



Zusammenfassung des Teilberichts
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

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 ein¹: 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 2019.² 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 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. 3

¹ Wortprotokoll Grosse Rat vom 13.06.2018, S. 863 ff., act. A.2.1.2; Art. 2 des Einsetzungsbeschlusses, act. A.2.1.1

² Dieser Teilbericht ist abrufbar unter www.pukbaukartell.ch → Dokumente.

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 unzureichende Massnahmen zur systematischen Bekämpfung 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

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. 10

- 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 Unternehmen 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 grossmehrheitlich 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 weiterentwickelt 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 zuspilte».³ 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

³ Antrag GPK an den Grossen Rat, S. 3, act. A. 2.1.1