untersuchung beteiligte Person aufgrund der Mitwirkung im Verfahren schutzbedürftig ist. Zu diesem Zweck kann die PUK die Verfahrensrechte der betroffenen Person und der Regierung angemessen beschränken sowie der schutzbedürftigen Person Anonymität zusichern.<sup>57</sup> 47

In der vorliegenden Untersuchung bestand in zwei Fällen Anlass, auf Ersuchen Schutzmassnahmen zu treffen. In beiden Konstellationen wurde glaubhaft geltend gemacht, dass die betreffenden Personen aufgrund ihrer Aussagen Gefahr laufen, Nachteilen ausgesetzt zu werden, wenn ihre Identität preisgegeben würde. Aus diesem Grund wurde diesen beiden Personen Anonymität zugesichert. 48

### **2.2.10. Entschädigung von Zeugen und Auskunftspersonen**

Die Zeugenentschädigung richtet sich gemäss Art. 9 des Einsetzungsbeschlusses nach Art. 16 und Art. 17 der Verordnung über die Gerichtsgebühren im Zivilverfahren.<sup>58</sup> Die 49

---

<sup>55</sup> Wortprotokoll Grosser Rat vom 13.06.2018, S. 876; act. A.2.1.2

<sup>56</sup> Art. 10 Abs. 3 des Einsetzungsbeschlusses, act. A.2.1.1; Art. 38 Abs. 2 OVR

<sup>57</sup> Art. 46 Abs. 2 OVR

<sup>58</sup> VGZ; BR 320.210; vgl. auch Art. 39 Abs. 7 OVR

geschuldeten Spesen werden demzufolge gestützt auf das kantonale Personalrecht ausgerichtet.<sup>59</sup> Das Bündner Personalrecht sieht vor, dass Spesen und Auslagen der Mitarbeitenden für die Erfüllung von dienstlichen Aufgaben vergütet werden. In Art. 25 Personalverordnung<sup>60</sup> werden exemplarisch verschiedene Tätigkeiten aufgeführt, die als dienstliche Aufgabe zu verstehen sind. Diese Aufzählung ist allerdings nicht abschliessend und erlaubt es, die Mitwirkung an der Untersuchung einer PUK ebenfalls als dienstliche Aufgabe auszulegen.<sup>61</sup> Eine gesetzliche Grundlage für die Entschädigung von Auskunftspersonen fehlt dagegen. Da aber eine Ungleichbehandlung von Zeugen und Auskunftspersonen vor dem Gleichbehandlungsgebot nicht standhält, wendete die PUK diese Bestimmung analog auf die Entschädigung von Auskunftspersonen an.

### 2.2.11. Verfahrensleitung

- 50 Die GPK war der Ansicht, dass aufgrund der guten Erfahrung in den eigenen Reihen, d.h. in der Geschäftsleitung der GPK, ein mit je einer Vertretung aller Fraktionen ausgewogen bestücktes Fünfergremium gegenüber einer grösseren PUK von üblicherweise elf Mitgliedern viele Vorteile habe. Argumente dafür waren, dass das Fünfergremium eine schlagkräftige, gut harmonisierende Gruppe bilden würde und davon auszugehen sei, dass bei einer Fünferbesetzung kaum politische Reibungsverluste auftreten bzw. zumindest minimiert würden. Ebenfalls würde das Risiko gemindert werden, dass die Hauptarbeit lediglich durch eine Art Kerngruppe, z.B. durch das Präsidium oder die Subkommissionsleitungen, geleistet würden.<sup>62</sup> Die Verfahrensleitung sollte demnach grundsätzlich der ganzen Kommission zukommen, d.h. die Untersuchungshandlungen mussten von allen Kommissionsmitgliedern durchgeführt werden. Nur ausnahmsweise sollte eine Delegation von einzelnen Untersuchungsgegenständen an einzelne Mitglieder möglich sein.<sup>63</sup>
- 51 Die PUK führte sämtliche Untersuchungshandlungen als Gesamtgremium aus bzw. im Minium in einer beschlussfähigen Dreierbesetzung. Bemerkenswert ist, dass es während dem gesamten Ermittlungszeitraum zu keinerlei parteipolitischen Reibungsverlusten kam, auch wenn freilich unterschiedliche Standpunkte regelmässig ausdiskutiert werden mussten. Insofern fanden die erwünschten Vorteile bezüglich der Art und Weise der Zu-

---

<sup>59</sup> Art. 39 Abs. 7 OVR

<sup>60</sup> PV; BR 170.410

<sup>61</sup> Art. 34 Personalgesetz (PG; BR 170.400) i.V m. Art. 25 Personalverordnung (PV; BR 170.410)

<sup>62</sup> Wortprotokoll Grosser Rat vom 13.06.2018, S. 870, act. A.2.1.2

<sup>63</sup> Art. 16 und Art. 17 OVR. Eine PUK auf Bundesebene kann dagegen Untersuchungsbeauftragten einzelne Sachverhaltsabklärungen übertragen, vgl. Art. 166 Abs. 2 Parlamentsgesetz (ParlG), SR 171.10.

sammensetzung bzw. Zusammenarbeit in der Arbeit der PUK tatsächlich ihren Niederschlag. Dies verlangte jedoch vom jedem einzelnen Kommissionsmitglied über einen Zeitraum von rund drei Jahren einen hohen Ressourceneinsatz im Umfang eines rund 20%-Pensums.

### **2.2.12. Sekretariat**

Das Sekretariat der PUK wurde von der Anwaltskanzlei Rudin Cantieni Rechtsanwälte AG, Zürich, geführt, wobei Dr. iur. Linus Cantieni von der PUK als Sekretär bestimmt war. Die Räumlichkeiten der Anwaltskanzlei in Zürich dienten dabei einerseits als Domizil des Sekretariats, andererseits als Aufbewahrungsort der Untersuchungsakten.<sup>64</sup> 52

### **2.2.13. Webseite**

Die PUK erstellte eigens für die Untersuchung die Webseite [www.pukbaukartell.ch](http://www.pukbaukartell.ch). Diese dient dazu, alle wichtigen Dokumente und Informationen – so insbesondere auch die Organisations- und Verfahrensordnung der PUK und die Teilberichte – aus Gründen der Transparenz und Rechtsstaatlichkeit für die Öffentlichkeit einsehbar zu machen. Zusätzlich bot die Webseite eine Plattform, um potenziellen Hinweisgebenden die Kontaktaufnahme zu erleichtern und solche zu fördern. Schliesslich wurde die Webseite als Kommunikationsmittel benutzt, um mit Medienmitteilungen an die Öffentlichkeit zu gelangen.<sup>65</sup> Die Webseite steht auf Deutsch, Italienisch sowie auf Romanisch zur Verfügung. Nach Verabschiedung des vorliegenden Berichts wird sie noch für einen beschränkten Zeitraum weiterbetrieben. 53

### **2.2.14. Dokumentenablage**

Die PUK sowie deren Sekretariat arbeiteten aufgrund der umfangreichen Aktenlage, aber auch aus Praktikabilitätsgründen, mithilfe einer Cloud. Sämtliche Untersuchungsakten wurden in dieser Cloud elektronisch erfasst, damit alle Kommissionsmitglieder wie auch das Sekretariat unabhängig vom Standort des physischen Exemplars zeitgleich arbeiten konnten. Aufgrund des Sitzungsrhythmus war dies unabdingbar. Die physischen Dokumente wurden in der Anwaltskanzlei in Zürich aufbewahrt. Nach Abschluss des Verfahrens werden die Akten dem Staatsarchiv übergeben.<sup>66</sup> 54

---

<sup>64</sup> Sitzung PUK Baukartell vom 29.06.2018, act. 9.1.2.2; Art. 6 des Einsetzungsbeschlusses, act. A.2.1.1

<sup>65</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter A.I.3.2.5

<sup>66</sup> Art. 12 Abs. 2 des Einsetzungsbeschlusses, act. A.2.1.1

### **2.2.15. Kommunikation**

- 55 Während der Dauer der Untersuchung wurden insgesamt fünf Medienmitteilungen in allen drei Kantonsprachen versendet und auf der Webseite veröffentlicht.<sup>67</sup> Darüber hinaus gaben der Präsident oder die Vizepräsidentin der PUK diverse Zeitungsinterviews. Auch nutzte die PUK ihre Webseite, um mit der Öffentlichkeit transparent zu kommunizieren.

### **2.2.16. Sitzungsrhythmus/Untersuchungszeitplan**

- 56 Die PUK traf sich im Durchschnitt alle zwei Wochen zu Sitzungen, d.h. zu insgesamt 90 vorwiegend ganztägigen Sitzungen. Die Informationsbeschaffungsphase erfolgte – etappenweise und zweitweise parallel zu den Untersuchungshandlungen betreffend die Polizeieinsätze gegen A.Q. – zwischen Mitte August 2018 bis November 2020, die Sachverhaltsermittlungs- und Beweiserhebungsphase schwerpunktmässig von Januar 2020 bis November 2020. Die der PUK vorliegenden Informationen wurden fortlaufend ausgewertet. Ein erster Entwurf des vorliegenden Teilberichts wurde Ende 2020/Anfang 2021 ausgearbeitet.

## **3. Vorgehensweise**

### **3.1. Aufruf an Hinweisgebende**

- 57 Die PUK wollte angesichts der geltenden Untersuchungsmaxime nichts unversucht lassen, um sich ein möglichst umfassendes Bild der fraglichen Vorkommnisse und deren Tragweite zu verschaffen. Aus diesem Grund wurde die Bevölkerung medial aufgerufen, der PUK sachdienliche Hinweise zu machen.<sup>68</sup> Zudem diene insbesondere die Webseite der PUK der Kontaktaufnahme.

---

<sup>67</sup> Die PUK veröffentlichte Medienmitteilungen am 21.08.18 (PUK Baukartell nimmt Arbeit auf), am 24.06.2019 (Ein Jahr PUK: Teilbericht auf der Zielgeraden), am 26.11.2019 (PUK Baukartell stellt Untersuchungsergebnisse zu den Polizeieinsätzen gegen den Baukartell-Whistleblower A.Q. vor) und am 07.09.2020 (Jan Koch tritt aus der PUK Baukartell zurück); vgl. unter [www.pukbaukartell.ch](http://www.pukbaukartell.ch) → News (Medienmitteilungen). Damit kantonsweit die Informationsvermittlung gewährleistet war, wurden die Medienmitteilungen nebst Deutsch auf Italienisch und auf Romanisch übersetzt. Der Übersetzungsdienst der Standeskanzlei des Kantons Graubünden übernahm verdankenswerterweise diese Aufgabe.

<sup>68</sup> Medienmitteilungen am 21.08.18 (PUK Baukartell nimmt Arbeit auf); vgl. unter [www.pukbaukartell.ch](http://www.pukbaukartell.ch) → News (Medienmitteilungen)

Die PUK bemühte sich zudem auch um Hinweise innerhalb der kantonalen Verwaltung. Zu diesem Zweck versendete sie im Laufe der Untersuchung eine E-Mail an über 1'000 Mitarbeitende ausgewählter Ämter der kantonalen Verwaltung bzw. der Kantonspolizei Graubünden mit der Aufforderung, sich bei zweckmässigen Hinweisen an die PUK zu wenden.<sup>69</sup> 58

Hinweisgebenden konnten unter den Voraussetzungen von Art. 46 OVR für die Kontaktaufnahme wie auch bei einer allfälligen Verwertung der Hinweise im Verlauf der weiteren Untersuchung Vertraulichkeit und Anonymität zugesichert werden. Um Hinweisgebenden Schritt für Schritt den Prozess im Nachgang einer Meldung an die PUK aufzuzeigen, aber auch um ihnen ihre Rechte verständlich zu erläutern, wurde diesen nach einer ersten Kontaktaufnahme regelmässig ein Merkblatt «Informationen für Hinweisgebende» ausgehändigt.<sup>70</sup> 59

Im Laufe der Abklärungen haben sich aktiv insgesamt 13 Personen bei der PUK mit Informationen zur Thematik der Submissionsabsprachen gemeldet, eine Person blieb anonym. Vereinzelt Hinweise bezogen sich auf Meldungen über mutmassliche Absprachen im Kontext von privaten Bauprojekten, welche nicht Gegenstand der Untersuchung bildeten.<sup>71</sup> Wo sinnvoll, wurde in einem weiteren Schritt eine persönliche Befragung durch die PUK durchgeführt. Auf Hinweis von involvierten Personen oder Stellen wurden zudem weitere Personen aktiv angegangen und anschliessend formell befragt oder um schriftliche Auskunft ersucht.<sup>72</sup> Mit einer hinweisgebenden Person führte die PUK auf sein Ersuchen hin ein persönliches Gespräch. Bei zwei Personen bestand wie erwähnt Anlass, Schutzmassnahmen zu treffen. 60

### **3.2. Beizug von Akten**

Die PUK zog im Rahmen der Untersuchungen zu den Vorgängen betreffend Preisabsprachen von folgenden Verwaltungseinheiten, Behörden, Stellen und Personen (Amts-)Akten bei: 61

---

<sup>69</sup> Mitglieder einer kantonalen Behörde oder der kantonalen Verwaltung sind von Gesetzes wegen grundsätzlich verpflichtet, an der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken (Art. 11 Abs. 2 VRG); E-Mail an verschiedene Verwaltungsstellen und KAPO, act. 9.2.8

<sup>70</sup> act. 18.9.1

<sup>71</sup> Vgl. dazu die Ausführungen zum Auftrag der PUK unter A.II.1.2

<sup>72</sup> Z.T. beschränkte sich der Kontakt auch auf ein Telefonat zwischen dem Sekretariat der PUK und einer Person.

- Regierung
- Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement
- Tiefbauamt
- Hochbauamt
- Amt für Wald und Naturgefahren
- Gesundheitsamt
- Administrativuntersuchung (Untersuchungsauftrag 1 und 2) der Prof. Beyeler, Prof. Stöckli und Prof. Hänni
- Finanzkontrolle
- Graubündnerischer Baumeisterverband (GBV)
- Schweizerischer Baumeisterverband (SBV)
- A.Q.

62 In der Anfangsphase der Untersuchungsarbeiten wurden umfangreiche Aktenherausgabegesuche vor allem beim BVFD bzw. beim Tiefbauamt gestellt.<sup>73</sup> Zudem zog die PUK im weiteren Verlauf der Abklärungen bei diesen und den oben erwähnten Stellen punktuell weitere Akten bei. Auf Ersuchen stellte das BVFD der PUK sämtliche Unterlagen, welche der Administrativuntersuchung herausgegeben wurden, ebenso zur Verfügung.<sup>74</sup> Dabei handelte es sich im Wesentlichen um dieselben Akten, welche die PUK bereits auf erstes Ersuchen hin erhalten hatte.

### **3.3. Befragungen**

#### **3.3.1. Ablauf**

63 Die Fragen wurden jeweils in einem ersten Schritt durch das Sekretariat der PUK vorbereitet und im Hinblick auf die Befragung an einer Sitzung mit den Mitgliedern der PUK besprochen und ergänzt. Die Befragung wurde in der Regel durch den Präsidenten der PUK geleitet. Die Mitglieder der PUK sowie deren Sekretär stellten nach Bedarf Ergänzungsfragen.

---

<sup>73</sup> Vgl. dazu insbesondere act. 2.1 – 2.10 (Akten BVFD), act. 3.1.1.0 – 3.13 (Akten TBA) sowie act. 21 (Akten HBA)

<sup>74</sup> Die Akten wurden vom Kanton auf einer gesicherten Datenplattform (Cloud) zur Verfügung gestellt (Teamroom).

Zu Beginn der Befragung wurden die Personen auf ihre Rechte und Pflichten hingewiesen, so etwa auf ihre Mitwirkungspflicht<sup>75</sup>, auf ihre Aussageverweigerungsrechte<sup>76</sup>, aber auch auf mögliche personal- und/oder strafrechtliche Konsequenzen<sup>77</sup>. Ausserdem wurden die betreffenden Personen darüber aufgeklärt, dass sie im Verfahren vor der PUK von Gesetzes wegen vom Amtsgeheimnis entbunden sind.<sup>78</sup> 64

Die jeweiligen Aussagen der befragten Personen wurden sodann während der Befragung vom Sekretär der PUK laut und deutlich für das Wortprotokoll wiederholt. Das ausgefertigte Protokoll wurde im direkten Anschluss der Befragung der befragten Person zur Durchsicht vorgelegt, wobei sie gegebenenfalls Korrekturen anbringen konnte. Das Protokoll wurde von der befragten Person anschliessend unterzeichnet und dem Sekretär der PUK übergeben. Mit diesem Vorgehen verfolgte die PUK das Ziel, dass nach Abschluss der Befragung die Dokumentierung abgeschlossen ist bzw. verhindern, dass das im Nachgang zur Befragung schriftlich verfasste Protokoll Anlass zu aufwändigen Auseinandersetzungen gibt. 65

### 3.3.2. Befragte Personen

Zur Klärung des oben ausgeführten Untersuchungsauftrags hat die PUK zahlreiche Personen von der Verwaltung befragt, zum Teil gezielt auch solche, die von einer Tätigkeit in einem Bauunternehmen in die Verwaltung gewechselt hatten (und umgekehrt). Dafür hat die PUK sämtliche Lebensläufe der Mitarbeitenden der Zentralverwaltung des TBA herausverlangt und punktuell die gesamten Personaldossiers von vereinzelt Personen eingesehen.<sup>79</sup> 66

Die Untersuchungen der WEKO<sup>80</sup> haben gezeigt, dass die Preise im Unterengadin, aber mit Blick auf den Fall «Strassenbau» auch kantonweit, abgesprochen worden waren. Mit der Auswahl der unten aufgelisteten Personen wurde das Ziel verfolgt, über das TBA Bezirk 4 Scuol hinaus, Personen aus weiteren Bezirkstiefbauämtern im Kanton in die Untersuchung miteinzubeziehen. Zudem wurden Schlüsselpersonen von der Zentrale des TBA Graubünden und vom BVFD befragt. Mit der Befragung des Leiters HBA und des 67

---

<sup>75</sup> Art. 11 Abs. 2 VRG

<sup>76</sup> Art. 33 OVR

<sup>77</sup> Art. 303 oder 305 StGB

<sup>78</sup> Art. 38 GRG

<sup>79</sup> Lebensläufe aller Mitarbeitenden der Zentralverwaltung sowie des Submissionsjuristen BVFD, act. 2.7.1.2 ff.

<sup>80</sup> Vgl. dazu die Ausführungen dazu unter B.

ehemaligen Leiters AWN wurde sodann die damalige Praxis in weiteren Dienststellen des BVFD untersucht.

- 68 Befragt wurden zwecks Erhalt einer Aussensicht auch verwaltungsexterne Personen. Die PUK konnte drei Personen befragen, die über lange Zeit selber aktiv an den Submissionsabsprachen beteiligt waren; zwei Personen aus dem Unterengadiner Kartell und eine aus dem kantonsweiten Strassenbaukartell. Zudem wurde A.Q. im Laufe der vorliegenden Untersuchung insgesamt dreimal persönlich von der PUK angehört.
- 69 Regierungsrat Jon Domenic Parolini wurde in seiner Funktion als ehemaliger Gemeindepräsident Scuol angesichts der «Nähe» zum Untersuchungsauftrag und dem öffentlichen Interesse, über im Raum stehende schwerwiegende Vorwürfe gegenüber einem amtierenden Regierungsmitglied in die Untersuchungen einbezogen.<sup>81</sup> Zudem war er im betreffenden Untersuchungszeitraum Mitglied des Grossen Rates. Eine Befragung seiner Person wurde erst möglich, nachdem er beim Gemeindevorstand Scuol, nach einem ablehnenden Entscheid ihn vom Amtsgeheimnis zu entbinden, auf Ersuchen der PUK mit Erfolg ein Wiedererwägungsgesuch stellte.<sup>82</sup>
- 70 Mit dem Architekten 2 und der Bauleiterin A. wurden der Ehepartner bzw. die Ehepartnerin der bei der Untersuchungen der PUK zu den Polizeieinsätzen gegen A.Q. involvierten Personen, die Teamleiterin eines Regionalen Sozialdiensts, und der Chef Regionenpolizei KAPO, befragt. Hintergrund dazu bildet der im Nachgang zur Veröffentlichung des ersten Teilberichts der PUK im digitalen Magazin «Republik» erschienene Artikel im Dezember 2019, welcher eine Liste publik machte, auf welcher diese beiden Namen erschienen. A.Q. zufolge hätten die in diesem Dokument aufgeführten Personen, und somit auch Architekt 2 und Bauleiterin A., insoweit vom Baukartell im Unterengadin profitiert, als sie von den involvierten Bauunternehmungen Geschenke oder Geld erhalten hätten.<sup>83</sup> Die PUK war in ihrem ersten Teilbericht zu den untersuchten Polizeieinsätzen zum Schluss gekommen, dass keine Instrumentalisierung der Kantonspolizei und weiterer involvierten Stellen durch Mitarbeitende von Unternehmungen, die (mutmasslich) dem

---

<sup>81</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter A.III.1.3

<sup>82</sup> Vgl. die dazu geführte Korrespondenz in act. 28.1.6.1.4.1 – 28.1.6.1.6.2.

<sup>83</sup> Schmid Andreas, Bündner Baukartell: Beamte geraten ins Visier, NZZ am Sonntag vom 8. September 2019, act. 9.4.4.7; derselbe: Bündner Baukartell: Jetzt wird die Justiz aktiv, NZZ am Sonntag vom 15. September 2019, act. 9.4.4.9; Conzett Anja, Eine Liste, zwei Namen – und die Bündner Luft stinkt nach Schiesspulver, in: Republik vom 27.11.19, act. 9.4.1.8; Haefely Andrea, Kartell, Die geheimen Listen, in: Beobachter vom 12.04.2019, S. 12 ff., act. 9.4.6.2

Baukartell im Unterengadin angehört, habe festgestellt werden können. Als Verbindung in das Baugewerbe lässt sich bezüglich der involvierten Personen einzig bemerken, dass der Ehepartner der Teamleiterin eines Regionalen Sozialdienstes als selbständiger Architekt und die Ehefrau des Chefs der Regionenpolizei KAPO als Bauleiterin in einem Architektur- und Ingenieurbüro im Unterengadin tätig sind.<sup>84</sup> In Anbetracht dieser Ausgangslage wurden diese beiden Personen von der PUK befragt.

Der pensionierte Departementssekretär BVFD, und der Chef der Abteilung Strassenbau im TBA und gleichzeitig Stv. Chef TBA Graubünden, wurden nicht persönlich befragt, weil über ihre im Rahmen der AU gemachten Aussagen hinaus keine weiterführenden Informationen nötig schienen. Diese beiden Befragungsprotokolle legte die PUK ihren Untersuchungen zu Grunde.<sup>85</sup> 71

Der ehemalige Verwaltungsratspräsident der L.Q. SA, ehemaliger Gemeindepräsident einer Unterengadiner Gemeinde und ehemaliger Grossrat, wurde nicht formell befragt. Mit ihm führte die PUK jedoch auf sein Ersuchen hin ein persönliches Gespräch. Die PUK legte ihren Untersuchungen seine Ausführungen aus dem erhältlich gemachten Befragungsprotokoll der AU zu Grunde.<sup>86</sup> 72

Die PUK hatte noch verschiedene weitere Personen für eine Befragung ins Auge gefasst, von welchen sie sachdienliche Informationen für die Untersuchung erwartete. Bedauerlicherweise konnten drei Schlüsselpersonen nicht befragt werden, zwei ehemalige Mitarbeitende des TBA Bezirk 4 Scuol, und der inzwischen pensionierte Mitarbeiter der Zentralverwaltung TBA, welcher eine der drei vom TBA anwesenden Personen war, als A.Q. im Jahr 2009 in Chur über die Submissionsabsprachen im Unterengadin berichtete. 73

Der pensionierte Mitarbeiter 2 des TBA Bezirk 4 Scuol und der pensionierte Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA lehnten die Mitwirkung mit Verweis auf ihre Aussagen ab, welche sie im Rahmen der Administrativuntersuchung (Untersuchungsauftrag 2) ge- 74

---

<sup>84</sup> Vgl. Teilbericht der PUK betreffend die Untersuchung der Polizeieinsätze usw., Rz. 216. Dieser Bericht ist abrufbar unter [www.pukbaukartell.ch](http://www.pukbaukartell.ch) → Dokumente

<sup>85</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Departementssekretär BVFD vom 14.11.2018, act. 12.1.2.8; Protokoll Befragung AU Chef Abteilung Strassenbau TBA vom 25.06.2019, act. 12.1.2.12; Protokoll Befragung AU ehemaliger Verwaltungsratspräsidenten L.Q. SA vom 18.06.2019, act. 10.1.1.23.4

<sup>86</sup> Protokoll Befragung AU ehemaliger Verwaltungsratspräsidenten L.Q. SA vom 18.06.2019, act. 10.1.1.23.4

macht hatten. Die PUK legte ihren Untersuchungen daher diese beiden Befragungsprotokolle zu Grunde.<sup>87</sup> Der ehemalige Mitarbeiter 3 des TBA Bezirk 4 Scuol verweigerte seine Mitwirkung mit der Begründung, dass die Bauunternehmen bekanntlich eine Busse bezahlt haben und das Thema jetzt erledigt sei. Man solle ihn damit in Ruhe lassen.<sup>88, 89</sup>

- 75 Weiter konnte eine Person, die bei der WEKO als Hinweisgeber in Erscheinung getreten war, trotz angebotenen Schutzmassnahmen letzten Endes doch nicht für eine Befragung durch die PUK motiviert werden. Als Begründung führte sie aus, dass sie beruflich wie privat beträchtliche Gefahren befürchte, wenn ihre Identität trotz Schutzmassnahmen aufgedeckt würde.
- 76 Mit der Ausnahme von zwei Personen haben keine der Befragten die Möglichkeit genutzt, sich von einer Rechtsbeiständin oder einem Rechtsbeistand begleiten zu lassen.
- 77 Im Rahmen der Sachverhaltsermittlungs- und Beweiserhebungsphase fanden zwischen Juni 2019 und Ende November 2020 25 persönliche Befragungen statt. Folgende Personen wurden als Auskunftspersonen<sup>90</sup> befragt:
- Chef des TBA Bezirk 4 Scuol
  - Ehemaliger Leiter Projektierung Bau/Stv. Chef des TBA Bezirk 4 Scuol
  - Hinweisgeber A., ein ehemaliger Mitarbeiter eines Bezirks-TBA
  - Pensionierter Chef des TBA Bezirk 1 Chur
  - Ehemaliger Mitarbeiter des TBA Bezirk 1 Chur / Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA
  - Pensionierter Chef des TBA Bezirk 2 Mesocco
  - Ehemaliger Mitarbeiter des TBA Bezirk 7 in Thusis

---

<sup>87</sup> Schreiben von Prof. Dr. Stöckli und Prof. Dr. Hänni vom 05.08.2018, act. 12.1.2.1

<sup>88</sup> Aktennotiz Telefonat mit ehemaliger Mitarbeiter 3 TBA Bezirk 4 Scuol vom 03.06.2020. Dieser hatte auch auf Anfrage der AU seine Mitwirkung dort verweigert.

<sup>89</sup> Diese Weigerungen zur Mitwirkung mussten angesichts der Rechtslage und mangels Sanktionsmöglichkeiten hingenommen werden, vgl. Art. 32 OVR. Ehemalige Behördenmitglieder bzw. ehemalige Verwaltungsangestellte konnten nicht zur Aussage verpflichtet werden. Vgl. auch Art. 13 Abs. 3 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG), BR 370.100, wonach für Private eine Ausnahme von der Editions- und Auskunftspflicht besteht, wenn ihnen nach den Vorschriften der Zivilprozessordnung ein Zeugnisverweigerungsrecht zusteht.

<sup>90</sup> Gemäss Art. 35 Abs. 1 GRG kann die PUK nur Personen aus der Verwaltung als Zeugen einvernehmen. «Zeugen» ausserhalb der Verwaltung mussten folglich als Auskunftspersonen befragt werden.

- Ehemaliger Leiter Strassenbaulabor des TBA Graubünden/ehemaliger Kantonsgeologe
- Pensionierter Chef des TBA Graubünden
- Chef TBA Graubünden/ehemaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung
- Chef des HBA Graubünden
- Pensionierter Chef des AWN Graubünden
- Submissionsjurist des BVFD
- Stefan Engler, Ständerat und ehemaliger Regierungsrat und Departementsvorsteher BVFD
- Dr. Mario Cavigelli, Regierungsrat und Departementsvorsteher BVFD bzw. DIEM
- Dr. Christian Rathgeb, Regierungsrat und Departementsvorsteher DFG
- Dr. Jon Domenic Parolini, Regierungsrat und Departementsvorsteher E-KUD; ehemaliger Gemeindepräsident Scuol
- A.Q., ehemaliger Bauunternehmer im Unterengadin
- Bauunternehmer A.
- Bauunternehmer B.
- Bauherr A.
- Architekt 1 im Unterengadin
- Architekt 2 im Unterengadin
- Bauleiterin A. im Unterengadin

### **3.4. Schriftliche Auskünfte**

Die PUK hat im Weiteren diverse schriftliche Auskünfte eingeholt, so etwa beim kantonalen und schweizerischen Baumeisterverband, bei der Finanzkontrolle oder bei hinweisgebenden Personen (z.B. einem ehemaligen Geschäftsführer einer Baufirma, welcher über viele Jahre im Strassenbaukartell involviert war oder einem ehemaligen Mitarbeiter des TBA Bezirk 4 Scuol).

78

### 3.5. Weitere Beweismittel

- 79 Wie erwähnt, wurden die Feststellungen und Erkenntnisse der WEKO, welche diese in den publizierten Verfügungen ausführlich dargelegt haben<sup>91</sup>, soweit sinnvoll in die vorliegende Untersuchung einbezogen. Diese Vorgänge wurden von diversen involvierten Bauunternehmungen anerkannt, wenn auch vereinzelt dagegen Beschwerde erhoben haben. Auch gegenüber der PUK bestätigten die befragten Bauunternehmer, die selber an den Submissionsabsprachen beteiligt waren<sup>92</sup>, die Funktionsweise der Kartelle.<sup>93</sup>

### 3.6. Einbezug von externen Fachpersonen

- 80 Die PUK kann externe Fachpersonen beiziehen, wenn sie nicht über die besonderen Kenntnisse verfügt, die zur Feststellung oder Beurteilung eines Sachverhalts erforderlich sind.<sup>94</sup> Die PUK hat als Fachperson einen Ingenieur zur Klärung von Fachfragen zur Vergabepaxis der öffentlichen Hand punktuell beratend beigezogen.

### 3.7. Bezeichnung von betroffenen Personen

- 81 Im Laufe der Untersuchung zeigte sich zunehmend, dass in Bezug auf einige Personen der Verdacht besteht, eine pflicht- oder rechtswidrige Tat begangen zu haben. Folgende Personen bezeichnete die PUK durch die Untersuchung in ihren Interessen als unmittelbar betroffen<sup>95</sup>:

- Pensionierter Chef des TBA Graubünden
- Chef des TBA Graubünden/ehemaliger Chef der Abteilung Strassenerhaltung
- Chef des TBA Bezirk 4 Scuol

---

<sup>91</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter B.

<sup>92</sup> Vgl. dazu Protokoll Befragung Bauunternehmer A. vom 19. August 2020, Frage 23 ff., Frage 36 ff., act. 28.1.11.3; Protokoll Befragung Bauunternehmer B. vom 19. August 2020, Frage 23 ff., act. 28.1.15.2; Antwortschreiben von Hinweisgeber B., S. 3 ff., act. 9.2.29.3

<sup>93</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter B.

<sup>94</sup> Art. 6 des Einsetzungsbeschlusses, act. A.2.1.1

<sup>95</sup> Schreiben an betroffene Personen vom 14.01.2021, act. 28.1.21.3, 28.1.25.4, 28.1.7.4

### 3.8. Erster Entwurf des Teilberichts der PUK

Im Herbst 2020 beriet die PUK ihre bislang gemachten Feststellungen und zog erste Schlussfolgerungen aus der laufenden Untersuchung. Zudem entschied man sich, noch vereinzelte weitere Abklärungen zu spezifischen Fragestellungen zu treffen, was in den Folgewochen geschah. Daraufhin war es Aufgabe der PUK und insbesondere des Sekretariats, einen ersten Entwurf des Teilberichts zu erarbeiten. In den Sitzungen im Februar 2021 beriet die PUK diesen Entwurf, überarbeitete ihn anschliessend, bevor er ein weiteres Mal beraten und vorläufig genehmigt wurde.

82

### 3.9. Rechtliches Gehör/Stellungnahmen zum Berichtsentwurf

Die PUK hat den betroffenen Personen, das jeweilige Befragungsprotokoll sowie auszugswise den Berichtsentwurf zur schriftlichen Stellungnahme und Bezeichnung von Gegenbeweismitteln zugestellt. Zudem wurden die betroffenen Personen auf die Möglichkeit aufmerksam gemacht, ein Gesuch auf Einsicht in weitere Untersuchungsakten zu stellen. Im Weiteren erhielten die nachfolgenden, in die Untersuchung involvierten Personen und Organisationen die Möglichkeit, zu dem sie betreffenden Berichtsauszug Stellung zu nehmen, ebenso unter Hinweis auf die Möglichkeit eines Akteneinsichtsgesuchs:

83

- |  |   |   |
|--|---|---|
| - Regierung  | - Frau G.                                   | - Ehemaliger Leiter Strassenbaulabor des TBA / ehemaliger Kantonsgeologe    |
| - Pensionierter Mitarbeiter 1 des TBA Bezirk 4 Scoul         | - Pensionierter Mitarbeiter des Hochbauamts | - Pensionierter Chef des TBA Graubünden                                     |
| - Zwei Personen, die sich bei der PUK gemeldet haben         | - Pensionierter Departementssekretär BVFD   | - Chef des TBA Graubünden / ehemaliger Chef der Abteilung Strassenerhaltung |
| - Bauherr A.   | - Unternehmerin aus dem Unterengadin        | - GBV   |
| - Ehemaliger Submissionsjurist BVFD                          | - Journalistin der «Südostschweiz»          | - Pensionierter Chef des AWN  |
| - Ehemaliger Gemeindepräsident einer Unterengadiner Gemeinde | - Damaliger Oberbauleiter TBA               | - Submissionsjurist des BVFD  |

- Architekt 3
- Ehemaliger Grossrat aus dem Unterengadin
- Teamleiterin eines Regionalen Sozialdienstes
- Chef Regionenpolizei KAPO
- Ehemaliger Mitarbeiter TBA Bezirk 7 in Thusis
- Bauunternehmer B.
- Architekt 2
- Bauleiterin A.
- Ehemaliger Geschäftsführer einer Baufirma im Unterengadin
- Hinweisgeber B.
- Baufirma G
- Chef des HBA
- SBV
- Berechnungsleiter des GBV
- Grosse Baufirma im Engadin
- Christian Rathgeb, Regierungsrat und Departementsvorsteher DFG
- Mario Cavigelli, Regierungsrat und Departementsvorsteher BVFD bzw. DIEM
- Jon Domenic Parolini, Regierungsrat und Departementsvorsteher EKUD; ehemaliger Gemeindepräsident Scuol
- Chef des TBA Bezirk 4 Scuol
- Ehemaliger Stv. Chef des TBA Bezirk 4 Scuol
- Hinweisgeber A.
- Pensionierter Chef des TBA Bezirk 1 Chur
- Ehemaliger Bauunternehmer D.
- Stefan Engler, Ständerat und ehemaliger Regierungsrat und Departementsvorsteher BVFD
- Bauunternehmer A.
- Chef der Abteilung Strassenbau im TBA und Stv. Chef des TBA Graubünden
- Architekt 1
- Pensionierter Mitarbeiter 2 des TBA Bezirk 4 Scuol
- Pensionierter Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA
- Ehemaliger Mitarbeiter des TBA Bezirk 1 Chur / Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA
- Pensionierter Chef des TBA Bezirk 2 Mesocco
- Ehemaliger Verwaltungsratspräsident der L.Q. SA, ehemaliger Gemeindepräsident einer Unterengadiner Gemeinde und ehemaliger Grossrat
- A.Q.
- Ehemaliger Bauunternehmer C.

Die Regierung hat gemäss Art. 10 Abs. 2 des Einsetzungsbeschlusses das Recht, sich zum Ergebnis der Untersuchung vor der PUK und in einem Bericht an den Grossen Rat zu äussern.<sup>96</sup> Demzufolge wurde auch der vorläufig genehmigte Teilbericht der Regierung zur schriftlichen Stellungnahme zugestellt. 84

Von folgenden Personen gingen Stellungnahmen ein: 85

- |  |   |  |
|--|---|--|
| - Pensionierter Mitarbeiter 1 des TBA Bezirk 4 Scoul | - Pensionierte Departementssekretär BVFD                                  | - Ehemaliger Leiter Strassenbaulabor TBA / Ehemaliger Kantonsgeologe                   |
| - Zwei Personen die sich bei der PUK gemeldet haben  | - Unternehmerin aus dem Unterengadin                                      | - Pensionierter Chef des TBA Graubünden  |
| - Regierung  | - Ehemalige Journalistin der «Südostschweiz»                              | - Chef des TBA Graubünden / ehemaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung                |
| - Ehemaliger Submissionsjurist des BVFD              | - Damaliger Oberbauleiter TBA   | - Chef des HBA   |
| - Architekt 3  | - SBV   | - Submissionsjurist des BVFD   |
| - Ehemaliger Grossrat aus dem Unterengadin           | - Berechnungsleiter des GBV   | - Stefan Engler, Ständerat und ehemaliger Regierungsrat und Departementsvorsteher BVFD |
| - Ehemaliger Mitarbeiter TBA Bezirk 7 in Thusis      | - Christian Rathgeb, Regierungsrat und Departementsvorsteher DFG          | - Chef der Abteilung Strassenbau im TBA und Stv. Chef TBA Graubünden                   |
| - Bauleiterin A.                                     | - Mario Cavigelli, Regierungsrat und Departementsvorsteher BVFD bzw. DIEM | - Architekt 1  |

---

<sup>96</sup> Vgl. auch Art. 50 Abs. 1 und 2 OVR

- |   |  |   |
|---|--|---|
| - Ehemaliger Bauunternehmer D                 | - Jon Domenic Parolini, Regierungsrat und Departementsvorsteher EKUD; ehemaliger Gemeindepräsident Scuol | - Ehemaliger Mitarbeiter des TBA Bezirk 1 Chur / Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA  |
| - GBV   | - Chef des TBA Bezirk 4 Scuol  | - Ehemaliger Verwaltungsratspräsident der L.Q. SA, ehemaliger Gemeindepräsident einer Unterengadiner Gemeinde und ehemaliger Grossrat |
| - Ehemaliger Stv. Chef des TBA Bezirk 4 Scuol | - Grosse Baufirma im Engadin   | - Bauunternehmer A  |

86 Die PUK hat die aus ihrer Sicht begründeten Kritikpunkte in ihrem weiteren Vorgehen berücksichtigt und in den vorliegenden Schlussbericht aufgenommen. Im Anhang finden sich jene Stellungnahmen, bei welchen die PUK die Einwilligung zur Aufnahme erhalten hat.<sup>97</sup>

### **3.10. Schlussbericht des zweiten Teilauftrags**

87 Nach Überarbeitung des Teilberichts auf der Grundlage der eingegangenen Stellungnahmen führte die PUK die Schlussabstimmung durch. Der Schlussbericht zu den Submissionsabsprachen wurde anlässlich der Sitzung vom 11. Mai 2021 zuhanden des Grossen Rates einstimmig genehmigt.

## **4. Kosten der Untersuchungen**

88 Mit Einsetzungsbeschluss vom 13. Juni 2018 wurde der PUK ein Verpflichtungskredit in der Höhe von CHF 600'000 zugesprochen. Es handelte sich dabei um eine grobe Kostenschätzung der GPK, die auf Abklärungen des Ratssekretariats zu den Kosten anderer parlamentarischen Untersuchungskommissionen beruhten. Da eine genaue Abschätzung über den Umfang der Abklärungen zu diesem Zeitpunkt noch nicht möglich war, wurde

---

<sup>97</sup> In Beachtung der persönlichkeits- und datenschutzrechtlichen Bestimmungen wurden die Stellungnahmen, soweit nötig, geschwärzt.

die PUK im Rahmen der parlamentarischen Debatte auf die Möglichkeit verwiesen, rechtzeitig einen Zusatzkredit beim Grossen Rat einzuholen, falls der Aufwand der Untersuchung den finanziell gegebenen Rahmen übersteigen sollte.<sup>98</sup>

Im Verlauf der Untersuchung wurde deutlich, dass angesichts des beträchtlichen (Zeit-) Aufwands für die beiden Teilaufträge (Polizeieinsatz gegen A.Q. und Preisabsprachen) zusätzliche Mittel nötig werden. Zudem fielen die Untersuchungshandlungen der PUK angesichts der jüngsten Entscheide der WEKO «Strassenbau» und «Engadin II» aufwändiger aus, als ursprünglich geplant.<sup>99</sup> Mit Antrag vom 13. September 2019 an die GPK des Grossen Rates wurde um einen ersten Zusatzkredit in der Höhe von CHF 350'000 ersucht.<sup>100</sup> An der Sitzung des Grossen Rates vom 22. Oktober 2019 wurde dieser Antrag mit 113 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen gutgeheissen.<sup>101</sup>

89

Die Untersuchungsarbeiten gestalteten sich im weiteren Verlauf sehr umfangreich.<sup>102</sup> Im Zusammenhang mit Verifizierungen von Untersuchungsergebnissen musste zudem unvorhergesehener Aufwand betrieben werden. Schliesslich war die Erarbeitung des vorliegenden, zweiten Teilberichts zeitaufwändig. Mit Antrag vom 19. März 2021 an die GPK des Grossen Rates wurde um einen zweiten Zusatzkredit in der Höhe von CHF 150'000 ersucht und damit um einen Gesamtkreditrahmen von CHF 1.1. Mio.<sup>103</sup> An der Sitzung des Grossen Rates vom 21. April 2021 wurde dieser Antrag mit 117 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen gutgeheissen.

90

---

<sup>98</sup> Wortprotokoll Grosser Rat vom 13.06.2018, S. 870 ff., act. A.2.1.2

<sup>99</sup> Vgl. dazu den Presserohstoff der WEKO unter [https://www.weko.admin.ch/weko/de/home/aktuell/medieninformationen/nsb-news\\_msg-id-76240.html](https://www.weko.admin.ch/weko/de/home/aktuell/medieninformationen/nsb-news_msg-id-76240.html), zuletzt besucht am 10.03.2021, sowie act. 1.6. ff

<sup>100</sup> Antrag betreffend Zusatzkredit, act. A.2.2.2

<sup>101</sup> Grossratsprotokoll Oktober 2019, 2/2019/2020, Seite 198, 250 ff.

<sup>102</sup> Die Kommission traf sich zu 90 vorwiegend ganztägigen Sitzungen. Es wurden während über 150 Stunden Befragungen durchgeführt.

<sup>103</sup> Antrag betreffend Zusatzkredit vom 19. März 2021, act. A.2.2.3

## IV. Weitere laufende Untersuchungen

### 1. Administrativuntersuchung (Prof. Beyeler, Prof. Stöckli und Prof. Hänni)

- 91 Die Regierung des Kantons Graubünden hat am 11. Juni 2018 beschlossen, mithin zwei Tage vor Einsetzung der PUK, die Vergabeabläufe im TBA im von der WEKO untersuchten Ermittlungszeitraum von 2004 – 2012 sowie bestimmte in diesem Zusammenhang gegenüber dem BVFD und dem TBA erhobenen Vorwürfe durch externe und unabhängige Fachexperten untersuchen zu lassen. Dabei wurden zwei Aufträge erteilt. Im Rahmen des Untersuchungsauftrags 1 an Prof. Dr. Martin Beyeler und Prof. Dr. Andreas Stöckli waren die Rechtsgrundlagen, Prozesse und Praxen des BVFD sowie des TBA betreffend den Umgang mit Preisabsprachen im Zusammenhang mit Arbeitsvergaben zu untersuchen. Beim Untersuchungsauftrag 2 an Prof. Dr. Andreas Stöckli und Prof. Dr. Peter Hänni waren namentlich die in den Medien thematisierten Vorgänge und erhobenen Vorwürfe im Kontext der Abgabe von Projektlisten durch Mitarbeitende des TBA an Drittpersonen sowie der Vortritt von A.Q. beim TBA im Jahr 2009, anlässlich welchem er Angaben zu den Submissionsabsprachen gemacht habe, zu untersuchen. Zudem hatten die beiden Professoren der Frage der generellen Erkennbarkeit der von der WEKO zu Tage geförderten Baukartelle im damaligen Zeitraum für das BVFD und das TBA nachzugehen.<sup>104</sup> Die Aufträge der PUK und der Administrativuntersuchung (AU) deckten sich folglich in weiten Teilen.<sup>105</sup>
- 92 Die PUK kann gestützt auf Art. 3 des Einsetzungsbeschlusses Erkenntnisse aus anderen Verfahren in ihre Untersuchung einbeziehen. Zu diesem Zweck kann sie die Koordination mit den jeweiligen Verfahrensleitungen suchen. Die PUK erachtete angesichts des teilweise gleichen Untersuchungsgegenstands einen gegenseitigen Austausch als angezeigt. Die PUK trat bereits im Sommer 2018 mit den Untersuchungsleitern der AU in Kontakt und zeigte ihr Interesse an sachdienlichen Informationen bzw. den künftigen Austausch von relevanten Dokumenten an.<sup>106</sup> Im Rahmen eines telefonischen Austauschs zwischen Prof. Stöckli und dem Sekretariat der PUK wurde zum einen um Herausgabe der Befragungsprotokolle der AU (Untersuchungsauftrag 2) ersucht und zum anderen eine Besprechung zwischen den beiden Untersuchungsleitern Prof. Dr. Stöckli und Prof. Dr. Hänni und der PUK auf den 13. August 2019 vereinbart. Im Hinblick auf diese Besprechung stellten die beiden Untersuchungsleiter im Einverständnis der befragten Personen der

---

<sup>104</sup> Vgl. Schreiben von Prof. Dr. Beyeler, Prof. Dr. Stöckli und Prof. Dr. Hänni vom 03.09.18, act. 12.1.2

<sup>105</sup> Vgl. dazu die Ausführungen zum Auftrag der PUK unter A.II.1.2.

<sup>106</sup> Schreiben an Prof. Dr. Beyeler und Prof. Dr. Stöckli vom 24.08.18, act. 12.1.1.

PUK die verlangten Protokolle mit einer Ausnahme<sup>107</sup> zur Verfügung. Im Anschluss an die Besprechung vom 13. August 2019 übermittelte die PUK den Untersuchungsleitern Prof. Dr. Stöckli und Prof. Dr. Hänni eine Auswahl von als relevant eingestuften Akten. In einem weiteren Schritt stellte die PUK diesen mit Schreiben vom 25. August 2020 bzw. 7. Oktober 2020 auf Ersuchen hin die Befragungsprotokolle der PUK zur Verfügung, jeweils unter der Auflage, dass die betreffenden Akten im Falle eines Aktenherausgabegesuchs einstweilen solange nicht herausgegeben werden dürfen, wie eine entsprechende Einsicht bei der PUK noch nicht erteilt wurde.<sup>108</sup>

Die PUK wurde in Kenntnis gesetzt, dass das BVFD sämtliche Unterlagen für die AU (Untersuchungsauftrag 1 und Untersuchungsauftrag 2) auf einer gesicherten Internet-Plattform (Teamroom) elektronisch zur Verfügung gestellt hatte. Mit Ersuchen vom 7. Februar 2020 verlangte die PUK u.a. Zugang zu dieser Datenplattform, was ihr in der Folge erteilt wurde.<sup>109</sup> Ein Datenabgleich zeigte, dass die PUK in weiten Teilen bereits im Besitz dieser Akten war. Sofern sie darüber hinaus auf neue Akten gestossen ist, hat sie diese zu den Verfahrensakten der vorliegenden Untersuchung genommen. 93

Schliesslich ersuchte die PUK mit Schreiben vom 12. Oktober 2020 bzw. vom 4. November 2020<sup>110</sup> um Zustellung der Berichtsentwürfe der beiden AU (Untersuchungsauftrag 1 und Untersuchungsauftrag 2), nachdem sich das DIEM mit Schreiben vom 3. November 2020 mit der Herausgabe einverstanden erklärt hatte.<sup>111</sup> 94

---

<sup>107</sup> Der ehemalige Verwaltungsratspräsident der L.Q. SA verweigerte zunächst die Herausgabe des Befragungsprotokolls. Nachdem die PUK bei der Regierung die Edition des Protokolls verlangt und die PUK die nötigen Zusicherungen im Umgang mit den Informationen gegenüber dem ehemaligen Verwaltungsratspräsidenten der L.Q. SA gegeben hatte, wurde das Befragungsprotokoll anfangs Juli 2020 der PUK übermittelt, act. 10.1.1.22 ff.

<sup>108</sup> Schreiben an Prof. Dr. Stöckli vom 25.08.2020, act. 12.1.1.15, und vom 20.10.2020, act. 12.1.1.18

<sup>109</sup> Schreiben an Kanzleidirektor vom 07.02.2020, act. 10.1.1.18

<sup>110</sup> Schreiben an Prof. Dr. Stöckli vom 04.11.2020, act. 12.1.1.18.2

<sup>111</sup> Schreiben von Regierungsrat Dr. Mario Cavigelli vom 03.11.2020, act. 10.1.1.28

## 2. Strafverfahren

- 95 Wie erwähnt, wurden medial verschiedentlich Korruptionsvorwürfe zum Thema gemacht.<sup>112</sup> Insbesondere nachdem die NZZ am Sonntag anfangs September 2019 unter Bezugnahme auf einen Eingeweihten schrieb, dass Kantons- und Gemeindeangestellte bei den Preisabsprachen mitgewirkt hätten und Angestellte des regionalen TBA sich als Gegenleistung unentgeltlich Arbeiten an privaten Liegenschaften ausführen lassen und teilweise in bar sogenanntes Feriengeld erhalten hätten, wurde in der Folge von der Staatsanwaltschaft Graubünden eine Strafuntersuchung wegen Verdacht auf Bestechung eingeleitet.<sup>113</sup>
- 96 Die PUK ist angesichts ihres oben erläuterten Untersuchungsauftrags ebenso Hinweisen bezüglich Vorteilsannahmen oder betrügerische Machenschaften durch Kantonsangestellte oder Regierungsmitglieder nachgegangen.<sup>114</sup> Auf Ersuchen stellte die PUK der Staatsanwaltschaft diverse Unterlagen zur Verfügung, auf welche sie bei ihren Abklärungen gestossen war und welche auf die medial beschriebenen Vorkommnisse hindeuteten. Für die PUK stand bei konkret zwei Sachverhalten die Frage im Raum, ob durch Mitarbeitende von Baufirmen strafbare Handlungen im Sinne des Strafgesetzbuchs begangen wurden, weshalb sie diese für eine strafrechtliche Beurteilung der dafür zuständigen Behörde überwies.<sup>115</sup>

## V. Kontakte mit der WEKO

- 97 Kurz nach Beginn der Untersuchung nahm die PUK mit der WEKO Kontakt auf und ersuchte um sachdienliche Informationen und Akten. In der Folge wurde eine gemeinsame Besprechung zwischen Vertretern der WEKO und der PUK vereinbart. Anlässlich der Zusammenkunft vom 20. Oktober 2018 informierten der Präsident der WEKO, Prof. Dr. Heinemann, der stellvertretende Direktor des Sekretariats der WEKO, Frank Stüssi, sowie der wissenschaftliche Mitarbeiter des Sekretariats der WEKO, Dr. Jürg Bickel,

---

<sup>112</sup> Schmid Andreas, Bündner Baukartell: Beamte geraten ins Visier, NZZ am Sonntag vom 8. September 2019, act. 9.4.4.7; derselbe: Bündner Baukartell: Jetzt wird die Justiz aktiv, NZZ am Sonntag vom 15. September 2019, act. 9.4.4.9; Conzett Anja, Eine Liste, zwei Namen – und die Bündner Luft stinkt nach Schiesspulver, in: Republik vom 27.11.19, act. 9.4.1.8; Haefely Andrea, Kartell, Die geheimen Listen, in: Beobachter vom 12.04.2019, S. 12 ff., act. 9.4.6.2

<sup>113</sup> Schreiben von STA Graubünden vom 26.08.2020, act. 5.1.2.9

<sup>114</sup> Für weitere Ausführungen dazu kann auf H. verwiesen werden.

<sup>115</sup> Schreiben an STA Graubünden vom 30.10.2020, act. 5.1.2.11

über die kartellrechtlichen Verfahren der WEKO und insbesondere über die Untersuchungen im Kanton Graubünden, machten aber auch Angaben zur Thematik des Erkennens und Verhinderns von Submissionsabreden.<sup>116</sup>

Aufgrund des Amtsgeheimnisses war es der WEKO nicht möglich, der PUK zu konkreten Einzelfällen sachdienliche Informationen und Akten zu liefern. Möglich wurde allerdings die Vermittlung einzelner Personen aus den WEKO-Verfahren, was punktuell im Einverständnis mit diesen erfolgte. Im weiteren Verlauf der Untersuchung der PUK fanden aus diesem Grund diverse Kontakte zwischen den Sekretariaten der WEKO und der PUK statt. 98

## **VI. Hinweis zur Bedeutung der grau hervorgehobenen Texte im Teilbericht**

In den nachfolgenden Ausführungen finden sich zahlreiche grau hervorgehobene Textteile. Durch diese Hervorhebung soll kenntlich gemacht werden, dass es sich dabei um Wertungen oder zusammenfassende Erkenntnisse der PUK handelt. 99

## **VII. Hinweis zu den Schwärzungen im Teilbericht**

Der vorliegende Teilbericht wurde in Absprache mit dem kantonalen Datenschutzbeauftragten aus Datenschutz- und Persönlichkeitsgründen pseudonymisiert. Dies bedeutet, dass «die betroffenen Personen nicht sofort erkenntlich gemacht» werden und «marginal geschützt» sind.<sup>117</sup> Dennoch ist teilweise offensichtlich, um wen es sich handelt oder es kann ohne grösseren Aufwand recherchiert werden. Bei einigen Stellen reichte aber die Pseudonymisierung den Ansprüchen des Datenschutzes nicht, weshalb diese durch Schwärzungen unleserlich gemacht wurden.<sup>118</sup> 100

---

<sup>116</sup> Sitzungsprotokoll PUK vom 20.10.182018, act. 11.2.7.9.2

<sup>117</sup> Vgl. Schreiben vom kantonalen Datenschutzbeauftragten im Kontext des 1. Teilberichts der PUK vom 24.10.2019, act. 26.1.5.4.1

<sup>118</sup> Es handelt sich dabei um Angaben, die gemäss Art. 3 Abs. 1 lit. c DSG als besonders schützenswert qualifiziert werden.



## B. Verfügungen der WEKO

Am 30. Oktober 2012 eröffnete die WEKO eine Untersuchung gegen 19 im Unterengadin tätige Unternehmen sowie den GBV, nachdem sich aufgrund einer Meldung der Firma P vom 14. Juli 2012 Anhaltspunkte dafür ergaben, dass diese Unternehmen bei Ausschreibungen die Angebote bzw. Angebotssummen koordinierten und die Bauprojekte bzw. die Kunden untereinander aufteilten. Die Firma P selbst war im Rahmen der Sanierung der L.Q. SA von A.Q. über die Submissionsabreden informiert worden.<sup>119</sup> Nach Eröffnung der Untersuchungsverfahren führte die WEKO bei insgesamt 13 Unternehmen Hausdurchsuchungen durch.<sup>120</sup> 101

Die eingeleitete Untersuchung wurde im April 2013 auf den gesamten Kanton sowie auf sieben weitere Unternehmen ausgedehnt, woraufhin wieder weitere Hausdurchsuchungen stattfanden.<sup>121</sup> Im November 2015 wurden noch zusätzliche Firmen in die Untersuchung einbezogen und aus prozessökonomischen Gründen wurde die Untersuchung in zehn Verfahren aufgeteilt. 102

Die WEKO hat inzwischen alle zehn Untersuchungen abgeschlossen. Mit dem ersten Entscheid vom 10. Juli 2017 stellte sie rechtskräftig fest, dass Hoch- und Tiefbauunternehmen im Münstertal zwischen 2004 und 2012 mehr als 100 Ausschreibungen abgesprochen hatten. Am 2. Oktober 2017 fällte die WEKO sechs weitere Entscheide über Submissionsabreden im Zusammenhang mit acht einzelnen Beschaffungen im Hoch- und Tiefbau des Kantons Graubünden (Verfügungen «Engadin III-VII, Q, U»). Am 26. März 2018 folgte die Verfügung «Engadin I». Die zwei letzten Untersuchungen wurden schliesslich mit den Entscheiden «Engadin II» vom 27. Mai 2019 und «Strassenbau» vom 19. August 2019 abgeschlossen.<sup>122</sup> 103

---

<sup>119</sup> Schreiben Firma P an WEKO vom 14.07.2012, act. 2.9.19

<sup>120</sup> Verfügung WEKO «Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I» vom 26.03.2018, Ziff. 22 und 23, act. 11.2.17

<sup>121</sup> Verfügung WEKO «Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I» vom 26.03.2018, Ziff. 31, act. 11.2.17

<sup>122</sup> Presserohstoff: WEKO-Entscheide «Strassenbau» und «Engadin II» vom 03.09.2019, act. 11.2.16

## **I. Verfügung «Engadin I»**

104 Mit der Verfügung «Engadin I» stellte die WEKO fest, dass sich im Unterengadin im Zeitraum von 1997 bis 2008 mehrere Bauunternehmen zu sogenannten Vorversammlungen getroffen hätten, welche vom GBV organisiert worden seien.<sup>123</sup> Dabei sei für verschiedene Bauprojekte bestimmt worden, welches Unternehmen den Zuschlag für welches Bauprojekt erhalte. Neben der Verteilung der Bauprojekte sei zudem noch der jeweilige Angebotspreis festgelegt worden. Die WEKO schätzte, dass in diesem Zeitraum 350 bis 400 Hoch- und Tiefbauprojekte Thema dieser Vorversammlungen gewesen seien. Aus den Untersuchungsergebnissen schloss die WEKO, dass es sich um eine Gesamtabrede gehandelt habe. Aus diesem Grund untersuchte die WEKO nicht, wie viele Bauprojekte effektiv von den Absprachen betroffen gewesen waren. Weiter stellte die WEKO fest, dass sich von 2008 bis 2012 die Unternehmen Firma E, Firma C und Firma A im Unterengadin über 35 Hoch- und Tiefbauprojekte von oftmals über einer Million Franken Bausumme untereinander aufgeteilt hätten. Weiter stellte die WEKO fest, dass im Zeitraum von 2009 bis 2012 elf einzelne Bauprojekte von Submissionsabreden durch fünf Hoch- und Tiefbauunternehmen betroffen gewesen seien. Sieben der betroffenen Projekte waren Hochbauprojekte und stammten von der privaten Hand. Die restlichen vier Projekte – alles Tiefbauprojekte – stammten von der öffentlichen Hand, je zwei von Gemeinden des Unterengadins und zwei vom Kanton.<sup>124</sup> Ausserdem wurde eine unzulässige Marktaufteilung zwischen vier Unternehmen festgestellt, welche mittels Kooperationsverträgen auf konkurrierende Tätigkeiten für einen bestimmten Zeitraum und bestimmte Gebiete verzichteten. Die WEKO ging in ihrem Entscheid davon aus, dass die Tätigkeit der betroffenen Unternehmen während des Untersuchungszeitraums einen Marktanteil von etwa 85% ausgemacht hätten und das von den Abreden betroffene Beschaffungsvolumen bei über CHF 100 Millionen gelegen sei.

## **II. Verfügung «Strassenbau»**

105 Mit der Verfügung «Strassenbau» vom 19. August 2019 entschied die WEKO über die Verhaltensweisen von zwölf Strassenbauunternehmen im ganzen Kanton Graubünden. Sie hielt fest, dass sich die betroffenen Unternehmen im Zeitraum von 2004 bis 2010 regelmässig zu sogenannten «Zuteilungssitzungen» bzw. «Berechnungssitzungen» getroffen und sich kantonale und kommunale Strassenbauprojekte untereinander aufgeteilt hätten. Darüber hinaus sei auch die Höhe der Offertpreise gemeinsam mittels einer bestimmten Berechnungsmethode festgelegt worden. Zwecke der Aufteilung der Angebote

---

<sup>123</sup> Presserohstoff: WEKO-Entscheide «Engadin I» vom 26.04.2018, act. 11.2.19

<sup>124</sup> Presserohstoff: WEKO-Entscheide «Engadin I» vom 26.04.2018, act. 11.2.19

und Festlegung der Offertpreise seien die Verringerung des Konkurrenzdrucks sowie die Stabilisierung und Erhöhung der Preise für den Strassenbau gewesen. Die WEKO ging davon aus, dass die beteiligten Unternehmen im relevanten Markt einen gemeinsamen Marktanteil von rund 85% gehabt und rund 70 bis 80% des Gesamtwerts der kantonalen und kommunalen Strassenbauprojekte in Nord- und Südbünden untereinander aufgeteilt hätten. Schätzungsweise seien damit 650 Strassenbauprojekte betroffen gewesen mit einem Gesamtwert von mindestens CHF 190 Millionen.

Zudem untersagte die WEKO vier Unternehmen im Churer Rheintal, sich ausserhalb von Arbeitsgemeinschaften und Subunternehmerverhältnissen über die Interessen für Bauprojekte auszutauschen. Diese sollen zwischen 2006 und 2012 zu sogenannten «Club Quattro-Sitzungen» bzw. Sitzungen der «Quattro Round» zusammengekommen sein und sich über die aktuelle und künftige Nachfrage nach Hochbauleistungen im Churer Rheintal und ihre diesbezügliche Interessenslage ausgetauscht haben. Preis- oder Zuteilungsabreden konnten keine nachgewiesen werden, womit das Verhalten nicht sanktioniert wird. Der systematische Informationsaustausch stellte dennoch einen Verstoss gegen das Kartellrecht dar, da die vier Unternehmen im Churer Rheintal im Bereich Hochbau eine starke Marktstellung innehätten und damit den Wettbewerb erheblich beeinträchtigen würden.<sup>125</sup> 106

Von den zehn Verfügungen der WEKO sind bisher zwei in Rechtskraft erwachsen. Die einzelnen Sachverhalte wurden gegenüber der WEKO denn auch in weiten Teilen von diversen Bauunternehmungen anerkannt, wenn auch vereinzelt Beschwerde erhoben wurde.<sup>126</sup> Zudem bestätigten befragte Bauunternehmer, die selber an den Submissionsabreden beteiligt waren, diese Vorgänge dem Grundsatz nach gegenüber der PUK.<sup>127</sup> 107

---

<sup>125</sup> Presserohstoff: WEKO-Entscheide «Strassenbau» und «Engadin II» vom 03.09.2019, act. 11.2.16

<sup>126</sup> So anerkannten sechs Firmen den Sachverhalt der WEKO vorbehaltlos an (Verfügung WEKO «Bauleistungen Graubünden» vom 19.08.2019, Ziff. 83, 95, 97 und 141, act. 11.2.18). Die Firma E anerkannte ihre Beteiligung an den Vorversammlungen, während sie die Beiligung an einer Gesamtabrede nur bis zum Jahr 2005 anerkannte (Verfügung WEKO «Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I» vom 26.03.2018, Ziff. 153 und 803, act. 11.2.17).

<sup>127</sup> Vgl. dazu Protokoll Befragung Bauunternehmer A. vom 19. August 2020, Frage 23 ff., Frage 36 ff., act. 28.1.11.3; Protokoll Befragung Bauunternehmer B. vom 19. August 2020, Frage 23 ff., act. 28.1.15.2; Antwortschreiben von Hinweisgeber B., S. 3 ff., act. 9.2.29.3



## C. Grundlagen

### I. Öffentliches Vergaberecht – Kartellrecht

Angesichts der zu untersuchenden Frage, wie sich die kantonalen Angestellten in Bezug auf die Einhaltung der submissionsrechtlichen Bestimmungen und der Gestaltung der Auftragsvergaben verhalten haben<sup>128</sup>, ist es notwendig, zunächst die Grundlagen des öffentlichen Vergaberechts zu erörtern und eine klare Abgrenzung des öffentlichen Vergaberechts zum Kartellrecht vorzunehmen. 108

#### 1. Öffentliches Vergaberecht

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen Bund, Kantone und Gemeinden Güter und Dienstleistungen verschiedenster Art von einer Vielzahl privater Anbieter. Insbesondere im Bereich Tiefbau ist die öffentliche Hand meist die bedeutendste Nachfragerin von Leistungen privater Unternehmen. Da die öffentliche Hand bei ihren Beschaffungen weniger stark dem Wettbewerbsdruck ausgesetzt ist als ein privates Unternehmen und sie bei ihren Beschaffungen öffentliche Gelder verwendet, muss das staatliche Handeln im Wettbewerb rechtlich geregelt werden. Hierzu dient das öffentliche Vergaberecht. 109

Das öffentliche Vergaberecht befasst sich folglich mit der Frage, welches Verfahren bei der Vergabe von Aufträgen der öffentlichen Hand anzuwenden ist und wie die einzelnen Vergabeprozesse dabei auszugestalten sind. Die Materie ist allerdings komplex, die Gesetzgebung teilweise zersplittert und die Vergabepaxis der Bundes- und Kantonsbehörden uneinheitlich. Dies kann zu Rechtsunsicherheit beim Beschaffungsablauf führen. Das öffentliche Vergaberecht soll insbesondere eine möglichst klare Regelung des Vergabeverfahrens und dessen transparente Gestaltung sicherstellen. 110

---

<sup>128</sup> Vgl. dazu die Erläuterungen zu Art. 2 des Einsetzungsbeschlusses, S. 9, abrufbar unter [www.pukbau-kartell.ch](http://www.pukbau-kartell.ch) → Dokumente

- 111 Die Zwecke des öffentlichen Vergaberechts werden in Art. 1 des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen<sup>129</sup> und in Art. 1 Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen<sup>130</sup> genannt und lassen sich wie folgt zusammenfassen:
- Wirtschaftlichkeit
  - Wettbewerb
  - Gleichbehandlung
  - Transparenz
- 112 Das Vorhandensein von Wettbewerb erzeugt Wirtschaftlichkeit. Die Vergabestelle darf den Anbietermarkt daher nicht übermässig begrenzen, keine Marktsteuerung betreiben und hat den Zuschlag für einen Auftrag dem wirtschaftlich günstigsten Angebot zu erteilen. Mit Letzterem soll insbesondere die wirtschaftliche Verwendung der öffentlichen Mittel sichergestellt werden.
- 113 Das öffentliche Vergaberecht und das Kartellrecht verfolgen in Bezug auf den wirksamen Wettbewerb nicht die gleichen Zwecke. Während das Kartellrecht den Wettbewerb fördern will, indem wettbewerbsbeschränkende Handlungen verhindert werden, soll das öffentliche Vergaberecht insbesondere die wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel sicherstellen.
- 114 Das Prinzip der Gleichbehandlung hat zum Zweck, eine Chancengleichheit unter den Anbietern im Verhältnis zur Vergabestelle zu schaffen, indem die Vergabestelle zu einer fairen und willkürfreien Verhaltensweise bei der Vergabe von Aufträgen verpflichtet werden soll. Für alle Wettbewerbsteilnehmenden müssen daher die gleichen Bedingungen gelten.
- 115 Das Transparenzprinzip verlangt von der Vergabestelle verständliche und nachvollziehbare Vergabeverfahren. Dies bedingt, dass die einzelnen Vergabeprozesse gesetzlich möglichst klar geregelt sind, womit die eingereichten Angebote vergleichbar und die Bewertung von Eignungs- und Zuschlagskriterien verständlich werden.

---

<sup>129</sup> BöB; SR 172.056.1

<sup>130</sup> IVöB; RB 803.310

## 2. Kartellrecht

Öffentliche Beschaffungen betreffen zwangsläufig auch den Wettbewerb zwischen den anbietenden Unternehmen. Das öffentliche Vergaberecht selbst regelt aber nicht, welche Verhaltensweisen als wettbewerbsbeschränkend gelten und wie damit umgegangen werden soll. Dies ist vielmehr Aufgabe des Kartellrechts, welches die Verhinderung von volkswirtschaftlich oder sozial schädlichen Auswirkungen von Kartellen und anderen Wettbewerbsbeschränkungen und damit die Förderung des Wettbewerbs im Interesse einer freiheitlichen marktwirtschaftlichen Ordnung bezweckt.<sup>131</sup> Das Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (KG)<sup>132</sup> enthält einen Katalog an wettbewerbsrechtlich relevanten Tatbeständen, an welche das öffentliche Vergaberecht teilweise anknüpft und eigene Rechtsfolgeregelungen aufstellt. Das Kartellrecht erreicht seinen Zweck insbesondere durch die Normierung von drei Bereichen:<sup>133</sup>

- Verbot von unzulässigen Wettbewerbsabreden (Art. 5 KG)
- Verbot unzulässiger Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen (Art. 7 KG)
- Präventive Kontrolle geplanter Unternehmenszusammenschlüsse (Art. 9 f. KG)

Zwischen dem öffentlichen Vergaberecht und dem Kartellrecht gibt es also dahingehend Berührungspunkte, dass beide den wirksamen Wettbewerb fördern, wenn auch in unterschiedlicher Weise, mit unterschiedlicher Gewichtung und mit verschiedenen Rechtsmechanismen. Wie noch auszuführen sein wird, enthält das Vergaberecht neben dem Kartellrecht aber eigenständige Bestimmungen im Umgang mit Wettbewerbsabreden.<sup>134</sup>

---

<sup>131</sup> Art. 1 des Bundesgesetzes über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (KG); SR 251

<sup>132</sup> KG; SR 251

<sup>133</sup> Von Büren/Marbach, Immaterialgüter- und Wettbewerbsrecht, Rz. 1372

<sup>134</sup> Das Vergaberecht verdrängt das Kartellrecht aufgrund der entsprechenden vergaberechtlichen Bestimmungen gegen Submissionsabreden nicht und aus der Perspektive des Vergaberechts werden die entsprechenden Bestimmungen ebenso wenig vom Kartellrecht verdrängt (vgl. BVGer B-829/2012 vom 25. Juni 2018 E. 4).

## II. Wettbewerbskommission (WEKO)

- 118 Für die Umsetzung und Anwendung des Bundesgesetzes über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen wurde eigens eine Bundesbehörde geschaffen, die Wettbewerbskommission (WEKO).<sup>135</sup> Administrativ ist die WEKO dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung zugeordnet (Art. 19 Abs. 2 KG). Von anderen Verwaltungsbehörden ist die WEKO unabhängig (Art. 19 Abs. 1 KG). Organisatorisch setzt sich die WEKO aus einer Kommission, welche als Entscheidgremium fungiert, und einem Sekretariat als Untersuchungsbehörde zusammen. Gestützt auf Art. 23 Abs. 1 KG bereitet das Sekretariat die Geschäfte der Wettbewerbskommission vor, führt die Untersuchungen durch und erlässt zusammen mit einem Mitglied des Präsidiums die notwendigen verfahrensleitenden Verfügungen. Es stellt der Wettbewerbskommission Antrag und vollzieht ihre Entscheide.
- 119 Die WEKO überprüft Wettbewerbsabreden, bekämpft den Missbrauch marktbeherrschender Stellungen von Unternehmen und kontrolliert Unternehmenszusammenschlüsse. Sie kann dabei gegen die Verursacher wettbewerbsbeschränkender Verhaltensweisen direkt vorgehen und Verfügungen erlassen. Bei ihren Untersuchungen von unzulässigen Wettbewerbsbeschränkungen kommen ihr weitreichende Untersuchungsbefugnisse zu. So kann sie – im Unterschied zur PUK – gemäss Art. 42 Abs. 2 KG namentlich Hausdurchsuchungen anordnen und Beweisgegenstände sicherstellen. Wenn eine unzulässige Wettbewerbsbeschränkung im Sinne von Art. 5 oder Art. 7 KG vorliegt, kann die WEKO Massnahmen anordnen, die das betreffende Unternehmen zu einem Tun oder Unterlassen verpflichten<sup>136</sup>.
- 120 Darüber hinaus übernimmt die WEKO wesentliche Aufgaben in den Bereichen Prävention und Information, wobei sie die Beschaffungsstellen beim Bund, bei Kantonen und Gemeinden aufklärt und sensibilisiert.<sup>137</sup>

---

<sup>135</sup> Die Mitglieder der WEKO werden vom Bundesrat bestellt. Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder besteht aus unabhängigen Sachverständigen. Die übrigen Sitze teilen sich Vertretungen der grossen Wirtschaftsverbände und Konsumentenorganisationen.

<sup>136</sup> Vgl. dazu insbesondere Art. 49a KG, gemäss welchem ein Unternehmen, das an einer unzulässigen Abrede nach Art. 5 Abs. 3 und 4 KG beteiligt ist oder sich nach Art. 7 KG unzulässig verhält, mit einem Betrag bis zu 10 Prozent des in den letzten drei Geschäftsjahren in der Schweiz erzielten Umsatzes belastet wird.

<sup>137</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter E.I.2.9.

### III. Organisationsstruktur des BFVD (heute DIEM)

Die PUK hat unter anderem den Auftrag, die Verantwortlichkeiten und die Amtsführung der Mitglieder der Regierung, der Departemente und Dienststellen insbesondere des BVFD im Zusammenhang mit kolportierten Kartellabsprachen im Bündner Baugewerbe zu untersuchen.<sup>138</sup> Deshalb soll zum besseren Verständnis zunächst ein Überblick über die Organisation des hier im Fokus stehenden Departements und seiner Dienststellen, insbesondere das Tiefbauamt (TBA), gegeben werden. 121

Die kantonale Verwaltung gliedert sich nach Art. 15 Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes<sup>139</sup> in fünf Departemente und die Standeskanzlei als Stabsstelle. Jedes Departement wird einem Mitglied der Regierung zugeteilt (Art. 17 Abs. 1 RVOG). Die Standeskanzlei ist die allgemeine Stabs-, Koordinations- und Verbindungsstelle von Regierung und Verwaltung und erfüllt die ihr durch Gesetz, Verordnung oder Beschluss der Regierung zugewiesenen Aufgaben, führt und beaufsichtigt aber auch die ihr unterstellten Verwaltungseinheiten (Art. 21 Abs. 1 und 2 RVOG).<sup>140</sup> 122

Das heutige Departement für Infrastruktur, Energie und Mobilität (DIEM) hiess wie erwähnt bis zur Umbenennung am 1. April 2020 Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement (BVFD). Es handelte sich lediglich um eine Namensänderung. Organisatorische Veränderungen wurden nicht vorgenommen. Im Nachfolgenden wird der Einfachheit halber in der Regel die Bezeichnung BVFD verwendet. 123

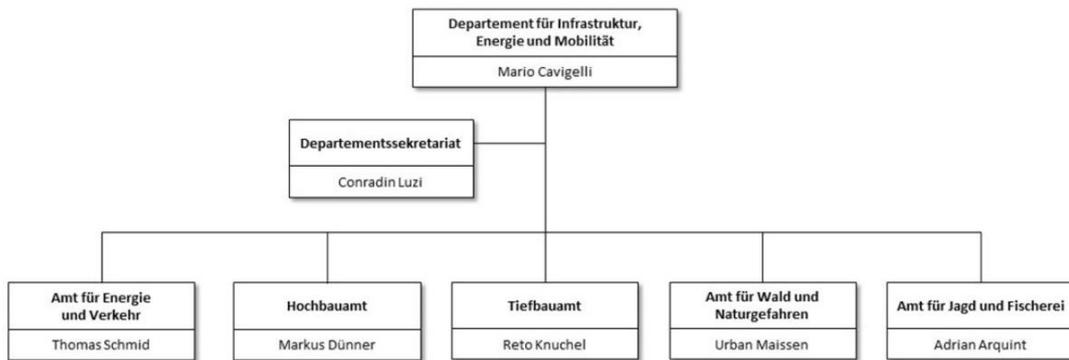
---

<sup>138</sup> Einsetzungsbeschluss PUK Baukartell, Art. 2 lit. a, abrufbar unter [www.pukbaukartell.ch](http://www.pukbaukartell.ch) → Dokumente

<sup>139</sup> RVOG; BR 170.300

<sup>140</sup> Die fünf Departemente der kantonalen Verwaltung sind nach Art. 9 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV; BR 170.310): Das Departement für Volkswirtschaft und Soziales (DVS), das Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit (DJSG), das Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement (EKUD), das Departement für Finanzen und Gemeinden (DFG) sowie das Departement für Infrastruktur, Energie und Mobilität (DIEM).

124 Das BVFD (heutige DIEM) gliedert sich wie folgt.<sup>141, 142</sup>



125 Das TBA des Kantons Graubünden steht unter der Leitung eines Kantonsingenieurs und gliedert sich in die Bereiche Strassenbau, Strassenerhaltung, Kunstbauten, Wasserbau und Langsamverkehr. Im Bereich Strassenunterhaltung wird wiederum eine Unterteilung in sieben sogenannte Bezirkstiefbauämter vorgenommen:

- Bezirk 1 Chur
- Bezirk 2 Mesocco
- Bezirk 3 Samedan
- Bezirk 4 Scuol
- Bezirk 5 Davos
- Bezirk 6 Ilanz
- Bezirk 7 Thusis

126 Die Hauptaufgaben des TBA als dem Departement unterstellte Dienststelle sind die Projektierung, der Bau sowie die Erhaltung und der Betrieb der Kantonsstrassen. Die Aufsicht darüber liegt beim BVFD.<sup>143</sup> Nach Art. 31 SubV GR ist das BVFD zudem für den Vollzug der Submissionsvorschriften zuständig.

127 Die Führungs- und Aufsichtsfunktion des BVFD beinhaltet folglich die Aufgabe, den unterstellten Dienststellen geeignete Mittel und Massnahmen zur korrekten Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung zu stellen und entsprechende Kontroll- und Meldemechanismen

<sup>141</sup> Ziff. 2.5 des Anhangs 1 zur RVOV; vgl. dazu [www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/diem/ds/ueberuns/organigramm/Seiten/Organigramm.aspx](http://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/diem/ds/ueberuns/organigramm/Seiten/Organigramm.aspx), zuletzt besucht am 10.03.2021

<sup>142</sup> Gemäss Ziff. 1.5.1. des Anhangs der RVOV fallen die Projektierung, die Strassenerhaltung, die Oberbauleitung sowie der Landerwerb und die Administration in den Aufgabenbereich des DIEM.

<sup>143</sup> Art. 3 Abs. 3 und 4 des Strassengesetzes des Kantons Graubünden; StrG; BR 807.100

einzurichten.<sup>144</sup> Ebenso ist das übergeordnete Departement für die Sicherstellung der fachlichen Kompetenz seiner Mitarbeitenden und der einzelnen Dienststellen verantwortlich. Im Zusammenhang mit dem Untersuchungsauftrag der PUK stellt sich deshalb nebst der Frage nach der Verantwortlichkeit des TBA und weiterer Dienststellen für ein allfälliges Fehlverhalten im Kontext der erfolgten Submissionsabreden auch jene, ob das übergeordnete BFVD seine Rolle als Führungs- und Aufsichtsinstanz ausreichend wahrgenommen hat.

#### **IV. Rechtsgrundlagen und rechtliche Verpflichtungen der Vergabestellen**

Es stellte sich die grundlegende Frage, ob und inwieweit die Vergabestellen des Kantons im Untersuchungszeitraum insbesondere zwischen 2004 bis 2012 im Kontext von Submissionsabsprachen rechtlich verpflichtet waren, präventive Massnahmen zu treffen oder darüber hinaus aktiv nach Absprachen zu suchen bzw. zu versuchen diese zu erkennen. Mit diesem Fokus wurden nachfolgend die massgeblichen Rechtsgrundlagen im Überblick beleuchtet. Vorab zu bemerken ist, dass die rechtlichen Grundlagen für das öffentliche Beschaffungswesen und das Kartellrecht bis in das Jahr 2004 grossen Veränderungen unterworfen waren. 128

##### **1. Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA) (GATT/WTO-Übereinkommen)**

Das wichtigste internationale vergaberechtliche Abkommen ist das sogenannte plurilaterale Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. April 1994, welches am 1. Januar 1996 für die Schweiz in Kraft trat. Am 1. Januar 2021 trat das revidierte GPA 2012 in Kraft.<sup>145</sup> 129

Das GPA 1994 enthielt Mindestvorgaben für die Vergaben von Waren, Dienstleistungen und Bauaufträgen. Zweck dieses Staatsvertrags war (und ist) die Schaffung von rechtlichen Rahmenbedingungen auf dem Gebiet des öffentlichen Beschaffungswesens, um eine 130

---

<sup>144</sup> Vgl. dazu in diesem Zusammenhang auch Art. 35 Abs. 2 SubG, welcher bereits in der damaligen Fassung von 2004 festhielt, dass die Regierung das Departement bezeichnet, welches für die Aus- und Weiterbildung von Submissionsverantwortlichen im Kanton, das Führen der Statistik sowie für die Erarbeitung einheitlicher Grundlagen und die Auskunftserteilung zuständig ist.

<sup>145</sup> Revidiertes Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen; SR 0.632.231.422

grössere Liberalisierung und Förderung des Welthandels zu erreichen und Diskriminierungen von ausländischen Anbietern zu verhindern.<sup>146</sup> Auch wurde vorgesehen, dass die Zuschlagserteilung an das wirtschaftlich günstigste Angebot erfolgt. Weiter enthielt bereits das damalige Übereinkommen einen Minimalstandard an Verfahrensgarantien.

- 131 Die Vergabestellen auf Gemeinde- und Bezirksebene unterstanden dem GPA 1994 ursprünglich nicht.<sup>147</sup> Erst mit dem Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesen (AöB)<sup>148</sup> wurde im Jahr 2002 diese Unterstellung vorgenommen. Anwendung fand das GPA 1994 ausserdem nur auf Vergaben, welche die Schwellenwerte des GPA 1994<sup>149</sup> überschritten, und nur auf diejenigen Beschaffungen, die einzelne Mitgliedstaaten für den internationalen Markt geöffnet haben. Die Vorschriften des GPA 1994 waren aber auf kantonale Vergaben grundsätzlich unmittelbar anwendbar.
- 132 Zur Frage der Preisabsprachen äusserte sich das GPA 1994 nicht eingehend. Lediglich in Art. XV Ziff. 1 lit. a GPA fand sich eine Bestimmung zu Submissionsabreden. Gemäss dieser Bestimmung konnte das freihändige Verfahren u.a. angewendet werden, wenn bei einem offenen oder einem selektiven Verfahren keine Angebote eingegangen waren oder Angebote eingereicht wurden, die aufeinander abgestimmt waren oder nicht den wesentlichen Anforderungen der Ausschreibung entsprachen.<sup>150</sup>
- 133 Eine Pflicht der Vergabestellen, präventive Massnahmen gegen Submissionsabreden zu treffen oder aktiv solche aufzuspüren, sah das GPA 1994 folglich nicht vor. Mit der freihändigen Vergabe gestützt Art. XV Ziff. 1 lit. a GPA bestand lediglich eine Reaktionsmöglichkeit der Vergabestellen auf bereits erkannte Submissionsabreden. Das GPA 1994 bezweckte vielmehr die Liberalisierung des internationalen Handels und war nicht auf die Verhinderung wettbewerbsbeschränkender Verhaltensweisen ausgerichtet.

---

<sup>146</sup> Vgl. die Präambel des GPA 1994

<sup>147</sup> Mit Ausnahme der Unternehmen, die in der Wasser-, der Energie- und der Verkehrsversorgung tätig waren.

<sup>148</sup> AöB; SR 0.172.052.68

<sup>149</sup> Gemäss Anhang 1 des GPA 1994 waren Aufträge von Kantonen ab folgenden Schwellenwerten international auszuschreiben: Bauarbeiten (Gesamtwert): CHF 8'700'000; Lieferungen: CHF 350'000; Dienstleistungen: CHF 350'000

<sup>150</sup> Diese zwei Bestimmungen haben mit Art. 22 Abs. 1 lit. h SubG GR respektive Art. 3 Abs. 1 lit. b SubV GR Eingang in die kantonale Gesetzgebung gefunden.

Am 1. Januar 2021 trat das revidierte GPA 2012 in Kraft. Mit der Revision wurde der Vertragstext vereinfacht, modernisiert und klarer strukturiert, der Geltungsbereich erweitert und die elektronische Vergabe miteinbezogen.<sup>151</sup> Die massgebenden Schwellenwerte wurden nicht verändert. Neue Bestimmungen zum Thema Submissionsabreden wurden ebenso wenig eingeführt. 134

## **2. Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens (AöB)**

Auf staatsvertraglicher Ebene ist weiter das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens vom 21. Juni 1999 (AöB)<sup>152</sup> von Relevanz, welches am 1. Juni 2002 für die Schweiz in Kraft trat. Es regelt die Beschaffungen der Schweiz im Verhältnis zur Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten. Mit diesem Übereinkommen wurden die auf Bundes- und Kantonebene eingeführten Bestimmungen des GPA 1994 erweitert und auf die Gemeinde- und Bezirksebene ausgedehnt (Art. 2 AöB) sowie der Kreis der ausschreibungspflichtigen Auftraggeber in bestimmten Dienstleistungsbereichen erweitert. Die Schwellenwerte für die Vergabe von Aufträgen durch Gemeinden und Bezirke entsprechen den Schwellenwerten für die Vergabe von Aufträgen durch Kantone gemäss GPA 1994. 135

Das AöB sah bzw. sieht ebenfalls keine Pflicht zur Prävention oder zur Ergreifung von Massnahmen für eine aktive Suche nach Submissionsabreden vor. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Zweck des AöB vorwiegend die Erweiterung des Geltungsbereichs des GPA 1994 war bzw. ist. 136

## **3. Bundesgesetz über den Binnenmarkt (BGBM)**

Das Bundesgesetz über den Binnenmarkt<sup>153</sup> vom 6. Oktober 1995 bezweckt die Ausräumung öffentlich-rechtlicher Wettbewerbshindernisse. Das BGBM verpflichtet ausschliesslich die Kantone und die Gemeinden und gilt für sämtliche Beschaffungen, ungeachtet des Auftragswerts. Beim BGBM handelt es sich um ein Rahmen- oder Grundsatzgesetz. Es hält Grundsätze von elementarer Bedeutung fest, ohne eine materielle Rechtsvereinheitlichung auf Bundesebene anzustreben. Die öffentlichen Beschaffungen richten 137

---

<sup>151</sup> Saxer, Handkommentar zum Schweizerischen Beschaffungsrecht, S. 6

<sup>152</sup> SR 0.172.052.68

<sup>153</sup> In Kraft getreten am 1. Juli 1996; SR 943.02

sich primär nach kantonalem oder interkantonalem Recht. So kommt insbesondere Art. 5 BGBM in der Praxis eine bedeutende Rolle zu. Dieser statuiert nämlich den diskriminierungsfreien Zugang zu den öffentlichen Beschaffungen auch für ortsfremde Anbieter.

- 138 Das BGBM beschäftigt sich also vorwiegend mit dem Thema der Öffnung des Binnenmarktes und der Beseitigung von Wettbewerbshindernissen im Sinne eines diskriminierungsfreien Marktzutritts. Zum Thema Submissionsabreden äussert sich das BGBM nicht explizit. Eine Präventionspflicht im Zusammenhang mit Submissionsabreden kann diesem Gesetz deshalb auch nicht entnommen werden.

#### **4. Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB)**

- 139 Da das öffentliche Vergaberecht weitgehend in die Kompetenz der Kantone fällt, wurde die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB)<sup>154</sup> als Konkordat am 25. November 1994 verabschiedet. Am 15. März 2001 wurde eine Revision der IVöB beschlossen. Die IVöB 1994 und die IVöB 2001 hatten vorwiegend zum Ziel, die Umsetzung des GPA 1994 auf kantonaler Ebene zu ermöglichen. Ausserdem verpflichteten sich die Kantone, die vergaberechtlichen Vorgaben des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt (BGBM) umzusetzen, wonach ausserkantonale Anbieter nicht schlechter behandelt werden durften als Anbieter aus dem eigenen Kanton. In Art. 1 Abs. 3 IVöB 2001 sind die Förderung des wirksamen Wettbewerbs (lit. a), die Gewährleistung der Gleichbehandlung (lit. b), die Sicherstellung der Transparenz der Vergabeverfahren (lit. c) und die wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel explizit festgehalten. Da die IVöB eine Rahmenordnung für die Kantone darstellt, haben die einzelnen Kantone im Nachgang zur Inkraftsetzung der IVöB entsprechende Ausführungsgesetze geschaffen. Der Beitritt des Kantons Graubünden erfolgte mit Beschluss vom 10. Februar 2004. Da die Staatsverträge und die IVöB für die Kantone verbindlich sind, dürfen diese den Geltungsbereich zwar ausdehnen, nicht aber beschränken. Die IVöB hat damit wesentlich zur Harmonisierung des Beschaffungsrechts auf Ebene der Kantone und Gemeinden beigetragen.
- 140 Vom interkantonalen Organ für das öffentliche Beschaffungswesen (InöB) wurde darüber hinaus die Vergaberichtlinie VRöB erstellt, bei welcher es sich nicht um eine verbindliche Vergaberichtlinie im Sinne von Art. 4 Abs. 1 lit. b IVöB handelt, sondern um eine unverbindliche Mustervorlage, von der die Kantone Gebrauch machen können.

---

<sup>154</sup> BR 803.510

Zum Thema der Submissionsabreden äussert sich die IVöB 2001 nicht ausdrücklich. Lediglich in der unverbindlichen VRöB finden sich Bestimmungen zu Submissionsabreden. So wiederholt § 9 Abs. 1 lit. b VRöB die Bestimmung des GPA, wonach ein Auftrag freihändig vergeben werden kann, wenn im offenen, selektiven oder Einladungsverfahren ausschliesslich Angebote eingereicht werden, die aufeinander abgestimmt sind. Zudem sieht § 27 lit. e VRöB vor, dass ein Anbieter von der Teilnahme ausgeschlossen werden kann, wenn er Abreden getroffen hat, die den wirksamen Wettbewerb beseitigen oder erheblich beeinträchtigen. 141

Die IVöB sieht somit keine Präventionspflicht oder eine Pflicht zur aktiven Suche nach Submissionsabreden vor. Die genannten Bestimmungen in der VRöB sehen dies, auch wenn ein Kanton von diesem Gebrauch machen sollte, ebenfalls nicht vor. Denn die Bestimmungen beziehen sich vielmehr auf eine mögliche Reaktion der Vergabestellen, wenn konkrete Verdachtsmomente vorliegen oder Submissionsabreden bereits erkannt wurden. 142

Das InöB hat am 15. November 2019 eine Revision der IVöB verabschiedet. Die IVöB 2019 ist allerdings noch nicht in Kraft getreten und der Kanton Graubünden ist dieser noch nicht beigetreten. Mit der IVöB 2019 wird u.a. beabsichtigt, die bisher als Empfehlung geltende VRöB weitestgehend in die Vereinbarung zu integrieren. Auftraggeber müssen nach Art. 11 lit. b IVöB Massnahmen gegen Interessenkonflikte, unzulässige Wettbewerbsabreden und Korruption treffen. Neu soll neben der Möglichkeit des Ausschlusses eines Anbieters oder des Widerrufs eines Auftrags bei unzulässigen Wettbewerbsabreden (Art. 44 Abs. 2 lit. b IVöB 2019) auch die Pflicht einer Vergabestelle eingeführt werden, den Verdacht auf unzulässige Wettbewerbsabreden der WEKO zu melden (Art. 45 Abs. 2 IVöB 2019). 143

## **5. Submissionsgesetz (SubG) und Submissionsverordnung (SubV)**

Mit Beschluss vom 10. Februar 2004 trat der Kanton Graubünden der IVöB bei und erliess gleichzeitig das revidierte Submissionsgesetz (SubG)<sup>155</sup> und die entsprechende Submissionsverordnung (SubV)<sup>156</sup>, welche beide am 1. Juli 2004 in Kraft traten. 144

Das bis zur Revision im Jahr 2004 gültige Submissionsgesetz des Kantons Graubünden vom 7. Juni 1998 sah einige Bestimmungen im Zusammenhang mit wettbewerbsbeschränkenden Massnahmen vor. Nach Art. 16 lit. c SubG konnte ein Anbieter ausge- 145

---

<sup>155</sup> BR 803.300

<sup>156</sup> BR 803.310

geschlossen werden, wenn er dem Auftraggeber falsche Auskünfte erteilt oder Abreden getroffen hatte, die den wirksamen Wettbewerb beseitigen oder erheblich beeinträchtigen (lit. h). Ausserdem war ein Widerruf möglich, wenn offensichtliche Preisabsprachen zwischen den Anbietern zum Zweck der Wettbewerbsverzerrung stattgefunden hatten (Art. 17 Abs. 3 lit. d SubG). Bei Wiederhandlungen der Anbieter waren in Art. 23 Abs. 2 SubG Sanktionen vorgesehen, insbesondere Verwarnung, Entzug des erteilten Auftrags, Konventionalstrafe oder Ausschluss von bis zu fünf Jahren.

- 146 Zweck des revidierten und immer noch geltenden Submissionsgesetzes 2004 war es, den wirksamen Wettbewerb unter den Anbietern zu fördern, die Gleichbehandlung aller Anbieter zu gewährleisten, den wirtschaftlichen Einsatz öffentlicher Mittel zu fördern sowie die Transparenz und den Rechtsschutz bei Vergabeverfahren sicherzustellen. Bestimmungen zu wettbewerbsbeschränkenden Massnahmen finden sich in Art. 10, 22, 24 und 32 SubG wieder.

### 5.1. Selbstdeklaration

- 147 Art. 10 Abs. 1 lit. d SubG sah bereits damals vor, dass der Auftraggeber im Rahmen einer Selbstdeklaration sicherstellte, dass der Anbieter keine Absprachen oder andere wettbewerbsbeeinträchtigende Massnahmen getroffen hat. Auf Verlangen hatte jeder Anbieter die Richtigkeit der gemachten Angaben nachzuweisen und den Auftraggeber zur Nachprüfung zu bevollmächtigen.<sup>157</sup>

- 148 Die Selbstdeklaration stellte damit ein Mittel zur Prävention von Submissionsabreden dar. Allerdings war es nicht mehr als eine Erklärung des Anbieters, dass er nicht abgesprochen habe. Weitere, über die Erklärung hinausgehende Nachweise zu verlangen war für den Fall gedacht, dass bei der Vergabestelle konkrete Verdachtsmomente für Abreden vorlagen. Daher können aus Art. 10 Abs. 1 lit. d SubG noch keine allgemeine Pflicht zur Prävention oder zur aktiven Suche nach Submissionsabreden erblickt werden, welche den Kanton zu entsprechenden Massnahmen verpflichtet hätte, jedenfalls solange keine konkreten Verdachtsmomente dazu vorlagen. Fraglich ist aber, inwiefern bei konkreten Hinweisen das Ermessen beim Einfordern von weiteren Nachweisen zu einer Pflicht der Vergabestelle erwuchs.

---

<sup>157</sup> Detailliertere Ausführungen zur Frage, unter welchen Voraussetzungen der Auftraggeber den Nachweis der Richtigkeit verlangen soll, fehlen. Es ist also von einem Ermessen der Vergabestelle auszugehen.

## 5.2. Ausschlussgründe, Widerruf, Abbruch und Wiederholung

Weiter enthielt Art. 22 SubG ebenso schon 2004 eine Auflistung von Tatbeständen, bei deren Vorliegen ein Angebot von der Berücksichtigung ausgeschlossen wurde, so etwa, wenn dem Auftraggeber falsche Auskünfte erteilt oder das Selbstdeklarationsblatt nicht wahrheitsgetreu ausgefüllt wurden (lit. e) oder wenn Abreden getroffen wurden, die den wirksamen Wettbewerb beseitigen oder erheblich beeinträchtigen (lit. h). 149

Zudem konnte ein bereits erfolgter Zuschlag gestützt auf Art. 24 SubG aus wichtigen Gründen widerrufen werden, wenn eine der Voraussetzungen nach Art. 22 SubG vorlag. Ein Verfahren konnte namentlich wiederholt werden, wenn die eingereichten Angebote keinen wirksamen Wettbewerb garantierten (Art. 24 Abs. 3 lit. c) oder die gültigen Angebote den Kostenrahmen erheblich sprengten (Art. 24 Abs. 3 lit. e). 150

Die Vergabestelle war mit Blick auf Art. 24 SubG gesetzlich befugt, einen Zuschlag zu widerrufen und ein Verfahren abzubrechen oder zu wiederholen, aber nicht dazu verpflichtet. Hingegen auferlegte Art. 22 Abs. 1 lit. h SubG der Vergabestelle die Pflicht zum Ausschluss eines Angebots, wenn Abreden getroffen wurden, die den wirksamen Wettbewerb beseitigen oder erheblich beeinträchtigen. Beide Bestimmungen kamen aber immer dann zum Zug, um auf erkannte oder vermutete Absprachen zu reagieren.<sup>158</sup> Eine (rechtliche) Verpflichtung der Vergabestelle zur aktiven Suche nach Absprachen lässt sich gleichwohl nicht daraus ableiten. 151

## 5.3. Sanktionsmöglichkeiten

Für den Fall, dass ein Anbieter wahrheitswidrige Angaben in der Selbstdeklaration gemacht und den Zuschlag erhalten hatte, standen dem Auftraggeber nach Art. 32 SubG schon ab 2004 Sanktionsmöglichkeiten offen. Dazu gehörten der Entzug des erteilten Auftrags und die vorzeitige Vertragsauflösung, die Auferlegung einer Konventionalstrafe sowie der Ausschluss für eine Dauer von maximal fünf Jahren bei künftigen Beschaffungen. 152

Auch hier handelte es sich um ein Abwehrrecht der Vergabestelle, nachdem Submissionsabreden bereits festgestellt wurden oder ein konkreter Verdacht dafür vorlag. 153

---

<sup>158</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter D.II.1.5.

#### 5.4. Freihändige Vergabe (unabhängig vom Auftragswert)

- 154 In Umsetzung des GPA und der IVöB sah Art. 3 lit. b SubV zudem bereits in der damaligen Fassung von 2004 vor, dass ein Auftrag im freihändigen Verfahren unabhängig vom Auftragswert vergeben werden konnte, wenn im offenen, selektiven oder Einladungsverfahren Angebote eingereicht wurden, die aufeinander abgestimmt waren oder die nicht den wesentlichen Anforderungen der Ausschreibung entsprachen.
- 155 Wie bereits oben ausgeführt, konnte allerdings auch daraus keine Pflicht zur Prävention oder zur aktiven Suche nach Submissionsabreden abgeleitet werden.

### 6. Kartellgesetz

#### 6.1. Kartellgesetz 1995

- 156 Im Jahr 1995 wurde ein neues Kartellgesetz (Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen vom 6. Oktober 1995, KG)<sup>159</sup> erlassen, welches einen grundlegenden Wandel im schweizerischen Wettbewerbsrecht darstellte. Es trat am 17. Juni 1996 in Kraft.
- 157 Das bis dahin geltende Kartellgesetz von 1985 zielte nicht darauf ab, Kartelle zu bekämpfen, sondern solche aufgrund gesamtwirtschaftlicher Überlegungen vielmehr rechtfertigen zu können.<sup>160</sup> Daher sah das Kartellgesetz 1985 keine konkreten und aufgrund von unzähligen Rechtfertigungsgründen weitgehend unbestimmten Verhaltensnormen für Unternehmen vor. Wettbewerbsschädliche Verhalten konnten weder genau definiert werden, noch hätten sie praktikabel und effizient durchgesetzt werden können.<sup>161</sup> Hinzu kamen erhebliche verfahrensrechtliche Unzulänglichkeiten und mangelnde Verfügungskompetenzen der sogenannten Kartellkommission.<sup>162</sup>
- 158 Im Unterschied dazu sollte das revidierte Kartellgesetz von 6. Oktober 1995 nur noch dem Schutz des wirksamen Wettbewerbs dienen, indem volkswirtschaftlich schädliche

---

<sup>159</sup> KG; SR 251

<sup>160</sup> Von Büren/Marbach, Immaterialgüter- und Wettbewerbsrecht, Rz. 1360 f.

<sup>161</sup> BBl 1995 I 468, Botschaft zu einem Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen, S. 485

<sup>162</sup> BBl 1995 I 468, Botschaft zu einem Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen, S. 486 f.

Auswirkungen von Kartellen und anderen Wettbewerbsbeschränkungen verhindert werden. Das Kartellgesetz normierte dafür drei Bereiche:

- Verbot unzulässiger Wettbewerbsabreden
- Verbot unzulässiger Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen
- Präventive Kontrolle geplanter Unternehmenszusammenschlüsse

Zwar wurden mit der Revision des Kartellgesetzes sowohl die materiell-rechtlichen als auch die Bestimmungen zu den rechtsanwendenden Behörden und zum Verfahren neu ausgestaltet und damit erstmals Instrumente zur Bekämpfung von volkswirtschaftlich schädlichen Wettbewerbsbeschränkungen geschaffen. Gleichwohl fehlten aber geeignete Mittel zur direkten Sanktionierung von fehlbaren Wettbewerbsteilnehmern.<sup>163</sup> 159

## 6.2. Kartellgesetz 2004

Die WEKO konnte gestützt auf das Kartellgesetz von 1995 lediglich Sanktionen aussprechen, wenn eine von ihr bereits untersagte Abrede oder eine missbräuchliche Verhaltensweise weiter praktiziert wurde.<sup>164</sup> Dem Kartellgesetz fehlte deshalb sowohl die notwendige Durchschlagskraft als auch die präventive Wirkung zur Verhinderung von Wettbewerbsbeschränkungen. Weil es in der Praxis deshalb nicht die gewünschte Wirksamkeit zeigte, wurde es einer erneuten Revision unterzogen. Diese trat am 1. April 2004 in Kraft.<sup>165</sup> 160

Mit der Revision des Kartellgesetzes und der Einführung von Art. 49a KG wurde schliesslich die Möglichkeit geschaffen, wettbewerbsbeschränkende Verhaltensweisen von Unternehmen direkt zu bestrafen. Zusätzlich wurde die sogenannte Bonusregel geschaffen, wonach auf eine Bestrafung ganz oder teilweise verzichtet werden kann, wenn das betroffene Unternehmen an der Aufdeckung oder Beseitigung der Wettbewerbsbeschränkung mitwirkt (Art. 49a Abs. 2 KG). Darüber hinaus wurde die WEKO mit Untersuchungskompetenzen ausgestattet, die zu einer wirksamen Anwendung des Kartellrechts verhelfen sollen. So kann die WEKO seit der Revision u.a. Hausdurchsuchungen anordnen und Beweisgegenstände sicherstellen (Art. 42 Abs. 2 KG). 161

---

<sup>163</sup> BBl 2001 2022 Botschaft über die Änderung des Kartellgesetzes vom 07.11.2001, S. 2027

<sup>164</sup> Im Gegensatz dazu konnten die Wettbewerbsbehörden in anderen Ländern bereits damals bei Feststellung von wettbewerbsbeschränkenden Verhaltensweisen direkte Sanktionen in Form von Geldbussen verfügen. Von Büren Roland / Marbach Eugen, Immaterialgüter- und Wettbewerbsrecht, 2. Aufl., 2002, Rz. 1600.

<sup>165</sup> BBl 2001 2022, Botschaft über die Änderung des Kartellgesetzes vom 07.11.2001, S. 2027

162 Die Bekämpfung und Sanktionierung von wettbewerbsschädlichen Verhaltensweisen gestützt auf das Kartellgesetz ist der WEKO vorbehalten. Darüber hinaus nimmt die WEKO Aufgaben in der Prävention und Information wahr. Für die Vergabestellen der öffentlichen Hand sieht das Kartellgesetz hingegen keine Pflichten in Sachen Prävention oder Erkennung und Bekämpfung von Submissionsabreden vor.

## **V. Abreden und ihre wirtschaftlichen Folgen**

### **1. Verbotene Wettbewerbsabreden**

163 Das Kartellgesetz 1995 definierte erstmals den Begriff der Wettbewerbsabrede in Art. 4 Abs. 1 KG 1995 und legte in Art. 5 KG 1995 fest, unter welchen Bedingungen solche Abreden unzulässig sind. Beide Gesetzesbestimmungen blieben bis heute unverändert.

Art. 4 Abs. 1 KG definiert Wettbewerbsabreden wie folgt:

*Als Wettbewerbsabreden gelten rechtlich erzwingbare oder nicht erzwingbare Vereinbarungen sowie aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen von Unternehmen gleicher oder verschiedener Marktstufen, die eine Wettbewerbsbeschränkung bezwecken oder bewirken.*

164 Wettbewerbsabreden sind nach Art. 5 Abs. 1 KG unzulässig, wenn sie den Wettbewerb auf einem Markt für bestimmte Waren oder Leistungen erheblich beeinträchtigen und sich nicht durch Gründe der wirtschaftlichen Effizienz rechtfertigen lassen, sowie wenn sie zur Beseitigung des wirksamen Wettbewerbs führen. Nach Art. 5 Abs. 3 KG wird die Beseitigung des wirksamen Wettbewerbs bei folgenden Abreden vermutet, sofern sie zwischen Unternehmen getroffen werden, die tatsächlich oder der Möglichkeit nach miteinander im Wettbewerb stehen: Abreden über die direkte oder indirekte Festsetzung von Preisen (lit. a), Abreden über die Einschränkung von Produktions-, Bezugs- oder Liefermengen (lit. b) und Abreden über die Aufteilung von Märkten nach Gebieten oder Geschäftspartnern (lit. c).

## 2. Schädliche Submissionsabreden

Submissionsabreden lassen sich als Abreden zwischen Wettbewerbern über ihr Eingabeverhalten bei privaten oder öffentlichen Ausschreibungen definieren mit dem Ziel, das Ergebnis der Ausschreibung zu beeinflussen.<sup>166</sup> 165

Die WEKO bezeichnete in der Medienmitteilung zu ihrem Entscheid «Engadin I» Submissionsabreden als klar schädlich für die Volkswirtschaft, weil sie zu überhöhten Ausgaben der öffentlichen Hand führen, was sich direkt oder indirekt auf die Steuerlast der Bevölkerung und der Wirtschaft auswirkt.<sup>167</sup> Submissionsabreden sind in der Regel mit Folgen wie höheren Preisen, Strukturhaltung sowie geringeren Effizienz- und Innovationsanreizen verbunden. Darüber hinaus mindern sie das Vertrauen der Öffentlichkeit in den Wettbewerb und untergraben die Vorteile eines auf Konkurrenz aufbauenden Marktes.<sup>168</sup> So stellte die WEKO 2007 in ihrer Untersuchung betreffend Strassenbeläge im Tessin fest, dass die Offertpreise für Strassenbelagsarbeiten nach der Zeit des Kartells zwischenzeitlich durchschnittlich rund 30% tiefer lagen als während des Kartells.<sup>169</sup> 166

Bezüglich der festgestellten Submissionsabsprachen im Unterengadin gab die WEKO an, dass das geschätzte Bauvolumen, über welches die Bauunternehmen wettbewerbsrelevante Informationen ausgetauscht haben und welches vor allem öffentliche Bauherren betraf, 100 Mio. deutlich übersteige, der allfällige Schaden für die Bauherren aber nicht berechnet worden sei.<sup>170</sup> Daher bleibt unklar, in welchem Ausmass die Submissionsabreden der Bauunternehmen im Unterengadin die öffentliche Hand im Kanton Graubünden geschädigt haben. Keine Aussage zur Schadenssumme, weil nicht Untersuchungsgegenstand, machte die WEKO auch im Kontext der vorgefundenen Submissionsabreden im Strassenbaukartell. Gemäss WEKO habe das geschätzte Bauvolumen bei den dort erfolgten Absprachen aber mindestens CHF 190 Mio. betragen.<sup>171</sup> 167

---

<sup>166</sup> Tschudin Michael, Bau-Kartellrecht: wie die Dinge stehen, in Schweizerische Baurechtstagung...für alle, die bauen. Freiburg 2019, S. 219

<sup>167</sup> Presserohstoff: WEKO-Entscheide «Engadin I» vom 26.04.2018, act. 11.2.19

<sup>168</sup> OECD, Leitfaden zur Bekämpfung von Angebotsabsprachen im öffentlichen Beschaffungswesen 2009, act. 11.2.10

<sup>169</sup> Vgl. Verfügung der WEKO vom 19.11.2007, RPW 2008/1, S. 85 ff., act. 2.9.21

<sup>170</sup> Presserohstoff: WEKO-Entscheide «Engadin I» vom 26.04.2018, act. 11.2.19

<sup>171</sup> Presserohstoff: WEKO-Entscheide «Strassenbau» und «Engadin II» vom 03.09.2019, act. 11.2.16

### 3. Submissionsabreden in Form einer Gesamtabrede

- 168 Eine Gesamtabrede wird als sogenannte Rahmenwettbewerbsabrede verstanden, welche nach dem Willen der involvierten Unternehmen im Sinne eines Gesamtplans eine Vielzahl von Einzelsubmissionsabreden umfasst. Wenn ein Plan nachgewiesen werden kann, dass die involvierten Bauunternehmen über eine gewisse Dauer mehrere Projekte aufteilen, werden die Submissionsabreden von der WEKO in einer sogenannten Gesamtabrede zusammengefasst. Die Beteiligung und die Umsetzung der einzelnen Submissionsabrede im Kontext einer Gesamtabrede muss dem einzelnen Unternehmen nach aktueller Position der WEKO nicht nachgewiesen werden, um es zu sanktionieren.<sup>172</sup>
- 169 Die WEKO stellte in ihrem Entscheid «Engadin I» im Kontext der Vorversammlungen eine Gesamtabrede fest. An dieser Gesamtabrede im Rahmen von Vorversammlungen waren neun Firmen beteiligt. Involviert war auch der GBV, wie später noch darzulegen ist.<sup>173</sup>

### VI. ARGE

- 170 Arbeitsgemeinschaften (ARGE) sind in der Regel zeitlich beschränkte bzw. auf ein einzelnes Projekt erfolgte Zusammenschlüsse voneinander unabhängige Unternehmen mit dem Ziel, das Vergabeprojekt gemeinsam durchzuführen.
- 171 ARGE können den Wettbewerb beleben, weil durch sie Unternehmen an Submissionen teilnehmen können, welche dies alleine nicht tun könnten. Deshalb wird in der Lehre vertreten, dass ARGE grundsätzlich keine Wettbewerbsabreden gemäss Art. 4 Abs. 1 KG darstellen. Anders ist die Situation einer ARGE zu beurteilen, in welcher sich Unternehmen zusammenschliessen, die auch alleine eingeben könnten. Hier ist nicht nur von einer Wettbewerbsabrede gemäss Art. 4 Abs. 1 KG auszugehen, sondern auch von einer Preis-

---

<sup>172</sup> Tschudin Michael, Bau-Kartellrecht: wie die Dinge stehen, in Schweizerische Baurechtstagung...für alle, die bauen. Freiburg 2019, S. 221

<sup>173</sup> Presserohstoff: WEKO-Entscheide «Engadin I» vom 26.04.2018, act. 11.2.19

abrede im Sinne von Art. 5 Abs. 3 lit. a KG. Als Faustregel wird in der Lehre vorgeschlagen, dass keine Wettbewerbsbeschränkung vorliegt, wenn die Anzahl der eingereichten Angebote durch die ARGE nicht reduziert wird.<sup>174</sup>

Nachdem die WEKO-Verfahren eingeleitet worden waren, hatte die Regierung zeitweise die Nichtzulassung von Arbeitsgemeinschaften (ARGE) bei kleineren Bauaufträgen verfügt, diese Massnahme später dann aber wieder aufgehoben, u.a. auch weil die Nichtzulassung von ARGE den Wettbewerb schwächen könnte.<sup>175</sup> 172

## VII. Wirksame und wirtschaftliche Verwendung der öffentlichen Mittel

Um die öffentliche Hand vor finanziell schädlichen Auswirkungen zu schützen, dürfen Ausgaben nur getätigt werden, wenn sie nötig und tragbar sind. Für jedes Vorhaben ist eine möglichst wirksame und wirtschaftliche Lösung zu wählen (Art. 93 Abs. 1 KV GR). Das Gebot des wirtschaftlichen und wirksamen Einsatzes öffentlicher Mittel entfliesst dem Grundsatz der Effektivität und Effizienz staatlichen Handelns.<sup>176</sup> Dienststellen sind daher verpflichtet, die vorschriftsgemässe, sparsame und wirtschaftliche Verwendung ihrer Kredite und der ihnen anvertrauten Vermögenswerte sicherzustellen.<sup>177</sup> Werden Aufträge infolge von Submissionsabsprachen zu überhöhten Preisen vergeben, wird der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit öffentlicher Ausgaben nicht eingehalten. Die mit Vergaben öffentlicher Aufträge befassten Dienststellen dürfen demnach ihre Aufträge nicht an Anbieter mit überhöhten Preisen vergeben. 173

Stellen Vergabestellen überhöhte Preise infolge von Submissionsabreden fest und vergeben den Auftrag trotzdem an den entsprechenden Anbieter, verletzen diese demnach den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz bzw. die Bestimmungen des FHG und FHV (bzw. damals 174

---

<sup>174</sup> Vgl. Stüssi Frank/Lüthi Bendicht, Zulässige ARGE im Kartellrecht, BR/DC 4/2015, S. 206. Weiterführend dazu auch Thomi Roger, Meldepflicht Fusionskontrolle I, in: Schweizerisches Kartellrecht in der Praxis, zit. in Fn. 41, Rz. 39; Tschudin Michael, Bau-Kartellrecht: wie die Dinge stehen, in Schweizerische Baurechtstagung...für alle, die bauen. Freiburg 2019, S. 224 f.

<sup>175</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter I.I.2.

<sup>176</sup> Vgl. dazu auch Art. 31 Abs. 3, 43 Abs. 2, 77 und 78 KV GR; siehe dazu auch Art. 4 Abs. 1 des Finanzhaushaltsgesetzes des Kantons Graubünden, FHG; BR 710.100, Fassung vom 30. August 2007; vgl. auch Art. 5 FHG (Fassung vom 19.10.2011)

<sup>177</sup> Vgl. dazu auch Art. 50 lit. b der Verordnung über den kantonalen Finanzhaushalt, FHVO, BR 710.110, Fassung vom 1. September 2009

FHVO). Sind den Vergabestellen diese Umstände aber nicht bekannt, fällt die Beurteilung schwieriger aus. Gleichwohl stellt sich nach Meinung der PUK die Frage, inwiefern die Vergabestellen zur Prävention und zur aktiven Aufspürung von Submissionsabreden verpflichtet waren, um den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz einzuhalten. Zumindest Art. 50 lit. b FHVO sah bereits in der damaligen Fassung die erwähnte Pflicht für die Dienststellen vor. Streng betrachtet liesse sich darunter auch die Zurverfügungstellung geeigneter Mittel und Massnahmen zur Bekämpfung von Submissionsabreden, die zu überhöhten Preisen führen, subsumieren. Der Frage, ob die Submissionsabsprachen überhaupt zu überhöhten Preisen – und damit zu einem Schaden für den Kanton – geführt haben, wurde weiter unten versucht nachzugehen.<sup>178</sup>

### VIII. OECD-Richtlinien 2009

- 175 Im Februar 2009 veröffentlichte die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) einen Leitfaden zur Bekämpfung von Angebotsabsprachen im öffentlichen Beschaffungswesen.<sup>179, 180</sup> Darin macht die OECD Ausführungen zur Schädlichkeit und zur Funktionsweise von Submissionsabreden. Der Leitfaden der OECD enthält zudem zwei Checklisten. Mit der «Checkliste für die Gestaltung des Beschaffungsprozesses zur Reduzierung des Abspracherisikos» zeigt die OECD auf, welche Möglichkeiten Beschaffungsstellen haben, um effektiven Wettbewerb zu fördern und das Risiko von Absprachen hinsichtlich einer Angebotsabgabe bei Ausschreibungen im Vergabeverfahren zu mindern. Sie bezieht sich dabei vor allem auf eine wettbewerbsfördernde Gestaltung der Ausschreibung durch die Vergabestelle. Darüber hinaus empfiehlt die OECD die Durchführung von Weiterbildungen, um bei den Mitarbeitenden der Vergabestellen ein Bewusstsein für wettbewerbliche Probleme bei der Vergabe öffentlicher Ausschreibungen zu schaffen. Empfohlen werden zudem interne Verfahren, die Mitarbeitende ermutigen oder verpflichten, den Wettbewerbsbehörden verdächtige Erklärungen oder auffälliges Verhalten zu melden und ein entsprechendes Meldesystem einzurichten. Die OECD weist ausserdem darauf hin, dass Submissionsabreden sich in der Regel nicht am Ergebnis einer einzigen Ausschreibung erkennen lassen, weshalb eine Analyse mehrerer Vergabeverfahren über einen längeren Zeitraum eingeführt werden soll. In der zweiten

---

<sup>178</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter F.

<sup>179</sup> OECD, Leitfaden zur Bekämpfung von Angebotsabsprachen im öffentlichen Beschaffungswesen 2009, act. 11.2.10; abrufbar unter: [www.oecd.org/competition/guidelinesforfightingbidrigginginpublicprocurement.htm](http://www.oecd.org/competition/guidelinesforfightingbidrigginginpublicprocurement.htm), zuletzt besucht am 10.03.2021

<sup>180</sup> Im Jahr 2012 folgte dann die Veröffentlichung der «Recommendation on Fighting Bid Rigging in Public Procurement», abrufbar unter: [www.oecd.org/competition/oecdrecommendationonfightingbidrigginginpublicprocurement.htm](http://www.oecd.org/competition/oecdrecommendationonfightingbidrigginginpublicprocurement.htm), zuletzt besucht am 10.03.2021

«Checkliste zur Aufdeckung von Angebotsabsprachen im öffentlichen Beschaffungswesen» gibt die OECD eine Vielzahl von möglichen Hinweisen wie ungewöhnliche Angebote oder bestimmte Verhalten der Anbieter wieder, anhand welcher die Vergabestellen Submissionsabreden besser erkennen können.

Der Leitfaden der OECD äussert sich mithin eingehend zum Thema der Prävention und der Erkennung von Submissionsabreden. Da es sich bei diesem Leitfaden aber nur um Empfehlungen der OECD handelt, konnte daraus für die Mitarbeitenden von Vergabestellen im Kanton Graubünden noch keine Pflichten abgeleitet werden. Auch stellt sich darüber hinaus die Frage, ab wann und in welchem Ausmass die Vergabestellen den Inhalt des Leitfadens der OECD als allgemein anerkannte Regeln wahrgenommen haben und haben mussten, zumal er erst 2009 veröffentlicht wurde. Der damalige Chef Abteilung Strassenerhaltung und heutiger Chef TBA Graubünden, etwa erklärte, dass er erst ca. im Jahr 2013, im Rahmen der Arbeiten einer internen Projektgruppe des BVFD, Kenntnis vom Leitfaden der OECD erhalten habe.<sup>181</sup>

176

## **IX. Würdigung**

Die obigen Ausführungen machen deutlich, dass im Untersuchungszeitraum keine staatsvertraglichen, bundes- oder kantonsrechtlichen Bestimmungen vorlagen, welche den mit öffentlichen Beschaffungen betrauten Stellen eine Pflicht zur aktiven Suche nach wettbewerbsbeschränkenden Handlungen von Anbietern auferlegt hätten. Gleiches gilt auch hinsichtlich konkreter Präventionshandlungen in der damaligen Zeit. Ferner bestand auch keine Pflicht zur Meldung an die WEKO bei einem Verdacht auf wettbewerbsbeschränkende Handlungen. Die Bestimmungen beschränkten sich vielmehr auf Abwehrrechte der Vergabestelle, d.h. auf Handlungsmöglichkeiten wie Ausschlüsse und Widerrufe bei konkret eingegangenen Angeboten, bei welchen Wettbewerbsabreden getroffen wurden, unwahre Angaben gemacht wurden oder andere oben genannte Ausschlussgründe vorlagen.

177

Unbesehen dieser Rechtslage ist es eine andere Frage, inwiefern ein Handeln der Kantonsangestellten im Falle des Vorfindens von konkreten Verdachtsmomenten angezeigt

178

---

<sup>181</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 12.11.2020, Frage 76, act. 28.1.25.2

war. Gemäss Personalgesetz hatten (und haben) die Mitarbeitenden die öffentlichen Interessen zu wahren und alles zu unterlassen, was diese beeinträchtigt.<sup>182</sup> Zudem haben sie dazu beizutragen, dass der Leistungsauftrag des Kantons wirtschaftlich, zeitgerecht und in der erforderlichen Qualität erfüllt werden kann.<sup>183</sup>

179 Keiner weiteren Begründung bedarf es in Anbetracht dieser Verantwortung, dass Kantonsangestellte ihre Dienstpflichten schwer verletzt hätten, wenn sie wissentlich Submissionsabsprachen toleriert haben sollten. Haben Kantonsangestellte hingegen hinreichend konkrete Indizien in nicht nachvollziehbarer Weise ignoriert, verletzen sie nach Meinung der PUK ihre Dienst- bzw. Sorgfaltspflicht ebenfalls bereits mit Blick auf den oben erwähnten Wirtschaftlichkeitsgrundsatz. Anders formuliert erwuchs demnach aus diesen Dienstpflichten eine Pflicht der Vergabestellen, bei konkreten Hinweisen auf unzulässige Wettbewerbsbeschränkungen weitere Abklärungen bzw. Massnahmen zu treffen, auch wenn die Beurteilung solcher Vorgänge nicht in der originären Zuständigkeit der Beschaffungsstellen lag. Zweifelsohne ist dabei zu berücksichtigen, dass im Untersuchungszeitraum der Regierung und den Kantonsangestellten nicht das heutige Wissen zur Verfügung stand, wie es heute nach den zutage getretenen beiden Kartellen in Graubünden mit den jahrelang erfolgten systematischen Submissionsabsprachen der Fall ist.<sup>184</sup>

---

<sup>182</sup> Vgl. Art. 48 Abs. 1 Personalgesetz (PG); BR 170.400. Vor 2006 waren die Dienstpflichten in Art. 42 Abs. 1 und 2 der Personalverordnung von 1989 im Wesentlichen analog geregelt (persönliche Arbeitsleistung; Wahrung der Interessen des Gemeinwesens; ordnungsgemässe, gewissenhafte, wirtschaftliche und initiative Erfüllung der Aufgaben).

<sup>183</sup> Vgl. Art. 1. Abs. 2 Personalverordnung (PV); BR 170.410; vgl. ferner auch Art. 58 Abs. 1 PV (Allgemeine Dienstpflichten): «Die Mitarbeitenden erfüllen die ihnen übertragenen Aufgaben persönlich, zielgerichtet, gewissenhaft, wirtschaftlich und initiativ.»; unveränderter Wortlaut gemäss Fassung vom 12. Dezember 2006.

<sup>184</sup> Vgl. zum Sorgfaltsmassstab im Untersuchungszeitraum auch die Stellungnahme Submissionsjurist BVFD vom 14.04.2021, act. 33.2.32.1

## **D. Damalige Praxis mit Blick auf die Erkennung, Bekämpfung und Verhinderung von Submissionsabsprachen**

Die PUK hatte zu prüfen, ob der Kanton bzw. die Mitglieder der Regierung und kantonale Angestellte von den Kartellabsprachen und weiteren Praktiken im Tief- und Hochbau und anderen Bereichen Kenntnis hatten oder bei entsprechender Sorgfalt hätten Kenntnis haben müssen.<sup>185</sup> In diesem Zusammenhang stellte sich also die Frage, ob sie bei korrekter Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen und der internen Weisungen des BVFD oder des TBA sowie der darauf gestützten Praxis im Arbeitsalltag Submissionsabsprachen hätten feststellen, bekämpfen oder gar verhindern können. Um diese Frage beantworten zu können, musste zunächst untersucht werden, welche Mittel und Vorgaben, aber auch welches Wissen den Mitarbeitenden der Dienststellen, insbesondere dem TBA, zur damaligen Zeit zur Verfügung standen und wie sie damit im Rahmen der Auftragsvergaben umgegangen sind bzw. umzugehen hatten. 180

Nachfolgende Ausführungen sollen zunächst einen groben Überblick über das komplexe Verfahren geben. In einem weiteren Schritt soll die damalige Praxis anhand der damaligen Mittel und Massnahmen zur Erkennung und Verhinderung von Submissionsabsprachen beleuchtet werden. 181

### **I. Überblick über das Verfahren**

#### **1. Anwendbares Recht**

Ob das öffentliche Vergaberecht überhaupt zur Anwendung gelangt, hängt einerseits davon ab, ob der Auftraggeber dem subjektiven Geltungsbereich des Vergaberechts untersteht und andererseits, ob der Auftrag aufgrund seiner Art vom objektiven Geltungsbereich des Vergaberechts umfasst wird. Ob ein Auftraggeber vom Vergaberecht erfasst wird (subjektiver Geltungsbereich), bestimmt sich nach Art. 8 IVöB. Untergliedert wird dabei in einen von Staatsverträgen umfassten Bereich (sog. Staatsvertragsbereich) und einen nicht von Staatsverträgen umfassten Bereich (sog. Binnenmarktbereich). 182

Auftraggeber, die vom *Staatsvertragsbereich* erfasst sind: 183

- Kantone, Gemeinden sowie Einrichtungen des öffentlichen Rechts auf kantonaler und kommunaler Ebene, mit Ausnahme ihrer kommerziellen und industriellen Tätigkeiten (Art. 8 Abs. 1 lit. a IVöB)

---

<sup>185</sup> Vgl. dazu den Antrag GPK an den Grossen Rat betreffend Einsetzung einer PUK vom 30.05.2018, act. A.2.1.1.; abrufbar unter [www.pukbaukartell.ch](http://www.pukbaukartell.ch) → Dokumente

- Behörden und öffentliche Unternehmen sowie private Unternehmen mit ausschliesslichen oder besonderen Rechten in den Sektoren Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie Telekommunikation (Art. 8 Abs. 1 lit. c IVöB)

184 Zusätzlich zu den obengenannten sind folgende Auftraggeber vom *Binnenmarktbereich* erfasst:

- Andere Träger kantonaler oder kommunaler Aufgaben, mit Ausnahme derer kommerziellen oder industriellen Tätigkeiten (Art. 8 Abs. 2 lit. a IVöB)
- Auftraggeber, deren Objekte und Leistungen zu mehr als 50% der Gesamtkosten mit öffentlichen Geldern subventioniert werden (Art. 8 Abs. 2 lit. b IVöB)

185 Fällt der Auftraggeber unter keine der von Art. 8 IVöB genannten Subjekte, findet das öffentliche Vergaberecht keine Anwendung.

186 Für die Bestimmung der Auftragsart wird Art. 6 IVöB herangezogen (objektiver Geltungsbereich). Im Staatsvertragsbereich findet das öffentliche Vergaberecht insbesondere auf Bauaufträge über die Durchführung von Hoch- und Tiefbauarbeiten Anwendung.<sup>186</sup>

187 Vom Binnenmarktbereich hingegen werden alle Arten von Aufträgen erfasst, weshalb die Vergabestellen im Binnenmarktbereich alle Auftragsarten nach den Bestimmungen des öffentlichen Vergaberechts zu vergeben haben.

188 Wenn der objektive und der subjektive Geltungsbereich geklärt ist, definieren zusätzlich die sogenannten *Schwellenwerte*, ob ein Auftrag nach den Verfahren des Staatsvertrags- oder des Binnenmarktbereichs vergeben wird.

## 2. Verfahrensarten

189 Überschreitet die Auftragssumme einen vordefinierten Schwellenwert, finden für die Vergabe dieses Auftrags die Verfahren im Staatsvertragsbereich Anwendung. Die Schwellenwerte im Staatsvertragsbereich betragen nach Art. 7 Abs. 1 IVöB (mit Verweis auf Anhang 1):

---

<sup>186</sup> Vgl. Art. 6 Abs. 1 lit. a IVöB. Darüber hinaus gilt das öffentliche Vergaberecht auch für Lieferaufträge über die Beschaffung beweglicher Güter, namentlich durch Kauf, Leasing, Miete, Pacht oder Mietkauf (Art. 6 Abs. 1 lit. b IVöB) und Dienstleistungsaufträge (Art. 6 Abs. 1 lit. c IVöB).

Auftraggeber/ Auftraggeberin	Auftragswert CHF		
	Bauarbeiten (Gesamtwert)	Lieferungen	Dienstleistungen
<b>Kantone</b>	8'700'000	350'000	350'000
<b>Behörden und öffentliche Unternehmen in den Sektoren Wasser, Energie, Verkehr und Telekommunikation</b>	8'700'000	700'000	700'000
<b>Gemeinden/Bezirke</b>	8'700'000	350'000	350'000

Unterhalb dieser Schwellenwerte kommen die Verfahren im Binnenmarktbereich zur Anwendung. 190

Die Festlegung des Verfahrens richtet sich nach dem Auftragswert. Das öffentliche Vergaberecht sieht vier verschiedene Verfahrensarten vor: 191

- das offene Verfahren
- das selektive Verfahren
- das Einladungsverfahren
- das freihändige Verfahren

Kommt das *offene Verfahren* zur Anwendung, muss der Auftraggeber den geplanten Auftrag öffentlich auf der Online-Plattform [www.simap.ch](http://www.simap.ch) und im Amtsblatt des Kantons Graubünden ausschreiben. Anschliessend können die Anbieter innert der vorgesehenen Angebotsfrist ihre Angebote einreichen.<sup>187</sup> 192

Das *selektive Verfahren* wird in zwei Phasen unterteilt. Es handelt sich aber ebenfalls um ein öffentliches Verfahren, d.h. der Auftrag muss öffentlich ausgeschrieben werden. In der ersten Phase können alle Anbieter einen Antrag auf Teilnahme an der Vergabe einreichen. Danach bestimmt der Auftraggeber anhand vorgängig festgelegter Eignungskriterien, welche Anbieter ein Angebot einreichen können.<sup>188</sup> 193

<sup>187</sup> Art. 12 Abs. 1 lit. a IVöB

<sup>188</sup> Art. 12 Abs. 1 lit. b IVöB

- 194 Das *Einladungsverfahren* sieht keine öffentliche Ausschreibung vor. Vielmehr darf der Auftraggeber eigenständig bestimmen, welche Anbieter zu einer Angebotsabgabe eingeladen werden.<sup>189</sup>
- 195 Beim *freihändigen Verfahren* erfolgt keine öffentliche Ausschreibung des Auftrags. Dieser wird vom Auftraggeber direkt an einen Anbieter erteilt.<sup>190</sup>
- 196 Im *Staatsvertragsbereich* stehen grundsätzlich nur das offene und selektive Verfahren zur Verfügung. Nur ausnahmsweise kann auch die freihändige Vergabe angewendet werden (Art. 12<sup>bis</sup> Abs. 1 IVöB). Im *Binnenmarktbereich* hingegen stehen alle vier Verfahrensarten zur Verfügung.
- 197 Der Auftraggeber entscheidet einzelfallbezogen, ob er jeweils das offene oder das selektive Verfahren anwendet. In der Regel wird das selektive Verfahren dann gewählt, wenn der Auftrag so anspruchsvoll ist, dass voraussichtlich jeweils nur eine beschränkte Anzahl von Anbietern in der Lage ist, diesen Auftrag aufgrund seiner Komplexität und der hohen Kosten auszuführen, oder wenn für einen bestimmten Auftrag mit einer zu grossen Anzahl von Anbietern gerechnet werden muss.<sup>191</sup>
- 198 Das freihändige Verfahren kann im Staatsvertragsbereich nur unter den gesetzlich abschliessend definierten Ausnahmetatbeständen angewendet werden (Art. 3 SubV). In Bezug auf die Thematik der Preisabsprachen ist Art. 3 Abs. 1 lit. b SubV relevant.<sup>192</sup> Danach kann das freihändige Verfahren unabhängig vom Auftragswert angewendet werden, wenn im offenen, selektiven oder Einladungsverfahren Angebote eingereicht werden, die aufeinander abgestimmt sind oder die nicht den wesentlichen Anforderungen der Ausschreibung entsprechen.
- 199 Das anzuwendende Verfahren im Binnenmarktbereich richtet sich anders als im Staatsvertragsbereich nach den Schwellenwerten gemäss Art. 7 Abs. 1<sup>bis</sup> IVöB (mit Verweis auf Anhang 2):

---

<sup>189</sup> Art. 12 Abs. 1 lit. b IVöB

<sup>190</sup> Art. 12 Abs. 1 lit. c IVöB

<sup>191</sup> Die Rechtsprechung sieht im selektiven Verfahren eine Begrenzung des Markts, die mit der Komplexität und dem Aufwand der Beschaffung zu begründen ist; VGer ZH, Entscheide VB.1998.00416 vom 16.04.1999, VB.1999.00385 vom 13.04.2010

<sup>192</sup> Der Wortlaut von Art. 3 Abs. 1 lit. b SubV ist seit der SubV 1998 unverändert geblieben.

Verfahrensarten	Lieferungen (Auftragswert CHF)	Dienstleistungen (Auftragswert CHF)	Bauarbeiten	
			Auftragswert (CHF)	
			Baunebenge- werbe	Bauhauptge- werbe
<b>Freihändige Vergabe</b>	unter 100'000	unter 150'000	unter 150'000	unter 300'000
<b>Einladungsver- fahren</b>	unter 250'000	unter 250'000	unter 250'000	unter 500'00
<b>offenes/selektives Verfahren</b>	ab 250'000	ab 250'000	ab 250'000	ab 500'000

Bereits bevor die IVöB für den Kanton Graubünden in Kraft trat, sah das kantonale Submissionsgesetz eigene Schwellenwerte vor. Nach Inkrafttreten der IVöB im Kanton Graubünden galten die Schwellenwerte von Art. 7 Abs. 1<sup>bis</sup> IVöB (mit Verweis auf Anhang 2) als Obergrenze. Art. 12<sup>bis</sup> Abs. 3 IVöB gab den Kantonen nämlich die Möglichkeit, in ihren Submissionsgesetzen für den nicht von Staatsverträgen erfassten Bereich tiefere Schwellenwerte vorzusehen. Der Kanton Graubünden hat diese Möglichkeit wahrgenommen und 2004 von der IVöB abweichende Schwellenwerte vorgesehen. 200

Die Schwellenwerte des Submissionsgesetzes des Kantons Graubünden aus dem Jahr 1998 wurden erstmals im Jahr 2004 (infolge des Inkrafttretens der IVöB) und ein zweites Mal im Jahr 2013 angepasst. Für das Bauhaupt- und Baunebengewerbe ergibt sich bezüglich Schwellenwerte folgende Übersicht: 201

Verfahrensarten	SubG	Baunebengewerbe (Auftragswert CHF)	Bauhauptgewerbe (Auftragswert CHF)
<b>Freihändiges Verfahren</b>	1998	unter 25'000	unter 50'000
	2004	unter 50'000	unter 100'000
	2013	unter 150'000	unter 300'000
<b>Einladungsverfahren</b>	1998	unter 100'000	unter 300'000
	2004	ab 50'000 bis 150'000	ab 100'000 bis 400'000
	2013	ab 150'000 bis 250'000	ab 300'000 bis 500'000
<b>offenes/selektives Verfahren</b>	1998	ab 100'000	ab 300'000
	2004	ab 150'000	ab 400'000
	2013	ab 250'000	ab 500'000

202 Jede Vergabestelle kann grundsätzlich für die Durchführung einer Vergabe auch jeweils ein «höheres» Verfahren anwenden, obwohl die Schwellenwerte dafür nach Art. 7 Abs. 1<sup>bis</sup> IVöB nicht erreicht sind. So kann der Auftraggeber z.B. für Aufträge, die im freihändigen Verfahren durchgeführt werden könnten, das offene Verfahren für anwendbar erklären.

203 Bei der Wahl zwischen dem offenen und dem selektiven Verfahren finden dieselben Kriterien wie im Staatsvertragsbereich Anwendung. Sind die Schwellenwerte, bis zu welchen das freihändige Verfahren noch möglich ist, überschritten, kann dasselbe unter den Voraussetzungen in Art. 3 SubV ausnahmsweise trotzdem angewendet werden. Solche Ausnahmen lassen sich bereits in den alten Submissionsgesetzen finden.

### **3. Verfahrensablauf**

204 Im Folgenden wurde der damalige Ablauf des vorgegebenen Vergabeverfahrens insbesondere im TBA beleuchtet und dabei auf einzelne Aspekte eingegangen. Die PUK befragte dazu mehrere ehemalige und aktuelle Mitarbeitende des TBA, aber auch die beiden Leiter des HBA und des AWN.

205 Der Vergabeablauf stützte sich auf das «Handbuch öffentliches Beschaffungswesen» aus dem Jahr 2004. Die hier wiedergegebenen Abläufe im Untersuchungszeitraum blieben weitgehend unverändert und finden sich mit wenigen Abweichungen auch in der aktuell gültigen Version des Handbuches wieder.

#### **3.1. Budget**

206 Vor der Ausschreibung von Aufträgen durch die öffentliche Hand musste diese ihren Bedarf festlegen und mittels Budget definieren, für welche Projekte und Vorhaben Ausgaben geplant waren. Der Chef des TBA Graubünden führte anlässlich seiner Befragung vor der PUK aus, dass Ausgangspunkt jeder Vergabe grundsätzlich das Budget sei, wobei zwischen Kantonsbudget und internem Budget des TBA unterschieden werde. Das Budget des TBA sei detaillierter.<sup>193</sup> Wenn das Kantonsbudget genehmigt worden sei, sei es zwecks Arbeitsvorbereitung in die Linie und dort je nach Phase in die Zuständigkeit des Bauleiters oder Projektleiters gegangen. Wenn es der Bauleiter gewesen sei, dann

---

<sup>193</sup> Vgl. dazu die weiteren Ausführungen unter E.I.1.2.

habe er sich der Sache angenommen, das Leistungsverzeichnis erstellt und die Ausschreibung vorbereitet.<sup>194</sup>

### 3.2. Wahl des Verfahrens

Der ehemalige Mitarbeiter des TBA Bezirk 1 Chur und heutiger Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA, erklärte gegenüber der PUK, dass aufgrund einer Weisung des TBA<sup>195</sup> sämtliche Aufträge über CHF 50'000 offen vergeben werden mussten. Unter diesem Schwellenwert, bei Aufträgen zwischen CHF 20'000 bis 50'000, sei jeweils freihändig vergeben worden, wobei man mindestens drei Anbieter habe anfragen müssen. Unter CHF 20'000 habe man ab Preisliste oder Verbandstarif vergeben können. Die Anwendung des Einladungsverfahrens sei deshalb eigentlich die Ausnahme gewesen.<sup>196</sup> 207

Die Vorgabe, mindestens drei Anbieter anzufragen, geht auch aus der nachfolgend zu erläuternden Weisung «4250 Submissionswesen» aus dem Jahr 2005 hervor, nach welcher man bei freihändigen Verfahren bei einem Auftragswert über CHF 20'000 in der Regel drei Preisanfragen oder Leistungsangebote einzuholen hatte. Vergaben bis CHF 20'000 konnten anhand von Preislisten, Katalogen, Regietarif oder ähnlichen Aufträgen erfolgen.<sup>197</sup> 208

### 3.3. Ausarbeitung der Ausschreibungsunterlagen

Bei der Erstellung von Ausschreibungsunterlagen zog das TBA insbesondere bei komplexen Vorhaben und grossen Bauprojekten häufig externe Fachleute bei, welche vor allem für die Leistungsbeschreibungen, die technischen Spezifikationen und den Kostenvoranschlag verantwortlich waren. Der pensionierte Chef des TBA Graubünden bestätigte auf 209

---

<sup>194</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 12.11.2020, Frage 12, act. 28.1.25.2

<sup>195</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter D.II.1.2.

<sup>196</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Mitarbeiter TBA Bezirk 1 Chur und heutiger Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA vom 23.06.2020, Frage 20, act. 28.1.10.1

<sup>197</sup> Weisung «4250 Submissionswesen» vom 18.09.2005, Ziff. 4.2.3, act. 28.1.7.2.7. Bis dahin sah die Weisung «4250 Submissionswesen» aus dem Jahr 2001 vor, dass der Schwellenwert für die freihändige Vergabe und die Vergabe anhand von Preislisten, Katalogen, Regeltarif oder ähnlichen Aufträgen CHF 10'000 betrug. Ausserdem war für die freihändige Vergabe noch das Einholen von zwei Preisanfragen oder Leistungsangeboten vorgesehen; vgl. Weisung «4250 Submissionswesen» vom 18.09.2001, Ziff. 4.2.4, act. 28.1.7.2.5

Nachfrage, dass es im Wesentlichen von der Grösse des Projekts abgehangen habe, ob die Ausschreibungen vom TBA selbst erstellt wurden oder ob damit ein Ingenieur- oder Architekturbüro beauftragt wurde. Kleinere Ausschreibungen habe das TBA häufig selbst erstellt, grössere seien einem Ingenieurbüro in Auftrag gegeben worden.<sup>198</sup> Auch im HBA wurden gemäss Aussagen des Chefs des HBA, alle mittleren und grossen Projekte an externe Planer vergeben.<sup>199</sup>

### **3.4. Kostenvoranschlag (KV)**

210 Vor der Ausschreibung eines Auftrags wurde jeweils ein Kostenvoranschlag erstellt. Beim Kostenvoranschlag handelt es sich um eine Prognose des Architekten oder Ingenieurs aufgrund seiner detaillierten Kalkulation, die den Bauherrn über die zu erwartenden Baukosten informiert.<sup>200</sup> Für den Kanton als Bauherrn war der Kostenvoranschlag bei der Prüfung der eingegangenen Offerten die zentrale Vergleichs- und Entscheidungsgrundlage.

### **3.5. Ausschreibung**

211 Mit der Ausschreibung und den dazugehörigen Unterlagen legte die Vergabestelle die wichtigsten Grundlagen für das Vergabeverfahren und den anschliessenden Vertragsabschluss fest. Die den Anbietern zur Verfügung gestellten Ausschreibungsunterlagen mussten daher alle Angaben enthalten, die für sie notwendig waren, um entsprechend aussagekräftige, überprüfbare und vergleichbare Angebote einreichen zu können.<sup>201</sup> Beim offenen und selektiven Verfahren wurde ein Auftrag wie erwähnt im Kantonsamtsblatt und im sogenannten Simap ausgeschrieben. Damit konnte für alle Interessenten gewährleistet werden, dem Kanton ein Angebot unterbreiten zu können.<sup>202</sup>

212 Zu dieser Thematik führte der ehemalige Leiter Strassenbaulabor des TBA gegenüber der PUK aus, dass es üblich gewesen sei, die Arbeiten jeweils im Frühling auszuschreiben.<sup>203</sup>

---

<sup>198</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Graubünden vom 30.10.2020, Frage 11, act. 28.1.21.2.1

<sup>199</sup> Protokoll Befragung Chef HBA vom 11.09.2020, Frage, 16, act. 28.1.18.3

<sup>200</sup> Vgl. dazu Art. 4.2.5 SIA-Ordnung 102, act. 28.1.4.3.3

<sup>201</sup> Handbuch öffentliches Beschaffungswesen 2004, Kap. 8.1

<sup>202</sup> Handbuch öffentliches Beschaffungswesen 2004, Kap. 6.1; Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden vom 12.11.2020, Frage 12, act. 28.1.25.2

<sup>203</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Leiter Strassenbaulabor TBA vom 02.06.2020, Frage 27, act. 28.1.13.1

Dies liege vermutlich daran, dass die Bausaison kurz sei, d.h. im Sommer müsse gebaut und im Herbst abgerechnet werden.<sup>204</sup>

Der Chef des TBA Graubünden führte dazu anlässlich der Befragung vor der PUK aus, dass nicht alle Arbeiten gleichzeitig, sondern paketweise ausgeschrieben worden seien.<sup>205</sup> Weshalb dies so gehandhabt worden sei, könne er nicht sagen. Dies sei bereits zum Zeitpunkt seines Eintritts in das TBA Standard gewesen und er habe angenommen, dass sich diese Praxis bewährt hatte. Ihm sei nicht bewusst, dass diese Thematik je unter dem Blickpunkt von Submissionsabsprachen diskutiert worden sei.<sup>206</sup> 213

Der pensionierte Mitarbeiter 1 des TBA Bezirk 4 Scuol, erklärte zu diesem Thema, dass die Aufträge «in mehreren Tranchen» ausgeschrieben worden seien. Es habe aber auch Ausschreibungen gegeben, welche alleine publiziert worden seien. Dieses Vorgehen sei schon immer so vorgegeben und die Gründe dafür seien folgende gewesen: Fristen, Kapazität, Klima, Logistik und Ressourcen. In Bezug auf Preisabsprachen seien aber keine besonderen oder zusätzlichen Befürchtungen vorhanden gewesen, da bei allen Ausschreibungsvarianten das Risiko von Absprachen bestehen würde.<sup>207</sup> 214

### 3.6. Begehung

Sofern im Einzelfall die Art und Komplexität des Auftrags eine Begehung erforderte, konnte der Auftraggeber eine Teilnahme der Anbieter an der Begehung für obligatorisch erklären. In der Ausschreibung war der genaue Ort und Zeitpunkt der Begehung bekannt zu geben und ausdrücklich auf das Teilnahme-Obligatorium hinzuweisen.<sup>208</sup> Der Sinn hinter den Begehungen war, dass sich die einzelnen Anbieter bei einem Bauauftrag ein klares Bild über die besonders schwierigen topographischen oder geologischen Verhältnisse machen sollten, oder wenn an Ort und Stelle spezifische Auflagen gemacht oder entscheidende Hinweise für die späteren Arbeitsausführungen angebracht werden mussten. 215

Neben den obligatorischen Begehungen, die auch heute noch vom Auftraggeber vorgegeben werden können, berichteten mehrere befragte Personen, dass in den Vergabeverfahren des TBA auch sogenannte fakultative Begehungen üblich gewesen seien. 216

---

<sup>204</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Leiter Strassenbaulabor TBA vom 02.06.2020, Frage 27, act. 28.1.13.1

<sup>205</sup> Protokoll Chef TBA Graubünden vom 12.11.2020, Frage 28, act. 28.1.25.2

<sup>206</sup> Protokoll Chef TBA Graubünden vom 12.11.2020, Frage 29, act. 28.1.25.2

<sup>207</sup> Schriftliche Auskunft pensionierter Mitarbeiter 1 TBA Bezirk 4 Scuol vom 27.01.2021, act. 28.1.27.2

<sup>208</sup> Handbuch öffentliches Beschaffungswesen 2004, Kap. 8.14

- 217 So erklärte der ehemalige Mitarbeiter des TBA Bezirk 1 Chur gegenüber der PUK, dass die Durchführung von fakultativen Begehungen früher der Standard gewesen sei. Anlässlich der Begehungen habe man die Devis präsentiert oder sie z.T. vor Ort sogar abgegeben. Ebenso habe man früher die Teilnehmerliste kopiert und abgegeben. Mit den fakultativen Begehungen habe das TBA später aufgehört. Es seien nur noch obligatorische Begehungen durchgeführt worden, welche dann aber eher Ausnahmen dargestellt hätten.<sup>209</sup> Auch der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol bestätigte gegenüber der PUK, dass früher fakultative Begehungen durchgeführt worden seien, worauf mittlerweile verzichtet werde.<sup>210</sup> Ebenso berichtete der Chef des TBA Graubünden anlässlich der Befragung in der AU von den fakultativen Begehungen und erklärte, dass dabei die Projekte vorgestellt worden seien. Die fakultativen Begehungen seien später aber abgeschafft worden.<sup>211</sup> Zu den Begehungen führte der pensionierte Mitarbeiter 2 des TBA Bezirk 4 Scuol in der Befragung der AU übereinstimmend aus, dass jeweils anfangs Jahr auf dem TBA eine Begehung stattgefunden habe, an welcher man über geplante Bauprojekte informierte. Ausserdem seien Begehungstermine jeweils mit der Ausschreibung bekannt gegeben und im Amtsblatt publiziert worden. Die Begehungen seien immer für mehrere Projekte gleichzeitig gemacht worden.<sup>212</sup>
- 218 Bauunternehmer A, der damalige Geschäftsführer der Firma A und als solcher eine an den Submissionsabsprachen im Unterengadin beteiligte Person, bestätigte in der Befragung der AU, dass es für alle Arbeiten früher Begehungen vor Ort und beim Amt gegeben habe. Dort sei alles im Detail präsentiert worden und so habe man als Unternehmer sehen können, wer sonst noch an den Aufträgen interessiert gewesen sei.<sup>213</sup>
- 219 Im Rahmen eines BVFD internen Projekts zur Erkennung von Submissionsabsprachen und zur Vermeidung von Baubeschaffungen zu marktüberhöhten Preisen im Jahr 2013 wurde der Vorschlag formuliert, auf die Durchführung von fakultativen Begehungen in

---

<sup>209</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Mitarbeiter TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 34, act. 28.1.10.1

<sup>210</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 80, act. 28.1.7.1

<sup>211</sup> Protokoll Befragung AU Chef TBA Graubünden vom 13.11.2018, Zeilen 518 ff, act. 12.1.2.3

<sup>212</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter 2 TBA Bezirk 4 Scuol vom 14.06.2019, Zeilen 463 ff., act. 12.1.2.13.1

<sup>213</sup> Protokoll Befragung AU Bauunternehmer A. vom 17.06.2019, Zeilen 364 ff., act. 12.1.2.11

den Vergabeprozessen des TBA, HBA und AWN zu verzichten. Diese Massnahme wurde in der Folge dann so auch umgesetzt.<sup>214</sup>

### 3.7. Offertöffnung

Die im Rahmen eines offenen oder selektiven Submissionsverfahrens eingehenden Angebote blieben bis zum festgelegten Öffnungstermin, der sogenannten Offertöffnung, verschlossen. Die eigentliche Offertöffnung fand zentral beim TBA Graubünden in Chur statt.<sup>215</sup> Den Anbietern stand es frei, an der Offertöffnung anwesend zu sein und sich Notizen zu machen. Die Vergabebehörde gab anlässlich der Öffnung der Eingaben lediglich den Namen der Anbieter, die Gesamtpreise der einzelnen Angebote sowie die Einreichung allfälliger Angebotsvarianten oder Teilangebote bekannt. Im Rahmen der Offertöffnung wurde weder eine Prüfung noch eine Bereinigung der Angebote vorgenommen. Das TBA musste sich somit noch nicht zur Frage der Vollständigkeit und Ungültigkeit einzelner Angebote äussern. Über die Öffnung der Angebote erstellte der Auftraggeber ein Protokoll. Die Offertöffnung diente hauptsächlich dazu, das Vergabeverfahren transparent zu gestalten.<sup>216</sup> Bei der freihändigen Vergabe fand dagegen keine öffentliche Offertöffnung statt. Dort konnten die eingereichten Angebote laufend entgegengenommen werden. Im HBA lief dieser Prozess sehr ähnlich ab.<sup>217</sup>

### 3.8. Offertprüfung

Nach der Offertöffnung in der Zentralverwaltung TBA in Chur wurden die Offerten in einem weiteren Schritt durch den Bauleiter des jeweiligen Bezirks-TBA in formeller und

---

<sup>214</sup> Massnahmen zur Erkennung von Submissionsabsprachen, Bericht betreffend das Projekt «Überprüfung der internen Kontrollinstrumente zur Erkennung von Submissionsabsprachen und zur Vermeidung von Baubeschaffungen zu marktüberhöhten Preisen» vom 11. Dezember 2014, act. 2.9.4; vgl. dazu auch die Ausführungen unter I.II.1.

<sup>215</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden vom 12.11.2020, Frage 12, act. 28.1.25.2

<sup>216</sup> Handbuch öffentliches Beschaffungswesen 2004, Kap. 10

<sup>217</sup> So führte der Chef HBA anlässlich seiner Befragung vor der PUK aus, dass die Angebote nach der Einreichung geprüft würden, in dem man sie formell nach Rechenfehler sichtete. Es werde dann eine Reihenfolge der Offerten gemacht und andere Kriterien der Vergabe geprüft. Den Zuschlag erhalte jeweils nicht einfach das billigste Angebot, sondern das wirtschaftlich günstigste. Über den Preis hinaus gebe mindestens noch ein weiteres Kriterium den Ausschlag. Vgl. Protokoll Befragung Chef HBA vom 11.09.2020, Frage 12, act. 28.1.18.3

materieller Hinsicht kontrolliert.<sup>218</sup> Ebenso fand eine rechnerische Kontrolle statt, welche sich aber auf die Überprüfung offensichtlicher Rechnungsfehler beschränkte, denn eine materielle Änderung der Offerte war nach der Offertöffnung nicht mehr möglich.<sup>219</sup> Weiter wurden die Angebote auf die Eignungs- und Zuschlagskriterien hin überprüft, wobei gemäss Angaben des pensionierten Chef des TBA Graubünden und des Chefs des TBA Graubünden die Kriterien Preis, Termin und Qualität besonders gewichtet wurden.<sup>220</sup> Demgegenüber kritisierte ein befragter Mitarbeiter eines Bezirks-TBA, dass der Preis in Tat und Wahrheit praktisch das einzige Zuschlagskriterium gewesen sei, obwohl die Kriterien Qualität und Termin ebenfalls zu berücksichtigen gewesen wären.<sup>221</sup>

- 222 Der zuständige Bauleiter füllte anschliessend das Formular «Offertkontrolle» aus und übergab dieses dem Oberbauleiter.<sup>222</sup>
- 223 Der zuständige Bauleiter war im Folgenden bereits damals verpflichtet, zur Verifizierung der Angebote in der Regel von den drei erstrangierten Anbietern drei bis vier Preisanalysen von massgebenden Positionen einzuholen und offene Fragen zu bereinigen.<sup>223</sup> Nach dieser Prüfung füllte der Bauleiter das Formular «Offertkontrolle» aus und übergab dieses dem Oberbauleiter.<sup>224</sup>

---

<sup>218</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden vom 12.11.2020, Frage 12, act. 28.1.25.2

<sup>219</sup> Handbuch öffentliches Beschaffungswesen 2004, Kap. 11.2; Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden vom 12.11.2020, Frage 12, act. 28.1.25.2

<sup>220</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden vom 12.11.2020, Frage 12, act. 28.1.25.2; Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Graubünden vom 30.10.2020, Frage 11, act. 28.1.21.2.1

<sup>221</sup> Protokoll Befragung A. vom 15.05.2020, Frage 51, act. 28.1.5.6; gemäss der Stellungnahme von pensionierter Chef TBA Graubünden vom 12. April 2021 hängt dies damit zusammen, dass ein überwiegender Teil der ausgeschriebenen Arbeiten grundsätzlich durch alle jeweils offerierenden Unternehmungen ausgeführt werden können und deshalb Differenzen bezüglich Qualitäts- und Terminangaben nur in seltenen Fällen ausschlaggebend sind, vgl. Stellungnahme pensionierter Chef TBA Graubünden vom 12.04.2021, act. 33.2.22

<sup>222</sup> Weisung «4250 Submissionswesen» 2001, act. 28.1.7.2.5

<sup>223</sup> Weisung «4250 Submissionswesen» 2001, act. 28.1.7.2.5

<sup>224</sup> Im internen Projekt des BVFD zur Erkennung von Submissionsabsprachen und zur Vermeidung von Baubeschaffungen zu marktüberhöhten Preisen aus dem Jahr 2013 wurde eine Checkliste erarbeitet, welche der Erkennung von Preisabsprachen dienen sollte. Die Dienststellen im BVFD haben die Checkliste bereits ab dem Jahr 2014 angewandt. Mit Beschluss der Regierung vom 5. Juli 2016 wurden dann sämtliche Beschaffungsstellen der Kantonsverwaltung angewiesen, bei Beschaffungen mit einem Auftragswert ab CHF

Gemäss Angaben des Chefs des TBA Graubünden habe der zuständige Bauleiter bereits damals auf seinen Vorgesetzten zugehen müssen, wenn bei dieser Prüfung Auffälligkeiten entdeckt worden seien. Wenn auf dieser Stufe die Angelegenheit nicht bereinigt werden konnte, habe er an den nächsthöheren Vorgesetzten oder an den Submissionsverantwortlichen gelangen müssen, um die Gültigkeit resp. Ungültigkeit der Offerte zu klären, allenfalls in Rücksprache mit dem Submissionsjuristen des BVFD.<sup>225</sup> 224

### 3.9. Vergabeentscheid

Anschliessend erfolgte die Offertbeurteilung. Dafür ermittelte man aufgrund der im Offertformular aufgeführten Zuschlagskriterien das wirtschaftlich günstigste Angebot. Gestützt auf eine bereinigte Offertzusammenstellung, welche sowohl alle Offertsummen rangiert mit %-Differenz zum günstigsten Angebot als auch die Bewertungstabelle der Zuschlagskriterien mit der Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots enthielt, erfolgte schliesslich der Vergabeentscheid. Die Zuständigkeit für den Vergabeentscheid richtete sich nach der Auftragssumme und ergab sich aus der Finanzkompetenz resp. Ausgabenkompetenz beim TBA, welche sich über die Jahre geändert hat.<sup>226</sup> 225

## 4. Vergabeverfahren im HBA und AWN

Im HBA habe sich der Ablauf ebenfalls sehr ähnlich gestaltet, führte der Chef des HBA in der Befragung vor der PUK aus. Im HBA sei nach der Zusammenstellung der Offerten jeweils ein Vergabeantrag ausgearbeitet worden, welcher je nach Vergabekompetenz an die zuständige Stelle übermittelt worden sei. Im Bereich der Vergabekompetenz des HBA, d.h. bis CHF 50'000, sei kein Vergabeantrag erstellt worden, weil man habe freihändig vergeben können. Allerdings habe es auch dann eine Zusammenstellung gegeben, welche sich zum wirtschaftlich günstigsten Angebot geäussert habe. Auf Basis dieser Zusammenstellung sei dann ein entsprechender Vertrag ausgearbeitet worden.<sup>227</sup> 226

---

20'000 diese Checkliste anzuwenden. Unterhalb dieses Auftragswerts sollte bzw. soll die Überprüfung anhand der Checkliste mindestens stichprobeweise durchgeführt werden. Vgl. dazu weitere Ausführungen unter I.II.2.

<sup>225</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden vom 12.11.2020, Frage 12, act. 28.1.25.2; Weisung «4250 Submissionswesen» 2001, act. 28.1.7.2.5

<sup>226</sup> Weisung «4250 Submissionswesen» 2001, act. 28.1.7.2.5

<sup>227</sup> Protokoll Befragung Chef HBA vom 11.09.2020, Frage 12, act. 28.1.18.3

227 Zum Vergabeverfahren im AWN äusserte sich, der pensionierte Chef des AWN, gegenüber der PUK anlässlich seiner Befragung und zeigte die Unterschiede des Vergabeverfahrens zu den anderen Dienststellen des damaligen BVFD auf. So erklärte er, dass das AWN bei den meisten Projekten nicht als Bauherrin auftrete, sondern in einer Beratungsfunktion für die Gemeinde tätig sei, da die Verantwortung für die Abwicklung der Submission bei der Gemeinde liege. Vor allem in Bezug auf Naturgefahren habe es aber auch Situationen gegeben, in welchen man schnell und ohne Submissionsverfahren handeln müssen, weil man Aufträge innert kürzester Zeit vergeben müssen und submissionsrechtliche Termine nicht hätten eingehalten werden können. Man habe aber engen Kontakt mit der Finanzkontrolle gehabt und im Nachgang sei die Situation mit dieser jeweils nochmals besprochen worden, d.h. man habe geprüft, ob alles korrekt abgelaufen sei.<sup>228</sup>

## 5. Würdigung

228 Es lässt sich festhalten, dass das öffentliche Beschaffungsrecht komplex, die rechtlichen Vorgaben äusserst detailliert sind. Anhand des Auftraggebers (subjektiver Geltungsbereich), der Auftragsart (objektiver Geltungsbereich) sowie der in der IVöB und im kantonalen Submissionsgesetz definierten Schwellenwerte ist zu eruieren, welche der vier möglichen Verfahrensarten zur Anwendung gelangt bzw. gewählt werden dürfen. Wichtig im vorliegenden Zusammenhang ist Art. 3 SubV, welcher in bestimmten Fällen – namentlich, wenn im offenen, selektiven oder Einladungsverfahren Angebote eingereicht werden, die aufeinander abgestimmt sind oder die nicht den wesentlichen Anforderungen der Ausschreibung entsprechen – unabhängig vom Auftragswert die Vergabe im freihändigen Verfahren zulässt. Schliesslich ist es zulässig, ein jeweils «strengeres» Verfahren anzuwenden, obwohl der entsprechende Schwellenwert nicht erreicht ist. Im TBA galt die Weisung, dass Aufträge mit einem Auftragswert von über CHF 50'000 immer im offenen Verfahren vergeben werden mussten.<sup>229</sup> Bei tieferen Auftragswerten durfte das freihändige Verfahren angewendet werden, mit der – seit 2005 in einer Weisung des TBA<sup>230</sup> verankerten – Einschränkung, dass bei Auftragswerten ab CHF 20'000 Offerten von mindestens drei Anbietern eingeholt werden mussten. Auch im HBA wurde offenbar bei Auftragswerten von über CHF 50'000 nicht freihändig vergeben. Die einzelnen Verfahrensarten sind ebenfalls streng reglementiert, sei dies in der IVöB, in der kantonalen Submissionsgesetzgebung oder – im Kanton Graubünden – im Handbuch öffentliches Beschaffungswesen.

---

<sup>228</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef AWN vom 25.09.2020, Frage 11, act. 28.1.19.3

<sup>229</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter D.II.1.2

<sup>230</sup> Weisung «4250 Submissionswesen» vom 18.09.2005, Ziff. 4.2.3, act. 28.1.7.2.7

Aufgrund der strengen Vorgaben bei Vergaben insbesondere im offenen Verfahren sowie der zahlreichen Ausschreibungen war es im TBA üblich, insbesondere bei komplexen und grossen Bauvorhaben, für das Erstellen der Ausschreibungsunterlagen externe Fachleute, insbesondere Ingenieurbüros, beizuziehen. Das HBA zog gemäss Aussagen des Chefs des HBA bei mittleren und grossen Projekten ebenfalls externe Fachleute bei. Unklar blieb bei der Untersuchung, ob bzw. wie die Arbeiten der externen Fachleute, zu welchen auch das Erstellen des Kostenvoranschlags gehörte, überwacht wurden. Der PUK erscheint eine sorgfältige Auswahl und Überwachung der externen Fachleute wichtig, zumal diese durch das Erstellen der Kostenvoranschläge die effektiven Vergabepreise – zumindest längerfristig – wohl wesentlich beeinflussen konnten.

229

Erwähnenswert ist schliesslich, dass die Zuschlagskriterien zwar ebenfalls reglementiert, aber grundsätzlich divers sind. Der Chef des TBA Graubünden und der pensionierte Chef des TBA Graubünden gaben zu Protokoll, dass die Kriterien Preis, Termin und Qualität besonders gewichtet worden seien. Demgegenüber führte Hinweisgeber A. aus, in Tat und Wahrheit sei der Preis praktisch das einzige Zuschlagskriterium gewesen. Auf die Rolle des Preises wird später noch einzugehen sein.<sup>231</sup> An dieser Stelle ist lediglich darauf hinzuweisen, dass auch die PUK bei der Prüfung der ihr zahlreich vorgelegenen Offertöffnungsprotokolle die Erkenntnis gewann, dass stark auf den Preis fokussiert wurde und mit anderen Worten jeweils der Billigste den Zuschlag erhielt. Die Auswertung der im TBA erfolgten Arbeitsvergaben im Bauhauptgewerbe ab CHF 100'000 (Zeitraum vom 3. Juni 2005 bis 31. Dezember 2019)<sup>232</sup> durch die PUK ergab, dass im Kanton Graubünden nur gerade 1.25% (total 3'286 ausgewertete Vergaben) der Zuschlüsse nicht an den bei der Offertöffnung erstplatzierten Anbieter gingen, im Engadin sogar nur 1.17% (total 604 ausgewertete Vergaben). Es ist davon auszugehen, dass es sich beim im Zeitpunkt der Offertöffnung Erstplatzierten auch um den günstigsten Anbieter handelte, was wiederum den Schluss nahelegt, dass andere Zuschlagskriterien nur eine sehr untergeordnete Rolle spielten.<sup>233</sup> Die PUK geht davon aus, dass dies Submissionsabsprachen unter den Unternehmern möglicherweise begünstigte.

230

---

<sup>231</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter F.

<sup>232</sup> Vollständige Liste Datenexport VSTAT\_TBA 2004 bis 2019, act. 10.1.1.33.2

<sup>233</sup> Auswertung TBA-Aufträge 2005-2019, act. 10.1.1.34

## **II. Damalige Kontrollmittel und Massnahmen im Kontext von Submissionsab- sprachen**

### **1. Handlungsanweisungen im Handbuch öffentliches Beschaffungswesen**

231 Im Jahr 1999 wurde das «Handbuch öffentliches Beschaffungswesen» durch das BVFD eingeführt. Beim Handbuch handelt es sich um eine Hilfestellung für Vergabebehörden auf kantonaler und kommunaler Ebene im Sinne einer leicht verständlichen Übersicht. Es ist weder rechtsverbindlich noch dient es als juristischer Kommentar zum öffentlichen Beschaffungsrecht.<sup>234</sup> Es enthielt Erläuterungen und Empfehlungen zu allen Schritten eines Vergabeverfahrens.<sup>235</sup> Das Handbuch wurde so aufgebaut, dass die einzelnen Themen jeweils in einem sogenannten Loseblattsystem abgehandelt sind, so dass eine Anpassung des Handbuches flexibel möglich ist. Seither ist es mehrmals zu einer Anpassung des Handbuchs gekommen; in den Jahren 2001, 2004, 2005 und 2014.<sup>236</sup> Gemäss Aussage des Submissionsjuristen des BVFD sei der Kanton Graubünden einer der ersten Kantone in der Schweiz gewesen, der ein solches Handbuch zum Thema öffentliches Beschaffungswesen eingeführt habe.<sup>237</sup>

#### **1.1. Handbuch 1999 und 2004**

232 Das Handbuch aus dem Jahr 1999 äussert sich zum Thema der Absprachen bzw. zum funktionierenden Wettbewerb. Es hält in Ziff. 5.3 der damaligen Version fest, dass die vom Gesetzgeber vorgegebene Zielsetzung des wirksamen Wettbewerbs eine wichtige Voraussetzung für den effizienten Einsatz der öffentlichen Mittel darstellt.<sup>238</sup> Weiter hiess es, «ein wirksamer Wettbewerb bedeutet die freie Konkurrenz zwischen den Anbietern; d.h. dass einerseits die Anbieter untereinander keine Absprachen treffen und andererseits die Auftraggeber sicherstellen, dass der Wettbewerb nicht durch unterschiedliche Bedingungen verzerrt wird.» Zu wettbewerbsbehindernden Absprachen hielt es in Ziff. 12.1. h) weiter fest, dass Anbieter, die mit Mitkonkurrenten Abreden getroffen haben, die den

---

<sup>234</sup> Handbuch öffentliches Beschaffungswesen 1999, Ziff. 1.1

<sup>235</sup> Vgl. dazu die Aussage von pensionierter Mitarbeiter 2 TBA Bezirk 4 Scuol zum Handbuch: «Wir haben das Handbuch Submissionswesen. Das ist, würde ich sagen, idiotensicher.»; Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter 2 TBA Bezirk 4 Scuol vom 14.06.2019, Zeilen 208 f., act. 12.1.2.13.1

<sup>236</sup> Abrufbar unter: [www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/diem/ds/beschaffungswesen/handbuch/Sciten/Handbuch.aspx](http://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/diem/ds/beschaffungswesen/handbuch/Sciten/Handbuch.aspx), zuletzt besucht am 10.03.2021

<sup>237</sup> Protokoll Befragung Submissionsjurist BVFD vom 25.09.2020, Frage 32; act. 28.1.20.3

<sup>238</sup> Handbuch öffentliches Beschaffungswesen 1999, Ziff. 5.3

wirksamen Wettbewerb beseitigen oder erheblich beeinträchtigen, auszuschliessen sind. Ein Verdacht allein genügte allerdings nicht. Es mussten eindeutige Indizien oder Beweise einer Absprache vorliegen. Der Auftraggeber konnte dafür aber entsprechende Auskünfte und Unterlagen (z.B. Preisanalysen) bei den Anbietern anfordern.

Mit der Einführung des Handbuchs wurden allen Departementen sowie Amtsstellen und Betrieben, und damit auch dem TBA, die internen Weisungen erteilt, einen Submissionsverantwortlichen zu bezeichnen (Weisung Nr. 1)<sup>239</sup>, das Formular «Selbstdeklaration» zu verwenden (Weisung Nr. 3) sowie interne Anleitungen zu verfassen (Weisung Nr. 6). 233

Infolge des Beitritts des Kantons zur IVöB sowie der Totalrevision des kantonalen SubG im Jahr 2004 wurde das Handbuch öffentliches Beschaffungswesen erneut überarbeitet. 234

Das Handbuch öffentliches Beschaffungswesen äusserte sich zu Submissionsabsprachen auch im Zusammenhang mit dem freihändigen Verfahren. Mit Hinweis auf Art. 3 SubV erklärte es, dass das freihändige Verfahren ausnahmsweise anwendbar sein konnte, wenn im offenen oder selektiven Verfahren Angebote eingereicht wurden, die aufeinander abgestimmt waren (Preisabsprachen).<sup>240</sup> Auf diese Praxis wird weiter unten noch ausführlicher eingegangen.<sup>241</sup> 235

Mit dem Handbuch öffentliches Beschaffungswesen stand den Vergabebehörden ein hilfreiches Instrument zur Sicherstellung von rechtlich korrekten Vergabeverfahren und des einheitlichen Vollzugs der Submissionsgesetzgebung zur Verfügung. Sodann waren wettbewerbsbehindernde Absprachen bereits im Handbuch 1999 ein Thema, was belegt, dass sich die zuständigen Behörden dieser Thematik bereits damals bewusst waren. Allerdings waren die Handlungsmöglichkeiten relativ begrenzt. Das Handbuch sah als Massnahme den Verfahrensabbruch vor, wobei dafür ein Verdacht auf wettbewerbsbehindernde Absprachen nicht genügte, sondern eindeutige Indizien oder Beweise einer Absprache vor- 236

---

<sup>239</sup> Jedes Departement sowie die Amtsstellen und Betriebe bezeichneten zuhanden des BVFD die für den einheitlichen Vollzug der kantonalen Submissionsgesetzgebung verantwortlichen Personen. Im Jahr 2001 wurde vom TBA diese Weisung umgesetzt und seither wurden jeweils Submissionsverantwortliche bestimmt.

<sup>240</sup> Handbuch öffentliches Beschaffungswesen 2004, Ziff. 4.7.2

<sup>241</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter E.I.1.2.

liegen mussten. Wie noch aufzuzeigen ist, war zudem die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts bezüglich Abreden zwischen Anbietenden streng.<sup>242</sup> Was vorgekehrt werden musste oder konnte, wenn lediglich ein Verdacht bestand, wird im Handbuch nicht ausgeführt.

## 1.2. Weisung «4250 Submissionswesen»

- 237 2001 erliess das TBA zudem eine neue Weisung «4250 Submissionswesen».<sup>243</sup> Diese Weisung hielt interne Arbeitsanweisungen zum Vergabeverfahren fest und regelte aufgabenspezifische und verwaltungstechnische Details für das TBA, wie z.B. Devisierung, Verfahrenswahl, Offertbereinigung und Arbeitsvergabe.<sup>244</sup> Die Weisung galt für das ganze TBA und die mit Submissionen beauftragten Büros. Sie war dazu gedacht, stets aktualisiert zu werden. In Ziff. 5 hiess es, dass die Weisung stets der aktuellen Rechtspraxis als Folge von Gerichtsentscheiden und/oder neuen rechtlichen Erlassen anzupassen sei, wobei notwendige Ergänzungen und Änderungen sofort vorzunehmen und den Submissionsverantwortlichen mitzuteilen seien.
- 238 Das TBA wurde mit dieser Weisung angewiesen, wie nachfolgend noch zu erläutern sein wird, künftig Aufträge im Bauhauptgewerbe über CHF 50'000 in der Regel öffentlich auszuschreiben.
- 239 Es wurde darin zudem bestimmt, dass die Dienststellen, Anstalten und Betriebe, die selber regelmässig öffentliche Beschaffungen tätigen oder solche im Rahmen von subventionierten Vorhaben begleiten, folglich zuhanden des BVFD eine für den einheitlichen Vollzug der kantonalen Submissionsvorschriften verantwortliche Person bezeichnen mussten.<sup>245</sup> Sie mussten durch Weisungen, Organisation und Kontrolle korrekte Submissionsverfahren gemäss dem Handbuch öffentliches Beschaffungswesen sicherstellen.

---

<sup>242</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter D.II.2.2.

<sup>243</sup> Die Weisung wurde in der Folge mehrmals aktualisiert und an neue gesetzliche Bestimmungen angepasst. Weisung 4250 Submissionswesen vom 18.09.2001, act. 28.1.7.2.5; Weisung 4250 Submissionswesen vom 01.01.2005, act. 28.1.7.2.7; Weisung 4250 Submissionswesen vom 01.01.2006, act. 28.1.7.2.13; Weisung 4250 Submissionswesen vom 01.11.2006, act. 28.1.7.2.14; Weisung 4250 Submissionswesen vom 10.11.2010, act. 28.1.7.2.14, Weisung 4250 Submissionswesen vom 30.01.2012, act. 28.1.7.2.16.

<sup>244</sup> Weisung 4250 Submissionswesen vom 18.09.2001, act. 28.1.7.2.5

<sup>245</sup> Handbuch öffentliches Beschaffungswesen 1998, Weisung Nr. 1; Handbuch öffentliches Beschaffungswesen 2004, Weisung Nr. 1; Handbuch öffentliches Beschaffungswesen 2014, Weisung Nr. 1

Ausserdem musste der Submissionsverantwortliche bei jedem Fehler in der Submissionsvereinbarung sofort intervenieren. Fehler mit Auswirkungen auf den Vergabeentscheid mussten dem Oberingenieur resp. dem Departementsvorsteher unverzüglich gemeldet werden. Die Submissionsverantwortlichen traten als Ansprechpartner für öffentliche Beschaffungen auf. Sie hatten sich durch Kursbesuche entsprechend aus- und weiterzubilden. Das BVFD führte eine Liste der Submissionsverantwortlichen. Ab dem Jahr 2001 war zunächst der damalige Oberbauleiter des TBA der Submissionsverantwortlicher des TBA, später dann der Chef des TBA Graubünden.<sup>246</sup>

Das BVFD hatte darüber hinaus bereits damals eine eigene juristisch ausgebildete Ansprechperson (Submissionsjurist) für das öffentliche Beschaffungswesen. Die Ansprechperson des BVFD fungierte bzw. fungiert als Auskunftsstelle zum Thema des öffentlichen Beschaffungswesens.<sup>247</sup> In dieser Funktion beriet und betreute diese Ansprechperson die Dienststellen, Departemente und Gemeinden. Zudem organisierte sie Ausbildungen und Schulungen. Im Vergabeverfahren konnte diese Ansprechperson auch beigezogen werden, wenn z.B. Klärungsbedarf betreffend die Ungültigkeit einer Offerte bestand.<sup>248</sup> Im Falle einer Beschwerde hatte sie die Dienststellen zu instruieren und die entsprechenden Rechtsschriften auszuarbeiten.<sup>249</sup> 240

Der Chef des TBA Graubünden erklärte anlässlich seiner Befragung vor der PUK, dass im Falle eines Verfahrensabbruchs immer Rücksprache mit dem Submissionsjuristen des Departements genommen worden sei, welcher dann häufig den Entwurf der Verfügung verfasst habe, auch wenn diese dann über das TBA erlassen worden sei.<sup>250</sup> 241

Positiv zu werten ist, dass schon früh in den Dienststellen eine mit Knowhow auszustattende Person im Submissionswesen eingesetzt wurde und sich diese Unterstützung des Submissionsjuristen des Departements einholen konnte. Es fehlten damals allerdings Vorgaben, wie sie sich im Falle eines Verdachts auf Submissionsabsprachen zu verhalten habe. Immerhin fand aber offenbar im Kontext von Verfahrensabbrüchen ein Austausch statt. Erst die 2013 vom BVFD lancierte Projektgruppe empfahl, dass eine Meldung des Submissionsverantwortlichen des TBA an den Submissionsjuristen des BVFD erfolgen müsse, wenn die Offertpreise über einem Kostenvoranschlag, über einer Kostenschätzung 242

---

<sup>246</sup> Liste Submissionsverantwortliche, act. 2.9.6

<sup>247</sup> Protokoll Befragung AU Submissionsjurist BVFD vom 14.11.2018, Zeilen 47 ff., act. 12.1.2.9

<sup>248</sup> Protokoll Befragung AU Submissionsjurist BVFD vom 14.11.2018, Zeilen 75 ff., act. 12.1.2.9

<sup>249</sup> Protokoll Befragung AU Submissionsjurist BVFD vom 14.11.2018, Zeilen 79 ff., act. 12.1.2.9

<sup>250</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden vom 12.11.2020, Frage 13, act. 28.1.25.2

oder über allgemeinen Erfahrungswerten liege oder wenn andere Indizien von Preisabreden bestünden.<sup>251</sup>

### 1.3. Selbsterklärungsformular

243 Bereits das Handbuch 1999 sah ein sogenanntes Selbsterklärungsformular vor. Die Vergabestelle war nämlich dazu verpflichtet, zu prüfen, ob einer der gesetzlichen Ausschlussgründe vorlag.<sup>252</sup> Damit musste der Anbieter jeweils bestätigen, dass er die Arbeitsschutzbestimmungen und -bedingungen eingehalten und die fälligen Steuern und Sozialversicherungsbeiträge bezahlt hatte.<sup>253</sup> Ohne gegenteilige Hinweise durfte die Vergabestelle auf die Angaben des Anbieters auf dem Selbsterklärungsformular vertrauen.

244 2001 wurde eine sogenannte Integritätsklärung in das Selbsterklärungsformular eingeführt, mit welcher alle Anbieter garantieren mussten, dass sie keine Absprachen oder andere wettbewerbsbeeinträchtigende Massnahmen getroffen hatten.<sup>254</sup> Auf Verlangen musste der Anbieter die Richtigkeit der gemachten Angaben belegen können. Ein Verstoss gegen die Integritätsklärung konnte folgende Konsequenzen haben:

- Jederzeitiger Widerruf des Zuschlags und vorzeitige Auflösung des Vertrags aus wichtigen Gründen
- Bezahlung einer Konventionalstrafe in der Höhe von 10% der bereinigten Angebotssumme, mindestens aber CHF 3'000 und höchstens CHF 1'000'000 pro Verstoss
- Ausschluss des fehlbaren Anbieters für eine verhältnismässige Dauer von künftigen Beschaffungen

245 Im Rahmen der 2001 eingeführten Integritätsklärung wurde im Handbuch festgehalten, dass die Vergabestelle – nebst den gesetzlichen Sanktionen – weitere rechtliche Schritte gegen einen fehlbaren Anbieter ergreifen könne (wie Einreichung einer Strafanzeige, Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen, Erstattung einer Anzeige bei der WEKO etc.).

---

<sup>251</sup> Massnahmen BVFD zur Erkennung von Submissionsabsprachen, Bericht betreffend das Projekt «Überprüfung der internen Kontrollinstrumente zur Erkennung von Submissionsabsprachen und zur Vermeidung von Baubeschaffungen zu marktüberhöhten Preisen» vom 11. Dezember 2014, act. 2.9.4

<sup>252</sup> Art. 16 SubG (Fassung 1999)

<sup>253</sup> Handbuch öffentliches Beschaffungswesen 1999, Ziff. 12.1

<sup>254</sup> Schreiben von Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 06.07.2020, S. 2; act. 28.1.7.2.0, vgl. auch act. 28.1.7.2.3

Der Submissionsjurist des BVFD führte anlässlich seiner Befragung durch die PUK aus, dass eine solche Selbstdeklaration nur in den Kantonen Graubünden und Uri vorhanden gewesen sei; der Kanton habe hier mithin eine Vorreiterrolle eingenommen.<sup>255</sup> Der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol bestätigte dies gegenüber der PUK.<sup>256</sup> 246

Positiv zu werten ist aus Sicht der PUK, dass der Kanton mit dem Selbstdeklarationsformular und den Integritätserklärungen offenbar eine Vorreiterrolle eingenommen hat. Zugleich setzte er damit ein deutliches Zeichen, dass Submissionsabsprachen nicht toleriert würden und drohte bei Missachtung massive Sanktionen an. Dies sollte auch über den Einzelfall hinaus eine präventive Wirkung auf Absprachen haben. Allerdings bergen das Formular und die Erklärung auch die Gefahr, dass man sich allzu sehr darauf verlässt und die Offerten im Einzelfall nicht mehr ausreichend auf allfällige Absprachen hin überprüft werden. Möglicherweise war dies auch ein Grund dafür, dass sich viele der befragten Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung, wie noch auszuführen sein wird, im Nachhinein über das effektive Ausmass der getätigten Submissionsabsprachen sehr überrascht zeigten. 247

#### **1.4. Keine öffentliche Offertöffnung im selektiven Verfahren**

In Kapitel 10 «Offertöffnung und Protokoll» thematisierte das Handbuch ausserdem Submissionsabreden im Zusammenhang mit der Anwendung des selektiven Verfahrens. An dortiger Stelle wurde ausgeführt, dass wenn die Anbieter im selektiven Verfahren nach der ersten Runde bekanntgegeben würden, die Gefahr bestünde, dass Absprachen und wettbewerbsverzerrende Handlungen unter den für die Offertstellung selektionierten Bewerbern stattfinden könnten. Um dieser Gefahr entgegenzuwirken, empfahl das Handbuch, in der ersten Phase des selektiven Verfahrens keine öffentliche Offertöffnung durchzuführen.<sup>257</sup> Das Gesetz sah eine öffentliche Offertöffnung auch nicht zwingend vor. 248

Das Prinzip der Transparenz, welches vor allem auch bei der Offertöffnung zu tragen kommt, steht im selektiven Verfahren in einem Spannungsverhältnis zur Forderung nach einem wirksamen Wettbewerb. Dieser Problematik war man sich offensichtlich bewusst und die Empfehlung, in der ersten Runde auf eine öffentliche Offertöffnung zu verzichten 249

---

<sup>255</sup> Protokoll Befragung Submissionsjurist BVFD vom 25.09.2020, Frage 35, act. 28.1.20.3

<sup>256</sup> Schreiben von Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 06.07.2020, act. 28.1.7.2.0

<sup>257</sup> Handbuch öffentliches Beschaffungswesen 2004, Kap. 10

ten, stellt eine geeignete Massnahme zur Verhinderung von Absprachen dar. Das selektive Verfahren kam aber im TBA sehr selten zur Anwendung<sup>258</sup>; insofern hatte diese Empfehlung vermutlich wenig praktische Relevanz.

### 1.5. Verfahrensabbrüche

250 Das Handbuch öffentliches Beschaffungswesen behandelte weiter das Thema «Abbruch, Wiederholung und Widerruf» in Kapitel 14.<sup>259</sup> Darin wurde festgehalten, dass ein wichtiger Grund für einen Verfahrensabbruch namentlich dann vorlag, wenn die Umstände bei objektiver Betrachtung eine Weiterführung des Submissionsverfahrens unzumutbar erscheinen liessen. Diese Umstände durften aber bei Einleitung des Verfahrens noch nicht erkennbar gewesen sein. Weiter präzisierte das Handbuch: *«Ungerechtfertigt ist der Abbruch eines Vergabeverfahrens beispielsweise infolge eines offensichtlichen Fehlverhaltens eines einzigen Anbieters, wenn andere Mitbewerber sich korrekt verhalten haben. Ein solches Fehlverhalten kann allenfalls zu einem Ausschluss des betreffenden Anbieters führen (Kap. 12). Ein Abbruch des Verfahrens ist aber etwa auch deshalb nicht möglich, weil nicht der erhoffte Anbieter das wirtschaftlich günstigste Angebot eingereicht hat.»*<sup>260</sup>

251 Darüber hinaus verwies das Handbuch in Bezug auf die Wiederholung des Verfahrens auf das SubG<sup>261</sup> und hielt beispielhaft folgende Fälle fest:

- *Es wird kein Angebot eingereicht, das die in der Ausschreibung und in den Ausschreibungsunterlagen festgelegten Kriterien und Anforderungen erfüllt.*
- *Es können aufgrund veränderter Rahmenbedingungen erheblich günstigere Angebote erwartet werden.*
- *Es wird eine wesentliche Änderung des Projektes bzw. des Auftrages notwendig.*
- *Es haben offensichtliche Preisabsprachen zwischen den Anbietern zum Zwecke der Wettbewerbsverzerrung stattgefunden.*
- *Die gültigen Angebote sprengen den Kostenrahmen des Auftraggebers erheblich.*<sup>262</sup>

---

<sup>258</sup> Vollständige Liste Datenexport VSTAT\_TBA 2004 bis 2019, act. 10.1.1.33.2 und Auswertung TBA-Aufträge 2005-2019, act. 10.1.1.34

<sup>259</sup> Handbuch öffentliches Beschaffungswesen 2004, Kap. 14

<sup>260</sup> Handbuch öffentliches Beschaffungswesen 2004, Kap. 14.1

<sup>261</sup> Vgl. für die rechtlichen Grundlagen in der kantonalen Submissionsgesetzgebung für den Abbruch eines Verfahrens die Ausführungen unter C.IV.5.2.

<sup>262</sup> Handbuch öffentliches Beschaffungswesen 2004, Kap. 14.2

Die Handlungsanweisung bezüglich Verfahrensabbrüche ist grundsätzlich geeignet, Absprachen im Einzelfall zu sanktionieren, nicht aber Absprachen zu erkennen oder zu verhindern. Sie beschränkt sich zudem auf offensichtliche Submissionsabsprachen. Wie die Vergabebehörden vorzugehen hatten, wenn sie Submissionsabsprachen lediglich vermuteten bzw. wenn die vom Verwaltungsgericht aufgestellten Anforderungen für einen Verfahrensausschluss oder -abbruch nicht erfüllt waren (vgl. dazu nachstehend), ergibt sich daraus nicht. 252

## 1.6. Projekthandbuch AWN

Nebst dem Handbuch öffentliches Beschaffungswesen, welches für die Submissionen des AWN als Dienststelle des BVFD ebenfalls anwendbar war, verfügte das AWN noch über ein Projekthandbuch. Dieses sei gemäss Angaben des pensionierten Chef des AWN, seit dem Jahr 2008 von den Mitarbeitenden des AWN angewendet worden.<sup>263</sup> Der PUK lag die erste Version vom Dezember 2008 nicht vor, sondern lediglich eine revidierte Version aus dem Jahr 2014.<sup>264</sup> 253

Grundlage des Projekthandbuchs bilden die gesetzlichen Bestimmungen des Kantons und das Handbuch öffentliches Beschaffungswesen. Zum Thema der Submissionsabsprachen machte das Projekthandbuch aus dem Jahr 2014 Ausführungen zu Massnahmen zur Erschwerung von Submissionsabsprachen, zu möglichen Indizien bei Submissionsabsprachen und zu Massnahmen bei Verdacht von Submissionsabsprachen. Da der PUK kein älteres Exemplar des Projekthandbuchs vorlag, konnte nicht abschliessend festgestellt werden, ab wann diese Handlungsanweisungen Anwendung erfahren sollten. Es ist aber mit Blick auf vereinzelte Punkte davon auszugehen, dass Teile davon erst im Zuge der im Nachgang der WEKO-Verfahren angeordneten Massnahmen in das Projekthandbuch aufgenommen wurden. 254

## 2. Weitere Handlungsanweisungen und Kontrollinstrumente

### 2.1. Ausschreibung ab der «Grenze» CHF 50'000

Im Binnenmarktbereich bestimmen die Schwellenwerte nach Art. 7 Abs. 1<sup>bis</sup> IVöB (mit Verweis auf Anhang 2), welches Vergabeverfahren zur Anwendung kommt. Art. 12<sup>bis</sup> Abs. 3 IVöB ermöglicht den Kantonen, im nicht von Staatsverträgen erfassten Bereich tiefere Schwellenwerte für die Verfahren anzusetzen. Von dieser Möglichkeit machte der 255

---

<sup>263</sup> Schreiben pensionierter Chef AWN betreffend Projekthandbuch vom 01.10.2020, act. 28.1.19.4

<sup>264</sup> Projekthandbuch AWN 2014, act. 2.9.16

Kanton Graubünden im Rahmen der Totalrevision des Submissionsgesetzes von 2004 Gebrauch.

- 256 Die Regierung begründete die im Vergleich zur IVöB tieferen Schwellenwerte wie folgt: *«Bei einer Erhöhung der Schwellenwerte gemäss der revidierten IVöB würden die bisherigen Bestrebungen zur Gewährleistung eines vor allem kantonal wirksamen Wettbewerbs in weite Ferne rücken. Eine erhebliche Erhöhung der heute im Kanton Graubünden geltenden Schwellenwerte birgt somit die Gefahr einer unerwünschten Bevorzugung bestimmter Anbieter (so genannter Hoflieferanten) im freihändigen Verfahren und im Einladungsverfahren in sich, was die Anliegen eines wirksamen und diskriminierungsfreien Wettbewerbs unterlaufen würde.»*<sup>265</sup>
- 257 Mittels der erwähnten Weisung «4250 Submissionswesen» wurden die mit Beschaffungen betrauten Büros des TBA angewiesen, im Bauhauptgewerbe alle Aufträge über CHF 50'000 in der Regel öffentlich auszuschreiben, obwohl der Schwellenwert nach Submissionsgesetz zu jenem Zeitpunkt bei CHF 400'000 lag.<sup>266, 267</sup> Die Grenze von CHF 50'000 blieb bei allen folgenden Versionen der Weisung «4250 Submissionswesen» unverändert.
- 258 Dass diese Regelung in den Bezirks-Tiefbauämtern auch gelebt wurde, bestätigten mehrere befragte Personen. Der damalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung und heutiger Chef des TBA Graubünden, gab an, dass die Unterschreitung der gesetzlichen Schwellenwerte ein bewusster Entscheid gewesen sei<sup>268</sup>, und der pensionierte Chef des TBA Graubünden, erklärte, dass man bereits ab CHF 50'000 öffentliche Ausschreibungen verlangte, um den Missbrauch zu verhindern und sich nicht dem Vorwurf auszusetzen, man bevorzuge gewisse Unternehmen.<sup>269</sup>

---

<sup>265</sup> Botschaft Totalrevision SubG, Heft Nr. 8/ 2003–2004, S. 287 f.

<sup>266</sup> Weisung «4250 Submissionswesen» vom 18.09.2001, Ziff. 4.2.4, act. 28.1.7.2.5

<sup>267</sup> Das Projekthandbuch des AWN hielt fest, dass für die Verfahrenswahl zwar der Vergleich des geschätzten Auftragswerts mit den Schwellenwerten des Handbuchs massgeblich war. Es stand dem Auftraggeber aber frei, ein höheres Verfahren als gesetzlich vorgeschrieben zu wählen. Bei der Wahl des freihändigen Verfahrens gestützt auf die Ausnahmebestimmung von Art. 3 SubV war jeweils mit dem Submissionsverantwortlichen des AWN Rücksprache zu nehmen. Projekthandbuch AWN 2014, act. 2.9.16

<sup>268</sup> Protokoll Befragung damalige Chef Abteilung Strassenerhaltung und heutiger Chef TBA Graubünden vom 12.11.2020, Frage 12, act. 28.1.25.2

<sup>269</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Graubünden vom 30.10.20, Frage 11, act. 28.1.21.2.1

Die Praxis der Vergabestellen, alle Aufträge über CHF 50'000 in der Regel öffentlich auszuschreiben, sei gemäss dem pensionierten Chef des TBA Graubünden vom Grossen Rat regelmässig kritisiert worden.<sup>270</sup> Dies belegen zahlreiche parlamentarische Vorstösse, mit welchen u.a. versucht worden war, die Schwellenwerte gemäss Submissionsgesetz auszuschöpfen und damit im freihändigen Verfahren gezielt das einheimische Gewerbe zu fördern.<sup>271</sup> 259

Ziel der Weisung, wonach Aufträge im Wert von CHF 50'000 öffentlich auszuschreiben waren, war die Förderung des Wettbewerbs und damit grundsätzlich auch die Verhinderung von Submissionsabsprachen. Es handelt sich – neben den Selbstdeklarationen und Integritätserklärungen – um eine Massnahme, welche über den Einzelfall hinaus und somit auch präventiv Wirkung entfalten konnte. Verschiedene parlamentarische Vorstösse zeigen aber auch, dass diese Regelung immer wieder unter Beschuss stand, wobei auch die Förderung der lokalen Wirtschaft, der «Heimatschutz» als Argument angeführt wurde. Dass sich die Regierung im Sinne der Wettbewerbsförderung regelmässig und erfolgreich gegen die Abschaffung dieser Weisung wehrte, ist mit Blick auf einen funktionierenden Wettbewerb als grundsätzlich positiv zu beurteilen. 260

## 2.2. Praxis Verwaltungsgericht

Der Chef des TBA Graubünden führte anlässlich seiner Befragung vor der PUK aus, dass die Offerten vom Bauleiter jeweils basierend auf dem Kostenvoranschlag und auf Erfahrungspreisen kontrolliert worden seien. Wenn es keine Auffälligkeiten in Bezug auf den Preis gegeben habe, sei das nicht aufgepoppt. Mit anderen Worten sei es angesichts eines 261

---

<sup>270</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Graubünden vom 30.10.20, Frage 11, act. 28.1.21.2.1

<sup>271</sup> Die Anhebung der Schwellenwerte war, wie der Parlamentarische Vorstoss vom 26. November 2002 zeigt, aber bereits vor dem Inkrafttreten der IVöB ein Thema im Kanton Graubünden; Parlamentarischer Vorstoss betreffend Anhebung der Schwellenwerte in Submissionsverfahren vom 26.11.2002; vgl. act. 3.8.5.17. Im Jahr 2012 wurde mit dem Parlamentarischen Vorstoss Kappeler vom 31. August 2012 erneut gefordert, dass der Kanton Graubünden die Schwellenwerte auf die maximalen Vorgaben der IVöB erhöhe; vgl. act. 3.8.3.3. In der Session des Grossen Rates vom Februar 2016 stellte Grossrat Felix (Scuol) eine Anfrage betreffend Ausschöpfung des zulässigen Handlungsspielraums gemäss Submissionsgesetz; Anfrage Felix vom 17.02.2016. Darin wollte Grossrat Felix wissen, weshalb bei einer grossen Anzahl von Beschaffungen die Schwellenwerte gemäss Submissionsgesetz nicht ausgeschöpft werden. Eine Ausschöpfung würde den administrativen Aufwand vermindern. Ausserdem könne man im freihändigen Verfahren dann gezielt das einheimische Gewerbe fördern; vgl. act. 3.8.3.3.

Verwaltungsgerichtsentscheid aus dem Jahr 2004, welcher für die Praxis des TBA wegweisend gewesen sei, nicht möglich gewesen, das Angebot des billigsten Anbieters für ungültig zu erklären und den Auftrag dem Unternehmen mit dem teureren Angebot zu erteilen.<sup>272</sup>

- 262 Mit dem Urteil des Verwaltungsgerichts aus dem Jahr 2004 meinte der Chef des TBA Graubünden das Urteil U 04 57. Bei diesem Entscheid zugrundeliegenden Sachverhalt ging es darum, dass auf eine Ausschreibung einer Gemeinde drei Offerten eingingen, wovon zwei der Offerten mit Entscheid des Gemeindevorstands für ungültig erklärt wurden, weil u.a. Abreden unter diesen beiden Offerenten vermutet wurden. Der Auftrag wurde schliesslich an den übrig gebliebenen Anbieter, welcher ein höheres Angebot eingereicht hatte, vergeben. Gegen diesen Entscheid wurde eine Beschwerde an das Verwaltungsgericht erhoben. Das Verwaltungsgericht hielt in den Erwägungen 1a f.) zu Art. 16 lit. h SubG vom 7. Juni 1998 (heute Art. 22 lit. h SubG), wonach Angebote von der Berücksichtigung namentlich dann ausgeschlossen werden, wenn die Anbieterinnen Abreden getroffen haben, die den wirksamen Wettbewerb beseitigen oder erheblich beeinträchtigen, fest: *«Sinn und Zweck dieser Bestimmung ist es, die öffentliche Hand bei der Vergabe öffentlicher Arbeitsaufträge vor unzulässiger Preistreiberei durch die Wettbewerbsteilnehmer zu schützen. Im Interesse des Staates und der Steuerzahler wurde mit dieser Bestimmung die Möglichkeit geschaffen, Preisabsprachen unter Konkurrenten zu ahnden, die zum Ziele haben, entweder eine Erhöhung des wettbewerbsrelevanten Preisangebots oder dann eine Verschlechterung des allgemeinen Leistungsangebotes zu bewirken. Beides würde sich offensichtlich zum Nachteil der Vergabeinstanz auswirken [...]. Daraus folgt, dass nicht jede Art der Absprache unter Anbietern zu deren Ausschluss führt, sondern nur solche, die wettbewerbsrelevante Auswirkungen haben. [...]. Es wäre nun geradezu abwegig, diese beiden Angebote mit dem Hinweis auf wettbewerbsbeeinträchtigendes Handeln auszuschliessen und dann, wenn der Wettbewerb wirklich ausgeschaltet ist, die teuerste Offerte zu berücksichtigen.»*<sup>273</sup> Mit dieser Begründung verneinte das Verwaltungsgericht auch in Folgeurteilen das Vorliegen von unzulässigen, einen Ausschluss rechtfertigenden Wettbewerbsabreden.<sup>274</sup>

---

<sup>272</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden vom 12.11.2020, Frage 68, act. 28.1.25.2

<sup>273</sup> Urteil des Verwaltungsgerichts Graubünden vom 02.07.2004, U 04 57

<sup>274</sup> Vgl. auch die Urteile des Verwaltungsgerichts Graubünden vom 14.09.2005, U 05 70, und vom 19./25.04.2007, U 07 17

Der pensionierte Chef des TBA Graubünden, der Submissionsjurist des BVFD und Mario Cavigelli erklärten übereinstimmend, dass sich das TBA an die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts gehalten habe, wonach die Wiederholung eines Vergabeverfahrens dann geboten gewesen sei, wenn die eingereichten Angebote den vorgegebenen Kostenrahmen um mehr als 25% überstiegen hätten.<sup>275</sup> Dazu ist auf die Urteile des Verwaltungsgerichts Graubünden U 02 26 und U 01 71 hinzuweisen, gemäss welchen das Verfahren gestützt auf Art. 17 Abs. 3 lit. c SubG vom 7. Juni 1998 (heute Art. 24 Abs. 3 lit. d SubG) wiederholt werden könne, wenn die eingereichten Angebote den vorgegebenen Kostenrahmen um mehr als 25% übersteigen.<sup>276</sup>

Mario Cavigelli erklärte zudem, dass die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts es dem Kanton erschwert habe, die Erheblichkeit der Überschreitung des Kostenrahmens zu begründen und darauf gestützt ein Vergabeverfahren abzubrechen, wenn dieses weniger als 25% über dem Kostenvoranschlag lag. Eine ähnliche Rechtsprechung habe aber auch in anderen Kantonen geherrscht.<sup>277</sup> Der Submissionsjurist des BVFD führte dazu weiter aus, dass so dem Kanton der Ausschluss eines an einer Angebotskoordination mutmasslich beteiligten Anbieters nicht möglich gewesen sei, solange die Abrede den wirksamen Wettbewerb nicht beseitigt oder erheblich beeinträchtigt habe.<sup>278</sup>

Auch der Chef des TBA Graubünden führte dazu aus, dass das TBA den Entscheid des Verwaltungsgerichts ernst genommen habe. Man habe unter Berücksichtigung dieses Entscheids daher mit Verfahrensabbrüchen reagiert, wenn der Wettbewerb nicht gespielt

---

<sup>275</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Graubünden vom 30.10.2020, Frage 16, act. 28.1.21.2.1; Stellungnahme zum Bericht AU Submissionsjurist BVFD vom 16.10.2020, act. 12.1.3.2.15; Mario Cavigelli verwies darüber hinaus noch auf die Urteile des Verwaltungsgerichts Graubünden U 02 26 und U 01 71, vgl. Schreiben von Mario Cavigelli vom 15.09.2020, S. 3, act. 2.10.1.1

<sup>276</sup> Eine explizite Auseinandersetzung mit der Frage des Verfahrensabbruchs, wenn die eingereichten Angebote keinen wirksamen Wettbewerb garantieren (Art. 17 Abs. 3 lit. d SubG vom 7. Juni 1998, Art. 24 Abs. 3 lit. c SubG), findet sich in diesen Urteilen zwar nicht. Immerhin stellte aber das Verwaltungsgericht fest, dass *«angesichts der überdurchschnittlich grossen Differenzen zwischen errechnetem Kostenvoranschlag und eingereichten Angeboten, den äusserst geringen Abweichungen zwischen den von den beiden ... offerierten Preisen wie auch der minimalsten Auswahl an Anbietergemeinschaften [sich der Hinweis rechtfertigt], dass die Wiederholung des Vergabeverfahrens sich wohl auch gestützt auf Art. 17 Abs. 3 lit. d SubG hätte abstützen lassen...»*, vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts Graubünden vom 1. Mai 2002, U 02 26, E. 3

<sup>277</sup> Schreiben von Cavigelli vom 15.09.2020, S. 3, act. 2.10.1.1

<sup>278</sup> Stellungnahme zum Bericht AU Submissionsjurist BVFD vom 16.10.2020, act. 12.1.3.2.15

habe. Dies belege auch die Liste des TBA zu den Verfahrensabbrüchen. Damit wolle er sagen, dass sie «nicht nichts» gemacht hätten.<sup>279</sup>

266 Die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts war für das Handeln des TBA Graubünden wegweisend. Aus damaliger Sicht stellt sich aber die Frage, ob es im Sinne der Submissionsgesetzgebung war – unbesehen der Umstände im Einzelfall – bei Verfahrensabbrüchen oder -ausschlüssen in erster Linie auf das Preiskriterium abzustellen. Die PUK geht davon aus, dass diese Rechtsprechung dazu beitrug, dass man die Problematik der Submissionsabsprachen nicht grundsätzlich anging, sondern bei einer einzelfallbezogenen Beurteilung und einzelfallbezogenen Massnahmen blieb. Die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts bestätigte möglicherweise die Vergabebehörden bei ihrer bereits im Zusammenhang mit den Zuschlagskriterien aufgezeigten Fokussierung auf die Preisfrage. Gleichzeitig sahen sich die Vergabebehörden dadurch in ihren Möglichkeiten, vermutete Submissionsabsprachen zu unterbinden, eingeschränkt.

### 2.3. Prüfung der Offerten mittels Preisvergleich

267 Mario Cavigelli führte gegenüber der PUK aus, dass es vor Einführung der Checkliste Indizien Preisabsprachen (CIS) keine abstrakten Regeln gegeben habe, welche die Handhabung bei einer Überschreitung eines allfälligen Kostenvoranschlags, einer Kostenschätzung oder von allgemeinen Erfahrungswerten geregelt hätten. Vielmehr sei jeder Einzelfall unter Beachtung allfälliger Besonderheiten geprüft worden. Dies gelte sowohl für das TBA als auch für das HBA.<sup>280</sup>

268 Der Chef des TBA Graubünden bestätigte anlässlich seiner Befragung in der AU, dass man die Offerten mit dem Kostenvoranschlag und den Einheitspreisen verglichen habe. Wenn Abweichungen festgestellt worden seien, habe man dies analysiert und bei Bedarf Massnahmen ergriffen. Ansonsten habe man keine weiteren Instrumente gehabt, um Submissionsabsprachen zu erkennen.<sup>281</sup>

269 Auch der pensionierte Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA, führte anlässlich seiner Befragung in der AU aus, dass er über den Vergleich der Offerte mit dem Kostenvoranschlag hinaus keine weiteren Kontrollmechanismen zur Erkennung von Preisabsprachen zur Verfügung gehabt hätte, abgesehen von der Selbstdeklaration. Solange der Preis

---

<sup>279</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden vom 12.11.2020, Frage 68, act. 28.1.25.2

<sup>280</sup> Schreiben von Mario Cavigelli vom 15.09.2020, S. 2 f., act. 2.10.1.1

<sup>281</sup> Protokoll Befragung AU Chef TBA Graubünden vom 13.11.2018, Zeilen 90 ff., act. 12.1.2.3

im Rahmen gewesen sei, habe man ohnehin nichts machen können.<sup>282</sup> Zum pensionierten Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA ist zu sagen, dass er gemäss dem pensionierten Chef des TBA Bezirk 1 Chur die Anlaufstelle für alle Bezirke im Kanton gewesen sei und deshalb alle Submissionen über seinen Tisch gelaufen seien.<sup>283</sup>

Schliesslich erklärt der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol, anlässlich der Befragung in der AU ebenso, dass zur Erkennung von Preisabsprachen damals die Preise verglichen worden seien, d.h. man habe den Kostenvoranschlag und die Offerten verglichen. Zudem sei versucht worden, das Preisniveau zu überblicken.<sup>284</sup> 270

Auf Nachfrage der PUK gaben mehrere Personen an, dass im Untersuchungszeitraum ein Preismonitoring der Bauhauptstoffe nicht existiert habe.<sup>285</sup> 271

Auch der Vergleich der Offerte mit dem Kostenvoranschlag ermöglichte es den Vergabebehörden nur – aber immerhin – im Einzelfall korrigierend einzuwirken. Wie soeben erörtert, war für das Verwaltungsgericht zudem ein Verfahrensabbruch infolge Überschreitens des vorgegebenen Kostenrahmens nur angezeigt, wenn die Überschreitung massiv war. Zu bedenken ist weiter, dass der Vergleich der Offerte mit dem Kostenvoranschlag nur begrenzt aussagekräftig ist bezüglich allfälliger Abreden. Dies zum einen, weil es auch andere Gründe für (zu) hohe Offertpreise gibt, so z.B., weil es zwischen der Erstellung des Kostenvoranschlags und des Zuschlags zu Veränderungen im Projekt selbst kommen kann oder Fehlkalkulationen Ursache für auffallende Überschreitungen der Kostenvoranschläge sind. Zum anderen wird bei Abreden nicht in jedem Fall das Ziel verfolgt, den Zuschlag auf einem massiv überhöhten Angebot zu erhalten, sondern mitunter wird lediglich eine von den Bauunternehmen gewünschte Verteilung der Aufträge bezweckt. In diesen Fällen kann das Erkennen von bestimmten Mustern bei den Offerten zielführender sein als der blosser Fokus auf den Preis. 272

---

<sup>282</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA vom 14.11.2018, Zeilen 646 f., act. 12.1.2.7

<sup>283</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 24, act. 28.1.12.1

<sup>284</sup> Protokoll Befragung AU Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 13.11.2018, Zeilen 86 ff., act. 12.1.2.5

<sup>285</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden vom 12.11.2020, Frage 79, act. 28.1.25.2; Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 2 Mesocco vom 30.10.2020, Frage 42, act. 28.1.24.2; Protokoll Befragung ehemaliger Mitarbeiter TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 33, act. 28.1.10.1; Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 30, act. 28.1.12.1

### 3. Schulung des Personals

- 273 Seit der Revision des SubG im Jahr 2004 war wie erwähnt vorgesehen, dass die Submissionsverantwortlichen im Kanton aus- und weitergebildet werden.<sup>286</sup> Im BVFD war der Submissionsjurist für die Organisation von Ausbildungen und Schulungen verantwortlich.
- 274 Gegenüber der PUK erklärte der Submissionsjurist BVFD, dass im TBA schon sehr früh Schulungen zum öffentlichen Beschaffungswesen durchgeführt worden seien.<sup>287</sup> So habe der Chef des TBA Graubünden bereits im Jahr 2002 in einer Schulung das Thema der Ausschlüsse in Folge von Wettbewerbsabreden behandelt. Zudem habe man im Nachgang zu einer Besprechung zwischen Vertretern des Kantons Graubünden und dem Sekretariat der WEKO am 18. März 2009 in Chur<sup>288</sup> Weiterbildungsunterlagen der WEKO zur Thematik von Submissionsabsprachen in die eigenen Schulungen integriert.<sup>289</sup> Ein Nachweis dafür ist das E-Mail vom 22. Februar 2012 vom Leiter Binnenmarkt der WEKO, welcher Schulungsunterlagen für das Modul «Wettbewerb im Beschaffungsprozess» dem Submissionsjuristen des BVFD zukommen liess.<sup>290</sup> Weiter liegt der PUK ein E-Mail vom 18. September 2018 vom Submissionsjuristen des BVFD an die WEKO vor, worin er zum Ausbau des Ausbildungsangebots um einen Kontakt zur zuständigen Person bei der WEKO bittet. Darin führte der Submissionsjurist des BVFD unter anderem aus, dass der Kanton Graubünden zum Thema «Wettbewerb im Beschaffungsprozess» regelmässige Ausbildungen veranstalte und einem Angebotsausbau nach Vorliegen der Erkenntnisse aus den WEKO-Untersuchungen offen gegenüber stehe.<sup>291</sup>
- 275 Der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol erklärte gegenüber der PUK, dass regelmässig Weiterbildungen mit den Mitarbeitenden durchgeführt wurden, welche bei Bedarf auch das Submissionswesen thematisiert hätten.<sup>292</sup>

---

<sup>286</sup> Art. 35 Abs. 2 SubG

<sup>287</sup> Protokoll Befragung Submissionsjurist BVFD vom 25.09.2020, Frage 35; act. 28.1.20.3

<sup>288</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter E.I.2.9.

<sup>289</sup> Protokoll Befragung Submissionsjurist BVFD vom 25.09.2020, Frage 32, act. 28.1.20.3

<sup>290</sup> E-Mail WEKO an Submissionsjurist BVFD vom 22.02.1012, act. 2.5.4.5

<sup>291</sup> E-Mail Submissionsjurist BVFD an WEKO vom 18.09.2018, act. 2.5.4.8

<sup>292</sup> Schreiben von Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 06.07.2020, Seite 2, act. 28.1.7.2.0

Der Chef des HBA gab an, dass Mitarbeitende des HBA nach der Revision des Kartellgesetzes im Jahr 2004 eine allgemeine Schulung beim Departement gehabt hätten.<sup>293</sup> Es seien Kurse durchgeführt worden und man habe interne Schulungen mit dem Submissionsjuristen des BVFD gehabt. 276

Demgegenüber erklärt der pensionierte Chef des TBA Bezirk 1 Chur anlässlich der Befragung vor der PUK, dass es zwar immer Schulungen und Weiterbildungen gegeben habe und die Bezirkschefs drei bis vier Mal im Jahr zusammen gekommen seien.<sup>294</sup> Allerdings sei dabei nie über Preisabsprachen gesprochen worden. Er selber habe nie eine Schulung in Bezug auf das Erkennen oder Verhindern von Preisabsprachen erhalten. Auch der pensionierte Chef des TBA Bezirk 2 Mesocco, gab an, dass es bis 2016 keine Weiterbildungen zum Thema Preisabsprachen gegeben habe.<sup>295</sup> 277

Der PUK lag für den Zeitraum bis zur Eröffnung der WEKO-Untersuchungen Ende 2012 lediglich ein Foliensatz einer Weiterbildung zum Thema «Submissionswesen» vor, welche vom Chef des TBA Graubünden als Referent am 29. Oktober 2002 durchgeführt wurde. Soweit aus dem Foliensatz ersichtlich ist, war hauptsächlich das Vergabeverfahren Inhalt der Weiterbildung. Das Thema Submissionsabsprachen fand sich in den Folien allerdings nur am Rande wieder.<sup>296</sup> So wurde etwa auf die Möglichkeit eines Ausschlusses in Folge wettbewerbsbeeinträchtigender Absprachen erwähnt.<sup>297</sup> 278

Inwiefern und wann Schulungen mit welchen Mitarbeitenden im Untersuchungszeitraum bzw. bis zur Eröffnung der WEKO-Verfahren mit Handlungsanweisungen zur Erkennung und Verhinderung von Submissionsabsprachen effektiv durchgeführt wurden, blieb letztlich unklar. Angesichts der vorgefundenen Akten und der Aussagen der befragten Personen ist zu vermuten, dass die Submissionsverantwortlichen in den Dienststellen, aber 279

---

<sup>293</sup> Protokoll Befragung Chef HBA vom 11.09.2020, Frage 49, act. 28.1.18.3

<sup>294</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 31, act. 28.1.12.1

<sup>295</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 2 Mesocco vom 30.10.2020, Frage 48, act. 28.1.24.2

<sup>296</sup> Ausbildung Submissionswesen, Präsentation Weiterbildung Submissionswesen TBA vom 29.10.2002, Folie 19, act. 2.9.15

<sup>297</sup> Aus dem Kursprogramm des Personalamts des Kantons in den Jahren 2012 und 2018 ist ersichtlich, dass jeweils unter der Leitung des Submissionsjuristen des BVFD eine halbtägige Weiterbildung zu den Grundlagen des öffentlichen Beschaffungswesens stattgefunden hat. Ausbildung Submissionswesen, Kursprogramm Personalamt 2012; Ausbildung Submissionswesen, act. 2.9.7; Kursprogramm Personalamt 2018, act. 2.9.8

auch die übrigen Mitarbeitenden, welche mit Submissionen zu tun hatten, wenig bis keine Schulungen bzw. Weiterbildungen zur Thematik erhalten hatten.

#### 4. Würdigung

280 Die PUK stellt fest, dass im Kanton Graubünden mit dem Handbuch öffentliches Beschaffungswesen schon früh ein Hilfsmittel mit Handlungsanweisungen bestand, welches den Submissionsverantwortlichen bei der korrekten Durchführung von Submissionsverfahren und bei der Schaffung einer einheitlichen Praxis wertvolle Unterstützung bot. Ebenfalls finden sich darin Handlungsanweisungen zum Umgang mit Preisabsprachen, was aufzeigt, dass das Bewusstsein für dieses Thema und für die Schädlichkeit von Absprachen bereits damals grundsätzlich vorhanden war.

281 Die konkreten Massnahmen, namentlich der Vergleich der Offertpreise mit dem Kostenvoranschlag und die Verfahrensabbrüche, bezogen sich zum einen auf den Einzelfall und hatten damit kaum Präventivwirkung. Der Vergleich der Offerte mit dem Kostenvoranschlag ergab zudem auch nicht in jedem Fall eine aussagekräftige Antwort auf die Frage, ob eine Absprache vorlag. Verfahrensabbrüche konnten nur erfolgen, wenn eindeutige Indizien oder Beweise einer Absprache vorhanden waren. Verdachtsfällen konnte damit nicht begegnet werden und es bestanden keinerlei Anweisungen, was bei einem Verdachtsfall vorzukehren war. Hinzu kommt die strenge, preisfokussierte Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts<sup>298</sup>. Diese trug möglicherweise dazu bei, dass man bei vermuteten Absprachen davon ausging, dass kein Handlungsbedarf aber auch keine Handlungsmöglichkeiten bestanden. Die damalige Praxis des Verwaltungsgerichts erscheint im Übrigen auch unter dem Aspekt, dass öffentliche Mittel sparsam einzusetzen sind, nicht nachvollziehbar.

282 Als (auch) präventiv wirkende Mittel war das Selbstdeklarationsformular mit Integritätsklärung vorgesehen. Dabei handelt es sich um ein grundsätzlich geeignetes Instrument zur Prävention von Submissionsabsprachen, es barg aber – aus heutiger Sicht – auch die Gefahr, dass man zu sehr auf die dortigen Angaben vertraute.

283 Auch die Weisung, dass Aufträge mit Auftragswerten ab CHF 50'000 öffentlich auszusprechen sind, ist grundsätzlich als wettbewerbsfördernde Massnahme zu begrüssen. Fehlen aber die Mittel und Massnahmen, um allfälligen Submissionsabsprachen im offenen Verfahren vorzubeugen und wirksam zu begegnen, ist das Ziel der Wettbewerbsförderung in Frage gestellt und birgt vielmehr die Gefahr angesichts der erhöhten Anzahl an

---

<sup>298</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter D.II.2.2.

Vergaben, Absprachen zu begünstigen. Das haben die von der WEKO aufgedeckten Kartelle eindrücklich aufgezeigt.

Die PUK geht schliesslich davon aus, dass die Mitarbeitenden des Kantons im Untersuchungszeitraum im Rahmen von Weiterbildungen und Schulungen nur sehr marginal auf die Problematik von unrechtmässigen Preisabsprachen sensibilisiert wurden. Es war damals noch wenig Know-How vorhanden und man währte sich wohl angesichts der vorhandenen Handlungsanweisungen in Sicherheit.

284



## **E. Kenntnisse von Submissionsabsprachen**

### **I. Hinweise auf Submissionsabsprachen im Allgemeinen**

Die PUK hatte u.a. der Frage nachzugehen, ob Mitglieder der Regierung und kantonale Angestellte von den Kartellabsprachen und weiteren Praktiken im Tief- und Hochbau und anderen Bereichen Kenntnis hatten oder bei entsprechender Sorgfalt hätten Kenntnis haben müssen. Um dieser Frage nachzugehen, bedurfte es – nebst der Darlegung der damaligen Rechtslage<sup>299</sup> und Praxis<sup>300</sup> – insbesondere auch der Klärung der gegebenen Sach- und Informationslage zur damaligen Zeit. Mit anderen Worten war abzuklären:

- ob und inwiefern bei Mitgliedern der Regierung und Kantonsmitarbeitenden punktuell oder gar systematisch Wissen über die in der Folge aufgedeckten Submissionsabsprachen vorhanden war;
- ob angesichts allfälliger Indizien die Vermutung dafür nahe lag, dass im Bau- und Belagswesen Submissionsabsprachen stattfanden und Mitglieder der Regierung bzw. kantonale Angestellte bei entsprechender Sorgfalt es hätten bemerken müssen;
- und wie man schliesslich mit den vorliegenden Informationen umgegangen ist.

Der Fokus der PUK richtete sich im Nachfolgenden insbesondere auf das hier interessierende TBA, aber auch auf die beiden Dienststellen HBA und AWN, ohne Erörterung des Vortritts von A.Q. im Oktober 2009 beim TBA, anlässlich welchem er unbestrittenermassen über Submissionsabsprachen der Bauunternehmer im Unterengadin berichtete. Dieser Vortritt, und was im Anschluss daran geschah, soll in einem separaten Kapitel besondere Berücksichtigung finden.<sup>301</sup>

Die nachfolgend vorgefundenen Dokumente und Vorgänge wurden von der PUK für die Beantwortung der im Raum stehenden Fragen als relevant erachtet. Zentral waren darüber hinaus aber vor allem auch die Sachverhaltsschilderungen der zahlreich befragten Personen.

---

<sup>299</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter C.IV.

<sup>300</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter D.

<sup>301</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter E.II.

## 1. Aussagen der befragten Personen

### 1.1. Aussagen von A.Q.

- 288 A.Q. wurde im Laufe der vorliegenden Untersuchung betreffend Submissionsabsprachen dreimal persönlich von der PUK angehört. Dabei führte er gegenüber der PUK im Einzelnen aus, wie sich die Bauunternehmer bei Submissionen im Unterengadin abgesprochen hatten und wann und wen er von inner- und ausserhalb der Verwaltung über diese Machenschaften informiert hatte. Um seine Ausführungen zu belegen, reichte er der PUK dazu diverse Unterlagen ein. Darüber hinaus wies er auf Vorteilsannahmen durch Kantonsangestellte und andere hin und machte geltend, dass sich in erster Linie die Bauunternehmen bei der Ausführung von Bauprojekten unrechtmässig verhalten hätten. Die beiden letzten Themenbereiche wurden medial ebenfalls verschiedentlich thematisiert.<sup>302</sup> Diese werden in einem separaten Kapitel erörtert.<sup>303</sup>
- 289 Zu den Submissionsabsprachen der im Unterengadiner Baukartell involvierten Unternehmen, welchem er seinen Angaben zufolge mit seiner Firma L.Q. SA bis 2006 ebenfalls angehörte, erklärte er, dass die Offerten bei etwa 90% aller Projekte abgesprochen worden seien; dies sei jedenfalls während seiner Zeit im Kartell so gewesen.<sup>304</sup> Mit der Zeit hätten die Unternehmen im Kartell für gewisse Bauprojekte bis um 100% höher offeriert.<sup>305</sup> Es würden Listen existieren, aus welchen ersichtlich sei, wer wieviel von welchen Aufträgen profitiert habe. Seinen Schätzungen zufolge sei die öffentliche Hand jährlich um rund CHF 20 Millionen betrogen worden.<sup>306</sup>
- 290 Anlässlich seiner Befragungen warf A.Q. dem TBA vor, aktiv dem System des Baukartells mitgeholfen zu haben.<sup>307</sup> Ohne die Mithilfe des TBA und weiterer Personen aus der

---

<sup>302</sup> Schmid, Bündner Baukartell: Beamte geraten ins Visier, NZZ am Sonntag vom 8. September 2019, act. 9.4.4.7; derselbe: Bündner Baukartell: Jetzt wird die Justiz aktiv, NZZ am Sonntag vom 15. September 2019, act. 9.4.4.9; Conzett Anja, Eine Liste, zwei Namen – und die Bündner Luft stinkt nach Schiesspulver, in: Republik vom 27.11.19, act. 9.4.1.8; Haefely Andrea, Kartell, Die geheimen Listen, in: Beobachter vom 12.04.2019, S. 12 ff., act. 9.4.6.2

<sup>303</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter H.

<sup>304</sup> Protokoll Befragung A.Q. vom 06.11.2020, S. 4, act. 14.1.1.93.2

<sup>305</sup> Protokoll Befragung A.Q. vom 09.10.2018, S. 2, act. 9.1.10.2

<sup>306</sup> Protokoll Befragung A.Q. vom 09.10.2018, S. 2 und 3, act. 9.1.10.2

<sup>307</sup> Protokoll Befragung A.Q. vom 06.11.2020, S. 16, act. 14.1.1.93.2

öffentlichen Verwaltung hätte das Kartell nicht existieren können. So seien interne Unterlagen des TBA den Bauunternehmen zugespielt worden, womit Preisabsprachen anlässlich von Vorversammlungen überhaupt erst ermöglicht worden seien.<sup>308</sup>

A.Q. behauptete weiter, dass er Mitarbeitende des TBA mehrfach über die Verhaltensweisen von Bauunternehmern im Unterengadin informiert habe. Anlässlich seiner Befragung in der AU erklärte er, dass er bereits im Jahr 1999 den Chef des TBA Bezirk 4 Scuol, über die Absprachen in Kenntnis gesetzt habe. Unterlagen dazu habe er aber nicht abgegeben.<sup>309</sup> Im Jahr 2002 habe er zudem auch den heute pensionierten Chef des TBA Graubünden, darüber informiert, dass Preisabsprachen stattfinden würden.<sup>310</sup> Eine Reaktion darauf sei ausgeblieben. Im Rahmen eines Lieferboykotts gegen ihn habe er im Jahr 2005 neben dem heute pensionierten Chef des TBA Graubünden auch noch den Chef des TBA Bezirk 4 Scuol über die Existenz des Baukartells im Unterengadin in Kenntnis gesetzt.<sup>311</sup> Erneut habe es von Seiten des TBA keine Reaktion auf seine Hinweise gegeben. Im Jahr 2006 habe er auch mit dem ehemaligen Stv. Chef des TBA Bezirk 4 Scuol über Preisabsprachen gesprochen.<sup>312</sup> Seinen Hinweisen sei man deshalb nicht weiter nachgegangen, weil man die Arbeiten in der Region behalten und keine Auseinandersetzungen unter den Bauunternehmen hervorrufen wollte. Zudem hätte dies die Bauarbeiten verzögert.<sup>313</sup>

Der pensionierte Mitarbeiter 2 des TBA Bezirk 4 Scuol sei aufgrund seiner früheren Tätigkeit bei einer Baufirma über die Submissionsabsprachen im Bilde gewesen.<sup>314</sup>

Im Jahr 2009 sei es zu einer Besprechung beim TBA gekommen, an welcher er selbst, der damalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung, der pensionierte Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA und der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol teilgenommen hätten.<sup>315</sup> Die anwesenden Mitarbeitenden des TBA habe er ausführlich über die Existenz des Baukartells im Unterengadin aufgeklärt und dessen Funktionsweise aufgezeigt. Er habe zudem Unterlagen eingereicht, welche seine Aussagen untermauern würden. Anlässlich der Befragung vom 9. Oktober 2018 reichte A.Q. der PUK zahlreiche Dokumente

---

<sup>308</sup> Protokoll Befragung A.Q. vom 09.10.2018, S.4, act. 9.1.20.2

<sup>309</sup> Protokoll Befragung AU A.Q. vom 24.09.2018, Zeilen 56 ff., act. 12.1.2.2

<sup>310</sup> Protokoll Befragung A.Q. vom 09.10.2018, S. 4 act. 9.1.10.2

<sup>311</sup> Protokoll Befragung A.Q. vom 08.05.2020, S. 4, act. 14.1.1.74.2

<sup>312</sup> Protokoll Befragung AU A.Q. vom 24.09.2018, Zeilen 102 ff., act. 12.1.2.2

<sup>313</sup> Protokoll Befragung A.Q. vom 08.05.2020, S. 6, act. 14.1.1.74.2

<sup>314</sup> Protokoll Befragung A.Q. vom 09.10.2018, S. 8, act. 9.1.10.2

<sup>315</sup> Protokoll Befragung A.Q. vom 09.10.2018, S. 2, act. 9.1.10.2

ein, welche gemäss seinen Aussagen zufolge identisch mit jenen seien, die er anlässlich seines Vortritts beim TBA abgegeben habe.<sup>316, 317</sup>

- 294 Im Anschluss an seinen Vortritt beim TBA habe er sich mit denselben Dokumenten an den damaligen Gemeindepräsidenten von Scuol und heutigen Regierungsrat, Jon Domenic Parolini, gewandt. Ihm habe er die Unterlagen aber nicht abgegeben, sondern nur gezeigt.<sup>318</sup>
- 295 Anlässlich der Befragung in der AU gab A.Q. an, dass es im Herbst 2009, nach dem Treffen mit Jon Domenic Parolini, zu mehreren Telefonaten mit dem Submissionsjuristen im Departementssekretariat BVFD, gekommen sei. Bis zur Anzeige an die WEKO im Jahr 2012 habe er sicher drei oder vier Mal mit ihm telefoniert und die Listen, aus welchen Submissionsabreden ersichtlich seien, thematisiert. In den Jahren danach habe er noch weitere telefonische Kontakte mit dem Submissionsjuristen des BVFD gehabt. Ab 2009 bis heute seien es insgesamt mindestens zwanzig Kontakte gewesen.<sup>319</sup> Bei der ersten Befragung von A.Q. vor der PUK am 9. Oktober 2018 sagte A.Q. ebenfalls aus, dass er ca. zwanzig Mal mit dem Submissionsjuristen des BVFD telefoniert habe.<sup>320</sup> Einen Zeitraum dafür gab er damals nicht an. Anlässlich der Befragung von A.Q. vor der PUK am 6. November 2020 machte A.Q. auf Nachfrage nochmalige Aussagen betreffend Submissionsjurist des BVFD, welche zu seinen Aussagen vor der AU im Widerspruch stehen. So erklärte A.Q. gegenüber der PUK, dass es möglich sei, dass der Submissionsjurist des BVFD das erste Mal im Jahr 2012 im Rahmen des Verfahrens U 12 49 von Preisabsprachen Kenntnis erhalten habe. Jedenfalls habe der erste Kontakt zwischen ihm und dem Submissionsjurist des BVFD erst nach der Einleitung der WEKO-Verfahren stattgefunden.<sup>321</sup> Später ergänzte A.Q., der Submissionsjurist des BVFD sei von seiner, d.h. A.Q.'s Beraterin, schon früher, im Zusammenhang mit einem Widerruf («Lavin-Giarsun und Vnà»), über die Preisabsprachen informiert worden.<sup>322</sup> Im Rahmen des rechtlichen Gehörs führte A.Q. aus, dass die Telefonate zwischen ihm und dem Submissionsjuristen des BVFD vor 2012 nicht die Listen, sondern diverse Bauprojekte betroffen hätten.<sup>323</sup>

---

<sup>316</sup> Vgl. dazu act. 14.1.2.2.1 - 14.1.2.2.37

<sup>317</sup> Protokoll Befragung A.Q. vom 09.10.2018, S.2, act. 9.1.10.2

<sup>318</sup> Protokoll Befragung A.Q. vom 09.10.2018, S.2, act. 9.1.10.2

<sup>319</sup> Protokoll Befragung AU A.Q. vom 24.09.2018, Zeilen 355 ff., act. 12.1.2.2

<sup>320</sup> Protokoll Befragung A.Q. vom 09.10.2018, S.4, act. 9.1.10.2

<sup>321</sup> Protokoll Befragung A.Q. vom 06.11.2020, S.9, act. 14.1.1.93.2

<sup>322</sup> Protokoll Befragung A.Q. vom 06.11.2020, Anmerkung 11, act. 14.1.1.93.2

<sup>323</sup> Stellungnahme A.Q. vom 30.04.2021, S. 4, act. 33.2.48.1

Darüber hinaus habe er auch verwaltungsexternen Personen von den Preisabsprachen berichtet. Er habe 2001/2002 eine Unternehmerin aus dem Unterengadin, über die Machenschaften des Kartells informiert. Da sie selbst aber Verbindungen zu den Bauunternehmen gehabt habe, habe sie das Ganze seiner Meinung nach auch mitgetragen.<sup>324</sup> Weiter habe er 2005 eine Journalistin der «Südostschweiz», über das Kartell aufgeklärt, welche darauf aber nicht reagiert habe, weil sie wohl selbst ebenfalls Verbindungen zu einer Bauunternehmung gehabt habe.<sup>325</sup> Anlässlich der Befragung in der AU sagte A.Q., dass unter den von ihm informierten Personen auch der ehemalige Grossrat aus dem Unterengadin, und der ehemalige Gemeindepräsident einer Unterengadiner Gemeinde, waren.<sup>326</sup> Eine Unternehmerin aus dem Unterengadin bestritt in ihrer Stellungnahme vom 6. April 2021, 2001/2002 von A.Q. informiert worden zu sein. Sie führte weiter aus, sie habe A.Q. erst im Jahr 2007 im Zusammenhang mit einem Bauprojekt näher kennengelernt, dieser habe ihr in den Jahren 2007 bis 2013 keine konkreten Unterlagen oder Informationen zum Baukartell gezeigt.<sup>327</sup> Eine ehemalige Journalistin der «Südostschweiz» führte am 6. April 2021 gegenüber der PUK aus, A.Q. nicht persönlich zu kennen und sich nicht an eine «Aufklärung über das Baukartell 2002» zu erinnern. Die Behauptung, sie habe wohl selbst ebenfalls Verbindungen zu einer Bauunternehmung gehabt, sei nachweislich falsch und weise sie in aller Form zurück.<sup>328</sup>

Unterlagen zum Kartell habe er auch dem ehemaligen Gemeindepräsidenten einer Unterengadiner Gemeinde und ehemaligen Verwaltungsratspräsidenten der L.Q. SA, gezeigt. Dieser habe bereits in einem Schreiben 2004 dem Chef des TBA Bezirk 4 Scuol und dem pensionierten Chef des TBA Graubünden Hinweise auf Preisabsprachen gegeben.<sup>329</sup> Schliesslich sei auch sein damaliger Rechtsanwalt und späterer Regierungsrat Christian Rathgeb über die Preisabsprachen informiert gewesen.<sup>330</sup>

A.Q. äusserte gegenüber der PUK wiederholt seine Enttäuschung darüber, dass man seine Vorwürfe seitens Behörden nicht nachverfolgt habe. Seiner Meinung nach hätte man spätestens nach seinem Vortritt im Jahr 2009 den Hinweisen nachgehen müssen, was aber

---

<sup>324</sup> Protokoll Befragung A.Q. vom 08.05.2020, S. 9, act. 14.1.1.74.2

<sup>325</sup> Protokoll Befragung A.Q. vom 08.05.2020, S. 4, act. 14.1.1.74.2

<sup>326</sup> Protokoll Befragung AU A.Q. vom 24.09.2018, Zeilen 46 und 434, act. 12.1.2.2

<sup>327</sup> Stellungnahme Unternehmerin aus dem Unterengadin vom 06.04.2021, act. 33.2.5

<sup>328</sup> Stellungnahme ehemalige Journalistin der «Südostschweiz» vom 06.04.2021, act. 33.2.6

<sup>329</sup> Protokoll Befragung A.Q. vom 09.10.2018, S.2, act. 9.1.10.2

<sup>330</sup> Protokoll Befragung A.Q. vom 09.10.2018, S.2, act. 9.1.10.2

nicht der Fall gewesen sei. Das TBA Graubünden habe sich der «aktiven Beihilfe» schuldig gemacht, weil es nicht reagiert habe und weil es den Mitgliedern des Baukartells Informationen habe zukommen lassen.<sup>331</sup>

299 Nachdem A.Q. der Firma P über die Preisabsprachen im Unterengadin berichtet habe, habe sich diese im Juni 2012 mit einem Schreiben an die WEKO gewandt.<sup>332</sup> Daraufhin habe ein Treffen mit Mitarbeitenden der WEKO und ihm stattgefunden.<sup>333</sup> Dies sei der Auslöser für die WEKO-Untersuchungen gewesen.

## **1.2. Verwaltungsinterne Personen sowie Mitglieder der Regierung**

### **1.2.1. Ehemaliger Mitarbeiter des TBA Bezirk 7 Thusis**

300 Der ehemalige Mitarbeiter des TBA Bezirk 7 in Thusis war von Ende 1970 bis April 2000 Mitarbeiter des TBA Bezirk 7 Thusis. Er war dort viele Jahre Stellvertreter des Bezirkschefs.<sup>334</sup>

301 Der ehemalige Mitarbeiter des TBA Bezirk 7 in Thusis erklärte gegenüber der PUK, dass Ende der 1970er und Anfang der 1980er Jahre alle bis hinauf zum Regierungsrat gewusst hätten, dass die Bauunternehmen die Preise absprechen würden.<sup>335</sup> Man habe gewusst, dass sich die Unternehmen jeweils zwecks Aufteilung der Arbeiten zu Berechnungssitzungen treffen würden, welche vom GBV organisiert worden seien. Man habe diskutiert, wie die Arbeiten verteilt werden sollen. Es habe auch häufig Streit unter den Unternehmen gegeben. Am Folgetag dieser Sitzungen habe der ehemalige Mitarbeiter des TBA Bezirk 7 in Thusis jeweils über sein Netzwerk erfahren, wer welche Aufträge erhalten solle. Dabei sei es auch vorgekommen, dass keine Einigung stattgefunden habe. Dieses Ergebnis habe man «Verfahren null» genannt. In der Folge habe es eine Preisfreigabe gegeben und die Unternehmen hätten offerieren können, was sie wollten.

---

<sup>331</sup> Protokoll Befragung A.Q. vom 06.11.2020, act. 14.1.1.93.2

<sup>332</sup> Protokoll Befragung AU A.Q. vom 24.09.2018, Zeilen 385 ff., act. 12.1.2.2

<sup>333</sup> Protokoll Befragung A.Q. vom 09.10.2018, S.4, act. 9.1.10.2

<sup>334</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Mitarbeiter TBA Bezirk 7 in Thusis vom 14.02.2020, Fragen 8 f., act. 28.1.2.2; Stellungnahme ehemaliger Mitarbeiter TBA Bezirk 7 in Thusis vom 07.04.2021, act. 33.2.14

<sup>335</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Mitarbeiter TBA Bezirk 7 in Thusis vom 14.02.2020, Fragen 21 f., act. 28.1.2.2

Bei den Belagsfirmen habe mehr Einigkeit in ihren Berechnungssitzungen geherrscht. 302  
Dadurch hätten sie mehr Wirkung in der Arbeitsvergabe erzielt. Bezüglich Preisvereinbarung sei aber oft übertrieben worden. Man habe im TBA deshalb entschieden, das nicht mehr so zu akzeptieren. Zu dieser Zeit sei das Hauptkriterium bei den Arbeitsvergaben der Offertpreis gewesen. Als Gegenmassnahme habe man den Auftrag nicht an den preislich Erstplatzierten erteilt, sondern an Anbieter, die über dem Preisniveau der günstigsten Offerte gelegen hätten. Dies habe man deshalb machen können, weil eine sogenannte 4%-Regel bestanden habe, was heisse, dass die Regierung die Vergaben innerhalb einer 4% Preistoleranz habe bestimmen können. Später seien beim Vergabeentscheid neue Zuschlagskriterien geschaffen worden. Das bedeute, dass nebst dem Preis auch die Qualität, die Termintreue und die Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben habe miteinbezogen werden können. Das sei so bis im Jahr 2000 gehandhabt worden. Nachher seien ihm aber keine Absprachen mehr bekannt gewesen.<sup>336</sup>

Auf Nachfrage, ob er denke, dass die Mitarbeitenden im TBA Bezirk 7 Thusis, in anderen 303  
Bezirkstiefbauämtern oder im TBA in Chur davon gewusst hätten, dass Submissionsabsprachen auch nach 2004 immer noch stattfinden, gab er an, dass er dies eher nicht glaube. Die Fronten zwischen den Baufirmen hätten sich massiv verhärtet und er glaube deshalb nicht, dass Leute wie der pensionierte Chef des TBA Graubünden oder der damalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung von den Submissionsabsprachen etwas mitgekomen hätten. Im Unterengadin als geschlossene Region sei dies vielleicht anders gewesen, er wisse es aber nicht. Denkbar sei, dass jemand beim Kanton Kenntnis gehabt habe, dass abgesprochen werde, aber wohl unklar gewesen sei, in welchem Ausmass dies vor sich gegangen sei. Er wolle niemanden in Schutz nehmen, man müsse sich aber die Frage stellen, wie man die Absprachen hätte belegen wollen, wenn man es vermutet habe. Annulliere man die gesamte Submission aufgrund der mutmasslichen Preisabsprache, dann stehe das Projekt und vielleicht das Anschlussprojekt still. Und wenn man nach den Abklärungen z.B. zwei Monate mit Verspätung dann loslege, löse das aufgrund des zu verantwortenden späteren Baustarts Nachtragsforderungen aus. Das müsse man sich auch vor Augen führen.<sup>337</sup>

---

<sup>336</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Mitarbeiter TBA Bezirk 7 in Thusis vom 14.02.2020, Frage 22, act. 28.1.2.2; Stellungnahme ehemaliger Mitarbeiter TBA Bezirk 7 in Thusis vom 07.04.2021, act. 33.2.14

<sup>337</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Mitarbeiter TBA Bezirk 7 in Thusis vom 14.02.2020, Frage 35, act. 28.1.2.2; Stellungnahme ehemaliger Mitarbeiter TBA Bezirk 7 in Thusis vom 07.04.2021, act. 33.2.14

### 1.2.2. Pensionierter Mitarbeiter des TBA Bezirk 4 Scuol

- 304 Der pensionierte Mitarbeiter 2 des TBA Bezirk 4 Scuol war bis Ende 1993 in einer Bauunternehmung tätig, bevor er anschliessend zum TBA Bezirk 4 Scuol wechselte und bis zu seiner Pensionierung im Jahr 2016, mithin während über 20 Jahren, dort arbeitete. Zu ihm ist zu sagen, dass er mit A.Q. seit vielen Jahren befreundet ist. Er ist Taufpate einer seiner Töchter. Er war bereits ein Freund des Vaters von A.Q. und benutzt die Jagdhütte von A.Q. seit vielen Jahren mit.<sup>338</sup>
- 305 Der pensionierte Mitarbeiter 2 des TBA Bezirk 4 Scuol lehnte die Mitwirkung wiederholt mit Verweis auf seine im Rahmen der AU gemachten Aussagen ab. Die PUK legte ihren Untersuchungen daher dieses Befragungsprotokoll zu Grunde.<sup>339</sup> Anlässlich seiner Befragung in der AU gab er an, dass er vor seinem Eintritt beim Kanton für seine damalige Firma an Submissionsversammlungen teilgenommen habe. Die Unternehmen hätten die Offertzahlen bekannt gegeben. Anhand dieser Zahlen habe man dann Absprachen treffen können. Er habe dann aber einen Schnitt gemacht, als er zum TBA gegangen sei.<sup>340</sup>
- 306 Auf Nachfrage, ob er etwas bezüglich der Submissionsabsprachen im Unterengadin gewusst habe, führt er aus, dass er schon gesehen hatte, wie es früher gewesen sei, und da könne man eins und eins zusammenrechnen, wie es weitergehe. Es sei auch klar, dass er mit diesen «Mauscheleien» nicht einverstanden gewesen sei, aber nichts Genaueres gewusst habe. Sie hätten nur Vermutungen gehabt, es seien Spekulationen gewesen. Und es sei ja auch nicht seine Aufgabe gewesen, da seien andere Instanzen in Chur dafür zuständig gewesen; und die hätten wohl genau so viel gewusst wie er.<sup>341</sup> Man habe darüber im Dorf bzw. in der ganzen Talschaft geredet. Viele Leute hätten dies aber auch abgetan und hätten nicht daran glauben wollen.<sup>342</sup>

---

<sup>338</sup> Protokoll Befragung Hinweisgeber A. vom 20.02.2020, Frage 23, act. 28.1.5.6

<sup>339</sup> Schreiben von Prof. Dr. Stöckli und Prof. Dr. Hänni vom 05.08.2018, act. 12.1.2.1; Aktennotiz Telefonat mit pensionierter Mitarbeiter 2 TBA Bezirk 4 Scuol vom 14.08.2020, act. 28.1.17.1, vom 08.12.2020, act. 28.1.17.2 sowie vom 02.02.2021, act. 28.1.17.3.

<sup>340</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter 2 TBA Bezirk 4 Scuol vom 14.06.2019, Zeilen 57 ff., 312 ff., act. 12.1.2.13.1

<sup>341</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter 2 TBA Bezirk 4 Scuol vom 14.06.2019, Zeilen 312 ff., act. 12.1.2.13.1

<sup>342</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter 2 TBA Bezirk 4 Scuol vom 14.06.2019, Zeilen 80 ff., act. 12.1.2.13.1

A.Q. habe ihm dann im Zeitraum 2006 - 2010 über die Submissionsabsprachen im Unterengadin erzählt. Für ihn sei das keine Überraschung gewesen. Er habe ihm daraufhin geraten, damit zur Gemeinde, zum Bezirk, zum Kantonsingenieur oder sogar zum Departement zu gehen. Submissionsabsprachen seien aber nicht nur mit A.Q., sondern auch mit anderen Unternehmern Gesprächsthema gewesen. Auch habe er mit anderen Mitarbeitern des TBA Bezirk 4 Scuol darüber gesprochen und selbstverständlich mit dem Chef des TBA Bezirk 4 Scuol. Auf Nachfrage, was der «Tenor der Gespräche» gewesen sei, antwortete er, dass man wusste, dass etwas lief, aber man nicht gewusst habe, was genau.<sup>343</sup> 307

Auf die Frage, wie er sich erklären könne, dass sich Submissionsabsprachen in kleinräumigen Verhältnissen wie im Unterengadin während Jahren hinter dem Rücken der Behörden abspielen konnten, führt er aus: Die «Sünder» seien immer die Grossräte gewesen, die hätten sich das leisten können. Es sei ein «heisses Eisen» gewesen, man habe sich nicht die Finger verbrennen wollen. Eigentlich habe man es nicht genauer wissen wollen. «*Man hätte seine Stelle riskiert, wenn man sich exponiert hätte. Es ist eine Existenzfrage!*» Aber man wusste schon, durch indirekte Information, dass etwas nicht kosher sei.<sup>344</sup> 308

### 1.2.3 Pensionierter Mitarbeiter der Zentralverwaltung TBA

Der pensionierte Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA war von Ende 1989 bis 2016 für das TBA Graubünden tätig, zuletzt als Stellvertreter, des heutigen Chefs des TBA Graubünden, als dieser noch Chef Abteilung Strassenerhaltung war.<sup>345</sup> 309

Der pensionierte Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA erklärte bei seiner Befragung im Rahmen der AU von Prof. Dr. Stöckli und Prof. Dr. Hänni, dass er vor seinem Eintritt beim TBA im Jahr 1989 u.a. in einer Bauunternehmung gearbeitet habe und dort von Preisabsprachen unter den Bauunternehmen Kenntnis hatte. Absprachen habe es nicht nur bei den Belagsunternehmen gegeben, sondern auch im Baugewerbe. Er sei bei diesen Absprachen dabei gewesen, später auch bei den Beläglern, denn Absprachen habe es in beiden Bereichen gegeben. Er habe das in den 1980er gesehen, es sei aber so bis 310

---

<sup>343</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter 2 TBA Bezirk 4 Scuol vom 14.06.2019, Zeilen 149 ff., act. 12.1.2.13.1

<sup>344</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter 2 TBA Bezirk 4 Scuol vom 14.06.2019, Zeilen 568 ff., act. 12.1.2.13.1

<sup>345</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA vom 14.11.2018, Zeile 39, act. 12.1.2.7

2004 gelaufen.<sup>346</sup> Das sei «ganz offiziell» gewesen und regional ganz unterschiedlich; es sei darauf angekommen, wie die Wirtschaftslage gewesen sei und wie die Leute miteinander auskamen usw.<sup>347</sup> Im Belagswesen habe man es auf jeden Fall gemerkt, dort habe es regelrechte Gebietsaufteilungen gegeben, weshalb man «Toleranzen, Margen» einführe, um gegen die «Belagsmafia» zu wirken. Über diese Absprachen habe man beim TBA gesprochen, das sei bis 2012 phasenweise sicher ein Thema gewesen; im Belagswesen anhaltend. Bei den Bauunternehmen habe es immer Unsicherheiten gegeben, da es verdeckter gewesen sei. Auf Nachfrage, ob man versucht habe, etwas dagegen zu machen, gibt der pensionierte Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA an: «*Das TBA versuchte schon, etwas zu machen. Man schaute z.B. Ausreisser bei den Preisen an; man versuchte schon zu schauen im Unterengadin, wie weit man gehen kann, bis man abrechnen muss.*»<sup>348</sup> Beim TBA habe man wahrgenommen, dass die Preise variierten. Wenn sie jeweils etwas höher gewesen seien, habe man gesagt: «*Aha, jetzt sprechen sie wieder darüber.*»<sup>349</sup> Wenn z.B. die Installationspauschale beim günstigsten Angebot CHF 30'000 betragen habe und beim Zweitgünstigsten CHF 130'000, dann sei dies ein Hinweis gewesen, dass man vermutlich abgesprochen hatte. Aber was hätte man dagegen unternehmen sollen, solange der Preis im Rahmen gewesen sei.<sup>350</sup> Die Kontrolle hätte vom Departement kommen müssen. Man habe ja einen Vergabebjuristen gehabt, der genauere Prüfungen oder weitergehende Schritte hätte veranlassen müssen.<sup>351</sup>

#### **1.2.4. Ehemaliger Mitarbeiter eines Bezirks-TBA**

- 311 Hinweisgeber A. wurde von der PUK kontaktiert, nachdem dieser von einer hinweisgebenden Kontaktperson darüber informiert worden war, dass dieser unter Umständen bereit wäre, an der Untersuchung mitzuwirken. Diese Person ersuchte um Anordnung von

---

<sup>346</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA vom 14.11.2018, Zeile 123 ff., act. 12.1.2.7

<sup>347</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA vom 14.11.2018, Zeile 173 ff., act. 12.1.2.7

<sup>348</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA vom 14.11.2018, Zeile 173, act. 12.1.2.7

<sup>349</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA vom 14.11.2018, Zeile 639, act. 12.1.2.7

<sup>350</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA vom 14.11.2018, Zeilen 638 ff., act. 12.1.2.7

<sup>351</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA vom 14.11.2018, Zeilen 672 ff., act. 12.1.2.7

geeigneten Schutzmassnahmen im Sinne von Art. 46 OVR und legte glaubhaft dar, dass sie davon ausgehen müsse, dass sie durch die Mitwirkung im Verfahren einem schweren Nachteil ausgesetzt werden würde, wenn ihre Identität publik werde. Anlässlich ihrer Sitzung vom 18. Februar 2020 entschied die PUK, dieser Person Anonymität zuzusichern.<sup>352</sup> Das hatte zur Folge, dass die Verfahrensrechte der Regierung gestützt auf Art. 38 Abs. 3 OVR insofern beschränkt werden mussten, als der Name nicht bekannt gegeben wurde und eine allfällige Teilnahme an der Befragung untersagt wurde.<sup>353</sup>

Auf Nachfrage, wann er das erste Mal von Submissionsabsprachen der Bauunternehmer im Unterengadin gehört habe, gab er an, dass er es durch die mediale Berichterstattung im digitalen Magazin «Republik» erfahren habe. Sein damaliger Vorgesetzter habe ihn nicht darüber informiert.<sup>354</sup> Auf die Frage, wie er sich erklären könne, dass über viele Jahre Absprachen stattgefunden hätten und niemand von der Verwaltung bzw. vom Bezirks-TBA davon gewusst haben soll, führte er aus: *«Ja, das habe ich mich auch gefragt und habe mir dazu zwei Antworten gegeben. Entweder, dass jemand Dreck am Stecken hat oder, und das vermute ich mehr, dass man Angst hatte, dass man damit etwas ins Rollen bringt, das man nicht mehr kontrollieren kann. Ich habe mir schon ein paar Mal die Frage gestellt, ob man vielleicht damit gerechnet hat, dass die Firma von A.Q. in Konkurs gerät und sich das Problem dann von selbst löst. Ich denke, wenn man betrogen wird, z.B. auch privat, dann lässt man das doch nicht auf sich sitzen. Vor allem wenn man etwas nicht weiss, ist es das eine, wenn man es aber weiss, und nichts dagegen unternimmt, kann ich das nicht verstehen.»*<sup>355</sup>

### **1.2.5. Ehemaliger Mitarbeiter des TBA Bezirk 4 Scuol**

Der pensionierte Mitarbeiter 1 des TBA Bezirk 4 Scuol war von 1994 bis 2016 Bauleiter beim TBA Bezirk 4 Scuol. 313

In seiner schriftlichen Stellungnahme gegenüber der PUK führte der pensionierte Mitarbeiter 1 des TBA Bezirk 4 Scuol aus, dass über Submissionsabsprachen schon immer geredet worden sei. Anscheinend seien diese in den 2000er Jahren konkreter geworden, denn ab diesem Zeitpunkt sei das Formular «Bestätigung des Anbieters» den Ausschreibungsunterlagen beigelegt worden, wonach der Anbieter unter anderem bestätigen 314

---

<sup>352</sup> Protokoll Sitzung PUK vom 18.02.20, act. 9.1.60.2

<sup>353</sup> Schreiben an Kanzleidirektor vom 20.02.2020, act. 10.1.1.20

<sup>354</sup> Protokoll Befragung Hinweisgeber A. vom 20.02.2020, Fragen 48 f., act. 28.1.5.6

<sup>355</sup> Protokoll Befragung Hinweisgeber A. vom 20.02.2020, Frage 56, act. 28.1.5.6

musste, dass es keine Absprachen gegeben habe.<sup>356</sup> Aussagen von anderen Mitarbeitern zu Preisabsprachen habe er jeweils mehr als Anspielung verstanden, welche aber wohl gerechtfertigt gewesen seien. Bei den Belagsfirmen sei bekannt gewesen, dass diese eine Liefergemeinschaft für den Strassenbelag (Firma L) gehabt hätten und anscheinend Teilhaber dieser Lieferfirma gewesen seien, womit sie die Herstellungspreise von Strassenbelag haben diktieren können. Auch seien viele ARGE gegründet worden unter den Belagsfirmen, was wiederum nur möglich gewesen sei, wenn sie sich untereinander abgesprochen hätten.<sup>357</sup> Auf Nachfrage der PUK bestätigte der pensionierte Mitarbeiter 1 des TBA Bezirk 4 Scuol, dass er nie mit dem Chef des TBA Bezirk 4 Scuol über Preisabsprachen gesprochen habe.<sup>358</sup>

### 1.2.6. Pensionierter Mitarbeiter des TBA Bezirk 4 Scuol

- 315 Der ehemalige Stv. Chef des TBA Bezirk 4 Scuol war von 1993 bis 2013 Leiter Projektierung Bau im TBA Bezirk 4 Scuol und damit zugleich Stv. Chef des TBA Bezirk 4 Scuol.
- 316 Gegenüber der PUK erklärte er, dass er, bevor er davon erfahren habe, nicht geahnt habe, dass sich die Bauunternehmen absprechen würden. Er habe das erste Mal von Submissionsabsprachen der Bauunternehmer im Unterengadin im Rahmen der Hausdurchsuchungen der WEKO im Herbst 2012 gehört.<sup>359</sup> Diese hätten mittels Formular ja bestätigen müssen, dass keine Absprachen stattfinden würden. Auf diese Angaben habe man vertraut, andernfalls man mit Sicherheit reagiert hätte.<sup>360</sup> Mit der Aussage des pensionierten Mitarbeiters der Zentralverwaltung des TBA konfrontiert, dass Submissionsabsprachen bis in die 2000er Jahre hinein «ganz offiziell» gewesen seien und er vermutet habe, dass die Bauunternehmungen miteinander sprechen, antwortete er: *«Dass die Bauunternehmer untereinander Kontakt hatten und miteinander redeten, das ja. Aber, dass sie die einzelnen Aufträge konkret untereinander aufteilen, das war mir nicht bekannt und das hätte ich mir nicht vorstellen können.»*<sup>361</sup> Dass der pensionierte Mitarbeiter 2 des TBA Bezirk 4 Scuol mit ihm über verbotene Submissionsabsprachen gesprochen habe, könne er sich

---

<sup>356</sup> Schreiben pensionierter Mitarbeiter 1 TBA Bezirk 4 Scuol vom 27.01.2012, Ziff. 5, act. 28.1.27.2; Stellungnahme pensionierter Mitarbeiter 1 TBA Bezirk 4 Scuol vom 08.03.2021, act. 33.2.10

<sup>357</sup> Schreiben pensionierter Mitarbeiter 1 TBA Bezirk 4 Scuol vom 27.01.2012, Ziff. 6, act. 28.1.27.2

<sup>358</sup> Schreiben pensionierter Mitarbeiter 1 TBA Bezirk 4 Scuol vom 27.01.2012, Ziff. 7, act. 28.1.27.2

<sup>359</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Stv. Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 27, act. 28.1.8.1

<sup>360</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Stv. Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 33, act. 28.1.8.1

<sup>361</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Stv. Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 34 f., act. 28.1.8.1

nicht erinnern; dieser habe ihm nie darüber berichtet, dass A.Q. ihm im Jahr 2006 davon erzählt habe.

### 1.2.7. Chef des TBA Bezirk 4 Scuol

Der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol begann seine Tätigkeit beim TBA Graubünden in den 1980er Jahren. Im Herbst 1988 wurde er als Chef des TBA Bezirk 4 Scuol gewählt und ist seither in dieser Funktion tätig. 317

Dass Absprachen unter den Bauunternehmen in den 1970er und 1980er Jahren bzw. vor der Revision des Wettbewerbsrechts allseits bekannt gewesen seien, bestätigte auch er gegenüber der PUK. Die Intensität und Professionalität dieser Absprachen sei ihm aber bis zum Vortritt von A.Q. im Jahr 2009 nicht bekannt gewesen. Auch habe er es nicht geahnt. Erst als A.Q. in seinem Büro Unterlagen präsentiert habe, habe er dazu gesagt, dass er es zwar nicht beurteilen könne, aber wenn das stimme, dann sei das eine grosse Sache und man damit «nach Chur» müsse.<sup>362</sup> 318

Das Preisniveau im Unterengadin sei höher gewesen, das habe man gewusst. Dies sei auf die höheren Materialkosten und die Abgelegenheit des Unterengadins zurückzuführen. Darüber hinaus müsse man bedenken, dass das TBA seit 1998 ISO 9001 zertifiziert sei und sich regelmässig habe Rezertifizierungsprüfungen unterziehen müssen. Zudem habe die Finanzkontrolle einzelne Baustellen einer Prüfung unterzogen. Schliesslich habe man alle Projekte mit einer Bausumme von über CHF 50'000 öffentlich ausgeschrieben, deshalb davon ausgehen dürfen, dass der Markt spiele. Bei grösseren Projekten habe zwar ein Vergleich mit den anderen Dienststellen gefehlt, weil diese jeweils über die Zentralverwaltung in Chur gelaufen seien. Die Alarmglocken hätten bei ihm aber deshalb nicht geläutet. Er habe keine Hinweise gehabt, aufgrund welcher er hätte Rückschlüsse ziehen müssen, dass Submissionsabsprachen in der heute bekannten Form vor sich gingen.<sup>363</sup> 319  
Dass es zwischendurch vielleicht im Stillen zu einer Abrede im Stile «offerierst du, sonst offeriere ich» gekommen sei, und dass die Unternehmer miteinander geredet hätten, das sei ja klar gewesen; es wäre blauäugig gewesen, nicht davon auszugehen. Aber dass dies so systematisch abgelaufen sei, mit dieser Finesse, diesen Vorversammlungen mit Involvierung des GBV, das hätten sie nicht gewusst.<sup>364</sup>

---

<sup>362</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 36, act. 28.1.7.1

<sup>363</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 49, act. 28.1.7.1

<sup>364</sup> Protokoll Befragung AU Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 13.11.2018, Zeilen 708 ff., act. 12.1.2.5

320 Dass der pensionierte Mitarbeiter 2 des TBA Bezirk 4 Scuol mit ihm über verbotene Submissionsabsprachen gesprochen habe, verneinte er. Weshalb er dies nicht gemacht haben soll, konnte er sich nicht erklären.<sup>365</sup> Auch verneinte er die Aussage von A.Q., dass ihn dieser bereits im Jahr 1999 auf Submissionsabsprachen aufmerksam gemacht habe.<sup>366</sup>

#### **1.2.8. Ehemaliger Mitarbeiter des TBA Bezirk 1 Chur / Mitarbeiter der Zentralverwaltung TBA**

321 Der ehemalige Mitarbeiter des TBA Bezirk 1 Chur war rund zehn Jahre als Bauführer bei der Firma M tätig, bevor er im Jahr 2009 beim TBA Bezirk 1 Chur Stv. Bezirkschef, d.h. Leiter Projektierung Bau, wurde. Im 2015 wechselt er in die Zentralverwaltung des TBA und wurde Chef Strassenerhaltung.

322 Im Sinne von Gerüchten und Mutmassungen sei seit jeher über Preisabsprachen gesprochen worden, führte er anlässlich der Befragung vor der PUK aus, aber nicht in dem Ausmass, wie diese heute in Erscheinung getreten seien. Allerdings habe man nie konkrete Indizien oder Beweise dafür gehabt.<sup>367</sup> Auch habe er während seiner Zeit als Bauführer bei der Baufirma nicht konkret etwas mitbekommen und auch nicht an solchen Absprachen teilgenommen.<sup>368</sup>

323 Als er im Jahr 2009 seine Stelle beim Tiefbauamt angetreten habe, hätten sich für ihn diese Vermutungen zerschlagen, weil es mehrmals vorgekommen sei, dass mehrere Ausschreibungen jeweils an dasselbe Unternehmen vergeben worden seien. Das habe er als klares Zeichen gegen Absprachen interpretiert.<sup>369</sup> Er habe deshalb auch nicht seinen Vorgesetzten oder andere Personen über mutmassliche Preisabsprachen informiert, weil es sich seiner Meinung nach um ein allgemeines Gerücht handelte, das kursierte.<sup>370</sup>

---

<sup>365</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Fragen 47 f., act. 28.1.7.1

<sup>366</sup> Protokoll Befragung AU Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 13.11.2018, Zeilen 147 f., act. 12.1.2.5

<sup>367</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Mitarbeiter TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 25, act. 28.1.10.1

<sup>368</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Mitarbeiter TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 31, act. 28.1.10.1

<sup>369</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Mitarbeiter TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 25 f., act. 28.1.10.1

<sup>370</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Mitarbeiter TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 30, act. 28.1.10.1

### 1.2.9. Pensionierter Chef des TBA Bezirk 1 Chur

Der pensionierte Chef des TBA Bezirk 1 Chur war rund 40 Jahre lang im TBA Bezirk 1 Chur tätig. Nachdem er über Jahrzehnte dort die Funktion Leiter Projektierung Bau innehatte, wurde er schliesslich im Jahr 2008 zum Chef TBA Bezirk 1 Chur ernannt und im Jahr 2015 pensioniert.<sup>371</sup> 324

Auf Submissionsabsprachen angesprochen, führte er in der Befragung vor der PUK aus, dass er von den Bauunternehmen persönlich nie etwas gehört habe, dass Absprachen stattfänden. Aber man habe es vermutet, schon ungefähr seit Mitte der 1980er Jahre. Beweise habe man dafür aber keine gehabt. 325

Mit den Aussagen des pensionierten Mitarbeiters der Zentralverwaltung des TBA<sup>372</sup> konfrontiert, dass die Preise variierten und man davon ausging, dass die Bauunternehmer miteinander sprechen, gab er an, dass man dies auch im TBA Bezirk 1 Chur gemerkt habe. Auch «das Spiel» mit der Bauinstallationspauschale, dass diese kurzum heraufgesetzt worden sei, habe man festgestellt. Wenn die Pauschale hoch gewesen sei, habe man gewusst, dass der Baumeister irgendwo spekuliere.<sup>373</sup> Bewusst geworden sei ihm das erst später, nachdem man die anderen Offerten genauer angeschaut habe. Weil sich das immer wieder wiederholt habe, habe er angefangen zu vermuten, dass Preisabsprachen stattfänden. Das habe sich aber nicht so rasch ergeben, sondern sei ein längerer Prozess gewesen. Man müsse sich vorstellen, jeweils im Frühling, wenn man alle Arbeiten vergeben habe, sei man im Bezirk mit 30 bis 50 Offerten konfrontiert gewesen. Da habe man vorwärts machen müssen und sei nicht in der Lage gewesen, überall genau hinzuschauen. Man habe zwar geprüft, ob alles formell korrekt sei, sei aber nicht in der Lage gewesen, bei allen Offerten eine Preisanalyse zu erstellen. Nur der erstplatzierte Offerent sei genauer geprüft worden.<sup>374</sup> 326

Auf die Frage, ob er mit diesem Verdacht auf seine Vorgesetzten zugegangen sei, führt er aus: *«Das ist eine sehr gute Frage. Ich habe mich das auch einmal gefragt. Ich denke, ich habe mich dafür nicht verantwortlich gefühlt in meiner Stellung. Ich habe zwar mit* 327

---

<sup>371</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 9, act. 28.1.12.1

<sup>372</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA vom 14.11.2018, Zeilen 636 ff., act. 12.1.2.7

<sup>373</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 24, act. 28.1.12.1

<sup>374</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 25, act. 28.1.12.1

*über dieses Thema geredet, weil wir viel zusammengearbeitet haben. Ob er aber damit weitergegangen ist, weiss ich nicht. Sehen sie, mein Vorgesetzter war Herr [REDACTED] ein Vorgesetzter Herr [REDACTED] Von Herr [REDACTED] bis Herr [REDACTED] ging es die Leiter weiter hoch. Die Einstiegshöhe bei dieser Leiter war bei mir nicht so hoch.»<sup>375</sup>*

- 328 Zum pensionierten Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA fügte er an, dass er die Anlaufstelle für alle Bezirke im Kanton gewesen sei. Über seinen Tisch seien alle Submissionen gelaufen und damit habe er einen riesigen Überblick im Kanton gehabt.<sup>376</sup>
- 329 In der Zeit nach 2004 sei ihm nicht mehr aufgefallen, dass die Preise abgesprochen würden. Der Preiskampf sei dann derart hart geworden, dass er meine, dass im Raum Chur das nicht mehr gemacht worden sei. Auch die Differenz der Eingaben der Belagsfirmen hätte nicht auf Preisabsprachen hingedeutet, jedenfalls sei ihm in dieser Zeit nichts mehr aufgefallen.<sup>377</sup> Im Kreise der Bezirkschefs, welche sich jährlich drei- bis viermal getroffen hätten, habe man über Preisabsprachen nicht diskutiert.<sup>378</sup>

#### **1.2.10. Pensionierter Chef TBA Bezirk 2 Mesocco**

- 330 Der pensionierte Chef des TBA Bezirk 2 Mesocco stieg Mitte der 1970er Jahre beim TBA Graubünden ein und arbeitete für das TBA Bezirk 2 Mesocco, bis er ca. 1990 für rund vier Jahre die Geschäftsführung einer Bauunternehmung in der Region Moesa übernahm. Als die Stelle des Stv. Bezirkschef TBA Bezirk 2 Mesocco ausgeschrieben wurde, bewarb er sich erfolgreich darauf und kehrte zurück zum TBA Graubünden. Von 1994 übte er diese Funktion aus, bis er 1999 zum Bezirkschef ernannt wurde, welche Funktion er bis zu seiner Pensionierung im Jahr 2016 ausübte.<sup>379</sup>
- 331 Von Submissionsabsprachen der Bauunternehmer in Graubünden habe er vor ca. zehn Jahren zum ersten Mal gehört, als das Ganze im Unterengadin angefangen habe.<sup>380</sup> Man habe gewusst, dass Absprachen stattfänden, aber man habe auch gewusst, dass die Bauunternehmer z.T. auch zu tiefe Preise offeriert hätten. Er könne folglich sagen, dass von

---

<sup>375</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 27, act. 28.1.12.1

<sup>376</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 24, act. 28.1.12.1

<sup>377</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 34, act. 28.1.12.1

<sup>378</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 31, act. 28.1.12.1

<sup>379</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 2 Mesocco vom 30.10.2020, Frage 9, act. 28.1.24.2

<sup>380</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 2 Mesocco vom 30.10.2020, Frage 25, act. 28.1.24.2

Absprachen geredet worden sei, er könne aber nicht sagen, dass es so gewesen sei.<sup>381</sup> Angesprochen auf das von der WEKO im Juni 2020 eingeleitete Verfahren gegen drei Baufirmen in der Moesa und ob er in diesem Zusammenhang bezüglich Submissionsabsprachen etwas bemerkt habe, führt er vor der PUK aus, dass es möglich sei, dass es solches vielleicht gegeben habe. Er kenne die drei in diesem Verfahren involvierten Firmen schon fast 40 Jahre. Er meine, dass diese Unternehmen mal zu tief und mal zu hoch offeriert hätten. Und entsprechend hätten sie Arbeiten mal zu tiefen, mal zu hohen Preisen ausgeführt. Er denke, dass sei das Unternehmerleben.<sup>382</sup> Es habe Konstellationen von Preisen gegeben, die nicht immer nachvollziehbar gewesen seien, z.B. einen Aushub für einen Rappen. Er habe solches annullieren wollen, aber die Haltung des Kantons sei eine andere gewesen. Auf Nachfrage bei den Bauunternehmern hätten diese gemeint, dass sie diese Kosten anderswo reingepackt hätten und es ihnen um den Schlussbetrag gehe, der stimmen müsse.<sup>383</sup> Einige Male hätten sie bei den eingereichten Offerten Auffälligkeiten bemerkt und daraufhin mit anderen Kriterien neu ausgeschrieben. Allgemein habe man stets interveniert bzw. annulliert, wenn man das Gefühl von Submissionsabsprachen gehabt habe. Das sei schon so gewesen, bevor er zum Bezirkschef ernannt worden sei.<sup>384</sup>

### **1.2.11. Ehemaliger Leiter kantonales Strassenbaulabor**

Der ehemalige Leiter des Strassenbaulabors des TBA war von Ende 1993 bis 2007 bei der Zentralverwaltung TBA in der Funktion als Leiter des kantonalen Strassenbaulabors tätig. Darüber hinaus war er als Kantonsgeologe angestellt.<sup>385</sup> 332

Er selber habe in seiner Funktion keine Submissionen gemacht. Auf die Frage, wie er sich erklären könne, dass über viele Jahre Absprachen stattgefunden hätten und niemand von der Verwaltung bzw. vom TBA davon gewusst haben soll, gab er vor der PUK zur Antwort, dass man es wohl vermutet habe, auch weil die Preise teilweise nahe beieinander- 333

---

<sup>381</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 2 Mesocco vom 30.10.2020, Frage 26, act. 28.1.24.2

<sup>382</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 2 Mesocco vom 30.10.2020, Frage 29, act. 28.1.24.2

<sup>383</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 2 Mesocco vom 30.10.2020, Frage 31, act. 28.1.24.2

<sup>384</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 2 Mesocco vom 30.10.2020, Fragen 30 ff., act. 28.1.24.2

<sup>385</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Leiter Strassenbaulabor TBA vom 02.06.2020, Frage 7, act. 28.1.13.1

gelegen seien. Diese Vermutung habe man im TBA auch geäußert. Man müsse aber wissen, dass wenn ein Anbieter zehn Jahre lang im Kanton offeriere, dann wisse er ganz genau, wie die anderen offerieren würden.<sup>386</sup> Weshalb man im TBA diesem Verdacht nicht nachgegangen sei, erklärte der ehemalige Leiter des Strassenbaulabors des TBA folgendermassen: «*Erstens ist es sehr schwierig, solches nachzuweisen. Zudem braucht man im Amt jemanden, der grosse Erfahrung hat oder jemanden aus dem Kader, wenn man hier hätte versuchen wollen, dem nachzugehen. Und sie müssen wissen, die Leute waren völlig überlastet. [...] Damit will ich sagen, dass die Leute nicht zusätzliche Arbeit suchten.*»<sup>387</sup> Zudem sei in Erwägung zu ziehen, dass das TBA, nachdem es erfolglos gegen die Firma L ein Verfahren bei der WEKO in Gang gesetzt hatte, sich vielleicht zweimal überlegt habe, ob es eine weitere Untersuchung gegen Preisabsprachen anstosse.<sup>388</sup>

### 1.2.12. Chef Abteilung Strassenbau/Stv. Chef TBA

- 334 Der Chef der Abteilung Strassenbau im TBA arbeitet seit 1995 beim TBA Graubünden. Per anfangs 2005 hat er die Leitung der Abteilung Strassenbau übernommen. Seit anfangs 2002 ist er darüber hinaus Stv. Chef TBA Graubünden.<sup>389</sup>
- 335 Anlässlich seiner Befragung in der AU von Prof. Dr. Stöckli und Prof. Dr. Hänni gab er an, dass er nicht bestätigen könne, dass Preisabsprachen im Baugewerbe und in anderen Branchen bis etwa Ende der 1990er Jahre allgemein akzeptiert gewesen seien.<sup>390</sup> Im Belagswesen habe man aber etwas gemerkt, weil in den Regionen immer etwa die gleichen Unternehmen «vorne» gewesen seien. Das sei dann auch mit dem Departement besprochen worden. Man habe daraufhin eine Meldung an die WEKO gemacht, die ja dann aber zum Schluss gekommen sei, dass es keine Auffälligkeiten gegeben habe. «*Dementsprechend ging es dann im TBA eigentlich so weiter. Was im Departement besprochen wurde, weiss ich nicht; aber bei uns ging es weiter wie bis anhin.*»<sup>391</sup>
- 336 Auf die Frage, wie er sich erklären könne, dass Submissionsabsprachen in kleinräumigen Verhältnissen wie im Unterengadin, wo insbesondere in der Baubranche jeder jeden zu

---

<sup>386</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Leiter Strassenbaulabor TBA vom 02.06.2020, Frage 45, act. 28.1.13.1

<sup>387</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Leiter Strassenbaulabor TBA vom 02.06.2020, Frage 46, act. 28.1.13.1

<sup>388</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Leiter Strassenbaulabor TBA vom 02.06.2020, Frage 48, act. 28.1.13.1

<sup>389</sup> Protokoll Befragung AU Chef Abteilung Strassenbau TBA vom 25.06.2019, Zeilen 38 ff., act. 12.1.2.12

<sup>390</sup> Protokoll Befragung AU Chef Abteilung Strassenbau TBA vom 25.06.2019, Zeilen 79 ff., act. 12.1.2.12

<sup>391</sup> Protokoll Befragung AU Chef Abteilung Strassenbau TBA vom 25.06.2019, Zeilen 115 ff., 125 f., act. 12.1.2.12

kennen scheine, sich während Jahren hinter dem Rücken der Behörden abspielen konnten, führt er aus, dass er es nicht wusste und es ihm nicht einmal mutmassungsmässig zuge-  
tragen worden sei. Sie hätten die Anweisung gehabt, gerade weil es nur wenige Unter-  
nehmen in der Region gegeben habe, welche gewisse Bauprojekte hätten bewältigen kön-  
nen, die Offerten auf Herz und Nieren zu prüfen, was die Preisgestaltung anbelange. Man  
habe entsprechend Einheitspreise geprüft und Preisvergleiche gemacht. Ob hier vielleicht  
Angst im Spiel gewesen sein könnte, weshalb nichts von diesen Absprachen an die Ober-  
fläche gedrungen sei, verneinte der Chef der Abteilung Strassenbau im TBA insoweit, als  
ihm solches nicht zu Ohren gekommen sei.<sup>392</sup>

### **1.2.13. Chef TBA Graubünden/ehemaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung**

Der Chef des TBA Graubünden begann seine Tätigkeit beim TBA Graubünden im Jahr 337  
1998 als Chef Abteilung Strassenerhaltung und wurde im April 2015 zum Chef TBA  
Graubünden ernannt. Als Chef Abteilung Strassenerhaltung waren ihm sämtliche Bezirk-  
stiefbauämter im Kanton unterstellt.<sup>393</sup>

Er habe ganz sicher im Jahr 2012 erstmals von verbotenen Submissionsabsprachen der 338  
Baumeister in Graubünden erfahren. Im Belagswesen habe es schon früher Vermutungen  
gegeben, über welche er aber persönlich erst im Rahmen der Aufarbeitung der Doku-  
mente in seiner aktuellen Funktion Kenntnis erhalten habe.<sup>394</sup> Dass Bauunternehmer im  
Untereingang sich über Preise absprechen würden, sei ihm nicht bewusst gewesen; auch  
habe er es nicht geahnt.<sup>395</sup> Abgesehen vom Vortritt von A.Q. im Jahr 2009 seien darüber  
hinaus nie aktiv Informationen über Preisabsprachen durch Mitarbeitende des TBA an  
ihn herangetragen worden.<sup>396</sup> Auf die Frage, wie er sich erklären könne, dass über viele  
Jahre systematisch Submissionsabsprachen stattgefunden hätten, Mitarbeitende in seinem  
Amt davon gewusst hätten, er aber nichts mitbekommen habe, gab er vor der PUK zur

---

<sup>392</sup> Protokoll Befragung AU Chef Abteilung Strassenbau TBA vom 25.06.2019, Zeilen 429 ff., act.  
12.1.2.12

<sup>393</sup> Protokoll Befragung AU Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom  
13.11.2018, Zeilen 38 ff., act. 12.1.2.3

<sup>394</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom  
12.11.2020, Fragen 38 und 41, act. 28.1.25.2

<sup>395</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom  
12.11.2020, Frage 39, act. 28.1.25.2

<sup>396</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom  
12.11.2020, Frage 43, act. 28.1.25.2

Antwort: «Diese Frage ist berechtigt. Ich kann ihnen aber keine Antwort darauf geben, wirklich nicht.»<sup>397</sup>

#### **1.2.14. Pensionierter Chef des TBA Graubünden**

- 339 Der heute pensionierte Chef des TBA Graubünden stiess 1980 zum TBA und wurde im Jahr 1985 zum Oberingenieur und Chef TBA Graubünden ernannt. Diese Funktion übte er bis zur Pensionierung am 30. März 2015 aus.<sup>398</sup>
- 340 Die Vermutungen, dass Preisabsprachen stattfänden, hätten sich damals aber auf die Belagsunternehmen beschränkt. Dort habe man bereits vor 2000 ein ungutes Gefühl gehabt, weil die Preise im Belagswesen hoch gewesen seien. Man habe dann ca. im Jahr 2001 zu einer Sitzung mit den Belagsunternehmern eingeladen, an welcher u.a. der Regierungsrat anwesend gewesen sei. Weil sich bezüglich der Preise nichts verändert habe, sei dann eine Meldung an die WEKO erfolgt.
- 341 Dass auch Bauunternehmen die Preise absprechen würden, habe er weder gewusst noch geahnt.<sup>399</sup> Das erste Mal, dass er davon erfahren habe, sei im Rahmen der Information des Chefs des TBA Graubünden über den Vortritt von A.Q. in Chur im Herbst 2009 gewesen. Zudem meine er, sei aber nicht ganz sicher, dass A.Q. bereits vorher im Sommer angekündigt habe, dass er beim Bezirkstiefbauamt Informationen platzieren möchte.<sup>400</sup> Es sei für ihn selber erstaunlich, dass trotz seiner vielen Kontakte bei seiner Tätigkeit mit Gemeinden, Politikern, Organisationen, Privatpersonen und Mitarbeitenden nie jemand auf ihn zugekommen sei und auf Absprachen bei Submissionen hingewiesen habe. Insbesondere habe er dies angesichts der Selbstdeklaration und der strengen WEKO-Sanktionsmöglichkeiten nicht für möglich gehalten. Es sei für ihn eine riesengrosse Enttäuschung gewesen bzw. er sei entsetzt darüber, dass die Unternehmer als Partner des Bauherrn, den Kanton und das TBA derart hintergangen hätten. Er führte weiter aus, dass das TBA und er persönlich stets von allen sehr positiv beurteilt worden seien, u.a. auch von vielen Vertretern der GPK des Grossen Rates oder der FIKO, welche die gute und straffe Führung des TBA in einem Bericht zuhanden Grossen Rates festgehalten habe. Der Blick

---

<sup>397</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden vom 12.11.2020, Frage 45, act. 28.1.25.2

<sup>398</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Chef TBA Graubünden vom 11.12.2020, Zeilen 37 ff., act. 12.1.2.6

<sup>399</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Graubünden vom 30.10.2020, Frage 21, act. 28.1.21.2.1

<sup>400</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Graubünden vom 30.10.2020, Frage 20, act. 28.1.21.2.1

aufs Ganze dürfe nicht verloren gehen. Wichtig sei auch, dass die Angelegenheit nicht aus heutiger Optik mit dem heutigen Wissen betreffend Absprachen beurteilt werde.<sup>401</sup>

Auf Vorhalt der Aussagen des pensionierten Mitarbeiters der Zentralverwaltung des TBA 342 bezüglich seiner Vermutungen<sup>402</sup> gab er zur Antwort, dass er ihm darüber nicht berichtet habe, obschon er sehr lange bei ihnen im TBA gewesen sei, und fügt an: *«Er führt aus, dass sie es vermutlich immer noch machen und ich meine, er hätte zu mir kommen müssen. Wir hätten dann aber Fakten haben müssen, dem hätten wir nachgehen können. Denn die Fakten hätten wir gebraucht, wie auch die WEKO Fakten braucht.»*<sup>403</sup> Auch das Wissen des pensionierten Mitarbeiters 2 des TBA Bezirk 4 Scuol sei nie bis zu ihm gelangt.<sup>404</sup> Er sei persönlich aufgrund des Arbeitsumfangs gezwungen gewesen, Aufgaben zu delegieren und auf die Zuverlässigkeit und Fachkompetenz der Mitarbeitenden zu vertrauen. Er habe jedoch verlangt, immer und unbedingt über wichtige und spezielle Vorkommnisse und Probleme informiert zu werden.<sup>405</sup>

### **1.2.15. Chef des HBA Graubünden**

Der Chef des HBA übt seit anfangs 2002 die Funktion des Kantonsbaumeisters und Chef 343 HBA Graubünden aus. Von 1992 bis 2002 war er beim HBA Projektleiter im Beitragswesen und Wettbewerb.

Zum ersten Mal habe er von Submissionsabsprachen im Zusammenhang mit dem Werk- 344 hof in Ilanz gehört. Das Verfahren sei abgebrochen worden, weil die Preise zu hoch gewesen seien. Das habe sich ungefähr im Jahr 2003/2004 abgespielt. Geahnt habe er vorher nicht, dass sich die Bauunternehmen bei Submissionen absprechen bzw. Vermutungen von Absprachen hätte man zwar schon lange gehabt, aber keine gesicherten Hinweise. Es sei etwa wie ein Märchen gewesen, das man geglaubt habe oder eben nicht. Sie seien deshalb erschüttert gewesen, als sie davon Kenntnis erhalten hätten. Es sei bei ihrer Tä-

---

<sup>401</sup> Einleitende Bemerkungen von pensionierter Chef TBA Graubünden anlässlich seiner Befragung vom 30.10.2020, act. 28.1.21.2.2

<sup>402</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA vom 14.11.2018, Zeilen 173, 639 ff., act. 12.1.2.7

<sup>403</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Graubünden vom 30.10.2020, Frage 23, act. 28.1.21.2.1

<sup>404</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Graubünden vom 30.10.2020, Frage 24, act. 28.1.21.2.1

<sup>405</sup> Einleitende Bemerkungen von pensionierter Chef TBA Graubünden anlässlich seiner Befragung vom 30.10.2020, act. 28.1.21.2.2

tigkeit nie Thema gewesen, dass man die ganze Zeit von den Bauunternehmen hintergangen werde.<sup>406</sup> A.Q. sei beim TBA in Erscheinung getreten. Zum HBA sei niemand gekommen und habe Hinweise gegeben.<sup>407</sup>

### **1.2.16. Pensionierter Chef des AWN Graubünden**

345 Der pensionierte Chef des AWN startete seine Tätigkeit beim Kanton im Jahr 1984 als akademischer Mitarbeiter beim Forstinspektorat. Nach verschiedenen Stationen innerhalb des AWN wurde er im Jahr 2006 als Chef AWN gewählt. Diese Funktion übte er bis zu seiner Pensionierung Mitte 2020 aus.<sup>408</sup>

346 Er habe zum ersten Mal von Submissionsabsprachen der Bauunternehmen im Kanton Graubünden ca. im Jahr 2018 aus den Medien erfahren. Er habe nichts geahnt, auch wenn man dazu nicht viel Fantasie bräuchte. Auf die Frage, wie er sich erklären könne, dass im Kanton über viele Jahre systematisch Submissionsabsprachen stattgefunden hätten, er aber davon nichts mitbekommen habe, gab er vor der PUK zur Antwort, dass wenn er irgendwelche konkreten Anhaltspunkte gehabt hätte, hätte er reagieren müssen. Das wäre ganz klar gewesen. Er habe aber keine konkreten Anhaltspunkte gehabt.<sup>409</sup>

### **1.2.17. Submissionsjurist im Departementssekretariat BVFD**

347 Der Submissionsjurist des BVFD ist seit 2005 als juristischer Mitarbeiter beim BVFD tätig und betreut in dieser Funktion die Dienststellen des Departements und die Gemeinden insbesondere in submissionsrechtlichen Fragestellungen.<sup>410</sup> Seit Einführung der sogenannten «Anlaufstelle für Meldungen von Submissionsabsprachen sowie für die Entgegennahme von Korruptionshinweisen», welche beim heutigen DIEM angesiedelt ist, ist er zudem die diesbezügliche Ansprechperson.

348 In der Befragung vor der PUK führte er aus, dass er, bevor er von den Submissionsabsprachen von den Bauunternehmen im Kanton erfahren habe, keine diesbezüglichen Anhaltspunkte gehabt habe.<sup>411</sup> Von den ihm vorgehaltenen Dokumenten (Umfrage der

---

<sup>406</sup> Protokoll Befragung Chef HBA vom 11.09.2020, Fragen 27 f., act. 28.1.18.3

<sup>407</sup> Protokoll Befragung Chef HBA vom 11.09.2020, Frage 43, act. 28.1.18.3

<sup>408</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef AWN vom 25.09.2020, Frage 9, act. 28.1.19.3

<sup>409</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef AWN vom 25.09.2020, Fragen 23 ff., act. 28.1.19.3

<sup>410</sup> Protokoll Befragung AU Submissionsjurist BVFD vom 14.11.2018, Zeilen 43 ff., act. 12.1.2.9

<sup>411</sup> Protokoll Befragung Submissionsjurist BVFD vom 25.09.2020, Fragen 13 f., act. 28.1.20.3

Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektoren-Konferenz [BPUK] samt Fragebogen<sup>412</sup>, Aktennotiz TBA Graubünden vom 23.05.2000 betreffend Preis- bzw. Gebietsabsprachen<sup>413</sup>) bzw. dass 18 von 26 Kantonen, darunter auch der Kanton Graubünden, im Jahr 2000 Preisabsprachen vermutet hätten, habe er im Rahmen der im vorliegenden Zusammenhang erfolgten Aktensichtung Kenntnis erhalten. Vom Vortritt von A.Q. beim TBA Graubünden im Jahr 2009 bzw. Indizien auf Submissionsabsprachen im Untereingang habe er erstmals aufgrund von Unterlagen, die im Juni 2012 im Verfahren vor Verwaltungsgericht Graubünden (Verfahren U 12 49) eingegangen seien, erfahren.<sup>414</sup>

### 1.2.18. Pensionierter Departementssekretär BVFD

Der pensionierte Departementssekretär des BVFD wurde Ende 1987 zum Departementssekretär BVFD ernannt und blieb in dieser Funktion bis zu seiner Pensionierung anfangs 2018. 349

Anlässlich seiner Befragung in der AU von Prof. Dr. Stöckli und Prof. Dr. Hänni gab er an, dass sie nicht das Gefühl gehabt hätten, es fänden regelmässige Preisabsprachen statt. Ausser bei den Belagsunternehmen, der Firma L, dort habe man es festgestellt. Sie hätten es seiner Meinung nach auch nicht merken können, auch nicht nach 2009. Erst im Rahmen eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens, in welchem A.Q. entsprechende Unterlagen eingereicht habe, habe man es erfahren. Dies sei im Sommer 2012 gewesen.<sup>415</sup> Auch im TBA sei man nicht davon ausgegangen, dass Submissionsabsprachen stattfänden. Aufgrund des Austauschs, der offenen Türen und der loyalen Mitarbeitenden hätten sie davon ausgehen dürfen, dass gemeldet worden wäre, wenn etwas gewesen wäre. Weiter fügt er an: *«Sie dürfen davon ausgehen, dass der Oberingenieur im Tiefbauamt, Herr [REDACTED] aber auch Herr [REDACTED] die waren sensibilisiert, die wären ganz sicher gekommen, wenn etwas gewesen wäre.»*<sup>416</sup> 350

---

<sup>412</sup> Auswertung und Bericht BPUK über Preisabsprachen, act. 3.6.2.6, Fragebogen BPUK über Preisabsprachen, act. 3.6.2.5

<sup>413</sup> Aktennotiz TBA Graubünden vom 23.05.2000 betr. Preis- bzw. Gebietsabsprachen, act. 3.6.2.2

<sup>414</sup> Protokoll Befragung Submissionsjurist BVFD vom 25.09.2020, Fragen 13, 30 f., act. 28.1.20.3; vgl. Protokoll Befragung AU Submissionsjurist BVFD vom 14.11.2018, Zeilen 157 ff., act. 12.1.2.9

<sup>415</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Departementssekretär BVFD vom 14.11.2018, Zeilen 195 ff., act. 12.1.2.8

<sup>416</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Departementssekretär BVFD vom 14.11.2018, Zeilen 217 ff., act. 12.1.2.8

### **1.2.19. Ehemaliger Departementsvorsteher BVFD und heutiger Ständerat**

- 351 Stefan Engler (CVP) war von 1999 – 2010 Regierungsrat und Departementsvorsteher des BVFD. Seit 2011 vertritt er den Kanton Graubünden als Ständerat.
- 352 Anlässlich der Befragung durch die PUK führte Stefan Engler aus, dass er mit der Einleitung der WEKO-Verfahren zum ersten Mal Kenntnis davon erlangt habe, dass Bauunternehmen im Kanton Graubünden in Preisabsprachen verwickelt seien.<sup>417</sup> Während seiner Amtszeit habe kein einziger Mitarbeiter, kein einziger Vertreter einer Gemeinde und auch nie ein Ingenieur, der für den Kanton Aufträge ausgeführt, Devis gemacht und Offerten geprüft habe, ihm angezeigt, dass Absprachen stattfänden.<sup>418</sup>
- 353 Zu den Vermutungen über Preisabsprachen im Belagswesen im Jahr 2000 führte Stefan Engler aus, dass Absprachen vermutet worden seien, weil im Belagswesen nicht erklär- bare Preissprünge wahrgenommen worden seien. Man habe dann entsprechend reagiert und z.B. Verfahren abgebrochen oder Anbieter ausgeschlossen.<sup>419</sup> Aus der internen Ak- tennotiz vom 27. Juni 2000<sup>420</sup> sei ersichtlich, dass er von Beginn weg an der Aufklärung dieser Vermutungen interessiert gewesen sei und die rechtlichen Möglichkeiten in diesem Zusammenhang abgeklärt haben wollte.<sup>421</sup> Dass sich Bauunternehmen in gleicher oder ähnlicher Weise verhalten und sich zu Preisabsprachen treffen würden, habe er nicht ver- mutet. Er habe eher das Gefühl gehabt, dass sich die Unternehmungen «bis aufs Blut bekämpfen» würden, statt Absprachen zu treffen. Er sei auch überzeugt, dass wenn das Wissen vorhanden gewesen wäre, man die entsprechenden Konsequenzen gezogen hätte; es gäbe seiner Meinung nach aus Sicht des TBA keinen Grund, nicht zu reagieren.<sup>422</sup>

### **1.2.20. Departementsvorsteher BVFD**

- 354 Mario Cavigelli (CVP) ist seit anfangs 2011 Regierungsrat und Departementsvorsteher des BVFD (heute DIEM). Von 2000 – 2010 war er Mitglied des Grossen Rates.

---

<sup>417</sup> Protokoll Befragung Stefan Engler vom 01.10.2020, Frage 13, act. 28.1.22.3.1

<sup>418</sup> Protokoll Befragung Stefan Engler vom 01.10.2020, Frage 19, act. 28.1.22.3.1

<sup>419</sup> Protokoll Befragung Stefan Engler vom 01.10.2020, Frage 14, act. 28.1.22.3.1

<sup>420</sup> Interne, vertrauliche Aktennotiz BVFD vom 27.06.2000, act. 2.3.1.1

<sup>421</sup> Protokoll Befragung Stefan Engler vom 01.10.2020, Frage 14, act. 28.1.22.3.1

<sup>422</sup> Protokoll Befragung Stefan Engler vom 01.10.2020, Frage 16 ff., act. 28.1.22.3.1

Zum ersten Mal von Submissionsabsprachen der Bauunternehmer im Kanton habe er im Juni 2012 gehört. Auf die Frage der PUK, ob er geahnt habe, dass sich Bauunternehmen im Kanton absprechen, bevor er davon erfahren habe, antwortete er, dass es immer wieder mal ein Thema gewesen und kolportiert worden sei, dass unter den Baumeistern und generell im Gewerbe Absprachen stattfänden. Er habe sich aber nicht vorstellen können, dass sich Bauunternehmen in dieser Weise gegenüber dem Kanton verhalten würden, zumal sie diesem gegenüber in einer gewissen Abhängigkeit ständen und ein Vertrauensverhältnis bestehe.<sup>423</sup> 355

### **1.2.21. Ehemaliger Gemeindepräsident Scuol und heutiger Departementsvorsteher EKUD**

Jon Domenic Parolini (BDP) wurde im Mai 2014 zum Regierungsrat gewählt. Zurzeit ist er Vorsteher des Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartements (EKUD). Von 2000 – 2014 war er Mitglied des Grossen Rates. Im gleichen Zeitraum amtierte er als Gemeindepräsident von Scuol. 356

Wie erwähnt, wurde zwar dem Verhalten von Gemeindebehördenmitgliedern und -angestellten – da nicht Adressaten der Untersuchungen der PUK – nicht weiter nachgegangen. Jon Domenic Parolini wurde in seiner Funktion als ehemaliger Gemeindepräsident von Scuol angesichts der «Nähe» zum Untersuchungsauftrag und des öffentlichen Interesses, über im Raum stehende schwerwiegende Vorwürfe gegenüber einem amtierenden Regierungsmitglied gleichwohl in die Untersuchungen einbezogen.<sup>424</sup> 357

Auf die Frage, wann er das erste Mal von Submissionsabsprachen gehört habe, gab er vor der PUK zur Antwort, dass er das nicht mehr genau wisse. Im Laufe der Jahre – nicht nur im Unterengadin – sei es immer wieder punktuell Thema gewesen bzw. sei gemunkelt worden, dass abgesprochen würde. Mit den Möglichkeiten, die sie in der Gemeinde gehabt hätten, habe man versucht sensibilisiert zu sein. Man habe die Offerten angeschaut, hinterfragt und den Vergleich gezogen mit dem Kostenvoranschlag. Stichhaltige Hinweise oder gar Beweise hätten sie lange keine gehabt. Es sei auch eine Vertrauenssache gegenüber den Ingenieurbüros gewesen. Diese würden eine wichtige Arbeit für die Gemeinde ausführen, weshalb man hätte erwarten dürfen, dass diese ihre Fühler ausstrecken. Man habe ein grosses Vertrauen auch in die Ingenieurbüros gehabt.<sup>425</sup> 358

---

<sup>423</sup> Protokoll Befragung Mario Cavigelli vom 04.12.2020, Frage 21, act. 28.1.26.2

<sup>424</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter A.III.1.3

<sup>425</sup> Protokoll Befragung Jon Domenic Parolini vom 11.09.2020, Fragen 18 und 35, act. 28.1.6.1.9

## 1.2.22. Zusammenfassende Erkenntnisse aus den Aussagen der verwaltungsinternen Personen und Regierungsmitglieder

359 Zunächst lässt sich festhalten, dass zwischen den Kenntnissen bezüglich der Submissionsabsprachen unter Belagsfirmen und jenen der Bauunternehmer im Unterengadin zu unterscheiden ist. Verbreitet schien das Wissen oder die Vermutungen bezüglich Absprachen unter den Belagsfirmen in den 1980er Jahren bis anfangs der 2000er Jahre gewesen zu sein.<sup>426</sup> Im Kontext der Absprachen der Belagsfirmen wurde denn auch regelmässig argumentiert, dass der Kanton daraufhin eine Meldung an die WEKO gemacht habe, die jedoch zum Schluss gekommen sei, dass es keine Auffälligkeiten gegeben habe.<sup>427</sup> Erstaunlich ist in diesem Zusammenhang, dass der heutige Chef des TBA und damals Chef Abteilung Strassenerhaltung (damit waren ihm sämtliche Bezirkstiefbauämter im Kanton unterstellt) davon erst im Rahmen der Aufarbeitung der Dokumente in seiner aktuellen Funktion Kenntnis erhalten hat.<sup>428</sup>

360 Demgegenüber äussern sich die befragten Personen bezüglich der Submissionsabsprachen der Bauunternehmer im Unterengadin differenzierter. Zahlreiche Mitarbeitende unterschiedlicher Stufen und Dienststellen innerhalb des BVFD gaben an, dass früher, d.h. noch im alten Jahrhundert, Preisabsprachen allgemein bekannt gewesen seien. Viele davon stellten auch nicht in Abrede, dass die Bauunternehmer vermutlich nach der Revision des Kartellgesetzes miteinander geredet hätten; anschaulich dazu etwa der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol, welcher aussagte, dass es ja klar gewesen sei, dass die Unternehmer hie und da ein bisschen miteinander geredet hätten bzw. es wäre blauäugig gewesen, nicht davon auszugehen. Regelmässig taten die befragten Personen derartiges jedoch als Gerücht ab und stellten sich häufig auf den Standpunkt, dass man weder Hinweise noch Beweise dafür erhalten habe, aufgrund welcher man hätte Rückschlüsse ziehen müssen, dass Submissionsabsprachen systematisch vor sich gehen würden. Sie alle zeigten sich überrascht bis enttäuscht oder gar schockiert über die Machenschaften der inzwischen aufgedeckten Kartelle.

---

<sup>426</sup> Ein Verbot unzulässiger Wettbewerbsabreden sah allerdings erst das Kartellgesetz 1995, welches am 17. Juni 1966 in Kraft trat, vor, vgl. C.IV.6

<sup>427</sup> So etwa der Chef Abteilung Strassenbau TBA, vgl. dazu Protokoll Befragung AU Chef Abteilung Strassenbau TBA vom 25.06.2019, Zeilen 115 ff., act. 12.1.2.12

<sup>428</sup> Der Chef TBA Graubünden führte dazu in seiner Stellungnahme vom 14. April 2021 aus, dass die entsprechenden Akten als vertraulich eingestuft worden seien und an das vorgesetzte Departement adressiert gewesen seien, Stellungnahme Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 14.04.2021, S. 11, act. 33.2.36.1

Anders hingegen der pensionierte Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA und der pensionierte Mitarbeiter 2 des TBA Bezirk 4 Scuol, welche während ihren Tätigkeiten in den 1980er Jahren – also noch vor Inkrafttreten des Kartellgesetzes 1995<sup>429</sup> – in der privaten Baubranche selber Absprachen erlebt hatten und anschliessend mit Blick auf die vorliegende Untersuchung Schlüsselpositionen besetzten; Der pensionierte Mitarbeiter 2 des TBA Bezirk 4 Scuol, als langjähriger Mitarbeiter im TBA Bezirk 4 Scuol und folglich inmitten des Geschehens des Baukartells im Unterengadin, der pensionierte Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA als Mitarbeiter bei der Zentralverwaltung TBA – und wie vom pensionierten Chef des TBA Bezirk 1 Chur ausgeführt – die Anlaufstelle für alle Bezirke im Kanton, was bedeutet, dass alle Submissionen über seinen Tisch gelaufen sind und er folglich einen riesigen Überblick im Kanton hatte.

361

Der pensionierte Mitarbeiter 2 des TBA Bezirk 4 Scuol führte anschaulich aus, dass man zwar im Dorf bzw. in der ganzen Talschaft darüber redete, es viele aber nicht hätten glauben wollen. Für ihn war es keine Überraschung, als A.Q. ab 2006 ihm über die Submissionsabsprachen im Unterengadin erzählte. Er selber erachtete es als etwas Unrechtes, sah sich jedoch nicht in der Lage, etwas dagegen tun zu können. So bezeichnete er die Absprachen als «heisses Eisen», bei welchem man sich nicht habe die Finger verbrennen wollen. Eigentlich habe man es nicht genauer wissen wollen, auch wenn man durch indirekte Information wusste, dass etwas nicht kosher war. Seinen Angaben zufolge sprach er mit anderen Mitarbeitern des TBA Bezirk 4 Scuol darüber und «selbstverständlich» auch mit dem Chef des TBA Bezirk 4 Scuol. Der «Tenor der Gespräche» sei gewesen, dass man wusste, dass etwas lief, aber nicht genau was. Diesen Aussagen stehen die Aussage des Chefs des TBA Bezirk 4 Scuol gegenüber, welcher bestreitet, dass der pensionierte Mitarbeiter 2 des TBA Bezirk 4 Scuol mit ihm darüber gesprochen habe, aber auch jene von anderen Mitarbeitern des TBA Bezirk 4 Scuol, welche ebenfalls verneinen, konkrete Hinweise gehabt zu haben.

362

Der pensionierte Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA sagte aus, dass es bei den Bauunternehmen immer Unsicherheiten gegeben habe, da es verdeckter gewesen sei als bei den Belagsunternehmen. Das TBA habe aber schon versucht, etwas dagegen zu unternehmen. Offenbar schien man nach Ausreissern bei den Preisen Ausschau zu halten und brach in Einzelfällen die Verfahren ab. Jedenfalls habe man gewusst, dass die Bauunternehmer wieder miteinander sprechen, wenn die Preise jeweils etwas höher gewesen seien. Auch stiess er z.T. auf Hinweise in den Offerten auf Preisabsprachen. Gleich wie der pensionierte Mitarbeiter 2 des TBA Bezirk 4 Scuol hat er sich jedoch nicht in der

363

---

<sup>429</sup> Vgl. C.IV.6

Lage gesehen, etwas verändern zu können. Dabei argumentiert er aber mit dem Preis und findet, dass solange dieser im Rahmen gewesen sei, habe man ja nichts tun können. Er verweist im Übrigen an die Verantwortung des Departements bzw. des Vergabeburisten, der genauere Prüfungen oder weitergehende Schritte hätte veranlassen müssen. Der Submissionsburist des BVFD sagte indessen aus, dass er bis Mitte 2012, als A.Q. im Rechtsmittelverfahren U 12 49 Unterlagen eingereicht habe, keine Hinweise auf Submissionsabsprachen erhalten hatte. Auch der pensionierte Chef des TBA Graubünden und der damalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung gaben an, dass der pensionierte Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA nie mit ihnen darüber gesprochen habe.

364 Bemerkenswert scheint auch die Aussage des ehemaligen Leiters des Strassenbaulabors des TBA, gemäss welchem man im TBA Submissionsabsprachen bei den Belagsofferten vermutete, auch weil die Preise teilweise nahe beieinandergelegen seien. Als Erklärung, weshalb man solchen Vermutungen nicht weiter nachgegangen sei, verwies er zum einen auf die Schwierigkeit, Submissionsabsprachen nachzuweisen, zum anderen aber auch auf die fehlenden Personalressourcen.

365 Gemäss Angaben des Chefs des HBA, waren Submissionsabsprachen im HBA abgesehen von Einzelfällen kaum Thema. Entsprechend sei er erschüttert gewesen, als sie davon Kenntnis erhalten hätten. Ähnliches führt der pensionierte Chef des AWN, aus. Auch er hat nichts geahnt und auch keine entsprechenden konkreten Anhaltspunkte erhalten, ansonsten er reagiert hätte.

366 Stefan Engler hatte – im Unterschied zu den Vermutungen im Belagswesen – keine Anhaltspunkte auf Submissionsabsprachen bei den Baumeistern; er sei auch während seiner gesamten Zeit als Regierungsrat nie von jemandem darauf angesprochen worden. Er habe eher das Gefühl gehabt, dass sich die Unternehmungen «bis aufs Blut bekämpfen» würden, statt Absprachen zu treffen.

367 Demgegenüber führte Mario Cavigelli aus, welcher als Nachfolger von Stefan Engler ab 2011 Vorsteher des BFVD wurde, dass Submissionsabsprachen immer wieder mal Thema gewesen seien und kolportiert worden sei, dass unter den Baumeistern und generell im Gewerbe Absprachen stattfänden. Er habe es sich aber nicht in diesem Ausmass vorstellen können.

### 1.3. Verwaltungsexterne Personen

#### 1.3.1. Architekt im Unterengadin

Architekt 1 ist ein seit 2004 im Unterengadin tätiger Architekt. Seinen Angaben zufolge habe er während rund 15 Jahren verschiedentliche Projekte im Auftrag des Kantons begleitet. Bei dieser Person handelt es sich um einen im Rahmen der WEKO-Untersuchung i.S. Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I (Untersuchung 22-0458) befragten Zeugen. Nachdem die WEKO ihn auf Ersuchen der PUK kontaktiert und die Rückmeldung erhalten hatte, dass er bereit sei, an der Untersuchung mitzuwirken, wurde er befragt.<sup>430</sup> 368

Auf die Frage, wie es seiner Ansicht nach möglich war, dass über viele Jahre im Unterengadin Submissionsabsprachen stattgefunden haben und niemand von der Verwaltung bzw. des TBA Bezirk 4 Scuol davon gewusst haben soll, führte er aus: *«Wenn ich mir vorstelle, wie klein das Unterengadin ist, dann kann ich mir nicht vorstellen, dass die Leute beim TBA das nicht mitbekommen haben. Ich als Architekt habe das ja schon gespürt, mitbekommen und unter uns Berufskollegen wurde das diskutiert. Auch war bekannt, dass A.Q. zu Herrn ██████ ging und darüber berichtete und zum TBA nach Chur, zu Herrn Parolini ging und es überall verbreitet hat. Das wurde zum Gespräch. Selbst wenn man meinte, dass man ihm nicht glauben kann, hätte man dem nachgehen können. Diesen Punkt habe ich wiederholt mit [...] diskutiert, dass es doch sonderbar ist, dass obschon alle darüber gesprochen haben, jetzt den Standpunkt einnehmen, dass sie nicht den Mut hatten, dem nachzugehen. Ich glaube nicht, dass die Mitarbeiter beim TBA Bezirk 4 aktiv davon profitiert haben oder profitieren wollten. Auch wenn dass manche Leute gerne glauben wollten. Ich denke vielmehr, dass sie die Energie oder den Willen nicht hatten, dem nachzugehen, hinzustehen. Sie müssen wissen, das Unterengadin ist eine kleine Region, bei der alle miteinander zu tun haben und da braucht es doch einiges, um hinzustehen und das nicht zu akzeptieren.»*<sup>431</sup> 369

Auf die Frage, wie er davon Kenntnis erhalten habe, führte er weiter aus: *«In der Zusammenarbeit mit den Unternehmern habe ich bald gemerkt, dass in ██████ die ██████ die ██████ immer die günstigsten waren, egal wie die Situation war. Und die ██████*<sup>432</sup> *Ich habe mir gesagt, das kann doch* 370

---

<sup>430</sup> Aktennotiz Telefonat mit WEKO vom 31.10.2019, act. 11.2.7.14

<sup>431</sup> Protokoll Befragung Architekt 1 vom 03.03.2020, Frage 29, act. 28.1.4.2

<sup>432</sup> Bauunternehmer A. wies im Rahmen des rechtlichen Gehörs darauf hin, dass die Ausschreibungen in der Regel im offenen Verfahren erfolgten und somit alle Unternehmungen, welche die Zulassungskriterien erfüllten, teilnehmen konnten, vgl. Stellungnahme Bauunternehmer A. vom 23.04.2021, S. 6, act. 33.2.45.2

nicht sein, dass der Beton in Ramosch teurer ist als in Scuol, obwohl der Lieferweg kürzer war. Die [REDACTED] darauf angesprochen, meinte, man müsse schauen, man wolle den Auftrag in Scuol. Auf jeden Fall will ich sagen, dass als Architekt oder Ingenieur man rasch merkte, was unter den Bauunternehmungen abgeht. Man hätte blind sein müssen, wenn man es nicht gemerkt hätte. Als Beispiel ein Fall, den ich mit einem Nachbarn erlebt habe, der bei der Firma [REDACTED] arbeitet. Im Rahmen der Offerten hat die Firma [REDACTED] zu 20% günstiger offeriert als die anderen. Als ich ihn darauf angesprochen habe, meinte er, dass er respektive die Firma [REDACTED] nicht billiger offerieren dürfen, sonst gebe es keine Arbeit mehr mit der Firma [REDACTED] dort. Die Situation war klar, man wusste es einfach. Es ist jetzt nicht besser. Alle haben es gewusst und folglich auch wohl die Leute im TBA. Die Region ist einfach zu klein, dass man es nicht hätte mitbekommen müssen. Als weiteres Beispiel, als ich einfach bei der Firma [REDACTED] eine Sitzung betreffend Ausmasskontrolle hatte, sah ich, wie alle Vertreter der Bauunternehmungen aus einem Büro kamen. Es war klar, dass es nicht um ein Klassentreffen ging. Auf meine Nachfrage hin, sagte man mir, dass es nur eine Sitzung des Baumeisterverbands sei. Darüber hat man gesprochen. Alle wussten davon.»<sup>433</sup>

- 371 Seiner Meinung nach sei es zwar auch für Fachleute im Einzelnen anhand der Offerten schwierig, Absprachen festzustellen. Es werde aber viel mit der Installationspauschale gespielt. Hier habe es aber Unterschiede gegeben. Vereinzelt hätten diese Pauschale hoch angesetzt und hätten bei den Einzelpreisen tiefer offeriert und umgekehrt. Auffällig sei es jedenfalls im erwähnten Fall mit der Firma E in Ramosch gewesen. Dort habe man den Eindruck erhalten, dass die Offerten nicht seriös ausgefüllt worden seien bzw. einfach eingereicht wurden, damit man mitofferiert habe. Und wenn man mal nachgefragt habe, weil der Preis viel höher gewesen sei, habe man zur Antwort bekommen, dass es in Ordnung sei, wenn man den Zuschlag nicht erhalte. Das Interesse sei dann offensichtlich gering gewesen, die Arbeit zu bekommen.<sup>434</sup>

### 1.3.2. Architekt im Unterengadin

- 372 Architekt 2 ist ein weiterer, seit zahlreichen Jahren im Unterengadin tätiger Architekt. Dabei handelt es sich um den Ehemann der bei den Untersuchungen der PUK zu den Polizeieinsätzen gegen A.Q. involvierten Person, der Teamleiterin eines Regionalen Sozialdienstes.<sup>435</sup>

---

<sup>433</sup> Protokoll Befragung Architekt 1 vom 03.03.2020, Frage 30, act. 28.1.4.2

<sup>434</sup> Protokoll Befragung Architekt 1 vom 03.03.2020, Frage 31, act. 28.1.4.2

<sup>435</sup> Protokoll Befragung Architekt 2 vom 26.06.2020, Fragen 8 f., act. 28.1.9.2

Auf die Frage, ob er geahnt oder Hinweise gehabt habe, dass sich die Bauunternehmen im Unterengadin bei Submissionen absprechen, führte er aus, dass er gehört hatte, dass diese zusammen Kaffee trinken, aber nicht mehr. Auch habe er nie gesehen, dass diese Gruppe zusammengekommen sei. Er habe sich gedacht, dass die Bauunternehmer in einem guten Sinne miteinander sprechen würden, d.h. im Sinne einer guten Arbeitsverteilung im Tal, was früher ja Gang und Gäbe war. Von der Systematik sei er aber überrascht gewesen.<sup>436</sup> 373

### **1.3.3. Bauleiterin im Unterengadin**

Bauleiterin A. ist seit vielen Jahren im Unterengadin tätig. Sie ist die Ehefrau der bei der Untersuchung der PUK zu den Polizeieinsätzen gegen A.Q. involvierten Person, des damaligen Chefs der Regionenpolizei Kantonspolizei Graubünden.<sup>437</sup> Von 2010 – 2018 war sie für die FDP Mitglied des Grossen Rates. 374

Zum ersten Mal von Submissionsabsprachen im Unterengadin habe sie im Herbst 2012 gehört, als die Intervention der WEKO bei allen Büros, die betroffen gewesen seien, stattgefunden habe. Sie selber sei nicht davon betroffen gewesen. Geahnt habe sie davon nichts. Ob Personen der Verwaltung oder des TBA Bezirk 4 Scuol von den Absprachen gewusst hätten, könne sie nicht beurteilen.<sup>438</sup> Bauunternehmer A. sei ein Grossratskollege gewesen aus der gleichen Region. Er sei der Chef einer Baufirma, mit welcher sie beruflich ein paar Mal im Zusammenhang eines Auftrags ihrer Kunden zu tun gehabt habe. Mit ihm sei sie nie direkt in Kontakt gestanden, sondern nur mit seinen Angestellten. Auch privat habe sie nichts mit ihm zu tun gehabt.<sup>439</sup> 375

### **1.3.4. Ehemaliger Gemeindepräsident einer Unterengadiner Gemeinde, ehemaliger Verwaltungsratspräsident L.Q. SA und ehemaliger Grossrat**

Der ehemalige Gemeindepräsident war von 1983 – 1998 Gemeindepräsident einer Unterengadiner Gemeinde. Zudem war er von 1977 – 1997 Mitglied des Grossen Rates. In den Jahren 2002 und 2003 war er Verwaltungsratspräsident der Firma L.Q. SA. Zudem amtet er als Richter am Regionalgericht Engiadina Bassa/Val Müstair. 376

---

<sup>436</sup> Protokoll Befragung Architekt 2 vom 26.06.2020, Frage 11, act. 28.1.9.2

<sup>437</sup> Protokoll Befragung Bauleiterin A. vom 21.08.2020, Fragen 8 ff., act. 28.1.16.5

<sup>438</sup> Protokoll Befragung Bauleiterin A. vom 21.08.2020, Fragen 38 ff., act. 28.1.16.5

<sup>439</sup> Protokoll Befragung Bauleiterin A. vom 21.08.2020, Fragen 20 f., act. 28.1.16.5

- 377 Im Jahr 2006 habe er die Information von A.Q. erhalten, dass A.Q. aus dem Kartell aussteigen werde. Vorher habe man es einfach vermutet. Damit konfrontiert worden sei er erstmals als Gemeindepräsident. Im Kontext von Bauvorhaben während seiner Amtszeit sei ihm dies damals aufgefallen. Man habe die Firmen daraufhin angesprochen, Preisabsprachen seien aber abgestritten worden.<sup>440</sup>
- 378 Auffälligkeiten habe er auch im Kontext des Spitalausbaus in Scuol in den 1990er Jahren bemerkt. Dieser sei vom Kanton finanziell unterstützt worden. Im submissionsrechtlichen Entscheid habe dieser festgehalten, dass er nicht den maximal möglichen Betrag subventioniere. Der Kanton habe dies mit statistischen Erhebungen über die Baupreise im Kanton begründet, und der höchste Preis sei jener in St. Moritz gewesen. Weil nun die Preise in der Region höher als in St. Moritz gewesen seien, habe dies der Kanton nicht akzeptiert und bloss einen tieferen Gesamtbetrag subventioniert. Der Kanton hätte sich da schon fragen müssen, wieso die Preise in Scuol noch höher seien als im 600 Meter höher gelegenen St. Moritz.<sup>441</sup>
- 379 Im Jahr 2009 sei A.Q. mit einem Stapel Akten (ca. 50-100 Seiten) bei ihm zuhause in Samnaun vorbeigekommen und habe ihm die Vorgänge rund um die Preisabsprachen erklärt. Er habe daraufhin A.Q. den Ratschlag gegeben, dass er damit zum Kanton gehen soll.<sup>442</sup>
- 380 Anlässlich seiner Befragung in der AU führte er aus, dass es entgegen den Behauptungen des Bauunternehmers A. nicht stimme, dass Preisabsprachen im Baugewerbe und anderen Branchen allseits bekannt gewesen seien. Er als Gemeindepräsident hätte das nie so akzeptiert. Es treffe aber zu, dass sich die Bauunternehmer in Restaurants getroffen hätten. Was die aber genau gemacht hätten, sei nicht bekannt gewesen.<sup>443</sup>

---

<sup>440</sup> Protokoll Befragung AU ehemaliger Verwaltungsratspräsident L.Q. SA und ehemaliger Gemeindepräsident Unterengadiner Gemeinde vom 18.06.2019, 452 ff., act. 10.1.1.23.4

<sup>441</sup> Protokoll Befragung AU ehemaliger Verwaltungsratspräsident L.Q. SA vom 18.06.2019, Zeilen 633 ff., act. 10.1.1.23.4

<sup>442</sup> Protokoll Befragung AU ehemaliger Verwaltungsratspräsident L.Q. SA vom 18.06.2019, Zeilen 159 f., 250 f., act. 10.1.1.23.4

<sup>443</sup> Protokoll Befragung AU ehemaliger Verwaltungsratspräsident L.Q. SA vom 18.06.2019, Zeilen 469 ff.; 491 ff., act. 10.1.1.23.4

Auf die Frage, wie er sich erkläre, dass sich Submissionsabreden im Unterengadin während Jahren hinter dem Rücken der Behörden abspielen konnten, führte er in der Befragung der AU aus, dass er sich vorstellen könne, dass man vermutete, «es könnte sein», aber nicht in diesem Ausmass und dieser Systematik. Er habe schon seine Zweifel, ob sie im Tiefbauamt wirklich gar nichts gewusst hätten.<sup>444</sup> 381

### **1.3.5. Eine an den Submissionsabsprachen im Unterengadin beteiligte Person und ehemaliger Grossrat**

Bauunternehmer A. ist Verwaltungsratsmitglied bei der der Firma A, der Firma C, der Firma F und der Firma D und Teilhaber der Firma A. 382

Von 2000 – 2014 war er Mitglied des Grossen Rates und während 16 Jahren im Vorstand des GBV sowie von ca. 1995 bis 2016/2017 rund 20 Jahre Präsident der GBV-Sektion Unterengadin/Val Müstair.

Zu den Kartellabsprachen führte er aus, dass es sich nicht um ein abgeschlossenes System gehandelt habe – nicht immer nur dieselben Unternehmen hätten sich getroffen – und deshalb der Begriff Kartell seiner Meinung nach nicht zutreffe.<sup>445</sup> Die Firma A habe sich aber seit den 1960er Jahren an Submissionsabsprachen beteiligt. Grundlage sei das Wettbewerbsreglement des Baumeisterverbands gewesen, welches für alle Firmen in der Schweiz verbindlich gewesen sei.<sup>446</sup> 383

Auf die Frage, ob die Praxis der Submissionsabreden auch den Behörden nach 2004 bekannt gewesen sei, gab Bauunternehmer A. an, dass es bis 2003 wirklich allgemein bekannt gewesen sei, ab diesem Zeitraum hingegen eher nicht. Man habe sich früher sogar in öffentlichen Restaurants getroffen. Ab 2004 hätten die Bauunternehmer aber schon Wind davon bekommen, dass dies kartellrechtlich nicht in Ordnung sei.<sup>447</sup> 384

Im GBV sei dies eine offene Sache gewesen, und einmal sei von einer Firma dieser Baumeister gekommen, einmal der andere. Der Baumeisterverband habe das systematisch organisiert. Bei ihnen habe es zehn, fünfzehn Bauführer gegeben, vielleicht ein Drittel 385

---

<sup>444</sup> Protokoll Befragung AU ehemaliger Verwaltungsratspräsident L.Q. SA vom 18.06.2019, Zeilen 633 ff., act. 10.1.1.23.4

<sup>445</sup> Protokoll Befragung Bauunternehmer A. vom 19.08.2020, Frage 21, act. 28.1.11.3

<sup>446</sup> Vgl. dazu E.I.2.11.1.

<sup>447</sup> Protokoll Befragung AU Bauunternehmer A. vom 17.06.2019, Zeilen 244 ff., 250 ff., act. 12.1.2.11

habe von den Absprachen gewusst. Kantonsweit sei dies überall etwa gleich gewesen. Was den Verwaltungsrat anbelange, so sei bei ihnen Geschäftsführer und Verwaltungsrat in einer Person vereint gewesen. Bei der Firma E hingegen sei der Verwaltungsrat nicht operativ, da wisse er nicht, was der Verwaltungsrat gewusst habe.<sup>448</sup>

386 Auf die Frage der PUK, ob die Mitarbeitenden des TBA Bezirk 4 Scuol, aber auch Politiker im Unterengadin geahnt hätten, dass sich Bauunternehmen im Unterengadin absprechen, antwortet er: *«Das kann ich nicht wirklich beantworten. Gewisse Exponenten wussten vielleicht mehr, andere weniger. Festhalten kann ich, dass diese Vorversammlungen nicht ganz unbekannt waren.»*<sup>449</sup> Der pensionierte Mitarbeiter 2 des TBA Bezirk 4 Scuol z.B. habe von den Absprachen gewusst, weil er von einem Bauunternehmen zum TBA gewechselt habe. Es gebe auch viele weitere Beispiele, er nenne aber keine weiteren Namen. Er könne zudem auf die Sektionsversammlungen des GBV verweisen, an welchen diverse Behördenmitglieder, Mitarbeiter der Verwaltung und Gemeindepräsidenten anwesend gewesen seien. Dort habe man miteinander gesprochen. Im Rahmen des rechtlichen Gehörs ergänzte der Bauunternehmer A., es sei unumgänglich und komme immer wieder vor, dass beim Kaderpersonal Leute aus den Unternehmungen zum Kanton wechseln, oder umgekehrt. Deshalb sei die Wahrscheinlichkeit gross, dass die Praxis der Submissionsabreden, welche nicht nur im Unterengadin, sondern im ganzen Kanton ähnlich gewesen sei, auch z.T. den Behörden bekannt gewesen sei.<sup>450</sup>

387 Konfrontiert mit dem Vorwurf der PUK, dass er während der Zeit des Wirkens des Baukartells Mitglied des Grossen Rates gewesen sei und parallel rechtswidrige Preisabsprachen getätigt habe und folglich seine politische Verantwortung gegenüber dem Kanton und seinen Bürgerinnen und Bürgern nicht wahrgenommen habe, antwortete er: *«Man hat es nicht so wahrgenommen damals. Wie erwähnt, man hat es nicht als Kartell betrachtet, sondern als Usanz im Baugewerbe. Die Preise haben bei uns aber immer gestimmt. Die waren in Ordnung und marktgerecht. Die öffentliche Hand ist meiner Meinung nach nicht zu Schaden gekommen, obwohl das Handeln rechtswidrig war, was bedauerlich ist.»*<sup>451</sup>

---

<sup>448</sup> Protokoll Befragung AU Bauunternehmer A. vom 17.06.2019, Zeilen 215 ff., act. 12.1.2.11

<sup>449</sup> Protokoll Befragung Bauunternehmer A. vom 19.08.2020, Frage 43, act. 28.1.11.3

<sup>450</sup> Stellungnahme Bauunternehmer A. vom 23.04.2021, S. 6, act. 33.2.45.2

<sup>451</sup> Protokoll Befragung Bauunternehmer A. vom 19.08.2020, Frage 73, act. 28.1.11.3

### **1.3.6. Eine weitere an den Submissionsabsprachen im Unterengadin beteiligte Person**

Bauunternehmer B. war im Zeitraum ab 2002 bis zu deren Liquidation im Jahre 2012 der Geschäftsführer und Gesellschafter der Bau- und Transportfirma Firma B. Er hatte sich ab 2004 aktiv an den Submissionsabsprachen im Unterengadiner Kartell beteiligt.<sup>452</sup> 388

Auf die Frage der PUK, ob die Mitarbeitenden des TBA Bezirk 4 Scuol oder Politiker seiner Meinung nach gewusst hätten, dass sich Bauunternehmen im Unterengadin absprechen, antwortet er, dass diese vielleicht Vermutungen gehabt hätten; er könne es aber nicht mit Sicherheit sagen.<sup>453</sup> A.Q. habe versucht, Leute vom TBA einzubinden. A.Q. habe den pensionierten Mitarbeiter 2 des TBA Bezirk 4 Scuol als Patenonkel für eine Tochter gewählt. A.Q. habe so vermutlich versucht, an Informationen zu kommen, die andere nicht hatten. Insofern sei eine Verbindung in die Verwaltung vorhanden gewesen. Was die Politiker betreffe, wisse er auch nicht genau, denke aber schon, dass die etwas geahnt hätten.<sup>454</sup> 389

### **1.3.7. Eine an den Submissionsabsprachen im Belagswesen beteiligte Person**

Hinweisgeber B. war über einen langen Zeitraum Geschäftsführer einer Belagsfirma in Graubünden und während rund 20 Jahren selber an Submissionsabsprachen beteiligt. Bei dieser Person handelt es sich um einen im Rahmen der WEKO-Untersuchung i.S. Bauleistungen Graubünden (Untersuchung 22-0457) befragten Zeugen. Nachdem die WEKO ihn auf Ersuchen der PUK kontaktiert und die Rückmeldung erhalten hatte, dass er unter der Zusicherung von Schutzmassnahmen bereit sei, an der Untersuchung mitzuwirken, wurde er schriftlich befragt.<sup>455</sup> Hinweisgeber B. legte daraufhin glaubhaft dar, dass er durch die Mitwirkung im Verfahren mutmasslich einem schweren Nachteil ausgesetzt würde, wenn seine Identität publik würde. Deshalb gewährte ihm die PUK in der Folge die Schutzmassnahmen. Hinweisgeber B. betonte, dass sich seine Aussagen ausschliesslich auf den Bereich der Belagsarbeiten beziehen. Dazu würden im Strassenbau die letzten 20 cm Koffermaterial, die Randabschlüsse und alle Asphaltbetonarbeiten zählen. Die 390

---

<sup>452</sup> Protokoll Befragung Bauunternehmer B. vom 19.08.2020, Fragen 9, 20, act. 28.1.15.2

<sup>453</sup> Protokoll Befragung Bauunternehmer B. vom 19.08.2020, Fragen 9 und 20, act. 28.1.15.2

<sup>454</sup> Protokoll Befragung Bauunternehmer B. vom 19.08.2020, Fragen 45 und 47, act. 28.1.15.2

<sup>455</sup> Aktennotiz Telefonat mit WEKO vom 9.10.2020, act. 11.2.7.21. Mit einer persönlichen Befragung war Hinweisgeber B. nicht einverstanden.

Unternehmen für Belagsarbeiten hätten ihre Absprachen im Jahr 2009 teilweise und im Jahr 2010 vollständig eingestellt.<sup>456</sup>

391 Gründe für Submissionsabsprachen seien aus seiner Sicht gewesen, dass jeder auf den einen oder anderen Auftrag habe hoffen können und so seine Ressourcen besser einplanen konnte.<sup>457</sup> Im Rahmen der schriftlichen Befragung führte er aus, dass der GBV bei den Absprachen im Belagswesen keine Rolle gespielt habe. Die Submissionsabsprachen seien nur innerhalb der Mitglieder der Vereinigung Bündnerischer Unternehmen für Strassenbau (VBU) ohne irgendwelches Zutun des GBV erfolgt.<sup>458</sup> Mitarbeitende des TBA seien bei den Submissionsabsprachen soweit ihm bekannt sei, nicht involviert gewesen, d.h. «am Tisch» seien diese nie gesessen. Es habe aber zum einen Kadermitarbeitende gegeben, die von den Unternehmen zum TBA gewechselt hätten und folglich Kenntnis gehabt hätten. Zum anderen habe es seiner Erinnerung nach beim Ausmessen oder an der Begehung ab und zu Bemerkungen von Bauleitern des TBA gegeben im Sinne von «*ihr Belägler redet ja miteinander, ihr habt es gut; das sehe man auch an den Offerten usw.*». Es liege aber schon Jahre zurück und er wolle keine konkreten Namen nennen, weil er es auch nicht beweisen könne.<sup>459, 460</sup> Schliesslich hätte man wohl auch an den Offerten merken können, weil bei fast jedem Objekt die Differenz zwischen den Erst-, Zweit- und Drittrangierten gleich gewesen sei. Weil z.B. im Ober- oder Unterengadin nur wenig Submittenten um die Aufträge gebuhlt hätten, hätte dies auffallen müssen. Das beschriebene Muster habe es zwar auch in anderen Gebieten gegeben, aber nicht so deutlich wie im Engadin. Ab 2002 sei es allerdings immer schwieriger geworden, diese Systematik festzustellen, weil Einflüsse von «Dritten» sowie Unterbrüche der Absprachen wegen Streitigkeiten innerhalb der VBU Einfluss auf die Offerteingaben gehabt hätten.<sup>461</sup>

### **1.3.8. Zusammenfassende Erkenntnisse aus den Aussagen der verwaltungsexternen Personen**

392 Mit Ausnahme der Bauleiterin, welche anlässlich ihrer Befragung vor der PUK vor allem dadurch aufgefallen war, dass sie wenig aussagekräftig Auskunft gab, deuten die Aussa-

---

<sup>456</sup> Schriftliche Befragung von Hinweisgeber B. vom 09.11.2020, Frage 15, act. 9.2.29.3

<sup>457</sup> Schriftliche Befragung von Hinweisgeber B. vom 09.11.2020, Frage 8, act. 9.2.29.3

<sup>458</sup> Schriftliche Befragung von Hinweisgeber B. vom 09.11.2020, Frage 7, act. 9.2.29.3

<sup>459</sup> Schriftliche Befragung von Hinweisgeber B. vom 09.11.2020, Frage 12, act. 9.2.29.3

<sup>460</sup> Aktennotiz Telefonat mit Hinweisgeber B. vom 22.10.2020, act. 9.2.29.1

<sup>461</sup> Schriftliche Befragung von Hinweisgeber B. vom 09.11.2020, Fragen 8 und 11, act. 9.2.29.3

gen der verwaltungsexternen Personen bezüglich den Submissionsabsprachen im Unterengadin darauf hin, dass weite Kreise zumindest in der Baubranche Kenntnis hatten, dass sich die Bauunternehmer in irgendeiner Form absprechen. Zum einen lässt die Aussage des Bauunternehmers A., dass in seinem Unternehmen «zehn oder fünfzehn Bauführer, vielleicht ein Drittel», von den Absprachen gewusst hätten und kantonsweit dies überall etwa gleich gewesen sei, diesen Schluss zu. Dafürsprechen aber auch die Aussage von Architekt 1, der meinte, als Architekt oder Ingenieur habe man wohl rasch realisiert, was unter den Bauunternehmen abgehe und man hätte blind sein müssen, wenn man es nicht gemerkt hätte, oder jene von Architekt 2, der ebenfalls wusste, dass die Bauunternehmer zusammenkamen.

Was die Frage betrifft, ob die Mitarbeitenden des TBA Bezirk 4 Scuol von den Absprachen Kenntnis hatten, ist bemerkenswert, dass sich beide Mitglieder des Unterengadiner Kartells dazu verhalten äussern und eine klare Antwort zu vermeiden scheinen; mit Ausnahme der Bezeichnung einer Person, nämlich dem pensionierten Mitarbeiter 2 des TBA Bezirk 4 Scuol, welcher gemäss dem Bauunternehmer A. aufgrund seines Wechsels von einem Bauunternehmen zum TBA von den Absprachen gewusst habe.

393

Der Architekt 1, dem die Absprachen u.a. aufgrund der Offerten aufgefallen waren und eine Vorversammlung selber zufälligerweise bemerkt hatte, verweist dagegen in deutlichen Worten auf die Kleinräumigkeit der Region und meint vor diesem Hintergrund, dass er es sich nicht vorstellen könne, dass die Mitarbeitenden des TBA von Submissionsabsprachen nichts mitbekommen hätten.

394

Auch der ehemalige Gemeindepräsident einer Unterengadiner Gemeinde, Verwaltungsratspräsident der L.Q. SA und Grossrat musste gut vernetzt sein, er hatte schon früh während seiner Amtszeit als Gemeindepräsident Auffälligkeiten bemerkt und folglich Absprachen vermutet. Wenn auch nicht in diesem Ausmass und mit dieser Systematik, so zweifelte er gleichwohl, dass die Mitarbeitenden des TBA Bezirk 4 Scuol lange Zeit wirklich gar nichts gewusst haben sollen.

395

Auch Hinweisgeber B., welcher im Belagswesen selber über eine lange Zeit aktiv an Submissionsabsprachen beteiligt war, verwies auf Kadermitarbeitende, welche von den Unternehmen zum TBA Graubünden gewechselt hätten und folglich Wissensträger gewesen seien. Zudem soll es bei Begehungen oder beim Ausmessen ab und zu Äusserungen von Bauleitern gegeben haben, die darauf schliessen lassen, dass Kenntnisse von den Absprachen vorhanden waren. Sofern sich diese Personen tatsächlich in der erwähnten Weise geäussert haben, ist zudem daraus zu schliessen, dass sie dies offenbar als gegeben hingenommen. Zumindest bis ins Jahr 2002 hätte die Systematik der Offerteingaben schliesslich

396

vor allem im Engadin auffallen müssen, erst später sei es dann aufgrund von externen Anbietern schwieriger geworden, diese Systematik zu erkennen.

397 Festhalten lässt sich angesichts der Aussagen der verwaltungsexternen Personen aber auch, dass die PUK keine Hinweise auf eine aktive Beteiligung von Kantonsangestellten im Kontext der Submissionsabsprachen in Graubünden gefunden hat. Von einem Mitglied des kantonsweiten Strassenbaukartells wurde vielmehr ausgeführt, dass soweit ihm bekannt sei, Mitarbeitende des TBA Graubünden bei den Absprachen nie aktiv involviert gewesen seien.

## 2. Vorgefundene Dokumente und Vorgänge

### 2.1. Bericht der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektoren-Konferenz (BPUK) vom Mai 2000

398 Eine schweizweite Umfrage der BPUK fällt in die gleiche Zeit wie die beiden nachfolgenden Aktennotizen. Eine im Januar 2000 gestartete Umfrage ergab, dass 18 von 26 Kantonen, die an der Umfrage teilnahmen, das Vorkommen von Absprachen bestätigten. Insbesondere im Bereich Bauhauptgewerbe habe man Preisabsprachen festgestellt oder vermutet. Die BPUK kam vor diesem Hintergrund damals zum Schluss, dass Absprachen zwar vorkommen würden, diese aber kein beunruhigendes Ausmass angenommen hätten und darüber hinaus ohnehin häufig schwierig zu beweisen seien.<sup>462</sup>

399 Der Kanton Graubünden hatte an dieser Umfrage ebenfalls teilgenommen. Im Fragebogen vom Mai 2000 gab er an, dass seiner Beurteilung nach gelegentlich Preisabsprachen stattfänden, vorwiegend im Tiefbau, konkret im Strassenbau (Belagsarbeiten).<sup>463</sup> Weiter hielt der Kanton Graubünden fest, dass diese Absprachen durch den Berufsverband organisiert würden. Bejaht wurde insbesondere die Frage, ob man Kenntnis von Absprachen habe, die den Markt im Sinne eines Verstosses gegen das Kartellgesetz verfälschen würden.<sup>464</sup> Weiter wurde bejaht, dass dagegen Massnahmen ergriffen wurden, konkret dass die Ausschreibung wiederholt und an einen Nichtbeteiligten vergeben werde.<sup>465</sup>

---

<sup>462</sup> Auswertung und Bericht BPUK über Preisabsprachen, S. 1, act. 3.6.2.6

<sup>463</sup> Frage 2.5 des Fragebogens BPUK über Preisabsprachen, act. 3.6.2.5

<sup>464</sup> Frage 2.5 des Fragebogens BPUK über Preisabsprachen, act. 3.6.2.5

<sup>465</sup> Frage 2.6 des Fragebogens BPUK über Preisabsprachen, act. 3.6.2.5

Eines der wenigen konkreten Beispiele dafür lässt sich in der Ausschreibung für die Belagsarbeiten Crap Sès - Burvagn an der Julierstrasse aus dem Jahr 1999 finden.<sup>466</sup> Das BVFD brach das Ausschreibungsverfahren ab und vergab die Arbeiten gestützt auf Art. 3 lit. b SubV im freihändigen Verfahren.<sup>467</sup> Begründet wurde dieser Entscheid damit, dass sämtliche eingereichten Offerten gegenüber dem Auftrag aus dem Vorjahr bei der Mehrzahl der Positionen erhebliche Preissteigerungen aufwiesen, die sachlich nicht vertretbar und nachvollziehbar seien. Es bestehe der «begründete Verdacht, dass die Anbieter unzulässige Preisabsprachen getroffen haben».

Diese Umfrage und insbesondere die Antworten des Kantons Graubünden machen deutlich, dass man vermutete, dass Absprachen von den Bauunternehmungen getätigt wurden, in erster Linie vor allem im Belagswesen. Bemerkenswert erscheint, dass der Kanton davon ausging, dass die Submissionsabsprachen «durch den Berufsverband» organisiert würden.

## **2.2. Aktennotiz des Rechtsdienstes des TBA des Kantons Graubünden vom 23. Mai 2000**

In einer Aktennotiz des Rechtsdienstes des TBA des Kantons Graubünden vom 23. Mai 2000 werden Möglichkeiten für ein rechtliches Vorgehen gegen vermutete Preis- bzw. Gebietsabsprachen erörtert.<sup>468</sup> Der Zeitpunkt der Erstellung lässt vermuten, dass diese im Nachgang zu der Umfrage der BPUK vom Januar 2000 erfolgte. Der Sachverhalt wird dabei wie folgt geschildert: «Die Ergebnisse der Vergabeverfahren des Tiefbauamtes Graubünden für Strassenbeläge lässt immer wieder vermuten, dass zwischen den an den Submissionen beteiligten Unternehmen Absprachen bezüglich Preis, Mengen oder Gebieten vorgenommen werden.» Zur Rechtslage wird zusammengefasst ausgeführt, unter welchen Voraussetzungen Abreden nach Art. 5 KG unzulässig sind und dass bei vermuteten Abreden eine Meldung an die WEKO erfolgen kann, welche in der Folge Vorabklärungen vornimmt. Nebst den kartellrechtlichen Massnahmen wird auch die Möglichkeit eines submissionsrechtlichen Ausschlusses der betroffenen Unternehmen erörtert. Als Schlussfolgerung hält die Aktennotiz vom 23. Mai 2000 fest, dass ein submissionsrechtliches Vorgehen aufgrund der schwierigen Beweisbarkeit schwierig sei. Es sei daher eine Aussprache mit den betroffenen Firmenvertretern zu organisieren. Dabei könne man ihnen mit einer Anzeige beim Sekretariat der WEKO drohen.

---

<sup>466</sup> Mitteilung Verfahrensabbruch und freihändige Vergabe infolge offensichtlicher Preisabsprachen vom 19.04.1999, act. 3.6.2.1

<sup>467</sup> Vgl. die weiteren Ausführungen zu den Verfahrensabbrüchen unter D.II.1.5.

<sup>468</sup> Aktennotiz TBA Graubünden vom 23.05.2000 betr. Preis- bzw. Gebietsabsprachen, act. 3.6.2.2

403 Aus der Aktennotiz ersichtlich ist, dass diese auf Anfrage von Regierungsrat Stefan Engler erstellt wurde. Weiter zeigt sich, dass der pensionierte Chef des TBA Graubünden, eine Kopie zur Kenntnis erhielt. Bereits aus dem Titel wird deutlich, dass das TBA damals Preis- bzw. Gebietsabsprachen der Unternehmen für Strassenbeläge vermutete.

### 2.3. Interne, vertrauliche Aktennotiz des BVFD vom 27. Juni 2000

404 Bei dieser rund einen Monat später verfassten – als intern und vertraulich bezeichneten – Aktennotiz wird einleitend bemerkt, dass man damit sämtliche denkbaren rechtlichen Folgen von Submissionsabsprachen aufzeigen und Massnahmen zur Verhinderung derselben darlegen wollte.<sup>469</sup> Auch sollte die Abhandlung dazu dienen, das Vorgehen des BVFD bei festgestellten Submissionsabsprachen, insbesondere im Bereich Belagsarbeiten, festzulegen.

405 In konzentrierter Form hält die Aktennotiz die Rechtslage nach dem Kartell-, Straf-, Submissions- und Privatrecht hinsichtlich allfälliger Preisabsprachen fest. Neben den rechtlichen Folgen von Absprachen werden noch weitere dem BVFD zur Verfügung stehende Massnahmen und Möglichkeiten abgehandelt, unter anderem ein informelles Gespräch mit den involvierten Unternehmen oder sogenannte Bietererklärungen. Mit letzteren sichern die Anbieter dem Auftraggeber bei der Eingabe der Angebote zu, keine Submissionsabsprachen getroffen zu haben. Diese Massnahmen wurden jedoch sogleich wieder mit der Begründung verworfen, dass damit gegenüber den Unternehmen ein Misstrauensvotum ausgesprochen würde.<sup>470</sup> Ziel eines Treffens sollte sein, den Unternehmen die rechtlichen Folgen aufzuzeigen und die Ergreifung von Massnahmen bei weiteren festgestellten und wettbewerbsverzerrenden Absprachen in Aussicht zu stellen. Weiter sollte den Unternehmen die Schädlichkeit von Absprachen für den Wettbewerb dargelegt werden.

---

<sup>469</sup> Interne, vertrauliche Aktennotiz BVFD vom 27.06.2000, act. 2.5.1.1

<sup>470</sup> Der ehemalige Submissionsjurist BVFD führte in seiner Stellungnahme vom 14. April 2021 an die PUK aus, es hätten gemäss Fachexperten keine hinreichenden Indizien für das Vorliegen von Absprachen vorgelegen, welche ein Einschreiten erlaubt oder weiterführende Abklärungen gemäss damaliger Rechtslage ermöglicht hätten. Aus diesem Grund sei empfohlen worden, die fraglichen Belagsfirmen im Rahmen eines Gesprächs auf die Ergreifung von sanktionierenden Massnahmen im Falle festgestellter Absprachen aufmerksam zu machen, vgl. E-Mail ehemaliger Submissionsjurist BVFD vom 14.04.2021, act. 33.2.35

Unterzeichnet wurde die interne Aktennotiz vom damaligen Oberbauleiter TBA und dem ehemaligen Submissionsjuristen des BVFD.<sup>471</sup> Eine Kopie ging zur Kenntnis an den damaligen Regierungsrat und Vorsteher des BVFD, Stefan Engler, den pensionierte Departementssekretär BVFD, und den pensionierten Chef des TBA Graubünden. 406

In der Folge kam es tatsächlich zu einem Treffen zwischen dem BVFD, dem TBA und den Geschäftsführern mehrerer Belagsfirmen, was aus einem Einladungsschreiben des BVFD vom 28. Juli 2000 an eine dieser Belagsfirmen hervorgeht.<sup>472</sup> Demnach hat am 5. September 2000 ein informelles Treffen unter dem Thema «Auftragsvolumen und Belagsarbeiten aus Sicht Kanton» stattgefunden. Eingeladen wurde vom Vorsteher des BVFD, Stefan Engler. 407

Regierungsrat Stefan Engler gab anlässlich seiner Befragung vor der PUK bezugnehmend auf die Aktennotiz vom 27. Juni 2000 an, dass er von Anfang an daran interessiert gewesen sei, zu wissen, was in dieser Thematik Sache und was die rechtlichen Möglichkeiten in diesem Zusammenhang seien. Die Vermutung habe sich auf die Preise bezogen, nämlich auf die nicht erklärbaren Preissprünge vor allem im Belagswesen.<sup>473, 474</sup> In seiner Stellungnahme vom 12. April 2021 ergänzte Stefan Engler, der Grund, dass die Zusammenkunft «nur» als «informell» betitelt worden sei, habe darin bestanden, dass keine Nachweise für konkrete Verstösse vorgelegen hätten und damit kein Generalverdacht bestanden habe.<sup>475</sup> 408

---

<sup>471</sup> Verfasst wurde die Aktennotiz gemäss Aussage des damaligen Oberbauleiters TBA vom ehemaligen Submissionsjuristen BVFD aufgrund der Berichterstattung des damaligen Oberbauleiters TBA an den damaligen Chef TBA und Stefan Engler über den Verdacht auf Preisabsprachen im Belagsbau, verbunden mit der Frage nach Einschaltung der WEKO, vgl. Stellungnahme damaliger Oberbauleiter TBA vom 08.04.2021, act. 33.2.11.

<sup>472</sup> Einladung an Belagsfirma vom 28.07.2000, act. 2.9.22

<sup>473</sup> Protokoll Befragung Stefan Engler vom 1. Oktober 2020, Frage 16, act. 28.1.22.3.1

<sup>474</sup> Der pensionierte Chef TBA Graubünden führte bereits im Kontext einer Kreditverschiebung von der Engadinerstrasse auf die Julierstrasse am 5. Oktober 1999 in einer separaten Begründung für die Kreditverschiebung aus, dass die Preise bei den Belagsarbeiten im Jahr 1999 im Vergleich zum Vorjahr markant gestiegen seien. Die Belagsofferten seien von Fall zu Fall überprüft und bei offensichtlich überhöhten Offerten entsprechende Massnahmen ergriffen worden. Als Reaktion auf den Preisanstieg habe man auch die Ausschreibung der Belagsarbeiten angepasst, act. 3.6.2.3.

<sup>475</sup> Stellungnahme Stefan Engler vom 12.04.2021, S. 3, act. 33.2.21

409 Der pensionierte Chef des TBA Graubünden führte bei der Befragung vor der PUK aus, dass man bereits im Jahr 2000 ein ungutes Gefühl gehabt habe, weil die Preise im Belagswesen hoch gewesen seien.<sup>476</sup> Dies sei auch der Grund für die Erstellung der internen Aktennotiz vom 27. Juni 2000 mit der rechtlichen Auslegeordnung zu Fragen von Submissionsabsprachen gewesen. Im Jahr 2001 (recte 2000) habe man in Anwesenheit des damaligen Regierungsrats Stefan Engler eine Besprechung mit den Belagsunternehmen durchgeführt und diese mit den zu hohen Preisen konfrontiert. Man habe die Preise im Anschluss an diese gemeinsame Besprechung weiterverfolgt und festgestellt, dass sich nichts geändert habe. Als man schliesslich im Jahr 2003 festgestellt habe, dass die Firma L den Nicht-Aktionären den Belag teurer in Rechnung stellte als ihren Aktionären<sup>477</sup>, habe man eine Meldung bei der WEKO eingereicht. Im Jahr 2005 sei das Verfahren der WEKO gegen die Firma L allerdings eingestellt worden. Nach diesem Verfahren habe man gedacht, dass die Belagsunternehmen gewarnt und sensibilisiert worden seien.

410 Insgesamt wird deutlich, dass die Ausführungen in der Aktennotiz zur Rechtslage und die angedachten Massnahmen des BVFD in erster Linie das Belagswesen betrafen, in welchem man Absprachen vermutete. Die lobenswerte Aktennotiz zeigt aber auch, dass zum einen ein Bewusstsein für das Phänomen der Submissionsabsprachen bereits zu jener Zeit vorlag, zum anderen aber im Departement auch das Wissen über die Schädlichkeit vorhanden war. Schliesslich macht die Aktennotiz deutlich, dass das BVFD bestrebt war, Submissionsabsprachen zu unterbinden, wenn auch aus heutiger Sicht nicht besonders entschieden, in dem man sich ob all der möglichen Massnahmen lediglich für ein informelles Gespräch entschied, welches – wie der weitere Verlauf gezeigt hat – ohne Wirkung blieb. Unklar blieb, weshalb die Aktennotiz als vertraulich eingestuft wurde.

#### **2.4. Protokoll Offertöffnung Projekt Madulain innerorts, Belagsarbeiten**

411 Auf dem Protokoll der Offertöffnung des Bauprojekts Madulain innerorts, Belagsarbeiten, vom 20. März 2003<sup>478</sup>, bei welchem die vier eingegangenen Angebote in einer Spanne von rund 4% lagen, findet sich weiter ein handschriftlicher Vermerk mit dem Wortlaut «Besser verteilt geht fast nicht mehr!». Auf Nachfrage der PUK gibt der pensionierte Chef des TBA Graubünden an: «*Das ist meine Handschrift. Es ist mir aber nicht*

---

<sup>476</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Graubünden vom 30.10.2020, act. 28.1.21.2.1, Frage 21

<sup>477</sup> Dazu muss gesagt werden, dass die Firma L von den bedeutendsten Belagsfirmen im Kanton beherrscht wurde.

<sup>478</sup> Protokoll der Offertöffnung des Bauprojekts Madulain innerorts, Belagsarbeiten, vom 20. März 2003, act. 2.9.32

*mehr in den Einzelheiten bekannt. Aber wenn ich das Jahr 2003 sehe, dann war das die Zeit, in der wir mehr als ein ungutes Gefühl hatten und dies war eine spontane Bemerkung.»<sup>479</sup>*

Es zeigt sich wiederum, dass der pensionierte Chef des TBA Graubünden bzw. das TBA auch im Nachgang des informellen Gesprächs im September 2000 immer noch Submissionsabsprachen der Unternehmen für Strassenbeläge vermutete und bestätigt zugleich die Einschätzung des pensionierten Chefs des TBA Graubünden, dass diese unverändert vor sich gingen.

412

## **2.5. Meldung der Regierung an die WEKO betreffend der Firma L**

Aufgrund der vermuteten Wettbewerbsbeschränkungen im Belagswesen wandte sich die Regierung des Kantons Graubünden mit Schreiben vom 11. Juli 2003 schliesslich an die WEKO.<sup>480</sup> Darin erklärte sie, dass die Firma L als Betreiberin von Belagsmischwerken, die Preise nach Kundengruppen differenziere, wobei sie den an der Firma L beteiligten Strassenbauunternehmen das Belagsmischgut günstiger verkaufe als den nicht beteiligten Unternehmen. Dies habe nach Ansicht der Regierung nachteilige Auswirkungen auf den Wettbewerb bei Strassenbelägen im Kanton. Deshalb werde die WEKO ersucht, in Bezug auf die Verhältnisse im Strassenbelagsmarkt in Graubünden eine Vorabklärung gemäss Art. 26 Abs. 1 KG durchzuführen.

413

Die WEKO eröffnete am 17. August 2004 eine Vorabklärung und nahm Abklärungen zu den von der Regierung beanstandeten Punkten auf. Die Ermittlungen der WEKO ergaben, dass die Preisgestaltung der Firma L in Bezug auf die ungleichen Lieferbedingungen möglicherweise als kartellrechtlich problematisch einzustufen sei.<sup>481</sup> Die Firma L änderte nach einer Besprechung mit der WEKO am 24. März 2005 den Aktionärsbindungsvertrag ab, um der Ungleichbehandlung der Bezüger ihrer Produkte vorzubeugen und gab damit die Ungleichbehandlung der Bauunternehmer auf.<sup>482</sup> Dem TBA wurde die Situation seitens der WEKO erläutert und eine Einstellung des Verfahrens angekündigt, wogegen keine Einwände des TBA erfolgten.

414

Diese Meldung der Regierung ist grundsätzlich als positiv zu bewerten. Sie bezieht sich jedoch in erster Linie nicht auf die Problematik der Submissionsabsprachen, sondern auf

415

---

<sup>479</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Graubünden vom 30.10.2020, act. 28.1.21.2.1, Frage 22

<sup>480</sup> Schreiben der Regierung betreffend Wettbewerbsbeschränkungen vom 11.07.2003, act. 2.5.2.1

<sup>481</sup> Schreiben der WEKO betreffend Einstellung der Vorabklärung vom 21.10.2005, act. 2.5.2.1

<sup>482</sup> Schreiben der WEKO betr. Strassenbeläge im Kanton Graubünden vom 11.10.2005, act. 2.5.2.4

den verwandten Bereich der gemäss Kartellgesetz unzulässigen Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen (Art. 7 KG). Bewusste Massnahmen zur systematischen Bekämpfung, der im Kanton vermuteten und als schädlich taxierten Preisabsprachen im Belagswesen, sind – abgesehen von punktuellen Verfahrensabbrüchen z.B. bei überhöhten Preisen – allerdings keine dokumentiert.

## 2.6. Briefe und E-Mails im Zusammenhang mit dem «Beton-Lieferboykott»

- 416 A.Q. übermittelte der PUK am 30. April 2020 zahlreiche Dokumente. Darunter befanden sich u.a. auch diverse Schreiben im Zusammenhang mit einem von A.Q. behaupteten Lieferboykott der Betonwerke im Unterengadin. Zum einen fanden sich darunter je ein fast identisches Schreiben vom 19. November 2004 an das Betonwerk Firma O und an die Firma N<sup>483</sup> sowie ein weiteres an die Firma O vom 7. Januar 2005.<sup>484</sup> A.Q. drückte darin sein Unverständnis dafür aus, dass ihn die beiden Betonwerke nicht mehr beliefern wollen und beklagt, dass ihm dieses Verhalten aufzeige, wie versucht werde, unliebsame Konkurrenz im Baugewerbe auszuschalten, um den Markt nicht spielen zu lassen und die Preise zum Nachteil Bauwilliger hochzuhalten.<sup>485</sup> Er hielt fest, dass der gemeinsame Boykott einzig deshalb erfolge, weil er ein eigenes Betonwerk errichten wolle. Er stellte in Aussicht, seinen Kunden – insbesondere den Gemeinden und dem Kanton – eine Kopie seines Schreibens zukommen zu lassen. Es fand sich dazu ein entsprechendes, rätoromanisch verfasstes Schreiben an den Gemeinvorstand Ramosch und Scuol je vom 19. November 2004.<sup>486</sup>
- 417 A.Q. führte dazu aus, dass er darüber hinaus bereits im Jahr 2005 den pensionierten Chef des TBA Graubünden sowie eine ehemalige Journalistin der «Südostschweiz» darüber, und in diesem Zusammenhang, zugleich über die Existenz des Kartells informiert habe. Er habe in seinen Informationsschreiben die «Listen mit den Kreuzchen» des Kartells mitgeschickt, damit man sehe, dass es Preisabsprachen gebe. Alle, ausser der pensionierte

---

<sup>483</sup> Schreiben an die Unia SA vom 19.11.2004, act. 14.11.1.29.8; Schreiben an die Firma N vom 19.11.2004, act. 14.11.1.29.9

<sup>484</sup> Schreiben an die Unia SA vom 07.01.2005, act. 14.11.1.29.2

<sup>485</sup> Schreiben an die Unia SA vom 07.01.2005, act. 14.11.1.29.2

<sup>486</sup> Schreiben an den Gemeindevorstand Ramosch vom 19.11.2004, act. 14.11.1.29.10; Schreiben an den Gemeindevorstand Scuol vom 19.11.2004, act. 14.11.1.29.11

Chef des TBA Graubünden, hätten es aber schon gewusst.<sup>487, 488</sup> Zu den der PUK eingereichten Schreiben und E-Mails im Zusammenhang mit dem Lieferboykott erklärte A.Q., dass ihm ehemalige Verwaltungsratspräsident der L.Q. SA beim Verfassen geholfen habe.<sup>489</sup> Es sei daraufhin jedoch nichts geschehen, d.h. weder von den Betonfirmen noch von den anderen Personen habe er eine Antwort erhalten. Der ehemalige Verwaltungsratspräsident der L.Q. SA führte in seiner Stellungnahme an die PUK vom 14. April 2021 aus, dass in den Entwürfen von Schreiben und E-Mails, welche er für A.Q. verfasst habe, nicht von Preisabsprachen die Rede gewesen sei.<sup>490</sup>

Unter den eingereichten Akten fand sich ein undatiertes Schreiben mit dem Titel «E-Mail an [REDACTED] Chef Tiefbauamt des Kantons [REDACTED] mit folgendem Inhalt: *«Ich lasse Ihnen als Beilage meine Schreiben an die Unterengadiner Beton-Firmen zukommen, welche mich heute boykottieren. Wie denken Sie darüber? Ist das überhaupt legitim?»*<sup>491</sup> Weiter lag der PUK ein ähnliches, in rätoromanischer Sprache abgefasstes Schreiben mit dem Titel «Email a [REDACTED] in welchem A.Q. seinem Entsetzen darüber Ausdruck gab, dass ein solcher Boykott in der Schweiz möglich sei.<sup>492</sup> Schliesslich wurde ein drittes, in rätoromanischer Sprache abgefasstes Schreiben an eine ehemalige Journalistin der «Südostschweiz» mit dem Titel «Email an [REDACTED] betreffend «Beton-Lieferboykott» vorgefunden.<sup>493</sup> In diesem Schreiben führte er – nebst Ausführungen zum behaupteten Beton-Lieferboykott und im Unterschied zu den beiden anderen Schreiben – sinngemäss weiter aus, dass die «grossen» Firmen seit Jahren versuchen würden, ihn zum Beitritt in «ihren Verband» zu bewegen und er gezwungen sei, mit diesen bei jeder Offerte den Preis auszumachen, was er gegenüber den Kunden nicht als richtig empfinde. Die ehemalige Journalistin der «Südostschweiz» führte dazu in ihrer Stellungnahme vom 6. April 2021 an die PUK aus, dieses Schreiben nicht zu kennen. Es sei zudem undatiert und es sei nicht ersichtlich, ob, wann und wohin es versandt worden sei. Sie könne heute

418

---

<sup>487</sup> Protokoll Befragung A.Q. vom 06.11.2020, S. 11 ff., act. 14.1.1.93.2

<sup>488</sup> Die ehemalige Journalistin der «Südostschweiz» führte am 6. April 2021 gegenüber der PUK aus, sich nicht daran zu erinnern, je einen Artikel über A.Q. verfasst zu haben. Ihr seien «Listen mit Kreuzchen» und weitere Informationsschreiben nicht bekannt, vgl. Stellungnahme ehemalige Journalistin der «Südostschweiz» vom 06.04.2021, act. 33.2.6

<sup>489</sup> Protokoll Befragung A.Q. vom 06.11.2020, S. 7, act. 14.1.1.93.2

<sup>490</sup> E-Mail ehemaliger Verwaltungsratspräsident L.Q. SA vom 14.04.2021, act. 33.2.29.1

<sup>491</sup> Schreiben/E-Mail an pensionierten Chef TBA Graubünden, act. 14.11.1.29.5

<sup>492</sup> Schreiben/E-Mail an Chef TBA Bezirk 4 Scuol, 14.11.1.29.6

<sup>493</sup> Schreiben/E-Mail an ehemalige Journalistin der «Südostschweiz», 14.11.1.29.7

nicht ganz ausschliessen, dass E-Mail oder Schreiben an die Zentralredaktion der Zeitung in Chur gegangen seien.<sup>494</sup>

419 Der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol führte anlässlich der Befragung in der AU aus, dass er sich nicht an solche Schreiben erinnern könne, schloss jedoch auch nicht aus, sie erhalten zu haben.<sup>495</sup> Der pensionierte Chef des TBA Graubünden gab an, nie eine E-Mail betreffend A.Q.'s Schwierigkeiten im Kontext von Betonlieferungen bekommen zu haben.<sup>496</sup> Auf Nachfrage konnte A.Q. keinen Nachweis erbringen, dass die Schreiben und insbesondere die E-Mails an den pensionierten Chef des TBA Graubünden und den Chef des TBA Bezirk 4 Scuol verschickt wurden.

420 Aus Sicht der PUK kann angesichts dieser Sachlage folglich nicht als erstellt gelten, dass der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol und der pensionierte Chef des TBA Graubünden über den von A.Q. geltend gemachten «Lieferboykott» und insbesondere in diesem Zeitpunkt über die bekannten «Listen mit den Kreuzchen» des Kartells informiert wurden. Im Übrigen betrifft dieser Sachverhalt betreffend den behaupteten Beton-Lieferboykott, wie bereits die Meldung der Regierung an die WEKO betreffend der Firma L, in erster Linie nicht die Thematik der Submissionsabsprachen, sondern den verwandten Bereich der gemäss Kartellgesetz unzulässigen Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen (Art. 7 KG).

## 2.7. DOK-Reportage des Schweizer Fernsehens vom 4. Dezember 2019

421 A.Q. sagte gegenüber der PUK aus, bereits im Zeitraum um die Jahre 2000 bis 2002 verschiedene Persönlichkeiten aus dem Unterengadin auf die Submissionsabreden im Unterengadin aufmerksam gemacht zu haben. Eine davon sei eine Unternehmerin aus dem Unterengadiner gewesen.<sup>497</sup> Sie bestätigte in einer DOK-Reportage des Schweizer Fernsehens vom 4. Dezember 2019, dass A.Q. im Unterengadin jahrelang auf Preisabreden aufmerksam gemacht habe und dass auch sie selbst von ihm auf diese Thematik angesprochen worden sei. Ihrer Ansicht nach habe aber niemand wirklich zugehört, auch sie nicht. Vermutlich habe man nichts verändern wollen, ansonsten hätte man es ja gemacht.

---

<sup>494</sup> Stellungnahme ehemaliger Journalistin der «Südostschweiz» vom 06.04.2021, act. 33.2.6

<sup>495</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Bezirk 4 Scuol AU vom 13.11.2018, Zeilen 171 ff., act. 12.1.2.5

<sup>496</sup> Stellungnahme pensionierter Chef TBA Graubünden vom 27.09.2020 zum Berichtsentwurf AU Untersuchungsauftrag 2, S. 2, act. 12.1.3.2.9

<sup>497</sup> Protokoll Befragung A.Q. vom 08.05.2020, act. 14.1.1.74.2

Einer wie A.Q. habe als Nestbeschmutzer gegolten.<sup>498</sup> In ihrer Stellungnahme vom 6. April 2021 ergänzte die Unternehmerin aus dem Unterengadin u.a., es sei richtig, dass A.Q. Ende 2013 oder im Jahr 2014 mit ihr über seine Beobachtungen in Bezug auf Preisabsprachen im Unterengadin habe sprechen wollen. Sie habe A.Q. damals gesagt habe, sie sei nicht die richtige Adresse dafür und er solle sich anderswo hinwenden. Das Thema habe sie damals nicht weiter interessiert und sie habe keine Einsicht genommen in die Unterlagen, welche A.Q. ihr habe zeigen wollen. Sie habe sich nicht auf dieses Thema eingelassen, da sie nicht sicher gewesen sei, wie vertrauenswürdig seine Aussagen gewesen seien, alles habe sehr konfus gewirkt.<sup>499</sup>

Die PUK stellt fest, dass Submissionsabreden – jedenfalls fragmentarisch – im Unterengadin offenbar einem grösseren Personenkreis auch ausserhalb der Baubranche bekannt waren.

422

## 2.8. Anfrage GPK zu Absprachen im Asphalt-Bereich Strassenbau

Der PUK liegt ein an Regierungsrat Stefan Engler adressiertes Schreiben der Geschäftsprüfungskommission des Kantons Graubünden (GPK) vom 15. März 2007 vor. Darin ersucht die GPK um die Beantwortung der Fragen, ob die Existenz von kartellartigen Absprachen im Belagsbereich von Strassenbauten im Kanton Graubünden bekannt sei, ob Tessiner Verhältnisse auch im Kanton Graubünden denkbar seien und wie diesem Problem begegnet werden könne. Aus dem Dokument geht weiter hervor, dass das Schreiben am 16. März 2007 beim BVFD eingegangen ist. Die handschriftliche Notiz auf dem Schreiben deutet ausserdem an, dass es an den Submissionsjuristen des BVFD weitergeleitet wurde. Aus dieser Notiz ist erkennbar, dass die Stellungnahme zuhanden der GPK vom TBA vorbereitet, aber vom BVFD versandt werden soll.<sup>500</sup>

423

Im Antwortschreiben an die GPK vom 26. März 2007 hielt Regierungsrat Stefan Engler fest, dass in Graubünden keine offensichtlichen Verstösse gegen das Kartellrecht im Bereiche der Belagsofferten bestehen und damit auch kein aktueller Handlungsbedarf vorliege. Weiter verwies er auf den Umstand, dass die Regierung im Jahr 2003 eine Meldung

424

---

<sup>498</sup> Schweizer Radio und Fernsehen SRF, Dok vom 04.12.2019, «Der Preis der Aufrichtigkeit – A.Q.’s Leben nach dem Baukartell», abrufbar unter [www.srf.ch/play/tv/dok/video/der-preis-der-aufrichtigkeit---leben-nach-dem-baukartell?urn=urn:srf:video:7fa36aec-2991-446c-911c-4c7c94050068](http://www.srf.ch/play/tv/dok/video/der-preis-der-aufrichtigkeit---leben-nach-dem-baukartell?urn=urn:srf:video:7fa36aec-2991-446c-911c-4c7c94050068), zuletzt besucht am 10.03.2021

<sup>499</sup> Stellungnahme Unternehmerin aus dem Unterengadin vom 06.04.2021, act. 33.2.5

<sup>500</sup> Schreiben GPK an BVFD vom 15.03.2007, Absprache im Asphalt-Bereich/Strassenbau, act. 2.9.17

bei der WEKO im Zusammenhang mit der Firma L eingereicht habe, woraufhin die Diskriminierungen beim Materialbezug beendet worden seien und die Voruntersuchung 2005 habe abgeschlossen werden können. Die entsprechenden Unterlagen wurden der GPK beigelegt. Schliesslich versicherte Regierungsrat Stefan Engler, dass der Kanton als Bauherr die künftige Preisentwicklung aufmerksam verfolgen und bei Verdacht auf Preisabsprachen kantonsinterne Abklärungen vornehmen werde. Bei Feststellung von grundsätzlichen bzw. generellen Tendenzen werde allenfalls erneut die WEKO involviert. Das TBA werde als hauptsächlich involvierte Amtsstelle die Interessen des Kantons bezüglich dieser Problematik konsequent vertreten.<sup>501</sup>

425 Auf die Frage der PUK erklärte Stefan Engler anlässlich seiner Befragung, dass ihm nicht bekannt sei, ob weitergehende Abklärungen im Nachgang dieses Schreibens stattgefunden hätten. Aus dem Schriftstück gehe hervor, dass er die Anfrage zur Beantwortung an das TBA weitergeleitet habe. Aus dem Antwortschreiben sei ersichtlich, dass auf den Fall Firma L Bezug genommen worden sei und dass das TBA keine Anhaltspunkte für Absprachen zurückgemeldet habe. Man habe aber auch mitgeteilt, dass man bei Verdachtsmomenten eine Meldung an die WEKO machen werde.

426 Die Korrespondenz zwischen der GPK und dem BVFD zeigt einmal mehr auf, dass Submissionsabsprachen bereits vor den WEKO-Untersuchungen im Jahr 2012 ein Thema waren. Erstaunlich ist in diesem Zusammenhang, dass innert nur zehn Tagen nach Eingang des Schreibens der GPK das BVFD eine Antwort versandt hat, wobei davon auszugehen ist, dass die Stellungnahme vom TBA verfasst wurde. Stefan Engler konnte gegenüber der PUK nicht sagen, ob weitere Abklärungen vorgenommen wurden. Das Datum und der Inhalt des Antwortschreibens deuten aber daraufhin, dass nach Eingang des Schreibens der GPK offensichtlich keine weiteren Abklärungen vorgenommen wurden. Vielmehr schien sich das BVFD bzw. das TBA sicher zu sein, dass keine Submissionsabsprachen im Belagswesen stattfinden. Ausserdem bezog sich der Verweis auf die Meldung zur Firma L auf unzulässige Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen gemäss Art. 7 KG. Zur Frage nach kartellartigen Absprachen, wie sie im Tessin stattfanden, erfolgte nur die Antwort, dass keine offensichtlichen Verstösse gegen das Kartellrecht bestehen. Es stellt sich daher die Frage, ob man der Frage nach Preisabsprachen bei der Beantwortung der Anfrage überhaupt nachgegangen ist.

---

<sup>501</sup> Schreiben BVFD an GPK vom 26.03.2007, Absprachen im Bereich Beläge, act. 2.9.18

## 2.9. Schreiben der WEKO im 2008 betreffend «Bekämpfung von Submissionsabsprachen»

Mit Schreiben der WEKO vom 22. Dezember 2008 mit dem Betreff «Bekämpfung von Submissionsabsprachen» an den damaligen Regierungsrat Stefan Engler brachte die WEKO zum Ausdruck, dass sie Interesse an einer Zusammenarbeit mit den kantonalen Beschaffungsstellen habe, weil es dies für eine erfolgreiche Bekämpfung von Submissionsabsprachen bedürfe. Inhaltlich standen für die WEKO drei Punkte im Vordergrund, nämlich erstens, dass die WEKO kantonale Submissionsdaten auswerte mit dem Ziel, Indizien für allfällige Absprachen zu eruieren, zweitens dass die Erfahrung zeige, dass die Meldung verdächtiger Sachverhalte durch Beschaffungsstellen oder Anbieter ein wirksames Instrument zur Aufdeckung von Submissionsabsprachen darstelle und präventive Wirkung habe, und drittens, dass das Sekretariat der WEKO ein Weiterbildungsmodul mit dem Titel „Sicherstellung des Wettbewerbs im öffentlichen Beschaffungswesen“ anbiete.<sup>502</sup> 427

Zwischen Regierungsrat Stefan Engler, dem pensionierten Departementssekretär BVFD und dem Submissionsjuristen des BVFD sowie den Vertretern des Sekretariats der WEKO vom Sekretariat der WEKO fand am 18. März 2009 ein Gespräch in Chur statt. Gemäss Beschlussprotokoll wurde vereinbart, dass die WEKO bezüglich der Auswertung der Submissionsdaten ihre Vorstellungen konkretisieren und nochmals auf das BVFD zukommen werde.<sup>503</sup> Bezüglich des Ausbildungsmoduls bekundete man seitens BVFD Interesse und es wurde der Wunsch geäussert, dass dieses – wie von der WEKO angeboten – in die bestehende kantonale Weiterbildung zum öffentlichen Beschaffungswesen integriert werde. Es wurde vereinbart, dass hier das BVFD seine Vorstellungen noch konkretisieren und auf die WEKO zugehen werde. 428

In den Akten finden sich keine Hinweise, was in der Folge geschah. Stefan Engler gab anlässlich seiner Befragung vor der PUK an, dass er keine spezielle Erinnerung an dieses Gespräch habe.<sup>504</sup> Der Submissionsjurist des BVFD führte anlässlich seiner Befragung in der AU dazu aus, dass die WEKO ihren Bedarf an Daten bezüglich Offertöffnungsprotokolle in der Folge nicht angemeldet habe.<sup>505</sup> In seiner Befragung vor der PUK gab er auf 429

---

<sup>502</sup> Schreiben der WEKO an BVFD betreffend Bekämpfung von Submissionsabsprachen vom 22. Dezember 2008, act. 2.9.2

<sup>503</sup> Schreiben der WEKO an BVFD betreffend Bekämpfung von Submissionsabsprachen vom 31. März 2009, act. 2.9.3

<sup>504</sup> Protokoll Befragung Stefan Engler vom 01.10.2020, Frage 34, act. 28.1.22.3.1

<sup>505</sup> Protokoll Befragung AU Submissionsjurist BVFD vom 14.11.2018, Zeilen 135 f., act. 12.1.2.9

die Frage an, ob im Nachgang Informationen aus dieser Besprechung im Sinne einer Sensibilisierung an die Ämter bzw. Amtschefs weitergeleitet wurden, dass er dies nicht mehr genau in Erinnerung habe. Bei den Dienststellen sei aber bekannt gewesen, dass man bei hinreichenden Anhaltspunkten eine Meldung an die WEKO machen konnte, d.h. man habe gewusst, dass man dann reagieren und solche Sachverhalte mit der WEKO besprechen und an diese melden kann. Eine gesetzliche Meldepflicht habe es aber nicht gegeben.<sup>506</sup> Was die Bedürfnisse des Kantons bezüglich des Weiterbildungsmoduls der WEKO betreffe, habe man diese in der Folge bekanntgegeben und die Thematik von Submissionsabsprachen in die eigenen Schulungen integriert. Man habe dafür entsprechende Unterlagen und Schulungsmaterial von der WEKO erhalten.<sup>507</sup> Der pensionierte Departementssekretär BVFD präzisierte in seiner Stellungnahme vom 9. April 2021, obwohl sie darum ersucht hätten, sei die WEKO nicht besonders interessiert gewesen, dem BVFD das Weiterbildungsmodul auszuhändigen. Das BVFD habe das Modul erst im Jahr 2012, nach abermaliger Nachfrage, erhalten und anschliessend in die internen Weiterbildungen integriert.<sup>508</sup>

430 Am 18. März 2009, d.h. kurz bevor ein erstes Gespräch zwischen Mitarbeitern des TBA und A.Q. in Scuol stattgefunden hat, fand folglich zwischen Vertretern des BVFD und der WEKO eine Besprechung zum Thema «Bekämpfung von Submissionsabsprachen» statt. Davon ausgegangen werden kann, dass das Weiterbildungsmodul der WEKO in die eigenen Schulungen des Kantons integriert wurde. Unklar bleibt, ob und in welcher Weise dazu unmittelbar Informationen aus dieser Besprechung im Sinne einer Sensibilisierung an die Ämter bzw. Amtschefs weitergeleitet wurden. Behauptet wird, dass die WEKO ihren Bedarf bezüglich Auswertung der Submissionsdaten gegenüber dem BVFD nicht mehr angemeldet habe. Feststellen lässt sich aber, dass im Zeitraum 2008/2009 aufgrund dieses Vortritts der WEKO im BVFD das Thema Submissionsabsprachen und ihre Schädlichkeit präsent war.

## **2.10. Vergabe Bauprojekt «H27, Engadinerstrasse, Anschluss Senterstrasse»**

431 Die WEKO stiess bei ihren Untersuchungen auf ein Bauprojekt aus dem Jahr 2007. Es handelte sich dabei um das Bauprojekt «H27, Engadinerstrasse, Anschluss Senterstrasse». Die WEKO hielt in ihrer Verfügung «Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I» vom 26. März 2018<sup>509</sup> fest:

---

<sup>506</sup> Protokoll Befragung Submissionsjurist BVFD vom 25.09.2020, Frage 31, act. 28.1.20.3

<sup>507</sup> Protokoll Befragung Submissionsjurist BVFD vom 25.09.2020, Frage 32, act. 28.1.20.3

<sup>508</sup> Stellungnahme pensionierter Departementssekretär BVFD vom 09.04.2021, S. 4 f., act. 33.2.19.1

<sup>509</sup> Verfügung WEKO «Hoch und Tiefbauleistungen Engadin I» vom 26.03.2018, Ziffer 284, act. 11.2.17

«Die [REDACTED] unterbreitete der Bauherrschaft ein Angebot von CHF 1'787'217.50 und war damit das günstigste Unternehmen. Dieses Projekt wurde nur deshalb an die [REDACTED] vergeben, weil C. [REDACTED] beim zuständigen Regierungsrat des Kantons Graubünden, d. [REDACTED], intervenierte und die [REDACTED] – offenbar in Absprache mit dem zuständigen Regierungsrat – dazu bewegte, auf einen Rekurs gegen die Vergabe an die [REDACTED] zu verzichten. Wie C. [REDACTED] in seinem handschriftlichen Schreiben an Regierungsrat d. [REDACTED] vom 2. Mai 2007 erwähnte, hätte die [REDACTED] beim besagten Bauprojekt etwas Führungspersonal aus Chur beziehen können. Die [REDACTED] war vor diesem Hintergrund in der Lage, sich bei grösseren Bauprojekten im Unterengadin im Wettbewerb durchzusetzen.» 432

Stefan Engler wurde in der Folge medial in Verbindung mit dieser Auftragsvergabe bzw. damit in die Nähe von Preisabsprachen gerückt.<sup>510</sup> 433

Anhand der vorgefundenen Dokumente lässt sich feststellen, dass für das am 15. März 2007 ausgeschriebene Bauprojekt «H27, Engadinerstrasse, Anschluss Senterstrasse» beim TBA insgesamt sieben Offerten von Unternehmen aus verschiedenen Regionen des Kantons eingingen.<sup>511</sup> Unter den sieben Offerenten waren auch die beiden in der WEKO-Verfügung genannten Unternehmen bzw. Arbeitsgemeinschaft, die Firma K und die ARGE 1. Die Firma E offerierte ihre Leistungen zu einem Preis von CHF 1'780'735.95 und die ARGE 1 zu einem Preis von CHF 1'787'217.50. Die Differenz zwischen den beiden Offerten betrug also CHF 6'481.55 bzw. rund 0.4%. 434

Aus einem internen Dokument des TBA vom 1. Mai 2007 wird ersichtlich, dass der Auftrag an die Firma E vergeben werden sollte.<sup>512</sup> Dennoch wurde der Auftrag später mit dem Vergabeentscheid der Regierung vom 8. Mai 2007 an die ARGE 1 vergeben.<sup>513</sup> Daraufhin erfolgte die Mitteilung der Auftragsvergabe durch das TBA.<sup>514</sup> Begründet wurde die Vergabe an die ARGE 1 damit, dass das erst- und zweitrangige Angebot gestützt auf die bekanntgegebenen Zuschlagskriterien als gleichwertig beurteilt würden und der Zuschlag unter Berücksichtigung von regional-wirtschaftlichen Überlegungen erfolge. 435

Fraglich war, weshalb der Auftrag nicht wie ursprünglich vorgesehen an die Firma E vergeben wurde und ob dies allenfalls ein Hinweis auf mögliche Submissionsabreden war. 436

---

<sup>510</sup> Vgl. z.B. Südostschweiz vom 25.08.2018 «Weko wirft Stefan Engler Absprachen im Kartell-Fall vor»

<sup>511</sup> Offertöffnungsprotokoll TBA Graubünden vom 17.04.2007, S. 9, act. 2.5.11.36

<sup>512</sup> Vergabeantrag TBA Graubünden vom 01.05.2007, S. 10, act. 2.5.11.36

<sup>513</sup> Vergabeentscheid «H27 Engadinerstrasse, Senterstrasse» vom 08.05.2007, S. 13, act. 2.5.11.36

<sup>514</sup> Mitteilung Auftragsvergabe «H27 Engadinerstrasse, Senterstrasse», S. 11 f., act. 2.5.11.36

Betreffend die Änderung des Zuschlagsempfängers geht zumindest die WEKO in ihrer Verfügung davon aus, dass die Änderung des Zuschlagsempfängers auf eine Intervention von C. zurückzuführen sei, wobei er die Firma E dazu bewegte, auf einen Rekurs gegen die Vergabe an die ARGE 1 zu verzichten.

437 Im Rahmen der Befragung in der AU bestätigte Bauunternehmer A., dass mit «C. \_\_\_» in der Verfügung der WEKO er selbst gemeint sei und machte weitere Ausführungen zu diesem Vergabevorgang.<sup>515</sup> Er erklärte, dass es sich nicht um eine Absprache gehandelt habe. Vielmehr habe er sich mit einem handschriftlichen Schreiben vom 2. Mai 2007 – und zuvor anlässlich der April-Session des Grossen Rats – an Regierungsrat Stefan Engler gewendet und gesagt, dass bei einer so kleinen Differenz zwischen den Offertpreisen die lokale Firma aus regionalpolitischen Gründen den Zuschlag erhalten sollte.<sup>516</sup> Regierungsrat Stefan Engler habe dies gleich beurteilt und habe deshalb zusammen mit der Gesamtregierung den Auftrag an die ARGE 1 vergeben. Ausserdem habe er (Bauunternehmer A.) mit der Firma E Kontakt aufgenommen und mitgeteilt, dass er hoffe, dass kein Rekurs gegen die Vergabe an die ARGE 1 erfolgen würde, worauf sich die Firma E dazu bereit erklärt habe.<sup>517</sup> Gegenüber der PUK erklärte Bauunternehmer A., dass er nicht gewusst habe, dass am 1. Mai 2007 departementsintern vorgesehen gewesen sei, den Auftrag an die Firma E zu vergeben.<sup>518</sup> Er habe sein Schreiben vom 2. Mai 2007 in Unkenntnis des departementsinternen Vergabeantrags vom 1. Mai 2007 an den Regierungsrat geschickt.

438 Die Meinung, dass diese Vergabe nicht in den Kontext von Preisabsprachen zu stellen sei, teilte auch Stefan Engler gegenüber der PUK.<sup>519</sup> Dieser Vergabevorgang sei in eine Zeit gefallen, als man noch überhaupt keine Kenntnisse von den Preisabsprachen gehabt habe.<sup>520</sup> Die Offertöffnung zeige auch, dass eine Konkurrenzsituation vorhanden gewesen sei, da nebst Unternehmen aus dem Engadin auch Nordbündner Unternehmen offeriert hätten. Man habe aus den Offerten folglich nichts herauslesen können, was für Absprachen gesprochen hätte. Er führte weiter aus, dass sich ein Bauunternehmer nach der Offertöffnung über seine Person an die Regierung gewandt und argumentiert habe, dass die beiden Erstplatzierten Angebote sehr nahe beieinanderliegen würden und man bei der

---

<sup>515</sup> Protokoll Befragung AU Bauunternehmer A. vom 17.06.2019, Zeilen 479 ff., act. 12.1.2.11

<sup>516</sup> Handschriftlicher Brief von Bauunternehmer A. vom 02.05.2007, act. 12.1.3.12.26

<sup>517</sup> Handschriftlicher Brief von Bauunternehmer A. vom 02.05.2007, act. 12.1.3.12.26

<sup>518</sup> Protokoll Befragung Bauunternehmer A. vom 19.08.2020, Frage 58, act. 28.1.11.3

<sup>519</sup> Protokoll Befragung Stefan Engler vom 01.10.2020, Frage 43, act. 28.1.22.3.1

<sup>520</sup> Protokoll Befragung Stefan Engler vom 01.10.2020, Frage 46, act. 28.1.22.3.1

Vergabe auch regionalwirtschaftliche Argumente berücksichtigen soll, denn es gehe um die Erhaltung von Arbeitsplätzen in der Region.<sup>521</sup> Weiter sei erklärt worden, dass das erstplatzierte Unternehmen (Firma E) kundgetan habe, auf ein Rechtsmittel im Falle der Vergabe an das zweitplatzierte zu verzichten. Als Folge davon habe die Regierung in Abwägung der Interessen den Rückzug des erstplatzierten Unternehmens akzeptiert und aus regionalwirtschaftlichen Gründen aufgrund der Gleichwertigkeit der Angebote und aufgrund des Schutzes von Arbeitsplätzen in einer strukturschwachen Region die Vergabe an das zweitplatzierte Unternehmen vorgenommen. Die Mitteilung der Vergabe sei unter Aufrechterhaltung der Rechtsmittel erfolgt und nicht angefochten worden. Ausserdem gehe er davon aus, dass das Schreiben von Bauunternehmer A. nach dem 1. Mai 2007 eingetroffen sei und es dem Zufall zuzuschreiben sei, dass das Schreiben das TBA kurz vor der Antragsstellung erreicht habe.<sup>522</sup> Seine Erwähnung in der genannten WEKO-Verfügung habe den Eindruck hinterlassen, dass er persönlich mit den Preisabsprachen etwas zu tun gehabt hätte. Dem sei aber nicht so. Diese Vergabe sei auch nicht im Zusammenhang mit den Absprachen gestanden.<sup>523</sup>

Die PUK stellt fest, dass argumentiert wird, dass hier der Erstplatzierte auf sein Angebot verzichtet und die Regierung diesen Verzicht anerkannt hat. Und in Abwägung der kleinen Preisdifferenz sowie der regionalwirtschaftlichen Gründe hat diese sich dafür entschieden, an den Zweitplatzierten zu vergeben. Festhalten lässt sich aber auch, dass bei diesem Projekt insgesamt sieben Offerten aus unterschiedlichen Regionen (Engadin, Prättigau und Chur) eingingen und die Vergabe 7% unter dem Kostenvoranschlag erfolgte.<sup>524</sup>

439

Rechtlich betrachtet sind Anbieter für die in den Vergabeunterlagen festgehaltene Dauer der Verbindlichkeit an ihre Angebote gebunden. Demzufolge können sie damals wie heute ihre Offerte nur bis zum Ablauf der Eingabefrist zurückziehen (Art. 18 Abs. 1 SubG). Dafür braucht es keine Einwilligung des Auftraggebers. Nach Ablauf der Eingabefrist können die Angebote praxisgemäss hingegen nicht mehr einseitig durch den Anbieter, sondern nur noch mit Einwilligung des Auftraggebers zurückgezogen werden.<sup>525</sup>

440

---

<sup>521</sup> Protokoll Befragung Stefan Engler vom 01.10.2020, Frage 43, act. 28.1.22.3.1

<sup>522</sup> Protokoll Befragung Stefan Engler vom 01.10.2020, Frage 44, act. 28.1.22.3.1

<sup>523</sup> Protokoll Befragung Stefan Engler vom 01.10.2020, Frage 47, act. 28.1.22.3.1

<sup>524</sup> Kostenkontrolle H27 Strassenkorrektur Anschluss Senterstrasse, Baumeisterarbeiten, act. 2.5.11.36, S. 15

<sup>525</sup> Handbuch öffentliches Beschaffungswesen 2004, Kap. 8.2

441 Das Schreiben von Bauunternehmer A. vom 2. Mai 2007 erfolgte nach Eingabe der Offerten und der Offertöffnung Mitte April 2007, sodass ein einseitiger Rückzug des preislich günstigsten Angebots folglich nicht mehr möglich war. Daraufhin sprachen sich die beiden Bauunternehmen untereinander ab, woraufhin Bauunternehmer A. einseitig und sinngemäss das Einverständnis des erstplatzierten Anbieters auf den Zuschlag bzw. den Verzicht auf eine Beschwerde gegen eine allfällige Vergabe an die ARGE 1 bei Regierungsrat Stefan Engler zuhanden der Regierung platzierte. Dass dieses Schreiben Stefan Engler einen Tag nach Ausfertigung des departementsinternen Vergabeantrags an die Firma E erreichte, ist vermutlich tatsächlich dem Zufall zuzuschreiben, letztlich angesichts der Rechtslage aber auch ohne Belang. Kritisch erachtet die PUK hingegen, dass die Regierung in der Folge die Erklärung von Bauunternehmer A. bezüglich des Rückzugs des Angebots der Firma E als solchen interpretierte, ohne diesen Umstand direkt mit der Firma E selber abzuklären. Angesichts der in der Vergabeverfügung angegebenen regionalwirtschaftlichen Gründe macht es vielmehr den Anschein, als ob dieses (indirekt angezeigte) Rückzugsangebot nur allzu gelegen kam, um den Auftrag in einer grenzwertigen Auslegung des rechtlichen Rahmens an ortsansässige Baufirmen vergeben zu können.

442 Gemäss dem Leitfaden der OECD zur Bekämpfung von Angebotsabsprachen im öffentlichen Beschaffungswesen beruht eine Angebotsausschaltung darauf, dass ein oder mehrere Unternehmen sich bereit erklären, nicht zu bieten oder ein vorher eingereichtes Angebot wieder zurückzunehmen, damit der designierte Bieter gewinnt. Angebotsausschaltung bedeutet also im Wesentlichen, dass ein Unternehmen kein Angebot vorlegt.<sup>526</sup> Wenn auch gemäss Verfügung der WEKO «Engadin I»<sup>527</sup> dieser Vorgang nicht als unzulässige Wettbewerbsabsprache sanktioniert wurde, so lässt sich nach Meinung der PUK festhalten, dass sich dieses «Absprechen» im Nachgang zur Offertabgabe zum einen doch im Graubereich des Zulässigen bewegte. Zum anderen enthielt dieses Verhalten der beiden Anbieter zumindest aus heutiger Sicht gewisse Hinweise auf mögliche Submissionsabreden. Als störend erachtet die PUK schliesslich, dass der Bauunternehmer und damalige Grossrat Conrad in seinem handgeschriebenen Brief den Kanton aufforderte, einen mutigen Entscheid zu fällen und sich mit dieser Intervention offensichtlich sein Mandat zu Nutze machte, und Stefan Engler dem kein Einhalt bot.

---

<sup>526</sup> OECD, Leitfaden zur Bekämpfung von Angebotsabsprachen im öffentlichen Beschaffungswesen 2009, S. 2, act. 11.2.10

<sup>527</sup> Verfügung WEKO «Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I» vom 26.03.2018, Rz. 284, act. 11.2.17

## 2.11. Vorversammlungen

Die WEKO hielt in ihrer Verfügung vom 26. März 2018 «Engadin I» weiter fest, dass die beteiligten Bauunternehmen an den Vorversammlungen Bauprojekte im Unterengadin aufgeteilt und die Angebotspreise festgelegt hätten.<sup>528</sup> Obwohl es möglich sei, dass die Vorversammlungen noch andere Ziele gehabt hätten, wie z.B. die Beseitigung von Unklarheiten in den Ausschreibungsunterlagen, würden keine Zweifel daran bestehen, dass die Aufteilung von Hoch- und Tiefbauleistungen sowie die Festlegung der Angebotspreise darauf abgezielt hätten, den Wettbewerb unter den Beteiligten auszuschalten.<sup>529</sup> Die Festlegung der Angebotspreise sei mittels einem sogenannten Berechnungsverfahren erfolgt. Dabei habe der Berechnungsleiter den Mittelwert der vorkalkulierten Eingabesummen der teilnehmenden Unternehmen berechnet.<sup>530</sup> Anschliessend habe der Berechnungsleiter eine Rangfolge der Unternehmen erstellt und ihnen mitgeteilt, welche Eingabesummen sie einzugeben hätten.<sup>531</sup> 443

Im Zentrum des Interesses war im Kontext der Vorversammlungen insbesondere die Frage, ob die Mitarbeitenden der Verwaltung über die Existenz dieser Vorversammlungen wussten, und wenn ja, was sie darüber wussten. Dass keine Hinweise darauf gefunden wurden, dass sie gar aktiv daran beteiligt gewesen sein sollen, wurde bereits an anderer Stelle erläutert.<sup>532</sup> 444

### 2.11.1 Rolle des GBV

Der Berechnungsleiter sei vom GBV mandatiert gewesen und habe von diesem jeweils Sitzungspauschalen ausbezahlt erhalten.<sup>533</sup> Auch wenn keine Vertreter des GBV selbst an den Vorversammlungen anwesend waren und der GBV selbst nicht als Anbieter von Bau- 445

---

<sup>528</sup> Verfügung WEKO «Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I» vom 26.03.2018, Rz. 146, act. 11.2.17

<sup>529</sup> Verfügung WEKO «Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I» vom 26.03.2018, Rz. 184 f., act. 11.2.17

<sup>530</sup> Verfügung WEKO «Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I» vom 26.03.2018, Rz. 142, act. 11.2.17

<sup>531</sup> Vgl. zur Veranschaulichung die handschriftlichen «Listen», welche auch in den Medien kursierten; vgl. Durband Gion Matthias, Conzett Anja, Hauptmeier Ariel, Das Kartell: Teil 1, Der Aussteiger, in: Republik vom 24.04.2018, act. 9.4.1.1

<sup>532</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter E.I.1.3.8.

<sup>533</sup> Verfügung WEKO «Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I» vom 26.03.2018, Rz. 160, act. 11.2.17

leistungen aufgetreten sei, so sei er doch in der Rolle des Organisators in die Vorversammlungen involviert gewesen und habe die Grundlage für die Projektzuteilungen und Angebotskoordinierungen unter den involvierten Unternehmen geboten.<sup>534</sup>

- 446 Unter den von A.Q. eingereichten Unterlagen befinden sich verschiedene Faxmitteilungen des GBV, mit denen zu solchen «Vorversammlungen» geladen wurde.<sup>535</sup> Der GBV bestätigte auf schriftliche Nachfrage gegenüber der PUK, bei der Organisation der Vorversammlungen in der Sektion Engiadina Bassa/Val Müstair mitgewirkt zu haben, aber einzig in dieser Region.<sup>536, 537</sup> Die Vorversammlungen hätten bis im Jahr 2008 stattgefunden bzw. seien im Mai 2008 eingestellt worden, weil es von Seiten der Unternehmen keine Nachfrage mehr gegeben habe.<sup>538, 539</sup>
- 447 Der GBV erklärte gegenüber der WEKO und in einer Medienmitteilung auf ihrer Webseite, dass sich sein Auftrag zur Organisation von Vorversammlungen aus dem Wettbewerbsreglement (Reglement über das Angebotswesen) des Schweizerischen Baumeisterverbandes (SBV) ergeben habe.<sup>540</sup> Diese Medienmitteilung war auf der Webseite des GBV nicht mehr abrufbar, nachdem die PUK weitere Informationen dazu eingefordert

---

<sup>534</sup> Verfügung WEKO «Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I» vom 26.03.2018, Rz. 160, act. 11.2.17; Schreiben des GBV vom 10.12.2020, act. 31.1.4.1.1

<sup>535</sup> Einladungen zur Vorversammlung, act. 14.1.2.2.15 – 14.1.2.2.19

<sup>536</sup> Der GBV verwies in seiner schriftlichen Auskunft gegenüber der PUK auf den Entscheid der WEKO «Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I» vom 26. März 2018, vgl. Schreiben des GBV vom 10.12.2020, Schriftliche Auskünfte und Herausgabe von Unterlagen, act. 31.1.4.1.1

<sup>537</sup> Der GBV legte dabei jeweils Ort, Datum und Zeit der Vorversammlungen fest, vgl. dazu Verfügung WEKO «Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I» vom 26.03.2018, Rz. 160, act. 11.2.17

<sup>538</sup> Schreiben des GBV vom 10.12.2020, act. 31.1.4.1.1; Stellungnahme des GBV vom 16.04.2021, act. 33.2.37.1

<sup>539</sup> Dass die Vorversammlungen bis in das Jahr 2008 durch den GBV organisiert worden seien, bestätigte Bauunternehmer A. Mitarbeiter der Firma A hätten bis 2008 an solchen Vorversammlungen teilgenommen, allerdings nur dann, wenn eine Offerte zu einem bestimmten Projekt eingegeben worden sei. Nach 2008 habe es keine Vorversammlungen mehr gegeben; vgl. dazu Protokoll Befragung Bauunternehmer A. vom 19.08.2020, Frage 27, act. 28.1.11. Bauunternehmer B. bestätigte gegenüber der PUK, dass die Vorversammlungen bis in das Jahr 2006/2007 und vielleicht auch im Jahr 2008 noch stattgefunden hätten; vgl. dazu Protokoll Befragung Bauunternehmer B. vom 19.08.2020, Frage 26, act. 28.1.15.2

<sup>540</sup> Verfügung WEKO «Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I» vom 26.03.2018, Rz. 160, act. 11.2.17

hatte.<sup>541</sup> Die PUK fragte beim SBV nach, ob es zutreffe, dass das entsprechende Reglement<sup>542</sup> bis 2008 Vorversammlungen vorgesehen habe. Der SBV führt dazu aus, dass die entsprechende Bestimmung des Reglements, d.h. Art. 8 im Revisionsentwurf vom 25. Oktober 2002 vollständig überarbeitet und die mögliche Durchführung von Vorversammlungen ersatzlos gestrichen worden sei, was von der Delegiertenversammlung des SBV vom 20./21. November 2002 genehmigt worden sei. Im Rahmen der Compliance-Massnahmen des SBV sei im März 2004 zuhanden aller Regionen, Sektionen und Mitglieder des SBV zudem ein SBV-Flash publiziert worden. Darin sei über die Anpassungen des Reglements über das Angebotswesen informiert und unter anderem auch darauf hingewiesen worden, dass an Versammlungen nach Art. 8 des Reglements über das Angebotswesen die Bauherrschaft in jedem Fall zu orientieren und an die Versammlung einzuladen sei.<sup>543</sup> Wie sämtliche Sektionen des SBV sei auch der GBV über die Geschäfte der Delegiertenversammlung und damit über die jeweiligen Änderungen des Reglements über das Angebotswesen informiert worden. Der GBV sei mit seinen Delegierten jeweils in der Delegiertenversammlung vertreten gewesen. Die Geschäfte der Delegiertenversammlung und damit auch die Änderungen dieses Reglements seien gegenüber den jeweiligen Präsidenten und Geschäftsführern der kantonalen Baumeisterverbände an den jeweiligen Präsidenten- und Geschäftsführerkonferenzen thematisiert worden.<sup>544</sup>

### **2.11.2. Aussagen von befragten verwaltungsexternen Personen**

Über die Durchführung von sogenannten Vorversammlungen berichteten gegenüber der PUK auch die in die Submissionsabsprachen involvierten Bauunternehmer. 448

Bauunternehmer A. führte aus, dass sich Bauunternehmer gestützt auf ein Reglement des SBV zu Vorversammlungen getroffen hätten.<sup>545</sup> An diesen Vorversammlungen hätten di- 449

---

<sup>541</sup> Gemäss Stellungnahme des GBV war dies darauf zurückzuführen, dass die Webseite am 1. Dezember 2020 durch eine grundlegend neu aufgebaute Webseite ersetzt worden sei. Die technischen Einstellungen bei den Medienberichten hätten die Anzeige der letzten zehn Einträge vorgesehen, die älteren seien automatisch nicht mehr angezeigt worden. Der GBV habe keine Medienberichte auf seiner Webseite gelöscht. Vgl. Stellungnahme GBV vom 16.04.2021, act. 33.2.37.1

<sup>542</sup> Reglement über das Angebotswesen vom 21. November 2002, in Kraft vom 01.01.2003 bis 31.12.2008, act. 31.2.4.2

<sup>543</sup> Schreiben des SBV vom 14.01.2021, S. 2 f., act. 31.2.4.1

<sup>544</sup> Schreiben des SBV vom 14.01.2021, S. 2 f., act. 31.2.4.1

<sup>545</sup> Protokoll Befragung Bauunternehmer A. vom 19.08.2020, Frage 21, act. 28.1.11.3

verse Unternehmen aus dem Hoch- und Tiefbau teilgenommen, wobei es sich nicht immer um dieselben gehandelt habe. Grundsätzlich hätten alle Bauunternehmen aus der ganzen Schweiz teilnehmen können. Das Reglement des SBV habe für die Mitglieder des Verbands die Pflicht vorgesehen, Offerteangaben dem GBV zu melden.<sup>546</sup> An die Vorversammlungen seien dann jene eingeladen worden, die ihre Offertangaben gemeldet hätten. Sinn der Vorversammlungen sei gewesen, die Aufträge unter den Bauunternehmen vernünftig zu verteilen, insbesondere in Bezug auf die räumliche Aufteilung. Es sei aber auch um die Preisgestaltung gegangen, wobei aber immer zu ortsüblichen Marktpreisen offeriert worden sei.<sup>547</sup>

450 Im Jahresbericht der GBV-Sektion Unterengadin/Val Müstair habe er stets erwähnt, dass es Vorversammlungen gebe. Bauunternehmer A. reichte im Rahmen der AU die Jahresberichte 2004 bis 2012 ein, die er als Präsident der Sektion Unterengadin/Val Müstair des GBV verfasste.<sup>548</sup> In den Jahresberichten ist unter der Rubrik «Verbandstätigkeiten» aufgeführt, ob und mit welchem Erfolg in den Jahren 2004 bis 2012 «Vorversammlungen» durchgeführt wurden.<sup>549</sup>

451 Die Leute, die an den Sektionsversammlungen teilgenommen hätten, hätten die Einladungen mit dem Bericht erhalten. Dies seien z.B. auch die Medien gewesen. Kein Mensch habe sich gefragt, was mit diesen Vorversammlungen gemeint sei. In der Befragung vor der PUK führt er dazu aus: «*Vor der Untersuchung war es nie ein Thema, nachher wollte niemand mehr gewusst haben, dass es Vorversammlungen gab.*»<sup>550</sup> Speziell erläutert habe er den Jahresbericht aber nicht.<sup>551</sup>

---

<sup>546</sup> Protokoll Befragung Bauunternehmer A. vom 19.08.2020, Frage 22, act. 28.1.11.3

<sup>547</sup> Protokoll Befragung Bauunternehmer A. vom 19.08.2020, Frage 25, act. 28.1.11.3

<sup>548</sup> Jahresberichte des Präsidenten GBV Secziun Engiadina Bassa, Val Müstair 2004-2012; act. 12.1.3.12.15

<sup>549</sup> 2004: Bis Mitte Jahr mit Erfolg durchgeführt, im Sommer und Herbst keine mehr (aus bekannten Gründen). 2005: Anfangs Jahr mit schwachem Erfolg durchgeführt, im Sommer und Herbst keine mehr. 2006: Erste Saisonhälfte mit gutem Erfolg durchgeführt, im Sommer und Herbst weniger erfolgreich. 2007: Im Münstertal regelmässig durchgeführt, sonst keine. 2008: Im Münstertal z.T. durchgeführt, sonst keine. 2009: Keine. 2010: Keine. 2011: Keine. 2012: Keine.

<sup>550</sup> Protokoll Befragung Bauunternehmer A. vom 19.08.2020, Fragen 40 ff., act. 28.1.11.3

<sup>551</sup> Protokoll Befragung AU Bauunternehmer A. vom 17.06.2019, Zeilen 368 f., act. 12.1.2.11

Weiter führte er anlässlich seiner Befragung in der AU aus, dass man sich zu diesen Vorversammlungen früher in öffentlichen Restaurants getroffen habe. Ab 2004 habe man dann schon Wind bekommen, dass dies kartellrechtlich nicht in Ordnung gewesen sei.<sup>552</sup> Bauunternehmer B. bestätigte anlässlich seiner Befragung, dass seine Firma, als Mitglied des GBV die Einreichung von Offerten habe melden und er deshalb als Vertreter der Unternehmung an Vorversammlungen habe teilnehmen müssen, ansonsten er mit Busse bestraft worden wäre.<sup>553</sup> Sinn dieser Vorversammlungen sei gewesen, das anstehende Arbeitsvolumen in der Region zu überblicken. Man habe aber auch verhindern wollen, dass Unternehmen aus anderen Regionen in den regionalen Markt eindringen, weshalb die Sicherung der Aufträge für die einheimischen Unternehmen ebenfalls ein Ziel gewesen sei. Schliesslich habe man auch geschaut, dass die kleinen Unternehmen für kleine Aufträge offerierten und die grossen Unternehmen für grosse Aufträge.<sup>554</sup> Die Vorversammlungen seien jeweils vom GBV organisiert worden.<sup>555</sup> Auf die Frage, ob diese Zusammenkünfte seiner Meinung nach rechtmässig gewesen seien, gab er zur Antwort: *«Das ist schwierig zu beantworten. Auf der einen Seite wusste man, dass man Preisabsprachen nicht machen darf, wie erwähnt kam es aber nicht immer zu diesen Absprachen, weil man ergebnislos die Sitzungen verliess. Auf der anderen Seite verlangte der Baumeisterverband die Teilnahme an den Sitzungen. Man war sich nicht sicher, ob es verboten war und als kleine Unternehmung muss man sowieso schweigen und mitmachen, sonst hätte man keine Chance gehabt.»*<sup>556</sup>

Hinweisgeber B., welcher als Geschäftsführer eines Belagsunternehmens über viele Jahre aktiv an Submissionsabsprachen beteiligt gewesen war, gab an, dass diese im Belagswesen ohne irgendwelches Zutun des GBV erfolgt seien.<sup>557</sup> Die Belagsunternehmen hätten sich auf verschiedene Weise abgesprochen, so entweder am Rande der «normalen» Sitzungen, in separaten Sitzungen oder per Telefon.<sup>558</sup>

Wie bereits erwähnt, führte Architekt 1, ein seit vielen Jahren im Unterengadin tätiger Architekt, dazu aus, dass er im Rahmen einer Sitzung betreffend Ausmasskontrolle bei der Firma C einmal gesehen habe, wie alle Vertreter der Bauunternehmen aus einem Büro

---

<sup>552</sup> Protokoll Befragung AU Bauunternehmer A. vom 17.06.2019, Zeilen 250 ff., act. 12.1.2.11

<sup>553</sup> Protokoll Befragung Bauunternehmer B. vom 19.08.2020, Frage 22, act. 28.1.15.2

<sup>554</sup> Protokoll Befragung Bauunternehmer B. vom 19.08.2020, Frage 23, act. 28.1.15.2

<sup>555</sup> Protokoll Befragung Bauunternehmer B. vom 19.08.2020, Frage 37, act. 28.1.15.2

<sup>556</sup> Protokoll Befragung Bauunternehmer B. vom 19.08.2020, Frage 28, act. 28.1.15.2

<sup>557</sup> Schriftliche Befragung von Hinweisgeber B. vom 09.11.2020, Frage 7, act. 9.2.29.3

<sup>558</sup> Schriftliche Befragung von Hinweisgeber B. vom 09.11.2020, Frage 5, act. 9.2.29.3

gekommen seien. *«Es war klar, dass es nicht um ein Klassentreffen ging. Auf meine Nachfrage hin, sagte man mir, dass es nur eine Sitzung des Baumeisterverbands sei. Darüber hat man gesprochen. Alle wussten davon.»*<sup>559</sup>

### 2.11.3. Aussagen von Mitarbeitenden der Verwaltung

- 455 Der pensionierte Mitarbeiter 2 des TBA Bezirk 4 Scuol und der pensionierte Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA, berichteten anlässlich ihrer Befragung in der AU, dass sie vor ihrem Eintritt beim Kanton selber an solchen vom GBV organisierten Vorversammlungen teilgenommen hätten.<sup>560, 561</sup> Der pensionierte Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA gab weiter an, dass dies mit den Absprachen anlässlich solcher Versammlungen bis ins Jahr 2004 so gelaufen sei. Es sei ja bis dahin auch legal gewesen, andernfalls hätte man wohl etwas dagegen unternommen.<sup>562</sup>
- 456 Der ehemalige Mitarbeiter des TBA Bezirk 7 in Thusis, welcher viele Jahre im TBA Bezirk 7 Thusis tätig gewesen war, gab an, dass ihm bis ins Jahr 2000 bekannt gewesen sei, dass Vorversammlungen stattfinden würden. Die Bauunternehmen hätten sich im Hotel [REDACTED] zu den vom GBV organisierten Sitzungen getroffen.<sup>563</sup>

---

<sup>559</sup> Protokoll Befragung Architekt 1 vom 03.03.2020, Frage 30, act. 28.1.4.2; vgl. dazu auch oben unter E.I.1.3.

<sup>560</sup> Der pensionierte Mitarbeiter 2 TBA Bezirk 4 Scuol führte aus, dass soweit er sich erinnere, habe jedes Unternehmen seinen Offertpreis eingetragen und dann sei gesagt worden, *«du musst rauf, du bist zu tief, und du musst runter, du bist zu hoch...Man sagte nicht, du bekommst den Auftrag, aber es wurden die Preise besprochen und festgelegt. Man konnte das Preisniveau halten, den Kuchen aufteilen...»*, vgl. Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter 2 TBA Bezirk 4 Scuol vom 14.06.2019, Zeilen 54 ff., act. 12.1.2.13.1

<sup>561</sup> Der pensionierte Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA gab an, dass der GBV eingeladen habe und man zusammengesessen sei. Es habe verschiedene Verfahren gegeben, worauf man sich zunächst geeinigt habe. Einmal habe man das Mittel der ersten fünf Angebote genommen und derjenige, der dem Mittel am nächsten gewesen sei, sei dann an erster Stelle gewesen. Es habe aber auch das «Verfahren null» gegeben, bei welchem man einfach sein Couvert mit einer bestimmten Zahl abgegeben habe, die dann fix gewesen sei und die anderen nicht gesehen hätten; vgl. Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA vom 14.11.2018, Zeilen 123 ff., act. 12.1.2.7

<sup>562</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA vom 14.11.2018, Zeilen 123 ff., act. 12.1.2.7

<sup>563</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Mitarbeiter TBA Bezirk 7 in Thusis vom 14.02.2020, Frage 21, act. 28.1.2.2

Im Übrigen gaben beinahe alle befragten Personen aus der Verwaltung gegenüber der PUK an, dass ihnen nicht bekannt gewesen sei, dass in Graubünden lange nach der Revision des Kartellgesetzes unter der Federführung des GBV noch Vorversammlungen mit Bauunternehmen veranstaltet worden seien, anlässlich welchen Submissionsabsprachen stattgefunden hätten. Mehrheitlich berichteten sie, dass sie erst in den Medien bzw. in der Verfügung der WEKO darüber gelesen hätten.<sup>564</sup> 457

Auch Stefan Engler führte aus, dass er keine Kenntnisse von solchen Vorversammlungen gehabt habe. Der Kontakt mit dem GBV habe sich im Übrigen darauf beschränkt, die Delegiertenversammlung zu besuchen. Darüber hinaus habe er keinen Kontakt mit dem GBV gehabt.<sup>565, 566</sup> 458

#### 2.11.4. Würdigung

Festhalten lässt sich zunächst, dass der GBV bei den Absprachen im Belagswesen offenbar keine Rolle gespielt hat. Demgegenüber ist seine Beteiligung bei den Submissionsabsprachen im Unterengadin unbestritten. Widersprüchliche Aussagen liegen bezüglich der Frage vor, ob der GBV auch in anderen Regionen des Kantons Vorversammlungen (mit-)organisiert hat und wenn ja, bis wann dies der Fall war. Immerhin legt die Aussage von dem ehemaligen Mitarbeiter TBA Bezirk 7 in Thusis die Vermutung nahe, dass dies zumindest bis ins Jahr 2000 der Fall war.<sup>567</sup> Als reine Schutzbehauptung hat sich ferner die Begründung des GBV erwiesen, dass sich sein Auftrag zur Organisation von Vorversammlungen aus dem Wettbewerbsreglement des SBV ergeben habe. Zweifelsohne war der GBV über die erfolgten Anpassungen des Wettbewerbsreglements informiert, hat sie aber offensichtlich längere Zeit ignoriert. 459

Aus den Befragungen der PUK und den ihr vorliegenden Unterlagen ergibt sich, dass zumindest einigen Mitarbeitern des TBA bekannt war, dass über viele Jahre und bis nach 460

---

<sup>564</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 12. November 2020, Frage 40, act. 28.1.25.2; Protokoll Befragung Chef HBA vom 11. September 2020, Fragen 30 f., act. 28.1.18.3; Protokoll Befragung pensionierter Chef AWN vom 25. September 2020, Frage 27, act. 28.1.19.3; Protokoll Befragung Submissionsjurist BVFD vom 25. September 2020, Frage 16, act. 28.1.20.3

<sup>565</sup> Protokoll Befragung Stefan Engler vom 1. Oktober 2020, Fragen 22 f., act. 23.1.22.3

<sup>566</sup> Auch Mario Cavigelli gab an, dass er davon erst mit der Verfügung der WEKO Kenntnis erhalten habe; Protokoll Befragung Mario Cavigelli vom 4. Dezember 2020, Frage 22, act. 28.1.26

<sup>567</sup> Diesbezüglich hielt der GBV im Rahmen des rechtlichen Gehörs fest, Vorversammlungen seien bis ins Jahr 2002 gemäss dem Wettbewerbsreglement des SBV zulässig gewesen, vgl. Stellungnahme GBV vom 16.04.2021, act. 33.2.37.1

der Jahrtausendwende Vorversammlungen zum Zweck der Auftragsaufteilung und der Preisfestlegung durchgeführt worden sind. Einzuräumen ist allerdings, dass es sich alles um langjährige Kantonsangestellte handelte und niemand bestätigt hat, dass er auch nach der Revision des Kartellrechts im Jahr 2004 über derartige Versammlungen der Bauunternehmer gewusst habe. Angesichts der Aussage von Bauunternehmer A., dass man sich früher gar in öffentlichen Restaurants getroffen habe und erst nach der Revision des Kartellrechts vorsichtiger geworden sei, aber auch jener von Architekt 1, gemäss welchem man über diese Sitzungen bei den Bauunternehmern gesprochen habe und alle davon gewusst hätten, können jedoch nicht alle Zweifel ausgeräumt werden, dass auch Mitarbeitende des TBA Bezirk 4 Scuol von solchen Zusammenkünften zumindest ahnten. Es ist anzunehmen, dass diese Vorversammlungen auch später für Aufsehen sorgten, wenn man sich vor Augen führt, dass gemäss den vorgefundenen Akten – und wie Architekt 1 es selber erlebt hatte – diese später, nämlich z.B. am Freitag, 24. Februar 2006, 14 Uhr, bei der Firma C stattfanden und sich demzufolge weiterhin nicht wirklich im Verborgenen abspielten.<sup>568</sup>

461 Bemerkenswert erscheint der PUK im Weiteren, dass aktenkundig in den Jahresberichten der GBV-Sektion Unterengadin/Val Müstair von 2004 bis 2008 offen erwähnt wurde, dass Vorversammlungen jeweils stattgefunden haben und Personen aus dem TBA, die an den Sektionsversammlungen regelmässig teilgenommen haben, wie z.B. der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol, mit Einladungen mit den erwähnten Jahresberichten bedient wurden. Aus Sicht der PUK ist folglich festzuhalten, dass damit Indizien auf mögliche Submissionsabreden zwischen den Bauunternehmen im Unterengadin vorgelegen haben. Hinweise, dass jemand vom TBA bzw. vom Kanton darauf aufmerksam geworden wäre und kritisch nachgefragt hätte, finden sich dagegen keine. Freilich liesse sich argumentieren, dass das TBA über die reglementwidrige Praxis des GBV hätte informiert sein müssen, um überhaupt entsprechend handeln zu können, und dass die Verantwortung zu informieren beim BVFD gelegen wäre. Eine solche Argumentation würde nach Ansicht der PUK aber zu kurz greifen. Denn das Wissen, dass Submissionsabsprachen rechtswidrig waren, war beim TBA bereits vor der Revision des Kartellrechts im Jahr 2004 vorhanden.

## 2.12. Offerteingaben

462 Mehrere befragte Personen machten Aussagen zur Frage, ob sie anlässlich der Prüfung von Offerten gewisse Auffälligkeiten beobachtet hätten, welche auf allfällige Submissi-

---

<sup>568</sup> Z.B. am 24. Februar 2006, 14 Uhr, bei der Firma J, act. 14.1.2.2.15 ff.

onsabreden hätten hindeuten können. Auch wenn die Antworten unterschiedlich ausfielen, wurden u.a. auffällig nah beieinanderliegende Preise, grosse Unterschiede bei der Installationspauschale oder Überschreitungen der Kostenvoranschläge genannt.

So antwortete der pensionierte Chef des TBA Bezirk 2 Mesocco auf die Frage der PUK, ob man anhand der eingereichten Offerten nie etwas Auffälliges bemerkt habe: *«Doch, haben wir. Einige Male.»*<sup>569</sup> Bei der Prüfung von Offerten gebe es Konstellationen von Preisen, die nicht immer nachvollziehbar seien, z.B. die Preise für die Lieferung eines Kubikmeters eines Materials. So könne es vorkommen, dass die Bauunternehmer, wenn der Kanton einen Preis akzeptiert, mal einen zu tiefen und mal einen zu hohen Preis erhalten hätten.<sup>570</sup> Wenn man Auffälligkeiten bei Offerten bemerkt habe, seien diese annulliert und neu ausgeschrieben worden.<sup>571</sup> Die meisten würden solche Verschiebungen in den Offerten auch heute noch machen und niemand verstehe, wie die Bauunternehmen genau gerechnet hätten. Schliesslich gehe es darum, dass das, was bewilligt worden sei, auch eingehalten werde.<sup>572</sup> 463

Der Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA hingegen meinte auf die Frage, ob man anhand der Offerten etwas hätte merken können, dass er dies eher nicht glaube. Dies sehe er auch heute in seiner Fachfunktion. Es sei sehr unterschiedlich und nicht zu 100% durchschaubar. Die verwendeten Kalkulationssysteme seien sehr unterschiedlich.<sup>573</sup> 464

Der Chef des TBA Graubünden führte aus, die Frage sei schwierig, ob man Absprachen erkennen könne, wenn man Offerten genau prüfe. Es könne Indizien und Auffälligkeiten geben und man könne diese erkennen. Es bleibe aber schwierig, Absprachen zu erkennen, wenn die Bauunternehmer sich nicht gänzlich «dumm» verhalten würden.<sup>574</sup> 465

Was das Belagswesen betrifft, erklärte Hinweisgeber B., der selber viele Jahre im Kartell im Belagswesen mitgewirkt hatte, dass das TBA mit der nötigen Aufmerksamkeit aus den eingereichten Offerten hätte erkennen können, dass die Offerten aufeinander abgestimmt gewesen seien, wenn nur Offerten von Unternehmen eingereicht worden seien, welche 466

---

<sup>569</sup> Protokoll pensionierter Chef TBA Bezirk 2 Mesocco vom 30.10.2020, Frage 30, act. 28.1.24.2

<sup>570</sup> Protokoll pensionierter Chef TBA Bezirk 2 Mesocco vom 30.10.2020, Frage 31, act. 28.1.24.2

<sup>571</sup> Protokoll pensionierter Chef TBA Bezirk 2 Mesocco vom 30.10.2020, Frage 32, act. 28.1.24.2

<sup>572</sup> Protokoll pensionierter Chef TBA Bezirk 2 Mesocco vom 30.10.2020, Frage 33, act. 28.1.24.2

<sup>573</sup> Protokoll Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA vom 23.06.2020, Frage 28, act. 28.1.10.1

<sup>574</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 12.11.2020, Frage 62, act. 28.1.25.2

mitabgesprochen hätten. In Gebieten, z.B. Ober- und Unterengadin, wo wenige Submittenten um die Aufträge gebuhlt hätten, hätte dies auffallen müssen. Bei fast jedem Objekt sei die Differenz zwischen den erst-, zweit- und drittrangierten Unternehmen gleich gewesen. Dieses Muster habe es auch in anderen Gebieten, aber nicht so deutlich wie im Engadin gegeben. Ab 2002 sei es zwar immer schwieriger geworden, diese Systematik festzustellen, weil Einflüsse von «Dritten» sowie Unterbrüche der Absprachen wegen Streitigkeiten innerhalb der VBU Einfluss auf die Offerteingaben gehabt hätten. Wenn allerdings Dritte mitofferiert hätten, hätte es bei genauer Analyse der Offerten auffallen müssen, dass die Preise oft erheblich tiefer gewesen seien.<sup>575</sup>

### 2.12.1. Installationspauschale

467 Die WEKO hielt in ihrer Verfügung «Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I» vom 26. März 2018 fest, dass die am Kartell beteiligten Bauunternehmen im Rahmen der Vorversammlungen nicht nur das Unternehmen bestimmt, welches den jeweiligen Auftrag erhalten sollte, sondern auch die Angebotspreise der übrigen Unternehmen festlegt hätten, mit welchen sie das zuschlagsempfangende Unternehmen schützen sollten.<sup>576</sup> A.Q. schilderte anlässlich der Befragung vor der PUK, dass man die Angebotspreise unter anderem mit der Position der Bauinstallationspauschale<sup>577</sup> habe anpassen können.<sup>578</sup> So habe er selbst z.B. beim Projekt «Sesselbahn Schlivera, Scuol» die Bauinstallationspauschale aufgrund der Absprache mit den anderen Bauunternehmen nach oben anpassen müssen. Dazu reichte A.Q. der PUK zwei Offerten gleichen Datums ein, wobei bei der ursprünglichen Offerte die Bauinstallationspauschale CHF 11'050 beträgt und bei der anderen, welche aufgrund der Absprache angepasst wurde, CHF 16'050.<sup>579</sup>

468 Zu diesem Thema erklärte der pensionierte Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA in der AU, dass er z.B. aufgrund von Auffälligkeiten bei der Installationspauschale angenommen habe, dass Absprachen stattfinden würden. Er meinte dazu: «*Zum Beispiel, wenn die Installationspauschale beim günstigsten Angebote 30'000 war und beim Zweitgünstigsten 130'000, war das ein Hinweis, dass es wohl Absprachen gegeben hatte. Dann*

---

<sup>575</sup> Schriftliche Befragung von Hinweisgeber B. vom 09.11.2020, Fragen 8 und 11, act. 9.2.29.3

<sup>576</sup> Verfügung WEKO «Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I» vom 26.03.2018, Rz. 249, act. 11.2.17

<sup>577</sup> Bei der Installationspauschale handelt es sich um die Kosten für die Einrichtung der Baustelle, z.B. Hin- und Rücktransport, Montage und Demontage etc. Diese Pauschale erhält der Bauunternehmer in der Regel beim Start eines Projekts ausbezahlt.

<sup>578</sup> Protokoll Befragung A.Q. vom 08.05.2020, S. 7, act. 14.1.1.74.2

<sup>579</sup> Offerten Sesselbahn Schlivera, Scuol, vom 20.03.2003, act. 14.11.4.11.1 und 14.11.4.11.2

*hatte derjenige, der den Auftrag eben nicht erhalten sollte, einfach die Installationspauschale hochgeschraubt, damit er nicht zu viel Aufwand hatte. Was hätten wir dagegen tun sollen? Solange der Preis im Rahmen war...».*<sup>580</sup>

Der pensionierte Mitarbeiter 2 des TBA Bezirk 4 Scuol führte in der Befragung der AU aus, dass das Problem mit der Installationspauschale bekannt gewesen sei. Es sei jeweils nicht klar gewesen, was diese Pauschale alles beinhaltet. Diese Pauschalen hätten zwar viel Gesprächsstoff geliefert, aber die Feinkontrolle der Offerten sei dann zentral in Chur erfolgt. Sie selbst hätten einfach Notizen für die Leute in Chur gemacht, wie z.B. «Warum so billig?» oder «Warum so teuer?». Diese Kommentare seien seiner Erfahrung nach in Chur ernst genommen worden.<sup>581</sup> 469

Demgegenüber meinte der ehemalige Stv. Chef des TBA Bezirk 4 Scuol anlässlich seiner Befragung vor der PUK, dass seines Erachtens die unterschiedlichen Installationspauschalen keine Hinweise auf Absprachen gewesen seien, was aber auch schwierig zu untersuchen sei.<sup>582</sup> Einige Bauunternehmer hätten mehr Leistungen in die Einheitspreise gerechnet und andere mehr in der Installationspauschale eingefügt. Er habe den Eindruck gehabt, dass gewisse Bauunternehmer eine höhere Installationspauschale eingegeben hätten, damit sie dieses Geld schon sicher mal hätten. Bei den offerierten Einheitspreisen habe man nämlich nur das effektive Ausmass bezahlt erhalten, während die Installationspauschale eben pauschal in der ganzen Höhe bezahlt worden sei.<sup>583</sup> Andererseits habe man mit der Installationspauschale aber auch den Spielraum nutzen können, wenn man günstiger habe offerieren wollen.<sup>584</sup> 470

Der ehemalige Mitarbeiter des TBA Bezirk 1 Chur meinte zur Aussage des pensionierten Mitarbeiters der Zentralverwaltung des TBA betreffend Installationspauschale, dass er dessen Aussage zwar nachvollziehen könne, aber selber nicht daran glaube. Er sei der festen Überzeugung, dass die unterschiedlichen Installationspauschalen nicht als Indiz für Preisabsprachen gewertet werden könnten. So stelle er fest, dass mit der Bauinstallationspauschale weiter spekuliert werde, obwohl heute, wie er annehme, keine Absprachen 471

---

<sup>580</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA vom 14.11.2018, Zeilen 639 ff. act. 12.1.2.7

<sup>581</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter 2 TBA Bezirk 4 Scuol vom 14.06.2019, Zeilen 232 ff., act. 12.1.2.13.1

<sup>582</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Stv. Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 40, act. 28.1.8.1

<sup>583</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Stv. Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 39, act.28.1.8.1

<sup>584</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Stv. Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 40, act.28.1.8.1

mehr stattfinden würden. Konkret halte man die Einheitspreise tief und versuche dann, das restliche Geld, welches man für die Auftragsausführung benötige, über die Bauinstallationspauschale wieder hereinzuholen. Damit komme man am Anfang des Projekts schnell zu Geld.<sup>585</sup> Auf Nachfrage, ob er mit dieser Thematik auf seinen Vorgesetzten oder andere Personen zugegangen sei, gab er zur Antwort, dass weil er die Sache mit der Installationspauschale für ein «allgemeines Gerücht» gehalten habe, er es auch nicht für nötig gehalten habe, auf seinen damaligen Vorgesetzten zuzugehen.<sup>586</sup> Im Rahmen des rechtlichen Gehörs präzisierte der ehemalige Mitarbeiter des TBA Bezirk 1 Chur, diese Antwort habe sich nicht spezifisch auf die einzelne Position der Installationspauschale, sondern grundsätzlich auf die Problematik der Preisabsprachen bezogen. Wenn er bei der Offertkontrolle unübliche Einheitspreise bzw. eine spekulative Preisgestaltung festgestellt habe, habe er dies sehr wohl seinem Vorgesetzten gemeldet. Solche Feststellungen seien dann auch analysiert und intensiv diskutiert worden. Diese Diskussion habe sich aber, soweit er sich erinnere, nicht um Preisabsprachen gedreht, sondern viel mehr um die Thematik des Preis- bzw. Abrechnungsrisikos für den Bauherrn bei einem allfälligen Zuschlag für diese konkreten Angebote.<sup>587</sup>

- 472 Anders wiederum beurteilte der pensionierte Chef des TBA Bezirk 1 Chur, der damalige Vorgesetzte des ehemaligen Mitarbeiters des TBA Bezirk 1 Chur, das Spiel mit den Installationspauschalen und erklärte, konfrontiert mit den Aussagen des pensionierten Mitarbeiters der Zentralverwaltung des TBA, dass sie im TBA Bezirk 1 Chur auch festgestellt hätten, dass diese kurzum heraufgesetzt worden seien.<sup>588</sup> Auf die Frage, was er gemacht habe, nachdem er das festgestellt habe, antwortete der pensionierte Chef des TBA Bezirk 1 Chur : *«Wir hatten keine Kompetenzen über solche Sachen. Das ist uns erst im Nachgang bewusst geworden. Wenn es eine hohe Pauschale gab, wusste man, dass der Baumeister irgendwo spekuliert. Entscheidend war der Endpreis, massgebend dafür, ob die Pauschale hoch oder tief war. Genauer geprüft hat man dann nur den Billigsten, hier hat man die Pauschale rechnerisch geprüft. Bewusst worden ist mir das erst nachher. Nachdem man die anderen Offerten genauer angeschaut hat. Sagen muss man, dass die Pauschale bei den Belagsunternehmen in etwa gleich war, weil die mussten ja für die Arbeit*

---

<sup>585</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Mitarbeiter TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 29, act. 28.1.10.1

<sup>586</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Mitarbeiter TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 30, act. 28.1.10.1

<sup>587</sup> Stellungnahme Befragung ehemaliger Mitarbeiter TBA Bezirk 1 Chur vom 08.04.2021, act. 33.2.18

<sup>588</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 24, act. 28.1.12.1

*alle die gleichen Maschinen usw. auf den Platz bringen. Als ich das immer wieder wiederholt habe, habe ich angefangen zu vermuten, dass hier Preisabsprachen stattfanden. Das hat sich aber nicht so rasch ergeben, sondern war ein längerer Prozess. Sie müssen sich vorstellen im Frühling jeweils, wenn die Arbeiten vergeben und ausgeführt werden müssen, ist man im Bezirk mit 30 bis 50 Offerten konfrontiert. Da musste man vorwärts machen und war nicht in der Lage, überall genau hinzuschauen. Man hat geprüft, ob alles formell korrekt war, aber man war nicht in der Lage, bei allen Offerten eine Preisanalyse zu erstellen, sondern, wie erwähnt wurde nur der Erstplatzierte geprüft.»<sup>589</sup>*

Der pensionierte Chef des TBA Bezirk 1 Chur erklärte auf Nachfrage der PUK, dass er mit seinem Verdacht nicht auf seinen Vorgesetzten zugegangen sei, weil er sich wohl nicht dafür verantwortlich gefühlt habe in seiner Stellung.<sup>590</sup> 473

Es zeigt sich, dass die Aussagen der befragten Personen zur Frage, ob Mitarbeitende der Vergabestellen bei sorgfältiger Prüfung der Offerten Submissionsabsprachen hätten entdecken bzw. erkennen können, auseinandergehen. Auch wenn mehrheitlich berichtet wurde, dass bei gewissen Offertpositionen oder in der Preisgestaltung Auffälligkeiten entdeckt worden seien, zogen nicht alle den gleichen Schluss daraus, nämlich, dass – wie sich erst im Nachgang effektiv herausstellte – Submissionsabsprachen die Ursache sein könnten. 474

Übereinstimmend wird beschrieben, dass die Installationspauschalen in den Offerten für denselben Auftrag sehr unterschiedlich ausgefallen sind. Die Aussage des pensionierten Mitarbeiters der Zentralverwaltung des TBA, wonach dies ein Indiz für Submissionsabsprachen sei, stützten allerdings nicht alle. Einleuchtend ist demgegenüber, dass mit der Anpassung der Installationspauschale auf einfache Weise eine Schutzofferte erstellt werden konnte. Das musste jedoch nicht bedeuteten, dass auffällige Installationspauschalen zwingend auf Absprachen zurückzuführen waren. Es gibt angesichts der Ausführungen der befragten Personen durchaus auch andere nachvollziehbare Gründe, weshalb die Bauunternehmen unterschiedlich hohe Installationspauschalen offerierten und es offenbar auch heute noch tun. Bemerkenswert erscheint in diesem Kontext die Aussage des pensionierten Chefs des TBA Bezirk 1 Chur, dass für ihn das Erkennen von Submissionsabsprachen anhand der Installationspauschale ein längerer Prozess gewesen sei und sich ihm nicht anhand einzelner Offerten, sondern erst in einer Gesamtbetrachtung gezeigt habe. 475

---

<sup>589</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 25, act. 28.1.12.1

<sup>590</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Fragen 26 und 27, act. 28.1.12.1; vgl. dazu die Ausführungen unter E.I.1.2.9.

Festzuhalten ist aber auch, dass die Problematik der unterschiedlich hohen Installationspauschalen im Austausch mit den jeweiligen Vorgesetzten innerhalb des TBA Graubünden offenbar kein oder kaum ein Thema war.

### 2.12.2. Ein-Franken-Positionen

- 476 Der pensionierte Chef des TBA Bezirk 2 Mesocco berichtete der PUK von einer weiteren Auffälligkeit in den Offerten. So erzählte er, dass er aufgrund seiner eigenen Erfahrung als Bauunternehmer dagegen gewesen sei, dass man in den Offerten der Bauunternehmen Positionen akzeptiere, die z.B. einen Aushub für einen Rappen enthielten. Solches habe er annullieren wollen. Die Haltung des Kantons sei da aber eine andere gewesen und dem habe er sich in seiner Funktion unterwerfen müssen. Bei solchen Auffälligkeiten habe man die Bauunternehmen angefragt, ob sie sich bewusst seien, dass sie nicht einmal zum Selbstkostenpreis offeriert hätten. Darauf hätten die Bauunternehmen gesagt, dass sie sich dem bewusst seien und dies anderswo eingepackt hätten. Es gehe ihnen um den Schlussbetrag, denn dieser müsse stimmen.<sup>591</sup>
- 477 Von solchen Positionen in den Offerten sprach auch der pensionierte Mitarbeiter 2 des TBA Bezirk 4 Scuol anlässlich seiner Befragung in der AU. So erklärte er, dass Bauunternehmern für unsichere Posten nur einen Einfränkler offeriert hätten und bei den anderen Posten dafür höher gewesen seien. Wenn sich dann das entsprechende Risiko verwirklicht habe, hätten die Unternehmen aber auch liefern müssen.<sup>592</sup>
- 478 Zu diesen sogenannten Ein-Franken-Positionen oder Platzhalterpreisen gilt es zu sagen, dass sie gemäss bundesrechtlicher und kantonaler Rechtsprechung nicht per se und von vornherein unzulässig sind. Es gibt aber bestimmte Gründe, bei deren Vorliegen eine Unzulässigkeit bejaht werden kann. Ein Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich hat z.B. den Entscheid des TBA Zürich gestützt, welches einen Offerenten wegen Minus- und Nullerpositionen in den Offerten ausgeschlossen hat, weil das TBA Zürich in den Ausschreibungsunterlagen explizit geschrieben hatte, dass solche Offertpositionen nicht akzeptiert würden. Das Verwaltungsgericht hielt fest, dass es sich dabei auch nicht um überspitzten Formalismus handle.<sup>593</sup> Das Bundesgericht führte in einem Entscheid zu

---

<sup>591</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 2 Mesocco vom 30.10.2020, Frage 31, act. 28.1.24.2

<sup>592</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter 2 TBA Bezirk 4 Scuol vom 14.06.2019, Zeilen 214 ff., act. 12.1.2.13.1

<sup>593</sup> VGer Zürich, VB.2010.00402

dieser Thematik aus, dass sogenannte Nullpreisofferten in Bezug auf Leistungseinheiten grundsätzlich zulässig seien, dies aber nicht bedeute, dass eine bewusst tiefe Kalkulation durch einen (überhöhten) Preis bei einer ganz anderen Position kompensiert werden könne.<sup>594</sup> In einem solchen Fall sei der Ausschluss der Offerte möglich, weil gegen das Transparenz- und Gleichbehandlungsgebot, das Prinzip der Vergleichbarkeit der Offerten sowie das Prinzip der Preisvereinbarung nach Einheitspreisen verstossen werde.

Von Offerten mit Ein-Franken-Positionen haben einige Mitarbeitende des TBA berichtet. Sie stellen diese Thematik prima vista aber nicht in den Kontext von Preisabsprachen. Auch die Rechtsprechung beschreibt dieses Phänomen der Platzhalterpreise und erachtet es, obschon nicht unproblematisch, nicht per se als unzulässig. 479

### 2.12.3. Überschreitung des Kostenvoranschlags/Verfahrensabbrüche

Die Praxis des TBA, dass die Offertpreise mit dem Kostenvoranschlag verglichen wurden, wurde bereits im Zusammenhang mit der Prüfung von Offerten beschrieben.<sup>595</sup> Zusammen mit dem Selbstdeklarationsformular wurde diese Vorgehensweise als Kontrollinstrument zur Erkennung von Submissionsabsprachen beschrieben. 480

Die PUK ging der Frage nach, wie häufig Vergabeverfahren des TBA und des HBA infolge Überschreitung des Kostenvoranschlags abgebrochen wurden. Zudem wollte sie in Erfahrung bringen, ob und an welche Bauunternehmen die Aufträge anschliessend im freihändigen Verfahren vergeben wurden.<sup>596</sup> 481

Das DIEM reichte mit Schreiben vom 15. September 2020 der PUK eine Übersicht des TBA mit allen Verfahrensabbrüchen im Zeitraum von 1993 bis 2017 inkl. Begründung für die Abbrüche ein.<sup>597</sup> Das DIEM erklärte, dass das TBA aufgrund fehlender Datengrundlage keine Aussagen hinsichtlich der Anzahl von überschrittenen Kostenvoranschlägen machen könne. Bei den jeweiligen Submissionsverfahren seien die Offerten zwar geprüft und verglichen sowie einem allfällig vorhandenen Kostenvoranschlag oder 482

---

<sup>594</sup> BGer 2P.164/2002, Urteil vom 27.11.2002

<sup>595</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter D.II.2.3.

<sup>596</sup> Schreiben PUK Erteilung von Auskünften und Herausgabe von Akten vom 29.07.2020, act. 10.1.1.24

<sup>597</sup> Schreiben DIEM Erteilung von Auskünften und Herausgabe von Akten vom 15.09.2020, act. 2.10.1.01; Liste Verfahrensabbrüche TBA GR inkl. Begründung vom 04.10.2018, act. 3.6.1.1

allgemeinen Erfahrungswerten gegenübergestellt worden, aber eine allfällige Gegenüberstellung sei nicht digital hinterlegt oder nicht durchgehend in den Projektunterlagen archiviert.<sup>598</sup>

483 Aus der Liste der Verfahrensabbrüche des TBA ist immerhin ersichtlich, dass Vergabeverfahren wiederholt abgebrochen wurden, weil der Kostenvoranschlag, der Kostenrahmen oder Erfahrungswerte überschritten wurden. Zudem wird als Begründung für einige Abbrüche das Fehlen eines wirksamen Wettbewerbs, aber auch der Verdacht auf Preisabsprachen angegeben. Insgesamt wurden bis zum Jahr 2012 zehn Verfahren wegen Überschreitung des Kostenvoranschlags abgebrochen und davon anschliessend acht im freihändigen Verfahren vergeben. Zudem wurden drei Verfahren wegen fehlenden Wettbewerbs abgebrochen und anschliessend zwei davon im freihändigen Verfahren vergeben.<sup>599</sup> Im Zeitraum zwischen 1993 bis 2012 wurden ausserdem drei Verfahren infolge Verdachts auf Preisabsprachen abgebrochen:

- Verbauung Val Mot und Quaunas, Gemeinde St. Maria, 11.10.1993: *«Die Offer-ten weisen Merkmale einer Preisabsprache unter den Offer-ten auf, was nach Sub-missionsverordnung unzulässig ist. Die Gemeinde hat eine Annulla-tion der Sub-mission beschlossen und von den Offer-enten Regieoffer-ten eingeholt.»*
- A3a Julierstrasse; Belagsarbeiten Crap Sès – Burvagn, Baulos 1, 2, 19.04.1999: *«Sämtliche eingereichten Offer-ten weisen gegenüber dem Auftrag aus dem Vor-jahr «Belagsarbeiten Crap Sès – Burvagn» bei der Mehrzahl der Positionen erhebliche Preissteigerungen auf, die sachlich nicht vertretbar und nachvollziehbar sind. Es besteht daher der begründete Verdacht, dass die Anbieter unzulässige Preisabsprachen getroffen haben. Der Auftraggeber bricht aus diesem Grund das vorliegende Verfahren ab (Art. 17 Abs. 2 SubG). Die Arbeiten werden gemäss Art. 3 lit. b SubV im freihändigen Verfahren vergeben.»*
- A3b Malojastrasse, Baumeisterarbeiten, Schneerutschverbauung Casaccia, 25.08.1999: *«Aufgrund dieser Umstände besteht der begründete Verdacht, dass die Anbieter ihre Angebote aufeinander abgestimmt haben und somit unzulässige Preisabsprachen getroffen haben. Der Auftraggeber bricht aus diesem Grund das vorliegende Einladungsverfahren ab (Art. 17 Abs. 2 SubG). Da die Schneerutsch-*

---

<sup>598</sup> Schreiben DIEM Erteilung von Auskünften und Herausgabe von Akten vom 15.09.2020, S. 1 f., act. 2.10.1.01

<sup>599</sup> Liste Verfahrensabbrüche TBA GR inkl. Begründung vom 04.10.2018, act. 2.10.1.3.6

*verbauung Casaccia aus Sicherheitsgründen noch in diesem Jahr realisiert werden sollte, werden die Baumeisterarbeiten in Anwendung von Art. 3 lit. b und d SubV im freihändigen Verfahren vergeben.»*

Regierungsrat Mario Cavigelli erklärte im erwähnten Schreiben vom 15. September 2020 gegenüber der PUK, dass es vor der Einführung der Checkliste «Indizien Preisabsprachen (CIS)» keine abstrakten Regeln gegeben habe, welche die Handhabung bei einer Überschreitung eines allfälligen Kostenvoranschlags, einer Kostenschätzung oder von allgemeinen Erfahrungswerten geregelt hätten. Vielmehr sei jeder Einzelfall unter Beachtung allfälliger Besonderheiten geprüft worden. Allerdings gehe aus der Übersicht aller Verfahrensabbrüche des TBA Graubünden hervor, dass eine erhebliche und nachvollziehbare Überschreitung eines allfälligen Kostenvoranschlags zum Verfahrensabbruch und grundsätzlich zur freihändigen Vergabe geführt habe. Mario Cavigelli führte ausserdem aus, dass auch bei der Beurteilung von Vergaben im Bereich Hochbau eine einzelfallweise Betrachtung erforderlich gewesen sei. Bei der Beurteilung von Überschreitungen würden neben der technischen Prüfung auch Erfahrungswerte und Marktkenntnisse der Planer und der HBA-Mitarbeiter einfließen. Gründe für grosse Abweichungen könnten aufwendige Konstruktionen und Materialvorgabe, geforderte Standards oder auch Abweichungen vom Projekt-/Planungsstand zum Stand des Kostenvoranschlags sein. Die spezifische Beurteilung der jeweiligen Ausschreibung sei entscheidend.<sup>600</sup> 484

Zum Umgang mit dem Kostenvoranschlag im TBA Graubünden erklärte der pensionierte Chef des TBA Graubünden, dass dieser vor allem für die Budgetierung und die Kontrolle, insbesondere bei grösseren Projekten, als Orientierungsinstrument gedient habe. Wenn entsprechend Offerten eingegangen seien, die weit vom Kostenvoranschlag entfernt gelegen seien, sei dies geprüft worden. Das Verfahren sei jeweils abgebrochen worden, wenn die Offerten überhöht gewesen seien.<sup>601</sup> 485

Der Chef des HBA erklärte zum Umgang damit im HBA Graubünden, dass der Kostenvoranschlag die Richtlinie sei, es aber häufig Differenzen nach unten oder oben gebe. Die Vergabe erfolge jeweils an den wirtschaftlich günstigsten Anbieter. Es komme vor, dass immer wieder mal über dem Kostenvoranschlag vergeben werde. Wenn sich im Laufe der Arbeitsausführung alles detaillierter zeige, könne es zu Verschiebungen kommen, d.h. zu Situationen, bei welchen z.B. mehr Betonwände für den Bauunternehmer zu leisten 486

---

<sup>600</sup> Schreiben DIEM Erteilung von Auskünften und Herausgabe von Akten vom 15.09.2020, S. 3, act. 2.10.1.1

<sup>601</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Graubünden vom 30.10.2020, Frage 16, act. 28.1.21.2.1

seien oder für den Gipser weniger Arbeiten anfallen würden. Man müsse aber trotzdem dafür besorgt sein, dass der Kostenvoranschlag des Gesamtprojekts eingehalten werden könne.<sup>602</sup>

487 Bei den Submissionsverfahren des AWN sei der Kostenvoranschlag gemäss den Aussagen des pensionierten Chefs des AWN im Rahmen eines Regierungsbeschlusses genehmigt worden und habe eingehalten werden müssen.<sup>603</sup> Sei die Einhaltung des Kostenvoranschlags nicht möglich gewesen, habe man nochmals bei der Regierung eine neue Projektgenehmigung einholen müssen, was für den betroffenen Mitarbeiter sehr unangenehm gewesen sei. Deshalb habe man auf die Einhaltung des Kostenvoranschlags sehr genau geachtet. Er könne sich ausserdem nicht daran erinnern, dass eingegangene Offerten den Kostenvoranschlag überschritten hätten.<sup>604</sup> Er glaube, dass das Risiko für Überschreitungen des Kostenvoranschlags bei den Vergaben des AWN klein sei, weil die Bauherrschaft bei den Gemeinden liege und das AWN nachgelagert sei.<sup>605</sup>

488 Der pensionierte Chef des TBA Graubünden, der Submissionsjurist des BVFD, Mario Cavigelli und der damalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung erklärten übereinstimmend, dass sie sich streng an die Praxis des Verwaltungsgerichts gehalten hätten, wonach ein Abbruch nur angezeigt gewesen sei, wenn der vorgegebene Kostenrahmen um mehr als 25% überschritten worden sei.<sup>606</sup> Die Liste der Verfahrensabbrüche zeige aber gemäss dem Chefs des TBA Graubünden eben auch, dass das TBA mit Verfahrensabbrüchen reagiert habe, wenn der Wettbewerb nicht gespielt habe.<sup>607</sup>

489 Anhand der vorgelegenen Unterlagen, aber auch anhand der Aussagen der befragten Personen, zeigt sich, dass in den meisten Fällen von Verfahrensabbrüchen die Aufträge anschliessend im freihändigen Verfahren vergeben wurden. Wie bereits ausgeführt, waren Verfahrensabbrüche aus wichtigen Gründen möglich.<sup>608</sup> Die gesetzliche Grundlage für eine anschliessende freihändige Vergabe war in Art 3 Abs. 1 lit. b und d SubV 1998 bzw. Art. 3 Abs. 1 lit. b und e SubV 2004 zu finden.

---

<sup>602</sup> Protokoll Befragung Chef HBA vom 11.09.2020, Frage 38 f., act. 28.1.18.3

<sup>603</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef AWN vom 25.09.2020, Frage 13, act. 28.1.19.3

<sup>604</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef AWN vom 25.09.2020, Frage 16, act. 28.1.19.3

<sup>605</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef AWN vom 25.09.2020, Frage 16, act. 28.1.19.3

<sup>606</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter D.II.2.2.

<sup>607</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 12.11.2020, Frage 68, act. 28.1.25.2

<sup>608</sup> Art. 17 Abs. 1 SubG 1998 bzw. ab 2004 Art. 24 Abs. 2 SubG 2004

Fraglich war in diesem Zusammenhang, ob bei einer auf den Verfahrensabbruch hin erfolgten freihändigen Vergabe Bauunternehmen berücksichtigt wurden, welche bereits im abgebrochenen Verfahren mitofferiert hatten. 490

So wurde z.B. das Verfahren zum Projekt «A3a Julierstrasse; Belagsarbeiten Crap Sès – Burvagn, Baulos 1,2» aus dem Jahr 1999 wegen Verdachts auf Preisabsprachen abgebrochen und anschliessend im freihändigen Verfahren vergeben, welche bereits im ersten Verfahren mitofferiert hatte.<sup>609</sup> Allerdings ist bemerkenswert, dass die Schlussabrechnung des Projekts mit CHF 314'636.20 tiefer lag, als der Betrag, für welchen die Arbeit vergeben wurde (CHF 329'471.90).<sup>610</sup> 491

Beim Projekt «749.10 Stuglstrasse, Buorchas – Stugl, km 6.19» aus dem Jahr 2011 werden als Gründe die Überschreitung des Kostenvoranschlags um 20% und kein hinreichender Wettbewerb, aber keine vermuteten Preisabsprachen genannt.<sup>611</sup> Das Bauunternehmen, welches den Auftrag im freihändigen Verfahren mit der Offertsumme von CHF 1'401'065.30 erhalten hatte, reichte bereits im zuvor abgebrochenen Verfahren eine Offerte ein, damals zu einem Betrag von CHF 1'593'631.10.<sup>612</sup> Abgerechnet wurde das Projekt schliesslich zu einem wesentlich tieferen Betrag von CHF 1'089'784.85.<sup>613</sup> 492

Die PUK stellte Mario Cavigelli im Zusammenhang mit dem Projekt «Sampuoirbachbrücke, Baumeister- und Belagsarbeiten»<sup>614</sup> die Frage, weshalb nach einem Abbruch aufgrund zu weniger Offerten und fehlendem Wettbewerb in der Folge das freihändige Verfahren gewählt und nicht nochmals öffentlich ausgeschrieben worden sei. Mario Cavigelli erklärte, dass es in gewissen Regionen eine Tatsache sei, dass zum Teil wenige Angebote auf Ausschreibungen eingehen würden. Wenn diese dann wie im angesprochenen Fall noch den Kostenvoranschlag überschreiten würden, könne man mit dem freihändigen Verfahren die Bauunternehmen, ähnlich wie Private, damit konfrontieren, dass sie zu hoch offeriert hätten. Das bedeutet, dass man den Bauunternehmen mit Sachkunde die 493

---

<sup>609</sup> Mitteilung Verfahrensabbruch vom 19.04.1999, act.3.7.2.14

<sup>610</sup> Schreiben DIEM Erteilung von Auskünften und Herausgabe von Akten vom 15.09.2020, S. 5, act. 2.10.1.1; Mitteilung Auftragsvergabe vom 31.05.1999, act. 3.7.2.15

<sup>611</sup> Liste Verfahrensabbrüche TBA GR inkl. Begründung vom 04.10.2018, act. 2.10.1.3.6

<sup>612</sup> Entscheid Abbruch des Verfahrens vom 26.09.2011, act. 3.7.14.6

<sup>613</sup> Schreiben DIEM Erteilung von Auskünften und Herausgabe von Akten vom 15.09.2020, S. 5 f., act. 2.10.1.1

<sup>614</sup> Protokoll Offertöffnung TBA vom 16.03.2011, act. 3.7.14.1

Stirn bieten müsse. Die Arbeiten seien ja unausweichlich und notwendig. Es habe aber nicht viele solcher Fälle gegeben.<sup>615</sup> Er sei nicht der Meinung, dass solche freihändigen Vergaben dazu beitragen würden, dass die Unternehmen sich die Arbeiten untereinander verteilen würden. Der Anbieter würde im freihändigen Verfahren dann auch enger betreut.<sup>616</sup>

494 Im Untersuchungszeitraum war der Vergleich der Offerten mit dem Kostenvoranschlag das zentrale Kontrollmittel zur Erkennung von Submissionsabsprachen. Die Liste der Verfahrensabbrüche zeigt, dass es allerdings – gemessen an der Gesamtzahl der Aufträge zwischen 1993 bis 2012 – nur eine kleine Anzahl von Verfahrensabbrüchen gegeben hat, die auf eine Überschreitung des Kostenrahmens und insbesondere auf den Verdacht von Preisabsprachen zurückzuführen waren. Was die erfolgten Verfahrensabbrüche aufgrund von Hinweisen auf Submissionsabsprachen betrifft, fielen diese alle noch ins alte Jahrhundert. Ferner kann einigen befragten Personen darin gefolgt werden, dass nicht jede Überschreitung des Kostenrahmens ein Indiz auf Submissionsabsprachen darstellen muss. Es gibt Umstände, die sich im Laufe eines Bauprojekts ergeben und zu einer Überschreitung führen können, ohne dass dabei Preise abgesprochen wurden. Ausserdem erklärten mehrere Personen übereinstimmend, dass der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts streng gefolgt worden sei, wonach erst eine Überschreitung des Kostenrahmens von mindestens 25% als erheblich einzustufen war. Man sah sich aufgrund der preisfokussierten Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts<sup>617</sup> in den Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt. Dennoch zeigen die – wenn auch – wenigen Verfahrensabbrüche aufgrund eines Verdachts auf Absprachen, dass ein gewisses Bewusstsein für diese Thematik vorhanden war.

495 Auch wenn eine freihändige Vergabe zugunsten eines Unternehmens, welches im vorgängig abgebrochenen Verfahren mitoffertierte, nicht unproblematisch ist, konnte Regierungsrat Mario Cavigelli nachvollziehbare Gründe dafür vorbringen, die der begrenzten Konkurrenzsituation in gewissen Regionen des Kantons zuzuschreiben sind. Ausserdem fällt in diesem Zusammenhang auf, dass der abgerechnete Endpreis bei freihändigen Vergaben gemäss den der PUK vorgelegenen Dokumenten wiederholt beträchtlich unter dem Vergabepreis und unter dem Kostenvoranschlag zu liegen kam.

---

<sup>615</sup> Protokoll Befragung Mario Cavigelli vom 04.12.202, Frage 32, act. 28.1.26.2

<sup>616</sup> Protokoll Befragung Mario Cavigelli vom 04.12.202, Frage 33, act. 28.1.26.2

<sup>617</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter D.II.2.2.

### 2.13. Hinweis betreffend eine historische Baute

Mit Schreiben vom 13. August 2018 meldeten sich zwei Personen bei der PUK und berichteten über eine aus ihrer Sicht gesetzeswidrige Handhabung durch eine Gemeinde im Kanton Graubünden bei einem Bauprojekt.<sup>618</sup> Nach Ersuchen der PUK um Ergänzungen zum Sachverhalt und um Einreichung weiterer Unterlagen zur Sache reichte Person 1, die sich bei der PUK gemeldet hat, mit Schreiben vom 31. August 2018 eine ausführliche Sachverhaltsschilderung und weitere Beilagen ein.<sup>619</sup> 496

Person 1, die sich bei der PUK gemeldet hat, führte zusammengefasst aus, dass er als Gemeindevorstand des Departements für öffentliche Bauten und Planung in einer Gemeinde des Kantons einen Verstoß gegen die kantonale Submissionsgesetzgebung festgestellt habe. Für die Restaurierung einer historischen Baute, an welcher sich der Kanton im Rahmen der Subventionsgesetzgebung ebenfalls beteiligt hatte, habe die Gemeinde die Baumeisterarbeiten statt im offenen Vergabeverfahren im Einladungsverfahren ausgeschrieben. Zudem seien die Leistungen des Restaurators freihändig vergeben, statt öffentlich ausgeschrieben worden. Nachdem Person 1, die sich bei der PUK gemeldet hat, seine Zweifel über dieses Vorgehen angemeldet hatte, wandte sich die Bauherrin, eine Stiftung, an den Submissionsjuristen des BVFD. Dieser kam zum Schluss, dass die Baumeisterarbeiten zwar hätten öffentlich ausgeschrieben werden müssen, er aber angesichts der Gesamtumstände keine weiteren Interventionen für angezeigt halte. In der Folge habe Person 1, die sich bei der PUK gemeldet hat, sich mit einem Rapport über diesen Sachverhalt an die Gemeinde gewandt, welche seine Vorbringen ignoriert habe. Anschliessend habe er eine Beschwerde beim BVFD eingereicht, welche unter Berücksichtigung der Einschätzung des Submissionsjuristen des BVFD abgewiesen worden sei. Gegen den Entscheid des BVFD habe Person 1, die sich bei der PUK gemeldet hat, wiederum eine Beschwerde bei der Regierung eingereicht. Die Regierung habe die Beschwerde von ihm ebenfalls abgewiesen. 497

In Form einer unpräjudiziellen Beurteilung an die Stiftungsratspräsidentin führte der Submissionsjurist des BVFD in einer E-Mail aus, dass die privatrechtliche Stiftung für die Sanierung der historischen Baute aufgrund einer Finanzierung von rund 70% durch die öffentliche Hand der kantonalen Submissionsgesetzgebung unterstellt sei (Art. 6 Abs. 1 lit. a SubG). Die Baumeisterarbeiten hätten öffentlich ausgeschrieben werden müssen. 498

---

<sup>618</sup> Schreiben zweier Personen die sich bei der PUK meldeten vom 13.08.2018, act. 13.1.1.0

<sup>619</sup> Empfangsbestätigung PUK vom 23.08.2018, 13.1.2; Schreiben von Person 1, die sich bei der PUK meldete vom 31.08.2018, act. 13.1.1.3

Immerhin sei aber zur Ermittlung der Baumeisterarbeiten ein formelles Einladungsverfahren mit mehreren Anbietern durchgeführt und somit die benötigten Leistungen unter Konkurrenz vergeben worden. Der wirtschaftliche Einsatz öffentlicher Mittel dürfte deshalb wohl gewahrt worden sein. Weiter führte der Submissionsjurist des BVFD aus, dass man die Arbeitsleistungen des Restaurators wohl hätte öffentlich ausschreiben statt freihändig vergeben müssen. Bezüglich der Frage, ob für die Vollendung der Sanierung eine öffentliche Ausschreibung für die Baumeisterarbeiten bzw. für den Restaurator nachzuholen sei, nahm der Submissionsjurist des BVFD den Standpunkt ein, dass dies aus Gründen der Verhältnismässigkeit nicht angezeigt sei. Schliesslich stufe er die mutmasslich falsch gewählten Submissionsverfahren nicht als derart gravierend ein, dass sich daraus für den Kanton als Subventionsgeber eine Reduktion der gesprochenen Beiträge aufdrängen würde.<sup>620</sup>

499 Anlässlich der Befragung vor der PUK führte der Submissionsjurist des BVFD zu diesem Fall aus, dass damals die Stiftungsratspräsidentin mit einer Vertreterin der kantonalen Denkmalpflege zu ihm gekommen sei und um eine Beurteilung der Sache gebeten habe. Er habe deshalb geprüft, ob der Denkmalpflege empfohlen werden solle, Subventionen zu kürzen. Nach Prüfung der Unterlagen sei er zum Schluss gekommen, dass mit Blick auf die submissionsrechtlich gewählte Verfahrensart zwar nicht alles korrekt gelaufen sei, er mit Blick auf die Wirtschaftlichkeit und Verhältnismässigkeit aber zum Schluss gekommen sei, dass keine Subventionen zurückgefordert werden sollen. Person 1, die sich bei der PUK gemeldet hat, habe in diesem Zusammenhang auch eine Aufsichtsbeschwerde gegen ihn eingereicht, welcher nicht Folge geleistet worden sei. Seine Einschätzung zum Fall sei folglich gestützt worden.<sup>621</sup>

500 Es lässt sich festhalten, dass der oben beschriebene Sachverhalt in erster Linie eine kommunale Vergabe betraf. Person 1, die sich bei der PUK gemeldet hat, führte an, dass aus seiner Sicht gegen die Submissionsgesetzgebung verstossen worden sei und er sich mit seinem Vorbringen von den zuständigen Personen als nicht richtig ernst genommen gefühlt habe. Der Kanton wurde hier insoweit involviert, als zu beurteilen war, ob gegen die Vergabebestimmungen in einer Weise verstossen worden war, dass die vom Kanton gesprochenen Subventionen ganz oder teilweise entzogen werden mussten. Der Submissionsjurist des BVFD hat sich entsprechend seiner Funktion auf Anfrage der Stiftungs-

---

<sup>620</sup> E-Mail Submissionsjurist BVFD an Stiftungsrätin vom 21.11.2014, act. 13.1.1.2; vgl. dazu Art. 33 SubG, gemäss welchem Widerhandlungen gegen die Vergabebestimmungen durch subventionierte Auftraggeber durch den ganzen oder teilweisen Entzug der Subvention geahndet werden können.

<sup>621</sup> Protokoll Befragung Submissionsjurist BVFD vom 25.09.2020, Frage 45, act. 28.1.20.3

ratspräsidentin und der kantonalen Denkmalpflege zu beschaffungsrechtlichen Fragen ge-  
äussert. Soweit ersichtlich erscheint es der PUK angesichts der vorgefundenen Sach- und  
Aktenlage nachvollziehbar, dass er als Submissionsjurist des BVFD im Rahmen des Er-  
messens auf die Durchführung weiterer Abklärungen oder Ergreifung von Massnahmen  
verzichtet hat. Entlastend wirkt auch, dass einer gegen ihn in dieser Sache eingereichten  
Aufsichtsbeschwerde keine Folge geleistet wurde. Die zwei Personen die sich bei der  
PUK gemeldet haben, reichten im Rahmen des rechtlichen Gehörs weitere Dokumente  
ein und führten u.a. aus, es sei entgegen der Aussage des Submissionsjuristen des BVFD  
kein formelles Einladungsverfahren mit mehreren Anbietern durchgeführt und die Lei-  
stungen seien nicht unter Konkurrenz vergeben worden. Die Offertöffnungsprotokolle  
würden zeigen, dass die Regiearbeiten erst im dritten Anlauf vergeben worden seien und  
dass die Bauherrin die Stundenansätze, Rabatte und Skonti für alle Unternehmer festge-  
legt habe, «vorausgesetzt, dass keiner dieser 5 Unternehmen einen Rekurs einreicht».<sup>622</sup>  
Bezüglich der neu eingereichten Unterlagen und Ausführungen von den zwei Personen  
die sich bei der PUK gemeldet haben, weist die PUK darauf hin, dass die fragliche kom-  
munale Vergabe nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist. Aus diesem Grund  
konnte die PUK diesbezüglich keine weiteren Abklärungen tätigen. Es muss daher offen-  
bleiben, wie erheblich der – auch vom Submissionsjuristen des BVFD festgestellte –  
Verstoss gegen die submissionsrechtlichen Vorschriften effektiv war. Es liegt auch nicht  
in der Kompetenz der PUK, das Verhalten des Vorstands der Gemeinde [REDACTED] zu  
beurteilen.

#### 2.14. Anonymes Schreiben an den Rechtsdienst des BVFD

Der PUK liegt ein anonymes und in italienischer Sprache verfasstes Schreiben vom April 501  
2010 vor. Das Schreiben ist adressiert an den Rechtsdienst des BVFD, wobei eine Kopie  
auch an den pensionierten Chef des TBA Graubünden ging. Gemäss Eingangsstempel des  
TBA ging das Schreiben beim TBA am 6. April 2010 ein. Als Absender des Schreibens  
ist angegeben: «*Cittadini contribuenti disgustati e bisognisi di chiarezza e verità*»; auf  
Deutsch: «angewiderte und Klarheit und Wahrheit bedürftige, steuerzahlende Bürger».  
Das Schreiben enthält Andeutungen darauf, dass im Misox und Calancatal öffentliche  
Aufträge zwischen Bauunternehmen verteilt und Preise vereinbart würden. Die Zahlen  
würden für sich sprechen.<sup>623</sup>

Unter Vorlage des anonymen Schreibens wollte die PUK vom pensionierten Chef des 502  
TBA Graubünden wissen, ob er davon und von den darin gemachten Behauptungen

---

<sup>622</sup> Stellungnahme zweier Personen die sich bei der PUK meldeten vom 06.04.2021, act. 33.2.12.1 ff.

<sup>623</sup> Anonymes Schreiben an BVFD vom April 2010, act. 12.1.3.9.6

Kenntnis habe. Dieser führte aus, dass er es nicht mehr präsent habe, das Schreiben aber offensichtlich erhalten habe; beim internen Verteilstempel auf dem Dokument sei nämlich seine Handschrift erkennbar. Er wisse aber nicht, was damit im Nachgang geschehen sei.<sup>624</sup>

503 Mit dem anonymen Schreiben konfrontiert, erklärte der pensionierte Chef des TBA Bezirk 2 Mesocco, dass er keine Kenntnis von diesem Brief habe. Er könne aber auch nicht ausschliessen, dass er das Schreiben schon mal gesehen habe und dass es an einer Sitzung mal thematisiert worden sei. Er vermute aber, dass es sich um ein Schreiben eines frustrierten Bauunternehmers handle, welcher den Auftrag nicht erhalten habe. Eine Reaktion darauf habe es nicht gegeben, da kein konkreter Vorwurf vorgebracht worden sei.<sup>625</sup>

504 Fest steht, dass das anonyme Schreiben beim TBA eingegangen ist. Da sich aber der pensionierte Chef des TBA Graubünden und der pensionierte Chef des TBA Bezirk 2 Mesocco weder an den Erhalt des Schreibens noch an den Umgang mit demselben erinnern können, bleibt unklar, ob und welche Folgen das Schreiben im Nachgang hatte. Aufgrund dieser Aussagen ist davon auszugehen, dass das Schreiben keine konkreten Massnahmen ausgelöst hat.

## **2.15. Prüfungen der Finanzkommission (Fiko)**

505 Die PUK wollte von der Finanzkontrolle des Kantons Graubünden (Fiko) wissen, ob sie bei der Prüfung von Bauprojekten des HBA oder TBA im Zeitraum 2000 bis 2012 jemals festgestellt habe, dass die submissionsrechtlichen Bestimmungen nicht eingehalten worden seien.<sup>626</sup>

506 Die Fiko führte aus, dass Prüfungen durch die Fiko in den seltensten Fällen flächendeckend, sondern auf der Basis einer Stichprobenauswahl erfolgen würden. Die Auswahl der Projekte einer Dienststelle, welche die Fiko genauer prüfe, erfolge grundsätzlich risikobasiert, unter Einbezug der finanziellen Relevanz des Projekts. Aus diesem Grund seien beim HBA im Wesentlichen die Verpflichtungskredite und beim TBA die grösseren

---

<sup>624</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Graubünden vom 30.10.2020, Frage 25 f., act. 28.1.21.2.1

<sup>625</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 2 Mesocco vom 30.10.2020, Frage 34 ff., act. 28.1.24.2

<sup>626</sup> Schreiben PUK Gesuch um Herausgabe von Unterlagen und schriftliche Auskünfte an Fiko vom 27.11.2020, act. 32.1.1.1

Ausbauprojekte geprüft worden. Die Fiko reichte alle Berichte zu Prüfungen von Bauprojekten des HBA und TBA für die relevante Zeitspanne ein und bezeichnete jeweils die Berichtsstellen, bei welchen Feststellungen zur Nichteinhaltung von submissionsrechtlichen Bestimmungen gemacht wurden.<sup>627</sup>

Die Durchsicht der Berichte unter Berücksichtigung der Bemerkungen der Fiko ergab, 507  
dass die Fiko sich in keinem Bericht zu allfälligen Submissionsabsprachen äusserte. Lediglich bei einigen wenigen Projekten machte die Fiko Feststellungen zu submissionsrechtlichen Fragen oder gab gewisse Empfehlungen ab. So äusserte sie sich bei einzelnen Projekten z.B. zum Thema Überschreitung des Kostenvoranschlags<sup>628</sup>, zum Umgang mit Verfahren, die nicht an den günstigsten Anbieter vergeben wurden<sup>629</sup> oder zum Umstand, dass im Unterengadin für grössere Aufträge auffallend wenig Offerten eingegangen waren und damit wohl nur ein eingeschränkter Wettbewerb besteht.<sup>630</sup>

Im Jahr 2009 legte die Fiko zudem einen Bericht über die Dienststellenprüfung des TBA 508  
vor. Die Prüfung umfasste die Prozesse des TBA, das Rechnungswesen, die Eigenleistungen des TBA, den Personalbereich, das Beitragswesen, den Landerwerb, GRiforma und die Zusammenarbeit mit der ASTRA-Filiale in Bellinzona. Darin hielt sie fest, dass das TBA bereits im Jahre 1998 ISO-zertifiziert worden sei. Die Prozesse, Weisungen und Dokumentationen seien stetig weiter verbessert worden, sodass sie 2009 einen sehr guten Zustand erreicht hätten. Die Fiko stellt zusammenfassend fest, dass die finanzrelevanten Arbeiten sach- und ordnungsgemäss abgewickelt worden seien und das TBA eine gut funktionierende Dienststelle sei.<sup>631</sup>

Im Jahr 2012 wurde zudem das TBA Bezirk Chur einer Prüfung unterzogen, wobei aber 509  
auf die Prüfung der Stelle Projektierung und Bau verzichtet wurde, weil bereits 2011 ein

---

<sup>627</sup> Schreiben Fiko Gesuch um Herausgabe von Unterlagen und schriftliche Auskünfte an PUK vom 04.01.2021, S. 1-7, act. 32.1.1.2.1

<sup>628</sup> Bericht über Nachrevision der Prüfung der Abteilung Kunstbauten TBA vom 17.1.2013, Abschnitt 3.1, act. 32.1.1.2.2.24; Bericht über die Prüfung des Projekts «Innbrücke Punt d'En Vulpera» auf dem Verbindungsstrassenabschnitt «Anschluss Engadinerstrasse – Vulpera» vom 16.12.2010, Abschnitt 6, act. 32.1.1.2.6.2

<sup>629</sup> Bericht über die Zwischenrevision des Bauprojekts Umfahrung Tiefencastel vom 15.06.2000, Abschnitt 5.1, act. 32.1.1.2.2.2

<sup>630</sup> Bericht über Zwischenrevision des Hauptstrassenprojekts «Engadinerstrasse Korrektio Nairs – Scuol West» vom 04.08.2005, act. 32.1.1.2.2.15

<sup>631</sup> Bericht über die Prüfung der Dienststelle TBA vom 14.09.2009, act. 32.1.1.2.5.2

Projekt des TBA Bezirk Chur von der Fiko geprüft wurde. Insgesamt hielt die Fiko fest, dass soweit geprüft, das TBA Bezirk Chur die ihm übertragenen Arbeiten korrekt ausführe.<sup>632</sup>

510 Die PUK stellte der Fiko die Frage, ob sie nach Bekanntwerden der WEKO-Untersuchungen die Einhaltung der submissionsrechtlichen Bestimmungen insbesondere durch das TBA genauer geprüft habe. Die Fiko erklärte, dass bei der Prüfung von Bauprojekten grundsätzlich, nicht erst seit Bekanntwerden der WEKO-Untersuchungen, auch die Einhaltung der submissionsrechtlichen Bestimmungen ein Teil der Prüfungshandlungen sei.<sup>633</sup>

511 Im Bericht 2014 über die Zwischenprüfung der Strassenkorrektur «Giarsun-Ardez West» bezog sich die Fiko sodann zum ersten Mal bei einer Prüfung auf den Umstand, dass die WEKO Untersuchungen wegen unzulässigen Wettbewerbsbeschränkungen im Kanton Graubünden führe. Die Fiko hielt fest, dass sie aufgrund der besonderen Ausgangslage dem Submissionswesen besondere Bedeutung schenke. Beim geprüften Projekt wurde bei der Vergabe eine Offerte im ersten Rang als ungültig ausgeschlossen, weil der ausländische Anbieter über keine operative Betriebsstätte vor Ort verfügte. Damit ging der Auftrag an ein nur geringfügig höheres Angebot im zweiten Rang. Diese Handhabung hielt die Fiko aus wettbewerbsrechtlicher Sicht für problematisch. Die Fiko beantragte deshalb, dass in gleichgelagerten Submissionsfällen wettbewerbsorientiert und juristisch korrekt vorzugehen und auf eine korrekte Anwendung der Ausnahmebestimmungen im Staatsvertragsbereich (Bagatellklausel) zu achten sei. Darüber hinaus sei bei den Nachtragsleistungen Optimierungsbedarf festgestellt worden. Dem TBA wurde empfohlen, die Nachtragsleistungen aussagekräftiger zu begründen und die Details zu den grösseren Nachtragsleistungen vollständig zu erheben. Weiter stellte die Fiko fest, dass die Nachvollziehbarkeit der Ausmasse verbessert werden müsse, um eine grössere Sicherheit in diesem wichtigen Bereich zu erhalten.<sup>634</sup>

512 Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Prüfungen der Fiko in der Mehrheit aller Fälle keine Beanstandungen zur Einhaltung von submissionsrechtlichen Bestimmungen enthielten. Die wenigen Feststellungen und Empfehlungen, welche die Fiko im Rahmen

---

<sup>632</sup> Bericht über die Prüfung des TBA Bezirk Chur vom 07.09.2012, act. 32.1.1.2.7.2

<sup>633</sup> Schreiben Fiko Gesuch um Herausgabe von Unterlagen und schriftliche Auskünfte an PUK vom 04.01.2021, S. 7, act. 32.1.1.2.1

<sup>634</sup> Bericht über die Zwischenprüfung der Strassenkorrektur Giarsun-Ardez West auf der Engadinerstrasse vom 02.10.2014, act. 32.1.1.2.9.2

ihrer Prüfungen bis zum Jahr 2012 machte, bezogen sich allerdings nicht auf Preisabsprachen. Es ist nach Meinung der PUK nicht davon auszugehen, dass vor diesem Hintergrund die Berichte der Fiko zum HBA oder TBA in Bezug auf die Erkennung oder Verhinderung von Submissionsabsprachen bei den Stellen, die damit jeweils bedient wurden (GPK, DFG oder BFVD), eine Reaktion hätten auslösen müssen. Der Bericht 2014 zum Projekt «Strassenkorrektur Giarsun-Ardez West» zeigte aber, dass die Fiko sich vor dem Hintergrund der hängigen WEKO-Untersuchungen stärker mit der Thematik von Submissionsabreden befasste und dem TBA gewisse Empfehlungen aufgrund der festgestellten Mängel erteilte.

### 3. Würdigung

Gesamthaft stellt die PUK fest, dass die befragten verwaltungsinternen Personen und Regierungsmitglieder die Submissionsabsprachen im Belagswesen in den 1980er Jahren<sup>635</sup> bis anfangs der 2000er Jahre schon früh vermuteten, teilweise sogar davon wussten. Dies zeigen beispielhaft die Antworten des Kantons Graubünden im Fragebogen der Umfrage der BPUK aus dem Jahr 2000. Als Folge davon kam es zu vereinzelt Verfahrensabbrüchen, z.B. bei überhöhten Preisen, wobei die strenge Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts diesbezüglich nicht viel Spielraum liess. In einer internen, vertraulichen Aktennotiz vom 27. Juni 2000 handelte das BVFD die zur Verfügung stehenden Massnahmen und Möglichkeiten ab, wobei man sich offenbar lediglich für ein informelles Gespräch mit Vertretern des BVFD, des TBA und den Geschäftsführern mehrerer Belagsfirmen entschied, bei welchem den Unternehmen u.a. die Schädlichkeit von Absprachen für den Wettbewerb dargelegt werden sollte. Von der Massnahme der sogenannten Bietererklärungen, mit welchen die Anbieter dem Auftraggeber bei der Eingabe der Angebote zusichern, keine Submissionsabsprachen getroffen zu haben, sah man offenbar ab, da damit gegenüber den Unternehmen ein Misstrauensvotum ausgesprochen worden wäre.<sup>636</sup> Das informelle Gespräch, welches auf Einladung des ehemaligen Regierungsrats Stefan Engler im September 2000 stattgefunden hatte, brachte offensichtlich keine wesentliche Veränderung der Situation. Im Jahr 2003 erfolgte dann eine Meldung an die WEKO, welche aber einen anderen Sachverhalt betraf, nämlich vermutete unzulässige Verhaltensweisen

513

---

<sup>635</sup> Ein Verbot unzulässiger Wettbewerbsabreden sah allerdings erst das Kartellgesetz 1995, welches am 17. Juni 1996 in Kraft trat, vor, vgl. C.IV.6

<sup>636</sup> 2001 wurde eine sogenannte Integritätsklärung in das Selbstdeklarationsformular eingeführt, mit welcher alle Anbieter garantieren mussten, dass sie keine Absprachen oder andere wettbewerbsbeeinträchtigende Massnahmen getroffen hatten; vgl. Schreiben Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 06.07.2020, S. 2; act. 28.1.7.2.0

eines marktbeherrschenden Unternehmens, der Firma L, Betreiberin von Belagsmischwerken.

514 Angesichts des vorhandenen Untersuchungsmaterials, der Aussagen der Befragten und der ausgewerteten Dokumente, stellte die PUK fest, dass der Kanton trotz Kenntnissen oder zumindest Vermutungen über Submissionsabsprachen im Belagswesen nur sehr zögerlich eingeschritten war. Die ergriffenen Massnahmen fruchteten offensichtlich nicht und man vermutete beim TBA auch nach dem informellen Gespräch mit Regierungsrat Stefan Engler und trotz vereinzelter Verfahrensabbrüche weiterhin Submissionsabsprachen. Dennoch schritt man nicht zu Massnahmen zur systematischen Bekämpfung von unzulässigen Preisabsprachen, obwohl man sich des Themas und der Schädlichkeit der Preisabsprachen bewusst war und – wie die interne, vertrauliche Aktennotiz vom Juni 2000 zeigt – auch das Massnahmenspektrum kannte. Offenbar trug auch die Einstellung des WEKO-Verfahrens im Jahr 2005 dazu bei, dass keine weiteren Massnahmen ergriffen wurden. Dass dieses Verfahren nicht Preisabsprachen im Belagswesen, sondern den Tatbestand von Art. 7 KG betraf, schien man bewusst oder unbewusst ausser Acht gelassen zu haben. In den Worten des Chefs der Abteilung Strassenbau im TBA ging es im TBA dementsprechend – also entsprechend der Feststellung der WEKO, dass es keine Auffälligkeiten gegeben habe – « weiter wie bis anhin».

515 Was die Submissionsabsprachen der Bauunternehmer im Unterengadin betrifft, stellt die PUK fest, dass diese weniger offen handelten und die Absprachen somit weniger leicht erkennbar waren als jene im Belagswesen. Dennoch ist aufgrund der Aussagen verschiedener befragter Personen sowie der weiteren Informationen davon auszugehen, dass Mitarbeitende des BVFD, namentlich des TBA, von Absprachen wussten oder solche wenigstens vermuteten, wenn auch nicht im schliesslich von der WEKO aufgedeckten Ausmass. Besonders hervorzuheben sind die Aussagen des pensionierten Mitarbeiters der Zentralverwaltung des TBA, welcher als zentrale Anlaufstelle der Bezirke offenbar einen guten Überblick über die Submissionen im Kanton hatte. Gemäss dem pensionierten Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA habe man jedenfalls gewusst, dass die Bauunternehmer wieder miteinander sprachen, wenn die Preise jeweils etwas höher gewesen seien. Auch die Aussagen weiterer Mitarbeitender – z.B. der pensionierte Mitarbeiter 2 des TBA Bezirk 4 Scuol, der ehemalige Leiter des Strassenbaulabors des TBA, der pensionierte Mitarbeiter 1 des TBA Bezirk 4 Scuol, der ehemalige Mitarbeiter des TBA Bezirk 1 Chur, aber auch vieler weiterer – bestätigen aus Sicht der PUK, dass man innerhalb des TBA, aber auch des BVFD über das Thema sprach und spekulierte. Wie konkret das Wissen bzw. der Verdacht unter den Mitarbeitenden des BVFD war, kann nicht gesamthaft beantwortet werden. Einige Mitarbeiter – erwähnenswert sind der pensionierte Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA und der pensionierte Mitarbeiter 2 des TBA Bezirk 4 Scuol,

welche vor ihrer Tätigkeit für den Kanton in der privaten Baubranche arbeiteten – hatten zweifellos konkretere Kenntnisse als andere, bei welchen es möglicherweise bei einem Verdacht, vielleicht verbunden mit der Hoffnung, dass es sich um ein Gerücht handle, blieb. Weniger präsent war das Thema offenbar im HBA und im AWN. Aufgrund der Aussagen des Chefs des HBA und des pensionierten Chefs des AWN sowie der übrigen Befragten, aber auch aufgrund der vorhandenen Unterlagen, bestehen aus Sicht der PUK keine Anhaltspunkte, dass man im HBA und AWN von den Absprachen wusste oder solche vermutete.

Aufgrund der Aussagen der befragten verwaltungsexternen Personen – namentlich des Architekten 1, aber auch des Architekten 2 und des ehemaligen Verwaltungsratspräsidenten der L.Q. SA sowie der Unternehmerin aus dem Unterengadin in der DOK-Reportage des Schweizer Fernsehens vom 4. Dezember 2019 – kommt die PUK weiter zum Schluss, dass man zumindest verbreitet in der Baubranche, vermutlich aber auch darüber hinaus, wusste, dass sich die Bauunternehmer in irgendeiner Form absprachen.<sup>637</sup> Diesen Schluss legen auch die Aussagen von Bauunternehmer A. und Hinweisgeber B. nahe, welche aktiv an den Kartellen beteiligt waren. Deutlich wird aber auch, dass die Kartellmitglieder bemüht waren, nach der Jahrtausendwende die Absprachen nicht in der Öffentlichkeit oder in Anwesenheit von Mitarbeitenden des TBA zu machen. So traf man sich offenbar ab 2004 nicht mehr in einem öffentlichen Restaurant, und gemäss Hinweisgeber B. sassen Mitarbeitende des TBA bei den Absprachen nicht «am Tisch». Dies wertet die PUK als starken Hinweis darauf, dass Mitarbeitende des TBA nicht aktiv in die Absprachen involviert waren, hätte es doch anderenfalls keinen Sinn gemacht, die Absprachen «heimlich» zu tätigen. Allerdings wiesen die befragten Kartellmitglieder auch auf Gründe hin, weshalb man innerhalb der Verwaltung von den Absprachen wissen konnte oder hätte wissen müssen, so aufgrund des Wechsels von Mitarbeitenden aus der privaten Baubranche ins TBA, aufgrund der «nicht ganz unbekanntem» Vorversammlungen, der Gespräche bei den Sektionsversammlungen des GBV, aber – zumindest im Belagswesen – auch aufgrund der Systematik der Offerten. Die Frage, ob die Mitarbeitenden des TBA Bezirk 4 Scuol effektiv davon wussten, beantworteten die Mitglieder des Unterengadiner Kartells verhalten. Über die Gründe dieser zurückhaltenden Antworten lässt sich nur spekulieren.

516

---

<sup>637</sup> Eine Unternehmerin aus dem Unterengadin präzisierte im Rahmen ihrer schriftlichen Stellungnahme am 6. April 2021, es sei in ihren Jahren als Verwaltungsrätin der Firma J üblich gewesen, dass die Geschäftsleitung den Verwaltungsrat Anfang Jahr über die allgemeine Bausituation für die kommende Saison in der Region informiert habe. Auf der Ebene Verwaltungsrat seien jedoch nie konkrete Preise bei den Offerten besprochen worden. Es sei mehr darum gegangen, aus Kapazitätsgründen eventuelle Kooperationen mit anderen Firmen einzugehen. Vgl. Stellungnahme Unternehmerin aus dem Unterengadin vom 06.04.2021, act. 33.2.5

Jedenfalls kann (auch) angesichts der von den Unternehmern erwähnten Indizien auf Kenntnisse oder zumindest Vermutungen innerhalb der Verwaltung geschlossen werden. Die PUK erachtet es aber als nicht erstellt und auch nicht wahrscheinlich, dass Mitarbeitende der kantonalen Verwaltung aktiv an den Absprachen beteiligt waren.

517 Bemerkenswert ist aus Sicht der PUK, dass am 18. März 2009 – kurze Zeit vor dem Vortritt von A.Q. beim TBA in Scuol – eine Besprechung zwischen Vertretern der WEKO und des BVFD zum Thema «Bekämpfung von Submissionsabsprachen» stattfand, das Thema Submissionsabsprachen und ihre Schädlichkeit somit einmal mehr diskutiert wurde. Man hätte also auf das Thema sensibilisiert sein müssen, weshalb es überrascht, dass sich zahlreiche befragte Personen aus der Verwaltung nicht klarer dazu äussern konnten, lediglich von Gerüchten und von fehlenden Beweisen sprachen, und schliesslich erstaunt waren, als die WEKO Ende 2012 einschritt und die besagten Verfahren eröffnete. In diesem Zusammenhang erwähnenswert ist die Aussage des pensionierten Chefs des TBA Bezirk 1 Chur, wonach an den Treffen der Bezirkschefs, welche drei bis vier Mal pro Jahr stattgefunden hätten, nicht über Preisabsprachen diskutiert wurde. Sollte dies tatsächlich zutreffen, wäre es nach Ansicht der PUK zu kritisieren, dass nicht einmal der Vortritt der WEKO im März 2009 zum Anlass genommen wurde, in den Bezirken über die Problematik zu informieren und damit sämtliche Mitarbeitende in den Bezirkstiefbauämtern dafür zu sensibilisieren.

518 Was schliesslich den Kenntnisstand des Submissionsjuristen des BVFD betrifft, sind die Aussagen von A.Q. widersprüchlich. Während er gegenüber der AU angab, im Herbst 2009 und bis zur Anzeige an die WEKO im Jahr 2012 mehrmals mit dem Submissionsjuristen des BVFD telefoniert und ihn auf das Thema hingewiesen zu haben, sprach er an der Befragung vor der PUK vom 9. Oktober 2018 – allerdings ohne Angabe eines konkreten Zeitraums – sogar von ca. 20 telefonischen Kontakten. In der Befragung vor der PUK vom 6. November 2020 erachtete A.Q. es als möglich, dass der Submissionsjurist des BVFD das erste Mal im Jahr 2012, im Rahmen des Verfahrens U 12 49, von Preisabsprachen Kenntnis erhalten habe und erwähnte zudem, dass der erste Kontakt zwischen ihm und dem Submissionsjuristen des BVFD jedenfalls erst nach Einleitung der WEKO-Verfahren stattgefunden habe.<sup>638</sup> Vor diesem Hintergrund erscheint der PUK die Aussage

---

<sup>638</sup> Im Nachgang zur Befragung vom 6. November 2020 brachte A.Q. eine dritte Version der Ereignisse an, wonach der Submissionsjurist des BVFD schon früher, im Zusammenhang mit einem Widerruf, im Kontakt mit seiner damaligen Rechtsanwältin gewesen sei und über die Preisabsprachen und Machenschaften, wenigstens im Unterengadin, informiert gewesen sei, vgl. Protokoll Befragung A.Q. vom 06.11.2020, Präzisierung 11, act. 14.1.1.93.2.

des Submissionsjuristen des BVFD selber, wonach er bis 2012 keine Hinweise auf Submissionsabsprachen erhalten habe, glaubwürdig.

Insgesamt lassen die durch die Untersuchung erlangten Erkenntnisse den Schluss zu, dass im TBA – mehr oder weniger detaillierte – Kenntnisse oder Vermutungen bezüglich der Absprachen unter den Bauunternehmern im Unterengadin vorhanden waren. Ebenfalls geht die PUK davon aus, dass zumindest in den Bezirken zunehmend nicht nur Vermutungen, sondern auch Wissen über die Absprachen vorhanden war. Dass dies erst nach dem Vortritt von A.Q. auf dem TBA Bezirk 4 Scuol der Fall war, erachtet die PUK angesichts des Untersuchungsergebnisses als unwahrscheinlich. Belege, dass damalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung, der pensionierte Chef des TBA Graubünden oder Stefan Engler in diesem Zeitraum ahnten oder wussten, dass die Bauunternehmen Bauprojekte im Unterengadin systematisch abgesprochen haben, hat die PUK keine gefunden.

519

Zur Reaktion der Mitarbeitenden bzw. der Vergabestellen auf diese Vermutungen und Kenntnisse ist darauf hinzuweisen, dass die diesbezüglichen Möglichkeiten der Mitarbeitenden in der damaligen Zeit relativ beschränkt waren. Dies zum einen, weil es ohne systematisch angewendete Hilfsmittel, wie z.B. eines Preismonitorings oder der später eingeführten Checkliste, schwierig war, Submissionsabsprachen zu erkennen, geschweige denn nachzuweisen. Weiter sah man sich aufgrund der strengen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts, wonach erst eine Überschreitung des Kostenrahmens von mindestens 25% als erheblich einzustufen war und somit zu einem Verfahrensabbruch gestützt auf Art. 17 Abs. 3 lit. c SubG vom 7. Juni 1998 (bzw. Art. 24 Abs. 3 lit. e SubG) führen konnte, in einer schwachen Position, um gegen Absprachen vorzugehen. An diese Rechtsprechung hielt man sich in der Verwaltung und die Aussagen der Befragten lassen diesbezüglich auch auf eine gewisse Resignation schliessen, so z.B. die Aussage des pensionierten Mitarbeiters der Zentralverwaltung des TBA, wonach man ja nichts habe tun können, solange der Preis im Rahmen gewesen sei. Ob man sich mit den Bauunternehmern «nicht angelegt» hat, weil man teilweise auch Angst hatte und sich – in den Worten von dem pensionierten Mitarbeiter 2 des TBA Bezirk 4 Scuol – nicht die Hände verbrennen oder gar seine Stelle verlieren wollte, blieb mangels weiterer Hinweise unklar. Insgesamt war der Fokus der Vergabestellen stark auf den Einzelfall gerichtet. Man holte die (offenbar wirkungslose) Selbstdeklaration ein, prüfte die eingegangenen Offerten nach Anhaltspunkten auf Absprachen, verglich sie namentlich mit dem Kostenvoranschlag und schritt im Einzelfall mit Verfahrensabbrüchen ein. Die Gesamtsituation hatte man demgegenüber weniger im Auge. Als Aufgabe der Vergabestellen sah man in erster Linie die Vergabe und Organisation der anstehenden Bauprojekte; die Bekämpfung von Submissionsabsprachen wurde nicht als originäre Aufgabe der Vergabestellen wahrgenommen.

520

Die Vergabestellen hatten denn auch ein grosses Interesse daran, die vorgesehenen Projekte termingerecht zu vergeben. Möglicherweise trug auch dies dazu bei, dass man bei Verfahrensabbrüchen oder gar weitergehenden Massnahmen eher zurückhaltend war. Ferner hat wohl auch die Politik ihren Teil dazu beigetragen, dass man Submissionsabsprachen nicht beherzter bekämpfte, herrschte doch lange Zeit – teilweise auch noch heute – die Meinung vor, dass einheimische Unternehmen in den Regionen vor auswärtigen Firmen geschützt werden müssten. Die sogenannte «Heimatschutzklausel bzw. 4%-Regel»<sup>639</sup> wurde Ende der 1970er bzw. Anfang der 1980er Jahre aufgehoben. Mit der Aufhebung der Regel und der Einführung der neuen Submissionsgesetzgebung im Kanton Graubünden trat die Bedeutung des Preises bei der Prüfung der Angebote stark in den Vordergrund. Der Preiskampf nahm folglich stark zu, was die Preisabsprachen unter den Bauunternehmern möglicherweise begünstigte. Es ist davon auszugehen, dass das Betreiben von «Heimatschutz» auch heute noch in weiten Kreisen als legitim betrachtet bzw. zumindest nicht abgelehnt wird, die Unternehmer möglicherweise sogar als (zu schützende) Opfer der neuen Gesetzgebung betrachtet wurden und dies nicht dazu beitrug, dass man Submissionsabsprachen entschieden und systematisch bekämpfte.

521 Abschliessend erachtet es die PUK als wahrscheinlich, dass einzelne Kantonsangestellte Dienstpflichten verletzen, indem sie von den Kartellen bzw. unrechtmässigen Preisabsprachen wussten oder konkrete Indizien in nicht nachvollziehbarer Weise ignorierten und – abgesehen von vereinzelt Verfahrenabbrüchen und Gesprächen, welche aber nicht zielführend waren – keine weiteren Abklärungen oder Massnahmen zur Bekämpfung solcher Praktiken anstiessen und weiterverfolgten. Dies gilt im Besonderen für das

---

<sup>639</sup> Der ehemaligen Mitarbeiters TBA Bezirk 7 in Thusis, führte anlässlich seiner Befragung vor der PUK aus, dass in den 1970er Jahren die Anwendung der sog. 4%-Klausel üblich gewesen sei. Man habe diese 4%-Klausel auch «Heimatschutzklausel» genannt. Mit der Anwendung dieser Klausel sei es im Rahmen von 4% möglich gewesen, auszuwählen, wem eine Arbeit vergeben wird. Der Sinn dahinter sei der Schutz der einheimischen Unternehmen vor den Firmen aus dem Unterland gewesen, die nach Graubünden gedrängt seien. Protokoll Befragung des ehemaligen Mitarbeiters TBA Bezirk 7 in Thusis vom 14.02.2020, Frage 21, act. 28.1.2.2. Im Rahmen des rechtlichen Gehörs ergänzte der ehemalige Mitarbeiter TBA Bezirk 7 in Thusis, die «Heimatschutzklausel» sei dem Zeitgeist der 70er und 80er Jahre angepasst gewesen. Der Schutz des einheimischen Gewerbes habe letztlich auch der Erhaltung von Arbeitsplätzen gedient. Mit Sicherheit könne man davon ausgehen, dass diese Anordnungen legitim gewesen seien, vgl. Stellungnahme von ehemaligem Mitarbeiter TBA Bezirk 7 in Thusis vom 07.04.2021, act. 33.2.14. Vgl. dazu auch Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 24, act. 28.1.12.1 und Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA vom 14.11.2018, Zeilen 653 ff., act 12.1.2.7

Belagswesen, nach Ansicht der PUK aber auch bezüglich der Submissionsabsprachen im Unterengadin. Zumindest von denjenigen Kantonsangestellten, welche früher in Bauunternehmen tätig waren und über das Kartell in Kenntnis waren, wäre aufgrund ihrer Dienstpflichten ein entschiedeneres und beharrlicheres Einschreiten geboten gewesen. Sie machten denn auch weitgehend geltend, dass sie mit ihren Vorgesetzten und anderen Mitarbeitenden darüber gesprochen hätten, was von diesen allerdings bestritten wurde. Darüber hinaus ist in Erwägung zu ziehen, dass diese Mitarbeitenden aufgrund ihrer früheren Arbeitsverhältnisse in einem Loyalitätskonflikt standen und die Wahrung der Dienstpflichten gegenüber dem Kanton möglicherweise eine Verletzung von Geheimhaltungs- oder Treuepflichten gegenüber den früheren Arbeitgebern mit sich gebracht hätte. Nicht nur bezüglich der ehemaligen Mitarbeitenden von am Kartell beteiligten Unternehmen, sondern ganz grundsätzlich ist zudem darauf hinzuweisen, dass den Kantonsangestellten im Untersuchungszeitraum nicht das heutige Wissen zur Verfügung stand und ihnen somit nicht der gleiche Sorgfaltsmassstab angerechnet werden darf, welcher von der Regierung und von den Angestellten im Submissionswesen heute erwartet werden kann.<sup>640</sup>

## II. Vortritt A.Q. im Jahr 2009

Die Reportage im digitalen Magazin «Republik» berichtete nebst dem Polizeieinsatz, der bereits im ersten Teilbericht der PUK abgehandelt wurde, auch über die Submissionsabsprachen der Bauunternehmen im Unterengadin. Dabei erhob die «Republik» gestützt auf die Aussagen von A.Q. schwere Vorwürfe gegenüber mehreren Personen aus der öffentlichen Verwaltung und Politikern im Kanton Graubünden.<sup>641</sup> Vom TBA Graubünden gerieten dabei der damalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung, der pensionierte Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA und der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol in den Fokus, weil diese Personen an einer Besprechung mit A.Q. am 1. Oktober 2009 in Chur anwesend gewesen sein sollen, anlässlich welcher A.Q. über Submissionsabsprachen im Unterengadin berichtet hatte. Sowohl die Medien als auch A.Q. stellten dieses Ereignis

522

---

<sup>640</sup> Vgl. C.XI; vgl. zum Sorgfaltsmassstab im Untersuchungszeitraum auch die Stellungnahme von Submissionsjurist BVFD vom 14.04.2021, act. 33.2.32.1

<sup>641</sup> Durband Gion Matthias, Conzett Anja, Hauptmeier Ariel, Das Kartell, Teil 3: Die Politik, in: Republik vom 26.04.2018, act. 9.4.1.3. Die «Republik» hatte dem TBA im Hinblick auf die Berichterstattung eine lange Liste mit Fragen geschickt und um deren Beantwortung gebeten. Die Antwort des TBA kommentierte die «Republik» wie folgt: «Die Antworten sind grotesk. Sie sind im besten Fall arrogant. Im schlimmsten Fall eine Bankrotterklärung. Sie zeugen in keinster Weise von dem Willen, auch nur die geringste Frage ab- oder aufzuklären. Sie riechen nach Bürokratie, nach Vertuschung.»

als Schlüsselmoment dar, weil das TBA spätestens ab diesem Zeitpunkt über Submissionsabreden informiert gewesen sei.

523 Die PUK befragte zur Aufklärung des Sachverhalts rund um den Vortritt von A.Q. alle Personen, die an jenem Treffen im Herbst 2009 anwesend waren, persönlich oder schriftlich.<sup>642</sup> Darüber hinaus wurden weitere als relevant eingestufte Personen befragt, die im Kontext dieses Vortritts involviert wurden oder aufgrund ihrer Funktion allenfalls hätten involviert werden müssen.

## **1. Hergang bis zur Besprechung beim TBA in Chur**

524 Im Vorfeld der Besprechung vom 1. Oktober 2009 beim TBA in Chur wandte sich A.Q. gemäss übereinstimmenden Aussagen der betroffenen Personen bereits zu einem früheren Zeitpunkt im gleichen Jahr an das TBA Bezirk 4 Scuol. Allerdings gehen die Aussagen der involvierten Personen zu den Umständen dieses Kontakts auseinander.

525 Anlässlich seiner Befragung in der AU erklärte A.Q., dass es am 30. März 2009 zu einem Treffen zwischen ihm und dem Chef des TBA Bezirk 4 Scuol beim Bezirkstiefbauamt in Scuol gekommen sei. An diesem Gespräch habe A.Q. nur angekündigt, dass er Unterlagen zeigen wolle, welche Submissionsabreden im Unterengadin beweisen würden. Man habe einen Termin auf den 1. Oktober 2009 beim TBA in Chur vereinbart. Erst anlässlich dieses Gesprächs wollte A.Q. dann die erwähnten Unterlagen zeigen.<sup>643</sup> Zu seinem Vortritt beim TBA im Jahr 2009 sei es auch gekommen, nachdem A.Q. die Unterlagen dem ehemaligen Verwaltungsratspräsidenten der L.Q. SA gezeigt habe und dieser ihm geraten habe, damit zum TBA zu gehen.<sup>644</sup>

526 Der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol schilderte anlässlich seiner Befragung in der AU, dass A.Q. ihn am 30. März 2009 angerufen habe und das erste Mal auf Preisabsprachen hingewiesen habe. A.Q. habe gesagt, dass er Beweise dafür habe und um ein Treffen gebeten. Der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol habe sich mit einem Treffen einverstanden erklärt, aber den pensionierten Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA als Fachvorgesetzten

---

<sup>642</sup> Persönlich befragt wurden A.Q., der Chef des TBA Graubünden und der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol. Der pensionierte Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA wurde schriftlich befragt, lehnte seine Mitwirkung aber mit Verweis auf seine Aussagen ab, welche er im Rahmen der Administrativuntersuchung (Untersuchungsauftrag 2) gemacht hatte, act. 9.2.31.2

<sup>643</sup> Protokoll Befragung AU A.Q. vom 24.09.2018, Zeilen 147 ff., act. 12.1.2.2

<sup>644</sup> Protokoll Befragung A.Q. vom 09.10.2018, S. 2, act. 9.1.10.2

beziehen wollen. A.Q. sei damit einverstanden gewesen. Anlässlich eines Baustellenbesuchs am 22. April 2009 sei es dann zum Treffen zwischen dem pensionierten Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA, A.Q. und ihm gekommen. A.Q. habe auch tatsächlich Unterlagen dabei gehabt, allerdings keine Kopien abgegeben. A.Q. habe geschildert, dass systematisch Absprachen stattfinden würden und habe dazu eine Liste gezeigt, aus welcher anhand von Kreuzchen ersichtlich gewesen sei, wer welchen Auftrag erhalten habe. A.Q. habe auch angegeben, dass man sich ihm gegenüber, als er noch Teil des Kartells gewesen sei, nicht fair verhalten habe, weil er auch bei ihm zugeteilten Aufträgen übergegangen worden sei. Das habe er A.Q. so auch geglaubt. Weiter führte der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol aus: *«Ich sagte ihm aber, wir können das nicht beurteilen. Ich sagte, wenn das stimmt, müssen wir damit nach Chur.»*<sup>645</sup> In seiner Stellungnahme vom 12. April 2021 stellte der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol klar, dass das Treffen *«nicht irgendwo auf einer Baustelle, sondern im Büro des Tiefbauamts GR, Bezirk 4 in Plattas, Scuol»* stattgefunden habe. Die von A.Q. geschilderten Ereignisse im Zusammenhang mit den Absprachen hätten ihn damals beeindruckt. Weiter führte er aus, er habe an der Besprechung gesagt, dass die Prüfung und Einschätzung der Relevanz der Unterlagen und die Beurteilung der Vorwürfe seine Kompetenzen übersteigen würden. Er habe deshalb angeboten, einen Termin mit der vorgesetzten Stelle im TBA Chur zu vereinbaren, was er auch getan habe. A.Q. sei im TBA in Scuol sehr ernst genommen, angehört und zur nächst höheren Instanz geführt worden.<sup>646</sup>

Der pensionierte Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA erklärte anlässlich seiner Befragung in der AU, dass ihn A.Q. das erste Mal wohl im April 2009 auf einer Baustelle gefragt habe, ob er mal nach Chur kommen könne und erzählen dürfe, *«was da so liefe»*.<sup>647</sup> Der pensionierte Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA sei mit diesem Anliegen dann an den damaligen Chef der Abteilung Strassenerhaltung gelangt, welcher wiederum das Departement informiert habe. Weiter führte er aus: *«So viel ich weiss, sagte das Departement, was wir tun sollten. Das Departement sagte, wir sollten ihm empfangen.»* Auf Nachfrage wer genau das gesagt habe, gab er an: *«Diese Departementsjuristen, ich weiss nicht mehr, ob [REDACTED] oder Herr [REDACTED]»*<sup>648</sup> Der damalige Chef der Abteilung

527

---

<sup>645</sup> Protokoll Befragung AU Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 13.11.2018, Zeilen 222 ff., act. 12.1.2.5

<sup>646</sup> Stellungnahme Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.04.2021, S. 2, act. 33.2.20

<sup>647</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA vom 14.11.2018, Zeilen 204 ff., act. 12.1.2.7

<sup>648</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA vom 14.11.2018, Zeilen 222 ff., act. 12.1.2.7

Strassenerhaltung habe anschliessend auf den 1. Oktober 2009 zu einem Gespräch im TBA in Chur eingeladen.<sup>649</sup>

528 Aus dem MS Outlook Kalender des Chefs des TBA Bezirk 4 Scuol ist ersichtlich, dass es am 30. März 2009 zu einem Kontakt zwischen ihm und A.Q. gekommen ist. Für Montag, 30. März 2009, 14:30 Uhr, findet sich ein Eintrag mit folgendem Wortlaut: [REDACTED] (bei nächstem Besuch), Preisabsprachen Unternehmer!, Scuol». <sup>650</sup>

529 Ob es sich bei diesem Termin vom 30. März 2009 um ein Telefonat, wie es der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol behauptet, oder um ein persönliches Treffen beim TBA in Scuol, wie es A.Q. ausführt, handelt, kann nicht abschliessend beurteilt werden. Angesichts der Aussagen ist aber davon auszugehen, dass an jenem Tag ein Kontakt zwischen den beiden stattgefunden hat und die Preisabsprachen von Unternehmern im Unterengadin Thema gewesen ist. Gemäss übereinstimmenden Aussagen sei der pensionierte Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA bei diesem Kontakt, unabhängig in welcher Form er stattgefunden hat, nicht dabei gewesen. Der Eintrag des Chefs des TBA Bezirk 4 Scuol deutet aber darauf hin, dass er in irgendeiner Form vorhatte, den pensionierten Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA miteinzubeziehen. Aufgrund der übereinstimmenden Aussagen des Chefs des TBA Bezirk 4 Scuol und A.Q. kann davon ausgegangen werden, dass seitens A.Q. noch keine Unterlagen gezeigt oder abgegeben wurden.

530 Der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol und der pensionierte Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA sagten aber übereinstimmend aus, dass es im April 2009 in Scuol zu einem Treffen mit A.Q. gekommen sei. Auch wenn A.Q. nichts zu einem Treffen im April 2009 ausgesagt hat, legt der Eintrag im MS Outlook Kalender des Chefs des TBA Bezirk 4 Scuol nahe, dass dieses Treffen tatsächlich stattgefunden hat. Der Eintrag vom 22. April 2004 lautet wie folgt: «Bespr [REDACTED] A.Q. (Q. auf Abruf -> Tel. [REDACTED])<sup>651</sup> Widersprüchlich bleiben die Aussagen des Chefs des TBA Bezirk 4 Scuol, wonach dieser ein Treffen in Chur vorgeschlagen habe, und der pensionierte Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA, der angab, dass der Wunsch dazu von A.Q. geäussert worden sei. Auf wessen Initiative das folgende Treffen beim TBA in Chur organisiert wurde, ist allerdings nach Ansicht der PUK nicht weiter relevant.

---

<sup>649</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA vom 14.11.2018, Zeilen 221 ff., act. 12.1.2.7

<sup>650</sup> MS Outlook Kalender des Chefs TBA Bezirk 4 Scuol, act. 12.1.3.4.4

<sup>651</sup> MS Outlook Kalender des Chefs TBA Bezirk 4 Scuol, act. 12.1.3.4.4

## 2. Treffen in Chur

### 2.1. Aussagen von A.Q. vor der PUK und in der AU

Anlässlich seiner Befragung in der AU führte A.Q. aus, dass es am 1. Oktober 2009 zu einem Treffen im TBA in Chur gekommen sei. Beim Gespräch seien der damalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung, der pensionierte Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol und er selbst anwesend gewesen. Er habe den Anwesenden alles über die Funktionsweise des Kartells erzählt und an gewissen Beispielen aufgezeigt. Er habe die mitgebrachten Unterlagen dem TBA überreicht und man habe zusammen die Unterlagen angeschaut. Der damalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung habe gefragt, ob er die Dokumente haben könne. Dann sei eine Sekretärin gekommen und habe eine Kopie der Unterlagen erstellt, welche der damalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung bekommen habe. Das Gespräch sei nicht protokolliert worden und er habe auch keine Bestätigung erhalten, dass die Dokumente übergeben worden seien.<sup>652</sup> Es seien ca. 80 Blätter gewesen, die er dem TBA zum Kopieren abgegeben habe.<sup>653</sup> 531

Gegenüber der PUK führte A.Q. aus, dass er nach dem Gespräch vom TBA zwei Wochen lang nichts mehr gehört habe. Dann habe ihm der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol telefonisch mitgeteilt, dass die von ihm zur Kopie abgegebenen Akten zu alt seien. A.Q. habe ihm widersprochen, weil er bewusst keine Akten zum Gespräch mitgenommen habe, welche älter als fünf Jahre gewesen seien.<sup>654</sup> Die jüngsten Unterlagen, die er beim TBA eingereicht habe, seien aus dem Jahr 2006 gewesen. Er habe ohnehin keine neueren Unterlagen ab dem Jahr 2007 liefern können, weil er zu dieser Zeit nicht mehr Teil des Kartells gewesen sei.<sup>655</sup> 532

### 2.2. Aussagen von A.Q. in den Medien

Die «Südostschweiz» berichtete, dass sich A.Q. im Herbst 2009 mit Vertretern des TBA getroffen und ihnen dargelegt habe, wie Bauunternehmer im Unterengadin systematisch Preise absprechen und Aufträge untereinander verteilen mit Preisauflagen von bis zu einem Viertel. Weiter habe A.Q. erzählt, dass er dem TBA auch einschlägige Unterlagen gezeigt und ausgehändigt habe wie z.B. handgeschriebene Tabellen mit Bauaufträgen 533

---

<sup>652</sup> Protokoll Befragung AU A.Q. vom 24.09.2018, Zeilen 180 ff., 206 ff., act. 12.1.2.2

<sup>653</sup> Protokoll Befragung AU A.Q. vom 24.09.2018, Zeilen 228 ff., act. 12.1.2.2

<sup>654</sup> Protokoll Befragung AU A.Q. vom 24.09.2018, Zeilen 250 ff., act. 12.1.2.2

<sup>655</sup> Protokoll Befragung A.Q. vom 08.05.2020, S. 3, act. 14.1.1.74.2

samt Verteilung dieser an die beteiligten Unternehmen. Das TBA habe gegenüber der «Südostschweiz» das Treffen bestätigt, allerdings stelle es sich auf den Standpunkt, dass keine Unterlagen ausgehändigt, sondern nur gezeigt worden seien. In Absprache mit dem Departement sei das TBA dann zum Schluss gelangt, dass die Anschuldigungen zu schwach dokumentiert seien.<sup>656</sup>

534 Der dritte Teil der Reportage in der «Republik» befasste sich ebenfalls mit dem Vortritt von A.Q. beim TBA. Gestützt auf die Aussagen von A.Q. schilderte die «Republik» den Sachverhalt wie folgt:

535 A.Q. habe sich beim TBA einen Termin geben lassen und sei mit 80 Seiten akribisch geordneten Notizen, Faksimiles und Akten zum Kartell beim TBA am frühen Nachmittag erschienen. Dort sei er in ein Sitzungszimmer im ersten Stock geführt worden, wo der damalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung, der pensionierte Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA und der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol ihn empfangen hätten. Sie hätten gesagt, dass sie froh seien, dass er sich dazu entschlossen habe, sich an das TBA zu wenden. Während ungefähr zwei Stunden habe er den Anwesenden alles erzählt zur Verteilung der Aufträge, zu den Netzwerken bis in die Behörde und Banken und zu den handschriftlichen Listen für die Verteilung der Aufträge. Die mitgebrachten Unterlagen habe A.Q. dem damaligen Chef der Abteilung Strassenerhaltung übergeben. Dieser habe die Unterlagen einer Sekretärin gegeben, welche diese kopiert habe. Der damalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung habe nach den Ausführungen von A.Q. empört gewirkt. Er habe gesagt: «*Das kann doch nicht sein!*» Dann habe er A.Q. versichert, dass nun durchgegriffen werde. Er beglückwünschte A.Q. für dessen Mut mit den Worten: «*Ich muss schon sagen, Chapeau!*» Bei der Verabschiedung habe ihm der damalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung gesagt, dass er sich bei ihm melden werde. Nach dem Treffen beim TBA seien Wochen ohne einen Anruf verstrichen. A.Q. habe irgendwann dann selbst beim TBA angerufen, sei aber vertröstet worden. Erst zwei Wochen später habe er einen Anruf des Chefs des TBA Bezirk 4 Scuol erhalten. Dieser habe A.Q. gefragt, ob er aktuellere Fälle habe, da seine Dokumente schon drei Jahre alt seien. A.Q. habe geantwortet, dass er seit drei Jahren nicht mehr Teil des Kartells sei. Der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol sei dabei geblieben, dass neuere Unterlagen gebraucht würden, um an den Regierungsrat zu gelangen.<sup>657</sup>

---

<sup>656</sup> Den ersten Kartellhinweis gabs bereits 2009, in: Südostschweiz vom 14.05.2014, act. 9.4.2.6

<sup>657</sup> Durband Gion Matthias, Conzett Anja, Hauptmeier Ariel, Das Kartell, Teil 3: Die Politik, in: Republik vom 26.04.2018, act. 9.4.1.3

Anders als die «Republik», welche in ihrer Reportage keine Zweifel an der Glaubwürdigkeit der Aussagen von A.Q. anbrachte, äusserte sich ein Artikel in der «Weltwoche» vom 30. Mai 2018 deutlich kritischer zur Person von A.Q. Die Weltwoche berichtete gestützt auf Aussagen verschiedener Personen, die mit A.Q. geschäftlich Kontakt hatten, dass A.Q. seine Lieferanten, Kunden und Arbeiter jahrelang um ihre Einkünfte aber auch den Kanton, den Bund und die Sozialversicherung um die ihnen zustehenden Beträge gebracht habe, weil er sich selbst in eine finanziell schwierige Situation gebracht habe. Auch habe sein Verhalten zu Spannungen zwischen ihm und seinen Geschwistern geführt. Vor allem sei es zu finanziellen Problemen und zu seinem schädigenden Verhalten gegenüber Dritten bereits vor der Meldung an die WEKO im Jahr 2012 gekommen. Es treffe zwar zu, dass A.Q. entscheidend zur Aufdeckung der Preisabsprachen im Baugewerbe beigetragen habe, aber das von den meisten Medien gezeichnete Bild über A.Q. als Opfer und Held sei nicht zutreffend.<sup>658</sup>

### 2.3 Unterlagen

A.Q. übergab der PUK am 30. April 2020 folgende Unterlagen und erklärte, dass es sich um die identischen Akten handle, welche er auch dem TBA im Herbst 2009 abgegeben habe.<sup>659</sup> Die PUK ging mit A.Q. die einzelnen Unterlagen durch und liess sich deren Inhalt von A.Q. erklären<sup>660</sup>:

- Sechs Sitzungseinladungen (per Fax): Es handelt sich um Einladungen an Bauunternehmen aus den Jahren 1996 bis 2006 zu Sitzungen zu den Themen «Standortbestimmung», «Submissionen», «Lagebeurteilung und Aussichten». Alle Einladungen sind von Bauunternehmer A. unterzeichnet. Vier Einladungen tragen den Briefkopf der Firma A und zwei des GBV Sektion Engiadina Bassa/Val Müstair. Gemäss A.Q. seien diese Einladungen für die Verteilung der Aufträge an die Bauunternehmen versandt worden.<sup>661</sup>

---

<sup>658</sup> Gut Philipp, Die Legende vom heiligen Adam; in: Weltwoche vom 30.05.2018, act. 9.4.3.1

<sup>659</sup> Schreiben A.Q. betreffend Unterlagen Vortritt TBA, act. 14.11.1.1

<sup>660</sup> Protokoll Befragung A.Q. vom 08.05.2020, S. 1 ff., act. 14.1.1.74.2

<sup>661</sup> Sitzungseinladungen aus den Jahren 1996 bis 2006, act. 14.11.1.2

**FAX**

An: [redacted]  
z. Hd. [redacted]

Datum: 26/05/06  
Fax: [redacted]  
Anzahl der Seiten: 1  
Unser Sachbearbeiter: [redacted]

BETRIFFT: Einladung zu einer Sitzung

zur Kenntnisnahme per fax cognaten  
 zu Ihren Akten ans Fax aus  
 zur Unterschrift / Visum per Swiftserver / Visum

zur Offenstellung per fax offers  
 zur Brieflegung per Kopier  
 gemäß Telefon tonar telefon

bitte anrufen telextrar per plischen

Werte Kollegen

Auf vielseitigen Wunsch laden ich Euch zu einer so. Sitzung ein:  
Ort: [redacted]  
Zeit: 1. Montag, 29. Mai 2006, 16:00 Uhr  
Thema: Standortbestimmung Submissionen

[redacted]

Abbildung 1: Sitzungseinladung vom 26.05.2006

- Sieben handschriftliche Tabellen zu Auftragsverteilungen: Die aktuellste Tabelle stammt aus dem Jahr 2006. Auf den Tabellen sind jeweils verschiedene Bauaufträge des TBA zu sehen, angegeben mit der dazugehörigen Bausumme. Weiter sind jeweils mehrere Bauunternehmen aufgeführt. Für die jeweiligen Bauaufträge wurden meistens mehrere Kreuzchen bei den Bauunternehmen eingetragen, wobei jeweils ein Kreuzchen umkreist ist. A.Q. führte aus, dass die Listen jeweils von den beiden Berechnungsleitern der Vorversammlungen, erstellt worden seien. Anfangs Jahr seien diese leer gewesen und seien dann nach und nach gefüllt worden, wenn die Projekte jeweils zugewiesen worden waren. Alle Bauunternehmen hätten alle verfügbaren Informationen zu den jeweiligen Projekten gesammelt, damit eine Verteilung habe vorgenommen werden können. Die Kreuzchen hätten das Interesse von Bauunternehmen am jeweiligen Auftrag bekundet. Das Umkreisen des Kreuzchens habe bedeutet, dass der Auftrag an das entsprechende Bauun-

ternehmen zu vergeben sei.<sup>662</sup> Der Berechnungsleiter des GBV ergänzte im Rahmen des rechtlichen Gehörs am 6. April 2021 gegenüber der PUK, das Protokoll anlässlich der Vorversammlungen im Auftrag des GBV und nicht etwa freiwillig verfasst zu haben. Er sei der Berechnungsleiter des GBV gewesen.<sup>663</sup>

BAUOBJEKTE		BAUSUMME	FIT		REGIONS		UNTERNEHMEN	
IBA	2006							
Nairs loi 6	500	200	250					
Nairs-Scuol	500	X	X					X
Nairs Joda Blaua	300	X	X					
Ramisch imierants	800					X	X	
Tarasperfer (?)	350	X		X		X	X	
Sarnhauerfer (?)	600	X	X			X	X	
REGIE OFEN	70	X						X
u. FLUELA	70	X						X
u. ENGADIN	70	X	X	X				X
u. SAMUAU	70							X
KORDON PINADI	100	X		X				X
"	100	X	X	X				X
"	100	X		X				X
u. OFELIPASS	100	X						X
u. BAH/STRADA	100		X	X				X
u. GARSIMULAVIA	100	X						X
DORGLASS TRAVERSINA	100	X	X					X

Abbildung 2: Verteillisten der Berechnungsleiter

<sup>662</sup> Verteillisten der Berechnungsleiter, act. 14.11.1.3

<sup>663</sup> Aktennotiz betr. Stellungnahme Berechnungsleiter des GBV vom 06.04.2021, act. 33.2.13



- Fünf «Buchhaltungslisten» des Berechnungsleiters 2 des GBV: Diese Listen sind vom Aufbau ebenfalls fast identisch mit den oben genannten Listen. Allerdings ist pro Auftrag jeweils nur ein umkreistes Kreuzchen zu sehen. A.Q. erklärte, dass es sich um eine Liste des Berechnungsleiters handle, welche aufzeige, welcher Bauunternehmer, was erhalten habe.<sup>665</sup>

OBJEKT	JAHRE	SUMME ANFORDER.	SUMME EFFEKT.	PROZ.										
FIRNENGRÖSSE	%	KFR	KFR.	F	16	24	15	F	5	6	6	6	2	6
<u>Tiefbau</u>														
<u>Kant. Tiefbauamt</u>														
Val Thomas Scuol	99		469					✗						
Scuol - Sent	"	300	133							✗				
Graisun - Guarda	"	400	395	✗										
Ramaschi - Seraplanà 1	"	100	124						✗					
" " 2	"	100	136					✗						
Vinadi - Samnaun	"	50	42											✗
Tarasp [Florins]	"	450									✗			
Samm. Str. Lehn-Brücke	"	120						✗						
" " Regiearb.	"	60						✗						
Eng. Str. Ardez-Han-Scuol	"	400								✗				
Dfeng. Str. Grip d. Noms	"	150						✗						
" " Stützen-Dia-Spin	"	200						✗						
Strada: Rekultivierg.	"	1200												
Kordon Mazun-Sassela	"	100												✗
Flüelastr. Regie	"	60												✗
Eng. Str. Regie	"	60												✗

Abbildung 4: Buchhaltungsliste aus dem Jahr 1997

<sup>665</sup> «Buchhaltungslisten» des Berechnungsleiters, act. 14.11.1.5

- Sechs leere Verteillisten aus dem Jahr 1998, auf welchen die verschiedenen Bauunternehmen und zahlreiche Bauobjekte aufgeführt sind und die ähnlich aufgebaut sind wie die Verteillisten der Berechnungsleiter für die Vorversammlungen.<sup>666</sup>

OBJEKT 1998	ZAHLE	SUMME ANFORDER.	SUMME ERFÜLLT	[REDACTED]											
FIRMGROSSE %	KFR	KFR	F	16	24	15	7	5	6	6	6	2	6		
<u>Tiefbau: TBA</u>															
Flan - Scuel	98	500													
Scuel - Sent		200													
Susch - Lavin: las 1		200													
" " las 2		100													
Samnaun - Isret:															
" Samnaun Mühlebauwerk		100													
Samnaun: Str. Korrak		200													
Hanstr. Corniglia Brücke															
Sam. Str.															
Galerie Alpella															
Regie: Fluela		70													
Eng. Str.		70													
Ofenpass		70													
Samnaun Str.		70													
Ofenpass: Gip d. Noms															
Eng. Str. Naifs las 1															
" " las 2															
" Ardezerstutz															

Abbildung 5: Leere Verteillisten aus dem Jahr 1998

<sup>666</sup> Liste mit Bauprojekten 1998, act. 14.11.1.6

- Eine Verteilliste aus dem Jahr 1995 und 1996, die ähnlich aufgebaut ist wie die Verteillisten der Berechnungsleiter für die Vorversammlungen.<sup>667</sup>

OBJEKT TIEFBAU	JAHR	SÄHIG APPROX.	SUMME EFFEKT.	[REDACTED]												
				KFR.	KFR.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
FIRMEGRÖSSE IN %																
TSCHLIU -CHAFLUR LOS 1	95	200	162													
TSCHLIU -CHAFLUR LOS 2	95	300	260													
PLAN CHANVERS -CRAP 2.ET.	95	300	232													
SCHADATSCH-CHANVERS LOS 2	95	250	259													
HARTINA - ARA	95	250	330													
NAIRS A	95	250	308													
NAIRS B	95	400	440													
GÜTERWEG NR.18 SAMN.	95	200	333													
VAL GRONDA HARTINA	95	50														
FERUHEIZUNG ZERLER	95	50														
NV PRADELLA																
PATTIS HARTINA	95	32														
FLÜELA PÜSCHEL	95	400	1147													
ERSCHLIESSUNG DORTA	95	80														
DEPONIE TARASP	95	40														
DEPONIE JAZHU SAMN.	96	250	728													
BRHL INNERORTS Frei	96	100	1490													
SPÖLBRÜCKE ZERNER	96	350	179													
WALDWEG TSCHLIU	96	200														
WALDWEG RAMOSCH	96	200														
VAL PLIUF SOT TSCHLIU	96	1300	1370													
FRAN GÜTERWEG NR. 4 (NO)	96	250	254													
FRAN GÜTERWEG NR. 15 (AB)	96	150	68													
FRAN GÜTERWEG NR. 32 (NO)	96	150	114													
KIESGRUBE TAJNA	96	-														
LV SALANTINAS SAMN.	96	300														
PIT ZEITWERKVERTR. 2E	96	150	375													
PIT ZEITWERKVERTR. 3C	96	150	385													
PIT ZEITWERKVERTR. FIG	96	150	378													
UMF. STRADA LOS 1 STR.	96	400	352													
UMF. STRADA LOS 2 BRÜ.	96	1500	930													
STÜBTMÄRZ SPISER MÜ.	96	150	182													

Abbildung 6: Verteilliste aus den Jahren 1995/1996

<sup>667</sup> Verteilliste mit Bauprojekten 1995 und 1996, act. 14.11.1.7

- Auswertungsliste: Es handelt sich um eine Liste aus dem Jahr 1996. Gemäss A.Q. ist darauf ersichtlich, welche Bauunternehmen wie viele Anteile an den zu vergebenden Projekten erhalten hätten. Auf dieser Liste sei zu sehen, dass A.Q. zu viel erhalten habe und bei der nächsten Verteilung deshalb zurückstehen müsse.<sup>668</sup>

*Zusammenstellung  
Auswertung vom 26.04.96*

Firmen	Hochbau		Tiefbau		Total		%	Fr.
	KFr.	%	KFr.	%	KFr.	%		
	606	1.09	800	13.71	1406	11.83	+ 6.83	+ 574
	484	8.06	1309	22.26	1793	15.09	+ 0.91	+ 108
	1556	25.9	1622	28.18	2978	25.06	+ 1.06	+ 186
	1332	22.2	425	7.25	1757	14.73	+ 0.22	+ 26
	26	0.43	586	9.96	612	5.15	+ 1.85	+ 213
	22	0.37	352	5.73	374	3.14	+ 1.86	+ 221
	279	4.65	511	8.59	690	4.12	+ 1.38	+ 223
	730	12.16	113	1.92	843	7.09	+ 1.09	+ 129
	-	-	661	11.24	661	5.56	+ 0.32	+ 52
	969	16.14	-	-	969	8.15	+ 2.15	+ 255
<b>96</b>	<b>6004</b>		<b>5879</b>		<b>11'883</b>			

PS: 2% nicht berücksichtigt!

Abbildung 7: Auswertungsliste aus dem Jahr 1996

<sup>668</sup> Auswertungsliste 1996, act. 14.11.1.8

- Sieben Einladungen des GBV zu Vorversammlungen: A.Q. bestätigte gegenüber der PUK, dass es sich bei diesen Unterlagen um Einladungen zu den Vorversammlungen handle. Dazu sei man eingeladen worden, nachdem man eine Offerte für das betreffende Projekt erstellt, aber bevor man sie eingereicht habe. Die Einladungen enthielten Informationen zum Bauobjekt sowie Datum, Ort und Name des Leiters (Berechnungsleiter) der Vorversammlungen. Zudem wurden alle Bewerber für das jeweilige Projekt aufgelistet. Sechs der sieben Einladungen stammen aus dem Jahr 2006, eine aus dem Jahr 2002.<sup>669</sup>

Sender:  
 Graubündnerischer Baumeisterverband  
 Comercialstrasse 20  
 7002 Chur  
 Tel 081 257 08 08  
 Fax 081 257 08 09



**EINLADUNG ZUR VORVERSAMMLUNG Angebot 2006-0023f**

Objekt: Samnaunerstrasse, Vinadi - Spisserröhle, Requies 4  
 Ort: Tschlin  
 Eingabe: 27.02.06  
 Arbeit: Baumeister  
 Bauherr: TSA SR, Bezirk 4, Scuol  
 Bauleitung: dito

In obgenannter Submission laden wir Sie zur Vorbesprechung ein.

Ort:   
 Datum: Freitag, 24.02.06, 14.00 Uhr  
 Leiter: 

BEWERBER/ORT:

TELEFON/SEK.

SACHBEARBEITER

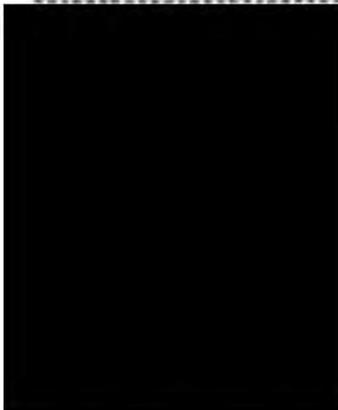


Abbildung 8: Einladung Vorversammlung vom 24.02.06

<sup>669</sup> Einladungen zu den Vorversammlungen, act. 14.11.1.9.1 - 14.11.1.9.7

- Rechnung des GBV Sektion Engiadina Bassa/Val Müstair für den Kostenbeitrag Submissionsteilnahme: Es handelt sich um eine Rechnung vom 2. September 2004 über CHF 800 an die Firma von A.Q., die L.Q. SA. Dieser erklärte, dass von ihm als Nicht-Mitglied des GBV pauschale Kosten für die Teilnahme an den Vorversammlungen verlangt worden seien. A.Q. habe diese Rechnungen aber nie bezahlt.<sup>670</sup>
- Weitere Unterlagen zu konkreten Bauaufträgen: A.Q. reichte Unterlagen zu bestimmten Bauaufträgen und Vergaben ein. Darunter befinden sich auch zwei Anmeldeformulare des GBV (eines davon von A.Q. ausgefüllt und ein leeres Exemplar) mit dem Titel «Anmeldeformular für die Teilnahme an Submissionen». Dort mussten Angaben zum Bauobjekt sowie Informationen zur eigenen Offerte eingetragen werden. Ausserdem musste die Frage «Submittentenversammlung erwünscht: ja/nein» beantwortet werden.<sup>671</sup>

538 Die oben aufgeführten Unterlagen bestehen aus insgesamt 83 Seiten.

#### **2.4. Aussagen des Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung**

539 Der Chef des TBA Graubünden bestätigte anlässlich seiner Befragung in der AU, dass am 1. Oktober 2009 ein Treffen mit A.Q. stattgefunden habe.<sup>672</sup> Auf die Frage nach dem Inhalt der Besprechung antwortete er, dass A.Q. über Absprachen im Bauhauptgewerbe im Unterengadin gesprochen habe und von Versammlungen berichtet habe, an welchen die Aufträge verteilt worden seien.<sup>673</sup> A.Q. habe sich vor allem auf den Zeitraum 1997 bezogen, aber auch gesagt, dass es im Jahr 2009 immer noch so sei. Die Aussagen von A.Q. habe man entgegengenommen und ihm eine gewisse Courage attestiert.<sup>674</sup> Zudem

---

<sup>670</sup> Rechnung des GBV «Kostenbeitrag für Submissionsteilnahme» vom 02.09.2004, act. 14.11.1.10

<sup>671</sup> act. 14.11.1.11 bis 14.11.1.18.2

<sup>672</sup> Protokoll Befragung AU Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 13.11.2018, Zeilen 172 ff., act. 12.1.2.3

<sup>673</sup> Protokoll Befragung AU Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 13.11.2018, Zeilen 194 ff., act. 12.1.2.3

<sup>674</sup> Protokoll Befragung AU Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 13.11.2018, Zeilen 205 ff., act. 12.1.2.3

habe er neue Unterlagen gefordert, welche nicht über zehn Jahre alt seien. A.Q. habe gesagt, dass er diese noch beschaffen könne.<sup>675</sup>

Anlässlich der Befragung in der AU wurde der Chef des TBA Graubünden unter Vorlage einiger Unterlagen gefragt, ob A.Q. ihm diese am 1. Oktober 2009 gezeigt habe. Der Chef des TBA Graubünden sagte aus, dass er davon ausgehe, dass A.Q. ihm weder die Faxmitteilungen der Firma A oder des GBV noch die handschriftlichen Tabellen der Berechnungsleiter gezeigt habe. Ebenso wenig könne er bestätigen, das Formular «Anmeldung für die Teilnahme an Submissionen», die Einladungen zu den Vorversammlungen sowie die weiteren Unterlagen zu den konkreten Bauaufträgen gesehen zu haben.<sup>676</sup> 540

Gegenüber der PUK bestätigte der Chef des TBA Graubünden, dass er A.Q. für dessen Mut mit dem Wort «Chapeau» beglückwünscht habe. Es brauche Überwindung, wenn man mit solchen Vorwürfen bei der Bauherrschaft vorstellig werde.<sup>677</sup> Auf die Frage, ob er die Aussagen von A.Q. für glaubwürdig hielt, da er sie mit «Chapeau» kommentierte, antwortete er: *«Man muss das in den Gesamtkontext stellen. A.Q. hat uns eine Situation geschildert damals, mit welcher wir nicht gerechnet hätten, dass so etwas stattfindet. Dabei hat er Unterlagen gezeigt aus dem Jahr 1997, aber zugleich gesagt, dass solche Absprachen auch aktuell noch der Fall seien. Dabei erwähnte er, dass er aktuellere Unterlagen dazu habe. Weiter erwähnte er, dass er seit 2006 nicht mehr bei den Absprachen dabei sei. Diese uns in Aussicht gestellten, aktuelleren Unterlagen hat er uns nicht nachgereicht. Und ich meine, man hat zweimal mündlich nachgehakt und es sind trotzdem keine Unterlagen bei uns eingegangen. Damit hat A.Q. an Glaubwürdigkeit verloren, weil er die in Aussicht gestellten Unterlagen nicht lieferte. Ich bitte sie, das Ganze in den Gesamtkontext zu stellen. Im Jahr 2005 hat A.Q. für eine Bachverbauung 30% günstiger offeriert. Und im Nachgang ergab sich, dass er wegen eines Kalkulationsfehlers, nicht mehr zu seinem Angebot stehen konnte, und zum offerierten Preis nicht ausführen konnte. Die Vergabe musste dann widerrufen werden. 2007 hatten wir auf vier Baustellen mit A.Q. Probleme. Im 2008 hatte er zwei Aufträge von uns erhalten, welche man ihm dann später wieder wegnehmen musste, weil er offenbar Sozialabgaben oder Steuern nicht bezahlt hatte. Deshalb Courage bzgl. seines Vortritts ja, aber in einem Gesamtkontext* 541

---

<sup>675</sup> Protokoll Befragung AU Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 13.11.2018, Zeilen 211 ff., act. 12.1.2.3

<sup>676</sup> Protokoll Befragung AU Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 13.11.2018, Zeilen 318 ff, act. 12.1.2.3

<sup>677</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 12.11.2020, Frage 50, act. 28.1.25.2

*spielte das mit rein. Das ist vielleicht schwer nachvollziehbar, aber in der damaligen Situation hatte das Gesamtpaket einen Einfluss.»*<sup>678, 679</sup>

542 Weiter erklärte der Chef des TBA Graubünden auf Nachfrage der PUK, dass es aus Sicht von A.Q. Sinn gemacht habe, keine aktuelleren Unterlagen einzureichen, weil er sich mit neueren Unterlagen unter Berücksichtigung der Verjährungsfrage selbst hätte belasten können.<sup>680</sup>

543 Anlässlich der Befragung vor der PUK wurde der heutige Chef des TBA Graubünden ausserdem mit der Frage konfrontiert, wie er sich erklären könne, dass er einem Journalisten der «Südostschweiz» zunächst gesagt habe, dass A.Q. anlässlich der Besprechung vom 1. Oktober 2009 keine Unterlagen eingereicht habe,<sup>681</sup> in der AU dann aber erklärte, dieser habe doch Unterlagen eingereicht. Ausserdem wollte die PUK wissen, wie es dazu komme, dass A.Q. von 80 Seiten spreche, die er dem TBA abgegeben habe, er selbst in der AU aber nur von fünf Dokumenten gesprochen habe. Der Chef des TBA Graubünden gab der PUK zur Antwort, dass er davon überzeugt sei, dass nur fünf Dokumente kopiert worden seien, weil sonst dort, wo er die fünf Dokumente gefunden habe, sicher mehr auffindbar gewesen wären. Ob A.Q. aber mehr Unterlagen bei sich gehabt habe, könne er nicht sagen. Gezeigt habe er aber nur fünf Dokumente. Ausserdem glaube er nicht, dass er zur Anfertigung von nur fünf Kopien extra die Sekretärin aufgeboten habe, da die Besprechung im 2. Stock stattgefunden und sein Büro sich im Erdgeschoss befunden habe. Zum Widerspruch betreffend die Aussagen gegenüber der «Südostschweiz» meinte er, dass ihn ein Journalist namens Durband angerufen habe und er von dessen Fragen, welche sich auf ein fünf Jahre altes Ereignis bezogen hätten, überfallen worden sei. Er könne deshalb nicht mehr genau sagen, wie es zu jener Aussage gekommen sei.<sup>682</sup>

---

<sup>678</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 12.11.2020, Frage 51, act. 28.1.25.2.

<sup>679</sup> A.Q. bezeichnete im Rahmen des rechtlichen Gehörs die Schilderungen von Chef TBA Graubünden betreffend Kalkulationsfehler und Problemen auf vier Baustellen als unzutreffend, vgl. Stellungnahme A.Q. vom 30.04.2021, S. 4, act. 33.2.48.1

<sup>680</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 12.11.2020, Frage 65, act. 28.1.25.2

<sup>681</sup> Aktennotiz Telefonat zwischen Herrn Durband von der Südostschweiz und Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenunterhaltung vom 14.05.2014, act. 3.5.5.1

<sup>682</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 12.11.2020, Frage 47, act. 28.1.25.2

Das TBA reichte der PUK sodann die Dokumente ein, welche ihnen vom Vortritt von A.Q. noch vorliegen. Dabei handelte es sich um insgesamt fünf Dokumente, genauer fünf handschriftliche Listen mit Angaben zu Projekten und Bauunternehmen sowie mit eingekreisten Kreuzchen.<sup>683</sup> Dieselben Listen bezeichnete A.Q. als «Buchhaltungslisten» des Berechnungsleiters.<sup>684</sup> 544

Weiter gab der heutige Chef des TBA Graubünden gegenüber der PUK an, dass kein offizielles Protokoll zum Gespräch mit A.Q. geführt worden sei. Der pensionierte Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA habe ein Tagebuch geführt, in welchem er Notizen zu diesem Gespräch festgehalten habe. Als der pensionierte Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA in Rente gegangen sei, habe er dieses aber vernichtet.<sup>685</sup> Mit dem heutigen Wissen würde sicher ein Protokoll geführt werden, wenn es zu einer vergleichbaren Situation kommen würde.<sup>686</sup> 545

## 2.5. Aussagen des Chefs des TBA Bezirk 4 Scuol

Gegenüber der AU erklärte der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol, dass es am 1. Oktober 2009 zu einem Treffen beim TBA in Chur gekommen sei. A.Q. habe dabei erneut geschildert, wie die Preisabsprachen vor sich gehen würden. Er habe auch gewisse Dokumente gezeigt, von welchen dem Chef des TBA Bezirk 4 Scuol vor allem noch die Liste mit der Verteilung der Aufträge im Kopf geblieben sei. Der damalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung habe Unterlagen von A.Q. durch die Sekretärin kopieren lassen. Der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol könne aber nicht sagen, welche Unterlagen tatsächlich kopiert worden seien.<sup>687</sup> Er könne sich aber noch daran erinnern, dass der damalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung auf das Alter der Dokumente hingewiesen habe, worauf A.Q. geantwortet habe, dass er auch neuere Unterlagen bringen könne.<sup>688</sup> Ob A.Q. 80 Seiten mitgebracht habe und alle kopiert worden seien, könne der Chef des TBA Bezirk 546

---

<sup>683</sup> Am 01.10.2009 dem TBA von A.Q. zur Verfügung gestellte handschriftliche Listen, act. 3.5.1.1

<sup>684</sup> Vgl. die Ausführungen unter E.II.2.3.

<sup>685</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 12.11.2020, Frage 48, act. 28.1.25.2

<sup>686</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 12.11.2020, Frage 49, act. 28.1.25.2

<sup>687</sup> Protokoll Befragung AU Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 13.11.2018, Zeilen 258 ff., 419, act. 12.1.2.5

<sup>688</sup> Protokoll Befragung AU Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 13.11.2018, Zeilen 280 ff., act. 12.1.2.5

4 Scuol nicht sagen. 80 Seiten würden ihm aber etwas viel erscheinen.<sup>689</sup> Ausserdem habe er festgestellt, dass der damalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung über die Schilderungen von A.Q. sehr erstaunt gewesen sei, so wie der pensionierte Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA und er es auch gewesen seien im April 2009.<sup>690</sup>

547 Zu den Unterlagen sagte der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol in der AU aus, dass er sich an die handschriftlichen Tabellen der Berechnungsleiter mit den Kreuzchen erinnern könne. Er könne zwar nicht mehr genau sagen, welche Unterlagen er sonst noch gesehen habe, aber die Faxmitteilungen habe A.Q. vermutlich gezeigt, auch bereits beim Treffen in Scuol. Auf jeden Fall sei bei ihm aufgrund der gezeigten Unterlagen und Ausführungen von A.Q. der Eindruck entstanden, dass hinter dem Verhalten des Baumeisterverbands ein System bestanden habe, weshalb er von diesem auch enttäuscht gewesen sei.<sup>691</sup>

548 Der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol bestritt in der AU, dass er im Nachgang zur Besprechung A.Q. aufgefordert habe, die versprochenen Unterlagen noch einzureichen.<sup>692</sup> Er selbst habe keinen Grund gehabt, bei A.Q. nachzuhaken, da er die Sache ja schon beim kantonalen TBA deponiert habe. Es habe aber ein Telefonat mit A.Q. in einem anderen Zusammenhang gegeben, anlässlich welchem er noch gefragt habe, ob A.Q. die neuen Unterlagen eingereicht habe, was dieser verneint habe.<sup>693</sup> In seiner Stellungnahme vom 12. April 2021 führte der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol aus, diese telefonische Nachfrage nach aktuelleren Unterlagen sei nicht nur beiläufig, sondern auf Wunsch des TBA erfolgt.<sup>694</sup>

549 Die Aussagen von A.Q. im Zusammenhang mit den Preisabsprachen seien ihm glaubwürdig erschienen, auch wenn A.Q. in dieser Zeit grundsätzlich nicht immer sehr glaubwürdig gewirkt habe.<sup>695</sup>

---

<sup>689</sup> Protokoll Befragung AU Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 13.11.2018, Zeilen 383 ff., act. 12.1.2.5

<sup>690</sup> Protokoll Befragung AU Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 13.11.2018, Zeilen 312 ff., act. 12.1.2.5

<sup>691</sup> Protokoll Befragung AU Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 13.11.2018, Zeilen 412 ff., act. 12.1.2.5

<sup>692</sup> Protokoll Befragung AU Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 13.11.2018, Zeilen 434 ff., act. 12.1.2.5

<sup>693</sup> Protokoll Befragung AU Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 13.11.2018, Zeilen 438 ff., act. 12.1.2.5

<sup>694</sup> Stellungnahme Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.04.2021, S. 3, act. 33.2.20

<sup>695</sup> Protokoll Befragung AU Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 13.11.2018, Zeilen 289 ff, 321 ff., act. 12.1.2.5

## 2.6. Aussagen eines pensionierten Mitarbeiters der Zentralverwaltung TBA

Der pensionierte Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA führte in der AU aus, dass 550 A.Q. darüber geklagt habe, dass er im Unterengadin «blockiert werde».<sup>696</sup> Er könne sich nicht im Einzelnen daran erinnern, wovon A.Q. genau berichtet habe. Er erinnere sich aber noch an Listen, welche A.Q. gezeigt habe.<sup>697</sup> Er gehe davon aus, dass A.Q. sich gewünscht habe, dass der Kanton etwas gegen das System der Submissionsabreden und gegen die Boykotte gegen ihn unternehme.<sup>698</sup> Der damalige Chef der Abteilung Strassen-erhaltung habe gesagt, dass er die Sache überweisen werde, das sei dann Chefsache gewesen. Der pensionierte Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA erklärte, dass er als Stellvertreter des Chefs des TBA Graubünden an der Besprechung dabei gewesen sei und anschliessend damit nichts mehr zu tun gehabt habe.<sup>699</sup>

Weiter erklärte der pensionierte Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA in der AU, 551 dass er schlechte Kopien von handschriftlichen Dokumenten gesehen habe. Er könne sich nur an solche Tabellen erinnern, an Faxmitteilung oder Einladungen zu Vorversammlungen aber an weitere Unterlagen zu spezifischen Bauprojekten dagegen nicht.<sup>700</sup>

Auf Nachfrage gab der pensionierte Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA in der 552 AU weiter an, dass er die Aussagen von A.Q. für glaubwürdig gehalten habe. Auch die handgeschriebenen Listen, die A.Q. gezeigt habe, seien ihm glaubwürdig, wenn auch alt, erschienen.<sup>701</sup> Er wisse zwar nicht mehr, wie alt die Unterlagen genau gewesen seien,

---

<sup>696</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA vom 14.11.2018, Zeilen 244 ff., act. 12.1.2.7

<sup>697</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA vom 14.11.2018, Zeilen 259 ff., act. 12.1.2.7

<sup>698</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA vom 14.11.2018, Zeilen 279 ff., act. 12.1.2.7

<sup>699</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA vom 14.11.2018, Zeilen 267 ff., act. 12.1.2.7

<sup>700</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA vom 14.11.2018, Zeilen 363 ff., act. 12.1.2.7

<sup>701</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA vom 14.11.2018, Zeilen 273 ff., act. 12.1.2.7

aber jedenfalls so alt, dass man gesagt habe, das bringe nichts.<sup>702</sup> A.Q. sei deshalb mündlich aufgefordert worden, neuere Unterlagen einzureichen; dass er dazu auch schriftlich aufgefordert worden sei, sei ihm nicht bekannt.<sup>703</sup>

553 Zum Umfang der von A.Q. mitgebrachten Unterlagen könne er keine genauen Angaben machen. Er könne zwar nicht ausschliessen, dass es 80 Seiten gewesen seien, glaube aber, dass A.Q. nicht so viele abgegeben habe.<sup>704</sup> Zum Gespräch sei kein Protokoll geführt worden.<sup>705</sup> Er habe aber über jede Besprechung ein Tagebuch geführt, auch über diese. Er habe diese Aufzeichnungen aber am Tag seiner Pensionierung vernichtet.<sup>706</sup>

## **2.7. Aussagen des ehemaligen Gemeindepräsidenten von Scuol, des ehemaligen Verwaltungsratspräsidenten L.Q. SA und ehemaligen Grossrats**

554 A.Q. hatte sich nach eigenen Aussagen vor der Kontaktaufnahme mit dem TBA in Scuol an den ehemaligen Verwaltungsratspräsidenten der L.Q. SA gewendet und ihm unter Vorlage von Unterlagen ebenfalls das System der Preisabsprachen erklärt. Der ehemalige Verwaltungsratspräsident der L.Q. SA bestätigte in der AU die Vorlage von Dokumenten zu den Preisabsprachen. Er habe A.Q. daraufhin geraten, sich damit an das TBA in Chur und danach an den Gemeindepräsidenten von Scuol zu wenden. Er gehe davon aus, dass A.Q. dieselben Dokumente, welche er gesehen habe, später in Chur auch gezeigt habe. Er könne sich nicht vorstellen, dass A.Q., wie es vom TBA behauptet werde, nur mit fünf Blättern nach Chur gegangen sei; er habe ja dort etwas erreichen wollen. Ihm selbst habe er 50 bis 100 Blätter gezeigt.<sup>707</sup> A.Q. sei nach dem Gespräch in Chur begeistert gewesen, weil man ihm zugehört und ihn für seinen Mut beglückwünscht habe.<sup>708</sup> Er habe berichtet, dass die Besprechung lange gedauert habe, weil alles kopiert und gebostitcht worden sei.

---

<sup>702</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA vom 14.11.2018, Zeilen 291 ff., act. 12.1.2.7

<sup>703</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA vom 14.11.2018, Zeilen 298 ff., act. 12.1.2.7

<sup>704</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA vom 14.11.2018, Zeilen 337 ff., act. 12.1.2.7

<sup>705</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA vom 14.11.2018, Zeilen 344 ff., act. 12.1.2.7

<sup>706</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA vom 14.11.2018, Zeilen 349 ff., act. 12.1.2.7

<sup>707</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Verwaltungsratspräsident der L.Q. SA, S. 7, act. 10.1.1.23.4

<sup>708</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Verwaltungsratspräsident der L.Q. SA, S. 8, act. 10.1.1.23.4

Daher könne er sich nicht vorstellen, dass nur fünf Blätter abgegeben worden seien. Er sei zwar selbst nicht dabei gewesen, gehe aber nicht davon aus, dass A.Q. ihm nicht die Wahrheit gesagt habe. Er hätte auch gar keinen Grund dazu gehabt.<sup>709</sup> Bei denjenigen Dokumenten, die A.Q. ihm gezeigt habe, sei er sicher, dass diese Unterlagen nicht so alt gewesen seien. Er könne sich deshalb gut daran erinnern, weil er die Unterlagen hinsichtlich der Verjährung studiert habe bzw. sich solche darunter befunden hätten, die nicht älter als fünf Jahre gewesen seien.<sup>710</sup>

Zu den dem ehemaligen Verwaltungsratspräsidenten der L.Q. SA in der AU vorgelegten 555  
Unterlagen, welche A.Q. gemäss seinen Angaben dem TBA überlassen habe, führte er  
aus, dass er sich nicht spezifisch an die einzelnen Unterlagen erinnere. Er bestätigte aber,  
dass er solche Dokumente wie die handschriftlichen Tabellen zur Auftragsverteilung u.a.  
wiedererkenne und meinte: «[...] so sahen diese Dokumente aus, das war der Typ Doku-  
mente».<sup>711</sup>

## 2.8. Würdigung

Auch wenn die Aussagen der beteiligten Personen betreffend Inhalt des Gesprächs vom 556  
1. Oktober 2009 sowie betreffend Umfang, Inhalt und Abgabe der von A.Q. mitgebrach-  
ten Unterlagen auseinandergehen, ist zumindest unbestritten, dass am 1. Oktober 2009  
eine Besprechung im TBA in Chur stattgefunden hat. Das bestätigt auch der Eintrag im  
Outlook Kalender des TBA, wonach im TBA in Chur das kleine Sitzungszimmer für eine  
«Sitzung [REDACTED]» am Donnerstag, 1. Oktober 2009, 09:00 bis 11:00 Uhr, reserviert  
worden war.<sup>712</sup>

Zum Umfang der von A.Q. mitgebrachten und eingereichten Unterlagen kann kein zwei- 557  
felsfreier Schluss gezogen werden, da die Aussagen der am Gespräch beteiligten Perso-  
nen nicht übereinstimmen und auch eine Nachfrage der PUK bei der damaligen Sekretärin  
im TBA in Chur keine Antwort auf diese Frage ergeben hat.<sup>713</sup> Der Chef des TBA Grau-  
bünden spricht von lediglich fünf Dokumenten, während A.Q. von insgesamt ca. 80 Sei-

---

<sup>709</sup> Protokoll Befragung AU ehemaliger Verwaltungsratspräsident L.Q. SA vom 18.06.2019, Zeilen 244 ff.,  
act. 10.1.1.23.4

<sup>710</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Verwaltungsratspräsident der L.Q. SA, S. 6, act. 10.1.1.23.4

<sup>711</sup> Protokoll Befragung AU ehemaliger Verwaltungsratspräsident L.Q. SA vom 18.06.2019, Zeilen 282 ff.,  
act. 10.1.1.23.4

<sup>712</sup> MS Outlook Kalender Besprechungszimmer TBA Chur, act. 12.1.3.4.4

<sup>713</sup> Aktennotiz Telefonat mit pensionierte Sekretärin Zentralverwaltung TBA vom 04.10.2019, act. 28.1.1.5

ten spricht. Der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol und der pensionierte Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA konnten dazu keine genauen Angaben machen, wenn auch beide meinten, dass ihnen 80 Seiten etwas viel erscheinen würden. Ausschliessen konnten sie es aber auch nicht. Während A.Q. und der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol übereinstimmend angaben, dass die Unterlagen von der Sekretärin kopiert worden seien, sagte der Chef des TBA Graubünden, er glaube nicht, dass er zur Anfertigung von nur fünf Kopien extra die Sekretärin aufgeboten habe. Unter den fünf Dokumenten, die der Chef des TBA Graubünden nach eigenen Aussagen gesehen und das TBA der PUK eingereicht hat, befanden sich fünf handschriftliche Listen. Faxmitteilungen der Firma A oder des GBV habe der Chef des TBA Graubünden hingegen nicht gesehen. Dies steht im Widerspruch zur Aussage des Chefs des TBA Bezirk 4 Scuol, wonach A.Q. die Faxmitteilungen bei seinem Vortritt vermutlich gezeigt hat, wie er es bereits beim Treffen zuvor in Scuol ebenfalls gemacht hat. Auch vor dem Hintergrund des ehemaligen Verwaltungsratspräsidenten der L.Q. SA gemachten Aussagen zur Motivationslage von A.Q., nämlich eine Reaktion des TBA zu bezwecken, erscheinen die Aussagen von A.Q. bezüglich Umfang der eingereichten Unterlagen als glaubwürdig bzw. glaubwürdiger. Zudem hat der Chef des TBA Graubünden im Nachgang zum Vortritt von A.Q. im Jahr 2009 widersprüchliche Aussagen zum Umfang der Akten gemacht und gab gegenüber der Südostschweiz im Jahr 2014 an, dass A.Q. gar keine Unterlagen eingereicht habe.

558 Zum Alter der Unterlagen kann die PUK gestützt auf die Aussagen der betroffenen Personen ebenfalls keine abschliessende Beurteilung vornehmen. A.Q. behauptete, dass die aktuellsten Unterlagen aus dem Jahr 2006 stammen würden, was angesichts seines Ausstiegs aus dem Kartell zu dieser Zeit sowie der Tatsache, dass A.Q. im Jahr 2009 auch den Gemeindepräsidenten von Scuol auf eine Liste aus dem Jahr 2006 aufmerksam machte<sup>714</sup>, als plausibel erscheinen kann. Gemäss dem Chef des TBA Graubünden handelte es sich vor allem um veraltete Unterlagen aus dem Zeitraum 1997. Der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol und der pensionierte Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA konnten zum Alter der Unterlagen keine klaren Aussagen treffen. Die Aussagen des ehemaligen Verwaltungsratspräsidenten der L.Q. SA, wonach die Unterlagen zum damaligen Zeitpunkt wohl nicht älter als fünf Jahre gewesen seien, da er sie – er ist Rechtsanwalt – auf die Verjährung geprüft habe, erscheinen der PUK wiederum als glaubwürdig. Für die Aussagen des Chefs des TBA Graubünden hingegen spricht seine These, dass A.Q. sich möglicherweise mit aktuelleren Dokumenten selbst hätte belasten können.

---

<sup>714</sup> Vgl. die Ausführungen unter E.III.

Letztlich muss offenbleiben, welche Dokumente abgegeben wurden und von welchen Dokumenten eine Kopie erstellt wurde. Dies ist nicht zuletzt auf die fehlende Dokumentierung der Besprechung zurückzuführen sowie auf eine fehlende Bestätigung der eingereichten Unterlagen. Die befragten Personen waren alle der Ansicht, dass rückwirkend betrachtet eine Dokumentierung der Besprechung angezeigt gewesen wäre. Aus Sicht der PUK kam das TBA in dieser Hinsicht ihrer Dokumentationspflicht nicht nach, was es der PUK erschwert, ein abschliessendes Urteil über die Verwaltungstätigkeit des TBA zu treffen. Die fehlende Dokumentation erstaunt insbesondere auch im Hinblick auf die Schwere der Vorwürfe, welche ja nachdem ein erstes Treffen in einer ähnlichen Zusammensetzung bereits im Frühling 2009 stattgefunden hatte, nicht überraschend kamen.

Zum eigentlichen Inhalt des Gesprächs kommt die PUK aufgrund der im Wesentlichen übereinstimmenden Aussagen aller befragten Personen zum Schluss, dass A.Q. von systematischen Submissionsabreden durch Bauunternehmen im Unterengadin berichtete. Es ist folglich nicht zu bezweifeln, dass A.Q. auch über die Vorversammlungen, organisiert durch den GBV, berichtet hat; dies bestätigten sowohl der Chef des TBA Graubünden als auch der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol. Obwohl der pensionierte Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA sich an den genauen Inhalt der Besprechung nicht mehr erinnern konnte, bestätigte er, dass A.Q. mit seinem Vortritt eine Reaktion des Kantons auf das System der Submissionsabreden und auf den Boykott gegen ihn verlangte. Ebenso kann als erstellt betrachtet werden, dass A.Q., auch wenn er aufgrund seines geltend gemachten Ausstiegs aus dem Kartell keine Unterlagen für die Zeit nach 2006 einreichte, klar zum Ausdruck gebracht hat, dass die von ihm beschriebenen Verhaltensweisen auch zum Zeitpunkt seines Vortritts noch praktiziert würden.

Trotz der grundsätzlichen Skepsis bezüglich der Glaubwürdigkeit von A.Q. zu jener Zeit, welche einige befragte Personen wiederholt betonten, erklärten alle an der Besprechung vom 1. Oktober 2009 anwesenden Personen, dass sie die Ausführungen zu den systematischen Submissionsabreden grundsätzlich für glaubwürdig hielten, auch wenn der Chef des TBA Graubünden vorbrachte, dass A.Q. später an Glaubwürdigkeit verloren habe, weil er keine aktuelleren Unterlagen geliefert habe. Unabhängig davon ist folglich als erstellt zu betrachten, dass das TBA anlässlich der Besprechung vom 1. Oktober 2009 eingehend zum System der Submissionsabreden im Unterengadin informiert wurde, diese für glaubwürdig hielt und begründete Hinweise dazu hatte, dass weiterhin Absprachen stattfänden.

Der Chef des TBA Graubünden, der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol und der pensionierte Mitarbeiter der Zentralverwaltung TBA erklärten übereinstimmend, dass A.Q. bereits anlässlich der Besprechung vom 1. Oktober 2009 aufgefordert wurde, aktuellere Unterlagen

einzureichen. A.Q. hingegen erwähnte den Wunsch des TBA nach neueren Unterlagen erst im Zusammenhang mit einem Telefonat mit dem Chef des TBA Bezirk 4 Scuol im Nachgang zum Gespräch. Der Chef des TBA Graubünden bezog sich ebenfalls auf dieses Telefonat des Chefs des TBA Bezirk 4 Scuol an A.Q. und erklärte, dass der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol darin A.Q. zur Nachreichung der Unterlagen aufgefordert habe. Der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol hingegen bestritt bei der Befragung durch die PUK, A.Q. aufgefordert zu haben, die Unterlagen noch einzureichen; er selbst habe ja keinen Grund gehabt, bei A.Q. nachzuhaken. Er führte weiter aus, A.Q. anlässlich eines Telefonats in einem anderen Zusammenhang gefragt zu haben, ob dieser die neuen Unterlagen eingereicht habe, was A.Q. verneint habe. Diese erste Darstellung des Sachverhalts erscheint der PUK glaubwürdiger als die im Rahmen des rechtlichen Gehörs des Chefs des TBA Bezirk 4 Scuol dargelegte, wonach eine «telefonische Nachfrage nach aktuellen Unterlagen» erfolgt sei. Unabhängig davon, ob und wie A.Q. zur Nachreichung von weiteren Unterlagen aufgefordert wurde, wäre das TBA aus Sicht der PUK in der Verantwortung gestanden, den Hinweisen von A.Q. weiter nachzugehen, insbesondere, weil sie diese grundsätzlich für glaubwürdig hielten. Das Telefonat des Chefs des TBA Bezirk 4 Scuol, bei welchem es sich hauptsächlich um eine andere Angelegenheit handelte, wird von der PUK – unabhängig vom konkreten Inhalt sowie davon, ob der Anstoss dazu vom TBA in Chur kam – als nicht ausreichend betrachtet. Vielmehr hätte der Chef des TBA Graubünden, wenn er die Hinweise angesichts der Tragweite nicht als Chefsache betrachtet und sich gleich selber darum gekümmert hätte, zumindest den klaren Auftrag an den Chef des TBA Bezirk 4 Scuol geben müssen, bei A.Q. gezielt weitere Unterlagen mündlich bzw. schriftlich zu verlangen. Das hat der Chef des TBA Graubünden aber unterlassen und daher seine Dienstpflichten nicht ausreichend wahrgenommen. Zu kritisieren ist folglich, dass das TBA weitere Untersuchungen und Massnahmen davon abhängig machte, ob A.Q. noch aktuellere Unterlagen einreiche. Angesichts der Tragweite der Behauptungen von A.Q. anlässlich des Gesprächs vom 1. Oktober 2009 ist dies auch aus damaliger Sicht gleich zu beurteilen.

### **3. Geschehnisse im Anschluss an die Besprechung vom 1. Oktober 2009**

#### **3.1. Handlungen der Gesprächsteilnehmer**

563 Im Nachgang zum Gespräch vom 1. Oktober 2009 habe der damalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung nach eigenen Aussagen seinen direkten Vorgesetzten, den pensionier-

ten Chef des TBA Graubünden, und, so meine er, den Submissionsjuristen des Departements, über das Gespräch mit A.Q. informiert.<sup>715</sup> Weil er diese beiden Personen informiert habe, habe er sich aus der Pflicht entlassen gefühlt, weitere Abklärungen zu den im Raum stehenden Behauptungen vorzunehmen.<sup>716</sup> Auch anlässlich der Befragung in der AU gab der damalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung an, dass er davon ausgehe, dass er den pensionierten Chef des TBA Graubünden und den Submissionsjuristen des BVFD direkt über das Gespräch mit A.Q. informiert habe.<sup>717</sup> Zudem seien seiner Erinnerung nach sowohl der pensionierte Chef des TBA Graubünden als auch der Submissionsjurist des BVFD bereits über das Treffen zwischen A.Q. und dem TBA im Frühling in Scuol informiert gewesen.<sup>718</sup>

Eine Meldung an die WEKO sei nicht erfolgt.<sup>719</sup> Dies sei aber auch kein Thema gewesen, da dies in der damaligen Zeit nicht üblich gewesen sei. Ausserdem habe es sich um alte Unterlagen gehandelt. Vermutlich würde man auch heute kritisch hinterfragen, ob eine Meldung überhaupt erfolgen solle. Ausserdem sei er der Meinung, dass eine Meldung an die WEKO nicht in seiner Kompetenz als Abteilungsleiter gewesen wäre, sondern man dies «über das Departement» hätte machen müssen.<sup>720</sup> 564

Auf Nachfrage führte er vor der PUK aus, dass man die Mitarbeitenden im TBA in Chur, aber auch jene im TBA Bezirk 4 Scuol, nicht aktiv über diese mutmasslichen Submissionsabreden informiert habe.<sup>721</sup> Auch heute sei es noch so, dass man bei einem Verdachtsfall oder bei einer Meldung an die WEKO innerhalb des TBA nicht alle Mitarbeitenden informiere. Eine Meldung an die WEKO müsse möglichst vertraulich behandelt werden, 565

---

<sup>715</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 12.11.2020, Frage 52, act. 28.1.25.2

<sup>716</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 12.11.2020, Frage 57, act. 28.1.25.2

<sup>717</sup> Protokoll Befragung AU Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 13.11.2018, Zeilen 360 ff., act. 12.1.2.3

<sup>718</sup> Protokoll Befragung AU Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 13.11.2018, Zeilen 367 ff., act. 12.1.2.3

<sup>719</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 12.11.2020, Frage 54, act. 28.1.25.2

<sup>720</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 12.11.2020, Frage 57, act. 28.1.25.2

<sup>721</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 12.11.2020, Frage 58, act. 28.1.25.2

denn es könne die Gefahr bestehen, dass Bauunternehmer über Mitarbeitende des TBA erfahren, dass eine Meldung erfolgt sei.<sup>722</sup> Im Rahmen des rechtlichen Gehörs wies der Chef des TBA Graubünden ferner auf ein Telefongespräch aus dem Jahr 2012 zwischen dem BVFD und der WEKO hin, «in welchem selbst ein Vertreter der WEKO aufgrund der bei der WEKO eingereichten Akten nicht von vornherein vom Vorliegen eines Kartellrechtsverstosses ausgegangen» sein soll und der Vertreter der WEKO zudem auf das Alter der Unterlagen hingewiesen haben soll.<sup>723</sup>

566 Der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol erklärte zu diesem Thema, dass er seine Mitarbeiter im TBA in Scuol weder über das Gespräch mit A.Q. vom 30. März 2009 noch über jenes vom 1. Oktober 2009 in Chur informiert habe, weil es seiner Ansicht nach für ihn «noch nicht so handfest war» und er keine Gerüchte habe verbreiten wollen.<sup>724</sup> Im Anschluss an die Besprechung in Chur habe er seinen Mitarbeitenden allerdings gesagt, dass sie aufpassen müssten, weil Preisabsprachen im Bezirk vermutet würden. Er habe aber nicht konkret über den Inhalt der Besprechung in Chur und über die Situation rund um A.Q. berichtet. Er habe dem TBA in Chur aus Gründen der Hierarchie nicht vorgreifen wollen.<sup>725</sup> Im Rahmen des rechtlichen Gehörs ergänzte der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol, er habe nach der Besprechung in Chur mit Bestimmtheit davon ausgehen dürfen, dass die Angelegenheit vom TBA in Absprache mit dem Departement geprüft werde. Entsprechend sei er damals auch informiert worden und dieses Vorgehen sei ihm auch bei späteren Nachfragen und Gesprächen bestätigt worden. Er habe keine Gründe gehabt, die Einschätzungen und Entscheide der vorgesetzten Stellen zu hinterfragen. Zudem habe das ganze Submissionswesen unter der Obhut und in der Kompetenz «von Chur» gestanden. Die Richtlinien und Vorgaben für die Durchführung von Submissionen und zur Verhinderung von Submissionsabsprachen seien für alle Bauleiter gleich gewesen. Es sei nicht in seiner Kompetenz gewesen, in eigener Regie für die eigenen Bauleiter anderslautende Informationen und weitergehende Anleitungen und Massnahmen zur Verhinderung von Submissionsabsprachen anzuordnen.<sup>726</sup>

---

<sup>722</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 12.11.2020, Frage 58 und 59, act. 28.1.25.2

<sup>723</sup> Stellungnahme Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 14.04.2021, S. 3, act. 33.2.36.1 sowie act. 33.2.36.2

<sup>724</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Fragen 50 und 51, act. 28.1.7.1

<sup>725</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 62, act. 28.1.7.1

<sup>726</sup> Stellungnahme von Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.04.2021, S. 3, act. 33.2.20

Auf die Frage, ob er im Anschluss an die Besprechung weitere Personen über die Aussagen von A.Q. informiert oder sonstige Schritte unternommen habe, antwortete der pensionierte Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA in der AU, dass dies Sache des Departements gewesen sei. Der damalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung habe selbst gewünscht, dass die Kommunikation mit dem Departement über ihn laufe. Der pensionierte Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA selbst habe mit niemandem darüber gesprochen und habe auch nicht weiter nachgefragt. Seines Wissens habe A.Q. aber auch keine neueren Unterlagen eingereicht.<sup>727</sup> 567

### 3.2. Informationsfluss im Nachgang der Besprechung vom 1. Oktober 2009

#### 3.2.1. Pensionierter Chef des TBA Graubünden

Der pensionierte Chef des TBA Graubünden erklärte anlässlich seiner Befragung in der AU, dass er im Verlauf des Sommers 2009 vom damaligen Chef der Abteilung Strassenerhaltung auf Aussagen von A.Q., wonach es im Unterengadin Absprachen gebe, aufmerksam gemacht worden sei.<sup>728</sup> Auf die Frage, was er zur Aussage des pensionierten Mitarbeiters der Zentralverwaltung des TBA sage, wonach der ehemalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung das Departement über die Kontaktaufnahme von A.Q. im April 2009 informiert habe, antwortete der pensionierte Chef des TBA Graubünden, dass er dies nicht wisse. Es sei aber üblich gewesen, dass immer der direkte Vorgesetzte über allfällige Probleme informiert werde. Es sei aber davon auszugehen, dass der ehemalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung den Submissionsjuristen des Departements informiert habe, da der ehemalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung die Schnittstelle des TBA zum Submissionsjuristen des BVFD gewesen sei.<sup>729</sup> 568

Weiter gab der pensionierte Chef des TBA Graubünden in der AU an, dass er vom ehemaligen Chef der Abteilung Strassenerhaltung über das Gespräch mit A.Q. vom 1. Oktober 2009 informiert worden sei.<sup>730</sup> Der ehemalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung habe ihm mitgeteilt, dass A.Q. von Absprachen berichtet habe *«und dass es Tabellen* 569

---

<sup>727</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA vom 14.11.2018, Zeilen 412 ff., act. 12.1.2.7

<sup>728</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Chef TBA Graubünden vom 11.12.2018, Zeilen 237, act. 12.1.2.6

<sup>729</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Chef TBA Graubünden vom 11.12.2018, Zeilen 247 ff., act. 12.1.2.6

<sup>730</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Chef TBA Graubünden vom 11.12.2018, Zeilen 284 ff., act. 12.1.2.6

gab». <sup>731</sup> Die vom ehemaligen Chef der Abteilung Strassenerhaltung erwähnten Tabellen habe er selbst aber nicht gesehen und habe sie wohl auch nicht verlangt. <sup>732</sup> Der ehemalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung habe zwar gesagt, dass ihm A.Q. etwas abgegeben habe, aber «*nie und nimmer eine Gesamtdokumentation*», was er ihm auch geglaubt habe. Er setze Fragezeichen hinter die Glaubwürdigkeit von A.Q. <sup>733</sup>

570 Gegenüber der PUK erklärte der pensionierte Chef des TBA Graubünden, dass er die Unterlagen, welche A.Q. vorgelegt habe, damals nicht verlangt habe, weil er die Information gehabt habe, dass es fast zehn Jahre alte Unterlagen gewesen seien. Es sei ihm richtig vorgekommen, dass der ehemalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung aktuellere Unterlagen verlangt habe. Deshalb habe er auf die neuen Unterlagen gewartet. Hätte man neue Unterlagen erhalten, hätte man auch etwas unternehmen können. <sup>734</sup> Ausserdem sei A.Q. von Mitarbeitern des TBA im Nachgang wiederholt auf die aktuelleren Unterlagen angesprochen worden. A.Q. habe aber auf die Einreichung dieser Unterlagen verzichtet. Auch habe er es unterlassen, damit zu ihm oder zum Departement zu kommen. <sup>735</sup> Weiter fügte er an, dass A.Q. für ihn, auch wenn er ihn nicht persönlich gekannt habe, nicht besonders glaubwürdig gewesen sei. In der Vergangenheit habe es mit ihm Probleme gegeben, weil er die Selbstdeklaration nicht korrekt ausgefüllt habe, es Schwierigkeiten im Umgang auf der Baustelle gegeben habe und Gerichtsverfahren gegen ihn am Laufen gewesen seien. Diesbezüglich sei zu erwähnen, dass es vor 2009 mehrere Verwaltungsgerichtsverfahren gegeben habe, bei welchen das TBA und A.Q. involviert gewesen seien und A.Q. nie einen Hinweis auf Absprachen gemacht habe. <sup>736</sup>

571 Zur Frage, ob es sich bei den Informationen von A.Q. um Vorkommnisse gehandelt habe, welche dem BVFD vom TBA hätten zugetragen werden müssen, äusserte sich der pensionierte Chef des TBA Graubünden wie folgt: «*Wir mussten die Aussagen von Herrn Q. [REDACTED] würdigen, und die Glaubwürdigkeit von Herrn Q. [REDACTED] war für uns mit einem*

---

<sup>731</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Chef TBA Graubünden vom 11.12.2018, Zeilen 289 ff., act. 12.1.2.6

<sup>732</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Chef TBA Graubünden vom 11.12.2018, Zeilen 290 ff., act. 12.1.2.6

<sup>733</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Chef TBA Graubünden vom 11.12.2018, Zeilen 319 ff., act. 12.1.2.6

<sup>734</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Graubünden vom 30.10.2020, Frage 29, act. 28.1.21.2.1

<sup>735</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Graubünden vom 30.10.2020, Frage 29, act. 28.1.21.2.1

<sup>736</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Graubünden vom 30.10.2020, Frage 29, act. 28.1.21.2.1

Fragezeichen hinterlegt, weil wir bei den Offerten auch Probleme mit ihm hatten. Deswegen waren die Angaben unseres Erachtens mit Vorsicht zu geniessen. Ich gehe davon aus, dass Herr [REDACTED] den Submissionsjuristen, das war Herr [REDACTED] informierte. Ich selbst hielt es aber nicht für notwendig, meinen Direktvorgesetzten - also Herr Regierungsrat Engler - zu informieren. Es wurde bei dieser Besprechung mit Herr Q [REDACTED] sicher über aktuellere Vorkommnisse als 1997 gesprochen, aber eben, die Glaubwürdigkeit von Herrn Q [REDACTED] war für uns fraglich. Wir zogen aber wohl die Konsequenz daraus, noch genauer hinzuschauen.»<sup>737</sup>

Zum Informationsfluss an den Departementsvorsteher fügte der pensionierte Chef des TBA Graubünden in der AU noch an, dass es seine Entscheidung gewesen sei, ob er den Departementsvorsteher informiere oder nicht. Der Submissionsjurist des BVFD hätte ihn, vom Dienstweg her, aber ebenfalls informieren können.<sup>738</sup> Auf die Frage der PUK, wie der pensionierte Chef des TBA Graubünden den Entscheid über die Nichtinformation habe fällen können, obwohl er die Dokumente von A.Q. nicht gesehen habe, meinte er, dass er die Dokumente als alt eingeschätzt und auf neue gewartet habe. Er habe seinen Vorgesetzten nicht mit alten Sachen beschäftigen wollen.<sup>739</sup> 572

Weiter führte er aus, dass man sich im Rahmen des Qualitätsmanagements gefragt habe, ob bezüglich Dokumentierung allgemein gültige Regeln erlassen werden sollten, weil im TBA die Mitarbeitenden unzählige Kontakte mit Personen, Behörden usw. hätten. Man habe das verneint und entschieden, von Fall zu Fall zu handeln. Aus heutiger Sicht wäre ein Protokoll wohl notwendig gewesen, man habe damals aber die Tragweite unterschätzt.<sup>740</sup> 573

Auf die Frage der PUK, ob der ehemalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung und er selbst in der Verantwortung gestanden wären, trotz Zweifeln an der Glaubwürdigkeit von A.Q., angesichts seiner Behauptungen vertiefte Abklärungen zu treffen, antwortete der pensionierte Chef des TBA Graubünden: «Aus heutiger Sicht und mit dem Wissen von 574

---

<sup>737</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Chef TBA Graubünden vom 11.12.2018, Zeilen 348 ff., act. 12.1.2.6

<sup>738</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Chef TBA Graubünden vom 11.12.2018, Zeilen 378 ff., act. 12.1.2.6

<sup>739</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Graubünden vom 30.10.2020, Frage 31, act. 28.1.21.2.1

<sup>740</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Graubünden vom 30.10.2020, Frage 30, act. 28.1.21.2.1; vgl. auch Protokoll Befragung AU pensionierter Chef TBA Graubünden vom 11.12.2018, Zeilen 363 ff., act. 12.1.2.6

*heute, ja, hätte man müssen. Aus den damaligen Rahmenbedingungen heraus fand ich es nicht für opportun».*<sup>741</sup>

### **3.2.2. Submissionsjurist Departementssekretariat BVFD**

- 575 Der damalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung sagte anlässlich seiner beiden Befragungen aus, dass er meine<sup>742</sup> bzw. dass er annehme<sup>743</sup> den Submissionsjuristen des BVFD, über den Inhalt des Gesprächs mit A.Q. informiert zu haben. Auch der pensionierte Chef des TBA Graubünden erklärte, dass er davon ausgegangen sei, dass der Submissionsjurist des BVFD über die Informationen von A.Q. informiert gewesen sei.<sup>744</sup> Im Rahmen des rechtlichen Gehörs wies der Chef des TBA Graubünden unter Hinweis auf den Outlook-Unterhaltungsverlauf darauf hin, dass er am 29. und 30. September sowie am 6. Oktober 2009 mit dem BVFD Telefonate geführt habe. Obschon er sich nicht mehr an den Inhalt dieser Gespräche erinnern könne, erscheine es ihm unvorstellbar, dass er während dieser Telefongespräche – und obschon er seinen damaligen Vorgesetzten informiert habe – das BVFD nicht über den Vortritt von A.Q. informiert haben soll.<sup>745</sup>
- 576 Mit den Aussagen des Chefs des TBA Graubünden und des pensionierten Chefs des TBA Graubünden konfrontiert, antwortete der Submissionsjurist des BVFD gegenüber der PUK, dass er vom Vortritt von A.Q. am 1. Oktober 2009 keine Kenntnis erhalten habe, sondern über diesen Vorgang im Rahmen des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens U 12 49 durch die Replik von A.Q. am 14. Juni 2012 Kenntnis erhalten habe, ebenso vom ersten Treffen im April 2009.<sup>746</sup> Am 30. November 2012, nach Beginn der WEKO-Untersuchungen, habe ihm A.Q. im Rahmen eines Telefonats über seinen Vortritt aus dem Jahr 2009 berichtet. Dies sei, soweit er sich erinnere, bis ins Jahr 2013 der einzige Kontakt

---

<sup>741</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Graubünden vom 30.10.2020, Frage 34, act. 28.1.21.2.1

<sup>742</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 12.11.2020, Frage 52, act. 28.1.25.2

<sup>743</sup> Protokoll Befragung AU Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 13.11.2018, Zeilen 360 ff., act. 12.1.2.3

<sup>744</sup> Protokoll Befragung Chef des TBA Graubünden vom 12.11.2020, Frage 52, act. 28.1.25.2; Protokoll Befragung AU Chef des TBA Graubünden vom 13.11.2018, Zeilen 360 ff., act. 12.1.2.3

<sup>745</sup> Stellungnahme Chef des TBA Graubünden vom 14.04.2021, S. 5, act. 33.2.36.1 sowie act. 33.2.36.3

<sup>746</sup> Protokoll Befragung Submissionsjurist BVFD vom 25.09.2020, Frage 26 ff., act. 28.1.20.3

mit A.Q. gewesen.<sup>747</sup> Im Nachgang zur Eröffnung der WEKO-Untersuchung und nach einem Gespräch im Jahr 2013 im Departement habe ihn A.Q. mehrmals kontaktiert.<sup>748</sup>

Der Chef des TBA Graubünden wurde anlässlich seiner Befragung vor der PUK mit dieser Aussage des Submissionsjuristen des BVFD konfrontiert und erklärte, dass er auf ein Telefonat zwischen dem Chef der Abteilung Strassenbau im TBA und dem Journalisten der «Südostschweiz» verweisen wolle. Der Chef der Abteilung Strassenbau im TBA habe da Aussagen getätigt, aus welchen sich gewisse Indizien dafür ergeben würden, dass der Submissionsjurist des BVFD über den Vortritt von A.Q. informiert gewesen sei.<sup>749</sup> 577

Auf Nachfrage der PUK beim Submissionsjuristen des BVFD, wie er sich erkläre, dass das TBA ihn über die Besprechung vom 1. Oktober 2009 nicht informiert habe, führte er aus, dass seiner Einschätzung nach insbesondere der damalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung im damaligen Zeitpunkt zu wenige Anhaltspunkte und keine hinreichenden Indizien gehabt habe, um weitere Schritte zu tätigen. A.Q. sei offenbar aufgefordert worden, aktuellere Dokumente als aus dem Jahr 1997 vorzulegen. Er gehe davon aus, dass das TBA in der damaligen Zeit genügend sensibilisiert gewesen sei, um bei ausreichenden Anhaltspunkten zu reagieren, so wie sie es bereits früher getan hätten, z.B. im Jahr 2003, als eine Anzeige an die WEKO erfolgt sei.<sup>750</sup> 578

### **3.2.3. Ehemaliger Departementsvorsteher BVFD und heutiger Ständerat**

Anlässlich der Befragung vor der PUK erklärte Stefan Engler, dass er vom damaligen Chef der Abteilung Strassenerhaltung, dem pensionierten Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA und dem Chef des TBA Bezirk 4 Scuol nie über das Gespräch vom 1. Oktober 2009 mit A.Q. informiert worden sei. Es sei auch nie ein Thema bei einem Departementsrapport gewesen. Auch von A.Q. selbst sei er bis zu seinem Ausscheiden als Regierungsrat Ende 2010 nie über dessen Vortritt beim TBA informiert worden.<sup>751</sup> Konfrontiert mit seiner Aussage in der Reportage der «Republik», wonach er vom Gespräch mit A.Q. gehört habe, stellte Stefan Engler in der AU klar, dass er von einem Kontakt zwischen A.Q. und dem TBA gewusst habe, dies aber auf die submissionsrechtlichen 579

---

<sup>747</sup> Protokoll Befragung Submissionsjurist BVFD vom 25.09.2020, Frage 33, act. 28.1.20.3

<sup>748</sup> Protokoll Befragung Submissionsjurist BVFD vom 25.09.2020, Frage 34, act. 28.1.20.3

<sup>749</sup> Protokoll Befragung Chef des TBA Graubünden vom 12.11.2020, Frage 53, act. 28.1.25.2

<sup>750</sup> Protokoll Befragung Submissionsjurist BVFD vom 25.09.2020, Frage 28, act. 28.1.20.3

<sup>751</sup> Protokoll Befragung Stefan Engler vom 01.10.2020, Frage 30, act. 28.1.22.3.1

Probleme der Firma von A.Q. bezogen habe und nicht auf ein Gespräch beim TBA über Submissionsabreden von Bauunternehmen.<sup>752</sup>

580 Zum Informationsfluss innerhalb des BVFD erklärte Stefan Engler gegenüber der AU, dass er als Vorsteher grundsätzlich über alle Themen informiert worden sei, die auch eine politische Relevanz hätten. Im Zusammenhang mit dem Vortritt von A.Q. könne er nicht sagen, ob er hätte informiert werden müssen.<sup>753</sup> Wenn es so gewesen wäre, wie A.Q. behauptet, wäre es sicher bis zu ihm gekommen.<sup>754</sup> Er sei weiter der Meinung, dass man aufgrund der Vorbringen von A.Q. aus heutiger Sicht das Monitoring in Bezug auf das Unterengadin hätte verstärken müssen und aus damaliger Sicht zumindest die aktuell anstehenden Vergaben hätte überprüfen müssen.<sup>755</sup> Er könne sich aber nicht vorstellen, dass seitens des TBA nach dieser Zusammenkunft nichts unternommen worden sei. Ausserdem hätte A.Q., wenn er den Eindruck gehabt habe, dass nichts unternommen worden sei, auch zu ihm oder dem Submissionsjuristen des BVFD kommen können.<sup>756</sup>

581 Auf die Frage der PUK, ob zwischen ihm als Vorsteher des BVFD und den Mitarbeitenden in seinem damaligen Departement eine Informationslücke bestanden habe, wiederholte Stefan Engler seine Aussage in der AU, wonach alle Themen von politischer Bedeutung zu ihm gelangt seien. Er habe einen eher offenen Kommunikationsstil gepflegt und abgesehen vom Vortritt von A.Q. gebe es keinen anderen Fall, welcher auf eine Informationslücke innerhalb des BVFD schliessen lasse.<sup>757</sup>

### **3.2.4. Ehemaliger Departementssekretär BVFD**

582 Der pensionierte Departementssekretär BVFD führte anlässlich seiner Befragung in der AU aus, dass er über den Vortritt von A.Q. damals nicht informiert worden sei. Wenn jemand vom BVFD informiert worden wäre, wären das entweder der Submissionsjurist des BVFD oder er selbst, oder der Departementsvorsteher gewesen. Und wenn der Submissionsjurist des BVFD Informationen gehabt hätte, wäre er damit zu ihm gekommen. Grundsätzlich müsse er nicht über jede Sitzung orientiert werden. Er erwarte aber, dass die Mitarbeitenden kompetent seien und richtig einschätzen könnten, ob eine Meldung

---

<sup>752</sup> Protokoll Befragung AU Stefan Engler vom 13.11.2018, Zeilen 230 ff., act. 12.1.2.4.1

<sup>753</sup> Protokoll Befragung AU Stefan Engler vom 13.11.2018, Zeilen 292 ff., act. 12.1.2.4.1

<sup>754</sup> Protokoll Befragung AU Stefan Engler vom 13.11.2018, Zeilen 302 ff., act. 12.1.2.4.1

<sup>755</sup> Protokoll Befragung AU Stefan Engler vom 13.11.2018, Zeilen 323 ff., act. 12.1.2.4.1

<sup>756</sup> Protokoll Befragung AU Stefan Engler vom 13.11.2018, Zeilen 339 ff., act. 12.1.2.4.1

<sup>757</sup> Protokoll Befragung Stefan Engler vom 01.10.2020, Frage 31, act. 28.1.22.3.1

angezeigt sei, weil ein begründeter Verdacht bestehe.<sup>758</sup> In seiner Stellungnahme an die PUK vom 9. April 2021 ergänzte der pensionierte Departementssekretär BVFD, dass keine der drei erwähnten Personen Kenntnis vom Vortritt von A.Q. erhalten habe, weil man im TBA das Ergebnis über den Vortritt – aufgrund von offenbar veralteten Unterlagen – nicht als meldewürdig erachtet habe.<sup>759</sup>

Auf die Frage, ob es sich bei den Informationen von A.Q. um Vorkommnisse gehandelt habe, welche dem BVFD vom TBA hätten zugetragen werden müssen, erklärte der pensionierte Departementssekretär BVFD in der AU, dass dies unter Berücksichtigung des damaligen Wissens nicht zutreffe. Jetzt im Nachhinein sei dies einfacher zu beurteilen, nachdem die WEKO umfangreiche Akten geprüft habe. Aber nur, weil A.Q. Andeutungen gemacht habe, sei dies noch kein Grund zur Meldung an die vorgesetzten Stellen. Er gehe davon aus, dass man dies im TBA intern diskutiert habe und zur Einschätzung gelangt sei, dass es nicht weitergeleitet werden müsse, weil keine konkreten Anhaltspunkte für Absprachen vorgelegen seien.<sup>760</sup> 583

### **3.2.5. Chef Abteilung Strassenbau/Stv. Chef TBA**

Anlässlich der Befragung in der AU sagte der Chef der Abteilung Strassenbau im TBA aus, dass er vom Vortritt von A.Q. erst viele Jahre später aus den Medien erfahren habe, ihm aber zu jener Zeit niemand etwas berichtet habe. Er habe sich aber nach der Berichterstattung gefragt, weshalb dies in der Geschäftsleitung, welcher er angehört habe, kein Thema gewesen sei.<sup>761</sup> Im Jahr 2014 sei er von einer Tageszeitung mit der Besprechung vom 1. Oktober 2009 konfrontiert worden und er sei gefragt worden, welche Massnahmen ergriffen worden seien. Dies sei das erste Mal gewesen, dass er mit diesem Vorfall konfrontiert worden sei. Er sei von der operativen Geschäftsleitung als einziger im Haus gewesen und habe der Tageszeitung gesagt, dass er sich erst informieren müsse und keine Antwort geben könne. Daraufhin habe er das Departement kontaktiert, welches ihm dann gesagt habe, dass der Vorfall bekannt sei, man aufgrund des Alters der Dokumente damals aber nichts unternommen habe. Ihm sei auch gesagt worden, dass A.Q. aktuellere 584

---

<sup>758</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Departementssekretär BVFD vom 14.11.2018, Zeilen 234 ff., act. 12.1.2.8

<sup>759</sup> Stellungnahme pensionierter Departementssekretär BVFD vom 09.04.2021, S. 5, act. 33.2.19.1

<sup>760</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Departementssekretär BVFD vom 14.11.2018, Zeilen 324 ff., act. 12.1.2.8

<sup>761</sup> Protokoll Befragung AU Chef Abteilung Strassenbau TBA vom 25.06.2019, Zeilen 146 ff., act. 12.1.2.12

Unterlagen versprochen hätte. Er sei dann dementsprechend in den Medienberichten zitiert worden.<sup>762</sup>

### 3.3. Würdigung

585 Zur Frage, ob der Submissionsjurist des BVFD, nach dem Gespräch vom 1. Oktober 2009 informiert worden war, liegen widersprüchliche Aussagen vor. Der damalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung erklärte an den Befragungen, seinen damaligen direkten Vorgesetzten, den pensionierten Chef des TBA Graubünden, und, so meine er, auch den Submissionsjuristen des BVFD, informiert zu haben. Beide seien auch bereits über das Treffen zwischen A.Q. und dem TBA im Frühling in Scuol informiert gewesen. Auch der pensionierte Chef des TBA Graubünden erklärte, er sei davon ausgegangen, dass der Submissionsjurist des BVFD vom damaligen Chef der Abteilung Strassenerhaltung informiert worden sei, da dieser die Schnittstelle des TBA zum Submissionsjuristen des BVFD gewesen sei. Der Submissionsjurist des BVFD demgegenüber führte aus, erstmals im Rahmen des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens U 12 49, durch die Replik von A.Q., vom Vortritt von A.Q. am 1. Oktober 2009 und vom ersten Treffen im April 2009 erfahren zu haben. Der Inhalt des vom damaligen Chef der Abteilung Strassenerhaltung erwähnten Telefonats zwischen dem Chef der Abteilung Strassenbau im TBA und einem Journalisten der «Südostschweiz» lässt sich nachträglich nicht mehr rekonstruieren. Das Telefongespräch und die anschliessende Berichterstattung erfolgten gemäss Aussage des Chefs der Abteilung Strassenbau im TBA allerdings erst im Jahr 2014. Die Aussage, dass das Gespräch vom 1. Oktober 2009 zu diesem Zeitpunkt im Departement bekannt war, lässt nicht den Schluss zu, dass der Vorfall des Submissionsjuristen des BVFD bereits im Jahr 2009 gemeldet worden war. Ebenfalls kann aus offenbar Ende September und Anfang Oktober 2009 stattgefundenen Telefonaten zwischen dem damaligen Chef der Abteilung Strassenerhaltung und dem BVFD nicht geschlossen werden, dass der Submissionsjurist des BVFD über den Vortritt informiert wurde, zumal der damalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung im Zusammenhang mit diesen Gesprächen aussagte, sich an den Inhalt nicht erinnern zu können. A.Q. gab gegenüber der PUK vom 6. November 2020 – auch wenn er sich diesbezüglich im Vorfeld anders geäussert hatte – an, dass er es für möglich halte, dass der Submissionsjurist des BVFD das erste Mal im Jahr 2012 von den Preisabsprachen Kenntnis erhalten habe, jedenfalls habe der erste Kontakt zwischen ihnen beiden erst nach der Einleitung der WEKO-Verfahren stattgefunden. Diese

---

<sup>762</sup> Protokoll Befragung AU Chef Abteilung Strassenbau TBA vom 25.06.2019, Zeilen 162 ff., act. 12.1.2.12

Aussage deckt sich mit den nach Ansicht der PUK glaubwürdigen Aussagen des Submissionsjuristen des BVFD.<sup>763</sup> Für die PUK liegt aufgrund dieser Aussagen von A.Q. und der des Submissionsjuristen des BVFD, aber auch aufgrund der offensichtlichen Unsicherheit des damaligen Chefs der Abteilung Strassenerhaltung und des pensionierten Chefs des TBA Graubünden bezüglich der Information des Submissionsjuristen des BVFD, die Vermutung nahe, dass dieser erst im Juni 2012 mit der Replik von A.Q. im Verfahren U 12 49 von dem Treffen bzw. den mutmasslichen Submissionsabreden erfahren hat. Dies würde bedeuten, dass der damalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung den Submissionsjuristen des BVFD trotz seiner Funktion als Schnittstelle nicht informierte. Die Frage kann allerdings angesichts der widersprüchlichen Aussagen und mangels Beweis nicht mit Sicherheit beantwortet werden.

Was den Informationsfluss des damaligen Chefs der Abteilung Strassenerhaltung an den pensionierten Chef des TBA Graubünden betrifft, decken sich die Aussagen der Befragten und es ist davon auszugehen, dass der damalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung seinen damaligen Vorgesetzten, den pensionierten Chef des TBA Graubünden, nach dem Gespräch informiert hat und sich diese Information auch auf die von A.Q. behaupteten, aktuelleren Vorkommnisse bezog. Allerdings gab sich der pensionierte Chef des TBA Graubünden mit einer mündlichen Information zufrieden und verlangte keine Einsicht in die von A.Q. eingereichten Unterlagen. Der Grund liegt wohl zum einen darin, dass der pensionierte Chef des TBA Graubünden offenbar die Information hatte, dass die Unterlagen fast zehn Jahre alt gewesen seien. Zum anderen schätzte er A.Q. offenbar als nicht besonders glaubwürdig ein.<sup>764</sup> Diese Einschätzung weicht allerdings von der Einschätzung der am Gespräch beteiligten Vertreter des TBA ab, welche zwar im Grundsatz ebenfalls Fragezeichen hinter die Glaubwürdigkeit von A.Q. setzten, aber seine Aussagen im Zusammenhang mit den Submissionsabsprachen als glaubwürdig qualifizierten. Offensichtlich schätzte der pensionierte Chef des TBA Graubünden die Glaubwürdigkeit der Aussagen von A.Q. damit nicht richtig ein; dass dabei auch die Art und Weise der Information des damaligen Chefs der Abteilung Strassenerhaltung an den pensionierten Chef des TBA Graubünden eine Rolle spielte, ist denkbar, kann aber nicht belegt werden. Aus Sicht der PUK hätte der pensionierte Chef des TBA Graubünden, zumindest Einsicht in die von A.Q. eingereichten Unterlagen nehmen und im Anschluss über das weitere Vorgehen entscheiden müssen. Bei der Annahme des pensionierten Chefs des TBA Graubünden, der damalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung habe den Submissionsjuristen des Departements informiert, handelte es sich wahrscheinlich um eine Fehleinschätzung.

586

---

<sup>763</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter E.II.4.3.

<sup>764</sup> Dies bestätigte der pensionierte Chef TBA Graubünden auch im Rahmen des rechtlichen Gehörs, vgl. Stellungnahme pensionierter Chef TBA Graubünden vom 12.04.2021, act. 33.2.22

Hierzu ist zu bemerken, dass diese Annahme lediglich in der Tatsache gründete, dass der damalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung «die Schnittstelle des TBA zum Submissionsjuristen des BVFD» war. Es erscheint der PUK zu leichtfertig, gestützt darauf davon auszugehen, dass das BVFD informiert worden war. Dass der pensionierte Chef des TBA Graubünden diesbezüglich nicht weiter nachfragte und den Informationsfluss nicht sicherstellte, lässt sich damit erklären, dass er eine Information des Departements aus den erwähnten Gründen nicht als zwingend erforderlich erachtete. Er selber hielt es denn auch – möglicherweise aber auch gerade weil er fälschlicherweise davon ausging, der damalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung habe den Submissionsjuristen des BVFD informiert – nicht für nötig, seinen direkten Vorgesetzten, den damaligen Regierungsrat Stefan Engler, zu informieren. Dass Stefan Engler auch vom Submissionsjuristen des BVFD hätte informiert werden können, wie dies der pensionierte Chef des TBA Graubünden erwähnte, oder dass es sich um «alte Sachen» handelte, rechtfertigt aus Sicht der PUK angesichts der Tragweite der von A.Q. behaupteten Vorkommnisse das Unterlassen einer Information durch den pensionierten Chef des TBA Graubünden an seinen Vorgesetzten nicht. Dies umso weniger, als der pensionierte Chef des TBA Graubünden nicht ohne weiteres Nachfragen davon ausgehen konnte, dass der Submissionsjurist des BVFD informiert worden war.

587 Die PUK stellt weiter fest, dass auch keine Information innerhalb der Geschäftsleitung des TBA erfolgte. Namentlich wurde der Chef der Abteilung Strassenbau und Stellvertreter Chef des TBA Graubünden, nicht informiert. Dies erstaunt die PUK, zumal nicht nur die Abteilung Strassenerhaltung, sondern auch die anderen Abteilungen innerhalb des TBA mit Submissionen befasst waren und eine Information der Leiter dieser Abteilungen von grossem praktischem Nutzen gewesen wäre. Der damalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung antwortete der PUK auf die Frage, warum er den Chef der Abteilung Strassenbau im TBA nicht informiert habe, dass letzterer und er hierarchisch auf der gleichen Ebene gestanden hätten. Er habe nicht diesem gegenüber, sondern seinem Vorgesetzten gegenüber rapportiert.<sup>765</sup>

588 Schliesslich wurden offenbar auch die Mitarbeitenden des TBA nicht über die im Raum stehenden Absprachen informiert. Der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol verzichtete auf eine Information über das Gespräch gegenüber seinem Team und begründete dies damit, dass er keine Gerüchte habe verbreiten und zudem dem TBA in Chur nicht habe vorgreifen wollen. Allerdings erfolgte durch den Chef des TBA Bezirk 4 Scuol auch keine Nachfrage beim TBA in Chur, nachdem dieses nicht – wie von ihm offenbar erwartet – informiert

---

<sup>765</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 12.11.2020, Frage 55, act. 28.1.25.2

hatte. Dies erstaunt die PUK, denn die Tatsache, dass der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol A.Q. nach Chur «weiterverwiesen» bzw. ihn sogar nach Chur begleitet hat, zeigt auf, dass der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol den Aussagen von A.Q. erhebliches Gewicht beimass. Obwohl das vom Chef des TBA Bezirk 4 Scuol geleitete TBA Bezirk 4 Scuol mitten im von A.Q. behaupteten Geschehen stand, nahmen die Bemühungen des Chefs des TBA Bezirk 4 Scuol mit dem Vortritt vom 1. Oktober 2009 im TBA in Chur ihr Ende. Eine nachvollziehbare Erklärung für sein Untätigbleiben nach dem Vortritt in Chur liegt aus Sicht der PUK nicht vor. Der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol erklärte mit Eingabe vom 12. April 2021 im Rahmen des rechtlichen Gehörs, er habe davon ausgehen dürfen, dass die Angelegenheit im TBA in Chur in Absprache mit dem Departement geprüft werde. Er habe keine Gründe gehabt, die Einschätzungen und Entscheide der vorgesetzten Stellen zu hinterfragen. Dazu ist zu sagen, dass seitens der vorgesetzten Stellen offenbar keine Einschätzungen und Entscheide erfolgten bzw. kommuniziert wurden, was der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol nach Ansicht der PUK durchaus hätte animieren sollen, nachzufragen. Der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol führte anlässlich der Befragung weiter aus, er habe seine Mitarbeitenden zur Vorsicht ermahnt, weil Absprachen im Bezirk vermutet würden. Im Rahmen des rechtlichen Gehörs ergänzte er, es sei nicht in seiner Kompetenz gewesen, weitergehende Anleitungen und Massnahmen zur Verhinderung von Submissionsabsprachen anzuordnen. Die PUK ist der Meinung, dass der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol seine Mitarbeitenden in adäquater Weise hätte informieren und instruieren sollen, nachdem für ihn erkennbar geworden war, dass auf kantonaler Ebene keine Massnahmen ergriffen wurden. Die Information des Chefs des TBA Bezirk 4 Scuol an seine Mitarbeitenden, sollte sie tatsächlich stattgefunden haben, war offensichtlich nicht ausreichend, führte sie doch nicht dazu, dass künftige Preisabsprachen erkannt und bekämpft werden konnten. Zudem steht die Aussage des Chefs des TBA Bezirk 4 Scuol im Widerspruch zu Aussagen von ehemaligen Mitarbeitern des TBA Bezirk 4 Scuol, gemäss welchen sie jedenfalls bis zur Einleitung der WEKO-Verfahren keine Anleitungen zur Erkennung und Verhinderung von Submissionsabsprachen erhalten hätten. Auch in anderen Bezirkstiefbauämtern und in der Zentrale in Chur erfolgte offenbar keine Information an die Mitarbeitenden. Das ist nach Meinung der PUK angesichts der Gesamtumstände auch aus damaliger Sicht nicht nachvollziehbar.

Submissionsabsprachen gefährden die öffentlichen Interessen des Kantons und können zu erheblichen wirtschaftlichen, auch gesamtwirtschaftlichen Schäden führen. Nach dem Dargelegten informierte A.Q. im Gespräch vom 1. Oktober 2009 über frühere und auch zum Zeitpunkt des Gesprächs praktizierte systematische Submissionsabsprachen durch Bauunternehmen im Unterengadin. Wie bereits an anderer Stelle ausgeführt, hätte das

589

TBA nach dem Gespräch weitere Untersuchungen und Massnahmen nicht davon abhängig machen dürfen, ob A.Q. noch aktuellere Unterlagen einreichte.<sup>766</sup> Auch hätte eine Information an die verschiedenen erwähnten Stellen bzw. Personen erfolgen müssen. Konkret wären der damalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung und der pensionierte Chef des TBA Graubünden, aber auch der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol aufgrund ihrer Kenntnisse und der konkreten Hinweise auf Submissionsabsprachen nach Ansicht der PUK zu weiteren Informationen und Massnahmen verpflichtet gewesen. Indem sie davon absahen, verletzten sie die ihnen obliegenden Dienstplichten und gefährdeten die öffentlichen Interessen des Kantons.<sup>767</sup> Die erwähnten Personen verfügten nach dem Gespräch mit A.Q. bzw. im Fall des pensionierten Chefs des TBA Graubünden nach der Information durch den damaligen Chef der Abteilung Strassenerhaltung über konkrete Indizien auf Submissionsabsprachen, und über Indizien, dass Submissionsabsprachen auch im Zeitpunkt des Gesprächs noch stattfanden.

590 Angezeigt gewesen wäre von Seiten des damaligen Chefs der Abteilung Strassenerhaltung nach Ansicht der PUK – sofern nicht erfolgt – die Information des Submissionsjuristen des Departements. Weiter hätte der damalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung bei A.Q. gezielt weitere, aktuellere Unterlagen einverlangen oder alternativ diesen Auftrag mit ausreichender Klarheit an den Chef des TBA Bezirk 4 Scuol weitergeben müssen. Die Information des pensionierten Chefs des TBA Graubünden durch den damaligen Chef der Abteilung Strassenerhaltung war zweifellos angezeigt und richtig, damit durfte er sich aber nicht, wie er selber sagte, aus der Pflicht entlassen fühlen. Fraglich ist, ob der damalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung seine Erkenntnisse aus dem Gespräch mit A.Q. gegenüber dem pensionierten Chef des TBA Graubünden genügend deutlich vorgebracht hatte. Dies gilt namentlich für die offenbare Feststellung des damaligen Chefs der Abteilung Strassenerhaltung, dass er die Aussagen von A.Q. zumindest nicht für unglaubwürdig hielt, welche er damit zum Ausdruck brachte, dass er A.Q. für dessen Mut mit dem Wort «Chapeau» beglückwünschte. Spätestens als sich abzeichnete, dass weitere Massnahmen trotz der Meldung an den pensionierten Chef des TBA Graubünden ausblieben, wäre – sofern nicht erfolgt – auch eine Information des Submissionsjuristen angezeigt gewesen.

591 Seitens des pensionierten Chefs des TBA Graubünden wäre es aus Sicht der PUK angezeigt gewesen, in die von A.Q. vorgelegten Unterlagen Einsicht zu nehmen und – auch wenn A.Q. keine aktuellen Unterlagen eingereicht hatte – seinen Vorgesetzten, den damaligen Regierungsrat Stefan Engler, zu informieren. Ebenfalls wäre eine Information an

---

<sup>766</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter E.II.2.8.

<sup>767</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter C.IX.

die Mitglieder der Geschäftsleitung angezeigt gewesen. Als weitere Massnahme hätte der pensionierte Chef des TBA Graubünden den damaligen Chef der Abteilung Strassenerhaltung auffordern können, bei A.Q. gezielt weitere Unterlagen zu verlangen oder verlangen zu lassen. Die PUK geht davon, dass die Unterlassungen seitens des pensionierten Chefs des TBA Graubünden auch auf seine Fehleinschätzung bezüglich der Glaubwürdigkeit der Aussagen von A.Q. zurückzuführen sind, und dass dazu auch das Verhalten von A.Q. im Vorfeld des Gesprächs beigetragen hat. Dennoch hätte der pensionierte Chef des TBA Graubünden dem Thema aufgrund der im Raum stehenden Behauptungen von A.Q. nach Ansicht der PUK mehr Beachtung schenken müssen. Die PUK ist sich bewusst, dass der pensionierte Chef des TBA Graubünden – wie dieser bei der Befragung ausführte – aufgrund seines Arbeitsumfangs als Amtschefs gezwungen war, Aufgaben zu delegieren und auf die Zuverlässigkeit und Fachkompetenz seiner Mitarbeitenden zu vertrauen. Gleichzeitig habe der pensionierte Chef des TBA Graubünden aber auch verlangt, immer und unbedingt über wichtige und spezielle Vorkommnisse und Probleme informiert zu werden.<sup>768</sup> Nach Ansicht der PUK wurde der pensionierte Chef des TBA Graubünden zu Recht vom damaligen Chef der Abteilung Strassenerhaltung informiert, seine Reaktion darauf war aber nicht adäquat.

Schliesslich sieht die PUK auch im Verhalten des Chefs des TBA Bezirk 4 Scuol eine Dienstpflichtverletzung, da dieser sich mit dem Deponieren der Vorwürfe von A.Q. im TBA in Chur und der einmaligen, offenbar beiläufigen Erkundigung nach weiteren Unterlagen zufriedengab, möglicherweise in der Meinung, er habe seine Pflicht getan. Schenkte der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol den Behauptungen von A.Q. Glauben, wovon wie ausgeführt auszugehen ist, stand er mit seinem Bezirkstiefbauamt im Zentrum des Geschehens. Seine zögerliche Haltung mag für die erste Zeit nach dem Gespräch noch nachvollziehbar sein, später hätte dem Chef des TBA Bezirk 4 Scuol aber bewusst werden müssen, dass weder das TBA Graubünden noch das BVFD aktiv werden würde. Deshalb hätte er zu weiteren Massnahmen – z.B. Nachhaken im TBA, adäquate Information seiner Mitarbeitenden – greifen müssen.

592

Insgesamt beurteilt die PUK die Unterlassungen der erwähnten Personen im TBA als Dienstpflichtverletzungen. Es besteht Grund zur Annahme, dass bei einem pflichtgemässen Aktivwerden innerhalb des TBA bzw. des BVFD bereits im Jahr 2009 Massnahmen zur Erkennung und Prävention von Submissionsabsprachen eingeleitet worden wären.

593

---

<sup>768</sup> Einleitende Bemerkungen von pensionierter Chef TBA Graubünden anlässlich seiner Befragung vom 30.10.2020, act. 28.1.21.2.2

594 Ganz allgemein, also nicht nur bezüglich der erwähnten drei Personen, ist bei der PUK Eindruck entstanden, dass man bis zum Einschreiten der WEKO im Jahr 2012 den Hinweisen auf Submissionsabreden nicht die – auch zu jener Zeit – nötige Aufmerksamkeit beimass. Als Gründe für diese Passivität, möglicherweise auch Gleichgültigkeit, kommen aus Sicht der PUK verschiedene Begründungen infrage. Es ist möglich, dass man zwar den Wunsch hatte, mehr zu tun, man aber vor allem die Einzelfälle im Blick hatte und diesbezüglich nicht über die erforderlichen Hilfsmittel verfügte. Auch aufgrund der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts<sup>769</sup> sah man sich in den Handlungsmöglichkeiten im Einzelfall, namentlich in der Reaktion auf vermutete Preisabsprachen mit Verfahrensabbrüchen und -ausschlüssen, eingeschränkt. Dies könnte zu einer gewissen Resignation unter den Mitarbeitenden geführt haben. Hinzu kommen politische Interessen wie der zum Teil nach wie vor befürwortete «Heimatschutz». Ferner könnte auch Angst vor Unannehmlichkeiten bzw. die Angst, etwas Grösseres und Unberechenbares in Gang zu setzen, eine Rolle bei der gezeigten Zurückhaltung gespielt haben.<sup>770</sup> Nach Ansicht der PUK wäre aber bereits in diesem Zeitpunkt «etwas Grösseres» im Sinne von Massnahmen, welchen eine gesamthafte, nicht nur auf den Einzelfall gerichtete Betrachtungsweise zugrunde liegt, angezeigt gewesen. Es ist denkbar, dass dem auch die Gesprächskultur innerhalb des TBA entgegenstand, zumal ein konstruktiver Austausch auf verschiedenen Hierarchieebenen, aber auch unter Kollegen, offenbar nur beschränkt vorhanden war. Dies bestätigt namentlich die Aussage des damaligen Chefs der Abteilung Strassenerhaltung, wonach er seinen Kollegen bei der Abteilung Strassenbau, den Chef der Abteilung Strassenbau im TBA, aufgrund der Hierarchie (also des vorgegebenen Dienstwegs) nicht über den Vortritt von A.Q. informiert habe. Der damalige Regierungsrat Stefan Engler kann sich gemäss seinen Aussagen nicht vorstellen, dass seitens des TBA nach dem Vortritt von A.Q. vom 1. Oktober 2009 nichts unternommen wurde. Dass der Vortritt lediglich unzureichende Informationen, aber keine Massnahmen nach sich zog, hat auch die PUK erstaunt.

#### 4. Massnahmen im Nachgang zum Vortritt von A.Q.

595 Die PUK wollte in Erfahrung bringen, ob im Nachgang zum Vortritt von A.Q. im Oktober 2009 und der Einleitung der WEKO-Untersuchungen Ende 2012 verstärkt Massnahmen ergriffen oder den Mitarbeitenden Mittel zur Verfügung gestellt wurden, welche die Erkennung und Bekämpfung von Submissionsabreden gefördert haben. Dazu wurden zahlreiche Mitarbeitende des TBA und des BVFD befragt.

---

<sup>769</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter D.II.2.2.

<sup>770</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter E.3.

## 4.1. Massnahmen beim TBA und BVFD

### 4.1.1. Aussagen von Mitarbeitenden des TBA Bezirk 4 Scuol

Gegenüber der PUK gab der ehemalige Stv. Chef des TBA Bezirk 4 Scuol an, dass er 596 vom Chef des TBA Bezirk 4 Scuol vermutlich mündlich kurz nach dessen Treffen mit A.Q. informiert worden sei. Er wisse es aber nicht mehr genau.<sup>771</sup> Es sei wohl um Andeutungen zu Submissionsabreden bei diesem Gespräch gegangen. Er könne sich aber nicht mehr daran erinnern, ob der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol intern über die Besprechung mit A.Q. informiert habe.<sup>772</sup> So wie er sich erinnere, sei das im Team später jedenfalls kein Thema gewesen.<sup>773</sup>

Der pensionierte Mitarbeiter 1 des TBA Bezirk 4 Scuol machte gegenüber der PUK keine 597 Aussagen dazu, ob und wie er über den Vortritt von A.Q. informiert worden sei. Er hielt aber fest, dass er mit seinem Vorgesetzten, dem Chef des TBA Bezirk 4 Scuol, nie über Preisabsprachen gesprochen habe.<sup>774</sup>

Hinweisgeber A. erklärte, dass er und seine Arbeitskollegen im TBA bis zur Einleitung 598 der WEKO-Verfahren keine Anweisungen erhalten hätten, wie sie sich zur Erkennung und Verhinderung von Submissionsabsprachen verhalten müssten. Er hätte sich dies aber gewünscht. Er habe ohnehin erst mit der Berichterstattung in der «Republik» vom Vortritt von A.Q. erfahren.<sup>775</sup> Er sei von niemandem informiert worden.<sup>776</sup> Er könne sich dies aber nicht erklären, da er es als wichtig empfunden habe, in seiner Funktion Kenntnis davon zu haben, dass im Unterengadin das Problem der Submissionsabreden vorhanden sei.<sup>777</sup> Er vermute, dass der Grund für das Nichthandeln möglicherweise die Angst gewesen sei, etwas in Gang zu setzen, das man nicht mehr kontrollieren könne.<sup>778</sup> Er habe sich auch schon gefragt, ob man vielleicht damit gerechnet habe, dass die Firma von A.Q. in

---

<sup>771</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Stv. Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Fragen 29 und 30, act. 28.1.8.1

<sup>772</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Stv. Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 28, act. 28.1.8.1

<sup>773</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Stv. Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 32, act. 28.1.8.1

<sup>774</sup> Schriftliche Auskunft pensionierter Mitarbeiter 1 TBA Bezirk 4 Scuol vom 27.01.2021, Frage 7 ff., act. 28.1.27.02

<sup>775</sup> Protokoll Befragung Hinweisgeber A. vom 15.05.2020, Frage 51, act. 28.1.5.6

<sup>776</sup> Protokoll Befragung Hinweisgeber A. vom 15.05.2020, Frage 28, act. 28.1.5.6

<sup>777</sup> Protokoll Befragung Hinweisgeber A. vom 15.05.2020, Frage 50, act. 28.1.5.6

<sup>778</sup> Protokoll Befragung Hinweisgeber A. vom 15.05.2020, Frage 56, act. 28.1.5.6

Konkurs gerate und sich das Problem dann von selbst löse. Zumindest seit 2009 hätten der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol und der damalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung von den Submissionsabreden Kenntnis gehabt. Als Bezirkschef hätte er zu Beginn wohl gleich gehandelt wie der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol, also A.Q. angehört und dann eine Sitzung in Chur organisiert. Im Anschluss an diese Sitzung hätte er aber anders reagiert.<sup>779</sup>

599 Auf Nachfrage der PUK erklärte Hinweisgeber A., dass er nicht glaube, dass der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol jemanden aus dem TBA in Scuol über den Vortritt von A.Q. informiert habe. Ausserdem sei er erstaunt darüber, als der damalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung mal geäussert habe, dass er auch Stefan Engler nicht über das Treffen informiert habe. Dies sei unstimmg, weil der damalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung sonst sehr darauf bedacht gewesen sei, dass der Dienstweg eingehalten werde. In dieser Sache wäre es aber gar nicht an ihm, sondern am pensionierten Chef des TBA Graubünden gelegen, Stefan Engler zu informieren.<sup>780</sup>

600 Generell sei aber auch die interne Kommunikation im Anschluss an die Berichtserstattung der «Republik» eine reine Katastrophe gewesen. Er habe keine Anweisungen erhalten, wie vorzugehen sei. Man habe alles nur aus den Medien erfahren und es sei kein Weg aus der Krise aufgezeigt worden.<sup>781</sup>

#### **4.1.2. Aussagen von weiteren Personen**

601 Zu den im Anschluss an den Vortritt von A.Q. getroffenen Massnahmen führte der damalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung aus, dass die Mitarbeitenden dafür sensibilisiert worden seien, die Offertkontrollen gut und sauber zu machen.<sup>782</sup>

602 Der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol meinte, dass auch wenn er seine Mitarbeitenden im TBA nicht über den Inhalt der Besprechung mit A.Q. informiert habe, so habe er im Anschluss an die Besprechung ihnen trotzdem gesagt, dass sie aufpassen müssten, weil Preisabsprachen im Bezirk vermutet würden.<sup>783</sup> Ausserdem seien vom Departement oder

---

<sup>779</sup> Protokoll Befragung Hinweisgeber A. vom 15.05.2020, Frage 57, act. 28.1.5.6

<sup>780</sup> Protokoll Befragung Hinweisgeber A. vom 15.05.2020, Frage 58, act. 28.1.5.6

<sup>781</sup> Protokoll Befragung Hinweisgeber A. vom 15.05.2020, Frage 50, act. 28.1.5.6

<sup>782</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 12.11.2020, Frage 56, act. 28.1.25.2

<sup>783</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 62, act. 28.1.7.1

TBA laufend Massnahmen eingeführt worden, wie man sich verhalten soll.<sup>784</sup> Auf die Frage, ob er die Einführung von Massnahmen zeitlich präzisieren kann, gab der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol keine eindeutige Antwort: *«Nachher hat man relativ rasch Anweisungen vorgegeben. Wann dies genau zeitlich einzuordnen ist, kann ich ihnen nicht sagen. Jedenfalls wurde dann verlangt, dass wir hier kontrollieren, die Offerteingaben vergleichen etc. Eventuell hätte man auch ohne diese Hinweise von A.Q. so etwas eingeführt. Im Rahmen der Zertifizierung hat man die bestehenden Instrumente laufend optimiert.»*<sup>785</sup>

Ob es auch schriftliche Anweisungen des TBA in der Zeit von 2009 bis 2012 gegeben habe, wisse er nicht mehr. Vermutlich sei etwas dazu geschrieben worden. Die Abläufe seien jedenfalls intensiviert worden und sie hätten vermutlich Dokumente dazu erhalten. Es sei jedenfalls laufend sensibilisiert worden, allerdings ohne konkret auf Submissionsabsprachen hinzuweisen. Vielleicht habe es auch in Bezug auf Preisabsprachen Anweisungen gegeben. Klar sei, dass im Anschluss an den Vortritt von A.Q. etwas gegangen sei und man Unterstützung durch das TBA in Chur erhalten habe.<sup>786</sup> Im TBA Scuol habe man weiter Offerten und Preise verglichen und darauf geachtet, dass Offerten in den Positionen identisch waren. Es sei jedenfalls nicht so gewesen, dass man zwischen 2009 und 2012, als die WEKO ihre Untersuchungen eingeleitet habe, untätig geblieben sei. Das Gespräch von 2009 habe auf jeden Fall einen Einfluss auf das Handeln des TBA in Scuol gehabt.<sup>787</sup> 603

Der pensionierte Chef des TBA Bezirk 2 Mesocco führte aus, dass sich in der Praxis der Vergaben zwischen 2009 und 2012 keine Veränderungen ergeben hätten. Die Preise seien weiter wie zuvor geprüft worden.<sup>788</sup> 604

Der Submissionsjurist des BVFD erklärte, dass zwischen 2009 und 2012 die bereits bestehenden Massnahmen weiterhin angewendet worden seien. Ausserdem meinte er, dass das TBA als erfahrenste Stelle im Beschaffungswesen in dieser Zeit genügend für die Thematik der Wettbewerbsabreden sensibilisiert gewesen sei.<sup>789</sup> 605

---

<sup>784</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Fragen 50 und 51, act. 28.1.7.1

<sup>785</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 52, act. 28.1.7.1

<sup>786</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 53, act. 28.1.7.1

<sup>787</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 58, act. 28.1.7.1

<sup>788</sup> Protokoll pensionierter Chef TBA Bezirk 2 Mesocco vom 30.10.2020, Frage 43, act. 28.1.24.2

<sup>789</sup> Protokoll Befragung Submissionsjurist BVFD vom 25.09.2020, Frage 36, act. 28.1.20.3

606 Zum Zeitraum zwischen 2009 und 2012 führte der pensionierte Chef des TBA Graubünden aus, dass man die Mitarbeitenden im Unterengadin sensibilisiert habe. Dies habe aber nicht er selbst gemacht. Man habe den Mitarbeitenden gesagt, dass man die Offerten genau anschauen und die Preise genau studieren müsse. Bei jeder Unsicherheit müsse man ausserdem eine Besprechung mit dem Vorgesetzten suchen.<sup>790</sup>

607 Mario Cavigelli sagte, dass er nicht wisse, ob im Zeitraum von 2009 bis 2012 verstärkt Massnahmen zur Erkennung und Verhinderung von Submissionsabsprachen getroffen worden seien. Er vermute aber, dass dies nicht der Fall gewesen sei.<sup>791</sup>

## **4.2. Information an übrige Dienststellen des BVFD**

608 Es stellte sich ausserdem die Frage, ob und wie die anderen Dienststellen des BVFD, insbesondere das HBA und AWN, über den Vortritt von A.Q. informiert wurden sowie ob diese im Nachgang zur Information über die in den Raum gestellten Submissionsabreden verstärkt Massnahmen getroffen haben.

### **4.2.1. Information ans HBA**

609 Der Chef des HBA sagte gegenüber der PUK, es sei an ihm vorübergegangen, dass A.Q. im Jahr 2009 beim TBA in Chur über systematische Submissionsabsprachen informiert hatte. Er sei erst im Jahr 2012 vom Departementsvorsteher über die ganze Geschichte informiert worden; dann sei man zusammengekommen, um zu reagieren. Auf die Frage, ob zwischen 2009 und 2012 folglich nichts passiert sei, gab er zur Antwort: «*Wenn ich mir das so überlege, dünkt mich das auch sehr lange, vor allem, weil wir im Departement einen guten Austausch untereinander pflegen.*»<sup>792</sup> Weiter führte er aus: «*Im Nachhinein betrachtet, meine ich, dass diese Information, der Vortritt von A.Q. für mich nicht sehr hilfreich gewesen wäre, auch weil wir nicht mit dieser Person in Kontakt standen. Wichtiger wäre eine allgemeine Thematisierung dieser Absprachen gewesen. Darum denke ich, ob A.Q. oder jemand anderes, es hätte auch anonym sein können, war nicht entscheidend, sondern was damit im Weiteren gemacht wurde.*»<sup>793</sup>

---

<sup>790</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Graubünden vom 30.10.2020, Frage 38, act. 28.1.21.2.1

<sup>791</sup> Protokoll Mario Cavigelli vom 04.12.2020, Frage 41, act. 28.1.26.2

<sup>792</sup> Protokoll Befragung Chef HBA vom 11.09.2020, act. 28.1.18.3, Frage 41

<sup>793</sup> Protokoll Befragung Chef HBA vom 11.09.2020, act. 28.1.18.3, Frage 42

#### 4.2.2. Information ans AWN

Der pensionierte Chef des AWN erklärte, dass er sich nicht daran erinnern könne, dass eine Information über den Vortritt von A.Q. im Jahr 2009 bereits zum damaligen Zeitpunkt erfolgt sei.<sup>794</sup> Auf die Frage, ob es seiner Ansicht nach hilfreich gewesen wäre, darüber informiert zu werden, meinte er: «*Wenn ich nicht informiert worden bin, dann wäre es wichtig gewesen, wenn ich informiert worden wäre.*».<sup>795</sup> Zwischen 2009 und der Eröffnung der WEKO-Untersuchungen 2012 seien im AWN keine verstärkten Massnahmen, als die bereits bestehenden, zwecks Erkennung und Verhinderung von Submissionsabsprachen eingeführt worden. Denn ohne Kenntnis von den Submissionsabsprachen habe man auch keinen Anlass zu Veränderungen oder Verschärfungen gehabt.<sup>796</sup>

610

#### 4.3. Würdigung

Wie bereits ausgeführt, war der Informationsfluss nach dem Vortritt von A.Q. im TBA in Chur vom 1. Oktober 2009 nicht gewährleistet. In diesem Zusammenhang haben verschiedene Führungspersonen innerhalb des TBA nach Ansicht der PUK ihre Dienstpflichten verletzt.<sup>797</sup> Diese Dienstpflichtverletzungen blieben nicht ohne Folgen: Dadurch, dass die erwähnten Personen nach dem Vortritt nicht sachgerecht und pflichtgemäss vorgegangen waren, fehlte es an entsprechenden Grundlagen für das Ergreifen von Massnahmen zur Erkennung und Verhinderung von Submissionsabsprachen sowohl innerhalb der verschiedenen mit Beschaffungen betrauten Ämter des BVFD als auch auf Departements-ebene. Mit anderen Worten blieb aufgrund der Dienstpflichtverletzungen nicht nur eine adäquate Information bzw. Instruktion von Vorgesetzten und Mitarbeitenden durch die erwähnten Führungspersonen selber aus<sup>798</sup>, sondern wurde auch der Weg für ein systematisches Vorgehen gegen die Mitglieder des Kartells auf übergeordneter Ebene bereits ab Oktober 2009 versperrt. Die PUK geht davon aus, dass im Zeitraum zwischen 2009 und 2012 keine konkreten Massnahmen ergriffen wurden, zumal die befragten Personen dies entweder bestätigten oder aber nur in vager und unbestimmter Weise von Massnahmen sprachen, ohne solche konkret beschreiben zu können. Dem entsprechend kommt die PUK zum Schluss, dass erst im Jahr 2012, also mit der Eröffnung der WEKO-Verfahren, konkrete und wirksame Massnahmen zur Erkennung und Verhinderung von Sub-

611

---

<sup>794</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef AWN vom 25.09.2020, Frage 28, act. 28.1.19.3

<sup>795</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef AWN vom 25.09.2020, Frage 29, act. 28.1.19.3

<sup>796</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef AWN vom 25.09.2020, Frage, 32, act. 28.1.19.3

<sup>797</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter E.II.3.3.

<sup>798</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter E.II.3.3.

missionsabsprachen eingeleitet wurden. Diese Verzögerung steht in einem direkten Zusammenhang zu den beschriebenen Dienstpflichtverletzungen und hätte verhindert werden können, hätten die betroffenen Personen nach dem Vortritt von A.Q. pflichtgemäss gehandelt.

612 Auch das HBA und das AWN als Dienststellen des BVFD, welche sich ebenfalls regelmässig mit Submissionen konfrontiert sahen, wurden erst 2012 über den Vortritt von A.Q. informiert. Da sie zwischen 2009 und 2012 keine Kenntnis von den Vorwürfen der Submissionsabreden im Kanton hatten, sahen sie sich auch nicht veranlasst, die bestehenden Mittel zur Erkennung und Bekämpfung von Submissionsabreden zu verstärken. Der fehlende Informationsfluss an diese beiden Dienststellen ist zu kritisieren, wobei der Chef des HBA zu recht anmerkt, dass weniger eine Information über den Vortritt von A.Q. und seine konkreten Vorwürfe angezeigt gewesen wäre, sondern vielmehr die allgemeine Thematisierung des Phänomens.

613 Die Information an das HBA und AWN wäre in erster Linie in der Verantwortung des BVFD gelegen. Allerdings muss hier festgehalten werden, dass ein Informationsfluss zwischen dem Submissionsjuristen des BVFD und den Submissionsverantwortlichen des HBA und des AWN auch nur unter der Annahme kritisiert werden könnte, falls der Submissionsjurist des BVFD auch tatsächlich vor 2012 über den Vortritt von A.Q. informiert wurde. Ansonsten ist die fehlende Kommunikation an das HBA und AWN auf die fehlende Information des TBA an das BVFD zurückzuführen. Die Aussage des Chefs des HBA, dass im Departement eigentlich ein guter Austausch untereinander gepflegt worden sei, könnte im Übrigen als Indiz dafür gewertet werden, dass das BVFD tatsächlich keine Kenntnis vom Vortritt von A.Q. hatte, ansonsten es wohl das HBA informiert hätte.

### **III. Treffen von A.Q. mit dem ehemaligen Gemeindepräsident Scuol und heutigen Departementsvorsteher EKUD im Nachgang zum Vortritt von A.Q. im 2009 beim TBA**

614 Die «Republik» berichtete in ihrer vierteiligen Reportage zum Baukartell im Unterengadin, dass A.Q. im Jahr 2009, zwei Wochen nach dem Besuch beim TBA, den damaligen Gemeindepräsidenten von Scuol und heutigen Regierungsrat, Jon Domenic Parolini, aufgesucht habe, um ihn ebenfalls über die Submissionsabreden der Bauunternehmer in Kenntnis zu setzen. A.Q. habe dieselben Dokumente wie beim TBA dabeigehabt und Jon Domenic Parolini erklärt, wie die Absprachen funktionieren würden, wie die Aufträge verteilt und die Preise festgelegt werden. A.Q. habe der «Republik» berichtet, dass Jon Domenic Parolini sich zwar erstaunt über die Informationen gegeben habe, aber A.Q. nicht glaube, dass er sie damals zum ersten Mal gehört habe. Sonst wäre die Reaktion von

Jon Domenic Parolini nämlich anders gewesen. Ausserdem habe A.Q. ihm angeboten, die Unterlagen abzugeben. Jon Domenic Parolini habe die Unterlagen offensichtlich nicht nehmen wollen, auch wenn er dies nicht explizit so gesagt habe. Allerdings habe er das aus dem Hinweis von Jon Domenic Parolini geschlossen, dass dieser die Unterlagen, wenn er sie entgegennehmen würde, u.a. zwei Personen im Gemeindevorstand zeigen müsse, die davon betroffen wären.

Die «Republik» schrieb weiter, dass Jon Domenic Parolini ihnen gegenüber bestätigt habe, dass ein Gespräch mit A.Q. stattgefunden habe. Gleichzeitig habe er aber auch mitgeteilt, dass A.Q. der Aufforderung zur Präsentation aktueller Dokumente bzw. zur Konkretisierung seiner vorgetragenen Anschuldigungen nicht nachgekommen sei.<sup>799</sup> 615

Zum Treffen mit Jon Domenic Parolini wurde A.Q. auch von der PUK befragt. Anlässlich der Befragungen vom 9. Oktober 2018 und 8. Mai 2020 bestätigte A.Q., dass er im Jahr 2009 bei Jon Domenic Parolini vorstellig geworden sei und ihm dieselben Unterlagen vorgelegt habe, welche er auch dem TBA abgegeben habe. Jon Domenic Parolini seien die Unterlagen aber nicht abgegeben worden. Parolini habe ihm nach der Sichtung der Akten gesagt, dass er diese Angelegenheit im Gemeindevorstand besprechen werde. A.Q. gehe aber davon aus, dass dies nie geschehen sei. Denn er habe alle Sitzungsprotokolle des Gemeindevorstands aus den nachfolgenden Jahren geprüft. Nur jene aus dem Jahr 2009 habe er nicht gesichtet, weil er diese nicht habe erhalten können. Erst in einem Protokoll aus dem Jahr 2014 gebe es einen Hinweis auf die Besprechung aus dem Jahr 2009. A.Q. wisse zudem, dass Jon Domenic Parolini im Anschluss an das Gespräch, Kontakt zu Bauunternehmer A. aufgenommen habe.<sup>800</sup> 616

Anlässlich der Befragung vom 11. September 2020 konfrontierte die PUK Jon Domenic Parolini mit den Aussagen von A.Q. über die Besprechung aus dem Jahr 2009. Dieser führte aus, dass er im Frühling, oder evtl. im Herbst 2009, mit A.Q. ein Gespräch geführt habe, bei welchem es um zwei Themen gegangen sei. Zum einen sei es um die Vergabepraxis der Gemeinde Scuol gegangen, weil man ihn bei Vergaben wegen offenen Rechnungen nicht mehr berücksichtigt habe. A.Q. habe gemeint, dass er seinen Verpflichtungen zwischenzeitlich nachgekommen sei, woraufhin er ihm gesagt habe, dass A.Q. folglich dafür besorgt sein müsse, dass der Betreibungsregisterauszug à jour sei. Beim anderen Thema sei es um die Listen – bzw. seiner Erinnerung nach habe A.Q. ihm nur eine 617

---

<sup>799</sup> Durband Gion Matthias, Conzett Anja, Hauptmeier Ariel, Das Kartell, Teil 3: Die Politik, in: Republik vom 26.04.2018, act. 9.4.1.3

<sup>800</sup> Protokoll Befragung A.Q. vom 09.10.2018, S. 2, act. 9.1.10.2

Liste gezeigt, welche nicht die Gemeinde Scuol betroffen habe – gegangen. Diese Liste sei einige Jahre alt gewesen. Er habe sie aber mit Erstaunen zur Kenntnis genommen, weil er daraus habe erkennen können, dass systematisch abgesprochen worden sei; es sei für ihn ernüchternd gewesen.<sup>801</sup> Er hätte gerne Kopien gehabt. A.Q. habe im Verlauf des Gesprächs seiner Einschätzung nach jedoch zum Ausdruck gebracht, dass sozusagen nichts für ihn herauschaue und habe ihm diese Liste in der Folge nicht überlassen. Er habe daher nichts in der Hand gehabt. Die Vermischung des Themas der Listen und der Nichtberücksichtigung bei Arbeitsaufträgen habe ihm das Gefühl gegeben, dass er in dem Sinne unter Druck gesetzt werde, dass wenn A.Q. weiterhin keine Arbeitsaufträge erhalte, er offenlegen werde, was in der Region laufe. Er habe A.Q. daraufhin gesagt: «...*es ist nun in deiner Verantwortung, die nötigen Schritte damit zu unternehmen und an die Öffentlichkeit zu gehen. Wie wir jetzt im Nachhinein wissen, ist das drei Jahre später passiert.*»<sup>802</sup> A.Q. habe noch gemeint, dass er damit schon beim TBA gewesen sei.<sup>803</sup>

618 Unter Vorhalt der Dokumente, welche A.Q. seinen Angaben zufolge u.a. auch Jon Domenic Parolini vorgelegt habe<sup>804</sup>, gibt dieser an, dass er gemäss seiner Erinnerung eine Liste im Querformat vor Augen habe, welche nicht die Gemeinde, sondern den Kanton betroffen habe. Er wolle nicht bestreiten, dass A.Q. all diese Unterlagen dabeigehabt habe, er habe aber nur eine Tabelle im Querformat gesehen, auf der auch die Firma L.Q. SA aufgeführt gewesen sei. Welches Jahr die Tabelle betroffen und wie viele Jahre diese zurückgelegen habe, könne er nicht mehr sagen. Er wisse aber, dass er A.Q. noch gefragt habe, ob er nicht noch jüngere Listen besitze.<sup>805</sup> Dass er das in der Befragung der PUK vorgelegte Bündel an Unterlagen durchgeblättert habe, treffe nicht zu.<sup>806</sup> Wenn er etwas erhalten hätte, wäre es ihm möglich gewesen, es genauer zu studieren als während des Gesprächs. Er wäre zum Anwalt der Gemeinde und hätte es ihm vorgelegt, auch wenn es nicht die Gemeinde Scuol betroffen habe.<sup>807</sup>

619 Die Aussage von A.Q., dass er ihm abgeraten habe, die Dokumente dem Gemeindevorstand Scuol vorzulegen, weil darin erwähnte Personen im Gemeindevorstand Scuol sitzen

---

<sup>801</sup> Protokoll Befragung Jon Domenic Parolini vom 11.09.2020, Frage 29, act. 28.1.6.1.9

<sup>802</sup> Protokoll Befragung Jon Domenic Parolini vom 11.09.2020, Fragen 22 und 27, act. 28.1.6.1.9

<sup>803</sup> Protokoll Befragung Jon Domenic Parolini vom 11.09.2020, Fragen 23 und 25, act. 28.1.6.1.9

<sup>804</sup> Vgl. dazu act. 14.11.1.2. – 14.11.1.18.2 und die Aussage von A.Q. in act. 9.1.10.2, S. 2

<sup>805</sup> Protokoll Befragung Jon Domenic Parolini vom 11.09.2020, Frage 32, act. 28.1.6.1.9

<sup>806</sup> Protokoll Befragung Jon Domenic Parolini vom 11.09.2020, Frage 27, act. 28.1.6.1.9

<sup>807</sup> Protokoll Befragung Jon Domenic Parolini vom 11.09.2020, Fragen 25 und 31, act. 28.1.6.1.9

würden, treffe nicht zu.<sup>808</sup> Nach diesem Gespräch mit A.Q. sei er zum Kanzlisten und in die Geschäftsleitung gegangen. Er habe berichtet, dass A.Q. reklamiert habe, weil er keine Aufträge von der Gemeinde mehr bekomme und er habe über die Liste berichtet. Er habe auch gesagt, dass er sich in der Gesamtsituation unter Druck gesetzt gefühlt habe. In der Geschäftsleitung seien sie dann zum Schluss gekommen, dass sie bei dieser Thematik noch sensibilisierter sein müssten. Er habe anschliessend im Gemeindevorstand diese Liste und die Thematik der Auftragsvergabe betreffend A.Q. noch zum Thema gemacht und habe Klartext gesprochen.<sup>809</sup> Es treffe nicht wie von A.Q. behauptet zu, dass er erst im Jahr 2014 den Gemeindevorstand informiert habe.<sup>810</sup> Künftig seien sie bei den Vergaben noch aufmerksamer gewesen und hätten sich immer wieder gefragt, ob es Hinweise oder Schlüsse gebe, dass die Preise abgesprochen würden.<sup>811</sup> In seiner Stellungnahme vom 14. April 2021 an die PUK ergänzte Jon Domenic Parolini, die von A.Q. im Jahr 2009 vorgebrachten Themen seien in der Geschäftsleitung ausführlich besprochen worden. Danach habe er diesen Sachverhalt als allgemeine Information den Mitgliedern des Gemeindevorstandes weitergegeben. Da dieses Thema nicht traktandiert gewesen sei und keinen konkreten Fall betroffen habe, seien die Informationen nicht protokolliert worden. Im Jahr 2014 sei dann das Thema im Protokoll des Gemeindevorstandes hingegen ausführlich behandelt worden.<sup>812</sup> Gemäss dem von A.Q. mit seiner Stellungnahme vom 30. April 2021 eingereichten Protokoll der Sitzung des Gemeindevorstands Scuol vom 19. Mai 2014 orientierte der Gemeindepräsident den Gemeindevorstand darüber, dass A.Q. ihn im Jahr 2009 in seinem Büro aufgesucht habe und ihn auf eine Liste aus dem Jahr 2006 aufmerksam gemacht habe.<sup>813</sup>

Er, Jon Domenic Parolini, habe zudem Bauunternehmer A. in seiner Funktion als Präsident der GBV-Sektion Unterengadin/Val Müstair kontaktiert und ihm gesagt, dass wenn das bezüglich der Submissionsabsprachen zutreffe, es inakzeptabel sei. Bauunternehmer A. habe dazu gemeint, dass man das früher gemacht habe, es nun aber damit vorbei sei. Er sei deshalb davon ausgegangen, dass es einige Jahre her sei. Er habe Bauunternehmer A. deswegen «einen Rüffel» erteilt. Sie hätten bezüglich der Gemeinde Scuol keine Beweise gehabt und somit auch keinen Anlass für weitere Schritte, so jedenfalls mit dem

620

---

<sup>808</sup> Protokoll Befragung Jon Domenic Parolini vom 11.09.2020, Frage 31, act. 28.1.6.1.9

<sup>809</sup> Protokoll Befragung Jon Domenic Parolini vom 11.09.2020, Frage 37, act. 28.1.6.1.9

<sup>810</sup> Protokoll Befragung Jon Domenic Parolini vom 11.09.2020, Frage 42, act. 28.1.6.1.9

<sup>811</sup> Protokoll Befragung Jon Domenic Parolini vom 11.09.2020, Frage 39, act. 28.1.6.1.9

<sup>812</sup> Stellungnahme Jon Domenic Parolini vom 14.04.2021, act. 33.2.33

<sup>813</sup> Beilage zur Stellungnahme A.Q. vom 30.04.2021, Protokollauszug des Gemeindevorstands vom 19.05.2014, act. 33.2.48.2

Blick von damals. Deshalb seien sie zum Schluss gelangt, dass man das so belassen könne und das Nötige getan habe. Mit dem heutigen Wissen bezüglich der systematischen Vorgehensweise der Bauunternehmen würde er sich anders verhalten.<sup>814</sup>

621 Auf Nachfrage, ob er damals in seiner Funktion als Grossrat in der Verantwortung gestanden wäre, zu handeln, gab er zur Antwort: *«Diese Frage kann man sich stellen. Tatsache ist aber auch, dass A.Q. bereits beim Tiefbauamt in Scuol und hier in Chur gewesen war. Er hatte es dort deponiert und für mich war es folglich deponiert. Ich habe es als meine Aufgabe gesehen, als Gemeindepräsident von Scuol zu handeln. A.Q. hatte mir berichtet, dass er bereits beim Kanton gewesen war. Diese Information stammt von ihm und ich habe sie nicht überprüft.»*<sup>815</sup>

622 Bauunternehmer A. bestätigte der PUK, dass er im Anschluss an das Gespräch von A.Q. Mitte oder Ende Oktober 2009 vom damaligen Gemeindepräsidenten von Scuol, heutigem Regierungsrat Jon Domenic Parolini, ein Telefonat erhalten habe mit folgendem Inhalt: *«Jon Domenic Parolini hat mich informiert, dass Q. [REDACTED] auf ihm zugekommen sei und ihm gewisse Dokumente vorgelegt habe. Er wollte wissen, was gegangen sei. Ich habe ihm klar gesagt, dass es bis 2006 Vorversammlungen gegeben habe, seither nicht mehr. Im 2009 auf jedenfalls sicher keine mehr.»*<sup>816</sup> Auf Nachfrage, ob er Jon Domenic Parolini gesagt habe, dass systematische Preisabsprachen der Vergangenheit angehört hätten oder dieser davon ausgehen musste, dass diese weiterhin stattfänden, führte er aus: *«Wie erwähnt, fanden die vom GBV organisierten systematischen Preisabsprachen im Rahmen der Vorversammlungen bis 2006 statt. 2007 und 2008 fanden Vorversammlungen ohne Absprache statt. 2009 gab es diese nicht mehr. Herr Parolini musste davon ausgehen, dass diese nicht mehr stattfinden.»*<sup>817</sup>

623 Es steht fest, dass A.Q. im Jahr 2009 Jon Domenic Parolini aufgesucht hat und von Submissionsabreden berichtet hat. Unklar hingegen bleibt, welche Unterlagen A.Q. anlässlich dieses Treffens gezeigt hat und aus welchem Grund die gezeigten Unterlagen nicht abgegeben wurden. Aufgrund des Protokolls der Gemeindevorstandssitzung vom 19. Mai

---

<sup>814</sup> Protokoll Befragung Jon Domenic Parolini vom 11.09.2020, Frage 40, act. 28.1.6.1.9

<sup>815</sup> Protokoll Befragung Jon Domenic Parolini vom 11.09.2020, Frage 44, act. 28.1.6.1.9

<sup>816</sup> Protokoll Befragung Bauunternehmer A. vom 19.08.2020, Frage 46, act. 28.1.11.3

<sup>817</sup> Protokoll Befragung Bauunternehmer A. vom 19.08.2020, Frage 48, act. 28.1.11.3; zu dieser Aussage führte der GBV in seiner Stellungnahme an die PUK vom 16. April 2021 aus, der GBV habe zwar zu Vorversammlungen eingeladen, jedoch nicht an diesen teilgenommen und auch keine Kenntnisse davon erhalten, was an diesen Vorversammlungen besprochen worden sei, vgl. Stellungnahme GBV vom 16.04.2021, act. 33.2.37.1

2014 ist aber davon auszugehen, dass A.Q. den Gemeindepräsidenten (auch) auf eine Liste aus dem Jahr 2006 aufmerksam gemacht hat. Im Übrigen gehen die Aussagen der beiden beteiligten Personen auseinander. Da keine weiteren Personen anwesend waren und ansonsten diese Besprechung nicht dokumentiert wurde, kann die PUK den Sachverhalt dazu nicht abschliessend beurteilen. Widersprüchlich bleiben auch die Aussagen bezüglich der an die Besprechung anschliessenden Information an den Gemeindevorstand Scuol. A.Q. geht davon aus, dass Jon Domenic Parolini diesen nicht informiert hat, letzterer hingegen behauptet, dass er sowohl die Geschäftsleitung als auch den Gemeindevorstand über die Aussagen von A.Q. in Kenntnis gesetzt habe. Entlastend wirkt sich für Jon Domenic Parolini jedenfalls aus, dass er gemäss Angaben von Bauunternehmer A. davon ausgehen musste, dass in besagtem Zeitpunkt die Submissionsabsprachen der Vergangenheit angehörten.

Offen bleiben muss im Weiteren auch, ob A.Q. versucht hat, Druck auf Jon Domenic Parolini auszuüben, indem er das Thema der Submissionsabreden mit dem Umgang der Gemeinde Scuol mit seinem Unternehmen vermischte.

624

#### **IV. Ehemaliger Anwalt von A.Q. und heutiger Departementsvorsteher DFG**

Wie bereits im ersten Teilbericht der PUK erläutert, war Regierungsrat Christian Rathgeb vor seiner Funktion als Regierungsrat von 2002 – 2012 als selbständiger Rechtsanwalt in Chur tätig.<sup>818</sup> Von 2006 – 2012 war er Mitglied des Grossen Rates. A.Q. war in dieser Zeit sein Mandant. Gemäss den Angaben von Christian Rathgeb anlässlich seiner Befragung vor der PUK habe er A.Q. in einem Fall und die L.Q. SA in zwei Fällen beraten.<sup>819</sup> Diese habe er von einer Anwältskollegin zur Fertigstellung übernommen.<sup>820</sup>

625

A.Q. berichtete der PUK, dass er jene Akten, welche er im Rahmen seines Vortritts im Jahr 2009 dem TBA in Chur abgegeben habe und die, die systematischen Submissionsabsprachen der Bauunternehmer im Unterengadin aufgezeigt hätten, auch seinem damaligen Anwalt, Christian Rathgeb, gezeigt, ohne aber diese Dokumente abzugeben.<sup>821</sup> Auf

626

---

<sup>818</sup> Vgl. Teilbericht, Rz 421 ff.; dieser Teilbericht ist abrufbar unter [www.pukbaukartell.ch](http://www.pukbaukartell.ch) → Dokumente. Wie bereits an dortiger Stelle vermerkt, hat A.Q. mit Schreiben vom 28.09.2018 Christian Rathgeb gegenüber der PUK ausdrücklich von der Wahrung des Anwaltsgeheimnisses entbunden und ihn ermächtigt hat, sämtliche verlangten Auskünfte zu erteilen und einverlangte Akten herauszugeben.

<sup>819</sup> Protokoll Befragung Christian Rathgeb vom 17.06.2019, Frage 11 und 14 f., act. 17.1.18.2

<sup>820</sup> Protokoll Befragung Christian Rathgeb vom 17.06.2019, Frage 15, act. 17.1.18.2; Stellungnahme Christian Rathgeb vom 30.03.2021, act. 33.2.3

<sup>821</sup> Protokoll Sitzung PUK vom 09.10.18, act. 9.1.10.2

die Frage der PUK, ob es zutrefte, dass A.Q. im Jahr 2009 diverse Unterlagen von Bau- firmen aus dem Unterengadin (Einladungen zu gemeinsamen Sitzungen, Übersichten über die Verteilung von Bauprojekten etc.) vorgelegt habe, antwortet Christian Rathgeb, dass A.Q. ihm über Probleme mit anderen Unternehmern und dem Verband berichtet habe. Bei seinen Äusserungen oder Behauptungen sei es tatsächlich in Richtung Wettbe- werbsverletzungen bzw. Absprachen gegangen. Ob er ihm diese bezeichneten Unterlagen vorgelegt habe, wisse er nicht mehr genau. A.Q. sei mehrmals mit Unterlagen bei ihm vorbeigekommen. Weil er nicht die Ressourcen gehabt habe, ihn voll als Klienten zu übernehmen, aber auch weil es nicht sein Arbeitsgebiet als Anwalt betroffen habe, habe er ihn an einen anderen Anwalt weiterverwiesen.<sup>822</sup> Und wie das auch in anderen Fällen üblich gewesen sei, habe er anschliessend nichts weiter unternommen, weil er den Fall nicht persönlich geführt habe. Auch später als Regierungsrat habe er nichts unternommen, weil er sich auch wegen der Verletzung des Anwaltsgeheimnisses nicht getraut hätte. Er habe die damalige Diskussion mit A.Q. so in Erinnerung, dass kein Handlungsbedarf auf übergeordneter Ebene bestanden habe, sondern A.Q. ein Problem gehabt habe. Mit der Weiterverweisung sei in solchen wie in anderen Situationen das Ganze nach dem Ge- spräch für ihn abgeschlossen gewesen.<sup>823</sup>

627 Das Verhalten von Christian Rathgeb erscheint der PUK nachvollziehbar. Dass er A.Q. aus Ressourcengründen und aufgrund fehlender Spezialisierung in diesem Rechtsgebiet an einen anderen Anwalt weiterverwiesen hat, ist üblich. Folgerichtig hat er sich danach auch nicht weiter mit den Vorbringen seines ehemaligen Mandanten befasst. Darüber hin- aus ist in Erwägung zu ziehen, dass A.Q. Christian Rathgeb in seiner damaligen Funktion als Rechtsanwalt und nicht als Mitglied des Grossen Rates aufgesucht hat. Vor diesem Hintergrund ist mit Blick auf die Wahrung des Anwaltsgeheimnisses unerheblich, was im Einzelnen an Informationen bezüglich Submissionsabreden im Unterengadin an Christian Rathgeb herangetragen worden waren.

---

<sup>822</sup> Protokoll Befragung Christian Rathgeb vom 17.06.2019, Fragen 21 ff., act. 17.1.18.2

<sup>823</sup> Protokoll Befragung Christian Rathgeb vom 17.06.2019, Frage 24, act. 17.1.18.2

## V. Schaffung von begünstigenden Umständen für Submissionsabsprachen durch das TBA

### 1. Liste «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol»

A.Q. berichtete der PUK an der Sitzung vom 9. Oktober 2018, dass den im Kartell involvierten Unternehmen vom TBA jeweils eine Liste zugespielt worden sei, auf welcher sämtliche Bauprojekte im Bezirk 4 Scuol für das Folgejahr aufgeführt gewesen seien.<sup>824</sup> Damit habe das TBA den Bauunternehmen überhaupt erst Absprachen ermöglicht. Als Beweis dafür reichte er der PUK ein Dokument ein mit dem Titel «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol», welches im Dezember 2003 vom TBA erstellt worden sein soll.<sup>825</sup>

TIEFBAUAMT GRAUBÜNDEN		BAULEITUNGEN 2004		Bezirk 4, Scuol	
Strasse	Baustelle	Projekt	Budgetbetrag (inkl. MWST+Uw.)	Bauleiter	
	<b>Ausbau Verbindungsstrassen</b>				
725 alte Engadinerstrasse	Lavin Innerorts, Surpunt-Lavinuoz, km 0.14 – 0.35 Erneuerung Infrastruktur (Antizipando Gemeinde) Deckbelag (Fertigstellung)		-		
725 Tarasperstrasse	Vulpera – Pisoc, 1./2. Etappe, km 1.1 – 1.8 Deckbelag		300'000		
	Vulpera – Pisoc, 3. Etappe, km 1.8-2.2, Bauarbeiten / (Leitschranken)		280'000		
	2-Jahreslos		20'000		
	innbrücke Vulpera, km 0.00 – 1.1 Ideenwettbewerb		50'000		
725 Tschlinerstrasse	Las Rossas - Spinal, km 2.00 – 2.50 Belagsarbeiten (Vorprofil, HMT16L)		300'000		
725 Samnaunerstrasse	Schergenbachbrücke Laret, km 10.85 – 10.95; Bauarbeiten / Leitschranken		1'050'000		
	Projektiertung/LE		30'000		
	Schergenbachbrücke Ravalsch, km 10.85 – 10.95 Erf. mit Alternativen Zufahrt Laret, km 0.70 – 0.37; Ausführungsprojekt		60'000		
726 alte Ofenbergstrasse	Fuldera Innerorts, km 0.06 – 0.57 Sanierung Werkleitungen, Ausbau 1. Etappe Fertigstellungsarbeiten Gemeinde		-		
726 Lösal – Valpaschun - Craistas	Sta. Maria Paclera, km 0.00 0.40 Sanierung Werkleitungen, Ausba 1. Etappe Gemeinsam mit Gemeinde Projekt/Absteckung		300'000		
			10'000		
Total Budget-Kredit			2'400'000		

BauleitBA\_D4.doc

17.12.03

Abbildung 9: Liste TBA Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol, Seite 1

<sup>824</sup> Protokoll Sitzung PUK vom 09.10.2018, Traktandum 3, act. 9.1.10.2

<sup>825</sup> Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4 Scuol, act. 14.1.2.3.6

Strasse	Baustelle	Projekt	Budgetbetrag (inkl. MWST + Urv.)	Bauleiter (Devisierung)
	<b>Unterhalt Haupt- und Verbindungstrassen</b>			
<b>Ganzer Bezirk</b>	<b>Markierungsarbeiten</b>		130'000	
<b>H27 Engadinerstrasse</b>	<b>Belegsarbeiten Regioles 1</b>		80'000	
	Baut. UH Regioles 1		80'000	
	Levin - Gianlung Km 49.0 - 51.2 Stützmauer/Kordon Bauarbeiten, Leitschranken		340'000	
	Martina - Vinad, Val da Mol - Vinad Km 85.4 - 86.2 / km 88.55 - 87.30 Vorprofil, Tragschicht/Deckbetag		650'000 + 100'000	
	Garsun - Ardez, Magnadon Km 82.80		300'000	
	Böschung-/Hangsicherung			
	Garsun-Ardez, Pakz km 82.0 Stützmauer, Kordon Bauarbeiten, Leitschranken			
<b>H28a Fidelesstrasse</b>	<b>Belegsarbeiten Regioles 2</b>		70'000	
	Baut. UH Regioles 2		70'000	
	Val Fless - Chant Blau Km 20.00 - 20.60 Vorprofil, Verstärkung, Deckschicht HMT 16		350'000	
	Val Fless - Rövven Km 20.2 Stützmauer / Kordon Bauarbeiten evtl. Leitschranken		100'000	
<b>H28c Ofenbergstrasse</b>	<b>Belegsarbeiten Regioles 3a + 3b</b>		150'000	
	Baut. UH Regioles 3		80'000	
	Hospiz-Tschiers, Forä Jallina - Votas Km 22.8 - 23.85 Vorprofil, Deckbetag		300'000	
	Hospiz-Tschiers, Votas - Tschiers Km 24.40 - 25.80 Vorprofil, Deckbetag		430'000	

BauleitB4\_04.doc

17.12.03

Abbildung 10: Liste TBA Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol, Seite 2

Strasse	Baustelle	Projekt	Budgetbetrag (inkl. MWST + Urv.)	Bauleiter (Devisierung)
<b>H28c Ofenbergstrasse</b>	<b>Buffalora - Sösom Givè, DL Laviner</b>		250'000	
	Km 20.80 Neuer Durchlass Bauarbeiten/Leitschranken			
	Sösom Givè - Tschiers, Valplaur - Votas Km 23.00 - 24.10 Stützmauer / Kordon Bauarbeiten, Leitschranken		300'000	
	Ova Spin - La Drossa, Fella de l'Uors Km 10.90 Steinschlagsicherung (Fertigstellung)		100'000	
<b>725 Samnaunerstrasse</b>	<b>Belegsarbeiten Regioles 4</b>		80'000	
	Baut. UH Regioles 4		70'000	
	Tschiergenbachbrücke Ravalsch Km 12.95 Sanierung, Verstärkung Bauarbeiten, Leitschranken		200'000 + 100'000	
	Maisbrücke Samnaun Km 14.00 Sanierung, Verstärkung Bauarbeiten, Leitschranken		200'000 + 100'000	
	Spissammühle - Müling Km 8.55 - 9.55 Ausführungsprojekt		30'000	
	Allg. Arbeiten Konto 3142.2		60'000	
	Instandst. Steinschl/Unwetter Konto 3143		75'000	
	Diverse Betr. UH-Arbeiten Konto 3143		595'000	
	Allg. Böschungssicherungsarbeiten Konto 5020		60'000	
<b>Total Budget-Kredit</b>			4'700'000	5'500'000
<b>Budgeterhöhung</b>			400'000	
<b>(Aus Konto UHKuba für Samnaun</b>			400'000	
Konto 3142			3'440'000	
Konto 3143			800'000	
Konto 5020			480'000	
BauleitB4_04.doc				17.12.03

Abbildung 11: Liste TBA Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol, Seite 3

In diesem dreiseitigen Dokument sind insgesamt 35 Projekte aufgeführt und zu jedem Projekt sind ein Budgetbetrag und der Bauleiter angegeben. An einigen Stellen sind die handschriftlichen Vermerke [REDACTED] angebracht, an einigen Stellen Ziffern. Auf dem Dokument unten rechts steht «17.12.2003/FL». Auf der Rückseite der letzten Seite befindet sich ein Post-It mit dem handschriftlichen Vermerk «Mardi, 27.01.04, 14:30, Büro Firma A». A.Q. behauptete, dass dies eine Angabe dafür sei, wann die Liste im Büro der Firma A angekommen sei. An der Sitzung der PUK vom 8. Mai 2020 ergänzte A.Q., Bauunternehmer A. habe jeweils viele Informationen gehabt, weil er im Grossen Rat in der entsprechenden «Kommission/Ausschuss» gewesen sei und genau gewusst habe, was der Kanton plane. Generell sei man gut an Informationen beim TBA Scuol gekommen, zum Teil habe dieses Informationen selber geliefert. Jeder im Kartell habe seine Kontakte gehabt und diese gepflegt. So habe Bauunternehmer A. einmal gewollt, dass A.Q. auf den pensionierten Mitarbeiter 2 des TBA Bezirk 4 Scuol zugehe um an Informationen des TBA Bezirk 4 Scuol zu gelangen, was er aber nicht gewollt habe.<sup>826</sup>

Anlässlich der Befragung durch die PUK erklärte der Chef des TBA Graubünden, es werde zwischen dem Kantonsbudget und dem internen Budget des TBA unterschieden. Letzteres sei eine detailliertere Version. Wenn das Kantonsbudget genehmigt sei, gehe es in die Linie zwecks Arbeitsvorbereitung. Zuständig sei, je nach Phase, der Bauleiter oder der Projektleiter.<sup>827</sup>

Auf das Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» angesprochen, vertrat der Chef des TBA Graubünden die Haltung, dass es sich um ein Dokument zur internen Verwendung handle und dieses nicht hätte nach aussen dringen sollen. Er könne sich nicht erklären, wie dieses Dokument zu den Bauunternehmen gelangt sei. Er selbst sei dieser Frage intern nachgegangen, nachdem die NZZ<sup>828</sup> dies veröffentlicht habe, aber niemand habe ihm sagen können, wer dafür verantwortlich sei.<sup>829</sup> Bei der Befragung im Rahmen der AU führte der Chef des TBA Graubünden auf die Frage, ob die Liste detaillierter sei als das Budget, zudem aus, er würde spontan sagen, gewisse Sachen seien detaillierter. Unterscheidungen, wie sie in der Liste bezüglich der Beträge

---

<sup>826</sup> Protokollauszug Sitzung PUK vom 08.05.2020, S. 1, act. 9.1.63.2

<sup>827</sup> Protokoll Befragung Chef BA Graubünden vom 12.11.2020, Frage 12, act. 28.1.25.2

<sup>828</sup> Vgl. dazu Andreas Schmid, Belastende neue Fakten zum Bündner Baukartell: Firmen waren vorinformiert, in: NZZ am Sonntag vom 28.04.2018

<sup>829</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 12.11.2020, Fragen 26 f., act. 28.1.25.2

gemacht würden, seien im Kantonsbudget nicht vorhanden. Für das Erstellen einer Offerte reiche die Liste vom Detaillierungsgrad her nicht aus; man sehe z.B. nicht, ob es sich um ein Ein-, Zwei- oder Dreijahreslos handle, da nur Jahrestanchen aufgeführt würden.<sup>830</sup> Auf die Frage der PUK, ob er denke, dass Submissionsabsprachen durch die Bekanntgabe von Kostenvoranschlägen an die Bauunternehmungen begünstigt würden, antwortete der Chef des TBA Graubünden, dies sei bestimmt nicht hindernd, sondern könne solche Absprachen begünstigen. Die gleiche Frage stelle sich auch bezüglich dem Budget oder dem Strassenbauprogramm.<sup>831</sup>

632 Der Chef der Abteilung Strassenbau im TBA berichtete in der AU, das konkrete Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» kenne er nicht, da es Projekte aus der Zuständigkeit des entsprechenden Bezirks enthalte. Diese Listen mit dem Einsatz der Bauleiter erstelle der Oberbauleiter, sie würden an die Bauleiter gehen.<sup>832</sup> In seinem Zuständigkeitsbereich (Abteilung Strassenbau) gebe es auch solche Listen. In diesem Bereich gebe es pro Baulos fast immer zwei Aufträge, den Tiefbauauftrag und den Belagsauftrag.<sup>833</sup> Zur von A.Q. vorgelegten Liste führte der Chef der Abteilung Strassenbau im TBA weiter aus, nach seiner Einschätzung sei diese Liste für den internen Gebrauch bestimmt. Diese Liste enthalte zu diesem Zeitpunkt, also im Dezember, Informationen – also die einzelnen Projekte und die Budgetbeträge –, die noch nicht allgemein bekannt seien und die man zu diesem Zeitpunkt wohl nicht aus anderen Quellen hätte beschaffen können. Diese projektscharfe Auflistung der Projekte sei nur im internen Budget enthalten.<sup>834</sup> Er könne sich nicht erklären, wie dieses Dokument das TBA verlassen habe, und erst recht nicht, wie es zu A.Q. gelangt sei. Von ihm habe nie jemand eine solche Liste erhalten und er sei auch nie von einem Bauunternehmer nach einer solchen Liste gefragt worden.<sup>835</sup> Mit den handschriftlichen Anmerkungen [REDACTED] seien

---

<sup>830</sup> Protokoll Befragung AU Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 13.11.2018, Zeilen 494 ff., act. 12.1.2.3

<sup>831</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 12.11.2020, Frage 21, act. 28.1.25.2

<sup>832</sup> Protokoll Befragung AU Chef Abteilung Strassenbau TBA vom 25.06.2019, Zeilen 220 und 207 ff., act. 12.1.2.12

<sup>833</sup> Protokoll Befragung AU Chef Abteilung Strassenbau TBA vom 25.06.2019, Zeilen 224 ff., act. 12.1.2.12

<sup>834</sup> Protokoll Befragung AU Chef Abteilung Strassenbau TBA vom 25.06.2019, Zeilen 247 ff., act. 12.1.2.12

<sup>835</sup> Protokoll Befragung AU Chef Abteilung Strassenbau TBA vom 25.06.2019, Zeilen 271 ff. und 279 ff., act. 12.1.2.12

vermutlich Firma A und Firma C gemeint, aber das seien natürlich nur Vermutungen. Die Schrift sei ihm nicht bekannt.<sup>836</sup>

Dass das Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» von ihm erstellt worden sei, bestätigte der ehemalige Stv. Chef des TBA Bezirk 4 Scuol gegenüber der PUK. Es handle sich um eine Arbeitsgrundlage, welche er als Planungsgrundlage für die Instandsetzung und den Unterhalt des Strassennetzes erstellt habe. Er könne sich nicht erklären, wie ein solches Dokument in die Hände von Bauunternehmen gelangen könne. Es sei ein internes Dokument, das nicht ausserhalb des TBA abgegeben worden sei. Er selbst habe solche Dokumente nie an Unternehmen abgegeben. Er könne nicht abschliessend beurteilen, ob die Kenntnis von Bauunternehmen über die im Dokument enthaltenen Informationen Absprachen begünstigen könnten. Mit dem heutigen Wissen sei es zumindest denkbar, dass Absprachen so begünstigt hätten werden können, allerdings nicht in dem heute bekannten Ausmass.<sup>837</sup> 633

Der ehemalige Mitarbeiter des TBA Bezirk 1 Chur hingegen meinte, dass eine solche Jahreszusammenstellung Submissionsabsprachen eher nicht begünstige, wenn man von einem gesunden Markt ausgehe. Es könne aber durchaus dazu führen, dass die Bauunternehmen die Gesamtaufträge, die damit bekannt würden, verteilen.<sup>838</sup> 634

Dass es sich um ein internes Dokument handle, bestätigte auch der pensionierte Chef des TBA Graubünden. Eine Erklärung dafür, wie dieses Dokument in die Hände von Bauunternehmern gelangt sei, habe er nicht.<sup>839</sup> Gegenüber den Verfahrensleitern der AU sagte der pensionierte Chef des TBA Graubünden aus, er gehe davon aus, dass es ein Einzelfall gewesen sei. Kenntnisse über grosse Projekte habe man den Budgets entnehmen können.<sup>840</sup> Die Liste nütze aber niemandem viel. Diese Budgetposten hätten jede Menge Einzelposten umfasst und die Bauunternehmer hätten nicht wissen können, wieviel von diesen Budgetposten für sie bestimmt gewesen sei. Je nachdem sei auch noch ein Sanitär 635

---

<sup>836</sup> Protokoll Befragung AU Chef Abteilung Strassenbau TBA vom 25.06.2019, Zeilen 331 ff., act. 12.1.2.12

<sup>837</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Stv. Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Fragen 15 f., act. 28.1.8.1

<sup>838</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Mitarbeiter TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 16, act. 28.1.10.1

<sup>839</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Graubünden vom 30.10.2020, Fragen 17 f., act. 28.1.21.2.1

<sup>840</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Chef TBA Graubünden vom 11.12.2018, Zeilen 405 ff., act. 12.1.2.6

involviert gewesen oder es habe mehrere Lose gegeben. Diese Liste werde völlig überbewertet. Auf entsprechende Frage erklärte der pensionierte Chef des TBA Graubünden, diese Liste mit den Zahlen und den Projekten, allerdings ohne die Personen, hätte man früher auch aus dem Budget entnehmen können.<sup>841</sup> Diese Informationen seien «nicht etwas extrem geheimes», sie seien ja schon im Budget gewesen.<sup>842</sup> Was die handschriftlichen Anmerkungen auf der Liste bedeuteten, wisse er nicht. Er kenne die Handschrift nicht.<sup>843</sup>

636 Auch Hinweisgeber A. erklärte der PUK, dass es sich bei dieser Liste um ein internes Dokument für die Arbeitsvorbereitung handle. Dieses werde vom Leiter Projektierung Bau erstellt, um die Aufteilung der Aufträge zusammenzustellen. Es hätte nicht zu den Bauunternehmen gelangen dürfen. Mit der Aussage von A.Q. konfrontiert, er habe das Dokument von Bauunternehmer A. erhalten, sagte Hinweisgeber A., vielleicht sei es auch vom pensionierten Mitarbeiter 2 des TBA Bezirk 4 Scuol zu A.Q. Er wisse es aber nicht.<sup>844</sup>

637 Der pensionierte Mitarbeiter 2 des TBA Bezirk 4 Scuol sagte gegenüber den Verfahrensleitern der AU aus, es handle sich um ein internes Arbeitspapier, welches vom ehemaligen Stv. Chef des TBA Bezirk 4 Scuol erstellt worden sei und nicht an die Öffentlichkeit hätte gelangen sollen. Die Bauleiter des TBA hätten diese Liste jeweils erhalten. Es sei zwar ein internes Dokument, aber es sei «*nicht in dem Sinn vertraulich*» gewesen. Die Liste sei vielleicht auch mal auf dem Tisch gelegen, vielleicht habe jemand das Dokument abfotografiert, zwischendurch seien schon mal Baumeister im Büro vorbeigekommen. Er wisse nicht, wie dieses Papier bei den Baumeistern gelandet sei; sie hätten es ganz bestimmt nicht herausgegeben.<sup>845</sup> Er habe keine Ahnung, wie dieses Papier in den Besitz von A.Q. gelangt sei. Er wisse auch nicht, ob A.Q. die Liste von Bauunternehmer A. erhalten habe. Er könne sich aber nicht vorstellen, dass die Bauunternehmer solche Listen

---

<sup>841</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Chef TBA Graubünden vom 11.12.2018, Zeilen 489 ff., act. 12.1.2.6

<sup>842</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Chef TBA Graubünden vom 11.12.2018, Zeilen 512 f., act. 12.1.2.6

<sup>843</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Chef TBA Graubünden vom 11.12.2018, Zeilen 529, act. 12.1.2.6

<sup>844</sup> Protokoll Befragung Hinweisgeber A. vom 15.05.2020, Fragen 33 f., act. 26.1.5.6

<sup>845</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter 2 TBA Bezirk 4 Scuol vom 14.06.2019, Zeilen 425 ff., act. 12.1.2.13.1

über Kontakte ins TBA erhalten hätten.<sup>846</sup> Zu den handschriftlichen Anmerkungen auf der Liste führte er aus, «A» und «C» seien wohl Firma A und Firma C. Vielleicht seien diese bereits an den entsprechenden Arbeiten dran gewesen, denn es handle sich teilweise um Arbeiten mit Mehrjahreslos. Vielleicht bezeichne es auch, wer die Arbeit schlussendlich ausführe.<sup>847</sup>

Der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol führte bei der Befragung im Rahmen der AU auf Vorhalt des von A.Q. eingereichten Dokuments «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» aus, das sei ein internes Arbeitsdokument gewesen, aber geheim sei das nicht gewesen. Bei den Zahlen handle es sich um geschätzte Budgetzahlen. Diese würden übereinstimmen mit dem Budget, das jeweils an der Regionalversammlung der Pro Engiadina Bassa präsentiert worden sei. Mit der Aussage von A.Q. konfrontiert, wonach diese internen Dokumente im Dezember oder Januar an die Bauunternehmer gegangen seien und dann Vorbesprechungen stattgefunden hätten, sagte der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol, solche Vorbesprechungen hätten die Bauunternehmer schon im Juni machen können. Sie hätten im Dezember oder Januar nicht andere Zahlen geliefert, als schon im Juni bekanntgegeben worden seien. Explizit an die Bauunternehmer hätten sie keine Zahlen geliefert, diese seien aber an der Regionalversammlung der Pro Engiadina Bassa präsentiert worden. Eine Grobverteilung hätten die Unternehmer anhand der Zahlen allenfalls machen können und wohl auch gemacht – was unschön sei, vor allem von Seiten des Baumeisterverbands –, aber eine Feinabstimmung sei erst aufgrund der einzelnen Submissionen möglich gewesen. Und weiter: «*Der grosse Wurf fand statt meiner Meinung nach der Publikation der Submission, dann wurde da zusammengetrommelt und geweibelt und die eigentliche Absprache getroffen*».<sup>848</sup> Auf die handschriftlichen Vermerke auf der Liste «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» angesprochen, führte der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol aus, «C» sei wahrscheinlich Firma C. Das müssten Bemerkungen sein, die im Nachhinein angebracht worden seien. Einen seriöseren und pflichtbewussteren Mitarbeiter als den ehemaligen Stv. Chef des TBA Bezirk 4 Scuol gebe es nicht.<sup>849</sup>

638

---

<sup>846</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter 2 TBA Bezirk 4 Scuol vom 14.06.2019, Zeilen 476, 482, 489, act. 12.1.2.13.1

<sup>847</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter 2 TBA Bezirk 4 Scuol vom 14.06.2019, Zeilen 507 ff., act. 12.1.2.13.1

<sup>848</sup> Protokoll Befragung AU Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 13.11.2018, Zeilen 568 ff., act. 12.1.2.5

<sup>849</sup> Protokoll Befragung AU Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 13.11.2018, Zeilen 602 ff., act. 12.1.2.5

639 Auch der pensionierte Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA bestätigte, dass es sich beim Dokument um eine interne Einsatzplanung handle.<sup>850</sup> Es könne sein, dass Bauunternehmer solche Listen über Kontakte im TBA erhältlich gemacht hätten. Es habe auch nie geheissen, dass dieses Dokument geheim sei. Was darin stehe, decke sich, so meine er, mit dem Budget. Auch der Detaillierungsgrad sei ähnlich.<sup>851</sup> Was die handschriftlichen Anmerkungen betreffe, sehe es so aus, als wären das Anmerkungen der Firmen über die Verteilung.<sup>852</sup> Auf die Aussage von A.Q., die Liste von Bauunternehmer A. erhalten zu haben, führte der pensionierte Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA aus: *«Ja, das ist eben das, was ich gedacht habe. Der [REDACTED] hatte natürlich schon seine Kanäle. Ich habe Sachen erlebt, die mich verwundert haben. Ich will aber nicht Leute belasten, wenn ich es nicht beweisen kann».*<sup>853</sup>

640 Bauunternehmer A. bestritt bei der Befragung im Rahmen der AU, die Liste «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» zu kennen und gestützt darauf im Januar 2004 im Büro der Firma A die Aufträge verteilt zu haben. Er nehme an, es handle sich um ein internes Dokument. «eC» stehe wohl für ehemaliger Stv. Chef des TBA Bezirk 4 Scuol, die handschriftlichen Vermerke «A» und «C» seien Firma A und Firma C. Die Handschrift kenne er nicht und was die Zahlen bedeuteten, wisse er nicht.<sup>854</sup> Die Behauptung von A.Q., die Liste von ihm erhalten zu haben, treffe nicht zu. Er habe keine solche Liste gehabt, auch nicht in anderen Jahren, und er habe auch nie beim TBA nach einer solchen Liste gefragt. Er habe natürlich das Budget gekannt, aber das sei nicht so präzise gewesen. Auf Nachfrage sagte Bauunternehmer A., teilweise habe er schon Informationen über Projekte vor der Ausschreibung erhalten, z.B. wisse er aktuell, dass ein

---

<sup>850</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA vom 14.11.2018, Zeilen 482 ff., act. 12.1.2.7

<sup>851</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA vom 14.11.2018, Zeilen 506 ff., act. 12.1.2.7

<sup>852</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA vom 14.11.2018, Zeilen 519 f., act. 12.1.2.7

<sup>853</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA vom 14.11.2018, Zeilen 497 ff., act. 12.1.2.7; Bauunternehmer A. erklärte in seiner Stellungnahme vom 23. April 2021, er könne in keiner Art und Weise nachvollziehen, warum pensionierter Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA glaube, dass A.Q. diese Liste von ihm gehabt habe, vgl. Stellungnahme Bauunternehmer A. vom 23.04.2021, S. 7, act. 33.2.45.2

<sup>854</sup> Protokoll Befragung AU Bauunternehmer A. vom 17.06.2019, Zeilen 749 ff., 759 ff. und 814 f., act. 12.1.2.11; vgl. Stellungnahme Bauunternehmer A. vom 23.04.2021, S. 7, act. 33.2.45.2, wonach eine solche Liste nie im Büro der Firma A angekommen sei.

Schulgebäude in Zernez gebaut werde. Wann es ausgeschrieben werde, wisse er aber nicht.<sup>855</sup> Zum Nutzen einer solchen Liste befragt, führte Bauunternehmer A. aus, es würden wichtige Informationen fehlen, z.B. wann etwas ausgeschrieben werde und ob es dann auch wirklich ausgeschrieben werde. Er könnte mit der Liste *«praktisch gar nichts anfangen»*.<sup>856</sup>

Aufgrund der übereinstimmenden Aussagen der Befragten bestehen für die PUK keine Zweifel, dass es sich beim Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» um ein Dokument für den internen Gebrauch handelte, welches nicht in die Hände von Dritten hätte gelangen dürfen, es aber dennoch den Weg zu A.Q. gefunden hat. Ebenfalls steht fest, dass dieses Dokument des ehemaligen Stv. Chefs des TBA Bezirk 4 Scuol als Arbeits- bzw. Planungsgrundlage erstellt wurde. Die handschriftlichen Vermerke «A» und «C» bedeuten mit höchster Wahrscheinlichkeit Firma A und Firma C. Möglicherweise handelt es sich um Angaben zur Verteilung der Projekte auf die Unternehmen, welche angebracht wurden, nachdem das Dokument das TBA verlassen hatte. Weiter ist davon auszugehen, dass das Erstellen solcher Listen als Arbeitsinstrumente innerhalb des TBA z.T. üblich war bzw. ist. Für Projekte im Zuständigkeitsbereich des Kantons werden ähnliche Listen auch im TBA Graubünden angefertigt.

641

Zur Frage, wie dieses Dokument zu A.Q. gelangt war, bestehen aufgrund der Befragungen mehrere Hypothesen. A.Q. selber behauptete, das Dokument von Bauunternehmer A. erhalten zu haben, was dem pensionierten Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA offenbar nicht ganz abwegig erschien, von Bauunternehmer A. aber bestritten wurde. Hinweisgeber A. erwähnte, möglicherweise habe der pensionierte Mitarbeiter 2 des TBA Bezirk 4 Scuol das Dokument A.Q. gegeben. Der pensionierte Mitarbeiter 2 des TBA Bezirk 4 Scuol bestritt dies aber und sagte, vielleicht habe das Dokument im TBA auf einem Tisch gelegen und sei abfotografiert worden. Er wisse nicht, wie es zu A.Q. gekommen sei, und er könne sich nicht vorstellen, dass Personen aus dem TBA es den Bauameistern herausgegeben hätten. Der PUK erscheint die von Hinweisgeber A. erwähnte Option zumindest denkbar, zumal A.Q. und der pensionierte Mitarbeiter 2 des TBA Bezirk 4 Scuol offenbar freundschaftlich verbunden sind. Die PUK konnte aber nicht mit ausreichender Sicherheit eruieren, wie das Dokument zu A.Q. gelangte; bei allen aufgezeigten Wegen handelt es sich lediglich um Möglichkeiten. Insofern ist auch die Aussage in der Ausgabe vom 12. April 2019 der Zeitschrift «Beobachter», wonach gesichert sei,

642

---

<sup>855</sup> Protokoll Befragung AU Bauunternehmer A. vom 17.06.2019, Zeilen 775 ff. und 793 ff., act. 12.1.2.11

<sup>856</sup> Protokoll Befragung AU Bauunternehmer A. vom 17.06.2019, Zeilen 821 ff., act. 12.1.2.11

dass Mitarbeiter des TBA interne Dokumente, namentlich das infrage stehende Dokument, herausgegeben hätten<sup>857</sup>, in dem Sinne zu korrigieren, als nach Ansicht der PUK zwar erstellt ist, dass das Dokument zu A.Q. gelangte, nicht aber, dass Mitarbeitende des TBA dieses aktiv herausgegeben haben.

643 Zum Detaillierungsgrad der Liste ist vorab festzuhalten, dass die Befragten verschiedentlich auf das Budget verwiesen, dabei aber vermutlich nicht immer vom Gleichen sprachen. Wie der Chef des TBA Graubünden nachvollziehbar erklärte, ist zu unterscheiden zwischen dem öffentlich einsehbaren Kantonsbudget und dem internen Budget des TBA, welches detaillierter ausfällt. Mehrere Befragte, so der Chef des TBA Graubünden und der Chef der Abteilung Strassenbau im TBA, erklärten, die Liste sei detaillierter als das Kantonsbudget und enthalte projektscharfe Informationen, die nur im internen Budget enthalten seien. Der pensionierte Chef des TBA Graubünden und der pensionierte Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA waren der Meinung, dass die Informationen auf der Liste auch dem Budget entnommen werden konnten, wobei die PUK davon ausgeht, dass die beiden vom internen Budget sprachen. Jedenfalls erscheint es der PUK nachvollziehbar, dass die Liste (zumindest nach Einführung des New Public Management) wesentlich detailgetreuer ist als das Kantonsbudget und auf dieser somit Informationen enthalten sind, welche nicht öffentlich zugänglich waren. Die Aussage des Chefs der Abteilung Strassenbau im TBA aber, wonach diese Informationen zu diesem Zeitpunkt, also im Dezember, nicht aus anderen Quellen beschafft werden konnten, ist nach Auffassung der PUK unzutreffend, gingen doch auch bereits an Herbstversammlungen des GBV sowie an den Regionalversammlungen der Pro Engiadina Bassa Informationen in ähnlichem Stil an die Bauunternehmer, Grossräte, Mitglieder der Gemeindevorstände und Medienschaffende. Darauf wird in nachfolgenden Abschnitt noch einzugehen sein.

644 Schliesslich erachtet es die PUK als wahrscheinlich, dass die Informationen auf der Liste für das Erstellen einer Offerte von ihrem Detaillierungsgrad zwar nicht ausreichen. Die im Dokument enthaltenen Informationen sind aber – gelangen sie vor der Ausschreibung der Projekte zu den Unternehmern – durchaus geeignet, Absprachen zu begünstigen. Sie verschaffen den Unternehmern relativ detaillierte Kenntnisse zu den anstehenden Projekten und ermöglichen es ihnen, bereits vor den Ausschreibungen zumindest eine Grobaufteilung der Projekte zu machen. Die Auffassung von Bauunternehmer A. und einzelnen anderen Befragten, wonach die Liste nicht viel oder gar nichts nütze, teilt die PUK nicht.

---

<sup>857</sup> Haefely Andrea, Kartell, Die geheimen Listen, in: Beobachter vom 12.04.2019, S. 12 ff., act. 9.4.6.2

## 2. Regionalversammlungen der Pro Engiadina Bassa und Herbstversammlungen der GBV-Sektion Unterengadin/Val Müstair

Der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol erwähnte in der Befragung im Rahmen der AU Regionalversammlungen der Pro Engiadina Bassa, welche jeweils bereits im Juni stattgefunden hätten. Es sei Praxis gewesen, dass der Budgetentwurf für das Folgejahr im April/Mai gemacht worden und dann im Juni bei der Regionalversammlung präsentiert worden sei. *«Damit die Region weiss, was läuft im Bezirk im nächsten Jahr»*. Bei diesen Versammlungen seien alle Gemeindepräsidenten und alle Grossräte dabei gewesen; Bauunternehmer A. sei natürlich jedes Mal dabei gewesen. Das Instrument sei damals sehr gelobt worden, da der Kanton damit Transparenz geschaffen habe gegenüber der Bevölkerung. Der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol gab Listen betreffend Bauprogramm 2004 und 2012, TBA Bezirk 4 Scuol<sup>858</sup>, sowie eine Präsentation des TBA Graubünden an der Regionalversammlung der Pro Engiadina Bassa vom 7. Juni 2011<sup>859</sup> zu den Akten und erklärte, die Liste von April stimme mit dem späteren Budget überein.<sup>860</sup> Aus den Listen gehen die «Baustellen Unterhalt» mit den jeweiligen «B'Betragen» (= Budgetbeträge), die Zeitpläne für die jeweiligen Baustellen und die zuständigen Bauleiter hervor. Der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol führte zu diesen Listen auf entsprechende Frage aus, er könne nicht ausschliessen, dass solche Listen zum Beispiel bei Baustellenbegehungen an die Unternehmer gegangen seien. Diese Listen hätten aufgelegt, man habe diese nicht wie ein Geheimnis gehütet, *«denn die waren ja auch in der Präsentation enthalten»*. Diese Listen seien nicht öffentlich, aber es seien darin Tatsachen aufgezeichnet, die der Öffentlichkeit präsentiert worden seien.<sup>861</sup> Die von A.Q. eingereichte Liste «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» enthalte die gleichen Zahlen.<sup>862</sup> Die vom Chef des TBA Bezirk 4 Scuol eingereichte Präsentation des TBA Graubünden an der Regionalversammlung der Pro Engiadina Bassa vom 7. Juni 2011 enthält Informationen zu den Projektierungs- und Bauarbeiten 2011 und das Budget 2012, Bezirk 4 Scuol. Das Budget 2012 ist aufgeteilt in die Bereiche «Baulicher Unterhalt / Erneuerung Strassen», «Ausbau Hauptstrassen» und «Ausbau Verbindungsstrassen» und bezeichnet die einzelnen Projekte mit Angabe der entsprechenden Budgetzahlen. Gemäss Aussage des Chefs des TBA Bezirk 4 Scuol erhielt auch der Baumeisterverband diese Präsentationen. Zum Detaillierungsgrad führte er aus: *«Mit diesen Zahlen kann ein Unternehmer sagen, zum Beispiel,*

645

---

<sup>858</sup> Bauprogramm TBA Bezirk 4 Scuol von 2004 und 2012, act. 12.1.3.4.13

<sup>859</sup> Präsentation Regionalversammlung Pro Engiadina Bassa vom 07.06.2011, act. 12.1.3.4.14

<sup>860</sup> Protokoll Befragung AU Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 13.11.2018, Zeilen 528 ff., Zeilen 553 ff., act. 12.1.2.5

<sup>861</sup> Protokoll Befragung AU Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 13.11.2018, Zeilen 548 ff., act. 12.1.2.5

<sup>862</sup> Protokoll Befragung AU Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 13.11.2018, Zeilen 568 f., act. 12.1.2.5

*im Münstertal wird so und so viel investiert, aber eine Feinverteilung kann man daraus nicht machen. Dass man den Bauunternehmern im Dezember die genauen Zahlen lieferte, das stimmt nicht».* Die Frage, seit wann Globalbudgets bekanntgegeben würden, sagte er, das sei später als 2007 gewesen. Aber die seien nicht weniger präzise. Heute habe man Strassenbauprogramme; seit es Strassenbauprogramme gebe, seien die Budgets nicht mehr so gemacht worden. Die Regionalversammlungen seien durchgeführt worden bis zur Einführung von Strassenbauprogrammen.<sup>863</sup> Das erste Strassenbauprogramm betreffend die Jahre 2009 – 2012 wurde im Jahr 2008 veröffentlicht.

646 Im Rahmen der AU wurden neben der Präsentation vom 7. Juni 2011 zahlreiche weitere Präsentationen zu den Akten gegeben, welche an Herbstversammlungen von Sektionen des GBV und Regionalversammlungen der Pro Engiadina Bassa abgehalten wurden, mit ähnlichen Angaben zu den Budgetzahlen.<sup>864</sup> Ebenfalls liegen Präsentation des TBA in den Akten, welche in den Jahren 2015 und 2016 an Frühlingsversammlungen von Sektionen des GBV gehalten wurden, welche aber keine detaillierte, d.h. projektbezogene Auskunft über die Budgetzahlen des Folgejahrs mehr geben.<sup>865</sup>

647 Der Chef des TBA Graubünden führte anlässlich der Befragung im Rahmen der AU aus, früher sei das Budget auch an den Regionalversammlungen präsentiert worden. Das sei politisch so gewollt gewesen und die Gemeinden hätten wissen wollen, was laufe, man habe ja budgetieren müssen.<sup>866</sup>

648 Der Chef der Abteilung Strassenbau im TBA erklärte bei der Befragung im Rahmen der AU, es gebe beim GBV zwei Versammlungsrunden, nämlich die GV im Frühling und die

---

<sup>863</sup> Protokoll Befragung AU Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 13.11.2018, Zeilen 528 ff., Zeilen 538 ff., act. 12.1.2.5

<sup>864</sup> Präsentation Herbstversammlung GBV Sektion Oberengadin-Poschiavo-Bregaglia vom 27.11.2008, act. 2.9.23; Präsentation Herbstversammlung GBV Sektion Unterengadin/Val Müstair vom 27.11.2008, act. 2.9.24; Präsentation Herbstversammlung GBV Sektion Davos/Mittelbünden vom 18.11.2009, act. 2.9.25; Präsentation Herbstversammlung GBV vom 17.11.2011 / 24.11.2011, act. 2.9.31; Präsentation von damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung Herbstversammlung GBV (Budget 2013) vom 16.11.2012, 2.9.26; Präsentation Regionalversammlung Pro Engiadina Bassa vom 22.06.2010, act. 2.9.30

<sup>865</sup> Präsentation GBV Secziun Surselva vom 27.03.2015, act. 2.9.27; Präsentation Frühlingsversammlung GBV Mittelbünden vom 18.03.2016, act. 2.9.28; Präsentation GBV Nordbünden vom 22.03.2017, act. 2.9.29

<sup>866</sup> Protokoll Befragung AU damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 13.11.2018, Zeilen 440, act. 12.1.2.3

Herbstversammlungen der Sektionen. Als Vertreter des TBA seien jeweils der pensionierte Chef des TBA Graubünden, der damalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung oder er selber an die Herbstversammlungen eingeladen gewesen. Sie hätten einen kurzen Ausblick gemacht, was im kommenden Jahr laufe. Der Detaillierungsgrad sei projektbezogen gewesen, «*eigentlich so, wie in dieser Liste*» (gemeint war das Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol»). Sie hätten aber immer gesagt, dass diese Informationen unter Vorbehalt der Budgetgenehmigung erfolgten. Teilweise habe es sich auch um Mehrjahresprojekte gehandelt, diese seien bereits bekannt gewesen. Zudem seien die Projekte auch von der öffentlichen Planaufgabe her bekannt gewesen. Die Ausbauprojekte als solche seien also schon lange vor diesen Informationen bekannt gewesen. Solche Auftritte gebe es heute immer noch, aber ab 2013 oder 2014 sei dann die Weisung gekommen, keine detaillierten Projekte und Budgetzahlen mehr zu nennen.<sup>867</sup>

Auch der pensionierte Chef des TBA Graubünden bestätigte gegenüber den Verfahrensleitern der AU, dass z.B. der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol an den Regionalversammlungen der Pro Engiadina Bassa informiert habe, dabei seien auch grössere Projekte thematisiert worden. Diese Veranstaltungen seien nicht öffentlich gewesen, es seien Gemeindevertreter anwesend gewesen.<sup>868</sup> Es habe auch Versammlungen des GBV gegeben, da seien auf Einladung des GBV jeweils Kantonsvertreter anwesend gewesen, z.B. ein Förster oder jemand vom TBA. Auf den Foliensatz «Herbstversammlung 2009»<sup>869</sup> angesprochen, führte der pensionierte Chef des TBA Graubünden aus, die darin enthaltene Auflistung einzelner Projekte sei aus dem Strassenbauprogramm, welches öffentlich sei. Die Frage, ob auch die Kredite öffentlich gewesen seien, verneinte der pensionierte Chef des TBA Graubünden, verwies aber darauf, dass jeder Grossrat das Budget gehabt habe.<sup>870</sup>

649

Der ehemalige Stv. Chef des TBA Bezirk 4 Scuol führte gegenüber der PUK aus, auf Einladung des Baumeisterverbandes hätten sie jeweils die Budgetzahlen für das nächste Jahr präsentiert. Das seien Bekanntgaben von Investitionsabsichten der öffentlichen Hand für das nächste Jahr gewesen, Zahlen, die auch dem Grossen Rat bekannt gewesen seien.

650

---

<sup>867</sup> Protokoll Befragung AU Chef Abteilung Strassenbau TBA vom 25.06.2019, Zeilen 299 ff., act. 12.1.2.12

<sup>868</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Chef TBA Graubünden vom 11.12.2018, Zeilen 414 ff., act. 12.1.2.6

<sup>869</sup> Präsentation Herbstversammlung GBV Sektion Unterengadin/Val Müstair vom 27.11.2008, act. 2.9.24.

<sup>870</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Chef TBA Graubünden vom 11.12.2018, Zeilen 419 ff., 428 ff. und 437, act. 12.1.2.6

Es seien grobe Zahlenangaben gewesen. Er sei auch ein, zwei Mal dabei gewesen. Bei dieser Orientierung seien sie nicht davon ausgegangen, dass die Bauunternehmungen diese Informationen dann missbrauchen würden, um die Projekte untereinander zu verteilen. Der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol habe die Information jeweils mit den vorgesetzten Stellen abgesprochen und das sei bewilligt gewesen. Und weiter: *«Es ging auch darum, dass die Bauunternehmer ausreichend Arbeitskapazitäten zur Verfügung stellen konnten, damit dann keine Engpässe entstehen»*.<sup>871</sup>

651 Hinweisgeber A. sagte zu den Informationsversammlungen des GBV, er sei selber nie dabei gewesen und *«finde das nicht gut, dass es diese gegeben hat»*. Es habe aber noch andere Veranstaltungen von der Engiadina Bassa gegeben, dort sei jeweils der Bezirkschef aufgetreten und habe über die verschiedenen anstehenden Projekte referiert.<sup>872</sup>

652 Der pensionierte Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA führte bei der Befragung im Rahmen der AU auf die Frage, woher die beteiligten Firmen seiner Ansicht nach die Informationen bezüglich der geplante Bauprojekte gehabt hätten, aus: *«Das war das Budget des Kantons. Die Grossräte gingen damit ja hausieren. [...] Man erklärte diese Zahlen auch an diesen Herbstversammlungen des Baumeisterverbands. An jeder dieser Versammlungen war jemand vom TBA anwesend und orientierte. [...] Das waren Budgets, die im Grossen Rat diskutiert worden waren, die wurden bei der Versammlung des GBV präsentiert»*. Daneben habe es ein Budget des TBA mit einem höheren Detaillierungsgrad gegeben, dieses sei aber seines Wissens nicht herausgegangen.<sup>873</sup>

653 Der pensionierte Mitarbeiter 2 des TBA Bezirk 4 Scuol erklärte gegenüber den Verfahrensleitern der AU, der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol habe jedes Jahr *«den Gemeinden und der Region einen kleinen Vortrag»* gemacht und erklärt, was gebaut werde. Das sei eine öffentliche Informationsveranstaltung gewesen, da seien die Gemeindepräsidenten, die Regionalvertreter, Pro Engiadina Bassa usw. dabei gewesen. Eigentlich habe der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol an diesen Veranstaltungen präsentiert, was auf der von A.Q. eingereichten Liste *«Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol»*<sup>874</sup> stehe, abgesehen von den zuständigen Personen und den Preisen. Er wisse nicht, ob auch über die budgetierten Preise für die Projekte informiert worden sei. Dass der Chef des

---

<sup>871</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Stv. Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 35, act. 28.1.8.1

<sup>872</sup> Protokoll Befragung Hinweisgeber A. vom 15.05.2020, Fragen 37 ff., act. 28.1.5.6

<sup>873</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA vom 14.11.2018, Zeilen 449 ff., act. 12.1.2.7

<sup>874</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter E.V.1.

TBA Bezirk 4 Scuol auch Vorträge für die Baumeister gehalten habe, glaube er nicht. Es habe aber jeweils Anfang Jahr, zwischen der Ausschreibung und der Offerteingabe, eine Begehung auf dem TBA gegeben, da sei genau darüber informiert worden, was an Projekten geplant sei. Es sei eine ähnliche Liste (wie die von A.Q. eingereichte) an die Wand projiziert worden.<sup>875</sup>

Bauunternehmer A. erklärte bei der Befragung im Rahmen der AU, es habe jeweils zwei Versammlungen im Jahr gegeben; die Generalversammlung des GBV im Frühling und die Herbstversammlung der Sektion. Bei der Herbstversammlung sei jahrelang der Chef des Bezirks gekommen und habe das Budget präsentiert, die vorgesehenen Arbeiten des Kantons. Abgesehen davon habe es früher auch noch für alle Arbeiten Begehungen vor Ort und beim Amt gegeben, wo alles im Detail präsentiert worden sei. Dort habe man als Unternehmer auch gesehen, wer interessiert an den Arbeiten gewesen sei.<sup>876</sup> Er sei auch im Regionalrat, bestehend aus allen Gemeindepräsidenten und den Grossräten, gewesen. Der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol habe jeweils im Regionalrat über ausstehende Projekte des TBA in der Region informiert.<sup>877</sup> Den Regionalrat gebe es heute nicht mehr.<sup>878</sup> Im Rahmen des rechtlichen Gehörs führte Bauunternehmer A. zu den Regionalversammlungen weiter aus, die Informationen seien für ihn sehr hilfreich gewesen, da sie frühzeitig, im Juni, erfolgt seien und deswegen als gute Grundlage für die Planung der nächsten Bausaison gedient hätten. Wichtig sei für ihn bzw. für seine Unternehmung zu diesem Zeitpunkt nur eine Zahl gewesen, nämlich das Total der vorgesehenen Investitionen in Baumeisterarbeiten. Da die Firma A-Gruppe seit der Übernahme der Firma C im Jahr 2005 beim Strassenbau TBA der Region Unterengadin/Münstertal einen Marktanteil von ca. 70% erreicht habe, habe er aus dem Total der vorgesehenen Investitionen das Volumen der Aufträge für das kommende Jahr abschätzen können.<sup>879</sup> Zu den Herbstversammlungen des GBV befragt, sagte Bauunternehmer A., meist sei der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol gekommen und habe «genau diese Zahlen» (d.h. wie im Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol») in einer PowerPoint-Präsentation präsentiert. Er habe aber immer auch gesagt, das sei «mit Vorsicht zu geniessen», und er habe die Zahlen nicht abgegeben. An den Herbstversammlungen seien jeweils auch Medienvertreter anwesend gewesen und man habe auch Gemeindepräsidenten eingeladen.

---

<sup>875</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter 2 TBA Bezirk 4 Scuol vom 14.06.2019, Zeilen 453 ff., act. 12.1.2.13.1

<sup>876</sup> Protokoll Befragung AU Bauunternehmer A. vom 17.06.2019, Zeilen 360 ff., act. 12.1.2.11

<sup>877</sup> Protokoll Befragung AU Bauunternehmer A. vom 17.06.2019, Zeilen 702 ff., act. 12.1.2.11

<sup>878</sup> Protokoll Befragung AU Bauunternehmer A. vom 17.06.2019, Zeilen 849, act. 12.1.2.11

<sup>879</sup> Stellungnahme Bauunternehmer A. vom 23.04.2021, S. 7 f., act. 33.2.45.2

Auch der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol sei mit seinen Präsentationen dabei gewesen.<sup>880</sup> Später präzisierte Bauunternehmer A., die Präsentationen hätten weniger Informationen als die Liste «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» enthalten, z.B. keine Angaben zur Bauleitung oder zu den Kilometerangaben.<sup>881</sup>

655 Der GBV erklärte in seiner Stellungnahme vom 16. April 2021 im Rahmen des rechtlichen Gehörs, im Mai finde jeweils die Generalversammlung des Graubündnerischen Bau-  
meisterverbandes (GBV) statt. Diese widme sich ausschliesslich statutarischen Geschäf-  
ten sowie wirtschaftspolitischen Themen und Referaten auf kantonaler oder nationaler  
Ebene. Die Sektionen des GBV seien rechtlich eigenständige Vereine und würden jeweils  
im Frühling ihre Generalversammlung und im Herbst eine Herbstversammlung durchfüh-  
ren. Bei den im Bericht erwähnten Versammlungen handle es sich ausschliesslich um  
Versammlungen der rechtlich eigenständigen regionalen Sektionen und nicht um Ver-  
sammlungen oder Einladungen des GBV.<sup>882</sup>

656 Die PUK stellt aufgrund der in den Akten liegenden Präsentationen fest, dass das TBA  
an den Regionalversammlungen der Pro Engiadina Bassa sowie an den Herbstversamm-  
lungen der GBV-Sektion Unterengadin/Val Müstair, abgesehen von der Bezeichnung des  
zuständigen Bauleiters, in ähnlichem Detaillierungsgrad wie in der von A.Q. zu den Ak-  
ten gegebenen Liste «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» über  
die im Folgejahr anstehenden Projekte informierte. Dies mag damals in den Regionen  
begrüsst worden sein und einem Bedürfnis der Lokalpolitik bzw. der Gemeinden entspro-  
chen haben. Grundsätzlich ist eine regelmässige Information der Öffentlichkeit über die  
Behördentätigkeit denn auch zu begrüssen. Es ist aber zu bedenken, dass mit den Präsen-  
tationen an den Regionalversammlungen der Pro Engiadina Bassa und an den Herbstver-  
sammlungen der GBV-Sektion amtsinterne Informationen weitergegeben wurden, wel-  
che über das öffentlich einsehbare Budget, also das Kantonsbudget, hinausgingen, und  
zwar in einem Zeitpunkt, in welchem noch nicht einmal das den Detailinformationen zu-  
grundeliegende Kantonsbudget verabschiedet worden war. Dass diese Zahlen im – den  
Grossrätinnen und Grossräten offenbar zugänglich gemachten – (internen) Budget ent-  
halten waren, rechtfertigt eine derart offensive Information seitens des TBA nicht, zumal  
auch der Informationsfluss an die Grossrätinnen und Grossräte nach Ansicht der PUK  
Fragen aufwirft. Die PUK sieht keine berechtigten Interessen, aufgrund derer sich die  
Offenlegung der Zahlen an den Regional- und Herbstversammlungen aufgedrängt hätte.  
Im Gegenteil; nach Ansicht der PUK sprach die Möglichkeit, dass diese Informationen

---

<sup>880</sup> Protokoll Befragung AU Bauunternehmer A. vom 17.06.2019, Zeilen 832 ff. und 846 ff., act. 12.1.2.11

<sup>881</sup> Protokoll Befragung AU Bauunternehmer A. vom 17.06.2019, Zeilen 865 ff., act. 12.1.2.11

<sup>882</sup> Stellungnahme GBV vom 16.04.2021, act. 33.2.37.1

den Bauunternehmern Absprachen erleichterten eher gegen die Offenlegung, ob dies nun den Angestellten des TBA zum damaligen Zeitpunkt bewusst war oder nicht.

Die Aussage des Chefs des TBA Bezirk 4 Scuol, wonach ein Unternehmer mit diesen Zahlen z.B. lediglich sagen könne, wie viel im Münstertal investiert werde, gibt nach Ansicht der PUK das Bild nicht vollständig wieder. Die bekanntgegebenen Zahlen geben durchaus auch projektbezogene Auskünfte, namentlich zu den Kosten. Diese bereits Monate vor den eigentlichen Ausschreibungen verbreiteten Informationen waren zumindest geeignet, Absprachen unter den Bauunternehmern zu begünstigen. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass die an den Versammlungen veröffentlichten Zahlen mit einem Vorbehalt der Budgetgenehmigung verbunden wurden. Der ehemalige Stv. Chef des TBA Bezirk 4 Scuol sagte zwar anlässlich der Befragung durch die PUK aus, man sei bei dieser Orientierung nicht davon ausgegangen, dass die Bauunternehmungen die Informationen dann missbrauchen würden, um Projekte untereinander zu verteilen, bestätigte aber immerhin, es sei auch darum gegangen, dass die Bauunternehmer ausreichend Arbeitskapazitäten zu Verfügung stellen konnten. Wie die Bauunternehmer dies bewerkstelligen sollten, ohne sich über die Aufteilung der einzelnen Projekte – zumindest grob – abzusprechen, erschliesst sich der PUK nicht.

657

Die Aussagen einzelner Befragter, so des Chefs des TBA Bezirk 4 Scuol, dem pensionierten Mitarbeiter 2 des TBA Bezirk 4 Scuol und dem Bauunternehmer A., weisen im Weiteren darauf hin, dass nicht nur an den Herbstversammlungen der GBV-Sektion und an den Regionalversammlungen der Pro Engiadina Bassa detailliert über die anstehenden Projekte informiert wurde, sondern dass auch bei den Begehungen Informationen über die anstehenden Projekte flossen. Der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol konnte nicht ausschliessen, dass Listen in der Art der von ihm eingereichten – vom Informationsgehalt mit dem Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» vergleichbar – bei den Begehungen aufgelegt worden seien. Der pensionierte Mitarbeiter 2 des TBA Bezirk 4 Scuol führte aus, eine solche Liste sei jeweils bei der Begehung auf dem TBA Anfang Jahr an die Wand projiziert worden.

658

### **3. Informationen an Mitglieder des Grossen Rates**

Der Chef der Abteilung Strassenbau im TBA präziserte seine Ausführung, wonach die im Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» enthaltenen projektbezogenen Budgetzahlen jeweils im Dezember noch nicht allgemein bekannt

659

gewesen seien<sup>883</sup>, gegenüber den Verfahrensleitern der AU wie folgt: *«Im Budget ist das projektscharf aufgelistet, aber nur im internen Budget. Im Buch, welches an den Grossrat geht, ist das nicht detailliert aufgelistet. Ich bin der Meinung – aber das weiss ich jetzt nicht sicher – dass den Grossräten auf Gesuch die Detailliste bekannt gegeben wurde; dies, damit sie sich auf die Budgetberatung vorbereiten konnten. [...] Heute wird dies mit den Bekanntgaben nicht mehr so gehandhabt»*. Es gebe heute die Weisung, dass keine detaillierten Budgetzahlen mehr bekanntgegeben werden dürften.<sup>884</sup>

660 Der pensionierte Chef des TBA Graubünden erklärte bei der Befragung im Rahmen der AU im Zusammenhang mit der von A.Q. eingereichten Liste «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol», man habe diese Zahlen früher auch dem Budget entnehmen können.<sup>885</sup> Später habe es das Strassenbauprogramm gegeben, aber die Grossräte hätten ja doch wissen wollen, was bei ihnen gemacht werde, da hätten sie schon noch detailliertere Angaben machen müssen.<sup>886</sup> Auf den Foliensatz «Herbstversammlung 2009»<sup>887</sup> angesprochen, führte der pensionierte Chef des TBA Graubünden u.a. aus, die Kredite seien nicht öffentlich gewesen, jeder Grossrat habe aber das Budget gehabt.<sup>888</sup> Und an anderer Stelle: *«Wenn zum Beispiel ein Politiker anrief und Informationen wollte über ein bestimmtes Strässchen, dann gab man ihm die Informationen. Aus heutiger Sicht, wo man von diesen Absprachen weiss, da weiss man natürlich, dass solche Informationen ihnen die Aufteilung der Aufträge erleichterten. [...] Aus damaliger Sicht hätte ich es nicht einmal unbedingt als problematisch beurteilt, dass eine solche Liste nach draussen geht, da es sich ja um grundsätzlich bekannte Informationen handelt. Allerdings hätten wir, die Vorgesetzten, das wissen müssen»*.<sup>889</sup>

---

<sup>883</sup> Protokoll Befragung AU Chef Abteilung Strassenbau TBA vom 25.06.2019, Zeilen 247 ff., act. 12.1.2.12

<sup>884</sup> Protokoll Befragung AU Chef Abteilung Strassenbau TBA vom 25.06.2019, Zeilen 256 ff., act. 12.1.2.12

<sup>885</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Chef TBA Graubünden vom 11.12.2018, Zeilen 494 f., act. 12.1.2.6

<sup>886</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Chef TBA Graubünden vom 11.12.2018, Zeilen 408 ff., act. 12.1.2.6

<sup>887</sup> Präsentation Herbstversammlung GBV Sektion Unterengadin/Val Müstair vom 27.11.2008, act. 2.9.24.

<sup>888</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Chef TBA Graubünden vom 11.12.2018, Zeilen 428 ff. und 437, act. 12.1.2.6

<sup>889</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Chef TBA Graubünden vom 11.12.2018, Zeilen 513 ff., act. 12.1.2.6

Mit der Aussage des Chefs der Abteilung Strassenbau im TBA anlässlich der Befragung im Rahmen der AU bezüglich Herausgabe interner Detailbudgetzahlen an Grossrätinnen und Grossräte konfrontiert, führte der damalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung aus, er könne sicher bestätigen, *«dass wenn Grossräte zu uns gekommen sind und wissen wollten, was in der Region vorgesehen ist, dass man aktiv Auskunft gegeben hat»*.<sup>890</sup> Er schätze, dass solche Auskünfte auch erteilt worden seien, wenn es sich bei den Grossräten um Bauunternehmer gehandelt habe. Auf die Frage, ob auch Dokumente mitgegeben worden seien, antwortete der damalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung, er selber habe nie *«aktiv einem Grossrat Dokumente herausgegeben»*. Wie das sonst gehandhabt worden sei, könne er nicht abschliessend sagen. Zu bemerken sei, dass es in der Vergangenheit Regionalversammlungen gegeben habe, an welchen der Kanton informiert habe, was im nächsten Jahr geplant sei.<sup>891</sup> Weiter bestätigte der damalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung, dass den Grossrätinnen und Grossräten auf der Basis des Kantonsbudgets detaillierte Auskünfte erteilt worden seien, welche für diese sonst nicht zugänglich gewesen wären. Man habe z.B. gesagt, wo welches Projekt geplant sei und man habe auch über die finanziellen Aspekte informiert, *«z.B. gesagt, dass dieses Projekt 1.5 Mio. kosten würde»*. Weiter betonte der damalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung, dass dies den Zeitraum 2004 bis 2012 betreffe und nicht der heutigen Praxis entspreche.<sup>892</sup> Bei der Befragung durch die Verfahrensleiter der AU erklärte der damalige Chef der Abteilung Strassenerhaltung, das Kantonsbudget sei früher recht detailliert gewesen, es seien auch Einzelprojekte aufgeführt worden. Im Rahmen des New Public Management sei dann das Globalbudget eingeführt worden, womit sich das geändert habe.<sup>893</sup>

661

Der ehemalige Stv. Chef des TBA Bezirk 7 Thusis (bis 2000), sagte bei der Befragung durch die PUK, die Grossräte hätten in der Regel sehr genau gewusst, *«was für wieviel wo gebaut wurde»*. Es sei vorgekommen, dass die Grossräte aus der Region bei ihnen Sitzungen abgehalten hätten und man habe diskutiert, *«wie wird wo und was gebaut sowie*

662

---

<sup>890</sup> Protokoll Befragung damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 12.11.2020, Frage 30, act. 28.1.25.2

<sup>891</sup> Protokoll Befragung damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 12.11.2020, Fragen 31 f., act. 28.1.25.2

<sup>892</sup> Protokoll Befragung damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 12.11.2020, Fragen 34 f., act. 28.1.25.2

<sup>893</sup> Protokoll Befragung AU damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 13.11.2018, Zeilen 435 ff., act. 12.1.2.3

über den KV». Das seien die sogenannten Budgetvorbereitungskonferenzen mit den Grossräten vor 2000 gewesen.<sup>894</sup>

663 Die PUK stellt fest, dass die Grossrätinnen und Grossräte im Kanton zumindest auf entsprechende Nachfrage hin durch Mitarbeitende des TBA mit detaillierten Budgetzahlen bedient wurden. Dies namentlich – wohl aber nicht ausschliesslich – zur Vorbereitung der Budgetberatung. Im TBA Bezirk 7 Thuis kam es gemäss dem ehemaligen Stv. Chef des TBA Bezirk 7 Thuis vor 2000 sogar zu eigentlichen Budgetvorbereitungssitzungen mit den Grossrätinnen und Grossräten aus der Region, bei welchen im Detail über die bevorstehenden Projekte diskutiert wurde. Aus den bereits dargelegten Gründen erachtet die PUK die Weitergabe von amtsinternen, detaillierten Budgetzahlen an Grossrätinnen und Grossräte, insbesondere an Bauunternehmer unter diesen, als problematisch.<sup>895</sup> Im TBA hätte man damit rechnen müssen, dass die Informationen nicht bei den Grossrätinnen und Grossräten blieben, sondern an Dritte weitergeben wurden. Wohl auch aus diesem Grund kommunizierte man bei anderen Gelegenheiten, namentlich bei den Regional- und Herbstversammlungen, ohne die gebotene Zurückhaltung – die Zahlen waren ja bereits «bekannt». Auffallend ist, dass der pensionierte Chef des TBA Graubünden in der AU bezüglich des von A.Q. eingereichten Dokuments «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» zuerst sagte, diese Liste nütze niemandem viel und werde völlig überbewertet, dann aber im Zusammenhang mit den Informationen an die Grossrätinnen und Grossräte präziserte, aus heutiger Sicht wisse man natürlich, dass solche Informationen den Bauunternehmern die Aufteilung der Aufträge erleichtert hätten. Die PUK stimmt dieser Präzisierung zu. Der pensionierte Chef des TBA Graubünden ging in der Befragung sogar noch einen Schritt weiter und sagte, er hätte es aus damaliger Sicht nicht einmal unbedingt als problematisch beurteilt, dass eine solche Liste – gemeint war wohl das von A.Q. eingereichte Dokument – nach draussen gehe. Allerdings hätten sie, die Vorgesetzten, das wissen müssen.

#### 4. Zeitpunkt der Ausschreibungen

664 Zum Thema Ausschreibungszeitpunkt führte der damalige Chef der Abteilung Strassen-erhaltung gegenüber der PUK aus, es seien nicht alle Arbeiten gleichzeitig ausgeschrieben worden, man habe aber jeweils Pakete zusammen ausgeschrieben. Die Frage, warum das so gemacht worden sei, könne er nicht beantworten. Auf die Frage, ob nie jemand

---

<sup>894</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Mitarbeiter TBA Bezirk 7 Thuis vom 14.02.2020, Frage 30, act. 28.1.2.2

<sup>895</sup> Vgl. dazu Ausführungen unter I.VI.

befürchtet habe, dass diese Praxis Submissionsabsprachen fördern könnte, antwortete er dahingehend, dass ihm nicht bewusst sei, dass dies unter diesem Blickwinkel thematisiert worden sei.<sup>896</sup>

Der pensionierte Mitarbeiter 1 des TBA Bezirk 4 Scuol, welcher von 1994 bis 2016 als Bauleiter beim TBA Bezirk 4 Scuol tätig war, führte in einem Schreiben an die PUK vom 27. Januar 2021 aus, die Ausschreibungen seien nicht «paketweise», sondern jeweils in mehreren Tranchen erfolgt. Es habe aber auch Ausschreibungen gegeben, welche separat publiziert worden seien. Dieses Vorgehen sei schon immer aus terminlichen Gründen sowie aus Fristen-, Kapazitäts-, Klima-, Logistik- und Ressourcengründen vorgegeben gewesen. Bezüglich dieses Vorgehens hätten keine besonderen, zusätzlichen Befürchtungen seitens des TBA bestanden, denn das Risiko von Absprachen bestehe bei allen Varianten einer Ausschreibung.<sup>897</sup> 665

Der ehemalige Leiter des Strassenbaulabors des TBA führte zu dieser Thematik gegenüber der PUK aus, es sei üblich gewesen, die Arbeiten jeweils im Frühling auszuschreiben. Dies liege vermutlich daran, dass die Bausaison kurz sei, d.h. im Sommer müsse gebaut und im Herbst abgerechnet werden. Er gehe davon aus, dass Preisabsprachen begünstigt worden seien, wenn alle Ausschreibungen jeweils im Frühling erfolgt seien.<sup>898</sup> 666

Das Sekretariat der WEKO wies das TBA mit Schreiben vom 29. Mai 2018 darauf hin, dass eine zeitnahe Ausschreibung mehrerer Bauprojekte eine Koordination von Offerten zwischen Bauunternehmungen erleichtere und mögliche Abreden stabilisiere. Um die Wahrscheinlichkeit von kartellrechtswidrigen Absprachen zu reduzieren, empfiehlt es sich allenfalls, in Zukunft darauf zu verzichten, eine Vielzahl von Bauprojekten, wie sie hier in Frage stehen, gleichzeitig oder nahezu gleichzeitig auszuschreiben.<sup>899</sup> Regierungsrat Mario Cavigelli teilte der WEKO am 6. Juni 2018 u.a. mit, das TBA werde – soweit möglich – inskünftig darauf verzichten, eine Vielzahl von gleichgelagerten Bauprojekten gleichzeitig oder nahezu gleichzeitig auszuschreiben.<sup>900</sup> 667

---

<sup>896</sup> Protokoll Befragung damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 12.11.2020, 28 f., act. 28.1.25.2

<sup>897</sup> Schreiben pensionierter Mitarbeiter 1 TBA Bezirk 4 Scuol an PUK vom 27.01.2021, act. 28.1.27.1

<sup>898</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Leiter Strassenbaulabor TBA vom 02.06.2020, Fragen 27 f., act. 28.1.13.1

<sup>899</sup> Schreiben WEKO an Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 29.05.2018, act. 28.1.10.3.5.8

<sup>900</sup> Schreiben Regierungsrat Mario Cavigelli an WEKO vom 06.06.2018, act. 2.8.1.5.9

668 In ihrer Verfügung vom 19. August 2019 wies die WEKO auf die Besonderheit der «Saisonalität» der Vergabe von kantonalen und kommunalen Strassenbauaufträgen hin und führte aus: *«Diese Besonderheiten betreffend die Bausaison führen dazu, dass der Kanton Graubünden und die Graubündner Gemeinden Strassenbauarbeiten häufig zu Beginn eines Kalenderjahrs ausschrieben. Die Strassenbauarbeiten wurden zudem häufig «in Paketen» vergeben, d. h. die Eingabefristen für die anfallenden Strassenbauarbeiten fielen alle auf denselben Tag oder ihre Ablaufdaten lagen zumindest nur wenige Tage auseinander. Die meisten Strassenbauarbeiten waren ausserdem «Jahresarbeiten». Das bedeutet, sie wurden Anfang der Bausaison vergeben und sollten innerhalb einer Bausaison abgeschlossen werden. Die Strassenbauunternehmen mussten mithin zu Beginn der Kalenderjahre jeweils von Neuem ihre Auftragsbücher bzw. vorhandenen Kapazitäten im Bereich Strassenbau füllen.»*<sup>901</sup> Weiter geht aus der WEKO-Verfügung hervor, dass eines der betroffenen Unternehmen in der Selbstanzeige ausführte, dass 13 bzw. 12 Unternehmen gemeinsame Zuteilungen und gemeinsame Festlegungen der Höhe der Angebotssummen entsprechend der Zielsetzung und den geltenden Regeln vorgenommen hätten. Dies habe vor allem in den Frühjahren der Kalenderjahre 2004 bis 2009 funktioniert, insbesondere auch deshalb, weil die öffentlichen Vergabestellen die anstehenden Strassenbauprojekte häufig «im Paket», d. h. mit identischen oder zeitlich sehr nah beieinanderliegenden Eingabefristen ausschrieben bzw. vergaben.<sup>902</sup>

669 Nach Ansicht der PUK sind die Ausführungen des Sekretariats der WEKO, wonach eine zeitnahe Ausschreibung mehrerer Bauprojekte eine Koordination von Offerten zwischen den Bauunternehmungen erleichtere und mögliche Abreden stabilisiere, einleuchtend. Es ist davon auszugehen, dass das paket- oder tranchenweise Ausschreiben der Arbeiten jeweils im Frühling, mit gleichen oder nahe beieinanderliegenden Ausschreibedaten und Einreichfristen, das Risiko von kartellrechtlichen Absprachen erhöhte. Wie die Selbstanzeige eines von einer WEKO-Untersuchung «Strassenbau» betroffenen Strassenbauunternehmens bestätigt, machten sich die Strassenbauunternehmen diesen Umstand effektiv auch zu Nutzen. Somit geht die PUK davon aus, dass die Praxis der paket- oder tranchenweisen Ausschreibung die Preisabsprachen begünstigte. Die PUK ist sich aber auch bewusst, dass sich diese Praxis aufgrund der Saisonalität der Bausaison in einem Bergkanton nur bedingt ändern lässt. Immerhin ist aber festzustellen, dass sich die zuständigen Stellen der Problematik heute bewusst sind und die Beschaffungsbehörden im Kanton die Bauprojekte nicht mehr gleichzeitig oder nahezu gleichzeitig auszuschreiben scheinen.

---

<sup>901</sup> Verfügung WEKO «Bauleistungen Graubünden» vom 19.08.2019, Rz. 139, act. 11.2.18

<sup>902</sup> Verfügung WEKO «Bauleistungen Graubünden» vom 19.08.2019, Rz. 304, act. 11.2.18

## 5. Sitzungen mit Belagsfirmen

Hinweisgeber B., über einen langen Zeitraum Geschäftsführer einer Belagsfirma in Graubünden und während rund 20 Jahren selber an den Submissionsabsprachen im Belagswesen<sup>903</sup> beteiligt, erklärte gegenüber der PUK mit Schreiben vom 9. November 2020, anlässlich der jährlichen Sitzung der Vereinigung Bündnerischer Unternehmen für Strassenbau (VBU) seien jeweils auch Vertreter des TBA – Obergeringieur, Oberbauleitung und Chef Beläge – eingeladen gewesen. Dabei seien den Unternehmen die Qualitätsprüfungen seitens des Kantons vorgetragen und allfällige Anpassungen für das kommende Jahr bekanntgegeben worden. Zudem sei den Unternehmen das kantonale Budget der Belagsarbeiten für das kommende Jahr, aufgeteilt nach Bezirk in Ausbau und Unterhalt, mitgeteilt worden. Auch das Astra habe sich an den Sitzungen beteiligt und ihr Budget für das kommende Jahr bekanntgegeben.<sup>904</sup> Bei den Submissionsabsprachen selber seien aber seines Wissens nie Mitarbeiter des TBA dabei gewesen.<sup>905</sup> Abschliessend betonte Hinweisgeber B., seine Aussagen würden sich ausschliesslich auf den Bereich der Belagsarbeiten beziehen. Die Belagsfirmen hätten ihre Absprachen im Jahr 2009 teilweise und im Jahr 2010 vollständig eingestellt.<sup>906</sup>

670

Der ehemalige Kantonsgeologe und ehemaliger Leiter des Strassenbaulabors des TBA von 1993 bis 2007, sagte gegenüber der PUK auf die Frage, ob Preisabsprachen begünstigt würden, wenn alle Ausschreibungen im Frühling erfolgten, das werde wohl so sein und sei wohl so gewesen. Als Beispiel erwähnte der ehemalige Leiter des Strassenbaulabors des TBA eine Sitzung mit allen Belagsunternehmen und der Firma L<sup>907</sup>, zusammen mit dem damaligen Oberbauleiter TBA, welche ca. im Februar stattgefunden habe und an welcher das Jahr besprochen worden sei. Auch sie – gemeint ist wohl das kantonale Strassenbaulabor – hätten Ausführungen zur Qualität gemacht und berichtet, wo man stehe. Zum Schluss der Sitzung habe der Oberbauleiter vorgestellt, was im laufenden Jahr für Aufträge ausgeschrieben würden. Die Belagsfirmen, so habe er den Eindruck gehabt, seien vor allem wegen diesem letzten Punkt zur Sitzung gekommen und hätten sich intensiv Notizen dazu gemacht. Es habe eine Tabelle gegeben, in welcher aufgeführt gewesen sei, wo in der Talschaft welche Belagseinbauten stattfinden würden. Ob darüber hin-

671

---

<sup>903</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter E.I.1.3.7.

<sup>904</sup> Schreiben Hinweisgeber B. an PUK vom 09.11.2020, Frage 4, act. 9.2.29.3

<sup>905</sup> Schreiben Hinweisgeber B. an PUK vom 09.11.2020, Frage 9, act. 9.2.29.3

<sup>906</sup> Schreiben Hinweisgeber B. an PUK vom 09.11.2020, Frage 15, act. 9.2.29.3

<sup>907</sup> Vgl. zur Rolle der Firma L E.I.2.5.

aus noch Strecken angegeben worden seien, wisse er nicht mehr. Diese Sitzung habe jährlich stattgefunden, bis die Stelle des Oberbauleiters aufgelöst worden sei. Nachdem der Oberbauleiter gegangen sei, sei das noch ein, zwei Jahre mit seinem Nachfolger gemacht worden.<sup>908</sup> Zur Funktion des damaligen Oberbauleiters des TBA, ergänzte der ehemalige Leiter des Strassenbaulabors des TBA sinngemäss, für das Belagswesen habe es damals mit dem Oberbauleiter einen Verantwortlichen (für den ganzen Kanton) gegeben, welcher die Ausschreibungen gemacht habe.<sup>909</sup>

672 Im Rahmen des rechtlichen Gehörs präzisierte der damalige Oberbauleiter des TBA diese Ausführungen dahingehend, dass er das TBA Ende 2000 verlassen habe. Zu seiner Zeit habe sich das ASTRA an den Sitzungen nicht beteiligt, da der Nationalstrassenbau damals noch in den Händen der Kantone gelegen habe. Bei den Treffen sei das budgetierte Bauvolumen im Belagsbau auf den Nationalstrassenabschnitten Nord und Süd, den einzelnen Hauptstrassen und Verbindungsstrassen sowie einzelne grosse Belagsarbeiten auf diesen Strecken bekanntgegeben worden, basierend auf dem kantonalen Budget. Zu seiner Zeit seien keine Tabellen über die Streckenkilometer der einzubauenden Strassenbeläge abgegeben, noch solch detaillierte Angaben bekanntgegeben worden. Schwerpunkt der Treffen seien die Bekanntgabe der Auswertungen der Qualitätsmessungen am Belagsmaterial, der Massnahmen zur Verbesserung der Qualität und der Ausschreibungsunterlagen wie der Ausschreibungs- und Ausführungstermine der grossen Belagsarbeiten gewesen.<sup>910</sup>

673 Die PUK stellt fest, dass auch mit den Belagsunternehmen und der Firma L, zwar jeweils erst im Februar, jährliche Sitzungen mit Vertretern des Kantons stattgefunden hatten, an welchen die Projekte des laufenden Jahres, aufgeteilt nach Bezirk sowie Ausbau und Unterhalt, inkl. Budget präsentiert wurden. Diese Informationen wurden von den Belagsunternehmen offenbar mit grossem Interesse entgegengenommen. Aus den bereits dargelegten Gründen geht die PUK aus heutiger Sicht davon aus, dass die dabei noch vor den eigentlichen Ausschreibungen preisgegebenen Informationen ebenfalls ihren Beitrag zu den Submissionsabreden unter den Belagsunternehmen leisteten.

---

<sup>908</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Leiter Strassenbaulabor TBA vom 02.06.2020, Fragen 28–30 und Frage 33, act. 28.1.13.1

<sup>909</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Leiter Strassenbaulabor TBA vom 02.06.2020, Fragen 18 und 35, act. 28.1.13.1

<sup>910</sup> Stellungnahme damaliger Oberbauleiter TBA vom 08.04.2021, act. 33.2.11

## 6. Praxis im AWN und HBA

Bauunternehmer A. führte anlässlich der Befragung durch die Verfahrensleiter der AU 674 zur Preisfestlegung im Rahmen des Kartells u.a. aus, es sei gemittelt worden und derjenige Unternehmer, dessen Zahlen am nächsten beim Mittel gewesen seien, sei auf Rang eins gesetzt worden und habe dann zum Durchschnittspreis minus 3% offeriert. Preiserhöhungen habe es nicht gegeben, denn das Preisniveau sei ja bekannt gewesen. Die Preise seien auf dem Markt bekannt. Im Forstbereich hätten sie früher sogar jährlich Preisvergleiche der Regionen erhalten.<sup>911</sup> An der Befragung durch die PUK ergänzte Bauunternehmer A. auf entsprechende Nachfrage, das AWN habe solche Zusammenstellungen gemacht und der GBV habe diese erhalten für die Regionen. Die Devisierung sei ja immer gleich gewesen und so habe man gut vergleichen können, wie der Preis für eine Position gewesen sei. Das Ganze sei also statistisch aufgenommen, dem GBV zugestellt und von diesem an die Mitglieder weitergegeben worden.<sup>912</sup>

Mit diesen Aussagen von Bauunternehmer A. konfrontiert, führte der pensionierte Chef 675 des AWN gegenüber der PUK aus, er könne nichts dazu sagen, er wisse nichts dazu.<sup>913</sup> Auf die Frage, ob er denke, dass Submissionsabsprachen durch Bekanntgabe der Kostenvoranschläge an die Bauunternehmungen begünstigt würden, führte der pensionierte Chef des AWN aus, die Gefahr sei vorhanden. Es komme aber auf den Detaillierungsgrad an, ob man eine Zahl habe oder sogar Unterpositionen. Je mehr man habe, umso denkbarer sei, dass etwas verwendet werde.<sup>914</sup> Er glaube nicht, dass das AWN die Kostenvoranschläge den Bauunternehmungen jemals bekanntgegeben habe. Es habe ein Treffen pro Jahr mit dem Geschäftsführer des Baumeisterverbands gegeben. Das sei ein informelles Treffen gewesen, an welchem die Gesamtbausumme bekanntgegeben worden sei. Man habe aufgezeigt, mit welchem Umsatz gerechnet werden könne, getrennt nach Schutzbauten und Erschliessung. Es sei aber nicht angegeben worden, in welcher Region welche Arbeiten anfielen. Auf die Frage, wann diese Treffen stattgefunden hätten, antwortete der pensionierte Chef des AWN, er wisse es nicht mehr genau. Er wisse auch nicht, ob dies schon vor seiner Zeit der Fall gewesen sei. Jedenfalls seien diese Treffen sehr informell gewesen, *«ohne genaue Angabe von Daten, sondern mit Blick auf die Tätigkeit des Verbands, in Erfahrung zu bringen, was das Auftragsvolumen in etwa war»*.<sup>915</sup> Im Rahmen

---

<sup>911</sup> Protokoll Befragung AU Bauunternehmer A. vom 17.06.2019, Zeilen 107 ff., act. 12.1.2.11

<sup>912</sup> Protokoll Befragung Bauunternehmer A. vom 19.08.2020, Frage 39, act. 28.1.11.3

<sup>913</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef AWN vom 25.09.2020, Frage 22, act. 28.1.19.3

<sup>914</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef AWN vom 25.09.2020, Frage 18, act. 28.1.19.3

<sup>915</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef AWN vom 25.09.2020, Fragen 19 f., act. 28.1.19.3

des rechtlichen Gehörs präzisierter Bauunternehmer A. zur von ihm geschilderten Praxis, dass es sich dabei um eine Praxis aus den – Irrtum vorbehalten – 1980er Jahren bis Anfang der 1990er Jahre gehandelt habe. Dies sei noch vor der Zeit des pensionierten Chefs des AWN, auch vor der Zeit seines Vorgängers, gewesen. Der pensionierte Chef des AWN habe dazu nichts sagen können, weil er davon nichts gewusst habe.<sup>916</sup>

676 Schliesslich befragte die PUK den Chef des HBA, von 1992 bis 2002 Projektleiter im Beitragswesen und Wettbewerb im HBA tätig und seit 2002 Kantonsbaumeister, zur Praxis des HBA bezüglich Bekanntgabe der Kostenvoranschläge an die Bauunternehmungen. Der Chef des HBA führte aus, seines Wissens seien die Kostenvoranschläge nicht bekanntgegeben worden. Früher habe man aber die Budgetzahlen des Kantons dem GBV unterbreitet. Heute würden diese Zahlen nicht mehr von der Dienststelle übermittelt, soviel er wisse übermittle aber die Finanzverwaltung die Zahlen auch heute noch jeweils im Dezember. Den GBV interessierten die Verpflichtungskredite, welche im Budget und im Finanzplan aufgeführt seien. Es gehe also um diese öffentlich zugänglichen Zahlen und nicht um detailliertere Zahlen.<sup>917</sup> Weiter gab der Chef des HBA auf die Frage, ob regelmässige Austausche zwischen dem HBA und dem GBV stattfänden, zu Protokoll, er sei nach seiner Wahl als Kantonsbaumeister regelmässig zu den Regionalversammlungen und an die jährliche GV eingeladen worden. Dort sei jeweils erwartet worden, dass er von Projekten berichte, d.h. von Projekten, die bekannt gewesen seien, an welchen man gearbeitet habe. Einmal im Jahr für rund eine Stunde sei der Geschäftsführer des GBV bei ihm im Büro vorbeigekommen zu einer Sitzung, an welcher man die Positionen des offiziellen Budgets des Kantons besprochen habe. Das sei der Austausch zwischen dem HBA und dem GBV gewesen. Und weiter: *«Seit dieser Geschichte, wo auch der GBV involviert war, habe ich alles abgebrochen, d.h. finden diese Sitzungen mit Herrn [REDACTED] nicht mehr statt und ich lasse mich auch nicht mehr an diesen Versammlungen blicken».*<sup>918</sup>

677 Der GBV führte in seiner Stellungnahme vom 16. April 2021 aus, er analysiere jedes Jahr aus der veröffentlichten Budgetbotschaft der Regierung an den Grossen Rat das Investitionsbudget der öffentlichen Hand und erstelle daraus für seine Mitglieder eine Zusammenstellung, welche er zusätzlich inhaltlich kommentiere. Weitere Zahlen in diesem Zusammenhang würden vom GBV nicht veröffentlicht. Insbesondere habe er keine Kenntnis von Zusammenstellungen mit Preisvergleichen des AWN.<sup>919</sup>

---

<sup>916</sup> Stellungnahme Bauunternehmer A. vom 23.04.2021, S. 8, act. 33.2.45.2.

<sup>917</sup> Protokoll Befragung Chef HBA vom 11.09.2020, Fragen 25 f., act. 28.1.18.3

<sup>918</sup> Protokoll Befragung Chef HBA vom 11.09.2020, Frage 34, act. 28.1.18.3

<sup>919</sup> Stellungnahme GBV vom 16.04.2021, act. 33.2.37.1

Es steht die Aussage von Bauunternehmer A. im Raum, wonach das AWN vor der Jahrtausendwende jeweils die jährlichen Preisvergleiche dem GBV mitteilte. Gemäss Aussagen des pensionierten Chefs des AWN fand später während seiner Amtszeit dagegen jährlich ein Treffen mit dem Geschäftsführer des Baumeisterverbands statt, anlässlich welchem jeweils lediglich die Gesamtbausummen, getrennt nach Schutzbauten und Erschliessung, bekanntgegeben wurden

678

Welche Informationen vom HBA zum GBV flossen, ist aufgrund der Aussagen des Chefs des HBA nicht ganz klar. Der Chef des HBA sprach lediglich von der Bekanntgabe der Budgetzahlen, also der Verpflichtungskredite, welche im Budget und im Finanzplan aufgeführt sind. Er führte aus, es gehe um diese öffentlich zugänglichen Zahlen. Auch er sei jeweils an die «Regionalversammlungen/Delegierungsversammlungen» eingeladen worden und es sei erwartet worden, dass er von den Projekten berichte, an welchen man gearbeitet habe. Eine Information bezüglich der im Folgejahr geplanten Projekte erwähnte der Chef des HBA nicht, und auch an der jährlichen Sitzung mit dem Geschäftsführer des GBV wurden nach Aussage des Chefs des HBA lediglich die Positionen des offiziellen Budgets des Kantons besprochen.

679

Die PUK kommt zum Schluss, dass aufgrund der Aussagen der Befragten und mangels anderweitiger Anhaltspunkte nicht belegt ist, dass von Seiten des AWN und des HBA in ähnlichem Ausmass wie von Seiten des TBA Informationen an die Bauunternehmen oder an andere Dritte flossen. Es kann somit nicht als erstellt gelten, dass auch das AWN und das HBA durch ihre Praxis einen Beitrag zu den erfolgten Bauabsprachen leisteten.

680

## 7. Würdigung

Insgesamt ist festzuhalten, dass Mitglieder des Grossen Rates und von Gemeindeexekutiven sowie Bauunternehmer und Medienschaffende seitens des TBA anlässlich von Regional- und Herbstversammlungen jeweils relativ detailliert über die im nächsten Jahr geplanten Projekte informiert wurden. Diese Informationen gingen wohl – zumindest seit Einführung des New Public Management – über die im allgemein zugänglichen Budget enthaltenen Informationen hinaus. Sie ergingen zudem zu einem Zeitpunkt, in welchem das Budget vom Grossen Rat noch nicht beschlossen war. Die PUK kommt zum Schluss, dass diese aktive Information durch das TBA an Regional- und Herbstversammlungen es den Bauunternehmern ermöglichte, ihre Absprachen bzw. die Verteilung der anstehenden Projekte bereits zu einem frühen Zeitpunkt vorzubereiten. Das gleiche gilt für die an Grossrätinnen und Grossräte herausgegebenen, über das Kantonsbudget hinausgehenden Informationen, zumal es sich bei diesen teilweise auch um Bauunternehmer handelte.

681

Auch an Begehungen wurden die Bauunternehmer wohl mit Informationen bedient, welche über das betreffende Projekt hinausgingen und bei den Absprachen möglicherweise von Nutzen waren. Hinzu kommen die Belagsunternehmen, welche offenbar jeweils im Februar, noch vor den Ausschreibungen, von Vertretern des Kantons im Detail über das Budget informiert wurden, was ihnen ebenfalls bei den Preisabsprachen von Nutzen gewesen sein dürfte. Bis zu welchem Zeitpunkt die Sitzungen mit dem VBU stattgefunden haben, ist allerdings nicht restlos geklärt. Gemäss Aussage des ehemaligen Leiters des Strassenbaulabors des TBA wurden diese mit der Abschaffung der Stelle des Oberbauleiters nicht mehr weitergeführt. Dass Bauunternehmer in ähnlichem Ausmass auch durch Mitarbeitende des HBA oder AWN im Voraus über anstehende Bauprojekte informiert wurden, kann aus Sicht der PUK nicht als erstellt gelten.

682 Was weiter das von A.Q. eingereichte Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» betrifft, ist aufgrund der Untersuchungen der PUK nicht ausreichend belegt, dass Mitarbeitende des TBA dieses herausgegeben haben. Angesichts der darin enthaltenen Informationen, welche von ihrem Gehalt her mit den an den Versammlungen preisgegebenen Informationen vergleichbar sind, relativiert sich die Bedeutung dieses Dokuments aber ohnehin beträchtlich.

683 Ferner geht die PUK davon aus, dass auch die paket- bzw. tranchenweisen Ausschreibungen der Aufträge die Absprachen unter den Bauunternehmern begünstigten. Die PUK ist sich aber bewusst, dass die paketweise Ausschreibung aufgrund der Saisonalität der Bautätigkeit in einem Bergkanton wie Graubünden bis zu einem gewissen Grad verständlich war und auch weiterhin ist. Dennoch begrüsst die PUK die im Antwortschreiben von Regierungsrat Mario Cavigelli vom 6. Juni 2018 ans Sekretariat der WEKO gemachte Zusage, dieser Problematik künftig – soweit möglich – Rechnung zu tragen.

684 Festhalten lässt sich schliesslich, dass aus Sicht der PUK nicht erstellt ist, dass die aufgezeigten, punktuellen «Hilfeleistungen» von Behörden bzw. Verwaltungsangestellten wesentlich und willentlich zur Unterstützung oder Förderung der Absprachen durch die Bauunternehmer erfolgten. Die sinngemässen Aussagen von verschiedenen Befragten, wonach man angesichts der durch die WEKO-Verfahren erlangten Erkenntnisse nicht mehr im gleichen Ausmass informieren würde, erscheinen der PUK glaubwürdig.

## F. Feststellungen zur Frage des Preises

### I. Im Raum stehende Vorwürfe

Im Rahmen der Befragung vom 9. Oktober 2018 behauptete A.Q., es sei aufgrund der Absprachen mit der Zeit zum Teil vorgekommen, dass man die Arbeiten um bis zu 100% höher offeriert habe. Es gebe Listen, welche aufzeigen würden, wer wieviel an den Aufträgen verdient habe. Seinen Schätzungen zufolge hätten die Baumeister allein die öffentliche Hand jährlich um rund CHF 20 Mio. betrogen. A.Q. gab «Nachkalkulationen» der L.Q. SA<sup>920</sup> zu den Akten, welche sich auf zwei eigene Aufträge beziehen und nachweisen sollten, dass der Rechnungsbetrag 55.39% bzw. 37.11% über den Selbstkosten gelegen habe. Bei diesen Aufträgen seien die Preise abgesprochen worden und er habe damit viel Gewinn gemacht.<sup>921</sup> An der Befragung vor der PUK vom 6. November 2020 ergänzte A.Q., die Preise, z.B. für einen Kubikmeter Kies, hätten immer etwa gleich hoch sein müssen, damit es nicht aufgefallen sei. Man habe also versucht, die Preise gleich zu halten, dies sei aber nicht immer möglich gewesen. Gespielt habe man vor allem mit den Positionen Baustelleneinrichtung und Subunternehmer. Seitens des TBA seien die Preise nie hinterfragt worden. Auf die Frage, wie es sein könne, dass niemand die hohen Preise bemerkt habe, wenn diese z.B. 100% höher gewesen seien, führte A.Q. aus, die Preise seien sukzessive erhöht worden. Auch sei nicht überprüft worden, wie das Preisniveau in den anderen Regionen gewesen sei, weil man wohl nicht ausreichend Zeit dafür gehabt habe und nicht daran interessiert war, etwas zu unternehmen oder zu ändern. Es habe auch Arbeiten gegeben, bei welchen die Preise mangels Referenzwerten unklar gewesen seien. Zudem hätten die Ingenieure in einem Interessenkonflikt gestanden; diese würden keine Kostenvoranschläge «gegen die Bauunternehmer» machen. Es sei vermutlich kein Preismonitoring für den Kanton gemacht worden. Schliesslich sei das Unterengadin als teuerste Region im Kanton bzw. in der Schweiz bekannt gewesen. Niemand habe gefragt, weshalb es im Unterengadin teurer sei als anderswo. Gewinn gemacht habe man mit der Bauplatzinstallation, zusätzlich habe man häufig noch drei, vier entscheidende Positionen erhöht.<sup>922</sup>

<sup>920</sup> Nachkalkulation [redacted] act. 14.1.2.3.2; Nachkalkulation [redacted] act. 14.1.2.3.1

<sup>921</sup> Protokoll Sitzung PUK vom 09.10.2018, S. 2 f., act. 9.1.10.2

<sup>922</sup> Protokoll Befragung A.Q. vom 06.11.2020, S. 3 ff., act. 14.1.1.93.2

## II. Beurteilung der WEKO

686 Die WEKO ging in der Verfügung «Engadin I», in welcher sie vier verschiedene Arten von Abreden im Unterengadin<sup>923</sup> feststellte, wie erwähnt davon aus, dass die Tätigkeit der betroffenen Unternehmen während des Untersuchungszeitraums einen Marktanteil von etwa 85% ausgemacht und das von den Abreden betroffene Beschaffungsvolumen bei deutlich über CHF 100 Millionen gelegen habe. Weiter führte die WEKO im Presserohstoff zum WEKO-Entscheid «Engadin I» zum Schadenspotenzial von Wettbewerbsabreden Folgendes aus: *«Submissionsabreden sind in der Regel mit Folgen wie höheren Preisen, Strukturhaltung sowie geringeren Effizienz- und Innovationsanreizen verbunden. Die OECD geht von 10–20% höheren Preisen infolge von Submissionsabreden aus. Die WEKO stellte in ihrer Untersuchung betreffend Strassenbeläge Tessin fest, dass die Offertpreise für Strassenbelagsarbeiten nach der Kartellzeit durchschnittlich rund 30% tiefer lagen als während dem Kartell. Gemäss jüngeren empirischen Studien liegen die Preise infolge von Mengen- und Preisabreden sowie von Submissionsabreden durchschnittlich rund 25–45% höher als in Situationen ohne Abreden. Submissionsabreden sind folglich klar schädlich für die Volkswirtschaft. Sie führen zu überhöhten Ausgaben der öffentlichen Hand, was sich direkt oder indirekt auf die Steuerlast der Bevölkerung und der Wirtschaft auswirkt. Angesichts der Wichtigkeit der jährlichen Beschaffungen durch die öffentliche Hand wird das Schädigungspotenzial von Submissionsabsprachen bedeutend.»* Ob diese Erfahrungswerte zu möglichen Preiseffekten von Submissionsabreden auch für die Abreden im Unterengadin als Anhaltspunkt dienen können, untersuchte die WEKO nicht. Sie stellte fest, sie habe den allfälligen Schaden für die Bauherinnen vorliegend nicht berechnen müssen und können.<sup>924</sup>

## III. Erkenntnisse aus Befragungen

687 Der Chef des TBA Graubünden führte an der Befragung durch die PUK auf entsprechende Frage aus, es habe vermutlich eine Zeit gegeben, in welcher die Preise aufgrund der Submissionsabsprachen erhöht gewesen seien. Aus dem Preismonitoring für die

---

<sup>923</sup> Vorversammlungen (1997–2008), Zusammenarbeit Firma E, Firma A und Firma C (2008–2012), Abreden von elf einzelnen Beschaffungen (zwischen 2009–2012), Kooperationsverträge zwischen der Firma A, der Firma C, der Firma E und der Firma I (1999–2008)

<sup>924</sup> Presserohstoff: WEKO-Entscheide «Engadin I» vom 26.04.2018, act. 11.2.19; vgl. auch B.

Hauptpositionen, welches sie gemacht hätten, sei ein Preiszerfall ersichtlich. Daraus schliesse er, dass es früher eine Zeit lang zu hohe Preise gegeben habe.<sup>925</sup>

Der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol führte aus, die Preise seien «bei ihnen» höher gewesen, das hätten auch andere gewusst. Dies sei auch auf die höheren Materialkosten, die Abgelegeneheit des Unterengadins zurückzuführen. Dass die Preisdifferenz so hoch gewesen sei, wie zum Teil behauptet worden sei, glaube er nicht. Er habe deshalb auch keine Bedenken gehabt. Sie hätten den Preisvergleich in der Region gehabt, ein Vergleich mit anderen Preisen im Kanton habe aber damals gefehlt.<sup>926</sup> 688

Der pensionierte Chef des TBA Bezirk 1 Chur führte bei der Befragung durch die PUK aus, als im Jahr 2004 die neue Submissionsgesetzgebung gekommen sei, sei der Preiskampf derart hart geworden, dass er meine, dass im Raum Chur die Preise nicht mehr abgesprochen worden seien. Auch die Eingaben der Belagsfirmen hätten keine Rückschlüsse zugelassen oder Hinweise auf Preisabsprachen gegeben. Ihm sei jedenfalls in dieser Zeit nichts aufgefallen. Als sie die Offerten bearbeitet hätten, hätten sie immer mit den Preisen vom letzten Jahr gerechnet. Wenn sie z.B. ein Budget von einer Million gehabt und mit den letztjährigen Preisen gerechnet hätten, so hätten sie in den Offerten immer tiefere Preise gehabt. Die Preise seien also nicht gestiegen, sondern gesunken. Dies habe ihnen gezeigt, dass im Markt ein Kampf herrsche und sich die Firmen nicht abgesprochen hätten.<sup>927</sup> 689

Der pensionierte Chef des TBA Graubünden führte bei der Befragung im Rahmen der AU aus, er gehe nach wie vor davon aus, dass sie im Engadin nicht überbezahlt hätten. Es sei bei den Absprachen wohl mehr um einen Abgleich der Auslastung gegangen. Auf die Frage, ob man bei einem Erfahrungswert von 100 und einem Angebot von 105 im Folgejahr anschliessend von einem Erfahrungswert von 105 ausgehe, antwortete der pensionierte Chef des TBA Graubünden, man habe nicht nur im Engadin geschaut, sondern die Preise über den ganzen Kanton verglichen. Auf die Frage, ob Offertvergleiche und 690

---

<sup>925</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 12.11.2020, Frage 77, act. 28.1.25.2. Gemäss Bauunternehmer A. sind die gesunkenen Preise für die Hauptpositionen auf andere Gründe zurückzuführen (praktisch fehlende Teuerung, tiefere Transportkosten für Kies und Beton infolge erhöhter Tonnage, Verbesserung der Mechanisierung, Möglichkeit des Exports bzw. Imports von Kies und Beton nach bzw. von Livigno und dadurch erhöhter Preisdruck), vgl. Stellungnahme Bauunternehmer A. vom 23.04.2021, S. 10, act. 33.2.45.2

<sup>926</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 49, act. 28.1.7.1

<sup>927</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 34, act. 28.1.12.1

Abgleiche der Offerten mit dem Kostenvoranschlag geeignete Instrumente zum Nachweis von Absprachen darstellten, antwortete der pensionierte Chef des TBA Graubünden, etwas Anderes habe es nicht gegeben. Man konnte nur die einzelnen Offerten prüfen und sie miteinander vergleichen.<sup>928</sup>

691 Hinweisgeber A. wurde durch die PUK mit der Behauptung von A.Q. konfrontiert, wonach im TBA niemand hinterfragt habe, weshalb der Preis im Unterengadin z.B. für Betonkies rund drei Mal höher gewesen sei als im 20 km entfernten Österreich. Hinweisgeber A führte dazu aus, er sei davon ausgegangen, dass der freie Markt gespielt habe und keine Absprachen stattgefunden hätten. Eine Preisanalyse hätte vermutlich erklären können, weshalb die Preise so unterschiedlich gewesen seien. Grundsätzlich habe man die Preise nicht hinterfragt, da man nicht gewusst habe, dass Absprachen dahinterstanden. Preisanalysen zu gewissen Positionen seien vor allem bei Grossprojekten zum Teil gemacht worden, ansonsten im Nachgang bei Nachtragsofferten oder Projektänderungen.<sup>929</sup>

692 Der ehemalige Leiter des Strassenbaulabors des TBA wies in seinem Schreiben an die PUK vom 8. Juni 2020 darauf hin, dass man aus der Presse zwar vernehme, dass die öffentliche Hand infolge von Preisabsprachen zu hohe Baukosten bezahlt habe. Auf den ersten Blick leuchte dies jedermann ein. Er frage sich aber, ob man denn wisse, wieviel die einzelnen Bauwerke unter Einhaltung aller Rahmenbedingungen gekostet hätten. Weiter verwies der ehemalige Leiter des Strassenbaulabors des TBA darauf, dass sich im Bauwesen gegenüber früher Vieles wesentlich verbessert habe. Es werde heute bedeutend nachhaltiger gebaut. Nachhaltigkeit werde mit Qualität erreicht. Sie bewirke Langlebigkeit bei geringem Unterhalt. Ressourcen würden geschont, weniger Energie werde verbraucht. Damit sei umweltfreundliches Handeln gewährleistet. Unter einem gewissen Preisniveau könne Qualität nicht erbracht werden.<sup>930</sup> In seiner Stellungnahme vom 6. April 2021 ergänzte der ehemalige Leiter des Strassenbaulabors des TBA, bei Tiefstpreisvergaben in der Planung und in der Ausführung könne die geforderte Qualität nicht mehr gewährleistet werden.<sup>931</sup>

693 Bauunternehmer A. führte zu den Aussagen von A.Q. anlässlich der Befragung durch die PUK aus, es treffe nicht zu, dass man im Rahmen des Kartells die Preise um 20% bis 50%

---

<sup>928</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Chef TBA Graubünden vom 11.12.2018, Zeilen 450 ff. und 459 ff., act. 12.1.2.6

<sup>929</sup> Protokoll Befragung Hinweisgeber A. vom 20.02.2020, Frage 59 - 61, act. 28.1.5.6

<sup>930</sup> Schreiben von ehemaliger Leiter Strassenbaulabor TBA vom 08.06.2020, act. 28.1.13.2.2

<sup>931</sup> Stellungnahme ehemaliger Leiter Strassenbaulabor TBA vom 06.04.2021, act. 33.2.9

erhöht habe. Das sei absurd und nicht wahr. Sie, die Mitglieder des Baumeisterverbands, hätten mit A.Q. immer grosse Probleme gehabt, denn dieser habe, wenn er die Aufträge bekommen sollte, immer zu hoch kalkuliert. Man habe sich dann immer gestritten bezüglich des jeweiligen Marktpreises. Aus diesem Grund sei A.Q. nicht mehr an die Vorversammlungen gekommen.<sup>932</sup> In seiner Stellungnahme vom 23. April 2021 Bauunternehmer A., die Aufträge seien hauptsächlich im offenen Verfahren ausgeschrieben worden. Der Wettbewerb sei also offen gewesen. Schon deshalb sei der Preis nicht einfach erhöht worden, sondern man habe stets darauf geachtet, dass das erstrangierte Angebot auch sehr konkurrenzfähig gewesen sei. Es sei damals, wie heutzutage auch, immer wieder vorgekommen, dass «auswärtige» Angebote aus dem Prättigau, Nordbünden oder sogar aus Österreich eingereicht worden seien. In der Regel seien diese aber durchwegs höher gewesen, was beweise, dass die Preise im Unterengadin nicht überhöht, sondern stets marktgerecht und konkurrenzfähig gewesen seien. Unbegründete Preiserhöhungen wären zudem in einer begrenzten, kleinen Region wie dem Unterengadin leicht erkannt und umgehend reklamiert worden.<sup>933</sup>

Bauunternehmer B. führte aus, dass wenn die Offerten massiv höher gewesen wären als der Kostenvoranschlag, man ganz sicher interveniert hätte. Er nehme aber an, dass man in der Regel unter dem Kostenvoranschlag gewesen sei. Ein Ingenieur aus Sent habe ihm einmal gesagt, «dass wir [gemeint Baumeister] immer tiefer und tiefer reingehen, als sie den Kostenvoranschlag rechnen».<sup>934</sup> 694

Hinweisgeber B., welcher über einen langen Zeitraum Geschäftsführer einer Belagsfirma in Graubünden und während rund 20 Jahren selber an Submissionsabsprachen beteiligt war, führte in der schriftlichen Befragung vom 9. November 2020 zur Höhe der Preise aus, dass auch die Unternehmer untereinander sich nicht alles gegönnt hätten, und so seien überhöhte Preise nicht gebilligt worden. Wenn nur wenige Unternehmer an einer Arbeit interessiert gewesen seien, sei es aber sicher vorgekommen, dass es zu überhöhten Preisen gekommen sei. In den meisten Fällen seien die Preise aber marktkonform gewesen. Zur Preisfestsetzung habe man jeweils die Offerten mit der höchsten und mit der tiefsten Eingabesumme gestrichen und anhand der übrigen Eingabesummen den Mittelwert berechnet. Diese Summe habe die Grundlage für die billigste Offerte gebildet. Die übrigen Firmen seien mit ihren Offerten dahinter aufgereiht worden. Hätten Unternehmen, welche nicht gerade am Zug gewesen seien, grosses Interesse gehabt, hätten sie die Positionen 2 und 3 erhalten. Um zu bestimmen, wer bei einer Arbeit vorne sein dürfe, habe man eine 695

---

<sup>932</sup> Protokoll Befragung Bauunternehmer A. vom 19. August 2020, Frage 17, act. 28.1.11.3

<sup>933</sup> Stellungnahme Bauunternehmer A. vom 23.04.2021, S. 9 f., act. 33.2.45.2

<sup>934</sup> Protokoll Befragung Bauunternehmer B. vom 19.08.2020, Frage 46, act. 28.1.15.2

Prozentliste mit den Anteilen jeder Firma gehabt, welche immer wieder leicht angepasst worden sei. In Fällen, in denen auch Dritte Offerten eingereicht hätten, sei man gleich vorgegangen, habe aber den Preis ca. 5 bis 15% tiefer angesetzt und der Erstrangierte habe nach eigenem Gutdünken seine Eingabesumme noch tiefer ansetzen dürfen. In den meisten Fällen seien die Zweit- und Drittplatzierten informiert worden, sodass diese die Möglichkeit gehabt hätten, auch ihr Angebot nach unten anzupassen. Aufgrund der Begehungen vor Ort sei meistens klar gewesen, wer mitofferiere. Zudem habe man später über Lieferanten die definitive Teilnehmerliste erhalten. Die Lieferanten hätten diese Liste vom TBA erhalten, damit sie ihr Angebot (Subunternehmern-Lieferantenofferten) den Unternehmungen hätten zustellen können.<sup>935</sup>

696 Der ehemalige Geschäftsführer einer Baufirma im Unterengadin war in den Jahren 1976 bis 1999 in verschiedenen Position – seit 1990 als Geschäftsleiter und seit 1995 zusätzlich als Mitglied des Verwaltungsrats – für die Firma J tätig. Seit 2011 arbeitete er als selbständiger Bauherrenberater in Scuol (u.a. Begleitung des An- bzw. Neubau des Operationstrakts des Ospidal Engiadina Bassa) und beurteilte in dieser Funktion nach eigenen Angaben auch Baumeisterofferten und nahm Vergaben vor. In seiner schriftlichen Auskunft an die PUK erklärte der ehemalige Geschäftsführer einer Baufirma im Unterengadin, es habe zu seiner Zeit Absprachen gegeben, aber nicht systematisch. Zudem habe praktisch keine Preisverbesserung erzielt werden können, da schon damals immer wieder Firmen aus dem übrigen Kantonsgebiet respektive dem Ausland mitofferiert hätten. Oft seien auch nicht alle Firmen für eine Absprache bereit gewesen und somit habe sich auch für die anderen eine Absprache erübrigt. In seinem Bereich – nicht im Belagswesen – hätten keine systematischen Absprachen stattgefunden. Da bei sehr vielen Ausschreibungen auch sogenannte Preisanalysen der Hauptpositionen hätten abgegeben werden müssen, wären manipulierte, überhöhte Preise aufgefallen. Er glaube nicht, dass die Angebote 40% und mehr über den üblichen Preisen gelegen hätten. Dies wäre den prüfenden Stellen anhand der Preisanalysen aufgefallen. Zudem hätte A.Q. von 2000 bis 2006 riesige Gewinne erzielen müssen. Nachdem A.Q. seit 2006 nicht mehr mitgemacht haben soll, hätte es genügt, 10% günstiger zu sein, und er hätte somit auch in dieser Zeit nochmals hohe Gewinne erzielen können.<sup>936</sup>

---

<sup>935</sup> Schriftliche Befragung von Hinweisgeber B. vom 09.11.2020, Frage 6, act. 9.2.29.3

<sup>936</sup> Schriftliche Befragung von ehemaligen Geschäftsführer einer Baufirma im Unterengadin vom 28.04.2020, Fragen 2, 8 f., 13 und 16, act. 9.2.15.5.2; vgl. auch E-Mail des ehemaligen Geschäftsführers einer Baufirma im Unterengadin an PUK vom 20.01.2020, act. 9.2.15.2

#### IV. Würdigung

Die PUK stellt fest, dass das von Abreden betroffene, äusserst hohe Beschaffungsvolumen des Kantons ein erhebliches Schädigungspotenzial durch überhöhte Preise infolge von Submissionsabsprachen mit sich bringt. Wie bereits festgestellt, untersteht jedes staatliche Handeln dem Gebot des wirtschaftlichen und wirksamen Einsatzes öffentlicher Mittel. Werden Aufträge infolge von Submissionsabsprachen zu überhöhten Preisen vergeben, wird der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit öffentlicher Ausgaben nicht eingehalten.<sup>937</sup> Eine vertiefte Prüfung, ob dies im Fall der Kartelle im Unterengadin der Fall war, ist nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung. Dennoch ist nachfolgend kurz auf das Thema einzugehen.

697

Die Aussagen der befragten Personen zur Höhe der Preise gehen auseinander. Verschiedene Personen aus der Verwaltung, so der Chef des TBA Graubünden und der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol, vermuteten, dass die Preise erhöht waren, allerdings nicht im von A.Q. behaupteten Ausmass. Andere verwiesen darauf, dass der Markt gespielt habe, weshalb sie nicht von zu hohen Preisen ausgingen, oder dass es bei den Absprachen eher um einen Abgleich der Auslastung gegangen sei. Die befragten Bauunternehmer bestritten, dass die Preise massiv über den Marktpreisen gelegen hätten. Bauunternehmer B. führte zudem aus, er nehme an, man sei in der Regel unter dem Kostenvoranschlag gewesen. Dies habe ihm auch einmal ein Ingenieur aus Sent gesagt. Dazu ist zu sagen, dass nach Ansicht der PUK das Nichtüberschreiten des Kostenvoranschlags nicht zwingend bedeutet, dass die Preise auf einem freien Markt, also ohne Submissionsabsprachen, nicht tiefer gelegen wären. Die Kostenvoranschläge richten sich regelmässig (auch) nach den früher eingegangenen Offerten und bei einem über Jahre bestehenden Kartell ist es möglich, dass sich die Kostenvoranschläge – möglicherweise ohne dass dies wahrgenommen wird – an einem stetig höheren Preisniveau orientieren. Hinzu kommt, dass es früher üblich war, Reserven in die Kostenvoranschläge einzubauen; dies ermöglichte vermutlich einen stetigen Preisanstieg, ohne dass es zu einer Überschreitung der Kostenvoranschläge kam.<sup>938</sup> Dass es bei den Absprachen nicht in erster Linie um die Preise, sondern um den Abgleich der Auslastung ging, wie dies einer der Befragten erwähnte, bedeutet nicht, dass nicht auch das Preisniveau gestiegen ist. Ziel der Abreden war, dass ein bestimmter Unternehmer den Zuschlag erhielt. Dieses Ziel wurde in erster Linie über den durch die beteiligten Unternehmer festgesetzten – und nicht auf dem freien Markt gebildeten – Preis verfolgt. Aufgrund der von der WEKO dargelegten Erfahrungswerte erachtet es die PUK

698

---

<sup>937</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter C.I.1.

<sup>938</sup> Diese Praxis wurde nach Eröffnung der WEKO-Verfahren Ende 2012 aufgegeben, vgl. dazu die Ausführungen unter I.II.1.

als wahrscheinlich, dass die Preisabsprachen zu höheren Preisen geführt haben und dem Kanton durch die Abreden ein finanzieller Schaden in unbekannter Höhe entstanden ist. Darauf deutet auch der des Chefs des TBA Graubünden erwähnte Umstand hin, wonach die Preise für die Hauptpositionen gemäss dem Preismonitoring inzwischen gesunken sind, und die Aussage von Hinweisgeber B., welcher bezüglich des Belagswesens ausführte, dass die Preise in bestimmten Konstellationen um rund 10-15% erhöht gewesen seien.

699 Dass – wie von A.Q. behauptet – um bis zu 100% höher offeriert worden sei, ist aus Sicht der PUK unwahrscheinlich. Diese Behauptung von A.Q. blieb unbelegt. Die von ihm erwähnten Listen, welche aufzeigen würden, wer wieviel an den Aufträgen verdient habe, wurde der PUK nie vorgelegt. Die beiden von ihm eingereichten Nachkalkulationen betreffen lediglich zwei Fälle aus dem Jahr 1996, wobei die Bauherren zudem nicht der Kanton waren, sondern die Gemeinde Ramosch bzw. eine Privatperson. Die Nachkalkulationen sind somit für den dem Kanton im Untersuchungszeitraum mutmasslich entstandenen Schaden nicht massgebend und wurden im Übrigen von A.Q. selbst erstellt, weshalb deren Aussagekraft fraglich ist.

## **G. Unregelmässigkeiten bei der Ausführung von Bauprojekten**

### **I. Im Raum stehende Vorwürfe**

Im Verlauf der Untersuchung zu den Polizeieinsätzen gegen A.Q. wurde medial verbreitet, dass der Kanton über überhöhte Rechnungen hinweggesehen hätte, dass z.B. im Jahr 2004 bei Bau der Zufahrtsstrasse zur Burg Tschanüff bei Ramosch mitten in der Bauzeit der Umrechnungsfaktor für den Kies abgeändert worden sei, was den Preis für denselben Kies um bis zu 30 Prozent verteuert habe. Dies sei im Januar 2005 verschiedenen Stellen gemeldet worden, so auch dem ehemaligen Gemeindepräsidenten von Scuol und heutigen Regierungsrat Jon Domenic Parolini. Eine Antwort habe es nicht gegeben.<sup>939</sup> 700

Zuvor hatte A.Q. am 9. Oktober 2018 gegenüber der PUK ausgesagt, es habe regelmässig grössere Abendessen zu den Bauabnahmen gegeben. Dort seien Leute von den involvierten Baufirmen sowie vom TBA des Bezirks und von Chur dabei gewesen. Derartige Essen seien jeweils in der Schlussabrechnung so eingebaut worden, dass z.B. ein Weg plötzlich etwas länger angegeben worden sei, als er tatsächlich gewesen sei. Die Leute vom Kanton hätten dies gewusst und mitgemacht.<sup>940</sup> 701

Am 8. Mai 2020 ergänzte A.Q. als weitere Beispiele, dass schlechte Qualität des Betons oder des Kieses verkauft worden sei, man aber besseres Material verrechnet habe. In einem Fall in der Gemeinde Ramosch habe man zudem eine Lieferung zwei Mal bezahlt, da doppelt ausgemessen worden sei. Dies sei im Rahmen einer ARGE gemacht worden; der Bauleiter habe mitgespielt und die Unterlagen unterzeichnet. In einem anderen Fall seien zwei Lastwagenladungen mit Belag verrechnet worden, effektiv sei aber nur eine Lastwagenladung verbaut worden. Dies sei gängige Praxis gewesen und mit viel System gemacht worden. Der Kanton und die Gemeinden hätten weggeschaut.<sup>941</sup> 702

### **II. Erkenntnisse aus Befragungen**

#### **1. Geschilderte Vorfälle eines selbständigen Architekten im Unterengadin**

Architekt 1 ist seit 2004 als selbständiger Architekt im Unterengadin tätig und begleitete verschiedene Projekte im Auftrag des Kantons. 703

---

<sup>939</sup> Haefely, Kartell, Die geheimen Listen, Beobachter vom 12.04.2019, S. 12 ff.

<sup>940</sup> Protokoll Sitzung PUK vom 09.10.2018, S. 3, act. 10.2

<sup>941</sup> Protokoll Sitzung PUK vom 08.05.2020, S. 4, act. 9.1.63.2

- 704 Anlässlich seiner Befragung vor der PUK führte er aus, dass er als Architekt jeweils für die Ausschreibung und die Vorbereitung der Unterlagen für die Submission zuständig sei; auch seien die Architekten und Ingenieure bei grösseren Objekten für die Kontrolle auf der Baustelle zuständig. Die Projektleiter des TBA seien nur ab und zu auf der Baustelle gewesen.<sup>942</sup> Architekt 1 berichtete, dass es – gerade im Tiefbau – schwierig gewesen sei, die von den Unternehmern verrechneten Mengen zu überprüfen. *«Ich hatte einen Fall, wo ein Unternehmer versucht hat, mehr Kies zu verbauen. Ich hatte dann anhand von Fotografien die Möglichkeit nachzuweisen, dass das nicht möglich sei.»*<sup>943</sup> Teilweise hätten die Architekten Provisionen erhalten: *«[...] man packt 120% rein, schliesst das Projekt mit 110% ab, ist unter KV und alle sind zufrieden und man hat immer noch 10% zu viel bezahlt.»*<sup>944</sup> Er selber habe in seiner Funktion als vom Kanton mit der Durchführung eines Bauprojekts beauftragter Architekt von Bauunternehmer F. von der Firma F das Angebot erhalten, ein unzutreffend verrechnetes Ausmass zu akzeptieren. Im Gegenzug werde er für ihn privat eine Gratisarbeit ausführen. Architekt 1 habe dieses Angebot abgelehnt und diesen Vorgang in der Folge bei seiner Ansprechperson beim Hochbauamt Graubünden, dem pensionierten Mitarbeiter des Hochbauamts, gemeldet.<sup>945</sup>
- 705 Weiter berichtete Architekt 1 von einem jüngst vorgefallenen Sachverhalt, allerdings im Kontext eines Auftrags für einen privaten Bauherrn, bei welchem die Firma C involviert gewesen sei. Diese Firma habe bei der Abrechnung ihrer Aufwendungen versucht, mehr zu verrechnen, als effektiv an Arbeit geleistet worden sei. Die von ihm als verantwortlicher Architekt vorgenommene Kürzung des Betrags von CHF 15'000 sei dann erstaunlicherweise nicht auf Widerstand gestossen. In der Baubranche komme man sehr rasch in solche Situationen.<sup>946</sup>
- 706 Eine telefonische Anfrage des Sekretariats der PUK bei dem pensionierten Mitarbeiter des Hochbauamts ergab, dass sich dieser an den konkreten, von Architekt 1 geschilderten Vorfall nicht erinnern konnte. Der pensionierte Mitarbeiter des Hochbauamts führte zudem aus, dass der Architekt die Verbindungsperson gewesen sei und er u.a. die Aufgabe gehabt habe, das Devi zu prüfen und sicherzustellen, dass die Ausmasse stimmten. Die Kontrolle der Ausmasse sei seine Aufgabe, insbesondere aber auch jene der Verbindungsperson (d.h. des Architekten), gewesen. Es sei immer wieder mal versucht worden, *«hier*

---

<sup>942</sup> Protokoll Befragung Architekt 1 vom 03.03.2020, Fragen 15 und 18, act. 28.1.4.2

<sup>943</sup> Protokoll Befragung Architekt 1 vom 03.03.2020, Frage 17, act. 28.1.4.2;

<sup>944</sup> Protokoll Befragung Architekt 1 vom 03.03.2020, Fragen 24 und 26, act. 28.1.4.2

<sup>945</sup> Protokoll Befragung Architekt 1 vom 03.03.2020, Frage 24, act. 28.1.4.2

<sup>946</sup> Protokoll Befragung Architekt 1 vom 03.03.2020, Frage 26, act. 28.1.4.2

*Spielchen zu machen*». Es sei leider häufig vorgekommen, dass Bauunternehmer versucht hätten, *«mehr Ausmasse zu verrechnen, es auszureizen*». Man habe dies dann ausgehandelt bzw. geklärt. Auf Nachfrage erklärte der pensionierte Mitarbeiter des Hochbauamts, dass man in solchen Situationen soweit ersichtlich anschliessend keine weiteren Schritte unternommen habe.<sup>947</sup>

Der Chef des HBA, reagierte auf die Schilderung des von Architekt 1 erwähnten Vorfalls (Angebot für eine Gratisarbeit) mit Erstaunen: *«Jetzt bin ich paff. Das ist für mich absolut neu und wahnsinnig.»*<sup>948</sup> 707

Jon Domenic Parolini gab zum im Beobachter-Artikel erwähnten Vorkommnis betreffend das Bauprojekt Burg Tschanüff bei Ramosch (Abänderung des Umrechnungsfaktors während der Bauzeit) an, nicht darüber informiert worden zu sein. Er bezweifelte, ein diesbezügliches Schreiben erhalten zu haben bzw. konnte sich jedenfalls nicht daran erinnern.<sup>949</sup> 708

## **2. Abweichungen beim Ausmass**

Bezüglich der Ausmasskontrollen wurde in den Befragungen der Mitarbeitenden des TBA und HBA im Wesentlichen angeführt, dass die (Haupt-)Verantwortung für die Ausmasskontrolle beim Bauleiter liege.<sup>950</sup> Wenn ein Nachtragskredit erforderlich gewesen sei, sei eine Meldung an die zuständige Stelle – je nach Höhe des Nachtragskredits bzw. der Finanzkompetenzen – auf Bezirks- oder Kantonsebene erfolgt.<sup>951</sup> Bei Abweichungen 709

---

<sup>947</sup> Aktennotiz Telefonat mit pensionierten Mitarbeiter Hochbauamts vom 29.05.2020, act. 28.1.23.1

<sup>948</sup> Protokoll Befragung Chef HBA vom 11.09.2020, Frage 23, act. 28.1.18.3

<sup>949</sup> Protokoll Befragung Jon Domenic Parolini vom 11.09.2020, Frage 20, act. 18.1.6.1.9

<sup>950</sup> Protokoll Befragung Hinweisgeber A. vom 15.05.2020, Frage 40, act. 28.1.5.6; Protokoll Befragung Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 27, act. 28.1.7.1; Protokoll Befragung ehemaliger Stv. Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Fragen 20 und 22, act. 28.1.8.1; Protokoll Befragung ehemaliger Mitarbeiter TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 21, act. 28.1.10.1; Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 16, act. 28.1.12.1; Protokoll Befragung Chef HBA vom 11.09.2020, Frage 14, act. 28.1.18.3; Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 2 Mesocco vom 30.10.2020, Frage 17, act. 28.1.24.2; Protokoll Befragung Chef des TBA Graubünden vom 12.11.2020, Frage 16, act. 28.1.25.2

<sup>951</sup> Protokoll Befragung Hinweisgeber A. vom 15.05.2020, Frage 40, act. 28.1.5.6; Protokoll Befragung ehemaliger Stv. Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 23, act. 28.1.8.1; Protokoll Befragung

vom effektiven Ausmass seien die Ausmasse zurück zum Unternehmer zur Korrektor gegangen bzw. habe man die Zahlen mit der Bauunternehmung bereinigt.<sup>952</sup> Diese Kontrollen (Ausmasskontrollen) seien dokumentiert und auch von der Finanzkontrolle jeweils angeschaut bzw. revidiert worden.<sup>953</sup> Der Chef des HBA präziserte, dass nur die Verpflichtungskreditprojekte von der Finanzkontrolle revidiert würden; die übrigen würden im Rahmen der Dienststellenprüfung revidiert.<sup>954</sup>

- 710 Anlässlich der Befragungen bestätigten zahlreiche befragte (ehemalige) Angestellte der kantonalen Verwaltung, dass es immer wieder bzw. manchmal zu Korrekturen der Abrechnungen von Bauunternehmern gekommen sei, weil diese zu viel in Rechnung gestellt hätten.<sup>955</sup> Der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol begründete dies wie folgt: *«[...] aufgrund der sehr knapp offerierten Preise. Man versucht es, dann im Nachhinein noch etwa herauszuholen, über den Bau oder die Ausmasse. Das fordert die Bauleiter sehr und bedingt, dass sie den Bauunternehmen sehr gut auf die Finger schauen. Man kann sagen, dass es eine Folge der tiefen Offerten ist»*.<sup>956</sup> Und weiter: *«Wir haben hier eine klare Devise, dass*

---

ehemaliger Mitarbeiter TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Fragen 23 f., act. 28.1.10.1; Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 16, act. 28.1.12.1; Protokoll Befragung Chef des TBA Graubünden vom 12.11.2020, Frage 15, act. 28.1.25.2

<sup>952</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 27, act. 28.1.7.1; Protokoll Befragung ehemaliger Stv. Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Fragen 20 und 22, act. 28.1.8.1; Protokoll Befragung Chef des TBA Graubünden vom 12.11.2020, Frage 16, act. 28.1.25.2

<sup>953</sup> Protokoll Befragung Hinweisgeber A. vom 15.05.2020, Frage 46, act. 28.1.5.6; Protokoll Befragung Chef HBA vom 11.09.2020, Frage 14, act. 28.1.18.3; Protokoll Befragung Chef des TBA Graubünden vom 12.11.2020, Frage 16, act. 28.1.25.2

<sup>954</sup> Protokoll Befragung Chef HBA vom 11.09.2020, Frage 17, act. 28.1.18.3

<sup>955</sup> Protokoll Befragung Hinweisgeber A. vom 15.05.2020, Frage 43, act. 28.1.5.6; Protokoll Befragung Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 28, act. 28.1.7.1; Protokoll pensionierter Chef TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 17, act. 28.1.12.1; Protokoll Befragung Chef HBA vom 11.09.2020, Frage 20, act. 28.1.18.3; Protokoll Befragung pensionierter Chef AWN vom 25.09.2020, Frage 17, act. 28.1.19.3

<sup>956</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 29, act. 28.1.7.1; vgl. auch Protokoll Befragung ehemaliger Stv. Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 22, act. 28.1.8.1; Protokoll Befragung Architekt 2 vom 26.06.2020, Frage 15, act. 28.1.9.2; Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 17, act. 28.1.12.1; Protokoll Befragung pensionierter Chef AWN vom 25.09.2020, Frage 17, act. 28.1.19.3; Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Graubünden vom 30.10.2020, Frage 15, act. 28.1.21.2.1

*die Bauleiter und der Leiter Projektierung Bau genau hinschauen müssen und bei unbegründeten Nachforderungen knallhart durchgegriffen wird».*<sup>957</sup>

Weiter bestätigten der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol und weitere Befragte, dass es zu- 711  
treffe, dass die Bauunternehmungen bei der Abrechnung eines Bauprojekts immer wieder  
bzw. manchmal – wider besseren Wissens - versucht hätten bzw. heute noch versuchen  
würden, Nachforderungen zu stellen: *«Ja, das passiert heute, auch wenn man nicht alle  
Unternehmen in einen Topf werfen kann. Es passiert heute und passierte wohl früher.  
Heute geschieht es ausgeprägter».*<sup>958</sup> Es habe auch begründete Nachtragsforderungen ge-  
geben. Es gelte, fair zu bleiben, sich aber nicht über den Tisch ziehen zu lassen. Dieses  
Thema werde immer wieder besprochen an internen Besprechungen.<sup>959</sup> Oft hätten es im-  
mer die gleichen Bauunternehmen versucht.<sup>960</sup> Der pensionierte Chef des TBA Bezirk 1  
Chur präzisierte, dass er keine Nachforderungen auf dem Tisch gehabt habe, bei welchen  
bei ihm der Eindruck entstanden sei, dass der Bauunternehmer in betrügerischer Absicht  
versucht habe, zu mehr Geld zu kommen.<sup>961</sup>

Der ehemalige Leiter des Strassenbaulabors des TBA erläuterte die seiner Ansicht nach 712  
hinter diesem Phänomen stehende Grundproblematik im Anschluss an seine Befragung  
in einem Schreiben vom 8. Juni 2020 an die PUK<sup>962</sup> wie folgt:

*«Mit der Revision der **Submissionsverordnung** 1995 wurden Voraussetzungen geschaf-  
fen, welche den erforderlichen Mindestpreis, der die in den Europäischen / Schweizer  
Normen verlange Qualität sicherstellt, nicht mehr gewährleisten kann. Das zuvor vor-*

---

<sup>957</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 32, act. 28.1.7.1

<sup>958</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 31, act. 28.1.7.1; vgl. auch Pro-  
tokoll Befragung Hinweisgeber A. vom 15.05.2020, Frage 44, act. 28.1.5.6; Protokoll Befragung ehemali-  
ger Stv. Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 24, act. 28.1.8.1; Protokoll Befragung ehemaliger  
Mitarbeiter TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 22, act. 28.1.10.1; Protokoll Befragung pensionier-  
ter Chef TBA Graubünden vom 30.10.2020, Frage 15, act. 28.1.21.2.1; Protokoll Befragung pensionierter  
Chef TBA Bezirk 2 Mesocco vom 30.10.2020, Frage 19, act. 28.1.24.2; Protokoll Befragung Chef TBA  
Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 12.11.2020, Frage 16, act. 28.1.25.2

<sup>959</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 32, act. 28.1.7.1

<sup>960</sup> Protokoll Befragung Hinweisgeber A. vom 15.05.2020, Frage 43, act. 28.1.5.6; Protokoll Befragung  
pensionierter Chef TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 17, act. 28.1.12.1; Protokoll Befragung Chef  
TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 12.11.2020, Frage 19 f., act. 28.1.25.2

<sup>961</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 19, act. 28.1.12.1

<sup>962</sup> Schreiben von ehemaliger Leiter Strassenbaulabor TBA vom 08.06.2020, act. 28.1.13.2.2

handene Instrument des "Unterangebotes", welches das Eliminieren von Tiefstpreisangeboten ermöglichte, wurde entfernt. Das primäre **Ziel jedes Anbieters** ist es, zu dem Auftrag zu gelangen. Heute erreicht man dies im Regelfall über den Tiefstpreis. Anderslautende Meinungen basieren auf mangelnden Kenntnissen oder erweisen sich als Schönrederei.

«[...].

Das Ergebnis ist für alle Beteiligten zermürbend. [...].

- Grosse Unternehmen müssen innerhalb des Betriebs Aufträge "**quersubventionieren**", um über das Jahr kostendeckend arbeiten zu können. Oder sie verfügen über andere Einnahmequellen.
- Ingenieure und Juristen prüfen Submissionen auf Möglichkeiten von **Nachforderungen**, die in das Angebot eingerechnet werden können, um das tiefste Angebot zu erreichen.
- Unternehmen versuchen ab Baubeginn das Projekt abzuändern, um **Nachtragspreise** erwirken zu können. Damit wird versucht, das schlechte Angebot aufzubessern.
- Es wird nur noch strikte nach Projekt und Ausschreibung gebaut, ungeachtet ob es situativ sinnvoll ist. Die **Kostenentwicklung** der Baustelle ist verglichen zum Angebot ohne Mehrwert meist nur zunehmend.
- [...].
- Projekte mit Mängel ermöglichen keine wirklichkeitsnahe Ausschreibung, was dem Anbieter die Möglichkeit zu **Spekulationen** im Angebote gibt. Die Submission wird damit verfälscht.
- Anbieter welche **mangelnde Leistungen** erbringen und damit den Projektleitungs- oder Bauleitungsaufwand wesentlich erhöhen, können nur in Ausnahmefällen dafür materiell belangt, oder in der Folge von der nächsten Submission ausgeschlossen werden.
- [...]
- Der **Bauherr** gibt sich kaum ernsthaft Rechenschaft darüber ab ob die Abrechnung der Baustelle mit der Vergabe korrespondiert. Ob die erfolgte Vergabe an den "Günstigsten" sich wirklich als günstig erwiesen hat, oder ob die Abrechnung gar auf dem Niveau anderer Anbieter erfolgte, bleibt meist ungeklärt! Entsprechende Korrekturen im Vergabewesen bleiben daher aus.
- Vergaben erfolgen da zu **Tiefstpreisen**, wo sich der Bauherr der unmittelbaren Verantwortung gegenüber der Nachhaltigkeit des Bauwerks zu wenig bewusst ist. Dem Glauben, dass auf allen Stufen gezaubert werden kann, gibt man sich leichtfertig hin.

- Unternehmen müssen einen **Gewinn** erwirtschaften, um Investitionen für Gerätschaften vornehmen zu können. Dies sichert ihr Weiterbestehen, gewährleistet ihre Leistungsfähigkeit und ermöglicht das Einbringen von wirtschaftlichen Angeboten. Davon kann die Öffentlichkeit profitieren.
- Der kostendeckend, die gesellschaftlichen Verpflichtungen gemäss "Bestätigung des Anbieters" einhaltende und damit **korrekt agierende Anbieter** wird im Submissionsverfahren benachteiligt. Auf die Dauer verleitet es ihn dazu, ebenfalls "Mogelpackungen" einzureichen. Der ehrliche und ökologische Wettbewerb ist heute institutionell "beeinträchtigt". Er ist krank.
- [...].

Die langjährige **Realität** zeigt, mit dem tiefsten Angebot sind die Chancen des Anbieters am grössten, den Auftrag zu erhalten. Die heutigen Submissionsverhältnisse benachteiligen die Mehrheit der korrekt agierenden Anbieter, was nicht sein darf.

[...].»

### III. Würdigung

Mit Bezug auf die Unregelmässigkeiten bei der Ausführung von Bauprojekten ist zunächst auf das von verschiedenen befragten Personen erwähnte «Grundproblem» hinzuweisen. So bestätigten die befragten Personen, dass die Bauunternehmer, z.T. sogar wider besseren Wissens, zu viel in Rechnung gestellt hätten und sahen den Grund darin, dass die Bauunternehmer knapp offeriert hätten, mit dem Ziel auf diesem Weg einen Zuschlag zu erhalten.

713

Die PUK erachtet die Ausführungen des ehemaligen Leiters des Strassenbaulabors des TBA, welche die Hinweise verschiedener Befragter auf die Grundproblematik der tiefen Angebote bestätigen, als nachvollziehbar. Nach Ansicht der PUK sind die anlässlich der Befragungen bestätigten Gegebenheiten und Unregelmässigkeiten bei der Ausführung der Bauprojekte vor diesem Hintergrund zu sehen. Der PUK wurde im Rahmen der Befragungen zum einen bestätigt, dass es immer wieder zu Nachforderungen gekommen sei und dass diese, wenn sie berechtigt waren, durch die über die entsprechenden Finanzkompetenzen verfügende Stelle zu bewilligen waren bzw. bewilligt wurden.

714

Zum anderen ist angesichts der Hinweise davon auszugehen, dass es auch zu unberechtigten Nachforderungen kam oder dass zu hohe Beträge in Rechnung gestellt wurden. Dies festzustellen, war in erster Linie Aufgabe der Bauleiter; diese waren zuständig für

715

die Ausmasskontrollen, welche dann von der Finanzkontrolle oder der zuständigen Dienststelle revidiert wurden.

716 Im Zusammenhang mit Nachforderungen kam es nachvollziehbar oft zu Diskussionen mit den Bauunternehmern. Korrekturen von Abrechnungen der Bauunternehmer und entsprechende Auseinandersetzungen zwischen den zuständigen Kantonsangestellten und den Bauunternehmern waren somit nichts Ungewöhnliches. Vielmehr kam es immer wieder bzw. zumindest manchmal vor, dass Abrechnungen der Bauunternehmer nach unten korrigiert werden mussten. Ebenfalls muss aufgrund der Befragungen davon ausgegangen werden, dass die Bauunternehmer zumindest manchmal auch wider besseres Wissen mehr Material in Rechnung stellten, als tatsächlich verbraucht bzw. geliefert worden war. Als Ergebnis ist somit festzuhalten, dass die PUK im Rahmen ihrer Untersuchungen auf Hinweise gestossen ist, welche den medial verbreiteten sowie von A.Q. dargestellten Sachverhalt, wonach Bauunternehmer teilweise mehr abzurechnen versuchten, als effektiv geliefert oder verbaut worden war, und dass dies manchmal auch wider besseres Wissen der Bauunternehmer geschah, als sehr wahrscheinlich zutreffend erscheinen lassen. Die Handlungen der Bauunternehmer standen für die PUK nicht im Fokus der vorliegenden Untersuchung. Im Kontext eines solchen Sachverhalts stellt sich aber aus Sicht der PUK die Frage, ob strafbare Handlungen im Sinne des Strafgesetzbuchs begangen wurden, weshalb sie diese für eine strafrechtliche Beurteilung der dafür zuständigen Behörde überwies.<sup>963</sup>

717 Die Befragungen ergaben weiter, dass diese Praktiken bei den verantwortlichen Angestellten der kantonalen Ämter durchaus bekannt waren und dass man entsprechend genau kontrollierte. Hinweise darauf, dass Vertreter des Kantons ihre Aufgaben mit Bezug auf die Ausmasskontrollen oder die Prüfung von Nachforderungen nicht pflichtgemäss wahrnahmen, bewusst wegschauten, diese Praktiken unterstützten oder gar davon profitierten, ergaben sich aufgrund der Untersuchungen der PUK keine. Dass die Bauleiter nicht ständig auf der Baustelle anwesend sein konnten und somit bei grösseren Objekten auch die Architekten und Ingenieure für die Kontrolle auf der Baustelle zuständig waren, und dass dies – wie es Architekt 1 sinngemäss ausführte – für die Bauunternehmer besonders im Tiefbau Möglichkeiten bot, hinter dem Rücken der Kantonsangestellten zu grosse Mengen zu verrechnen, erscheint glaubhaft. Angesichts offenbar gängiger Praktiken kann nach Ansicht der PUK nicht ausgeschlossen werden, dass Bauunternehmer bei ihren Versuchen, mehr als effektiv geliefert oder verbaut zu verrechnen, auch ab und zu erfolgreich waren.

---

<sup>963</sup> Schreiben an STA Graubünden vom 30.10.2020, act. 5.1.2.11

Zur Aussage von Architekt 1, wonach die Architekten teilweise sogar Provisionen (auf den Beträgen, welche zu viel in Rechnung gestellt wurden) erhalten hätten, ist zu sagen, dass sich dieser Verdacht aufgrund der Abklärungen der PUK nicht erhärtete. Allerdings standen die Architekten auch nicht im Fokus der vorliegenden Untersuchung, welche sich auf die Kenntnisse und auf das Verhalten der Kantonsangestellten konzentriert. Auch bezüglich allfälliger Bereicherungen von Architekten oder Ingenieuren fand die PUK keine Hinweise oder gar Beweise, wonach Kantonsangestellte davon Kenntnis hatten oder hätten haben müssen. Es ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass der Kanton gemäss Abklärungen der PUK bei der Verteilung der Aufträge an Architekten und Ingenieure darauf zu achten schien, dass ein breites Spektrum von Personen und Firmen berücksichtigt wurde.<sup>964</sup> Durch diese Beschränkung des Volumens der einzelnen Aufträge konnte einer allfälligen systematischen Bereicherung einzelner Architekten und Ingenieure wohl zumindest entgegengewirkt werden.

718

Bezüglich der konkret im Beobachter-Artikel erwähnten Projekte, bei denen mutmasslich zu viel verrechnet wurde, versuchte die PUK mehrfach erfolglos, von A.Q. dazu genauere Angaben erhältlich zu machen, sodass in einem weiteren Schritt beim Kanton die entsprechenden Akten hätten herausverlangt und geprüft werden können.<sup>965</sup>

719

Was die von A.Q. im Beobachter-Artikel erwähnten Meldungen (an Jon Domenic Parolini und weitere, nicht näher bezeichnete Personen) betrifft, sagte Jon Domenic Parolini aus, von einer Meldung von A.Q. im Januar 2005 bezüglich des Bauprojekts Zufahrtsstrasse zur Burg Tschanüff bei Ramosch keine Kenntnis zu haben bzw. sich nicht daran erinnern zu können. Der Frage, ob Jon Domenic Parolini in seiner damaligen Funktion als Gemeindepräsident von A.Q. kontaktiert worden war, konnte die PUK nicht weiter nachgehen, zumal sie aufgrund ihres Auftrags nicht befugt war, die relevanten Dokumente mittels eines Akteneditionsgesuchs bei der Gemeinde heraus zu verlangen. A.Q. selber legte der PUK keinen Beleg für die entsprechenden Meldungen vor, verwies aber auf vereinzelte Personen. Zwei Personen, Architekt 3, der viele Jahre als selbständiger

720

---

<sup>964</sup> Vgl. dazu die Zusammenstellung des BVFD mit sämtlichen Ingenieurbüros, welche für das TBA im entsprechenden Zeitraum fünf oder mehr Aufträge ausgeführt haben im Zeitraum 2002 – 2012 (act. 2.7.3.3) bzw. im Zeitraum ab 2013 (act. 2.7.3.4) sowie das dazugehörige Schreiben von Mario Cavigelli vom 13.03.2020, act. 2.7.3.1

<sup>965</sup> E-Mail-Verkehr zwischen PUK und A.Q. vom 24.07.2020 und 04.08.2020, act. 14.1.1.75; Notiz Telefonat mit Rechtsanwalt von A.Q. betr. ausstehende Akten von A.Q., act. 14.1.1.76

Architekt im Untereingadin tätig war<sup>966</sup>, und Bauherr A., ein privater Bauherr im Untereingadin<sup>967</sup>, welche gemäss A.Q. über die Machenschaften des Baukartells berichten und bestätigen könnten, «wie alles gelaufen sei», wurden in der Folge durch die PUK kontaktiert. Beide Personen verneinten, selber Unregelmässigkeiten festgestellt zu haben.

721 Folglich bleibt es bei den entsprechenden, medial verbreiteten Darstellungen sowie den Aussagen von A.Q., wonach die Leute vom Kanton dies gewusst und mitgemacht hätten bzw. der Kanton und die Gemeinden weggeschaut hätten. Die PUK kann dies, namentlich aufgrund der fehlenden Beweise sowie der im Wesentlichen übereinstimmenden Aussagen der Kantonsangestellten, nicht bestätigen.

---

<sup>966</sup> Aktennotiz Telefonat mit Architekt 3 vom 25. Mai 2020, act. 9.2.25.1

<sup>967</sup> Protokoll Befragung Bauherr A. vom 14.02.2020, act. 28.1.3.2

## H. Vorteilsannahmen

### I. Im Raum stehende Vorwürfe

Im Nachgang zur Veröffentlichung des ersten Teilberichts der PUK erschien im digitalen Magazin «Republik» im Dezember 2019 ein Artikel, welcher eine Liste publik machte, auf der die Namen des Ehepartners bzw. der Ehepartnerin der bei den Untersuchungen der PUK zu den Polizeieinsätzen gegen A.Q. involvierten Personen, [REDACTED] erschienen. Diese Personen [REDACTED] sollen A.Q. zufolge vom Baukartell im Unterengadin profitiert haben, indem sie von den involvierten Bauunternehmen Geschenke oder Geld erhalten hätten.<sup>968</sup>

Auch in anderen Medien wurden die Listen, welche darüber hinaus auch Namen von Angestellten des Kantons enthielten, welche von Vorteilsannahmen profitiert haben sollen, verschiedentlich zum Thema gemacht. So berichtete die Zeitschrift «Beobachter» in der Ausgabe vom 12. April 2019, also bereits nach Einsetzung der PUK, u.a. über die Machenschaften des Baukartells und Vorteilsannahmen im Unterengadin.<sup>969</sup> Etwas später doppelte die NZZ am Sonntag wie erwähnt mit zwei Beiträgen am 8. und 15. September 2019 nach und stellte unter Bezugnahme auf einen Eingeweihten ebenso Korruptionsvorwürfe in den Raum.<sup>970, 971</sup>

---

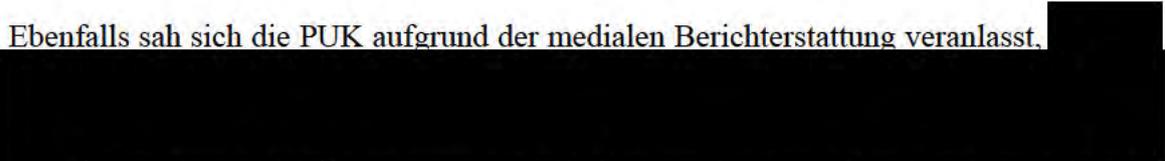
<sup>968</sup> Conzett Anja, Eine Liste, zwei Namen – und die Bündner Luft stinkt nach Schiesspulver, in: Republik vom 27.11.19

<sup>969</sup> Haefely Andrea, Kartell, Die geheimen Listen, in: Beobachter vom 12.04.2019, S. 12 ff., act. 9.4.6.2

<sup>970</sup> Schmid Andreas, Bündner Baukartell: Beamte geraten ins Visier, NZZ am Sonntag vom 8. September 2019, act. 9.4.4.7; derselbe: Bündner Baukartell: Jetzt wird die Justiz aktiv, NZZ am Sonntag vom 15. September 2019, act. 9.4.4.9

<sup>971</sup> Was den Bericht der NZZ am Sonntag vom 8. September 2019 betrifft, ist zu bemerken, dass auf Nachfrage ausgeführt wurde, dass es sich beim «Eingeweihten» – unter Berufung auf den Quellenschutz – nicht um A.Q. handle, sondern um eine andere Person, die Informationen geliefert habe; vgl. Aktennotiz Telefonat mit Andreas Schmid vom 30.09.2019, act. 9.4.4.6. Trotz Ersuchen der PUK, dass sich diese Person an die PUK wenden soll, und trotz medialen Aufrufen, sich mit sachdienlichen Informationen an die PUK zu wenden, meldete sich diese Person während der gesamten Untersuchungsdauer nicht; vgl. zum Aufruf die Medienmitteilung der PUK vom 21.08.2018; vgl. unter [www.pukbaukartell.ch](http://www.pukbaukartell.ch) →→ News (Medienmitteilungen)

724 Die PUK sah sich aufgrund der in der medialen Berichterstattung bekannt gewordenen und ihr später von A.Q. direkt zugänglich gemachten zwei Listen<sup>972</sup> veranlasst, bei den Befragungen der Kantonsangestellten auch auf das Thema dieser mutmasslichen Vorteilsannahmen einzugehen und entsprechende Untersuchungen zu tätigen. Gratisarbeiten, teure Sachgeschenke und Nachtessen zu Bauabnahmen waren aber auch an der PUK-Sitzung vom 9. Oktober 2018 Thema, anlässlich welcher A.Q. aussagte, dass derartige Geschenke ihn jährlich ca. CHF 7'000 bis CHF 8'000 gekostet hätten. Bedient habe man das TBA Bezirk 4 in Scuol, Gemeindepräsidenten und Grossräte.<sup>973</sup>

725 Ebenfalls sah sich die PUK aufgrund der medialen Berichterstattung veranlasst,  zu befragen. Die PUK konnte zwar im Rahmen des ersten Teilberichts zu den Polizeieinsätzen keine Instrumentalisierung der Kantonspolizei und weiterer involvierter Amtsstellen durch Mitarbeitende von Unternehmen feststellen, die (mutmasslich) dem Baukartell im Unterengadin angehörten.<sup>974</sup> Aufgrund der im Nachgang zu diesem PUK-Teilbericht ergangenen Berichterstattung sowie der Listen wurde medial aber geschlussfolgert, dass der Polizeieinsatz gegenüber A.Q. – wie von diesem behauptet – auf eine solche Instrumentalisierung der erwähnten involvierten Personen zurückzuführen gewesen sei. Die Befragungen dieser beiden Personen erfolgten in Anbetracht dieser neuen Ausgangslage.

## II. Rechtsgrundlagen

### 1. Allgemeines zum Vorteilsannahmeverbot

726 Das Verbot der Annahme von Geschenken oder anderer Vorteile im öffentlichen Personalrecht ist Ausdruck der allgemeinen Treuepflicht bzw. der Pflicht der Mitarbeitenden, die öffentlichen Interessen zu wahren. Im geltenden Art. 48 Abs. 1 Personalgesetz (PG) wird explizit darauf hingewiesen, dass die Mitarbeitenden die öffentlichen Interessen zu wahren haben und alles zu unterlassen haben, was diese beeinträchtigt.<sup>975</sup> Auch in der

---

<sup>972</sup> «Geschenkliste», act. 14.11.4.27 und act. 14.11.4.28

<sup>973</sup> Protokoll Sitzung PUK vom 09.10.2018, S. 6, act. 10.2

<sup>974</sup> Vgl. Teilbericht der PUK betreffend die Untersuchung der Polizeieinsätze usw., Rz. 216. Dieser Bericht ist abrufbar unter [www.pukbaukartell.ch](http://www.pukbaukartell.ch) →Dokumente.

<sup>975</sup> Gesetz über das Arbeitsverhältnis der Mitarbeitenden des Kantons Graubünden vom 14. Juni 2006; BR 170.400

Personalverordnung (PV), welche im Jahr 2006 durch das Personalgesetz abgelöst wurde, fand sich in Art. 42 ein Hinweis auf die Pflicht der Angestellten zur Wahrung der Interessen des Gemeinwesens.

Das Verbot der Vorteilsannahme bezweckt die Wahrung der Unparteilichkeit, Integrität und Objektivität des Staatspersonals und dient damit einerseits der Verwirklichung der Rechtsgleichheit in der Rechtsanwendung und andererseits letztlich auch dem Schutz der Vertrauenswürdigkeit und Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung.<sup>976</sup> 727

Von besonderer Bedeutung ist die Unparteilichkeit, Integrität und Objektivität bei Angestellten, welche an einem Beschaffungs- oder Entscheidungsprozess beteiligt sind. Aus diesem Grund ist im Bundespersonalrecht die Annahme auch von geringfügigen und sozial üblichen Vorteilen unter anderem dann untersagt, wenn der Vorteil von effektiven oder potenziellen Anbietenden offeriert wird, oder wenn ein Zusammenhang zwischen der Vorteilsgewährung und dem Beschaffungs- oder Entscheidungsprozess nicht ausgeschlossen werden kann (Art. 93 Abs. 2 der Bundespersonalverordnung [BPV]). Wie nachfolgend dargestellt wird, ist diese Regelung im bündnerischen Personalrecht nicht vorgesehen; es gelten für alle Angestellten dieselben allgemeinen Bestimmungen zum Geschenkkannakennverbot. Dennoch rechtfertigt die erhöhte Korruptionsanfälligkeit des Beschaffungswesens eine restriktive Auslegung der geltenden Bestimmungen. 728

## 2. Personalverordnung vom 27. September 1989<sup>977</sup>

Spätestens mit der Teilrevision der Personalverordnung vom 27. September 1989, welche am 29. März 2000 vom Grossen Rat beschlossen und auf den 1. November 2001 in Kraft gesetzt wurde<sup>978</sup>, gab es im Bündner Personalrecht eine Bestimmung zur Annahme von Geschenken. 729

Die Personalverordnung sah im revidierten Art. 48 Abs. 1 vor, dass die Mitarbeitenden keine Geschenke oder andere Vorteile für sich oder andere fördern, annehmen oder sich versprechen lassen durften, wenn dies im Zusammenhang mit ihrer dienstlichen Tätigkeit geschah. Eine Ausnahme bildeten Geschenke von geringem Wert. Art. 48 Abs. 2 der Per- 730

---

<sup>976</sup> Grebski / Malla, Handkommentar Bundespersonalgesetz, Art. 21, N 77.

<sup>977</sup> Verordnung über das Arbeitsverhältnis der Mitarbeitenden des Kantons Graubünden vom 27. September 1989; BR 170.400

<sup>978</sup> Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 21/2005–2006, S. 1994, act. 2.8.1.2.2

sonalverordnung, welcher bereits mit der Totalrevision per 1. Juli 1990 in die Personalverordnung aufgenommen wurde, blieb unverändert.<sup>979</sup> Dieser sah vor, dass Vorzugsbedingungen, welche Berufsorganisationen für ihre Mitglieder vereinbaren, nicht als Geschenke oder andere Vorteile im Sinne von Absatz 1 gelten.<sup>980</sup>

### 3. Personalgesetz vom 14. Juni 2006<sup>981</sup>

731 Im Jahr 2006 wurde das Gesetz über das Arbeitsverhältnis der Mitarbeitenden des Kantons Graubünden (Personalgesetz) erlassen, wobei die bisherigen Art. 48 Abs. 1 und 2 der Personalverordnung in Art. 51 Abs. 1 und 2 des neuen Gesetzes über das Arbeitsverhältnis der Mitarbeitenden des Kantons Graubünden betreffend «Verbot der Annahme von Geschenken» überführt wurden. Der Botschaft der Regierung an den Grossen Rat zum Personalgesetz (PG) kann entnommen werden, dass gemäss Praxis Geschenke angenommen werden dürfen, die den Charakter einer Wertschätzung oder Anerkennung für eine nicht beeinflusste Dienstleistung haben. Gemäss Lehrmeinung würden dazu unter anderem «Bagatellgeschenke» gehören, wie sie gelegentlich zu Neujahr entrichtet würden, aber auch Werbegeschenke im üblichen Rahmen. Nach Ansicht der Regierung solle der Wert solcher Geschenke den Betrag von CHF 100 nicht übersteigen. Zu Art. 51 Abs. 2 PG wurde in der Botschaft ausgeführt, unter «Vorzugsbedingungen» seien Geschäftsbedingungen zu verstehen, welche die Berufsvereine und -verbände für ihre Mitglieder mit den privaten Betrieben vereinbaren, wie Einkaufsrabatte etc.<sup>982, 983</sup>

### 4. Verhaltenskodex des BVFD

732 Am 15. Dezember 2014 erliess der Vorsteher des BVFD Mario Cavigelli zudem einen Verhaltenskodex für die Prävention der Korruption bei öffentlichen Beschaffungen des

---

<sup>979</sup> Amtliche Publikation der Teilrevision der Verordnung über das Dienstverhältnis der Mitarbeiter des Kantons Graubünden (Personalverordnung), act. 2.8.1.2.1

<sup>980</sup> Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 21/2005–2006, S. 2124, act. 2.8.1.2.2

<sup>981</sup> PG; BR 170.400

<sup>982</sup> Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 21/2005–2006, S. 2020, act. 2.8.1.2.2

<sup>983</sup> Das RVOG (Inkraftsetzung am 01.01.2007) enthält mit Art. 6 eine ähnliche Bestimmung bezüglich Regierungsmitglieder, die folgendermassen lautet: Die Regierungsmitglieder dürfen für ihre amtliche Tätigkeit grundsätzlich keine Geschenke oder andere Vorteile beanspruchen oder annehmen (Abs. 1). Ausgenommen davon sind Geschenke, welche in der konkreten Situation üblich und von untergeordnetem Wert sind (Abs. 2).

BVFD.<sup>984</sup> Dieser trat am 1. Januar 2015 in Kraft und umschreibt die wichtigsten Grundsätze für ein regelkonformes Verhalten der Mitarbeitenden des BVFD, die mit öffentlichen Beschaffungen betraut sind, mit dem Zweck, tatsächliche oder scheinbare Interessenkonflikte der Mitarbeitenden und den Missbrauch von nicht öffentlich bekannten Informationen durch Mitarbeitende zu vermeiden (Art. 1 Abs. 1 Verhaltenskodex). In Art. 2 des Verhaltenskodex sind verschiedene Grundsätze wie der Grundsatz des verantwortungsbewussten, integren und loyalen Verhaltens (Abs. 1), der Wahrung der Interessen des Kantons in der beruflichen Tätigkeit (Abs. 2) sowie der Vermeidung von Konflikten zwischen den privaten Interessen und jenen des Kantons und des Unterlassens von allem, was die Handlungsfähigkeit oder ihre Unabhängigkeit beeinträchtigen könnte (Abs. 3). Art. 3 des Verhaltenskodex enthält zudem Präzisierungen zu Geschenken, Vorteilserräumungen und Einladungen. Gemäss Art. 3 Abs. 2 ist die Annahme von sozial üblichen Geschenken zulässig, soweit die Mitarbeitenden dadurch in ihrer Unabhängigkeit und Handlungsfähigkeit nicht beeinträchtigt werden können bzw. könnten. Analog zur Botschaft zum PG wird darauf hingewiesen, dass der Grenzbetrag bei CHF 100 liegt. Art. 3 Abs. 3 sieht weiter vor, dass Einladungen zu Anlässen, welche der Vermittlung und dem Austausch fachlicher Informationen dienen oder aufgrund des dienstlichen Tätigkeitsbereichs der Dienststelle besucht werden, zulässig sind. Sodann sieht Abs. 4 vor, dass bei Zweifeln bezüglich Geschenken, Vorteilserräumungen oder Einladungen der Entscheid der Amtsleitung bzw. des BVFD einzuholen ist. Wie der Verfasser des Verhaltenskodex, der Submissionsjurist des BVFD, gegenüber der PUK aussagte, führte der Verhaltenskodex zu einer (zusätzlichen) Sensibilisierung und zu vermehrten Anfragen beim BVFD bezüglich angebotenen Geschenken bzw. Einladungen.<sup>985</sup>

Schliesslich enthält die Weisung Bestimmungen zum Umgang mit nicht öffentlich bekannten Informationen, zum Schutz von Vermögenswerten und zur Umsetzung des Verhaltenskodex. 733

## 5. Strafbestimmungen

Aus strafrechtlicher Sicht ist zu ergänzen, dass die Bestechungstatbestände seit Inkrafttreten der Revision des Korruptionsstrafrechts am 1. Mai 2000 im neunzehnten Titel des Strafgesetzbuchs (StGB) geregelt sind. Neben dem Bestechen (Art. 322<sup>ter</sup> StGB) und dem Sich bestechen lassen (Art. 322<sup>quater</sup> StGB) sind auch die Vorteilsgewährung (Art. 322<sup>quin-</sup> 734

---

<sup>984</sup> Verhaltenskodex für die Prävention der Korruption bei öffentlichen Beschaffungen des BVFD, act. 2.8.1.2.4

<sup>985</sup> Protokoll Befragung Submissionsjurist BVFD vom 25.09.2020, Frage 50, act. 28.1.20.3

quies StGB) und die Vorteilsannahme (Art. 322<sup>sexies</sup> StGB) strafrechtlich relevant und können mit Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft werden. So wird gemäss Art. 322<sup>sexies</sup> StGB in der im Untersuchungszeitraum geltenden Fassung mit Gefängnis oder Busse bzw. Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft, wer als Mitglied einer richterlichen oder anderen Behörde, als Beamter, als amtlich bestellter Sachverständiger, Übersetzer oder Dolmetscher oder als Schiedsrichter im Hinblick auf die Amtsführung einen nicht gebührenden Vorteil fordert, sich versprechen lässt oder annimmt. Im Zusammenhang mit Korruptionsdelikten ist zudem auf die strafbaren Handlungen gegen die Amts- und Berufspflichten, namentlich auf die Tatbestände des Amtsmissbrauchs (Art. 312 StGB), der ungetreuen Amtsführung (Art. 314 StGB) und der Verletzung des Amtsheimnisses (Art. 320 StGB) hinzuweisen.

735 Wie bereits erwähnt, wurde im Nachgang zu den medial verschiedentlich zum Thema gemachten Korruptionsvorwürfen von der Staatsanwaltschaft Graubünden eine Strafuntersuchung wegen Verdacht auf Bestechung eingeleitet.<sup>986</sup> Für die PUK stand zudem bei konkret zwei Sachverhalten die Frage im Raum, ob strafbare Handlungen im Sinne des Strafgesetzbuchs von verwaltungsexternen Personen begangen wurden, weshalb sie diese für eine strafrechtliche Beurteilung der dafür zuständigen Behörde überwies.<sup>987</sup>

## 6. Zusammenfassende Erkenntnisse

736 Zusammenfassend wird festgestellt, dass die Annahme von Vorteilen und Geschenken im bündnerischen Personalrecht – mit Ausnahme von sozial üblichen Geschenken von geringem Wert wie z.B. Weihnachts- oder Neujahrsgeschenke – spätestens seit November 2001 verboten war. Nach Ansicht der Regierung sollte der Wert solcher Geschenke den Betrag von CHF 100 nicht übersteigen. Dieser Grenzbetrag wurde in der Botschaft zum Personalgesetz explizit festgehalten, es kann aber davon ausgegangen werden, dass die Schwelle der Geringfügigkeit (Art. 48 Abs. 1 Personalverordnung vom 27. September 1989) zuvor jedenfalls nicht höher lag und dass dieser Grenzbetrag unter den Mitarbeitenden bekannt war.<sup>988</sup> Schliesslich erfolgte mit dem Verhaltenskodex des BVFD, wel-

---

<sup>986</sup> Schreiben von STA Graubünden vom 26.08.2020, act. 5.1.2.9

<sup>987</sup> Schreiben an STA Graubünden vom 30.10.2020, act. 5.1.2.11

<sup>988</sup> Vgl. Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 38, act. 28.1.12.1; Protokoll Befragung Hinweisgeber A. vom 15.05.2020, Frage 72, act. 28.1.5.6; Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 12.11.2020, Frage 80, act.

cher am 1. Januar 2015 in Kraft trat, eine präzisierende Weisung zum Vorteilsannahmeverbot für die Mitarbeitenden des BVFD, die mit öffentlichen Beschaffungen betraut sind. Auch in dieser wurde – analog zur Botschaft zum Personalgesetz – auf den Grenzbetrag von CHF 100 hingewiesen.

### III. Erkenntnisse aus Befragungen

#### 1. Aussagen von A.Q.

Am 8. Mai 2020 fand eine Befragung mit A.Q. zu diversen von diesem eingereichten 737  
Unterlagen statt. Namentlich hatte A.Q. die zuvor bereits im digitalen Magazin «Republik» veröffentlichte «Geschenkliste» aus dem Jahr 2006<sup>989</sup> zu den Akten der PUK gegeben, wobei er wiederum zwei Namen von Architekten und zwei Namen von Mitarbeitern des TBA geschwärzt hatte.<sup>990</sup> A.Q. gab zudem eine weitere Liste aus dem Jahr 2002, auch diese mit verschiedenen Schwärzungen, zu den Akten.<sup>991</sup>

Anlässlich der Befragung vom 6. November 2020 gab A.Q. an, dass Bauunternehmer A. 738  
die «Anordnung» gegeben habe, wer wie beschenkt werden sollte. Jeder Bauunternehmer habe dann aber selber entschieden, was er wem geben wolle. Der Raster inkl. Schrift (Liste aus dem Jahr 2002) stamme von Berechnungsleiter 2 des GBV, einem der Berechnungsleiter in den Vorversammlungen. Auf Nachfrage gab A.Q. an, dass er in der Liste im Übrigen selber die Namen geschrieben und die Kreuzchen gesetzt habe. Den Grossräten habe man zum Teil Geld gegeben, oder man habe gar Besuche im Rotlichtmilieu finanziert. A.Q. habe auch Gratisarbeiten im Tessin oder gar in Italien ausgeführt. A.Q. stellte der PUK weitere Unterlagen in Aussicht, aus welchen ersichtlich sei, was er für einen inzwischen pensionierten Mitarbeiter des TBA gemacht habe, ohne dass Zahlungen eingegangen seien.<sup>992</sup> Trotz mehrfacher Nachfrage durch das Sekretariat der PUK reichte A.Q. bis zum Abschluss der Untersuchung keine entsprechenden Belege ein.<sup>993</sup>

---

28.1.25.2; Protokoll Befragung Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 70, act. 28.1.7.1; Protokoll Befragung AU pensionierter Chef TBA Graubünden vom 11.12.2018, Zeilen 553 ff., act. 12.1.2.6; Protokoll Befragung AU Chef Abteilung Strassenbau TBA vom 25.06.2019, Zeilen 389 ff., act. 12.1.2.12

<sup>989</sup> Es handelt sich dabei zweifelsohne um die dort abgebildete Liste, vgl. dazu auch Conzett Anja, Eine Liste, zwei Namen – und die Bündner Luft stinkt nach Schiesspulver, in: Republik vom 27.11.19

<sup>990</sup> «Geschenkliste» datiert aus dem Jahr 2002, act. 14.11.4.28

<sup>991</sup> «Geschenkliste» datiert aus dem Jahr 2006, act. 14.11.4.27

<sup>992</sup> Protokollauszug Sitzung PUK vom 08.05.2020, S. 8, act. 9.1.63.2

<sup>993</sup> Aktennotiz Telefonat mit A.Q. vom 29.10.20, act. 14.1.1.83; Aktennotiz Telefonat mit A.Q. vom 21.12.20, act. 14.1.1.88; E-Mail an Rechtsanwalt von A.Q. vom 11.01.21, act. 14.1.1.91

739 Zu den Geschenken führte A.Q. am 8. Mai 2020 zudem aus, es seien jeweils Geschenkkörbe mit Wein und Delikatessen im Wert von mehreren hundert Franken verschenkt worden. Jon Domenic Parolini, ehemaliger Gemeindepräsident Scuol und heutiger Regierungsrat, habe stets Geschenke entgegengenommen, selbst Geschenkkörbe in der Höhe von mehreren hundert Franken. Er werde der PUK Quittungen liefern, welche aufzeigen würden, wieviel er pro Jahr für solche Geschenke ausgegeben habe. Auch die Rolle der Architekten sei sehr zentral gewesen, weshalb diese auf der Liste geführt worden seien. Auf diese Weise seien die Bauunternehmer jeweils zur Offerteinreichung begrüsst worden. A.Q. habe dem ehemalige Stv. Chef des TBA Bezirk 4 Scuol regelmässig Geschenke in der Höhe von bis zu CHF 500 gegeben. Dieser habe ihm aber schon vorgeworfen, er bringe den kleinsten Korb. Weiter seien dem TBA im Kontext von «Bauabnahmen» Geschenke gemacht worden. Er selber sei aber zu «klein» gewesen und er habe deshalb mit den Leuten des TBA kaum zu tun gehabt. Dem Chef des TBA Bezirk 4 Scuol habe er sogar Geschenkkörbe nach Hause gebracht, [REDACTED] einen Geschenkkorb gegeben.<sup>994</sup>

740 Gemäss Aussagen von A.Q. anlässlich der Befragung vom 6. November 2020 seien Körbe im Wert von bis zu CHF 700 an Jon Domenic Parolini, den ehemaligen Stv. Chef des TBA Bezirk 4 Scuol und den Chef des TBA Bezirk 4 Scuol gegangen. Er habe die Körbe jeweils [REDACTED] in Scuol gekauft. Dieser habe gewusst, wofür die Körbe gedacht waren.<sup>995</sup>

## 2. Aussagen der befragten Personen

741 Zu Geschenken, Geld oder Gratisarbeiten befragt, welche gemäss Aussagen von A.Q. zahlreiche Personen im Kontext der Submissionsabsprachen erhalten haben sollen, bestätigten die befragten (ehemaligen) Angestellten der kantonalen Verwaltung und Behördenmitglieder im Wesentlichen, kleinere Geschenke zu Weihnachten im Rahmen von einer oder zwei Flaschen Wein, einem Salsiz (auf einem Brett) oder einer Salami seien üblich gewesen. Die Geschenke hätten sich in diesem «üblichen Umfang» – d.h. bis

---

<sup>994</sup> Protokollauszug Sitzung PUK vom 08.05.2020, S. 8 f., act. 9.1.63.2

<sup>995</sup> Protokoll Befragung A.Q. vom 06.11.2020, S. 11, act. 14.1.1.93.2. Im Rahmen des rechtlichen Gehörs ergänzte A.Q., bei den gemachten Preisangaben handle es sich jeweils um Preise für mehrere Geschenke; der Wert der einzelnen Geschenke sei deutlich tiefer gewesen, vgl. Stellungnahme A.Q. vom 30.04.2021, S. 5, act. 33.2.48.1

CHF 100 – bewegt.<sup>996</sup> Im TBA Bezirk 4 Scuol bzw. bei der Gemeinde Scuol seien solche Geschenke, welche auf der Gemeindeverwaltung eingegangen seien, gesammelt und gemeinsam konsumiert worden.<sup>997</sup> Vereinzelt sei man zu einem Mittagessen z.B. im Kontext von Bauabnahmen eingeladen worden.<sup>998</sup> Der pensionierte Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA erklärte bei seiner Befragung im Rahmen der AU auf entsprechende Frage, «*ich würde nicht ausschliessen, dass von [sic] einem Bauunternehmer auch einmal etwas nach Hause geschickt wurde. Da passierten schon komische Sachen. Aber in den letzten drei, vier Jahren wurde die Schraube angezogen.*»<sup>999</sup>

Der befragte Bauunternehmer A. bestätigte, Mitarbeitenden des TBA 4 Scuol jeweils Weihnachtsgeschenke, z.B. in Form eines Salsiz oder einer Flasche Wein, nicht aber grössere Geschenke gemacht zu haben.<sup>1000</sup> Bauunternehmer B. erwähnte, die Leute auf den Ämtern und die Politiker hätten seiner Meinung nach korrekt und seriös gearbeitet. Weil er diverse Aufträge wie z.B. Schneeräumungen vom TBA in Scuol erhalten habe, habe er

742

---

<sup>996</sup> Protokoll Befragung Hinweisgeber A. vom 15.05.2020, Fragen 68 f. und 71 f., act. 28.1.5.6; Protokoll Befragung Jon Domenic Parolini vom 11.09.2020, Fragen 45 und 48, act. 18.1.6.1.9; Protokoll Befragung ehemaliger Stv. Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 48 und 49, act. 28.1.8.1; Protokoll Befragung ehemaliger Mitarbeiter TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 34, act. 28.1.10.1; Protokoll Befragung Chef HBA vom 11.09.2020, Frage 57, act. 28.1.18.3; Protokoll Befragung pensionierter Chef AWN vom 25.09.2020, Frage 36, act. 28.1.19.3; Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Graubünden vom 30.10.2020, Frage 45, act. 28.1.21.2.1; Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 2 Mesocco vom 30.10.2020, Frage 58, act. 28.1.24.2; Protokoll Befragung damaliger Chef Abteilung Strassen-erhaltung vom 12.11.2020, Frage 80 f., act. 28.1.25.2; schriftliche Befragung pensionierter Mitarbeiter 1 TBA Bezirk 4 Scuol vom 27.01.2021, Frage 9, act. 28.1.27.2; Protokoll Befragung Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 68, act. 28.1.7.1; Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA vom 14.11.2018, Zeile 602, act. 12.1.2.7; Protokoll Befragung AU Chef Abteilung Strassenbau TBA vom 25.06.2019, Zeilen 377 ff. und Zeilen 404 ff., act. 12.1.2.12

<sup>997</sup> Protokoll Befragung Hinweisgeber A. vom 15.05.2020, Frage 68, act. 28.1.5.6; Protokoll Befragung Jon Domenic Parolini vom 11.09.2020, Frage 49, act. 18.1.6.1.9; Protokoll Befragung ehemaliger Stv. Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 48, act. 28.1.8.1; Protokoll Befragung Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Fragen 68 und 72, act. 28.1.7.1

<sup>998</sup> Protokoll Befragung Hinweisgeber A. vom 15.05.2020, Fragen 72, act. 28.1.5.6; vgl. auch Protokoll Befragung ehemaliger Leiter Strassenbaulabor TBA vom 02.06.2020, Frage 51, act. 28.1.13.1; Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA vom 14.11.2018, Zeile 603, act. 12.1.2.7

<sup>999</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA vom 14.11.2018, Zeilen 618 ff., act. 12.1.2.7

<sup>1000</sup> Protokoll Befragung Bauunternehmer A. vom 19.08.2020, Frage 62, act. 28.1.11

den Chef des TBA Bezirk 4 Scuol einmal zum Nachessen einladen wollen. Dieser habe sich bedankt und gemeint, er dürfe die Einladung nicht annehmen. Sonst habe er nie etwas angeboten.<sup>1001</sup>

743 Jon Domenic Parolini bestätigte zudem, zu Beginn seiner Amtszeit als Gemeindepräsident von Scuol, von A.Q. am 24. Dezember – dies sei der Geburtstag von A.Q. – einen Fruchtkorb erhalten zu haben; A.Q. habe diesen bei ihm vorbeigebracht und man habe zusammen ein Glas getrunken. Diese Fruchtkörbe, welche er vor allem von A.Q. erhalten habe, seien die grössten Geschenke, die er erhalten habe. Zum Wert der Körbe führte Jon Domenic Parolini aus: «Sowie ich es in der Erinnerung habe, hätte ich so ungefähr CHF 100 gesagt.»<sup>1002</sup>

744 Der ehemalige Stv. Chef des TBA Bezirk 4 Scuol bestätigte ebenfalls, von A.Q. Geschenke erhalten zu haben, konnte sich aber nicht erinnern, «riesige Geschenke von ihm erhalten» zu haben. So eine Flasche Wein werde sicher unter CHF 100 gekostet haben. Er könne sich nicht vorstellen, dass sie CHF 400 oder CHF 500 Wert gehabt hätten.<sup>1003</sup> Auch der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol erhielt nach eigenen Aussagen von A.Q. Fruchtkörbe, diese seien aber nicht CHF 400 bis CHF 500 wert gewesen.<sup>1004</sup>

745 Im Rahmen der Abklärungen nahm die PUK Kontakt [REDACTED] auf, bei welcher A.Q. Geschenkkörbe im Wert von bis zu CHF 700 bezogen haben soll. [REDACTED]

Auf Nachfrage führte sie aus, es treffe zu, dass A.Q. häufig gegen Weihnachten zwei oder drei Geschenkkörbe bei ihnen bestellt habe. Die Geschenkkörbe seien mit Esswaren gefüllt worden, wie das üblich sei. Sie seien mit anderen Worten nicht besonders gross oder teuer gewesen. Sie könne sich auch nicht erinnern, dass A.Q. gewollt habe, dass besonders teure Weine in die Körbe gelegt würden. Diese Körbe hätten sicher nicht einen Wert von mehreren hundert Franken gehabt, sondern seien «normal» teuer gewesen, also um die CHF 100 oder etwas mehr.<sup>1005</sup> Im Rahmen eines zweiten Kontakts bestätigte [REDACTED] gegenüber der PUK erneut, dass

---

<sup>1001</sup> Protokoll Befragung Bauunternehmer B. vom 19.08.2020, Fragen 52 ff., act. 28.1.15.2

<sup>1002</sup> Protokoll Befragung Jon Domenic Parolini vom 11.09.2020, Fragen 45 f., act. 18.1.6.1.9

<sup>1003</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Stv. Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Fragen 50 f., act. 28.1.8.1

<sup>1004</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 71., act. 28.1.7.1

<sup>1005</sup> Aktennotiz Telefonat mit Frau G. vom 24.11.2020, act. 9.2.30.1

A.Q. im Zeitraum von ca. 2000 bis 2010, jeweils vor Weihnachten, Geschenkkörbe gekauft habe, und dass diese jeweils einen Wert von «um die CHF 200» gehabt hätten. In die Körbe seien auch gute Weine gelegt worden, aber nicht teure.<sup>1006</sup>

Einige der Befragten sagten aus, grössere Geschenke – z.B. einen Gutschein für ein Nachtessen in einem Nobelhotel im Wert von CHF 500, eine Einladung zur Abfahrt in St. Moritz mit Übernachtung und Essen, einen Flug nach Deutschland zu einem WM-Spiel, eine Einladung an eine Opernaufführung, ein Saisonabonnement einer Bergbahn oder eine Einladung des ganzen Stabs zum Nachtessen – seien angeboten worden, diese seien aber zurückgeschickt bzw. abgelehnt worden.<sup>1007</sup> Gemäss dem Chef des HBA seien die von ihm erwähnten Angebote aber nie von Baufirmen aus dem Engadin gekommen.<sup>1008</sup> Der pensionierte Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA erklärte in der AU auf entsprechende Frage: «Früher wurde das TBA zum Spengler-Cup eingeladen, dann wurde das von der Regierung verboten, und dann wieder genehmigt, weil es nämlich Sponsoren-Sitze waren, und die blieben dann leer.» Eine Einladung der Garaventa zu den Bregenzer Festspielen habe er einmal angenommen, das sei aber vom Regierungsrat abegesegnet gewesen.<sup>1009</sup>

Auf Nachfrage sagten die (ehemaligen) Verwaltungsangestellten aus, sie hätten keine Kenntnis davon, dass Geld oder Gratisarbeiten angeboten wurden, bzw. ihnen seien weder Geld noch Gratisarbeiten angeboten worden.<sup>1010</sup>

---

<sup>1006</sup> Schriftliche Auskunft Frau G., act. 9.2.30.3

<sup>1007</sup> Protokoll Befragung Hinweisgeber A. vom 15.05.2020, Frage 71, act. 28.1.5.6; Protokoll Befragung Chef HBA vom 11.09.2020, Frage 54 f., act. 28.1.18.3.; Protokoll Befragung pensionierter Chef AWN vom 25.09.2020, Frage 37, act. 28.1.19.3; Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Graubünden vom 30.10.2020, Frage 45, act. 28.1.21.2.1; Protokoll Befragung Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 68 f., act. 28.1.7.1

<sup>1008</sup> Protokoll Befragung Chef HBA vom 11.09.2020, Frage 55, act. 28.1.18.3

<sup>1009</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA vom 14.11.2018, Zeilen 605 ff., act. 12.1.2.7; vgl. auch Protokoll Befragung AU pensionierter Departementssekretär BVFD vom 14.11.2018, Zeilen 575 ff., act. 12.1.2.8; Protokoll Befragung AU Chef Abteilung Strassenbau TBA vom 25.06.2019, Zeilen 408 ff., act. 12.1.2.12

<sup>1010</sup> Protokoll Befragung Hinweisgeber A. vom 15.05.2020, Frage 68, act. 28.1.5.6; Protokoll Befragung Jon Domenic Parolini vom 11.09.2020, Frage 50, act. 18.1.6.1.9; Protokoll Befragung Chef HBA vom 11.09.2020, Frage 54, act. 28.1.18.3; Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 2 Mesocco vom 30.10.2020, Fragen 58 f., act. 28.1.24.2

- 748 Architekt 1 aus dem Unterengadin, welcher im Auftrag des Kantons Bauprojekte begleitete und u.a. auch für die Kontrolle der von den Bauunternehmern verrechneten Ausmasse zuständig war, berichtete von einem Fall, in welchem er von einem Bauunternehmer angegangen worden sei, ein nicht korrektes Ausmass zu akzeptieren. Im Gegenzug habe ihm der Bauunternehmer einen Überzug seiner privaten Garage gratis offeriert. Auf die Frage, was die Motivation sein könnte, dass Architekten und Ingenieure bei den Ausmassen zu viel budgetiert oder bei der Abrechnung zu viel akzeptiert hätten, führte Architekt 1 aus, dass er von zwei Gruppierungen ausgehen würde – jene, die nicht so genau und sorgfältig arbeiteten und jene, die das eventuell ausgenutzt hätten.<sup>1011</sup> Die Frage aber, ob seiner Meinung nach Mitarbeiter beim TBA Bezirk 4 Scuol aktiv vom Baukartell profitiert hätten oder profitieren wollten, verneinte er.<sup>1012</sup>
- 749 Zu den «Geschenklisten» befragt, führte Jon Domenic Parolini vor der PUK weiter aus: *«Wenn diese Bauunternehmer wirklich so vorgegangen sind, dann ist das doch sehr erstaunlich, vor allem in dieser systematischen Art und Weise. Ich bin schockiert, wie man offenbar vorgegangen ist und bin erschüttert. Das ist inakzeptabel.»*<sup>1013</sup> Unter Bezugnahme auf die vorgelegten «Geschenklisten» führte er aus, dass er für sich klar ausschliessen könne, dass er so viele Flaschen Wein resp. Geschenke von all diesen Bauunternehmern erhalten habe.<sup>1014</sup>
- 750 Auch weitere befragte Personen aus der kantonalen Verwaltung zeigten sich erstaunt ob der Aussage von A.Q., dass zahlreiche Personen im Kontext der Submissionsabsprachen Geschenke, Geld oder Gratisarbeiten erhalten hätten; sie konnten dies nicht bestätigen bzw. verneinten, im Zusammenhang mit Submissionen von Bauunternehmern Geschenke oder Gratisarbeiten angeboten erhalten zu haben.<sup>1015</sup> Gleichermassen äusserten sich die

---

<sup>1011</sup> Protokoll Befragung Architekt 1 vom 03.03.2020, Fragen 24 und 26, act. 28.1.4.2

<sup>1012</sup> Protokoll Befragung Architekt 1 vom 03.03.2020, Frage 29, act. 28.1.4.2

<sup>1013</sup> Protokoll Befragung Jon Domenic Parolini vom 11.09.2020, Frage 47, act. 18.1.6.1.9

<sup>1014</sup> Protokoll Befragung Jon Domenic Parolini vom 11.09.2020, Frage 49, act. 18.1.6.1.9

<sup>1015</sup> Protokoll Befragung Mitarbeiter der Zentralverwaltung TBA vom 23.06.2020, Fragen 44 f., act. 28.1.10.1; Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Graubünden vom 30.10.2020, Frage 44, act. 28.1.21.2.1; Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 39, act. 28.1.12.1; Protokoll Befragung Mario Cavigelli vom 04.12.2020, Fragen 51 f., act. 28.1.26.2; Protokoll Befragung Stefan Engler vom 01.10.2020, Fragen 48 f., act. 23.1.22.3; Protokoll Befragung Submissionsjurist BVFD vom 25.09.2020, Fragen 48 f., act. 28.1.20.3; Protokoll Befragung Chef HBA vom 11.09.2020, Frage 53, act. 28.1.18.3; Protokoll Befragung ehemaliger Leiter Strassenbaulabor TBA vom 02.06.2020,

befragten Bauunternehmer A. und Bauunternehmer B., welche beide über längere Zeit aktiv an den Submissionsabsprachen beteiligt waren und die Aussage von A.Q. nicht nachvollziehen konnten bzw. bestritten.<sup>1016</sup>

Architekt 3, welcher viele Jahre als selbständiger Architekt im Unterengadin tätig war, und welcher gemäss A.Q. über die Machenschaften des Baukartells berichten und bestätigen könne, «wie alles gelaufen sei», wurde durch die PUK kontaktiert. Architekt 3 gab an, dass er als Architekt auf Weihnachten immer wieder mal einen Wein oder Honig bekommen habe, mehr nicht. Und etwas Anderes sei ihm auch nicht bekannt. Auf Nachfrage, inwiefern Abhängigkeiten zwischen seinem Beruf als Architekt und den Bauunternehmungen bestünden, gab er an, dass er von sich aus nie einem Handwerker einen Auftrag erteilt habe. Dies sei immer in Absprache mit der Bauherrschaft geschehen. Natürlich habe man der Bauherrschaft darüber berichtet, mit wem man gute und weniger gute Erfahrungen in der Zusammenarbeit gemacht habe, dazu sei man aber verpflichtet, wenn man einen guten Job für die Bauherrschaft machen wolle. Man habe in einem weiteren Schritt Offerten eingeholt, sei dann mit der Bauherrschaft zusammenkommen und hätte seine Einschätzung dazu gegeben etc. Was das Thema «Geschenke» betreffe, fügte er an, dass wenn er mitbekommen hätte, dass solches am Laufen gewesen wäre, wäre er selber zum «Whistleblower» geworden. Das hätte ihn nicht in Ruhe gelassen.<sup>1017</sup>

Zur Handschrift auf den «Geschenklisten» befragt, gab Bauunternehmer A. gegenüber der PUK übereinstimmend mit A.Q. an, die Schrift im Raster der Liste aus dem Jahr 2002 stamme von einem Berechnungsleiter. Wer den Rest geschrieben habe, wisse er nicht. In der Liste aus dem Jahr 2006 stamme die Schrift im «Gerüst» vom Berechnungsleiter des GBV. Im Übrigen sei die Liste manipuliert worden; dort stehe sogar «gemäss Bauunternehmer A.», er habe aber zu solchen Dokumenten nie Angaben gemacht.<sup>1018</sup> In seiner Stellungnahme vom 23. April 2021 bestritt Bauunternehmer A. die Behauptung von A.Q.,

---

Fragen 50 f., act. 28.1.13.1; Protokoll Befragung Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Fragen 64 f. und 68 f., act. 28.1.7.1

<sup>1016</sup> Protokoll Befragung Bauunternehmer A. vom 19.08.2020, Frage 61, act. 28.1.11.3; Protokoll Befragung Bauunternehmer B. vom 19.08.2020, Frage 51, act. 28.1.15.2

<sup>1017</sup> Aktennotiz Telefonat mit Architekt 3 vom 25. Mai 2020, act. 9.2.25.1

<sup>1018</sup> Protokoll Befragung Bauunternehmer A. vom 19.08.2020, Frage 61, act. 28.1.11.3; Aktennotiz betr. Stellungnahme Berechnungsleiter GBV vom 06.04.2021, act. 33.2.13

wonach Bauunternehmer A. angeordnet habe, wer wie beschenkt werden solle.<sup>1019</sup> Bauunternehmer B. erkannte auf Nachfrage die Handschriften auf den beiden Listen nicht.<sup>1020</sup>

753 Der pensionierte Chef des TBA Bezirk 1 Chur bestätigte auf entsprechende Frage, dass über die vielen Jahre der Zusammenarbeit Kollegschaften zu Bauunternehmern entstanden seien, nicht aber besondere Freundschaften. Seit er am 31. Juli 2015 das TBA verlassen habe, habe er keine Kollegen als Bauunternehmer mehr.<sup>1021</sup> Auf Nachfrage gab er zu, dass er mit Bauunternehmer [REDACTED] und seiner Partnerin, welcher jahrelang die Monate Dezember bis März in Thailand verbracht habe, Ferien in Thailand verbrachte. Er schätze, dass dies ca. 1995/1996 gewesen sei, er sei aber nur zwischen Weihnachten und Neujahr dort gewesen und habe Flug und Hotel selber bezahlt.<sup>1022</sup> Auch habe er zu seinem 50. Geburtstag u.a. den ehemaligen Bauunternehmer D. und einen Malermeister eingeladen. Er wisse nicht mehr, ob noch weitere Bauunternehmer dabei gewesen seien und könne sich nicht erinnern, dass – wie gemäss gegenüber der PUK geäussertem Hinweis einer anonym gebliebenen Person – der ehemalige Bauunternehmer D. den Wein bezahlt haben soll.<sup>1023</sup> Auch sei er «vielleicht eine Hand voll mal» vom ehemaligen Bauunternehmer D. zum Nachtessen in dessen Ferienhaus [REDACTED] eingeladen worden.<sup>1024</sup> Der ehemalige Bauunternehmer D. bestritt in seiner Stellungnahme vom 9. April 2021 an die PUK, am 50. Geburtstag des pensionierten Chefs des TBA Bezirk 1 Chur den Wein bezahlt zu haben. Dieser anonyme Hinweis entspreche in keiner Weise den Tatsachen. Was die Einladungen im Ferienhaus [REDACTED] betreffe, seien die Aussagen richtig. Diese Einladungen hätten aber in keinem Zusammenhang gestanden mit irgendwelchen Arbeitsvergaben oder mit der Position des pensionierten Chefs des TBA Bezirk 1 Chur im TBA. Es sei richtig, dass sie sich seit sehr vielen Jahren kennen würden und bereits zu einer Zeit freundschaftlich verbunden gewesen seien, in welcher er in der Firma keine Führungsaufgaben gehabt habe.<sup>1025</sup>

---

<sup>1019</sup> Stellungnahme Bauunternehmer A. vom 23.04.2021, S. 11, act. 33.2.45.2

<sup>1020</sup> Protokoll Befragung Bauunternehmer B. vom 19.08.2020, Frage 55, act. 28.1.15.2

<sup>1021</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Fragen 40 und 42 f., act. 28.1.12.1

<sup>1022</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Fragen 45 bis 50, act. 28.1.12.1

<sup>1023</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 51, act. 28.1.12.1

<sup>1024</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 52, act. 28.1.12.1

<sup>1025</sup> Stellungnahme ehemaliger Bauunternehmer D. vom 09.04.2021, act. 33.2.15

Befragt zu seinem früheren Vorgesetzten, dem pensionierten Chef des TBA Bezirk 1 Chur, führte der ehemalige Mitarbeiter des TBA Bezirk 1 Chur aus, dass dieser, so denke er, im üblichen Rahmen Geschenke und Einladungen angenommen habe.<sup>1026</sup> Er habe guten Kontakt zu «einem breiten Fächer» von Bauunternehmern gepflegt und sei ab und zu zum Nachessen eingeladen worden, ab und zu habe er auch «Leute von uns» dabei gehabt. Er, der ehemalige Mitarbeiter des TBA Bezirk 1 Chur, habe aber *«keinen eindeutigen Verdacht, dass die Freundschaften zu den Bauunternehmungen zu einem Profit dieser Unternehmungen geführte hätte und umgekehrt»*.<sup>1027</sup> Er selber sei auch, aber nicht nur, mit dem ehemaligen Bauunternehmer D. und dem ehemaligen Bauunternehmer C. befreundet gewesen. Von Weihnachtsferien in Thailand mit einem Bauunternehmer oder einem runden Geburtstag, zu welchem der pensionierte Chef des TBA Bezirk 1 Chur zahlreiche Baumeister eingeladen hatte, wusste der ehemalige Mitarbeiter des TBA Bezirk 1 Chur nach eigenen Angaben nichts.<sup>1028</sup>

Explizit als «Profiteur», weil er jeweils auf die Jagdhütte von A.Q. habe gehen dürfen, wurde der pensionierte Mitarbeiter 2 des TBA Bezirk 4 Scuol von einem Befragten bezeichnet.<sup>1029</sup> Mehrere befragte Personen – wie auch A.Q. selbst – sagten gegenüber der PUK aus, dass der pensionierte Mitarbeiter 2 des TBA Bezirk 4 Scuol, eine enge Verbindung zur Familie Q. habe. Der pensionierte Mitarbeiter 2 des TBA Bezirk 4 Scuol sei Patenonkel der ältesten Tochter von A.Q.<sup>1030</sup> Dies bestätigte auch der pensionierte Mitarbeiter 2 des TBA Bezirk 4 Scuol anlässlich seiner Befragung im Rahmen der AU. Er sagte weiter aus, er sei schon mit dem Vater von A.Q. befreundet gewesen, sie seien Jägerkollegen gewesen. A.Q. habe eine Jagdhütte, welche er immer noch benutzen dürfe. Das

---

<sup>1026</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Mitarbeiter TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 46, act. 28.1.10.1

<sup>1027</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Mitarbeiter TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Fragen 47, act. 28.1.10.1

<sup>1028</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Mitarbeiter TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 48–50, act. 28.1.10.1

<sup>1029</sup> Protokoll Befragung Hinweisgeber A. vom 15.05.2020, Frage 70, act. 28.1.5.6

<sup>1030</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 66, act. 28.1.7.1; Protokoll Sitzung PUK vom 09.10.2018, S. 8, act. 10.2; Protokoll Befragung Hinweisgeber A. vom 15.05.2020, Frage 23, act. 28.1.5.6; Protokoll Befragung Bauunternehmer A. vom 19.08.2020, Frage 38, act. 28.1.11.3; Protokoll Befragung Bauunternehmer B. vom 19.08.2020, Frage 47, act. 28.1.15.2

Verhältnis zu A.Q. sei immer noch gut, freundschaftlich.<sup>1031</sup> Einige der befragten Personen äusserten den Verdacht, dass sich A.Q. nicht ohne Absichten eine Verbindung ins TBA geschaffen habe und er von dem pensionierten Mitarbeiter 2 des TBA Bezirk 4 Scuol begünstigt bzw. mit internen Informationen bedient worden sei.<sup>1032</sup> Der pensionierte Mitarbeiter 2 des TBA Bezirk 4 Scuol konnte von der PUK mit diesen Vorwürfen nicht konfrontiert werden, da er wie bereits erwähnt an der Untersuchung nicht mitwirken wollte.

- 756 Übereinstimmend gaben die befragten Personen zum Thema Geschenke und dergleichen schliesslich an, dass mit der Untersuchung der WEKO bzw. seit 2010/2011 ein starker Wandel stattgefunden habe und man besser auf dieses Thema sensibilisiert sei.<sup>1033</sup> Zusätzlich habe der Verhaltenskodex zu einer Sensibilisierung geführt.<sup>1034</sup> Früher übliche Einladungen zu Veranstaltungen wie z.B. zum Spengler-Cup hätten drastisch abgenommen.<sup>1035</sup> Bei der Befragung in der AU erklärte der Submissionsjurist des BVFD auf entsprechende Frage zu Einladungen zum Spengler-Cup, dass es heute so sei, dass zweifelhafte Fälle besprochen werden müssten und sie im Departement mehr Anfragen dazu hätten.<sup>1036</sup> Hinsichtlich des Zeitraums bis 2012 wisse er es nichts.<sup>1037</sup>

### **3. Vorteilsannahmen im Zusammenhang mit den Polizeieinsätzen gegen A.Q.**

- 757 Bauleiterin A., die Ehepartnerin des Chefs der Regionenpolizei der KAPO, welcher bei den Polizeieinsätzen gegenüber A.Q. involviert war, führte zu den Geschenken auf Nachfrage der PUK aus, es seien Geschenke im Rahmen von Weihnachtsgeschenken, z.B. eine

---

<sup>1031</sup> Protokoll Befragung AU pensionierter Mitarbeiter 2 TBA Bezirk 4 Scuol vom 14.06.2019, Zeilen 34 ff., act. 12.1.2.13.1

<sup>1032</sup> Protokoll Befragung Hinweisgeber A. vom 15.05.2020, Fragen 23 und 34, act. 28.1.5.6; Protokoll Befragung Bauunternehmer A. vom 19.08.2020, Frage 38, act. 28.1.11.3; Protokoll Befragung Bauunternehmer B. vom 19.08.2020, Fragen 47, act. 28.1.15.2

<sup>1033</sup> Protokoll Befragung Hinweisgeber A. vom 15.05.2020, Frage 68, act. 28.1.5.6; Protokoll Befragung ehemaliger Mitarbeiter TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 34, act. 28.1.10.1; vgl. auch Protokoll Befragung pensionierter Chef AWN vom 25.09.2020, Frage 36, act. 28.1.19.3; Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 38, act. 28.1.12.1

<sup>1034</sup> Protokoll Befragung Submissionsjurist BVFD vom 25.09.2020, Fragen 50 und 52, act. 28.1.20.3

<sup>1035</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Mitarbeiter TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 34, act. 28.1.10.1

<sup>1036</sup> Protokoll Befragung Submissionsjurist BVFD vom 25.09.2020, Frage 50, act. 28.1.20.3

<sup>1037</sup> Protokoll Befragung AU Submissionsjurist BVFD vom 14.11.2018, Zeilen 527 ff., act. 12.1.2.9

Flasche Wein oder eine Nusstorte, gemacht worden. Über andere Geschenke habe sie keine Informationen und sie wisse auch nichts zu Gratisarbeiten. Sie selber habe Geschenke in Form einer Flasche Wein, eines Salsiz oder eines Holzbretts einer Behinderterwerkstatt erhalten. Solche Geschenke habe sie ausschliesslich von Firmen, mit welchen sie oder die Bauherrschaft im gleichen Jahr zusammengearbeitet habe, erhalten, und zwar nach Ausführung der Arbeiten, als Wertschätzung. Sonst habe sie nichts angeboten erhalten.<sup>1038</sup> Auch Architekt 2 bestätigte, kleinere Geschenke wie eine Nusstorte oder eine Flasche Wein zu Weihnachten erhalten zu haben, wenn die Zusammenarbeit gut war.<sup>1039</sup> Sowohl Bauleiterin A. als auch Architekt 2 verneinten, von A.Q. Geschenke erhalten zu haben.<sup>1040</sup> Bauleiterin A. sagte weiter aus, nie mit A.Q. eine Arbeit, ein Projekt ausgeführt zu haben. Sie habe A.Q. lediglich einmal ganz am Rande im Rahmen einer Submission erlebt, als er Mitbewerber gewesen sei.<sup>1041</sup>

Bauleiterin A. und Architekt 2 verneinten auf entsprechende Nachfrage, Kenntnis zu haben von teuren Geschenken, welche Mitglieder des Baukartells auf dem TBA in Scuol vorbeigebracht hätten bzw. von jemandem gehört zu haben, dass er solche Geschenke oder Geld erhalten habe.<sup>1042</sup> Auch sie selber hätten Personen, die bei der kantonalen oder kommunalen Verwaltung arbeiten, nicht beschenkt.<sup>1043</sup> 758

Zur «Geschenkliste» aus dem Jahr 2006, in welcher auch Bauleiterin A. und Architekt 2 aufgeführt sind, führte Bauleiterin A. aus, es handle sich um eine vollständige Aufzählung aller im Unterengadin ansässigen Architektur- und Ingenieur-Planungsbüros sowie Bauleiter. Dazu habe auch sie gehört. Mehr könne sie dazu nicht sagen.<sup>1044</sup> Auch Architekt 2 führte Folgendes aus: «*Auf der Liste sind eigentlich alle Leute, die bauen. Für mich stimmt diese Liste nicht*». A.Q. habe er zudem erst im Jahr 2012 kennengelernt.<sup>1045</sup> 759

---

<sup>1038</sup> Protokoll Befragung Bauleiterin A. vom 21.08.2020, Fragen 45 und 47 f., act. 28.1.16.5

<sup>1039</sup> Protokoll Befragung Architekt 2 vom 26.06.2020, Frage 37, act. 28.1.9.2

<sup>1040</sup> Protokoll Befragung Bauleiterin A. vom 21.08.2020, Frage 50, act. 28.1.16.5; Protokoll Befragung Architekt 2 vom 26.06.2020, Frage 37, act. 28.1.9.2

<sup>1041</sup> Protokoll Befragung Bauleiterin A. vom 21.08.2020, Frage 18, 28.1.16.5

<sup>1042</sup> Protokoll Befragung Bauleiterin A. vom 21.08.2020, Frage 46 und 51, 28.1.16.5; Protokoll Befragung Architekt 2 vom 26.06.2020, Frage 37, act. 28.1.9.2

<sup>1043</sup> Protokoll Befragung Bauleiterin A. vom 21.08.2020, Frage 52, act. 28.1.16.5; Protokoll Befragung Architekt 2 vom 26.06.2020, Frage 39, act. 28.1.9.2

<sup>1044</sup> Protokoll Befragung Bauleiterin A. vom 21.08.2020, Frage 49, act. 28.1.16.5

<sup>1045</sup> Protokoll Befragung Architekt 2 vom 26.06.2020, Frage 38, act. 28.1.9.2

760 Schliesslich sprach die PUK Bauleiterin A. und Architekt 2 auf einen möglichen Zusammenhang zwischen den Polizeieinsätzen gegen A.Q. im Jahr 2017 und dem Baukartell an, unter Hinweis auf die Aussage von Giuseppe Nay in einem Interview in der Südostschweiz vom 27. November 2019, wonach es naiv sei zu glauben, dass kein Zusammenhang bestehe. Bauleiterin A. sagte, dazu könne sie nichts sagen.<sup>1046</sup> Architekt 2 gab zu Protokoll: *«So wie es sich mir darstellt, sehe ich keinen Zusammenhang. Ich habe mich gewundert über diese Geschichte. Es ist aus meiner Sicht abstrus. Ich sehe auch keinen Grund dafür. Ich selber wäre für die Vielfalt der Baumeister. Es ist meiner Meinung nach an den Haaren herbeigezogen. [...]. Ich hätte auch gar keinen Vorteil daraus, selber also keinen Grund dazu.»*<sup>1047</sup>

#### IV. Würdigung

761 Vorab ist zu den von A.Q. gegenüber der PUK geäusserten Vorwürfen, wonach insbesondere auch Gemeindepolitiker und -angestellte sowie Ingenieure beschenkt bzw. für diese Gratisarbeiten ausgeführt worden seien, darauf hinzuweisen, dass Gemeindepolitiker und -angestellte sowie Privatpersonen von der vorliegenden Untersuchung nicht erfasst sind. Aus diesem Grund konnte diesen Vorwürfen nicht weiter nachgegangen werden. Einzig Regierungsrat Jon Domenic Parolini wurde in seiner Funktion als ehemaliger Gemeindepräsident Scuol in die Untersuchungen einbezogen angesichts der «Nähe» zum Untersuchungsauftrag, aber auch wegen dem öffentlichen Interesse, über im Raum stehende schwerwiegende Vorwürfe gegenüber einem amtierenden Regierungsmitglied mehr zu erfahren.<sup>1048</sup>

762 Die PUK stellt fest, dass die «Geschenklisten» bis auf die Raster (inkl. Schrift) gemäss Aussage von A.Q. von diesem selbst erstellt wurden. A.Q. bestätigte dies explizit bezüglich der Liste aus dem Jahr 2002; abgesehen vom Raster (inkl. Inhalt) entspricht die Schrift auf der Liste aus dem Jahr 2006 jener aus dem Jahr 2002. Damit sind die «Geschenklisten» grundsätzlich nicht geeignet, die medial verbreitete Theorie, wonach verschiedene Personen aus der Verwaltung und aus der Politik von den Preisabsprachen wussten und durch die Annahme von Vorteilen sogar davon profitierten, zu belegen. Die dazu befragten Personen zeigen sich erstaunt ob den ihnen vorgelegten Geschenklisten bzw. der Aussage von A.Q., wonach zahlreiche Personen im Kontext der Submissionsabsprachen Geschenke, Geld oder Gratisarbeiten erhalten hätten. Abgesehen vom Archi-

---

<sup>1046</sup> Protokoll Befragung Bauleiterin A. vom 21.08.2020, Frage 55, act. 28.1.16.5

<sup>1047</sup> Protokoll Befragung Architekt 2 vom 26.06.2020, Frage 45, act. 28.1.9.2

<sup>1048</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter A.III.1.3.

tekten 1 sagten sämtliche befragten Personen aus, im Zusammenhang mit den Preisab-sprachen bzw. mit konkreten Leistungen keine Geschenke, Geld oder Gratisarbeiten an-geboten erhalten und entgegengenommen zu haben. Sie bestätigten aber praktisch uni-sono, dass kleinere Geschenke wie z.B. eine oder zwei Flaschen Wein oder ein Salsiz – also im zulässigen Rahmen – zu Weihnachten üblich waren. Grössere Geschenke wurden gemäss den Befragten zwar teilweise angeboten, aber jeweils abgelehnt. Den Aussagen von A.Q. stehen somit die im Wesentlichen übereinstimmenden Aussagen der (ehemali-gen) Verwaltungsangestellten und Behördenmitglieder sowie der befragten Bauunterneh-mer und einem von A.Q. selber bezeichneten Architekten gegenüber. Zu bemerken ist aber, dass Einladungen zu Veranstaltungen wie z.B. zum Spengler-Cup früher offenbar wesentlich grosszügiger gehandhabt wurden und der pensionierte Mitarbeiter der Zent-ralverwaltung des TBA zum Thema Geschenke sagte, dass in den letzten drei, vier Jahren die Schraube angezogen wurde.

Die Beziehungen, welche der pensionierte Chef des TBA Bezirk 1 Chur zu mindestens zwei Bauunternehmern pflegte, werfen zwar Fragen bezüglich seiner Unabhängigkeit auf. Der Verdacht, dass der pensionierte Chef des TBA Bezirk 1 Chur von einem Bauun-ternehmer auf dessen Kosten nach Thailand eingeladen wurde oder sich an seinem runden Geburtstag den Wein von einem Bauunternehmer hat bezahlen lassen, bestätigte sich auf-grund der Untersuchungen der PUK allerdings nicht. Dennoch wäre – trotz der damals noch offeneren Haltung namentlich mit Bezug auf die Annahme von Einladungen – sei-ens des pensionierten Chefs des TBA Bezirk 1 Chur mehr Zurückhaltung angezeigt ge-wesen. Dass der pensionierte Chef des TBA Bezirk 1 Chur gemäss seinen eigenen Aus-sagen seit dem Weggang vom TBA keine Bauunternehmer als Kollegen mehr hat, weist zudem darauf hin, dass bei den Bauunternehmern geschäftliche Absichten hinter dieser Beziehung gesteckt haben könnten. Die PUK fand aber keine Hinweise dafür, dass der pensionierte Chef des TBA Bezirk 1 Chur von Bauunternehmern als Gegenleistung des Schutzes von Submissionsabsprachen Vorteile angenommen hätte.

763

Was den pensionierten Mitarbeiter 2 des TBA Bezirk 4 Scuol betrifft, lässt die Verbin-dung zwischen diesem und A.Q. nicht ohne weiteres den Schluss zu, dass die beiden in unlauterer Weise voneinander profitieren wollten. Gemäss den Aussagen des pensionier-ten Mitarbeiters 2 des TBA Bezirk 4 Scuol anlässlich der Befragung im Rahmen der AU stehen er und die Familie Q. sich seit langer Zeit nahe; er war ein Jagdfreund des Vaters von A.Q. und durfte schon früher dessen Jagdhütte mitbenutzen. Es ist nach Ansicht der PUK daher anzunehmen, dass die Mitbenutzung der Jagdhütte aufgrund einer langjähri-gen, echten Freundschaft erfolgte und A.Q. damit – wie auch mit der «Anbindung» des pensionierten Mitarbeiters 2 des TBA Bezirk 4 Scuol an seine Familie oder als Taufpate seiner ältesten Tochter – keine anderen, namentlich geschäftlichen Absichten verfolgte.

764

Der pensionierte Mitarbeiter 2 des TBA Bezirk 4 Scuol konnte durch die PUK mit den von einigen Befragten geäusserten Vermutungen, wonach A.Q. durch den pensionierten Mitarbeiter 2 des TBA Bezirk 4 Scuol zu internen Informationen habe kommen wollen, nicht konfrontiert werden.

765 Die Aussage von A.Q., besonders einflussreichen Personen jeweils Geschenkkörbe im Wert von bis zu CHF 700 geschenkt zu haben und diese Körbe [REDACTED] in Scuol bezogen zu haben, nahm die PUK zum Anlass, weitere Abklärungen zu tätigen. Diese ergaben, dass A.Q. [REDACTED] zwar jeweils vor Weihnachten Geschenkkörbe gekauft hat, sich der Wert dieser Körbe aber weit unter den von A.Q. behaupteten Beträgen bewegte. Diese, aber auch die Aussagen der weiteren befragten Personen, lassen erhebliche Zweifel an der im Rahmen der Befragung von A.Q. behaupteten Grössenordnung von Vorteilsangeboten – sowohl bezüglich der Anzahl beschenkter Personen als auch bezüglich des Werts der Geschenke – aufkommen, zumal A.Q. die Grössenordnung der einzelnen Geschenke im Rahmen des rechtlichen Gehörs korrigierte. Mit den Käufen von Geschenken durch A.Q. – selbst wenn diese wie von A.Q. dargelegt stattgefunden haben sollen – ist im Übrigen noch nicht belegt, dass es zu einer (systematischen) «Beschenkung» von Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung, Behördenmitgliedern, Architekten und Ingenieuren durch Bauunternehmer zum Schutz der Submissionsabsprachen kam. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass auch die Beschenkung durch A.Q. in der von ihm behaupteten Grössenordnung durch die betreffenden Personen – Jon Domenic Parolini, der ehemalige Stv. Chef des TBA Bezirk 4 Scuol und der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol – in Abrede gestellt wurde.

766 Zusammenfassend fand die PUK keine Hinweise, welche auf Vorteilsgewährungen zu Gunsten von (ehemaligen) Verwaltungsangestellten oder Behördenmitgliedern mit dem Ziel, die Submissionsabsprachen zu schützen, hindeuten. Trotz mehrfacher Aufforderungen durch das Sekretariat der PUK reichte A.Q. zudem keine weiteren Dokumente nach, oder führte aus, dass es dazu keine Belege wie z.B. Arbeitsrapporte o.ä. gebe<sup>1049</sup>, weshalb seine Aussagen (z.B. bezüglich Gratisarbeiten für Mitarbeiter des TBA) unbelegt bleiben. Es bleibt somit bei den medial verbreiteten Aussagen von A.Q., den von ihm selber ausgefüllten Listen und dessen Aussagen anlässlich der Befragungen durch die PUK, deren Glaubwürdigkeit bezüglich des Werts der Geschenke aufgrund der Aussagen von [REDACTED] [REDACTED] bezweifelt wird, insbesondere auch, da A.Q. den Wert der Geschenke im Rahmen des rechtlichen Gehörs selber relativierte.

---

<sup>1049</sup> Protokoll Befragung A.Q. vom 06.11.2020, S. 10, act. 14.1.1.93.2

Aufgrund der Aussage von Architekt 1 bestehen immerhin Anhaltspunkte dafür, dass es nicht immer dabei blieb, dass Bauunternehmer bei der Ausführung der Aufträge teilweise versucht haben, zu grosse Mengen abzurechnen<sup>1050</sup>. Es erscheint der PUK denkbar, dass es in diesem Zusammenhang auch zu Bestechungsversuchen – zumindest gegenüber Architekten oder Ingenieuren – seitens von Bauunternehmern kam. Was den konkreten, von Architekt 1 geschilderten Vorfall betrifft, wird es Sache der Staatsanwaltschaft sein zu klären, ob ein strafbares Verhalten vorlag. Der PUK erscheinen die Aussagen von Architekt 1 anlässlich der Befragung vom 3. März 2020 glaubwürdig. Sie allein belegen indes nicht, dass Personen aus der kantonalen Verwaltung oder Behördenmitglieder von Bauunternehmern im Kontext der Submissionsabsprachen beschenkt wurden. Architekt 1 führte denn auch selber aus, nicht zu glauben, dass Mitarbeiter beim TBA Bezirk 4 Scuol aktiv vom Baukartell profitierten oder profitieren wollten.

767

Schliesslich kann aufgrund der Untersuchungen der PUK auch die medial verbreitete Hypothese, wonach mit Bauleiterin A. und Architekt 2 (auch) die Ehepartnerin bzw. der Ehepartner von zwei in die Polizeieinsätze gegen A.Q. involvierten Personen vom Baukartell im Unterengadin profitierten und auf diesem Weg eine Instrumentalisierung der Kantonspolizei und anderer Stellen stattgefunden habe, nicht bestätigt werden. Beide Personen sagten glaubwürdig aus, bei guter Zusammenarbeit kleinere Geschenke, z.B. zu Weihnachten, erhalten zu haben. Von anderen Geschenken hatten sie keine Kenntnis. Ebenfalls sagten Bauleiterin A. und Architekt 2 übereinstimmend aus, keine Geschenke von A.Q. erhalten zu haben. Bauleiterin A. hat gemäss eigenen Aussagen nie ein Projekt zusammen mit A.Q. ausgeführt, und Architekt 2 gab unter Bezugnahme auf die Geschenkliste aus dem Jahr 2006 an, dass er A.Q. erst im Jahr 2012 kennengelernt habe. Diese Umstände sprechen nach Ansicht der PUK dagegen, dass sie von A.Q. beschenkt wurden. Von teuren Geschenken (mutmasslicher) Mitglieder des Baukartells an Mitarbeiter des TBA in Scuol hatten beide keine Kenntnis. Somit bleibt es in diesem Punkt bei den von A.Q. selber ausgefüllten Listen und bei seinen unbelegt gebliebenen Aussagen.

768

---

<sup>1050</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter G.II.1.



## I. Geschehnisse seit Eröffnung WEKO-Verfahren Ende 2012

### I. Vortritt von A.Q. beim BVFD im Jahr 2013

Während der laufenden WEKO-Untersuchungen sprachen A.Q. und sein damaliger Anwalt im Oktober 2013 bei Regierungsrat Mario Cavigelli, dem Vorsteher des BVFD, und weiteren Vertretern des Departements vor. Wie Mario Cavigelli gegenüber der PUK ausführte, erhielt die Regierung bereits zuvor, im Juni 2012, aufgrund eines Beschwerdeverfahrens vor dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden (U 12 49) Kenntnis von verschiedenen Schriftstücken bezüglich der vorgebrachten Wettbewerbsabsprachen im Unterengadin.<sup>1051</sup> Das BVFD bzw. Mario Cavigelli habe darauf im August 2013 mit der Ingangsetzung eines Projekts (Projektgruppe «Überprüfung der internen Kontrollinstrumente zur Erkennung von Submissionsabsprachen und zur Vermeidung von Baubeschaffungen zu marktüberhöhten Preisen»)<sup>1052</sup> reagiert. 769

Gemäss Mario Cavigelli wurde das Gespräch im Oktober 2013 auf der Basis der bereits eingereichten Unterlagen geführt und der Anwalt von A.Q. habe «*sozusagen eine objektive Gerechtigkeit gegenüber den anderen Baumeistern*» verlangt. Ohne A.Q. zu sagen, was intern in Planung gewesen sei, sei A.Q. klar signalisiert worden, dass das Thema Sorge bereite und es sehr ernst genommen werde.<sup>1053</sup> Gemäss Angaben von Mario Cavigelli gab A.Q. bei diesem Treffen weitere Unterlagen ab, es lasse sich aber heute nicht mehr rekonstruieren, welche Dokumente im Rahmen dieser Besprechung abgegeben worden seien.<sup>1054</sup> Er meine auch, dass kein Protokoll des Gesprächs erstellt worden sei. Der Erkenntniswert des Gesprächs, welches A.Q. gewünscht habe (aber auch die Vertreter des BVFD gewollt hätten), sei weniger inhaltlich gewesen. Vielmehr sei es vor allem darum gegangen, A.Q. einmal persönlich zu treffen.<sup>1055</sup> Und weiter: «*Wir wussten, dass die WEKO dran ist, wir wussten auch, dass wir auf uns alleine gestellt waren, hatten vor diesem Hintergrund die Unterlagen studiert und das Projekt in Gang gesetzt. Insofern hat das Gespräch mit A.Q. unsere Wahrnehmung gefestigt.*»<sup>1056</sup> 770

---

<sup>1051</sup> Schreiben von Regierungsrat Mario Cavigelli an PUK vom 12.10.2018, S. 3, act. 1.5.3.1

<sup>1052</sup> Projektauftrag «Überprüfung der internen Kontrollinstrumente zur Erkennung von Submissionsabsprachen, Projektauftrag und zur Vermeidung von Baubeschaffungen zu marktüberhöhten Preisen» vom 03.09.2013, act. 2.9.9

<sup>1053</sup> Protokoll Befragung Mario Cavigelli vom 04.12.2020, Frage 39, act. 28.1.26.2

<sup>1054</sup> Schreiben von Regierungsrat Mario Cavigelli an PUK vom 12.10.2018, S. 3, act. 1.5.3.1

<sup>1055</sup> Protokoll Befragung Mario Cavigelli vom 04.12.2020, Frage 40, act. 28.1.26.2

<sup>1056</sup> Protokoll Befragung Mario Cavigelli vom 04.12.2020, Frage 39, act. 28.1.26.2

771 Die Besprechung im Oktober 2013, an welcher neben A.Q. namentlich auch Regierungsrat Mario Cavigelli teilnahm, wurde nicht dokumentiert und es kann heute offenbar nicht mehr nachvollzogen werden, welche Unterlagen A.Q. an diesem Gespräch eingereicht hatte und welche Dokumente dem BVFD bereits im Zusammenhang mit dem Verwaltungsgerichtsverfahren zugestellt worden waren. Die fehlende Dokumentation verunmöglicht es der PUK, die Verwaltungstätigkeit im Zusammenhang mit dem Vortritt von A.Q. im Oktober 2013 zu überprüfen, namentlich zu prüfen, ob das BVFD sachgerecht und adäquat auf den Vortritt von A.Q. reagiert und die allenfalls nötigen Massnahmen ergriffen hat. Auf den konkreten Inhalt eines Gesprächs kommt es beim Grundsatz der Notwendigkeit der Verschriftlichung des Verwaltungshandelns nicht an, zumal gerade der Inhalt unter den Beteiligten oftmals strittig ist. Der Hinweis von Regierungsrat Mario Cavigelli, wonach der *«Erkenntniswert des Gesprächs [...] weniger inhaltlich gewesen»* sei, ist für die Frage der Dokumentationsbedürftigkeit dieses Gesprächs und der abgegebenen Unterlagen somit nicht relevant. Wie in den Untersuchungen der PUK wiederholt bemerkt, ist auch an dieser Stelle erneut auf die Wichtigkeit der Verschriftlichung des Verwaltungshandelns hinzuweisen.

## II. Massnahmen zur Erkennung von Submissionsabsprachen

### 1. Projekt zur Überprüfung der internen Kontrollinstrumente (2013–2014)

772 Angesichts der langen Dauer der Untersuchungen der WEKO sowie der fehlenden bzw. beschränkten Möglichkeiten der WEKO, den Kanton über den Ermittlungsstand und die Untersuchungsergebnisse zu informieren, entschied das BVFD im August 2013, die internen Vergabeabläufe der Baubeschaffungsstellen des BVFD (TBA und HBA) unabhängig vom Ausgang der WEKO-Untersuchungen zu überprüfen und zu optimieren. Hierzu gab der Vorsteher des BVFD, Regierungsrat Mario Cavigelli, im September 2013 das Projekt *«Überprüfung der internen Kontrollinstrumente zur Erkennung von Submissionsabsprachen und zur Vermeidung von Baubeschaffungen zu marktüberhöhten Preisen»* in Auftrag.<sup>1057, 1058</sup>

---

<sup>1057</sup> Projektauftrag *«Überprüfung der internen Kontrollinstrumente zur Erkennung von Submissionsabsprachen, Projektauftrag und zur Vermeidung von Baubeschaffungen zu marktüberhöhten Preisen»* vom 03.09.2013, act. 2.9.9

<sup>1058</sup> Projektteam: Pensionierter Departementssekretär BVFD (Projektleitung), Submissionsjurist BVFD (Projektsekretariat), pensionierter Chef TBA Graubünden (Oberingenieur), Chef HBA (Kantonsbaumeister), Chef TBA Graubünden (Chef Strassenunterhalt TBA) und Leiter Facility Management HBA.

Gemäss dem Projektauftrag vom 16. September 2013 hatten die Beschaffungsstellen ihre verwaltungsinternen Abläufe zu prüfen, entsprechende Risikofelder sowie bestehende Schwachstellen zu identifizieren und dem BVFD Vorschläge zur Optimierung zu unterbreiten. Ziele des Projekts waren namentlich die Anpassung der internen Vergabeabläufe nach einer Prüfung durch das BVFD sowie die Abgabe von Empfehlungen an die übrigen Departemente im Sinne des einheitlichen Beschaffungsvollzugs. Zudem sollte das BVFD einen Verhaltenskodex für seine Dienststellen schaffen und diesen departementsintern durchsetzen (inkl. Schulung und Beratung der Submissionsverantwortlichen). Als weiteres Projektziel ist dem Projektauftrag die Einrichtung einer Anlaufstelle für Informantinnen und Informanten beim Departementssekretariat des BVFD zu entnehmen.<sup>1059</sup>

Im Dezember 2014 legte die Projektgruppe einen Bericht mit zahlreichen Empfehlungen vor.<sup>1060</sup> Die Projektgruppe kam zum Schluss, dass die bestehenden Beschaffungsprozesse des TBA, HBA und AWN bereits heute den wirtschaftlichen Einsatz öffentlicher Mittel weitestgehend sicherstellten und nur punktuelle Korrekturen vorzunehmen seien. Zur Erschwerung von Wettbewerbsabreden erarbeitete die Projektgruppe eine Reihe von Massnahmen, welche zu diesem Zeitpunkt bereits in die Vergabeprozesse des TBA, des HBA und des AWN – über Anpassungen in den Objekt- bzw. Projekthandbüchern zur Optimierung der internen Vergabeabläufe<sup>1061</sup> – aufgenommen und umgesetzt worden waren:

- Verzicht auf die Durchführung von fakultativen Begehungen;
- Verzicht auf die Bekanntgabe von Detailbudgetzahlen sowie von allen weiteren Informationen an Dritte, welche Rückschlüsse auf die Auftragshöhe einer Einzelvergabe zulassen (z.B. interne Kostenschätzungen);
- Anwendung einer Checkliste betreffend Indizien von Submissionsabsprachen;
- Verstärkte Überprüfung der offerierten Einheitspreise hinsichtlich Marktkonformität;

---

<sup>1059</sup> Projektauftrag «Überprüfung der internen Kontrollinstrumente zur Erkennung von Submissionsabsprachen, Projektauftrag und zur Vermeidung von Baubeschaffungen zu marktüberhöhten Preisen» vom 03.09.2013, act. 2.9.9

<sup>1060</sup> Bericht betreffend das Projekt «Überprüfung der internen Kontrollinstrumente zur Erkennung von Submissionsabsprachen und zur Vermeidung von Baubeschaffungen zu marktüberhöhten Preisen» vom 11. Dezember 2014, act. 3.10.2.1.

<sup>1061</sup> Zur Umsetzung im TBA vgl. Umsetzung der Vorgaben BVFD zur Verhinderung / Erkennung von Preisabsprachen vom 01.04.2015, act. 2.9.5.

- Zwingende Meldung durch den Projektleiter an den zuständigen Vorgesetzten, falls Offertpreise über einem Kostenvoranschlag, über einer Kostenschätzung oder über den allgemeinen Erfahrungswerten liegen oder wenn andere Indizien von Preisabsprachen bestehen;
- Stichprobeweise Überprüfung der Kostenvoranschläge bzw. Kostenschätzungen durch den Vorgesetzten;
- Zwingende Meldung an den Juristen für Submissionswesen im BVFD, wenn Indizien von Preisabsprachen (im konkreten Einzelfall oder in einer Region) vorliegen;
- Konsequenter Abbruch von Submissionsverfahren, wenn die eingereichten Angebote keinen wirksamen Wettbewerb garantieren bzw. die gültigen Angebote den Kostenrahmen erheblich sprengen;
- Rotation der Submittentenliste bei freihändigen Verfahren sowie bei Einladungsverfahren (bei genügender Anzahl an geeigneten Anbietern);
- Nichtzulassung von Arbeitsgemeinschaften bei kleineren Bauaufträgen;
- Verbot der Bildung von Ausmassreserven in den Leistungsverzeichnissen (ausgenommen Rundungszuschläge);
- Verstärkte Ausmasskontrolle und Vergleich mit dem Werkvertrag.

775 Zur generellen Korruptionsprävention wurde im Rahmen des Projekts ausserdem ein Verhaltenskodex erarbeitet, welcher sich in Form einer Dienstanweisung an die Mitarbeitenden des BVFD richtet, die mit öffentlichen Beschaffungen zu tun haben. Dieser Kodex, welcher namentlich die Annahme von Geschenken und den Umgang mit nicht öffentlichen Informationen regelt, wurde durch das BVFD per 1. Januar 2015 in Kraft gesetzt.<sup>1062</sup>

776 Sodann schlug das Projektteam im Bericht vom 11. Dezember 2014 vor, die Submissionsfachstelle zu beauftragen, eine kantonale Anlaufstelle für Informantinnen und Informanten von Submissionsabsprachen einzurichten, welche für den vertraulichen Umgang mit Informationen sowie für die Wahrung der Anonymität der Informantinnen und Informanten bürge und diese über die Handlungsmöglichkeiten und Zuständigkeiten nach kantonalem und Bundesrecht aufklären könne. Ebenfalls solle die Submissionsfachstelle beauftragt werden, im Rahmen des verwaltungsinternen Weiterbildungsangebots mit Bezug auf das Thema und die Folgen von Submissionsabsprachen zu sensibilisieren.

777 Weiter wurde in diesem Bericht festgestellt, dass die bestehenden kantonalen submissi-  
onsrechtlichen Gesetzesgrundlagen als ausreichend bezeichnet werden können und nicht

---

<sup>1062</sup> Verhaltenskodex für die Prävention der Korruption bei öffentlichen Beschaffungen des BVFD, act. 3.10.5.3; vgl. dazu auch die Ausführungen unter H.II.4.

angepasst werden müssten. Um sicherzustellen, dass allfällige Rechtsansprüche des Kantons im Zusammenhang mit den Ergebnissen der WEKO-Untersuchung nicht verjähren, empfahl das Projektteam schliesslich, von den betroffenen Unternehmen einen Verjährungseinredeverzicht einzuholen.

Mit dem Bericht vom 11. Dezember 2014 wurde das Projekt für abgeschlossen erklärt. 778  
Im Anschluss erfolgte am 18. Dezember 2014 eine Information an die Dienststellen des BVFD und mit Schreiben vom 14. Januar 2015 eine Information mit Handlungsempfehlungen an die übrigen Departemente, die Standeskanzlei und die Finanzkontrolle. Den Adressaten des Schreibens vom 14. Januar 2015 wurde namentlich eine Muster-Checkliste für die Erkennung von Submissionsabsprachen, eine auf bündnerische Verhältnisse heruntergebrochene Adaptation der Liste der OECD<sup>1063</sup>, sowie der Verhaltenskodex zugestellt.<sup>1064</sup> Auf den 11. Mai 2015 wurde ein analoger Verhaltenskodex auch im Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement (EKUD) in Kraft gesetzt.<sup>1065</sup>

Aufgrund ihrer besonderen praktischen Relevanz speziell hervorzuheben ist die im Nachgang zur Eröffnung der WEKO-Untersuchungen zuerst innerhalb des BVFD und anschliessend in sämtlichen Beschaffungsstellen der Kantonsverwaltung eingeführte Checkliste «Indizien für Submissionsabsprachen» (CIS)<sup>1066</sup>. Auf der Checkliste «Indizien für Submissionsabsprachen» (CIS) sind angebots-, preis- und verhaltensspezifische Indizien aufgeführt. Der Anwender prüft die Angebote anhand der Indizien auf mögliche Submissionsabsprachen. Das TBA erarbeitete zusätzlich einen Konzeptvorschlag zur Umsetzung dieser Checkliste. Dieser gibt bezüglich der einzelnen Indizien Auskunft darüber, durch wen diese zu beurteilen sind (Auftragsbegleiter, Vergabeantragsteller, Vergabestatistiker), anhand welcher Kriterien diese beurteilt und welche Hilfsmittel angewendet werden können.<sup>1067</sup> Der Submissionsjurist des BVFD stellte das Umsetzungskonzept in der Folge dem Chef des HBA und dem pensionierten Chef des AWN zu und emp-

---

<sup>1063</sup> Protokoll Befragung Submissionsjurist BVFD vom 25.09.2020, Fragen 37, act. 28.1.20.3; vgl. zur OECD-Liste die Ausführungen unter C.VIII.

<sup>1064</sup> Informationsschreiben vom BVFD an übrige Departemente vom 14.01.2015, act. 2.9.10

<sup>1065</sup> Verhaltenskodex für die Prävention der Korruption bei öffentlichen Beschaffungen des EKUD vom 08.05.2015, act. 2.9.11

<sup>1066</sup> Checkliste «Indizien für Submissionsabsprachen» (CIS), act. 3.1.5.6

<sup>1067</sup> Konzeptvorschlag des TBA zur Umsetzung der CIS, act. 3.10.5.7

fahl ihnen, zu prüfen, ob eine ähnliche Umsetzung in deren Dienststellen ebenfalls machbar wäre.<sup>1068</sup> Ziffer 4.5 der Weisung Submissionswesen des TBA (Weisung 303WE010-d) sieht zudem vor, dass überregionale Indizien sowie die Preisentwicklungen, welche auf Preisabsprachen deuten, durch eine zentrale Stelle in der Zentralverwaltung ausgewertet werden, welche jährlich einen Bericht verfasst.<sup>1069</sup>

## **2. Nachkontrolle des Projekts zur Überprüfung der internen Kontrollinstrumente (2015–2016)**

780 Im November 2015 führte die Submissionsfachstelle des BVFD eine departementsinterne Nachkontrolle bezüglich der Umsetzung und der Wirkung der von der Projektgruppe empfohlenen Massnahmen durch. Gemäss Bericht vom 21. Dezember 2015<sup>1070</sup> wurden die Massnahmen zur Optimierung der Beschaffungsprozesse BVFD-intern vollständig umgesetzt. Zur besseren Erkennung von marktunüblichen Preisen solle mit langfristigen Preismonitorings die Preisentwicklung von Hauptbaustoffen wie Strassenbelägen, Kiese oder Beton beobachtet und dank einer neuen Software, welche bereits im Herbst eingeführt worden sei, relativ differenziert ausgewertet werden. Da das TBA als Vergabestelle im ganzen Kanton Bauleistungen beschaffe und zudem die grösste Anzahl an Vergaben tätige, nehme es sich dieser langfristigen Aufgabe an. Fallen gelassen worden sei in Rücksprache mit der Submissionsfachstelle die Massnahme der Nichtzulassung von Arbeitsgemeinschaften (ARGE) bei kleineren Bauaufträgen. Dies zum einen, weil die Nichtzulassung von ARGE den Wettbewerb schwächen könnte. Zum anderen seien bisher nur ganz wenige Aufträge an Bietergemeinschaften gegangen, die unter dem definierten Schwellenwert gelegen hätten.

781 Die Abschaffung der ARGE-Klausel ging u.a. auf eine Intervention des GBV zurück, welcher dem BVFD mit Schreiben vom 2. März 2015 mitteilte, er lehne das vom Kanton gewählte Vorgehen energisch ab. Die Unternehmen würden sich bei der Akquisition von Aufträgen massgeblich von der Ressourcenverfügbarkeit, der unternehmerischen Kompetenzen und der Risikosplittung leiten lassen. Aufgrund der Konzentration der Ausschreibungen der öffentlichen Hand auf wenige Monate gehöre es zur legitimen unter-

---

<sup>1068</sup> E-Mail vom 31.10.2016 von Submissionsjurist BVFD an Chef HBA und pensionierter Chef AWN, act. 3.10.5.7

<sup>1069</sup> Interne Weisung 303WE010-d, Submissionswesen, act. 10.1.1.32.3

<sup>1070</sup> Massnahmen BVFD zur Erkennung von Submissionsabsprachen, Bericht zur Nachkontrolle der angepassten Vergabeprozesse vom 21.12.2015, act. 2.9.12

nehmerischen Aufgabe der Risikoabwägung und Ressourcenplanung, dass unter Umständen auch leistungsfähige Unternehmen die Bildung von ARGE anstreben würden. Zudem sei die Klausel aufgrund der wenigen Aufträge an ARGE mit Auftragssummen bis CHF 500'000 völlig unverhältnismässig.<sup>1071</sup> Das BVFD hielt vorerst an der Klausel fest und stellte dem GBV eine Analyse der mit der Nichtzulassung von ARGE angestrebten Wirkung zur Wettbewerbsförderung im Spätsommer in Aussicht. Es kam in der anschließenden Abwägung der Vor- und Nachteile zum Schluss, dass diese Klausel wieder aufzuheben sei.<sup>1072</sup>

Weiter ergibt sich aus dem Bericht vom 21. Dezember 2015, dass der Verhaltenskodex im TBA mit einer Weisung ergänzt worden sei, wonach die Teilnahme an Anlässen aller Art, die im Zusammenhang mit der dienstlichen Tätigkeit stehen, immer mit dem vorgesetzten Abteilungsleiter abzusprechen sei.<sup>1073</sup> Seit Inkrafttreten des Verhaltenskodex hätten sich die Anfragen bei der Submissionsfachstelle im Zusammenhang mit Einladungen bzw. Vorteilseinräumungen gehäuft. Dies verdeutliche, dass das Bewusstsein der Angestellten hinsichtlich des Umgangs mit Geschenken und persönlichen Einladungen habe geschärft werden können. Die Anlaufstelle für Meldungen von Submissionsabsprachen sowie für die Entgegennahme von Korruptionshinweisen sei geschaffen und in die Zuständigkeit der Submissionsfachstelle bzw. des Submissionsjuristen des BVFD gelegt worden.<sup>1074</sup> Sodann führe die Submissionsfachstelle im Rahmen des zentralen Weiterbildungsangebots des Personalamts weiterhin Fachkurse im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens durch, wobei sich ein separates Kapitel der Erkennung von Submissionsabsprachen sowie der Korruptionsprävention widme.<sup>1075</sup> Auch die vom Projektteam empfohlenen Verjährungseinredeverzicht bis Ende 2020 seien vom BVFD bei den betroffenen Unternehmen eingeholt worden.<sup>1076</sup>

782

---

<sup>1071</sup> Schreiben GBV an BVFD vom 02.03.2015, act. 3.10.4.3

<sup>1072</sup> E-Mail von Submissionsjurist BVFD vom 04.11.2015, act. 3.10.4.8

<sup>1073</sup> Verhaltenskodex für die Prävention der Korruption bei öffentlichen Beschaffungen des BVFD vom 15.12.2014, act. 2.9.13

<sup>1074</sup> Später wurde in einem Ablaufschema der Prozess bei Meldungseingang einer vermuteten Submissionsabsprache näher beschrieben, vgl. Ablaufschema bei Meldungseingang einer vermuteten Submissionsabsprache vom 05.06.2018, act. 2.9.14

<sup>1075</sup> Kursprogramm Personalamt 2012, act. 2.9.7; Kursprogramm Personalamt 2018, act. 2.9.8

<sup>1076</sup> Verzichtserklärungen betreffend die Verjährungseinrede 2015, act. 2.1.1 ff.; Verzichtserklärungen betreffend die Verjährungseinrede 2016, act. 2.2.1 ff.

- 783 Als weiterer Schritt sei zur Vereinheitlichung der Beschaffungspraxis eine allgemeine Weisung des BVFD für alle kantonalen Beschaffungsstellen zur Erkennung von Submissionsabsprachen und zur Vermeidung von Beschaffungen zu marktüberhöhten Preisen geplant. Zentrales Hilfsmittel werde eine standardisierte Anwendung einer Checkliste für die Erkennung von Submissionsabsprachen sein.
- 784 Die Regierung nahm vom Bericht vom 21. Dezember 2015 mit Beschluss vom 5. Juli 2016<sup>1077</sup> Kenntnis. Gleichzeitig wies die Regierung sämtliche Beschaffungsstellen der Kantonsverwaltung an, bei Beschaffungen mit einem Auftragswert ab CHF 20'000 die Checkliste «Indizien Submissionsabsprachen» anzuwenden, unterhalb dieses Auftragswerts stichprobeweise Überprüfungen vorzunehmen und bei Vorliegen von Verdachtsmomenten umgehend die Submissionsfachstelle des BVFD zu informieren. Ausserdem empfahl die Regierung den Departementen und der Standeskanzlei, einen Verhaltenskodex in Analogie zu den Dienstanweisungen des BVFD und des EKUD für die Prävention der Korruption bei öffentlichen Beschaffungen für die eigenen Mitarbeitenden mit Beschaffungsfunktionen zu erlassen.
- 785 Mit E-Mail vom 7. Juli 2016 informierte der Submissionsjurist des BVFD u.a. den Chef des TBA Graubünden, den Chef des HBA und den pensionierten Chef des AWN und bat diese, dafür besorgt zu sein, dass in deren Dienststellen der Anweisung der Regierung Folge geleistet werde und zudem weiterhin sicherzustellen, dass allen Mitarbeitenden mit Beschaffungsfunktionen – auch neuen Kantonsangestellten – der Verhaltenskodex abgegeben werde. In einer separaten E-Mail wies er den Chef des TBA Graubünden darauf hin, dass die Regierung auch den «erweiterten Monitoringauftrag» des TBA zur Kenntnis genommen habe und bat ihn, amtsintern die nötigen Massnahmen für diese Aufgabe zu veranlassen und dem BVFD bei Vorliegen erster aussagekräftiger Daten Bericht zu erstatten.<sup>1078</sup> Gemäss einer der PUK zugänglich gemachten Aktennotiz erfolgte eine rückwirkende Auswertung der Entwicklung der Belagspreise der letzten zehn Jahre bereits im September 2015.<sup>1079</sup> Weiter lagen der PUK diverse Statistiken bezüglich Betonpreisen nach Bezirken (Jahre 2013 bis 2016)<sup>1080</sup> und Belagspreisen nach Regionen (Jahre 2003

---

<sup>1077</sup> Regierungsbeschluss vom 05.07.2016, Prot. Nr. 676, act. 3.10.5.2

<sup>1078</sup> E-Mails vom 07.07.2016 von Submissionsjurist BVFD an Diverse, act. 3.10.5.1

<sup>1079</sup> Aktennotiz betreffend Entwicklung Belagspreise vom September 2015, act. 3.10.3

<sup>1080</sup> Beton nach Bezirke NPK 241, act. 3.10.3.3 ff.

bis 2017)<sup>1081</sup> sowie ein vertraulicher Bericht des TBA über das Preismonitoring 2002 bis 2019<sup>1082</sup> vor.

### **3. Folgeprojekt zur Überprüfung der Vergabeprozesse (2016)**

Im Dezember 2016 gab Regierungsrat Mario Cavigelli das Folgeprojekt «Überprüfung der Vergabeprozesse und der rechtlichen Handlungsmöglichkeiten des Kantons aufgrund der Feststellungen der Eidgenössischen Wettbewerbskommission im Bausektor des Kantons Graubünden»<sup>1083</sup> in Auftrag. Dieser Projektauftrag basierte auf der Erwartung, dass das BVFD mit der Publikation der bevorstehenden WEKO-Entscheide – welche dem BVFD als Nicht-Verfahrenspartei vorgängig nicht mitgeteilt würden – von den regionalen und nationalen Medien angegangen werde und dass die Öffentlichkeit eine rasche Reaktion des Kantons erwarte. Ziel des Projekts war es, das BVFD sowohl bezüglich der fachlichen Bewältigung als auch mit Blick auf den medialen Auftritt professionell vorzubereiten. Neben dem Austausch mit der WEKO, dem Zugang zu Informationen vor und nach der Publikation von WEKO-Medienmitteilungen, der Prüfung von submissions-, zivil- und strafrechtlichen Handlungsmöglichkeiten nach Erhalt der WEKO-Unterlagen und der Einleitung der erforderlichen Schritte sowie der Abstimmung der Kommunikation gehöre auch die Überprüfung der Notwendigkeit weiterer Massnahmen zu den bereits angepassten internen Vergabeabläufen zu den Musszielen des Projekts. Das BVFD wurde zudem beauftragt, im Sinne des einheitlichen Beschaffungsvollzugs Empfehlungen an die übrigen Departemente abzugeben. 786

## **III. Umsetzung der Massnahmen in der Praxis**

### **1. Checkliste «Indizien für Submissionsabsprachen» (CIS)**

Die Befragungen zeigten, dass der Umgang mit der Checkliste in der Praxis manchmal Fragen aufwirft. Hinweisgeber A. führte aus, es sei die Frage aufgetaucht, was geschehe, wenn man auf der Liste ein «Ja» ankreuze und damit Hinweise auf allfällige Absprachen habe. Man habe keine Rückmeldung aus Chur erhalten und es sei im Bezirk das Gefühl 787

---

<sup>1081</sup> Belagspreise Nord- und Mittelbünden, act. 3.10.3.2

<sup>1082</sup> AU BVFD Beilage 032 Unterlagen Vergleichsvereinbarungen, RV vom 28. April 2019, Dok. Beilage 9\_Preismonitoring\_Stand April 2009

<sup>1083</sup> Folgeprojekt «Überprüfung der Vergabeprozesse und der rechtlichen Handlungsmöglichkeiten des Kantons aufgrund der Feststellungen der Eidgenössischen Wettbewerbskommission im Bausektor des Kantons Graubünden», act. 3.10.5.8

aufgekommen, «das Formular landet in Chur und die Bevölkerung glaubt, man mache etwas dagegen, aber passiert ist wahrscheinlich doch nichts.»<sup>1084</sup> So habe er z.B. im Zusammenhang mit Offerten von Belagsunternehmen, welche eine ARGE gebildet hätten, mehrfach auf der Checkliste bei der Frage, ob die an der ARGE beteiligten Unternehmen den Auftrag auch allein ausführen könnten, «Ja» angekreuzt. Von der Zentralverwaltung in Chur habe er dazu aber nie eine Rückmeldung erhalten.<sup>1085</sup>

788 Der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol demgegenüber gab zu Protokoll, dass jeder Bauleiter die entsprechenden Punkte auf der Checkliste überprüfen und Auffälligkeiten dem Projektleiter und in Chur melden müsse. Wenn man Indizien habe, werde direkt Kontakt mit dem Submissionsjuristen des BVFD aufgenommen. Es würden auch Stichproben beim Kostenvoranschlag gemacht; es prüfe also nicht nur der Bauleiter, sondern auch der Vorgesetzte.<sup>1086</sup> Der ehemalige Stv. Chef des TBA Bezirk 4 Scuol berichtete, die «erweiterte Checkliste» sei, Irrtum vorbehalten, ab 2013/2014 gekommen. Auch Ausschreibungen unter CHF 50'000 hätten auf Auffälligkeiten hin überprüft werden müssen und solche hätten an die nächst höhere Vergabestelle gemeldet werden müssen. Sie hätten aber, soweit er sich erinnere, keine speziellen Hinweise entdeckt. Er gehe davon aus, dass die Bauunternehmer nach der WEKO-Untersuchung sensibilisiert gewesen seien und keine Absprachen mehr getroffen hätten.<sup>1087</sup>

789 Der ehemalige Mitarbeiter des TBA Bezirk 1 Chur bestätigte, die Checkliste zu kennen. Der Umgang damit sei relativ schwierig bzw. unterschiedlich. Die Verantwortung werde «weit runter delegiert an die, die Offerten kontrollieren». Diese seien aber seiner Meinung nach die einzigen, welche diese Fragen beurteilen könnten. Meldungen der Bezirkstiefbauämter sei man nachgegangen, es habe sich daraus aber in der Regel kein erhärteter Verdacht ergeben. Wenn er sich recht erinnere, habe man in einem Fall der WEKO eine

---

<sup>1084</sup> Protokoll Befragung Hinweisgeber A. vom 15.05.2020, Frage 43, act. 28.1.5.6

<sup>1085</sup> Protokoll Befragung Hinweisgeber A. vom 15.05.2020, Frage 45, act. 28.1.5.6; Der damalige Chef Abteilung Strassenerhaltung führte dazu in seiner Stellungnahme vom 14. April 2021 aus, man habe aufgrund der Meldung Abklärungen zum Thema «Dauer-ARGE» getätigt bzw. durch die WEKO tätigen lassen, vgl. Stellungnahme damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 14.04.2021, S. 8, act. 33.2.36.1

<sup>1086</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 80, act. 28.1.7.1

<sup>1087</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Stv. Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Fragen 44 und 45, act. 28.1.8.1

Meldung gemacht, daraufhin aber die Mitteilung erhalten, dass es sich nicht lohne, dem weiter nachzugehen.<sup>1088</sup>

Der Chef des HBA wies auf die Weisung «Submissionsverfahren» und auf die Checkliste hin, welche im Jahr 2013 gekommen seien. Die Checkliste, welche ab CHF 20'000 anzuwenden gewesen sei, «d.h. der Projektleiter hat diese abgehakt und bei Verdacht muss auf den Vorgesetzten resp. das Departement zugegangen werden».<sup>1089</sup> Zum Umgang mit der Checkliste befragt, führte der Chef des HBA im Wesentlichen aus, dass es ersichtlich sei, ob der Projektleiter diese angewendet habe oder nicht. In der Vergangenheit habe es Hinweise gegeben, die man als Projektleiter mit dem Vorgesetzten habe besprechen müssen und evtl. sei anschliessend eine Anzeige ans Departement erfolgt. Seit 2013 habe es aber keinen Fall gegeben, bei welchem man zusammen mit dem Departement entschieden habe, diesen der WEKO zu melden. Mit der Checkliste und der Weisung hätten sie die Mittel zur spezifischeren Kontrolle und seien auf einem guten Stand.<sup>1090</sup> 790

Gemäss dem pensionierten Chef des AWN seien wesentliche Elemente der Checkliste im AWN bereits angewendet worden, bevor es Pflicht gewesen sei, diese auszufüllen. Im Juli 2020 hätten sie im Fall Moesa anhand der Checkliste Indizien gefunden, welche für Preisabsprachen sprechen.<sup>1091</sup> 791

Der Submissionsjurist des BVFD wies darauf hin, dass es zur Einschätzung, ob Preisabsprachen vorhanden sein könnten, lokaler Kenntnisse bedürfe. Es gebe einen Ablauf, welcher festhalte, wie in Bezug auf die betreffenden Eskalationsstufen vorzugehen sei.<sup>1092</sup> 792

Der pensionierte Chef des TBA Bezirk 2 Mesocco, der im Jahr 2016 pensioniert wurde, führte bei der Befragung durch die PUK aus, es habe schon immer eine Checkliste für Offertkontrollen gegeben. Eine Checkliste, um Submissionsabsprachen zu verhindern, habe er nie erhalten.<sup>1093</sup> 793

---

<sup>1088</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Mitarbeiter TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Fragen 36–38, act. 28.1.10.1

<sup>1089</sup> Protokoll Befragung Chef HBA vom 11.09.2020, Frage 44, act. 28.1.18.3

<sup>1090</sup> Protokoll Befragung Chef HBA vom 11.09.2020, Fragen 44, 47 und 52, act. 28.1.18.3

<sup>1091</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef AWN vom 25.09.2020, Fragen 33 f., act. 28.1.19.3

<sup>1092</sup> Protokoll Befragung Submissionsjurist BVFD vom 25.09.2020, Frage 39, act. 28.1.20.3

<sup>1093</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 2 Mesocco vom 30.10.2020, Fragen 45, act. 28.1.24.2

794 Der Chef des TBA Graubünden gab in der Befragung vor der PUK zu Protokoll, dass sie im Jahr 2013 das «CIS-Formular» eingeführt hätten.<sup>1094</sup> Im Rahmen des rechtlichen Gehörs führte er aus, dass eine separate Checkliste unter dem Begriff «CIS» beim TBA dann im Jahr 2016 eingeführt worden sei. Vorher habe das TBA den Gehalt der Checkliste in eine TBA-Weisung sowie in das Formular «Offertkontrolle» integriert.<sup>1095</sup> Die Prüfung mit der CIS-Liste durch den Bauleiter sei zentral. Man sei auch «*an einem Screening Tool*», wobei man derzeit noch nicht in der Lage sei, flächendeckend zu screenen. Es könne aber mit dem Screening-Tool geprüft werden, ob die Prüfung durch den Bauleiter korrekt sei.<sup>1096</sup> Er erachte die Checklisten als nützlich. Es sei eine systematische Vorgabe für Bauleiter, damit alle Angebote gleich beurteilt werden könnten. Es bedinge aber auch, dass die Bauleiter dafür geschult würden, weil das Erkennen allfälliger Absprachen sehr anspruchsvoll sei. Aufgrund der Checkliste sei der Fall Misox entdeckt worden. Sie hätten auch weitere Fälle geprüft, in denen es aufgrund der Liste Auffälligkeiten gegeben habe. Diese hätten aber keine weiteren Abklärungen bzw. keine Meldung an die WEKO zur Folge gehabt. Auf die Frage, ob die Listen mit Ja-Antworten zentral begutachtet würden und ob es eine Zusammenstellung der Auffälligkeiten in den vergangenen Jahren gebe, antwortete der Chef des TBA Graubünden, die CIS-Listen würden nicht zentral durch eine Person beurteilt. Alle Listen kämen nach Chur. Wenn Auffälligkeiten vorhanden seien, werde das zunächst in der Linie behandelt. Nur wo in der Linie solche Verdachtsmomente nicht erledigt werden könnten bzw. nicht erklärbar seien, gehe man mit den Listen zum Submissionsjuristen des BVFD. Ob all diese Fälle per Knopfdruck abgerufen werden könnten, könne er nicht beantworten.<sup>1097</sup> Auch Regierungsrat Mario Cavigelli war nicht im Detail bekannt, ob es eine zentrale Erfassung gebe, er vermute aber, dass es eine solche gebe.<sup>1098</sup>

---

<sup>1094</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 12.11.2020, Frage 62, act. 28.1.25.2

<sup>1095</sup> Stellungnahme Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 14.04.2021, S. 7 act. 33.2.36.1

<sup>1096</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 12.11.2020, Frage 62, act. 28.1.25.2; vgl. auch Protokoll Befragung Mario Cavigelli vom 04.12.2020, Frage 43, act. 28.1.26.2; Protokoll Befragung Submissionsjurist BVFD vom 25.09.2020, Frage 39, act. 28.1.20.3; Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Graubünden vom 30.10.2020, Frage 39, act. 28.1.21.2.1

<sup>1097</sup> Protokoll Befragung damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 12.11.2020, Frage 71 ff., act. 28.1.25.2

<sup>1098</sup> Protokoll Befragung Mario Cavigelli vom 04.12.2020, Frage 42, act. 28.1.26.2

Am 15. Dezember 2020 ersuchte das Sekretariat der PUK den Kanzleidirektor um Herausgabe der Liste mit allen dem TBA Graubünden gemeldeten Verdachtsfällen gestützt auf die CIS-Liste seit ihrer Einführung.<sup>1099</sup> Mit Schreiben vom 22. Dezember 2020 teilte Mario Cavigelli der PUK mit, das TBA habe in den vergangenen Jahren mehrmals amtsinterne Prüfungen vorgenommen. Es seien bisher drei Meldungen an die WEKO erfolgt<sup>1100</sup>, für welche fallbezogene Dossiers geführt würden. Aufgrund der überschaubaren Anzahl an Hinweisen auf Auffälligkeiten sei von der Führung eines formellen Verzeichnisses bisher abgesehen worden. Zum Ablauf führte Mario Cavigelli aus, dass der Bauleiter oder der Devisverfasser in einem ersten Schritt in seinem Verantwortungsbereich die Offerten auf Indizien für Submissionsabsprachen anhand der Checkliste prüfe. Anschliessend ergänze die Oberbauleitung diese Checkliste aus regionaler Sicht. Wenn im konkreten Einzelfall, in einer Region oder aufgrund statistischer Auswertungen Indizien von Preisabsprachen vorlägen, müsse der Abteilungsleiter in Kenntnis gesetzt werden. Dieser informiere den Juristen für Submissionswesen des DIEM. Praxisgemäss prüfe das DIEM gemeinsam mit dem TBA die gemeldeten Auffälligkeiten. Könnten die Auffälligkeiten auch nach vertiefter departementsinterner Prüfung bestätigt werden, erfolge eine Meldung an die WEKO.<sup>1101</sup>

## **2. Anlaufstelle für Meldungen von Submissionsabsprachen sowie für die Entgegennahme von Korruptionshinweisen**

Auf die Anlauf- bzw. Meldestelle angesprochen, bestätigte der Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA, dass eine solche heute resp. seit drei Jahren existiere.<sup>1102</sup> Der Submissionsjurist des BVFD führte aus, es habe in der Vergangenheit Meldungen gegeben. Es seien z.T. auch verwaltungsinterne Meldungen eingegangen, so z.B. im Fall Moesa, in welchem der Kanton mehrfach in Kontakt mit der WEKO gestanden sei. Zudem habe es vor rund zwei Jahren in einem anderen Bereich Hinweise eines Dritten gegeben. Der Informant sei befragt worden, der Sachverhalt sei zusammengestellt und der WEKO übergeben worden. Angesichts der Verfahrenshoheit der WEKO habe der Kanton dazu keine weiteren Informationen. Die Vertraulichkeit der Informationen, welche beim Kanton eingingen, werde sehr hoch, der Kreis der Involvierten klein gehalten.<sup>1103</sup> Auf die Frage, ob

<sup>1099</sup> E-Mail Sekretariat PUK an Verbindungsperson vom 15.12.2020, act. 10.1.1.31

<sup>1100</sup> Vgl. dazu Ausführungen zu E.I.24.

<sup>1101</sup> Schreiben von Mario Cavigelli an PUK vom 22.12.2020, act. 10.1.1.32.1

<sup>1102</sup> Protokoll Befragung Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA vom 23.06.2020, Frage 34, act. 28.1.10.1

<sup>1103</sup> Protokoll Befragung Submissionsjurist BVFD vom 25.09.2020, Fragen 40 f., act. 28.1.20.3

die Anlaufstelle seiner Meinung nach am richtigen Ort angesiedelt sei, sagte der Submissionsjurist des BVFD, er denke, dass die Ansiedlung beim Kompetenzzentrum öffentliches Beschaffungswesen des DIEM richtig sei. Bei diesem liege inzwischen auch eine erhebliche Erfahrung zu den Themen Preisabsprachen, Kontext Wettbewerbsrecht, vor. Seiner Meinung nach sei damit auch das Wissen vorhanden, Meldungen richtig einordnen zu können. Angesprochen auf die Möglichkeit einer externen, unabhängigen Meldestelle führte der Submissionsjurist des BVFD aus, auch dies sei denkbar. Es sei letztlich eine politische Entscheidung.<sup>1104</sup>

797 Nach Ansicht des pensionierten Chefs des TBA Graubünden müsse man sich überlegen, ob die Meldestelle nicht besser ausserhalb der Verwaltung anzusiedeln wäre und man sich dort niederschwellig melden könne.<sup>1105</sup>

798 Der ehemalige Departementsvorsteher BVFD, Stefan Engler, führte auf die Frage, ob die Anlaufstelle innerhalb des DIEM am richtigen Ort angesiedelt sei, aus, es sei nicht an ihm, zu kritisieren, wo diese Stelle angehängt sei. Unbestritten sei, dass es die Stelle brauche. Beim Bund sei auch eine solche Stelle eingerichtet worden, diese sei bei der Finanzkontrolle angehängt; auf entsprechende Frage führte Stefan Engler aus, dass dies wohl wegen der gesteigerten Unabhängigkeit so gemacht worden sei. Es gebe noch eine dritte Möglichkeit, nämlich die Ansiedlung ausserhalb der Verwaltung. Als Verwaltungsratspräsident der RhB könne er sagen, dass er froh sei, dass die dort bestehende unabhängige Meldestelle betreffend Korruptionsfälle und Verhaltensweisen gegenüber Mitarbeitenden extern sei.<sup>1106</sup>

799 Mario Cavigelli führte zum Ort der Ansiedlung der Anlaufstelle befragt aus, dass wichtig sei, dass es eine Anlaufstelle gebe. Wo diese angesiedelt sei, sei weniger wichtig. Für die Ansiedlung im DIEM sprächen der dortige Sachverstand und die Kosten. Der «Schatten» sei, dass von aussen betrachtet der Eindruck entstehen könnte, dass die Anlaufstelle nicht unabhängig sei. Es sei eine politische Frage. Wenn das Vertrauen der Bevölkerung eine externe Stelle verlange, so werde diese ihren Preis wert sein und man werde diese Investition tätigen.<sup>1107</sup>

---

<sup>1104</sup> Protokoll Befragung Submissionsjurist BVFD vom 25.09.2020, Fragen 42 f., act. 28.1.20.3

<sup>1105</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Graubünden vom 30.10.2020, Frage 39, act. 28.1.21.2.1

<sup>1106</sup> Protokoll Befragung Stefan Engler vom 01.10.2020, Fragen 40 -42, act. 23.1.22.3

<sup>1107</sup> Protokoll Befragung Mario Cavigelli vom 04.12.2020, Fragen 49 f., act. 28.1.26.2

Der pensionierte Chef des TBA Bezirk 2 Mesocco, der im Jahr 2016 pensioniert wurde, führte schliesslich aus, die Meldestelle des Kantons sei ihm nicht bekannt. Wenn es etwas zu melden gegeben habe, hätten sie das dem Oberingenieur gemeldet.<sup>1108</sup> 800

Auf Anfrage der PUK berichtete Regierungsrat Mario Cavigelli mit Schreiben vom 22. Dezember 2020 an die PUK, es habe bisher erst eine Kontaktnahme eines externen Informanten gegeben, welcher dem TBA den Verdacht über Wettbewerbsabsprachen angezeigt habe. Die weiteren Ausführungen zeigen, dass es sich um den bereits vom Submissionsjuristen des BVFD erwähnten Fall handelt. Die Meldung an die WEKO sei am 13. Juni 2018 erfolgt. Aufgrund der geringen Fallzahlen habe bislang auch in diesem Bereich auf das Führen einer Liste mit den eingegangenen Fällen verzichtet werden können.<sup>1109</sup> 801

### **3. Weitere Massnahmen**

#### **3.1. Begehungen**

Zu den Massnahmen befragt, welche seit Eröffnung der WEKO-Untersuchungen eingeführt worden waren, wiesen mehrere Befragte darauf hin, dass inzwischen auf fakultative Begehungen verzichtet werde. Begehungen seien verboten worden bzw. würden nur noch durchgeführt, wenn sie im Ausnahmefall obligatorisch erklärt würden.<sup>1110</sup> Der Mitarbeiter der Zentralverwaltung des TBA wies zudem darauf hin, dass die Teilnehmerlisten, im Unterschied zu früher, bei Begehungen nicht mehr abgegeben werden dürften.<sup>1111</sup> Einmal, im Jahr 2013/2014, sei im TBA Bezirk 1 Chur eine Begehung obligatorisch erklärt worden, es seien aber nur zwei bis drei Anbieter gekommen. Man habe dann wegen Verdachts auf Preisabsprachen abgebrochen.<sup>1112</sup> 802

---

<sup>1108</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 2 Mesocco vom 30.10.2020, Frage 49, act. 28.1.24.2

<sup>1109</sup> Schreiben Regierungsrat Mario Cavigelli an PUK vom 22.12.2020, act. 10.1.1.32.1

<sup>1110</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 80, act. 28.1.7.1; Protokoll Befragung Mitarbeiter Zentralverwaltung TBA vom 23.06.2020, Frage 34, act. 28.1.10.1; Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 12.11.2020, Frage 75, act. 28.1.25.2; Protokoll Befragung pensionierter Chef AWN vom 25.09.2020, Frage 33, act. 28.1.19.3

<sup>1111</sup> Vgl. dazu die Ausführungen zur damaligen Sachlage unter D.I.3.6.

<sup>1112</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Mitarbeiter TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 34, act. 28.1.10.1

### 3.2. Bekanntgabe Detailbudgetzahlen

- 803 Mehrere Befragte wiesen darauf hin, dass keine Detailbudgetzahlen mehr bekanntgegeben würden.<sup>1113</sup> Der Chef des TBA Graubünden präziserte, es dürften nicht mehr Zahlen zugänglich sein als öffentlich bereits bekannt seien. Man könne sich fragen, z.B. beim Strassenbauprogramm, «*ob das schon zu viel Angaben sind.*»<sup>1114</sup> Auf die Frage, ob Grossrätinnen und Grossräte heute keine Auskünfte erhielten, führte der Chef des TBA Graubünden aus, man gebe heute noch Auskunft, denn wenn sie von Mitgliedern des Grossen Rates gefragt würden, müssten sie eine Antwort geben. Aber die Antwort werde nicht mehr so konkret wie früher ausfallen. Sie hätten die klare Weisung, dass keine genaueren Zahlen kommuniziert werden dürften, als im Budget oder Strassenbauprogramm ersichtlich. Er stelle sich vor, dass man z.B. Auskunft gebe, welcher Betrag für einen Bezirk vorgesehen sei, aber darauf verzichte, konkrete Angaben zu den einzelnen Projekten zu machen.<sup>1115</sup> Auch der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol führte anlässlich der Befragung in der AU aus, dass es hypothetisch auch heute immer noch möglich wäre, solche Zahlen zu erhalten.<sup>1116, 1117</sup>
- 804 Mario Cavigelli gab auf entsprechende Frage zu Protokoll, nach seinem Verständnis für heutige Prozesse und über interne Akten und Abläufe würde er ein Gesuch einer Grossrätin oder eines Grossrats um Herausgabe interner Detailbudgetzahlen ablehnen. Es gehe darum, nicht zu viel Transparenz zu schaffen.<sup>1118</sup>
- 805 In den Akten wurde eine E-Mail vom 26. Januar 2016 des Submissionsjuristen des BVFD an den Chef des TBA Graubünden vorgefunden, in welcher der Submissionsjurist des BVFD diesem mitteilte, ihm sei aufgefallen, dass das TBA die detaillierten Kostenvoranschläge der Auflageprojekte während der Auflagefrist auf der TBA-Internetseite und in den Gemeinden veröffentliche. Mit Blick auf die mit dem Projekt «Überprüfung

---

<sup>1113</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 12.11.2020, Frage 75, act. 28.1.25.2; Protokoll Befragung Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 80, act. 28.1.7.1; Protokoll Befragung Submissionsjurist BVFD vom 25.09.2020, Frage 20, act. 28.1.20.3

<sup>1114</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 12.11.2020, Frage 75, act. 28.1.25.2

<sup>1115</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 12.11.2020, Frage 36, act. 28.1.25.2

<sup>1116</sup> Protokoll Befragung AU Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 13.11.2018, Ziffern 587 ff., act. 12.1.2.5

<sup>1117</sup> Vgl. dazu die Ausführungen zur Kommunikation von Budgetzahlen in der Zeit vor 2012 unter D.I.3.1.

<sup>1118</sup> Befragung Mario Cavigelli vom 04.12.2020, Frage 16, act. 28.1.26.2

der internen Kontrollinstrumente zur Erkennung von Submissionsabsprachen und zur Vermeidung von Baubeschaffungen zu marktüberhöhten Preisen» eingeführten Massnahmen erachte er dies als problematisch.<sup>1119</sup> Damit konfrontiert gab der Chef des TBA Graubünden dazu an, dass er nicht mehr genau wisse, was er geantwortet habe. Sie hätten aber intern sicher besprochen, dass der detaillierte Kostenvoranschlag nicht mehr aufgeschaltet werde. Seit ein paar Jahren, er wisse nicht mehr, ob das im Jahr 2016 gewesen sei, sei der detaillierte Kostenvoranschlag nicht mehr aufgelegt worden.<sup>1120</sup> Im Rahmen des rechtlichen Gehörs ergänzte der Chef des TBA Graubünden, bei der Nichtpublikation von detaillierten Kostenvoranschlägen habe es sich um keine eigenständige Massnahme des Projekts «Überprüfung der internen Kontrollinstrumente zur Erkennung von Submissionsabsprachen und zur Vermeidung von Baubeschaffungen zu marktüberhöhten Preisen» gehandelt, sondern die Massnahme sei von der TBA-Geschäftsleitung am 1. Februar 2016 – im Nachgang des E-Mails des Submissionsjuristen des BVFD vom 26. Januar 2016 – beschlossen worden.<sup>1121</sup>

Die PUK ersuchte um Herausgabe der Weisung an die Mitarbeitenden des TBA, welche darüber Auskunft gebe, in welchem Umfang Informationen zu den anstehenden Bauprojekten an Aussenstehende (so insbesondere an Grossrätinnen und Grossräte) erteilt werden dürften.<sup>1122</sup> Mario Cavigelli reichte die Weisungen betreffend «Umsetzung der Vorgaben des BVFD zur Verhinderung/Erkennung von Preisabsprachen» und die Weisung «Submissionswesen» ein und führte dazu aus, die Weisung halte fest, dass auf die Bekanntgabe von Detailbudgetzahlen sowie weiterer Informationen im Zusammenhang mit Auftragsvergaben an Dritte, welche Rückschlüsse auf die Auftragshöhe einer Einzelvergabe zulassen, zu verzichten sei. Eine spezielle Weisung, welche ausdrücklich den Umfang der Weitergabe von Informationen an Grossrätinnen und Grossräte im Besonderen regle, gebe es nicht.<sup>1123</sup>

806

---

<sup>1119</sup> E-Mail Submissionsjurist BVFD an Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 26.01.2016, act. 2.9.1.3

<sup>1120</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 12.11.2020, Fragen 24 f., act. 28.1.25.2

<sup>1121</sup> Stellungnahme Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 14.04.2021, S. 11, act. 33.2.36.1, sowie Protokoll der Geschäftsleitungssitzung vom 01.02.2016, act. 33.2.36.13

<sup>1122</sup> E-Mail von PUK an Kanzleidirektor vom 15.12.2020, act. 10.1.1.31

<sup>1123</sup> Schreiben Regierungsrat Mario Cavigelli an PUK vom 22.12.2020, act. 10.1.1.32.1

### 3.3. Schulungen

807 Mehrere befragte Personen bestätigten weiter, dass es regelmässige Schulungen bzw. Weiterbildungen zum Thema gebe.<sup>1124</sup> Der pensionierte Chef des TBA Bezirk 2 Mesocco führte aus, eigentliche Weiterbildungen zum Thema Submissionsabsprachen habe es bis zum Jahr 2016 (also bis zu seiner Pensionierung) nicht gegeben. Anlässlich der Sitzungen mit allen Chefs der Bezirkstiefbauämter hätten aber Informationen stattgefunden.<sup>1125</sup> Konkrete Handlungsanweisungen, um Submissionsabsprachen zu erkennen und zu verhindern, habe er aber nach Einleitung der WEKO-Untersuchungen keine erhalten.<sup>1126</sup> Der pensionierte Chef des TBA Bezirk 1 Chur gab an, dass es Schulungen und Weiterbildungen zwar immer gegeben habe, er selber aber nie eine Schulung in Bezug auf das Erkennen oder Verhindern von Preisabsprachen erhalten habe.<sup>1127</sup> Der Chef des TBA Graubünden führte dazu im Rahmen des rechtlichen Gehörs aus, dass es regelmässig Informationen und Schulungen gegeben habe und reichte Unterlagen zu in den Jahren 2015 bis 2018 erfolgten Informationen und Schulungen ein. Der pensionierte Chef des TBA Bezirk 2 Mesocco und der pensionierte Chef des TBA Bezirk 1 Chur hätten deshalb keine Schulungen bezüglich der Umsetzung der Projekte wahrgenommen, weil diese kurz vor ihrer Pensionierung (2015 bzw. 2016) gestartet worden seien.<sup>1128</sup>

---

<sup>1124</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 81, act. 28.1.7.1; vgl. auch Protokoll Befragung ehemaliger Stv. Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 59, act. 28.1.8.1; Protokoll Befragung ehemaliger Mitarbeiter TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 34, act. 28.1.10.1; Protokoll Befragung Submissionsjurist BVFD vom 25.09.2020, Fragen 32 und 39, act. 28.1.20.3

<sup>1125</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 2 Mesocco vom 30.10.2020, Frage 48, act. 28.1.24.2

<sup>1126</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 2 Mesocco vom 30.10.2020, Frage 44, act. 28.1.24.2

<sup>1127</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Fragen 31 und 35, act. 28.1.12.1

<sup>1128</sup> Stellungnahme Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 14.04.2021, S. 12 f., act. 33.2.36.1 sowie Beilagen, act. 33.2.36.17 ff.

### 3.4. Verhaltenskodex

Gefragt nach den seit der WEKO-Untersuchung eingeführten Massnahmen, wiesen mehrere befragte Personen auf den Verhaltenskodex hin.<sup>1129</sup> Gemäss dem Submissionsjuristen des BVFD führte dieser zu einer Sensibilisierung und es gab mehr Anfragen, namentlich zu Einladungen. Als Verfasser des Kodex werde er bei Fragen von den Vorgesetzten der Dienststellen jeweils kontaktiert.<sup>1130</sup> 808

Mit Blick auf Art. 4 des Verhaltenskodex, welcher den «Umgang mit nicht öffentlich bekannten Informationen» regelt, ist allerdings auf Folgendes hinzuweisen: A.Q. reichte der PUK einen Offertvergleich des TBA Graubünden aus dem Jahr 2015 für das Objekt «Pra da Punt – Saduas, Baulos 2015/16»<sup>1131</sup> ein und führte gegenüber der PUK an der Sitzung vom 8. Mai 2020 dazu aus, es handle sich um ein TBA-internes Dokument, welches er nicht haben dürfte. Er habe es von einem Mitarbeiter des TBA erhalten. Auf diesem Dokument seien u.a. die unterschiedlich hohen Bauinstallationskosten ersichtlich, es sei ein offensichtliches Beispiel.<sup>1132</sup> 809

---

<sup>1129</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Stv. Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 44, act. 28.1.8.1; vgl. auch Protokoll Befragung ehemaliger Mitarbeiter TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 34, act. 28.1.10.1; Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Graubünden vom 30.10.2020, Frage 39, act. 28.1.21.2.1

<sup>1130</sup> Protokoll Befragung Submissionsjurist BVFD vom 25.09.2020, Fragen 39 und 50 bis 52, act. 28.1.20.3

<sup>1131</sup> Offertvergleich vom 27.04.2015, act. 14.11.4.1

<sup>1132</sup> Protokollauszug Sitzung PUK vom 08.05.2020, S. 7, act. 9.1.63.2

**Offertvergleich**

Stand am 27.04.2015

Leistungsverzeichnis: **859659 Baumeister**

Terminpunkt		Auftraggeber			
TBA	Pra da Punt – Saduas, Baulos 2015/16	TBA Graubünden Grabenstrasse 30 7001 Chur			
GPGDE					
LB					
STR	725.35 Pfänerstrasse				
<input type="checkbox"/> bezeichnet den Favoriten					
Auftragnehmer/Auftragnehmer		[REDACTED]			
Str. / Ort		[REDACTED]			
Telefon		[REDACTED]			
Sachb. Auftragnehmer		[REDACTED]			
Mail Auftragnehmer		[REDACTED]			
Auftraggeber/Planer					
Sachbearbeiter Auftraggeber					
Sachbearbeiter Offertkontrolle					
Angebotsumme(en) brutto					
111	Reglearbeiten	89'250.00	51'000.00	45'750.00	59'250.00
112	Prüfungen	22'249.00	24'153.95	29'537.00	26'941.50
113	Baustelleneinrichtung	63'700.00	274'792.50	406'225.00	334'327.30
114	Arbeitsgerüste	7'940.00	7'784.00	4'580.00	5'670.00
117	Abbrüche und Demontagen	32'668.00	20'263.55	27'807.00	32'297.50
133	Instandsetzung und Schutz von Mauerwerk aus Natursteinen	22'005.00	20'383.50	23'100.00	16'635.00
151	Bauarbeiten für Werkbettinge	71'596.00	78'317.60	86'411.00	88'154.00
164	Verankerungen und Nagelstütze	179'487.00	158'560.30	187'270.00	176'050.20
171	Pfähle	211'755.00	236'795.00	235'795.00	223'688.50
172	Abdichtungen von Bauten unter Terrain und für Brücken	105'850.00	95'979.00	74'463.50	106'980.00
211	Baugruben und Erdbau	126'471.50	152'301.70	112'907.50	148'972.50
221	Fundationsachsen für Verkehrsanlagen	65'385.00	60'345.00	98'550.00	76'800.00
222	Pflasterungen und Abschlüsse	18'004.00	25'464.00	30'658.50	28'955.50
237	Kanalisationen und Entwässerungen	91'766.50	102'048.55	96'795.00	107'757.50
241	Ortbetonbau	529'780.00	470'698.50	523'551.00	542'596.00
247	Lehn-, Schutz- und Montagegerüste	17'180.00	102'650.00	75'840.00	118'902.00
<b>Angebot Brutto</b>		<b>1'831'423.00</b>	<b>1'881'537.15</b>	<b>2'059'240.50</b>	<b>2'095'977.50</b>
Pauschalatzug					
Rabatt				2.0%	41'184.81
Skonto		6.0%	97'885.38	2.0%	40'361.11
<b>Zwischentotal 1</b>		<b>1'533'537.62</b>	<b>1'881'537.15</b>	<b>1'977'694.58</b>	<b>2'054'057.95</b>
Zusätzliche Abzüge in Fr.					
Allgemeine Abzüge in %					
Honorarsteuer		8.0%	122'687.01	8.0%	158'215.57
<b>Zwischentotal 2</b>		<b>1'656'220.63</b>	<b>2'032'060.12</b>	<b>2'135'910.14</b>	<b>2'218'382.59</b>
Rang					
<b>Angebot netto</b>		<b>1'656'220.65</b>	<b>2'032'060.10</b>	<b>2'135'910.15</b>	<b>2'218'382.60</b>
Rang		1	2	3	4
Abweichungen zu Favorit		100.0%	0.0%	22.7%	375'839.45
Kostenvoranschlag				129.0%	479'689.50
				134.0%	362'161.95

Abbildung: Offertvergleich «Pra da Punt – Saduas, Baulos 2015/16», Seite 1

## Offertvergleich

Stand am: 27.04.2015

Leistungsverzeichnis: **859659** **Baumeister**

Teilobjekt		Auftraggeber	
TBA	<b>Pra da Punt – Saduas, Baulos 2015/16</b>	TBA Graubünden Grabenstrasse 30 7001 Chur	
GGDE			
LB			
STR	<b>725.39 Ftanerstrasse</b>		
<input type="checkbox"/> bezeichnet den Favoriten			
Auftragnehmer/Auftragnehmer			
Platz / Ort			
Telefon			
Sozialb. Auftragnehmer			
Mail Auftragnehmer			
Auftraggeber/Planer			
Sachbearbeiter Auftraggeber			
Sachbearbeiter Offertkontrolle			
Arbeitszeitum(ern) brutto			
111	Regierarbeiten	63'750.00	
112	Prüfungen	25'910.60	
113	Baustelleneinrichtung	284'043.50	
114	Arbeitsgerüste	10'566.00	
117	Abbrüche und Demontagen	51'949.30	
133	Instandsetzung und Schutz von Mauerwerk aus Natursteine	22'648.30	
151	Bauarbeiten für Werkleitungen	85'119.80	
164	Verankerungen und Nagelwände	178'236.00	
171	Prähle	300'715.00	
172	Abdichtungen von Bauten unter Terrain und für Brücken	97'448.55	
211	Baugruben und Erdbau	182'611.90	
221	Fundamentsoberflächen für Verkehrsanlagen	69'090.00	
222	Pflasterungen und Abschlässe	27'463.90	
237	Kanalisierungen und Entwässerungen	96'772.50	
241	Ortbetonbau	637'830.80	
247	Lehr-, Schutz- und Montagegerüste	99'196.00	
<b>Angebot brutto</b>		<b>2'233'352.35</b>	
Pauschale Zuschlag			
Risiko			
Sonstige			
<b>Zwischensumme 1</b>		<b>2'233'352.35</b>	
Allgemeine Abzüge in Fr.			
Allgemeine Abzüge in %			
	8.0%	178'668.19	
<b>Zwischensumme 2</b>		<b>2'412'020.54</b>	
Regiesumme			
<b>Angebot netto</b>		<b>2'412'020.55</b>	
Risiko			
Abweichungen zu Favorit			
	145.7%	755'799.90	
Kostenveranschlag			
Idapwin2010 (www.databaur.ch)			

Seite: 4

Abbildung: Offertvergleich «Pra da Punt – Saduas, Baulos 2015/16», Seite 2

Die befragten Angestellten des TBA bestätigten, dass es sich dabei um ein internes Dokument handle, welches nicht hätte nach aussen dringen sollen, und konnten sich nicht erklären, wie dieses Dokument zu A.Q. gelangte.<sup>1133</sup> Auf die Frage, wer bei diesem Projekt die Bauleitung innegehabt habe, antwortete der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol, er könne es nicht genau sagen. Der pensionierte Mitarbeiter 2 des TBA Bezirk 4 Scuol und

810

<sup>1133</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 12.11.2020, Fragen 26 f., act. 28.1.25.2; Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Graubünden vom 30.10.2020, Fragen 17 f., act. 28.1.21.2.1; Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Fragen 14 f., act. 28.1.12.1; Protokoll Befragung ehemaliger Mitarbeiter TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 15, act. 28.1.10.1; Protokoll Befragung ehemaliger Stv. Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Fragen 18 f., act. 28.1.8.1; Protokoll Befragung Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Fragen 23 f., act. 28.1.7.1; Protokoll Befragung Hinweisgeber A. vom 15.05.2020, Fragen 35 f., act. 28.1.5.6

anschliessend sein Nachfolger hätten dieses Projekt begleitet.<sup>1134</sup> Mit Schreiben vom 6. Juli 2020 an die PUK bestätigte der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol, dass das Projekt «Baumeisterarbeiten Pra da Punt – Saduas Baulos 2015-16» vom pensionierten Mitarbeiter 2 des TBA Bezirk 4 Scuol begleitet worden sei.<sup>1135</sup> Da der pensionierte Mitarbeiter 2 des TBA Bezirk 4 Scuol an der Untersuchung nicht mitwirken wollte, konnte er von der PUK dazu nicht befragt werden.

811 Für die PUK ist erstaunlich, dass mit dem Offertvergleich offenbar auch im Jahr 2015 noch ein internes Dokument des TBA in die Hände eines Bauunternehmers gelangte. Anzumerken ist allerdings, dass gegen den oben erwähnten Zuschlagsentscheid der Regierung Beschwerde vor Verwaltungsgericht erhoben wurde.<sup>1136</sup> Im Rahmen von Beschwerdeverfahren wird den Verfahrensparteien das rechtliche Gehör gewährt, was auch die Einsichtnahme in verwaltungsinterne Dokumente beinhalten kann. Es kann demnach nicht ausgeschlossen werden, dass die Herausgabe dieses Dokuments in diesem Zusammenhang erfolgt ist.

### 3.5. Preismonitoring

812 Mehrere Befragte bestätigten, dass es im TBA heute ein Preismonitoring gebe.<sup>1137</sup> Der pensionierte Chef des TBA Graubünden wies darauf hin, dass es sehr schwierig sei, Preise zu vergleichen und Entwicklungen zu beobachten, da jede Baustelle andere Bedingungen habe. Ein Preismonitoring gehe nur über Einheitspreise.<sup>1138</sup>

813 Beim HBA gebe es gemäss Aussagen des Chefs des HBA keine systematischen Preisvergleiche. Dies würde zu grosse Ressourcen binden, die dem HBA nicht zur Verfügung stehen würden.<sup>1139</sup> Für das AWN hingegen erklärte der pensionierte Chef des AWN, dass er davon ausgehe, dass ein Preismonitoring gemacht werde.<sup>1140</sup>

---

<sup>1134</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 25, act. 28.1.7.1

<sup>1135</sup> Schreiben Chef TBA Bezirk 4 Scuol an PUK vom 06.07.2020, act. 28.1.7.2.0

<sup>1136</sup> Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts Graubünden vom 18.06.2015, act. 3.4.1.4

<sup>1137</sup> Protokoll Befragung ehemaliger Mitarbeiter TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Frage 34, act. 28.1.10.1; Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 12.11.2020, Frage 79, act. 28.1.25.2; Protokoll Befragung Mario Cavigelli vom 04.12.2020, Frage 48, act. 28.1.26.2; vgl. aber auch Protokoll Befragung Chef HBA vom 11.09.2020, Frage 50, act. 28.1.18.3

<sup>1138</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Graubünden vom 30.10.2020, Frage 40, act. 28.1.21.2.1

<sup>1139</sup> Protokoll Befragung Chef HBA vom 11.09.2020, Fragen 50 f., act. 28.1.18.3

<sup>1140</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef AWN vom 25.09.2020, Frage 21, act. 28.1.19.3

## 4. Verdachtsfälle und neues WEKO-Verfahren in der Region Moesa

### 4.1. Verdachtsfall im 2013, TBA Bezirk 4 Scuol

Noch vor der Lancierung des Projekts «Überprüfung der internen Kontrollinstrumente zur Erkennung von Submissionsabsprachen und zur Vermeidung von Baubeschaffungen zu marktüberhöhten Preisen» im September 2013, aber nach Eröffnung der WEKO-Untersuchungen, wurde das TBA mit Schreiben vom 18. April 2013 durch die Baufirma G bezüglich von vier Vergaben des TBA Bezirks 4 Scuol informiert, sie habe den begründeten Verdacht, dass mit Bezug auf die Lose 1 bis 4 zwischen zwei Bauunternehmen sowie im Rahmen einer aus diesen Bauunternehmen gebildeten ARGE unzulässige Wettbewerbsabreden gemacht worden seien. Begründet wurde dieser Verdacht im Wesentlichen mit der aufgrund der Grösse und der Komplexität des Projekts nicht gerechtfertigten und auch nicht notwendigen Zusammenarbeit in einer ARGE betreffend Los 2. Dies weise auf eine unzulässige Kooperation zwischen Wettbewerbern hin, welche den wirksamen Wettbewerb zumindest erheblich beeinträchtige. Darüber hinaus lege eine Detailanalyse der einzelnen Angebotspositionen den Schluss nahe, dass die beiden Bauunternehmen die einzelnen Lose untereinander aufgeteilt hätten. Die Angebote seien in Einzelpositionen jeweils dort erheblich erhöht, wo nach der vermuteten Abrede die jeweils andere Partei den Zuschlag erhalten sollte. Abschliessend bat die Baufirma G das TBA, die Vergaben zu widerrufen und von einer Vertragsunterzeichnung abzusehen, sowie um Prüfung des Bezugs der WEKO.<sup>1141</sup> 814

In der Folge sistierte das BVFD die betreffenden Vergabeverfahren mit Hinweis auf notwendige Abklärungen hinsichtlich des Bestehens eines wirksamen Wettbewerbs bei den erwähnten Arbeitsausschreibungen.<sup>1142</sup> Am 11. Juni 2013 hob das BVFD die Sistierung wieder auf und stellte namentlich fest: «Diese verwaltungsinterne Überprüfung hat ergeben, dass zwar gewisse Auffälligkeiten bezüglich der Preisbildung in einzelnen Positionen bestehen und eine Abstimmung der Angebote der [...] offerierenden Strassenbaufirmen nicht völlig ausgeschlossen werden kann. Gleichzeitig wurde aber auch festgestellt, dass alle vier Zuschläge unterhalb des geschätzten Kostenrahmens liegen und sich die Auftragsvergaben somit für den Kanton als preisgünstig erweisen. [...]». Und weiter unter Hinweis auf Art. 22 lit. h SubG und die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Graubünden: «Sinn und Zweck dieser Bestimmung ist es, die öffentliche Hand bei der 815

---

<sup>1141</sup> Schreiben Baufirma G an TBA vom 18.04.2013, act. 2.5.8.2

<sup>1142</sup> Mitteilung Sistierung an alle Anbieter Lose 1–4 vom 30.04.2013, act. 2.5.8.3; vgl. auch Information an Baufirma G vom 06.05.2013, act. 2.5.8.4

*Vergabe öffentlicher Arbeitsaufträge vor unzulässiger Preistreiberei durch die Wettbewerbsteilnehmer zu schützen. Im Interesse des Staates und der Steuerzahler wurde mit dieser Bestimmung die Möglichkeit geschaffen, Preisabsprachen unter Konkurrenten zu ahnden, die zum Ziele haben, entweder eine Erhöhung des wettbewerbsrelevanten Preisangebots oder dann eine Verschlechterung des allgemeinen Leistungsangebots zu bewirken».* Abschliessend wies das BVFD noch einmal darauf hin, dass die Offerten der Zuschlagsempfänger deutlich unter den Angeboten der übrigen Verfahrensteilnehmer lägen und es deshalb abwegig wäre, «*die Angebote der mit den Zuschlägen bedachten Firmen mit dem Hinweis auf wettbewerbsbeeinträchtigendes Handeln auszuschliessen und dann eine wesentlich teurere Offerte zu berücksichtigen*». Dieses Schreiben des BVFD ging in Kopie auch an die WEKO.<sup>1143</sup>

## **4.2. WEKO-Verfahren in der Region Moesa**

### **4.2.1. Hergang**

- 816 Zu den von verschiedenen Befragten erwähnten Verdachtsfällen im Misox (bzw. in der Region Moesa) ergibt sich aus einem Schreiben vom 13. August 2020 von Regierungsrat Mario Cavigelli an die PUK, dass im Jahr 2017 eine erste Meldung an die WEKO erfolgte, weil bei Vergaben im Misox Unregelmässigkeiten festgestellt worden seien.<sup>1144</sup> Das TBA bat die WEKO im Jahr 2017 um eine analytische Auswertung betreffend Aufträge im Strassenbau im Misox. Im Mai 2018 erweiterte das TBA die Anfrage zudem auf Baumeisterarbeiten des Jahres 2018.<sup>1145</sup> In der Antwort vom 29. Mai 2018 stellte die WEKO fest, dass in den Jahren 2013 bis 2016 keine Auffälligkeiten entdeckt worden seien. Die Analyse des Sekretariats der WEKO schein aber die Verdachtsmomente des TBA für eine Koordinierung der eingereichten Offerten zwischen den Bauunternehmern für die Jahre 2017 und 2018 zu bestätigen. Mit anderen Worten würden die eingereichten Offerten dieser Bauunternehmungen keinen wirksamen Wettbewerb garantieren.
- 817 Die WEKO führte weiter aus, um die Wahrscheinlichkeit von kartellrechtlichen Absprachen zu reduzieren, empfehle es sich allenfalls, in Zukunft darauf zu verzichten, eine

---

<sup>1143</sup> Mitteilung Aufhebung der Sistierung an alle Anbieter Lose 1–4 vom 11.06.2013, act. 2.5.8.1

<sup>1144</sup> Schreiben Mario Cavigelli an PUK vom 13.08.2020, act. 2.8.1.1

<sup>1145</sup> Schreiben Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung an WEKO vom 22.05.2017, act. 28.1.10.3.4.5; Schreiben Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung an WEKO vom 15.05.2018, act. 28.1.10.3.5.5

Vielzahl von Bauprojekten, wie sie hier in Frage stehen, gleichzeitig oder nahezu gleichzeitig auszuschreiben. Eine zeitnahe Ausschreibung mehrerer solcher Bauprojekte erleichtere eine Koordination von Offerten zwischen Bauunternehmungen und stabilisiere mögliche Abreden.<sup>1146</sup>

Regierungsrat Mario Cavigelli fragte die WEKO im Nachgang zum Schreiben vom 29. Mai 2018 u.a. an, ob die WEKO gegen die betroffenen Bauunternehmen eine Vorabklärung oder Untersuchung einleiten werde. Zudem teilte er mit, das TBA werde – soweit möglich – inskünftig darauf verzichten, eine Vielzahl von gleichgelagerten Bauprojekten gleichzeitig oder nahezu gleichzeitig auszuschreiben. Zudem werde das TBA aufgrund des Assessments der WEKO die laufenden Ausschreibungen (Baumeisterarbeiten im Jahr 2018 im Misox) abrechnen müssen.<sup>1147</sup> 818

Am 14. Juni 2018 informierte die WEKO Regierungsrat Mario Cavigelli dahingehend, dass die WEKO aus ermittlungstaktischen Gründen und zur Wahrung von Amtsgeheimnissen in der Regel nicht im Voraus offenlege, ob ein kartellrechtliches Verfahren eingeleitet werde. Die Eröffnung einer Untersuchung werde durch amtliche Publikation bekanntgegeben.<sup>1148</sup> Im Juni 2018 wurden die betreffenden Verfahren wegen Verdachts auf Wettbewerbsabreden abgebrochen.<sup>1149</sup> Diese Verfahrensabbrüche erwuchsen unangefochten in Rechtskraft. 819

Nachdem bei den Vergaben im Jahr 2019 keine Auffälligkeiten festgestellt worden waren, zeigten sich im Jahr 2020 wiederum Indizien für Unregelmässigkeiten.<sup>1150</sup> Das BFVD bzw. DIEM reichte bei der WEKO schliesslich am 19. Mai 2020 eine Anzeige von wettbewerbsrechtlichen Auffälligkeiten im Misox ein. In diesem werden die bisher im Kanton vorgenommenen Schritte – amtsinterne Überprüfung anhand der Checklisten (Offertkontrolle, Weiterprüfung, Beurteilung), Überprüfung durch das Departement («Eskalationsstufe 1»), vertiefte Überprüfung durch das Departement («Eskalationsstufe 820

---

<sup>1146</sup> Schreiben WEKO an Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 29.05.2018, act. 28.1.10.3.5.8; vgl. auch Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 12.11.2020, Frage 62, act. 28.1.25.2

<sup>1147</sup> Schreiben Regierungsrat Mario Cavigelli an WEKO vom 06.06.2018, act. 2.8.1.5.9

<sup>1148</sup> Schreiben WEKO an Regierungsrat Mario Cavigelli vom 14.06.2018, act. 2.8.1.5.10

<sup>1149</sup> Schreiben Regierungsrat Mario Cavigelli an Anbieter vom Juni 2018, act. 2.8.1.5.11

<sup>1150</sup> Schreiben Regierungsrat Mario Cavigelli an PUK vom 13.08.2020, act. 2.8.1.1

2») inkl. rechnergestützte, statistische Analyse der Submissionsunterlagen – aufgezeigt, und der Verdacht auf unzulässige Wettbewerbsabreden wurde begründet.<sup>1151</sup>

821 Mit Schreiben vom 29. Mai 2020 meldete das Sekretariat der WEKO dem Submissionsjuristen des BVFD u.a. zurück, die Beschreibung der amtsinternen Schritte zur Prüfung von Unregelmässigkeiten und Hinweise auf unzulässige Verhaltensweisen mit Interesse gelesen zu haben. Das Sekretariat habe anlässlich der zahlreichen Sensibilisierungsveranstaltungen zu Submissionsabreden die Gelegenheit gehabt, mit praktisch allen Kantonen in Kontakt zu treten und sich für ein aufmerksames Umgehen mit Indizien für Submissionsabreden einzusetzen. Ein Prüfprogramm, wie es der Kanton Graubünden aufstellte, stufe das Sekretariat als vorbildlich und zielführend ein.<sup>1152</sup>

822 Am 9. Juni 2020 beschloss die Regierung, fünf der von der Anzeige an die WEKO betroffenen Vergabeverfahren des TBA aufgrund des Verdachts auf unzulässige Wettbewerbsabreden abubrechen und beauftragte das DIEM, diese fünf Verfahrensabbrüche mittels anfechtbarer Verfügung zu eröffnen. Das AWN als subventionssprechende Behörde bei einem weiteren Projekt wurde zudem beauftragt, der betreffenden Gemeinde zu empfehlen, dieses Vergabeverfahren ebenfalls abubrechen.<sup>1153</sup> Die entsprechenden Verfügungen wurden beim Verwaltungsgericht angefochten und die Verfahren sind gemäss Schreiben vom 13. August 2020 von Regierungsrat Mario Cavigelli an die PUK noch hängig.<sup>1154</sup> Am 22. Juni 2020 eröffnete die WEKO eine Untersuchung in der Region Moesa.<sup>1155</sup>

#### **4.2.2. Aussagen des ehemaligen Chef TBA Bezirk 2 Mesocco**

823 Auf die im Juni 2020 eröffnete WEKO-Untersuchung angesprochen und gefragt, ob er in seiner Tätigkeit als Bezirkschef beim TBA in Mesocco diesbezüglich etwas gemerkt habe, führte der pensionierte Chef des TBA Bezirk 2 Mesocco aus: *«Ich sage, vielleicht gab es das, es wäre möglich, ich kenne die drei in diesem Verfahren involvierten Firmen schon über 30 Jahre, fast 40 Jahre. Ich meine, diese Unternehmen haben mal zu tief und*

---

<sup>1151</sup> Schreiben DIEM an WEKO vom 19.05.2020, act. 2.8.1.7.7; «MISOX»-Verdachtsfälle: Ergebnisse automatisierter Prüfverfahren, act. 2.8.1.7.4

<sup>1152</sup> Schreiben WEKO an Submissionsjurist BVFD vom 29.08.2020, act. 2.8.1.7.9

<sup>1153</sup> Regierungsbeschluss vom 09.06.2020 (Prot. Nr. 508), act. 2.8.1.7.11

<sup>1154</sup> Schreiben Regierungsrat Mario Cavigelli an PUK vom 13.08.2020, act. 2.8.1.1

<sup>1155</sup> Medienmitteilung WEKO vom 26.06.2020, act. 2.8.1.8.1; Bekanntmachung des Sekretariats der WEKO vom 07.07.2020, act. 2.8.1.8.2

mal zu hoch offeriert. Und sie haben die Arbeiten ausgeführt, mal zu tiefen, mal zu hohen Preisen. Ich denke, das ist das Unternehmerleben.»<sup>1156</sup> Sie hätten aufgrund der eingereichten Offerten schon einige Male Auffälligkeiten entdeckt.<sup>1157</sup> Die Frage, was sie genau entdeckt hätten, beantwortete der pensionierte Chef des TBA Bezirk 2 Mesocco folgendermassen: «Ich meine, die Frage ist gar nicht relevant. Schauen sie, die Bauunternehmer offerieren und der Kanton prüft die Offerte. Hier gibt es Konstellationen von Preisen, die nicht immer nachvollziehbar sind, z.B. die Preise für die Lieferung eines Kubikmeters eines Materials [...]»<sup>1158</sup> Wenn sie Auffälligkeiten bei Offerten bemerkt hätten, hätten sie die Offerten annulliert und neu ausgeschrieben mit anderen Kriterien.<sup>1159</sup> Die Bauunternehmer hätten schon vor zehn, 20 Jahren mit Verschiebungen in den Offerten angefangen. Er meine, die würden das heute noch machen. Weiter erklärte er: «Und kein Mensch versteht, wie die genau gerechnet haben. Vor diesem Hintergrund meine ich, warum man sich einen Kopf machen soll, sondern es darum geht, dass das, was man bewilligt hat, auch eingehalten wird. D.h., dass die Preise, die offeriert wurden, auch so bezahlt werden».<sup>1160</sup>

## 5. Exkurs: Nebenbeschäftigung des ehemaligen Chef TBA Bezirk 2 Mesocco

Mit Bezug auf den pensionierten Chef des TBA Bezirk 2 Mesocco, ist schliesslich darauf hinzuweisen, dass dieser gegen Ende, aber noch während seiner Anstellung als Bezirkschef im Sinne einer Nebenbeschäftigung in der Immobilienbranche tätig war und auch heute noch ist. Nach eigenen Aussagen ging es dem pensionierten Chef des TBA Bezirk 2 Mesocco darum, ein «Standbein für nach der Pensionierung zu finden». Er habe also ein bis zwei Jahre vor seiner Pensionierung angefangen, «als Immobilienberatung tätig zu sein». Dies sei von Regierungsrat Mario Cavigelli bewilligt worden. Die Frage, ob diese Tätigkeit als Immobilienberater zu Interessenkollisionen mit dem Amt als Bezirks-

824

---

<sup>1156</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 2 Mesocco vom 30.10.2020, Frage 29, act. 28.1.24.2

<sup>1157</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 2 Mesocco vom 30.10.2020, Frage 30, act. 28.1.24.2

<sup>1158</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 2 Mesocco vom 30.10.2020, Frage 31, act. 28.1.24.2

<sup>1159</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 2 Mesocco vom 30.10.2020, Frage 32, act. 28.1.24.2

<sup>1160</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 2 Mesocco vom 30.10.2020, Frage 33, act. 28.1.24.2

chef führen könnte, beurteilte der pensionierte Chef des TBA Bezirk 2 Mesocco als berechtigt. Aus diesem Grund, wegen der Vereinbarkeit, habe er auch die Anfrage an seinen Vorgesetzten und Regierungsrat Mario Cavigelli gestellt. Er selber erachte es als sehr gut vereinbar. Die Bauunternehmer seien in der Zusammenarbeit mit dem TBA «als Arbeitnehmer sozusagen» erschienen und das habe mit der Immobilienwirtschaft nichts zu tun. Er verkaufe die Immobilien nicht an Bauunternehmen, sondern an Private. Immobilien erstellt habe er nicht als Immobilienberater, sondern nur in der Zeit von 1990 bis 1994, als er bei einer Baufirma tätig gewesen sei.<sup>1161</sup>

825 Der Chef des TBA Graubünden bestätigte, zu wissen, dass der pensionierte Chef des TBA Bezirk 2 Mesocco einer Nebenbeschäftigung nachgegangen sei, konnte sich aber nicht mehr erinnern, ob er in der Immobilienbranche tätig gewesen sei und eine Bewilligung hatte.<sup>1162</sup> Im Anschluss an die Befragung reichte der Chef des TBA Graubünden die Verfügung des BVFD vom 12. Juni 2014 ein, mit welcher dem pensionierten Chef des TBA Bezirk 2 Mesocco die Ausübung der Nebenbeschäftigung als Bauberater/Liegenschaftsmakler ██████████ bewilligt wurde, unter Hinweis darauf, dass dieser alle Tätigkeiten zu unterlassen habe, bei denen die Gefahr einer Interessenkollision entstehen könne.<sup>1163</sup> Unter Vorhalt der Verfügung bestätigte Regierungsrat Mario Cavigelli, dieses Dokument unterzeichnet zu haben, konnte im Übrigen aus seiner Erinnerung dazu aber nichts sagen.<sup>1164</sup>

826 Zur Nebenbeschäftigung des pensionierten Chefs des TBA Bezirk 2 Mesocco, als Immobilienberater ist die PUK der Ansicht, dass diese zumindest das Potenzial hatte, ihn bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben für den Kanton in die eine oder andere Richtung zu beeinflussen, auch wenn er selber in dieser Zeit – wie er bei der Befragung aussagte – keine Immobilien erstellt hat. Die Aussage des pensionierten Chefs des TBA Bezirk 2 Mesocco, wonach die Zusammenarbeit zwischen Bauunternehmern und dem TBA mit der Immobilienwirtschaft «nichts zu tun» habe, erscheint der PUK sehr pauschal gehalten. Auch wird der pensionierte Chef des TBA Bezirk 2 Mesocco in der Verfügung des BVFD vom 12. Juni 2014 angewiesen, alle Tätigkeiten zu unterlassen, bei denen die Gefahr einer Interessenkollision entstehen könne, was darauf hinweist, dass auch das Depar-

---

<sup>1161</sup> Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 2 Mesocco vom 30.10.2020, Fragen 50 - 57, act. 28.1.24.2

<sup>1162</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 12.11.2020, Frage 86, act. 28.1.25.2

<sup>1163</sup> Verfügung des BVFD vom 12.06.2014, act. 28.1.25.3.2

<sup>1164</sup> Protokoll Befragung Mario Cavigelli vom 04.12.2020, Frage 53, act. 28.1.26.2

tement von einer zumindest abstrakten Gefahr von Interessenkollisionen ausging. Allerdings ist aufgrund der Akten nicht ersichtlich, wie bzw. ob das Departement geprüft hat, ob die Tätigkeit als Immobilienberater im Fall des pensionierten Chefs des TBA Bezirk 2 Mesocco zu Interessenkonflikten führen könnte. Selbst wenn eine solche Prüfung aber stattfand und das BVFD mit guten Gründen zum Schluss kam, dass von der Nebenbeschäftigung im konkreten Fall keine Interessenkonflikte mit der dienstlichen Stellung und Aufgabenverrichtung für den Kanton ausgingen, ist die PUK der Ansicht, dass die Nebenbeschäftigung eines Bezirkschefs des TBA in der Immobilienbranche bzw. als Immobilienberater in der Öffentlichkeit als für den Kanton nachteilig wahrgenommen werden könnte und die Genehmigung somit zumindest aus dieser Perspektive Fragen aufwirft. Nicht ohne Grund war denn auch der pensionierte Chef des TBA Bezirk 2 Mesocco bei der Befragung selber der Meinung, die Frage nach Interessenkollisionen sei berechtigt.

#### **IV. Umgang des Kantons mit den von den WEKO-Verfahren betroffenen Bauunternehmen**

##### **1. Verfügungen der WEKO**

Die WEKO-Verfahren wurden mit Entscheiden vom 10. Juli 2017 (Verfügung «Münstertal»), 2. Oktober 2017 (sechs Verfügungen «Engadin III-VII, Q, U»), 26. März 2018 (Verfügung «Engadin I») sowie 27. Mai 2019 (Verfügung «Engadin II») und 19. August 2019 (Verfügung «Bauleistungen Graubünden») abgeschlossen.<sup>1165</sup> Nach dem ersten rechtskräftigen WEKO-Entscheid schloss die Regierung mit Beschluss vom 6. März 2018 die Bauunternehmung Firma A, als Folge ihrer langjährigen Gebiets- und Preisabsprachen und der wiederholt falschen Selbstdeklaration in ihren Offerteingaben bei kantonalen Bauausschreibungen gestützt auf Art. 32 SubG bis 5. März 2020 von Vergaben des Kantons aus.<sup>1166</sup> Gegen diesen Beschluss reichte die Firma A Verwaltungsgerichtsbeschwerde ein.<sup>1167</sup>

827

Als weitere Massnahme forderten die Beschaffungsstellen ab Juni 2018 von den in WEKO-Verfahren involvierten Unternehmen eine «Ergänzende Deklaration des Anbieters als Folge der WEKO-Verfahren im Kanton Graubünden», in welcher sich die Anbie-

828

---

<sup>1165</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter B.

<sup>1166</sup> Regierungsbeschluss vom 06.03.2018 (Prot. 166), act. 2.3.11.16; Mitteilung Auftragsvergabe vom 08.03.2018 inkl. Beiblatt «Verfahrensausschluss der Firma A», act. 2.3.11.17 f.

<sup>1167</sup> Verwaltungsgerichtsbeschwerde Firma A gegen Kanton Graubünden von 19.03.2018, act. 2.3.11.20

ter zu einer allfälligen WEKO-Verfügung gegen das Unternehmen sowie zur Anerkennung und Rechtskraft dieser Verfügung äussern und zudem bestätigen mussten, dass sie seit Beginn der WEKO-Untersuchungen keine unzulässigen Wettbewerbsabreden mehr getätigt hatten.<sup>1168</sup> Aufgrund dieser ergänzenden Selbstdeklaration prüfte der Kanton die Zulassung zum Verfahren.

829 Da im Zusammenhang mit den Untersuchungsergebnissen der WEKO auch gegen die von den Submissionsabreden als Beschaffungsstellen betroffenen kantonalen Behörden, namentlich gegen das BVFD und das TBA Vorwürfe laut wurden, wonach diesen Behörden ihrerseits ein Fehlverhalten anzulasten sein könnte, erachtete es die Regierung als angezeigt, die Vergabeabläufe im TBA im Zeitraum von 2004 bis 2012 sowie die Vorwürfe durch externe und unabhängige Fachexperten untersuchen zu lassen.<sup>1169</sup> Im Juni 2018 beauftragte die Regierung Prof. Dr. Martin Beyeler und Prof. Dr. Bass Stöckli mit einer Administrativuntersuchung bezüglich der Rechtsgrundlagen, Prozesse und Praxen des BVFD und des TBA bei den Arbeitsvergaben (Untersuchungsauftrag 1) und Prof. Dr. Andreas Stöckli und Prof. em. Dr. Peter Hänni mit einer Administrativuntersuchung einzelner Vorgänge im TBA, die im Zusammenhang mit Preisabsprachen stehen könnten (Untersuchungsauftrag 2).<sup>1170</sup>

830 Im Beschluss vom 26. Juni 2018 – zu diesem Zeitpunkt waren acht der insgesamt zehn WEKO-Verfahren (grösstenteils noch nicht rechtskräftig) abgeschlossen, ausstehend waren noch die Untersuchungen «Engadin II» und «Strassenbau» – setzte sich die Regierung mit dem vergaberechtlichen Umgang mit in WEKO-Verfahren involvierten Bauunternehmern auseinander. Der Regierungsbeschluss beschreibt sechs Verfahrenskategorien, welchen die Anbieter zugewiesen werden konnten sowie die entsprechenden, im Einzelfall zu prüfenden vergaberechtlichen Rechtsfolgen (z.B. Konventionalstrafe, Ausschluss von Vergaben des Kantons oder Einholung einer «gesonderten Selbstdeklaration»). Die Regierung wies die Beschaffungsstellen der Kantonsverwaltung an, ihre aktuellen und künftigen Beschaffungsverfahren gemäss den Grundsätzen im Regierungsbeschluss durchzuführen und im Zweifelsfall die Submissionsfachstelle des BVFD beizuziehen. Weiter be-

---

<sup>1168</sup> Ergänzende Selbstdeklaration des Anbieters als Folge der WEKO-Verfahren im Kanton Graubünden, act. 3.12.4.2 und act. 3.12.4.3; vgl. auch E-Mail von Mitarbeiter 2 Zentralverwaltung TBA an Diverse vom 21.06.2018, act. 3.12.4.1

<sup>1169</sup> Regierungsbeschluss vom 11.06.2018 (Prot. 458), Ziff. 2 f., act. 1.5.9.8

<sup>1170</sup> Regierungsbeschluss vom 11.06.2018 (Prot. 458), act. 1.5.9.8; vgl. dazu die Ausführungen unter A.IV.1.

schloss die Regierung, dass bis zum Vorliegen hinreichend genügender Sachverhaltsinformationen keine Einzelverhandlungen zur Erörterung alternativer Sanktionierungsmechanismen mit den betroffenen Anbietern geführt werden.<sup>1171</sup>

Nach einem im März 2019 erfolgten Hinweis des WEKO-Sekretariates an in die Untersuchung «Strassenbau»<sup>1172</sup> involvierte Unternehmen, dass allfällig geleistete Kompensationszahlungen gegenüber Geschädigten im Antrag zuhanden der WEKO bei der Festsetzung der Busse sanktionsmindernd berücksichtigt werden könnten, meldeten sich mehrere Unternehmen beim BVFD und bekundeten ihr Interesse an einem aussergerichtlichen Vergleich.<sup>1173</sup> Mit Beschluss vom 16. April 2019 ermächtigte die Regierung eine eigens zu diesem Zweck gegründete verwaltungsinterne Projektgruppe mit der Aufnahme von Vergleichsgesprächen mit den von den WEKO-Untersuchungen betroffenen Unternehmen.<sup>1174</sup> 831

Am 28. Mai 2019 genehmigte die Regierung Vergleichsvereinbarungen mit 14 der in die WEKO-Untersuchung «Strassenbau» involvierten Unternehmen. Weiter hielt sie fest, die Möglichkeit für einen aussergerichtlichen Vergleich stehe auch den übrigen in die WEKO-Untersuchung «Strassenbau» oder in die übrigen WEKO-Untersuchungen involvierten Unternehmen in analoger Weise offen. Die Projektgruppe informiere die Unternehmen hierüber und stelle sich für Vergleichsgespräche zur Verfügung.<sup>1175</sup> Den Vergleichen schlossen sich alle 82 betroffenen Gemeinden an.<sup>1176</sup> 832

Da anschliessend auch die Firma A in Vergleichsgespräche mit dem Kanton trat, setzte die Regierung den zuvor gegen die Firma A verfügten Ausschluss mit Beschluss vom 2. Juli 2019 aus.<sup>1177</sup> Als Folge der Vergleichsgespräche mit der Firma A und Firma E genehmigte die Regierung mit Beschluss vom 3. März 2020 aussergerichtliche Vergleiche 833

---

<sup>1171</sup> Vgl. Bericht zur Nachkontrolle der im Schlussbericht der Projektgruppe vom 11.12.2014 empfohlenen Massnahmen vom 21.12.2015, act. 2.9.12; Regierungsbeschluss betreffend vergaberechtlicher Umgang mit in WEKO-Verfahren involvierten Bauunternehmen, act. 1.5.9.8

<sup>1172</sup> WEKO-Verfahren «22-0457: Bauleistungen Graubünden»

<sup>1173</sup> Regierungsbeschluss vom 28.05.2019 (Prot. 415), Ziff. I.2, act. 1.6.2

<sup>1174</sup> Regierungsbeschluss vom 16.04.2019 (Prot. 244), act. 1.6.3

<sup>1175</sup> Regierungsbeschluss vom 28.05.2019 (Prot. 415), act. 1.6.2

<sup>1176</sup> Regierungsbeschluss vom 03.03.2020 (Prot. 142), Ziff. I.4, act. 1.6.17

<sup>1177</sup> Regierungsbeschluss vom 03.03.2020 (Prot. 142), Ziff. II.5, act. 1.6.17

mit der Firma A und der Firma E und hob den zuvor gegen die Firma A verfügten Ausschluss von öffentlichen Beschaffungsaufträgen des Kantons auf.<sup>1178</sup> Die Unternehmen verpflichteten sich in den Vergleichsvereinbarungen namentlich zur Einführung eines ihrer Grösse, Geschäftstätigkeit und Branche angemessenen Kartellrechts-Compliance-Programms (soweit sie dies nicht bereits getan hatten).<sup>1179</sup> Zwei in ein WEKO-Verfahren involvierte Unternehmen, die Baufirma G und die Baufirma H, beteiligten sich nicht an den Vergleichsverhandlungen. Gegen sie wurden in der Folge ein Ausschlussverfahren eröffnet bzw. weitergeführt.<sup>1180</sup> Später konnte auch mit der Baufirma G eine vergleichsweise Lösung gefunden werden. Die Baufirma G wurde im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens gegen die Ausschlussverfügung vorsorglich wieder zugelassen.<sup>1181</sup>

834 Parallel zu den Vergleichsgesprächen holte das Departement für Finanzen und Gemeinden (DFG) bei Prof. Dr. Blaise Carron von der Universität Neuenburg ein Kurzgutachten betreffend zivilprozessuale Erfolgchancen der Geltendmachung eines kartellzivilrechtlichen Schadenersatzes ein (Kurzgutachten vom 22. Mai 2019), welches Prof Dr. Blaise Carron in der Folge mit einem weiteren Gutachten, datiert vom 4. Januar 2020, ergänzte.<sup>1182</sup>

## 2. Würdigung

835 Der Kanton war im Anschluss an die WEKO-Entscheide bereit, die nötigen Massnahmen zu ergreifen. So kam es im März 2018 zum Ausschluss der im ersten WEKO-Entscheid verurteilten Firma A von Vergabeverfahren des Kantons. Weiter führte der Kanton im Juni 2018 eine «Ergänzende Selbstdeklaration des Anbieters als Folge der WEKO-Verfahren im Kanton Graubünden» ein und prüfte gestützt darauf die Notwendigkeit weiterer Ausschlüsse der in WEKO-Verfahren involvierten Unternehmen von Vergaben des Kantons. Schliesslich war der Kanton gewillt, seine eigene Rolle im Zusammenhang mit den Ergebnissen der WEKO-Untersuchungen von externen und unabhängigen Experten durchleuchten zu lassen und gab zu diesem Zweck zwei Administrativuntersuchungen in Auftrag.

---

<sup>1178</sup> Regierungsbeschluss vom 03.03.2020 (Prot. 142), act. 1.6.17

<sup>1179</sup> Regierungsbeschluss vom 03.03.2020 (Prot. 142), vgl. namentlich Ziff. IV.2, act. 1.6.17

<sup>1180</sup> Regierungsbeschluss vom 03.03.2020 (Prot. 142), Ziff. VI.1, act. 1.6.17

<sup>1181</sup> Protokoll Befragung Mario Cavigelli vom 04.12.2020, Frage 54, act. 28.1.26.2

<sup>1182</sup> Kurzgutachten Prof. Dr. Blaise Carron vom 22.05.2019, act. 1.6.12; Gutachten Prof. Dr. Blaise Carron vom 04.01.2020, act. 1.6.25

Die abgeschlossenen und von der Regierung genehmigten Vergleichsverträge könnten dahingehend interpretiert werden, als habe sich der Kanton auf einen vorschnellen «Handel» mit den von den WEKO-Verfahren betroffenen Bauunternehmen eingelassen in dem Sinne, als letztere sich durch das Bezahlen von Geldbeträgen von ihnen drohenden zivil- und submissionsrechtlichen Massnahmen – z.B. Geltendmachung von Schadenersatzforderungen, Erhebung von Konventionalstrafen oder Ausschluss der Unternehmen von künftigen Beschaffungen – «freikaufen» konnten. 836

Die getroffene Lösung berücksichtigt allerdings auch berechtigte wirtschaftliche Interessen des in unklarem Ausmass geschädigten Kantons sowie der Gemeinden. Der Kanton befasste sich im Übrigen schon früh – namentlich im Rahmen des Folgeprojekts im Jahr 2016 und mit Regierungsbeschluss vom 26. Juni 2018 – mit seinen submissions-, zivil- und strafrechtlichen Handlungsmöglichkeiten im Fall von WEKO-Verurteilungen. Weiter holte das DFG bei Prof. Dr. Blaise Carron von der Universität Neuenburg ein Kurzgutachten betreffend zivilprozessuale Erfolgchancen der Geltendmachung eines kartellzivilrechtlichen Schadenersatzes sowie ein Anschlussgutachten ein. Prof. Dr. Blaise Carron empfahl eine vergleichsweise Lösung. Er stellte zwar fest, dass der Kanton als Bezüger von Bauleistungen gegenüber Bauunternehmern, die am Kartell beteiligt waren, grundsätzlich trotz bestehender Hürden zivilrechtliche Schadenersatzansprüche geltend machen könnte. Prof. Dr. Blaise Carron wies namentlich auf rechtliche Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Bemessung des Schadens, mit der Feststellung des Kausalzusammenhangs zwischen einer zu ermittelnden schädigenden Handlung und dem allfälligen Schaden, mit der Frage der Verjährung, mit der ungünstigen Verteilung der Beweislast sowie mit dem Kostenrisiko und dem beträchtlichen externen und internen Ressourcenaufwand für die Zusammenstellung des komplexen Klagesachverhalts und den Aufbau der rechtlichen Argumente hin. 837

Insgesamt gelangt die PUK zur Ansicht, dass dem Abschluss der Vergleichsverträge eine sorgfältige Einschätzung der Handlungsmöglichkeiten des Kantons voranging und die gestützt auf diese Einschätzung mit den Unternehmen abgeschlossenen Vergleichsverträge – trotz gewisser damit verbundener Risiken – im Interesse des Kantons und von Gemeinden waren. Schliesslich liegt es in erster Linie in der Verantwortung der Unternehmer, dafür zu sorgen, dass es künftig nicht mehr zu unrechtmässigen Submissionsab-sprachen kommt. Vergegenwärtigen sollten sich fehlbare Unternehmer jedenfalls, dass sie vom Kanton und Gemeinden im Wiederholungsfall kaum erneut die Möglichkeit einer solchen Strafzahlung erhalten würden, sondern sich wohl vielmehr mit einem mehrjährigen Ausschluss im Sinne des Submissionsgesetzes konfrontiert sähen. 838

839 Im Ergebnis kommt die PUK zum Schluss, dass den involvierten Stellen des Kantons im Umgang mit den WEKO-Entscheiden ein gutes Zeugnis attestiert werden kann. Durch die bereits zuvor, namentlich im Rahmen des Folgeprojekts im Jahr 2016, geleistete Vorbereitungsarbeit und die im Anschluss an die WEKO-Entscheidung getroffenen Massnahmen haben die zuständigen Stellen des Kantons zum Ausdruck gebracht, dass sie das Thema der Preisabsprachen ernst nehmen und auch bereit sind, einen selbstkritischen Blick auf das eigene Handeln zu werfen. Dies wertet die PUK positiv. An dieser Stelle ist weiter darauf hinzuweisen, dass der Kanton bereits im Vorfeld, seit der Einleitung der WEKO-Untersuchungen, wertvolle Arbeit zur Vermeidung und Erkennung von unzulässigen Submissionsabsprachen geleistet hatte. Darauf wird im Anschluss noch würdigend einzugehen sein.

## V. Heutige Situation im Unterengadin

840 Die Frage, ob ihrer Ansicht nach die Preise von Bauunternehmungen im Unterengadin heute noch abgesprochen würden, wurde von den Befragten überwiegend negativ beantwortet.<sup>1183</sup>

841 Auf die Frage, ob sie der Ansicht seien, dass der Wettbewerb im Unterengadin — vor allem bei grösseren Bauprojekten — heute spiele, wiesen mehrere Befragte auf den Umstand hin, dass es nur noch wenige grössere und unabhängige Baufirmen im Unterengadin gebe.<sup>1184</sup> Einige setzten aus diesem Grund Fragezeichen bezüglich des Wettbewerbs oder

---

<sup>1183</sup> Protokoll Befragung Mario Cavigelli vom 04.12.2020, Frage 55, act. 28.1.26.2; vgl. auch Protokoll Befragung Jon Domenic Parolini vom 11.09.2020, Frage 51, act. 18.1.6.1.9; Protokoll Befragung Architekt 2 vom 26.06.2020, Frage 40 f., act. 28.1.9.2; Protokoll Befragung ehemaliger Mitarbeiter TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Fragen 52 f., act. 28.1.10.1 Protokoll Befragung pensionierter Chef TBA Bezirk 1 Chur vom 23.06.2020, Fragen 58 f., act. 28.1.12.1; Protokoll Befragung Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 73, act. 28.1.7.1; Protokoll Befragung ehemaliger Stv. Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 52, act. 28.1.8.1

<sup>1184</sup> Protokoll Befragung Jon Domenic Parolini vom 11.09.2020, Frage 52, act. 18.1.6.1.9; vgl. auch Protokoll Befragung Mario Cavigelli vom 04.12.2020, Frage 55, act. 28.1.26.2; Protokoll Befragung Architekt 2 vom 26.06.2020, Frage 41 f., act. 28.1.9.2; Protokoll Befragung Bauunternehmer B. vom 19.08.2020, Fragen 58–60, act. 28.1.15.2; Protokoll Befragung Bauleiterin A. vom 21.08.2020, Frage 54, act. 28.1.16.5; Protokoll Befragung Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 74, act. 28.1.7.1; Protokoll Befragung Bauunternehmer A. vom 19.08.2020, Frage 69, act. 28.1.11.3; Protokoll Befragung ehemaliger Stv. Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Fragen 53 f. und 58, act. 28.1.8.1

verneinten, dass dieser spielt.<sup>1185</sup> Der Chef des TBA Bezirk 4 Scuol äusserte die Ansicht, dass der Wettbewerb spiele. Bei grösseren Bauaufträgen sei die Offertvielfalt aber nicht gross bzw. eher kleiner geworden im Vergleich zu früher.<sup>1186</sup>

Ein weiterer Befragter führte auf die Frage, ob der Wettbewerb heute im Unterengadin spiele, aus, dass er bezüglich der Bau- und Belagsunternehmen glaube, dass die Leute «eher gelernt» hätten.<sup>1187</sup> Die Frage, ob das TBA Bezirk 4 Scuol oder das TBA Graubünden in Chur aus der ganzen Sache etwas gelernt hätten und sich heute anders verhalten würden, verneinte er. Er glaube auch, dass der Chef des TBA Graubünden in dieser Angelegenheit überfordert gewesen sei. Er habe die Lösung aber auch nicht. Er glaube, dass das TBA die Lösung nicht habe, Submissionsabsprachen effektiv zu begegnen.<sup>1188</sup> Auf die Frage, ob er glaube, dass das TBA den Willen dafür habe: *«Ich glaube, dann müsste eine andere Person vor uns stehen, die auch zeigt, wohin man will, was man erreichen will. Hier hatten wir es vielmehr mit der Strategie zu tun, dass nicht zu viele Informationen das TBA verlassen. Dass jene Leute, wie z.B. die PUK, die Informationen erhalten sollen, nur die Informationen bekommen sollen, die man herausgeben möchte. Anders gesagt, die Kontrolle über die Information wollte man behalten. [...] Es herrschte ein Klima des Misstrauens. Ich möchte aber auch festhalten, dass wir Mitarbeiter von [REDACTED] auch nie einen Maulkorb verordnet bekommen haben.»*<sup>1189</sup>

Auffallend ist, dass viele der befragten Personen zwar verneinen, dass es heute im Unterengadin unter den Bauunternehmungen noch Submissionsabsprachen gibt. Dennoch herrscht bei den Befragten bezüglich des Wettbewerbs unter den Bauunternehmen Skepsis. Dies angesichts der Situation, dass der Markt heute nur noch von wenigen eigenständigen Unternehmen dominiert wird. Dabei stellt sich die Frage, wie eine allfällige Abstimmung verschiedener, unter einem Konzern zusammengefasster Unternehmen aus

---

<sup>1185</sup> Protokoll Befragung Jon Domenic Parolini vom 11.09.2020, Frage 52, act. 18.1.6.1.9; vgl. auch Protokoll Befragung Mario Cavigelli vom 04.12.2020, Frage 55, act. 28.1.26.2; Protokoll Befragung Architekt 2 vom 26.06.2020, Frage 41 f., act. 28.1.9.2; Protokoll Befragung Bauunternehmer B. vom 19.08.2020, Fragen 58 - 60, act. 28.1.15.2

<sup>1186</sup> Protokoll Befragung Chef TBA Bezirk 4 Scuol vom 12.06.2020, Frage 74 f., act. 28.1.7.1

<sup>1187</sup> Protokoll Befragung Hinweisgeber A. vom 15.05.2020, Frage 73, act. 28.1.5.6

<sup>1188</sup> Protokoll Befragung Hinweisgeber A. vom 15.05.2020, Frage 74, act. 28.1.5.6

<sup>1189</sup> Protokoll Befragung Hinweisgeber A. vom 15.05.2020, Frage 75, act. 28.1.5.6

wettbewerbsrechtlicher Sicht zu werten wäre. Diese Frage stellte sich in jüngster Vergangenheit offenbar auch dem Verwaltungsgericht.<sup>1190</sup> Sie geht aber über den Gegenstand der vorliegenden Untersuchung hinaus und muss daher offenbleiben.

## VI. Würdigung

844 Die PUK stellt fest, dass der Kanton im Anschluss an die Eröffnung der WEKO-Untersuchungen zeitnah und sachgerecht reagierte. Die nach Eröffnung der WEKO-Verfahren im Jahr 2012 eingeführten Instrumente und Massnahmen sind grossmehrheitlich griffig, waren bzw. sind unter den Mitarbeitenden des Kantons bekannt und werden genutzt. Das Beispiel der Region Moesa bzw. der neuen WEKO-Untersuchung zeigt, dass die korrekte Handhabung der zur Verfügung stehenden Instrumente, namentlich der Checkliste «Indizien für Submissionsabsprachen» (CIS), gewährleistet war bzw. ist und dass mit ihnen ein wichtiger Beitrag zur Erkennung von Preisabsprachen geleistet werden kann. Der Prozess ist noch nicht abgeschlossen; mit einem Screening-Tool, welches derzeit noch weiterentwickelt wird, steht möglicherweise bald ein weiteres Kontrollinstrument zur zuverlässigen Erkennung von Preisabsprachen zur Verfügung. Hinzuweisen ist an dieser Stelle noch einmal auf das Schreiben des Sekretariats der WEKO vom 29. Mai 2020, in welchem das Sekretariat der WEKO die amtsinternen Schritte zur Prüfung von Unregelmässigkeiten und Hinweisen auf unzulässige Verhaltensweisen bzw. das interne Prüfprogramm, wie es der Kanton Graubünden aufgestellt habe, als vorbildlich und zielführend einstufte. Dennoch ist bezüglich der einzelnen Massnahmen und Instrumente nachfolgend würdigend auf einige wenige Punkte hinzuweisen:

845 1. Bezüglich der Checkliste «Indizien für Submissionsabsprachen» wurde von einer befragten Person sinngemäss der Verdacht geäussert, dass es sich um eine «pro forma»-Checkliste handle und man im Falle einer Meldung nach Chur keine Rückmeldung

---

<sup>1190</sup> Vgl. Urteil U 17 29 vom 10. August 2017 des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, E. 2 f.: « [...] Damit kann die Frage offen gelassen werden, ob in Fällen wie dem vorliegenden, in denen zwei dem gleichen Konzern gehörende Schwesterunternehmen separat offerieren, generell von einem einzigen Anbieter und damit von einer unzulässigen Mehrfachbewerbung auszugehen ist. Jedenfalls ist dies eher dann zu verneinen, wenn Schwestergesellschaften unabhängig voneinander offerieren, was hier wie gesehen nicht zutrifft. Umgekehrt ist im Falle eines gegenseitigen Wissens zwischen den Gesellschaften eines Konzerns eher von einer Abstimmung der Offerten und damit einer Absprache zwischen ihnen auszugehen, weshalb in solchen Fällen ohnehin der ebenfalls zum Ausschluss führende Tatbestand der Wettbewerbsverzerrung erfüllt sein und sich daher die Prüfung eines Ausschlusses wegen Mehrfachbewerbung erübrigen dürfte.»

erhalten habe, was für eine optimierte Anwendung der Checkliste in den Bezirkstiefbauämtern bedeutsam wäre. Demgegenüber ging man den Meldungen in Chur gemäss Aussagen des ehemaligen Mitarbeiters des TBA Bezirk 1 Chur, des Chefs des TBA Graubünden sowie Regierungsrat Mario Cavigelli durchaus nach. In den meisten Fällen habe sich aber kein erhärteter Verdacht ergeben. Die PUK empfiehlt dem Kanton, im Sinne einer transparenteren Kommunikation eine systematische Rückmeldung an die Bezirkstiefbauämter auf ihre Meldungen zu prüfen. Eine solche könnte fester Bestandteil des vom Submissionsjuristen des BVFD bei der Befragung erwähnten und gegenüber der WEKO in der Meldung vom 19. Mai 2020 aufgezeigten Ablaufs sein.<sup>1191</sup> Eine Rückmeldung wäre nach Ansicht der PUK für die Meldenden auch bei der Beurteilung künftiger Offerten hilfreich. Immerhin bestätigte der ehemalige Mitarbeiter des TBA Bezirk 1 Chur, dass der Umgang mit der Checkliste relativ schwierig bzw. unterschiedlich gewesen und die Verantwortung «*weit runter delegiert*» worden sei. Die Aussagen des ehemaligen Mitarbeiters des TBA Bezirk 1 Chur und des Submissionsjuristen des BVFD, wonach diejenigen, welche die Offerten prüfen, die Fragen auf der Checkliste aufgrund ihrer Kenntnisse der lokalen Gegebenheiten am besten beantworten können, erscheint der PUK nachvollziehbar. Bei dieser Sachlage ist aber umso mehr Wert auf einen einheitlichen Vollzug, auf gute Schulung und auf die nötige Unterstützung durch die Vorgesetzten zu legen. Im Zusammenhang mit dem Vorschlag der systematischen Rückmeldungen der Verdachtsfälle ist weiter darauf hinzuweisen, dass im TBA Graubünden offenbar keine zentrale Liste der Meldungen aus den Bezirken oder dem Kanton geführt wird. Bis auf diejenigen Fälle, bei welchen eine Meldung an die WEKO erfolgt ist, ist es daher unklar, wie häufig dem TBA gestützt auf die Checklisten Verdachtsfälle gemeldet werden, und wie bzw. aus welchen Gründen diese Meldungen keine Weiterungen zur Folge hatten. Die PUK ist der Meinung, dass das Führen einer zentralen internen Liste den für die Prüfung zuständigen Behörden helfen könnte, sich eine Übersicht über die Situation im Kanton zu verschaffen und Häufungen, sei dies in Bezug auf eine Region oder auf einzelne Unternehmen, zu erkennen.

---

<sup>1191</sup> Schreiben DIEM an WEKO vom 19.05.2020, act. 2.8.1.7.7.; Der Chef TBA Graubünden wies im Rahmen des rechtlichen Gehörs darauf hin, dass ein Spannungsverhältnis zwischen dem berechtigten Informationsbedürfnis der Mitarbeitenden des TBA und den zu wahren Interessen der WEKO hinsichtlich der laufenden Untersuchung/Vorabklärung bzw. einer Vorverurteilung der betroffenen Unternehmen bestehe, vgl. Stellungnahme Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 14.04.2021, S. 8, act. 33.2.36.1.

846 2. Die neu eingerichtete Anlaufstelle für Meldungen von Submissionsabsprachen sowie für die Entgegennahme von Korruptionshinweisen ist grundsätzlich zu befürworten. Allerdings wiesen mehrere Befragte darauf hin, dass die Ansiedlung der Anlaufstelle beim DIEM sowohl Vor- als auch Nachteile habe. Diese Auffassung teilt auch die PUK. Der für die Entgegennahme und Bearbeitung der Meldungen zuständige Jurist beim Kompetenzzentrum öffentliches Beschaffungswesen verfügt über einen äusserst weitreichenden Sachverstand und langjährige, wertvolle Erfahrung im Bereich der Preisabsprachen bzw. des Wettbewerbsrechts. Er ist damit nach Ansicht der PUK zweifellos geeignet und kompetent, die Meldungen richtig einzuordnen. Allerdings könnten bei potenziellen Informantinnen und Informanten aufgrund der departements-internen Ansiedlung der Anlaufstelle Zweifel an der Objektivität der Stelle und an der Gewährleistung der Vertraulichkeit aufkommen. Damit ist in keiner Weise gesagt, dass solche Zweifel gerechtfertigt sind. Die PUK erachtet es aber als wichtig, dass die Anlaufstelle auch in der Öffentlichkeit und unter potenziellen Informantinnen und Informanten als neutrale und objektive Stelle wahrgenommen wird und jegliche Hindernisse oder Hürden abgebaut sein sollten, damit Meldungen erfolgen können. Aus diesem Grund erachtet die PUK die Ansiedlung der Anlaufstelle beim DIEM als nicht optimal und regt die Prüfung einer alternativen Lösung an, sei dies innerhalb der kantonalen Verwaltung – z.B. nach dem Vorbild des Kantons Zürich, welcher die Korruptionsmeldestelle beim kantonalen Ombudsmann angesiedelt hat – oder verwaltungsextern.

847 3. Bezüglich der Herausgabe von Informationen besteht nach der Wahrnehmung der PUK aufgrund der Aussagen einiger der Befragten noch Unklarheit. Fest steht, dass in der Vergangenheit zu viele Informationen aus der Verwaltung hin zu den Unternehmen geflossen sind.<sup>1192</sup> Nach Eröffnung der WEKO-Verfahren wurde mit dem Projekt zur Überprüfung der internen Kontrollinstrumente als Massnahme der Verzicht auf die Bekanntgabe von Detailbudgetzahlen sowie von allen weiteren Informationen an Dritte, welche Rückschlüsse auf die Auftragshöhe einer Einzelvergabe zulassen (z.B. interne Kostenschätzungen), eingeführt. Welche Informationen an Grossrätinnen und Grossräte weitergegeben werden dürfen, scheint indes nicht klar zu sein. So führte der Chef des TBA Graubünden aus, wenn sie von Grossrätinnen oder Grossräten gefragt würden, «*müssten sie eine Antwort geben*», hielt dann aber fest, die Antwort werde nicht mehr so konkret wie früher ausfallen. Auch Regierungsrat Mario Cavigelli gab keine klare Antwort, führte aber aus, er würde «*nach seinem heutigen Verständnis für heutige Prozesse und über interne Akten und Abläufe*» keine Detailbudgetzahlen

---

<sup>1192</sup> Vgl. die Ausführungen unter E.V.

an Mitglieder des Grossen Rates herausgeben. Aus Sicht der PUK wäre es angezeigt, diesbezüglich Klarheit zu schaffen. Aufgrund von Art. 26 Abs. 1 GRG haben Ratsmitglieder gegenüber der Verwaltung zwar im Rahmen ihrer parlamentarischen Arbeit und unter Vorbehalt des Amtsgeheimnisses ein Recht auf Auskünfte. Dies bedeutet aber auch, dass Anfragen um Auskünfte von Grossrätinnen und Grossräten zumindest danach zu prüfen sind, ob sie «im Rahmen ihrer parlamentarischen Arbeit» erfolgen. Bei Anfragen zum detaillierten Budget von Grossratsmitgliedern, welche gleichzeitigen Bauunternehmer sind, drängt sich die Frage auf, welche Motivation hinter der Anfrage steht. Nach Ansicht der PUK steht aber nicht nur die Verwaltung in der Verantwortung. Vielmehr sind auch die Grossrätinnen und Grossräte zum sorgfältigen Umgang mit Informationen verpflichtet, welche sie aufgrund ihrer Funktion erhalten haben (vgl. Art. 12 GRG zum Amtsgeheimnis). Bezüglich der Herausgabe von Informationen stellt die PUK schliesslich unter Hinweis auf die E-Mail des Submissionsjuristen des BVFD an den Chef des TBA Graubünden vom 26. Januar 2016 betreffend Publikation von detaillierten Kostenvoranschlägen der Auflageprojekte auf der TBA-Internetseite und in den Gemeinden fest, dass die Umsetzung der Weisung offenbar erst sehr verzögert erfolgte, was angesichts der Umstände nicht nachvollziehbar ist. Für die PUK ebenfalls erstaunlich ist, dass mit dem Offertvergleich aus dem Jahr 2015 offenbar Jahre nach Einführung der Weisung bezüglich Herausgabe von Dokumenten noch ein internes Dokument des TBA in die Hände eines Bauunternehmers gelangte. Allerdings kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Herausgabe dieses Dokuments in Rahmen eines Beschwerdeverfahrens erfolgt ist.

4. Was den Zeitpunkt der Ausschreibungen betrifft, scheinen die Beschaffungsbehörden im Kanton heute auf Anregung der WEKO im Schreiben vom 29. Mai 2018 als Massnahme zur Verhinderung von kartellrechtlichen Absprachen die Bauprojekte nicht mehr gleichzeitig oder nahezu gleichzeitig auszuschreiben. Gemäss Auskunft des pensionierten Mitarbeiters 1 des TBA Bezirk 4 Scuol vom 27. Januar 2021, welcher von 1994 bis 2016 als Bauleiter beim TBA Bezirk 4 Scuol tätig war, erfolgten die Ausschreibungen allerdings auch zuvor nicht «paketweise», sondern jeweils in mehreren Tranchen. Dieses Vorgehen sei schon immer aus terminlichen Gründen sowie aus Fristen-, Kapazität-, Klima-, Logistik- und Ressourcengründen vorgegeben gewesen.<sup>1193</sup>

848

849

---

<sup>1193</sup> Schreiben pensionierter Mitarbeiter 1 TBA Bezirk 4 Scuol an PUK vom 27.01.2021, act. 28.1.27.1; vgl. auch Protokoll Befragung Chef TBA Graubünden/damaliger Chef Abteilung Strassenerhaltung vom 12.11.2020, Fragen 28 f., act. 28.1.25.2

5. Bei der PUK auf den ersten Blick Fragen aufgeworfen hat der Wegfall der ARGE-Klausel schon kurze Zeit nach ihrer Einführung. Die diesbezüglichen Untersuchungen der PUK ergaben aber, dass diese Klausel zwar (u.a.) aufgrund der Intervention des GBV überprüft worden war, dass aber das BVFD vorerst an der Klausel festhielt und diese erst im Herbst 2015, nach einer Analyse der mit der Nichtzulassung von ARGE angestrebten Wirkung sowie der Rechtslage<sup>1194</sup>, aufgehoben wurde.

850

6. Was den Verdachtsfall bei vier Vergaben des TBA Bezirk 4 in Scuol betrifft, welcher dem TBA am 18. April 2013 durch die Baufirma G gemeldet wurde, reagierte das BVFD zwar in einem ersten Schritt zeitnah mit der Sistierung des Verfahrens. Die PUK hegt aber Zweifel daran, ob die in der Folge durch das BVFD getätigten Abklärungen, welche in der Aufhebung der Sistierung mündeten, zutreffend und ausreichend waren. Das BVFD begründete die Aufhebung der Sistierung im Schreiben an die betroffenen Unternehmen vom 11. Juni 2013 unter Hinweis auf Art. 22 lit. h SubG und die dazu erfolgte Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden damit, dass eine Abstimmung der Angebote zwar nicht völlig ausgeschlossen werden könne, sich aber die Auftragsvergaben an die betroffenen Unternehmen für den Kanton als preisgünstig erweisen würden. Gemäss Art. 22 lit. h SubG wird ein Angebot von der Berücksichtigung insbesondere dann ausgeschlossen, wenn der Anbieter Abreden getroffen hat, die den wirksamen Wettbewerb beseitigen oder erheblich beeinträchtigen. Aus Sicht der PUK griff die Antwort des BVFD an die betroffenen Unternehmen zu kurz. Es ist fraglich, ob Preisabsprachen im Submissionsverfahren tatsächlich nur dann mit einem Ausschluss geahndet werden dürfen bzw. sollen, wenn mit den betreffenden Angeboten eine Erhöhung des wettbewerbsrelevanten Preises bezweckt wird. Nach Ansicht der PUK hat die Vergabebehörde bei der Anwendung von Art. 22 lit. h SubG nicht nur die finanziellen Interessen des Kantons bei der konkret zu beurteilenden Vergabe, sondern auch seine gesamtwirtschaftlichen, langfristigen Interessen zu berücksichtigen. Dazu gehört auch das Interesse an einem funktionierenden Wettbewerb. Ein solcher ist nicht gewährleistet, wenn sich die Angebote von Bauunternehmen nicht (auch) nach in einem freien Markt gebildeten Angeboten von Mitkonkurrenten, sondern nach anderen Kriterien richten. Nach Ansicht der PUK ist es mit anderen Worten nicht in jedem Fall opportun, von der Anwendung von Art. 22 lit. h SubG abzusehen, wenn sich die Preise im oder unter dem geschätzten Kostenrahmen befinden. Die Tatsache, dass das Schreiben vom 11. Juni 2013 in Kopie an die WEKO ging, könnte darauf hindeuten, dass man auch beim BVFD nicht vorbehaltlos über-

---

<sup>1194</sup> Vgl. dazu Frank Stüssi/Bendicht Lüthi, Zulässige ARGE im Kartellrecht, in: Baurecht 04/2015, act. 3.10.4.7.1

zeugt davon war, ob die darin vertretene Rechtsauffassung tatsächlich hieb- und stichfest war. Die Zustellung dieses Schreibens an die WEKO ist als zusätzlicher Schritt daher zu begrüßen, darf vor eigenen Abklärungen aber nicht entlasten. Immerhin ist aber darauf hinzuweisen, dass der Spielraum für die Vergabebehörde aufgrund der damaligen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts zu Art. 22 lit. h SubG begrenzt war, worauf auch mehrere Personen bei den Befragungen hinwiesen.<sup>1195</sup>

---

<sup>1195</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter D.II.2.2.



## **J. Vorschläge und Empfehlungen für die Zukunft**

In Art. 3 Abs. 3 des Einsetzungsbeschlusses beauftragte der Grosse Rat die PUK damit, 851  
Vorschläge für Massnahmen organisatorischer, administrativer und rechtlicher Art zu unterbreiten.<sup>1196</sup> Folgende Empfehlungen werden dazu gemacht:

### **I. Dokumentation des Verwaltungshandelns**

Die Untersuchung der PUK hat gezeigt, dass die Vortritte von A.Q. im TBA bzw. BVFD 852  
in den Jahren 2009 und 2013 nicht protokolliert bzw. dokumentiert wurden, weshalb auch nicht mit Sicherheit nachvollzogen werden kann, welche Unterlagen A.Q. bei diesen Vortritten eingereicht hat.<sup>1197</sup> Wie bereits im ersten Teilbericht der PUK festgehalten, ist die Dokumentation des Verwaltungshandelns – auch ausserhalb eines konkreten Verwaltungsverfahrens und soweit geschäftsrelevant – von grösster Wichtigkeit. Sie schafft Transparenz und ermöglicht die Überprüfung bzw. Kontrolle der Verwaltungstätigkeit durch Parlament und Regierung.<sup>1198</sup> Dies schafft auch Vertrauen der Öffentlichkeit in die Tätigkeit der Verwaltungsbehörden. Im Verwaltungsverfahren kann durch eine sorgfältige Dokumentation zudem der Anspruch der betroffenen Personen auf rechtliches Gehör sowie auf Rechtsschutz gewährleistet werden. Die PUK empfiehlt der Regierung, diesem Aspekt mehr Beachtung zu schenken und dafür zu sorgen, dass die Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung auf diese Thematik sensibilisiert werden und auch eine entsprechende Kontrolle stattfindet.

### **II. Interne Kommunikation und Übernahme der Verantwortung**

Die PUK ist der Ansicht, dass der Informationsfluss im BVFD bzw. im TBA – zumindest 853  
im Untersuchungszeitraum – klar ungenügend war. Dies zeigte sich namentlich im Umgang der involvierten Führungspersonen mit den beim Vortritt von A.Q. im Oktober 2009 erhaltenen Informationen.<sup>1199</sup> Nach Ansicht der PUK sind die Mitarbeitenden mit diesen Informationen auch aus damaliger Sicht nicht sachgerecht umgegangen; in diesem Punkt besteht erhebliches Verbesserungspotenzial. Auffallend ist auch, dass die Einsicht der verantwortlichen Personen anlässlich der Befragungen nicht oder nur beschränkt vorhanden war, dass man sich mit Rechtfertigungsversuchen zufriedengab und teilweise sogar eine gewisse Gleichgültigkeit an den Tag legte, anstatt Verantwortung zu übernehmen.

---

<sup>1196</sup> Art. 3 des Einsetzungsbeschlusses, act. A.2.1.1

<sup>1197</sup> Vgl. dazu Ausführungen unter E.II.2.8. und unter I.I.

<sup>1198</sup> Vgl. dazu das Gesetz über die Aktenführung und Archivierung (GAA), BR 490.000

<sup>1199</sup> Vgl. dazu die Ausführungen unter E.II 3.3.

Letzteres wäre nach Ansicht der PUK angezeigt gewesen, zumal angesichts der im Jahr 2009 vorhandenen Hinweise eine Reaktion zwingend erforderlich gewesen wäre. Obschon aufgrund der Umsetzung verschiedener Massnahmen Verbesserungen zwischenzeitlich zum Teil erfolgten, empfiehlt die PUK der Regierung dringend, die interne Kommunikation sowohl auf der Führungsebene als auch zu den übrigen Mitarbeitenden weiterhin aktiv zu stärken bzw. noch zu intensivieren. Führungspersonen sind namentlich auf die Wichtigkeit einer offenen und direkten Kommunikation innerhalb der Führungsebene und auf ihre diesbezügliche Verantwortung hinzuweisen; Aspekte wie Hierarchien sollten den Kommunikationsfluss nicht gefährden. Diese Empfehlung kann beispielsweise durch entsprechende Weisungen oder durch Weiterbildungen für Führungspersonen umgesetzt werden.

### **III. Anlaufstelle für Whistleblowing**

854 Die PUK begrüsst die Anlaufstelle für Meldungen von Submissionsabsprachen sowie für die Entgegennahme von Korruptionshinweisen. Trotz der zahlreichen Vorteile, welche die Ansiedlung der Anlaufstelle im Kompetenzzentrum öffentliches Beschaffungswesen des DIEM mit sich bringt<sup>1200</sup>, regt die PUK eine verwaltungsexterne Ansiedlung der Stelle an. Der Wahrnehmung der Anlaufstelle in der Öffentlichkeit und unter potenziellen Informantinnen und Informanten sollte nach Ansicht der PUK höchste Priorität zukommen. Durch eine als objektiv, neutral und vertrauenswürdig wahrgenommene Stelle werden Hürden für Meldungen abgebaut. Aus diesem Grund empfiehlt die PUK der Regierung zu prüfen, die Anlaufstelle in einer kantonalen Ombudsstelle<sup>1201</sup> oder ausserhalb der kantonalen Verwaltung anzusiedeln.

### **IV. Umgang mit Meldungen von Verdachtsfällen gestützt auf die Checkliste «Indizien für Submissionsabsprachen»**

855 Nach Ansicht der PUK handelt es sich bei der Checkliste «Indizien für Submissionsabsprachen» um ein geeignetes Hilfsmittel zur Erkennung und Verhinderung unzulässiger Absprachen unter Anbietenden. Angesichts der bereits erwähnten Dokumentationspflicht der Behörden, aber auch zur Verbesserung der Übersichtlichkeit und zur Erkennung von Häufungen empfiehlt die PUK die systematische, zentrale Erfassung der aus den Bezirken

---

<sup>1200</sup> Vgl. dazu Ausführungen unter I.VI.

<sup>1201</sup> Vgl. z.B. für den Kanton Zürich <https://www.ombudsmann.zh.ch/korruptionsmeldestelle>. Vgl. für den Bund <https://www.efk.admin.ch/de/whistleblowing-d.html>, zuletzt besucht am 25.02.2021.

und dem Kanton gemeldeten Verdachtsfälle. Eine systematische Erfassung und eine halb-jährliche Auswertung ist in der Weisung Submissionswesen des TBA<sup>1202</sup> denn auch ex-plizit vorgesehen. Im Sinne einer transparenten Kommunikation ist zudem zu prüfen, ob, in welcher Form und zu welchem Zeitpunkt den meldenden Stellen bzw. Mitarbeitenden jeweils eine Rückmeldung auf ihre Meldungen gegeben werden kann. Rückmeldungen stärken das Vertrauen der Mitarbeitenden an der Basis in die Tätigkeit der übergeordneten Stellen, bringen einen Lerneffekt mit sich und gewährleisten zudem den einheitlichen Vollzug im Umgang mit den Checklisten.<sup>1203</sup>

## V. Präventionspflicht

Gemäss Art. 11 lit. b IVöB 2019 müssen die Auftraggebenden bei der Vergabe öffentlicher Aufträge Massnahmen gegen Interessenkonflikte, unzulässigen Wettbewerb und Korruption treffen. Die IVöB 2019 ist allerdings noch nicht in Kraft und der Kanton Graubünden ist ihr noch nicht beigetreten.<sup>1204</sup> Auf politischer Ebene empfiehlt die PUK der Regierung, die explizite gesetzliche Verankerung einer allgemeinen «Präventionspflicht» im Rahmen der anstehenden Revision des Beschaffungsrechts im Kanton zu prüfen. Mit einer aktiven Prävention sollen die betreffenden Stellen und Mitarbeitenden künftig stärker in die Pflicht genommen werden, schädliche Submissionsabsprachen erkennen und verhindern zu können. 856

## VI. Schulung

Die PUK empfiehlt der Regierung, Submissionsabsprachen auch weiterhin an Schulungen der mit Beschaffungen betrauten Mitarbeitenden der Verwaltung vertieft zu thematisieren und das Erlernte in den Praxisalltag zu transferieren. Da regelmässig auch externe Ingenieur- und Architekturbüros mit Submissionen des Kantons befasst sind, ist auch der Schulung dieser verwaltungsexternen Personen verstärkt Beachtung zu schenken. Die PUK schlägt weiter vor, konkrete Verdachtsfälle bzw. erfolgte Rückmeldungen an die Mitarbeitenden an der Basis in geeigneter Form in die Schulungen einfließen zu lassen. 857

---

<sup>1202</sup> Interne Weisung 303WE010-d, Submissionswesen, act. 10.1.1.32.3

<sup>1203</sup> Vgl. dazu Ausführungen unter I.VI.

<sup>1204</sup> Am 15. November 2019 hat das Interkantonale Organ für das öffentliche Beschaffungswesen (InöB) die revidierte Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB 2019) an einer Sonderplenarversammlung verabschiedet. Die Sonderplenarversammlung gilt auch als Startschuss für die nachfolgenden Ratifizierungsprozesse in den Kantonen. Die Vereinbarung tritt in Kraft, sobald ihr zwei Kantone beigetreten sind. Stand anfangs März 2021 ist der Beitritt zur IVöB 2019 inzwischen durch den Kanton Appenzell Innerrhoden erfolgt.

Die Auseinandersetzung mit konkreten Fällen ermöglicht die Erkennung und Analyse wiederkehrender Muster, was eine zusätzliche Sensibilisierung der Mitarbeitenden auf die Thematik mit sich bringt. Eine verstärkte Schulung von mit öffentlichen Vergaben betrauten Personen könnte auch vor dem Hintergrund einer festzusetzenden «Präventionspflicht» gesehen werden.

## **VII. Zuschlagskriterien**

- 858 Die PUK hat im Rahmen der Prüfung der ihr vorgelegten Offertöffnungsprotokolle die Erkenntnis gewonnen, dass praktisch ausschliesslich der billigste Anbieter den Zuschlag erhalten hat.<sup>1205</sup> Eine zu starke Fokussierung auf den Preis führt zu einem ausgeprägten Preiskampf und erleichtert es den Anbietern, den Zuschlag über das Preiskriterium zu steuern. Das geltende Submissionsrecht lässt durchaus Raum für eine stärkere Gewichtung auch anderer Zuschlagskriterien (z.B. Qualität). Die PUK empfiehlt mit Blick auf künftige Ausschreibungen, von dieser Möglichkeit verstärkt Gebrauch zu machen. Der Qualität der Leistungen kann zudem bereits bei deren Beschreibung in der Ausschreibung mehr Gewicht beigemessen werden. Dies dient nicht nur der Verhinderung von Preisabsprachen, sondern fördert auch die Qualität und Nachhaltigkeit der beschafften Leistungen, wie dies der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit öffentlicher Ausgaben denn auch verlangt.

## **VIII. Preisvergleich**

- 859 In der Untersuchung konnte nicht restlos geklärt werden, inwiefern die Beschaffungsstellen heute systematische Vergleiche der offerierten Preise mit den Preisniveaus innerhalb sowie ausserhalb des Kantons vornehmen. Zumindest krasse und plötzliche Preisanstiege können durch solche Vergleiche als Hinweise auf Preisabsprachen erkannt werden. Aus diesem Grund empfiehlt die PUK, die Möglichkeiten zur Erkennung und Verhinderung von Submissionsabsprachen auch in diesem Bereich auszuschöpfen und zu prüfen, in welcher Form ein systematischer Vergleich der Offerten mit Referenzpreisen innerhalb und ausserhalb des Kantons vorgenommen werden kann. Dafür eignet sich unter Umständen das Screening-Tool, welches derzeit noch entwickelt wird und künftig flächendeckend zum Einsatz kommen soll.

---

<sup>1205</sup> Vgl. dazu Ausführungen zu D.I.5.

## **IX. Konsequente Ausmasskontrolle**

Aufgrund des Untersuchungsergebnisses ist davon auszugehen, dass von Baufirmen bei der Ausführung des Projekts vereinzelt versucht wird, dem Kanton zu hohe oder un gerechtfertigte Ausmasse in Rechnung zu stellen. Die Wichtigkeit einer konsequenten Ausmasskontrolle wurde seitens DIEM richtigerweise erkannt.<sup>1206</sup> Angesichts des Gebots des wirtschaftlichen und wirksamen Einsatzes öffentlicher Mittel bedarf es daher seitens des Kantons einer besonderen Auseinandersetzung mit der Frage des korrekten Ausmasses, namentlich mit Blick auf die Zuständigkeiten und die Systematik solcher Kontrollen sowie auf das Vorgehen bei festgestellten Ungereimtheiten. Hinzu kommt die Notwendigkeit entsprechender Instruktionen und Schulungen für die Mitarbeitenden. 860

## **X. Herausgabe von Informationen**

Die PUK hat Unsicherheiten im Kontext der Herausgabe von Informationen des TBA an Grossrätinnen und Grossräte festgestellt. So herrscht unter den Mitarbeitenden offenbar keine Klarheit darüber, ob bzw. welche Informationen an diese herausgegeben werden dürfen.<sup>1207</sup> Diesbezüglich bedarf es nach Ansicht der PUK einer Information der Mitarbeitenden auf allen Stufen. Diese sind namentlich mit der Problematik, welche mit der Weitergabe von Detailbudgetzahlen an Grossrätinnen und Grossräte verbunden ist, vertraut zu machen. Weiter empfiehlt es sich, den Umfang der Herausgabe von Informationen – auch an Dritte – mit den Mitarbeitenden an Schulungen oder Weiterbildungen regelmässig aktiv zu thematisieren. Schliesslich sind auch die Mitglieder des Grossen Rates in geeigneter Weise auf ihre Pflichten, insbesondere auf den sorgfältigen Umgang mit den ihnen anvertrauten oder von ihnen erhältlich gemachten Informationen, hinzuweisen. 861

## **XI. Stärkung der Kompetenzen einer PUK**

Die Pflicht zur Mitwirkung in der Untersuchung einer PUK beschränkt sich gemäss geltender Gesetzeslage auf Personen, die gegenwärtig Mitglied einer Behörde oder kantonale Verwaltungsangestellte sind. Ehemalige Behördenmitglieder bzw. ehemalige Verwaltungsangestellte können ohne ihr Einvernehmen nicht zur Mitwirkung verpflichtet werden. Eine PUK ermittelt Sachverhalte, welche z.T. weit in der Vergangenheit zurückliegen und sie ist für ihre Untersuchung demnach regelmässig auf Aussagen solcher 862

---

<sup>1206</sup> Vgl. dazu den Bericht betreffend das Projekt «Überprüfung der internen Kontrollinstrumente zur Erkennung von Submissionsabsprachen und zur Vermeidung von Baubeschaffungen zu marktüberhöhten Preisen» vom 11. Dezember 2014, Ziff. 3.1, act. 3.10.2.1

<sup>1207</sup> Vgl. dazu Ausführungen unter I.VI.

(Schlüssel-)Personen angewiesen. Angesichts der besonderen Aufgabe einer PUK, Vorkommnisse von grosser Tragweite in der Staats- oder Justizverwaltung abzuklären, empfiehlt es sich daher, eine PUK mit weitreichenden Kompetenzen auszustatten und die dafür nötige gesetzliche Grundlage zu schaffen. Zu erwägen ist weiter, ob darüber hinaus die Möglichkeit geschaffen wird, dass auch verwaltungsexterne Personen unter bestimmten Umständen als Zeugen befragt<sup>1208</sup>, und dazu verpflichtet werden können, die in ihren Händen befindlichen Akten herauszugeben.<sup>1209</sup>

---

<sup>1208</sup> Gemäss Art. 35 Abs. 1 GRG kann die PUK nur Personen aus der Verwaltung als Zeugen einvernehmen. Zeugen ausserhalb der Verwaltung müssen folglich stets als Auskunftspersonen befragt werden.

<sup>1209</sup> Vgl. dazu die gesetzliche Regelung zu den Kompetenzen einer PUK im Kanton Basel-Stadt. Gemäss § 80 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO; SG 152.100) ist die PUK befugt, u.a. von Privatpersonen schriftliche und mündliche Auskünfte einzuholen. Lässt sich ein Sachverhalt auf andere Weise nicht hinreichend abklären, so kann die PUK die förmliche Zeugeneinvernahme veranlassen. Dabei finden die Bestimmungen der Strafprozessordnung und des schweizerischen Strafgesetzbuches Anwendung. Soweit Privatpersonen der Zeugnispflicht unterliegen, haben sie die in ihren Händen befindlichen Akten herauszugeben. Vgl. auch Art. 13 Abs. 1 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG, BR 370.100), wonach u.a. Private vor kantonalen Verwaltungs- und Gerichtsbehörden zur Herausgabe von Urkunden und Akten sowie zur Auskunftserteilung verpflichtet werden können.

## **K. Literatur- und Materialverzeichnis**

Biaggini Giovanni, Rechtsgutachten zur Frage der Kompetenzen einer parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) im Bereich der Rechtspflege, im Auftrag des Kantonsrats des Kantons Obwalden (Ratsleitung), vom 7. 11.2012, Zürich

Grebski Lukasz/Malla Jasmin, Art. 21 BPG, in: Portmann Wolfgang/Uhlmann Felix. (Hrsg.), Handkommentar, Bundespersonalgesetz (BPG), Bern 2013, N 77

Handbuch öffentliches Beschaffungswesen Graubünden 2004

Handbuch öffentliches Beschaffungswesen Graubünden 1999

Handbuch öffentliches Beschaffungswesen Graubünden 1998

Saxer Urs, Einführung in den internationalen Kontext, in: Trüb Hans Rudolf (Hrsg.), Handkommentar zum Schweizerischen Beschaffungsrecht, Zürich 2020, S. 3 - 18

Stüssi Frank/Lüthi Bendicht, Zulässige ARGE im Kartellrecht, in: Baurecht 04/2015, S. 205-207

Tschudin Michael, Bau-Kartellrecht: wie die Dinge stehen, in: Stöckli Hubert (Hrsg.), Schweizerische Baurechtstagung 2019, Freiburg 2019, S. 219, 224

Von Büren Roland/Marbach Eugen, Immaterialgüter- und Wettbewerbsrecht, 2. Auflage, Bern 2002

Botschaft des Bundesrats zu einem Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen vom 23.11.1994, BBI 1995 I 465, S. 486 f.

Botschaft des Bundesrats über die Änderung des Kartellgesetzes vom 07.11.2001, BBI 2001 2022, S. 2027

Botschaft Totalrevision SubG, Heft Nr. 8/ 2003–2004, S. 287 f.

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 21/2005–2006, S. 1994



## L. Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AöB	Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens vom 21.06.1999, SR 0.172.052.68
Art.	Artikel
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
AU	Administrativuntersuchung
ASTRA	Bundesamt für Strassen
AWN	Amt für Wald und Naturgefahren
BGBM	Bundesgesetz über den Binnenmarkt vom 1.07.1996, SR 943.02
BGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts
BGer	Bundesgericht; nicht in der amtlichen Sammlung publizierte Urteile des Schweizerischen Bundesgerichts
BöB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 21.06.2019, SR 172.056.1
BPUK	Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz
BPV	Bundespersonalverordnung vom 3.07.2001, SR 172.220.111.3
BVFD	Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement
BR	Bündner Rechtsbuch
bzw.	beziehungsweise
CHF	Schweizer Franken
CIS	Checkliste Indizien Preisabsprachen
d.h.	das heisst
DFG	Departement für Finanzen und Gemeinden
DIEM	Departement für Infrastruktur, Energie und Mobilität
DJSG	Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit
DVS	Departement für Volkswirtschaft und Soziales
E.	Erwägung
EKUD	Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement
etc.	et cetera
f., ff.	und folgende (Seite/Seiten)
FHG	Gesetz über den Finanzhaushalt des kantons Graubünden (Finanzhaushaltsgesetz) vom 19.10.2011, BR 710.100
FHV	Verordnung über den Finanzhaushalt (FHV) vom 25.09.2012, BR 710.110
FHVO	Finanzhaushaltsverordnung

FIKO	Finanzkommission
GBV	Graubündnerischer Baumeisterverband
GR	Graubünden
GRG	Gesetz über den Grossen Rat vom 8.12.2005, BR 170.100
GPA	Revidiertes Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15.04.1994, SR. 0.632.231.422
GPK	Geschäftsprüfungskommission
HBA	Hochbauamt
Hrsg.	Herausgeberin, Herausgeber
i.V.m.	in Verbindung mit
InöB	Interkantonales Organ für das öffentliche Beschaffungswesen
IVöB	Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen, vom 15. März 2001, RB 803.310
ISO	Internationale Organisation für Normung
Kap.	Kapitel
KG	Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen vom 6. Oktober 1995, SR 251
km	Kilometer
KV	Kostenvoranschlag
KV GR	Verfassung des Kantons Graubünden, vom 18.05.2003, SR 131.226
lit.	litera
Mio.	Millionen
N	Randnummer
Nr.	Nummer
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
o.ä.	oder ähnlichem
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OVR	Organisations- und Verfahrensreglement
ParlG	Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz) vom 13.12.2002, SR 171.10
PG	Gesetz über das Arbeitsverhältnis der Mitarbeitenden des Kantons Graubünden (Personalgesetz) vom 14.06.2006, BR 170.400
PV	Personalverordnung vom 12.12.2006, BR 170.410
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
RhB	Rhätische Bahn
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 15.06.2006, BR 170.300
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 24.10.2006, BR 170.310

Rz.	Randziffer
S.	Seite
SBV	Schweizerischer Baumeisterverband
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
STA	Staatsanwalt/Staatsanwaltschaft
StGB	Strafgesetzbuch vom 21.12.1937, SR 311.0
Stv.	Stellvertreter
SubG	Submissionsgesetz vom 10.02.2004, BR 803.300
SubV	Submissionsverordnung vom 25.05.2004, BR 803.310
TBA	Tiefbauamt
u.a.	und andere; unter anderem
VBU	Vereinigung Bündnerischer Unternehmen für Strassenbau
VGer	Verwaltungsgerichtsentscheid
vgl.	vergleiche
VRG	Gesetz über die Verwaltungspflege vom 31.08.2006, BR 370.100
VRöB	Vergaberichtlinien zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB)
WEKO	Wettbewerbskommission des Bundes
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
Ziff.	Ziffer
ZPO	Zivilprozessordnung vom 19.12.2008, SR 272



## **M. Anhang**

- Organisations- und Verfahrensreglement (OVR) der PUK
- Stellungnahmen zum Entwurf vom 15.03.2021

## **I. Organisations- und Verfahrensreglement (OVR)**

<i>I. Einleitung</i>
Art. 1 Gegenstand
<i>II. Allgemeines</i>
Art. 2 Konstituierung, Stellvertretung
Art. 3 Unterschriftenregelung
<i>III. Auftrag</i>
Art. 4 Auftrag
<i>IV. Sitzungen der PUK</i>
Art. 5 Einberufung
Art. 6 Leitung
Art. 7 Teilnahme
Art. 8 Beschlüsse
Art. 9 Protokoll
Art. 10 Ausstand
Art. 11 Öffentlichkeit, Kommunikation
<i>V. Sekretariat der PUK</i>
Art. 12 Wahl
Art. 13 Anforderungen
Art. 14 Aufgaben
Art. 15 Entschädigung
<i>VI. Verfahrensleitung</i>

Art. 16 Grundsätzliche Verfahrensleitung
Art. 17 Ausnahmsweise Zuweisung an einzelne Mitglieder
<i>VII. Grundsätze des Verfahrens</i>
Art. 18 Untersuchungsgrundsatz
Art. 19 Untersuchungshandlungen
Art. 20 Beweiswürdigung
Art. 21 Verfahrenssprache
Art. 22 Protokollierung
Art. 23 Mitteilungen und Zustellung
Art. 24 Fristen und Termine
Art. 25 Beschaffung von Personendaten
Art. 26 Aktenführung
Art. 27 Akteneinsicht
Art. 28 Parallel laufende Untersuchungen
Art. 29 Schweigepflicht
<i>VIII. Verfahrensbeteiligte</i>
Art. 30 Begriff und Stellung
Art. 31 Mitteilung an unmittelbar betroffene Personen
Art. 32 Mitwirkungspflicht
Art. 33 Aussageverweigerungsrecht
<i>A. Betroffene Personen</i>
Art. 34 Betroffene Personen
Art. 35 Betroffene öffentliche Organe

Art. 36 Stellung
Art. 37 Recht auf Bestellung eines Rechtsbeistandes
<i>B. Regierung</i>
Art. 38 Stellung der Regierung
<i>C. Zeugen</i>
Art. 39 Stellung der Zeugen
<i>D. Auskunftspersonen</i>
Art. 40 Stellung der Auskunftspersonen
<i>E. Sachverständige</i>
Art. 41 Stellung der Sachverständigen
<i>IX. Beweismittel</i>
Art. 42 Allgemein
Art. 43 Einvernahmen und Befragungen
Art. 44 Sachliche Beweismittel
Art. 45 Teilnahme an Beweiserhebungen
Art. 46 Schutzmassnahmen
<i>X. Ergebnisse</i>
Art. 47 Feststellung rechtswidriger Taten
Art. 48 Zufallsfunde
Art. 49 Bericht
Art. 50 Stellungnahme zum Berichtsentwurf
Art. 51 Berichterstattung
Art. 52 Zwischenberichte

<i>XI. Schlussbestimmungen</i>
Art. 53 Änderungen des Organisations- und Verfahrensreglementes
Art. 54 Inkraftsetzung

<i>I. Einleitung</i>	Bestimmung
Art. 1 Gegenstand	<p>Mit Beschluss vom 13. Juni 2018 hat der Grosse Rat gestützt auf Art. 20 des Grossratsgesetzes eine parlamentarische Untersuchungskommission zu den Enthüllungen und Vorgängen rund um die Absprachen im Bündner Baugewerbe sowie dem Umgang der Behörden mit A.Q. eingesetzt. Die Kommission besteht solange, bis sie vom Grosse Rat wieder aufgelöst wird.</p> <p>Dieses Organisations- und Verfahrensreglement wird gestützt auf Art. 7 Abs. 1 des Einsetzungsbeschlusses durch die parlamentarische Untersuchungskommission erlassen. Es regelt die Tätigkeit der parlamentarischen Untersuchungskommission.</p>
<i>II. Allgemeines</i>	
Art. 2 Konstituierung, Stellvertretung	<p><sup>1</sup> Die parlamentarische Untersuchungskommission besteht inklusive Präsident und Vizepräsidentin aus 5 Mitgliedern.</p> <p><sup>2</sup> Der Grosse Rat hat als Präsidenten Michael Pfäffli, als Vizepräsidentin Beatrice Baselgia-Brunner und als Mitglieder Walter Grass, Jan Koch und Livio Zanetti gewählt.</p> <p><sup>3</sup> Im Übrigen konstituiert sich die parlamentarische Untersuchungskommission selbst.</p> <p><sup>4</sup> Die parlamentarische Untersuchungskommission regelt die Stellvertretung so, dass die Fortführung eines Geschäftes auch dann gewährleistet ist, wenn die damit betraute Person für kürzere Zeit unvorhergesehen ausfällt. Fällt sie länger aus, sucht die parlamentarische Untersuchungskommission nach einer Lösung.</p>
Art. 3 Unterschriftenregelung	<p><sup>1</sup> Der Präsident führt gemeinsam mit der Vizepräsidentin die rechtsverbindliche Unterschrift der parlamentarischen Untersuchungskommission.</p>

	<sup>2</sup> Verfahrensleitende Anordnungen können auch vom Sekretariat unterzeichnet werden.
<i>III. Auftrag</i>	
Art. 4 Auftrag	<p>Die parlamentarische Untersuchungskommission hat folgende Aufträge:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Untersuchung und Klärung der Verantwortlichkeiten und Amtsführung der Mitglieder der Regierung, der Departemente und Dienststellen insbesondere des Bau-, Verkehrs- und Forstdepartementes im Zusammenhang mit kolportierten Kartellabsprachen im Bündner Baugewerbe;</li> <li>b) Prüfung des Controllings und der internen Aufsicht auf Stufe Departemente und Verwaltungseinheiten; Prüfung des Umgangs mit Verdachtsmomenten und Hinweisen im Zusammenhang mit kolportierten Kartellabsprachen im Bündner Baugewerbe;</li> <li>c) Untersuchung der Polizeieinsätze und des Verfahrens weiterer involvierter Stellen gegenüber A.Q.;</li> <li>d) Untersuchung der Ausübung der Aufsicht über alle mit den Polizeieinsätzen direkt oder indirekt involvierten Stellen.</li> </ul>
<i>IV. Sitzungen der PUK</i>	
Art. 5 Einberufung	<p><sup>1</sup> Die parlamentarische Untersuchungskommission wird unter Bekanntgabe der Traktanden und der Akten durch den Präsidenten einberufen, der über Zeitpunkt und Ort der Sitzungen bestimmt. Auf Begehren eines Mitgliedes muss eine Sitzung einberufen werden.</p> <p><sup>2</sup> Sitzungen können in Wort und Bild auch elektronisch durchgeführt werden.</p>
Art. 6 Leitung	Der Präsident leitet die Sitzungen der parlamentarischen Untersuchungskommission. Bei dessen Abwesenheit führt die Vizepräsidentin die Sitzung.
Art. 7 Teilnahme	<p><sup>1</sup> An den Sitzungen der parlamentarischen Untersuchungskommission nehmen die Mitglieder der parlamentarischen Untersuchungskommission und das Sekretariat teil. Bei Bedarf kann für einzelne Geschäfte eine Fachperson beigezogen werden.</p> <p><sup>2</sup> Die Mitglieder der parlamentarischen Untersuchungskommission sind verpflichtet, an den Sitzungen teilzunehmen. Sind sie verhindert, teilen sie dies möglichst frühzeitig dem Präsidenten mit.</p>

<p>Art. 8 Beschlüsse</p>	<p><sup>1</sup> Die parlamentarische Untersuchungskommission ist beschlussfähig, wenn mindestens 3 Mitglieder anwesend sind. Die Mitglieder sind zur Stimmabgabe verpflichtet.</p> <p><sup>2</sup> Fragen von grundsätzlicher Bedeutung oder auf Anordnung des Präsidenten entscheidet die parlamentarische Untersuchungskommission mit vollständiger Besetzung.</p> <p><sup>3</sup> Die parlamentarische Untersuchungskommission fasst ihre Beschlüsse durch einfaches Mehr der Anwesenden. Bei Stimmgleichheit fällt die Sitzungsleitung den Stichentscheid.</p>
<p>Art. 9 Protokoll</p>	<p>Über die Verhandlungen der parlamentarischen Untersuchungskommission ist Protokoll zu führen. Die parlamentarische Untersuchungskommission ist berechtigt, die Protokollführung zu delegieren.</p>
<p>Art. 10 Ausstand</p>	<p><sup>1</sup> Die Mitglieder der parlamentarischen Untersuchungskommissionen sowie das Sekretariat haben in den Ausstand zu treten bei der Behandlung von Geschäften, an denen sie selbst, ihre Ehegattin oder ihr Ehegatte, die eingetragene Partnerin oder der eingetragene Partner, eine Person, mit welcher sie eine faktische Lebensgemeinschaft führen, oder einer ihrer Verwandten und Verschwägerten bis zum zweiten Grad ein unmittelbares persönliches Interesse haben.</p> <p><sup>2</sup> Mitglieder der parlamentarischen Untersuchungskommissionen und das Sekretariat haben zudem in den Ausstand zu treten, wenn sie zu einer Person, deren Amtshandlung oder Sachbearbeitung geprüft und beurteilt wird, in einer Beziehung im Sinne der allgemeinen Ausstandsordnung stehen.</p> <p><sup>3</sup> Ausstandsfragen entscheidet die parlamentarische Untersuchungskommission unter Ausschluss der Betroffenen.</p>
<p>Art. 11 Öffentlichkeit, Kommunikation</p>	<p><sup>1</sup> Die Mitglieder der parlamentarischen Untersuchungskommission sowie das Sekretariat unterliegen dem Amtsgeheimnis und dürfen Informationen, welche sie im Rahmen ihrer Tätigkeit erhalten haben, nicht nach aussen kommunizieren.</p> <p><sup>2</sup> Die Sitzungen finden unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Die Mitglieder der parlamentarischen Untersuchungskommission sind dem Kollegialitätsprinzip verpflichtet und dürfen gegenüber Ausenstehenden keine offizielle Meinung vertreten, die der Auffassung</p>

	<p>der parlamentarischen Untersuchungskommission widerspricht. Auch darf keine persönliche Meinung vertreten werden, bevor das Gremium eine Auffassung gefunden hat.</p> <p><sup>3</sup> Öffentliche Aussagen obliegen alleine dem Präsidenten. In einzelnen Fällen kann er diese Aufgabe delegieren.</p>
<i>V. Sekretariat der PUK</i>	
Art. 12 Wahl	Die parlamentarische Untersuchungskommission wählt ein Sekretariat. Sie bezeichnet dabei für das Sekretariat verantwortliche Personen.
Art. 13 Anforderungen	<p><sup>1</sup> Das Sekretariat hat fachlich und von seinen Ressourcen her in der Lage zu sein, die Aufgaben und Pflichten zu erfüllen.</p> <p><sup>2</sup> Das Sekretariat und alle in die Untersuchung involvierten Personen des Sekretariates haben völlig unabhängig von den in die Untersuchung involvierten Personen zu sein.</p>
Art. 14 Aufgaben	<p>Das Sekretariat hat folgende Aufgaben:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Erstellen von Vorschlägen für eine Traktandenliste für die Sitzungen der parlamentarischen Untersuchungskommission zu Händen des Präsidenten;</li> <li>b) Bereitstellen der Akten für die Sitzungen der parlamentarischen Untersuchungskommission;</li> <li>c) Führung des Protokolls der Sitzungen der parlamentarischen Untersuchungskommission;</li> <li>d) Führen und Ablage der Akten der Untersuchung und Erstellung eines Verzeichnisses;</li> <li>e) Vorbereiten der Befragungen und der Augenscheine und Führen des Protokolls der Befragungen und Untersuchungshandlungen;</li> <li>f) Führung der Kanzlei der parlamentarischen Untersuchungskommission;</li> <li>g) Unterstützung bei der Redaktion des Untersuchungsberichtes;</li> <li>h) Beratung der parlamentarischen Untersuchungskommission in fachlichen Fragen.</li> </ul>
Art. 15 Entschädigung	Für die Führung des Sekretariates wird eine angemessene Aufwandsentschädigung geleistet, die sich nach dem Zeitaufwand richtet.
<i>VI. Verfahrensleitung</i>	

<p>Art. 16</p> <p>Grundsätzliche Verfahrensleitung</p>	<p>Die Verfahrensleitung kommt in der Regel der ganzen Kommission zu. Wenn bei Untersuchungshandlungen nicht die ganze Kommission anwesend sein kann, so hat mindestens der Präsident und bei dessen Abwesenheit die Vizepräsidentin anwesend zu sein.</p>
<p>Art. 17</p> <p>Ausnahmsweise Zuweisung an einzelne Mitglieder</p>	<p>Einzelne Untersuchungsgegenstände können ausnahmsweise einzelnen Mitgliedern zur Verfahrensleitung zugewiesen werden. Sie leiten die Verfahren bis zur Erstellung des Untersuchungsberichts und treffen die nötigen verfahrensleitenden oder vorsorglichen Verfügungen.</p>
<p><i>VII. Grundsätze des Verfahrens</i></p>	
<p>Art. 18</p> <p>Untersuchungsgrundsatz</p>	<p><sup>1</sup> Die parlamentarische Untersuchungskommission klärt von Amtes wegen alle für die Beurteilung des Auftrages bedeutsamen Tatsachen ab. Sie untersucht die belastenden und entlastenden Umstände mit gleicher Sorgfalt.</p> <p><sup>2</sup> Die Sachverhaltsabklärungen haben sich nicht auf alle denkbaren Einzelheiten zu erstrecken. Der parlamentarischen Untersuchungskommission kommt dabei ein weiter Ermessensspielraum zu.</p>
<p>Art. 19</p> <p>Untersuchungshandlungen</p>	<p><sup>1</sup> Die Untersuchungshandlungen, insbesondere die Befragungen und Augenscheine, sind in der Regel von der gesamten parlamentarischen Untersuchungskommission vorzunehmen.</p> <p><sup>2</sup> In Ausnahmefällen können einzelne Mitglieder Untersuchungshandlungen vornehmen.</p>
<p>Art. 20</p> <p>Beweiswürdigung</p>	<p><sup>1</sup> Die parlamentarische Untersuchungskommission würdigt die Erkenntnisse frei nach ihrer aus dem gesamten Verfahren gewonnen Überzeugung.</p> <p><sup>2</sup> Bestehen unüberwindliche Zweifel an der Erfüllung der vorgeworfenen Handlungen oder Unterlassungen, so geht die parlamentarische Untersuchungskommission von der für die betroffene Person günstigeren Sachlage aus.</p>
<p>Art. 21</p> <p>Verfahrenssprache</p>	<p><sup>1</sup> Die Untersuchung wird in der Amtssprache Deutsch durchgeführt.</p> <p><sup>2</sup> Versteht eine am Verfahren beteiligte Person die Verfahrenssprache nicht oder kann sie sich darin nicht genügend ausdrücken, so</p>

	<p>zieht die Verfahrensleitung eine Übersetzerin oder einen Übersetzer bei.</p> <p><sup>3</sup> Ein Anspruch auf Übersetzung der Verfahrenshandlungen sowie der Akten besteht nicht.</p>
<p>Art. 22 Protokollierung</p>	<p>Die mündlichen Aussagen der betroffenen Personen, der Zeuginnen, Zeugen, Auskunftspersonen, Sachverständigen und Dritten, die mündlichen Entscheide der Verfahrensleitung sowie alle anderen Verfahrenshandlungen, die nicht schriftlich durchgeführt werden, werden protokolliert.</p>
<p>Art. 23 Mitteilungen und Zustellung</p>	<p>Die Verfahrensleitung bedient sich für ihre Mitteilungen der Schriftform. Die Zustellung erfolgt durch eingeschriebene Postsendung oder auf andere Weise gegen Empfangsbestätigung. Mit dem Einverständnis der verfahrensbeteiligten Person können Mitteilungen elektronisch zugestellt werden.</p>
<p>Art. 24 Fristen und Termine</p>	<p><sup>1</sup> Fristen, die durch eine Mitteilung oder den Eintritt eines Ereignisses ausgelöst werden, beginnen am folgenden Tag zu laufen. Fällt der letzte Tag der Frist auf einen Samstag, einen Sonntag oder einen vom Bundesrecht oder vom kantonalen Recht anerkannten Feiertag, so endet sie am nächsten Werktag.</p> <p><sup>2</sup> Die Frist gilt als eingehalten, wenn die Verfahrenshandlung spätestens am letzten Tag vorgenommen wird.</p> <p><sup>3</sup> Die Verfahrensleitung kann von sich aus oder auf Gesuch hin die von ihr angesetzten Fristen erstrecken und Termine verschieben. Das Gesuch muss vor Ablauf der Frist gestellt werden und hinreichend begründet sein.</p>
<p>Art. 29 Schweigepflicht</p>	<p>Alle an den Sitzungen und Befragungen teilnehmenden Personen (Untersuchungskommissionsmitglieder, Sekretäre, Protokollführende, Zeuginnen und Zeugen, Auskunftspersonen, betroffene Personen, Sachverständige usw.) unterstehen der Schweigepflicht, bis der Bericht an den Grossen Rat veröffentlicht wird. Die befragten Personen sind insbesondere gegenüber ihren Vorgesetzten nicht befugt, über die Befragungen oder über Editionsbegehren Aussagen zu machen.</p>

<i>VIII. Verfahrensbeteiligte</i>	
Art. 30 Begriff und Stellung	Verfahrensbeteiligt sind a) die betroffenen Personen, b) die betroffenen öffentlichen Organe, c) die Regierung, d) die Zeugen, e) die Auskunftspersonen, f) die Sachverständigen.
Art. 31 Mitteilung an betroffene Personen	Die parlamentarische Untersuchungskommission legt fest, welche Personen durch die Untersuchung betroffen sind und teilt ihnen den Beschluss mit.
Art. 32 Mitwirkungspflicht	<sup>1</sup> Alle Personen, die Mitglied einer Behörde oder Verwaltungsangestellte sind, sind verpflichtet, an der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken. <sup>2</sup> Die Missachtung der Mitwirkungspflicht, insbesondere durch Aussageverweigerung, durch wahrheitswidrige Aussagen oder durch Nichtgewähren eines erforderlichen Zutritts, stellen eine Pflichtverletzung dar. <sup>3</sup> Personen, die nicht Mitglied einer kantonalen Behörde oder Verwaltungsangestellte sind, sind nicht verpflichtet, an der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken.
Art. 33 Aussageverweigerungsrecht	<sup>1</sup> Eine Person kann die Aussage verweigern, wenn sie sich mit ihrer Aussage selbst derart belasten würde, dass sie strafrechtlich und/oder zivilrechtlich verantwortlich gemacht werden könnte, und wenn diesfalls das Schutzinteresse das Interesse an der Aufklärung des Sachverhalts überwiegt. <sup>2</sup> Dieses Recht besteht auch dann, wenn die Person mit ihrer Aussage eine ihr nahe stehende Person belasten würde oder wenn ihr oder einer ihr nahe stehenden Person durch ihre Aussage eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben oder ein anderer schwerer Nachteil droht, welcher mit Schutzmassnahmen nicht abgewendet werden kann.
<i>A. Betroffene Personen</i>	

<p>Art. 34</p> <p>Betroffene Personen</p>	<p>Als betroffene Personen gelten diejenigen Personen, die von der parlamentarischen Untersuchungskommission in einer Verfahrenshandlung einer pflicht- oder rechtswidrigen Tat verdächtigt oder beschuldigt werden.</p>
<p>Art. 35</p> <p>Betroffene öffentliche Organe</p>	<p><sup>1</sup> In einem Untersuchungsverfahren gegen öffentliche kantonale Organe, namentlich die Regierung, ihre Departemente und Verwaltungseinheiten werden diese von einer einzigen Person vertreten, die uneingeschränkt zur Vertretung befugt ist.</p> <p><sup>2</sup> Wird gegen die Person, die das öffentliche Organ vertritt, wegen des gleichen oder eines damit zusammenhängenden Sachverhaltes eine Untersuchung geführt, so hat das öffentliche Organ eine andere Vertreterin oder einen anderen Vertreter zu bezeichnen.</p>
<p>Art. 36</p> <p>Stellung</p>	<p><sup>1</sup> Die betroffenen Personen haben das Recht, den Beweiserhebungen, Augenscheinen, Einvernahmen von Sachverständigen, Zeugeneinvernahmen und Einvernahmen von Auskunftspersonen beizuwohnen und Ergänzungsfragen zu stellen, soweit dies aufgrund des Verfahrensfortschrittes noch möglich ist.</p> <p><sup>2</sup> Die parlamentarische Untersuchungskommission kann das Recht auf Anwesenheit bei der Beweisabnahme verweigern, sofern dies im Interesse der laufenden Untersuchungen oder zum Schutz anderer Personen unerlässlich ist.</p> <p><sup>3</sup> Die betroffenen Personen werden vor der Einvernahme zur Wahrheit ermahnt sowie auf die möglichen Rechtsfolgen falscher Aussagen hingewiesen.</p>
<p>Art. 37</p> <p>Recht auf Bestellung eines Rechtsbeistandes</p>	<p><sup>1</sup> Die von der Untersuchung betroffenen Personen haben das Recht auf Bestellung eines Rechtsbeistandes. Sie sind auf dieses Recht vorgängig hinzuweisen.</p> <p><sup>2</sup> Sind die betroffenen Personen Mitglied einer Behörde oder Verwaltungsangestellte, beurteilt sich das Recht auf Kostenübernahme für die Vertretung nach den für das öffentliche Organ anwendbaren Verfahrens- und Personalregelungen.</p>
<p><i>B. Regierung</i></p>	
<p>Art. 38</p>	<p><sup>1</sup> Die Regierung hat das Recht, den Beweiserhebungen, Augenscheinen, Einvernahmen von Sachverständigen, Zeugeneinvernahmen</p>

<p>Stellung der Regierung</p>	<p>und Einvernahmen von Auskunftspersonen beizuwohnen und Ergänzungsfragen zu stellen sowie in die herausgegebenen Unterlagen, die Gutachten und Einvernahmeprotokolle der parlamentarischen Untersuchungskommission Einsicht zu nehmen und Anträge zu stellen.</p> <p><sup>2</sup> Die Regierung bezeichnet ein Mitglied aus ihrer Mitte, das sie gegenüber der parlamentarischen Untersuchungskommission vertritt. Dieses kann seinerseits für die Wahrnehmung der Rechte der Regierung gemäss Absatz 1 eine Verbindungsperson beauftragen.</p> <p><sup>3</sup> Die parlamentarische Untersuchungskommission kann die Rechte gemäss Absatz 1 einschränken oder verweigern, wenn das Interesse an der Untersuchung oder der Schutz betroffener Personen es erfordert.</p>
<p><i>C. Zeugen</i></p>	
<p>Art. 39 Stellung der Zeugen</p>	<p><sup>1</sup> Zeugin oder Zeuge ist eine an der Begehung der untersuchten Handlungen nicht beteiligte Person, die der Aufklärung dienende Aussagen machen kann und nicht Auskunftsperson ist.</p> <p><sup>2</sup> Als Zeugen können Personen aus der Verwaltung einvernommen werden.</p> <p><sup>3</sup> Zeuginnen und Zeugen werden von der parlamentarischen Untersuchungskommission vorgeladen. Die parlamentarische Untersuchungskommission kann betroffenen Personen gestatten, Zeuginnen oder Zeugen ohne Vorladung mitzubringen. Die Befragung kann am Aufenthaltsort der Zeugin oder des Zeugen erfolgen. Die betroffenen Personen sind darüber rechtzeitig zu informieren.</p> <p><sup>4</sup> Die Zeugin oder der Zeuge wird vor der Einvernahme zur Wahrheit ermahnt und auf das Aussageverweigerungsrecht aufmerksam gemacht; nach Vollendung des 14. Altersjahres wird die Zeugin oder der Zeuge zudem auf die strafrechtlichen Folgen der falschen Anschuldigung (Art. 303 StGB) und des falschen Zeugnisses (Art. 307 StGB) hingewiesen.</p> <p><sup>5</sup> Die parlamentarische Untersuchungskommission befragt jede Zeugin und jeden Zeugen einzeln und in Abwesenheit der andern; vorbehalten bleibt die Konfrontation.</p>

	<p><sup>6</sup> Die parlamentarische Untersuchungskommission kann eine Zeugin oder einen Zeugen unter Hinweis auf die Strafdrohung von Art. 292 StGB verpflichten, über die beabsichtigte oder die erfolgte Einvernahme und deren Gegenstand Stillschweigen zu bewahren.</p> <p><sup>7</sup> Die Zeugenentschädigung richtet sich nach Art. 16 und Art. 17 der Verordnung über die Gerichtsgebühren im Zivilverfahren (VGZ; BR 320.210).</p>
<i>D. Auskunftspersonen</i>	
<p>Art. 40 Stellung der Auskunftspersonen</p>	<p><sup>1</sup> Als Auskunftsperson wird einvernommen, wer ohne bereits selber betroffen zu sein, einer pflicht- oder rechtswidrigen Tat verdächtigt oder beschuldigt werden könnte oder in einem gegen ein kantonales öffentliches Organ gerichteten Verfahren als Vertreterin oder Vertreter des kantonalen öffentlichen Organs bezeichnet worden ist oder bezeichnet werden könnte, sowie ihre oder seine Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter.</p> <p><sup>2</sup> Die Auskunftsperson wird vor der Einvernahme zur Wahrheit ermahnt sowie auf die möglichen Rechtsfolgen falscher Aussagen hingewiesen.</p>
<i>E. Sachverständige</i>	
<p>Art. 41 Stellung der Sachverständigen</p>	<p><sup>1</sup> Die parlamentarische Untersuchungskommission zieht sachverständige Personen bei, wenn sie nicht über die besonderen Kenntnisse und Fähigkeiten verfügt, die zur Feststellung oder Beurteilung eines Sachverhaltes erforderlich sind.</p> <p><sup>2</sup> Der Auftrag enthält unter anderem den Hinweis auf die Geheimhaltungspflicht der sachverständigen Person und ihrer allfälligen Hilfspersonen sowie den Hinweis auf die Straffolgen eines falschen Gutachtens nach Art. 307 StGB.</p> <p><sup>3</sup> Die parlamentarische Untersuchungskommission gibt den betroffenen Personen und der Regierung vorgängig Gelegenheit, sich zur sachverständigen Person und zu den Fragen zu äussern und eigene Anträge zu stellen.</p> <p><sup>4</sup> Die parlamentarische Untersuchungskommission kann sachverständige Personen zu Untersuchungshandlungen beiziehen und sie ermächtigen, den einzuvernehmenden Personen Fragen zu stellen.</p>

	<p><sup>5</sup> Die sachverständige Person erstattet das Gutachten schriftlich. Die parlamentarische Untersuchungskommission bringt den betroffenen Personen und der Regierung das schriftlich erstattete Gutachten zur Kenntnis und setzt ihnen eine Frist zur Stellungnahme. Die parlamentarische Untersuchungskommission kann von Amtes wegen oder auf Antrag das Gutachten ergänzen oder verbessern lassen.</p> <p><sup>6</sup> Die sachverständige Person hat Anspruch auf eine angemessene Entschädigung.</p>
<i>IX. Beweismittel</i>	
<p>Art. 42 Allgemein</p>	<p><sup>1</sup> Die parlamentarische Untersuchungskommission kann Personen als Zeugen einvernehmen, Auskunftspersonen befragen, von Ämtern, Behördenmitgliedern und Personen aus der Verwaltung mündliche und schriftliche Auskünfte einholen, Sachverständige beiziehen, die Herausgabe sämtlicher Akten verlangen, die sie zur Erfüllung ihres Auftrages benötigt und Augenscheine vornehmen.</p> <p><sup>2</sup> Eine Entbindung vom Amtsgeheimnis entfällt bei Begehren um Auskunft und Aktenherausgabe sowie bei Einvernahmen durch die parlamentarische Untersuchungskommission.</p>
<p>Art. 43 Einvernahmen und Befragungen</p>	<p><sup>1</sup> Zu Beginn der Einvernahme bzw. Befragung wird die einzuvernehmende/zu befragende Person über ihre Personalien befragt, über den Gegenstand der Untersuchung und die Eigenschaft, in der sie einvernommen/befragt wird, informiert, und umfassend über ihre Rechte und Pflichten belehrt.</p> <p><sup>2</sup> Die einzuvernehmende/zu befragende Person macht ihre Aussagen aufgrund ihrer Erinnerung. Sie kann schriftliche Unterlagen verwenden; diese werden nach Abschluss der Einvernahme zu den Akten genommen.</p> <p><sup>3</sup> Nach Abschluss einer Einvernahme bzw. der Befragung wird der einvernommenen/zu befragenden Person das Protokoll vorgelesen oder ihr zum Lesen vorgelegt. Sie hat das Protokoll nach Kenntnisnahme zu unterzeichnen und jede Seite zu visieren. Lehnt sie es ab, das Protokoll durchzulesen oder zu unterzeichnen, so werden die Weigerung und die dafür angegebenen Gründe im Protokoll vermerkt.</p>

<p>Art. 44</p> <p>Sachliche Beweismittel</p>	<p><sup>1</sup> Die parlamentarische Untersuchungskommission kann von Amtsstellen, Behördenmitgliedern und Personen aus der Verwaltung mündliche und schriftliche Auskünfte einholen und die Herausgabe von Akten, Datenträgern oder Kopien davon und von Gegenständen verlangen. Die parlamentarische Untersuchungskommission nimmt Beweisgegenstände vollständig und im Original zu den Akten. Von Urkunden und weiteren Aufzeichnungen werden Kopien erstellt, wenn dies für die Zwecke des Verfahrens genügt.</p> <p><sup>2</sup> Die parlamentarische Untersuchungskommission besichtigt Gegenstände, Örtlichkeiten und Vorgänge, die für die Beurteilung eines Sachverhalts bedeutsam sind, aber nicht unmittelbar als Beweisgegenstände vorliegen, in einem Augenschein an Ort und Stelle. Die parlamentarische Untersuchungskommission bringt den betroffenen Personen und der Regierung den beabsichtigten Augenschein zur Kenntnis und ermöglicht ihnen die Teilnahme.</p> <p><sup>3</sup> Die parlamentarische Untersuchungskommission zieht Akten anderer Verfahren und Untersuchungen bei, wenn dies für den Nachweis des Sachverhalts und die Beurteilung erforderlich ist.</p>
<p>Art. 45</p> <p>Teilnahme an Beweiserhebungen</p>	<p>Wer sein Teilnahmerecht an Beweiserhebungen geltend macht, kann daraus keinen Anspruch auf Verschiebung der Beweiserhebung ableiten.</p>
<p>Art. 46</p> <p>Schutzmassnahmen</p>	<p><sup>1</sup> Besteht Grund zur Annahme, eine Zeugin oder ein Zeuge, eine Auskunftsperson, eine betroffene Person, eine sachverständige Person, ein durch Verfahrenshandlungen oder durch die Untersuchung beteiligter Dritter oder eine Übersetzerin oder ein Übersetzer könnte durch die Mitwirkung im Verfahren sich oder eine Person, die ihr oder ihm nahesteht, einer erheblichen Gefahr für Leib und Leben oder einem anderen schweren Nachteil aussetzen, so trifft die parlamentarische Untersuchungskommission auf Gesuch hin oder von Amtes wegen die geeigneten Schutzmassnahmen. Die parlamentarische Untersuchungskommission kann dazu die Verfahrensrechte der betroffenen Person und der Regierung angemessen beschränken.</p> <p><sup>2</sup> Insbesondere kann die parlamentarische Untersuchungskommission der zu schützenden Person ihre Anonymität gewähren. Die zu schützende Person kann jederzeit auf die Wahrung ihrer Anonymität</p>

	<p>verzichten. Die parlamentarische Untersuchungskommission wider- ruft die Zusicherung, wenn das Schutzbedürfnis offensichtlich dahin- gefallen ist.</p>
<i>X. Ergebnisse</i>	
<p>Art. 47 Feststellung rechtswidri- ger Taten</p>	<p>Werden durch die Untersuchung pflicht- oder rechtswidrigen Taten festgestellt, für die andere Behörden zuständig sind, so zeigt die par- lamentarische Untersuchungskommission diese Taten von Amtes wegen bei den zuständigen Behörden an.</p>
<p>Art. 48 Zufallsfunde</p>	<p>Werden durch die Untersuchung pflicht- oder rechtswidrige Taten festgestellt, die ausserhalb des Auftrages der parlamentarischen Un- tersuchungskommission liegen, so kann die parlamentarische Unter- suchungskommission bei der Präsidentenkonferenz des Grossen Ra- tes einen Antrag zur Anpassung des Auftrages stellen.</p>
<p>Art. 49 Bericht</p>	<p><sup>1</sup> Der Bericht ist gemäss folgender Struktur zu erstellen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Beschreibung der Untersuchungsgegenstände und Ablauf der Untersuchung,</li> <li>b) Festgestellter Sachverhalt,</li> <li>c) Rechtslage,</li> <li>d) Würdigung,</li> <li>e) Stellungnahmen zur Untersuchung und zum Berichtsent- wurf,</li> <li>f) Vorschläge für Massnahmen organisatorischer, administra- tiver und rechtlicher Art.</li> </ul> <p><sup>2</sup> Die parlamentarische Untersuchungskommission hat neben der Un- tersuchung von möglichen Pflichtverletzungen auch die Ursachen festgestellter Fehler im Verwaltungsablauf aufzudecken. Dazu gehö- ren objektive Mängel im rechtlichen und organisatorischen Bereich.</p> <p><sup>3</sup> Im Falle einer Kombination von persönlichem Versagen und Män- geln im System hat sich die parlamentarische Untersuchungskom- mission über die Grösse und die Bedeutung des jeweiligen Anteils zu äussern.</p> <p><sup>4</sup> Die Erkenntnisse sind von der parlamentarischen Untersuchungs- kommission in der Art einer Gutachterin oder eines Gutachters bzw. einer Richterinnen oder eines Richters zu werten. Die Gründe fehlerhaf- ter Vorgänge und die Zusammenhänge der einzelnen Fakten sind dar- zulegen.</p>

	<p><sup>5</sup> Der Grundsatz der freien Beweiswürdigung verlangt, dass sich die parlamentarische Untersuchungskommission sorgfältig, gewissenhaft und unvoreingenommen ihre Meinung darüber bildet, ob der zu beweisende Sachumstand als wahr zu gelten hat oder nicht. Dabei wird auch das Beweisverhalten beachtet.</p> <p><sup>6</sup> Nicht geklärte Fragen und Umstände sind offen zu legen.</p>
<p>Art. 50</p> <p>Stellungnahme zum Berichtsentwurf</p>	<p><sup>1</sup> Die betroffenen Personen erhalten die Gelegenheit, diejenigen Akten und Teile des Berichtes, die sie betreffen, einzusehen und dazu Stellung zu nehmen.</p> <p><sup>2</sup> Die Regierung kann sich zum Ergebnis der Untersuchung vor der parlamentarischen Untersuchungskommission und in einem Bericht an den Grossen Rat äussern.</p> <p><sup>3</sup> Haben übrige Behörden und Personen ein rechtliches oder tatsächliches Interesse am Ausgang der Untersuchung, erhalten sie Gelegenheit, diejenigen Akten und Teile des Berichtes, die sie betreffen, einzusehen und dazu Stellung zu nehmen.</p> <p><sup>4</sup> Die jeweiligen Stellungnahmen sind von der parlamentarischen Untersuchungskommission im Schlussbericht widerzugeben und darauf einzugehen.</p>
<p>Art. 51</p> <p>Berichterstattung</p>	<p><sup>1</sup> Der Schlussbericht ist mitsamt den dazugehörenden und zweckdienlichen Beilagen (Protokolle, Akten) der Präsidentin oder dem Präsidenten des Grossen Rates persönlich abzugeben.</p> <p><sup>2</sup> Die Beilagen sind in einem Verzeichnis aufzuführen und im Bericht zu zitieren.</p> <p><sup>3</sup> Bei der Information Dritter oder der Öffentlichkeit über das Ergebnis der Untersuchung sind die anwendbaren Persönlichkeitsschutz- und Datenschutzbestimmungen zu beachten.</p>
<p>Art. 52</p> <p>Zwischenberichte</p>	<p>Dauert die Untersuchung längere Zeit, können schriftliche oder mündliche Zwischenberichte erstattet werden. Dabei ist das gleiche Verfahren wie beim Schlussbericht einzuhalten.</p>
<p><i>XI. Schlussbestimmungen</i></p>	
<p>Art. 53</p>	<p><sup>1</sup> Dieses Organisations- und Verfahrensreglement kann in den Schranken des Gesetzes und des Einsetzungsbeschlusses jederzeit</p>

<p>Änderungen des Organisations- und Verfahrensreglementes</p>	<p>von der parlamentarischen Untersuchungskommission geändert werden.</p> <p><sup>2</sup> Bei einer Änderung sind die Verfahrensbeteiligten über die Änderung zu informieren.</p>
<p>Art. 54 Inkraftsetzung</p>	<p>Dieses Reglement wurde von der parlamentarischen Untersuchungskommission an der Sitzung vom 10. August 2018 beschlossen und in Kraft gesetzt. Es ist in geeigneter Weise bekannt zu machen.</p>

Chur, den 10. August 2018

Der Präsident  
Michael Pfäffli

Die Vizepräsidentin  
Beatrice Baselgia

## **II.      Stellungnahmen zum Entwurf des Teilberichts vom 15.03.2021**

Anmerkung:

Nachfolgend finden sich jene Stellungnahmen, bei welchen die PUK die Einwilligung zur Aufnahme erhalten hat. In Beachtung der persönlichkeitschutz- und datenschutzrechtlichen Bestimmungen wurden die Stellungnahmen, soweit nötig, geschwärzt.

**Linus Cantieni**

---

**Betreff:**

WG: Info

**Von:** [REDACTED]

**Gesendet:** Montag, 29. März 2021 11:55

**An:** Linus Cantieni <Cantieni@rudincantieni.ch>

**Betreff:** AW: Info

Sehr geehrter Herr Cantieni,

habe Post von der PUK bekommen und auch den Bericht online gelesen, alles in Ordnung!  
Sie haben es sehr gut formuliert und nichts verdreht oder falsch verstanden, kann zu jedem Wort stehen wo ich ausgesagt habe!

Danke für Ihre Arbeit und herzlichen Gruss  
[REDACTED]

EINGEGANGEN

- 7. April 2021

Einschreiben

PUK Baukartell

c/o Rudin Cantieni Rechtsanwälte AG

PF

8051 Zürich

Ihr Schreiben vom 29. März 2021

Sehr geehrter Herr Pfäffli, allegra Michael

Besten Dank für die Zustellung desjenigen Teiles des PUK Berichtes die meine Person betreffen.

Sehr gerne nehmen ich dazu wie folgt Stellung und bitte um Anpassung:

Punkt 1.1/ 281:

Hier steht, dass Herr Q [REDACTED] mich bereits 2001/2002 über die Machenschaften des Kartells informiert hätte. Das stimmt so nicht. Zu diesem Zeitpunkt kannte ich Herrn Q [REDACTED] wie man sich im Tal so kennt. Ich lernte Herrn Q [REDACTED] im Jahr 2007 näher kennen. Seine Baufirma erhielt von mir einen Auftrag zum Bau einer Liegenschaft der [REDACTED]. Zu diesem Zeitpunkt wurde das Thema Baukartell nie unter uns besprochen. Die Preisverhandlungen liefen über das Architektenteam [REDACTED] und [REDACTED]. In den Jahren 2007 bis 2013 hat er mir keine konkrete Unterlagen oder Informationen zum Baukartell gezeigt.

Punkt 2.7/ 406:

2014, oder spät im 2013, kam Herr Q [REDACTED] in Bezug auf eine andere Liegenschaft in [REDACTED] mit einer Offerte zu mir. Damals war ein junger Familienvater [REDACTED] im Hotel [REDACTED] tätig, der vorab bei ihm gearbeitet hatte. Ich war 2014 Verwaltungsrätin [REDACTED]. Ihm schuldeten AQ noch Geld. In Zusammenhang mit der Offerte brachte Herr AQ nicht nur die Offerte mit, sondern viele Unterlagen, die beweisen sollten, dass es zu Preisabsprachen in der Region kam. Er wollte mit mir über seine Beobachtungen in Bezug auf diese Preisabsprachen sprechen. Es ist richtig, dass ich ihm damals sagte, dass ich nicht die richtige Adresse dafür sein, er solle sich anderswo hinwenden, da mich damals dieses Thema nicht weiter interessierte habe ich keine Einsicht genommen in die Unterlagen. Bei diesem Treffen versprach er mir die offene Zahlung an meinem Mitarbeiter zu übeweisen. Ich traf ihn etwas später in seinem Büro [REDACTED]. Er wollte mir damals das Geld der offenen Lohnzahlung an meinem Mitarbeiter übergeben. Dazu kam es nicht. Auch bei diesem Treffen drängt er darauf mir seine Recherchen zeigen. Ich liess mich nicht auf dieses Thema ein, da ich wirklich nicht sicher war wie vertrauenswürdig seine Aussagen waren, alles wirkte sehr konfus. Es zirkulierten Gerüchte, dass Herr Q [REDACTED] verschuldet sein und wegen Nichtzahlungen der Sozialversicherungen keine öffentlichen Aufträge mehr bekam. Ich sprach ihn darauf an. Er verneinte seine missliche Lage nicht und erzählte mir wie er von der Branche in der Region gemieden werde und kaum noch das nötige Baumaterial beziehen konnte. Es stimmt, dass er mich damals informierte mehrere Leute und die Verantwortlichen vom Kanton GR dazu kontaktiert zu haben um seine Resultate der Recherche zu zeigen. Er sagte mir zudem, wenn dieses Material öffentlich wird, käme es zu einem Skandal sondergleichen. Ich habe ihm das nicht geglaubt, da ich seine Aussagen nicht einschätzen konnte.



Ich lernte Herrn Q [REDACTED] in diesen Jahren zudem als interessanten Gesprächspartner kennen. Seine Interessen für alte Schriften und seine philosophischen Gedanken zur Gesellschaft haben mich interessiert.

Da ich ab 2007 mehrere Jahre nicht mehr in den Geschäften der damaligen [REDACTED] als Partnerin der Bauunternehmung [REDACTED] involviert war, galten meine beruflichen Interessen als Verlegerin mehr diesen Themen als was in der Bauwelt vor sich ging.

Punkt 2.7/ 501

In den Jahren als Verwaltungsrätin der [REDACTED] war es üblich, dass die Geschäftsleitung anfangs Jahr den VR informierte wie die allgemeine Bausituation für die kommende Saison in der Region zu erwarten war. Auf der Ebene VR wurde jedoch nie über konkrete Preise bei den Offerten besprochen. Es ging mehr darum eventuelle Kooperationen mit anderen Firmen einzugehen, dies falls die eigene Firma kapazitätsmässig einen Bauauftrag nicht bewältigen konnte oder über strategische Entscheidungen für die Firma. Die detaillierten Offerten wurden auf der Ebene Geschäftsleitung abgewickelt.

Ich stimme meiner Aussage zu, dass man rundum annahm, es gäbe Preisabsprachen in der Region. Diese Absprachen fanden vermutlich nicht nur unter den Bauherren statt, sondern auch bei weiteren KMU's die allgemein von der Baubranche abhängig waren. Wie im Film erwähnt, hat dies meiner Meinung nach über Jahre hinweg gut funktioniert und lange nicht Grenzen überschritten mit der Absicht andere zu schädigen. Diese Form des „Protektionismus“ hatte auch soziale und gesellschaftliche Hintergründe – es sicherte, dass in jedem Dorf ein paar Unternehmen ein Auskommen hatten und die Vielfalt an KMU's im Bereich Baubranche vielfältig war.

Freundliche Grüsse



6. April 2021

Einschreiben  
PUK Baukartell  
c/o Rudin Cantieni Rechtsanwälte AG  
Linus Cantieni  
Winterthurerstrasse 525  
Postfach 154  
8051 Zürich

**PUK Baukartell – Gewährung rechtliches Gehör zum  
Berichtsentwurf Absprachen**

Sehr geehrter Herr Cantieni

Besten Dank für das Schreiben vom 29. März 2021. Mit Bezug auf das  
Telefon mit Ihnen am 31. März 2021 nehme ich wie folgt Stellung:

- Ich kenne A. Q. nicht persönlich. Ich hatte bis dato keinerlei Kontakt zu ihm.
- Ende 2005 (durch Ferienguthaben bereits ca. Ende Oktober) beendete ich nach 18 Jahren meine vollamtliche Tätigkeit [REDACTED]
- Betrifft S. 92/93: Ich kann mich nicht an eine „Aufklärung über das Baukartell 2005“ erinnern. Die Bemerkung „(...) weil sie wohl selbst ebenfalls Verbindungen zu einer Bauunternehmung gehabt habe“ weise ich in aller Form zurück. Es ist dies eine nachweislich falsche Behauptung respektive Unterstellung.
- Betrifft S. 129/130: Ich kann mich nicht daran erinnern, je über A. Q. einen Artikel verfasst zu haben. Mir sind „Listen mit den Kreuzchen“ des Kartells und weitere Informationsschreiben nicht bekannt.

- Das separate Schreiben 14.11.1.29.7 mit dem Titel „Email an [REDACTED] [REDACTED] betreffend „Beton-Lieferboykott“ kenne ich nicht. Es ist zudem undatiert, und es ist nicht ersichtlich, ob, wann und wohin es versandt wurde. Aus dem vorletzten Satz im Email geht hervor, dass ich Kopien von Schreiben von A. Q. erhalten hätte. Ich kenne keinerlei solche Schreiben.

- Ich kann heute nicht ganz ausschliessen, dass Emails/Schreiben an die Zentralredaktion der Zeitung [REDACTED] gegangen sind. Das ist durchaus Usus im Rahmen einer Korrespondententätigkeit.

Für weitere Auskünfte stehe ich gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

[REDACTED]

33.2.9

EINGEGANGEN

- 8. April 2021

06.04.2021 [REDACTED]

**PUK Baukartell**  
c/o Rudin Cantieni Rechtsanwälte AG  
Winterthurerstrasse 525, Postfach 154  
8051 Zürich

## Gehör zum Berichtsentwurf Absprachen

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit grossem Interesse habe ich den Entwurf - soweit zugänglich - gelesen. Besonders gefreut hat mich, dass mein Schreiben vom 08.06.2020 darin mitberücksichtigt werden konnte.

Lediglich eine Bemerkung und Ergänzung habe ich auf Seite 247, Absatz 671. Im letzten Satz: «Weiter verwies [REDACTED] darauf, dass nachhaltiges Bauen Qualität bedinge, welche einen Mindestpreis erfordere, und dass die Bewältigung von Umweltschäden die Gesellschaft mehr koste.<sup>873</sup>» Leider ist hierbei der Bezug zu «...dass die Bewältigung von Umweltschäden die Gesellschaft mehr koste» für den Leser kaum nachvollziehbar. Ebenso glaube ich, dass für viele nicht klar ist, was Nachhaltigkeit im Bauwesen genau bedeutet, und dass es dabei einen direkten Bezug zu der Schonung der Umwelt gibt. Ein heute an Gewicht zunehmendes Thema in unserer Gesellschaft.

**Daher mein Textvorschlag:** [REDACTED] wies in seinem Schreiben an die PUK vom 8. Juni 2020 darauf hin, dass man aus der Presse zwar vernehme, dass die öffentliche Hand infolge von Preisabsprachen zu hohe Baukosten bezahlt habe. Auf den ersten Blick leuchte dies jedermann ein. Er frage sich aber, ob man denn wisse, wieviel die einzelnen Bauwerke unter Einhaltung aller Rahmendbedingungen gekostet hätten.» Eine wesentliche Randbedingung ist heute, dass das Bauwerk den Ansprüchen der Nachhaltigkeit genügt. In seinem Schreiben führt er aus:

*Es wird heute bedeutend nachhaltiger gebaut. [...] **Nachhaltigkeit** wird mit Qualität erreicht. Sie bewirkt Langlebigkeit bei geringem Unterhalt. Ressourcen werden geschont, weniger Energie wird verbraucht. Umweltfreundliches Handeln ist damit gewährleistet. [...] Unter einem gewissen **Preisniveau** kann Qualität nicht erbracht werden. Bei Tiefpreisvergaben in der Planung und in der Ausführung kann die geforderte Qualität nicht mehr gewährleistet werden (Protokoll*

Befragung [REDACTED] **Ende Textvorschlag**

33.2.10  
EINGEGANGEN  
- 9. April 2021



08. März 2021

PUK Baukartell  
c/o Rudin Cantieni Rechtsanwälte AG  
Winterthurerstrasse 525  
Postfach 154  
8051 Zürich

**PUK Baukartell: Ergänzung zum Berichtsentwurf**

Sehr geehrte Damen und Herren

Folgende Ergänzung (**fett**): Seite 98, Punkt 1.2.5, Abs. 299, denn ab diesem Zeitpunkt sei das Formular „**Bestätigung des Anbieters**“ den Ausschreibungsunterlagen beigelegt worden.

Freundliche Grüsse



33. 2. 11

EINGEGANGEN

- 9. April 2021

**Einschreiben**

**PUK Baukartell**  
c/o Rudin Cantieni Rechtsanwälte AG  
Winterthurerstrasse 525  
Postfach 154  
8051 Zürich

8. April 2021

**Stellungnahme Berichtsentwurf PUK Baukartell vom 29.3.21**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Zu dem mir zugesandten Berichtsentwurf der PUK Baukartell möchte ich folgendes festhalten:

1. Die interne, vertrauliche Aktennotiz des BVFD vom 27. Juni 2000 wurde aufgrund meiner Berichterstattung an die Herren [REDACTED] und Regierungsrat Engler über den Verdacht der Preisabsprachen im Belagsbau verbunden mit der Frage nach Einschaltung der WEKO von Herrn [REDACTED] BVFD verfasst.

(Schon in den 80er- und 90er-Jahren wurden vereinzelt bei grossen Belagssubmissionen offensichtliche Preisabsprachen festgestellt, die aufgrund meiner Berichte von den damaligen Regierungsräten [REDACTED] sowie der Regierung annulliert wurden. Zudem wurde schon damals bei Aussprachen mit dem Graubündnerischen Baumeisterverband und den Belagsunternehmern inkl. [REDACTED] unmissverständlich zum Ausdruck gebracht, dass solches Verhalten nicht toleriert wird. Nach solchen Massnahmen fanden offensichtliche Absprachen dann jeweils für mehrere Jahre nicht mehr statt.)

2. Die Ausführungen von Herrn [REDACTED] sind zu präzisieren.
  - Ich habe Ende 2000 das Tiefbauamt Graubünden verlassen. Bei den Treffen mit der VBU (Belagsunternehmer und [REDACTED] war zu meiner Zeit das Astra nicht beteiligt – der Nationalstrassenbau lag damals noch in den Händen der Kantone.
  - Bei den Treffen mit der VBU wurde das budgetierte Bauvolumen im Belagsbau auf den Nationalstrassenabschnitten Nord und Süd, den einzelnen Hauptstrassen und Verbindungsstrassen sowie einzelne grosse Belagsarbeiten auf diesen

Strecken bekanntgegeben basierend auf dem kantonalen Budget. In meiner Zeit wurden keine Tabellen über die Streckenkilometer der einzubauenden Strassenbeläge abgegeben noch solch detaillierte Angaben bekanntgegeben. Schwerpunkt der Treffen unsererseits waren die Bekanntgaben der Auswertungen unserer Qualitätsmessungen am Belagsmaterial, unserer Massnahmen zur Verbesserung der Qualität und der Ausschreibungsunterlagen sowie der Ausschreibungs- und Ausführungstermine der grossen Belagsarbeiten. Aus diesen Informationen abzuleiten, dass diese die Preisabsprachen begünstigt hätten, ist weit hergeholt. Für die Unternehmen aller Branchen sind solche Informationen für die Planung ihrer geschäftlichen Tätigkeiten von grosser Wichtigkeit.

Freundliche Grüsse



33.2.12.1

EINGEGANGEN

- 9. April 2021

EINSCHREIBEN

5. April 2021

PUK BAUKARTELL  
c/o Rudin Cantieni Rechtsanwälte  
AG Winterthurerstrasse 525  
Postfach 154  
8031 Zürich

### Gewährung rechtliches Gehör zum Berichtsentwurf Absprachen

Sehr geehrte Damen und Herren

In der Beilage der Stellungnahme zum Berichtsentwurf der PUK

#### 1 Fakten

- Baumeisterarbeiten 1
- Baumeisterarbeiten 2
- Baumeisterarbeiten 3

#### 2 Kurze Stellungnahme

Wir erwarten eine richtige Wiedergabe der Fakten im Bericht.

Freundliche Grüsse

## FAKTEN

### DIE STIFTUNG

Wenn das so wäre und nur das, dass die Stiftung (und nicht die Gemeinde) die Baumeisterarbeiten statt im offenen Vergabeverfahren im Einladungsverfahren ausgeschrieben hat, wären wir auch mit [REDACTED] und sämtlichen involvierten Amtsstellen einverstanden, dass das nicht gravierend ist.

Gravierend ist aber die folgende unwahre Begründung von [REDACTED] auf Grund der wahrscheinlichen falschen Informationen der Stiftungsratspräsidentin und der kantonalen Denkmalpflege, die er erhalten hat.

***„Immerhin wurde zur Ermittlung der Baumeisterarbeiten ein formelles Einladungsverfahren mit mehreren Anbietern durchgeführt und somit die benötigten Leistungen unter Konkurrenz vergeben. Der wirtschaftliche Einsatz öffentlicher Mittel dürfte wohl deshalb sowie mit Blick auf die offerierten Stundenansätze gewahrt worden sein.“***

Bei der dritten und definitiven Vergabe der Baumeisterarbeiten in Regie für ca. 800'000 CHF wurden alle Angebote der ersten und zweiten Vergabe annulliert. Der Regiestundenansatz gemäss Regietarif 2009 SBV, der Rabatt von 10% und der Skonto von 2% wurden von der Stiftung als Bauherrin bestimmt gleich für alle 5 Unternehmer, die dabei waren bei der ersten und zweite Vergabe, vorausgesetzt, dass keine dieser 5 Unternehmer einen Rekurs einreicht. Somit :

- wurde kein ***formelles Einladungsverfahren mit mehreren Anbietern durchgeführt***
- wurden keine ***Leistungen unter Konkurrenz vergeben***
- wurden keine ***Stundenansätze offeriert*** sh. BAUMEISTER 3 Regietarif 2009 SBV
- ***der wirtschaftliche Einsatz öffentlicher Mittel ist nicht gewahrt*** (Art.1 lit. a und c SubG).

Als Gemeindevorstand verantwortlich für das Departements für öffentliche Bauten und Planung war es meine Pflicht diesen Verstoß gegen die kantonale Submissionsgesetzgebung dem Gemeindevorstand zu melden sh. Art. 48 cpv.1 und Art. 51 Costituzione Comune di Bregaglia. Dieser hat den Sachverhalt gewollt ignoriert. Der Lebenspartner der Gemeindepräsidentin war im Auftrag der Stiftung der Hauptverantwortliche für sämtliche Restaurationsarbeiten.

Infolge der RB vom 24. Januar 2017, wo der Sachverhalt auch ignoriert worden ist, konnte ich an dieser Machenschaft nicht mehr mitmachen und habe meine Demissionen als Gemeindevorstand eingereicht. [REDACTED] als Mitglied des Gemeindevorstands war mit mir einig und hat deswegen später auch demissioniert, sh die beigelegte kurze Stellungnahme.

### DIE GEMEINDE

- ist Eigentümer der restaurierten Ruine
- hat einen Betrag von 360'000 CHF selber geleistet
- hat keine Aufsicht über die Stiftung
- keine Aufsicht und Aufgaben über die Ausschreibungen, Vergaben und Ausführungen der Restaurationsarbeiten.
- wurde aktiv nur als die Stiftung eine Anfrage eingereicht hat über einen Kredit von CHF 465'000.—
- die unbegründeten Mehrkosten waren in diesem Fall für die Gemeinde nicht egal

**Kurze Stellungnahme : Stiftung** [REDACTED]

Die Stiftung [REDACTED] hat, nachdem der Anfangskredit aufgebraucht wurde, ein Gesuch bei der Gemeinde für einen zusätzlichen Beitrag auf die fehlende Summe von 465 000.- Fr. eingereicht um die Arbeit beenden zu können. Da hat das Gemeindevorstandsmitglied [REDACTED] (mehr als 25 Jahre als Bauleiter des Tiefbauamts des Kantons GR) das Dossier der Sanierung der [REDACTED] überprüft und stellte fest, dass das Submissionsgesetz nicht eingehalten wurde. Diese und andere Vernachlässigkeiten seitens der Verantwortlichen führten zu massiver Überschreitung des angenommenen Kredits der Versammlung der Region Bergell. Trotzdem hat die Mehrheit des Gemeindevorstandes das Vorgehen der Stiftung unterstützt.

**[REDACTED] und der Unterzeichnete können einen Verstoss eines Gesetzes von einer Exekutive nicht tolerieren.**

Darum haben wir den Verstoss gegen die kantonale Submissionsgesetzgebung seitens der Stiftung und gegen das Vorgehen des Gemeindevorstandes bei der Regierung (Aufsichtsbehörde der Gemeinden) eingereicht.

Der Regierungsbeschluss vom 24. Januar 2017 ignoriert den Sachverhalt.

Die Geschäftsprüfungskommission in seinem Bericht hat uns unterstützt und war gegen das Vorgehen des Gemeindevorstandes und der Stiftung. Leider war der Regierungsbeschluss entscheidend für die Anwesende an der Gemeindeversammlung.

Zuerst [REDACTED] und einige Monaten später ich traten aus dem Gemeindevorstand zurück. [REDACTED] als ehemaliges Gemeindevorstandsmitglied der ex. Gemeinde [REDACTED] und ich als ehemaliger Gemeindepräsident der ex. Gemeinde [REDACTED] haben uns damals und in der neuen Gemeinde [REDACTED] konsequent eingesetzt, dass das Gesetz eingehalten wird, vor allem für illegale grosse und kleine Bauten ausserhalb der Bauzone (Maiensässe). In diesem Bereich sind die zuständigen kantonalen Behörden sehr streng und tolerieren keine *Verhältnismässigkeit*.

Wir mussten zurücktreten wenn wir unsere Glaubwürdigkeit gegenüber der [REDACTED] Bevölkerung erhalten wollen.

[REDACTED] 3. April 2021 [REDACTED]

PS.: Die Frage von Frau [REDACTED] im Ihren Protokoll war berechtigt !

**Telefonnotiz**

Datum: 6. April 2021  
Uhrzeit: ca. 16.00 Uhr  
Beteiligte: [REDACTED]  
Linus Cantieni (LC)  
Thema: Stellungnahme zum Berichtsauszug

- [REDACTED] ruft an und führt aus, dass er zusammen mit [REDACTED] Berechnungsleiter des Graubündner Baumeisterverbands (GBV) gewesen sei und er im Auftrag des GBV jeweils das Protokoll anlässlich der Vorversammlungen geführt habe. Das wolle er gar nicht abstreiten. Es habe diese Aufgabe aber im expliziten Auftrag des GBV übernommen (und nicht etwa freiwillig). Entsprechend beantrage er gegenüber der PUK, dass man im Teilbericht klar festhalte, dass er der Berechnungsleiter «des GBV» gewesen sei.
- Es entspreche nicht den Tatsachen, dass anlässlich solcher Sitzungen die Preise – wie fälschlicherweise behauptet werde – um bis zu 45% erhöht worden seien. Das sei nie geschehen, im Gegenteil.
- [REDACTED] gibt an, dass er auf eine schriftliche Rückmeldung verzichte und dankbar sei, wenn LC vom Telefonat eine Gesprächsnotiz verfasse. LC erklärt sich damit einverstanden.

LC/09.04.2021



EINSCHREIBEN

PUK BAUKARTELL  
c/o RudinCantieni Rechtsanwälte AG  
Winterthurerstrasse 525  
8051 Zürich

EINGEGANGEN

- 8. April 2021

7. April 2021

### PUK BAUKARTELL: Gewährung rechtliches Gehör zum Bericht

Sehr geehrter Herr Pfäffli

Gerne benutze ich die Gelegenheit für eine Stellungnahme zum Berichtsentwurf der PUK vom 29. März 2021. Dazu gehören einerseits Richtigstellungen und andererseits persönliche Standpunkte.

#### 1. Seite 94, erster Abschnitt:

...war von Ende 1989 bis April 2000 Mitarbeiter... **Richtig ist, ...war von Ende 1970 bis April 2000 Mitarbeiter...**

#### 2. Seite 94, dritter Abschnitt:

Hier hat die Verständigung offenbar nicht geklappt. Besser wäre eine neue Formulierung des ganzen Abschnittes:

Bei den Belagsunternehmungen herrschte mehr Einigkeit in ihren Berechnungssitzungen. Diese erzielten dadurch mehr Wirkung in der Arbeitsvergabe. Bezüglich Preisvereinbarungen wurde oft übertrieben. Im Tiefbauamt habe man deshalb entschieden, das nicht mehr so zu akzeptieren. Zu dieser Zeit war das Hauptkriterium bei den Arbeitsvergaben der Offert Preis. Als Gegenmassnahme wurde der Auftrag nicht an den (preislich) Erstplatzierten erteilt, sondern an Anbieter, die über dem Preisniveau der günstigsten Offerte lagen. Dies habe man deshalb machen können, weil eine sog. «4% Regelung» bestanden hätte. D.h. die Regierung konnte die Vergaben innerhalb einer 4% Preistoleranz bestimmen. Später sind beim Vergabeentscheid neue Zuschlagskriterien geschaffen worden. Das bedeutet, nebst dem Preis wurde auch die Qualität, die Termintreue und die Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben miteinbezogen. Das sei so bis im Jahr 2000 gehandhabt worden. Nachher seien ihm aber keine Absprachen mehr bekannt gewesen.

#### 3. Seite 95, oberster Abschnitt:

Hier bedarf es einer Klarstellung:

...Annulliere man, dann stehe das Projekt.. das sollte sinngemäss heissen: **...Annulliere man die gesamte Submission aufgrund einer mutmasslichen Preisabsprache, dann stehe das Projekt...**

**4. Seite 168, mittlerer Abschnitt «Heimatschutzklausel»:**

Die sog. «Heimatschutzklausel» war dem Zeitgeist der 70er und 80er Jahre angepasst. Diese Bestimmung entstand um das einheimische Gewerbe vor auswärtigen Gross-Unternehmungen zu schützen, was schlussendlich auch der Erhaltung von Arbeitsplätzen diene. Mit Sicherheit kann davon ausgegangen werden, dass diese Anordnungen legitim waren. Der Einwand der PUK, ob man diese Submissionsabsprachen seinerzeit «nicht beherzter hätte bekämpfen sollen» ist meines Erachtens fehl am Platz. Solche Belehrungen können nicht Aufgabe einer PUK sein, einer Untersuchungskommission, deren Mitglieder die Geschehnisse längst vergangener Zeiten nur vom Hörensagen kennen.

**5. Seite 234, unterer Abschnitt:**

... Aus den bereits dargelegten Gründen erachtet die PUK die Weitergabe von amtsinternen Budgetzahlen an Grossräte, insbesondere an Bauunternehmer unter diesen, als sehr problematisch...

Als besorgter Bürger dieses Kantons frage ich mich: Wie kommt eine PUK, deren Mitglieder aus Grossrätinnen und Grossräten besteht, zu solch einer entfremdeten Stellungnahme? Sind amtsinterne Budgetzahlen einer Geheimhaltung unterworfen? Mit wem sonst sollten öffentliche Bauvorhaben in der Region abgesprochen werden, ausser mit den gewählten Volksvertretern der damaligen Wahlkreise? Hätte die kantonale Verwaltung im Alleingang bestimmen sollen, wie der Kanton seine Gelder einsetzt, wo der Kanton baut und wo nicht?

Solche Aussagen einer PUK befremden mich zutiefst. Hier wird neben dem Ziel vorbeigeschossen.

**6. Allgemeine Bemerkungen:**

Meine Befragung vom 14. Feb. 2020 dauerte von 14 Uhr bis 17:30 Uhr. Die Aussagen wurden in einem umfangreichen Protokoll festgehalten. Meine Sichtweise war eine Wiedergabe von selbst erlebten, zeitgerechten Darstellungen. Die Erklärungen waren offen und zwanglos. Im vorliegenden Berichtsentwurf lese ich jedoch nur Äusserungen von mir, die die Amtsstellen und die Unternehmerschaft negativ belasten. Im Verlaufe meiner Befragung habe ich mehrere Male versucht, die damaligen Arbeitsvergaben in ein zeitgerechtes, positives Licht zu rücken. Diese Auslegungen vermisse ich in diesem Entwurf. Habe ich mich zu wenig klar ausgedrückt? Ist es nicht Aufgabe einer PUK, ihren Blickwinkel möglichst neutral zu halten?

33.2.15

EINGEGANGEN

12. April 2021



**Einschreiben**

PUK Baukartell  
c/o Rudin Cantieni Rechtsanwälte AG  
Winterthurerstrasse 525  
Postfach  
8051 Zürich

9. April 2021

**PUK Baukartell – Gewährung rechtliches Gehör**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Ich beziehe mich auf Ihr Schreiben vom 29. März 2021 und übermittle Ihnen nachstehend meine kurze Stellungnahme zu den zugestellten Berichtsauszügen.

In der Protokollaussage von [REDACTED] wird ausgeführt, ich sei zu seinem [REDACTED] Geburtstag eingeladen gewesen. Allerdings könne er – [REDACTED] – sich nicht daran erinnern, ob ich ([REDACTED]) den Wein bezahlt habe, wie dies eine "anonym gebliebene Person" offenbar geäussert haben soll.

Richtig ist, dass ich am [REDACTED] Geburtstag von [REDACTED] eingeladen war, weil ich mit ihm schon viele Jahre – bereits bevor ich die Firmenleitung übernommen habe – befreundet bin. Es wird aber entschieden bestritten, dass ich an diesem Geburtstagsfest den Wein bezahlt haben soll. Dieser anonyme Hinweis entspricht in keinsten Weise den Tatsachen.

Was die Einladungen von [REDACTED] in meinem Ferienhaus [REDACTED] betrifft, sind die Aussagen richtig, Diese Einladungen standen aber in keinem Zusammenhang mit irgendwelchen Arbeitsvergaben oder in der Position von [REDACTED] im Tiefbauamt.

Richtig ist, dass wir uns seit sehr vielen Jahren kennen und bereits zu einer Zeit freundschaftlich verbunden waren, als ich in der [REDACTED] keine Führungsaufgaben hatte. Diese privaten Kontakte habe ich auch weitergeführt, als ich die Leitung der [REDACTED] übernommen habe (was wohl kaum zu beanstanden ist).

Besten Dank im Voraus für Ihre Kenntnisnahme.



33.2.16

EINGEGANGEN

12. April 2021

**EINSCHREIBEN**  
PUK BAUKARTELL  
c/o Rudin Cantieni Rechtsanwälte AG  
Winterthurerstrasse 525  
Postfach  
8051 Zürich

09. April 2021

**PUK Baukartell – Gewährung rechtliches Gehör zum Berichtsentwurf Absprachen**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Frau Vizepräsidentin

Mit Schreiben vom 23. März 2021 haben Sie mir einen Auszug aus dem Entwurf des Berichtes Absprachen (Stand 15. März 2021/V18) zur Stellungnahme zugestellt.

Nach Durchsicht der Unterlagen teile ich Ihnen mit, dass ich zum Inhalt des mir zugänglichen – nicht geschwärzten - Berichtsteils keine Bemerkungen habe.

Ich danke Ihnen für die gebotene Möglichkeit zur Stellungnahme.

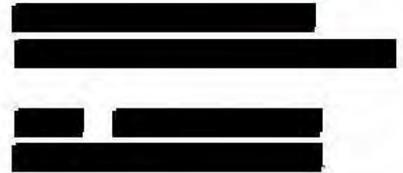
**EINGEGANGEN**

**12. April 2021**

Schweizerischer Baumeisterverband, Postfach, 8042 Zürich

**Einschreiben**

PUK Baukartell  
c/o Rudin Cantieni Rechtsanwälte AG  
Winterthurerstrasse 525 / Postfach 154  
8051 Zürich



Zürich, 09.04.2021

**PUK Baukartell – Gewährung rechtliches Gehör zum Berichtsentwurf Absprachen**

Sehr geehrter Herr Pfäffli  
Sehr geehrte Frau Baselgia-Brunner  
Sehr geehrte Damen und Herren

Vielen Dank für die dem SBV eingeräumte Gelegenheit, die den SBV betreffenden Auszüge des Berichtsentwurfes einzusehen und hierzu bis zum 14. April 2021 Stellung zu nehmen.

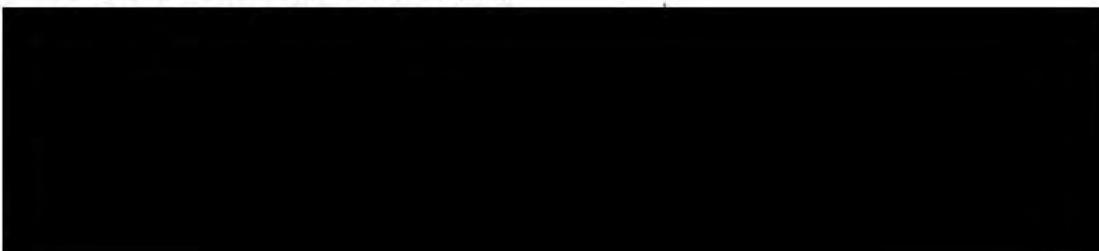
Wir haben den entsprechenden Teilbericht der PUK mit Interesse gelesen und die Ausführungen und Würdigungen zur Kenntnis genommen. Wir haben keine weiteren Ergänzungen anzufügen.

Dürfen wir davon ausgehen, dass wir über das Ergebnis der Untersuchungen informiert werden?

Wir danken für Ihre Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

**Schweizerischer Baumeisterverband**



EINGEGANGEN

12. April 2021

33.2.18

PUK Baukartell  
c/o Rudin Cantieni Rechtsanwälte AG  
Winterthurerstrasse 525  
Postfach  
8051 Zürich

8. April 2021

### **PUK Baukartell – Gewährung rechtliches Gehör zum Berichtsentwurf Absprachen**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Frau Vizepräsidentin

Ich beziehe mich auf Ihr Schreiben vom 25. März 2021 betreffend rechtliches Gehör und möchte fristgerecht Stellung dazu nehmen.

Die Ihrerseits wiedergegeben Angaben stimmen im Grundsatz mit den von mir gemachten Aussagen überein.

Dennoch möchte ich die Möglichkeit für eine kleine Präzisierung wahrnehmen. In Absatz 456 wird direkt und konkret auf die Installationspauschale Bezug genommen. Die Antwort war aber nicht spezifisch auf diese einzelne Position der Installationspauschalen gedacht, sondern grundsätzlich zur Thematik von Preisabsprachen.

Wenn bei der Offertkontrolle unübliche Einheitspreise bzw. eine spekulative Preisgestaltung festgestellt wurde, habe ich dies sehr wohl an meine Vorgesetzten gemeldet. Solche Feststellungen wurden dann auch analysiert und intensiv diskutiert. Diese Diskussionen haben sich aber soweit ich mich erinnere nicht um Preisabsprachen gedreht, sondern viel mehr um die Thematik des Preis- bzw. Abrechnungsrisikos für den Bauherrn bei einem allfälligen Zuschlag für diese konkreten Angebote.

Besten Dank für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

33.2.15.1

09. April 2021

EINGEGANGEN

13. April 2021

**Einschreiben**

Rudin Cantieni Rechtsanwälte AG  
Winterthurerstrasse 525  
Postfach 154  
CH - 8051 Zürich

**PUK BAUKARTELL - GEWÄHRUNG DES RECHTLICHEN GEHÖRS**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Frau Vizepräsidentin

Ich danke für die Möglichkeit, zum Auszug aus dem Berichtsentwurf der PUK vom 15. März 2021 Stellung nehmen zu können, und äussere mich wie folgt:

**A. ALLGEMEINE BEMERKUNGEN**

1. Nachdem ich als [REDACTED] im Rahmen der Administrativuntersuchung von Prof. Dr. Stöckli und Prof. Dr. Hänni am 14. November 2018 als [REDACTED] zu den Vorfällen im Zusammenhang mit den Kartellabsprachen im Kanton Graubünden vorgeladen und befragt wurde, erstaunt es mich nicht wenig, dass dies im vorliegenden Verfahren nicht geschehen ist.

Ihre Kommission hält in ihrem Schreiben vom 29. März 2021 zu Recht fest, dass auch ich ein rechtliches oder tatsächliches Interesse am Ausgang der vorliegenden Untersuchung habe. Wenn dem so ist, hätte ich erwartet, dass auch ich die Möglichkeit erhalten hätte, im Rahmen einer direkten Anhörung vor der PUK zu den kolportierten Verfehlungen des Bau-, Verkehrs- und Forstdepartementes (BVFD) bzw. des Departementssekretariats BVFD nähere Erläuterungen und allfällige Richtigstellungen anzubringen. Als [REDACTED] habe ich mich während meiner ganzen beruflichen Aktivität beim Kanton unter anderem intensiv und regelmässig mit submissionsrechtlichen Fragen und mit der konkreten Anwendung der Submissionsbestimmungen (oftmals in Koordination mit dem mir unterstellten [REDACTED]) auseinandergesetzt. Ich bin überzeugt, dass ich insbesondere zu den Fragen, ob und wie man damals (2000-2009) beim BVFD mit dem Phänomen der Submissionsabsprachen umging, einige sach-

dienliche Auskünfte hätte geben können, um die damalige tatsächliche und rechtliche Situation ins richtige Licht stellen zu können. Sensibilisiert für solche Fragestellungen war ich nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass ich bis zu meiner Pensionierung [REDACTED]

[REDACTED] war, wo auch das Thema der Submissionsabsprachen wiederholt Thema der Diskussionen bildete. Dabei hat der Kanton Graubünden im Vergleich zu allen anderen Kantonen und zum Bund stets eine führende und aktive Rolle beim Umgang mit solchen Abreden eingenommen.

2. Ich stelle fest, dass es sich beim Entwurf des PUK-Teilberichts vom 15. März 2021 um ein umfangreiches Dokument handelt, denn die letzte Seite des mir zugestellten Auszugs trägt die Zahl "287". Der für mich bestimmte Auszug besteht aus insgesamt 15 Seiten. Davon sind nicht weniger als 9 Seiten mit teilweisen bis fast vollständigen Schwärzungen versehen. Aus dem verbleibenden Rest-Text ist nicht ersichtlich, ob mir bzw. dem [REDACTED] vorgeworfen wird, damals allfällige Gesetzesvorschriften oder Weisungen im Zusammenhang mit Submissionsabsprachen verletzt zu haben. Dies obwohl die Rz 334 und 335 Angaben zu meiner Person als "pensionierten Departementssekretär BVFD" und Aussagen von mir im Rahmen der parallelen Administrativuntersuchung Stöckli/Hänni aus dem Jahre 2018 enthalten. Da keinerlei Hinweise zu den von der PUK daraus gezogenen Schlussfolgerungen und zu allfälligen Konsequenzen gemacht werden, kann ich nicht beurteilen, ob allenfalls der Vorwurf im Raume steht, dass ich oder andere Mitarbeiter des BVFD wissentlich oder irrtümlich bei Absprachen weggeschaut bzw. die damals geltenden gesetzlichen Sanktionsmöglichkeiten nicht in Erwägung gezogen oder nicht empfohlen hätten. Hierzu kann ich nur Mutmassungen anstellen. So besehen, wird das mir gewährte rechtliche Gehör extrem eingeschränkt und kaum nutzbringend. Ich wüsste auch nicht, wie ich vom Angebot der PUK, Einsicht in weitere Untersuchungsakten verlangen zu können, Gebrauch machen sollte, da ich keinerlei Bezugspunkte aus den vorhandenen wenigen Seiten zu erkennen vermag. Das Ganze hinterlässt einen zwiespältigen Eindruck.

3. Da ich auch nicht weiss, ob die PUK nebst dem (mir nicht bekannten) Schlussbericht der Administrativuntersuchung Stöckli/Hänni auch über alle übrigen Akten desselben Verfahrens verfügt, erlaube ich mir, meine dort abgegebene Stellungnahme vom 24. September 2020 beizulegen (vgl. Beilage). Diese Beilage ist als integrierender Bestandteil meiner heutigen Ausführungen zu betrachten. Daraus wird unter anderem ersichtlich, welche Sensibilität zum Thema Submissionsabsprachen und welcher Umgang damit beim BVFD vorherrschte und welche Handlungsmöglichkeiten damals bei vermuteten Absprachen galten bzw. ob man entsprechende Massnahmen im BVFD auch korrekt und angemessen umsetzte.

## **B. BERICHTSENTWURF (AUSZUG)**

Zu den Ausführungen derjenigen Teile im Berichtsentwurf, die mir zur Verfügung stehen, erlaube ich mir - soweit überhaupt möglich - folgende ergänzende Bemerkungen:

1. Die mit Bezug auf die interne Aktennotiz des BVFD vom 27. Juni 2000 und auf das Treffen zwischen dem BVFD, TBA und mehreren Belagsfirmen vom 5. September 2000 von der PUK zum Ausdruck gebrachte Einschätzung (Rz 395) ist nicht

korrekt und muss richtiggestellt werden. Zwar wird dem BVFD von der PUK zuerkannt, dass es bestrebt war, Submissionsabsprachen zu unterbinden, aber gleichzeitig wird behauptet, dass das BVFD - aus heutiger Sicht - *nicht besonders entschieden vorgegangen sei*. Es habe *nur ein informelles Gespräch* stattgefunden. Erstens macht damit die PUK den gleichen Rückschafehler wie die Professoren Stöckli/Hänni im Rahmen der Administrativuntersuchung, weil sie die Situation aus heutiger Sicht beurteilten (vgl. dazu meine Stellungnahme vom 24. September 2020, S. 2) und zweitens übersieht die PUK, welche rechtlichen und tatsächlichen Sanktionsmöglichkeiten damals überhaupt zur Verfügung standen. Allein schon mit der erwähnten Vorladung der Branche brachte das BVFD klar zum Ausdruck, sollte es Absprachen feststellen, mit allen verfügbaren Mitteln dagegen vorgehen zu wollen. Dabei wurde ausdrücklich auf die rechtliche Tragweite der eingeforderten "Biettererklärung" (es handelte sich um die Selbstdeklaration mit Integritätserklärung) verwiesen. Mit der Anzeige an die WEKO im Jahre 2003 durch die Regierung ist bewiesen, dass man der Drohung auch Handlungen folgen liess.

2. Das BVFD hat sich nie gescheut, die damals vorhandenen Handlungsspielräume zur Bekämpfung von Submissionsabsprachen auszunützen und stets hohe Sensibilität bei der Problematik solcher unzulässigen Abreden an den Tag gelegt. Selbst der mir in der Administrativuntersuchung vorgelegte Auszug aus dem Berichtsentwurf Stöckli/Hänni hebt ausdrücklich hervor, dass die gesetzlichen Grundlagen, Verordnungen und Weisungen zum kantonalen Submissionsverfahren verschiedene Bestimmungen mit Bezug auf die Problematik von Submissionsabsprachen enthielten, die über die Minimalvorschriften des übergeordneten Rechts hinausgingen. So wurden etwa die Schwellenwerte der verschiedenen Auftragsarten trotz wiederholten politischen Druckversuchen im Bündner Grossen Rat konstant tief gehalten, damit möglichst viele Auftragsvergaben unter Konkurrenz im offenen (transparenteren) Verfahren durchgeführt werden konnten. Auch der bestehende Rechtsschutz wurde ausgebaut und das Selbstdeklarationsblatt bereits sehr früh als integrierender Bestandteil aller Angebote mit einer Integritätserklärung bezüglich Absprachen und wettbewerbsbeeinträchtigenden Massnahmen ergänzt.

Der Kanton Graubünden trat 1996 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen von 1994 (IVöB) bei und erliess in diesem Zusammenhang per 1. Juli 1998 ein neues Submissionsgesetz (SubG). In Art. 16 Bst. h SubG sah es den Ausschluss von Anbietern vor, wenn sie Abreden getroffen hatten, die den wirksamen Wettbewerb beseitigten oder erheblich beeinträchtigten. Diese klare und strenge Bestimmung wurde im Rahmen einer Totalrevision des SubG als Folge der revidierten IVöB 2001 nochmals wortgleich in Art. 22 Bst. h des ebenfalls revidierten SubG übernommen (Inkraftsetzung 1. Juli 2004). Zusätzlich wurde eine Sanktionsnorm in Art. 32 SubG für den Fall einer falschen Selbstdeklaration aufgenommen (Auftragsentzug, Konventionalstrafe, Ausschluss bis zu fünf Jahren). Damit verfügte der Kanton Graubünden im interkantonalen und auch im bundesrechtlichen Vergleich bereits über eine weitergehende Regelung, welche jeweils im Rahmen der Aus- und Weiterbildungen der Submissionsverantwortlichen praktisch immer ein Thema war.

3. Gegen fehlbare Anbieter konnte man damals mit harten Sanktionen nur eingreifen, wenn klare Indizien oder konkrete Beweise über Submissionsabsprachen vorlagen. Ein blosser Verdacht auf einen solchen Verstoss reichte hingegen nicht aus. Heute wäre dies aber möglich aufgrund des revidierten Beschaffungsrechts von Bund und Kantonen (vgl. dazu jeweils Art. 45 Abs. 2 Bst. b IVöB und BöB), was aber für die Beurteilung in diesem heutigen Verfahren nicht massgebend sein kann.

Mit Bezug auf das von der PUK als "*informelles Gespräch ohne Wirkung*" bezeichnete Treffen zwischen dem BVFD, TBA und den Belagsfirmen vom 5. September 2000 nur so viel: Damals gab es - wie bereits erwähnt - ohne stringente Beweise keine Möglichkeit zur Sanktionierung der Unternehmen. Wo hingegen bewiesenermassen eine Wahrheitswidrigkeit in der Selbstdeklaration bei einem konkreten Vergabeverfahren festgestellt wurde, schreckte man weder im BVFD noch im TBA zurück, die nötigen Sanktionen zu ergreifen bzw. zu beantragen (d.h. Entzug des Auftrags, Konventionalstrafe oder Sperre bis zu fünf Jahren). Aber nicht einmal die Wettbewerbskommission (WEKO) verfügte damals (d.h. vor dem 1. April 2005) über griffige Sanktionsmöglichkeiten. Der Kanton war vielmehr auf sich allein gestellt, und zwar einzelfallweise im Rahmen von konkreten Submissionsfällen. Abgesehen davon existierten zu jener Zeit noch keine sogenannten digitalen Assistenzsysteme ("Screenings"), die auf der Basis von Algorithmen Regelmässigkeiten aus grossen Datenmengen hätten herausfiltern können. An solche Methoden wagte sich die WEKO erst Jahre später heran, und zwar erstmals im Rahmen des Tessiner Falles im Strassenbelagsmarkt (vgl. dazu Entscheid WEKO vom 19. November 2007; RPW 2008/1, S. 50 ff.). Auch die OECD-Empfehlungen zur Bekämpfung von Angebotsabsprachen im öffentlichen Beschaffungswesen standen damals als Hilfsmittel nicht zur Verfügung. Diese wurden erst im Jahre 2009 veröffentlicht. Ausserdem liessen sich damals und auch heute selbst laut Aussage der WEKO Gesamtabreden sowie wettbewerbsbeeinträchtigende Machenschaften praktisch immer nur aufgrund von Insiderwissen feststellen. Dazu wären aber aufwendige polizeiliche Ermittlungen erforderlich, über die weder die Regierung noch das BVFD oder das TBA verfügen. Das kantonale Submissionsrecht räumt ihnen auch heute noch keine wettbewerbspolizeilichen Ermittlungskompetenzen ähnlich wie der WEKO ein. Deshalb ist die Aussage der PUK als unzutreffend zurückzuweisen, wonach man sich im BVFD nicht besonders bemühte, um allfällige Submissionsabsprachen zu unterbinden (Rz 395).

4. Dass man dem Thema Submissionsabsprachen im Kanton Graubünden schon immer die nötige Aufmerksamkeit zukommen liess, beweist der auch der PUK bekannte Fall [REDACTED]. Im Jahre 2003 gelangte die Bündner Regierung auf Betreiben von Regierungsrat Stefan Engler, Vorsteher des BVFD, an die WEKO mit dem Gesuch für eine *umfassende* Vorabklärung gemäss Kartellgesetz. Man vermutete nämlich, dass die [REDACTED] durch eine diskriminierende Preisgestaltung und durch ihre monopolähnliche Stellung innerhalb der Branche die Wettbewerbsverhältnisse im Strassenbau in Graubünden in unzulässiger Weise beeinträchtigte. Die dafür zuständige WEKO stellte jedoch das Verfahren im Herbst 2005 ein, nachdem sie aufgrund ihrer Abklärungen offenbar zum Schluss gelangt war, dass die [REDACTED] keine Ungleichbehandlungen mehr gegenüber den Nichtaktionären praktizierte. Aufgrund dieser Untersuchung durfte man deshalb seitens des BVFD und TBA in guten Treuen davon ausgehen, dass die Überprüfung ihre Wirkung gezeigt hatte und demnach zwischen den Belagsfirmen keine Absprachen mehr stattfinden würden.

5. Zum Schreiben der WEKO vom 22. Dezember 2008 betreffend das Thema "Bekämpfung von Submissionsabsprachen" und zum späteren Treffen der WEKO vom 18. März 2009 mit Regierungsrat [REDACTED] und dem Submissionsjuristen des BVFD, bei dem auch ich persönlich dabei war (RZ 412 ff.), möchte ich darauf hinweisen, dass die WEKO nicht sonderlich interessiert war, uns ihr Weiterbildungsmodul auszuhändigen, obwohl wir sie diesbezüglich ausdrücklich ersucht hatten. Die WEKO wollte die Sache zunächst selbst an die Hand nehmen. Erst nach abermaliger Nachfrage beim WEKO-Sekretariat erhielt das BVFD im Jahre 2012 das besagte Modul (also drei Jahre nach dem Treffen mit der WEKO), das wir dann in

den internen Weiterbildungen der kantonalen Submissionsverantwortlichen integrierten.

Ob eine unmittelbare Information aus der Besprechung mit der WEKO vom 18. März 2009 (Rz 415) an die Ämter bzw. an die Amtsvorsteher des BVFD stattfand, kann auch ich nicht mehr genau sagen. Fest steht aber, dass den betroffenen Mitarbeitenden das Phänomen und der Umgang mit Submissionsabsprachen, selbst ohne diese Information über das Gespräch mit der WEKO, bereits bekannt waren, dies nicht zuletzt aufgrund früherer Instruktionen anhand von Fachkursen und gestützt auf unser Handbuch öffentliches Beschaffungswesen sowie gestützt auf die entsprechenden Weisungen. Wie ich schon im Rahmen der Administrativuntersuchung Stöckli/Hänni erklärt habe, waren diese Mitarbeitenden als Fachleute an vorderster Front denn auch in der Lage, aufgrund ihrer marktspezifischen und baufachlichen Kenntnisse Indizien und Auffälligkeiten zur Erkennung allfälliger Submissionsabreden festzustellen bzw. aufzuspüren, wenn es solche Vermutungen gegeben hätte.

6. Meine im Berichtsentwurf der PUK zitierte Aussage (Rz 567), wonach über den Vortritt von A. Q. [REDACTED] im Jahre 2009 entweder [REDACTED] oder ich selbst informiert worden wären, bitte ich korrekt wiederzugeben. Im Rahmen der Administrativuntersuchung habe ich nämlich ausgeführt: "Wenn bei uns im Departement jemand informiert worden wäre, dann wäre das ich oder [REDACTED] gewesen, oder der Departementsvorsteher." Niemand von diesen drei Personen hatte jedoch damals Kenntnis von diesem Vortritt erhalten, weil man im TBA das Ergebnis über den Vortritt von A. Q. [REDACTED] - aufgrund von offenbar veralteten Unterlagen - nicht als meldewürdig erachtet hatte.

7. Die Ausführungen der PUK zum Projekt über die internen Kontrollinstrumente in den Jahren 2013-2014 (RZ 751 ff.) sind korrekt. Daraus wird ersichtlich, dass das BVFD den Umgang mit Submissionsabsprachen auch ohne WEKO sehr ernst nahm und sich nicht scheute, weitere Interventionsmassnahmen zur Bekämpfung der schädlichen Absprachen zu ergreifen. Welche Schlussfolgerungen die PUK aus diesen Feststellungen zieht und ob allenfalls mir oder Dritten irgendwelche Unterlassungen vorgeworfen werden sollen, entzieht sich jedoch meiner Kenntnis aufgrund der eingeschränkten Möglichkeit zur Einsichtnahme in den Berichtsentwurf. Immerhin war ich ja verantwortlicher Projektleiter beim Auftrag "Überprüfung der internen Kontrollinstrumente zur Erkennung von Submissionsabsprachen" vom 3. September 2013.

### **C. EINSICHT IN WEITERE UNTERSUCHUNGSAKTEN**

Aufgrund meiner einleitenden Ausführungen zur eingeschränkten Gewährung des rechtlichen Gehörs verzichte ich auf einen Antrag betreffend Einsichtnahme in weitere Untersuchungsakten.

Für die Möglichkeit zur Meinungsäusserung bedanke ich mich und hoffe, dass meine Ausführungen für die Finalisierung des PUK-Berichts angemessene Beachtung finden.



**Beilage:**

Meine Stellungnahme im Rahmen der Administrativuntersuchung der Professoren Stöckli/Hänni vom 24. September 2020



33.2.20

EINGEGANGEN

13. April 2021

EINSCHREIBEN

PUK Baukartell  
c/o Rudin Cantieni Rechtsanwälte AG  
Winterthurerstrasse 525  
Postfach  
8051 Zürich

12. April 2021

**PUK Baukartell; Stellungnahme zum Berichtsentwurf Absprachen**

Sehr geehrter Herr Pfäffli  
Sehr geehrte Frau Baselgia-Brunner  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 25. März 2021 geben Sie mir die Möglichkeit zum Berichtsentwurf vom 15. März 2021 schriftlich Stellung zu nehmen. Ich danke Ihnen dafür.

Meine Ausführungen beziehen sich insbesondere auf die beiden Treffen mit A. [REDACTED] Q. [REDACTED] in Scuol und in Chur sowie auf die Würdigung durch die PUK beziehungsweise auf die Wertung meines Verhaltens als dienstpflichtverletzend. Offenbar fehlen aus Sicht der PUK nachvollziehbare Erklärungen die mein Verhalten begründen. Im Folgenden werde ich versuchen die fehlenden Fakten und Erklärungen nachzuliefern. Ich möchte bereits vorweg mit Nachdruck festhalten, dass sehr bedeutende Umstände im Zusammenhang mit dem Vortritt von A. [REDACTED] Q. [REDACTED] im Jahre 2009 für mich erst aus den Berichten der Administrativuntersuchung (AU) und der PUK-Untersuchung bekannt geworden sind.

**Treffen mit A. [REDACTED] Q. [REDACTED] in Scuol (22. April 2009) und in Chur (1. Oktober 2009)**

Offenbar decken sich die Aussagen von A. [REDACTED] Q. [REDACTED], [REDACTED] und meiner Person betreffend das Zustandekommen und die Durchführung der beiden Treffen in Scuol und Chur nicht in allen Teilen. Ich verweise in diesem Zusammenhang nochmals eindringlich auf meine Schilderungen anlässlich der Befragung in der AU und auf meine Präzisierung im Protokoll der PUK Befragung. Das

Treffen vom April 2009 in Scuol hat nicht irgendwo auf einer Baustelle, sondern im Büro des Tiefbauamtes GR, Bezirk 4 in Plattas, Scuol stattgefunden. Das Treffen wurde so von mir organisiert, weil ich wegen des heiklen Themas unseren Fachvorgesetzten [REDACTED] dabei haben wollte. An der Besprechung anwesend waren A [REDACTED] Q [REDACTED] [REDACTED] und ich. A [REDACTED] Q [REDACTED] hat Unterlagen dabeigehabt, allerdings keine Kopien abgegeben. Die von A [REDACTED] Q [REDACTED] geschilderten Ereignisse im Zusammenhang mit den Absprachen haben mich damals beeindruckt (siehe Einvernahmeprotokoll AU).

Widersprüchlich sind offenbar auch die Meinungen, wie das Treffen in Chur (Oktober 2009) zustande gekommen ist. Die PUK schreibt dazu im Bericht: "Auf wessen Initiative das folgende Treffen beim TBA in Chur organisiert wurde, ist nicht weiter relevant". Aus meiner Sicht ist es sehr wohl relevant. Selbstverständlich war es letztendlich auch der Wunsch von A [REDACTED] Q [REDACTED] mit der Sache nach Chur zu gehen. Wenn ihn aber nicht meine Meinung interessiert hätte, wäre er direkt nach Chur und nicht vorgängig mit dem Problem zu mir gekommen. Ich war erstaunt über die beim Treffen in Scuol geschilderten Machenschaften, sagte aber dass die Prüfung und Einschätzung der Relevanz der Unterlagen und die Beurteilung der Vorwürfe meine Kompetenzen übersteigen. Ich bot deshalb an einen Termin mit der vorgesetzten Stelle im TBA Chur zu vereinbaren, was ich auch tat. Der Bezirk 4 war somit für A [REDACTED] Q [REDACTED] die erste Anlaufstelle des Tiefbauamtes. A [REDACTED] Q [REDACTED] wurde im Bezirk 4 in Scuol sehr ernst genommen (Terminvereinbarungen, Empfang und Besprechung in Scuol), er wurde angehört und zur nächst höheren Instanz geführt. Er wurde nicht wie offenbar (Medienberichte, eigene Aussagen A [REDACTED] Q [REDACTED] bei Vortritten bei anderen Stellen oder Personen abgewiesen. Zudem erhielten wir auch die Rückmeldung aus Chur, das Departement habe angewiesen A [REDACTED] Q [REDACTED] in Chur zu empfangen. Diese Tatsachen sind nach meiner Meinung sehr relevant.

### **Dienstplichtverletzung**

In ihrer Würdigung zu den Geschehnissen im Anschluss an die Besprechung vom 1. Oktober 2009 sieht die PUK in meinem Verhalten Dienstplichtverletzungen. Die PUK hält unter anderem fest, ich hätte mich mit dem Deponieren der Vorwürfe von A [REDACTED] Q [REDACTED] im TBA in Chur zufriedengegeben. Danach hätten meine Bemühungen ein Ende genommen. Die PUK wirft mir eine zögerliche Haltung vor. Weil ich mit meinem Bezirkstiefbauamt im Zentrum des Geschehens stand, hätte ich nach Auffassung der PUK auf das TBA und auf das BVFD Druck machen müssen. Auch hätte ich möglicherweise weitergehende Anleitungen und Massnahmen zur Erkennung und Verhinderung von Submissionsabsprachen erlassen müssen. Eine nachvollziehbare Erklärung für mein Untätigbleiben liege aus ihrer Sicht nicht vor, schreibt die PUK.

Wie bereits in der Einleitung erwähnt, werde ich nachfolgend versuchen die fehlenden Fakten und Erklärungen nachzuliefern. Auch möchte ich nochmals festhalten, dass Vieles auch für mich erst mit dem Lesen der Untersuchungsberichte bekannt geworden ist.

Mit dem Deponieren der Vorwürfe von A [REDACTED] Q [REDACTED] im TBA in Chur war die Sache für mich keinesfalls erledigt. Ein grosser und wichtiger Schritt war aber getan. Gemäss damaliger Rückmeldung aus Chur konnte ich mit Bestimmtheit davon ausgehen, dass die Angelegenheit vom Tiefbauamt in Absprache mit dem Departement geprüft wird. Ich hatte die Gewissheit, dass die Unterlagen und die Vorwürfe von jenen Stellen geprüft werden welche für das Submissionswesen zuständig sind, nämlich von der Geschäftsleitung des TBA und vom Departement. Entsprechend wurde ich

damals auch informiert und dieses Vorgehen wurde mir auch bei späteren Nachfragen und Gesprächen bestätigt. Auch die Nachfrage bei A [REDACTED] Q [REDACTED] nach aktuelleren Unterlagen erfolgte nicht nur beiläufig, sondern auf Wunsch vom TBA. Die Zuständigkeit und die Kompetenz für das Submissionswesen lagen damals und liegen heute noch allein bei der Geschäftsleitung des TBA und beim Departement beziehungsweise bei ihren zuständigen Submissionsverantwortlichen und Submissionsjuristen. Ich hatte keine Gründe die Einschätzungen und Entscheide der vorgesetzten Stellen zu hinterfragen. Ich konnte aus damaliger Sicht guten Gewissens davon ausgehen, dass die Aktualität und die Glaubwürdigkeit der abgegebenen Dokumente sowie die Relevanz der Aussagen von A [REDACTED] Q [REDACTED] sorgfältig und seriös geprüft werden und dass daraus die richtigen Schlüsse gezogen werden.

Dass ich mit meinem Bezirk im Zentrum des Geschehens stand, war wohl geografisch relevant. Das Problem war aber ein kantonales. Einerseits stand, wie bereits erwähnt das gesamte Submissions- und Vergabewesen unter der Obhut und Kompetenz von Chur. Die Vergabekompetenz des Chefs Bezirk endet bei Fr. 20'000.-. Andererseits lief auch im Bezirk 4 ein Teil der Submissionen nicht über den Bezirk, sondern direkt über die ZV des Tiefbauamtes in Chur. Alle grossen Baustellen für den Ausbau der Hauptstrassen (Engadinerstrasse/Ofenbergstrasse) wurden von den Bauleitern der Zentralverwaltung des Tiefbauamtes betreut. Dazu gehörte selbstverständlich auch das gesamte Submissionsverfahren inklusive Offertkontrollen und so weiter. Die Bauleiter des Bezirks betreuten die Baustellen für den Ausbau der Verbindungsstrassen sowie einzelne Baustellen für den Unterhalt der Hauptstrassen. Es liegt auf der Hand, dass die Richtlinien und Vorgaben für die Durchführung von Submissionen und zur Verhinderung von Submissionsabsprachen für alle Bauleiter des Tiefbauamtes Gültigkeit haben und somit identisch sein mussten. Es war deshalb nicht in der Kompetenz des Chefs Bezirk in eigener Regie für die eigenen Bauleiter anderslautende Informationen oder weitergehende Anleitungen und Massnahmen zur Verhinderung von Submissionsabsprachen anzuordnen. Die Vorgaben vom TBA und vom Departement wurden im Bezirk strikte umgesetzt, die Mitarbeitenden wurden für die Problematik sensibilisiert. Der Vorwurf der Passivität und sogar der Gleichgültigkeit ist deshalb nach meiner Ansicht völlig ungerechtfertigt. Dies insbesondere auch deshalb, weil sich die Angelegenheit für mich damals vor einem ganz anderen Hintergrund abspielte, als er sich heute präsentiert.

Heute stehen offene Fragen im Raum, die mich überraschen und die ich erst mit dem Lesen der Untersuchungsberichte (PUK und AU) erfahren habe. Die Feststellung, dass die Geschäftsleitung und der Stellvertreter des Amtschefs damals offenbar nicht über die Vortritte von A [REDACTED] Q [REDACTED] informiert wurden hat mich ebenso erstaunt wie die PUK. Ferner herrscht offenbar Uneinigkeit darüber ob das BVFD über die Besprechung mit A [REDACTED] Q [REDACTED] informiert beziehungsweise in die Angelegenheit involviert wurde. Auch diese Tatsache erstaunt mich sehr, weil ich bis anhin immer davon ausgegangen bin dies sei der Fall gewesen. Es sind dies offene Fragen die allesamt für die Einschätzung der Relevanz der Aussagen A [REDACTED] Q [REDACTED] bedeutend waren. Ich muss deshalb festhalten, dass ich mich vehement dagegen wehre, für allfällige Handlungen, Unterlassungen oder Fehleinschätzungen die damals ohne mein Wissen erfolgt sind, Mitverantwortung zu tragen. Ich gehe davon aus, dass auch der PUK bisher nicht alle geschilderten Vorkommnisse, Abläufe und Geschehnisse bekannt waren. Ich bin deshalb grosser Hoffnung, dass die PUK aufgrund meiner nachgelieferten Erklärungen und neuer Erkenntnisse ihre bisherige Einschätzung korrigieren und

die Verantwortlichkeiten ins rechte Licht rücken wird. Dies auch deshalb, weil die bisherige Einschätzung der PUK betreffend meine Dienstpflichterfüllung beziehungsweise Dienstpflichtverletzung in krassem Widerspruch zur Einschätzung der Rechtsprofessoren Dr. Andreas Stöckli und Dr. Andreas Hänni in der Administrativuntersuchung steht. Sie halten in ihrem Untersuchungsbericht klar fest, es könne mir in diesem Zusammenhang keine Verletzung der Sorgfaltspflicht vorgeworfen werden. Durch mein Verhalten sei meine Dienstpflicht erfüllt.

Ich hoffe nun sehr, mit meinen Ausführungen und Schilderungen einen Beitrag zu leisten, um eine faire und objektive Aufarbeitung und Würdigung der Vorgänge im Zusammenhang mit Preisabsprachen zu erzielen.

Ich danke Ihnen nochmals herzlich für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



33.2.21

Stefan Engler, [REDACTED]

EINGEGANGEN

13. April 2021

**Einschreiben**

PUK BAUKARTELL

c/o Rudin Cantieni Rechtsanwälte AG

Winterthurerstrasse 525

Postfach 154

8051 Zürich

[REDACTED] 12. April 2021

**PUK Baukartell – Gewährung rechtliches Gehör zum Berichtsentwurf Absprachen**

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren Grossräte und Mitglieder der PUK

Für die eingeräumte Möglichkeit zum Berichtsentwurf Stellung zu nehmen, danke ich Ihnen. Gerne mache ich ergänzend zur Befragung durch die PUK und zur bei dieser Gelegenheit abgegebenen persönlichen Erklärung davon Gebrauch.

Dabei beschränke ich mich auf wenige Themenkomplexe. Das bedeutet allerdings nicht, dass ich alle unwidersprochen gebliebenen Annahmen, Deutungen und Bewertungen im Bericht teilen kann.

## 1. Ergebnis

Mit Genugtuung nehme ich zur Kenntnis, dass die Untersuchung keine Hinweise auf eine aktive Beteiligung von Kantonsangestellten an unzulässigen Absprachen ergab (ersichtlich etwa aus Rz 382, 501, 624, 663, 697). Der Bericht trägt damit dazu bei, das angezweifelte Vertrauen in Verwaltung und Behörden in weiten Teilen wiederherzustellen sowie Regierung sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vom Generalverdacht zu entlasten. Er legt zudem richtigerweise den Finger auf Schwachpunkte in den Prozessen und fordert geeignete Korrekturen. Der PUK ist mit ihrem Bericht die kritische Aufarbeitung der Geschehnisse rund um die Bausprachen aus heutiger Sicht gut gelungen, wofür ihr sehr zu danken ist.

Entscheidungen werden immer in einer bestehenden Situation unter den bestehenden Umständen und Möglichkeiten gefällt. Darauf hat ein später ergehendes Urteil darüber, ob frühere Entscheide angemessen waren oder nicht, Rücksicht zu nehmen.

## 2. Vertrauensprinzip und Erkennbarkeit von Absprachen

Berechtigerweise betont der Bericht mehrfach, dass die Beurteilung der eingegangenen Angebote durch die Behörden vorwiegend **einzelfallbezogen** und gestützt auf das Submissionsrecht bzw. das Handbuch und die Gerichtspraxis dazu erfolgt sei (bspw. Rz 221, 251, **265 – 269**, 503).

Diesbezüglich muss zusätzlich und entlastend bei den *Erkenntnissen* und in der *Würdigung* in Erwägung gezogen werden,

- **dass** das Rechtsverhältnis zwischen dem Kanton und seinen Auftragnehmern auf einem **Vertrauensverhältnis** beruhen muss. Dieses wird durch das Vertragsverhältnis selbst und den Grundsatz von Treu und Glauben im Geschäftsverkehr begründet. Im Vergaberecht des Kantons schafft die «Bietererklärung» in der Form der **Selbstdeklaration mit Integritätserklärung** (Rz 232, 267) gar ein qualifiziertes Vertrauen in die Redlichkeit des Vertragspartners. **Dieses Vertrauen, welches den Generalverdacht auf Rechtsmissbrauch ausschliesst, hat die Gegenpartei, wie sich nachträglich herausgestellt hat, mehrfach gebrochen, indem die Vergabestellen über die Korrektheit der Angaben schamlos getäuscht wurden;**

**Begehren unter Würdigung:** Ergänzung von Rz **267** evt. **269** bezüglich des begründeten (qualifizierten) Vertrauensverhältnisses unter Vertragspartnern und der Täuschung der Vergabebehörden.

### 3. Verhältnismässigkeit von Massnahmen

Die PUK bemängelt die aus heutiger Sicht als zu zögerlich bewerteten Interventionen (Rz 395) durch die Vergabebehörden.

Diesbezüglich ersuche ich darum, in Ihren Erwägungen zu den *Erkenntnissen* und in der *Würdigung* zu berücksichtigen,

- **dass** ein Urteil in der rückwärtigen Betrachtung von Ereignissen, die bis 15 Jahre zurückliegen, die damals bestehende Situation unter den damaligen Umständen und Möglichkeiten zu berücksichtigen hat;
- **dass** die sich aus dem Submissionsrecht ableitbaren Massnahmen tatsächlich beschränkt waren und heute noch sind (Rz 221);
- **dass** nur unter bestimmten und beweisbaren Voraussetzungen nämlich bei erheblichen und belastbaren Anhaltspunkten sich die Rechtsvermutung der Richtigkeit der Angaben in der Selbstdeklaration umstossen lässt, ohne gegen die Grundsätze der Verhältnismässigkeit bzw. der Gesetzmässigkeit des Verwaltungshandelns zu verstossen (Rz 237, 251);
- **dass** die im Bericht beschriebene «informelle» Zusammenkunft im Jahre 2000 mit den Strassenbauern genau den Zweck verfolgte, die Vergabesituation im Generellen zu diskutieren und nachdrücklich die Einhaltung der Vergaberegeln einzufordern (Rz 498, 499). Für den Fall nachgewiesener Verstösse und Verletzung der «Bietererklärung» wurden diesen Sanktionen angedroht. **Der Grund dafür, dass die Zusammenkunft «nur» als «informell» betitelt wurde, bestand just darin, dass keine Nachweise für konkrete Verstösse vorlagen und damit kein Generalverdacht bestand (Rz 395);**
- **dass** mit der Meldung der Regierung an das Sekretariat der Kartellkommission im Jahre 2003 die Ernsthaftigkeit, Wettbewerbsverletzungen auf die Schliche kommen zu wollen, unmissverständlich unter Beweis gestellt wurde (Rz 400);
- **dass** der Meldung an die Wettbewerbskommission durch die Regierung im Jahre 2003 tatsächlich die Erwartung zugrunde lag, diese würde nicht nur die Zulässigkeit des unterschiedlichen Rabattierungssystems für Aktionäre und Nichtaktionäre beurteilen, sondern auch die Rolle der [REDACTED] und damit auch ihrer Aktionäre - der Strassenbauunternehmen- bezüglich der «hohen» Belagspreise klären (Rz 400). Dies lässt sich auch aus dem Wortlaut des Regierungsbeschlusses erschliessen. Jedenfalls bezog die Wettbewerbskommission später auch die [REDACTED] in die Untersuchung mit ein (Rz 352 ff. der Verfügung vom 19. August 2019), um später festzustellen, dass eine aktive Beteiligung der [REDACTED] nicht bewiesen sei. Der Irrtum der Vergabebehörden über die Reichweite des Einstellungsentscheids des Sekretariats der Wettbewerbskommission im Jahre 2005 spiegelte sich im Folgenden auch in der Beantwortung der GPK Anfrage durch das BVFD (Rz 411) wider;

- **dass** die Software für Datenanalysen von Offerten oder für nachträgliche statistische Auswertungen vor 2012 kaum vorhanden waren, um in den Offerten Muster für Preisabsprachen erkennen zu können. Die Vergabebehörden verfügten auch nicht über die polizeilichen Ermittlungsbefugnisse, um Kartellen das Handwerk zu legen. Mitunter lässt sich dies auch aus der Verfügung der Wettbewerbskommission vom 19. August 2019 herauslesen, wonach erst die Selbstanzeigen und damit das offengelegte Wissen über die Details Klarheit über den relevanten Sachverhalt schafften (Rz 611 ff. und Rz 614) konnten;
- **dass** die Behörden bei allen ihren Massnahmen den Grundsatz der **Verhältnismässigkeit** und **Gesetzesmässigkeit** zu beachten haben. Das betrifft namentlich in Erwägung gezogene Vorkehrungen und Massnahmen (etwa Rz. 221, 232, 237, 251, 395, 498, 499, 547).

**Begehren unter Würdigung:** Ergänzung von **Rz 498** bezüglich der Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit und Gesetzesmässigkeit sowie Anpassung bezüglich Bewandnis der Vorladung im Jahre 2000; Ergänzung von **Rz 499** bezüglich beschränkter rechtlicher und technischer Möglichkeiten und der Bewandnis der Meldung an die WEKO im Jahre 2003 durch die Regierung.

#### 4. Verletzung von Dienstpflichten (Rz 547; 574; 577)

Die PUK stellt in drei Fällen Dienstpflichtverletzungen im Zusammenhang mit fehlender Protokollierung und Rapportierung sowie unterbliebenen Nachforschungen fest.

Es ist nicht an mir, die Angemessenheit des Verhaltens in diesen konkreten Einzelfällen zu beurteilen. Als früherer direkter Vorgesetzter des ehemaligen Oberingenieurs liegt mir aber daran, sein Verhalten und auch das seiner Mitarbeitenden in den Gesamtkontext zu stellen.

Es wäre mir kein anderer Fall bekannt, welche mich an der Loyalität, am Pflichtbewusstsein und an der hohen Leistungsbereitschaft dieser drei Kaderleute gegenüber ihrer Arbeitgeberin auch nur einen Moment hätten zweifeln lassen. Die jeweiligen Mitarbeiterbeurteilungen können dies belegen.

Ihr Arbeits- wie auch ihr Führungsverhalten gaben zu keinem Zeitpunkt Anlass zu einer Beanstandung weder von mir noch von der parlamentarischen Aufsicht.

**Begehren unter Würdigung:** Ergänzung von **Rz 571** und **Rz 573** mit dem sonst einwandfreien beruflichen Leumund der Mitarbeitenden des TBA

#### 5. Arbeitsvergabe durch die Regierung (RB 589/2007)

Der Bericht legt nahe, dass die durch die Regierung beschlossene Arbeitsvergabe nicht in einem Zusammenhang mit dem Untersuchungsgegenstand von erfolgten Absprachen steht und unter Wettbewerbsbedingungen zustande kam. Ich bitte Sie, dies im Bericht ausdrücklich zu bestätigen.

Ohne für die Gesamtregierung von damals sprechen zu können, entschied sich die Regierung nach meiner Erinnerung in guten Treuen für das preisgünstigste und nicht das billigste Angebot im Wesentlichen aufgrund folgender Überlegungen und Interessenabwägungen:

- Gleichwertigkeit der Angebote
- der Schutz von Arbeitsplätzen in einer strukturschwachen Region
- die Leistungserbringung durch eine in der Region ansässige Unternehmung versprach weniger Transportwege

Es entsprach Recht und Praxis, dass mit Ablauf der Frist, innert welcher ein Offerent den Rückzug seiner Offerte folgenlos erklären konnte, der Verzicht die Zustimmung der Vergabebehörde erforderte. Diese Praxis ist durch die Auslegungshilfe von Art. 18 SubG im Handbuch über das öffentliche Beschaffungswesen des Kantons Graubünden (siehe Ziff. 8.2) hinterlegt. Ich bitte darum, die Submissionsjuristen des Kantons dazu zu befragen.

Im Übrigen bitte ich zu beachten, dass die Regierung selbst ohne die fragliche (ungebetene!) Eingabe des Mitbewerbers sich für das zweitplatzierte als das preisgünstigere Angebot hätte entscheiden können. Schliesslich wundere ich mich etwas über den Vorwurf, die Eingabe nicht zurückgewiesen zu haben. Nach meinem Verständnis meiner Tätigkeit (und der Ahnungslosigkeit von damals) durfte ich niemandem das Gehör verweigern und verhielt mich korrekt, indem ich die Eingabe zu den Akten des TBA gab (Rz 426, 427).

**Begehren unter Erkenntnisse:** Überprüfung und evt. Anpassung von Rz 426 und Rz 427

## 6. Ergänzung (Rz 351)

Es lagen mir keine Anhaltspunkte dafür vor, dass sich im Untersuchungszeitraum Bauunternehmen an Absprachen beteiligt hätten (Rz 351). Ich nahm die Situation auch gesamtkantonal anders wahr nämlich geprägt von einem intensiven Preiswettbewerb. Es war für mich deshalb auch nicht vorstellbar, dass seit dem Erlass von Binnenmarkt-, Kartell- und Submissionsgesetz mit Bietererklärung in den 90-iger Jahren hinter dem Rücken der Behörden systematisch verbotene Absprachen stattfanden.

**Begehren:** Kenntnisnahme

Ich danke Ihnen, sehr geehrte Damen und Herren Grossräte, nochmals bestens für die unparteiliche Aufarbeitung des Untersuchungsgegenstandes. Sie ist geeignet, die Wirtschaftsakteure künftig auf die Einhaltung der Wettbewerbsregeln und gleichzeitig die Behörden zu verpflichten, mit hoher Aufmerksamkeit und einem gesunden Misstrauen deren Einhaltung zu überwachen.

Für die Prüfung und Berücksichtigung meiner Vorbringen im Rahmen des definitiven Berichts danke ich Ihnen.

Freundliche Grüsse



Stefan Engler

33.2.22.

EINGEGANGEN  
13. April 2021

12. April 2021

### Einschreiben

Herr Rudin Cantieni  
Rechtsanwälte AG  
Winterthurerstrasse 525  
Postfach 154  
8051 Zürich

### PUK Baukartell betr. BVFD und TBA Kanton Graubünden

Sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Frau Baselgia,  
sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 25. März 2021 haben Sie mir einen Auszug aus dem Berichtsentwurf (Stand 15. März 2021) zugestellt. Ich danke Ihnen für die gebotene Gelegenheit, mich dazu bis zum 14. April 2021 äussern zu dürfen.

Vorab stelle ich fest, dass meine persönliche Erläuterung anlässlich der Befragung vom 30. Oktober 2020 nicht dem diesbezüglichen Protokoll beigelegt wurde. Deshalb werden einige darin enthaltenen Aussagen nachstehend erneut eingebracht.

Gleichwohl ersuche ich Sie, meine einleitenden Bemerkungen wie versprochen als Bestandteil dem Protokoll beizulegen.

Ich bin froh darüber, dass sich gezeigt hat, dass keine aktive Beteiligung von TBA-Mitarbeitenden an den Absprachen bestanden hat und keine Vorteilnahme sowie unangemessene Geschenkkannahmen zum Vorschein kamen.

Verschiedene für mich persönlich wesentliche Aussagen sind vor allem in den dunkel hinterlegten Abschnitten, insbesondere bei den zusammenfassenden Erkenntnissen und Würdigungen, nicht genügend dargelegt. Ich ersuche Sie, meine nachfolgenden Ausführungen zu einigen Randziffern entsprechend zu berücksichtigen, da sich die Durchsicht des Berichtes durch die einzelnen Grossräte wegen des Umfangs wohl im Wesentlichen auf die hinterlegten Bereiche beschränken wird.

#### Randziffer 215

Die Zuschlagskriterien sind bei jeder Ausschreibung klar vorgegeben und bilden Bestandteil der Offertunterlagen. Dass in den allermeisten Fällen die billigste auch die preisgünstigste Offerte war und auch heute noch ist, hängt damit zusammen, dass ein überwiegender Teil der ausgeschriebenen Arbeiten grundsätzlich durch alle jeweils offerierenden Unternehmungen ausgeführt werden können und deshalb Differenzen bezüglich Qualitäts- und Terminangaben nur in seltenen Fällen ausschlag-

gebend sind. Wenn bei der Offertkontrolle durch die zuständigen TBA-Mitarbeitenden keine negativen Aspekte erkannt werden, erfolgt die Vergabe zwingend an das billigste Angebot. Dies war auch bei der Offertbearbeitung durch den anonym aussagenden ehemaligen TBA-Mitarbeiter so.

Die Formulierungen in der Ziffer 215 implizieren, dass die Vergaben nur nach dem Kriterium Preis vergeben wurden, was nicht zutreffend ist. Vor allem sind die Zuschlagskriterien weder "divers" noch steht eine "Behauptung" im Raum.

Randziffer 349

■■■■■■■■■■■■■■■■■■■■ hat materialtechnisch mit Belägen zu tun gehabt. Seine Aussage kann sich nur auf Beläge beziehen und stimmt diesbezüglich mit meiner Aussage zu den Belagsunternehmern überein. Ich ersuche um Ergänzung im ersten Satz: Submissionsabsprachen **bei den Belagsofferten** vermutete, .....

Randziffern 486 – 489

Der Titel muss korrekterweise lauten: Anonymes Schreiben an den Rechtsdienst des BVFD. Offenbar wurde der Rechtsdienst des dem TBA vorgesetzten Departementes nicht bezüglich dessen Reaktion befragt.

Randziffern 498/499

Selbstdeklarationen (= Bietererklärungen) wurden bereits damals bei allen Ausschreibungen verlangt. Die diesbezügliche Feststellung im Bericht ist nicht richtig. Nach der Sitzung im September 2000 konnten kaum Änderungen bei den eingegangenen Angeboten festgestellt werden, Absprachen waren jedoch nicht nachweisbar. Die Offerten lagen und liegen heute noch stets nahe beisammen, da der Materialanteil bei Belagsarbeiten ca. 70% der Offertsumme ausmacht. Der praktisch alleinige Materiallieferant ist die Catram AG, deren Besitzer beinahe alle in Graubünden tätigen Belagsunternehmer sind. Als dann festgestellt werden konnte, dass die Catram Drittunternehmer benachteiligte und man damit über nachweisbare Fakten betreffend Unregelmässigkeiten im Belagsbereich verfügte, erfolgte im Jahr 2003 eine Eingabe an die WeKo. Die Untersuchungen wurden im **2005** eingestellt. Der Kanton nahm an, dass die WeKo die Belagsoffertsituation nicht nur bezüglich Materialpreise, sondern gesamthaft angeschaut hatte, zumal auch Missstände in anderen Kantonen durch die WeKo untersucht wurden. Fälschlicherweise ging man deshalb davon aus, dass keine Absprachen stattfanden, zumal auch keine nachweisbar waren. Dies wurde der GPK (Randziffer 411) mitgeteilt. Schliesslich muss bezüglich Erkennbarkeit der Absprachen darauf hingewiesen werden, dass die WeKo die Unregelmässigkeiten erst aufgrund einer Selbstanzeige und Insiderwissen erkannt hat.

Randziffern 500/501

Ich halte hier nochmals mit Nachdruck fest, dass nie eine der im Bericht aufgeführten, aber auch andere Personen (interne und externe), die von den Absprachen gewusst haben sollen, zu mir gekommen sind und mich darauf hingewiesen haben. Auch beim Departement ist offenbar niemand vorstellig geworden. Ausser von ■■■■■■■■■■■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■■■■■■■■■■■■ der mich über die Informationen von A ■■■■■■■■■■■■■■■■■■■■ Q ■■■■■■■■■■■■■■■■■■■■ orientierte, wurde ich also von keiner Seite auf mögliche Absprachen hingewiesen, auch nicht von anderen

Mitarbeitenden. Dies ist sehr erstaunlich, weil ich bei meiner Tätigkeit sehr viele Kontakte mit Gemeinden, Politikern, Organisationen, Privatpersonen und Mitarbeitenden aller Stufen gehabt habe.

#### Randziffer 504

Betreffend Informationen durch interne und externe Personen gelten die vorstehend zu den Randziffern 500/501 erfolgten Ausführungen auch bezüglich den Baumeistern. Im Übrigen halte ich den im Bericht verwendeten Begriff "detaillierte" Kenntnisse als nicht zutreffend. Der gesamte Einschub - ..... - ist m.E. zu streichen.

#### Randziffer 505

Die Arbeiten des TBA betreffend Projektausarbeitung, Devisierung, Ausschreibung, Vergabe, Bauleitung und Abrechnung sind aufwändig und rechtlich nicht nur detailliert (Randziffer 213), sondern auch komplex und anspruchsvoll. Das TBA hat pro Jahr etwa 1500 - 1700 Vergaben, davon 400 - 500 im Bauhauptgewerbe, zu bearbeiten.

Der Arbeitsdruck, um die umfangreichen Aufgaben korrekt und zeitgerecht zu bewältigen, war tatsächlich gross. Gleichwohl wurden alle Arbeiten so sorgfältig wie möglich ausgeführt, auch die Offertkontrolle. Nicht dementieren kann ich hingegen die stets vorhandenen Erwartungen der Politik betreffend Berücksichtigung einheimischer Unternehmer.

#### Randziffern 541-547 und 570-579

Anlässlich der Sitzung mit Herrn A. Q. am 1. Oktober 2009 beim Tiefbauamt in Chur war ich ferienhalber abwesend. Herr [REDACTED] als Submissionsverantwortlicher und Abteilungsleiter hat mich anschliessend darüber informiert. Da die Unterlagen offenbar mehr als 10 Jahre alt waren, beurteilte ich die Aufforderung von [REDACTED] an A. Q. als richtig, aktuellere Akten zu liefern. Auf diese habe ich gewartet. Da sie nicht eintrafen, blieb in der Folge eine Reaktion des TBA und die Information an den vorgesetzten Departementsvorsteher aus. Ein konkreter Verdacht, geschweige denn ein hinreichender Beweis, der es begründet hätte, eine Ausschreibung aufzuheben oder eine aktuelle Vergabe für ungültig zu erklären, lag nicht vor. Aufgrund der gemäss meinen Informationen alten Unterlagen fiel auch eine Meldung an die Wettbewerbskommission (WeKo) ausser Betracht.

Rückblickend ist mir bewusst, dass ich mich offensichtlich geirrt habe in der Annahme, dass zum damaligen Zeitpunkt keine Absprachen erfolgten. Dies insbesondere auch gestützt darauf, dass ab 2004 harte Sanktionsmöglichkeiten seitens der WeKo bestanden und jeder Offerent mit der Selbstdeklaration verbindlich erklärte, dass keine Absprachen erfolgten.

Herrn A. Q. hab ich persönlich nicht gekannt. Er hat mich auch nicht kontaktiert. Sein Name bzw. seine Unternehmung war mir damals aber aufgrund von Problemen bezüglich Offerten, falschen Selbstdeklarationen und der z.T. schwierigen Zusammenarbeit bekannt, was für mich dessen Glaubwürdigkeit in Frage stellte. Dies hat wesentlich zum vorstehend erwähnten Irrtum beigetragen. Herr [REDACTED] und/oder Herr [REDACTED] in dieser Angelegenheit noch speziell zu kontaktieren, habe ich gestützt auf die Beurteilung und das Vorgehen von Herrn [REDACTED] nicht als notwendig erachtet. Im Übrigen ist aus dem PUK-Bericht ersichtlich, dass auch die PUK verschiedentlich Zweifel an den Aussagen von A. Q. hegt.

Falls ich damals Unterlagen erhalten hätte, welche jünger als 2004 gewesen wären oder gar jene, welche später der WeKo vorlagen, wäre ich mit Sicherheit nicht untätig geblieben. Als Beweis dazu kann auf das Vorgehen des Tiefbauamtes und der Regierung im Jahr 2003 4betreffend die Strassenbauer verwiesen werden.

Dass A [REDACTED] Q [REDACTED] nicht neuere Akten vorlegte, schien mir völlig plausibel, da er bei einer Anzeige des Kantons bei der WeKo selber als Beteiligter betroffen gewesen wäre. Im Weiteren hat er wohl aus demselben Grund in verschiedenen Gerichtsverfahren betreffend Arbeitsvergaben bis zum Jahr 2012 nie auf Absprachen hingewiesen hat.

Das TBA hatte im Übrigen keine Veranlassung, die Unterlagen zu verheimlichen. Es hätte damit rechnen müssen, dass A [REDACTED] Q [REDACTED] anschliessend an das vorge-setzte Departement und an die Regierung gelangen würde.

Ziffer 691 und 693

Die im Nachgang zur Befragung von [REDACTED] schriftlich nachgelieferten Überlegungen (soweit im PUK-Bericht aufgeführt) sind weitgehend zutreffend. Sie sind allgemeiner Natur und stehen nicht direkt im Zusammenhang mit den Abspra-chen.

Schlussbemerkung: Von den Handlungen der Unternehmer als Arbeitnehmer und Partner bin ich bitter enttäuscht. Zu stark habe ich mich auf die Ehrlichkeit (Selbstdeklaration) und die Sanktionsmöglichkeiten der WeKo verlassen. Ich hätte meine Auf-gabe offenbar weniger auf Treu und Glauben sondern auf ein möglichst grosses Misstrauen gegenüber allen Auftragnehmenden ausrichten sollen.

Ich bitte Sie höflich, meine Ausführungen in den hervorgehobenen (hinterlegten) Rubriken zu berücksichtigen.

Vielen Dank und freundliche Grüsse





33. 2. 25

EINGEGANGEN

14. April 2021

Hochbauamt Graubünden, Ringstrasse 10, 7001 Chur

---

EINSCHREIBEN

PUK Baukartell  
c/o Rudin Cantieni Rechtsanwälte AG  
Winterthurerstrasse 525  
Postfach  
8051 Zürich

Chur, 13. April 2021

**PUK Baukartell – Gewährung rechtliches Gehör zum Berichtsentwurf Absprachen**

Sehr geehrter Herr Präsident Pfäffli  
Sehr geehrte Frau Vizepräsidentin Baselgia-Brunner  
Sehr geehrter Herr Cantieni

Ich danke Ihnen für die Zustellung des Teilberichtsentwurfs sowie des Protokolls meiner Befragung mit der Möglichkeit einer Vernehmlassung. Auf die Einreichung einer Stellungnahme zum Sachverhalt oder zur Würdigung verzichte ich. Besten Dank für Ihre Kenntnisnahme.



33.2.26

**Linus Cantieni**

---

**Von:** [REDACTED]  
**Gesendet:** Mittwoch, 7. April 2021 17:14  
**An:** sekretariat@pukbaukartell.ch  
**Betreff:** PUK Baukartell

Sehr geehrter Herr Cantieni

Vielen Dank für die Zustellung des Berichtsentwurfs vom 26. März 2021.

Hiermit bestätige ich Ihnen, dass die, im Bericht aufgeführte Formulierung genau meiner telefonischen Aussage vom 25. Mai 2020 entspricht.

Somit können die Teile des Berichts, die mich betreffen, so weitergeleitet werden.

Mit freundlichen Grüßen

**Von:** [REDACTED]  
**Gesendet:** Montag, 12. April 2021 09:58  
**An:** sekretariat@pukbaukartell.ch  
**Betreff:** PUK Baukartell - Berichtsentwurf Absprachen

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Ich bedanke mich für die Möglichkeit zur Einsicht in den Berichtsentwurf vom 15. März 2021.  
Nach eingehendem Studium der Unterlagen habe ich zum beschriebenen Sachverhalt keine weiteren Bemerkungen anzufügen.  
Die Würdigung ist für mich aus heutiger Sicht nachvollziehbar und ich habe dazu keine weiteren Anmerkungen zu machen.

In diesem Sinne bitte ich um Kenntnisnahme und verbleibe  
mit freundlichen Grüßen

[REDACTED]

33.2.28

Linus Cantieni

---

**Von:** [REDACTED]  
**Gesendet:** Montag, 12. April 2021 10:30  
**An:** sekretariat@pukbaukartell.ch  
**Betreff:** PUK Baukartell

Sehr geehrte Damen und Herren

Ich nehme Bezug zu ihrem Schreiben vom 26. März 2021 und teile Ihnen mit, dass ich zur Sache nichts beizufügen habe. Es wäre zu wünschen, dass die leidige Sache bald ihren Abschluss findet.

Mit freundlichen Grüssen

[REDACTED]



Departement für Infrastruktur, Energie und Mobilität Graubünden  
Ringstrasse 10  
7001 Chur

Telefon +41 81 257 35 14  
www.diem.gr.ch  
info@diem.gr.ch

Departement für Infrastruktur, Energie und Mobilität Graubünden  
Ringstrasse 10, 7001 Chur

**Einschreiben**

PUK Baukartell  
c/o Rudin Cantieni Rechtsanwälte AG  
Winterthurerstrasse 525  
Postfach  
8051 Zürich

Chur, 12. April 2021

**PUK Baukartell - Gewährung rechtliches Gehör zum Berichtsentwurf Absprachen**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Frau Vizepräsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Möglichkeit, mich zum Berichtsentwurf im Zusammenhang mit dem Baukartell vernehmlassens zu dürfen, bedanke ich mich bestens.

Hiermit teile ich Ihnen mit, auf eine Stellungnahme zum Berichtsentwurf zu verzichten.

Freundliche Grüsse



EINGEGANGEN  
15. April 2021

33.2.3A

ADVOKATUR UND NOTARIAT  
EINGETRAGEN IM ANWALTSREGISTER GRAUBÜNDEN  
MITGLIEDER DES SCHWEIZERISCHEN ANWALTSVERBANDES

RIEDI  
SCHREIBER  
SCHMID  
PHILIPP  
BRUNNER

EINSCHREIBEN  
PUK BAUKARTELL  
c/o Rudin Cantieni Rechtsanwälte AG  
Winterthurerstrasse 525  
Postfach 154  
8051 Zürich

Chur, den 14. April 2021

**PUK Baukartell**  
**Gewährung rechtliches Gehör zum Berichtsentwurf Absprachen**

Sehr geehrte Damen und Herren der Parlamentarischen Untersuchungskommission  
«Baukartell»

Ich beziehe mich auf Ihr Schreiben vom 29. März 2021 und teile Ihnen im Auftrag und  
Namen meiner [REDACTED] mit, dass diese darauf verzichtet zum  
zugestellten Auszug aus dem Berichtsentwurfs Stellung zu nehmen.

Mit freundlichen Grüssen



Sabrina Brunner Seres

**EINSCHREIBEN**

PUK Baukartell  
c/o Rudin Cantieni Rechtsanwälte AG  
Winterthurerstrasse 525  
Postfach  
8051 Zürich

Chur, den 14. April 2021

**PUK Baukartell – Gewährung rechtliches Gehör zum Berichtsentwurf Absprachen**

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident,  
Sehr geehrte Frau Kommissionsvizepräsidentin

Mit Schreiben vom 25. März 2021, eingegangen am 26. März 2021, erhielt ich von Ihnen in obiger Sache Gelegenheit, zum Berichtsentwurf Ihrer Kommission bis am 14. April 2021 Stellung zu nehmen.

Ich danke Ihnen für die mir eingeräumte Möglichkeit zur Stellungnahme. Nach Durchsicht des rund 300-seitigen Dokuments teile ich Ihnen mit, dass ich auf die Einreichung einer einlässlichen Vernehmlassung zu Ihrem Berichtsentwurf verzichte.

Gleichzeitig erlaube ich mir, Ihnen meine Stellungnahme vom 16. Oktober 2020 zum Berichtsentwurf von Prof. Andreas Stöckli der parallel laufenden Administrativuntersuchung zu einzelnen Vorgängen beim BVFD und TBA gemäss Regierungsbeschluss vom 11. Juni 2018 zur Aufnahme in die PUK-Verfahrensakten und entsprechender Würdigung zukommen zu lassen (siehe Bellage). Die Administrativuntersuchung widmete sich seit Juni 2018 bekanntlich dem weitestgehend identischen Untersuchungsgegenstand.

In meiner Eingabe vom 16. Oktober 2020 führe ich verschiedene, bei der Sachverhaltswürdigung zu berücksichtigende Aspekte des Beschaffungsumfeldes auf. Dabei gehe ich u.a. auf das anwendbare Sorgfaltsmass der Beschaffungsstellen und die mit den revidierten Beschaffungsvorschriften von Bund und Kantonen neu geschaffenen Gesetzespflichten der öffentlichen Auftraggeber zur Ergreifung von Massnahmen bei unzulässige Wettbewerbsabreden ein:

*1. Sorgfaltsmassstab im Untersuchungszeitraum 2004-2012:* Der anzuwendende Sorgfaltsmassstab erfolgt nach Massgabe der im Beurteilungszeitpunkt massgebenden Rechtslage und nicht aus einer ex-post-Perspektive. Weiter ist bei der Sorgfaltsprüfung der damaligen Beschaffungspraxis in den anderen Kantonen und beim Bund Rechnung zu tragen. Ein dahingehender Praxisvergleich zeigt, dass die allermeisten Kantone – im Gegensatz zum Kanton Graubünden – im Untersuchungszeitraum (und auch heute nicht) konkrete Massnahmen oder Anweisungen zur Erkennung, Meldung und Bekämpfung von Submissionsabreden in ihren Beschaffungsprozessen etabliert hatten.

- Die Beschaffungshandbücher oder anderweitige Vollzugshilfen der anderen Kantone sind im Vergleich zum Kanton Graubünden vielfach sehr rudimentär abgefasst und enthalten noch im Jahr 2021 keine spezifischen Informationen zum Thema der Submissionsabreden.

- Auch regelmässige Aus- und Weiterbildungen werden gemäss einer Umfrage der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) aus dem Jahr 2018 nur in acht Kantonen durchgeführt (u.a. im Kanton Graubünden, dieser zudem ab 2010 mit einem fest integrierten Ausbildungsteil "Erkennen von Submissionsabsprachen und mögliche Sanktionen gegen fehlbare Anbieter" im Rahmen des zentralen Weiterbildungsprogramms der kantonalen Verwaltung).

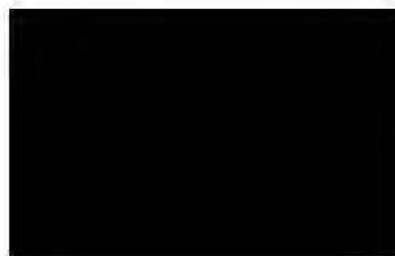
2. *Sorgfaltsmassstab 2021*: Mit dem bei der kantonalen Verwaltung über die Jahre verfeinerten Massnahmenset zur Bekämpfung von Submissionsabsprachen (Checklisten, Anlaufstelle, computergestütztes Detektionsprogramm, WEKO-Schulungen, Verhaltenskodex etc.) ist der Kanton Graubünden heute im Jahr 2021 in der vorteilhaften Lage, sich vor unzulässigen Wettbewerbsabreden der Anbieter bestmöglich als öffentliche Vergabestelle zu schützen.

- Der Kanton Graubünden hat in diesem Zusammenhang eine Pionierrolle übernommen und verfügt gemäss Rückmeldung der WEKO über ein vorbildhaftes Prüfprogramm.
- Andere Kantone und auch der Bund haben mittlerweile beim Kanton Graubünden Interesse an unserem Präventionsinstrumentarium angemeldet, da sie aktuell kaum über interne Massnahmen bzw. Erfahrungen in diesem Bereich verfügen.

3. *Neue Gesetzespflichten der öffentlichen Auftraggeber mit neuem Vergaberecht*: Das Interesse von Bund und Kantonen an unseren Massnahmen lässt sich teilweise auch mit der Einführung der totalrevidierten Beschaffungsvorschriften von Bund und Kantonen (Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen [BöB, in Kraft seit 1. Januar 2021] und Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen [IVöB; Inkrafttreten voraussichtlich im Verlaufe des Jahres 2021]) und den darin neu aufgenommenen Aufgaben der öffentlichen Auftraggeber erklären. Diese sehen neuerdings eine Gesetzespflicht der Beschaffungsstellen zur Ergreifung von Massnahmen gegen unzulässige Wettbewerbsabreden (Art. 2 lit. d i.V.m. Art. 11 lit. b BöB/IVöB) sowie zur Meldung von Verdachtsfällen bei der WEKO (Art. 45 Abs. 2 BöB/IVöB) vor.

Der Kanton Graubünden wird andere Schweizerische Behörden – unabhängig der föderalen Ebene – an unserem umgesetzten Prüfprogramm selbstverständlich bei Interesse partizipieren lassen, damit volkswirtschaftlich schädlichen Submissionsabsprachen künftig möglichst in allen Landesteilen noch stärker und geeint von der öffentlichen Hand begegnet werden kann.

Bei weiteren Fragen stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung.



Beilage:

Stellungnahme vom 16. Oktober 2020 zur Administrativuntersuchung zu einzelnen Vorgängen beim BVFD und TBA ("Untersuchungsauftrag 2") gemäss RB vom 11. Juni 2018

33.2.33  
EINGEGANGEN  
15. April 2021

Dr. Jon Domenic Parolini

**Einschreiben**

PUK Baukartell  
c/o Rudin Cantieni Rechtsanwälte AG  
Winterthurerstrasse 525  
Postfach  
8051 Zürich

Scuol, 14. April 2021

**Antwort auf Ihren Brief vom 25. März 2021 PUK betreffend Baukartell – Gewährung rechtliches Gehör zum Berichtsentwurf Absprachen**

Sehr geehrter Herr Präsident Michael Pfäffli,  
Sehr geehrte Frau Vizepräsidentin Beatrice Baselgia-Brunner,  
Sehr geehrte Herren PUK-Mitglieder,  
Sehr geehrter Herr Cantieni,

Mit Schreiben vom 25. März 2021 gewähren Sie mir das rechtliche Gehör zum Berichtsentwurf Absprachen. Ich bedanke mich dafür, dass Sie mir die Möglichkeit geben, bis am 15. April 2021 dazu Stellung zu nehmen.

Die Wiedergabe meiner Aussagen im Bericht entsprechen der Wahrheit und ich habe diesen nichts beizufügen. Einzig eine Aussage erlaube ich mir hier zu ergänzen (fett markiert).

Ich habe den Besuch von Herrn A. Q. bei mir, mit den zwei erwähnten Themen Nichtberücksichtigung der Firma durch die Gemeinde wegen falscher Selbstdeklaration und Preisabsprachen, damals in der Geschäftsleitung der Gemeinde Scuol ausführlich besprochen. Danach habe ich diesen Sachverhalt als allgemeine Information den Mitgliedern des Gemeindevorstandes weitergegeben. **Da dieses Thema nicht traktandiert war und keinen konkreten Fall der Gemeinde betraf, wurden diese Informationen nicht protokolliert.**

**Im Jahre 2014 wurde das Thema im Protokoll des Gemeindevorstandes hingegen ausführlich behandelt. Auslöser war ein Schreiben von betreffend Nicht-Einladung der Firmen und bei Bauausschreibungen der Gemeinde im Frühling 2014. Um alle, damals teils neuen Gemeindevorstandsmitglieder über die Vorgeschichte ins Bild zu setzen, wurde die ganze Thematik erläutert.**

Ich bitte Sie diese Ausführungen zur Kenntnis zu nehmen und bei meinen Aussagen im Bericht zu berücksichtigen.

Herzlichen Dank.

Mit freundlichen Grüßen

  
Jon Domenic Parolini

Von: [REDACTED]  
Gesendet: Mittwoch, 14. April 2021 20:46  
An: sekretariat@pukbaukartell.ch  
Betreff: PUK Baukartell - Stellungnahme zum Auszug "Berichtsentwurf Absprachen"

Sehr geehrter Herr Präsident der PUK «Baukartell»,  
sehr geehrte Vizepräsidentin,  
sehr geehrte Damen und Herren

Gerne lasse ich Ihnen nachstehend innert der angesetzten Frist meine kurze Stellungnahme zum mir auszugsweise zugestellten Berichtsentwurf zukommen.

1. Das Tiefbauamt hatte im Rahmen der Ausschreibung von Strassenbelagsarbeiten teilweise hohe Preisniveaus festgestellt. Die entsprechenden Fälle wurden im Detail durch das Tiefbauamt kritisch angeschaut und analysiert. Ob die festgestellte Preissituation aufgrund der Topographie, der Regionalität, der saisonalen Bedingungen im Kanton, der Lage der Belagswerke oder deren Auslastung, der Beteiligung diverser Strassenbauunternehmen am [REDACTED] oder gar aufgrund von wettbewerbsbeeinträchtigenden Massnahmen zustande kam, konnte jedoch nicht beurteilt werden. Gemäss Fachspezialisten gab es auch nach erfolgter Analyse der Preissituation und -bildung **keine hinreichenden Indizien** für das Vorliegen von Absprachen oder anderen wettbewerbsverletzenden Vorkehrungen.
2. Die verfasste Aktennotiz setzte sich mit der damaligen Rechtslage hinsichtlich Preisabsprachen auseinander. Sie wurde von den Empfängern aufgrund der Preissituation im Strassenbelagsbau in Auftrag gegeben. Die Verantwortlichen wollten im Falle von festgestellten Absprachen oder hinreichenden Indizien für Absprachen die rechtlichen Möglichkeiten aufgezeigt haben. Regierungsrat Stefan Engler und auch die Chefbeamten des Tiefbauamts waren stark daran interessiert, bei festgestellten Absprachen sanktionierend eingreifen zu können. Die Preissituation und -bildung wurden im Details analysiert und entsprechende kritische Fragen aufgeworfen. Es lagen jedoch gemäss Experten keine hinreichenden Indizien für Absprachen vor, welche ein Einschreiten erlaubt oder weiterführende Abklärungen gemäss damaliger Rechtslage ermöglicht hätten. Vor diesem Hintergrund wurde empfohlen, die fraglichen Belagsfirmen im Rahmen eines Gespräches auf die Ergreifung von sanktionierenden Massnahmen im Falle festgestellter Absprachen aufmerksam zu machen.
3. Die verantwortlichen Personen beim BVFD und Tiefbauamt gingen während meiner Tätigkeit als juristischer Mitarbeiter beim Baudepartement Anhaltspunkten für unzulässige Preissteigerungen und/oder wettbewerbsbeeinträchtigenden Massnahmen stets kritisch nach, zeigten Interesse an entsprechenden Analysen und Beurteilungen sowie an möglichen Sanktionen bei festgestellten oder hinreichend begründeten Wettbewerbsverletzungen der Submissionsteilnehmer. Ich kann mich noch erinnern, dass unter anderem Submissionsverfahren allein aufgrund der Preissituation abgebrochen wurden. Neben solchen Verfahrensabbrüchen infolge hoher Preise wurde z.B. die Anpassung der Selbstdeklaration in Bezug auf die Integritätserklärung veranlasst (vgl. hierzu auch die Aktennotiz vom 27. Juni 2000, Ziffer II / E. "Bietererklärungen") oder auch Vorabklärungen bei der WeKo veranlasst. Deshalb beurteile ich das Handeln der Verantwortlichen aufgrund fehlender hinreichender Indizien für das Vorliegen von Preisabsprachen und angesichts der damaligen Rechtslage mehr als nur angemessen.
4. Abschliessend sei darauf hingewiesen, dass in der Zwischenzeit die wettbewerbsrechtlichen Untersuchungs- und Sanktionsmöglichkeiten geschärft worden sind und heute den Vergabebehörden auch bessere juristische Instrumente einräumt, um bereits bei vermuteten Preisabsprachen diese sachlich und rechtlich beurteilen und gegebenenfalls sanktionieren zu lassen.

Ich danke Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Ich wäre dem Sekretariat der PUK sehr dankbar, wenn der Eingang meiner per Mail eingereichten Stellungnahme kurz bestätigt werden könnte. Besten Dank!

Freundliche Grüße





Tiefbauamt Graubünden, Grabenstrasse 30, 7001 Chur

**EINSCHREIBEN**

PUK Baukartell  
c/o Rudin Cantieni Rechtsanwälte AG  
Postfach  
Winterthurerstrasse 525  
8051 Zürich

Chur, 14. April 2021

**Teilberichtsentwurf der PUK Baukartell vom 15. März 2021 betreffend Absprachen  
Stellungnahme und Berichtigungsanträge Tiefbauamt Graubünden und [REDACTED]**

Sehr geehrter Herr Präsident  
sehr geehrte Frau Vizepräsidentin

[REDACTED]

Die nachfolgende Stellungnahme erfolgt einerseits in meiner heutigen Funktion als [REDACTED] (seit 1. April 2015) für das gesamte TBA. Dies da der nunmehr vorliegende Teilbericht Absprachen weitreichende Vorbringen und Empfehlungen für das gesamte TBA enthält. Andererseits erfolgt die vorliegende Stellungnahme auch von mir persönlich, da der Teilbericht Absprachen auch Vorwürfe gegen meine Person bzw. gegen mich in meiner damaligen Funktion als Abteilungsleiter [REDACTED] (1998 bis März 2015) enthält.

Einleitend möchte ich mich für die wertvolle Arbeit der PUK bei der Aufarbeitung des Sachverhalts rund um die Absprachen der Bauunternehmungen im Kanton Graubünden bedanken. Seit deren Einsetzung haben das TBA, seine Mitarbeitenden aber auch ich persönlich versucht, die PUK bestmöglich zu unterstützen, wobei insbesondere im Rahmen von äusserst aufwendigen Dokumentensuchen und Auswertungen auch Informationen bereitgestellt wurden, für welche die kantonale Archivierungspflicht bereits abgelaufen war. Ebenfalls bedanken möchte ich mich für die für das TBA wertvollen Vorschläge und Empfehlungen, welche die PUK zukunftsgerichtet ausspricht.

Gemäss Ihren Angaben im Schreiben vom 25. März 2021 wird die PUK aufgrund der eingehenden Stellungnahmen den vorläufigen Teilbericht Absprachen überarbeiten, die Würdigungen neu prüfen und den Schlussbericht anschliessend dem Grossen Rat des Kantons übergeben. Nachfolgend gehe ich auf einige aus meiner Sicht unvollständige bzw. nicht korrekte Sachverhaltsdarstellungen und Würdigungen ein.

Dabei ist im Sinne einer Gesamtwürdigung darauf zu achten, dass das TBA und seine Mitarbeitenden im vorliegenden Teilbericht Absprachen nicht aufgrund ihrer Unterstützungsbereitschaft gegenüber anderen durch den Bericht tangierten Institutionen und Personen benachteiligt werden. So erscheinen zumindest Teile der Würdigungen einseitig zum Nachteil bzw. Belastung des TBA und seinen (ehemaligen) Mitarbeitern zu erfolgen (so insbesondere in den Ausführungen und Würdigungen in Ziffer E, Rz. 270 - 663; beispielsweise wird in Rz. 486 – 489 das durch das TBA der PUK eingereichte «anonyme Schreiben vom April 2010» (act. 12.1.3.9.6) einzig als beim TBA eingegangen beurteilt, obschon dieses Schreiben – wie im Teilbericht Absprachen in Rz. 486 aufgeführt – an den Rechtsdienst des BVFD adressiert war und das TBA dieses Schreiben lediglich in Kopie erhalten hat).

**1. Weitere das TBA oder mich persönlich betreffende Textstellen des Teilberichts Absprachen**

Ich gehe davon aus, dass der mir zugestellte Entwurf des Teilberichts Absprachen sämtliche Textstellen enthält bzw. ungeschwärzt darstellt, welche das TBA oder mich persönlich (sowohl in meiner heutigen Funktion als [REDACTED] als auch in meiner damaligen Funktion als Abteilungsleiter [REDACTED]) betreffen. Einleitend möchte ich Sie entsprechend auffordern, mir bzw. dem TBA allfällige weitere Textstellen zukommen zu lassen, welche das TBA als Dienststelle bzw. mich persönlich betreffen.

**Antrag 1: Es sind mir bzw. dem TBA allfällige weitere das TBA bzw. mich persönlich betreffende Textstellen des Teilberichts Absprachen offenzulegen.**

**2. Keine damaligen Dienstpflichtverletzungen durch [REDACTED] [REDACTED] und [REDACTED] (insbesondere und zumindest zu Rz. 503, 547, 571, 574, 575, 576, 577, 578, 579 und 594)**

**a. Beurteilung anhand der damaligen Vorgaben, anhand des damaligen Wissens sowie anhand der damaligen Möglichkeiten**

Als Gesamteindruck erscheint der zugestellte Teilbericht Absprachen zumindest teilweise eine Überprüfung und Beurteilung der damaligen Vorkommnisse aus heutiger Sicht, mit heutigem Wissen und unter Berücksichtigung der heutigen Vorgaben und technischen Möglichkeiten vorzunehmen. Es entspricht einem Grundprinzip, dass für eine nachträgliche Beurteilung einer Handlungsweise die Situation im damaligen Zeitpunkt zu berücksichtigen ist. Ich möchte darauf hinweisen, dass damals im Kanton Graubünden noch keine entsprechenden WEKO-Urteile vorlagen und kein computerbasiertes Screening von Angeboten oder andere Hilfsmittel zur Erkennung von Absprachen existierten. Auch das damalige politische Umfeld ist nicht mit heute vergleichbar.

Eine Meldepflicht an die WEKO bei Verdacht auf Wettbewerbsabreden besteht für Bundesbehörden soweit ersichtlich seit 2012 und wird für die Kantone voraussichtlich erst 2022 eingeführt. Damit soll

in keiner Weise angedeutet werden, dass auf erkannte Verdachtsmomente nicht bereits damals mit entsprechenden Massnahmen und allfälligen Meldungen reagiert werden sollte (so wurde bekanntlich im Jahr 2003 eine Meldung an die WEKO vorgenommen). Die gesetzlichen Vorgaben sowie auch die diesbezügliche Rechtsprechung der Gerichte (vgl. diesbezüglich unten Ziffer 6.) setzen aber den Rahmen für die Abläufe und Vorgaben einer Behörde, entsprechend können auch die damalige Sensibilisierung sowie die damaligen eingesetzten Mittel bzw. Hilfsmittel für die Erkennung von Wettbewerbsabreden nicht mit der heutigen Situation gleichgestellt werden.

Diesbezüglich ist insbesondere auf ein Telefongespräch aus dem Jahr 2012 zwischen der WEKO und dem BVFD hinzuweisen, in welchem selbst ein Vertreter der WEKO aufgrund der bei der WEKO eingereichten Akten nicht von vornherein vom Vorliegen eines Kartellrechtsverstosses ausging und zudem auf das Alter der Unterlagen verwies. Der Inhalt dieses Telefonats wurde der Administrativuntersuchung im Email des externen Rechtsberaters des Kantons vom 9. November 2018 dargelegt.

**Beilage 1: Email externer Rechtsberater an die Professoren der Administrativuntersuchung, 2018**

**Antrag 2a: Der Teilbericht Absprachen ist insbesondere und zumindest in den Rz. 547, 571, 574, 575, 576, 577, 578, 579 und 594 dahingehend anzupassen bzw. zu ergänzen, dass für damalige Handlungsweisen die Situation im damaligen Zeitpunkt (insbesondere damalige Vorgaben, damaliges Wissen und damalige Möglichkeiten) berücksichtigt wird.**

**b. Die damaligen Handlungen bzw. Unterlassungen erfolgten entsprechend den Vorgaben der vorgesetzten Stellen und entsprechen bei korrekter Anwendung der Untersuchungs- und Beweiswürdigungsregeln keinen Dienstpflichtverletzungen**

Im Teilbericht Absprachen wird nachfolgendes korrekt festgehalten:

- **Rz. 504:** «Belege, dass [REDACTED], [REDACTED] oder [REDACTED] in diesem Zeitraum ahnten oder wussten, dass die Bauunternehmen Bauprojekte im Unterengadin systematisch abgesprochen haben, hat die PUK keine gefunden».
- **Rz. 506:** «Nicht nur bezüglich der ehemaligen Mitarbeitenden von am Kartell beteiligten Unternehmen, sondern ganz grundsätzlich ist zudem darauf hinzuweisen, dass den Kantonsangestellten im Untersuchungszeitraum nicht das heutige Wissen zur Verfügung stand und ihnen somit nicht der gleiche Sorgfaltsmassstab angerechnet werden darf, welcher von der Regierung und von den Angestellten im Submissionswesen heute erwartet werden kann».
- **Rz. 544:** «Letztlich muss offen bleiben, welche Dokumente abgegeben wurden und von welchen Dokumenten eine Kopie erstellt wurde».
- **Rz. 570:** «Die Frage [ob der Submissionsjurist des BVFD informiert wurde] kann allerdings angesichts der widersprüchlichen Aussagen und mangels Beweis nicht mit Sicherheit beantwortet werden».

Trotz dieser Feststellungen durch die PUK wird im Rahmen des Vorwurfes einer Dienstpflichtverletzung von mir bzw. weiteren (ehemaligen) Mitarbeitenden des TBA (insbesondere und zumindest in Rz. 503, 542, 544, 547, 571, 574, 575, 576, 577, 578, 579 und 594) weder ein entsprechend angepasster Sorgfaltsmassstab noch die entsprechend nicht erstellten Tatsachen berücksichtigt.

Gemäss Art. 18 des Organisations- und Verfahrensreglements der PUK klärt die PUK von Amtes wegen alle für die Beurteilung des Auftrages bedeutsamen Tatsachen ab und untersucht dabei die belastenden und entlastenden Umstände mit gleicher Sorgfalt. Zudem gibt Art. 20 des Organisations- und Verfahrensreglements der PUK vor: «Bestehen unüberwindliche Zweifel an der Erfüllung der vorgeworfenen Handlungen oder Unterlassungen, so geht die PUK von der für die betroffene Person günstigeren Sachlage aus». Nebst den selbst durch die PUK erstellten Aussagen (vgl. oben Bemerkungen zu Rz. 504, 506, 544 und 570) missachtet die PUK in ihrem vorliegenden Teilbericht Absprachen auch diese verfahrensrechtlichen Grundsätze. Aufgrund der vorliegenden Untersuchungen und bei korrekter Beweiswürdigung liegt keineswegs eine damalige Dienstpflichtverletzung von mir bzw. anderen (ehemaligen) Mitarbeitenden des TBA vor. Aus heutiger Sicht kann lediglich festgehalten werden, dass es damals ein Irrtum war, aufgrund des vermeintlichen Alters der Dokumentation keine weitergehenden Abklärungen und Handlungen vorgenommen zu haben. Dabei kann ergänzend und unter Bezugnahme der geltenden Untersuchungs- und Beweiswürdigungsregeln auf folgendes hingewiesen werden:

- **Rz. 217 und Rz. 221:** Die PUK selbst gibt den Inhalt des Handbuchs für öffentliches Beschaffungswesen wieder, welches als Vorgabe für die Dienststellen und somit auch für das TBA für einen Ausschluss infolge wettbewerbsbehindernden Absprachen festhält: «Ein Verdacht allein genügt allerdings nicht. Es mussten eindeutige Indizien oder Beweise einer Absprache vorliegen».
- **Rz. 280:** «Anlässlich der Befragung in der AU gab A.Q. an, dass es im Herbst 2009 [Schwärzung] zu mehreren Telefonaten mit [REDACTED] [...] gekommen sei».
- **Rz. 326 und 554:** [REDACTED] mein damaliger Vorgesetzter beim TBA, gibt an, dass er wohl bereits im Sommer 2009 (d.h. vor dem Treffen vom 1. Oktober 2009) über den anstehenden Vortritt von A.Q. informiert worden sei, aber sicherlich nach dem Treffen vom 1. Oktober 2009 informiert wurde.
- **Rz. 512:** [REDACTED] führt aus, dass das BVFD bereits vor dem Vortritt von A.Q. am 1. Oktober 2009 informiert war und die Anweisung, A.Q. zu empfangen, durch das BVFD erfolgte.
- **Rz. 520:** Es wurde offensichtlich bei A.Q. im Nachgang der Besprechung vom 1. Oktober 2009 nach aktuelleren Dokumenten nachgefragt, was durch A.Q. selbst bestätigt wird.
- **Rz. 530 und 538:** Es wurde zwar kein offizielles Protokoll geführt, aber eine Aktennotiz (Tagebuch; vgl. Rz. 538) zum Gespräch mit A.Q. gemacht – dies obschon keine allgemeingültigen Regeln für die Protokollierung bestehen. Dabei gilt es bei der Würdigung eine Gleichbehandlung der einzelnen Institutionen des Kantons zu gewährleisten (vgl. diesbezüglich insbesondere Rz. 750).
- **Rz. 531 und 537:** Die Thematik des Alters der Dokumente wurde bereits am Gespräch mit A.Q. geäussert und A.Q. aufgefordert, aktuellere Unterlagen einzureichen, worauf A.Q. antwortete, aktuellere Unterlagen liefern zu können.

- **Rz. 558:** Gemäss der Aussage des damaligen TBA-Dienststellenleiters [REDACTED] wurde damals bewusst auf allgemeingültige Regeln bezüglich Protokollierung verzichtet.
- **Rz. 559:** Gemäss meinem damaligen Vorgesetzten, [REDACTED] war es aus den damaligen Rahmenbedingungen heraus nicht opportun, vertiefte Abklärungen zu treffen.
- **Rz. 553:** [REDACTED] sagt aus «Es sei üblich gewesen, dass immer der direkte Vorgesetzte über allfällige Probleme informiert werde». Dies ist damals unbestrittenermassen sowohl von mir, aber auch von [REDACTED] vollzogen worden.
- **Rz. 555:** Gemäss [REDACTED] meinem damaligen Vorgesetzten, «sei es ihm richtig vorgekommen, dass [REDACTED] aktuellere Unterlagen verlangt habe». Entsprechend haben sowohl ich als auch [REDACTED] die Vorgaben unseres damaligen Dienststellenleiters erfüllt, indem wir unbestrittenermassen sowohl während dem Gespräch mit A.Q. als auch im Nachgang nach aktuelleren Unterlagen gefragt haben, was auch durch A.Q. selbst bestätigt wird (vgl. z.B. Rz. 520).
- **Rz. 568:** [REDACTED] führt aus, dass seines Erachtens (als ehemaliger Departementssekretär des vorgesetzten BVFD) unter Berücksichtigung des damaligen Wissens eine Information des BVFD gar nicht angezeigt gewesen wäre.
- **Rz. 575:** Obschon die PUK in Rz. 570 dargelegt, dass die Frage, ob ich das BVFD über den Vortritt von A.Q. informierte, angesichts der widersprüchlichen Aussagen und mangels Beweis nicht mit Sicherheit beantwortet werden kann, wird mir dies in Rz. 575 ohne Berücksichtigung der Untersuchungs- und Beweismittelregeln von Art. 18 und 20 des Organisations- und Verfahrensreglements der PUK als damalige Dienstpflichtverletzung vorgeworfen. Diesbezüglich ist insbesondere auf das Stattfinden von drei von mir mit dem BVFD geführte Telefonate vom 29. September 2009, vom 30. September 2009 sowie vom 6. Oktober 2009 – und somit auf Telefonate unmittelbar vor und nach dem Vortritt von A.Q. – hinzuweisen. Obschon ich mich nicht mehr an den Inhalt dieser Gespräche erinnern kann, erscheint es mir unvorstellbar, dass ich während dieser Telefongespräche – und obschon ich meinen damaligen Vorgesetzten sowohl vor als auch nach dem Gespräch mit A.Q. informierte – das BVFD nicht über den Vortritt von A.Q. informiert haben soll.

**Beilage 2      Outlook-Unterhaltungsverlauf zu Telefonaten 2009 sowie Detailansichten der am 29. September 2009, am 30. September 2009 und am 6. Oktober 2009 geführten Telefongespräche**

Zusammenfassend kann bezüglich des Vortritts von A.Q. im Jahr 2009 festgehalten werden, dass insbesondere [REDACTED] mich als damaligen Abteilungsleiter Strassenerhaltung informierte und ich wiederum zumindest meinen damaligen Vorgesetzten und TBA-Dienststellenleiter [REDACTED] sowohl vor als auch nach dem Treffen vom 1. Oktober 2009 über das Treffen und den Gesprächsinhalt in Kenntnis gesetzt habe. Ebenfalls ist festzuhalten, dass A.Q. zumindest zweimalig nach aus damaliger Einschätzung relevanten, aktuelleren Unterlagen gefragt wurde, sowie dass das Treffen zumindest in Form einer Aktennotiz (Tagebuch) festgehalten wurde.

Noch heute sagt zudem der damalige TBA-Dienststellenleiter sowie der damalige BVFD-Departementssekretär aus, dass es aus den damaligen Rahmenbedingungen heraus nicht opportun war, vertiefte Abklärungen zu treffen und dass unter Berücksichtigung des damaligen Wissens eine

Information des BVFD ohnehin nicht angezeigt gewesen wäre. Dabei handelt es sich um Vorgaben der jeweils vorgesetzten Stellen welche bei der Beurteilung der damaligen Dienstpflicht zu berücksichtigen sind. Unter Berücksichtigung des damaligen Kenntnisstands und der damaligen Einschätzung kann auch keine Pflicht konstruiert werden, bei der jeweilig vorgesetzten Stelle nachzuhaken.

Unter Berücksichtigung des reduzierten Sorgfaltsmassstabs, der nicht erstellten Tatsachen sowie unter korrekter Anwendung der Untersuchungs- und Beweiswürdigungsregeln liegt somit weder von [REDACTED] noch von [REDACTED] oder von mir eine damalige Dienstpflichtverletzung vor.

**Antrag 2b: Der Teilbericht Absprachen ist insbesondere und zumindest in den Rz. 503, 544, 547, 571, 574, 575, 576, 577, 578, 579 und 594 unter Berücksichtigung des reduzierten Sorgfaltsmassstabs (vgl. Rz. 506) der nicht erstellten Tatsachen (vgl. Rz. 504, 544 und 570) sowie der bestehenden Untersuchungs- und Beweiswürdigungsregeln anzupassen. Es liegt keineswegs eine damalige Dienstpflichtverletzung von mir bzw. anderen Mitarbeitenden des TBA vor. Aus heutiger Sicht kann lediglich festgehalten werden, dass es damals ein Irrtum war, aufgrund des vermeintlichen Alters der Dokumentation keine weitergehenden Abklärungen und Handlungen vorzunehmen.**

**3. Berücksichtigung der Entwicklung des Kartellgesetzes (insbesondere und mindestens zu Rz. 165f., 344 - 352, 444 – 446 und 498 - 506)**

Im vorliegenden Teilbericht Absprachen wird dem Umstand, dass einzelne Mitarbeiter des TBA insbesondere aufgrund ihrer früheren Tätigkeit in privaten Bauunternehmungen von Submissionsabreden im Baugewerbe Kenntnis hatten, eine grosse Bedeutung zugemessen (so insbesondere und zumindest in den Wiedergaben der jeweiligen Aussagen sowie in der Würdigung von Rz. 344 - 352, 444 – 446 und 498 - 506). Dabei fehlt aber eine Darlegung der Entwicklung des Kartellgesetzes sowie die Berücksichtigung, aus welcher Zeit dieses Wissen stammt. Insbesondere ist für eine Einordnung dieses Wissens relevant, ob zu dieser Zeit die entsprechenden Submissionsabreden gemäss dem dazumal geltenden Kartellgesetz rechtswidrig und/oder sanktionierbar waren. Sofern sich dieses Wissen auf einen dazumal legalen bzw. nicht sanktionierbaren Sachverhalt beziehen, sollte dies im vorliegenden Teilbericht Absprachen entsprechend erwähnt und berücksichtigt werden.

**Antrag 3: Im Teilbericht ist darzulegen, seit wann die vorliegend relevanten Submissionsabreden rechtswidrig bzw. sanktionierbar sind. Die entsprechenden Ausführungen im Teilbericht Absprachen sind bei der Einleitung unter Ziff. D (Rz. 165f.), bei den entsprechend wiedergegebenen Aussagen sowie in den Würdigungen (insbesondere und zumindest in Rz. 344 – 352, 444 – 446 und 498 – 506) zu erwähnen und zu berücksichtigen.**

**4. Weisung Submissionswesen des TBA (insbesondere und zumindest zu Rz. 192 - 193, 213- 215, 222-224 und 242)**

Bei der Weisung «4250 Submissionswesen» handelt es sich nicht wie in Rz. 222 – 224 und 242 dargelegt um einen Bestandteil des Handbuchs öffentliches Beschaffungswesen des BVFD. Vielmehr handelt es sich dabei um eine durch das TBA erlassene Weisung, welche nur für das TBA galt

und noch heute mit der entsprechenden Weiterentwicklung in der «Weisung 303we010-d Submissionswesen» Anwendung findet. Bestandteil dieser Weisung ist insbesondere, dass das TBA Aufträge im Bauhauptgewerbe über CHF 50'000 in der Regel öffentlich ausschreibt.

Entsprechend sollte in Rz. 192 – 193 sowie in der Würdigung in Rz. 213 – 215 nicht in erster Linie auf die Aussagen von [REDACTED] sondern auf die entsprechende Weisung des TBA verwiesen werden.

**Antrag 4: Zumindest die Rz. 192 - 193, 213- 215, 222-224 und 242 sind dahingehend zu korrigieren, dass es sich bei der Weisung «4250 Submissionswesen» nicht um einen Bestandteil des Handbuchs öffentliches Beschaffungswesen des BVFD handelte, sondern um eine durch das TBA erlassene Weisung. Beim Verweis auf die mit dieser Weisung reglementierte Praxis des TBA, Aufträge im Bauhauptgewerbe über CHF 50'000 in der Regel öffentlich auszuschreiben, ist nicht auf einzelne Aussagen von TBA-Mitarbeitern Bezug zu nehmen, sondern auf die im TBA allgemein gültige Weisung.**

5. **Checkliste «Indizien für Submissionsabsprachen; CIS» (insbesondere und zumindest zu Rz. 208, 766, 772 und 826)**

a. **Eine separate Checkliste unter dem Begriff «CIS» wurde beim TBA im Jahr 2016 eingeführt**

In Rz. 208 und deren Fn. 216 wird korrekt dargelegt, dass der Gehalt der heutigen Checkliste «Indizien für Submissionsabsprachen; CIS» beim TBA bereits vor 2016 eingeführt wurde. Noch bevor aber eine separate Checkliste mit dem heutigen Namen «CIS» mit Regierungsbeschluss vom 5. Juli 2016 entstand, hatte das TBA den Gehalt der Checkliste in die TBA-Weisung 303WE010-d Submissionswesen (Stand 14. Januar 2015) sowie in das Formular «Offertkontrolle» integriert. Die TBA-Weisung 303WE035-d (Stand 14. Januar 2015) zeigt, wie die im Projekt «Überprüfung der internen Kontrollinstrumente zur Erkennung von Submissionsabsprachen und zur Vermeidung von Baubeschaffungen zu marktüberhöhten Preisen» definierten Massnahmen im TBA konkret umgesetzt wurden (vgl. Beilage 3 und Beilage 4). Der Begriff «CIS» sowie eine entsprechend separate Checkliste wurde beim TBA nach dem Regierungsbeschluss vom 5. Juli 2016 eingeführt. (vgl. Beilage 5 und Beilage 6).

**Beilage 3 TBA-Weisung 303WE035-d Umsetzung der Vorgaben des BVFD zur Verhinderung / Erkennung von Preisabsprachen (Stand 14. Januar 2015)**

**Beilage 4 TBA-Weisung 303WE010-d Submissionswesen (Stand 14. Januar 2015; Änderungen zu Vorgängerversion gelb markiert)**

**Beilage 5 TBA-Weisung 303WE035-d Umsetzung der Vorgaben des BVFD zur Verhinderung /Erkennung von Preisabsprachen (Stand 18. Januar 2017; Änderungen zu Vorgängerversion gelb markiert)**

**Beilage 6 TBA-Weisung 303WE010-d Submissionswesen (Stand 18. Januar 2017; Änderungen zu Vorgängerversion gelb markiert)**

Entsprechend ist es ohne weiteres nachvollziehbar, dass die beiden damaligen Bezirkschefs [REDACTED] (vgl. Rz. 772 und 826; [REDACTED] wurde am [REDACTED] 2016 pensioniert) und [REDACTED]

█ (vgl. Rz. 826; █ wurde am █ 2015 pensioniert) den Begriff CIS bzw. eine separate Checkliste «Indizien für Submissionsabsprachen» nicht kannten. Sie wurden pensioniert bevor der Begriff «CIS» für eine separate Checkliste «Indizien für Submissionsabsprachen» beim TBA eingeführt wurde. Wie █ in Rz. 772 selbst ausführte, existierte bereits vorher die Checkliste «Offertkontrolle», in welcher – zusammen mit der TBA-Weisung 303WE010-d Submissionswesen - vor 2016 auch der Gehalt des heutigen CIS integriert war.

**Antrag 5a: Zumindest Rz. 772 und die Würdigung in Rz. 826 sind dahingehend zu überarbeiten, dass den beiden pensionierten Bezirkschefs █ und █ eine separate Checkliste unter dem Begriff «Indizien für Submissionsabsprachen; CIS» nicht bekannt sein konnte. Die beiden pensionierten Bezirkschefs sind bezüglich dem Vorwurf, ihren Aufgaben- und Verantwortungsbereich nicht gehörig wahrgenommen zu haben, zu entlasten.**

**b. CIS keine «pro forma»-Checkliste**

Hinweisgeber A. erwähnt in Rz. 766 sinngemäss, dass es sich beim CIS um eine «pro forma»-Checkliste handle. Der von ihm in Rz. 766 dargelegte Sachverhalt bezüglich Arbeitsgemeinschaften («ARGE»), bei welchen beteiligte Unternehmen den entsprechenden Auftrag auch alleine ausführen könnten, betrifft den durch das TBA unter dem Titel «Dauer-ARGE» an die WEKO gemeldeten und durch diese als Vorabklärung behandelten Sachverhalt. Die diesbezügliche Einschätzung der WEKO wurde dem TBA einerseits mit Zwischenbericht vom 27. Februar 2020 mitgeteilt (vgl. Beilage 7). Andererseits wurde dem TBA von der WEKO zwischenzeitlich der Schlussbericht der Vorabklärung «Dauer-ARGE» am 30. März 2021 zugestellt, welcher derzeit kantonsintern geprüft wird.

**Beilage 7 WEKO-Zwischenbericht zur Vorabklärung betreffend «Dauer-ARGE» vom 27. Februar 2020**

Vor diesem Hintergrund kann alleine die Aussage von Hinweisgeber A. (vgl. Rz. 766) nicht dazu führen, dass die PUK in ihrer Würdigung von einer «pro-forma»-Checkliste spricht (vgl. Rz. 826). Der von Hinweisgeber A. erwähnte Sachverhalt betrifft im Gegenteil einen Fall, welcher beweist, dass die Checkliste «Indizien für Submissionsabsprachen; CIS» funktioniert. In der Folge wurde nämlich die WEKO miteinbezogen und eine Vorabklärung zum Thema «Dauer-ARGE» durchgeführt. Zudem zeigt auch das durch die WEKO für die Region Moesa eingeleitete Verfahren, dass die Checkliste «Indizien für Submissionsabsprachen; CIS» funktioniert (vgl. insbesondere Würdigung in Rz. 825).

Aus Sicht des TBA besteht zudem und insbesondere im vorliegend beschriebenen Fall, ein Spannungsverhältnis zwischen dem berechtigten Informationsbedürfnis der Mitarbeiter des TBA und den zu wählenden Interessen der WEKO hinsichtlich der laufenden Untersuchung/Vorabklärung bzw. einer Vorverurteilung der betroffenen Unternehmen.

**Antrag 5b: Zumindest Rz. 766 und die Würdigung in Rz. 826 sind dahingehend zu überarbeiten bzw. zu ergänzen, dass in dem von Hinweisgeber A. erwähnten Sachverhalt durch die WEKO eine Vorabklärung durchgeführt wurde. Vor diesem Hintergrund kann die Checkliste**

**«Indizien für Submissionsabsprachen; CIS» nicht als «pro forma»-Checkliste bezeichnet werden. Beim Informationsbedürfnis der TBA-Mitarbeitenden sind zudem auch die Interessen der WEKO sowie der betroffenen Unternehmen zu berücksichtigen.**

**6. Praxis des Verwaltungsgerichts (insbesondere und zumindest zu Rz. 215, 247, 257 und 265 - 269)**

Die Praxis des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, wonach eine Wiederholung des Verfahrens bzw. ein Verfahrensabbruch nur dann angezeigt ist bzw. erfolgen darf, wenn die eingereichten Angebote den vorgegebenen Kostenrahmen um mehr als 25% übersteigen, gründet nicht auf dem in Rz. 247 erwähnten Verwaltungsgerichtsurteil U 04 57, sondern auf dem bereits im Jahr 2002 ergangenen Urteil U 02 26 (Erwägung 2). Aufgrund der falschen Erwähnung des Urteils ist offensichtlich und befremdend, dass sich die Verfasser des Teilberichts nicht eingehend mit diesem auch für die Praxis des TBA wegweisenden und verbindlichen Urteils auseinandergesetzt haben. Die damalige Fokussierung auf die Preise mag zwar aus heutiger Sicht zu kurz greifen, damals war sie aber anerkannt und gar durch Gerichtsurteile vorgegeben.

**Beilage 8 Urteil des Verwaltungsgerichts Graubünden vom 1. Mai 2002 (U 02 26)**

Aber auch das im Teilbericht zitierte Urteil U 04 57 war für die damalige Praxis von Relevanz. Es betrifft nämlich die Möglichkeiten eines Ausschlusses infolge von (vermuteten) Wettbewerbsabreden:

*«[...] "1.a) Nach Art. 16 lit. h SubG werden Angebote von der Berücksichtigung namentlich dann ausgeschlossen, wenn die Anbieterinnen Abreden getroffen haben, die den wirksamen Wettbewerb beseitigen oder erheblich beeinträchtigen. Sinn und Zweck dieser Bestimmung ist es, die öffentliche Hand bei der Vergabe öffentlicher Arbeitsaufträge vor unzulässiger Preistreiberei durch die Wettbewerbsteilnehmer zu schützen. Im Interesse des Staates und der Steuerzahler wurde mit dieser Bestimmung die Möglichkeit geschaffen, Preisabsprachen unter Konkurrenten zu ahnden, die zum Ziele haben, entweder eine Erhöhung des wettbewerbsrelevanten Preisangebots oder dann eine Verschlechterung des allgemeinen Leistungsangebotes zu bewirken. Beides würde sich offensichtlich zum Nachteil der Vergabeinstanz auswirken, da sie ohne vorherige Absprache unter den Submittenten entweder für das gleiche Leistungsangebot weniger bezahlen müsste oder sonst für dasselbe Preisniveau eine qualitativ bessere Gegenleistung erhalten würde (vgl. VGU U 99 156). Daraus folgt, dass nicht jede Art der Absprache unter Anbietern zu deren Ausschluss führt, sondern nur solche, die wettbewerbsrelevante Auswirkungen haben.*

*b) Von einem solchen Fall kann vorliegend keine Rede sein. Die Beschwerdegegnerin 2 hat im Verfahren U 04 42 zugestanden, dass sie anfänglich mit der ... eine Bietergemeinschaft habe gründen wollen, was dann aber aus der Konkurrenzsituation doch nicht geschehen sei. Immerhin habe sie die ... für gewisse Arbeiten als Subunternehmerin vorgesehen. Dies allein genügt indessen für einen Ausschluss ebenso wenig wie der Hinweis auf die beiden Offertpositionen, bei welcher beide Firmen den gleichen Rechnungsfehler gemacht haben. Das mag durchaus auf ein gewisses Zusammenwirken schliessen*

lassen. Indessen verlangt die zitierte Vorschrift, dass dieses Zusammenwirken im Hinblick auf die Beseitigung oder die erhebliche Beeinträchtigung des Wettbewerbs erfolgen musste. Dafür bestehen nun aber keinerlei Anhaltspunkte. Im Gegenteil liegen die Offerten der Beschwerdegegnerin 2 und der ... ja deutlich unter dem Angebot der Beschwerdeführerin. Es wäre nun geradezu abwegig, diese beiden Angebote mit dem Hinweis auf wettbewerbsbeeinträchtigendes Handeln auszuschliessen und dann, wenn der Wettbewerb wirklich ausgeschaltet ist, die teuerste Offerte zu berücksichtigen." [...]»

**Beilage 9 Urteil des Verwaltungsgerichts Graubünden vom 2. Juli 2004 (U 04 57)**

**Antrag 6: Die Urteile des Verwaltungsgerichts Graubünden U 02 26 und U 04 57 sind insbesondere und zumindest in Rz. 247 sowie in der Würdigung von Rz. 215, 252 und 265 – 269 korrekt und vollständig zu berücksichtigen. Unter Berücksichtigung dieser Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Graubünden kann dem TBA und seinen Mitarbeitenden heute kein Vorwurf gemacht werden, dass es sich damals gemäss den Vorgaben der vorgesetzten Stellen sowie gemäss den Vorgaben des Verwaltungsgerichts verhalten hat und seine Abläufe und Weisungen auf diese Vorgaben stützte.**

**7. Weitere generelle Anmerkungen und Korrekturen zu einzelnen Randziffern und den entsprechenden Würdigungen**

**- Zu Rz. 262, 264 und 826**

Zumindest in Rz. 262, 264 und 826 des Teilberichts Absprachen werden die beiden heute pensionierten Bezirkschefs [REDACTED] und [REDACTED] dahingehend zitiert, dass «es bis 2016 keine Weiterbildungen zum Thema Preisabsprachen gegeben habe» (vgl. Rz. 262) bzw. «man im Kreise der Bezirkschefs [...] nicht über Preisabsprachen diskutiert habe» (vgl. Rz. 826). Dass diese Aussagen auch bis zu den entsprechenden Pensionierungen von [REDACTED] und [REDACTED] nicht korrekt sind, zeigen beispielsweise der Workshop vom 20. Juni 2013, in welchem unter Traktandum 7 auf die WEKO-Untersuchungen bzw. entsprechende Absprachen eingegangen wurde (vgl. Beilage 10), sowie der Workshop der Bezirkschefs vom 4. Februar 2015, in welchem unter den Traktandum 3 - 5 die Umsetzung der Vorgaben des BVFD zur Verhinderung von Preisabsprachen sowie der Verhaltenskodex für die Prävention der Korruption bei öffentlichen Beschaffungen des BVFD geschult wurden (vgl. Beilage 11).

**Beilage 10 Protokoll Nr. 3/2013 des Workshops der Bezirkschefs vom 20. Juni 2013**

**Beilage 11 Protokoll Nr. 1/2015 des Workshops der Bezirkschefs vom 4. Februar 2015**

Vor diesem Hintergrund sind insbesondere und zumindest die Rz. 262, 264 und 826 anzupassen bzw. zu ergänzen.

**- Zu Rz. 344:**

In der Würdigung von Rz. 344 des Teilberichts Absprachen wird mir bzw. dem TBA zumindest indirekt der Vorwurf gemacht, dass ich von der im Jahr 2003 erfolgten Meldung an die

WEKO sowie von den vorangegangenen internen Untersuchungsberichten keine Kenntnis hatte. Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass die entsprechenden Akten – wie die PUK selbst in Rz. 395 erwähnt – als vertraulich eingestuft wurden und an das vorgesetzte Departement adressiert waren. Somit kann weder mir noch dem TBA diesbezüglich ein Vorwurf gemacht werden. Zudem gilt es auch hier bei Würdigung eine Gleichbehandlung der einzelnen Institutionen des Kantons zu gewährleisten (vgl. diesbezüglich insbesondere Rz. 333). Die entsprechenden Würdigungen in Rz. 344 sind entsprechend zu streichen bzw. zu ergänzen.

- **Zu Rz. 486:**

Entgegen der Überschrift von Ziffer E.I.2.14 des Teilberichts Absprachen war der Adressat des anonymen Schreibens vom April 2010 nicht [REDACTED], sondern – wie in Rz. 486 erwähnt - der Rechtsdienst des BVFD. Das TBA erhielt das Schreiben lediglich in Kopie. Der entsprechende Titel sowie die diesbezüglichen Ausführungen und Würdigungen sind entsprechend zu korrigieren.

- **Zu Rz. 688:**

In Rz. 688 des Teilberichts Absprachen wird auf Befragungen der Mitarbeitenden des TBA Bezug genommen. In der entsprechenden Fussnote 891 wird aber auch die Befragung von [REDACTED] aufgeführt, welcher kein Mitarbeiter des TBA ist.

- **Zu Rz. 784:**

In Rz. 784 des Teilberichts Absprachen wird das Email von [REDACTED] vom 26. Januar 2016 bezüglich Veröffentlichung von detaillierten Kostenvoranschlägen der Auflageprojekte erwähnt. Diesbezüglich gilt es festzuhalten und entsprechend zu korrigieren, dass die Nichtpublikation von detaillierten Kostenvoranschlägen keine eigenständige Massnahme des Projekts «Überprüfung der internen Kontrollinstrumente zur Erkennung von Submissionsabsprachen und zur Vermeidung von Baubeschaffungen zu marktüberhöhten Preisen» darstellte, sondern im Jahr 2016 zusätzlich und als Folge der damals definierten Massnahmen überprüft wurde. Im Nachgang des Emails von [REDACTED] vom 26. Januar 2016 wurde das TBA im Rahmen der Geschäftsleitungssitzung vom 1. Februar 2016 angewiesen, dass künftig bei Projektauflagen kein detaillierter Kostenvoranschlag mehr veröffentlicht werden darf (vgl. Ziffer 3.3 des Protokolls Nr. 2016-04 der TBA-Geschäftsleitungssitzung vom 1. Februar 2016 in Beilage 12).

**Beilage 12      Protokoll Nr. 2016-04 der TBA-Geschäftsleitungssitzung vom 1. Februar 2016**

- **Zu 786 und Rz. 826:**

Im Titel I. III. des Teilberichts Absprachen geht es insbesondere um die Umsetzung der Massnahmen des Projekts «Überprüfung der internen Kontrollinstrumente zur Erkennung von Submissionsabsprachen und zur Vermeidung von Baubeschaffungen zu marktüberhöhten Preisen» sowie um dessen Nachfolgeprojekt «Überprüfung der Vergabeprozesse und der rechtlichen Handlungsmöglichkeiten des Kantons aufgrund der Feststellungen der Eidgenössischen Wettbewerbskommission im Bausektor des Kantons Graubünden» in der Praxis

des TBA. In Rz. 786 unter dem Titel «3.3. Schulungen» sowie in der Würdigung von Rz. 826 wird aber zwei Aussagen von bereits in den Jahren 2015/2016 pensionierten Bezirkschefs eine besondere Bedeutung zugemessen. Dass Schulungen regelmässig stattfanden, sagen sämtliche Mitarbeiter aus, welche teilweise noch heute beim TBA beschäftigt sind (vgl. Rz. 786, Fussnote 1062). Demgegenüber ist offensichtlich, dass die beiden in den Jahren 2015/2016 pensionierten Bezirkschefs keine Schulungen bezüglich der Umsetzung der Projekte, welche erst kurz vor deren Pensionierung begonnen hatten, wahrgenommen haben. Als Beispiele von durchgeführten Informationen und Schulungen auf den diversen TBA-Stufen können die nachfolgend aufgeführten Sitzungen bzw. Veranstaltungen genannt werden. Dabei gilt es zu bemerken, dass die TBA-Geschäftsleitungsprotokolle jeweils auszugsweise auch den Bezirkschefs zugestellt werden:

➤ ***TBA-Geschäftsleitungssitzung vom 5. Januar 2015 (Protokoll Nr. 2015-01):***

Mit Bezugnahme auf das Projekt «Überprüfung der internen Kontrollinstrumente zur Erkennung von Submissionsabsprachen und zur Vermeidung von Baubeschaffungen zu marküberhöhten Preisen» werden die neuen Vorgaben angekündigt und festgehalten, dass die Mitarbeitenden sensibilisiert werden sollen (vgl. Ziffer 2 Geschäftsleitungsprotokoll Nr. 2015-01 der TBA-Geschäftsleitungssitzung vom 5. Januar 2015 in Beilage 13).

**Beilage 13    Protokoll Nr. 2015-01 der TBA-Geschäftsleitungssitzung vom 5. Januar 2015**

➤ ***TBA-Geschäftsleitungssitzung vom 12. Januar 2015 (Protokoll Nr. 2015-02):***

Wiederum unter Bezugnahme auf das Projekt «Überprüfung der internen Kontrollinstrumente zur Erkennung von Submissionsabsprachen und zur Vermeidung von Baubeschaffungen zu marküberhöhten Preisen» wird über deren Umsetzung informiert (vgl. Ziffer 5 TBA-Geschäftsleitungsprotokoll Nr. 2015-02 der TBA-Geschäftsleitungssitzung vom 12. Januar 2015 in Beilage 14). Sodann wurden die überarbeiteten Weisungen mit einem entsprechenden Hinweis am 14. Januar 2015 im Intranet publiziert (vgl. Publikation im Intranet vom 14. Januar 2015 in Beilage 15 sowie die entsprechende Umsetzung vom 14. Januar 2015 in den Weisungen in Beilage 3 und Beilage 4).

**Beilage 14    Protokoll Nr. 2015-02 der TBA-Geschäftsleitungssitzung vom 12. Januar 2015**

**Beilage 15    Publikation im Intranet vom 14. Januar 2015**

**Beilage 3    TBA-Weisung 303WE035-d Umsetzung der Vorgaben des BVFD zur Verhinderung / Erkennung von Preisabsprachen (Stand 14. Januar 2015)**

**Beilage 4    TBA-Weisung 303WE010-d Submissionswesen (Stand 14. Januar 2015; Änderungen zu Vorgängerversion gelb markiert)**

➤ **Workshops der Bezirkschefs vom 11. November 2016, 29. März 2017 und 21./22. Juni 2017:**

In diesen Workshops der Bezirkschefs wird einerseits die Anwendung des «CIS» auch für die Winterdienstauschreiben vorgegeben, andererseits auch die Erfahrungen mit dem separaten CIS-Formular besprochen (vgl. Ziffer 9 des Protokolls in Beilage 16, Ziffer 3e des Protokolls in Beilage 17 sowie Ziffer 7c des Protokolls in Beilage 18).

**Beilage 16** Protokoll Nr. 04/2016 des Workshops der Bezirkschefs vom 11. November 2016

**Beilage 17** Protokoll Nr. 01/2017 des Workshops der Bezirkschefs vom 29. März 2017

**Beilage 18** Protokoll Nr. 02/2017 des Workshops der Bezirkschefs vom 21./22. Juni 2017

➤ **Bauleiterschulung vom 27. Oktober 2016:**

Einerseits hielt [REDACTED] eine Präsentation betreffend der WEKO-Untersuchung in Graubünden sowie den Massnahmen im Beschaffungswesen, andererseits wurde die Umsetzung der separaten «Checkliste Indizien für Submissionsabsprachen; CIS» geschult (vgl. Traktanden zu Bauleiterschulung vom 27. Oktober 2016 in Beilage 19).

**Beilage 19** Traktanden zu Bauleiterschulung vom 27. Oktober 2016

➤ **Workshop Leiter Projektierung / Bau vom 10. Januar 2018:**

Im entsprechenden Workshop wurden einerseits die damals bereits publizierten Verfügungen der WEKO erläutert sowie andererseits die Leiter Projektierung / Bau (auch Stv. der Bezirkschefs) angehalten, das CIS-Formular weiterhin zu bearbeiten und Verdachtsfälle der Zentralverwaltung zu melden (vgl. Ziffer 8 des Protokolls in Beilage 20).

**Beilage 20** Protokoll Nr. 01-2018 des Workshops Leiter Projektierung / Bau vom 10. Januar 2018

➤ **Kadertag 2018:**

Am TBA-Kadertag, an welchem nebst der TBA-Geschäftsleitung auch sämtliche TBA-Sektionsleiter und TBA-Bezirkschefs teilnehmen, wurden zudem im Jahr 2018 durch [REDACTED] die WEKO-Untersuchungen und die daraus resultierenden Erkenntnisse bzw. Vorgaben vorgetragen und geschult (vgl. Einladung mit Traktanden in Beilage 21).

**Beilage 21** Einladung zum Kadertag 2018

Vor diesem Hintergrund sind insbesondere und zumindest die Gewichtung der Aussagen in Rz. 786 sowie die Würdigung in Rz. 286 anzupassen bzw. zu ergänzen.

- **Zu Rz. 802:**

In Rz. 802 des Teilberichts Absprachen wird der seit dem 31. Mai 2016 pensionierte Bezirksschef [REDACTED] gefragt, ob man beim TBA etwas bezüglich der Vorgänge, welche zur im Juni 2020 eröffneten WEKO-Untersuchung geführt haben, bemerkt habe. Dabei gilt es festzuhalten bzw. zu ergänzen, dass die WEKO selbst – wie auch im vorliegenden Teilbericht Absprachen in Rz. 795 festgehalten wird - mit Schreiben vom 29. Mai darlegt, dass in den Jahren 2013 bis 2016 keine Auffälligkeiten in der Region Moesa entdeckt worden waren. Die Verdachtsmomente, welche zur Eröffnung des WEKO-Verfahrens in der Region Moesa führten, wurden erst nach der Pensionierung von [REDACTED] (pensioniert am 31. Mai 2016) und unter anderem mittels der Checkliste «Indizien für Submissionsabsprachen; CIS» durch das TBA festgestellt. Somit kann weder dem TBA noch [REDACTED] ein zumindest implizierter Vorwurf des nicht Erkennens von Verdachtsmomenten gemacht werden. Die entsprechende Rz. 802 des Teilberichts Absprachen ist zu streichen.

- **Zu Rz. 823:**

In Rz. 823 des Teilberichts Absprachen wird eine persönliche Meinung von Hinweisgebers A. zitiert. In den entsprechenden Fussnoten 1134 und 1135 wird dabei allerdings fälschlicherweise auf meine Befragung vom 12. November 2020 Bezug genommen.

Zudem stehen die Aussagen des Hinweisgebers A. in Rz. 823 in einem offensichtlichen Widerspruch mit der durch die PUK im vorliegenden Bericht vorgenommenen Würdigung der Geschehnisse seit Eröffnung der WEKO-Verfahren Ende 2012. So wird z.B. in Rz. 825 festgehalten, dass der Kanton – und damit auch das seit 1. April 2015 unter meiner Leitung stehende TBA - zeitnah und sachgerecht reagierte.

Die Aussagen von Hinweisgeber A. in Rz. 823 stellen somit eine persönliche Meinung eines einzelnen Mitarbeiters dar, welche weder durch weitere Aussagen anderer TBA-Mitarbeitenden noch durch die Erkenntnisse der PUK selbst in irgendeiner Weise gestützt werden. Die entsprechenden Aussagen des Hinweisgebers A. bedürfen somit keiner Wiedergabe im vorliegenden Teilbericht Absprachen und sind zu streichen.

- **Zu Rz. 842:**

In Rz. 842 des Teilberichts Absprachen wird richtigerweise auf die Bedeutung einer konsequenten Ausmasskontrolle hingewiesen. Allerdings wird darin auch erwähnt, dass es - soweit ersichtlich - diesbezüglich keine Richtlinien und Weisungen gebe. Beim TBA bestehen zumindest seit dem Jahr 2000 entsprechende Weisungen, in welchen der Umgang zum Thema Ausmass, Ausmasskontrolle und Vergütungsregelungen beschrieben werden und welche jeweils in periodischen Abständen nachgeführt wurden (vgl. Auszug aus dem Handbuch Bauausführung (Stand 2000) in Beilage 22, Weisung Vertragswesen Bau/Lieferung (Stand 2006) in Beilage 23 sowie die Weisung Bauausführung (Stand 2006) in Beilage 24).

**Beilage 22 Auszug Handbuch Bauausführung, Mai 2000**

**Beilage 23 TBA-Weisung Vertragswesen Bau/Lieferung (Stand 2006)**

**Beilage 24 TBA-Weisung Bauausführung (Stand 2006)**

**Antrag 7: Die obgenannten Textstellen sind entsprechend im Teilbericht Absprachen zu korrigieren bzw. zu ergänzen.**

**8. Schwärzen sämtlicher Namen und (ehemaliger) Funktionen der aktiven und ehemaligen Mitarbeitenden des TBA**

Abschliessend erlaube ich mir darauf hinzuweisen, dass zur Wahrung des Datenschutzes, der Persönlichkeitsrechte sowie der weiteren berechtigten Interessen der aktiven und ehemaligen Mitarbeitenden des TBA, für die Veröffentlichung bzw. Übergabe an den Grossen Rat im Teilbericht Absprachen - sowie in den entsprechenden Medienmitteilungen, Zusammenfassungen und Empfehlungen sämtliche Namen und (ehemaligen) Funktionen der aktiven und ehemaligen Mitarbeitenden des TBA zu schwärzen sind.

**Antrag 8: Für die Veröffentlichung bzw. Übergabe an den Grossen Rat sind sämtliche Namen und (ehemalige) Funktionen aktiver und ehemaliger Mitarbeitenden des TBA zu schwärzen.**

Ich hoffe, Ihnen mit diesen Ausführungen gedient zu haben und bitte Sie höflich, meine diesbezüglichen Anträge zu berücksichtigen und im Teilbericht Absprachen umzusetzen.

Freundliche Grüsse



**Beilagen (in Papierform):**

- Beilage 1:** Email externer Rechtsberater an die Professoren der Administrativuntersuchung, 2018
- Beilage 2** Outlook-Unterhaltungsverlauf zu Telefonaten 2009 sowie Detailansichten der am 29. September 2009, am 30. September 2009 und am 6. Oktober 2009 geführten Telefongespräche
- Beilage 3** TBA-Weisung 303WE035-d Umsetzung der Vorgaben des BVFD zur Verhinderung / Erkennung von Preisabsprachen (Stand 14. Januar 2015)
- Beilage 4** TBA-Weisung 303WE010-d Submissionswesen (Stand 14. Januar 2015; Änderungen zu Vorgängerversion gelb markiert)
- Beilage 5** TBA-Weisung 303WE035-d Umsetzung der Vorgaben des BVFD zur Verhinderung /Erkennung von Preisabsprachen (Stand 18. Januar 2017; Änderungen zu Vorgängerversion gelb markiert)
- Beilage 6** TBA-Weisung 303WE010-d Submissionswesen (Stand 18. Januar 2017; Änderungen zu Vorgängerversion gelb markiert)
- Beilage 7** WEKO-Zwischenbericht zur Vorabklärung betreffend «Dauer-ARGE» vom 27. Februar 2020
- Beilage 8** Urteil des Verwaltungsgerichts Graubünden vom 1. Mai 2002 (U 02 26)
- Beilage 9** Urteil des Verwaltungsgerichts Graubünden vom 2. Juli 2004 (U 04 57)
- Beilage 10** Protokoll Nr. 3/2013 des Workshops der Bezirkschefs vom 20. Juni 2013
- Beilage 11** Protokoll Nr. 1/2015 des Workshops der Bezirkschefs vom 4. Februar 2015
- Beilage 12** Protokoll Nr. 2016-04 der TBA-Geschäftsleitungssitzung vom 1. Februar 2016
- Beilage 13** Protokoll Nr. 2015-01 der TBA-Geschäftsleitungssitzung vom 5. Januar 2015
- Beilage 14** Protokoll Nr. 2015-02 der TBA-Geschäftsleitungssitzung vom 12. Januar 2015
- Beilage 15** Publikation im Intranet vom 14. Januar 2015
- Beilage 16** Protokoll Nr. 04/2016 des Workshops der Bezirkschefs vom 11. November 2016
- Beilage 17** Protokoll Nr. 01/2017 des Workshops der Bezirkschefs vom 29. März 2017
- Beilage 18** Protokoll Nr. 02/2017 des Workshops der Bezirkschefs vom 21./22. Juni 2017
- Beilage 19** Traktanden zu Bauleiterausbildung vom 27. Oktober 2016
- Beilage 20** Protokoll Nr. 01-2018 des Workshops Leiter Projektierung / Bau vom 10. Januar 2018
- Beilage 21** Einladung zum Kadertag 2018
- Beilage 22** Auszug Handbuch Bauausführung, Mai 2000
- Beilage 23** TBA-Weisung Vertragswesen Bau/Lieferung (Stand 2006)
- Beilage 24** TBA-Weisung Bauausführung (Stand 2006)

### **Einschreiben**

Rudin Cantieni Rechtsanwälte AG  
Winterthurerstrasse 525  
Postfach 154  
8051 Zürich

Chur, 16. April 2021

### **PUK Baukartell - Stellungnahme zum Berichtsentwurf Absprachen**

Sehr geehrter Herr Pfäffli  
Sehr geehrte Frau Baselgia

Für die Gewährung des rechtlichen Gehörs zum Berichtsentwurf Absprachen danken wir Ihnen. Gerne machen wir davon Gebrauch und nehmen dazu wie folgt Stellung:

#### **Verfügung Engadin I**

Die WEKO hat im Rahmen ihrer umfassenden Untersuchung im Fall Engadin I die Rolle des GBV abschliessend beurteilt und verfügt. Wie Ihnen bekannt ist, ist die Verfügung rechtskräftig und das Verfahren gegen den GBV eingestellt. Wir sehen daher keinen Grund, die Rolle des GBV innerhalb des PUK-Berichtes nochmals im Detail zu kommentieren. Dies insbesondere auch deshalb, weil der Berichtsentwurf in Bezug auf den GBV erwartungsgemäss keine neuen Erkenntnisse enthält, die nicht schon von der WEKO gewürdigt, gerügt und rechtskräftig verfügt wurden.

Wir erlauben uns jedoch insbesondere auf zwei Punkte hinzuweisen, die sich nicht mit den Feststellungen der WEKO decken und für den GBV von Bedeutung sind.

1. So wird in Ziff. 605, S. 215, 1. Zeile von einem Kartellbeteiligten von systematischen Preisabsprachen gesprochen, die der GBV organisiert haben soll. Dem GBV ist es wichtig, auch an dieser Stelle zu wiederholen, dass er nie an Preisabsprachen beteiligt war und solche auch nicht organisiert hat. Der GBV hat zwar zu Vorversammlungen eingeladen, jedoch nicht an diesen teilgenommen und auch keine Kenntnis davon erhalten, was an diesen Vorversammlungen besprochen wurde. Korrekt sind die Feststellungen der WEKO, wie sie in Ziffer 430 wiedergegeben sind.
2. Der Zeitraum der Untersuchung der WEKO erstreckt sich in Bezug auf die Vorversammlungen von 1997 – 2008 (RZ 2, S.15 / RZ 95, S. 45). Die Untersuchung der WEKO ergab, dass der GBV ausschliesslich im Val Müstair sowie im Unterengadin als Organisator von Vorversammlungen auftrat. Die Feststellung der PUK, es liege die Vermutung nahe, der GBV sei zumindest bis ins Jahr 2000 auch in anderen Regionen als Organisator von Vorversammlungen aufgetreten (Ziff. 444, S.145/146), deckt sich zum einen nicht mit den Erkenntnissen der WEKO. Zum anderen suggeriert sie, der GBV hätte sich neben Val Müstair und im Unterengadin auch sonst noch widerrechtlich verhalten, was offensichtlich nicht zutrifft, selbst wenn bis zum Jahr 2000 Vorversammlungen im Wissen des GBV stattgefunden hätten (was bestritten wird).

Bis zur Anpassung des Wettbewerbsreglements durch den SBV im Jahre 2002 in Folge der zukünftigen Änderung des Kartellgesetzes im Jahre 2004 war die Durchführung von Vorversammlungen zulässig. Diese als Vermutung geäußerte Würdigung unter Ziff. 444 S. 145/146 sollte daher entsprechend angepasst oder gestrichen werden.

### Entfernung eines Medienberichtes

In Ziffer 432 (S. 141) suggeriert der Berichtsentwurf, der GBV habe im Zuge der PUK-Befragung bewusst eine bestimmte Medienmitteilung von seiner Website entfernt. Dies trifft aus den folgenden Gründen nicht zu:

Tatsache ist, dass die bisherige, eingeschränkt funktionelle und in die Jahre gekommene Homepage am 1. Dezember 2020 durch eine grundlegend neu aufgebaute Website ersetzt wurde. Diese ist auf einem neuen Server gehostet und wird technisch von einem externen Web-Partner betreut. Der Kommentar im PUK-Berichtsentwurf hat uns dazu veranlasst, den Sachverhalt von aufgeschalteten Dokumenten zu überprüfen.

Daraus ergab sich, dass die technischen Einstellungen bei den Medienberichten die Anzeige der letzten zehn Einträge vorsehen und die jeweils älteren automatisch nicht mehr angezeigt werden. Es gilt klar festzuhalten: Der GBV löscht keine Medienmitteilungen auf seiner Homepage. Der guten Ordnung halber sei hier erwähnt, dass der in der erwähnten Medienmitteilung abgehandelte Sachverhalt auf der Website der WEKO als rechtskräftige Verfügung jederzeit nachgelesen werden kann.

Wir haben den Hinweis im Berichtsentwurf allerdings zum Anlass genommen, die Web-Einstellungen derart vornehmen zu lassen, dass Medienberichte ein Jahr lang unter den News verbleiben. Zusätzlich haben wir alle vom GBV verfassten Medienmitteilungen analog den Jahresberichten auf zehn Jahre zurück ins Medienarchiv hochgeladen. In diesem Sinne danken wir der PUK für den Hinweis im Berichtsentwurf.

Wir bitten Sie, diesen Bereich aus dem Bericht zu streichen. Im Lichte unserer Ausführungen ist hoffentlich klar erkennbar, dass es sich bei dem festgestellten Sachverhalt um einen technischen Aspekt und unbeabsichtigten Fehler handelt.

### Absprachen im Belagswesen

In ihrer Würdigung (Ziff. 444, S. 145) hält die PUK fest, dass der GBV bei den Absprachen im Belagswesen keine aktive Rolle gespielt habe. Diese Formulierung suggeriert, dass eine andere als eine aktive Rolle nicht auszuschliessen ist. Dagegen wehren wir uns vehement. Wir halten unmissverständlich fest, dass der GBV bei den Absprachen im Belagswesen keine Rolle gespielt hat! Wir bitten Sie, die Würdigung entsprechend anzupassen.

Diese Folgerung ergibt sich auch aus den klaren Zeugenaussagen.

- Zeugenaussage S. 121, Ziff. 376: "... der GBV bei den Absprachen im Belagswesen keine Rolle gespielt habe".
- Zeugenaussage S. 144, Ziff. 438: "... ohne irgendwelches Zutun des GBV erfolgt seien".

### **Analyse der öffentlichen Budgets**

Der GBV analysiert jedes Jahr aus der veröffentlichten Budgetbotschaft der Regierung an den Grossen Rat das Investitionsbudget der öffentlichen Hand und erstellt daraus für seine Mitglieder eine Zusammenstellung, die er zusätzlich inhaltlich kommentiert. Weitere Zahlen in diesem Zusammenhang werden vom GBV nicht veröffentlicht. Insbesondere hat er keine Kenntnis von Zusammenstellungen mit Preisvergleichen des AWN (S. 238, Ziff. 654 – S. 241, Ziff. 659).

### **Organisation des GBV**

Bis ins Jahr 2016 existierten acht Sektionen des GBV als rechtlich eigenständige Vereine im Sinne des Gesetzes. Der PUK wurden die Sektionen in der Stellungnahme vom 10.12.2020 namentlich zur Kenntnis gebracht. Sämtliche Sektionen führten jeweils eigenverantwortlich im Frühling ihre Generalversammlung durch und im Herbst eine Herbstversammlung. Von Ziff. 627, S. 227 bis zur Würdigung der PUK in Ziff. 637, S. 231 ist verschiedentlich von Versammlungen, Herbstversammlungen oder Generalversammlungen des GBV die Rede. Es handelte sich dabei ausnahmslos um Versammlungen der rechtlich eigenständigen regionalen Sektionen und nicht um Versammlungen oder Einladungen des GBV (Bsp. Ziff. 628,630,631,632,633,636 und 637). Wir bitten Sie, diesen Sachverhalt zu präzisieren.

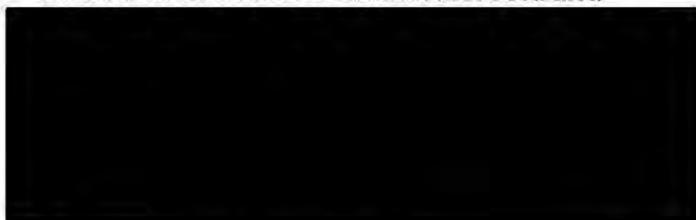
Der Graubündnerische Baumeisterverband (GBV) kennt nur eine Generalversammlung. Diese findet jeweils im Mai statt und widmet sich ausschliesslich statutarischen Geschäften sowie wirtschaftspolitischen Themen und Referaten auf kantonaler oder nationaler Ebene.

### **Schlussbemerkungen: Compliance Bemühungen des GBV**

Wir möchten an dieser Stelle nochmals darauf hinweisen, dass der GBV unmittelbar nach Bekanntwerden der WEKO-Ergebnisse bereits im Sommer 2018 umfassende Massnahmen zur Stärkung der Compliance im Verband und in der Branche eingeleitet und umgesetzt hat. Das entsprechende Compliance Programm wird seitdem weitergeführt und die Planung der Compliance Massnahmen bis 2024 ist ebenfalls vorgenommen worden. Die entsprechende Dokumentation haben wir Ihnen mit unserer Stellungnahme am 10.12.2021 zugestellt. Das Compliance-Programm wird durch die Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften (zhaw) extern und unabhängig begleitet und beurteilt. Den Compliance Bericht 2019 haben wir Ihnen ebenfalls am 10.12.2020 zugestellt. Um Ihnen einen aktuellen Eindruck zu verschaffen, überlassen wir Ihnen in der Beilage den Compliance Bericht 2020 vom 25.03.2021.

Für die Würdigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen.

### **Graubündnerischer Baumeisterverband**



**Beilage:** Compliance Bericht 2020



EINGEGANGEN

23. April 2021

Sitzung vom

Mitgeteilt den

Protokoll Nr.

20. April 2021

21. April 2021

359/2021

PUK Baukartell  
c/o Rudin Cantieni Rechtsanwälte AG  
Winterthurerstrasse 525  
Postfach 154  
8051 Zürich

**Stellungnahme der Regierung zum Entwurf des Teilberichts betreffend die Untersuchung und Klärung der Verantwortlichkeiten und Amtsführung der Mitglieder der Regierung, der Departemente und der Dienststellen, insbesondere des Bau-, Verkehrs- und Forstdepartementes, im Zusammenhang mit kolportierten Kartellabsprachen im Bündner Baugewerbe**

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Frau Vizepräsidentin

Sehr geehrte Herren Grossräte

Wir nehmen Bezug auf Ihr Schreiben vom 25. März 2021. Sie haben der Regierung damit die Gelegenheit gegeben, zum oben erwähnten Berichtsentwurf Stellung zu nehmen. Die Regierung sieht sich unter anderem als politisch verantwortliche Behörde für die Verwaltung und als Arbeitgeberin der betroffenen Mitarbeitenden veranlasst, einige Punkte im Berichtsentwurf der PUK nachfolgend aufzugreifen:

1. *Bedeutung des PUK-Berichts.* Die Regierung dankt der PUK für ihre Arbeit, namentlich aus folgenden Gründen:
  - Bei der Aufarbeitung des Sachverhalts hat die PUK den Bürgerinnen und Bürgern und Unternehmen die Möglichkeit gegeben, Beobachtungen zum Submissionskartell direkt bei der PUK melden zu können. Damit konnte

die PUK einen sehr wichtigen Beitrag zur umfassenden Klärung der Ereignisse, die teilweise 15 Jahre und mehr zurückliegen, leisten.

- Die Regierung ist zuversichtlich, dass mit der Veröffentlichung des finalen Berichts Vertrauen und Glaubwürdigkeit in die Institutionen des Kantons gestärkt werden.
- Die Aufdeckung der Submissionsabsprachen durch die WEKO dank Kronzeugenregelung und Hausdurchsuchungen zeigt, wie sich die Verhältnisse seit 2004, der letzten Revision des Kartellgesetzes, verändert haben. Der PUK-Bericht wie auch ein Blick über die Kantonsgrenze zeigen, dass das Departement für Infrastruktur, Energie und Mobilität (DIEM) und einzelne andere kantonale Beschaffungsstellen die Möglichkeiten, unerlaubte und geheime Kartellabsprachen aufzudecken, kontinuierlich verbessert haben. Der Kanton hat hier schweizweit eine Pionierrolle übernommen.

2. *Unterstützung der PUK.* Für die Regierung sind die Arbeiten der PUK von grosser Bedeutung, ist doch die Sicherstellung eines rechtsstaatlich einwandfreien Funktionierens der kantonalen Verwaltung eine zentrale Aufgabe der Regierung.

- Der Regierung war es ein grosses Anliegen, eine uneingeschränkte und ununterbrochene Mitwirkung bei der PUK jederzeit sicherzustellen. Dies betraf die Edition aller Dokumente, namentlich auch des internen Projektauftrags im Jahre 2013, um allfällige Schwachstellen zu identifizieren und gegebenenfalls zu eliminieren. Es wurden auch alle Mitarbeitenden vom Amtsgeheimnis entbunden, welche von der PUK einvernommen wurden. Die Sicherstellung der Wahrung der Persönlichkeitsrechte sowie des rechtlichen Gehörs der befragten Mitarbeitenden obliegt indessen der PUK.
- Die Regierung hatte mit Beschluss vom 11. Juni 2018 zwei externen Gutachtern den Auftrag gegeben, die Vergabeabläufe im Tiefbauamt (TBA) im von der WEKO untersuchten Ermittlungszeitraum von 2004 – 2012 sowie die in diesem Zusammenhang gegenüber dem BVFD und TBA erhobenen Vorwürfe durch externe und unabhängige Fachexperten untersuchen zu

lassen. Diese beiden Administrativuntersuchungen wurden zwischenzeitlich abgeschlossen. Die Regierung hat dabei sichergestellt, dass die beiden Gutachter jederzeit und ohne Einschränkungen ihre Erkenntnisse und Unterlagen mit der PUK teilen konnten.

3. *Empfehlungen der PUK.* Die Regierung hat die Empfehlungen der PUK gemäss Berichtsentwurf zur Verbesserung der Aufdeckung von Kartellabsprachen einer ersten Würdigung unterzogen.

- Die Empfehlungen unter dem Titel "Dokumentation des Verwaltungshandelns" sowie "Interne Kommunikation und Übernahme der Verantwortung" wurden – soweit es um das Erkennen von Submissionsabsprachen geht – umgesetzt. Das DIEM hat einen klaren Prozessablauf implementiert, mit dem es den Beschaffungsbehörden vereinfacht wird, rechtzeitig zu erkennen, wann das DIEM bzw. eine seiner Dienststellen möglicherweise Opfer von unzulässigen Kartellabsprachen werden könnte.
- Die Empfehlung unter dem Titel "Anlaufstelle für Whistleblowing" wurde – wie auch die PUK festgestellt hat – bereits DIEM-intern umgesetzt. Die Regierung wird prüfen, inwieweit eine externe Meldestelle die Aufdeckung von unerlaubten Kartellabsprachen erleichtern könnte.
- Die Empfehlung unter dem Titel "Umgang mit Meldungen von Verdachtsfällen gestützt auf die Checkliste Indizien für Submissionsabsprachen", welche eine Rückmeldung an den informierenden Mitarbeitenden vorsieht, begrüsst die Regierung. Die Implementierung einer Feedback-Kultur kann in der Tat einen Lerneffekt auslösen.
- Die Empfehlungen unter dem Titel "Präventionspflicht" und "Schulungen" wird die Regierung gerne prüfen. Die Regierung – wie sie es seit bald zehn Jahren tut – erachtet die Schulung seiner Mitarbeitenden für eine zentrale Präventionsmassnahme: Das DIEM führt seit Einführung der Selbstdeklaration entsprechende Weiterbildungen für Mitarbeitende der mit Beschaffungsaufgaben betrauten Dienststellen durch. In Bezug auf eine gesetzlich verankerte Präventionspflicht wird zu evaluieren sein, dass

diese nichts am Grundsatz ändert, wonach die Verursachung des unerlaubten Kartells, von seiner Implementierung bis zu seiner Durchführung, allein den fehlbaren Unternehmen angelastet werden muss. Der Kanton ist und bleibt bei jedem Kartell, welche zunehmend "professionell" organisiert werden, stets Opfer der Rechtswidrigkeit.

Abschliessend bedankt sich die Regierung nochmals für die Möglichkeit zur Stellungnahme.



Namens der Regierung

Der Präsident:

Der Kanzleidirektor:

A handwritten signature in black ink, appearing to read "M. Cavigelli".

Dr. Mario Cavigelli

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Daniel Spadin".

Daniel Spadin

**Rechtsanwälte**

Dr. iur. André Voillat (Notarpatent Solothurn)  
 Lic. iur. Nicolas Facincani, LL.M.  
 Dr. iur. Reto Sutter, LL.M., dipl. Steuerexperte  
 Lic. iur. Michael Bopp, LL.M.  
 Dr. iur. Gerald Brei

**Juristische Mitarbeiterin**

Jacqueline Brunner, M.Law

**Konsulenten**

Dr. iur. Walter Ulrich  
 Lic. iur. Lukas Gayler, MBA

**Einschreiben**

PUK Baukartell  
 c/o Rudin Cantieni Rechtsanwälte AG  
 Dr. Linus Cantieni  
 Winterthurerstrasse 525  
 Postfach  
 8051 Zürich

Zürich, 22. April 2021

66|21|20210422 GB|GB

**PUK Baukartell – Stellungnahme [REDACTED] zum Berichtsentwurf Absprachen**

Sehr geehrter Herr Kollege Cantieni

Vielen Dank für Ihr Schreiben vom 7. April 2021 und die darin gewährte Fristerstreckung bis 23. April 2021 für die Stellungnahme zum Berichtsentwurf der PUK Baukartell. Die [REDACTED] nimmt die Gelegenheit gerne wahr, zu den mit Schreiben vom 29. März 2021 übermittelten kleinen Auszügen aus dem umfangreichen Berichtsentwurf Stellung zu nehmen.

**1. Zu den geschilderten Vorfällen eines selbständigen Architekten im Unterengadin**

**1.1. Unklarer Zeitpunkt des berichteten Vorfalls mit [REDACTED]**

Zu diesem Teil des Entwurfs (S. 251-253) ist vorab zu bemerken, dass unklar bleibt, wann sich der vom Architekten in Randziffer 683 geschilderte Vorfall mit dem Bauunternehmer [REDACTED] ereignet haben soll (der im Entwurf genannte Vorname [REDACTED] ist unzutreffend). Der Zeitpunkt ist insofern wichtig, als er zunächst als Einzelunternehmung [REDACTED], [REDACTED] tätig war und erst ab März 2013 unter [REDACTED] firmierte, zeitgleich mit der Übernahme durch die [REDACTED]. Das war zu einem Zeitpunkt, nachdem die Wettbewerbskommission Ende Oktober 2012 die Untersuchung 22-0433: *Bauleistungen Graubünden* zu mutmasslichen Wettbewerbsverstössen eröffnet hatte. Die [REDACTED] hat erst am 20. November 2013 mit Vollzug eines Aktienkaufvertrags die Mehrheit der Anteile an der [REDACTED] erworben (und damit mittelbar auch die Mehrheit an der [REDACTED]).

VOILLAT FACINCANI SUTTER + PARTNER

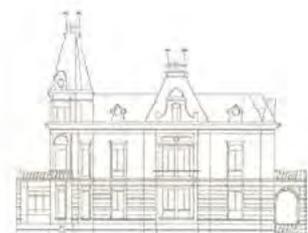
RA Dr. Gerald Brei  
 Fortnugasse 11-15 / Rennweg  
 8001 Zürich

www.vfs-partner.ch

Eingetragen im Anwaltsregister

Zentrale: 044 206 20 20  
 Direkt: 044 206 20 24  
 Fax: 044 206 20 29

brei@vfs-partner.ch



Sollte der geschilderte Vorfall vor dem 20. November 2013 datieren, kann die [REDACTED] damit nichts zu tun haben und wird durch den Hinweis im Berichtsentwurf in Klammern (« [REDACTED], heute Teil der [REDACTED] ») zu Unrecht in ein schlechtes Licht gerückt. Für diesen Fall beantragen wir, den Hinweis zu streichen. Er wäre irreführend, wenn nicht falsch, und ist auch nicht sachdienlich im Sinne des Untersuchungsauftrags der PUK. Entscheidend für letzteren sind die daran anschliessenden Ausführungen zu den Reaktionen beim Hochbauamt Graubünden, dem der Architekt die Vorkommnisse gemeldet hatte.

## **1.2. Bekenntnis der [REDACTED] zum Wettbewerb**

Die [REDACTED] hat sich stets zum Wettbewerb bekannt und folgt ihrem entsprechenden Leitbild von 1998. Sie hat sich niemals an unzulässigen Wettbewerbsabreden beteiligt und ist von der WEKO im Rahmen der verschiedenen Verfahren zur Untersuchung des Baukartells auch nicht sanktioniert worden. Sollte der vom Architekten geschilderte Vorfall mit [REDACTED] überhaupt zutreffend sein (das kann ohne Anhörung von [REDACTED] nicht beurteilt werden) und in die Zeit fallen, nachdem die [REDACTED] die Mehrheit an der [REDACTED] erworben hatte, distanziert sie sich ausdrücklich von solchen Praktiken. Vor diesem Hintergrund ist der unangebrachte Hinweis, dass die [REDACTED] heute Teil der [REDACTED] ist, in jedem Fall zu streichen.

Ergänzend weisen wir darauf hin, dass [REDACTED] vom 1. Mai 2019 bis 31. August 2019 bei der [REDACTED] als Bauführer angestellt war. Vor dem Stellenantritt ist er mit Schreiben vom 18. April 2019 ausdrücklich auf das Kartellgesetz und das Verbot von Preisabsprachen und Marktaufteilungen nach Gebieten oder Kunden hingewiesen worden. Die Geschäftsleitung forderte von ihm als Bauführer, Projektleiter und Kalkulator die strikte Einhaltung der Vorschriften. Diese Vereinbarung hatte Herr [REDACTED] auch schon 2014, als Angestellter der [REDACTED], unterzeichnet (beide Vereinbarungen in **Beilage 1**).

## **1.3. Unzutreffende Aussagen des Architekten zur Ausmassverrechnung**

### **1.3.1. «Mehr Kies zu verbauen»**

Es stimmt, dass gemäss SIA 118 Art. 34 der Bauleitung insbesondere die Beschaffung der Pläne, die Aufsicht über die Ausführung der Arbeiten sowie die Prüfung der Rechnungen obliegt. Nach SIA 118 Art. 142 ermitteln die Bauleitung und der Unternehmer gemeinsam, fortlaufend und zeitgerecht, möglichst innert Monatsfrist die Ausmasse und anerkennen sie gegenseitig in den Massen. Ausmasse die nach dem Fortschreiten des Baus nicht mehr festgestellt werden können, sind aufzunehmen.

Gemeinsames Ausmessen wird in der Praxis auch so verstanden, dass eine Partei (Unternehmer oder Bauleitung) das Ausmessen der erbrachten Leistungen vorbereiten kann, indem sie die Mengen berechnet und belegt, sowie diese den korrekten LV – Positionen zuordnet. Beide Parteien kontrollieren und bereinigen das vorbereitete Ausmass gemeinsam (konferenziell im Dialog). Grundlage bilden dabei:

- Die gültigen und aktuellsten Ausführungspläne;

- Hand- / Mass / oder Planskizzen sowie wo nötig Fotos;
- Die Ausmasse von Materiallieferungen sind jeweils mittels einer tabellarischen Zusammenstellung und der zugehörigen Lieferschiene zu belegen. Diese werden auch im Fall von plangemäsem theoretischen Ausmass zur Plausibilitätskontrolle beigezogen.
- Für die Ausmasse von Transporten sind die zugehörigen Waagscheine oder Fuhrscheine zu belegen und mittels einer tabellarischen Zusammenstellung nachzuweisen.

Dass es bei der Bereinigung eines Schlussausmasses bzw. Schlussrechnung noch diverse Punkte zu besprechen gilt, ist selbstredend. Dies betrifft vor allem Differenzen in der rechnerischen Zusammenstellung und die Interpretation der einzelnen Positionen.

Anhand der oben dargestellten Vorgehensweise und Beweisurkunden ist es auch im Tiefbau möglich, das Ausmass bzw. die geleisteten und verrechneten Mengen zu überprüfen. Daher kann bei einer Differenz von Ausmassbereinigungen zwischen Unternehmer und Bauleitung nicht davon ausgegangen werden, dass der Unternehmer versucht, sich ungerechtfertigt zu bereichern.

Soweit diese Ausmassbereinigungen zwischen dem Unternehmer und der Bauleitung respektive dem Vorgesetzten der Bauleitung geklärt werden können, sind auch keine weiteren rechtlichen Schritte notwendig.

### **1.3.2. «Provisionen von Architekten»**

Gemäss SIA 118 Art. 6/7 legt der Bauherr die Angaben in den Ausschreibungsunterlagen fest. Da die Ausschreibung seitens des Bauherrn und der Bauleitung erfolgt, hat der Unternehmer keinen Einfluss auf die Erstellung eines Leistungsverzeichnis.

Es liegt in der Freiheit des Bauherrn bzw. Planers ob er eine Reserve im Sinne einer vorsichtigen Bewertung für eventuell unvorhergesehene Positionen einbaut, bzw. wenn der Planungsstand noch nicht so weit fortgeschritten ist. Gemäss SIA Normen bewegt sich die Genauigkeit der jeweiligen Kostenschätzungen (Grobkostenschätzung, Kostenschätzung oder Kostenvoranschlag) je nach Planungsstand (Vorprojekt, Projektphase oder Baueingabe) im Rahmen von +/- 10% bis 25%.

Davon eindeutig zu trennen ist das effektiv geleistete, gemeinsam mit der Bauleitung ermittelte Ausmass. Dieses dient als Grundlage für die Verrechnung.

Es liegt in der Natur der Sache, dass der Unternehmer alle seine geleisteten Arbeiten verrechnen will und die Bauleitung geneigt ist, zum Teil auch ungerechtfertigte, Abzüge zu tätigen; letzteres im Wissen, dass der Unternehmer von weiteren Arbeitsvergaben abhängig ist und dieser daher teilweise auf ihm zustehende Ausmasse verzichtet.

## 2. Zur heutigen Wettbewerbssituation im Unterengadin

### 2.1. Fehlender Untersuchungsauftrag der PUK Baukartell

Die Untersuchung der heutigen Wettbewerbssituation im Unterengadin ist nicht Teil des Untersuchungsauftrags der PUK Baukartell. Wie Sie selbst in Ihrem Brief vom 29. März 2021 schreiben, hat der Grosse Rat des Kantons Graubünden am 13. Juni 2018 die PUK eingesetzt, um die Rolle der Mitglieder der Regierung und der Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung im Zusammenhang mit dem Baukartell zu untersuchen.

Der Auftrag der PUK dazu lautet:

- a) *Untersuchung und Klärung der Verantwortlichkeiten und Amtsführung der Mitglieder der Regierung, der Departemente und Dienststellen insbesondere des Bau , Verkehrs und Forstdepartementes im Zusammenhang mit kolportierten Kartellabsprachen im Bündner Baugewerbe;*
- b) *Prüfung des Controllings und der internen Aufsicht auf Stufe Departemente und Verwaltungseinheiten; Prüfung des Umgangs mit Verdachtsmomenten und Hinweisen im Zusammenhang mit kolportierten Kartellabsprachen im Bündner Baugewerbe.*

Dieser Auftrag findet sich wortgleich auch in Art. 4 des Organisations- und Verfahrensreglements der PUK Baukartell. Nach dessen Art. 18 Abs. 1 klärt die PUK von Amtes wegen alle für die Beurteilung des Auftrages bedeutsamen Tatsachen ab. Sie untersucht die belastenden und entlastenden Umstände mit gleicher Sorgfalt.

Im Antrag der Geschäftsprüfungskommission (GPK) an den Grossen Rat zur Einsetzung einer Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) vom 30. Mai 2018 wurde dieser Auftrag beschlossen und konkret erläutert, worum es geht (Hervorhebung hinzugefügt):

*Die Aufklärung soll die Verantwortlichkeiten und die Amtsführung offen legen und die sich daraus ergebenden Konsequenzen zivilrechtlicher, strafrechtlicher sowie öffentlich-rechtlicher Art aufzeigen oder Vorschläge für Massnahmen ableiten. Sie muss unabhängig von der Verwaltung und rasch erfolgen. **Während die direkten Verantwortlichkeiten des Bauskandals von der WEKO geklärt wurden und allenfalls noch werden**, bedürfen allfällige Verfehlungen des Kantons in diesem und weiteren Bereichen insbesondere des Bau , Verkehrs- und Forstdepartements und Departements für Justiz, Sicherheit und Gesundheit einer lückenlosen Aufklärung durch ein*

Für den Auftrag und dessen Beurteilung sind Aussagen der PUK zur heutigen Wettbewerbssituation ohne Bedeutung. Es ist und bleibt die Aufgabe der WEKO, auch nach Ansicht der GPK, allfällige wettbewerbsrechtliche Konsequenzen aus dem Bauskandal zu ziehen. Sollte es Anhaltspunkte für heute noch bestehende unzulässige Wettbewerbsbeschränkungen geben, kann die WEKO jederzeit eine Marktbeobachtung vornehmen, eine Vorabklärung durchführen (Art. 26 KG) oder eine neue Untersuchung eröffnen (Art. 27 Abs. 1 KG).

Hinzu kommt, dass die wiederholt gestellte, pauschale Frage wie «Denken Sie, dass auch heute noch die Preise von Bauunternehmungen im Unterengadin abgesprochen werden?» von vornherein ungeeignet ist, um die tatsächliche Wettbewerbssituation abzuklären. Wie die Antworten unmissverständlich zeigen, können die Befragten nur ihre subjektive, auf ein Gefühl gestützte Einschätzung vermitteln. Das ist methodisch verfehlt und in jedem Fall unzureichend, um im Untersuchungsbericht Aussagen zur Wettbewerbssituation treffen zu können.

Die [REDACTED] stellt daher den Antrag, den Abschnitt «V. Heutige Wettbewerbssituation im Unterengadin» komplett zu streichen.

## **2.2. Ausschreibungsmärkte sind besonders kompetitiv**

Es gibt genügend Wettbewerb bei allen Bauprojekten im Unterengadin. Es liegt in der Natur der Sache und ist unvermeidlich, dass die Offertvielfalt bei grösseren Bauprojekten geringer ist als bei kleineren (vgl. Rz. 820 des Berichtsentwurfs). Um grosse Aufträge erhalten zu können, müssen die Bauunternehmen über das nötige Personal (einschliesslich Kader) und die erforderlichen Maschinen, Werkhöfe u.a.m. verfügen. Die damit verbundenen Kosten sind nur tragbar, wenn solche Aufträge auch hin und wieder gewonnen werden.

Ausschreibungsmärkte unterliegen zudem eigenen Gesetzmässigkeiten und weisen in der Regel ein höheres Mass an Wettbewerbsintensität auf. Schon die Marktabgrenzung ist projektspezifisch vorzunehmen, weil jedes Bauprojekt einzigartig ist und individuell kalkuliert werden muss. Der Wettbewerb findet bei der jeweiligen Ausschreibung statt, so dass allfällige Marktanteile keine nennenswerte Rolle spielen. Selbst Unternehmen, die bisher noch keinen Zuschlag erhalten oder noch nicht an Ausschreibungen teilgenommen haben, können effektiven Wettbewerbsdruck auf die etablierten Anbieter ausüben und die durch die Ausschreibung verwirklichten Abschlusspreise entscheidend beeinflussen. Auf Ausschreibungsmärkten ist die Fähigkeit der potentiellen Bieter entscheidend, in Bezug auf das konkrete Projekt ein wettbewerbsfähiges Angebot abzugeben (vgl. SCHWALBE/ZIMMER, Kartellrecht und Ökonomie, Frankfurt 2006, S. 156).

Art und Intensität des Wettbewerbs werden darüber hinaus massgeblich vom Auftraggeber vorgegeben. Dieser bestimmt durch die Spezifizierung des Ausschreibungsgegenstandes, durch die Festlegung von Eignungskriterien und durch die Wahl des Vergabeverfahrens weitgehend, welche Unternehmen überhaupt in der Lage sind, kompetitive Angebote abzugeben. Je höher die Zulassungskriterien sind, vor allem in Bezug auf Referenzen und erfahrene Kader, desto geringer wird der Kreis an möglichen Anbietern.

Aus den genannten Gründen ist es wettbewerbsrechtlich unbedenklich, wenn die [REDACTED] über die mit ihr verbundenen Unternehmen (zusammen nachstehend [REDACTED] vgl. Rz. 824 des Berichtsentwurfs) regional gut positioniert ist. Das wäre nur anders zu bewerten, wenn das zur [REDACTED] gehörige Unternehmen vorher mit Sicherheit wüsste, dass sie die einzige Anbieterin bei einer Ausschreibung sein wird. Das ist jedoch bei keinem einzigen Bauprojekt der Fall. Um Aussicht auf Erfolg zu haben, muss sie zwingend ein wettbewerbsfähiges Angebot abgeben, weil nicht auszuschliessen ist, dass mindestens ein weiteres Unternehmen gleichfalls an der Ausschreibung teilnimmt. In der Regel sind es sogar mehrere Konkurrenzangebote. Auch der potenzielle Wettbewerb spielt eine wichtige Rolle, weil zum Eingabezeitpunkt nie bekannt ist, welches Unternehmen ausserhalb der Region oder aus

dem Ausland eine Offerte einreichen könnte. Die [REDACTED] fügt beispielhaft eine Liste mit aktuellen Anbietern bei, die neben der [REDACTED] regelmässig an Ausschreibungen im Unterengadin teilnehmen (**Beilage 2**).

### **2.3. Beistellung von Material und Ressourcen innerhalb der NH-Gruppe**

Die Ausführungen anlässlich von Fotografien einer Baustelle in der Nähe des TBA in Scuol von Ende April 2020 mit Tafeln unterschiedlicher Unternehmen der [REDACTED] (Rz. 821 und 822 des Berichtsentwurfs) sind irreführend und entbehrlich. Die einzelnen Unternehmen der [REDACTED] stehen untereinander nicht im Wettbewerb und müssen nicht gleichzeitig offerieren (dazu nachstehend 2.4). Wenn eines der Unternehmen den Zuschlag für ein Bauprojekt erhalten hat, kann es gruppenintern Material und Ressourcen beziehen. Die Hauptleistung wird jedoch immer vom beauftragten Unternehmen ausgeführt.

Das Antwortschreiben der [REDACTED] vom 6. Mai 2019 (Fussnote 1130 des Berichtsentwurfs; act. 28.1.7.2.22) enthält alle nötigen Erläuterungen. Die damals in Aussicht gestellte Personalübernahme von Mitarbeitern der [REDACTED] und der [REDACTED] hat kurze Zeit danach stattgefunden. Wir fügen dazu eine Überleitungsvereinbarung zwischen der Unia, Region Ostschweiz-Graubünden und der [REDACTED] vom 16. Mai 2019 bei (**Beilage 3**).

### **2.4. Zum Konzernprivileg**

Die aufgeworfene, nach Ansicht der PUK berechnete Frage, wie der freie Wettbewerb namentlich unter den unter der [REDACTED] zusammengefassten Unternehmen sowie der [REDACTED] noch spiele (Rz. 824 des Berichtsentwurfs), suggeriert ein wettbewerbsrechtliches Problem, das es nicht gibt. Dieser Hinweis ist falsch und zu streichen.

Eine unzulässige Wettbewerbsabrede (Art. 4 Abs. 1 KG) setzt voraus, dass zwei oder mehrere, wirtschaftlich voneinander unabhängige Unternehmen daran beteiligt sind. Keine Abrede liegt daher vor, wenn mehrere Gesellschaften zusammenwirken, die zwar rechtlich selbständig sind, wirtschaftlich jedoch zum gleichen Konzern gehören, so dass sie kartellrechtlich einem einzigen Unternehmen zuzurechnen sind. Das wird als sog. Konzernprivileg bezeichnet (WEKO, RPW 2014/1, 190, Rz. 63 – *Kosmetikprodukte*; BANGERTER/ZIRLICK, DIKE-KG 2018, Art. 4 N 23 m.w.H.).

Das Kartellgesetz geht von einem funktionalen Unternehmensbegriff aus. Die WEKO hat das wie folgt näher charakterisiert: *«Nicht die rechtliche, sondern die wirtschaftliche Organisation ist massgebend für die Festlegung, welche Einheit kartellrechtlich als Unternehmen gilt. Dies führt dazu, dass nicht jede juristische Person als Unternehmen im Sinne von Art. 2 KG zu qualifizieren ist. Ein Unternehmen muss wirtschaftlich selbständig sein. Abhängige Unternehmen in einem Konzern sind zwar rechtlich, nicht aber wirtschaftlich selbständig, da das herrschende Unternehmen innerhalb des Konzerns eine einheitliche wirtschaftliche Leitung durchsetzt.»* (RPW 2009/4, 546 f., Rz. 76 *Tarifverträge Zusatzversicherung Kt. Luzern*).

Aus den genannten Gründen stellt sich die Frage nicht, «wie eine allfällige Abstimmung verschiedener, unter einem Konzern zusammengefasster Unternehmen aus wettbewerbs- und kartellrechtlicher Sicht zu werten wäre» (so Rz. 824 des Berichtsentwurfs). Alle zur [REDACTED]

gehörigen Unternehmen dürfen sich abstimmen und ortsgebunden offerieren (vgl. Rz. 821 des Berichtsentwurfs). Auch eine solche territoriale Aufteilung ist innerhalb eines Konzerns wettbewerbskonform. Diese Frage ist eindeutig geklärt. Daran ändert auch der Hinweis auf das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden vom 10. August 2017 (Az. U 17 29) nichts. Soweit das Verwaltungsgericht es darin für eine wettbewerbsbeeinträchtigende Absprache genügen lässt, dass die Offerten zweier Schwestergesellschaften (die unter einheitlicher Leitung stehen und deshalb wirtschaftlich zu einem Konzern gehören) von derselben Person unterzeichnet wurden (E.2.f.), kann ihm nicht gefolgt werden. Diese Auffassung ist kartellrechtlich unzutreffend. Die [REDACTED] hat zudem in der Vergangenheit keine Doppelseingaben als Einzelunternehmungen getätigt. Schon alleine aus diesem Grund ist der Hinweis auf den Verwaltungsgerichtsentscheid verfehlt. Zu vergaberechtlichen Aspekten braucht nicht Stellung genommen zu werden.

Richtig hingegen ist der Hinweis der PUK, dass die (unnötige) Frage über den Gegenstand der vorliegenden Untersuchung hinausgeht (Rz. 824 des Berichtsentwurfs a.E.). Deshalb ist dieser Teil des Berichts ohnehin entbehrlich und zu streichen. Allfällige Berichtigungen würden sich in diesem Fall erübrigen.

Mit freundlichen kollegialen Grüssen



RA Dr. Gerald Brei

Beilagen wie erwähnt

33.2.48.A

Advokatur Gartenhof

EINGEGANGEN

- 4. Mai 2021

Zürich, 30. April 2021/sk

Matthias Brunner  
Matthias Mürger  
Peter Nideröst  
Ursula Weber  
Lisa Zaugg

### Einschreiben

PUK Baukartell  
c/o Rudin Cantieni Rechtsanwälte AG  
Winterthurerstrasse 525  
Postfach  
8051 Zürich

**Matthias Brunner**  
Rechtsanwalt  
Gartenhofstrasse 15  
Postfach  
8036 Zürich  
Telefon 044 241 48 78  
Telefax 044 241 24 02  
brunner@advogar.ch  
www.advogar.ch  
CHE-441.101.741 MwSt

### Stellungnahme von A. Q. zum Teilbericht der PUK Baukartell betreffend kolportierte Kartellabsprachen im Bündner Baugewerbe

---

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren Grossräte  
Sehr geehrter Herr Kollege

Mein Mandant und ich verdanken die Gelegenheit, zum Teilbericht Stellung nehmen zu können.

#### 1. Grundsätzliche Feststellungen:

Das von der PUK erzielte Ergebnis der Abklärungen kann nicht befriedigen. Mit Bedauern muss man zur Kenntnis nehmen, dass Verantwortungsträger der öffentlichen Hand augenscheinlich ein minimales Interesse daran haben, Licht in die unakzeptablen Praktiken zu bringen, die die Wettbewerbskommission (WEKO) dank der mutigen und sachkompetenten Aufklärungsarbeit von Herrn Q. aufdecken konnte. Es ist zu bedauern, dass mit den im Teilbericht dargelegten Erinnerungslücken, Ausweichmanövern und Verantwortungsdelegierungen eine substantielle Klärung der Verantwortlichkeiten im Zusammenhang mit den Kartellabsprachen im Bündner Baugewerbe erschwert wurde.

Die Aussagen der Befragten erinnern an das Motto der «drei Affen»: Ich habe nichts gesehen, ich habe nichts gehört und deshalb habe ich auch nichts gesagt.

Genauso wie feststeht, dass Herr Q. mit seiner Anprangerung der Missstände weitestgehend Recht hatte, genauso bleibt weitgehend unklar, wer auf Seiten der Behörden wie mitgewirkt, bzw. was gewusst oder geahnt

hat. Erst recht bleibt im Dunkeln, aus welchen Gründen den Missständen, die die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler Millionen gekostet haben, nicht früher ein Ende gesetzt worden ist.

Ferner ist zu bedauern, dass der PUK nicht die Instrumente und Ressourcen zur Verfügung standen, um den erkannten Widersprüchen in den Aussagen der befragten Personen auf den Grund zu gehen. Es ist unbefriedigend, wenn sich bei widersprüchlichen Aussagen die Schlussfolgerungen der PUK darauf beschränken, zusammenzuzählen, wer was gesagt hat und dann der Mehrheit Recht zu geben. Wenn diese «Mehrheit» ein augenscheinliches Interesse hat, sich selbst in ein günstiges Licht zu stellen, ist diese Vorgehensweise erst recht zu oberflächlich. Schon aus methodischen Gründen führt dies zu einer arithmetischen Sichtweise – wie viele haben einen erhobenen Vorwurf bestritten –, anstelle einer inhaltlichen Prüfung. Eine Prüfung, wie sie in jedem kontradiktorischen, erst recht in einem justiziellen Verfahren gängig ist.

Besonders problematisch ist diese Vorgehensweise für Herrn Q [REDACTED]. Er war und ist derjenige, der die Sache ins Rollen gebracht und anschliessend dem Wunsch der Behörden nach Informationen und Unterlagen sehr weitgehend entsprochen hat. Wenn nun einfach die Abstreitungen der Aussagen von Herrn Q [REDACTED] und die mehrfach thematisierten Widersprüche ohne vertiefende Abklärungen hingenommen werden, liegt darin eine fundamentale Unfairness.

Diese Unfairness kann nicht aus dem Weg geräumt werden, indem man Herrn Q [REDACTED] einen 300-seitigen Bericht vorlegt, zu welchem er dann eine Stellungnahme abgeben könne, die er innert weniger Wochen zu verfassen hätte. Und dies erst noch ohne Einblick in das zu erhalten, was andere Beteiligte ausgesagt haben.

Angesichts dieser Vorgehensweise (Vorlage der von Herrn Q [REDACTED] zur Verfügung gestellten Informationen und Unterlagen an die Betroffenen, Entgegennahme derer Stellungnahmen, Verzicht auf weitere Abklärungen) ist erstaunlich, wie weitgehend berechtigt und tragfähig sich die Sachdarstellungen von Herrn Q [REDACTED] erwiesen habe.

Noch schwerer wiegt Folgendes: Gegenüber der PUK zeigten sich die befragten Regierungsmitglieder und verwaltungsinternen Verantwortungsträger «überrascht bis enttäuscht oder gar schockiert über die Machenschaften der inzwischen aufgedeckten Kartelle» (Rz. 345). Mit unterschiedlichen Nuancen aber durchgängig nach demselben Aussagemuster machten die Verantwortungsträger geltend, es habe zwar gewisse Gerüchte gegeben, es seien ihnen aber zu wenig beweiskräftige Dokumente vorgelegt worden. Die Verantwortungsträger machen Herrn Q [REDACTED] explizit oder implizit den Vorwurf, er hätte keine Beweise geliefert und nur veraltete oder wenig aussagekräftige Unterlagen vorgelegt, z.T. wurde an seiner Glaubwürdigkeit herumgeklittert (vgl. z.B. [REDACTED] Rz. 526). Es sei somit eigentlich die

«Schuld» von Herrn Q [REDACTED] dass man den Dingen ihren Lauf gelassen habe. Diese Aussagestrategie zog sich durch alle Hierarchiestufen: vom TBA-Chef Bezirk 4, [REDACTED] (Rz. 304), über den heutigen Chef TBA, [REDACTED] (Rz. 525), den damaligen Chef TBA, [REDACTED] (Rz. 323) bis hin zum damaligen Präsidenten der Gemeinde Scuol und heutigen Regierungsrat, [REDACTED] (Rz. 343).

Die rechtliche und politisch Würdigung der Amtstätigkeit der Verantwortungsträger ist nicht Sache von Herrn Q [REDACTED]. Auf's Tiefste betroffen ist er aber davon, wie er von den höchsten Verantwortungsträgern, den Mitgliedern des Regierungsrats, im Regen stehen gelassen wurde und wird. Es steht fest, dass Herr Q [REDACTED] mit enormem persönlichem Effort und Zivilcourage dem Kanton Graubünden Rückerstattungsbeiträge der Bauwirtschaft in zweistelliger Millionenhöhe verschafft und den Steuerzahlerinnen und -zahlern weiteren Schaden in viel grösserem Ausmasse erspart hat. Eine Anerkennung oder Verdankung erhielt Herr Q [REDACTED] von der Regierung bis heute nicht. Geschweige denn eine Entschädigung dafür, dass er dem Kanton zwar Millionenbeträge verschafft hat, selbst aber heute wirtschaftlich ruiniert ist. Nicht nur das: Der Kanton Graubünden ist verantwortlich dafür, dass Herr Q [REDACTED] von unterschiedlichsten Amtsstellen mit haltlosen, auf den Mann zielenden Strafanzeigen eingedeckt wurde. Inzwischen wurden diverse Strafverfahren eingestellt, weitere Einstellungen dürften folgen. Selbst der von langer Hand vorbereitete komplett verfehlte und entwürdigende Grenadiereinsatz im Juni 2017 und die anschliessende skandalöse Psychiatrisierung war für die Regierung kein Anlass zur Entschuldigung, Rehabilitierung und Entschädigung für das erlittene Unrecht. Das ist menschlich und staatspolitisch nicht akzeptabel.

## 2. Berichtigungen

Wie schon gesagt ist es weder zumutbar noch machbar, dass Herr Q [REDACTED] innert der ihm angesetzten minimalen Frist eine einlässliche Stellungnahme erarbeitet. Die folgenden Berichtigungen sind deshalb lediglich als Beispiele zu verstehen:

a) [REDACTED]

Im Anschluss an die letzte Befragung von Herrn Q [REDACTED] wurde [REDACTED] am 12.11.2020 von der PUK befragt. Die PUK zitiert *wörtlich* aus dem Protokoll und verstärkt damit den Eindruck der Authentizität seiner Aussagen (Rz. 526). [REDACTED] hat es in seinen Aussagen offensichtlich darauf abgesehen, die Glaubwürdigkeit von Herrn Q [REDACTED] dadurch zu untergraben, dass er nicht etwa die Richtigkeit dessen Aussagen sachlich kontert, sondern indem er Episoden kolportiert, die offenkundig nicht Thema der Untersuchung sind, dies mit dem vielsagenden Hinweis: «Ich bitte Sie, das Ganze in den Gesamtkontext zu stellen».

erwähnte eine Offerte betreffend eine Bachverbauung im Jahre 2005, welche Herr Q wegen eines Kalkulationsfehlers nicht habe aufrechterhalten können; des Weiteren hätte es 2007 auf vier Baustellen mit Herrn Q Probleme gegeben; beide Sachdarstellungen gehen an der Sache vorbei und sind unzutreffend. Erst recht unzutreffend ist die wirklich interessierende Behauptung von Herr Q, Herr Q habe Unterlagen «aus dem Jahr 1997» gezeigt; man habe zweimal mündlich nachgehakt und es seien «trotzdem keine Unterlagen bei uns eingegangen». Auch das ist unrichtig. Neben den der PUK vorliegenden Akten kann auf das Protokoll der Gemeinderatssitzung der Gemeinde Scuol vom 19. Mai 2014 verwiesen werden. Dort ist protokolliert, dass der damalige Gemeindepräsident (und heutige Regierungsrat, berichtete, dass ihm Herr Q im Jahr 2009 u.a. eine Liste aus dem Jahr 2006 (!) präsentiert habe.

Richtig ist, dass Herr Q im Jahre 2005 (noch) nicht über die Existenz des Baukartells im Unterengadin in Kenntnis gesetzt hatte (entgegen Rz. 276), sondern neben auch noch und nicht (vgl. auch Rz. 282).

b)

Wie mehrfach ausgesagt, hatte Herr Q schon vor dem Jahr 2012 mehrfach Kontakte mit allerdings betrafen diese Kontakte nicht die Listen, sondern diverse Bauprojekte. Hingegen hatte gemäss dem Wissensstand von Herrn Q über Frau Kenntnis von Preisabsprachen (vgl. Anmerkung 11 zum Protokoll der Befragung vom 6.11.2020). Die Aussagen von Herrn Q sind somit im Wesentlichen kohärent (anders als dies in Rz. 280 angenommen wird).

c) Kenntnisse von Behördenmitgliedern

Verschiedentlich schimmert durch, dass Herr Q übertrieben habe, wenn er behauptete, massgebliche Behördenmitglieder hätten Kenntnisse vom Baukartell bzw. den Preisabsprachen gehabt.

Dieser Eindruck ist ungerechtfertigt. Zur Dokumentation reichte Herr Q beispielsweise der PUK eine Einladung zur Vorversammlung vom 24.2.2006 ein (Rz. 522). Auf dieser Einladung figurieren u.a. der damalige Regionalgerichtspräsident Engiadina bassa / Val Müstair, der Bauunternehmer, sowie der damalige Grossrat, Bauunternehmer. Was Gegenstand dieser Vorversammlung(en) war, ist nun wirklich hinreichend geklärt.

In der Sitzung im Jahre 2014 in Anwesenheit von Regierungsrat und BVFD-Vorsteher und in Anwesenheit von Rechtsanwalt Peder Andri Vital nahmen die Teilnehmer einzig die

Schilderungen von Herrn Q [REDACTED] sowie das von diesem mitgebrachte Dossier mit 80 Dokumenten zur Kenntnis (welches Herr Q [REDACTED] schon bei früheren Gelegenheiten vorgelegt hatte), wünschten aber weder eine Abgabe dieser Dokumente, noch wurden Kopien davon gemacht; man beschied Herr Q [REDACTED] er solle doch bitte weitere Unterlagen liefern.

d) Beat Hofmann

Im Teilbericht wird insinuiert, Herr Q [REDACTED] bezeichne – zumindest implizit – [REDACTED] als seinen Kontakt im TBA-Bezirk 4 Scuol (Rz. 624).

Diese Annahme wird zurückgewiesen und widerspricht den Aussagen von Herrn Q [REDACTED]: Zwar habe [REDACTED] von ihm gewollt, dass er (Herr Q [REDACTED]) auf [REDACTED] zugehe, was er aber «nicht gewollt habe» (vgl. Rz. 624 und Protokoll der PUK-Befragung vom 8.5.2020, S. 1). [REDACTED] war übrigens nicht Trauzeuge der Eheleute Q [REDACTED] so aber offenbar die unzutreffende Aussage von [REDACTED] Rz. 734).

e) Ausmass der überhöhten Offerten

Unstrittig ist, dass die Preise infolge von Mengen- und Preisabreden sowie von Submissionsabreden *durchschnittlich* rund 25 bis 45% höher waren als in Situationen ohne Abreden (vgl. Rz. 665). Handelt es sich hierbei um eine *durchschnittliche* Marge, kamen logischerweise auch deutlich krassere Übermarchungen vor. Solche liegen auch der PUK vor. Die Aussage von Herrn Q [REDACTED] es sei vereinzelt um bis zu 100% höher offeriert worden, ist zwar nicht hieb- und stichfest belegt, jedoch scheint es als unfair, dies als Indiz gegen seine Glaubwürdigkeit zu werten (Rz. 678).

f) Geschenkkörbe

Bei den von Herrn Q [REDACTED] gemachten Preisangaben handelt es sich jeweils um Preise für mehrere Geschenke: Der Wert der einzelnen Geschenke war deutlich tiefer. Einzuräumen ist, dass solche Geschenke in der damaligen Zeit weniger problematisch waren als heute. Dennoch ist zu bedauern, dass den widersprüchlichen Aussagen nicht vertieft nachgegangen wurde.

Wir ersuchen Sie, die gemachten Berichtigungen zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen



Matthias Brunner

**Beilage:**

- Protokoll der Sitzung des Gemeinderats Scuol vom 19.05.2014

33. 2. 50

EINGEGANGEN

- 6. Mai 2021



Einschreiben

PUK Baukartell  
c/o Rudin Cantieni Rechtsanwälte  
Dr. Linus Cantieni  
Winterthurerstrasse 525  
8051 Zürich

23. April / 3. Mai 2021 (Maschinengeschriebene Fassung)

**PUK Baukartell - Stellungnahme zum Berichtsentwurf**

Sehr geehrter Herr Cantieni

Besten Dank für die Fristerstreckung bis 23. April 2021 für meine Stellungnahme zum Berichtsentwurf der PUK Baukartell.

Dementprechend gestatte ich mir, zu den mir zugestellten Unterlagen wie folgt Stellung zu nehmen.:

Zu I. Verfügung «Engadin I»

Die Untersuchungseröffnung erfolgte am 30. Oktober 2012. Die WEKO hat gemäss Gesetz die Aufgabe, den sanktionsrelevanten Zeitraum, also die letzten 5 Jahre vor Eröffnung der Untersuchung, auf kartellrechtliche Verstösse zu untersuchen und zu sanktionieren. Das hat sie gemacht und im Wesentlichen drei Tatkomplexe festgestellt:

1) Vorversammlungen

In den letzten 4 Jahren, also 2012, 2011, 2010 und 2009 fanden keine mehr statt. Im Jahr 2008 waren es noch 4, und im Jahr 2007 noch 8 Vorversammlungen.

Thematisiert wurden in diesen Vorversammlungen gesamthaft 16 Bauprojekte, wobei, wie in der Verfügung, RZ 241 festgehalten, nur ausnahmsweise eine Einigung (Absprache) erzielt wurde.

## 2. Zusammenarbeit bei einzelnen Bauprojekten bis 2012

Die WEKO hat weiter festgestellt, dass zwischen 2009 und 2012 bei 11 Bauprojekten wettbewerbswidrige Absprachen erfolgten. Diese wurden dementsprechend auch einzeln untersucht und sanktioniert.

## 3. Zusammenarbeit

Sowohl [REDACTED] als auch [REDACTED] haben in ihren Selbstanzeigen 15-20 Bauprojekte angezeigt, bei denen zwischen 2008 und 2012 Absprachen erfolgten.

Hier handelte es sich vorwiegend um sogenannte Alibi-Offerten, d.h. Offerten ohne irgendwelches Interesse (des einen Partners). Mit der Absprache konnte einerseits beim nicht interessierten Partner Kalkulationsaufwand eingespart werden und andererseits war man sicher, im Preis höher zu liegen und somit den Auftrag sicher nicht zu bekommen. Zudem war allgemein bekannt, dass [REDACTED] und die [REDACTED] seit Jahrzehnten für die Ausführung von grösseren Bauprojekten, im ganzen Engadin, aber von 2008-2012 vor allem im Unterengadin, Arbeitsgemeinschaften bildeten, was aber absolut legal war und auch ist. Das sind die FAKTEN, so präsentierte sich die Ausgangslage für den gesetzlich festgelegten Untersuchungszeitraum der letzten 5 Jahre, also 2008-2012.

## 4. Bewusste Skandalisierungskampagne der WEKO

Nach über 5 Jahren Untersuchung war dieses Ergebnis natürlich sehr dürftig und für die WEKO viel zu wenig für den angestrebten grossen Skandal. Deshalb wurde sie kreativ und holte zum grossen Schlag aus. Davon betroffen waren vor allem die Abreden im Zusammenhang mit Vorversammlungen und die Zusammenarbeit [REDACTED]

Nur durch eine drastisch übertriebene Darstellung und mit falschen Aussagen und Behauptungen konnte im vergleichsweise kleinen Unterengadin der angeblich «grösste Bauskandal der Schweiz», mit einem enormen Schadenspotential, konstruiert werden. Mit diesem bewussten und von Willkür geprägten Vorgehen erreichte die WEKO die von ihr erhoffte und anvisierte Skandalisierungskampagne.

Zu den Vorversammlungen:

Um die ganze Sache zünftig aufzublähen, dehnte die WEKO den Untersuchungszeitraum von normal 5 Jahren einfach um weitere 10 Jahre, also bis 1997, aus. Damit bezieht sie sich teilweise sogar auf einen Zeitraum ( 1997 – 2004 ), in dem einerseits das Kartellgesetz noch gar keine Sanktionen vorsah. Und andererseits wusste die WEKO, dass bis im Jahr 2004 gemäss Wettbewerbsreglement des Baumeisterverbandes die Melde- und Teilnahmepflicht für Vorversammlungen noch bestand, was auch im Unterengadin der Fall war.

Aus beschlagnahmten Agenda-Eintragungen der Jahre 2003 – 2008 eines Berechnungsleiters des Baumeisterverbandes, (siehe Verfügung Seite 84), konnte die WEKO die Anzahl Vorversammlungen und thematisierte Bauprojekte entnehmen. Für die restlichen Jahre, 1997 -2002, in der Verfügung gar nicht behandelt, wurde ganz einfach ein Mittelwert der Vorjahre geschätzt und dazugerechnet. Daraus ergab sich die total spekulative Anzahl von 350 – 400 thematisierten Projekten.

Thematisieren heisst aber nicht absprechen! Nur bei Einigung der Teilnehmer (es waren ja

alles Konkurrenten ! ) kam es auch zu Absprachen. Und, vielfach, gab es keine Einigung, (wie 2007/2008) also auch keine Absprache!

Diese Tatsache wird von der WEKO in der Verfügung auch anerkannt, aber nur für die Jahre 2007 und 2008, welche auch dementsprechend untersucht wurden.

Im fragwürdigen Presserohstoff (PM) wird aber bewusst und böswillig behauptet, alle 350 – 400 thematisierten Bauprojekte zwischen 1997 und 2008 seien in den Vorversammlungen ausnahmslos auch abgesprochen worden!

Noch viel schlimmer waren die in der Pressemitteilung (PM), und auch in späteren Medienbeiträgen gemachten Aussagen zu durchschnittlich über 45% höheren Preisen bei Submissionsabreden wie im Unterengadin und mit einem davon betroffenen Beschaffungspotential von weit über CHF 100 Mio.!!

Vor allem bei der öffentlichen Hand lösten diese unbegründeten und unbelegten Behauptungen verständlicherweise einen Sturm der Entrüstung aus. Die Unternehmer wurden als Schummler, Gauner oder gar Verbrecher bezeichnet und der Ruf nach Schadenersatz wurde laut.

#### Zur Zusammenarbeit [REDACTED]

Wie unter Punkt 3 bereits erwähnt, hat [REDACTED] in den letzten Jahrzehnten immer wieder für grössere Projekte Arbeitsgemeinschaften (ARGE) gebildet. Im Unterengadin häuften sich diese wegen grosser Nachfrage (TBA und RhB) vor allem in den Jahren 2008 - 2012. Neben den legalen Absprachen im Zusammenhang mit ARGE erfolgten zwischen diesen drei Unternehmungen gemäss Selbstanzeigen 15 – 20 bilaterale Absprachen, welche selbstverständlich illegal waren. Für die WEKO war das aber nicht genug. Anstatt die Einzelabsprachen gründlich zu untersuchen und entsprechend zu sanktionieren, konstruierte sie auch hier eine sogenannte Gesamtabrede, indem sie behauptete, diese drei Unternehmungen hätten schon jeweils Anfangs Jahr neben den ARGE-Projekten auch gerade alle anderen Projekte abgesprochen!

Damit begründet sie diese angebliche Gesamtabrede und verfügt völlig unverhältnismässige Sanktionen. Obwohl [REDACTED] nur etwa 5-10% der Offerten von [REDACTED] im Unterengadin eingab, sanktioniert die WEKO den Gesamtumsatz der [REDACTED] in den Jahren 2008 – 2012, was völlig unverhältnismässig ist!!

#### 5. Pressemitteilung (Presserohstoff) vom 26. April 2018 / Änderung vom 16. Oktober 2018

Die Pressemitteilung (PM) der WEKO vom 26. April 2018 war äusserst medienwirksam und schlug ein wie eine Bombe. Vor allem die Aussagen zur grossen Anzahl abgesprochener Projekte im Rahmen von Vorversammlungen, organisiert vom Graubündnerischen Baumeisterverband, und insbesondere auch die Ausführungen zum Schadenspotential wegen massiv überhöhten Preisen sorgten für grosses Entsetzen, Entrüstung und Verunsicherung bei allen Betroffenen.

Später, auf Androhung der [REDACTED], gegen diese irreführende Pressemitteilung rechtlich vorzugehen, erklärte sich die WEKO sofort bereit, diese in zwei wesentlichen Punkten zu korrigieren und richtigzustellen. So wurde Mitte Oktober eine neue Fassung des

Presserohstoffs veröffentlicht, in der die fraglichen Behauptungen gestrichen oder abgeschwächt wurden.

Dementsprechend räumte die WEKO ein:

- Die Anzahl der effektiv abgesprochenen Projekte zwischen 1997 und 2008 wurde wegen der Annahme einer Gesamtabrede überhaupt nicht untersucht ! Und:
- Ob es im Unterengadin zu überhöhten Preisen gekommen ist, wurde ebenfalls nicht untersucht. Deswegen musste und konnte auch ein allfälliger Schaden nicht berechnet werden.

Somit war klar: Die Aussagen und Behauptungen zur Anzahl Absprachen und zu überhöhten Preisen waren sachlich falsch, in hohem Masse unfair und dienten vor allem dazu, «Stimmung» gegen die betroffenen Unternehmungen zu machen und diese an den öffentlichen Pranger zu stellen.

Dazu kommt, dass die nachträglichen Korrekturen still und heimlich erfolgten, ohne Information der Medien und ohne die neue Fassung des Presserohstoffs kenntlich zu machen. Es wurde überhaupt kein Hinweis auf die neue Version gemacht und sogar das Datum (26. April) blieb unverändert !!! Dieses Vorgehen der WEKO bei der Änderung des Presserohstoffs ist eine arglistige Täuschung von Öffentlichkeit und Medienschaffenden und im Grunde ein SKANDAL !

## **Zu E. Kenntnisse von Submissionsabsprachen**

### **1.1 Aussagen von A.Q., Seite 90/91**

Die Aussagen bezüglich Absprachen, erhöhten Preisen und entstandener Schaden für die öffentliche Hand sind völlig aus der Luft gegriffen und entsprechen dem tatsächlichen Sachverhalt in keiner Art und Weise.

Die Behauptung, dass ohne Mithilfe des TBA und weiterer Personen aus der öffentlichen Verwaltung das Kartell gar nicht hätte existieren können, ist eine infame, völlig realitätsfremde und unverschämte Unterstellung.

### **Zu Randziffer 355, Seite 115**

Solche Aussagen sind mit Vorsicht zu geniessen, weil diese vielfach von persönlichen Animositäten geprägt sind, was hier offensichtlich der Fall ist. Deswegen ist es angebracht, diese RZ 355 zu streichen.

Präzisierung: Die Ausschreibungen des TBA erfolgten in der Regel im offenen Verfahren, d.h. der Wettbewerb beschränkt sich nicht nur auf die «Kartellfirmen», sondern alle Unternehmungen, aus der ganzen Schweiz, welche die Zulassungskriterien erfüllen, können am Wettbewerb teilnehmen. Deswegen meine Formulierung : Bei den Kartellabsprachen handelte es sich nicht um ein abgeschlossenes System, weil der Wettbewerb gegen Aussen in der Regel offen war.

### **Zu Randziffer 369 und 371**

Es ist unumgänglich und kommt immer wieder vor, dass beim Kaderpersonal Leute aus den

Unternehmungen zum Kanton wechseln, oder umgekehrt. Deshalb ist die Wahrscheinlichkeit gross, dass die Praxis der Submissionsabreden, welche nicht nur im Unterengadin, sondern im ganzen Kanton ähnlich war, ( wenigstens bis 2004 ), auch z.T. den Behörden bekannt war.

Zu Randziffer 437, act. 522

Zur Busse: Die Bestrafung mit Busse erfolgte ( gem. Reglement ) durch den Graub. Baumeisterverband. Bis wann dies möglich war, kann ich nicht beurteilen.

Zu 2.11.4 Würdigung Seite 146

Zur Klarstellung : Vorversammlungen fanden bis 2006 statt. 2007 waren es noch 8, 2008 noch 4, aber ohne Absprachen (siehe WEKO-Verfügung Engadin I, RZ 241 ).

Zu 1. Liste «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol

- Solche Listen wurden unseren Unternehmungen niemals «zugespielt»

- Im Büro [REDACTED] ist eine solche Liste meines Wissens nie angekommen.

Im Grossen Rat war ich etliche Jahre Mitglied der KUVe, Kommission Umwelt, Verkehr, Energie.

- Warum [REDACTED] glaubt, dass A.Q. diese Liste von mir hatte, kann ich in keiner Art und Weise nachvollziehen.

- Als Grossrat war ich auch Mitglied des Regionalrats Unterengadin und nahm an deren Regionalversammlungen teil.

Zu RZ 627

An den Regionalversammlungen jeweils im Juni wurde von [REDACTED] das Bauprogramm des TBA Scuol des laufenden Jahres und das Budget des kommenden Jahres präsentiert. Diese Angaben waren für mich als Bauunternehmer dieser Region sehr interessant, und zwar aus folgenden Gründen.

Seit der Übernahme der Firma [REDACTED] im Jahre 2005 erreichte die [REDACTED] Gruppe beim Strassenbau TBA der Region Unterengadin/Münstertal einen Marktanteil von ca. [REDACTED]. Wichtig für mich und unsere Unternehmungen war zu diesem Zeitpunkt nur eine Zahl, nämlich das Total der vorgesehenen Investitionen an Baumeisterarbeiten.

Beispiel: Wenn im Budget für das kommende Jahr dafür CHF 10 Mio. vorgesehen waren, dann konnte ich davon ausgehen, dass die [REDACTED] dank ihrer starken Marktstellung, gute Chancen hatte, für das kommende Jahr ca. CHF 7 Mio. an Aufträgen des TBA zu erhalten.

Für eine Unternehmung wie die [REDACTED] mit [REDACTED] Angestellten ist es enorm hilfreich und auch beruhigend, wenn man frühzeitig weiss, was für Investitionen, u.a. der öffentlichen Hand, vorgesehen sind. Diese Daten bilden die Grundlage für Investitionen und Einsatzplanung der Unternehmungen.

Fazit: Als Geschäftsführer der [REDACTED] waren für mich die Informationen von [REDACTED] sehr hilfreich, weil diese frühzeitig ( Juni ) erfolgten und deswegen als gute Grundlage für die Planung der nächsten Bausaison dienten.

Die von A.Q. eingereichte Liste war mir nicht bekannt. Die Behauptung von A.Q., dass man diese Liste für die Aufteilung der Aufträge benutzt hätte, ist eine weitere böswillige

Unterstellung.

Deshalb bleibe ich bei meiner Aussage: Mit dieser Liste kann ich praktisch nichts anfangen, oder wie [REDACTED] ( vorerst ) sagte: Diese Liste nützt niemandem viel und wird völlig überbewertet.

#### Zu 6. Praxis AWN und HBA

##### Randziffer 655

Meine Aussage war : «Im Forstbereich wurden **früher**, Preisvergleiche erstellt von Offertpositionen in verschiedenen Regionen. Diese wurden dann über den Baumeisterverband an interessierte Unternehmungen weitergegeben». Mir sind solche Preisvergleiche im Bereich Lawinenverbauungen und Waldwege bekannt. Diese Praxis stammt, Irrtum vorbehalten, aus den frühen 1980er Jahren bis Anfangs 1990er Jahre. Ich sagte früher. Ich hätte sagen sollen, **viel früher!!**. Also vor der Zeit von [REDACTED] und auch vor der Zeit seines Vorgängers. Deswegen ist klar: [REDACTED] konnte dazu nichts sagen, weil er dazu nichts wissen konnte!

Deshalb, und auch um [REDACTED] zu entlasten und unnötige Unsicherheiten zu schaffen, ist eine Streichung der RZ 655 angebracht.

#### Zu F. Feststellung zur Frage des Preises

##### Zu I Im Raum stehende Vorwürfe

Preiserhöhungen vom bis zu 100%, Listen, wer wo wieviel verdient hat, Betrug von jährlich 20 Mio. für die öffentliche Hand : Alles unverschämte, völlig aus der Luft gegriffene, infame Behauptungen und Unterstellungen von A.Q.

##### Zu II Beurteilung der WEKO

###### Zu RZ 665

Dazu erwähne ich 2 Zitate zu Aussagen der WEKO :

- Zu Anzahl Absprachen : " Die Anzahl der effektiv abgesprochenen Projekte zwischen 1997 und 2008 wurde wegen der Annahme einer Gesamtabrede nicht untersucht."
- Zu erhöhten Preisen : "Die Ausführungen im Presserohstoff bezüglich erhöhten Preisen sind allgemeiner Natur und lassen sich nicht ohne weiteres auf die Verhältnisse im Unterengadin übertragen." Und :  
"Ob es im Unterengadin zu überhöhten Preisen gekommen ist, wurde ebenfalls nicht untersucht. Deswegen musste und konnte auch ein allfälliger Schaden nicht berechnet werden."

Zudem muss zur Preisbildung folgendes festgehalten werden:

1. In einer begrenzten, kleinen Region wie das Unterengadin hat man im Baugewerbe immer wieder mit den gleichen Planungsbüros, Bauleitern und Kunden zu tun. Das sind vor allem Architekten, Ingenieure, Gemeinden, Kanton und andere öffentliche Bauherrschaften, welche alle die marktüblichen Preise durch vergleichbare Bauprojekte sehr gut kennen und

die Kostenvoranschläge dementsprechend daran orientieren.

2. Unbegründete Preiserhöhungen von vergleichbaren Positionen wären leicht erkannt und (zu Recht) umgehend reklamiert worden. In solchen Fällen hätte jeder Bauherr, also auch der Kanton (oder das TBA) die Möglichkeit, das Verfahren abzubrechen, zu verhandeln oder neu aufzulegen.

3. Im Weiteren muss festgehalten werden, dass die Ausschreibungen des TBA damals und auch heute hauptsächlich im offenen Verfahren ausgeschrieben werden. Das bedeutet, dass der Wettbewerb auch offen ist und zum Zeitpunkt der Eingabe der Offerten nicht bekannt ist, welche Unternehmungen, auch ausserhalb der Region oder sogar des Kantons, ein Angebot einreichen könnte.

4. Schon deshalb wurde, auch bei abgesprochenen Objekten, der Preis nicht einfach erhöht, (wie von A.Q. und WEKO behauptet), sondern es wurde stets darauf geachtet, dass das erstrangierte Angebot auch preislich sehr konkurrenzfähig war.

5. Es kam damals, wie heutzutage auch, immer wieder vor, dass "auswärtige" Angebote aus dem Prättigau, aus Nordbünden oder sogar aus Österreich eingereicht werden. In der Regel waren diese aber durchwegs höher. Das beweist eindeutig, dass die Preise im Unterengadin sicher nicht überhöht, sondern stets marktgerecht und sehr konkurrenzfähig waren.

#### Zu RZ 677

Die grösste Empörung entstand wegen den von A.Q. (Republik, Medien) und der WEKO (Presserohstoff, Medien) behaupteten massiven Preiserhöhungen.

Da stellt sich die Frage: Warum hat das TBA ( analog zur RhB !), nicht umgehend die Preise im Unterengadin nochmals überprüft? Wer, wenn nicht das TBA, hätte doch die Möglichkeit gehabt, die Preise im Unterengadin mit Preisen aus anderen, ähnlich gelagerten Randregionen, wie z.B. das Bündner Oberland o.Ä., zu vergleichen und dazu fundierte Aussagen zu machen.

Es ist schade und unverständlich, dass dies nicht erfolgt ist, denn damit hätte man etliche Unannehmlichkeiten für alle Betroffenen, (auch das TBA), vermeiden können und vor allem den Skandaltreibern, A.Q. und WEKO, einiges an Wind aus den Segeln genommen.

Zudem müssten nachträglich keine "Vermutungen" angestellt werden, [REDACTED] Und: Dass die Preise für die Hauptpositionen inzwischen gesunken sind, lässt sich ebenfalls gut begründen.

Einerseits war in den letzten Jahren die Teuerung praktisch 0%, die Transportkosten für Kies und Beton sind wegen erhöhter Tonnage eher gesunken, die Mechanisierung ist wiederum gestiegen und alles ist effizienter geworden.

Andererseits besteht zudem seit einigen Jahren im Engadin die Möglichkeit, Altbelag nach Livigno ( Italien) zu exportieren und Kies und Beton von Livigno zu importieren. Weil unsere Konkurrenten [REDACTED] diese Möglichkeiten rege nutzen, ist der Preisdruck im Unterengadin/Münstertal gestiegen und die Preise ( für einige Hauptpositionen ) gesunken. So spielt der Markt !

## Zu H. Vorteilsnahmen

### Zu RZ 717

Die Behauptung von A.Q., ich [REDACTED] hätte angeordnet, wer wie beschenkt werden sollte, ist eine weitere infame Lüge und haltlose Unterstellung!

### Zu RZ 744

Die Behauptung von A.Q. bezüglich Wert von Geschenkkörben konnte ganz klar widerlegt werden (offensichtliche perfide Lüge)!

Alle anderen Behauptungen wie Gratisarbeiten oder Geldzuweisungen konnten von A.Q. nicht belegt werden.

Dementsprechen ist auch hier davon auszugehen, dass es sich bei diesen auch in den Medien verbreiteten "Korruptionsvorwürfen" um weitere, haltlose, unverschämte bössartige Behauptungen handelt.

## Zu V. Heutige Wettbewerbssituation im Unterengadin

Ich frage mich, ob es Aufgabe der PUK ist, dies zu untersuchen und zu beurteilen. Ich glaube, nein. Trotzdem und zur Information:

Seit 2005, mit der Übernahme der [REDACTED] durch die [REDACTED], besteht im Unterengadin nur noch eine "grosse" einheimische Unternehmung. Der Marktanteil der [REDACTED] beträgt seitdem für grössere Arbeiten ca. 70 -80%. Seit 2013, nach der WEKO-Untersuchung, hat sich dieser Anteil sogar noch etwas erhöht, weil aus Angst vor der WEKO keine neuen Arbeitsgemeinschaften ( ausser Tunnelbauten) gebildet werden.

Zur Konkurrenzsituation :

Grössere Objekte werden fast ausschliesslich im offenen Verfahren und nach WTO ausgeschrieben. Dementsprechend werden immer wieder auch Offerten von auswärtigen Unternehmungen eingereicht. Zudem hat die Firma [REDACTED] seit einigen Jahren einen Firmensitz in Zernez und offeriert seitdem regelmässig im ganzen Unterengadin. Für Wettbewerb ist also gesorgt, was auch gut und richtig ist!

## **Zusammenfassend möchte ich folgendes festhalten :**

### Zum kantonalen Tiefbauamt (TBA)

1. Das TBA in Chur und auch in Scuol war sehr kompetent geführt ( [REDACTED] ), klar und professionell strukturiert und organisiert. Die Projektabläufe waren klar definiert und wurden dementsprechend auch umgesetzt, und zwar von der Planung, Projektierung, Kostenerfassung, Ausschreibung, Submission, Offertöffnung, Prüfung der Angebote bis zur Vergabe.
2. Die Mitarbeiter des TBA, mit denen ich zu tun hatte, hatten mit den Absprachen rein gar nichts zu tun und ich habe nie irgendwelche Anzeichen von Korruption oder Vorteilsnahmen

festgestellt.

#### Zur WEKO

Im Verfahren Engadin I hat die WEKO für die untersuchten Jahre 2007 - 2012 maximal 36 Absprachen wirklich nachgewiesen, was für sie sehr ernüchternd war. Zu dem, was vorher war, sollte die WEKO ( ohne Untersuchung!!) eigentlich gar nichts aussagen.

Daran dachte sie aber überhaupt nicht und scheute sich nicht, in der berüchtigten Pressemitteilung vom 26. April das Rad der Zeit einfach um weitere 10 Jahre, also bis 1996 zurückzudrehen und, ohne zu untersuchen , ( was später, am 16. Oktober, auch zugegeben wurde), sondern rein spekulativ, äusserst empörende Aussagen zu machen in Bezug auf die in diesem Zeitraum erfolgte Anzahl Absprachen und vor allem auf enorme Preiserhöhungen (bis 45%) und einem Schadenspotential von über 100 Mio.

Diese nicht untersuchten und höchst spekulativen Aussagen schlugen ein wie eine Bombe und führten zum grossen Medienspektakel, zu Bestürzung und Empörung und auch zur PUK.

Fazit : Die WEKO wollte den grossen Skandal und hat dazu ihre hohe Glaubwürdigkeit massiv missbraucht!!!

Auch als sehr problematisch erachte ich einige Aussagen von WEKO-Vizedirektor [REDACTED]

[REDACTED] Dazu drei Zitate:

1. "Die glaubwürdigen Aussagen und stichhaltigen Unterlagen von A.Q. haben sich bewahrheitet." ????
2. "Es ist schwer vorstellbar, dass es niemand gemerkt haben soll."  
Damit stellt er die Behörden unter Generalverdacht!
3. "Die Veröffentlichung der Entscheide mitten im Bündner Wahlkampf war reiner Zufall."  
Daran kann in der Zwischenzeit wohl niemand mehr gauben!

#### Zu A.Q.

A.Q. war Bauunternehmer, lebte auf sehr hohem Fuss, offerierte vielfach unter den Selbstkosten und geriet dadurch in grosse finanzielle Schwierigkeiten, welche in einem spektakulären Konkurs endeten.

Von der Rachsucht gepackt wandte er sich an etliche Behörden mit Informationen zu Absprachen im Baugewerbe, mit dem Ergebnis, dass die WEKO im Oktober 2012 eine Untersuchung eröffnete. Bis im April 2018 regte sich deswegen niemand gross auf. Dann aber erfolgte der grosse Schlag :

Das Online-Magazin "Republik" brachte die hochemotionale und äusserst dramatische, vierteilige Geschichte rund um die Bauabsprachen, kurz darauf die Publikation der WEKO-Verfügung Engadin I. Und all dies erfolgte ausgerechnet mitten im Bündner Wahlkampf! Das war offensichtlich kein Zufall, sondern vielmehr eine perfekt organisierte Inszenierung zwischen WEKO, Republik und A.Q.

A.Q. wurde dank dieser rührseligen Geschichte und mit Unterstützung vor allem der Unterländer Medien zum tragischen Helden und Opfer hochstilisiert, der dem Baukartell mutig die Stirn bot und dafür brutal abgestraft wurde und alles verlor.

Nur im Unterengadin erzeugte diese Geschichte grosses Unverständnis und Kopfschütteln,

weil man hier die üblen Machenschaften und den wahren A.Q. kennt. Da kann man nur sagen: Die Leichtgläubigkeit der Unwissenden und vor allem die Medien machten den Täter zum Opfer. Wenn man nämlich die wahre Geschichte von A.Q. kennt, dann weiss man auch, dass alles, was ihm widerfahren ist, ausschliesslich seinem Fehlverhalten zuzuschreiben ist und somit vollumfänglich selbstverschuldet ist.

Die von A.Q. erfolgten öffentlichen Beschuldigungen an die Adresse von prominenten Politikern und amtlichen Behörden befeuerten zusätzlich den grossen Skandal. Damit wurden die Wahlen wesentlich beeinflusst und das führte sogar dazu, dass vom Grossen Rat eine PUK eingesetzt wurde.

Ich hoffe sehr, dass die Ergebnisse der PUK die Wahrheit ans Licht bringen und dass die grossteils unverschämten, böswilligen und absurden Unterstellungen und Behauptungen von A.Q. als solche erkannt und verurteilt werden.

