



**Antrag der Geschäftsprüfungskommission an den  
Grossen Rat  
betreffend Einsetzung einer parlamentarischen Unter-  
suchungskommission (PUK)**

## Inhaltsverzeichnis

<b>I. Ausgangslage und Anlass für Einsetzung einer PUK.....</b>	<b>3</b>
1. Submissionsabreden im Unterengadin und weitere Fälle; Polizeieinsatz gegen A.Q. ....	3
2. Gesetzliche Grundlage.....	4
3. Antrag der Geschäftsprüfungskommission an den Grossen Rat.....	4
4. Haltung der Präsidentenkonferenz des Grossen Rates (PK) .....	5
5. Stellungnahme der Regierung.....	5
<b>II. Auftrag und Organisation der Untersuchungskommission und Durchfüh- rung der Untersuchung .....</b>	<b>6</b>
<b>III. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen .....</b>	<b>9</b>
<b>IV. Anträge.....</b>	<b>11</b>

# **Antrag der Geschäftsprüfungskommission an den Grossen Rat betreffend Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK)**

Chur, 30. Mai 2018

Sehr geehrter Herr Landespräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) unterbreitet Ihnen nachstehenden Antrag betreffend Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK).

## **I. Ausgangslage und Anlass für Einsetzung einer PUK**

### **1. Submissionsabreden im Unterengadin und weitere Fälle; Polizeieinsatz gegen A.Q.**

Am 26. April 2018 gab die Wettbewerbskommission des Bundes (WEKO) bekannt, dass im Unterengadin über Jahre hinweg Bauunternehmen Beschaffungen im Hoch- und Tiefbau manipuliert hatten. Sie sprachen Preise ab und legten fest, wer den Zuschlag erhalten soll.

Bereits ab Mitte 2017 hatte die WEKO Entscheide veröffentlicht, z.B. betreffend Submissionsabreden im Münstertal (Verfügung vom 10. Juli 2017, Untersuchung 22-0467) oder im Engadin (Verfügung vom 22. Oktober 2017, Untersuchung 22-0462).

Eröffnet wurden die Untersuchungen der WEKO gegen verschiedene Unternehmen im Bereich des Strassen-, Tief- und Hochbaus im Kanton Graubünden am 30. Oktober 2012. Davon ausgehend ergaben sich insgesamt zehn Untersuchungen in verschiedenen Gebieten und gegen verschiedene Unternehmungen.

Massgeblich an der Auslösung der Verfahren beteiligt war der Unterengadiner Bauunternehmer Adam Quadroni (A.Q.), welcher sich selbst als Whistleblower bezeichnet und der WEKO einschlägige Hinweise zuspielte.

Ab Januar 2018 berichteten verschiedene Medien, dass A.Q. bereits im Jahr 2009 bei der Gemeinde Scuol und dem kantonalen Tiefbauamt vorstellig geworden sei und über die Preisabsprachen informiert habe. Die zuständige kantonale Stelle hat in diesem Zusammenhang nun eine interne Untersuchung eingeleitet.

Schliesslich kam es am 15. Juni 2017 zu einem Polizeieinsatz, bei dem A.Q. aufgrund einer Gefährdungsmeldung in Ramosch verhaftet und nach Chur in die Psychiatrie eingewiesen wurde. Dieser Einsatz soll gemäss A.Q. mit unverhältnismässiger Härte durchgeführt worden sein. Die zuständigen kantonalen Stellen haben deswegen entsprechende Untersuchungsschritte eingeleitet.

## 2. Gesetzliche Grundlage

Gemäss Art. 20 des Grossratsgesetzes (GRG; BR 170.100) kann der Grosse Rat nach Anhören der Regierung beziehungsweise der obersten Gerichtsbehörden eine parlamentarische Untersuchungskommission einsetzen, wenn Vorkommnisse von grosser Tragweite in der Staats- oder Justizverwaltung der besonderen Klärung bedürfen.

## 3. Antrag der Geschäftsprüfungskommission an den Grossen Rat

Die GPK hat an ihrer Sitzung vom 2./3. Mai 2018 die Enthüllungen und Vorgänge rund um die Absprachen im Bündner Baugewerbe sowie den Umgang der Behörden mit A.Q. diskutiert.

Sie beantragt dem Grossen Rat die Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) gemäss Art. 20 GRG.

In verschiedenen Medien wurden Vorwürfe an verschiedene Behörden und Amtsstellen im Zusammenhang mit Kartellabsprachen im Bündner Baugewerbe und dem Umgang mit A.Q., zu welchem der GPK zusätzlich eine schriftliche Eingabe zugegangen ist, kolportiert. Sie sind als „Vorkommnisse von grosser Tragweite“ zu qualifizieren, die gemäss Art. 20 GRG einer „besonderen Klärung“ durch eine PUK bedürfen. Es stehen erhebliche Vorwürfe gegen verschiedene Behörden und Amtsstellen im Raum. Das öffentliche Interesse und der potenzielle Vertrauensverlust sind gross. Es soll zu den beiden Fragekomplexen eine unabhängige Klärung der Rolle und des Verhaltens der kantonalen Instanzen erfolgen. Für die Einsetzung einer PUK sprechen folgende weiteren Punkte:

- Gemäss Kantonsverfassung ist der Grosse Rat die oberste Aufsichtsinstanz des Kantons. Er steht in der Verantwortung, wenn erhebliche Vorwürfe gegenüber den Behörden im Raum stehen. Mit einer PUK kann der Grosse Rat diese Verantwortung wahrnehmen.
- Die PUK ist das stärkste Untersuchungsinstrument des Parlaments. Durch die direkte Einsetzung durch den Grossen Rat hat sie für die Untersuchung eines bestimmten Gegenstandes eine hohe politische Legitimation. Für die Öffentlichkeit entsteht aus der Untersuchung durch eine PUK eine zusätzliche / höhere Glaubwürdigkeit bezüglich Vorgehen und Ergebnis, als dies interne Untersuchungen der Regierung oder Abklärungen der GPK zu erzielen vermögen.
- Eine PUK hat mehr Kompetenzen als die GPK. Sie kann sich zudem voll auf ihre Untersuchungsgegenstände fokussieren, während die GPK auch alle ordentlichen Aufgaben erfüllen muss. Eine PUK hat darum auch die Möglichkeit, mehr Ressourcen für die Untersuchung der Fälle freizumachen.
- Die Komplexität und Vielschichtigkeit der Untersuchungsgegenstände erfordert ein starkes parlamentarisches Mittel mit allen möglichen Kompetenzen.

Die Aufklärung soll die Verantwortlichkeiten und die Amtsführung offen legen und die sich daraus ergebenden Konsequenzen zivilrechtlicher, strafrechtlicher sowie öffentlichrechtlicher 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

parlamentarisches Instrument, das mit weitreichenden Informationsrechten ausgestattet ist und über grosses politisches Gewicht verfügt.

Im konkreten Fall ist es für die untersuchende Behörde wichtig, dass kantonale Angestellte nicht nur als Auskunftspersonen, sondern auch als Zeugen einvernommen werden können. Zeugenbefragungen sind bei der Aufklärung der Aufsichtspflichten wichtig.

#### **4. Haltung der Präsidentenkonferenz des Grossen Rates (PK)**

Mit Schreiben vom 7. Mai 2018 hat die GPK der Präsidentenkonferenz des Grossen Rates (PK) die Einsetzung einer PUK beantragt.

Die PK hat sich anlässlich ihrer Sitzung vom 14. Mai 2018 dem Antrag und den Ausführungen der GPK angeschlossen und unterstützt das Begehren auf Einsetzung einer PUK.

Um möglichst zeitnah zu reagieren, hat die PK beschlossen, dieses Geschäft bereits in der Junisession 2018 zu traktandieren und über die Einsetzung einer PUK zu beraten und zu beschliessen. Gleichzeitig sollten die Mitglieder, das Präsidium und das Vizepräsidium gewählt werden.

Anlässlich ihrer Sitzung vom 14. Mai 2018 hat die PK beschlossen, dass das Geschäft im Grossen Rat allein von der GPK vertreten werden soll. Sie hat der GPK mitgeteilt, dass es entsprechend Aufgabe der GPK sein werde, innert nützlicher Frist einen entsprechenden Bericht und Antrag an den Grossen Rat zu verabschieden.

#### **5. Stellungnahme der Regierung**

In Nachachtung von Art. 20 Abs. 1 GRG wurde die Regierung mit Schreiben der GPK vom 25. Mai 2018 um ihre Stellungnahme zur Einsetzung der PUK und zum vorliegenden Bericht ersucht.

Die Regierung hat mit Schreiben an die GPK vom 29. Mai 2018 betreffend Einsetzungsbeschluss PUK; Anhörung der Regierung (RB 439/2018) wie folgt Stellung genommen:

*„Die Regierung bezieht sich auf Ihr Schreiben vom 25. Mai 2018 in vorbezeichneter Sache und bedankt sich für die eingeräumte Gelegenheit, zum Antrag und Bericht der Geschäftsprüfungskommission (GPK) an den Grossen Rat betreffend Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) Stellung nehmen zu können.*

*Die Regierung setzt sich für eine umfassende Aufklärung der im Raum stehenden Fragen ein. Die Einsetzung einer PUK kann diese Bemühungen unterstützen. Die Regierung begrüsst deshalb die Einsetzung einer PUK.*

*Die Formulierung des Auftrags bzw. die Festlegung der Organisation der PUK obliegt dem Grossen Rat. Die Regierung nimmt dazu keine Stellung.“*

## **II. Auftrag und Organisation der Untersuchungskommission und Durchführung der Untersuchung**

Laut Art. 30 der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GGO; BR 170.140) regelt der Grosse Rat im Einsetzungsbeschluss die Organisation der Untersuchungskommission, die Durchführung der Untersuchung, die Verfahrensrechte der Betroffenen und die Stellung der Regierung beziehungsweise der obersten Gerichtsbehörde im Verfahren.

### **Auftrag und Organisation**

#### **Art. 1**

<sup>1</sup> Der Grosse Rat setzt eine parlamentarische Untersuchungskommission mit 5 Mitgliedern ein.

<sup>2</sup> Der Grosse Rat wählt die Präsidentin oder den Präsidenten und die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten sowie die weiteren 3 Mitglieder.

<sup>3</sup> Im Übrigen konstituiert und organisiert sich die Kommission selber.

<sup>4</sup> Es gelten für die Untersuchungskommission die Bestimmungen des Gesetzes über den Grossen Rat (GRG; BR 170.100) und der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GGO; BR 170.140) betreffend die Kommissionen sinngemäss.

#### **Art. 2**

<sup>1</sup> Die Kommission hat folgende Aufträge:

- 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;
- 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.

<sup>2</sup> Anträge der Untersuchungskommission zur Anpassung des Auftrages sind an die Präsidentenkonferenz des Grossen Rates zu richten, welche über geringfügige Anpassungen selbst entscheidet.

**Art. 3**

<sup>1</sup> Die Untersuchungskommission kann Erkenntnisse aus anderen Verfahren in ihre Untersuchungen einbeziehen. Sie kann dazu die Koordination mit den jeweiligen Verfahrensleitungen suchen. Sie wahrt dabei ihre Unabhängigkeit.

<sup>2</sup> Der Grosse Rat befindet aufgrund des Berichts der Untersuchungskommission, ob die Untersuchung abgeschlossen ist und befindet über die Auflösung der Untersuchungskommission.

<sup>3</sup> Die Untersuchungskommission unterbreitet Vorschläge für Massnahmen organisatorischer, administrativer und rechtlicher Art.

**Auswirkungen****Art. 4**

Der Grosse Rat spricht einen Verpflichtungskredit von 600 000 Franken.

**Art. 5**

Die Entschädigung der Kommissionsmitglieder richtet sich nach der GGO.

**Art. 6**

Die Untersuchungskommission verfügt über ein eigenes Sekretariat. Sie zieht das nötige Personal bei oder beauftragt externe Fachpersonen, um ihre Aufträge zu erfüllen und ihr Sekretariat zu führen.

**Art. 7**

<sup>1</sup> Die Untersuchungskommission legt ihre Arbeitsweise, ihre Organisation, den Umgang mit vertraulichen Informationen und die restlichen administrativen Angelegenheiten selbst fest.

<sup>2</sup> Die Verhandlungen, Sitzungen und Protokolle der Untersuchungskommission sind vertraulich.

**Rechte der Betroffenen****Art. 8**

<sup>1</sup> Die Untersuchungskommission legt fest, welche Personen durch die Untersuchung unmittelbar betroffen sind und teilt ihnen den Beschluss mit.

<sup>2</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.

<sup>3</sup> Sie können in die Untersuchungsakten, die Gutachten sowie die Einvernahmeprotokolle der Untersuchungskommission Einsicht nehmen und Anträge stellen.

<sup>4</sup> Die Untersuchungskommission kann das Recht auf Anwesenheit bei der Beweisabnahme und die Akteneinsicht verweigern, sofern dies im Interesse der laufenden Untersuchungen oder zum Schutz anderer Personen unerlässlich ist.

<sup>5</sup> Die Untersuchungskommission kann Betroffenen auf deren Antrag gestatten, sich durch einen Anwalt vertreten zu lassen.

<sup>6</sup> Nach Abschluss der Ermittlungen und vor der Berichterstattung an den Grossen Rat erhalten Personen, gegen die Vorwürfe erhoben werden, Einsicht in die entsprechenden Teile des Berichtentwurfs. Sie erhalten Gelegenheit, sich dazu innert einer angemessenen Frist mündlich oder schriftlich vor der Untersuchungskommission zu äussern. Die Stellungnahmen werden im Bericht sinngemäss wiedergegeben.

## **Zeugenentschädigung**

### **Art. 9**

Die Zeugenentschädigung richtet sich nach Art. 16 und Art. 17 der Verordnung über die Gerichtsgebühren im Zivilverfahren (VGZ; BR 320.210).

## **Stellung der Regierung**

### **Art. 10**

<sup>1</sup> Die Regierung hat das Recht, den Befragungen von Auskunftspersonen und Zeuginnen und Zeugen beizuwohnen und dabei Ergänzungsfragen zu stellen sowie in die herausgegebenen Unterlagen, die Gutachten und Einvernahmeprotokolle der Untersuchungskommission Einsicht zu nehmen und Anträge zu stellen.

<sup>2</sup> Die Regierung kann sich zum Ergebnis der Untersuchung vor der Untersuchungskommission und in einem Bericht an den Grossen Rat äussern.

<sup>3</sup> Die Regierung bezeichnet ein Mitglied aus ihrer Mitte, das sie gegenüber der Untersuchungskommission vertritt. Dieses kann seinerseits für die Wahrnehmung der Rechte der Regierung gemäss Absatz 1 eine Verbindungsperson beauftragen.

<sup>4</sup> Die Untersuchungskommission kann die Rechte gemäss Absatz 1 einschränken oder verweigern, wenn das Interesse an der Untersuchung oder der Schutz betroffener Personen es erfordert.

## **Schweigepflicht**

### **Art. 11**

Alle an den Sitzungen und Befragungen teilnehmenden Personen (Kommissionsmitglieder, Sekretäre, Protokollführende, Zeuginnen und Zeugen, Auskunftspersonen,



direkt Betroffene, 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.

## **Art. 12**

<sup>1</sup> Die Untersuchungskommission ist gestützt auf Art. 9 Abs. 2 des Gesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip (Öffentlichkeitsgesetz; BR 171.000) von dessen Anwendungsbereich ausgeschlossen.

<sup>2</sup> Nach Abschluss des Verfahrens werden die Akten dem Staatsarchiv übergeben und mit einer Schutzfrist von 30 Jahren versehen (Gesetz über die Aktenführung und Archivierung [GAA]; BR 490.000).

<sup>3</sup> Über Akteneinsichtsgesuche während der Schutzfrist entscheidet die Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates.

## **III. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen**

### **Art. 1**

Der Grosse Rat wählt die PUK und bestimmt deren Grösse. Wegen der Wichtigkeit der PUK erscheint es angezeigt, dass das Präsidium und das Vizepräsidium ebenfalls vom Grossen Rat eingesetzt werden.

Die vorgeschlagene Grösse orientiert sich an der Anzahl der im Grossen Rat vertretenen Fraktionen, die je ein Mitglied der PUK stellen können. Besondere Aufmerksamkeit ist auf die Unabhängigkeit und Unbefangenheit der Mitglieder von den zu untersuchenden Gegenständen zu richten. Mitglieder der GPK nehmen nicht zugleich Einsitz in die PUK.

Die PUK bestimmt nach Massgabe des Auftrags, des GRG und der GGO das Verfahren und die Organisation selber.

Die Informationsrechte der PUK werden in Art. 35 Abs. 1 GRG umschrieben. Besonders zu erwähnen ist der Umstand, dass die PUK befugt ist, Personen aus der Verwaltung förmlich als Zeugen einzuvernehmen (lit. a). Laut Art. 35 Abs. 2 GRG gelten für die Befragung von Zeugen sinngemäss die einschlägigen Bestimmungen der Zivilprozessordnung.

### **Art. 2**

Die PUK hat nach dem Wortlaut der Bestimmung unter anderem zu prüfen

- ob der Kanton bzw. die Mitglieder der Regierung bzw. kantonale Angestellte von den kolportierten Kartellabsprachen und weiteren Praktiken im Tief- und Hochbau und anderen Bereichen Kenntnis hatten oder bei entsprechender Sorgfalt hätten Kenntnis haben müssen oder darin involviert waren;
- wie der Kanton mit den ihm vorliegenden Informationen umgegangen ist, inklusive Einhaltung der submissionsrechtlichen Vorschriften und Gestaltung der Auftragsvergaben;

- 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.

#### **Art. 4**

Das Parlament spricht einen Verpflichtungskredit von 600 000 Franken. Dieser wird je nach Bedarf verwendet für:

- Sitzungen der PUK (Entschädigungen an die Kommissionsmitglieder);
- Expertenonorare;
- Protokollführung;
- Sekretariat der PUK;
- Infrastruktur und Sicherheitsvorkehrungen (Büroräumlichkeiten, Informatikmittel usw.);
- weiteres Personal nach Bedarf der PUK.

#### **Art. 8**

Die Verfahrensrechte der Betroffenen sind gemäss Art. 30 GGO im Rahmen des Einsetzungsbeschlusses der PUK zu regeln.

Die parlamentarische Untersuchung kann grosse Eingriffe in persönliche Interessenlagen verursachen. Auch aus diesem Grund ist es angezeigt, die Rechtsstellung der von der Untersuchung der PUK unmittelbar betroffenen Personen einlässlicher zu umschreiben.

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. Dazu gehören fraglos einmal Personen, gegen die sich die Untersuchung ganz oder teilweise richtet. Darüber hinaus handelt es sich auch um Personen, gegen die der Verdacht besteht, dass sie in einem zu untersuchenden Bereich Fehler begangen haben, der ihnen zum Vorwurf gereicht.

Eine Gefährdung des Gangs und des Erfolgs der Untersuchung sowie das öffentliche Interesse am Untersuchungsergebnis können dazu führen, dass die Rechte der Betroffenen eingeschränkt werden.

Der Entscheid über den Beizug eines Anwalts liegt im Ermessen der PUK. Die PUK muss eine Interessenabwägung zwischen den Interessen der betroffenen Person und dem Interesse am Ergebnis der Untersuchung vornehmen.

Betroffene werden nicht als Zeuge oder Zeugin, sondern als Auskunftsperson befragt.

#### **Art. 10**

Der Regierung kommen umfassende Teilnahme- und Akteneinsichtsrechte zu. Die Regierung hat das Recht, den Befragungen von Auskunftspersonen und Zeugen oder Zeuginnen beizuwohnen und Ergänzungsfragen zu stellen. Dies gilt auch für die Befragung von Betroffenen, weil diese als Auskunftspersonen befragt werden. Sie kann Einsicht nehmen in alle Verfahrensakten. Diese Rechte werden an ein einzelnes Mitglied der Regierung delegiert. Wenn dieses nicht selbst in der Lage ist, diese

Rechte wahrzunehmen, kann es eine geeignete Verbindungsperson damit beauftragen.

Im Interesse der Untersuchung oder zum Schutz betroffener Personen kann die PUK die in Abs. 1 genannten Rechte einschränken oder verweigern.

Die Teilnahme der Regierung an den Beratungen der Kommission ist ausgeschlossen.

#### **IV. Anträge**

Aufgrund vorstehender Erwägungen beantragt Ihnen die Geschäftsprüfungskommission:

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. eine parlamentarische Untersuchungskommission einzusetzen und gemäss vorliegendem Bericht zu organisieren;
3. einen Verpflichtungskredit von 600 000 Franken zu sprechen.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Landespräsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Namens der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates

Der Präsident: *Robert Heinz*