



**Empfehlungen zum 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 Forstdepar-
tementes im Zusammenhang mit kolportierten Kartellabsprachen
im Bündner Baugewerbe**

PUK BAUKARTELL

c/o Rudin Cantieni Rechtsanwälte AG

Josefstrasse 59

8005 Zürich

www.pukbaukartell.ch

A. Vorschläge und Empfehlungen für die Zukunft

In Art. 3 Abs. 3 des Einsetzungsbeschlusses beauftragte der Grosse Rat die PUK damit, Vorschläge für Massnahmen organisatorischer, administrativer und rechtlicher Art zu unterbreiten.¹ Folgende Empfehlungen werden dazu gemacht: 1

I. Dokumentation des Verwaltungshandelns

Die Untersuchung der PUK hat gezeigt, dass die Vortritte von A.Q. im TBA bzw. BVFD 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.² 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.³ 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. 2

II. Interne Kommunikation und Übernahme der Verantwortung

Die PUK ist der Ansicht, dass der Informationsfluss im BVFD bzw. im TBA – zumindest 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.⁴ 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 3

¹ Art. 3 des Einsetzungsbeschlusses, act. A.2.1.1

² Vgl. dazu Ausführungen unter E.II.2.8. und unter I.I.

³ Vgl. dazu das Gesetz über die Aktenführung und Archivierung (GAA), BR 490.000

⁴ Vgl. dazu die Ausführungen unter E.II 3.3.

zufriedengab und teilweise sogar eine gewisse Gleichgültigkeit an den Tag legte, anstatt Verantwortung zu übernehmen. 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

- 4 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 bringt⁵, 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 Ombudsstelle⁶ oder ausserhalb der kantonalen Verwaltung anzusiedeln.

IV. Umgang mit Meldungen von Verdachtsfällen gestützt auf die Checkliste «Indizien für Submissionsabsprachen»

- 5 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 und dem Kanton gemeldeten Verdachts-

⁵ Vgl. dazu Ausführungen unter I.VI.

⁶ 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.

fälle. Eine systematische Erfassung und eine halbjährliche Auswertung ist in der Weisung Submissionswesen des TBA⁷ denn auch explizit 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.⁸

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.⁹ 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.

VI. Schulung

Die PUK empfiehlt der Regierung, Submissionsabsprachen auch weiterhin an Schulungen der mit Beschaffungen betrauten Mitarbeitenden der Verwaltung vertieft zu thematisieren und das Erlernete 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. Die Auseinandersetzung mit konkreten Fällen ermöglicht die Erkennung und Analyse wiederkehrender Muster, was eine zusätzliche Sensibilisierung der Mitarbeitenden auf die

⁷ Interne Weisung 303WE010-d, Submissionswesen, act. 10.1.1.32.3

⁸ Vgl. dazu Ausführungen unter I.VI.

⁹ 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.

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

- 8 Die PUK hat im Rahmen der Prüfung der ihr vorgelegten Offertöffnungsprotokolle die Erkenntnis gewonnen, dass praktisch ausschliesslich der billigste Anbieter den Zuschlag erhalten hat.¹⁰ 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

- 9 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.

IX. Konsequente Ausmasskontrolle

- 10 Aufgrund des Untersuchungsergebnisses ist davon auszugehen, dass von Baufirmen bei der Ausführung des Projekts vereinzelt versucht wird, dem Kanton zu hohe oder ungerechtfertigte Aus-

¹⁰ Vgl. dazu Ausführungen zu D.I.5.

masse in Rechnung zu stellen. Die Wichtigkeit einer konsequenten Ausmasskontrolle wurde seitens DIEM richtigerweise erkannt.¹¹ 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.

X. Herausgabe von Informationen

11

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.¹² 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.

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 ist für ihre Untersuchung demnach regelmässig auf Aussagen solcher (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 weitreichenderen Kompetenzen auszustatten und hierfür die dafür nötige gesetzliche Grundlage zu schaffen. Zu erwägen ist weiter, ob darüber

12

¹¹ 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

¹² Vgl. dazu Ausführungen unter I.VI.

hinaus die Möglichkeit geschaffen wird, dass auch verwaltungsexterne Personen unter bestimmten Umständen als Zeugen befragt¹³, und dazu verpflichtet werden können, die in ihren Händen befindlichen Akten herauszugeben.¹⁴

¹³ 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.

¹⁴ 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.