Institut für Föderalismus
Institut du Fédéralisme
Institute of Federalism

Administrativuntersuchung zu einzelnen Vorgängen im Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement sowie im Tiefbauamt (TBA), die bei Arbeitsvergaben im Tiefbaubereich im Zusammenhang mit Preisabsprachen stehen könnten **(Untersuchungsauftrag 2 gemäss Regierungsbeschluss vom 11. Juni 2018, Prot. Nr. 458)**

Untersuchungsbericht zuhanden der Regierung des Kantons Graubünden

Elektronische Fassung vom 22. Mai 2021 mit Executive Summary

Prof. Dr. Andreas Stöckli, Rechtsanwalt

Unter Mitwirkung von Elisabeth Joller, MLaw, Rechtsanwältin

Mit Unterstützung von Prof. em. Dr. Peter Hänni, Rechtsanwalt, LL.M., und Dr. Andrea Cantieni, Rechtsanwalt

Universität Freiburg
Institut für Föderalismus
Av. Beauregard 1
CH-1700 Freiburg

Tel. +41 (0) 26 300 81 25

www.federalism.ch

UNI FR
UNIVERSITÉ DE FRIBOURG FACULTÉ DE DROIT
UNIVERSITÄT FREIBURG RECHTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

Executive Summary

A. Hintergrund

1 Bis Mitte 2010 (Strassenbaukartell) resp. 2012 (Engadiner Baumeister) wurden im Kanton Graubünden unzulässige Wettbewerbsabreden (sog. Submissionskartelle) von Bauunternehmen getroffen. Entdeckt wurden die Kartellabsprachen ab 2012 von der WEKO dank den Mitteilungen eines Kronzeugen. Die WEKO verhängte nach mehrjährigen Ermittlungen in zehn unterschiedlichen Verfahren Bussgelder in Millionenhöhe, zuletzt im August 2019.

2 Die WEKO hat in ihren Verfügungen festgestellt, dass der Kanton als Beschaffungsstelle besonders von den illegalen Absprachen betroffen ist. Der Kanton hat deshalb beschaffungs- und zivilrechtliche Massnahmen gegen die fehlbaren Unternehmen in die Wege geleitet. Bis November 2020 wurden über CHF 9 Mio. an Kompensationszahlungen an den Kanton geleistet.

3 Aufgrund von Medienberichten hat die Regierung vor Einsetzung der PUK durch das Parlament angeordnet, es seien die Vergabeabläufe im TBA in der Zeit von 2004 bis 2012 durch externe und unabhängige Fachexperten zu überprüfen.

B. Auftrag

4 Der Unterzeichnete wurde von der Regierung als unabhängiger, ausserkantonaler Fachexperte zur Führung der administrativen Untersuchung einzelner Vorgänge im TBA, die im Zusammenhang mit Preisabsprachen stehen könnten, eingesetzt.

5 Konkret war der Auftrag, die folgenden, in den Medien thematisierten Vorgänge bzw. erhobenen Vorwürfe zu untersuchen:

a) *Teilauftrag 1:* Allfällige Abgabe von Projektlisten («Listen mit Bauaufträgen») an Drittpersonen durch Mitarbeitende des BVFD[1] und insbesondere des TBA.

b) *Teilauftrag 2:* Vorgang im Jahr 2009, als Adam Quadroni Mitarbeitende des TBA aufsuchte und gemäss eigenen Angaben Informationen betreffend Submissionsabsprachen bekannt gab.

c) *Teilauftrag 3:* Generelle Erkennbarkeit der von der WEKO zu Tage geförderten Baukartelle im damaligen Zeitraum für das BVFD und das TBA.

6 Der Unterzeichnete wurde beauftragt, die Untersuchung in folgenden Schritten durchzuführen:

a) Erhebung des Sachverhalts (insbesondere Befragungen von Personen und Einsicht von Unterlagen).

---

1 Heute DIEM (Art. 9 Abs. 1 lit. e RVOV GR in der ab 1. April 2020 gültigen Fassung).

b) Würdigung des Sachverhalts in rechtlicher Hinsicht, das heisst Prüfung der Rechtskonformität und der Sachgerechtigkeit des Verhaltens des BVFD und des TBA. Bei der Prüfung der Rechtskonformität und der Sachgerechtigkeit des behördlichen Verhaltens sind die Vorgänge auch in den Kontext der Erkenntnisse aus dem Untersuchungsauftrag 1 zu stellen.

c) Falls aufgrund der Ergebnisse gemäss obiger lit. a angezeigt: Überprüfung, ob in der Zwischenzeit in Bezug auf die untersuchten Vorgänge die erforderlichen Vorkehrungen zur Herstellung des rechtskonformen Zustands getroffen worden sind.

d) Falls aufgrund der Ergebnisse gemäss obigen lit. b und c angezeigt: Empfehlungen für künftig zu treffende Vorkehrungen in Bezug auf die untersuchten Vorgänge.

C. Methodisches Vorgehen

7 Zur Erstellung des Sachverhalts wurden folgende Beweise erhoben:

a) *Akten.* Das BVFD sowie das TBA haben dem Gutachter alle Unterlagen zur Verfügung gestellt, welche von diesem angefordert wurden. Alsdann hat die PUK dem Gutachter weitere Informationen zugestellt. Zudem wurden auch von befragten Dritten Unterlagen nach entsprechenden Editionsbegehren bereitgestellt.

b) *Befragung.* Der Gutachter hat insgesamt 12 Personen befragt. Dazu gehörten Personen aus der Privatwirtschaft, dem TBA sowie dem BVFD. Zudem wurde ein Gespräch mit Frank Stüssi, Vizedirektor, und Dr. Jürg Bickel von der Wettbewerbskommission (WEKO) geführt.

c) *Koordination und Informationsaustausch mit der PUK.* Der Grosse Rat des Kantons Graubünden entschied am 13. Juni 2018, im Zusammenhang mit den Submissionsabreden im Kanton Graubünden eine Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK Baukartell) einzusetzen. Die PUK Baukartell hat insbesondere den Auftrag, die Verantwortlichkeiten und die Amtsführung der Mitglieder der Regierung, der Departemente und der Dienststellen im Zusammenhang mit kolportierten Kartellabsprachen im Bündner Baugewerbe sowie die Polizeieinsätze und das Verhalten weiterer involvierter Stellen gegenüber Adam Quadroni zu untersuchen. Da sich die Aufträge der PUK und der Administrativuntersuchung teilweise decken, fand ein Austausch in Form von Besprechungen und gegenseitiger Aktenbereitstellung zwischen der PUK und dem Gutachter statt.

8 Die Ermittlung des Sachverhalts erfolgte in analoger Anwendung der Art. 11 ff. VRG von Amtes wegen. Massgeblich dabei war der Grundsatz der freien Beweiswürdigung (Art. 21 VRG), wonach ein Beweis als erbracht gilt, wenn die Behörde nach objektiven Gesichtspunkten von der Richtigkeit einer behaupteten Tatsache überzeugt ist. Absolute Gewissheit kann dabei nicht verlangt werden. Es genügt hingegen, wenn die Behörde am Vorliegen der behaupteten Tatsache keine ernsthaften Zweifel mehr hat oder allenfalls verbleibende Zweifel als leicht erscheinen. Demnach erfolgte nach Festlegung der Beweisthemen und entsprechender Beweismittel für jeden der drei Teilaufträge eine entsprechende Beweiswürdigung.

D. Ergebnisse

9 Die Untersuchung kommt zu folgenden Ergebnissen:

a) *Teilauftrag 1:* Hintergrund des Teilauftrags 1 bilden Medienberichte, wonach Bauunternehmer gestützt auf interne Listen des TBA Absprachen über Aufträge getroffen haben sollen, die noch gar nicht ausgeschrieben waren. Diese Berichte stützten sich unter anderem auf eine interne Projektliste des TBA aus dem Jahr 2004, aus welcher die für das jeweils nächste Jahr geplanten bzw. auszuführenden Projekte ersichtlich sind. Gemäss Medienberichten seien solche Projektlisten nach ihrer Bereinigung umgehend an die Baumeister gelangt und von diesen für Submissionsabreden verwendet worden. Die Untersuchung hat gezeigt, dass in mindestens einem Fall auf ungeklärte Weise eine interne Projektliste des TBA an Bauunternehmer gelangte (vgl. Rz. 134 ff., 164 f., 365 ff, 388 f.). Weiter zeigte sich, dass das TBA im untersuchten Zeitraum von 2004 bis 2012 eine nicht sachgerechte Praxis pflegte, an sogenannten Regionalversammlungen und an Sektionsversammlungen des Graubündnerischen Baumeisterverbands (GBV) über Budgetzahlen für spezifische, im Folgejahr vorgesehene Tiefbauprojekte zu informieren, was Submissionsabreden begünstigt haben könnte (Rz. 147 ff., 378 ff.). Hingegen fanden sich keinerlei Hinweise, dass Mitarbeiter des TBA bzw. des BVFD über Absprachen in konkreten Submissionsverfahren informiert waren und durch die Herausgabe von Projektlisten absichtlich mit den Bauunternehmern kolludierten (vgl. Rz. 488).

b) *Teilauftrag 2:* Untersucht wurde der Vortritt Adam Quadronis im Jahr 2009 beim TBA und das im Rahmen der Sitzung bzw. im Nachgang zu dieser von Mitarbeitenden des TBA gezeigte Verhalten. Adam Quadroni berichtete an der genannten Sitzung über Submissionsabsprachen der Bauunternehmer im Unterengadin und legte zur Untermauerung seiner Aussagen verschiedene Unterlagen vor (vgl. Rz. 246 ff., 280). Dem damaligen Kantonsingenieur sowie dem damaligen Chef der Abteilung Strassenerhaltung/ Bezirke des TBA wird im Zusammenhang mit dieser Sitzung in einigen Punkten ein Fehlverhalten vorgeworfen. Dies betrifft die fehlende Protokollierung des Gesprächs, die Fehleinschätzung der Bedeutung des von Adam Quadroni geschilderten Sachverhalts sowie der von ihm eingereichten Unterlagen, den ungerechtfertigten Schluss auf die Unglaubwürdigkeit der Aussagen von Adam Quadroni, ungenügende Anstrengungen des TBA, die aus Sicht der betreffenden Führungspersonen unzureichenden Unterlagen von Adam Quadroni zu ergänzen, sowie das Unterbleiben einer Meldung des von Adam Quadroni geschilderten Sachverhalts an den Departementsvorsteher (vgl. Rz. 398 ff., 464). Es ist aus heutiger Sicht nicht zu übersehen, dass den Mitarbeitenden im Umgang mit dem Vortritt von Adam Quadroni tatsächlich eine mangelnde Sensibilität hinsichtlich des Themas von Submissionsabreden vorzuhalten ist. Diese Fehleinschätzung war nicht zuletzt einer im TBA vorherrschenden Sichtweise geschuldet, die stark auf das einzelne Submissionsverfahren und darin zu treffende submissionsrechtliche Massnahmen fokussiert war. Diese Sichtweise liess die Aussagen Adam Quadronis, die ein Gesamtsystem von Submissionsabreden aufzeigten und zufolge seines Ausstiegs aus dem Kartell im Jahr 2006 keine Preisabreden in ganz konkreten, aktuellen Submissionsverfahren betrafen, als wenig relevant erscheinen (vgl. Rz. 406 ff., 459, 464). Ob das BVFD als übergeordnete Verwaltungsbehörde über den Vortritt Adam Quadronis informiert wurde, konnte nicht erstellt werden, sodass den Mitarbeitenden des BVFD das behördliche Untätigbleiben nicht zur Last gelegt werden kann (vgl. Rz. 267 ff.). Hingegen sind verschiedene Aspekte im damaligen Umgang des BVFD mit der Thematik von Submissionsabreden ersichtlich, die das Unterbleiben einer Meldung begünstigt haben könnten (vgl. Rz. 458 ff.). Dass es dem BVFD insgesamt an Sensibilität im Umgang mit Wettbewerbsbeeinträchtigungen auf den Beschaffungsmärkten fehlte, kann unter Berücksichtigung des damaligen Wissensstandes zu Submissionsabreden allerdings nicht gesagt werden. Verschiedene Massnahmen zeigen, dass die Förderung des wirksamen Wettbewerbs bei Beschaffungen der

öffentlichen Hand im BVFD bereits damals einen hohen Stellenwert hatte und der Kanton Graubünden bei der Bekämpfung von Submissionsabreden im interkantonalen Vergleich in verschiedener Hinsicht eine Vorreiterrolle einnahm (vgl. Rz. 455 ff., 464).

c) *Teilauftrag 3:* Die Prüfung der generellen Erkennbarkeit von Absprachen für die kantonalen Behörden ergab, dass die vom Kanton im untersuchten Zeitraum zur Erkennung von Submissionsabreden getroffenen allgemeinen Massnahmen zwar nach heutigem Wissensstand nicht mehr als genügend erscheinen, jedoch im interkantonalen Vergleich nicht hinter dem damaligen Stand der Praxis zurückblieben, sondern teilweise sogar darüber hinausgingen (Rz. 331, 466 ff.). Was spezifische Umstände betrifft, aus denen sich für die Behörden ein Verdacht auf das Bestehen von Submissionsabreden hätte ergeben können, so zeigte sich, dass einzelne Mitarbeiter des TBA aufgrund früherer Tätigkeiten in der privaten Bauwirtschaft Kenntnisse von Submissionsabreden mitbrachten, woraus geschlossen werden kann, dass im TBA ein allgemeines (nicht auf konkrete Abreden bezogenes) Wissen darum, dass sich im Baugewerbe zumindest zeitweise Submissionsabsprachen zutrugen, eine gewisse Verbreitung aufwies (vgl. Rz. 332 ff., 357, 472 ff.). Es ergaben sich allerdings keinerlei Hinweise darauf, dass Mitarbeitende des TBA über konkrete Auftragszuteilungen und Preisabreden informiert waren oder diese mittrugen (vgl. Rz. 347). Für eine direkte Beteiligung von Mitarbeitenden der kantonalen Behörden an den Submissionsabreden fanden sich in der vorliegenden Untersuchung keinerlei Hinweise. Es konnte nicht erstellt werden, dass Mitarbeitende des TBA Hinweise auf Submissionsabreden in Submissionsunterlagen übersahen (vgl. Rz. 483). Auch die Untersuchung konkreter Sachverhalte (insbesondere das Verhalten des GBV und seiner Exponenten im Unterengadin, oder etwa die Hinweise von Adam Quadroni im Zusammenhang mit der Errichtung eines eigenen Betonwerks) kam zum Ergebnis, dass sowohl den Mitarbeitenden des TBA als auch denjenigen des BVFD kein Fehlverhalten in Bezug auf die generelle Erkennbarkeit von Absprachen vorgeworfen werden kann (Rz. 476 ff., 484 ff.).

d) *Massnahmen der Behörden nach 2012:* Die Untersuchungen haben gezeigt, dass die Regierung des Kantons Graubünden seit Eröffnung der WEKO-Untersuchung zu Bauleistungen im Kanton Graubünden im Jahr 2012 zahlreiche Massnahmen zur besseren Erkennbarkeit und Verhinderung von Submissionsabreden sowie zur Sanktionierung und zum Ausgleich des Schadens vergangener Abreden getroffen hat. Insgesamt kann dem BVFD resp. dem TBA bei der Anpassung seiner Vergabeabläufe aus Sicht des Gutachters eine sehr sorgfältige und gründliche Vorgehensweise attestiert werden. Punktuelle Verbesserungen sind dennoch möglich; diesbezüglich wird auf den Bericht zur Administrativuntersuchung 1 verwiesen (Rz. 526).

Inhaltsverzeichnis

Literatur ..... **X**

Materialien ..... **XIV**

Abkürzungsverzeichnis ..... **XVI**

Teil 1: Anlass der Administrativuntersuchung, Rechtsgrundlagen, Auftrag und Vorgehen **1**

A. Anlass der Administrativuntersuchung 1

1. Verfügungen der WEKO betreffend Bauleistungen im Kanton Graubünden 1
2. Medienberichte 3
3. Regierungsbeschluss betreffend die Durchführung einer Administrativuntersuchung 3

B. Auftrag 4

1. Wortlaut des Auftrags 4
2. Eingrenzung des Auftrags in sachlicher Hinsicht 5
3. Keine Untersuchung von Submissionsabreden 6
4. Eingrenzung des Auftrags in zeitlicher Hinsicht 6
5. Weitere Themenbereiche 7

C. Begriff und Rechtsgrundlagen der Administrativuntersuchung 7

D. Grundprinzipien und verfahrensrechtliche Leitlinien der Administrativuntersuchung 8

1. Zielrichtung der Administrativuntersuchung 8
2. Unabhängigkeit der Untersuchungsbeauftragten 9
3. Anwendbares Verfahrensrecht 9
4. Mitwirkungspflichten und Aussageverweigerungsrecht von Beteiligten und Dritten 9
5. Rechtliches Gehör 10

E. Vorgehen 11

1. Editionsersuchen beim BVFD 11
2. Befragungen 15
3. Akteneditionsbegehren bei Dritten 17
4. Weitere Beweismittel 18
5. Gewährung des rechtlichen Gehörs 18

6. Anmerkung zur Aktenführung 20

F. Austausch mit der PUK Baukartell 20

G. Besondere Herausforderungen 23

1. Begrenzte Ressourcen 23

2. Zeitablauf seit den Ereignissen 23

Teil 2: Sachverhalt 25

A. Vorbemerkungen zum Beweis 25

B. Organisation und Zuständigkeiten des BVFD und des TBA 25

C. Abgabe von Projektlisten («Listen mit Bauaufträgen») an Drittpersonen durch Mitarbeitende des TBA 27

1. Beweisthema 27

2. Wichtige Beweismittel 28

a. Urkunden 28

b. Aussagen von Auskunftspersonen 34

3. Beweiswürdigung 47

a. Herausgabe von internen Projektlisten des TBA 47

b. Informationsgehalt der internen Projektliste im Vergleich zum Kantonsbudget 50

c. Informationsgehalt der internen Projektliste im Vergleich zu Präsentationen des TBA 52

d. Möglicher Nutzen von internen Projektlisten für Submissionsabsprachen 56

e. Zusammenfassung 59

D. Vortritt Adam Quadroni im Jahr 2009 60

1. Beweisthema 60

2. Wichtige Beweismittel 60

a. Urkunden 60

b. Aussagen von Auskunftspersonen 69

3. Beweiswürdigung 89

a. Zustandekommen der Besprechung vom 1. Oktober 2009 in Chur 89

b. Inhalt der Aussagen Adam Quadronis bei der Besprechung vom 1. Oktober 2009 in Chur 90

c. Inhalt der von Adam Quadroni vorgelegten Dokumente 91

d. Alter der Dokumente 94
e. Abgabe von Dokumenten 97
f. Über die Besprechung informierte Personen 99
g. Behördliche Reaktion auf die Besprechung mit Adam Quadroni in Chur 103
h. Zusammenfassung/ Beweisergebnis 106

E. Generelle Erkennbarkeit der von der WEKO zu Tage geförderten Baukartelle im damaligen Zeitraum für das BVFD und das TBA 107
1. Beweisthema 107
2. Wichtige Beweismittel 107
a. Urkunden 107
b. Aussagen von Auskunftspersonen 114
3. Beweiswürdigung 129
a. Massnahmen zur Erkennung von Submissionsabreden 129
b. Bekanntheit der Absprachen bei einzelnen Mitarbeitern des TBA 129
c. Allgemeine Bekanntheit von Submissionsabreden der Bauunternehmer innerhalb des TBA 133
d. Allgemeine Bekanntheit von kartellrechtswidrigen Verhaltensweisen von Bauunternehmern im Unterengadin 134
e. Erkennbarkeit einzelner Absprachen zu konkreten Projekten 136
f. Projekt «H27, Engadinerstrasse, Anschluss Senterstrasse» 138
g. Zusammenfassung/ Beweisergebnis 139

Teil 3: Rechtliche Beurteilung 140

A. Intertemporalrechtliche Aspekte 140

B. Abgabe von Projektlisten 144
1. Verletzung der Geheimhaltungspflicht 144
a. Die Geheimhaltungspflicht der Mitarbeitenden des Kantons Graubünden 144
b. Qualifizierung des Dokuments «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» als geheimes Dokument 145
2. Sachgerechtigkeit der Präsentationen des TBA an Regionalversammlungen und an Sektionsversammlungen des GBV 150
a. Regionalversammlungen 150
b. Sektionsversammlungen des GBV 152
3. Zusammenfassung 154

C. Vortritt Adam Quadroni im Jahr 2009 154
1. Sorgfaltspflicht der Mitarbeitenden 155
2. Begriff und wettbewerbsrechtliche Qualifizierung von Submissionsabreden 155
3. Das öffentliche Interesse am wirtschaftlichen Einsatz öffentlicher Mittel 157
4. Mögliche Verletzung von dienstrechtlichen Sorgfaltspflichten im Zusammenhang mit dem Vortritt von Adam Quadroni 158
a. Fehlende Protokollierung des Gesprächs mit Adam Quadroni 159
b. Fehleinschätzung der Tragweite der Aussagen und Unterlagen von Adam Quadroni 161
c. Verzicht auf weitere Abklärungen und auf eine Meldung an das BVFD 164
5. Mögliche Handlungsspielräume der kantonalen Behörden 168
a. Submissionsrechtliche Massnahmen 169
b. Kartellrechtliche Administrativmassnahmen 174
c. Kartellzivilrechtliche Massnahmen 176
d. Strafrechtliche Massnahmen 183
e. Fazit zu den Handlungsspielräumen des Kantons 184
6. Mitverantwortung des BVFD? 184
7. Zusammenfassung 194

D. Generelle Erkennbarkeit der Absprachen 194
1. Massnahmen zur Erkennung von Abreden ausgeschöpft? 195
2. Übersehen von Hinweisen auf Submissionsabreden 199
a. Wissen von den Submissionsabreden innerhalb des TBA 199
b. Verhalten des GBV und seiner Exponenten im Unterengadin 201
c. Übersehen von Hinweisen auf Submissionsabreden aus Submissionsunterlagen? 205
d. Mögliche Hinweise Adam Quadronis im Zusammenhang mit der Errichtung eines eigenen Betonwerks 205
e. Projekt «H27, Engadinerstrasse, Anschluss Senterstrasse» 206

Teil 4: Zusammenfassende Würdigung der untersuchten Vorgänge 208

Teil 5: Massnahmen der Behörden nach 2012 210

A. Massnahmen des BVFD und des TBA in Folge der Eröffnung der WEKO-Untersuchungen 210
1. Amtshilfe an die WEKO und weitere Zusammenarbeit des Kantons mit der WEKO 210
a. Amtshilfe 210

b. Austausch mit der WEKO im Rahmen der Arbeitsgruppe AURORA 212
c. Akteneinsichtsgesuche 212
d. Anfrage zur statistischen Analyse von Strassenbauaufträgen im Misox 216
e. Gesuch um Vorabklärung betreffend ARGE-Konstellationen 217
2. Projekt des BVFD zur Überprüfung der internen Kontrollinstrumente bezüglich Submissionsabreden 218
3. Folgeprojekt des BVFD im Jahr 2016 und weitere Massnahmen des Kantons Graubünden 223
B. Würdigung 226
Anhang: Stellungnahmen zum Entwurf des Berichts vom 21. Juli 2020 228

Literatur

AMSTUTZ MARC, Vom Kartellrecht der öffentlichen Unternehmen, in: Kellerhals (Hrsg.), Aktuelle Fragen zum Wirtschaftsrecht, Zur Emeritierung von Walter R. Schluep, Zürich 1995, S. 73–125.

AMSTUTZ MARC/ REINERT MANI (Hrsg.), Kartellgesetz, Basler Kommentar, Basel 2010 (zit. BEARBEITER, BSK-KG).

AUBERT JEAN-FRANÇOIS/ MAHON PASCAL, Petit commentaire de la constitution fédérale de la confédération Suisse du 18 avril 1999, Zürich 2003.

BACHER RENÉ, Erfahrungen und generelle Lehren zu Auftrag und Organisation von AU, in: Ehrenzeller/ Schweizer (Hrsg.), Administrativuntersuchung in der öffentlichen Verwaltung und in privaten Grossunternehmen, St. Gallen 2004, S. 25-35.

BÄNZIGER MENGIARDI TOLLER & PARTNER (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Chur/ Glarus/ Zürich 2006 (zit. BEARBEITER, Kommentar KV/GR).

BEYELER MARTIN, Überlegungen zum Abbruch von Vergabeverfahren, in: AJP 2005, S. 784–796 (zit. BEYELER, AJP 2005).

BIAGGINI GIOVANNI, BV, Kommentar: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017.

CARRON BLAISE, Kurzgutachten betreffend zivilprozessuale Erfolgschancen der Geltendmachung eines kartellzivilrechtlichen Schadenersatzes, Neuenburg, 22. Mai 2019.

CARRON BLAISE/ KRAUSKOPF PATRICK L., Art. 5 KG und die erhebliche Wettbewerbsbeeinträchtigung: Eine Frage der Auslegung, Jusletter, 30. Mai 2016.

CHRIST BENEDICT F., Die Submissionsabsprache, Rechtswirklichkeit und Rechtslage, Diss. Freiburg (Schweiz) 1999, Freiburg (Schweiz) 1999.

DONATSCH ANDREAS/ MAURER HANS/ RISEN-KUPPER MARCEL/ WEDER ULRICH (Hrsg.), StGB/ JStG Kommenar, Mit weiteren Erlassen und Kommentar zu den Strafbestimmungen des SVG, BetmG und AuG/AIG, 20. Aufl., 2018 (zit. BEARBEITER, OFK-StGB).

EHRENZELLER BERNHARD (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich 2014 (zit. BEARBEITER, SG-Komm.).

ETTISBERGER MARCO, Der Bündner Zivilprozess im Überblick unter besonderer Berücksichtigung einzelner Verfahrensarten, Diss. Zürich 1987.

FISCHER WILLI/ LUTERBACHER THIERRY (Hrsg.), Haftpflichtkommentar, Kommentar zu den schweizerischen Haftpflichtbestimmungen, Zürich etc. 2015 (zit. BEARBEITER).

GRÄZ SILVIA/ STÜSSI FRANK, Submissionsabreden erkennen und verhindern, in: BR/DC 2016/2, S. 86–88.

GRÜNIGER GERMAN, Nachfragemacht des Staats im Kartellrecht, Diss. Basel 2002, Basel 2003.

GUYAN PETER, Beweisverfahren im ordentlichen Verfahren vor Bezirksgerichtsausschuss und Bezirksgericht, Nach der Zivilprozessordnung des Kantons Graubünden vom 1.12.1985, Diss. Zürich 2000, Zürich 2000.

HÄFELIN ULRICH/ MÜLLER GEORG/ UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016.

HÄNNI PETER, Die Treuepflicht im öffentlichen Dienstrecht, Diss. Freiburg (Schweiz) 1982, Freiburg (Schweiz) 1982 (zit. HÄNNI, Treuepflicht).

HÄNNI PETER, Das öffentliche Dienstrecht der Schweiz, Dargestellt anhand der Gerichts- und Verwaltungspraxis in Bund und Kantonen: eine Fallsammlung, 2. Aufl., Zürich/ Basel/ Genf 2008 (zit. HÄNNI, Das öffentliche Dienstrecht).

HÄNNI PETER/ STÖCKLI ANDREAS, Schweizerisches Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bern 2013.

HEINEMANN ANDREAS, Evaluation Kartellgesetz: Die privatrechtliche Durchsetzung des Kartellrechts – Empfehlungen für das Schweizer Recht auf rechtsvergleichender Grundlage, Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft, Bern, 2009.

HEINEMANN ANDREAS/ STÜSSI FRANK, Submissionskartelle, in: Boillet/ Favre/ Martenet (Hrsg.), Le droit public en mouvement, Mélanges en l'honneur du professeur Etienne Poltier, Genf/ Zürich/ Basel 2020, S. 633–660.

HEITZ CHRISTOPH, Die Sanktionierung von Submissionsabsprachen, Eine Untersuchung der Möglichkeiten zur Bekämpfung von Submissionsabsprachen unter besonderer Berücksichtigung des Art. 146 StGB, Diss. Zürich 2007, Zürich/ Basel/ Genf 2008.

HINTERBERGER WALTER, Disziplinarfehler und Disziplinarmassnahmen im Recht des öffentlichen Dienstes, Unter besonderer Berücksichtigung der Regelungen des Bundes und des Kantons St. Gallen, Diss. St. Gallen 1986, St. Gallen 1986.

IMHOF DAVID, Détecter et neutraliser les cartels de soumission, in: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht SVVOR (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht, Jahrbuch 2018/2019, Bern 2019, S. 169–186.

KIENER REGINA/ RÜTSCHE BERNHARD/ KUHN MATHIAS, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Aufl., Zürich/ St. Gallen 2015.

LANG CHRISTOPH GEORG, Die kartellzivilrechtlichen Ansprüche und ihre Durchsetzung nach dem schweizerischen Kartellgesetz, Diss Bern 1999, Bern 2000.

LANG HERBERT, Offertenbehandlung und Zuschlag im öffentlichen Beschaffungswesen, in: ZBl 101/2000, S. 225–248.

LEITNER HEINZ, Öffentliche Beschaffungen und Kartellrecht, in: AJP 2003, S. 23–32.

LIENHARD ANDREAS, Entwicklungen im Staats- und Verwaltungsrecht, Beobachtung aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive, in: Kunz/ Weber/ Lienhard/ Fargnoli/ Kren Kostkiewicz (Hrsg.), Berner Gedanken zum Recht, Festgabe der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern für den Schweizerischen Juristentag 2014, Bern 2014, S. 349–379.

LIENHARD ANDREAS/ MÄCHLER AUGUST/ ZIELNIEWICZ AGATA, Öffentliches Finanzrecht, Bern 2017.

LUDEWIG REVITAL/ TAVOR DAPHNA/ BAUMER SONJA, Wie können aussagepsychologische Erkenntnisse Richtern, Staatsanwälten und Anwälten helfen?, in: AJP 2011, S. 1415–1435.

MARTENET VINCENT/ BOVET CHRISTIAN/ TERCIER PIERRE (Hrsg.), Droit de la concurrence, Loi sur les cartels, Loi sur la surveillance des prix, Loi sur le marché intérieur, Loi sur les entraves techniques au commerce, 2. Aufl., Basel 2013 (zit. BEARBEITER, CR-Concurrence).

NIGGLI MARCEL ALEXANDER/ WIPRÄCHTIGER HANS (Hrsg.), Basler Kommentar, Strafrecht II, Art. 111–392 StGB, 3. Aufl., Basel 2013 (zit. BEARBEITER, BSK-StGB II).

OECD, Leitfaden zur Bekämpfung von Angebotsabsprachen im öffentlichen Beschaffungswesen (englischer Originaltitel: Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement), Februar 2009, im Internet abrufbar unter <https://www.oecd.org/competition/guidelinesforfightingbidriggінginpublicprocurement.htm>, zuletzt eingesehen am13. November 2020 (zit. OECD, Leitfaden zur Bekämpfung von Angebotsabsprachen im öffentlichen Beschaffungswesen).

OESCH MATTHIAS/ WEBER ROLF H./ ZÄCH ROGER (Hrsg.), Wettbewerbsrecht II Kommentar, VKU, SVKG, VertBek, PüG, BöB, UWG, BGBM und THG, 3. Aufl., Zürich 2011 (zit. BEARBEITER, OFK-Wettbewerbsrecht II).

PIETH MARK, Wirtschaftsstrafrecht, Basel 2016.

POLEDNA TOMAS/ STEIGER CLAUDIA, «Die Administrativuntersuchung» – ein Praxisleitfaden, in: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht SVVOR (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht, Jahrbuch 2018/2019, Bern 2019, S. 145–167.

RENTSCH RUDOLF, Deregulierung durch Wettbewerbsrecht, Die Anwendbarkeit des schweizerischen Kartellgesetzes in regulierten Märkten, Diss. Basel 2000, Basel 2000.

RIEDO CHRISTOF, Wirtschaftskriminalität: auch im Baubereich, in: Stöckli (Hrsg.), Schweizerische Baurechtstagung 2019, Freiburg, Schweiz 2019, S. 247–269.

RUDOLPH ROGER, Interne Untersuchungen: Spannungsfelder aus arbeitsrechtlicher Sicht, in: SJZ 114/2018, 385 ff.

RÜDY BERNHARD, Administrativuntersuchungen und ihre dienstrechtlichen Konsequenzen, in: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht SVVOR (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht, Jahrbuch 2012, Bern 2013, S. 119-136.

SANTSCHI KALLAY MASCHA, Externe Kommunikation der Gerichte, Rechtliche und praktische Aspekte der aktiven und reaktiven Medienarbeit der Judikative, Diss. Zürich 2017, Bern 2018.

SCHERLER STEFAN, Abbruch und Wiederholung von Vergabeverfahren – Motive, Voraussetzungen und die Folgen, in: Stöckli/ Zufferey (Hrsg.), Aktuelles Vergaberecht 2008, Zürich/ Basel/ Genf 2008, S. 285–311.

SCHMID NIKLAUS, Strafverfahren und sein Verhältnis zu Administrativuntersuchung und Disziplinarverfahren, in: Ehrenzeller/ Schweizer (Hrsg.), Administrativuntersuchung in der öffentlichen Verwaltung und in privaten Grossunternehmen, St. Gallen 2004, S. 43–70.

SCHOTT MARKUS, Staat und Wettbewerb, Der Schutz des institutionellen und des wirtschaftlichen Wettbewerbs vor staatlichen Beeinträchtigungen in der Schweiz und in der Europäischen Union, Habil. Zürich 2009, Zürich/ St. Gallen 2010.

SCHUBARTH MARTIN, Submissionsbetrug – Zu einem Urteil des deutschen BHG, in: BR/DC 1993, S. 56–58.

SCHWEIZER RAINER J., Grundsatzfragen der Administrativuntersuchung, in: Ehrenzeller/ Schweizer (Hrsg.), Administrativuntersuchung in der öffentlichen Verwaltung und in privaten Grossunternehmen, St. Gallen 2004, S. 9 ff.

SPITZ PHILIPPE, Das Kartellzivilrecht und seine Zukunft nach der Revision des Kartellgesetzes 2003, in: SZW 2005, S. 113–126.

SPÜHLER KARL, Verfahrensfragen bei Administrativuntersuchungen – insbesondere Anspruch auf rechtliches Gehör, in: Ehrenzeller/ Schweizer (Hrsg.), Administrativuntersuchung in der öffentlichen Verwaltung und in privaten Grossunternehmen, St. Gallen 2004, S. 37-41.

STÖCKLI ANDREAS, Verwaltungskontrolle – eine Einführung, in: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht SVVOR (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht, Jahrbuch 2018/2019, Bern 2019, S. 3–46.

STÖCKLI HUBERT, Ansprüche aus Wettbewerbsbehinderung, Ein Beitrag zum Kartellzivilrecht, Diss. Freiburg (Schweiz) 1999, Freiburg (Schweiz) 1999.

STOFFEL WALTER A., Wettbewerbsrecht und staatliche Wirtschaftstätigkeit, Die wettbewerbsrechtliche Stellung der öffentlichen Unternehmen im schweizerischen Recht, mit einer Darstellung des Rechtes Deutschlands und Frankreichs sowie des Europäischen Wirtschaftsraums, Habil. Freiburg (Schweiz) 1993, Freiburg (Schweiz) 1994.

STÜSSI FRANK, Submissionsabreden im Fokus der Wettbewerbsbehörden, in: BR/DC 2013/4, S. 176–179.

SUTER STEFAN, Der Abbruch des Vergabeverfahrens, Diss. Basel 2009, Basel 2010.

TINNER-AMBÜHL NINA, Öffentliches Personalrecht des Wirtschaftsraums Ostschweiz/ Graubünden, in: Bürgi/ Bürgi-Schneider (Hrsg.), Handbuch Öffentliches Personalrecht, 1. Aufl., Zürich 2017, S. 609–666.

TRIER DAMGAARD METTE/ RAMADA PAULA/ CONLON GAVAN/ GODEL MORITZ, The Economics of Cartels: Incentives, Sanctions, Stability, and Effects, in: Journal of European Competition Law and Practice 2011/4, 405–413.

TSCHANNEN PIERRE/ ZIMMERLI ULRICH/ MÜLLER MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014.

UHLMANN FELIX/ BUKOVAC JASMINA, Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen in der Bundesverwaltung, in: ZBl 121/2020, S. 351–371.

WALDMANN BERNHARD/ BELSER EVA MARIA/ EPINEY ASTRID (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015 (zit. BEARBEITER, BSK-BV).

ZÄCH ROGER, Schweizerisches Kartellrecht, 2. Aufl., Bern 2005.

ZÄCH ROGER/ ARNET RUTH/ BALDI MARINO/ KIENER REGINA/ SCHALLER OLIVIER/ SCHRANER FELIX/ SPÜHLER ADRIAN (Hrsg.), Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (KG), Kommentar, Zürich 2018 (zit. BEARBEITER, Dike-KG).

Materialien

Botschaft des Bundesrates zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. Februar 2017, BBl 2017 1851 ff. (zit. Botschaft BöB, BBl 2017).

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat betreffend eine Teilrevision des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis der Mitarbeitenden des Kantons Graubünden (Personalgesetz, PG; BR 170.400) vom 17. Mai 2016, Heft Nr. 2/2016–2017, S. 29 ff. (zit. Botschaft Teilrevision PG, Heft Nr. 2/2016–2017).

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat betreffend den Erlass eines Gesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip vom (Öffentlichkeitsgesetz, KGÖ) vom 25. August 2015, Heft Nr. 11/2015–2016, S. 719 ff. (zit. Botschaft Öffentlichkeitsgesetz, Heft Nr. 11/2015–2016).

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat betreffend eine Teilrevision des Strassengesetzes des Kantons Graubünden (StrG) vom 3. März 2015, Heft Nr. 16/2014–2015, S. 927 ff. (zit. Botschaft Teilrevision StrG, Heft Nr. 16/2014–2015).

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat betreffend eine Teilrevision des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG) und eine Gebietsreform vom 23. Juni 2015, Heft Nr. 7/2015–2016, S. 349 ff. (zit. Botschaft GOG, Heft Nr. 7/2015–2016).

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat betreffend die Anschlussgesetzgebung Gebietsreform vom 14. Januar 2014, Heft Nr. 10/2013–2014, S. 757 ff. (zit. Botschaft Anschlussgesetzgebung Gebietsreform, Heft Nr. 10/2013–2014).

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat betreffend eine Teilrevision der Kantonsverfassung (Gebietsreform) vom 28. Februar 2012, Heft Nr. 18/2011–2012, S. 1963 ff. (zit. Botschaft Gebietsreform, Heft Nr. 18/2011–2012).

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat betreffend die Totalrevision des Gesetzes über den Finanzhaushalt und die Finanzaufsicht des Kantons Graubünden vom 21. Juni 2011, Heft Nr. 3/2011–2012, S. 355 ff. (zit. Botschaft FHG GR, Heft Nr. 3/2011–2012).

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat betreffend die Totalrevision des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Graubünden (Finanzhaushaltsgesetz; FHG), die Teilrevision der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GGO) und die Aufhebung der Verordnung über die Finanzkontrolle des Kantons Graubünden vom 29. Mai 2007, Heft Nr. 4/2007–2008, S. 209 ff. (zit. Botschaft FFG, Heft Nr. 4/2007–2008).

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat betreffend die Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Kanton Graubünden vom 9. Januar 2007, Heft Nr. 18/ 2006–2007, S. 1937 ff. (zit. Botschaft NFA, Heft Nr. 18/ 2006–2007).

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat betreffend eine Teilrevision der Kantonsverfassung, den Erlass eines Gesetzes über das Arbeitsverhältnis der Mitarbeitenden des Kantons Graubünden und eine

Teilrevision der Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 7. März 2006, Heft Nr. 21/ 2005–2006, S. 1989 ff. (zit. Botschaft Teilrevision Kantonsverfassung, Heft Nr. 21/ 2005–2006).

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat betreffend eine Neuregelung der Regierungs- und Verwaltungsorganisation vom 7. März 2006, Heft Nr. 19/ 2005–2006, S. 1817 ff. (zit. Botschaft Neuregelung der Regierungs- und Verwaltungsorganisation, Heft Nr. 19/ 2005–2006).

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat betreffend die Totalrevision des Strassengesetzes des Kantons Graubünden vom 12. April 2005, Heft Nr. 4/ 2005–2006, S. 319 ff. (zit. Botschaft StrG, Heft Nr. 4/ 2005–2006).

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat betreffend die Teilrevision der Kantonsverfassung und die Totalrevision des kantonalen Finanzhaushaltsgesetzes (FHG) vom 2. März 2004, Heft Nr. 2/ 2004–2005, S. 93 ff. (zit. Botschaft FHG GR 2004, Heft Nr. 2/ 2004–2005).

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat betreffend den Beitritt zur revidierten Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen sowie die Totalrevision des Submissionsgesetzes vom 4. November 2003, Heft Nr. 8/ 2003–2004, S. 279 ff. (zit. Botschaft Totalrevision SubG, Heft Nr. 8/ 2003–2004).

Botschaft des Bundesrates zu einem Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen vom 23. November 1994, BBl 1995 I 468 ff. (zit. Botschaft KG, BBl 1995 I).

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Act.	Aktenstelle (actorum)
AJP	Aktuelle Juristische Praxis
aPV	Verordnung über das Arbeitsverhältnis der Mitarbeitenden des Kantons Graubünden (Personalverordnung) vom 27. September 1989 (BR 170.400; ausser Kraft)
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
AS GR	Amtliche Gesetzessammlung des Kantons Graubünden
aSubG	Submissionsgesetz des Kantons Graubünden vom 7. Juni 1998 (BR 803.300; ausser Kraft)
AU	Administrativuntersuchung
BGBM	Bundesgesetz über den Binnenmarkt vom 6. Oktober 1995 (SR 943.02)
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts (amtliche Sammlung)
BGer	Schweizerisches Bundesgericht
BGHSt	Entscheidungen des deutschen Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BGÖ	Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (SR 152.3)
BR/DC	Baurecht/ Droit de la construction
BöB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 16. Dezember 1994 (SR 172.056.1)
BPG	Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (SR 172.220.1)
BPV	Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (SR 172.220.111.3)

BR	Bündner Rechtsbuch (systematische Rechtssammlung des Kantons Graubünden)
BVFD	Bau-, Verkehrs und Forstdepartement des Kantons Graubünden (Departementsbezeichnung bis 31. März 2020; seither DIEM)
BVGer	Schweizerisches Bundesverwaltungsgericht
BStGer	Schweizerisches Bundesstrafgericht
DIEM	Departement für Infrastruktur, Energie und Mobilität des Kantons Graubünden (Departementsbezeichnung ab 1. April 2020; vormals BVFD)
Dok.	Dokument
DSG	Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (SR 235.1)
Ebd.	Ebenda
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FHG GR	Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Graubünden vom 19. Oktober 2011
Fn.	Fussnote
GBV	Graubündnerischer Baumeisterverband
Hrsg.	Herausgeber
INöB	Interkantonales Organ für das öffentliche Beschaffungswesen
IVöB	Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 25. November 1994/ 15. März 2001 (BR 803.510)
IVöB 2019	Revidierte Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen, vom INöB verabschiedet am 15. November 2019 (noch nicht in Kraft)
Kap.	Kapitel

KDSG	Kantonales Datenschutzgesetz des Kantons Graubünden vom 10. Juni 2001 (BR 171.100)
KG	Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen vom 6. Oktober 1995 (SR 251)
KV	Verfassung des Kantons Graubünden vom 14. September 2003 (BR 110.100)
lit.	litera
N	Note(n)/ Randnote(n)
N-BöB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 21. Juni 2019 (Datum des Inkrafttretens: 1. Januar 2021)
Nr.	Nummer
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OECD	Organisation für Entwicklung und Zusammenarbeit
Öffentlichkeits-gesetz	Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip vom 19. April 2016 (BR 171.000)
PG	Gesetz über das Arbeitsverhältnis der Mitarbeitenden des Kantons Graubünden (Personalgesetz) vom 14. Juni 2006 (BR 170.400)
Prot.	Protokoll
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
PV	Personalverordnung vom 12. Dezember 2006 (BR 170.410)
Recht	Zeitschrift für juristische Weiterbildung und Praxis
RPW	Recht und Politik des Wettbewerbs
RVOG GR	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz des Kantons Graubünden vom 15. Juni 2006 (BR 170.300)

RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (SR 172.010.1)
RVOV GR	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung des Kantons Graubünden vom 24. Oktober 2006 (BR 170.310)
Rz.	Randziffer(n)
S.	Seite
SBV	Schweizerischer Baumeisterverband
SHAB	Schweizerisches Handelsamtsblatt
SJZ	Schweizerische Juristen-Zeitung
sog.	sogenannt
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StrG	Strassengesetz vom 1. September 2005 (BR 807.100)
SubG	Submissionsgesetz vom 10. Februar 2004 (BR 803.300)
SZW	Schweizerische Zeitschrift für Wirtschafts- und Finanzmarktrecht
TBA	Tiefbauamt des Kantons Graubünden
u.ä.	und ähnliche
UWG	Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb vom 19. Dezember 1986 (SR 241)
vgl.	vergleiche
VRG	Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Graubünden vom 31. August 2006 (BR 370.100)
WEKO	Wettbewerbskommission

z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
ZPO	Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (SR 272)

Teil 1: Anlass der Administrativuntersuchung, Rechtsgrundlagen, Auftrag und Vorgehen

E. Anlass der Administrativuntersuchung

1 Auslöser der Administrativuntersuchung waren Medienberichte im Zusammenhang mit den Untersuchungen der WEKO betreffend unzulässige Wettbewerbsabreden von Bauunternehmen im Kanton Graubünden. Das Sekretariat der WEKO eröffnete am 30. Oktober 2012 eine Untersuchung gegen 19 im Unterengadin tätige Unternehmen der Baubranche[2]. Im April 2013 wurde die Untersuchung in örtlicher Hinsicht auf den gesamten Kanton Graubünden und in persönlicher Hinsicht auf sieben weitere Unternehmen ausgedehnt. Im November 2015 erfolgte eine Ausdehnung der Untersuchung auf weitere Gesellschaften sowie eine Aufteilung der Untersuchung in zehn separate Untersuchungen[3].

1. Verfügungen der WEKO betreffend Bauleistungen im Kanton Graubünden

2 Am 10. Juli 2017 erging im Fall «Hoch- und Tiefbauleistungen Münstertal» die erste Verfügung der WEKO betreffend Bauleistungen im Kanton Graubünden. Die WEKO stellte fest, dass im Zeitraum von 2004 bis 2012 zwischen Hoch- und Tiefbauunternehmen im Münstertal eine Zusammenarbeit im Sinne einer Gesamtabrede stattfand, welche darin bestand, den designierten Zuschlagsempfänger oder die designierte Zuschlagsempfängerin sowie die jeweiligen Angebotspreise festzulegen[4]. Gemäss Angaben der WEKO waren von den Abreden schätzungsweise mehr als hundert Beschaffungen von privaten und öffentlichen Auftraggebern betroffen[5]. Infolge Selbstanzeige respektive Konkurs der betroffenen Unternehmen wurden keine Sanktionen ausgesprochen[6].

3 Am 2. Oktober 2017 ergingen sechs weitere Verfügungen der WEKO. Darin wurden acht Submissionsabreden über einzelne Projekte festgestellt und Sanktionen in der Gesamthöhe von rund CHF 1 Mio. ausgesprochen. Von den Abreden waren sechs private und zwei Projekte der öffentlichen Hand – darunter ein kantonales und ein kommunales – betroffen[7].

4 Am 26. März 2018 erliess die WEKO die Verfügung im Fall «Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I». Die WEKO stellte darin verschiedene Submissionsabreden von Hoch- und Tiefbauunternehmen im Unterengadin fest. Einerseits lag gemäss den Feststellungen der WEKO zwischen

---

2 WEKO, Verfügung vom 26. März 2018, Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I, S. 19.

3 WEKO, Verfügung vom 10. Juli 2017, Hoch- und Tiefbauleistungen Münstertal, S. 8.

4 WEKO, Verfügung vom 10. Juli 2017, Hoch- und Tiefbauleistungen Münstertal, S. 43 ff.

5 Anhang zum Gesprächsprotokoll Stüssi/ Bickel, Folie 6.

6 Ebd.

7 Anhang zum Gesprächsprotokoll Stüssi/ Bickel, Folie 8.

Bauunternehmen im Unterengadin im Zeitraum von spätestens 1997 bis 2008 eine Zusammenarbeit im Sinne einer Gesamtabrede vor, welche darin bestand, an Vorversammlungen unter Beteiligung des Graubündnerischen Baumeisterverbands den designierten Zuschlagsempfänger oder die designierte Zuschlagsempfängerin sowie die jeweiligen Angebotspreise festzulegen. Die WEKO stellte weiter fest, dass von 2008 bis 2012 eine unzulässige Zusammenarbeit zwischen drei Bauunternehmen betreffend Hoch- und Tiefbauleistungen im Unterengadin bestand, wobei die drei beteiligten Unternehmen gemäss den Feststellungen der WEKO bei öffentlichen Submissionen einen Umsatzanteil von über zwei Dritteln, bei Projekten der öffentlichen Hand gar von 83.7%, auf sich vereinten. Schliesslich wurden elf Einzelsubmissionsabreden sowie unzulässige Kooperationsverträge zwischen Unternehmen festgestellt[8]. Die WEKO sprach gegen die beteiligten Unternehmen Sanktionen von über CHF 7.5 Mio. aus[9]. Gemäss den Angaben der WEKO waren potentiell mehr als 400 Beschaffungen von privaten und öffentlichen Auftraggebern betroffen[10].

5 Am 27. Mai 2019 erliess die WEKO die Verfügung in Sachen «Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin II», in der sie zehn unzulässige Wettbewerbsabreden in je fünf Hoch- und Tiefbauprojekten im Engadin feststellte[11].

6 Die Untersuchung der WEKO fand mit Erlass der Verfügung in Sachen «Bauleistungen Graubünden» vom 19. August 2019 schliesslich ihren Abschluss. In der Verfügung «Bauleistungen Graubünden» stellte die WEKO fest, dass zwölf Bauunternehmungen im Zeitraum von mindestens 2004 bis Mai 2010 eine unzulässige Wettbewerbsabrede über die Zuteilung von vom Kanton und den Gemeinden in Nord- und Südbünden ausgeschriebenen Strassenbauprojekten und über die gemeinsame Festlegung der Angebotssummen getroffen hatten[12]. Überdies stellte die WEKO fest, dass vier Unternehmen im Zeitraum von 2006 bis September 2012 eine unzulässige Wettbewerbsabrede über den regelmässigen Austausch ihrer Interessen an Hochbauprojekten in einem Teil des Churer Rheintals getroffen hatten[13].

7 Zwei Verfügungen der WEKO betreffend Hoch- und Tiefbauleistungen im Engadin und im Münstertal sind in Rechtskraft erwachsen[14]. In allen anderen Fällen wurden die Verfügungen angefochten.

---

8 WEKO, Verfügung vom 26. März 2018, Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I, S. 185 ff.

9 Vgl. die Medieninformation der WEKO vom 26. April 2018 unter <https://www.weko.admin.ch/weko/de/home/aktuell/medieninformationen/nsb-news.msg-id-70566.html> (eingesehen am 15. Mai 2019).

10 Anhang zum Gesprächsprotokoll Stüssi/ Bickel, Folie 10.

11 WEKO, Verfügung vom 27. Mai 2019, Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin II, S. 64.

12 WEKO, Verfügung vom 19. August 2019, Bauleistungen Graubünden, S. 161.

13 WEKO, Verfügung vom 19. August 2019, Bauleistungen Graubünden, S. 161.

14 Anhang zum Gesprächsprotokoll Stüssi/ Bickel, Folie 8.

2. Medienberichte

8 Die Untersuchungen der WEKO waren durch eine Meldung des Unterengadiner Bauunternehmers Adam Quadroni bzw. der von ihm mandatierten Firma 190grad vom 14. Juli 2012 betreffend Bauabsprachen im Unterengadin an die WEKO ausgelöst worden[15]. Im Jahr 2014 kam es zu Medienberichten, wonach Adam Quadroni bereits im Jahr 2009 beim Tiefbauamt Graubünden (TBA) vorstellig geworden war und von unzulässigen Absprachen berichtet hatte. Laut den Medienberichten sei dies weitgehend folgenlos geblieben[16].

9 Im Frühjahr 2018 kam es im Zusammenhang mit den Untersuchungsergebnissen der WEKO im Fall «Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I» zu einer intensiven Medienberichterstattung. Im Rahmen der medialen Berichterstattung wurden Vorwürfe auch gegen die von den Submissionsabreden als Beschaffungsstellen betroffenen kantonalen Behörden, namentlich gegen das BVFD[17] und das TBA, erhoben. So berichtete das digitale Magazin «Republik» ausführlich über den Vortritt Adam Quadronis beim TBA im Jahr 2009 und erhob dabei den Vorwurf, dass die Behörden auf die Aussagen Adam Quadronis nicht adäquat reagiert hätten[18]. Die «NZZ am Sonntag» machte publik, dass interne Projektlisten des TBA an die Unterengadiner Bauunternehmer gelangt seien, anhand derer die Bauunternehmer Aufträge verteilt hätten, bevor diese ausgeschrieben worden seien[19].

3. Regierungsbeschluss betreffend die Durchführung einer Administrativuntersuchung

10 Die Regierung des Kantons Graubünden erachtete es als angezeigt, die Vergabeabläufe im TBA im von der WEKO untersuchten Ermittlungszeitraum von 2004 bis 2012 sowie die in diesem Zusammenhang gegenüber dem BVFD und dem TBA erhobenen Vorwürfe durch externe und unabhängige Fachexperten prüfen zu lassen. Mit Regierungsbeschluss vom 11. Juni 2018 (Protokoll Nr. 458) setzte sie Prof. Dr. Martin Beyeler sowie den unterzeichnenden Prof. Dr. Andreas Stöckli als unabhängige, ausserkantonale Fachexperten zur Führung der administrativen Untersuchung bezüglich der Rechtsgrundlagen, Prozesse und Praxen des BVFD sowie des TBA bei Arbeitsvergaben ein (Untersuchungsauftrag 1). Des Weiteren setzte sie den unterzeichnenden Prof. Dr.

---

15 AU BVFD Beilage 024 Schreiben Beratungsfirma 190grad an die WEKO vom 14. Juni 2012, Dok. Schreiben der Beratungsfirma 190grad an die WEKO vom 14. Juni 2012; Gesprächsprotokoll Stüssi/ Bickel, S. 11.

16 GION-MATTIAS DURBAND, Bauunternehmer packt aus: Absprachen sind «altes Spiel», in: Südostschweiz vom 14. Mai 2014, S. 3.

17 Heute DIEM (Art. 9 Abs. 1 lit. e RVOV GR in der ab 1. April 2020 gültigen Fassung).

18 GION-MATTIAS DURBAND/ ANJA CONZETT/ ARIEL HAUPTMEIER, Das Kartell, Teil III: Die Politik, Republik vom 25. April 2018, im Internet abrufbar unter <https://www.republik.ch/2018/04/25/das-kartell-teil-3-die-politik> (zuletzt eingesehen am 6. November 2019).

19 ANDREAS SCHMID, Belastende neue Fakten zum Bündner Baukartell: Firmen waren vorinformiert, NZZ am Sonntag vom 29. April 2018, S. 11. Nach Einleitung der Administrativuntersuchung kam es zu weiteren Medienberichten, in denen teilweise neue Vorwürfe erhoben wurden. Vgl. insbesondere ANDREA HAEFELY, Kartell, Die geheimen Listen, Beobachter vom 12. April 2019, S. 12 ff.

Andreas Stöckli sowie Prof. em. Dr. Peter Hänni als unabhängige, ausserkantonale Fachexperten zur Führung der administrativen Untersuchung einzelner Vorgänge im TBA, die im Zusammenhang mit Preisabsprachen stehen könnten, ein (Untersuchungsauftrag 2). Prof. em. Dr. Peter Hänni, der sich dankenswerterweise zur Mitwirkung in der Phase der Sachverhaltserhebung bereit erklärt hatte, trat nach Abschluss der Befragungen und der Erhebung der übrigen wichtigen Beweise Anfang September 2019 in Absprache mit der Auftraggeberin aus dem Auftragsverhältnis betreffend den Untersuchungsauftrag 2 aus[20].

11 Der Untersuchungsauftrag 1 ist Gegenstand eines separaten Untersuchungsberichts.

F. Auftrag

1. Wortlaut des Auftrags

12 Mit Vertrag vom 6. Juli resp. vom 3. August 2018 beauftragte die Regierung des Kantons Graubünden (Auftraggeberin) den Unterzeichnenden die folgenden, in den Medien thematisierten Vorgänge bzw. erhobenen Vorwürfe zu untersuchen:

a) Allfällige Abgabe von Projektlisten («Listen mit Bauaufträgen») an Drittpersonen durch Mitarbeitende des TBA.

b) Vorgang im Jahr 2009, als Adam Quadroni Mitarbeitende des TBA aufsuchte und gemäss eigenen Angaben Informationen betreffend Submissionsabsprachen bekannt gab.

c) Generelle Erkennbarkeit der von der WEKO zu Tage geförderten Baukartelle im damaligen Zeitraum für das BVFD und das TBA.

13 Der Untersuchungsbeauftragte wurde beauftragt, für die Untersuchung die folgenden Schritte durchzuführen:

a) Erhebung des Sachverhalts (insbesondere Befragungen von Personen und Einsicht von Unterlagen).

b) Würdigung des Sachverhalts in rechtlicher Hinsicht, das heisst Prüfung der Rechtskonformität und der Sachgerechtigkeit des Verhaltens des BVFD und des TBA. Bei der Prüfung der Rechtskonformität und der Sachgerechtigkeit des behördlichen Verhaltens sind die Vorgänge auch in den Kontext der Erkenntnisse aus dem Untersuchungsauftrag 1 zu stellen.

c) Falls aufgrund der Ergebnisse gemäss obiger lit. a angezeigt: Überprüfung, ob in der Zwischenzeit in Bezug auf die untersuchten Vorgänge die erforderlichen Vorkehrungen zur Herstellung des rechtskonformen Zustands getroffen worden sind.

---

20 Act. 2.1.18, E-Mail von Regierungsrat Mario Cavigelli an den Untersuchungsbeauftragten vom 10. September 2019, Act. 2.1.14, E-Mail des Untersuchungsbeauftragten an Regierungsrat Mario Cavigelli vom 5. September 2019.

d) Falls aufgrund der Ergebnisse gemäss obigen lit. b und c angezeigt: Empfehlungen für künftig zu treffende Vorkehrungen in Bezug auf die untersuchten Vorgänge.

14 Überdies wurde im Auftrag die Möglichkeit der Ausdehnung der Untersuchung auf weitere Einzelvorgänge in Absprache zwischen der Auftraggeberin und dem Untersuchungsbeauftragten geregelt, falls im Rahmen der Untersuchungsaufträge 1 und 2 oder anderweitig weitere untersuchungsrelevante Einzelvorgänge zum Vorschein kommen.

15 Der Untersuchungsbeauftragte wurde ermächtigt, zur Unterstützung namentlich bei der Sachverhaltsermittlung Herrn Dr. Andrea Cantieni, Rechtsanwalt in Chur, beizuziehen, und bei Bedarf Hilfspersonen einzusetzen.

2. Eingrenzung des Auftrags in sachlicher Hinsicht

16 Bei den gemäss lit. a und b zu untersuchenden Vorgängen handelt es sich um konkret umschriebene Vorkommnisse, über die in den Medien berichtet wurde und die aus Sicht der Regierung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht der Klärung bedürfen. Demgegenüber ist der Untersuchungsgegenstand gemäss lit. c des Auftrags sehr weit gefasst. Die Untersuchung der generellen Erkennbarkeit der Abreden kann sich auf Verschiedenes beziehen: Die Erkennbarkeit von Einzelabreden aus den Submissionsunterlagen zu konkreten Bauprojekten; die Erkennbarkeit von Gesamtabreden aus der Analyse von gesammelten Submissionsdaten aus einem bestimmten Zeitraum; die Erkennbarkeit von Submissionsabreden aufgrund des Verhaltens der involvierten Bauunternehmer und ihres Berufsverbands (verdächtige Sitzungen u.ä.); die Erkennbarkeit von Submissionsabreden aufgrund von persönlichen Verflechtungen zwischen Bauunternehmern und Baumeisterverband einerseits und der Politik und Behörden andererseits; die Erkennbarkeit von Submissionsabreden aufgrund von Meldungen und Anzeigen involvierter Bauunternehmer oder Dritter; die Erkennbarkeit von Submissionsabreden aufgrund von personellen Wechseln zwischen Bauwirtschaft und Behörden, und weiteres mehr. Die beiden ersten Punkte dieser Aufzählung tangieren den Untersuchungsauftrag 1, der Gegenstand eines separaten Untersuchungsberichts bildet. Auch die einlässliche Untersuchung aller übrigen Aspekte, die hinsichtlich der generellen Erkennbarkeit von Submissionsabreden von Bedeutung sein können, würde die für die Untersuchung zur Verfügung stehenden Ressourcen bei weitem sprengen. So ist es nicht möglich, die persönlichen Hintergründe sämtlicher Mitarbeiter des BVFD resp. des TBA auszuleuchten, um allfällige Verbindungen zu involvierten Bauunternehmern aufzudecken, die für ein Mitwissen von Behördenmitgliedern sprechen könnten. Der Auftrag bedarf daher der Eingrenzung und der Konkretisierung. Diesbezüglich fand ein informeller Austausch zwischen den Untersuchungsbeauftragten und der Auftraggeberin statt. Dabei wurde präzisiert, dass sich lit. c des Auftrags auf solche Umstände bezieht, die im Zuge der Untersuchung der Vorgänge gemäss lit. a und b des Auftrags zutage treten und die auf die Erkennbarkeit von Submissionsabsprachen für das BVFD resp. das TBA hindeuten.

17 In Erfüllung von Ziff. 1.1. lit. c des Auftrags wurden daher Hinweise auf Submissionsabreden, die sich aus der Untersuchung der Vorgänge gemäss Ziff. 1.1. lit. a und b des Untersuchungsauftrags ergaben, zusammengetragen und gewürdigt. Konkret betraf dies insbesondere die Frage von personellen Wechseln zwischen privater Bauwirtschaft und dem BVFD resp. dem TBA und der dadurch bestehenden Möglichkeit eines Wissenstransfers betreffend Submissionsabreden von

der privaten Bauwirtschaft zu den kantonalen Behörden. Weiter werden im vorliegenden Bericht gewisse Aspekte des Verhaltens des GBV und seiner Exponenten im Unterengadin sowie frühere Hinweise Adam Quadronis auf Submissionsabreden thematisiert. Nebst der Untersuchung von gewissen tatsächlichen Umständen, die auf die Erkennbarkeit von Submissionsabreden hindeuten könnten, wurde ausserdem der Frage nachgegangen, ob die kantonalen Behörden im Hinblick auf ihre Strukturen und Abläufe die Möglichkeiten zur Erkennung von Submissionsabreden ausschöpften.

3. Keine Untersuchung von Submissionsabreden

18 Im Hinblick auf den sachlichen Umfang des Untersuchungsauftrags ist weiter festzuhalten, dass die Untersuchung des Verhaltens von Bauunternehmen im Zusammenhang mit Submissionsabreden nicht Bestandteil des Untersuchungsauftrags bildet. Gegenstand des Untersuchungsauftrags ist einzig das Verhalten der kantonalen Behörden im Zusammenhang mit den im Auftrag konkret umschriebenen Vorkommnissen. Abklärungen zur Funktionsweise und Wirkung der von Bauunternehmen getroffenen Submissionsabreden wurden daher nur insoweit getätigt, als es für die Beurteilung des Behördenverhaltens angezeigt war. Hintergrund des Untersuchungsauftrags bilden die Erkenntnisse der WEKO betreffend Submissionsabreden im Kanton Graubünden und die damit zusammenhängende Medienberichterstattung[21]. Die WEKO stützt ihre tatsächlichen Feststellungen namentlich auf verschiedene Selbstanzeigen und auf Aussagen von Personen aus beteiligten Bauunternehmen. Auch wenn noch nicht alle Verfügungen der WEKO in Rechtskraft erwachsen sind, wird dementsprechend davon ausgegangen, dass die tatsächlichen Feststellungen der WEKO zur Funktionsweise der Submissionsabreden bzw. zur Form der Zusammenarbeit von Bauunternehmen im Kanton Graubünden und insbesondere im Unterengadin in groben Zügen zutreffen. Eine Aussage zu einzelnen Abreden, zur Gesamtanzahl der Abreden und zur Höhe des Schadens ist damit nicht verbunden.

4. Eingrenzung des Auftrags in zeitlicher Hinsicht

19 Beim Vorgang gemäss lit. b des Untersuchungsauftrags handelt es sich um ein zeitlich bestimmbares Einzelereignis. Lit. a und b des Auftrags betreffen jedoch Vorgänge, die über einen längeren Zeitraum hinweg andauerten bzw. sich wiederholten. Der Auftrag bedarf daher der Eingrenzung in zeitlicher Hinsicht. Dem Wortlaut des Vertrags lassen sich keine Angaben zum zu untersuchenden Zeitraum entnehmen. Gemäss dem Regierungsbeschluss vom 11. Juni 2018 (Protokoll Nr. 458), welcher der Administrativuntersuchung zugrunde liegt, beabsichtigt die Regierung die Untersuchung der Vergabeabläufe im TBA *im von der WEKO untersuchten Ermittlungszeitraum von 2004-2012* sowie die in diesem Zusammenhang gegenüber dem BVFD und TBA erhobenen Vorwürfe. Die vorliegende Untersuchung beschränkt sich daher auf den Zeitraum von 2004 bis 2012.

---

21 Siehe oben, Rz. 1 ff.

5. Weitere Themenbereiche

20 Adam Quadroni erhob anlässlich eines Telefongesprächs im Nachgang zu seiner Befragung vom 24. September 2018 den Vorwurf, dass Behördenmitglieder Vorteile von Bauunternehmern angenommen hätten. In den Medien wurde dieser Vorwurf namentlich in der Ausgabe vom 12. April 2019 der Zeitschrift «Beobachter» thematisiert[22]. Anlässlich der Befragungen im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wurden die Mitarbeiter des TBA resp. des BVFD summarisch zu allfälligen Vorteilsannahmen befragt. Im Folgenden wird nach Rücksprache mit der Auftraggeberin nicht näher auf diese Thematik eingegangen, zumal dazu eine Strafuntersuchung eröffnet wurde[23].

G. Begriff und Rechtsgrundlagen der Administrativuntersuchung

21 Die Administrativuntersuchung ist ein Mittel der verfassungsrechtlich gebotenen Dienstaufsicht der Regierung über die öffentliche Verwaltung[24]. Mit einer Administrativuntersuchung können Vorkommnisse, Abläufe, organisatorische Zustände und Verknüpfungen in einer Verwaltungseinheit umfassend und durch eine unbefangene Instanz abgeklärt werden[25]. Sie dient dazu, für spätere Entscheide eine verlässliche Tatsachenbasis zu erarbeiten[26]. Eine Legaldefinition der Administrativuntersuchung findet sich in Art. 27a RVOV: Demnach ist die Administrativuntersuchung ein spezielles Verfahren der Kontrolle, mit dem abgeklärt wird, ob ein Sachverhalt vorliegt, der im öffentlichen Interesse ein Einschreiten von Amtes wegen erfordert[27].

22 Das kantonale Recht des Kantons Graubünden enthält keine ausdrücklichen Bestimmungen zur Administrativuntersuchung. Die Kompetenz der Regierung zur Anordnung einer Administrativuntersuchung ergibt sich aus ihrer gesetzlichen Stellung als oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons. Gemäss Art. 43 Abs. 1 KV steht die Regierung der kantonalen Verwaltung vor. Sie sorgt gemäss Art. 43 Abs. 2 KV für die rechtmässige und wirksame Tätigkeit der Verwaltung und bestimmt im Rahmen des kantonalen Rechts deren Organisation. Art. 1 RVOG GR statuiert, dass die Regierung unter Vorbehalt der Befugnisse des Grossen Rates die oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons ist. Mit dieser hierarchisch übergeordneten Stellung sind

---

22 ANDREA HAEFELY, Kartell, Die geheimen Listen, Beobachter vom 12. April 2019, S. 12 ff., S. 14.

23 Vgl. ANDREAS SCHMID, Bündner Baukartell: Jetzt wird die Justiz aktiv, NZZ am Sonntag vom 15. September 2019, S. 10; Act. 2.3.01, Schreiben der Staatsanwaltschaft Graubünden vom 18. September 2019 i.S. Strafuntersuchung wegen Verdacht auf Bestechung/ Beizug von Akten.

24 SCHWEIZER, S. 9. Vgl. auch A. STÖCKLI, S. 17 f.

25 RÜDY, S. 120.

26 RÜDY, S. 120.

27 Vgl. zum Begriff der Administrativuntersuchung auch UHLMANN/ BUKOVAC, S. 352 f.

umfassende Informations- und Kontrollrechte gegenüber den untergeordneten Verwaltungseinheiten verbunden[28]. Gestützt darauf ist die Regierung zur Anordnung einer Administrativuntersuchung befugt.

H. Grundprinzipien und verfahrensrechtliche Leitlinien der Administrativuntersuchung

1. Zielrichtung der Administrativuntersuchung

23 Die Vorkommnisse, die Gegenstand von Administrativuntersuchungen bilden, können unter Umständen personal- oder – bei Vorliegen eines erheblichen Deliktsverdachts – strafrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen[29]. Nach traditioneller Auffassung[30] und gemäss der bundesrechtlichen Ausgestaltung von Administrativuntersuchungen (Art. 27a Abs. 2 RVOV) unterscheidet sich die Administrativuntersuchung von personalrechtlichen Disziplinarverfahren dadurch, dass erstere zur Anwendung gelangt, wenn Abklärungen allgemeiner, insbesondere auch organisatorischer Art getroffen werden sollen, wohingegen ein Disziplinarverfahren zu eröffnen ist, sobald schuldhaftes Verhalten einer bestimmten Person vermutet wird[31]. Mit der Abschaffung des Beamtenstatus wurde in vielen Kantonen – namentlich im Kanton Graubünden[32] – auch das Disziplinarrecht aufgehoben, wodurch die Grenzen zwischen Disziplinaruntersuchung und Administrativuntersuchung verwischt wurden[33]. Das Bundesrecht geht nach wie vor von der Unterscheidung zwischen Administrativ- und Disziplinaruntersuchung aus; dementsprechend sieht Art. 27a Abs. 2 RVOV vor, dass sich die Administrativuntersuchung nicht gegen bestimmte Personen richtet[34]. Nach der heute wohl herrschenden Lehrmeinung ist diese auf Tradition beruhende Bestimmung faktisch auch auf Bundesebene überholt[35]. Gerade wenn ein enger personeller Kreis betroffen ist, lässt es sich nicht vermeiden, dass die Administrativuntersuchung das Fehlverhalten von einzelnen Personen benennt[36].

---

28 Vgl. UHLMANN/ BUKOVAC, S. 355.

29 Vgl. SCHMID, S. 44 ff.; POLEDNA/ STEIGER, S. 151 ff.

30 Vgl. RÜDY, S. 120 f.; SPÜHLER, S. 39; SCHMID, S. 46 f.

31 RÜDY, S. 120.

32 Vgl. Botschaft Teilrevision Kantonsverfassung, Heft. Nr. 21/ 2005-2006, S. 1994.

33 POLEDNA/ STEIGER, S. 152; RÜDY, S. 120; SCHMID, S. 46.

34 Für das Disziplinarrecht vgl. Art. 25 BPG sowie Art. 99 f. BPV.

35 Siehe die Übersicht bei RÜDY, S. 120 f.; vgl. auch UHLMANN/ BUKOVAC, S. 357; BVGer A-8073/2015, Urteil vom 13. Juli 2016, E. 5.2.3.

36 Vgl. SPÜHLER, S. 39; BACHER, S. 31.

24 Im Rahmen der vorliegenden Administrativuntersuchung soll gemäss dem schriftlichen Auftrag das Verhalten des BVFD und des TBA im Zusammenhang mit den im Untersuchungsauftrag geschilderten konkreten Vorkommnissen rechtlich gewürdigt werden (Ziff. 1.2 lit. a des Untersuchungsauftrags). Im Fokus der Untersuchung steht somit das behördliche Verhalten, nicht das Fehlverhalten einzelner Personen innerhalb der Behörden. Dennoch wird es sich auch im Rahmen dieser Untersuchung nicht vermeiden lassen, das Verhalten bestimmter Personen in die Untersuchung einzubeziehen. Dies gilt insbesondere für den Vorgang gemäss Ziff. 1.1 lit. b des Auftrags, in den nur wenige Personen direkt involviert waren.

2. Unabhängigkeit der Untersuchungsbeauftragten

25 Die Einholung einer externen Untersuchung dient dazu, die Beurteilung von aussenstehenden Fachpersonen einzuholen und so die Glaubwürdigkeit des Untersuchungsberichts sicherzustellen[37]. Dies kann nur erreicht werden, wenn die Untersuchungsbeauftragten die Untersuchung unabhängig durchführen können. Ziff. 2.2.1. des Untersuchungsauftrags sieht dementsprechend vor, dass die Untersuchungsbeauftragten weisungsfrei gegenüber der Auftraggeberin und ergebnisoffen arbeiten. Diese Unabhängigkeit war zu keinem Zeitpunkt in Frage gestellt.

3. Anwendbares Verfahrensrecht

26 Die Administrativuntersuchung ist kein eigentliches Verwaltungsverfahren, da sie nicht auf Erlass einer Verfügung ausgerichtet ist. Der Schlussbericht stellt keine autoritative Feststellung, Begründung oder Aufhebung von Rechten oder Pflichten der Betroffenen dar. Diese sind nicht Parteien des Verfahrens; den von der Administrativuntersuchung betroffenen Personen kommt vielmehr die Stellung von Auskunftspersonen zu[38]. Das VRG ist demnach nicht direkt anwendbar. Eine spezifische Regelung der Administrativuntersuchung kennt das kantonale Recht im Unterschied zum Bundesrecht nicht. Gemäss Ziff. 2.2.2. des Auftrags sind die Art. 11 ff. VRG für die Ermittlung des Sachverhalts analog anwendbar. Im Übrigen sind die bundesrechtlichen Grundlagen für Administrativuntersuchungen (insbesondere Art. 27a – 27j RVOV) sinngemäss heranzuziehen.

4. Mitwirkungspflichten und Aussageverweigerungsrecht von Beteiligten und Dritten

27 Art. 11 Abs. 2 VRG sieht vor, dass die am Verfahren Beteiligten verpflichtet sind, an der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken. Gemäss Art. 27g Abs. 2 RVOV, der gestützt auf den Auftrag der Regierung auf die vorliegende Untersuchung sinngemäss anwendbar ist, erstreckt sich die Mitwirkungspflicht bei Administrativuntersuchungen in der Bundesverwaltung auf die in die Administrativuntersuchung einbezogenen Behörden und Angestellten des Bundes. Die vorliegende Untersuchung hat das Verhalten des BVFD und des TBA resp. seiner Mitarbeitenden im Zusammenhang mit Submissionsabreden im Zeitraum von 2004 bis 2012 zum Gegenstand. In sinngemässer Anwendung von Art. 27g Abs. 2 RVOV gelten demnach das BVFD und das TBA sowie seine Mitarbeitenden, sofern sie in die untersuchten Vorgänge involviert waren bzw. dazu sachdienliche Aussagen machen können, als in die Administrativuntersuchung einbezogene Behörden und

---

37 Vgl. UHLMANN/ BUKOVAC, S. 353.

38 Vgl. zum Ganzen UHLMANN/ BUKOVAC, S. 359 f., mit weiteren Hinweisen.

Angestellte. Die Mitwirkungspflicht ergibt sich für die genannten Verwaltungseinheiten aus deren Unterstellung unter die Regierung (Art. 43 Abs. 1 KV, Art. 1 RVOG GR), welche die vorliegende Administrativuntersuchung angeordnet hat. Für die Mitarbeitenden der betroffenen Behörden lässt sich die Mitwirkungspflicht aus Art. 48 PG ableiten, wonach die Mitarbeitenden die öffentlichen Interessen zu wahren haben. Dazu gehört die Mitwirkung an einer von öffentlichen Interessen getragenen Untersuchung[39]. Aus der Mitwirkungspflicht der Mitarbeitenden folgt namentlich die Pflicht zur Auskunftserteilung.

28 Die Mitwirkungspflicht findet gemäss Art. 27h Abs. 2 RVOV ihre Grenze im Recht der befragten Personen, die Auskunft zu verweigern, wenn sie sich mit dieser im Hinblick auf ein Disziplinar- oder Strafverfahren selbst belasten würden. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wurden alle befragten Personen zu Beginn der Befragung auf das Recht aufmerksam gemacht, sich nicht selbst, oder – in sinngemässer Anwendung von Art. 163 Abs. 1 lit. a ZPO – ihnen nahestehende Personen belasten zu müssen[40]. Keine der befragten Personen aus dem Kreis der Mitarbeitenden des BVFD resp. des TBA machte vom Auskunftsverweigerungsrecht Gebrauch.

29 Im Hinblick auf die Befragung von Auskunftspersonen, die nicht oder nicht mehr im BVFD bzw. im TBA beschäftigt sind, ist namentlich Art. 13 Abs. 1 VRG zu beachten, wonach Behörden und Private zur Herausgabe von Urkunden und Akten sowie zur Auskunftserteilung verpflichtet sind. Für Private besteht gemäss Art. 13 Abs. 3 VRG eine Ausnahme von der Editions- und Auskunftspflicht, wenn ihnen nach den Vorschriften der Zivilprozessordnung ein Zeugnisverweigerungsrecht zusteht. Die Bestimmungen des VRG sind allerdings auf die vorliegende Administrativuntersuchung nicht direkt anwendbar, so dass Personen ausserhalb der kantonalen Verwaltung nicht gestützt auf das VRG zur Auskunft verpflichtet werden können. Die Pflicht zur Auskunftserteilung für Private gemäss Art. 13 VRG steht denn auch in einem Spannungsverhältnis zu den in der vorliegenden Untersuchung ebenfalls sinngemäss anwendbaren 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). Dementsprechend wurden alle Personen ausserhalb der kantonalen Verwaltung – inklusive der ausgeschiedenen Mitarbeitenden des BVFD und des TBA – bei ihrer Befragung darauf hingewiesen, dass ihre Auskunftserteilung freiwillig erfolgt und sie nicht zur Auskunftserteilung verpflichtet sind. Überdies besteht auch für Personen ausserhalb der kantonalen Verwaltung das Recht, sich durch ihre Aussagen nicht selbst oder ihnen nahestehende Personen belasten zu müssen (Art. 13 VRG i.V.m. Art. 163 Abs. 1 lit. a ZPO).

5. Rechtliches Gehör

30 Ziff. 2.3.2 des Auftrags sieht vor, dass der Entwurf des Berichts zu den Untersuchungsergebnissen sowie allfällige Empfehlungen den betroffenen Institutionen oder Personen vorgängig zur Berichterstattung auszugsweise zuzustellen ist (rechtliches Gehör). Gemäss Art. 27g Abs. 4 RVOV

---

39 Vgl. für die Ableitung der Mitwirkungspflicht bei internen Untersuchungen aus der Treuepflicht des Arbeitnehmers bei privaten Arbeitsverhältnissen RUDOLPH, S. 389.

40 Vgl. dazu POLEDNA/ STEIGER, S. 158.

haben die in die Administrativuntersuchung einbezogenen Behörden und Personen Gelegenheit, alle Akten, die sie betreffen, einzusehen und dazu Stellung zu nehmen. Der Anspruch der von einer Administrativuntersuchung betroffenen Personen auf rechtliches Gehör ergibt sich nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts bereits aus Art. 29 Abs. 2 BV[41]. Obgleich im Schlussbericht einer Administrativuntersuchung noch keine Rechte und Pflichten geregelt werden, kann dieser mit Auswirkungen auf die Rechtsstellung der betreffenden Person verbunden sein. Insbesondere können die Erkenntnisse einer Administrativuntersuchung Anlass für nachfolgende disziplinar-, personal-, straf- oder zivilrechtliche Verfahren sein[42]. Zudem können die betroffenen Personen durch die Publikmachung des Berichts in ihren Persönlichkeitsrechten beeinträchtigt werden[43]. Die Möglichkeit, den eigenen Standpunkt nachträglich in einem auf die Berichtigung von Personendaten gerichteten Datenschutzverfahren oder einem gegen den Untersuchungsbericht gerichteten Verwaltungsverfahren[44] darzulegen, kann sich als ungenügend erweisen, um bereits eingetretene Nachteile wieder rückgängig zu machen. Dies spricht dafür, den betroffenen Personen zur Wahrung ihrer Persönlichkeitsrechte bereits im Untersuchungsverfahren das rechtliche Gehör zu gewähren[45]. Jedoch gebieten die Besonderheiten der Administrativuntersuchung einen differenzierten Einbezug der Betroffenen[46]. Während die Parteien eines Verwaltungsverfahrens Anspruch darauf haben, alle Akten des Verfahrens einzusehen, erstreckt sich der Anspruch der in die Administrativuntersuchung einbezogenen Behörden und Personen auf Akteneinsicht und Stellungnahme gemäss Art. 27g Abs. 4 RVOV nur auf diejenigen Akten, die sie betreffen. Dementsprechend wurde den betroffenen Personen in der vorliegenden Administrativuntersuchung die Gelegenheit gegeben, sich vor Abschluss der Untersuchung zu den sie betreffenden Teilen des Berichtsentwurfs zu äussern[47].

I. Vorgehen

1. Editionsersuchen beim BVFD

31 Die Untersuchung setzte mit einem weit gefassten Akteneditionsersuchen der Untersuchungsbeauftragten beim BVFD ein. Das BVFD wurde mit Schreiben vom 22. August 2018 um Herausgabe der folgenden Dokumente und Informationen ersucht:

1. Dokumente und Informationen allgemein:

---

41 BVGer, Urteil A-7102/2017 vom 27. August 2019, E. 5.7.7.

42 BVGer, Urteil A-7102/2017 vom 27. August 2019, E. 5.8.1.

43 BVGer, Urteil A-7102/2017 vom 27. August 2019, E. 5.9.

44 Auf Bundesebene besteht diese Möglichkeit gestützt auf Art. 25a VwVG; das kantonale Recht des Kantons Graubünden sieht die Möglichkeit der Anfechtung von Realakten in Art. 28 Abs. 4 VRG vor.

45 BVGer, Urteil A-7102/2017 vom 27. August 2019, E. 5.9.

46 Vgl. UHLMANN/ BUKOVAC, S. 362 f.

47 Siehe dazu unten, Rz. 49 ff.

- Verhaltenskodex für die mit öffentlichen Beschaffungen betrauten Mitarbeitenden BVFD (sofern seit der Einführung Änderungen vorgenommen worden sind, bitte sämtliche Versionen zusenden mit dem entsprechenden Geltungsstand)
- Weisungen und Checklisten zur Erkennung von Submissionsabsprachen, die für die Beschaffungsstellen der Kantonsverwaltung erlassen worden sind (sofern seit der Einführung Änderungen vorgenommen worden sind, bitte sämtliche Versionen zusenden mit dem entsprechenden Geltungsstand)
- Angaben zu Vergabeverfahren im BVFD, die aufgrund eines ungewöhnlich hohen Preisniveaus abgebrochen wurden (Zeitraum 2004 bis 2012)
- Angaben zu Vergabeverfahren im BVFD, bei denen die Zuschlagsverfügung angefochten worden ist (Zeitraum 2004 bis 2012)
- Drei Beilagen betr. Anpassungen in den Objekthandbüchern TBA, HBA und AWN gemäss Bericht BVFD vom 11. Dezember 2014 (sofern seit den Anpassungen weitere Anpassungen vorgenommen worden sind, bitte sämtliche Versionen zusenden mit dem entsprechenden Geltungsstand)
- Ermöglichung des elektronischen Zugangs zu den internen Weisungen, Handbüchern etc. des Kantons Graubünden (System Jaso)
- Auflistung der Gerichtsverfahren gegen Linard Quadroni SA im Zeitraum 2000 bis 2014 unter Angabe der Referenznummer und des Gegenstands des Verfahrens
  Auflistung der parlamentarischen Vorstösse, welche die Arbeitsvergaben im Tiefbaubereich beeinflusst haben könnten (Zeitraum 2000 bis 2012)

2. *Korrespondenz zwischen BVFD und WEKO und weitere Kommunikation mit der WEKO*

- Sämtliche Korrespondenz zwischen dem BVFD und der WEKO, die im Zusammenhang mit den WEKO-Verfahren betr. Absprachen im Zusammenhang mit Arbeitsvergaben im Tiefbaubereich des Kantons Graubünden stehen; insbesondere die folgenden Dokumente (ergeben sich aus den uns vorliegenden Beilagen zur Übersicht von Orlando Nigg vom 30. Mai 2018):
- Schreiben des BVFD an die WEKO vom 19. Juni 2012
- Amtshilfegesuch der WEKO beim BVFD vom 8. Mai 2013
- Schreiben des BVFD an die WEKO vom 23. Mai 2013
- Schreiben WEKO an das BVFD vom 30. Mai 2013
- Protokoll der Besprechung der Arbeitsgruppe Aurora vom 21. August 2013 zwischen der WEKO und den Vertretern der Kantone unter Beteiligung des BVFD
- Akteneinsichtsgesuche des BVFD bei der WEKO und entsprechende Antwortschreiben der WEKO
- Alle Verfügungen der WEKO in der betreffenden Angelegenheit, die beim BVFD vorliegen

Weitere, unmittelbar im Zusammenhang mit den WEKO-Verfahren stehende Dokumente:
- Schreiben der Beratungsfirma 190grad an die WEKO vom 14. Juni 2012 (samt Beilagen)
  Schreiben des GBV an BVFD vom 22. August 2013 betreffend Einstellung Meldesystem per 31. August 2013 (samt Beilagen)

3. *Dokumente und Informationen betreffend Vorgang 2009 (Treffen von Mitarbeitern des TBA mit Adam Quadroni)*

- Dokumente, die Adam Quadroni im Jahr 2009 den Mitarbeitenden des TBA übergeben hat

- Protokoll dieses Treffens
- Angaben über an diesem Treffen anwesende Personen
- Dokumente, welche Adam Quadroni im Jahr 2014 dem BVFD übergeben hat
- Allfällige weitere Dokumente, die Adam Quadroni kantonalen Amtsstellen übergeben hat

4. Dokumente und Informationen betreffend Vorgang „Allfällige Abgabe von Projektlisten"

- Sämtliche Projektlisten, die durch Mitarbeitende des BVFD und insbesondere des TBA an Dritte abgegeben worden sind (Zeitraum 2003 bis 2012)
- Dokumente und Informationen betr. Ausgestaltung und Zugänglichkeit der kantonalen (Detail-) Budgets im Zeitraum 2003 bis 2012 hinsichtlich der Arbeitsvergaben im Tiefbaubereich

32 Das BVFD stellte die Unterlagen (AU BVFD Beilagen 001-027 sowie AU TBA Beilagen 001-014) auf der gesicherten Internet-Plattform <teamroom.gr.ch> (Teamroom) elektronisch zur Verfügung. Mit Schreiben vom 14. September 2018 liess das BVFD den Untersuchungsbeauftragten Erläuterungen zu den Unterlagen zukommen.

33 Am 10. Und 11. Oktober 2018 stellte das BVFD weitere Unterlagen im Teamroom zur Verfügung. Es handelt sich dabei um Unterlagen betreffend die vom BVFD nach Eröffnung der WEKO-Untersuchung getroffenen Massnahmen zur Erkennung von Submissionsabsprachen (AU BVFD Beilage 028) und die neu geschaffene Meldestelle Submissionsabsprachen (AU BVFD Beilage 029).

34 Mit Schreiben vom 22. November 2018 wurde das BVFD um die Edierung der folgenden zusätzlichen Unterlagen gebeten:

- Die Präsentationen der kantonalen Strassenbudgets an den Regionalversammlungen des Bezirks 4 im Zeitraum von 2004 bis 2012;
- Sämtliche Strassenbauprogramme aus dem gleichen Zeitraum;
- Bericht «Good» betreffend die Preise im Belagsbereich, der im Jahr 2003 zu einer Meldung an die WEKO führte;
- Vergleich der Einheitspreise im Strassenbau zwischen 2008 und 2010
- Die am 15. Juni 2012 beim Kanton eingegangene Replik von Adam Quadroni im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren U 12 49, in der die Meldung an die WEKO erwähnt ist (samt allfälligem Beilagenverzeichnis und allfälligen Beilagen);
- Eine Auflistung der Mitarbeiter des Tiefbauamts im Zeitraum von 2004 bis 2012, die vor ihrem Eintritt in das Tiefbauamt in der privaten Bauwirtschaft tätig waren und dort mindestens die Funktion eines Bauleiters oder Bauführers (oder eine höhere Funktion) innehatten.

35 Mit Schreiben vom 7. Dezember 2018 teilte das BVFD mit, dass die gewünschten Unterlagen im Teamroom zur Verfügung stehen (AU BVFD Beilage 030, AU TBA Beilage 015, PUK TBA Beilage 011 und 014). Überdies stellte das BVFD die Unterlagen der Aktenedierung von Oktober 2018 an die PUK in den Teamroom. Einzig die verlangte Liste der Mitarbeitenden des Tiefbauamts im Zeitraum von 2004 bis 2012, die vor ihrem Eintritt in das Tiefbauamt in der privaten Bauwirtschaft tätig waren und dort mindestens die Funktion eines Bauleiters oder Bauführers innehatten, gab das BVFD wegen datenschutzrechtlicher Bedenken vorerst nicht bekannt. Nach rechtli-

chen Abklärungen seitens der Regierung einerseits und des Untersuchungsbeauftragten andererseits teilte das BVFD dem Untersuchungsbeauftragten mit Schreiben vom 24. Juli 2019 mit, dass im Teamroom eine Liste mit den Angaben zu elf Personen bereitgestellt wurde. Das BVFD wies weiter darauf hin, dass es die Einverständniserklärung zur Datenbearbeitung weiterer Personen erwarte und die Daten nach deren Eingang noch ergänzen werde. Zudem teilte das BVFD mit, dass sich der Kanton mit neun in WEKO-Verfahren involvierten Strassenbauunternehmungen vergleichsweise geeinigt habe, und dass die entsprechenden Unterlagen ebenfalls im Teamroom bereitgestellt wurden. Am 6. September 2019 stellte das BVFD eine ergänzte Mitarbeiter-Liste mit Angaben zu 14 Personen in den Teamroom.

36 Am 2. September 2019 wurde das BVFD ersucht, im Teamroom noch die Offertöffnung und den Vergabeentscheid betreffend das Projekt «H27, Engadinerstrasse, Anschluss Senterstrasse» aus dem Jahr 2007 sowie Unterlagen zu einer allfälligen Angebotsrücknahme durch die Lazzarini AG betreffend das obengenannte Projekt zur Verfügung zu stellen. Mit Schreiben vom 12. September 2019 teilte das BVFD mit, dass sich die folgenden Unterlagen nun im Teamroom befänden:

- Auszug "Engadin I" betreffend H 27 Engadinerstrasse Anschluss Senterstrasse (AU TBA Beilage 017);
- Zugangsgesuch RTR inkl. Antwort BVFD (AU TBA Beilage 018);
- Angebot_Übernahmeofferte_Bezzola-Foffa (AU TBA Beilage 019);
- Selbstdeklaration ARGE Bezzola-Foffa (AU TBA Beilage 020);
- Protokoll Offertöffnung (AU TBA Beilage 021);
- Entwurf_Vergabe an Lazzarini (AU TBA Beilage 022);
- Entwurf_Mitteilung Auftragsvergabe (AU TBA Beilage 023);
- RB Vergabe an ARGE Bezzola-Foffa (AU TBA Beilage 024);
- Mitteilung Auftragsvergabe_Unterschrift Dicht (AU TBA Beilage 025);
- Kostenkontrolle und KV (AU TBA Beilage 026);
- Rechnung_an_TBA (AU TBA Beilage 027).

37 Über den Teamroom war zudem der Zugriff auf die Akten gewährleistet, die die Regierung der PUK Baukartell zur Verfügung stellte.

2. Befragungen

38 Am 24. September 2018 wurde Adam Quadroni in den Räumlichkeiten des Instituts für Föderalismus im Beisein seines Rechtsbeistands, Herrn Rechtsanwalt Matthias Brunner, Zürich, zur Sache befragt. Bei dieser Gelegenheit reichte Adam Quadroni den Untersuchungsbeauftragten eine umfangreiche Dokumentensammlung ein; dabei handelte es sich gemäss seinen Angaben unter anderem um diejenigen Dokumente, die er anlässlich seines Vortritts beim Tiefbauamt in Chur am 1. Oktober 2009 eingereicht habe.

39 Nach einer ersten Sichtung der vom BVFD zur Verfügung gestellten Akten und dem Studium der einschlägigen WEKO-Verfügungen sowie der Medienberichte wurde am 13. und 14. November 2018 in Chur eine Befragungsrunde durchgeführt. Dabei wurden die folgenden Personen befragt:

- Ständerat Stefan Engler, Rechtsanwalt, ehem. Vorsteher des BVFD (bis 2010);
- Jachen Kienz, Chef TBA Bezirk 4 Scuol;
- Reto Knuchel, Kantonsingenieur (zum Zeitpunkt der untersuchten Vorgänge Chef der Abteilung Strassenerhaltung/ Bezirke des TBA);
- Max Ryffel, ehem. Verantwortlicher Ausbau Verbindungsstrassen/ baulicher Unterhalt Kantonsstrassen im TBA (bis 2016; im Ruhestand);
- Alberto Crameri, Rechtsanwalt, ehem. Departementssekretär BVFD (bis 2018; im Ruhestand);
- Orlando Nigg, Submissionsjurist im BVFD (seit 2005).

40 Geplant war überdies eine Befragung von Regierungsrat Jon Domenic Parolini bezüglich eines Treffens mit Adam Quadroni im Oktober 2009 in Scuol. Jon Domenic Parolini amtete im untersuchten Zeitraum als Gemeindepräsident der Gemeinde Scuol. Insofern als er keiner kantonalen Verwaltungsbehörde angehörte oder einer solchen vorstand, ist er nicht Adressat der vorliegenden Untersuchung. Allerdings besteht ein enger Konnex zwischen dem Vortritt Adam Quadronis beim TBA in Chur im Jahr 2009, der Gegenstand der vorliegenden Untersuchung bildet, und der wenig später erfolgten Besprechung mit Jon Domenic Parolini in Scuol, anlässlich derer Adam Quadroni Submissionsabreden ebenfalls thematisierte. Von einer Befragung Jon Domenic Parolinis erhoffte sich der Untersuchungsbeauftragte Aufschluss über die Informationen, welche Adam Quadroni damals preisgab. Mit Entscheid vom 8. November 2018 stellte die Gemeinde Scuol an die Entbindung Herrn Parolinis vom Amtsgeheimnis jedoch Bedingungen, denen die Regierung des Kantons Graubünden (unter Ausstand von Jon Domenic Parolini) die Zustimmung nicht erteilte[48]. Auf eine Befragung wurde unter diesen Umständen verzichtet. Da die Besprechung von Adam Quadroni mit Jon Domenic Parolini in Scuol im Untersuchungsbericht vereinzelt

[48] Act. 1.3.09, Entbindung Amtsgeheimnis Jon Domenic Parolini durch die Gemeinde Scuol vom 8. November 2018, act. 3.13.02, Stellungnahme Jon Domenic Parolini vom 2. Oktober 2020.

Erwähnung findet, wurde Jon Domenic Parolini mit Schreiben vom 30. August 2020 das rechtliche Gehör gewährt. Daraufhin wurde Jon Domenic Parolini mit Entscheid des Gemeindevorstands Scuol vom 28. September 2020 doch noch ermächtigt, in der vorliegenden Administrativuntersuchung über die während seiner Amtszeit als Gemeindepräsident von Scuol wahrgenommenen bzw. ihm in dieser Eigenschaft anvertrauten Geheimnisse auszusagen, soweit es um das sogenannte Baukartell bzw. das Verhalten der Behörden gegenüber dem Whistleblower geht[49]. Jon Domenic Parolini reichte am 2. Oktober 2020 eine Stellungnahme ein, in der er seine Sicht der damaligen Ereignisse schildert[50].

41 Am 11. Dezember 2018 wurde Heinz Dicht, ehem. Kantonsingenieur (bis 2015) in Freiburg zur Sache befragt.

42 Am 17. Dezember 2018 fand in Bern ein Gespräch mit Frank Stüssi, Vizedirektor (heute: stellvertretender Direktor) im Sekretariat der WEKO, und Dr. iur. Jürg Bickel, Rechtsanwalt, wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Dienst Bau des Sekretariats WEKO, statt. Dabei erläuterten Frank Stüssi und Jürg Bickel die Untersuchungen der WEKO im Zusammenhang mit Submissionsabreden im Kanton Graubünden und präsentierten zudem allgemeine Informationen zu Submissionsabreden in der Schweiz, deren Erkennbarkeit und deren Folgen. Das Gespräch wurde protokolliert. Die von Frank Stüssi und Jürg Bickel vorbereitete Powerpoint-Präsentation wurde als Anhang zum Protokoll zu den Akten genommen.

43 Im Juni 2019 fand eine weitere Befragungsrunde in Freiburg statt. Dabei wurden die folgenden Personen befragt:

- Beat Hofmann, ehem. Bauleiter/ Strassenmeister im TBA Bezirk 4 Scuol (bis 2016; im Ruhestand);
- Roland Conrad, Bauunternehmer im Unterengadin und ehem. Grossrat;
- Not Carl, Rechtsanwalt, ehem. Gemeindepräsident von Scuol (bis 1998), ehem. Verwaltungsratspräsident der Linard Quadroni SA (2002/2003);
- Roger Stäubli, Leiter der Abteilung Strassenbau im TBA.

44 Für den Herbst 2019 war eine weitere Einvernahme mit Adam Quadroni geplant. Zweck dieser Befragung wäre es gewesen, Adam Quadroni mit Aussagen, die seiner Darstellung widersprechen, zu konfrontieren, und ihm die Gelegenheit geben, dazu Stellung zu nehmen. Mit Schreiben vom 11. Oktober 2019 liess Adam Quadroni über seinen Rechtsvertreter, Rechtsanwalt Matthias Brunner, mitteilen, dass er für weitere Befragungen im Rahmen der PUK Baukartell und der vorliegenden Administrativuntersuchung nicht mehr zur Verfügung stehe. Er begründete dies da-

---

49 Act. 1.3.13, Entscheid des Gemeindevorstands Scuol vom 28. September 2020 i.S. Jon Domenic Parolini, Entbindung vom Amtsgeheimnis.

50 Act. 3.13.02, Stellungnahme Jon Domenic Parolini vom 2. Oktober 2020.

mit, dass die neu eröffnete Strafuntersuchung im Zusammenhang mit dem Verhalten der Behörden des Kantons Graubünden nicht durch parallel laufende Abklärungen anderer Untersuchungen gefährdet werden solle[51].

45 Adam Quadroni, Stefan Engler, Jachen Kienz, Beat Hofmann und Roland Conrad reichten anlässlich ihrer Befragungen Dokumente ein, die als Anhang zu den Befragungsprotokollen zu den Akten genommen wurden[52].

3. Akteneditionsbegehren bei Dritten

46 Mit Schreiben vom 8. Oktober 2018 an seinen Rechtsbeistand, Rechtsanwalt Matthias Brunner, wurde Adam Quadroni aufgefordert, zusätzliche Unterlagen einzureichen, die er anlässlich seiner Befragung vom 24. September 2018 erwähnt hatte.[53] Zudem wurde Adam Quadroni gebeten, schriftlich einige Fragen betreffend Vorteilsannahmen durch Mitarbeiter des TBA zu beantworten, da er anlässlich eines Telefonats vom 26. September 2018 entsprechende Vorwürfe erhoben hatte. Adam Quadroni liess dem Untersuchungsbeauftragten mit Schreiben vom 5. November 2018 (Postaufgabe 9. November 2018) seine knapp gefassten Antworten auf die schriftlichen Zusatzfragen zukommen[54]. Am 9. November 2018 übermittelte er dem Untersuchungsbeauftragten sowohl elektronisch per E-Mail wie auch schriftlich per eingeschriebenem Brief zahlreiche Dokumente[55]. Unter den von Adam Quadroni eingereichten Unterlagen befinden sich insbesondere Briefe bzw. Briefentwürfe von Adam Quadroni an die Uina SA und die Rusena Betun SA aus den Jahren 2004 und 2005 betreffend einen Lieferboykott für Beton zum Nachteil der Linard Quadroni SA sowie Briefe oder Briefentwürfe von Adam Quadroni an die Gemeinden Ramosch und Scuol und E-Mail-Abschriften oder -Entwürfe an Jachen Kienz und Heinz Dicht, in denen auf die Schreiben an die Uina SA und die Rusena Betun SA Bezug genommen wird.

47 Roland Conrad wurde mit Schreiben vom 24. Juni 2019 um die Edierung weiterer Unterlagen ersucht[56]. Am 8. Juli 2019 übermittelte Roland Conrad einen Teil der geforderten Unterlagen. Gleichentags teilte er per E-Mail mit, dass er die übrigen Unterlagen (Selbstanzeigen, Beschwerde gegen die Verfügung der WEKO vom 26. März 2018) nicht abgeben könne, da der Kanton die Unternehmensgruppe, der die Foffa + Conrad AG angehöre, nun zu Vergleichsgesprächen eingeladen habe und die Dokumente für diese Verhandlungen sehr relevant seien[57].

---

51 Act. 3.4.04, Schreiben von Matthias Brunner vom 11. Oktober 2019 i.S. Untersuchungen betreffend Absprachen im Baugewerbe und Verhalten der Behörden des Kantons Graubünden.

52 Act. 4.1.2.01–4.1.2.21 (Unterlagen von Adam Quadroni), act. 4.2.2.01–4.2.2.03 (Unterlagen von Stefan Engler), act. 4.3.2.01, 4.3.2.02 (Unterlagen Jachen Kienz).

53 Act. 3.4.01.

54 Act. 3.4.02, Schreiben von Adam Quadroni vom 5. November 2018 betreffend schriftliche Beantwortung der Fragen gemäss Schreiben vom 8. Oktober 2018.

55 Act. 3.4.1.01–3.4.1.32.

56 Act. 3.3.01, Schreiben des Instituts für Föderalismus an Roland Conrad vom 24. Juni 2019 i.S. zusätzliche Unterlagen.

57 Act. 3.3.06, Mail von Roland Conrad vom 8. Juli 2019 i.S. Weitergabe der Befragungsprotokolle an die PUK.

4. Weitere Beweismittel

48 Nebst den vom Untersuchungsbeauftragen selbst erhobenen Beweisen und den vom Kanton zur Verfügung gestellten Akten wird im Bericht teilweise auch auf Beweismittel Bezug genommen, die von der WEKO erhoben wurden. Dabei handelt es sich um Beweismittel, die in den publizierten Verfügungen wiedergegeben sind, wie namentlich Aussagen von Auskunftspersonen und Parteien. Akteneinsicht in die Akten der WEKO hatte der Untersuchungsbeauftragte nicht. Sofern auf Tatsachenfeststellungen der WEKO Bezug genommen wird, steht dies unter dem Vorbehalt der hängigen Beschwerdeverfahren gegen die Verfügungen der WEKO.

5. Gewährung des rechtlichen Gehörs

49 Das Recht auf Akteneinsicht betrifft im Kontext der vorliegenden Untersuchung insbesondere die Einsicht der Auskunftspersonen in die eigenen Befragungsprotokolle. Den befragten Personen wurde das Protokoll ihrer Befragung nach Ausarbeitung des Berichtsentwurfs vom 21. Juli 2020 in Kopie zugestellt, sofern sie es nicht bereits früher aufgrund eines entsprechenden Gesuchs erhalten hatten. Zudem wurden die betroffenen Personen auf die Möglichkeit aufmerksam gemacht, ein Gesuch auf Einsicht in weitere Untersuchungsakten zu stellen.

50 Alberto Crameri brachte in seiner Stellungnahme diverse kritische Anmerkungen zum Protokoll vor. Diese wurden in den Akten zum Befragungsprotokoll hinzugefügt[58] und die Wiedergabe der Aussagen im Bericht wurde soweit nötig korrigiert. Die übrigen Auskunftspersonen hatten keine Anmerkungen zum Protokoll.

51 Nach Ausarbeitung des Berichtsentwurfs wurde den beteiligten Personen Gelegenheit gegeben, zum Berichtsentwurf vom 21. Juli 2020 Stellung zu nehmen. Der persönliche und sachliche Umfang der Gehörsgewährung wurde vorgängig mit der Auftraggeberin abgesprochen. Den beteiligten Personen wurde Einsicht in die folgenden Teile des Berichts gewährt:

- Wiedergabe ihrer eigenen Aussagen im Bericht;
- Beweiswürdigung betreffend Vorgänge, in die sie persönlich oder ihre Dienststelle involviert waren;
- rechtliche Würdigung von Vorgängen, in die sie persönlich oder ihre Dienststelle involviert waren.

Stefan Engler wurde aufgrund seiner Stellung als Vorsteher des BVFD während des untersuchten Zeitraums Einsicht in den gesamten Berichtsentwurf gewährt. Auf entsprechenden Antrag hin erhielt auch Reto Knuchel in seiner heutigen Funktion als Dienststellenleiter des TBA Einsicht in den gesamten Berichtsentwurf[59].

---

58 Act. 4.6.02.

59 Act. 3.17.02, Stellungnahme Reto Knuchel vom 2. Oktober 2020; act. 3.17.03, Schreiben an Reto Knuchel vom 6. Oktober 2020.

52 Folgenden Personen und Organisationen wurde der Bericht auszugsweise zur Stellungnahme zugestellt:

- Not Carl, Rechtsanwalt, ehem. Gemeindepräsident von Scuol (bis 1998), ehem. Verwaltungsratspräsident der Linard Quadroni SA (2002/2003);
- Roland Conrad, Bauunternehmer im Unterengadin und ehem. Grossrat;
- Alberto Crameri, Rechtsanwalt, ehem. Departementssekretär BVFD (bis 2018; im Ruhestand);
- Heinz Dicht, ehem. Kantonsingenieur (bis 2015);
- Ständerat Stefan Engler, Rechtsanwalt, ehem. Vorsteher des BVFD (bis 2010);
- Graubündnerischer Baumeisterverband (GBV);
- Beat Hofmann, ehem. Bauleiter/ Strassenmeister im TBA Bezirk 4 Scuol (bis 2016; im Ruhestand);
- Jachen Kienz, Chef TBA Bezirk 4 Scuol;
- Reto Knuchel, Kantonsingenieur (zum Zeitpunkt der untersuchten Vorgänge Chef der Abteilung Strassenerhaltung/ Bezirke des TBA);
- Claudio Lardi, ehem. Regierungsrat des Kantons Graubünden (bis 2010);
- Orlando Nigg, Submissionsjurist im BVFD (seit 2005);
- Max Ryffel, ehem. Verantwortlicher Ausbau Verbindungsstrassen/ baulicher Unterhalt Kantonsstrassen im TBA (bis 2016; im Ruhestand);
- Adam Quadroni;
- Ständerat Dr. Martin Schmid, ehem. Regierungsrat des Kantons Graubünden (bis 2011);
- Roger Stäubli, Leiter der Abteilung Strassenbau im TBA;
- Hansjörg Trachsel, ehem. Regierungsrat des Kantons Graubünden (bis 2014);
- Alt-Bundesrätin Dr. Eveline Widmer-Schlumpf, ehem. Regierungsrätin des Kantons Graubünden (bis 2007).

Die Kritikpunkte wurden beim weiteren Vorgehen berücksichtigt und in den Schlussbericht aufgenommen, sofern sie aus Sicht des Untersuchungsbeauftragten begründet erschienen. Die eingegangenen Stellungnahmen sind diesem Bericht als Anhang beigefügt.

6. Anmerkung zur Aktenführung

53 Über die vom Untersuchungsbeauftragten erhobenen Beweise, insbesondere die Befragungsprotokolle sowie die von Auskunftspersonen eingereichten Unterlagen, wurde ein Aktenverzeichnis erstellt. Die Dokumente sind entsprechend ihrer Klassifizierung im Aktenverzeichnis in Ordnern abgelegt und mit ihrer Aktennummer gekennzeichnet. Hingegen wurde aufgrund der grossen Menge an Unterlagen darauf verzichtet, alle von der Auftraggeberin elektronisch zur Verfügung gestellten Akten[60] in Papierform abzulegen und zu erfassen. Die vom Kanton zur Verfügung gestellten Akten wurden daher auf einem Datenträger abgespeichtert und der Datenträger zu den physisch vorhandenen Akten gegeben. Sofern im vorliegenden Untersuchungsbericht auf von der Auftraggeberin zur Verfügung gestellte Dokumente verwiesen wird, wird die elektronische Aktenfundstelle (Bezeichnung des Pfads und der Datei) angegeben.

J. Austausch mit der PUK Baukartell

54 Der Grosse Rat des Kantons Graubünden entschied am 13. Juni 2018, im Zusammenhang mit den Submissionsabreden im Kanton Graubünden eine Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK Baukartell) einzusetzen. Die PUK Baukartell hat insbesondere den Auftrag, die Verantwortlichkeiten und die Amtsführung der Mitglieder der Regierung, der Departemente und der Dienststellen im Zusammenhang mit kolportierten Kartellabsprachen im Bündner Baugewerbe sowie die Polizeieinsätze und das Verhalten weiterer involvierter Stellen gegenüber Adam Quadroni zu untersuchen. Da sich die Aufträge der PUK und der Administrativuntersuchung teilweise decken, fand gestützt auf Ziff. 2.2.5. des Auftrags ein lockerer Austausch zwischen der PUK und dem Unterzeichneten statt.

55 Bereits am 24. August 2018 meldete die PUK Baukartell bei den Untersuchungsbeauftragten der Administrativuntersuchung 1 und 2 ihr Interesse an einer Einsicht in die Akten der Administrativuntersuchungen an[61]. Mit Schreiben vom 3. September 2018 wurde der PUK mitgeteilt, dass Interesse an einer Zusammenarbeit bestehe, dass aber noch keine sachdienlichen Unterlagen weitergeleitet werden könnten, da die Untersuchung erst am Anfang stehe[62]. In ihrem Antwortschreiben vom 21. September 2018[63] hielt die PUK fest, dass es angesichts ihres Zeitplans auch aus ihrer Sicht sinnvoll sei, wenn ein Austausch erst zu einem späteren Zeitpunkt stattfinde, das heisst Anfang 2019.

56 Bei einem telefonischen Austausch im Frühjahr 2019 zwischen dem Unterzeichneten und dem Sekretär der PUK Baukartell, Rechtsanwalt Linus Cantieni, wurde ein Austausch von relevanten Dokumenten vereinbart. Das Interesse der PUK Baukartell richtete sich dabei insbesondere auf

---

60 Siehe oben, Rz. 31 ff.

61 Act. 2.2.01, Schreiben der PUK Baukartell vom 24. August 2018.

62 Act. 2.2.02, Schreiben an die PUK Baukartell vom 3. September 2018.

63 Act. 2.2.03, Schreiben der PUK Baukartell vom 21. September 2018.

die Protokolle der in der vorliegenden Administrativuntersuchung durchgeführten Befragungen. In der Folge wurden sämtliche Auskunftspersonen angefragt, ob sie mit der Weitergabe des Protokolls ihrer Befragung an die PUK einverstanden seien. Dabei wurden sie darauf hingewiesen, dass die Mitglieder der PUK und das Sekretariat dem Amtsgeheimnis unterliegen und Informationen, welche sie im Rahmen ihrer Tätigkeit erhalten haben, nicht nach aussen kommunizieren dürfen (Art. 11 Abs. 1 des Organisations- und Verfahrensreglements der PUK[64]). Mit Ausnahme von Not Carl stimmten alle Auskunftspersonen der Weitergabe ihres Protokolls zu. In der Folge wurden der PUK sämtliche Befragungsprotokolle mit Ausnahme desjenigen von Not Carl übermittelt[65]. Not Carl wurde darauf hingewiesen, dass die PUK ein formelles Akteneditionsbegehren bei der Regierung stellen könne und dass es diesfalls an der Regierung sei zu entscheiden, ob das Protokoll an die PUK herausgegeben werde. Die PUK forderte in der Folge von der Regierung die Edition des Protokolls der Befragung von Not Carl, woraufhin dieser im März 2020 vom Unterzeichneten angefragt wurde, ob er weiterhin Einwände gegen die Herausgabe des Protokolls an die PUK habe. Nachdem Not Carl dies bejahte, gewährte ihm die Regierung des Kantons Graubünden mit Schreiben vom 27. Mai 2020 das rechtliche Gehör zur Übermittlung des Befragungsprotokolls an die PUK[66]. Not Carl erklärte sich mit der Weitergabe des Protokolls nur einverstanden, wenn gewisse Zusicherungen der PUK hinsichtlich des Umgangs mit den Informationen vorliegen. Nachdem die PUK diese Zusicherungen abgegeben hatte, wurde das Protokoll Anfang Juli 2020 der PUK zugestellt.

57 Am 13. August 2019 fand eine Besprechung zwischen der PUK Baukartell und den Untersuchungsbeauftragten der vorliegenden Administrativuntersuchung statt. Bei der Besprechung waren sämtliche Mitglieder der PUK Baukartell sowie der Sekretär der PUK Baukartell, Rechtsanwalt Linus Cantieni, anwesend. Auf Seiten der Administrativuntersuchung nahmen der Unterzeichnende Prof. Dr. Andreas Stöckli sowie Prof. em. Dr. Peter Hänni und Dr. Andrea Cantieni, Rechtsanwalt, teil. Anlässlich der Besprechung fand ein Austausch betreffend den Stand der Untersuchungen statt. Weiter wurde der Austausch sachdienlicher Unterlagen vereinbart, sofern solche vorliegen. Die PUK Baukartell sicherte die Herausgabe sachdienlicher Informationen zu. Mit Schreiben vom 12. September 2019 übermittelte die PUK Baukartell eine Zusammenstellung von Akten «von besonderer Relevanz»[67].

58 Am 26. November 2019 veröffentlichte die PUK Baukartell ihren Teilbericht betreffend die Untersuchung der Polizeieinsätze und des Verhaltens weiterer involvierter Stellen gegenüber Adam Quadroni sowie der Ausübung der Aufsicht über alle mit den Polizeieinsätzen direkt oder indirekt involvierten Stellen. Diese Polizeieinsätze bilden nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung. Nach Abschluss des Teilberichts begann die PUK Baukartell mit der Untersuchung des

64 Im Internet abrufbar unter <https://www.pukbaukartell.ch/deutsch/dokumente/> (zuletzt eingesehen am 16. Dezember 2019).

65 Act. 2.2.04, Schreiben des Instituts für Föderalismus vom 05. August 2019 i.S. Übermittlung Befragungsprotokolle.

66 Act. 2.1.25, Regierungsbeschluss vom 26. Mai 2020, Prot. Nr. 457.

67 Act. 2.2.06, Schreiben der PUK Baukartell an Andrea Cantieni vom 12. September 2019 i.S. Akten Untersuchung PUK Baukartell.

Behördenverhaltens im Zusammenhang mit dem Vortritt Adam Quadronis, das auch Gegenstand der vorliegenden Untersuchung bildet. Die PUK Baukartell führte ab Februar 2020 diverse Befragungen zu diesem Teilaspekt ihrer Untersuchung durch. Mit Schreiben vom 17. August sowie vom 7. Oktober 2020 wurde die PUK Baukartell um Herausgabe der Befragungsprotokolle ersucht[68]. Diesem Ersuchen kam die PUK Baukartell mit Schreiben vom 25. August resp. vom 20. Oktober 2020 nach[69]. Die Protokolle wurden gesichtet und darauf überprüft, ob sie neue Erkenntnisse enthalten, die eine Anpassung der Schlussfolgerungen des vorliegenden Berichts erfordern. Dies ist nicht der Fall.

59 Mit Schreiben vom 12. Oktober 2020 ersuchte die PUK Baukartell das DIEM um Zustellung der Entwürfe zu den Administrativuntersuchungsberichten «Untersuchungsauftrag 1 (Prof. Beyeler, Prof. Stöckli)» sowie «Untersuchungsauftrag 2 (Prof. Stöckli, Prof. Hänni)», samt den inzwischen eingegangenen Stellungnahmen der involvierten Personen im Rahmen des rechtlichen Gehörs. Das DIEM schlug der PUK Baukartell mit Schreiben vom 26. Oktober 2020 ein Vorgehen vor, gemäss welchem der PUK Baukartell die Entwurfsausfertigungen nach dem Abschluss des Prozesses zur Wahrung des rechtlichen Gehörs bereitgestellt werden sollen. Gemäss Telefonat vom 2. November 2020 durch das Sekretariat der PUK Baukartell an Kanzleidirektor Daniel Spadin wurde Verständnis für das vorgeschlagene Vorgehen gezeigt, gleichzeitig aber auch darauf hingewiesen, dass aufgrund des Untersuchungsstandes ein aktuelles Interesse auch an den Entwurfsausfertigungen samt den im Rahmen des rechtlichen Gehörs bis dato eingegangenen Stellungnahmen bestehe. Der Einfachheit halber wurde vorgeschlagen, dass die PUK Baukartell die Entwurfsausfertigungen samt den im Rahmen des rechtlichen Gehörs eingegangenen Stellungnahmen bezüglich «Untersuchungsauftrag 1 (Prof. Beyeler, Prof. Stöckli)» sowie «Untersuchungsauftrag 2 (Prof. Stöckli, Prof. Hänni)» direkt bei den mandatsführenden Professoren einhole. Die Regierung nahm davon an ihrer Sitzung vom 3. November 2020 Kenntnis und erklärte sich mit diesem Vorgehen einverstanden[70].

60 Mit Schreiben vom 4. November 2020 an Prof. Martin Beyeler und den Untersuchungsbeauftragten i.S. «Untersuchungsauftrag 2» ersuchte die PUK Baukartell um die Herausgabe der Berichtsentwürfe betreffend «Untersuchungsauftrag 1 (Prof. Beyeler, Prof. Stöckli)» sowie «Untersuchungsauftrag 2 (Prof. Stöckli, Prof. Hänni)» samt den inzwischen eingegangenen Stellungnahmen der involvierten Personen im Rahmen des rechtlichen Gehörs[71]. Gestützt auf die durch das Schreiben des DIEM vom 3. November 2020 erteilte Ermächtigung zur Herausgabe des Berichtsentwurfs wurden der PUK Baukartell die gewünschten Unterlagen betreffend «Untersuchungsauftrag 2» am 6. November 2020 elektronisch via passwortgeschützten Link übermittelt. Der Berichtsentwurf betreffend «Untersuchungsauftrag 1» war der PUK Baukartell bereits vorgängig

68 Act. 2.2.08, Schreiben an die PUK Baukartell vom 17. August 2020, act. 2.2.10, Schreiben an die PUK Baukartell vom 7. Oktober 2020.

69 Act. 2.2.09, Schreiben der PUK Baukartell vom 25. August 2020, act. 2.2.11, Schreiben der PUK Baukartell vom 20. Oktober 2020.

70 Act. 2.1.29, Schreiben des DIEM an die PUK Baukartell vom 3. November 2020

71 Act. 2.12.12, Schreiben der PUK Baukartell vom 4. November 2020.

durch Prof. Martin Beyeler elektronisch zugestellt worden. Die PUK Baukartell wurde darauf hingewiesen, dass es sich beim übermittelten Bericht betreffend «Untersuchungsauftrag 2» um einen vorläufigen Entwurf handle, der aufgrund der Rückmeldungen im Rahmen des Gehörsprozesses noch Änderungen und Ergänzungen erfahren werde. Weiter wurde die PUK Baukartell darauf aufmerksam gemacht, dass die Regierung noch die Möglichkeit erhalten werde, zum Bericht Stellung zu nehmen, und dass der Bericht erst nach Einholung dieser Stellungnahme finalisiert werde. Schliesslich wurde die PUK Baukartell um strikt vertrauliche Behandlung des Berichtsentwurfs und der Stellungnahmen ersucht[72].

K. Besondere Herausforderungen

1. Begrenzte Ressourcen

61 Den Abklärungsmöglichkeiten waren in der vorliegenden Untersuchung kaum Grenzen gesetzt. Dies betrifft wie erwähnt insbesondere die Abklärung der generellen Erkennbarkeit von Submissionsabsprachen gemäss Ziff. 1.1. lit. c des Auftrags (siehe oben S.). Soweit es um die Frage geht, ob in den Submissionsunterlagen des untersuchten Zeitraums (etwa den Offerten und Offertöffnungsprotokollen) Hinweise auf Submissionsabsprachen übersehen wurden, betrifft dies in erster Linie den Untersuchungsauftrag 1, über den ein separater Untersuchungsbericht erstellt wird. Auch ohne detaillierte Prüfung der Submissionsunterlagen hätte es die zeitlichen und personellen Ressourcen jedoch bei weitem gesprengt, allen möglichen Umständen nachzugehen, aufgrund derer die Behörden im untersuchten Zeitraum möglicherweise von den Submissionsabsprachen hätten Kenntnis erlangen können. In dieser Hinsicht war eine Einschränkung des Untersuchungsgegenstands daher unumgänglich. Auch was die allfällige Abgabe von internen Projektlisten durch Mitarbeitende des TBA gemäss Ziff. 1.1 lit. a des Untersuchungsauftrags anbelangt, wären zahlreiche weitere Beweiserhebungen möglich gewesen, so insbesondere die Befragung weiterer Bauunternehmer, die möglicherweise interne Projektlisten des TBA hätten erhalten können. Die schier grenzenlose Möglichkeit weiterer Abklärungen erforderte daher ein ständiges Abwägen zwischen dem voraussichtlichen Nutzen zusätzlicher Informationen für die Untersuchung und dem dafür erforderlichen Aufwand.

2. Zeitablauf seit den Ereignissen

62 Eine weitere Herausforderung liegt darin begründet, dass die untersuchten Ereignisse bis zu fünfzehn Jahre zurückliegen. Es versteht sich von selbst, dass die Erinnerungen der Auskunftspersonen nach diesem Zeitablauf nicht mehr frisch sind. Wie nicht anders zu erwarten war, machten denn auch zahlreiche Auskunftspersonen Erinnerungslücken geltend. Die Einschätzung der Glaubhaftigkeit solcher Erinnerungslücken fiel nicht immer leicht, zumal einerseits mit Erinnerungslücken zu rechnen war, die befragten Personen im Hinblick auf ihre persönliche Beteiligung an den untersuchten Ereignissen teilweise aber auch ein Interesse daran gehabt haben könnten, gewisse Tatsachen zu verschweigen. Sofern die Auskunftspersonen Aussagen machten, so ist zudem zu berücksichtigen, dass die Erinnerungen möglicherweise nicht immer zuverlässig sind; insbesondere kann sich die eigene Erinnerung an die Ereignisse mit zunehmendem

[72] Act. 2.12.13, Schreiben an die PUK Baukartell vom 6. November 2020.

Zeitablauf etwa durch die Berichte von Drittpersonen mit fremden Wahrnehmungen überlagern. Dementsprechend müssen die Aussagen der Auskunftspersonen vorsichtig gewürdigt werden.

Teil 2: Sachverhalt

A. Vorbemerkungen zum Beweis

63 Gemäss Ziff. 2.2.2. des Auftrags sind zur Ermittlung des Sachverhalts Art. 11 ff. VRG analog anwendbar. Gemäss Art. 11 Abs. 1 VRG ist der Sachverhalt von Amtes wegen festzustellen (Art. 11 Abs. 1 VRG); die am Verfahren Beteiligten sind verpflichtet, an der Ermittlung des Sachverhalts mitzuwirken (Art. 11 Abs. 2 VRG). Die Behörde erhebt die notwendigen Beweise; sie ist dabei an Begehren der Verfahrensbeteiligten zur Ermittlung des Sachverhalts nicht gebunden (Art. 11 Abs. 3 VRG). Die zulässigen Beweismittel sind in Art. 12 Abs. 1 VRG exemplarisch aufgezählt. Demnach dienen den Behörden neben dem Wissen ihrer Mitglieder insbesondere amtliche Akten, Urkunden, Befragungen und Mitteilungen von Beteiligten und Auskunftspersonen, Augenscheine, sowie Sachverständigengutachten. Reichen diese Beweismittel zur Abklärung des Sachverhalts nicht aus, können Behörden von Amtes wegen oder auf Antrag hin Zeugen einvernehmen (Art. 12 Abs. 2 VRG). Die Bestimmungen der Zivilprozessordnung über den Zeugenbeweis und das Verweigerungsrecht finden sinngemäss Anwendung (Art. 12 Abs. 3 VRG).

64 Es gilt der Grundsatz der freien Beweiswürdigung (Art. 21 VRG). Ein Beweis gilt als erbracht, wenn die Behörde nach objektiven Gesichtspunkten von der Richtigkeit einer behaupteten Tatsache überzeugt ist. Absolute Gewissheit kann dabei nicht verlangt werden. Es genügt, wenn die Behörde am Vorliegen der behaupteten Tatsache keine ernsthaften Zweifel mehr hat oder allenfalls verbleibende Zweifel als leicht erscheinen[73].

B. Organisation und Zuständigkeiten des BVFD und des TBA

65 Das Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement des Kantons Graubünden (BVFD) wurde auf den 1. April 2020 in Departement für Infrastruktur, Energie und Mobilität umbenannt (DIEM; Art. 9 Abs. 1 lit. e RVOV GR in der ab 1. April 2020 gültigen Fassung). Eine Änderung der Zuständigkeiten und Aufgabenbereiche war damit nicht verbunden. Im Folgenden wird primär die Bezeichnung verwendet, wie sie während des untersuchten Zeitraums und der Auftragserteilung galt.

66 Oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons ist gemäss Art. 1 Abs. 1 RVOG GR unter Vorbehalt der Befugnisse des Grossen Rats die Regierung. Art. 1 Abs. 2 RVOG GR dieser Bestimmung sieht vor, dass jedes Regierungsmitglied Vorsteherin oder Vorsteher eines Departementes der kantonalen Verwaltung ist und als solche oder solcher der Regierung als Gesamtbehörde untersteht. Die kantonale Verwaltung gliedert sich gemäss Art. 15 Abs. 1 RVOG GR i.V.m. Art. 9 RVOV GR in die Standeskanzlei als Stabsstelle sowie die folgenden fünf Departemente: das Departement für Volkswirtschaft und Soziales, das Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit, das Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement, das Departement für Finanzen und Gemeinden sowie das Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement (heute Departement für Infrastruktur, Energie und Mobilität).

---

73 BGE 130 III 321 E. 3.2, S. 324; KIENER/ RÜTSCHE/ KUHN, S. 175.

67 Das BVFD (heute DIEM) gliedert sich gemäss Ziff. 2.5 des Anhangs zur RVOV GR in das Departementssekretariat, das Hochbauamt, das Amt für Energie und Verkehr, das Tiefbauamt, das Amt für Wald und Naturgefahren sowie das Amt für Jagd und Fischerei. Dem Departement ist zudem das Bildungszentrum Wald Maienfeld zugewiesen. Das Departementssekretariat unterstützt als zentrales Stabsorgan den Departementsvorsteher bei der fachlichen und politischen Führung des Departements. Es erarbeitet, plant, koordiniert und überwacht als Bindeglied zwischen dem Departement und den Dienststellen die ihm zugewiesenen Geschäfte, nimmt administrative Aufgaben wahr und steht in Kontakt zu zahlreichen Stellen innerhalb und ausserhalb der kantonalen Verwaltung[74]. Das Departementssekretariat gliedert sich aktuell in die Abteilungen Beschaffungswesen, Rechtsdienst, Finanzen und Controlling sowie das Sekretariat/ IT-Support[75]. Zum Zeitpunkt des Vortritts von Adam Quadroni am 1. Oktober 2009 stand Alberto Crameri dem Departementssekretariat vor.

68 Das BVFD (heute DIEM) ist gemäss Art. 35 Abs. 2 SubG i.V.m. Art. 31 SubV für die Aus- und Weiterbildung von Submissionsverantwortlichen im Kanton, das Führen der Statistik sowie für die Erarbeitung einheitlicher Grundlagen und für die Auskunftserteilung zuständig. Diese Aufgaben fallen in den Zuständigkeitsbereich des Departementssekretariates[76] und werden vom juristischen Mitarbeiter im Bereich Beschaffungswesen wahrgenommen[77]. Diese Funktion wird seit dem 1. Januar 2005 von Orlando Nigg bekleidet.

69 Zu den Aufgaben des BVFD (heute DIEM) gehört gemäss Ziff. 1.5.1 des Anhangs zur RVOV GR namentlich der Strassenbau- und Unterhalt, sprich die Projektierung, die Strassenerhalt, die Oberbauleitung sowie der Landerwerb und die Administration. Gemäss Art. 3. Abs. 3 StrG übt das Departement die Aufsicht über die Projektierung, den Bau und den Unterhalt der Kantonsstrassen sowie die Strassenbaupolizei aus. Dem Departement ist gemäss Art. 3 Abs. 4 StrG das kantonale Tiefbauamt als Fachstelle für das Strassenwesen, den Langsamverkehr und den Wasserbau unterstellt. Unter das Strassenwesen fallen namentlich die Projektierung und der Bau sowie der Unterhalt der Kantonsstrassen (Art. 15 ff. resp. Art. 31 ff. StrG).

---

74 Angaben gemäss der Internetseite des BVFD, <https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/bvfd/ds/ueber-uns/Seiten/default.aspx> (eingesehen am 4. November 2019).

75 Angaben gemäss der Internetseite des BVFD, <https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/bvfd/ds/ueber-uns/organigramm/Seiten/Departementsorg.aspx> (eingesehen am 4. November 2019.

76 Angaben gemäss der Internetseite des BVFD, <https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/bvfd/ds/ueber-uns/Seiten/default.aspx> (eingesehen am 4. November 2019).

77 Vgl. act. 4.7.01, Befragungsprotokoll Nigg, Zeilen 45 ff.

70 Das kantonale Tiefbauamt wird vom Oberingenieur geführt. Der Oberingenieur ist direkt dem Departementsvorsteher unterstellt[78]. Zum Zeitpunkt des Vortritts von Adam Quadroni beim kantonalen Tiefbauamt in Chur am 1. Oktober 2009 hatte Heinz Dicht diese Position inne[79].

71 Gemäss dem «Handbuch öffentliches Beschaffungswesen» hat jedes Departement sowie diejenigen Dienststellen, Anstalten und Betriebe, die selber regelmässig öffentliche Beschaffungen tätigen oder solche im Rahmen von subventionierten Vorhaben begleiten, zuhanden des BVFD die für den einheitlichen Vollzug der kantonalen Submissionsvorschriften verantwortlichen Personen zu bezeichnen. Diese Personen treten als Ansprechpartner für öffentliche Beschaffungen auf. Sie haben sich durch Kursbesuche entsprechend aus- und weiterzubilden. Das BVFD führt eine Liste der Submissionsverantwortlichen[80].

72 Submissionsverantwortlicher des TBA war zum Zeitpunkt des Vortritts von Adam Quadroni beim kantonalen Tiefbauamt in Chur am 1. Oktober 2009 Reto Knuchel[81].

C. Abgabe von Projektlisten («Listen mit Bauaufträgen») an Drittpersonen durch Mitarbeitende des TBA

1. Beweisthema

73 Die «NZZ am Sonntag» berichtete im Zusammenhang mit den Submissionsabsprachen von graubündnerischen Bauunternehmen, dass die Bauunternehmer gestützt auf interne Listen des TBA Absprachen über Aufträge getroffen haben sollen, die noch gar nicht ausgeschrieben waren. Die Zeitung stützte sich dabei auf Schilderungen Adam Quadronis und ein von ihm vorgelegtes Dokument mit dem Titel «Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol», das eine Liste von zwei Dutzend kantonalen Projekten enthielt. Demnach habe das TBA jeweils die im kommenden Jahr anstehenden Projekte bereinigt. Die Listen seien dann umgehend an die Baumeistern gelangt, die dann bereits im Januar Absprachen über die Vergaben getroffen hätten[82].

---

78 Angaben gemäss der Internetseite des BVFD, <https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/bvfd/ds/ueber-uns/organigramm/Seiten/Organigramm.aspx> (eingesehen am 4. November 2019).

79 Organigramm TBA Stand 1. April 2009, AU TBA Beilage 013_Quadroni 2009_Stellung_involvierte_Personen, Dok. 13703_20090401_Organigramm_TBA.

80 Handbuch öffentliches Beschaffungswesen im Kanton Graubünden, Stand 23. November 2004 (AU BVFD Beilage 003 Handbuch, Dok. Handbuch öffentliches Beschaffungswesen im Kanton Graubünden_Stand_23 11 2004), Weisung Nr. 1.

81 AU BVFD Beilage 004 Submissionsverantwortliche, Dok. Adressen Submissionsverantwortliche_2011; act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeile 249.

82 ANDREAS SCHMID, Belastende neue Fakten zum Bündner Baukartell: Firmen waren vorinformiert, NZZ am Sonntag vom 29. April 2018, S. 11.

74 Diese Berichterstattung findet in den Tatsachenfeststellungen der WEKO insofern eine Stütze, als es die WEKO als erstellt betrachtet, dass einzelne Bauunternehmen ihre Interessen in Bezug auf die zu erwartenden Projekte bei sogenannten Jahresstartsitzungen abstimmten[83]. Gemäss den Feststellungen der WEKO bestand zwischen der Foffa Conrad AG, der Bezzola Denoth AG und der Lazzarini AG von spätestens 2008 bis 2012 eine Kooperation, die unter anderem darin bestand, dass die beteiligten Firmen bei gemeinsamen Jahresstartsitzungen ihre Interessen hinsichtlich der vom Tiefbauamt zu erwartenden Ausschreibungen klärten, bevor diese ausgeschrieben wurden[84]. Dabei sei es nicht darum gegangen, für einzelne Projekte Arbeitsgemeinschaften zu bilden, sondern die beteiligten Unternehmen hätten eine projektübergreifende Koordination bezweckt, die zumindest sämtliche Ausschreibungen des Tiefbauamts Graubünden einbezogen hätte, die sie im Unterengadin im betreffenden Jahr erwarteten[85]. Diese Tatsachenfeststellungen der WEKO werden gemäss den Angaben Roland Conrads von den betroffenen Firmen allerdings bestritten und bilden Gegenstand eines hängigen Beschwerdeverfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht[86].

75 Im Folgenden ist in tatsächlicher Hinsicht zu prüfen, ob und wie interne Dokumente des TBA in die Hände von Bauunternehmern gelangten. Des Weiteren ist zu prüfen, ob diese Dokumente Informationen enthielten, welche den Bauunternehmern sonst nicht zugänglich gewesen wären und die geeignet waren, Submissionsabsprachen zwischen Bauunternehmern zu erleichtern, indem sie es den Bauunternehmungen ermöglichten, bereits vor der Ausschreibung der Bauprojekte eine Grobverteilung der Aufträge vorzunehmen.

2. Wichtige Beweismittel

a. Urkunden

i. Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol»

76 Anlässlich seiner Befragung am 24. September 2018 gab Adam Quadroni ein dreiseitiges Dokument ab, das mit «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» überschrieben ist[87]. Es handelt sich um eine Tabelle mit den folgenden Rubriken: «Strasse», «Baustelle», «Projekt», «Budgetbetrag (inkl. MWST + Unv.)» und «Bauleiter, Devisionierung». Unter der Rubrik «Strassen» sind Strassenbezeichnungen wie «725 Tarasperstrasse» oder «H27 Engadinerstrasse» aufgeführt. Die Rubrik «Baustelle» enthält zwei Untertitel: «Ausbau Verbindungsstrassen» und «Unterhalt Haupt- und Verbindungsstrassen». Darunter sind einzelne Abschnitte der betreffenden Strasse mit einem Arbeitsbeschrieb bezeichnet, wie zum Beispiel «Vulpera-Pisoc, 1./2. Etappe, Km 1.1.-1.8, Deckbelag». In der Unterrubrik «Unterhalt Haupt- und Verbindungsstrassen» sind in den ersten zwei Zeilen betreffend die einzelnen Strassen die Lose für die

---

83 WEKO, Verfügung vom 26. März 2018, Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I, S. 101 ff.

84 WEKO, Verfügung vom 26. März 2018, Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I, S. 101 ff., insb. S. 105.

85 WEKO, Verfügung vom 26. März 2018, Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I, S. 103.

86 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 700 ff.; Act. 3.3.08, Stellungnahme Roland Conrad vom 2. Oktober 2020.

87 Act. 4.1.2.02, Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol.

Belagsarbeiten und die «Baul. UH» aufgeführt (für die H27 Engadinerstrasse z. Bsp. «Belagsarbeiten Regielos 1» und «Baul. UH Regielos 1»). Mit wenigen Ausnahmen ist für jede Baustelle ein Budgetbetrag aufgeführt; die Budgetbeträge bewegen sich zwischen CHF 1'050'000 (725 Samnaunerstrasse, Schergenbachbrücke Laret, Km 10.85-10.95, Bauarbeiten/ Leitschranken) und CHF 30'000.00 (Spissenmühle-Mulins, Km 8.55-9.55, Ausführungsprojekt). In der Fusszeile des Dokuments findet sich die Bezeichnung «BauleitB4_04.doc» sowie Datierung und Kürzel («17.12.03/FL»). Auf der zweiten und dritten Seite des Dokuments finden sich handschriftliche Anmerkungen. Es handelt sich einerseits um eine Nummerierung, wobei die Nummern 1-4 den Regielosen 1-4 «Baul. UH» zugeordnet sind und die Nummern 5-13 einzelnen Arbeiten an Strassenabschnitten. Des Weiteren finden sich zu den einzelnen Baustellen die Kürzel «Fo» und/ oder «Be», wobei jeweils eines der Kürzel umkreist ist.

ii. Provisorische Programme Bezirkstiefbauamt Scuol

77 Jachen Kienz reichte anlässlich seiner Befragung vom 13. November 2018 drei Tabellen ein, die mit «Bezirkstiefbauamt 4, 7550 Scuol, Programm 2004, provisorisch» resp. «Bezirkstiefbauamt 4, 7550 Scuol, Programm 2012, provisorisch» überschrieben sind[88]. Das provisorische Programm 2012 besteht dabei aus zwei Tabellen, wobei die eine den Betreff «Baustellen Unterhalt», die andere den Betreff «Baustellen Ausbau VS» trägt. Für das provisorische Programm 2004 ist nur die Seite «Baustellen Unterhalt» vorhanden. Die Tabellen enthalten eine Auflistung der geplanten Bauarbeiten inkl. eines Budgetbetrags für jede Baustelle. Die Arbeiten sind dabei nach betroffener Strasse bzw. Region gegliedert (z. Bsp. «Ganzer Bezirk», «Engadinerstrasse», «Samnaunerstrasse»). Für die Engadinerstrasse sind im provisorischen Programm 2004 zum Beispiel die folgenden Bauarbeiten aufgelistet:

- Belagsreparaturen, Los 1, 80'000
- Val da Mot – Vinadi, Belag, 75'000
- Baul. UH «Regiearbeiten», Los 1, 80'000
- Lavin – Giarsun: Bau, 200'000
- Stützmauern Plattavgias, Leitschr, 30'000
- Giarsun – Ardez: Bau, 95'000
- Stützmauern Palü, Leitschr, 15'000
- Magnacun, ?, Bau, 300’000
- Scuol IO, StM Clozza, *)

88 Act. 4.3.2.01.

78 Jeder dieser Baustellen ist sodann in der nächsten Spalte eine Nummer von 1-6 zugeordnet, wobei die gleiche Nummer jeweils für mehrere Baustellen verwendet wird. So sind der Nummer 3 die folgenden Baustellen zugeordnet:

- Engadinerstrasse, Belagsreparaturen, Los 1, 80'000
- Engadinerstrasse, Val da Mot – Vinadi, Belag, 75'000
- Samnaunerstrasse, Belagsreparaturen, Los 4, 80’000
- Flüelastrasse, Belagsreparaturen, Los 2, 80’000
- Flüelastrasse, Champatsch – Chant Blau, Belag, 350’000
- Ofenbergstrasse, Belagsreparaturen, Los 3 und 5, 80'000 resp. 60’000
- Ofenbergstrasse, Fora Jallina – Votas, Belag, 350’000
- Ofenbergstrasse, Votas – Tschierv, 430’000

Im provisorischen Programm 2012 sind keine solchen Nummern vorhanden.

79 Die Tabellen enthalten sodann für jede Baustelle eine horizontale Zeitachse, wobei jeder Kalenderwoche ein Kästchen zugeordnet ist. Auf der Zeitachse findet sich für jede Baustelle ein mit «D» bezeichnetes Kästchen, ein mit «S» bezeichneter weisser Balken, ein mit «V» bezeichnetes Kästchen sowie ein mit unterschiedlichen Füllmustern ausgefüllter Balken. Gemäss der zum Schluss der Tabelle aufgeführten Legenden steht «D» für «Devisierung/ Projektbearbeitung» und «S» für «Submission»; die ausgefüllten Balken stehen für die Bauausführung, wobei die unterschiedlichen Balken-Füllmuster jeweils einem Mitarbeiter des Bezirks-TBA zugeordnet sind. Teilweise finden sich in den Balken ausserdem die Bezeichnungen «SF» und «SE», die in der Legende keine Entsprechung finden.

iii. Foliensätze zu Präsentationen an Regionalversammlungen und Sektionsversammlungen

80 Jachen Kienz reichte anlässlich seiner Befragung vom 13. November 2018 des Weiteren einen Foliensatz ein, der mit «Regionalversammlung, peb, 07.06.2011» betitelt ist[89]. Dieser enthält einerseits eine Auflistung der «Projektierungs-/ Bauarbeiten 2011» und andererseits eine Präsentation des Strassenbudgets im Bezirk für das Jahr 2012. Letzteres ist wie folgt gegliedert: Baulicher Unterhalt/ Erneuerung Strassen; Ausbau Hauptstrassen; Ausbau Verbindungsstrassen. Die Auflistung enthält konkret bezeichnete Baustellen oder Lose mit einem Budgetbetrag (Bsp: Belagsreparaturen Regielose 1-4 ganzer Bezirk, Fr. 400'000.-; Baulicher Unterhalt Engadinerstrasse, Foppa da Crusch-Gaduotel, Ersatz Deckschicht, Wasserschale, Fr. 450'000.-; Engadinerstrasse Lavin-Giarsun, Korrektion/Tragfähigkeit Bauarbeiten/ Proj./ BL, Fr. 2'700'000.-).

89 Act. 4.3.2.02.

81 Die Regierung des Kantons Graubünden hat den Untersuchungsbeauftragten weitere solcher Foliensätze zur Verfügung gestellt[90]. Es handelt sich dabei einerseits um Präsentationen an den Regionalversammlungen des Regionalverbands Pro Engiadina Bassa (peb) und andererseits um Präsentationen an Sektionsversammlungen des Graubündnerischen Baumeisterverbands (GBV). Neben dem bereits von Jachen Kienz eingereichten Foliensatz zur Regionalversammlung vom 7. Juni 2011 liegt der Foliensatz zur Regionalversammlung vom 22. Juni 2010 vor[91]. Dieser enthält nebst allgemeinen Informationen wie der Bezirkseinteilung und den Strassenlängen im Kanton, den Einsatzorten der Mitarbeiter des TBA Bezirk 4 und einem Organigramm des TBA Bezirk 4 ebenfalls eine Auflistung von Projektierungs-/ Bauarbeiten des laufenden Jahres sowie eine Präsentation des Strassenbudgets im Bezirk für das darauffolgende Jahr.

82 Es liegen insgesamt vierzehn Präsentationen des TBA an Versammlungen verschiedener Sektionen des GBV aus den Jahren 2008 bis 2017 vor. Auf den untersuchten Zeitraum von 2004 bis 2012 entfallen dabei zehn Präsentationen. Zwei davon fanden im Frühling statt (März 2009 resp. 2012), die übrigen jeweils Mitte bis Ende November. Teilweise ist in den Präsentationen vermerkt, um welche Sektion es sich handelte, wobei je eine Präsentation für die Sektion Chur, die Sektion Oberengadin – Val Poschiavo – Bregaglia, die Sektion Unterengadin – Val Müstair und die Sektion Davos vorhanden ist. Bei anderen Präsentationen ist nicht präzisiert, bei welcher Sektion die Präsentation abgehalten wurde. In diesen Fällen ist auch denkbar, dass es sich nicht um Präsentationen an Sektionsversammlungen handelte, sondern an Generalversammlungen des GBV.

83 Der Inhalt der Präsentationen ist unterschiedlich. Thematisiert werden etwa die Organisation des TBA[92], aktuelle rechtliche und politische Fragen wie die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA) im Strassenbereich[93] oder technische Fragen[94]. Daneben enthalten die Präsentation immer auch Angaben zum Budget und zu anstehenden Bauprojekten, dies in unterschiedlichem Detaillierungsgrad, wie die folgenden Beispiele zeigen.

84 Der Foliensatz zur Präsentation an der Herbstversammlung des GBV, Sektion Unterengadin/ Val Müstair, vom 27. November 2008[95] enthält nebst allgemeinen Informationen zum Strassennetz des Kantons, zur Organisation des TBA, zum Zustand der Strassen und zu den Kosten von deren Unterhalt auch Informationen zum Budget 2009. Dabei sind die jeweiligen Gesamtbeträge für

90 AU TBA Beilage 015_Präsentationen Regionen.

91 AU TBA Beilage 015_Präsentationen Regionen, 01_PEB - Pro Engiadina Bassa, Dok. 15101_20100622_Präsent_PEB_Budget_2010-11.

92 Vgl. z.B. AU TBA Beilage 015_Präsentationen Regionen, Dok. 15206_20111117-24_Herbstversammlung GBV.

93 Vgl. z.B. AU TBA Beilage 015_Präsentationen Regionen, Dok. 15204_20090320_Präsentation GBV, Dok. 15206_20111117-24_Herbstversammlung GBV.

94 Vgl. z.B. AU TBA Beilage 015_Präsentationen Regionen, Dok. 15206_20111117-24_Herbstversammlung GBV, Dok. 15207_20120315_GBV.

95 AU TBA Beilage 015_Präsentationen Regionen, Dok. 15203_20081127_Herbstversammlung GBV_Sektion Unterengadin-Müstair.

den baulichen Unterhalt und die Erneuerung der Strassen sowie für den Ausbau der Haupt- und Verbindungsstrassen, die auf den Bezirk 4 entfallen, angegeben. Auf einer Karte sind zudem konkrete Projekte eingezeichnet, wobei nur für die Projekte zum Ausbau von Haupt- und Verbindungsstrasse ein Budgetbetrag angegeben ist; hinsichtlich des baulichen Unterhalts findet sich lediglich ein Gesamtbetrag für den ganzen Bezirk. Zudem enthält die Präsentation einen Auszug aus dem Strassenbauprogramm 2009-2012 (Ziff. IX. Anhang, 1. Programm Ausbau Hauptstrassen, Engadinerstrasse, Flüelastrasse und Ofenbergstrasse).

85 Der Foliensatz zur Präsentation vom 18. November 2009 an der Herbstversammlung des GBV, Sektion Davos/ Mittelbünden[96], enthält Angaben zum Budget für den Ausbau von Haupt- und Verbindungsstrassen sowie für den baulichen Unterhalt von Strassen in der Region. Dabei sind einzelne Projekte nach Strassenzug, Art der Arbeit und Budgetbetrag aufgeführt. Zudem enthält die Präsentation einen Auszug aus dem Strassenbauprogramm 2009-2012 (Ziff. IX. Anhang, 1. Programm Ausbau Hauptstrassen, Julierstrasse, Landwasserstrasse und Flüelastrasse, sowie Programm Ausbau Verbindungsstrassen, zur Julierstrasse, zur Prättigauer-, Flüela-, Ofenbergstrasse, Albulastrassen, zur Schinstrasse).

86 Der Foliensatz zur Präsentation vom 17. resp. 24. November 2011 an der Herbstversammlung des GBV[97] enthält Angaben zum Budget 2012 für die Bezirke 1, 2, 5, 6, und 7. Dabei ist für jeden Bezirk auf einer Folie dargestellt, welche Haupt- und Verbindungsstrassen ausgebaut werden und wie viel für den baulichen Unterhalt der Strassen investiert wird. Die Projekte zum Ausbau der Strassen sind dabei nach Strasse, Strassenabschnitt, Art der Arbeit und Budgetbetrag umschrieben, wohingegen für den baulichen Unterhalt der Strassen nur der jeweils auf den Bezirk entfallende Gesamtbetrag angegeben ist.

iv. Strassenbudgets

87 Die Regierung des Kantons Graubünden hat der Verfahrensleitung die Strassenbudgets der Jahre 2003-2012 zur Verfügung gestellt[98]. Betreffend die Jahre 2004-2009 befinden sich die folgenden Bestandteile des Kantonsbudgets bei den Akten:

- Laufende Rechnung (Aufwände/ Erträge), betreffend Ziff. 62, Strassen Spezialfinanzierung;
- Investitionsrechnung (Investitionsausgaben/ Investitionseinnahmen), betreffend Ziff. 62, Strassen Spezialfinanzierung.

88 Die laufende Rechnung ist wie folgt gegliedert: Ziff. 620, Allgemeines; Ziff. 6200, Tiefbauamt; Ziff. 621, Strassenunterhalt; Ziff. 6210, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen; Ziff. 6211, Unterhalt und Betrieb der Kantonsstrassen; Ziff. 623, Finanzierung; Ziff. 6230, Finanzierung der Strassenaufwendungen. Der Aufwand für den baulichen Unterhalt und die Erneuerung der Na-

96 AU TBA Beilage 015_Präsentationen Regionen, Dok. 15205_20091118_Herbstversammlung GBV_Sektion Davos.

97 AU TBA Beilage 015_Präsentationen Regionen, Dok. 15206_20111117-24_Herbstversammlung GBV.

98 AU BVFD Beilage 027 Strassenbudgets.

tional- und Kantonsstrassen durch Dritte ist in der Aufwand-/ Ertragsrechnung unter der Kontonr. 3142 ausgewiesen; eine weitergehende Detaillierung nach Bezirk oder Region enthält das Budget nicht.

89 Die Investitionsrechnung ist wie folgt gegliedert: Ziff. 621, Strassenunterhalt; Ziff. 6210, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen; Ziff. 6211, Unterhalt und Betrieb der Kantonsstrassen; Ziff. 622, Strassenbau; Ziff. 6220, Ausbau der Nationalstrassen; Ziff. 6221, Ausbau der Hauptstrassen; Ziff. 6224, Ausbau der Verbindungsstrassen. In der Investitionsrechnung sind die Investitionsausgaben für den Strassenausbau nach Strasse aufgeführt (Bsp. Budget 2004: Kontonr. 501334, Engadinerstrasse, Fr. 8'020'000.00; Kontonr. 501550, Ausbau der Verbindungsstrassen zur Julierstrasse, Fr. 800'000.00). Eine weitere Einteilung nach Bezirk enthält das Budget nicht.

90 Die Budgets der Jahre ab 2010 weisen eine andere Struktur auf[99]. Die Gliederung stellt sich wie folgt dar: Ziff. 6200, Tiefbauamt SF Strassen, mit der Verwaltungsrechnung, der Kosten-Leistungsrechnung, ergänzenden Angaben, den Produktgruppenberichten PG 1 (Strassenbau), PG 2 (Betrieb und Unterhalt) und PG 3 (Finanzierung) sowie dem Dienststellenbericht; Ziff. 6210, Unterhalt und Betrieb der Nationaltrassen, mit der Verwaltungsrechnung (laufende Rechnung und Investitionsrechnung); Ziff. 6211, Unterhalt und Betrieb der Kantonsstrassen, mit der Verwaltungsrechnung; Ziff. 6220, Ausbau der Nationalstrassen, mit der Verwaltungsrechnung, Ziff. 6221, Ausbau der Hauptstrassen, mit der Verwaltungsrechnung; Ziff. 6224, Ausbau der Verbindungsstrassen, mit der Verwaltungsrechnung; Ziff. 6225, Allgemeine Investitionen SF-Strassen, mit der Verwaltungsrechnung. Die Verwaltungsrechnungen sind dabei gleich aufgebaut wie in den Budgets der Jahre 2003-2009; so sind die für den Strassenausbau vorgesehenen Mittel im gleichen Detaillierungsgrad und unter den gleichen Kontonummern aufgeführt.

v. Strassenbauprogramme

91 Es liegen die Botschaften der Regierung an den Grossen Rat betreffend die Berichte zum Strassenbau und den Strassenbauprogrammen der Jahre 2009-2012, 2013-2016 und 2017-2020 vor[100]. Mit Blick auf den zu untersuchenden Zeitraum ist in erster Linie das Strassenbauprogramm 2009-2012[101] relevant.

92 Die Botschaft der Regierung an den Grossen Rat betreffend den Bericht zum Strassenbau und Strassenbauprogramm 2009-2012 datiert vom 4. März 2008. Die Botschaft enthält in ihrem Anhang das «Programm Ausbau Hauptstrassen» sowie das «Programm Ausbau Verbindungsstrassen» in tabellarischer Form. Die Tabelle ist nach Strassen gegliedert und enthält eine Aufzählung

---

99 Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung per Ende Dezember 2009 (vgl. Medienmitteilung der Standeskanzlei vom 16. Dezember 2009, im Internet abrufbar unter <https://www.gr.ch/DE/Medien/Mitteilungen/MMStaka/2009/Seiten/2009121601.aspx>, zuletzt eingesehen am 15. Januar 2020).

100 AU TBA Beilage 014 Strassenbauprogramme.

101 AU TBA Beilage 014_Strassenbauprogramme, Dok. 03_Strassenbauprogramm 2009-2012.

einzelner Projekte mit den folgenden Informationen: Strassenzug inkl. Kilometerangabe, Projektbeschrieb, Wirkungsziele, Aufwand in 1'000 Fr., Zeitachse in Jahren.



Strassenzug / Projekt	km - km	Projektbeschrieb	Wirkungs-ziele	Aufwand [in 1'000 Fr.]	Jahre 2009	2010	2011	2012
Julierstrasse								
Anschluss Schanfiggerstrasse (St. Luzi Brücke)	02.56 - 02.56	Entlastung Stadtdurchfahrt	C	12'400				
Strassenkorrektion Kapella-Kehren	04.82 - 05.40	Ausbau Regelquerschnitt, Reduktion Verkehrsstau	A, B	2'700				
Strassenkorrektion Spinatobel	07.70 - 08.70	Erhöhung Lawinensicherheit, Linienführung verbessern, Ausbau Regelquerschnitt mit Radstreifen	C, B	7'500				
Strassenkorrektion Lenz	23.00 - 23.93	Innerortsausbau	B, C	5'000				
Strassenkorrektion Ronastutz	41.92 - 43.47	Ausbau Regelquerschnitt, Linienführung verbessern	A	200				
Strassenkorrektion Engpass Mulegns	47.36 - 47.80	Erhöhung Sicherheit Fussgänger, Innerortsausbau, Eliminierung Engpass	C, A	400				
Strassenkorrektion Scalotta - Giustiabrücke	49.80 - 53.66	Ausbau Regelquerschnitt, Erhöhung Tragfähigkeit	A	250				
Strassenkorrektion Tges Alva - Bivio	54.20 - 56.13	Ausbau Regelquerschnitt, Verbesserung Linienführung, Erhöhung Tragfähigkeit	A	5'000				
Umfahrung Bivio	55.04 - 56.84	Entlastung Ortsdurchfahrt	C	100				
Strassenkorrektion Mot - Sur Gonda	59.02 - 62.20	Ausbau Regelquerschnitt, Verbesserung Linienführung, Erhöhung Lawinensicherheit	A, C	21'000				
Strassenkorrektion Sur Gonda - Albanella	62.20 - 67.88	Erhöhung Tragfähigkeit	A	100				
Umfahrung Silvaplana	70.90 - 72.04	Entlastung Ortsdurchfahrt	C	3'000				
Malojastrasse								
Strassenkorrektion Silvaplana - AS Sils Maria	00.85 - 02.70	Ausbau Regelquerschnitt mit Radstreifen, Erhöhung Tragfähigkeit	A, C	6'000				
Anschluss Sils Föglias - Plaun da Lej	04.55 - 07.65	Erhöhung Sicherheit gegen Naturgefahren	C	4'000				
Neutrassierung Maloja	11.55 - 18.00	Verbesserung Linienführung, langfristige Sicherstellung Erschliessung	A	950				
Strassenkorrektion Brücke Spino - Castasegna	30.42 - 31.67	Ausbau Regelquerschnitt, Erhöhung Tragfähigkeit	A	7'000				

b. Aussagen von Auskunftspersonen

i. Adam Quadroni

93 Adam Quadroni gab bei seiner Befragung am 24. September 2018 an, das Tiefbauamt erstelle Listen über die geplanten Bauarbeiten[102]. Das Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» sei am 17. Dezember 2003 vom Tiefbauamt erstellt worden, und am 27. Januar 2004 sei die Liste bereits unter den Unternehmern verteilt worden[103]. Die Liste sei von Roland Conrad gebracht worden; woher Roland Conrad die Liste genau habe, wisse er nicht[104]. Das Tiefbauamt habe keine Listen verschickt; es habe zwar informiert, wie viel Geld für

102 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 568 f.

103 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 569 ff.

104 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 571 ff.

Bauvorhaben zur Verfügung stehe, aber nicht detailliert[105]. Dennoch habe man als Bauunternehmer die Projektlisten bekommen[106]; dies sei unter der Hand über Kontakte gelaufen[107]. Die Bauunternehmer hätten so Zugang zu internen Dokumenten erhalten[108]. Wer genau im TBA die Listen herausgegeben habe, wisse er nicht[109]. Auf die Frage, ob die Informationen, die in den Projektlisten enthalten gewesen seien, auch aus dem Kantonsbudget ablesbar gewesen seien, gab Adam Quadroni an, das Kantonsbudget habe nicht denselben Detaillierungsgrad aufgewiesen wie die Projektlisten. Im Kantonsbudget seien keine Beträge für einzelne Projekte spezifiziert worden, sondern für pauschalere Budgetposten wie zum Beispiel für Verbindungsstrassen[110].

94 Adam Quadroni gab weiter an, die Baumeister hätten von den Behörden auch noch andere Informationen erhalten, zum Beispiel, ob etwas zusammen ausgeschrieben werde oder getrennt. Man habe immer interne Informationen über die Ausschreibungen gehabt. Das sei über den Baumeisterverband bzw. dessen Mitglieder gelaufen; die Mitglieder des Baumeisterverbands hätten ihre internen Quellen im Tiefbauamt angezapft. Die Grossen, Duri Bezzola und Roland Conrad, hätten auch Kontakte nach Chur habt, die sie nutzen konnten, die kleineren Bauunternehmer nur in Scuol. Solche Informationen seien wichtig gewesen, weil sie den lokalen Bauunternehmern gegenüber Externen einen Wettbewerbsvorteil verschafft hätten[111].

ii. Stefan Engler

95 Stefan Engler gab bei seiner Befragung vom 13. November 2018 an, er habe nie ein Dokument in der Art des Dokuments «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» gesehen[112]. Er könne sich nicht erklären, wie das Dokument in den Besitz von Adam Quadroni gelangt sei. Er sehe am Datum, dass es aus der Zeit nach der Budgetgenehmigung stamme. Damals seien die Budgets noch sehr engmaschig gewesen. Jede Verbindungsstrasse habe eine Summe gehabt; man habe aus dem Budget jedes Projekt herauslesen können, hinterlegt mit einer Summe aus dem Budget[113]. Dass die Bauunternehmer eine Liste wie im Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» über interne Kontakte ins TBA erhältlich gemacht hätten, sei für ihn nicht vorstellbar[114].

---

105 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 573 ff.

106 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeile 571.

107 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 593 ff.

108 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 586 f.

109 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 613 f.

110 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 581 ff.

111 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 638 ff.

112 Act. 4.2.01, Befragungsprotokoll Engler, Zeilen 353 ff.

113 Act. 4.2.01, Befragungsprotokoll Engler, Zeilen 366 ff.

114 Act. 4.2.01, Befragungsprotokoll Engler, Zeilen 381 f.

96 Wie die Bauunternehmer an Informationen gelangt sein könnten, um ihre Interessen noch vor der Ausschreibung einzelner Projekte abzugleichen, wisse er nicht. Das Strassenbauprogramm zeige allerdings recht detailliert, welche Arbeiten vom Kanton gemacht würden. Dies zwar nicht mehr von Jahr zu Jahr, aber es erlaube einen Überblick, was in den nächsten vier bis sechs Jahren gebaut werde[115].

97 Stefan Engler war in den Medien dahingehend zitiert worden, dass die Firmen anhand des jeweils im Herbst verabschiedeten Budgets wissen konnten, welche Vergaben im nächsten Jahr anstanden[116]. Bei seiner Befragung erläuterte Stefan Engler dies dahingehend, dass das Budget bis zur Einführung des Globalbudgets sehr detailliert gewesen sei. Falls der Informationsgehalt des Dokuments «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» aber über das Budget oder das Strassenbauprogramm hinaus gehe, sei es problematisch, dass die Bauunternehmer davon Kenntnis hatten[117].

iii. Jachen Kienz

98 Jachen Kienz sagte bei seiner Befragung vom 13. November 2018 aus, die Budgetposten seien den Unternehmern jeweils schon im Juni bekannt gewesen. Es sei Praxis gewesen, den Budgetentwurf im April/ Mai zu erstellen, und diesen dann im Juni an der Regionalversammlung zu präsentieren[118]. Alle Gemeindepräsidenten und alle Grossräte seien bei diesen Versammlungen dabei gewesen[119]. Roland Conrad sei immer dabei gewesen[120]. Das Instrument der Regionalversammlungen sei damals als Mittel, um gegenüber der Bevölkerung Transparenz zu schaffen, sehr gelobt worden, und es sei auch für die Unternehmen wichtig gewesen zu wissen, ob investiert werde oder nicht[121].

99 Jachen Kienz reichte den Foliensatz einer Präsentation vom 7. Juni 2011[122] sowie das Dokument «Bezirkstiefbauamt 4, 7550 Scuol, Programm 2012, provisorisch»[123] ein. Er gab an, dass es sich bei letzterem um die Liste von April handle. Diese stimme mit den präsentierten Budgetbeträgen überein[124]. Der Baumeisterverband habe die Präsentation auch erhalten. Eine Feinverteilung

---

115 Act. 4.2.01, Befragungsprotokoll Engler, Zeilen 396 ff.

116 ANDREAS SCHMID, Belastende neue Fakten zum Bündner Baukartell: Firmen waren vorinformiert, NZZ am Sonntag vom 29. April 2018, S. 11.

117 Act. 4.2.01, Befragungsprotokoll Engler, Zeilen 408 ff.

118 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 528 ff.

119 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 554 f.

120 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 528 ff.

121 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 534 ff.

122 Act. 4.3.2.02.

123 Act. 4.3.2.01.

124 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 532 f.

habe man aber gestützt auf diese Zahlen nicht machen können, das seien grobe Schätzungen gewesen[125]. Dass man den Bauunternehmern im Dezember die genauen Zahlen geliefert habe, stimme nicht[126].

100 Jachen Kienz gab weiter an, er könne nicht ausschliessen, dass Projektlisten zum Beispiel bei Baustellenbegehungen an Bauunternehmer gegangen seien; die Listen seien nicht wie ein Geheimnis gehütet worden, denn die Zahlen seien ja von den Präsentationen bekannt gewesen[127]. Die Listen seien zwar nicht öffentlich gewesen, aber es seien darin Tatsachen aufgezeichnet gewesen, die der Öffentlichkeit präsentiert worden und somit bereits bekannt gewesen seien[128].

101 Das Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» sei ein internes Arbeitsdokument[129]. Die darin enthaltenen Zahlen seien die gleichen wie die Budgetzahlen in der Liste, die er übergeben habe (provisorisches Programm). Dieses Dokument sei nicht geheim gewesen. Es reiche nicht aus für Absprachen; einen Verteiler könne man erst machen, wenn die Submissionen draussen seien[130]. Eine Grobverteilung könnten die Bauunternehmer allenfalls aufgrund dieser Zahlen machen[131].

iv. Reto Knuchel

102 Bei seiner Befragung vom 13. November 2018 antwortete Reto Knuchel auf die Frage, woher die Unternehmer seiner Meinung nach die Informationen gehabt hätten, um noch vor Ausschreibung der Arbeiten ihre Interessen abzugleichen, er wisse es nicht. Die Liste, die in einem Artikel der «NZZ am Sonntag» erwähnt worden sei, habe er nie gesehen. Aber wenn man das Kantonsbudget anschaue, dann sei dies früher recht detailliert gewesen, da seien Einzelprojekte drin gewesen. Im Rahmen des New Public Management sei das Globalbudget eingeführt worden, dann habe sich das geändert[132]. Der hohe Detaillierungsgrad des Budgets sei früher politisch gewollt gewesen. Man habe das Budget auch an Regionalversammlungen präsentiert[133]. Es gebe neben dem Kantonsbudget ein detailliertes Budget des TBA. Der Bezirkschef erstelle dann eine Liste mit den Projekten, die ihn beträfen, in der er bestimmte Arbeiten bestimmten Bauleitern zuweise. Die ganzen Abläufe seien dann drin, wann ausgeschrieben werde, wann angefangen

125 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 541 ff.

126 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 546 f.

127 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 548 ff.

128 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 555 ff.

129 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 569 f.

130 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 570 ff.

131 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 578 f.

132 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 433 ff.

133 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 438 ff.

werde, etc. Er nehme an, das von der «NZZ am Sonntag» erwähnte Dokument, sei diese Arbeitsvorbereitungsliste[134].

103 Auf Vorlage des Dokuments «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» gab Reto Knuchel an, dies sei so eine Arbeitsvorbereitungsliste. Die Frage, wie dieses Dokument in den Besitz von Adam Quadroni gelangt sei, habe er auch seinen Mitarbeitern gestellt. Es habe ihm niemand beantworten können, wie diese Liste nach aussen gelangt sei[135]. Die Liste sei nach seiner Einschätzung detaillierter als das Budget. Der Detaillierungsgrad reiche aber nicht aus, um eine Offerte zu erstellen. Man sehe zum Beispiel nicht, ob es sich um ein Einjahreslos oder um ein Zwei- oder Dreijahreslos handle[136]. Konfrontiert mit den Aussagen Adam Quadronis, dass Informationen betreffend die Ausschreibungen über interne Quellen im Tiefbauamt an die Bauunternehmer gelangt seien, gab Reto Knuchel an, er höre zum ersten Mal, dass es einen direkten Zugang in das Tiefbauamt gegeben hätte. Fraglich seien für das TBA aber die Begehungen vor Ausschreibungen gewesen, bei denen unter anderem das Projekt vorgestellt worden sei. Diese Begehungen seien dann auch abgeschafft worden[137].

v. Max Ryffel

104 Max Ryffel sagte bei seiner Befragung vom 14. November 2018 zu den Feststellungen der WEKO, wonach einzelne Firmen bei gemeinsamen Jahresstartsitzungen ihre Interessen in Bezug auf konkrete Bauprojekte des Kantons abglichen, bevor diese ausgeschrieben wurden, die dafür verwendeten Informationen stammten aus dem Kantonsbudget. Dieses sei an den sogenannten «Herbstversammlungen», den Sektionsversammlungen des Baumeisterverbands, erläutert worden[138]. Weiter sagte Max Ryffel aus, es habe ein Budget des Tiefbauamts mit einem höheren Detaillierungsgrad gegeben; dieses sei seines Wissens aber nie herausgegeben und auch an diesen Versammlungen nicht besprochen worden[139]. Beim Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» handle es sich um die interne Einsatzplanung[140]. Konfrontiert mit den Aussagen Adam Quadronis, er habe dieses Dokument von Roland Conrad erhalten, sagte Max Ryffel aus: [redacted] Des Weiteren gab er an, es könne schon sein, dass die Bauunternehmer solche Listen unter der Hand, über Kontakte ins Tiefbauamt, erhältlich gemacht hätten. Es habe aber auch nie geheissen, dass diese Listen geheim seien. Der Inhalt des

134 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 456 ff.

135 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 475 ff.

136 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 494 ff.

137 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 517 ff.

138 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 449 ff.

139 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 462 ff.

140 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 483 f.

141 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 494 f.

Dokuments «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» decke sich seines Erachtens mit dem Kantonsbudget. Der Unterschied im Detaillierungsgrad könne nicht sehr gross sein[142].

vi. Alberto Crameri

105 Alberto Crameri antwortete bei seiner Befragung vom 14. November 2018 auf die Frage, woher die Unternehmer seiner Meinung nach die Informationen gehabt hätten, um noch vor Ausschreibung der Arbeiten ihre Interessen abzugleichen, er erkläre es sich so, dass die Unternehmer Zahlen aus der Budgetierung ableiteten[143]. Listen des Tiefbauamts mit geplanten Bauprojekten habe er nicht gesehen, aber er gehe davon aus, dass intern solche Instrumente für die Budgetierung und Planung gebraucht worden seien[144]. Eine Liste wie das Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» habe er vermutlich einmal gesehen, aber sicher nicht vor 2009 bzw. 2012. Aufgrund dieser Liste könne man sich als Anbieter natürlich seine Gedanken machen; das sei zu viel gut gemeinte Transparenz. Die Liste sei seines Erachtens detaillierter als das Budget[145]. Darüber, woher Adam Quadroni diese Listen habe, könne er nur mutmassen; Roland Conrad sei damals Grossrat gewesen, vielleicht habe er sie sich so beschafft[146].

vii. Orlando Nigg

106 Orlando Nigg sagte anlässlich seiner Befragung vom 14. November 2018 im Wesentlichen aus, er könne nichts dazu sagen, woher Bauunternehmer die Informationen gehabt hätten, um ihre Interessen noch vor der Ausschreibung von konkreten Projekten abzugleichen, und wie das Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» in die Hände von Adam Quadroni gelangt sei[147].

viii. Heinz Dicht

107 Heinz Dicht gab bei seiner Befragung vom 11. Dezember 2018 an, aus der Zeitung erfahren zu haben, dass nach aussen gedrungen sei, wer im Bezirk welche kleineren Projekte geleitet habe. Der Bezirk müsse die Arbeiten organisieren; die Budgetbeträge orientierten sich nach Erfahrungswerten, dann teile man einzelne Projekte einem Bauleiter zu[148]. Das Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» sehe nach einer solchen Liste aus. Er

---

142 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 507 ff.

143 Act. 4.6.01, Befragungsprotokoll Crameri, Zeilen 373 ff.

144 Act. 4.6.01, Befragungsprotokoll Crameri, Zeilen 384 f.

145 Act. 4.6.01, Befragungsprotokoll Crameri, Zeilen 394 ff.

146 Act. 4.6.01, Befragungsprotokoll Crameri, Zeilen 412 ff.; act. 4.6.02, Auszug aus der Stellungnahme von Alberto Crameri vom 27. September 2020 betreffend Protokoll und Beilagen.

147 Act. 4.7.01, Befragungsprotokoll Nigg, Zeilen 284 ff.

148 Act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 397 f.

könne sich nicht vorstellen, wie dieses Dokument nach aussen gedrungen sei; das solle natürlich nicht sein. Er würde davon ausgehen, dass dies ein Einzelfall gewesen sei. Was Kenntnisse über grosse Projekte anbelange, so habe man dies dem Budget entnehmen können[149]. Die Budgetkredite seien nicht öffentlich gewesen, aber jeder Grossrat habe das Budget gehabt[150]. Später habe es die Strassenbauprogramme gegeben, aber die Grossräte hätten dennoch wissen wollen, was bei ihnen gemacht werde, das TBA habe also dennoch detailliertere Angaben haben müssen. Über grosse Projekte habe man sich auch in der Zeitung orientieren können. Bei den Regionalverbänden, wie beispielsweise Pro Engiadina Bassa, sei ebenfalls informiert worden. Es habe also diverse Quellen gegeben[151]. An den Regionalversammlungen sei nicht spezifisch über das Budget berichtet worden, aber grössere Projekte seien thematisiert worden[152]. Es habe sich dabei nicht um öffentliche Präsentationen gehandelt, es seien Gemeindevertreter anwesend gewesen[153].

108 Zum Foliensatz «Herbstversammlung GBV, Sektion Unterengadin/ Val Müstair» vom 27. November 2008 gab Heinz Dicht an, es handle sich dabei um Wissensvermittlung an die Unternehmen über die Aktivitäten des TBA. Die darin enthaltene Auflistung mit einzelnen Projekten sei aus dem Strassenbauprogramm, das öffentlich sei. Die Folien zum Vortrag habe man jeweils nicht abgegeben[154]. Die Liste mit Projekten und Budgetbeträgen, die im Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» enthalten sei, habe man früher auch dem Kantonsbudget entnehmen können[155]. Die Liste werde aber überbewertet, die nütze niemandem viel. Der Bauunternehmer könne gar nicht wissen, wieviel von diesen Budgetposten für ihn bestimmt sei; je nachdem sei auch noch ein Sanitär involviert, oder es gebe mehrere Lose, usw.[156]. Solche Listen seien interne Dokumente, und man solle nicht zulassen, dass sie nach aussen dringen[157]. Die Informationen aus dieser Liste seien aber im Budget enthalten, das sei nicht etwa extrem geheim gewesen. Aus damaliger Sicht hätte er es nicht einmal unbedingt als problematisch beurteilt, dass solche Listen nach aussen gingen, da es sich grundsätzlich um bekannte Informationen gehandelt habe[158].

149 Act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 405 ff.

150 Act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeile 437.

151 Act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 407 ff.

152 Act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 416 ff.

153 Act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 418 ff.

154 Act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 428 ff.

155 Act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 494 ff.

156 Act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 489 ff.

157 Act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 503 f.

158 Act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 512 ff.

ix. Beat Hofmann

109 Beat Hofmann gab anlässlich seiner Befragung vom 14. Juni 2019 an, beim Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» handle es sich um ein internes Arbeitspapier. Das Dokument habe der Jahresplanung der ausstehenden Bauprojekte gedient; man habe Anfang der Saison wissen müssen, was gebaut werde und wer für die Ausschreibung und Bauleitung zuständig sei. Das Dokument sei meist zusammen mit der Budgetplanung Ende Jahr erstellt worden[159].

110 Weiter sagte Beat Hofmann aus, das Dokument sei nicht für die Öffentlichkeit bestimmt gewesen. Es sei aber auch nicht in dem Sinn vertraulich gewesen. Die Bauleiter des TBA hätten alle so eine Liste erhalten. Wie die Liste bei den Bauunternehmern gelandet sei, wisse er nicht. Vielleicht habe so eine Liste einmal offen auf einem Pult gelegen und vielleicht sei sie dann von einem Bauunternehmer abfotografiert worden. Es sei vorgekommen, dass Bauunternehmer im Büro vorbeigekommen seien, zum Beispiel, um eine Abrechnung zu finalisieren. Die Mitarbeiter des TBA hätten so eine Liste aber ganz bestimmt nicht herausgegeben, das sei für den internen Gebrauch bestimmt gewesen[160]. Wie das Dokument in den Besitz von Adam Quadroni gelangt sei, wisse er nicht[161].

111 Auf die Frage, wie Bauunternehmer zu Informationen über geplante Bauprojekte gelangten, bevor diese ausgeschrieben waren, sagte Beat Hofmann aus, Herr Kienz habe jedes Jahr den Gemeinden und der Region einen kleinen Vortrag gehalten und genau erzählt, was das TBA baue. Er habe eigentlich genau das erzählt, was auf dieser Liste stehe, ausser die zuständigen Personen und die Preise. Das sei eine öffentliche Versammlung gewesen, eine Informationsveranstaltung, da seien alle Gemeindepräsidenten und Regionalvertreter, Pro Engiadina Bassa etc. gekommen. Er (Beat Hofmann) wisse nicht, ob Jachen Kienz über die budgetierten Beträge für die Bauprojekte informiert habe[162].

112 Auf die Frage, ob an diesen Versammlungen auch Bauunternehmer anwesend waren, sagte Beat Hofmann aus, es seien sicher auch Politiker eingeladen worden. Ob Jachen Kienz auch vor den Baumeistern Vorträge abgehalten habe, wisse er nicht; es habe aber immer Anfang Jahr auf dem TBA in Scuol eine Begehung gegeben, bei der genau darüber informiert wurde, was an Bauprojekten geplant gewesen sei. Da sei eine ähnliche Liste sogar an die Wand projiziert worden. Unter Umständen habe es sogar Croquis mit Strassenzügen gegeben. Die Begehungen hätten jeweils zwischen der Ausschreibung und dem Ende der Frist für die Offerteingabe stattgefunden. Der Begehungstermin sei mit der Ausschreibung bekannt gegeben und im Amtsblatt publiziert worden. Die Begehung sei immer für mehrere Projekte gleichzeitig gemacht worden[163].

---

159 Act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 425 ff.

160 Act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 430 ff.

161 Act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeile 476.

162 Act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 453 ff.

163 Act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 459 ff.

x. Roland Conrad

113 Roland Conrad sagte anlässlich seiner Befragung vom 17. Juni 2019 aus, der Medienbericht der «NZZ am Sonntag» vom 29. April 2018, wonach interne Projektlisten des TBA an die Unterengadiner Bauunternehmer gelangt seien und die Bauunternehmer Aufträge verteilt hätten, bevor sie ausgeschrieben worden seien, sei absurd. Die Feststellungen der WEKO, wonach es zwischen der Foffa Conrad AG, der Bezzola Denoth AG und der Lazzarini AG von spätestens 2008 bis 2012 eine Kooperation gegeben habe, die unter anderem darin bestand, dass die beteiligten Firmen bei gemeinsamen Jahresstartsitzungen ihre Interessen in Bezug auf konkrete Bauprojekte des Kantons abglichen, seien unverschämte Behauptungen, die in der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht bestritten würden. Es habe keine «Jahresstartsitzungen» gegeben, das sei eine Erfindung und ein Ausdruck der WEKO. Der Regionalrat, dem er angehört habe, sei von Jachen Kienz jeweils über ausstehende Projekte des TBA informiert worden. Der Regionalrat habe sich aus allen Gemeindepräsidenten und Grossräten zusammengesetzt. Jachen Kienz habe bei Versammlungen darüber informiert, was in der Region vorgesehen sei. Einmal habe er sich bei einem solchen Vortrag kaum leserliche Notizen gemacht. Die WEKO nenne das eine «Aktennotiz». Diese Notizen habe er an eine Sitzung mit der Lazzarini mitgenommen. Vorgängig habe er sich Gedanken bezüglich möglicher ARGEs gemacht. Nun komme die WEKO und sage, das sei ein Protokoll! Und aus diesem einen Dokument schliesse die WEKO, dass dies auch in anderen Jahren gemacht worden sei[164].

114 Zum Bericht der Zeitschrift «Beobachter» vom 12. April 2019, wonach eine interne Liste des Tiefbauamts Scuol vom 17. Dezember 2004 an die Unterengadiner Bauunternehmern gelangt sei und am 21. Januar 2004 in den Räumlichkeiten der Foffa Conrad AG ein Treffen stattgefunden habe, bei der Aufträge verteilt worden seien, sagte Roland Conrad aus, dies sei gelogen. Eine solche Liste habe er nie gesehen[165].

115 Weiter sagte Roland Conrad aus, es habe regelmässig ARGEs zwischen der Foffa Conrad AG und der Lazzarini AG gegeben, deswegen hätten auch regelmässig Sitzungen stattgefunden. Dabei habe manchmal auch ein Austausch darüber stattgefunden, was vom Kanton geplant sei und wo es Möglichkeiten zur Zusammenarbeit gebe. Die Information über die Projekte habe er gesammelt, indem er herumhörte und Informationen zusammentrug. Er habe mit allen gesprochen, mit Politikern, Gemeindepräsidenten, Parlamentariern, Regierungsräten, mit der Konkurrenz, bei Anlässen des Baumeisterverbands. Früher habe man Informationen auch dem Budget des Kantons entnehmen können. Die Informationen seien aber nicht immer verlässlich gewesen; so seien mehrere der Projekte, die auf der besagten handschriftlichen Notiz erwähnt seien, gar nicht ausgeführt[166].

---

164 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 700 ff.

165 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 749 ff.

166 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 714 ff.

116 Roland Conrad räumte ein, dass es zwischen 2008 und 2012 noch Absprachen gegeben habe, allerdings seien dies bilaterale Einzelabsprachen gewesen. So habe er in Absprache mit der Lazzarini AG Offerten erstellt für Objekte im Oberengadin, für die sich Lazzarini interessiert habe, an denen er selbst aber eigentlich kein Interesse gehabt habe. Dort habe Lazzarini aber häufig noch andere Konkurrenten gehabt. Oder Lazzarini habe eine Offerte für ihn gemacht, weil er sonst der einzige Offerent gewesen wäre und der Kanton das Verfahren dann abgebrochen hätte. Auf die Frage, ob es Abreden gegeben habe, wo der Preis künstlich hinaufgetrieben worden sei, gab Roland Conrad an, dort wo er Interesse gehabt habe, habe er stets eine seriös berechnete Offerte eingereicht, zu marktgerechten Preisen[167].

117 Auf Vorlage des Dokuments «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» sagte Roland Conrad aus, dieses Dokument habe er noch nie gesehen. Wenn er das Dokument ansehe, so erkenne er, dass darauf aufgeführt sei, wo sich die Baustellen befänden, wer es projektiert habe, wer die Bauleitung mache und was der Budgetbetrag sei. Die auf dem Dokument aufgeführten Namen kenne er, es handle sich einerseits um regionale Ingenieure und andererseits um Mitarbeiter des TBA, welche die Bauleitungen machten[168]. Was die handschriftlichen Anmerkungen auf dem Dokument anbelangt, sagte Roland Conrad aus, Fc und Be, das sei Foffa und Bezzola. Die Handschrift erkenne er aber nicht, und auch was diese Zahlen, 1-13, seien, wisse er nicht[169].

118 Die Aussage Adam Quadronis, wonach dieser das Dokument von ihm, Roland Conrad, erhalten habe, sei gelogen. Er habe keine solchen Listen gehabt, auch in anderen Jahren nicht[170]. Auf die Frage, ob allenfalls einer seiner Mitarbeiter eine solche Liste erhältlich gemacht haben könnte, gab Roland Conrad an, dass dies theoretisch schon möglich sei, da ja seine Mitarbeiter mit den Bauleitern des TBA zusammenarbeiteten. In diesem Fall wäre sein Mitarbeiter aber sofort zu ihm gekommen mit einer solchen Liste[171].

119 Auf die Frage, was der Nutzen einer solchen Liste für Bauunternehmer wäre, gab Roland Conrad an, die Projekte seien in dem Dokument heruntergebrochen auf die Regionen, vielleicht könne der Unternehmer etwas im Voraus planen, wenn in seinem Rayon eine Arbeit komme. Es fehlten aber wichtige Informationen, zum Beispiel, wann etwas ausgeschrieben werde, und ob es dann auch wirklich ausgeschrieben werde. Für Absprachen bringe das nichts, er könne mit einem solchen Dokument praktisch gar nichts anfangen[172].

120 Er selbst sei nie zum TBA gegangen und habe nach solchen Listen gefragt. Die Informationen, die er in Chur erhalten habe, habe er in seiner Funktion als Grossrat erhalten. Er habe natürlich das

---

167 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 725 ff.

168 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 759 ff.

169 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 814 f.

170 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 775 ff.

171 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 793 ff.

172 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 776 ff., 821 ff.

Budget gekannt, aber das sei nicht präzis gewesen; beispielsweise habe es dort einen Posten «Engadinerstrasse» ohne nähere Präzisierung gegeben. Er habe zwar teilweise schon Informationen über Projekte vor deren Ausschreibung erhalten; zum Beispiel wisse er jetzt, dass in Zernez ein Schulgebäude gebaut werde. Aber er wisse nicht, wann es ausgeschrieben werde, deswegen bringe ihm dies nichts[173].

121 Auf die Frage, ob es andere Quellen gegeben habe, die ähnliche Informationen enthielten und zu den gleichen Zwecken genutzt wurden, sagte Roland Conrad zunächst aus, er wisse nicht, wo. Die Budgets und die Strassenbauprogramme seien nicht so detailliert gewesen. Auf Nachfrage bestätigte Roland Conrad, dass der Chef des TBA Kreis 4 an Herbstversammlungen des GBV gekommen sei und genau diese Zahlen, wie sie im Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» enthalten seien, präsentiert habe. Jachen Kienz habe gesagt, was vorgesehen sei, und wie hoch der Betrag etwa sei. Jachen Kienz habe jeweils eine Powerpoint-Präsentation gemacht. Er habe aber die Zahlen nicht abgegeben und er habe auch immer gesagt, dass die Angaben «mit Vorsicht zu geniessen» seien, da man nicht wisse, ob dann auch alles so komme[174].

122 Auf die Frage, ob sich die Projektlisten des TBA vom Informationsgehalt her mit den Präsentationen deckten, sagte Roland Conrad aus, an den Präsentationen sei nicht über die Bauleitungen informiert worden. Auch sei die Projektliste detaillierter, es sei an den Präsentationen zum Beispiel nicht über Kilometerangaben informiert worden[175].

123 Roland Conrad gab an, es habe zwei Versammlungen des GBV gegeben, einerseits die Generalversammlung des GBV im Frühjahr und andererseits die Herbstversammlung der Sektion. Bei der Herbstversammlung sei jahrelang der Chef des Bezirks gekommen und habe das Budget präsentiert. Zu den Versammlungen seien auch die Medien sowie Gemeindepräsidenten geladen worden[176]. Man habe dann im GBV andere Strukturen aufgebaut, die Sektionen seien aufgelöst worden und es habe nur noch Regionen gegeben[177].

124 Weiter gab Roland Conrad an, es habe abgesehen davon auch noch für alle Arbeiten Begehungen vor Ort und beim Amt gegeben, wo alles im Detail präsentiert worden sei[178].

---

173 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 779 ff.

174 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 831 ff., 846 ff.

175 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 865 ff.

176 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 355 ff.

177 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 335 ff., 854 ff.

178 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 365 ff.

xi. Not Carl

125 Not Carl, der von 1984 bis 1998 Gemeindepräsident von Scuol sowie von 1978 bis 1998 im Grossen Rat des Kantons Graubünden war und in seiner Eigenschaft als ehemaliger Verwaltungsratspräsident der Linard Quadroni SA befragt wurde, gab an, er habe der Geschichte mit den Projektlisten nicht viel Bedeutung beigemessen, da Jachen Kienz früher an Regionalversammlungen über ausstehende Bauprojekte informiert habe. Er (Not Carl) sei an diesen Regionalversammlungen als Grossrat und Gemeindepräsident dabei gewesen[179]. Als Chef des Bezirkstiefbauamts sei Jachen Kienz einmal jährlich an diesen Versammlungen erschienen und habe das Bauprogramm des nächsten Jahres dargelegt. Er habe den Betrag genannt, den die Region vom Kanton für das nächste Jahr bekommen würde und wo, d.h. in welche Projekte, dieses Geld investiert würde. Seines Wissens seien bei diesen Versammlungen alle Gemeindepräsidenten und die Grossräte der Region dabei gewesen, ausserdem die Medien und Vertreter von Pro Engiadina Bassa. Jachen Kienz habe jeweils gesagt, die Informationen stünden unter dem Vorbehalt, dass das Budget vom Grossen Rat genehmigt werde[180].

126 Auf Vorlage des Dokuments «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» gab Not Carl an, dieses Dokument sei deutlich detaillierter als die Präsentation an den Regionalversammlungen. Zudem sei das Dokument vom Dezember, nach den Budgetverhandlungen des Grossen Rats. Etwas Besseres könne man wahrscheinlich nicht bekommen als Firma, die Absprachen tätige[181].

127 In seiner Stellungnahme vom 15. Oktober 2020[182] stellte Not Carl seine Aussage klar, wonach er der Geschichte mit den Projektlisten nicht viel Bedeutung beigemessen habe. Er habe dabei an die Präsentationen an den Regionalversammlungen gedacht, nicht an das viel detailliertere Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol».

xii. Roger Stäubli

128 Roger Stäubli gab bei seiner Befragung vom 25. Juni 2019 an, das TBA habe, um seine Tätigkeit organisieren und ausführen zu können, Listen in den verschiedensten Formen und Zusammensetzungen geführt. Ein Jahr vor Baufenstereröffnung sei das Budget erstellt worden. Dann gebe es Listen im Bereich der Bauleitung, in denen der Oberbauleiter den Einsatz seines Personals plane[183].

129 Weiter sagte Roger Stäubli aus, die Erstellung des Budgets erfolge in der entsprechenden Sektion. Beispielsweise werde das Konto Ausbau Hauptstrassen in seiner Abteilung (heute Abteilung

---

179 Act. 4.12.01, Befragungsprotokoll Carl, Zeilen 665 ff.

180 Act. 4.12.01, Befragungsprotokoll Carl, Zeilen 675 ff.

181 Act. 4.12.01, Befragungsprotokoll Carl, Zeilen 700 ff.

182 Act. 3.2.05.

183 Act. 4.13.01, Befragungsprotokoll Stäubli, Zeilen 200 ff.

Strassenbau, bis November 2005 Abteilung Projektierung Hauptstrassen[184]) erstellt. Der Zugriff sei intern, er habe jeweils auch ein Papierexemplar am Arbeitsplatz. Die anderen Listen, also der Einsatz der Bauleiter, erstelle der Oberbauleiter, und sie würden an die Bauleiter verteilt[185].

130 Auf Vorlage des Dokuments «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» gab Roger Stäubli an, er erkenne das Dokument nicht. Das Dokument habe nichts mit der Abteilung Strassenbau zu tun, sondern betreffe Projekte aus der Zuständigkeit des entsprechenden Bezirks[186]. Es gebe im Kanton Graubünden zwei Kategorien von Kantonsstrassen, nämlich Hauptstrassen – also das übergeordnete Netz, insbesondere Passstrassen, ca. 600 km – und Verbindungsstrassen. Die Haupttätigkeit der Abteilung Strassenbau sei das Hauptstrassennetz. Es gehe in seiner Abteilung vor allem um grosse Projekte; es gebe kaum Projekte, die nicht eine siebenstellige Zahl als Voranschlag hätten[187].

131 Des Weiteren sagte Roger Stäubli aus, wenn er die Überschrift und den Inhalt des Dokuments «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» anschaue, dann handle es sich um die Bauleitungszuteilungen im Jahr 2004. Das Personal werde einzelnen Projekten zugeteilt, und der Budgetbetrag sei ebenfalls enthalten[188]. Seiner Einschätzung nach sei diese Liste für den internen Gebrauch bestimmt; in seiner Abteilung seien solche Arbeitspapiere nicht für den externen Gebrauch bestimmt. Wie das Dokument in den Besitz von Adam Quadroni gelangt sei, könne er nicht erklären[189].

132 Auf die Frage, ob die im Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» enthaltenen Informationen der Öffentlichkeit aus anderen Quellen bekannt seien, gab Roger Stäubli an, zum Zeitpunkt im Dezember, wenn dieses Dokument erstellt werde, enthalte die Liste Informationen, die noch nicht allgemein bekannt seien. Im Dezember hätte man die enthaltenen Informationen wohl nicht aus anderer Quelle beschaffen können. Würde eine solche Liste im Juli publik, wäre dies anders, da ein Grossteil der Aufträge schon ausgeschrieben sei[190]. Auf die Frage, welche Informationen im Dezember noch nicht allgemein bekannt gewesen seien, antwortete Roger Stäubli, nach seiner spontanen Einschätzung betreffe dies die einzelnen Projekte und den Budgetbetrag. Im internen Budget seien diese Projekte zum Ausbau von Verbindungsstrassen zwar projektscharf aufgelistet. Dies betreffe aber nur das interne Budget; im Buch, welches an den Grossrat gehe, sei das nicht detailliert aufgelistet. Er sei der Meinung – aber das wisse er jetzt nicht sicher – dass den Grossräten auf Gesuch die Detailliste bekannt

184 Act. 4.13.01, Befragungsprotokoll Stäubli, Zeilen 38 ff.

185 Act. 4.13.01, Befragungsprotokoll Stäubli, Zeilen 204 ff.

186 Act. 4.13.01, Befragungsprotokoll Stäubli, Zeilen 220 ff.

187 Act. 4.13.01, Befragungsprotokoll Stäubli, Zeilen 227 ff.

188 Act. 4.13.01, Befragungsprotokoll Stäubli, Zeilen 222 ff.

189 Act. 4.13.01, Befragungsprotokoll Stäubli, Zeilen 247 ff.

190 Act. 4.13.01, Befragungsprotokoll Stäubli, Zeilen 250 ff.

gegeben worden sei. Ob diese Anfragen dokumentiert seien, wisse er nicht. Heute gebe es die Weisung, dass keine detaillierten Budgetzahlen mehr herauszugeben seien[191].

133 Was die Information an Regionalversammlungen und Versammlungen des GBV anbelangt, sagte Roger Stäubli aus, es habe früher beim GBV zwei Versammlungsrunden gegeben. Das eine sei die GV im Frühling, das andere seien die sogenannten Herbstversammlungen der Sektionen gewesen. An die Herbstversammlungen seien in unregelmässigen Abständen Vertreter der Institutionen geladen, um ein Wort an die Versammlung zu richten. Da seien Vertreter der RhB, des Hochbauamts und des TBA eingeladen worden. Von Seiten des TBA sei unter anderem jeweils auch ein kurzer Ausblick gemacht worden, was im kommenden Jahr laufe. Der Detaillierungsgrad sei dabei projektbezogen gewesen, eigentlich so wie auf dieser Liste. Man habe immer gesagt, dass die Information und Vorbehalt der Budgetgenehmigung erfolge. Teilweise habe es sich um Mehrjahresprojekte gehandelt, die bereits bekannt gewesen seien. Die Ausbauprojekte seien überdies auch bereits von der öffentlichen Planauflage her bekannt gewesen. Bei den Versammlungen seien sowohl Hauptstrassen wie auch Verbindungsstrassen thematisiert worden. Es habe von Seiten des TBA in Chur nicht jedes Jahr einen Auftritt an solchen Herbstversammlungen gegeben. Heute gebe es diese Auftritte immer noch, aber ab 2013 oder 2014 habe es die Weisung gegeben, keine detaillierten Projekte und Budgetzahlen mehr zu nennen[192].

3. Beweiswürdigung

a. Herausgabe von internen Projektlisten des TBA

134 Das Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» wurde von Jachen Kienz, Beat Hofmann, Max Ryffel und Reto Knuchel als internes Arbeitsdokument des TBA erkannt[193]. Da sich dieses im Besitz von Adam Quadroni befand, ist erstellt, dass mindestens in diesem Fall ein internes Papier an Bauunternehmer gelangte.

135 Gemäss den Aussagen von Adam Quadroni handelt es sich dabei nicht um einen Einzelfall. Seiner Darstellung nach waren solche Projektlisten den Bauunternehmern zugänglich[194]. Roland Conrad widerspricht dieser Darstellung; gemäss seinen Angaben hat er nie eine solche Projektliste erhalten[195]. Von Seiten der befragten Bauunternehmer sind die Aussagen zur Frage, ob interne Projektlisten des TBA an Bauunternehmer herausgegeben wurden, somit widersprüchlich.

136 Die Aussagen von Jachen Kienz, Beat Hofmann, Heinz Dicht und Max Ryffel lassen es zumindest nicht als ausgeschlossen erscheinen, dass interne Projektlisten an Bauunternehmer gelangt sein

---

191 Act. 4.13.01, Befragungsprotokoll Stäubli, Zeilen 255 ff.

192 Act. 4.13.01, Befragungsprotokoll Stäubli, Zeilen 299 ff.

193 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 569 f.; act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 425 ff.; act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 483 f.; act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 475 ff.

194 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 586 ff., 638 ff.

195 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 749 ff.

könnten. Zwar gaben alle Auskunftspersonen aus dem Tiefbauamt an, dass es sich beim Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» um ein internes Dokument gehandelt habe, das nicht für die Öffentlichkeit bestimmt gewesen sei[196]. Auch sagten sowohl Jachen Kienz wie auch Beat Hofmann aus, dass dieses Dokument ihres Wissens nicht an Bauunternehmer herausgegeben worden sei[197]. Jachen Kienz bestritt, dass man den Bauunternehmern im Dezember genaue Zahlen geliefert habe[198]. Andererseits wurde aber auch betont, dass der Inhalt des Dokuments nicht geheim gewesen sei. Jachen Kienz gab an, er könne nicht ausschliessen, dass Projektlisten zum Beispiel bei Baustellenbegehungen an Bauunternehmer gegangen seien. Seiner Auffassung nach waren die darin enthaltenen Informationen nicht geheim, da sie der Öffentlichkeit präsentiert worden und somit bereits bekannt gewesen seien[199]. In eine ähnliche Richtung gehen die Aussagen Heinz Dichts und Beat Hofmanns: Heinz Dicht sagte aus, die Informationen im Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» seien im Kantonsbudget enthalten und sie seien nicht geheim. Aus damaliger Sicht sei die Herausgabe solcher Listen nicht als problematisch zu beurteilen, da es sich grundsätzlich um bekannte Informationen gehandelt habe[200]. Beat Hofmann gab an, das Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» sei nicht für die Öffentlichkeit bestimmt, es sei aber auch nicht in dem Sinn vertraulich gewesen[201].

137 Anders sieht dies Roger Stäubli. Er gab an, seiner Einschätzung nach handle es sich beim Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» um ein internes Arbeitspapier, das nicht an die Öffentlichkeit gelangen solle[202]. Seiner Einschätzung nach enthält das Dokument Informationen, die zumindest zum Zeitpunkt seiner Erstellung im Dezember 2004 nicht allgemein bekannt gewesen seien[203]. Roger Stäubli relativierte dies allerdings insofern, als seiner Erinnerung nach Grossräten auf Gesuch hin das interne Detailbudget bekannt gegeben worden sei[204], und als das TBA bei Herbstversammlungen des GBV ähnliche Informationen präsentiert habe, wie sie in dieser Liste enthalten seien[205]. Die Aussagen Reto Knuchels gehen in eine ähnli-

196 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 569 f.; act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 425 ff.; act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 483 f.; act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 475 ff.

197 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 546 ff., 576 f.; act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 430 ff.

198 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 546 f.

199 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 555 ff.

200 Act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 512 ff.

201 Act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 430 ff.

202 Act. 4.13.01, Befragungsprotokoll Stäubli, Zeilen 247 ff.

203 Act. 4.13.01, Befragungsprotokoll Stäubli, Zeilen 250 ff.

204 Act. 4.13.01, Befragungsprotokoll Stäubli, Zeilen 255 ff.

205 Act. 4.13.01, Befragungsprotokoll Stäubli, Zeilen 299 ff.

che Richtung: Auch er äusserte die Ansicht, dass solche internen Arbeitspapiere nicht an die Öffentlichkeit gelangen sollte, gab aber an, dass im Budget Einzelprojekte aufgeführt waren und das Budget auch an Regionalversammlungen präsentiert wurde[206].

138 Max Ryffel gab zunächst an, dass die Informationen, welche die Bauunternehmen gemäss den Feststellungen der WEKO jeweils Anfang Jahr zur Abgleichung ihrer Interessen an ausstehenden Projekten genutzt haben sollen, aus dem Kantonsbudget stammten. Ein detaillierteres Budget des Tiefbauamts habe zwar existiert, dieses sei aber seines Wissens nie an Unternehmer herausgegeben worden[207]. Erst auf Vorhalt des Dokuments «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» gestand er ein, dass es möglich sei, dass solche Dokumente nach aussen drangen, relativierte dies aber sogleich damit, dass diese Dokumente nicht geheim seien[208]. Andererseits deutete er an, dass einzelne Mitarbeiter des TBA den Unternehmern interne Dokumente zugespielt haben könnten [redacted]. Auf die Frage, ob er sich erklären könne, wie das Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» an Adam Quadroni gelangt sei, gab er an, es würde ihn nicht wundern, wenn jemand zum Bezirk gegangen sei und gefragt habe, ob er das haben dürfe[210].

139 Bei den Aussagen der Auskunftspersonen aus dem Tiefbauamt besteht somit weitgehende Übereinstimmung darin, dass der Inhalt von internen Projektlisten nicht als vertraulich empfunden und als öffentlich bekannt vorausgesetzt wurde. Jachen Kienz schloss nicht aus, dass interne Projektlisten zum Beispiel bei Baustellenbegehungen an Bauunternehmer gegangen sein könnten; in die gleiche Richtung gehen auch die Aussagen Max Ryffels. Dies lässt es als nicht ganz unwahrscheinlich erscheinen, dass es tatsächlich, wie von Adam Quadroni behauptet, auch in anderen Fällen zu einer Herausgabe solcher Listen an Bauunternehmer gekommen sein könnte, zumal die Bekanntgabe des Inhalts solcher Liste als wenig problematisch eingeschätzt wurde. Diese Haltung ist nicht nur auf der Ebene des Bezirkstiefbauamts Scuol (Jachen Kienz, Beat Hofmann) festzustellen, sondern wird ebenso von Max Ryffel geteilt, der im untersuchten Zeitraum im kantonalen TBA für den Ausbau von Verbindungsstrassen und den baulichen Unterhalt von Kantonsstrassen zuständig war, und wird in der Person von Heinz Dicht auch auf der obersten Führungsebene des TBA im untersuchten Zeitraum vertreten. Allerdings bestätigte keine der Auskunftspersonen aus dem Tiefbauamt, dass effektiv solche Listen herausgegeben wurden, sodass keine konkreten Feststellungen dazu möglich sind, ob, wie oft, durch wen und bei welchen Gelegenheiten es zur Herausgabe von internen Arbeitsdokumenten an Bauunternehmer kam. Diesbezüglich lässt sich auch den Aussagen von Adam Quadroni nichts Konkretes entnehmen. Er gab an, die Bauunternehmer hätten «immer» über interne Informationen zu Ausschreibungen

206 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 433 ff.

207 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 449 ff.

208 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 506 ff.

209 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 506 ff.

210 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 490 f.

verfügt; die Mitglieder des Baumeisterverbands hätten dafür ihre internen Quellen im Tiefbauamt angezapft[211]. Wie genau die Bauunternehmer vorgingen, um an die Informationen zu gelangen, geht aus den Aussagen Adam Quadronis nicht hervor. Über die Herkunft des Dokuments «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» gab er an, er habe das Dokument von Roland Conrad erhalten[212], was von diesem allerdings bestritten wird[213].

140 Beat Hofmann brachte ins Spiel, dass eine offen auf einem Pult liegende Projektliste möglicherweise von einem Bauunternehmer abfotografiert worden sein könnte. Es sei vorgekommen, dass Bauunternehmer im Büro vorbeigekommen seien, zum Beispiel, um eine Abrechnung zu finalisieren[214]. Die Variante des Abfotografierens erscheint zumindest im Fall des von Adam Quadroni eingereichten Dokuments «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» jedoch ausgeschlossen, zumal es sich um eine qualitativ einwandfreie Kopie eines mehrseitigen Dokuments handelt, die in dieser Form beim damaligen Stand der Technik mit einer handelsüblichen Kamera kaum zu bewerkstelligen gewesen sein dürfte. Nicht gänzlich ausgeschlossen ist hingegen, dass ein Bauunternehmer bei einem Besuch in den Räumlichkeiten des Tiefbauamts unbemerkt eine solche Liste behändigt haben könnte.

141 Aufgrund dieser Beweislage ist zusammenfassend festzustellen, dass es in mindestens einem Fall zur Herausgabe einer internen Projektliste des TBA an Bauunternehmer kam, oder dass allenfalls ein Bauunternehmer die Liste in den Räumlichkeiten des TBA unbemerkt behändigte. Ob es über das Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» hinaus zu Herausgaben von internen Projektlisten kam und wenn ja, auf welchem Weg und wie oft, konnte im Rahmen dieser Untersuchung nicht festgestellt werden und muss offenbleiben. Festzuhalten ist jedoch, dass der Inhalt dieser Projektlisten von den befragten Mitarbeitenden des TBA nicht als geheim eingestuft wurde.

b. Informationsgehalt der internen Projektliste im Vergleich zum Kantonsbudget

142 Wie im vorherigen Abschnitt gezeigt, war man im TBA im untersuchten Zeitraum verbreitet der Ansicht, dass die internen Projektlisten des TBA keine vertraulichen Informationen enthielten, da diese ohnehin bereits aus anderen Quellen bekannt waren. Mehrere Personen benannten dabei das Kantonsbudget als Quelle solcher Informationen. Max Ryffel sagte aus, dass sich der Inhalt des Dokuments «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» seines Erachtens mit dem Kantonsbudget decke. Der Unterschied im Detaillierungsgrad könne nicht sehr gross sein[215]. Heinz Dicht machte ähnliche Aussagen. Er gab an, die Informationen aus dieser

211 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 640 ff.

212 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 571 ff.

213 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 749 ff.

214 Act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 430 ff.

215 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 507 ff.

Liste seien im Budget enthalten gewesen[216]. Demgegenüber sagten Alberto Crameri und Reto Knuchel aus, die Projektliste sei aus ihrer Sicht detaillierter als das Budget[217].

143 Ein Vergleich des Strassenbudgets 2004[218] mit dem Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» zeigt, dass sich letzterem wesentlich genauere Angaben zu geplanten Bauprojekten im Unterengadin entnehmen lassen als dem Budget. Im Budget ist unter dem Konto 3142 für den baulichen Unterhalt und die Erneuerung von Kantonsstrassen durch Dritte ein Gesamtbetrag von CHF 37'000'000.00 vorgesehen. Eine genauere Spezifizierung nach Bezirk, nach Strasse oder nach Art der Unterhaltsarbeiten enthält das Budget nicht. In der TBA-internen Projektliste sind demgegenüber nach Strasse, nach Strassenabschnitt und nach Art der Arbeiten spezifizierte Bauprojekte aufgeführt. So sieht die Projektliste für die Engadinerstrasse die folgenden Unterhaltsarbeiten vor:

H27 Engadinerstrasse	Belagsarbeiten Regielos 1
1	Baul. UH Regielos 1
5	Lavin – Giarsun Km 49.0-51.2 Stützmauer/Kordon Bauarbeiten Leitschranken
	Martina – Vinadi, Val da Mot - Vinadi Km 85.4 – 86.2 / km 88.55 – 87.30 Vorprofil, Tragschicht/Deckbelag
6	Giarsun – Ardez, Magnacun Km 52.80 Böschungs-/Hangsicherung
7	Giarsun-Ardez, Palü km 52.0 Stützmauer, Kordon Bauarbeiten, Leitschranken

Den einzelnen Projekten ist dabei ein Budgetbetrag zugeordnet. Zum Schluss der Projektliste ist überdies spezifiziert, aus welchen Konten des Kantonsbudgets sich die budgetierten Beträge speisen. So ist ersichtlich, dass vom Konto 3142, dem im Kantonsbudget ein Betrag von CHF 37'000'000.00 zugeordnet ist, CHF 3'440'000.00 für die aufgeführten Projekte vorgesehen sind.

144 Auch bezüglich des Ausbaus von Verbindungsstrassen erweist sich der Detaillierungsgrad des Dokuments «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» als wesentlich höher als derjenige des Kantonsbudgets. Zwar sind die Investitionsausgaben für den Strassenausbau im Budget genauer spezifiziert als der Aufwand für den Strassenunterhalt. Während für den baulichen Unterhalt und die Erneuerung der National- und Kantonsstrassen durch Dritte im Budget je ein Gesamtbetrag für den ganzen Kanton vorgesehen ist, sind die Investitionsausgaben für den Strassenausbau nach Strasse oder Strassengruppe spezifiziert. So sieht das Budget 2004 für den Ausbau von Verbindungsstrassen zur Engadiner-/ Malojastrasse einen Betrag von CHF 2'490'000.00 und für den Ausbau von Verbindungsstrassen zur Prättigauer-, Flüela und Ofenbergstrasse einen Betrag von CHF 710'000.00 vor. Im Dokument «Tiefbauamt Graubünden,

216 Act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 494 ff.

217 Act. 4.6.01, Befragungsprotokoll Crameri, Zeilen 394 ff.; act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 494 ff.

218 AU BVFD Beilage 027 Strassenbudgets; Dok. Budget Strassen 2004.

Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» finden sich aber wesentlich genauere Angaben. Es enthält eine Auflistung konkret umschriebener Projekte, die nach Strassennamen, Strassenabschnitt, und der Art der Arbeiten bzw. des Projekts spezifiziert sind.

145 Es ist demnach festzustellen, dass sich die Informationen, welche im Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» enthalten sind, nicht aus dem Kantonsbudget ableiten lassen. Das Kantonsbudget enthält keine projekt- oder bezirksspezifischen Angaben.

146 Eine wichtige Präzisierung brachten in dieser Hinsicht allerdings die Aussagen von Roger Stäubli. Demnach muss zwischen dem internen Budget und dem Buch, das an den Grossrat geht, unterschieden werden. Das interne Budget wird in den zuständigen Abteilungen erstellt und enthält projektspezifische Budgetbeträge. Auf dieser Grundlage wird das Kantonsbudget zuhanden des Grossen Rats erstellt. Darin sind keine projektspezifischen Budgetzahlen mehr enthalten, sondern nur die Gesamtbeträge, die auf die einzelnen Konten des Budgets entfallen. Der Zugriff auf das interne Budget ist gemäss den Aussagen von Roger Stäubli grundsätzlich auf die Mitarbeiter der Behörden beschränkt, doch gab Roger Stäubli an, es sei möglich, dass Grossräten früher auf Anfrage das Detailbudget herausgegeben wurde[219]. Diesfalls hätte der Inhalt des Dokuments «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» (mit Ausnahme der Zuteilung der Bauleitungen) von denjenigen Bauunternehmern, die ein Mandat im Grossen Rat innehatten, bereits aus dem Detailbudget in Erfahrung gebracht werden können.

c. Informationsgehalt der internen Projektliste im Vergleich zu Präsentationen des TBA

147 Mehrere Personen sagten sodann aus, dass der Inhalt des Dokuments «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» aus Präsentationen des TBA an Regionalversammlungen und Sektionsversammlungen des GBV bekannt gewesen sei[220].

148 Wie aus den Aussagen von Not Carl, Roland Conrad, Heinz Dicht, Jachen Kienz und Beat Hofmann hervorgeht, handelte es sich bei den Regionalversammlungen um jährliche Anlässe des Regionalverbands Pro Engiadina Bassa, zu denen Grossräte und Gemeindepräsidenten der Region sowie Medienvertreter geladen wurden[221]. Die Regionalversammlungen fanden jeweils im Juni statt[222]. Gemäss den übereinstimmenden Aussagen von Jachen Kienz, Beat Hofmann und Not

---

219 Act. 4.13.01, Befragungsprotokoll Stäubli, Zeilen 255 ff.

220 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 528 ff.; act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 438 ff.; act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 407 ff.; act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 453 ff.

221 Act. 4.12.01, Befragungsprotokoll Carl, Zeilen 675 ff.; act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 707 f., 850 ff.; act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 418 ff.; act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 554 f.; act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 453 ff.

222 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 528 ff.; act. 4.3.2.02, Foliensatz der Präsentation vom 7. Juni 2011; Foliensatz der Präsentation vom 22. Juni 2010 (AU TBA Beilage 015_Präsentationen Regionen, 01_PEB - Pro Engiadina Bassa, Dok. 15101_20100622_Präsent_PEB_Budget_2010-11).

Carl hielt Jachen Kienz an den Regionalversammlungen jedes Jahr einen Vortrag und präsentierte dabei unter anderem die geplanten Bauprojekte für das kommende Jahr[223], dies allerdings, wie Not Carl und Roland Conrad hervorhoben, unter dem Vorbehalt der Budgetgenehmigung durch den Grossen Rat[224].

149 Was die Sektionsversammlungen des GBV betrifft, ergibt sich aus den Aussagen Roland Conrads, Roger Stäublis und Max Ryffels folgendes Bild: Die Sektionsversammlungen des GBV wurden jeweils im Herbst durchgeführt[225]. Im Gegensatz zur Generalversammlung des GBV, die typischerweise im Frühjahr stattfand[226], ging es dabei nicht um statutarische Geschäfte, sondern um Informationsaustausch und Kommunikation[227]. Um den Aufwand gering zu halten, wurden die Sektionsversammlungen teilweise von mehreren Sektionen gemeinsam durchgeführt[228]. Neben den Bauunternehmern der entsprechenden Sektion wurden gemäss den Aussagen von Roland Conrad auch Medien sowie Gemeindepräsidenten geladen[229]. An den Sektionsversammlungen des GBV erfolgten zumindest teilweise Präsentationen des TBA. Dazu, ob jedes Jahr ein Vertreter des TBA anwesend war oder ob diese Präsentationen bei Sektionsversammlungen nur unregelmässig stattfanden, lässt die Beweislage keine Schlüsse zu: Gemäss den Aussagen von Roger Stäubli wurde nur in unregelmässigen Abständen ein Vertreter des TBA zu Sektionsversammlungen geladen[230], wohingegen die Aussagen Roland Conrads eher darauf hindeuten, dass Jachen Kienz bei Versammlungen der Sektion Unterengadin/ Val Müstair ein regelmässiger Gast war[231].

150 Im Hinblick auf die Aussagen, wonach der Inhalt des Dokuments «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» aus Präsentationen des TBA an Regionalversammlungen und Sektionsversammlungen des GBV bereits bekannt gewesen sei, ist somit zunächst anzumerken, dass die Regional- und Herbstversammlungen nur einem beschränkten Kreis von Personen offenstanden (Regionalversammlungen: Gemeindepräsidenten und Grossräte der Region sowie Medienvertreter; Herbstversammlungen: Mitglieder der entsprechenden Sektionen des GBV sowie geladene Gäste aus Medien und Politik). Sodann ist festzustellen, dass die Regionalversammlungen im Sommer (nach der Ausarbeitung des Budget*entwurfs*) und die Sektionsversammlungen im Herbst – beide also vor der Budgetberatung des Grossen Rats – stattfanden, wohingegen das Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» am

223 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 528 ff.; act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 453 ff.; act. 4.12.01, Befragungsprotokoll Carl, Zeilen 675 ff.

224 Act. 4.12.01, Befragungsprotokoll Carl, Zeilen 681 f.; act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 835 f.

225 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 362 ff.

226 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 362 ff.; act. 4.13.01, Befragungsprotokoll Stäubli, Zeilen 299 ff.

227 Act. 4.13.01, Befragungsprotokoll Stäubli, Zeilen 316 ff.

228 Act. 4.13.01, Befragungsprotokoll Stäubli, Zeilen 304 f., 318 f.

229 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 854 ff.

230 Act. 4.13.01, Befragungsprotokoll Stäubli, Zeilen 319 ff.

231 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 362 ff., 833 ff.

17. Dezember 2003 – also nach der Verabschiedung des Budgets in der Dezembersession des Grossen Rats – erstellt wurde. Die Zahlen in solchen TBA-internen Projektlisten waren somit verlässlicher als die bei Regional- und Sektionsversammlungen vorgestellten Zahlen, wobei freilich grössere Abweichungen gegenüber dem Budgetentwurf im Bereich des Strassenbaus eher die Ausnahme gewesen sein dürften. Zudem geht aus den Aussagen Heinz Dichts hervor, dass die Folien zu den Präsentationen an Regional- und Sektionsversammlungen jeweils nicht abgegeben wurden[232], sodass die Bauunternehmer hätten mitschreiben müssen, um die kommunizierten Zahlen nutzbar zu machen.

151 Im Folgenden soll der Inhalt der Präsentationen mit dem Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» einerseits und mit dem Kantonsbudget resp. dem Strassenbauprogramm andererseits abgeglichen werden.

i. Regionalversammlungen

152 Ein direkter Vergleich zwischen dem Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» und der Präsentation der Budgetzahlen 2004 durch das Bezirks-TBA an der Regionalversammlung ist nicht möglich, da sich der Foliensatz aus dem Jahr 2003 nicht bei den Akten befindet.

153 Vergleicht man die vorhandenen Foliensätze aus den Jahren 2010 und 2011[233] mit den entsprechenden Kantonsbudgets[234], zeigt sich, dass die Präsentationen des Bezirks-TBA an den Regionalversammlungen relativ detaillierte Angaben zu den vorgesehenen Bauprojekten in der Region enthielten, welche im Detaillierungsgrad wesentlich über das Kantonsbudget hinausgingen. So enthält der Foliensatz der Präsentation an der Versammlung des Verbands Pro Engiadina Bassa vom 22. Juni 2010 eine nach Strasse, Strassenabschnitt und Art der Arbeiten spezifizierte Auflistung der geplanten Strassenunterhalts- und Erneuerungsarbeiten und der dafür vorgesehenen Budgetbeträge. Die Auflistung unterscheidet sich im Detaillierungsgrad nur wenig vom Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol». Ein Unterschied liegt darin, dass die TBA-interne Projektliste eine genauere Bezeichnung der Strassenabschnitte enthält, indem diese nicht nur nach Flurnamen, sondern mit Kilometerangaben genau angegeben sind. Dies ergibt sich nicht nur aus dem Vergleich zwischen den vorhandenen Foliensätzen von Präsentationen mit dem Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol», sondern auch aus den Aussagen von Roland Conrad, der bei seiner Befragung auf diesen Unterschied hinwies, ohne dass ihm eine Präsentation vorgelegt worden wäre[235]. Zudem enthält die Präsentation keine Angaben darüber, wer innerhalb des TBA die Bauleitung der einzelnen Projekte übernimmt.

---

232 Act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 430 f.

233 Act. 4.3.2.02; AU TBA Beilage 015_Präsentationen Regionen, 01_PEB - Pro Engiadina Bassa, Dok. 15101_20100622_Präsent_PEB_Budget_2010-11.

234 AU BVFD Beilage 027 Strassenbudgets, Dok. Budget Strassen 2011, Dok. Budget Strassen 2012.

235 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 865 ff.

ii. Sektionsversammlungen des GBV

154 Wie die Foliensätze zu den Präsentationen zeigen, enthielten die Präsentationen des TBA an den Sektionsversammlungen des GBV teilweise ähnliche Informationen wie das Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol». So finden sich etwa in den Foliensätzen zu der Präsentation vom 18. November 2009 an der Herbstversammlung des GBV, Sektion Davos/ Mittelbünden[236] eine Auflistung einzelner im Folgejahr budgetierter Projekte nach Strassenzug, Art der Arbeit und Budgetbetrag sowohl im Bereich des Ausbaus von Haupt- und Verbindungsstrassen wie auch im Bereich des baulichen Unterhalts von Strassen in der Region. Die Auflistung geht dabei im Detaillierungsgrad wesentlich über das Kantonsbudget hinaus. Im Gegensatz zum Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» enthalten die Foliensätze zu den Präsentationen jedoch keine genaue Bezeichnung der betroffenen Strassenabschnitte mit Kilometerangaben. Zudem umfassen die Foliensätze im Gegensatz zum Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» keine Informationen dazu, wer innerhalb des TBA für die Bauleitung der einzelnen Projekte zuständig ist.

155 Neben einer Auflistung der im Folgejahr budgetierten Projekte enthält die Präsentation vom 18. November 2009 an der Herbstversammlung des GBV, Sektion Davos/ Mittelbünden einen Auszug aus dem Strassenbauprogramm 2009 – 2012. Es handelt sich dabei um das erste Strassenbauprogramm des Kantons Graubünden; im Jahr 2004 wurde dieses Instrument noch nicht verwendet. Das Strassenbauprogramm enthält wie die Präsentation eine Auflistung der geplanten *Ausbau*projekte mit Angaben zum Strassenzug, einem Projektbeschrieb und dem voraussichtlichen Aufwand. Es unterscheidet sich von der Präsentation der Budgetzahlen für das Jahr 2010 in erster Linie darin, dass letztere nur ein einzelnes Jahr betreffen, während das Strassenbauprogramm einen Zeitraum von vier Jahren umfasst. Die Angaben zum Aufwand im Strassenbauprogramm betreffen somit mehrjährige Projektierungs-und Bauphasen. Informationen zum Budget für einzelne Jahre lassen sich dem Strassenbauprogramm nur insofern entnehmen, als es sich um Projekte handelt, die sich nur über ein Jahr erstrecken. Ein Vergleich der Auflistung der Budgetzahlen für das Jahr 2010 mit dem Strassenbauprogramm 2009 – 2012 zeigt denn auch, dass für die im Foliensatz aufgelisteten Ausbauprojekte im Strassenbauprogramm höhere Aufwandzahlen genannt werden. Ein weiterer Unterschied zwischen dem Strassenbauprogramm und der Präsentation der Budgetzahlen für das Jahr 2010 liegt zudem darin, dass das Strassenbauprogramm für die baulichen *Unterhaltsarbeiten* nur eine Auflistung der budgetierten Gesamtbeträge pro Bezirk enthält. Eine Auflistung einzelner Bauprojekte findet sich darin nicht, so dass die Präsentation an der Herbstversammlung in diesem Punkt genauer ist als das Strassenbauprogramm.

156 Während der Informationsgehalt der Präsentation vom 18. November 2009 demjenigen des Dokuments «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» ähnlich ist, enthalten gewisse Präsentationen bedeutend weniger Informationen. So findet sich in den Foliensätzen zu

---

236 AU TBA Beilage 015_Präsentationen Regionen, 02_GBV, Dok. 15205_20091118_Herbstversammlung GBV_Sektion Davos.

den Präsentationen an der Herbstversammlung der Sektion Unterengadin/ Val Müstair vom 27. November 2008[237] und an den Herbstversammlungen vom 17. resp. 24. November 2011 (betreffend die Bezirke 1, 2, 5, 6, 7)[238] keine Auflistung von Projekten im Bereich des baulichen Unterhalts von Strassen, während das Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» relativ detaillierte Angaben zu Projekten im Bereich des baulichen Unterhalts enthält.

d. Möglicher Nutzen von internen Projektlisten für Submissionsabsprachen

157 Gemäss der Darstellung im Bericht der «NZZ am Sonntag» vom 29. April 2018 betreffend die internen Projektlisten wurden diese von den Bauunternehmern genutzt, um die Aufträge zu verteilen, bevor sie überhaupt ausgeschrieben wurden. Die «NZZ am Sonntag» berichtete, die regionalen Bauunternehmer hätten sich am 27. Januar 2004 – also nur wenige Wochen, nachdem das vom 17. Dezember 2003 datierende Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» erstellt worden war – im Büro einer der grossen Firmen getroffen, um die Aufträge nach Grösse der beteiligten Interessenten zu verteilen. Die Sitzung habe ergeben, dass drei grosse Firmen hauptsächlich zum Zuge kommen sollten; darauf liessen die entsprechenden Vermerke zu den einzelnen Projekten auf der Liste schliessen[239]. Die Zeitschrift «Beobachter» beschrieb in ihrem Bericht zum Baukartell vom 12. April 2019 ähnliche Vorgänge, wobei das Datum der Sitzung allerdings mit dem 21. Januar 2004 angegeben wird[240]. Dass die Verteilung von Aufträgen teilweise abgesprochen wurde, bevor die Aufträge ausgeschrieben waren – und zwar bei sogenannten «Jahresstartsitzungen» –, stellte auch die WEKO fest[241], wobei die Sachverhaltsfeststellungen der WEKO in diesem Punkt nach Auskunft Roland Conrads von den betroffenen Unternehmen bestritten werden[242].

158 Roland Conrad bestreitet, dass Treffen, wie sie in den obengenannten Medienberichten und von der WEKO beschrieben werden, stattgefunden haben, und bezeichnet den Begriff «Jahresstartsitzungen» als Erfindung der WEKO. Gemäss der Darstellung von Roland Conrad sind interne Projektlisten wie das Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» für Absprachen nicht von Nutzen, da wichtige Informationen wie namentlich der Zeitraum der

---

237 AU TBA Beilage 015_Präsentationen Regionen, 02_GBV, Dok. 15203_20081127_Herbstversammlung GBV_Sektion Unterengadin-Müstair.

238 AU TBA Beilage 015_Präsentationen Regionen, 02_GBV, Dok. 15206_20111117-24_Herbstversammlung GBV.

239 ANDREAS SCHMID, Belastende neue Fakten zum Bündner Baukartell: Firmen waren vorinformiert, NZZ am Sonntag vom 29. April 2018, S. 11.

240 ANDREA HAEFELY, Kartell, Die geheimen Listen, Beobachter vom 12. April 2019, S. 12 ff., S. 18 f.

241 WEKO, Verfügung vom 26. März 2018, Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I, S. 101 ff., insb. S. 105.

242 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 700 ff.; act. 3.3.08, Stellungnahme Roland Conrad vom 2. Oktober 2020.

Ausschreibung fehlten. Auch könne anhand eines solchen Dokuments nicht sicher gesagt werden, ob etwas dann auch wirklich ausgeschrieben werde[243].

159 Heinz Dicht, Reto Knuchel und Jachen Kienz gehen ebenfalls von einem geringen Nutzen solcher Projektlisten für Absprachen aus. Heinz Dicht gab z.B. zu bedenken, der Bauunternehmer könne gar nicht wissen, welcher Anteil der darin enthaltenen Budgetposten für ihn bestimmt sei; je nachdem sei auch noch ein Sanitär involviert, oder es gebe mehrere Lose[244]. Reto Knuchel sagte aus, der Detaillierungsgrad der Projektliste reiche nicht aus, um eine Offerte zu erstellen. Man sehe zum Beispiel nicht, ob es sich um ein Einjahreslos oder um ein Zwei- oder Dreijahreslos handle[245]. Nach Ansicht von Jachen Kienz reicht eine solche Projektliste nicht aus, um Absprachen zu treffen; einen Verteiler könne man erst machen, wenn die Submissionen draussen seien[246].

160 Der Darstellung, wonach interne Projektlisten wie das Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» keinerlei Nutzen für das Treffen von Absprachen unter Bauunternehmern aufweisen, vermag in dieser Absolutheit nicht zu überzeugen. Die Projekte sind nicht nur nach Ort, sondern auch nach Art der geplanten Arbeiten konkret umschrieben. Eine solche Liste erlaubt es Bauunternehmern, sich ein relativ genaues Bild der anstehenden Projekte und der entsprechenden Auftragsvolumina zu machen. Zwar dürfte eine solche Liste nicht genügend Informationen enthalten, um bereits eine feste Preisabrede treffen zu können; allerdings kann gestützt darauf durchaus eine erste grobe Verteilung der Aufträge auf die einzelnen Bauunternehmer vorgenommen werden. Dies wird auch von Jachen Kienz eingeräumt, der aussagte, dass eine Grobverteilung aufgrund der Informationen in der Projektliste allenfalls möglich sei[247]. Demgegenüber erlauben die Informationen im Kantonsbudget keine solche Verteilung von Aufträgen, da das Budget keine projektspezifischen Beträge enthält. Gegenüber Präsentationen an Regionalversammlungen oder Herbstversammlungen des GBV weisen interne Projektlisten wie das Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» den Vorteil auf, dass zum Zeitpunkt ihrer Erstellung das Budget bereits verabschiedet wurde und daher – vorbehältlich laufender Einspracheverfahren – mit einiger Sicherheit damit gerechnet werden kann, dass die darin aufgeführten Projekte tatsächlich zur Ausschreibung kommen. Insofern vermag die Aussage Roland Conrads, anhand solcher Dokumente könne nicht gesagt werden, welche Projekte schlussendlich ausgeschrieben werden, nicht zu überzeugen.

161 Als Hinweis darauf, dass das Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» tatsächlich für eine Verteilung von Aufträgen genutzt worden sein könnte, könnten die handschriftlichen Notizen auf dem Dokument gewertet werden. Diese bestehen in den Buchstabenkombinationen «Fo» und «Be», wobei pro Auftrag jeweils eine der Kombinationen umkreist ist. Es erscheint naheliegend, dass es sich bei den Buchstabenkombinationen um Kürzel für die

243 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 776 ff., 821 ff.

244 Act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 489 ff.

245 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 494 ff.

246 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 570 ff.

247 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 578 f.

Firmen Foffa Conrad und Bezzola handelt, was auch der Deutung der zu diesem Dokument befragten Personen, insbesondere auch Roland Conrads, entspricht. Allerdings ist nicht bekannt, wann, von wem und zu welchem Zweck diese Kürzel angebracht wurden. Die handschriftlichen Anmerkungen allein reichen somit nicht aus, um auf eine Zuteilung von Aufträgen anhand des Dokuments «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» zu schliessen.

162 Die WEKO beschlagnahmte eine handschriftliche Notiz vom 23. Januar 2012 mit dem Titel «TBA Bez. 4», auf der die zu erwartenden Projekte des Tiefbauamts Graubünden im Bezirk 4 aufgelistet sind und – so die Deutung der WEKO – eine Aufteilung der Aufträge zwischen den Firmen Foffa Conrad AG, Bezzola Denoth AG und Lazzarini AG vorgenommen wird[248]. Die WEKO stützte sich dabei auf die Aussagen des Zeugen «K____» (Lazzarini AG), der bestätigt habe, dass an der Sitzung vom 23. Januar 2012 «Interessensbekundungen» ausgetauscht worden seien[249]. Anlass solcher Jahresstartsitzungen bildeten gemäss den Feststellungen der WEKO jeweils die Budgetvorgaben des Kanton, welche die beteiligten Unternehmen einmal pro Jahr – typischerweise zu Jahresbeginn – hätten in Erfahrung bringen können[250]. Diese Feststellungen der WEKO könnten ebenfalls als Hinweis dafür gewertet werden, dass interne Projektlisten wie das Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» tatsächlich für eine Aufteilung von Aufträgen genutzt wurden. Allerdings wurden die Tatsachenfeststellungen der WEKO betreffend die Kooperation zwischen der Foffa Conrad AG, der Bezzola Denoth AG und der Lazzarini AG von 2008 bis 2012 nach Aussagen Roland Conrads von den betroffenen Firmen vor dem Bundesverwaltungsgericht angefochten[251]. Die Darstellung der WEKO, wonach die beschlagnahmte Notiz vom 23. Januar 2012 ein Protokoll der Zuweisung von Aufträgen an einzelne Bauunternehmen darstelle, wird von Roland Conrad bestritten. Er gab an, dass es sich lediglich um handschriftliche Notizen zu der Präsentation von Jachen Kienz an der Regionalversammlung handle, die er im Hinblick auf mögliche ARGEs an eine Sitzung mit der Lazzarini mitgenommen habe. An der Darstellung Roland Conrads mögen gewisse Zweifel angebracht erscheinen, zumal die Regionalversammlung, bei der das TBA die im Jahr 2012 geplanten Bauprojekte präsentierte, am 7. Juni 2011[252], die besagte Sitzung mit der Lazzarini AG aber erst am 23. Januar 2012 stattfand. Zudem trägt die handschriftliche Notiz den Titel «TBA Bez. 4 Bespr. 23/01/2012» und nimmt in keiner Weise auf die Regionalversammlung vom 7. Juni 2011 Bezug. Andererseits stimmen die aufgeführten Projekte und Budgetbeträge mit der Präsentation an der Regionalversammlung vom 7. Juni 2011 überein und die Schrift in der Notiz ist teilweise sehr schlecht leserlich, was für die

248 WEKO, Verfügung vom 26. März 2018, Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I, S. 86, S. 92 f. Die ungeschwärzte Notiz findet sich bei act. 3.3.08 als Beilage 1 zur Stellungnahme von Roland Conrad vom 2. Oktober 2020.

249 WEKO, Verfügung vom 26. März 2018, Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I, S. 98.

250 WEKO, Verfügung vom 26. März 2018, Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I, S. 101.

251 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 700 ff.; Act. 3.3.08, Stellungnahme Roland Conrad vom 2. Oktober 2020.

252 AU TBA Beilage 015_Präsentationen Regionen, Dok. 15102_20110607_Präsent_PEB_Budget_2011-12.

Darstellung Roland Conrads spricht, wonach die Informationen in aller Eile an der Präsentation aufgenommen wurden[253]. Die Frage kann hier jedoch offenbleiben.

163 Im Hinblick auf die hier interessierende Frage, ob TBA-interne Projektlisten an Bauunternehmer gelangten und dadurch Submissionsabreden begünstigt wurden, braucht nicht abschliessend beantwortet zu werden, ob interne Projektlisten des TBA tatsächlich für Absprachen genutzt wurden und ob insbesondere die Angaben zum Budget in der Sitzungsnotiz vom 23. Januar 2012 aus einer solchen TBA-internen Liste stammten. Es reicht die Feststellung, dass interne Projektlisten wie das Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» für eine Grobverteilung von Aufträgen unter Bauunternehmern zumindest geeignet gewesen wären. Für den Abschluss einer eigentlichen Preisabrede war das Dokument demgegenüber eher nicht geeignet.

e. Zusammenfassung

164 Zusammenfassend ist festzustellen, dass in mindestens einem Fall eine interne Projektliste des TBA an Bauunternehmer gelangte. Wie es dazu kam, lässt sich jedoch nicht abschliessend feststellen. Weiter ist festzuhalten, dass der Informationsgehalt der besagten internen Projektliste entgegen der Einschätzung einiger Auskunftspersonen wesentlich über den Detaillierungsgrad des Kantonsbudgets hinausgeht. Demgegenüber wiesen die Präsentationen des TBA an Regionalversammlungen und an Sektionsversammlungen des GBV im Hinblick auf die anstehenden Bauprojekte teilweise einen ähnlichen Informationsgehalt auf wie das Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol»; dies ist aber nicht durchgehend der Fall[254]. Hinsichtlich der Angaben zu den geplanten Bauprojekten unterscheiden sich die Präsentationen von der TBA-internen Projektliste in erster Linie dadurch, dass die Präsentationen projektspezifische Budgetzahlen meist nur für Projekte im Bereich Strassen*ausbau* enthalten, während für Projekte im Bereich des baulichen *Unterhalts* ein Globalbetrag genannt ist. Des Weiteren sind die Projekte in der TBA-internen Liste genauer beschrieben, indem der Ort der Bauarbeiten nicht nur mit Flurnamen, sondern mit präzisen Kilometerzahlen angegeben ist. Der TBA-internen Liste lässt sich im Unterschied zu den Präsentationen ausserdem entnehmen, wer innerhalb des TBA für die Bauleitung der einzelnen Projekte zuständig ist. Die Präsentationen an Regionalversammlungen und Sektionsversammlungen des GBV unterscheiden sich vom Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» zudem dadurch, dass letzteres nach der Verabschiedung des Budgets für das Jahr 2004 durch den Grossen Rat erstellt wurde, so dass die darin enthaltenen Informationen verlässlicher waren als die an den Regional- und Sektionsversammlungen präsentierten Angaben zum Budget. Ausserdem erfolgte an den Regional- und Sektionsversammlungen keine schriftliche Kommunikation von Zahlen in dem Sinne, dass die Folien zu den Präsentationen an Bauunternehmer abgegeben worden wären. Die im Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» enthaltenen Informationen dürften

253 Act. 3.3.08, Stellungnahme Roland Conrad vom 2. Oktober 2020, Seite 1; siehe auch Beilage 1 der Stellungnahme mit der ungeschwärzten Notiz.

254 Siehe oben, Rz. 152 ff.

nicht ausreichend gewesen sein, um Bauunternehmern bereits vor der Ausschreibung von Projekten Preisabreden zu ermöglichen, doch war das Dokument für eine Grobverteilung von Aufträgen unter Bauunternehmern zumindest geeignet.

165 Der Inhalt des Dokuments «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» wurde von der überwiegenden Mehrheit der befragten Mitarbeiter des TBA nicht als geheim empfunden. Dass neben diesem Dokument noch weitere interne Projektlisten an Bauunternehmer gelangten, kann im Rahmen dieser Untersuchung jedoch nicht festgestellt werden. Ob, wie und wie oft es konkret zur Herausgabe von internen Projektlisten kam, muss daher offenbleiben.

D. Vortritt Adam Quadroni im Jahr 2009

1. Beweisthema

166 Im Herbst 2009 fand beim Tiefbauamt in Chur eine Sitzung zwischen Adam Quadroni einerseits und Reto Knuchel, Max Ryffel und Jachen Kienz vom TBA andererseits statt. Adam Quadroni berichtete dabei unbestrittenermassen über Submissionsabsprachen der Bauunternehmer im Unterengadin. Im Folgenden soll geklärt werden, wie es zu diesem Treffen kam, was Adam Quadroni dabei berichtete, ob er Unterlagen vorzeigte oder abgab, um welche Unterlagen es sich dabei bejahendenfalls handelte, wer über den Inhalt des Gesprächs mit Adam Quadroni informiert wurde und wie das TBA resp. das BVFD auf die Angaben Adam Quadronis reagierte.

2. Wichtige Beweismittel

a. Urkunden

i. Von der Regierung edierte Dokumente

Organigramme des TBA 2009

167 Die Regierung des Kantons Graubünden hat der Verfahrensleitung die Organigramme des TBA vom 1. Januar, 1. März und 1. April 2009 zur Verfügung gestellt[255]. Daraus geht hervor, dass die an der obengenannten Sitzung beteiligten Mitarbeiter des TBA die folgenden Positionen bekleideten:

- Reto Knuchel: Chef Abteilung Strassenerhaltung/ Bezirke; direkter Vorgesetzter: Oberingenieur (Heinz Dicht)
- Max Ryffel: Chef Unterabteilung Ausbau Verbindungsstrassen/ Baulicher Unterhalt Kantonsstrassen; direkter Vorgesetzter: Reto Knuchel
- Jachen Kienz: Chef Bezirk 4; direkter Vorgesetzter: Reto Knuchel

255 AU TBA Beilage 013_Quadroni 2009_Stellung_involvierte_Personen.

Handschriftliche Tabellen (1997)

168 Die Regierung des Kantons Graubünden teilte den Untersuchungsbeauftragten mit Schreiben vom 14. September 2018[256] mit, die Abklärungen und die Dokumentensuche innerhalb des TBA hätten ergeben, dass Adam Quadroni im Jahr 2009 das in AU TBA Beilage 007 enthaltene Dokument dem TBA zur Verfügung gestellt habe. Bei dem in AU TBA Beilage 007 enthaltenen Dokument handelt es sich um eine handschriftliche Tabelle, auf der einerseits einzelne Hoch- und Tiefbauobjekte und andererseits die Firmen Priuli, Foffa+Conrad, Bezzola, Denoth, Buchli, Hablützel, Laurent, Quadroni, Koch, Horber und Zeblas aufgeführt sind. Zu den einzelnen Firmen ist die Unternehmensgrösse in Prozent, gemessen an allen beteiligten Unternehmen, angegeben. Die Bauobjekte sind wie folgt gegliedert:

- Hochbau (mit Projekten von öffentlichen wie auch von privaten Bauherren)
- Tiefbau: Kant. Tiefbauamt, Tiefbau Gemeinde Zernez, Susch, Lavin, Guarda, Ardez, Ftan, Scuol, Tarasp, Sent, Ramosch, Tschlin, Samnaun
- Rhätische Bahn (RhB)

169 Zu den einzelnen Projekten ist eine Jahreszahl angegeben; diese beträgt durchgehend 1997. Zudem ist jeweils eine approximative und eine effektive Bausumme in tausend Franken (KFR) vermerkt. Die einzelnen Projekte sind mittels eines umkreisten Kreuzes in der Tabelle einem Bauunternehmen zugeordnet. Teilweise ist vermerkt, dass der Auftrag von einer ARGE ausgeführt wird; diesfalls sind mehrere Firmen für ein- und dasselbe Projekt angekreuzt.

Outlook Kalender Jachen Kienz

170 Die Regierung des Kantons Graubünden stellte der Verfahrensleitung des Weiteren eine Übersicht der Termine im Outlook-Kalender von Jachen Kienz[257] zur Verfügung, welche Adam Quadroni betreffen. Für das Jahr 2009 finden sich die folgenden Einträge:

- 30.03.2009: Max Ryffel; Termin A. Quadroni (bei nächstem Besuch) Preisabsprachen Unternehmer!, Scuol
- 14.04.2009: Tel. M. Ryffel: Termin Quadroni
- 22.04.2009: Bespr. M. Ryffel/ A. Quadroni (Quadroni auf Abruf > Tel Max), Plattas (Ki)
- 01.10.2009: Bespr. Quadroni (09.00 Uhr) + ev. Samnaunerstrasse Präsentation

256 AU TBA Beilage 000, 20180914 Schreiben an Prof. betreffend Aktenbereitstellung_def.

257 AU TBA Beilage 008_Quadroni 2009_Kalender_Reservationen_2009 Dok. 08201_Outlook-Termine_Kienz-Quadroni.

Outlook Kalender Sitzungszimmer TBA

171 In den Akten befinden sich ausserdem die Outlook-Einträge für Reservationen der Sitzungszimmer des TBA in Chur am 1. Oktober 2009[258]. Demnach war das Sitzungszimmer «TBA S-Zimmer ZV B-215 klein» am 1. Oktober 2009 von 09.00 bis 11.00 für den Termin «Sitzung M. Ryffel» reserviert.

Aktennotiz von Reto Knuchel zum Telefonat mit Herrn Durband von der Zeitung «Südostschweiz» vom 14. Mai 2014

172 Die von der Regierung zur Verfügung gestellten Akten enthalten eine Aktennotiz von Reto Knuchel betreffend ein Telefonat mit Herrn Durband von der Zeitung «Südostschweiz» vom 13. Mai 2014[259]. Diese hat in Bezug auf den Vortritt Adam Quadronis im Jahr 2009 folgenden Wortlaut:

«Am Dienstag, den 13. Mai 2014, um 16.45 h, hat mich Herr Durband auf dem Natel angerufen. Nachdem er mir erklärte, in welcher Angelegenheit er mich anrief, erläuterte ich ihm, dass seitens des Tiefbauamtes Roger Stäubli Auskunftsperson sei. Er erwähnte, dass er mit Roger Stäubli bereits gesprochen habe und möchte nun noch mit einer Person reden, die angeblich an der besagten Besprechung mit Herrn Quadroni anwesend gewesen sei. Ich bestätigte ihm daraufhin, dass ich an dieser Besprechung dabei war. Ich erwähnte, dass von unserer Seite total drei Personen anwesend waren. Herr Durband wollte wissen, ob die Aussage von Herrn Quadroni stimme, dass dieser uns die gezeigten Unterlagen auch ausgehändigt habe. Ich sagte ihm, dass Herr Quadroni uns diverse Unterlagen gezeigt hat, diese aber anlässlich der Sitzung uns nicht abgegeben habe. Herr Quadroni habe uns versprochen, diese Unterlagen noch auszuhändigen und auch neuere Dokumente dazuzulegen. Herr Durband beschrieb mir am Telefon drei Dokumente. Zwei davon bestätigte ich, dass sie mir bekannt vorkommen. Das eine war eine Art Offertöffnungsprotokoll, das andere eine handschriftliche Zusammenstellung auf einem A4-Blatt, auf dem verschiedene Unternehmungen und mögliche Projekte aufgelistet sind. Auf diesem Formular waren Kreuze vorhanden, die gemäss Aussage von Herrn Durband die Vermutung zuliessen, dass mit diesem Formular eine Art Projektzuordnung seitens der Unternehmen stattgefunden habe. Ich erwähnte gegenüber Herrn Durband, dass aus meiner Sicht nicht zwangsläufig darauf geschlossen werden kann, dass mit dieser Zusammenstellung der Beweis erbracht worden sei, dass die Aufträge durch die Unternehmungen untereinander verteilt werden: Es wäre durchaus möglich, dass mit diesem Formular nur eine Statistik vorgenommen wurde, auf Basis·der Vergaben. Im Weiteren machte ich Herrn Durband darauf aufmerksam, dass wenn ich es noch richtig in Erinnerung habe, dieses Dokument bereits bei der besagten Sitzung zwischen 10 und 15 Jahre alt war. Herr Durband bestätigte mir gegenüber diese Aussage. Als drittes Formular skizzierte Herr Durband am Telefon eine Zusammenstellung, aus der ersichtlich sei, dass die offerierten Beträge nachträglich korrigiert wurden. Ich konnte gegenüber Herrn Durband nicht bestätigen, dass ich diese Zusammenstellung gesehen habe, machte ihn aber darauf aufmerksam, dass die Sitzung vor einigen Jahren

---

258 AU TBA Beilage 008_Quadroni 2009_Kalender_Reservationen_2009 Dok. 08202 Reservation Besprechungszimmer 215.

259 AU TBA Beilage 011_Quadroni 2009_Telefonnotiz_Knuchel_2014.

stattgefunden habe und ich mich sicherlich nicht mehr an jedes einzelne Formular erinnern·könne».

Akten Adam Quadroni an BVFD 2012/ 2014

173 Das BVFD edierte Unterlagen, die gemäss den Angaben im Begleitschreiben zur Aktenedition vom 14. September 2018 von Adam Quadroni entweder im Zuge des verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahrens U 12 49 und/ oder im Zusammenhang mit einem Vortritt von Adam Quadroni im Jahr 2014 zugegangen sind[260]. Es handelt sich dabei im Einzelnen um folgende Dokumente (vgl. dazu im Einzelnen Rz. 175 ff.):

- Formular «Anmeldung für die Teilnahme an Submissionen»;
- Rechnung «Kostenbeitrag für Submissionsteilnahme»;
- Faxmeldungen des GBV «Einladung zur Vorversammlung»;
- Faxmitteilung betreffend Offerte «Zindel»;
- Offerte für das Projekt «Nairs – Scuol West vom 14. März 2006;
- Offerte und Mitteilung der Auftragsvergabe betr. das Projekt «Vulpera – Pisoc Baulos 4» aus dem Jahr 2006;
- Handschriftliche Tabellen wie oben unter Ziff. 167 ff. beschrieben, mit den Jahresangaben 1995, 1996, 1997 sowie 2006, teilweise auch undatiert;
- Faxe mit Sitzungseinladungen des GBV resp. der Foffa+Conrad AG;
- Faxmitteilung der G. Lazzarini & Co. AG vom 25. März 2002.

ii. Leserbrief von Not Carl, Scuol, in der «Südostschweiz» vom 2. Juni 2018

174 Am 2. Juni 2018 erschien in der Zeitung «Südostschweiz» ein Leserbrief von Not Carl, ehemaliger Verwaltungsratspräsident der Quadroni Linard SA, in welchem dieser ausführte, er selber habe Adam Quadroni animiert, 2009 mit seinen «detaillierten Unterlagen» nach Chur zum Tiefbauamt zu gehen[261].

---

260 AU BVFD Beilage 026 Akten Adam Quadroni an BVFD 2014, Dok. Submissionsdokumente Quadroni 2012 und 2014.

261 Act. 6.1.01.

iii. Unterlagen Adam Quadroni

175 Adam Quadroni übergab der Verfahrensleitung anlässlich seiner Einvernahme vom 24. September 2018 diverse Unterlagen, die gemäss seinen Angaben anlässlich der Sitzung vom 1. Oktober 2009 kopiert und dem TBA resp. Reto Knuchel in Kopie abgegeben worden seien[262].

Faxe mit Sitzungseinladungen des GBV resp. der Foffa+Conrad AG

176 Bei den von Adam Quadroni abgegebenen Unterlagen finden sich zunächst sechs von Roland Conrad unterzeichnete Faxmitteilungen an regionale Bauunternehmungen[263]. Unter den Adressaten finden sich namentlich die «Gebr. Buchli», die «L. Quadroni», die «Gebr. Koch», die «Bezzola Denoth» und andere. Die Mitteilungen tragen grösstenteils den Briefkopf der Foffa+ Conrad AG, teilweise aber auch das Signet des GBV. In den Mitteilungen werden die Adressaten jeweils zu einer Sitzung geladen. Das Thema der Sitzung wird mit «Standortbestimmung», «Standortbestimmung Submissionen», «Submissionen», «Lagebeurteilung und Aussichten» oder ähnlich umschrieben. Die Faxmitteilungen stammen aus dem Zeitraum von 1996 bis 2006.

Handschriftliche Tabellen (bis 2006)

177 Adam Quadroni reichte des Weiteren mehrere handschriftliche Tabellen ein[264]. Darunter befindet sich auch die oben erwähnte Tabelle aus dem Jahr 1997 (AU TBA Beilage 007); die anderen Tabellen betreffen, soweit beurteilbar, die Jahre 1995, 1998, 2002, 2004 und 2006 und sind im gleichen Stil gehalten. Sämtliche Tabellen enthalten eine Auflistung konkreter Bauobjekte mit Angaben zur Bausumme, die mittels Kreuzen einer oder mehreren Bauunternehmungen zugeordnet sind. Augenfällig ist, dass auf den jüngeren Tabellen pro Bauprojekt mehrere Bauunternehmungen angekreuzt sind, wobei jeweils ein Kreuz (vereinzelt auch mehrere) umkreist sind.

Faxmeldungen des GBV «Einladung zur Vorversammlung»

178 Bei den von Adam Quadroni eingereichten Unterlagen befinden sich zudem fünf verschiedene Faxmitteilungen des GBV[265], mit denen zu «Vorversammlungen» geladen wird. Im Folgenden wird die Faxmitteilung vom 22. Februar 2006 betreffend das Angebot 2006-00237[266] exemplarisch umschrieben. Als Absender ist der Graubündnerische Baumeisterverband mit Adresse in Chur angegeben; Empfänger ist die Quadroni Linard SA in Ramosch. Die Betreffzeile lautet «Einladung zur Vorversammlung Angebot 2006-00237. Die Mitteilung enthält zum Angebot die folgenden Angaben:

- Objekt: Samnaunerstrasse, Vinadi-Spissermühle, Regielos 4

---

262 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeile 206.

263 Act. 4.1.2.05.

264 Act. 4.1.2.06.

265 Act. 4.1.2.08.

266 Act. 4.1.2.08.

- Ort: Tschlin
- Eingabe: 27. Februar 2006
- Arbeit: Baumeister
- Bauherr: TBA GR, Bezirk 4, Scuol
- Bauleitung: dito

Die Mitteilung enthält weiter Angaben zum Ort und Datum der Sitzung und bezeichnet einen Sitzungsleiter. Schliesslich sind die verschiedenen Bewerber mit Telefonnummer und einer zuständigen Person aufgelistet.

179 Mit einer Ausnahme stammen die übrigen Mitteilungen von demselben Datum und laden zu derselben Sitzung. Sie betreffen unterschiedliche Projekte, wobei als Bauherrin immer das TBA Bezirk 4 genannt ist. Es handelt sich um Einladungen zu Vorversammlungen betreffend die Angebote 2006-00234, 2006-00235 sowie 2006-00238. Dies bedeutet, dass an einer Vorversammlung mehrere Projekte besprochen wurden, und legt nahe, dass der GBV über ein internes Nummerierungssystem für die einzelnen Bauprojekte verfügte. Eine Faxmitteilung stammt überdies vom 16. September 2002 und betrifft das Angebot 2002-01358. Bauherrin ist in diesem Fall das Elektrizitätswerk der Gemeinde Scuol.

Formular «Anmeldung für die Teilnahme an Submissionen»

180 Adam Quadroni reichte ein nicht ausgefülltes Formular mit dem Titel «Anmeldung für die Teilnahme an Submissionen» ein[267]. Das Formular trägt den Briefkopf des GBV. Direkt unterhalb des Titels findet sich der Vermerk «unverzüglich nach Erhalt der Submissionsunterlagen anmelden». Im Formular sind die folgenden Angaben auszufüllen: Ort der Arbeit, Objekt, Art der Arbeit, Bausparte, Eingabesumme (bis Fr. 500'000.00, bis Fr. 1'500'000.00, über Fr. 1'500'000.00, Eingabetermin, Bauherr, Bauleitung, Bemerkungen. Zudem kann angekreuzt werden, ob eine «Submittentenversammlung» erwünscht ist oder nicht.

Rechnung «Kostenbeitrag für Submissionsteilnahme»

181 Des Weiteren reichte Adam Quadroni eine Rechnung vom 2. September 2004 ein[268]. Gegenstand der Rechnung ist der «Kostenbeitrag für Submissionsteilnahme, gemäss Abmachung mit der Società d'impressaris Engiadina Bassa – Val Müstair, Pauschal 2004». Der Rechnungsbetrag lautet CHF 800.00.

---

267 Act. 4.1.2.09.

268 Act. 4.1.2.10.

Faxmitteilung der G. Lazzarini & Co. AG vom 25. März 2002

182 Die von Adam Quadroni eingereichten Unterlagen enthalten eine insgesamt sechsseitige (inkl. Beilagen) Faxmitteilung der G. Lazzarini & Co. AG vom 25. März 2002[269]. Der Betreff der Nachricht ist mit «Vulpera-Pisoc, Unterlagen an Tiefbauamt Scoul (recte: Scuol)» angegeben. Die Mitteilung lautet wie folgt: «Adam, Fehler in Preisanalyse. EZ M + J ist vertauscht → somit ist Offerte ungültig. Ich würde nicht mehr zu stark nachfragen, ansonsten könnten sie Verdacht schöpfen».

Faxmitteilung betreffend Offerte «Zindel»

183 Adam Quadroni reichte ausserdem eine Faxmitteilung der Foffa + Conrad AG vom 17. März 2006 betreffend eine Offerte «Zindel» ein[270]. Die Mitteilung lautet wie folgt: «Hallo Adam, ich denke, du kannst auch diese Position etwas erhöhen!»[271]

Unterlagen betreffend die Strassenkorrektion Chavrigls (2004)

184 Des Weiteren finden sich bei den von Adam Quadroni eingereichten Unterlagen diverse Dokumente von Februar und März 2004 betreffend das Bauprojekt Strassenkorrektion Chavrigls[272]. Im Einzelnen handelt es sich um die folgenden Dokumente:

- Ausgefülltes Formular «Anmeldung für die Teilnahme an Submissionen» vom 11. Februar 2004, unterzeichnet von A. Quadroni.
- Einladung zur Vorversammlung, Angebot 2004-00243, Objekt Engadinerstrasse, Korrektion Chavrigls; Datum der Versammlung: 1. März 2004; Art der Arbeit: Baumeisterarbeiten; Sitzungsleiter: A. Dürst; Bewerber: Foffa + Conrad SA, Lazzarini G. und Co. AG, Quadroni Linard, Bezzola Denoth SA.
- Handschriftliche Notizen mit folgendem Inhalt: Q 979'550.-; L 1'355'500.-; F 1'433'000.-; B 1'482'000.-; /= 1'335'000.-.
- Protokoll Offertöffnung vom 5. März 2004, Auftrag A27, Chavrigls, Baumeister, Ausschreibung vom 5. Februar 2004; Anbieter: ARGE Lazzarini G. + Co. AG / Bezzola Denoth, Scuol, 1'399'872.85; Quadroni Linard AG, 1'408'592.95; Foffa + Conrad AG, 1'429'868.55.
- Mitteilung Auftragsvergabe vom 24. März 2004, betreffend Baumeisterarbeiten H27, Engadinerstrasse, Strassenkorrektion Chavrigls – AS Scuol West, Auftragsvergabe an ARGE Lazzarini + Co. AG / Bezzola Denoth SA zum Preis von Fr. 1'399'872.85.

269 Act. 4.1.2.11.

270 Act. 4.1.2.07.

271 Originalwortlaut Rätoromanisch: «Chau Adam, eu pens cha pouse dozzar un po eir quista pusiziun!».

272 Act. 4.1.2.12.

Unterlagen betreffend H27, Engadinerstrasse Nairs-Anschluss Scuol West, Los 7 (2006)

185 Adam Quadroni reichte überdies diverse Dokumente von März und April 2006 betreffend das Bauprojekt H27, Engadinerstrasse Nairs-Anschluss Scuol West, Los 7, ein. Im Einzelnen handelt es sich um die folgenden Dokumente:

- Einladung zur Vorversammlung, Angebot 2006-00261, Objekt H27, Engadinerstrasse, Nairs-Anschluss Scuol West, Los 7[273]; Datum der Versammlung 14. März 2006; Art der Arbeit: Baumeister/ Belagsarbeiten; Sitzungsleiter: A. Dürst; Bewerber: Bezzola Denoth AG, Koch Gebr., Batigroup AG Graubünden, Casty Bau AG, Foffa + Conrad SA, Prader AG, Lazzarini & Co. AG, Palatini AG, Quadroni Linard SA, Impraisa Mario GmbH.

  Das Dokument trägt die folgenden handschriftlichen Notizen: Mario 919'000.-/ 840'000.- (unterstrichen); Koch 920'000.-/ 850'000.-; Lazz 750'000.00; Fof 800'000/ 870'000.-; Bez 939'000.-/ 865'000.-; Q 635'000.-/ 852'000.-.

- Offerte Nr. 06021 vom 14. März 2006, Nairs-Scuol West, Offertbetrag CHF 898'422.25[274].

- Mitteilung der Auftragsvergabe vom 7. April 2006, betreffend Baumeister- und Belagsarbeiten H27, Engadinerstrasse, Nairs-Anschluss Scuol West, Los 7, Auftragsveragabe an ARGE Mario GmbH / Palatini AG zum Preis von Fr 886'303.00[275].

Mitteilung des GBV vom 19. Oktober 2000 betreffend Offertsummen für Statistik

186 Schliesslich befindet sich bei den von Adam Quadroni eingereichten Unterlagen ein Schreiben des GBV an die Quadroni Linard vom 19. Oktober 2000, in welchem die Quadroni Linard zur Mitteilung der Offertsumme in der Submission Nr. 2000-01376, WV Sanierung Val Ruschna, zwecks Erstellung der Submissionsstatistik aufgefordert wird[276].

273 Act. 4.1.2.17.

274 Act. 4.1.2.18.

275 Act. 4.1.2.19.

276 Act. 4.1.2.20.

iv. Duplik des Kantons Graubünden, vertreten durch das Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement Graubünden, vom 25. Juni 2012 im verwaltungsgerichtlichen Verfahren U 12 49

187 Nachdem die von Adam Quadroni geführte Implaunt da Beton Quadra SA im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren U 12 49 betreffend die Auftragsvergabe in einem Submissionsverfahren die Anzeige der Beratungsfirma 190grad vom 14. Juni 2012 an die Wettbewerbskommission eingereicht hatte, nahm das BVFD mit Duplik vom 25. Juni 2012[277] wie folgt Stellung:

«Die Beschwerdeführerin macht schliesslich das Gericht auf von ihr behauptete Bauabsprachen im Unterengadin aufmerksam und legt hierzu verschiedene Unterlagen älteren Datums sowie eine Anzeige der Beratungsfirma 190grad vom 14. Juni 2012 an die Wettbewerbskommission als Beweismittel ein. Die fragliche Anzeige ist gemäss Bestätigung der Wettbewerbskommission beim Bund zwischenzeitlich eingetroffen und es wird nun Aufgabe dieser für den Vollzug der Kartellgesetzgebung zuständigen Bundeskommission sein, die entsprechenden Sachverhalte zu prüfen. Für den Ausgang des vorliegenden Submissionsverfahrens kann dies aber nicht unmittelbar entscheidrelevant sein.»

v. Dem Kanton von Adam Quadroni 2012/2014 eingereichte Unterlagen

188 Das BVFD hat dem Untersuchungsbeauftragten verschiedene Unterlagen bereitgestellt, welche Adam Quadroni dem Kanton im Juni 2012 im Zuge des verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahrens U 12 49 und/oder bei einer Besprechung im Jahr 2014 eingereicht habe[278]. Gemäss dem Schreiben des BVFD vom 14. September 2018 an die Untersuchungsbeauftragten[279] lasse sich dabei nicht mehr eruieren, welche einzelnen Dokumente dem BVFD im Rahmen des verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahrens U 12 49 und/oder im Zusammenhang mit einem Vortritt von Herrn Adam Quadroni 2014 zugegangen seien. Die Dokumente decken sich weitgehend mit denjenigen Dokumenten, die Adam Quadroni der Verfahrensleitung anlässlich seiner Einvernahme vom 24. September 2018 eingereicht hat und die gemäss seinen Angaben anlässlich der Sitzung vom 1. Oktober 2009 kopiert und dem TBA resp. Reto Knuchel in Kopie abgegeben worden seien. Konkret handelt es sich um die folgenden Dokumente:

- mehrere Fax-Einladungen des GBV zu Vorversammlungen betreffend konkrete Bauprojekte aus den Jahren 2002 und 2006;
- leeres Formular «Anmeldung für die Teilnahme an Submissionen»;
- Rechnung «Kostenbeitrag für Submissionsteilnahme» vom 2. September 2004;
- Faxmitteilung vom 17. März 2006 der Foffa Conrad AG an Adam Quadroni betreffend die Offerte «Zindel»;

---

277 AU BVFD Beilage 030 Rechtsschriften und Urteile U 12 49 und U 15 53, Dok. U 12 49_Rechtsschriften und Urteil des Verwaltungsgerichtes.

278 AU BVFD Beilage 026 Akten Adam Quadroni an BVFD 2014, Submissionsdokumente Quadroni 2012 und 2014.

279 Act. 2.1.02.

- Offerte Nr. 06021 vom 14. März 2006, Nairs-Scuol West, Offertbetrag CHF 898'422.25;
- Unterlagen betreffend die Ausschreibung von Baumeisterarbeiten im Projekt 72540 zur Engadinerstrasse, Scuol - Tarasp Vulpera — Pisoc, km 2.05 — 2.36, Baulos 4 (Offerte, Mitteilung der Auftragsvergabe);
- Faxe mit Sitzungseinladungen des GBV resp. der Foffa+Conrad AG;
- Faxmitteilung der G. Lazzarini und Co vom 25. März 2002 betreffend Bauarbeiten am Projekt 725 Scuol — Tarasp, Vulpera — Pisoc, 2. Ausbauetappe;
- Handschriftliche Tabellen aus den Jahren 1995 bis 2006 mit Zuordnung einzelner Bauprojekte von privaten und öffentlichen Bauherren zu Baufirmen.

b. Aussagen von Auskunftspersonen

i. Adam Quadroni

189 Adam Quadroni gab bei seiner Befragung am 24. September 2018 an, es habe zunächst im März 2009 ein Treffen mit Jachen Kienz auf dem Bezirkstiefbauamt in Scuol stattgefunden. Er habe dabei angekündigt, Dokumente zeigen zu wollen. Er habe die Dokumente aber noch nicht vorgelegt[280]. Beim Treffen in Scuol sei nur Jachen Kienz anwesend gewesen[281]. Es treffe zu, dass am 1. Oktober 2009 ein Treffen beim Tiefbauamt in Chur stattgefunden habe[282]. Es seien Jachen Kienz, Max Ryffel und Reto Knuchel anwesend gewesen[283]. Er habe erklärt, alles zeigen zu wollen und nichts mehr zu verschweigen. Er habe erklärt, wie die Absprachen funktionierten und wie es unter den Baumeistern laufe. Es werde Druck ausgeübt, und wenn einer nicht einhalte, werde er von den anderen Baumeistern sanktioniert. Er habe dies anhand gewisser Beispiele aufgezeigt. Und dann habe er ihnen die Dokumente gegeben. Er habe auch Vorbesprechungen des Baumeisterverbands erwähnt[284].

190 Adam Quadroni reichte bei seiner Befragung vom 24. September 2018 die Dokumente ein, die er gemäss seinen Aussagen bei der Sitzung am 1. Oktober 2009 übergeben habe. Er sagte aus, er habe die ganzen Dokumente erklärt, unter anderem die Vorbesprechungen des Baumeisterverbands. Reto Knuchel habe die Dokumente angesehen, sie seien alles durchgegangen. Zuletzt habe Reto Knuchel gefragt, ob er die Dokumente haben könne. Die Sekretärin habe die Dokumente genommen, habe sie kopiert, und habe dann ihm die Originale und Reto Knuchel den

280 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 155 ff.

281 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 150 ff.

282 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 178 ff.

283 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 182 ff.

284 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 189 ff.

Stapel mit den Kopien gegeben. Es sei nichts protokolliert worden. Er habe keine Bestätigung erhalten, dass die Dokumente übergeben worden seien[285].

191 Dass er anlässlich der Sitzung lediglich die handschriftlichen Tabellen aus dem Jahr 1997 eingereicht habe, stimme nicht. Die neuesten Dokumente seien von 2006 gewesen. Jachen Kienz habe im Nachhinein noch nach neueren Dokumenten gefragt. Er habe nach dem Treffen zwei Mal mit Jachen Kienz telefoniert, um sich nach dem Stand der Dinge zu erkundigen. Dabei habe ihn dieser nach neueren Unterlagen gefragt[286]. Anlässlich der Besprechung in Chur seien neuere Unterlagen kein Thema gewesen, dies sei erst nachträglich thematisiert worden[287]. Er habe aber keine neueren Tabellen beibringen können, da er 2006 aus dem Kartell ausgestiegen sei[288]. Jachen Kienz habe gesagt, ohne neue Unterlagen könne die Sache nicht an den Regierungsrat gehen. Adam Quadroni gab weiter an, er habe nach der Besprechung eigentlich ein gutes Gefühl gehabt; Reto Knuchel habe gesagt «Chapeau», und es werde Konsequenzen geben. Beim zweiten Telefonat nach der Besprechung habe ihm Jachen Kienz dann aber gesagt, er könne nichts machen. Dies sei für ihn der Beweis gewesen, dass alles verlogen sei[289].

192 Was seine Beweggründe für den Gang an die Behörden anbelangt, gab Adam Quadroni an, früher selbst Teil des Kartells gewesen zu sein. Er sei aber innerhalb des Systems der Querulant gewesen, der meist dagegen gewesen sei[290]. Er sei bis 2006 selbst an Submissionsabsprachen beteiligt gewesen[291]. Seine Gründe dafür, die Behörden aufzusuchen, seien eigentlich privater, familiärer Natur gewesen. Auch habe er nicht mehr mitmachen können bei den Preiserhöhungen gegenüber Privaten. Es seien alle Dämme gebrochen. Man habe nicht mehr von 4 oder 5%, sondern von 40, 50, 100% gesprochen. Im Falle einer Familie, die ein Haus habe bauen wollen, hätten Baumeister von der Bank die Information zur Höhe des möglichen Kredits erhalten. Die Offerte habe sich dann nach der Höhe des Kredits gerichtet, obwohl sie 40% zu teuer gewesen sei. Die Familie habe später ihr Haus verloren[292].

193 Weiter sagte Adam Quadroni aus, er habe sich auch an Jon Domenic Parolini gewandt. Das Treffen habe Mitte bis Ende Oktober 2009 in Jon Domenic Parolinis Büro bei der Gemeindeverwaltung in Scuol stattgefunden. Er habe das gleiche Paket von Dokumenten wie beim Tiefbauamt genommen und habe genau das gleiche erzählt[293]. Herr Parolini habe noch gesagt «ah, du zeigst mir diese ominösen Listen». Jon Domenic Parolini habe ihn gefragt, ob er ihm die Dokumente

285 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 206 ff.

286 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 228 ff.

287 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 256 ff.

288 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeile 259.

289 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 247 ff.

290 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 104 ff.

291 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 527 ff.

292 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 475 ff.

293 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 289 ff.

geben würde. Dies habe er bejaht, worauf Jon Domenic Parolini gefragt habe «ja, du weisst, wer im Gemeinderat ist?». Das seien Marco Müller und Markus Wetzel gewesen. Der Vater von Müller habe diese Listen erstellt und Markus Wetzel sei selbst auf diesen Listen, er sei Baumeister. Herr Parolini habe ihn vor den Folgen gewarnt. Er habe gemerkt, dass Jon Domenic Parolini die Listen gar nicht gewollt habe, und er habe gesagt, wenn das so sei, nehme er sie wieder mit[294]. Er habe die Dokumente dann wieder mitgenommen[295].

ii. Stefan Engler

194 Stefan Engler gab bei seiner Befragung vom 13. November 2018 an, er sei über die Besprechung mit Adam Quadroni nicht orientiert worden. Er habe erst im Verlauf der letzten 18 Monate von dieser Besprechung erfahren. Er kenne Adam Quadroni nicht und habe zu keinem Zeitpunkt irgendeinen Kontakt oder Austausch mit ihm gehabt[296]. Konfrontiert mit seiner Aussage gegenüber dem Online-Magazin «Republik», er habe damals von dieser Sitzung gehört, jedoch nie etwas Schriftliches auf dem Tisch gehabt[297], gab er an, er habe gewusst, dass es mit der Firma Quadroni Probleme gebe in Submissionsverfahren. Die Firma habe Probleme gehabt, ihre Sozialversicherungsabgaben und Steuern zu bezahlen; sie sei deshalb im Jahr 2008 aus einem Submissionsverfahren ausgeschlossen worden. Man habe darüber diskutiert, ob die Firma Quadroni die Eignungskriterien erfülle oder nicht. Es sei auch um Termine gegangen, die sie nicht so erfüllte, wie das der Kanton erwartet habe. Das sei seine Kenntnis von den Kontakten des TBA mit Adam Quadroni gewesen. Das Zitat in der Reportage des Online-Magazins «Republik» stimme nicht[298]. Die handschriftlichen Tabellen aus dem Jahr 1997, die Adam Quadroni gemäss den Recherchen des BVFD bei der Besprechung vom 1. Oktober 2009 abgegeben hatte, habe er noch nie gesehen[299]. Weiter gab Stefan Engler an, wenn er Kontakt zum TBA gehabt habe, so sei dies über den Oberingenieur erfolgt[300]. Er habe das TBA über den Oberingenieur geführt. Er habe über alle Fragen mit politischer Relevanz informiert werden wollen; in rechtlichen Fragen habe er sich dagegen stark auf die Einschätzung der Fachstelle Submissionen abstützen dürfen[301].

---

294 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 312 ff.

295 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 341 f.

296 Act. 4.2.01, Befragungsprotokoll Engler, Zeilen 220 ff.

297 GION-MATTIAS DURBAND/ ANJA CONZETT/ ARIEL HAUPTMEIER, Das Kartell, Teil III: Die Politik, Republik vom 25. April 2018, im Internet abrufbar unter <https://www.republik.ch/2018/04/25/das-kartell-teil-3-die-politik> (eingesehen am 6. November 2019).

298 Act. 4.2.01, Befragungsprotokoll Engler, Zeilen 230 ff.

299 Act. 4.2.01, Befragungsprotokoll Engler, Zeile 280.

300 Act. 4.2.01, Befragungsprotokoll Engler, Zeilen 97 ff.

301 Act. 4.2.01, Befragungsprotokoll Engler, Zeilen 292 ff.

iii. Jachen Kienz

195 Jachen Kienz sagte anlässlich seiner Befragung vom 13. November 2018 aus, Adam Quadroni habe ihn am 30. März 2009 angerufen und erstmals auf Preisabsprachen hingewiesen. Adam Quadroni habe gesagt, er habe Unterlagen, die Absprachen beweisen würden. Jachen Kienz gab an, er habe sich bereit erklärt, Adam Quadroni zu empfangen, habe aber angeregt, dass Max Ryffel als sein Fachvorgesetzter dabei sein solle. Damit habe sich Adam Quadroni einverstanden erklärt[302]. Er habe dann Adam Quadroni am 22. April 2009 zusammen mit Max Ryffel empfangen. Adam Quadroni habe Dokumente dabeigehabt, aber keine Kopien. Adam Quadroni habe ausgesagt, dass systematische Absprachen stattfänden, und habe auch die Vorversammlungen erwähnt[303]. Jachen Kienz sagte aus, aufgrund der Aussagen von Adam Quadroni habe er entschieden, dass das Zentral-TBA in Chur über die Angelegenheit informiert werden müsse. Man habe dann einen Termin gesucht; dieser sei dann auf den 1. Oktober 2009 gefallen[304].

196 Bei der Besprechung in Chur seien Reto Knuchel, Max Ryffel, er selbst und Adam Quadroni anwesend gewesen[305]. Die Besprechung habe wohl so eine Stunde gedauert[306].

197 Weiter sagte Jachen Kienz aus, anlässlich der Besprechung in Chur habe Adam Quadroni die Unterlagen dabeigehabt und geschildert, wie die Preisabsprachen abgelaufen seien. Adam Quadroni habe dargelegt, wie die Vorversammlungen durchgeführt und wie die Aufträge verteilt worden seien[307]. Er habe es so verstanden, dass die Offerten nach der Submission so zurecht frisiert worden seien, dass man gewusst habe, wer den Auftrag erhält, dass sich aber innerhalb des Systems nicht alle daran gehalten hätten, und dass dann doch noch jemand tiefer eingegeben habe[308].

198 Adam Quadroni habe gewisse Dokumente gezeigt; ihm sei vor allem noch die Verteilliste in Erinnerung[309]. Adam Quadroni habe nicht alle Unterlagen vorgezeigt, er habe einzelne Dokumente «herausgezupft»[310]. Adam Quadroni habe sicher nicht nur das Blatt mit dem Verteiler, mit diesen Kreuzen dabeigehabt[311]. Auf Vorhalt von diversen Faxmitteilungen der Foffa + Conrad AG oder des GBV mit Sitzungseinladungen aus dem Zeitraum von 1996 bis 2006 sagte Jachen Kienz

---

302 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 222 ff.

303 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 229 ff.

304 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 236 ff.

305 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeile 272.

306 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 277 ff.

307 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 261 ff.

308 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 240 ff.

309 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 258 ff.

310 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeile 332.

311 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 332 ff.

aus, es könne schon sein, dass Adam Quadroni Faxe des Baumeisterverbands gezeigt habe. Adam Quadroni habe auch von der Rolle des Baumeisterverbands berichtet. In Scuol habe Adam Quadroni schon Faxe des Baumeisterverbands gezeigt. In Scuol habe man das gleiche besprochen wie in Chur[312]. Was die Tabellen anbelangt, könne er sich nicht daran erinnern, ob es nun solche aus dem Jahr 2004 oder 2006 gewesen seien. Wie viele solcher Tabellen Adam Quadroni gezeigt habe, wisse er nicht mehr. Er habe vielleicht schon drei, vier Tabellen gezeigt. Er wisse einfach noch, dass Adam Quadroni von Reto Knuchel aufgefordert worden sei, aktuelle Unterlagen zu liefern[313]. Was sich ihm eingeprägt habe, sei das Muster der Absprachen gewesen. Es sei schon klar gewesen, dass diese Absprachen nicht nur einmal stattgefunden hätten[314]. Auf Vorhalt von diversen Einladungen des GBV zu Vorversammlungen sagte Jachen Kienz aus, er könne nicht ausschliessen, dass Adam Quadroni so etwas gezeigt habe. In Scuol habe er ziemlich sicher auch so etwas gezeigt, denn der Eindruck, der bei ihm entstanden sei, sei der, dass etwas Systematisches unter der Regie des Baumeisterverbands laufe[315]. Er habe einzelne Vorladungen zu Vorversammlungen gesehen, aber zu welchen Projekten, wisse er nicht[316]. Adam Quadroni habe die Unterlagen einzeln vorgezeigt. Es sei für ihn plausibel gewesen, dass es sich so abgespielt habe[317].

199 Jachen Kienz gab weiter an, dass Reto Knuchel einige Dokumente von seiner Sekretärin kopieren liess. Was kopiert worden sei, habe er nicht gesehen. Er habe beobachtet, dass gewisse Dokumente übergeben, kopiert, und die Originale zurückgegeben worden seien[318].

200 Reto Knuchel habe noch am selben Tag weitere Unterlagen angefordert. Dies sei seines Wissens mündlich erfolgt[319]. Er wisse noch, dass Reto Knuchel gesagt habe, die Dokumente seien nicht mehr aktuell. Adam Quadroni habe dann gesagt, er könne noch aktuellere Unterlagen bringen[320]. Die Darstellung in der Republik, dass er (Jachen Kienz) Adam Quadroni später aufgefordert habe, neue Unterlagen einzureichen, stimme so nicht. Reto Knuchel habe schon bei der Besprechung nach neuen Unterlagen gefragt. Er (Jachen Kienz) habe Adam Quadroni auch nicht gesagt, ohne die Unterlagen könne er nicht zur Regierung. Bei einem späteren Telefonat, in anderem Zusammenhang, habe er einmal nachgefragt, ob Adam Quadroni die Dokumente an Reto Knuchel geliefert habe. Wenn er sich richtig erinnere, sei dies nicht der Fall gewesen. Er selbst

312 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 413 ff.

313 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 430 ff.

314 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 426 ff.

315 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 454 ff.

316 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 468.

317 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 332 ff.

318 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 264 ff.

319 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 314 ff.

320 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 280 ff.

habe keinen Grund gehabt, nachzuhaken, er habe ja die Sache schon beim kantonalen TBA deponiert[321].

201 Hinsichtlich der Glaubwürdigkeit Adam Quadronis sagte Jachen Kienz aus, es müsse bei Adam Quadroni unterschieden werden[322]. Adam Quadroni sei in dieser Zeit generell relativ unglaubwürdig gewesen, obwohl er auch gute Seiten habe[323]. Es sei bekannt gewesen, dass die Firma Quadroni finanzielle Probleme gehabt habe; es habe Probleme mit den Sozialabgaben gegeben[324]. Er glaube Adam Quadroni voll, dass man ihn geschnitten habe, nachdem er die Preisabsprachen publik gemacht habe, und dass man versucht habe, ihn kleiner zu machen, aber in anderen Dingen sei er nicht glaubwürdig gewesen. Sie hätten immer wieder versucht, ihm zu helfen, aber dann habe Adam Quadroni zum Beispiel Dokumente nicht geliefert, etwa bezüglich Sozialabgaben[325]. Er habe Verständnis, wenn nicht alle Leute Adam Quadroni alles glaubten. Das mit den Preisabreden habe er ihm aber abgenommen[326]. Dass Adam Quadroni die handschriftlichen Tabellen nicht selber gezeichnet habe, das habe er schon so gesehen[327].

202 Was allfällige Schritte des BVFD in Folge der Angaben Adam Quadronis anbelangt, so sagte Jachen Kienz aus, er vermute, dass das Thema von der Geschäftsleitung behandelt worden sei, auch in Absprache mit dem Departement, und dass man Präventivmassnahmen eingeleitet habe. Für ihn sei der Fall fachlich – wenn auch nicht im Herzen – damit abgeschlossen gewesen, dass er es der nächsten Hierarchiestufe übergeben habe. Es sei nicht seine Rolle, Entscheide der Geschäftsleitung zu hinterfragen, und er wisse auch nicht genau, was besprochen und abgemacht worden sei in der Geschäftsleitung. In der Geschäftsleitung sei neben dem Chef TBA, Heinz Dicht, auch Reto Knuchel, der Leiter Projektbau Roger Stäubli und der Oberbauleitungschef gewesen. Diese Personen seien seines Wissens informiert gewesen[328].

iv. Reto Knuchel

203 Reto Knuchel gab anlässlich seiner Befragung vom 13. November 2018 an, es habe am 1. Oktober 2009 ein Treffen mit Adam Quadroni auf dem Tiefbauamt in Chur stattgefunden[329]. Bei diesem Treffen sei er persönlich zum ersten Mal von Adam Quadroni auf Submissionsabsprachen angesprochen worden. Er habe über Drittpersonen aber schon vorher etwas erfahren, da Adam

321 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 434 ff.

322 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeile 321.

323 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 289 f.

324 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 171 ff.

325 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 205 ff.

326 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 322 ff.

327 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 324 ff.

328 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 489 ff.

329 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 172 f.

Quadroni im Frühling 2009 den Bezirkschef Jachen Kienz angesprochen habe[330]. Bei der Besprechung mit Adam Quadroni seien Max Ryffel, Jachen Kienz und er selbst anwesend gewesen[331]. Die Besprechung habe wohl so um eine Stunde gedauert[332].

204 Was den Inhalt der Besprechung anbelangt, sagte Reto Knuchel aus: «Wenn ich es richtig im Kopf habe, machte Adam Quadroni damals gewisse Aussagen bezüglich Absprachen im Bauhauptgewerbe im Unterengadin». Adam Quadroni habe seiner Erinnerung nach berichtet, dass Versammlungen stattfänden, bei denen Aufträge unter den Bauunternehmern zugewiesen worden seien[333]. Aus heutiger Sicht, auch aus den Unterlagen, die er gefunden habe, hätten sich die Aussagen Adam Quadronis vor allem auf den Zeitraum 1997 bezogen, aber dieser habe gesagt, es sei aktuell noch so (2009)[334].

205 Adam Quadroni habe bei der Besprechung Dokumente vorgezeigt[335]. Auf die Frage, um welche Dokumente es sich gehandelt habe, gab Reto Knuchel an, er sei ein Sammlertyp. Er sei deshalb nachschauen gegangen, was bei ihm noch vorhanden sei, und sei dann auch auf diese Dokumente gestossen. Er sei der Meinung, dass Adam Quadroni nicht mehr gezeigt habe, als kopiert worden sei[336]. Er glaube nicht, dass seine Sekretärin die Dokumente kopiert habe. Das Sitzungszimmer sei im zweiten Stock, seine Sekretärin hingegen sei im EG. Er glaube nicht, dass er seine Sekretärin für einige Seiten gerufen habe[337]. Es seien diese Dokumente gewesen, die den Untersuchungsbeauftragten zugestellt worden seien, diese fünf Seiten. Adam Quadroni habe gesagt, dies sei der Beweis, dass die Absprachen so stattgefunden hätten[338].

206 Konfrontiert mit seiner Aussage gegenüber der Zeitung «Südostschweiz», wonach Adam Quadroni bei der besagten Sitzung keine Dokumente abgegeben, sondern diverse Dokumente vorgezeigt und versprochen habe, die Dokumente noch auszuhändigen, bestätigte Reto Knuchel, diese Aussage gemacht zu haben. Den Widerspruch zu seinen aktuellen Aussagen erklärte Reto Knuchel damit, er habe das Mäppchen mit den Originalkopien Ende des letzten, Anfang des laufenden Jahres gefunden. Wie es zur Aussage gegenüber der «Südostschweiz» gekommen sei, könne er nicht mehr genau rekonstruieren[339]. Die Darstellung Adam Quadronis, wonach er bei der Besprechung vom 1. Oktober 2009 Dokumente im Umfang von ca. 80 Seiten dabeigehabt

330 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 160 f.

331 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeile 185.

332 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 189 f.

333 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 199 f.

334 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 205 f.

335 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeile 232.

336 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 237 ff.

337 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 244 ff.

338 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 251 f.

339 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 263 ff.

und diese erläutert habe, und wonach die Dokumente von der Sekretärin Reto Knuchels kopiert worden seien, wird von Reto Knuchel bestritten. Reto Knuchel gab an, es seien diese fünf Seiten gewesen; mehr sei nicht vorhanden gewesen[340]. Über die Sitzung sei kein Protokoll geführt worden. Max Ryffel habe eine Art Tagebuch über die Sitzungen geführt, aber das habe er nach eigenen Angaben leider geschreddert, als er das Tiefbauamt verlassen habe[341].

207 Auf Konfrontation mit den von Adam Quadroni eingereichten Unterlagen, welche dieser gemäss eigenen Angaben dem Tiefbauamt bei der Besprechung übergeben haben will, sagte Reto Knuchel im Wesentlichen aus, er glaube nicht, dass er diese Dokumente gesehen habe, und er sei sich sicher, dass sie nicht kopiert worden seien[342].

208 Auf die Frage, wie er auf die Aussagen Adam Quadronis reagiert habe, gab Reto Knuchel an, man habe seine Aussagen entgegengenommen, und ihm eine gewisse Courage attestiert. Er habe von Adam Quadroni neue Unterlagen gefordert, nicht solche, die bereits über zehn Jahre alt seien. Adam Quadroni habe gesagt, er könne dies beschaffen[343].

209 Was die Glaubwürdigkeit der Aussagen Adam Quadronis anbelangt, gab Reto Knuchel an, man habe damals gewisse Fragezeichen gesetzt. Man habe mit Adam Quadroni gewisse Probleme in Bezug auf nicht richtig ausgefüllte Selbstdeklarationen sowie nicht eingehaltene Termine gehabt. Dadurch, dass im Zusammenhang mit Arbeitsvergaben die Aussagen Adam Quadronis nicht gestimmt hätten, habe man an ihm gezweifelt. Es sei eine Mischung gewesen aus den allgemeinen Glaubwürdigkeitsproblemen und den Unterlagen, die aus dem Jahr 1997 gewesen seien. Die handschriftlichen Tabellen seien in Reinschrift ausgeführt worden, das sei alles in einem Zug geschrieben worden. Man habe sich das in diesem Rahmen gar nicht vorstellen können damals[344].

210 Reto Knuchel gab weiter an, er gehe davon aus, dass er seinen Direktvorgesetzten informiert habe; dies sei dannzumal Herr Dicht gewesen. Ausserdem gehe er davon aus, dass er den Submissionsverantwortlichen im Departement, Orlando Nigg, direkt informiert habe. Diese beiden Stellen seien seiner Erinnerung nach auch über das Treffen in Scuol mit Max Ryffel informiert gewesen[345]. Er könne allerdings nicht beweisen, dass das Departement informiert gewesen sei[346]. Man habe nach dem Gespräch mit Adam Quadroni auf weitere Unterlagen gewartet. Er meine, Jachen Kienz habe einmal nachgefragt. Dadurch, dass Adam Quadroni nichts geliefert habe, das gezeigt habe, dass aktuell noch etwas laufe, habe von ihrer Seite kein Handlungsspielraum mehr bestanden. Er habe dann nichts mehr unternommen; solche Sachen seien über den

340 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 282 ff.

341 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 381 ff.

342 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 309 ff.

343 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 211 ff.

344 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 217 ff.

345 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 360 ff.

346 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 411 ff.

Submissionsverantwortlichen gelaufen[347]. Eine Meldung an die WEKO habe man nicht in Betracht gezogen; die Anhaltspunkte seien zu vage gewesen[348].

v. Max Ryffel

211 Max Ryffel sagte bei seiner Befragung vom 14. November 2018 aus, er habe in seiner Zeit in der privaten Bauwirtschaft ab 1975 selbst Absprachen erlebt und daran teilgenommen. Man sei zusammengesessen, geladen habe der Baumeisterverband. Es habe verschiedene Verfahren gegeben, und bei den Versammlungen habe man sich zuerst auf das Verfahren geeinigt. Zum Beispiel habe man das Preismittel der ersten fünf genommen; derjenige, der dem Mittel am nächsten war, sei dann an erster Stelle gewesen. Diejenigen, die zu hohe oder zu tiefe Zahlen genannt hatten, seien bei diesem System rausgefallen. Es habe auch das Verfahren null gegeben, da habe man einfach sein Couvert ab mit einer bestimmten Zahl eingeworfen, die sei dann fix gewesen und die habe sonst niemand gesehen[349]. In den 80er Jahren sei er selbst bei solchen Absprachen dabei gewesen, aber das sei so gelaufen bis 2004; es sei ja bis 2004 auch legal gewesen[350].

212 Max Ryffel gab weiter an, er habe Adam Quadroni an einer Bauabnahme an der Tarasperstrasse getroffen, und da habe dieser das Thema Submissionsabsprachen angesprochen und ihn um einen Termin gebeten, um dies darzulegen[351]. Es sei möglich, dass dies am 22. April 2009 gewesen sei. Er habe dann Reto Knuchel informiert. Dieser habe Rücksprache mit dem Departement genommen und die Weisung erhalten, Adam Quadroni zu empfangen[352]. Seitens des Departements sei dies der Departementsjurist gewesen, Herr Bass oder Herr Nigg[353].

213 Er könne bestätigen, dass am 1. Oktober 2009 ein Treffen mit Adam Quadroni in Chur stattgefunden habe[354]. Beim Treffen seien Reto Knuchel, Jachen Kienz, Adam Quadroni und er selbst anwesend gewesen[355]. Das Treffen habe ca. eine Stunde gedauert[356].

214 Adam Quadroni habe beim Treffen sein Leid geklagt, dass er im Unterengadin blockiert werde. Er habe erzählt, dass ihm Knüppel in den Weg gelegt würden, damit er spure, wie Conrad

---

347 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 394 ff.

348 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 404 f.

349 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 123 ff.

350 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 132 ff.

351 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 160 ff., 202 ff.

352 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 202 ff.

353 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 224 f.

354 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeile 231.

355 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeile 236.

356 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeile 240.

wolle[357]. Er habe es so verstanden, dass Conrad die anderen diktiere[358]. Er wisse nicht mehr genau, was Adam Quadroni berichtet habe; Adam Quadroni habe diese Listen erläutert, dass es so laufe, wie es eben schon früher gewesen sei, mit den Absprachen[359]. Ob Adam Quadroni gesagt habe, dass die Absprachen nach wie vor stattfänden, könne er nicht mehr genau sagen, aber er nehme es an, sonst wäre Adam Quadroni ja nicht gekommen[360]. Die Aussagen von Adam Quadroni seien glaubwürdig gewesen[361].

215 Was die von Adam Quadroni vorgezeigten Unterlagen anbelangt gab Max Ryffel an, Adam Quadroni habe aus früheren Zeiten eine Liste dabeigehabt. Er wisse noch, das sei eine uralte Liste gewesen[362]. Die Liste sei so alt gewesen, dass sie sich gesagt hätten, das bringe nichts[363]. Adam Quadroni sei aufgefordert worden, aktuellere Listen zu bringen, aber seines Wissens habe nie jemand von Adam Quadroni neuere Dokumente erhalten[364]. Er meine, Adam Quadroni habe Reto Knuchel die Dokumente abgegeben[365]. Es sei kein Protokoll über das Treffen geführt worden[366]. Er habe während all der Jahre über jede Sitzung Tagebuch geführt; aber die Bücher habe er bei seiner Pensionierung leider vernichtet[367].

216 Max Ryffel sagte weiter aus, er habe nach der Besprechung mit der Sache nichts mehr zu tun gehabt. Aus seiner Sicht sei das Sache des Departements, der Juristen gewesen. Es sei Chefsache gewesen[368]. Er wisse nicht, ob vom BVFD nach der Sitzung vom 1. Oktober 2009 Schritte unternommen worden seien, um die Vorwürfe Adam Quadronis zu überprüfen[369].

357 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 244 ff.

358 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 252 f.

359 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 259 ff.

360 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 274 ff.

361 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeile 273.

362 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 246 ff.

363 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 291 ff.

364 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 246 ff., 415 ff.

365 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 298 ff.

366 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeile 344.

367 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 209 ff., 349 ff.

368 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 267, 412 ff.

369 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeile 433.

vi. Alberto Crameri

217 Alberto Crameri gab an, er sei über die Sitzung vom 1. Oktober 2009 erst jetzt im Nachhinein informiert worden, aber damals nicht[370]. Dazu, was Adam Quadroni bei der Sitzung vom 1. Oktober 2009 erläutert habe, könne er nichts sagen. Er habe nur seine Wahrnehmung von einem Treffen im 2013. Damals seien die Schilderungen Adam Quadronis so gewesen, dass er immer nur pauschale Aussagen gemacht habe, wie zum Beispiel, dass die Unternehmer im Restaurant zusammensässen, aber nie in Bezug auf konkrete Fälle[371]. Er könne aus eigener Wahrnehmung auch nichts dazu sagen, ob bei der Besprechung am 1. Oktober 2009 Dokumente kopiert worden seien. Er wolle aber dazu sagen, dass es Adam Quadroni mit der Wahrheit manchmal nicht so genau nehme. Es sei ein Spiel bei Herrn Quadroni, er bringe ein dickes Aktenpli, nehme einzelne Blätter heraus, und stecke sie wieder in den Stapel[372].

218 Mit Bezug auf die Frage, wer über die Sitzung vom 1. Oktober 2009 informiert wurde, gab Alberto Crameri an, wenn jemand im Departement informiert worden wäre, dann wäre das er selbst, Orlando Nigg oder der Departementsvorsteher gewesen. Und wenn Orlando Nigg etwas gewusst hätte, hätte ihn dieser sicher informiert[373]. Orlando Nigg sei mit grösster Wahrscheinlichkeit nicht informiert worden[374]. Er (Alberto Crameri) habe von dieser Sitzung erst aus den Unterlagen in einem verwaltungsgerichtlichen Fall von 2012 erfahren[375]. Es habe ein verwaltungsgerichtliches Verfahren gegeben, in dem Adam Quadroni mit seiner neuen Firma gegen einen Ausschluss opponiert habe, und dort seien Schriften betreffend Bauabsprachen beigelegt gewesen[376]. Orlando Nigg sei aus allen Wolken gefallen, als er im Zusammenhang mit diesem Beschwerdeverfahren diese Unterlagen im Jahr 2012 gesehen habe[377].

219 Weiter sagte Alberto Crameri, mit damaligem Wissen handle es sich bei den Informationen, welche Adam Quadroni anlässlich der Besprechung vom 1. Oktober 2009 mitteilte, nicht um Vorkommnisse, die dem BVFD vom TBA hätten zugetragen werden müssen. Nur weil Adam Quadroni so Andeutungen gemacht habe, sei dies kein Grund zur Meldung an die vorgesetzte Stelle. Wenn man im TBA zur Einschätzung komme, dass es keine konkreten Anhaltspunkte für

370 Act. 4.6.01, Befragungsprotokoll Crameri, Zeile 234.

371 Act. 4.6.01, Befragungsprotokoll Carmeri, Zeilen 264 ff.

372 Act. 4.6.01, Befragungsprotokoll Crameri, Zeilen 313 ff.

373 Act. 4.6.01, Befragungsprotokoll Crameri, Zeilen 235 ff.

374 Act. 4.6.01, Befragungsprotokoll Crameri, Zeilen 347 ff; act. 4.6.02, Auszug aus der Stellungnahme von Alberto Crameri vom 27. September 2020 betreffend Protokoll und Beilagen, S. 1.

375 Act. 4.6.01, Befragungsprotokoll Crameri, Zeile 248.

376 Act. 4.6.01, Befragungsprotokoll Crameri, Zeilen 200 ff.

377 Act. 4.6.01, Befragungsprotokoll Crameri, Zeilen 351 ff.

Absprachen gebe, müsse das Departement nicht zwingend involviert werden[378]. Adam Quadroni nehme es mit der Wahrheit manchmal nicht so genau[379].

vii. Orlando Nigg

220 Orlando Nigg sagte bei seiner Befragung vom 14. November 2018 aus, er habe erstmals am 15. Juni 2012 von verbotenen Submissionsabreden gehört, und zwar in der Replik im verwaltungsgerichtlichen Verfahren U 12 49[380]. Er habe von der Besprechung am 1. Oktober 2009 nichts gehört[381]. Ob es sich bei den Informationen, welche Adam Quadroni anlässlich der Besprechung vom 1. Oktober 2009 bekannt gab, um Vorkommnisse handelte, die dem BVFD vom TBA hätten zugetragen werden müssen, sei schwierig zu beurteilen. Das TBA sei die professionellste Beschaffungsstelle des Kantons, die Mitarbeiter seien geschult. Sie könnten einschätzen, ob es sich um massgebliche Informationen handle. Er gehe davon aus, dass die Leute dort dies korrekt eingeordnet hätten[382].

221 Bezüglich von Adam Quadroni im Jahr 2012 und/ oder im Jahr 2014 eingereichte Unterlagen (Aktennr. AU BVFD Beilage 024/ AU BVFD Beilage 026) präzisierte Orlando Nigg, dass 2012 das Verfahren U 12 49 stattgefunden habe und dass Adam Quadroni im Jahr 2014 beim BVFD vorgesprochen habe. Das BVFD habe die Dokumente noch einmal geprüft und im Outlook einen Eintrag gefunden am 1. Oktober 2013. Von dem her gehe er davon aus, dass diese Sitzung nicht im 2014, sondern im 2013 gewesen sei[383]. Ein Protokoll sei nicht geführt worden[384]. Er sei der Meinung, dass Adam Quadroni im 2013 in etwa die gleichen Unterlagen eingereicht habe wie 2012 im Verfahren U 12 49. Er habe die Akten im Zuge der Projektarbeit des BVFD dann im Projektordner in ein Register «Quadroni» abgelegt, und deswegen könne er nicht mehr unterscheiden, wann was eingereicht worden sei[385].

---

378 Act. 4.6.01, Befragungsprotokoll Crameri, Zeilen 324 ff.

379 Act. 4.6.01, Befragungsprotokoll Crameri, Zeilen 309 ff.

380 Act. 4.7.01, Befragungsprotokoll Nigg, Zeilen 157 ff.

381 Act. 4.7.01, Befragungsprotokoll Nigg, Zeile 200.

382 Act. 4.7.01, Befragungsprotokoll Nigg, Zeilen 251 ff.

383 Act. 4.7.01, Befragungsprotokoll Nigg, Zeilen 353 ff.

384 Act. 4.7.01, Befragungsprotokoll Nigg, Zeile 381.

385 Act. 4.7.01, Befragungsprotokoll Nigg, Zeilen 399 ff.

viii. Heinz Dicht

222 Heinz Dicht sagte bei seiner Befragung vom 11. Dezember 2018 aus, er sei im Verlauf des Sommers 2009 von Reto Knuchel darauf angesprochen worden, dass Adam Quadroni sage, im Unterengadin gebe es Absprachen[386]. Reto Knuchel sei die Schnittstelle des TBA zum Departementsjuristen, daher sei davon auszugehen, dass dieser auch das Departement, resp. den Departementsjuristen informiert habe[387].

223 Er habe das ok gegeben, Adam Quadroni zu empfangen und anzuhören[388]. Er sei von Reto Knuchel über die Besprechung auf dem TBA informiert worden[389]. Reto Knuchel habe ihm berichtet, dass Adam Quadroni von Absprachen erzählt habe, und dass auch Dokumente im Spiel gewesen seien. Er habe die Dokumente aber nicht gesehen und habe sie wohl auch nicht verlangt[390]. Er wisse nur, dass Reto Knuchel damals gesagt habe, Adam Quadroni habe etwas abgegeben, dass es sich aber nicht um eine Gesamtdokumentation gehandelt habe. Das glaube er Reto Knuchel auch, und deshalb setze er Fragezeichen hinter die Glaubwürdigkeit von Adam Quadroni[391]. Es sei bei dieser Besprechung sicher über aktuellere Vorkommnisse als 1997 gesprochen worden, aber die Glaubwürdigkeit von Adam Quadroni sei für sie fraglich gewesen. Dies deshalb, weil es bei den Offerten auch Probleme mit Adam Quadroni gegeben habe. Er gehe davon aus, dass Herr Knuchel den Submissionsjuristen, Herrn Nigg, informiert habe. Er selbst habe es nicht für nötig gehalten, seinen Direktvorgesetzten – also Regierungsrat Stefan Engler – zu informieren. Sie hätten aber wohl die Konsequenz gezogen, noch genauer hinzuschauen[392].

224 Über die Sitzung mit Adam Quadroni sei kein Protokoll geführt worden. Es sei im TBA nicht zwingend gewesen, dass jede Sitzung protokolliert werde. Selbstverständlich habe man zum Beispiel über Treffen mit Bauunternehmern betreffend bestimmte Offerten Protokoll geführt, aber hier nicht[393].

ix. Beat Hofmann

225 Beat Hofmann sagte bei seiner Befragung vom 14. Juni 2019 aus, er stehe in einem freundschaftlichen Verhältnis zu Adam Quadroni. Er sei schon mit dessen Vater befreundet gewesen, sie seien Jägerkollegen gewesen. Die Quadronis hätten eine Jagdhütte, die er immer noch nutzen

386 Act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 237 ff.

387 Act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 247 ff.

388 Act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 274 ff.

389 Act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeile 284.

390 Act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 289 ff.

391 Act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 319 ff.

392 Act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 348 ff.

393 Act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 363 ff.

könne. Er sei Götti der ältesten Tochter von Adam Quadroni. Er sehe ihn zwischendurch, spontan[394].

226 Adam Quadroni habe mit ihm über diese Absprachen gesprochen. Wann das gewesen sei, könne er zeitlich nicht genau einordnen; es sei im Zusammenhang mit den unternehmerischen Schwierigkeiten von Adam Quadroni ab 2006 gewesen[395]. Es müsse im Zeitraum von 2006 bis 2010 gewesen sein[396]. Adam Quadroni habe ab 2006 keine Aufträge des Kantons mehr erhalten, da er die Steuern nicht bezahlt habe. Adam Quadroni sei zwar der Billigste gewesen, doch hätten die anderen sofort Einsprache gemacht, da er die Steuern nicht bezahlt habe[397]. Adam Quadroni habe sich ungerecht behandelt gefühlt. Er habe ja begründen können, weshalb er keine Steuern habe bezahlen können. Die Bauherren hätten halt nicht immer regelmässig bezahlt, und irgendwann sei er nicht mehr flüssig gewesen[398]. Adam Quadroni habe ihm gesagt, er wolle die Absprachen aufdecken. Er habe Adam Quadroni aber nicht angestiftet, gegen die anderen Unternehmer etwas zu machen[399]. Er habe Adam Quadroni nicht eigentlich beraten, aber er habe ihm den Tipp gegeben, sich an den Kanton zu wenden, an die Oberen im Kanton. Er habe Adam Quadroni schon gesagt, er solle zu den Instanzen gehen, zur Gemeinde, zum Bezirk, und direkt nach Chur, zum Kantonsingenieur, und vielleicht sogar zum Departement. Das habe er Adam Quadroni geraten. Für ihn sei es keine Überraschung gewesen, was Adam Quadroni ihm gesagt habe, ihm sei das ja bekannt gewesen von früher, und irgendeinmal habe das ja enden müssen[400].

227 Beat Hofmann sagte weiter aus, er habe gewusst, dass Adam Quadroni zum Tiefbauamt nach Chur gehe. Er habe zwar keine Details gekannt, aber er habe gewusst, dass es um Submissionsabsprachen ging, die Adam Quadroni habe aufdecken wollen. Adam Quadroni habe wohl auch Beweise gehabt; er selbst habe allerdings keine Dokumente gesehen[401].

228 Was man zu Adam Quadroni noch sagen müsse sei, dass man ihn in Chur nicht ernst genommen habe. Adam Quadroni sei halt kein geschulter Baumeister, seine Ausbildung sei nicht so gut. Dass er immer so tief offeriert habe, habe vielleicht auch etwas damit zu tun, dass er die Kalkulationsgrundlagen nicht so gut gekannt habe. Man habe ihn vielleicht auch etwas belächelt. Was er gebaut habe, habe er gut gemacht; er habe gute, preisgünstige Arbeit geliefert. Aber mit der Rolle als Geschäftsleiter sei er überfordert gewesen. Die Behörden hätten Adam Quadroni nicht

394 Act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 36 ff.

395 Act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 87 ff.

396 Act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 150 ff.

397 Act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 36 ff.

398 Act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 138 ff.

399 Act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 87 ff.

400 Act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 141 ff.

401 Act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 363 ff., 372.

ernst genommen. Dies könne man ihnen zum Vorwurf machen. Dass die Behörden Adam Quadroni nicht ernst genommen hätten, könne er nicht nachvollziehen[402].

x. Roland Conrad

229 Roland Conrad gab anlässlich seiner Befragung vom 17. Juni 2019 an, er habe von den kantonalen Behörden im Jahr 2009 nichts darüber erfahren, dass Adam Quadroni die Behörden über Submissionsabsprachen informiert habe. Er habe es aber von Jon Domenic Parolini erfahren. Dieser habe ihn nach seinem Gespräch mit Adam Quadroni angerufen und gesagt, Quadroni habe dieses und jenes erzählt. Er sei dann zu Parolini gegangen und habe gesagt, es stimme, das mit den Absprachen sei früher eine Praxis gewesen, die jahrzehntelang so bestanden habe. Er habe Jon Domenic Parolini auch gesagt, dass man es wohl etwas überzogen habe, dass die Absprachen auch weitergeführt worden seien, als es wohl nicht mehr legal gewesen sei. Er habe Jon Domenic Parolini aber auch gesagt, dass in dem Jahr (2009) keine Absprachen mehr stattgefunden hätten, was auch gestimmt habe. Was er auch sagen müsse, Jon Domenic Parolini habe keine Unterlagen gehabt, nur die mündliche Mitteilung von Adam Quadroni[403].

230 Im Hinblick auf den Ablauf der Abreden sagte Roland Conrad aus, es hätten Vorversammlungen stattgefunden, dies sei im Reglement des Baumeisterverbands so vorgesehen gewesen. Die Mitgliedsfirmen des Baumeisterverbands seien verpflichtet gewesen, alle Offerten beim Verband zu melden. Wenn drei oder vier Bewerbungen eingegangen seien, sei zur Vorversammlung geladen worden; da sei dann darüber diskutiert worden, ob diese Ausschreibung in Ordnung gewesen sei. Teilweise sei auch über Preise gesprochen worden. Jeder habe unabhängig kalkuliert. Dann habe es Diskussionen gegeben; entweder man habe sich geeinigt und einer sei unterstützt worden, oder eben nicht. Wenn es eine Einigung gegeben habe, sei z.B. der einheimische Unternehmer unterstützt worden. So habe etwa Bezzola den Vorrang erhalten, wenn es eine Gemeindearbeit in Scuol gegeben habe[404]. Roland Conrad bestätigte, dass die folgenden, in der Verfügung der WEKO zum Fall «Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I» (Untersuchung 22-0458) vom 26. März 2018 wiedergegebenen Aussagen zum Ablauf der Submissionsabreden seinen Angaben entsprechen: Die Bauunternehmen, welche die Ausschreibungsunterlagen für ein Bauprojekt erhalten hätten, hätten dies dem GBV melden müssen. Der GBV habe daraufhin die Vorversammlungen organisatorisch begleitet und den Berechnungsleiter gestellt. Die Vorversammlungen hätten dazu gedient, sich über die Zuteilung und den Preis von Bauprojekten zu einigen. Dabei habe man die Interessenlage der Bauunternehmen und die Beziehungen geklärt. Anschliessend habe man versucht, die Bauprojekte aufzuteilen und dass zu fairen Preisen angeboten worden sei. Eine Einigung sei erzielt worden, wenn man die Ausschreibung einem Bauunternehmen habe zuteilen können. Die anderen Unternehmen hätten dann dasjenige Bauunternehmen «geschützt», dem die Ausschreibung zugeteilt worden sei. Der Zweck der Vorversammlungen sei bis zum Schluss der gleiche gewesen. Die Bauunternehmen hätten versucht, sich über die Zuteilung

402 Act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 320 ff.

403 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 526 ff.

404 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 98 ff.

und den Preis von Bauprojekten zu einigen. Es habe sogenannte Berechnungsverfahren gegeben. Dabei hätte jedes Unternehmen seine vorkalkulierte Eingabesumme dem Berechnungsleiter abgegeben. Anschliessend sei der Durchschnitt dieser Summen ermittelt worden. Gestützt darauf sei eine Rangliste der Bauunternehmen erstellt worden. Dasjenige Unternehmen sei auf dem ersten Rang platziert worden, das mit seiner Offerte am nächsten beim Mittelwert gewesen sei. Der Berechnungsleiter habe anschliessend den Bauunternehmen die Eingabesumme zugestellt, die sie hätten eingeben sollen[405]. Roland Conrad gab weiter an, er sei im untersuchten Zeitraum von 2004 bis 2012 Präsident der Sektion Unterengadin/Münstertal des Baumeisterverbands gewesen[406].

231 Auf die Frage, ob er Dokumente gesehen habe, die von Adam Quadroni im Rahmen der Besprechung vom 1. Oktober 2009 in Chur eingereicht worden seien, gab Roland Conrad an, er habe im Oktober 2009 keine solchen Unterlagen gesehen. Er habe die Unterlagen aber im Zusammenhang mit einem Gerichtsverfahren gesehen, in welchem Adam Quadroni solche Unterlagen eingereicht habe. Das werde 2012 gewesen sein, jedenfalls vor Eröffnung der WEKO-Untersuchung[407]. Er habe die Akten vom Anwalt der Gegenseite in diesem Gerichtsverfahren gesehen. Er wisse nicht mehr, welche Firma es war, diejenige, die den Zuschlag erhalten hatte in diesem Fall. Der Anwalt sei Henri Zegg gewesen. Dieser habe zig Verfahren gegen Adam Quadroni geführt und alle gewonnen[408].

232 Hinsichtlich seiner Beziehungen zu den Mitarbeitenden des Tiefbauamts sagte Roland Conrad aus, er habe die Herren Dudli und Dicht gekannt. Diese seien ebenfalls bei der SVP gewesen; dort habe man sich gesehen. Teilweise seien die Leute vom Tiefbauamt auch auf Baustellen gekommen, dort habe man miteinander geredet. Ob den Mitarbeitenden des TBA bekannt gewesen sei, wie die Absprachen gelaufen seien, wisse er nicht[409].

xi. Not Carl

233 Not Carl gab anlässlich seiner Befragung vom 18. Juni 2019 an, früher eine ziemlich enge Beziehung zur Familie Quadroni gehabt zu haben. Ihre Väter seien befreundet gewesen, beide seien Kleinunternehmer gewesen, sein eigener Vater habe eine Schreinerei gehabt, Adam Quadronis Vater sei Bauunteruntehmer gewesen. Als freundschaftlich bezeichnete Not Carl das Verhältnis zu Adam Quadroni nicht, aber man habe sich gut gekannt[410].

405 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 153 ff.

406 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 332 ff.

407 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 553 ff.

408 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 666 ff.

409 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 448 ff.

410 Act. 4.12.01, Befragungsprotokoll Carl, Zeilen 66 ff.

234 Not Carl berichtete, er habe, als er als Gemeindepräsident wegen der Amtszeitbeschränkung ausgeschieden sei, erst ein bisschen gehadert. Als Rechtsanwalt habe er aufgrund fehlender Praxis nicht tätig sein können, und überdies habe ihm diese Tätigkeit auch nicht besonders gefallen. Er habe dann als Notar gearbeitet[411].

235 Irgendeinmal sei es im Gespräch mit Adam Quadroni zur Frage gekommen, ob er nicht Präsident der Firma Quadroni werden wolle. Er habe sich das gut überlegt und letztlich zugesagt. Er habe Adam Quadroni und seinen Eltern dabei helfen wollen, gegen die grossen Bauunternehmungen in der Region zu bestehen. Es sei ein allgemeines Wissen in der Region gewesen, dass Quadroni seine Arbeit eigentlich gut gemacht habe, und man habe auch gewusst, dass Quadroni oft günstiger gewesen sei als andere. Man sei der Auffassung gewesen, dass es gut sei, dass es Quadroni gebe. Dass er Quadroni zugesagt habe, sei nicht unbedingt zu seinem Vorteil gewesen; das Verhältnis zu den anderen Bauunternehmen der Region sei danach getrübt gewesen. Zudem habe Quadroni seiner Erinnerung nach kaum je eine Rechnung von ihm bezahlt. All dies sei ihm aber im Vornherein bewusst gewesen, es sei ihm darum gegangen, Adam Quadroni zu helfen[412]. Er habe nach seinem Ausscheiden als Gemeindepräsident als Notar ohnehin keine Arbeit von den anderen Baufirmen erhalten, da diese alle natürlich ihren eigenen Rechtsanwalt gehabt hätten. Und da habe er sich gesagt, dann könne er ebenso gut die Linard Quadroni unterstützen. Er habe Adam Quadroni unterstützt bis zum Konkurs[413].

236 Not Carl gab an, er sei ein Jahr lang Verwaltungsratspräsident der Firma Linard Quadroni gewesen; dies sei, Irrtum vorbehalten, 2002/2003 gewesen[414]. Adam Quadroni habe ausserdem seine Zweigniederlassung in seinem Büro in Scuol gehabt[415]; dies sei bis zu Adam Quadronis Konkurs 2014 so gewesen[416]. Er habe ihn teilweise auch als Anwalt vertreten, zum Beispiel betreffend Bauhandwerkerpfandrechten. Er habe oft das Gefühl gehabt, dass Adam Quadroni das Messer am Hals habe. Dies sei seiner Ansicht teilweise wohl gewesen, weil er etwas zu knapp kalkuliert habe, aber auch, weil die anderen versucht hätten, ihn fertig zu machen. Zum Beispiel habe er zeitweise keinen Beton mehr erhalten, oder dann nur zu erhöhten Preisen. Quadroni habe auch gesagt, er vermute, dass seine Konkurrenten zu seinen Kunden gingen, und ihnen sagten, sie sollten die Schlussrechnung nicht bezahlen, damit er in Schwierigkeiten gerate. Scheinbar hätten sie den Kunden gesagt, dass Adam Quadroni nahe am Konkurs sei, und dass sie, die Kunden, so später möglicherweise nicht alles bezahlen müssten. Er habe dann versucht, die Kunden zum

411 Act. 4.12.01, Befragungsprotokoll Carl, Zeilen 88 ff.

412 Act. 4.12.01, Befragungsprotokoll Carl, Zeilen 93 ff.

413 Act. 4.12.01, Befragungsprotokoll Carl, Zeilen 110, 212 ff.

414 Act. 4.12.01, Befragungsprotokoll Carl, Zeilen 71 ff.

415 Act. 4.12.01, Befragungsprotokoll Carl, Zeile 109.

416 Act. 4.12.01, Befragungsprotokoll Carl, Zeilen 168 ff.

Zahlen zu bewegen oder zur Eintragung eines Bauhandwerkerpfandrechts, und habe dies teilweise auch geschafft[417].

237 Als er noch VR-Präsident seiner Firma war, habe Adam Quadroni nicht mit ihm über Absprachen gesprochen, damals sei Adam Quadroni ja selbst noch im Kartell gewesen. Erst als Adam Quadroni aus dem Kartell ausgetreten sei, das sei seines Wissens 2006 gewesen, habe er ihm sukzessive davon berichtet. Als Adam Quadroni aus dem Kartell ausgetreten sei, sei es ihm geschäftlich noch schlechter gegangen. Das sei dann so gegangen bis vor zehn Jahren, als Adam Quadroni ihm die Dokumente gezeigt habe[418]. Er (Not Carl) habe die Unterlagen seiner Erinnerung nach erstmals einige Monate bevor Adam Quadroni damit nach Chur ging gesehen. Das sei vor ca. zehn Jahren gewesen, im Winter. Also das müsse im Winter 2009 gewesen sein[419]. Adam Quadroni habe wohl erst gedacht, es würde ihm nach seinem Austritt aus dem Kartell besser gehen, aber es sei ihm seines Erachtens schlechter gegangen. Adam Quadroni habe sich dann wohl überlegt, was er machen könne. Jedenfalls sei Adam Quadroni dann im Winter zu ihm nach Samnaun gefahren und habe ihm all die Dokumente gezeigt[420]. Er habe geglaubt, er sehe nicht recht[421]. Er sei schockiert und erbost gewesen; teilweise seien gar Freunde von ihm beteiligt gewesen[422]. Er habe Adam Quadroni gesagt, damit müsse er zum Bezirkstiefbauamt in Chur, damit das endlich ein Ende nehme[423]. Adam Quadroni sei damals noch unsicher gewesen, ob ihm das helfe, oder eher nicht[424]. Adam Quadroni habe seiner Erinnerung nach Bedenken gehabt, auch wegen des Wirbels, den das auslösen könne. Und man müsse auch sehen, Adam Quadroni sei ja selbst dabei gewesen[425]. Er (Not Carl) sei davon ausgegangen, wenn die das in Chur hören, dann machen die etwas, zumindest für die Zukunft[426].

238 Adam Quadroni habe die Dokumente auf dem Küchentisch ausgebreitet, seine Lebenspartnerin wisse das auch noch bis heute! All die Dokumente, die in den Medien gewesen seien. Er, Not Carl, wisse noch, dass er sich gewundert habe, weshalb Adam Quadroni keine Dokumente vom letzten Jahr habe. Und dann habe ihm Adam Quadroni das mit seinem Austritt aus dem Kartell erklärt, deswegen wisse er noch, es seien Dokumente so bis 2006 ungefähr gewesen. Er habe sich umgehend wegen der Verjährung nach fünf Jahren Gedanken gemacht und dies im Gesetz gesucht, deswegen wisse er, die Dokumente, die er in Samnaun gesehen habe, seien nicht solche

417 Act. 4.12.01, Befragungsprotokoll Carl, Zeilen 111 ff.

418 Act. 4.12.01, Befragungsprotokoll Carl, Zeilen 145 ff.

419 Act. 4.12.01, Befragungsprotokoll Carl, Zeilen 160 ff.

420 Act. 4.12.01, Befragungsprotokoll Carl, Zeilen 172 ff.

421 Act. 4.12.01, Befragungsprotokoll Carl, Zeile 159.

422 Act. 4.12.01, Befragungsprotokoll Carl, Zeilen 193 ff.

423 Act. 4.12.01, Befragungsprotokoll Carl, Zeilen 159 ff., 197 f.

424 Act. 4.12.01, Befragungsprotokoll Carl, Zeilen 166 ff.

425 Act. 4.12.01, Befragungsprotokoll Carl, Zeilen 198 ff.

426 Act. 4.12.01, Befragungsprotokoll Carl, Zeilen 203 f.

gewesen, die fünf oder zehn Jahre zurücklagen, sondern etwa zwei oder drei. Jedenfalls habe es zahlreiche Dokumente gehabt, die Sachen betrafen, die weniger als fünf Jahre zurücklagen. Deswegen könne er es nur schwer nachvollziehen, wenn die Leute vom Kanton jetzt sagten, das seien uralte Dokumente gewesen[427]. Er gehe davon aus, dass ihm Adam Quadroni die gleichen Dokumente gezeigt habe wie in Chur. Er habe Adam Quadroni angeraten, dass er mit diesen Dokumenten, die er ihm gezeigt habe, nach Chur gehen sollte. Er könne sich nicht vorstellen, dass Adam Quadroni nur fünf Blätter aus dem Jahr 1997 mitgenommen habe. Er habe ja etwas erreichen wollen in Chur! Da sei es nicht logisch, nur mit fünf uralten Blättern hinzugehen. Ihm habe er in Samnaun ca. 50 bis 100 Blätter gezeigt. Adam Quadroni sei dann auch begeistert gewesen, als er von Chur zurückgekommen sei, und habe berichtet, dass die Besprechung lange gedauert habe, weil sie alles kopieren und postichen mussten. Zudem habe einer der Herren gesagt, «Chapeau, Herr Quadroni!». Dies sei im Unterengadin keine übliche Wendung, deswegen sei es ihm geblieben. Bei all dem müsse er natürlich davon ausgehen, dass ihm Adam Quadroni die Wahrheit berichtet habe, denn er sei ja nicht dabei gewesen in Chur. Er könne sich aber nicht vorstellen, dass Adam Quadroni ihm nicht die Wahrheit gesagt habe, Adam Quadroni sei so erfreut darüber gewesen, in Chur so gut empfangen worden zu sein, sogar mit Lob für seinen Mut. Adam Quadroni hätte ja auch keinen Grund gehabt, ihm nicht die Wahrheit zu sagen[428].

239 Auf Vorlage der von Adam Quadroni in der vorliegenden Untersuchung eingereichten Dokumente gab Not Carl an, er könne sich nicht an spezifische Unterlagen erinnern. Bei den von Adam Quadroni eingereichten Faxmeldungen handle es sich aber um den Typ Dokumente, die er gesehen habe. Dokumente wie die handschriftlichen Tabellen aus den Jahren 1996 bis 2006 habe er gesehen. Adam Quadroni habe erklärt, wie das abgelaufen sei, dass man zusammengesessen sei, um die Aufträge zu verteilen. Adam Quadroni habe auch gesagt, dass sich gewisse Firmen manchmal nicht an den Entscheid aus dem Kartell hielten, und dann doch tiefer eingegeben hätten, wenn eigentlich Adam Quadroni die Aufträge erhalten sollte. Ob den Listen, diesen Aufteilungen, sei er besonders erschrocken. Er sei auch erstaunt gewesen, dass man so naiv gewesen sei zu denken, dass Adam Quadroni dicht halten würde. Er könne sich bis heute nicht erklären, wie eigentlich kluge Leute jahrelang einfach weitermachten, bis 2012 die Busse der WEKO vorgefahren seien[429].

240 Er sei überzeugt gewesen, dass die Behörden im Anschluss an die Besprechung mit Adam Quadroni etwas unternehmen würden. Er habe auch gedacht, dass die Beamten, die Adam Quadroni in Chur empfangen hätten, die Angelegenheit ihren Vorgesetzten melden würden unter Vorlage der Dokumente. Mit den Vorgesetzten meine er den damaligen Oberingenieur Heinz Dicht und den damaligen Departementsvorsteher Stefan Engler. Persönlich sei er überzeugt, dass diese die Dokumente, die er in Samnaun gesehen habe, nie zu Gesicht bekommen hätten. Er kenne beide, so meine er, recht gut, und schätze beide als äusserst seriös und sehr integer. Er

427 Act. 4.12.01, Befragungsprotokoll Carl, Zeilen 176 ff.

428 Act. 4.12.01, Befragungsprotokoll Carl, Zeilen 244 ff.

429 Act. 4.12.01, Befragungsprotokoll Carl, Zeilen 282 ff.

zweifle keine Sekunde daran, dass sowohl Heinz Dicht als auch Stefan Engler sofort entsprechend reagiert hätten, wenn ihnen jene Dokumente präsentiert worden wären, die ihm Adam Quadroni in Samnaun vorgelegt habe[430].

xii. Roger Stäubli

241 Roger Stäubli sagte anlässlich seiner Befragung vom 25. Juni 2019 aus, er habe damals, im Oktober 2009, nichts von der Besprechung mit Adam Quadroni auf dem Tiefbauamt in Chur gehört. Er habe nach den Medienberichten natürlich versucht, sich zu erinnern; er identifiziere sich ja mit dem Amt, und er sei betroffen gewesen, als diese Berichte gekommen seien. Natürlich habe er sich nach diesen Medienberichten gefragt, warum dies in der Geschäftsleitung kein Thema gewesen sei[431]. Die Vermutung Jachen Kienz' wonach die Aussagen Adam Quadronis von der Geschäftsleitung behandelt worden seien, könne er nicht bestätigen[432].

242 Roger Stäubli gab weiter an, 2014, also noch vor der Reportage der Republik, aber nach Eröffnung der WEKO-Untersuchung, sei ein Anruf einer Tageszeitung im Kanton Graubünden gekommen. Diese habe ihn mit besagter Sitzung konfrontiert, es seien Unterlagen abgegeben worden, und er sei gefragt worden, was für Massnahmen ergriffen worden seien? Er sei an jenem Tag als einziger von der operativen Geschäftsleitung im Haus gewesen. Er habe gesagt, er müsse sich erst schlau machen, er könne keine Auskunft geben. Er habe dann das Departement kontaktiert. Ihm sei beschieden worden, dass dieser Vorfall bekannt sei, dass man aber aufgrund des Alters dieser Listen, dieser Dokumente, nichts unternommen habe. Ihm sei auch gesagt worden, Adam Quadroni habe versprochen, noch weitere, aktuellere Dokumente nachzuliefern. Entsprechend sei er in den Medienberichten dann auch zitiert worden. Das sei das erste Mal gewesen, dass er mit diesem Vorfall konfrontiert worden sei[433].

243 Die Frage, ob er Dokumente gesehen habe, welche Adam Quadroni bei der Besprechung am 1. Oktober 2009 in Chur einreichte, verneinte Roger Stäubli. Er müsse auch sagen, er kenne Adam Quadroni nicht und habe mit ihm noch nie ein Wort gewechselt. Er sei ihm lediglich als Baumeister bekannt gewesen, wobei Adam Quadroni von der durch die Abteilung Strassenbau betreuten Projekten ein einziges Mal einen Auftrag erhalten habe, das sei im 2006 gewesen[434].

---

430 Act. 4.12.01, Befragungsprotokoll Carl, Zeilen 338 ff.

431 Act. 4.13.01, Befragungsprotokoll Stäubli, Zeilen 146 ff.

432 Act. 4.13.01, Befragungsprotokoll Stäubli, Zeile 157.

433 Act. 4.13.01, Befragungsprotokoll Stäubli, Zeilen 162 ff.

434 Act. 4.13.01, Befragungsprotokoll Stäubli, Zeilen 180 ff.

3. Beweiswürdigung

a. Zustandekommen der Besprechung vom 1. Oktober 2009 in Chur

244 Aufgrund der Beweislage ist erstellt, dass am 1. Oktober 2009 auf dem TBA in Chur eine Besprechung zwischen Adam Quadroni, Reto Knuchel, Max Ryffel und Jachen Kienz stattfand. Dies haben sämtliche Beteiligten bestätigt und es ergibt sich auch aus den Einträgen in der Outlook-Agenda von Jachen Kienz und der Outlook-Agenda betreffend Reservationen des Sitzungszimmers des TBA[435]. Übereinstimmend sind die Aussagen sodann auch insofern, als Adam Quadroni Jachen Kienz bereits im März 2009 auf Submissionsabsprachen hinwies. Dies ergibt sich aus den Aussagen von Jachen Kienz und Adam Quadroni und wird auch durch den Outlook- Kalender von Jachen Kienz[436] gestützt, in welchem sich für den 30. März 2009 der Eintrag «30.03.2009: Max Ryffel; Termin A. Quadroni (bei nächstem Besuch) Preisabsprachen Unternehmer!, Scuol» findet. Adam Quadroni und Jachen Kienz stellen diesen Kontakt allerdings unterschiedlich dar. Gemäss den Aussagen von Adam Quadroni fand im März 2009 ein Treffen auf dem Bezirks-TBA in Scuol statt, bei dem nur er selbst und Jachen Kienz anwesend waren und bei dem er ankündigte, Unterlagen zeigen zu wollen, ohne diese allerdings bereits vorzulegen[437]. Nach der Darstellung von Jachen Kienz rief ihn Adam Quadroni am 30. März 2009 an und berichtete von Submissionsabsprachen, woraufhin Jachen Kienz eine gemeinsame Besprechung mit Max Ryffel anregte. Gemäss den Aussagen von Jachen Kienz wurde Adam Quadroni sodann am 22. April 2009 von Max Ryffel und ihm gemeinsam empfangen[438]. Dieses Treffen schilderte auch Max Ryffel: Dieser gab an, dass Adam Quadroni bei einer Bauabnahme mit ihm über Submissionsabsprachen gesprochen habe; es sei möglich, dass dies am 22. April 2009 gewesen sei[439]. Im Outlook-Kalender von Jachen Kienz findet sich für den 22. April 2009 der Eintrag «22.04.2009: Bespr. M. Ryffel/ A. Quadroni (Quadroni auf Abruf > Tel Max), Plattas (Ki)»[440].

245 Gestützt auf die Aussagen von Jachen Kienz, Max Ryffel und den Outlook-Kalender von Jachen Kienz ist somit davon auszugehen, dass am 22. April 2009 ein Treffen dieser drei Personen stattfand, bei dem Adam Quadroni Submissionsabsprachen im Unterengadin thematisierte. Wie detailliert Adam Quadroni das Vorgehen der Bauunternehmer bei diesem Treffen schilderte und ob er bereits Dokumente vorzeigte, muss hingegen offenbleiben. Nach der Darstellung von Adam Quadroni und Max Ryffel ging es bei diesem Treffen in erster Linie darum, einen späteren Besprechungstermin zu vereinbaren, bei dem Adam Quadroni die Submissionsabsprachen erklären könnte, während Jachen Kienz angab, in Scuol bereits Dokumente gesehen zu haben, in denen es insbesondere um die Rolle des Baumeisterverbands ging. Aufgrund der Aussagen Reto

---

435 AU TBA Beilage 008_Quadroni 2009_Kalender_Reservationen_2009 Dok. 08202 Reservation Besprechungszimmer 215.

436 AU TBA Beilage 008_Quadroni 2009_Kalender_Reservationen_2009 Dok. 08201_Outlook-Termine_Kienz-Quadroni.

437 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 155 ff.

438 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 222 ff.

439 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 160 ff., 202 ff.

440 AU TBA Beilage 008_Quadroni 2009_Kalender_Reservationen_2009 Dok. 08201_Outlook-Termine_Kienz-Quadroni.

Knuchels und Heinz Dichts steht fest, dass Reto Knuchel nach dem Treffen über die Äusserungen Adam Quadronis betreffend Submissionsabsprachen im Unterengadin informiert wurde und dass Reto Knuchel wiederum Heinz Dicht in Kenntnis setzte[441]; in diesem Punkt weisen die Aussagen keine Widersprüche auf. Heinz Dicht gab nach eigenen Angaben grünes Licht, Adam Quadroni in Chur zu empfangen[442].

b. Inhalt der Aussagen Adam Quadronis bei der Besprechung vom 1. Oktober 2009 in Chur

246 Gemäss übereinstimmenden Aussagen aller befragten Personen berichtete Adam Quadroni beim Treffen in Chur von systematischen Submissionsabreden zwischen Bauunternehmern im Unterengadin, wie er sie in der Zeit bis zu seinem Ausstieg aus dem Baukartell im Jahr 2006 erlebt hatte. Er zeigte gewisse Dokumente vor, um seine Aussagen zu dokumentieren. Es kann als erstellt gelten, dass Adam Quadroni dabei insbesondere über sogenannte «Vorversammlungen» berichtete, bei denen die Bauunternehmer unter Leitung des GBV Bauaufträge untereinander verteilten und den Preis festlegten; dies wird sowohl von Jachen Kienz[443] wie auch von Reto Knuchel[444] berichtet und geht im Ergebnis auch aus den Aussagen Max Ryffels hervor, denn gemäss seinen Schilderungen legte Adam Quadroni dar, dass die Absprachen so stattfanden, wie er es selbst in seiner Zeit in der privaten Bauwirtschaft erlebt hatte, also insbesondere mit Baumeisterversammlungen, bei denen der Preis und die Zuweisung der Aufträge vereinbart wurden[445].

247 Des Weiteren ist davon auszugehen, dass Adam Quadroni auf seine Wahrnehmung der Rolle von Roland Conrad bei den Submissionsabreden einging; dieser war im untersuchten Zeitraum Präsident der Sektion Unterengadin/Münstertal des GBV. Dies zeigen vor allem die Aussagen Max Ryffels[446], wonach Adam Quadroni beim Treffen sein Leid geklagt habe, dass er im Unterengadin blockiert werde und dass ihm Knüppel in den Weg gelegt würden, damit er spure, wie Conrad wolle[447]. Max Ryffel gab an, er habe es so verstanden, dass Conrad die anderen diktiere[448]. Adam Quadroni erwähnte Roland Conrad bei seiner Befragung im Rahmen der vorliegenden Untersuchung mehrfach[449]. Anzumerken ist, dass die Darstellung, wonach er Adam Quadroni Knüppel in

441 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 160 f.; act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 237 ff.

442 Act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 274 ff.

443 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 261 ff.

444 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 199 f.

445 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 259 ff.

446 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 244 ff.

447 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 244 ff.

448 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 252 f.

449 Vgl. z.B. act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 317, 565 f.

den Weg gelegt habe, von Roland Conrad bestritten wird[450]. Diesbezüglich ist jedoch darauf hinzuweisen, dass es vorliegend darum geht, den Inhalt der Aussagen Adam Quadronis bei der Besprechung in Chur zu bestimmen, nicht darum, zu überprüfen, ob seine Darstellung in jedem Punkt zutreffend war. Ob und wie stark Roland Conrad Adam Quadroni am beruflichen Fortkommen hinderte, kann daher in der vorliegenden Untersuchung offenbleiben.

248 Erwiesen ist auch, dass Adam Quadroni zumindest mündlich nicht nur von Ereignissen aus den 90er-Jahren berichtete, sondern dass seine Schilderungen dahingingen, dass die Absprachen weiterhin praktiziert würden. Die Aussagen der befragten Personen sind in diesem Punkt zwar zurückhaltend, im Ergebnis aber dennoch klar; so sagte Reto Knuchel aus, gemäss den Unterlagen, die er gefunden habe, hätten sich die Aussagen Adam Quadronis vor allem auf den Zeitraum 1997 bezogen, aber Adam Quadroni habe gesagt, es sei aktuell noch so (2009)[451]. Max Ryffel gab an, sich nicht genau erinnern zu können, ob Adam Quadroni gesagt habe, dass die Absprachen nach wie vor stattfinden, aber er nehme es an, denn sonst mache der Vortritt Adam Quadroni ja keinen Sinn[452]. Selber beteiligt – und somit direkter Zeuge – war Adam Quadroni gemäss seinen Aussagen jedoch nur bis 2006[453].

c. Inhalt der von Adam Quadroni vorgelegten Dokumente

249 In der Frage, welche Dokumente Adam Quadroni bei der Besprechung in Chur vorlegte, gehen die Aussagen stark auseinander. Der Behauptung Adam Quadronis, er habe bei der Besprechung in Chur Dokumente im Umfang von 80 Seiten aus dem Zeitraum bis 2006 gezeigt und abgegeben[454], steht die Darstellung Max Ryffels und Reto Knuchels entgegen, wonach Adam Quadroni nur sehr alte Dokumente dabeigehabt habe. Nach den Aussagen Reto Knuchels zeigte Adam Quadroni einzig die handschriftlichen Tabellen aus dem Jahr 1997, die im Zuge der Dokumentensuche innerhalb des TBA aufgefunden wurden[455]; Max Ryffel sprach von «uralten Listen»[456]. Gemäss den Aussagen von Jachen Kienz hingegen zeigte Adam Quadroni mehrere Dokumente vor, unter denen sich insbesondere auch solche befanden, die auf die Rolle des Baumeisterverbands hindeuteten. Er konnte zwar nicht mehr im Einzelnen sagen, welche Dokumente von Adam Quadroni vorgelegt wurden, doch gab er an, es sei sicher nicht nur die handschriftliche Tabelle mit den Kreuzen gewesen. Aus den Aussagen von Jachen Kienz wird insgesamt deutlich, dass er sich auch an Faxe des Baumeisterverbands erinnerte[457].

---

450 Act. 3.3.08, Stellungnahme Roland Conrad vom 2. Oktober 2020.

451 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 205 f.

452 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 274 ff.

453 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeile 255.

454 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 228 ff.

455 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 251 f.

456 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 246 ff.

457 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 332 ff., 413 ff., 454 ff., 468 ff.

250 Bei der Würdigung der Aussagen der an der Besprechung in Chur beteiligten Personen fällt auf, dass deren Qualität und Detailgrad stark variiert. Diesbezüglich ist zu berücksichtigen, dass die Ereignisse zum Befragungszeitpunkt bereits über neun Jahre zurücklagen, sodass mit erheblichen Erinnerungsverlusten zu rechnen war. Andererseits handelt es sich beim Vortritt eines Whistleblowers um ein singuläres Ereignis; keine der befragten Personen gab an, zuvor oder danach etwas Ähnliches erlebt zu haben. Dies lässt es als wahrscheinlich erscheinen, dass sich den Beteiligten trotz des langen Zeitablaufs einige Einzelheiten der Besprechung eingeprägt haben müssen. Zudem wurde im BVFD und im TBA bereits im Sommer 2012 bekannt, dass Adam Quadroni eine Meldung bei der WEKO eingereicht hatte. Dies löste diverse Massnahmen des BVFD resp. des TBA aus. Damals lag die Besprechung mit Adam Quadroni noch nicht so lange zurück, und die Meldung bei der WEKO war für die beteiligten Personen sicherlich Anlass, die Aussagen Adam Quadronis noch einmal zu reflektieren. Dies lässt erwarten, dass den beteiligten Personen trotz des langen Zeitablaufs gewisse Einzelheiten in Erinnerung geblieben sind[458].

251 Reto Knuchel war in seinem Aussageverhalten sehr zurückhaltend; er stützte sich im Wesentlichen auf das ab, was sich aus den nachträglich wieder aufgefundenen Unterlagen ergab, und griff zur Rekonstruktion der Ereignisse teilweise auf nachträgliche, sachlogische Überlegungen zurück (Bsp: «Also ich glaube nicht, dass meine Sekretärin die Dokumente kopierte. Das Sitzungszimmer ist im 2. Stock, das Sitzungszimmer 215, meine Sekretärin war im EG. Ich kann mir nicht vorstellen, dass wir meine Sekretärin für einige Seiten riefen»[459]). Eigene Erinnerungen an die Besprechung gab er kaum preis. Demgegenüber beziehen sich die Aussagen von Jachen Kienz auf seine persönlichen Eindrücke der geschilderten Ereignisse und enthalten Beschreibungen eigener psychischer Vorgänge (Bsp.: «…der Eindruck, der bei mir entstand, war, da läuft etwas systematisches unter der Regie des Baumeisterverbands. Ich war damals enttäuscht vom Baumeisterverband» [460]; «Was ich mir damals einprägte, war das Muster, wie das läuft»[461]). Seine Aussagen enthalten zudem Schilderungen von Einzelheiten, die sich ihm eingeprägt haben (z.B. auf die Frage, ob Adam Quadroni Unterlagen zeigte: «Ja. Also nicht alles. Er zupfte einfach Dokumente heraus, und zeigte die»[462]), während er in anderen Fragen Wahrnehmungs- oder Erinnerungslücken zugestand (Bsp.: «In Scuol nahm er die Dokumente wieder mit. In Chur nahm er die Dokumente auch wieder mit, aber sie wurden kopiert. AF: Ob alles kopiert wurde, weiss ich nicht. Ich achtete mich auch nicht darauf, was genau kopiert wurde»[463]). Dies lässt seine Aussagen glaubhaft erscheinen.

252 Weiter ist zu berücksichtigen, dass ein auffälliger Widerspruch zwischen den Aussagen Reto Knuchels anlässlich der Befragung am 13. November 2018 und dem Inhalt der Aktennotiz über

458 Vgl. LUDEWIG/ TAVOR/ BAUMER, S. 1419.

459 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 244 ff.

460 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 456 ff.

461 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeile 426.

462 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 332 ff.

463 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 342 ff.

sein Telefonat mit Gion-Mattias Durband von der «Südostschweiz» vom 14. Mai 2014[464] besteht. In der Telefonnotiz gab Reto Knuchel an, Adam Quadroni habe «diverse Dokumente» vorgezeigt. Zwei der drei Dokumente, die ihm Gion-Mattias Durband telefonisch geschildert habe, seien ihm bekannt vorgekommen. Darunter war nach der Schilderung in der Telefonnotiz nebst den handschriftlichen Tabellen eine Art Offertöffnungsprotokoll («Herr Durband beschrieb mir am Telefon drei Dokumente. Zwei davon bestätigte ich, dass sie mir bekannt vorkommen. Das eine war eine Art Offertöffnungsprotokoll, das andere eine handschriftliche Zusammenstellung auf einem A4-Blatt, auf dem verschiedene Unternehmungen und mögliche Projekte aufgelistet sind»). Der Schluss liegt nahe, dass es sich dabei um eine der Einladungen des Baumeisterverbands zur Vorversammlung handelte, denn diese haben mit Offertöffnungsprotokollen gemein, dass darin die Interessenten für einzelne Bauprojekte aufgelistet sind. Zudem sagte Reto Knuchel gemäss der Telefonnotiz vom 14. Mai 2014 gegenüber Gion-Mattias Durband aus, dass er sich sicherlich nicht mehr an «jedes·einzelne Formular erinnern·könne», da die Sitzung schon mehrere Jahre zurückliege. All dies deutet darauf hin, dass Adam Quadroni anlässlich der Besprechung verschiedene Dokumente vorzeigte, denn mit «diversen Dokumenten» dürfte sich Reto Knuchel kaum einzig auf die Tabelle aus dem Jahr 1997 bezogen haben; diese stellt zwar ein mehrseitiges Dokument dar, bildet aber eine sachliche Einheit. Bei seiner Befragung vom 13. November 2018 sagte Reto Knuchel demgegenüber aus, er sei der Meinung, dass Adam Quadroni nur diejenigen Dokumente gezeigt habe, die er noch bei sich gefunden habe, also die handschriftlichen Tabellen aus dem Jahr 1997[465]. Den Widerspruch zu den Angaben in der Telefonnotiz konnte er nicht ausräumen. Die Telefonnotiz vom 14. Mai 2014 stellt somit ein starkes Indiz dafür dar, dass Adam Quadroni an der Besprechung nicht nur die handschriftlichen Tabellen aus dem Jahr 1997 vorzeigte.

253 Dafür sprechen auch die Angaben Not Carls. Dieser gab an, Adam Quadroni habe ihm im Winter 2009 etwa 50 bis 100 Blätter gezeigt und anhand dieser Dokumente die Funktionsweise des Baukartells erläutert. Auf Vorlage der von Adam Quadroni in der vorliegenden Untersuchung eingereichten Dokumente erkannte Not Carl nicht nur die handschriftlichen Tabellen, sondern er gab auch an, dass es sich bei den diversen Faxmeldungen der Foffa Conrad AG und des GBV um den Typ Dokumente handelte, die er gesehen habe[466]. Er habe Adam Quadroni den Tipp gegeben, mit all diesen Dokumenten nach Chur zu gehen. Adam Quadroni sei nach der Besprechung in Chur begeistert gewesen und habe unter anderem berichtet, es habe lange gedauert, weil all die Dokumente hätten kopiert werden müssen. Not Carl war zwar selbst an der Besprechung auf dem TBA in Chur nicht dabei und kann somit nicht aus eigener Beobachtung sagen, welche Dokumente abgegeben wurden. Seinen Aussagen dazu, was ihm Adam Quadroni von der Besprechung berichtete, kommt aber dennoch eine gewisse Bedeutung zu. Not Carl war für Adam Quadroni damals eine Vertrauensperson. Adam Quadroni suchte bei ihm Rat und er war, soweit in dieser Untersuchung feststellbar, der erste, dem Adam Quadroni die Dokumente zu den Submissionsabsprachen zeigte. Überdies handelt es sich bei den Angaben dazu, was Adam Quadroni Not Carl über die Besprechung in Chur berichtete, um die unmittelbare Reaktion Adam Quadronis auf den Verlauf der Besprechung in Chur. Adam Quadroni war zu diesem Zeitpunkt noch

464 AU TBA Beilage 011_Quadroni 2009_Telefonnotiz_Knuchel_2014.

465 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 205 f.

466 Act. 4.12.01, Befragungsprotokoll Carl, Zeilen 244 ff.

optimistisch, dass seine Aussagen Folgen zeitigen würden, und sein Vertrauen in die Behörden war intakt. Es sind keine Gründe ersichtlich, weshalb Adam Quadroni den Verlauf der Besprechung gegenüber Not Carl anders hätte darstellen sollen, als er sich abgespielt hatte.

254 Welche Dokumente Adam Quadroni dem Tiefbauamt im Einzelnen vorlegte, lässt sich letztlich nicht mehr genau eruieren, da das TBA über die Besprechung mit Adam Quadroni vom 1. Oktober 2009 kein Protokoll führte. Gestützt auf die Aussagen von Jachen Kienz, Not Carl und Adam Quadroni sowie auf die Telefonnotiz von Reto Knuchel vom 14. Mai 2014 ist aber davon auszugehen, dass Adam Quadroni nicht nur mit den handschriftlichen Tabellen aus dem Jahr 1997 beim Tiefbauamt erschien, sondern dass er eine umfassendere Dokumentation bei sich hatte. Die Darstellung von Jachen Kienz, dass Adam Quadroni bei der Besprechung aus seinen Unterlagen einzelne Dokumente herausgezogen und vorgezeigt habe, erscheint plausibel; so verhielt es sich gemäss den Aussagen von Alberto Crameri auch bei einem späteren Treffen im Jahr 2013 («es ist ein Spiel bei Herrn Quadroni, er bringt ein dickes Aktenpli, nimmt einzelne Dokumente heraus, und steckt sie wieder in den Stapel»[467]). Da sich Jachen Kienz nebst den handschriftlichen Tabellen insbesondere noch an Faxmitteilungen des Baumeisterverbands resp. an Einladungen zu Vorversammlungen erinnerte, ist anzunehmen, dass sich unter den vorgezeigten Dokumenten unter anderem solche Unterlagen des Baumeisterverbands befanden. Darauf deutet auch die Notiz von Reto Knuchel vom 14. Mai 2014 über ein Telefonat mit Gion-Mattias Durband nahe, wonach ihm von den geschilderten Dokumenten «eine Art Offertöffnungsprotokoll» bekannt vorkam, wobei sich freilich nicht abschliessend feststellen lässt, um welches Dokument es sich dabei genau handelte[468].

d. Alter der Dokumente

255 Was den Zeitraum anbelangt, aus welchem die von Adam Quadroni vorgelegten Unterlagen stammen, sind die Aussagen ebenfalls uneinheitlich. Gemäss den Angaben Adam Quadronis stammten die Unterlagen aus dem Zeitraum bis 2006[469]. Demgegenüber geht Reto Knuchel davon aus, dass Adam Quadroni lediglich die handschriftliche Tabelle aus dem Jahr 1997 vorgelegt habe[470]. Jachen Kienz konnte sich nicht erinnern, aus welchem Zeitraum die Unterlagen genau stammten. Gemäss Max Ryffel habe es sich bei den vorgezeigten Dokumenten um «uralte Listen» gehandelt[471]. In Bezug auf die Besprechung zwischen Adam Quadroni und Jon Domenic

467 Act. 4.6.01, Befragungsprotokoll Crameri, Zeilen 313 ff.

468 Vgl. act. 3.17.04, die Stellungnahme von Reto Knuchel vom 22. Oktober 2020, S. 3, wobei die dortige Gleichsetzung dieses Dokuments mit einem Offertöffnungsprotokoll des TBA angesichts der in der Telefonnotiz gewählten Formulierung («eine *Art* Offertöffnungsprotokoll», Hervorhebung nicht im Original) nicht gänzlich überzeugt.

469 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 228 ff.

470 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 205 f.

471 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 246 ff.

Parolini in Scuol[472] gab Jon Domenic Parolini an, die Liste, die er gesehen habe, sei bereits einige Jahre alt gewesen[473].

256 Einigkeit besteht in den Aussagen insofern, als dass Adam Quadroni aufgefordert wurde, aktuellere Dokumente einzureichen; dies sagen nicht nur Reto Knuchel, Max Ryffel und Jachen Kienz einhellig aus, sondern es wird im Grundsatz auch von Adam Quadroni bestätigt, gemäss dessen Angaben er allerdings nicht bei der Besprechung in Chur, sondern nachträglich telefonisch von Jachen Kienz nach neuen Unterlagen gefragt wurde[474].

257 Damit ist über das Alter der vorgezeigten Unterlagen allerdings wenig gesagt. Dass Adam Quadroni keine aktuellen Dokumente (aus dem Jahr 2009) beibrachte, wird von diesem nicht bestritten; nach seiner Darstellung stammten die neuesten Unterlagen aus dem Jahr 2006, das Tiefbauamt habe aber neuere Unterlagen verlangt. Aus der damaligen Optik mögen auch Unterlagen aus dem Jahr 2006 bereits relativ alt gewirkt haben, zumal damit der Nachweis einer aktuell noch bestehenden Absprachepraxis unter den Baumeistern nicht erbracht war. Bezeichnenderweise sagte Reto Knuchel aus, es habe dadurch, dass Adam Quadroni nichts geliefert habe, das *aktuelle Absprachen* belege, kein Handlungsspielraum bestanden[475]. Dies deutet darauf hin, dass man im Tiefbauamt nicht bloss Unterlagen verlangte, die jünger waren als aus dem Jahr 1997, sondern aktuelle Dokumente. Auffallend ist zudem, dass Jachen Kienz zwar nicht mehr genau sagen konnte, aus welchem Jahr die Unterlagen stammten, er sie aber dennoch in den Zweitausenderjahren situierte: «Ob es jetzt solche waren aus 2004 oder 2006, daran erinnere ich mich nicht»[476]. Dies deutet darauf hin, dass Adam Quadroni nicht nur Unterlagen aus den Neunzigerjahren vorlegte.

258 Ein gewichtiges Indiz, das die Aussagen Adam Quadronis in Bezug auf das Alter der vorgezeigten Dokumente stützt, sind die Aussagen Not Carls. Not Carl kann sich aus zwei Gründen an das Alter der Dokumente erinnern, die ihm Adam Quadroni im Winter 2009 vorzeigte: Einerseits fiel im gemäss seinen Aussagen damals auf, dass die Dokumente nicht vom vergangenen Jahr stammten, und er fragte deshalb bei Adam Quadroni nach. Adam Quadroni habe ihm daraufhin erklärt, dass er aus dem Kartell ausgetreten sei und deswegen keine jüngeren Unterlagen besitze. Andererseits gab Not Carl an, sich umgehend Gedanken wegen der Verjährung gemacht zu haben; deswegen wisse er noch, dass es sich bei den jüngsten Dokumenten nicht um Dokumente handelte, die schon fünf oder zehn Jahre zurücklagen, sondern um solche, die zwei oder drei Jahre alt waren[477]. Nun war Not Carl selbst an der Besprechung in Chur nicht anwesend; es wäre daher denkbar, dass Adam Quadroni in Chur andere Dokumente vorlegte, als er sie Not Carl vorzeigte.

---

472 Siehe dazu unten, Rz. 279 in fine.

473 Act. 3.13.02, Stellungnahme Jon Domenic Parolini vom 2. Oktober 2020, S. 2.

474 Siehe dazu unten, Rz. 279.

475 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 394 ff.

476 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 430 ff.

477 Act. 4.12.01, Befragungsprotokoll Carl, Zeilen 176 ff.

Zu berücksichtigen ist aber, dass Not Carl Adam Quadroni riet, mit den Dokumenten, die er gesehen hatte, nach Chur zu gehen. Betrachtet man die Motivlage Adam Quadronis, so ist kein Grund ersichtlich, weshalb er an die Besprechung entgegen dem Rat Not Carls nur alte handschriftliche Tabellen aus dem Jahr 1997 hätte mitbringen sollen, wenn er auch über weitere, neuere Unterlagen zu den Submissionsabsprachen verfügte. Adam Quadroni gab an, sich aus privaten Gründen sowie aufgrund von Skrupeln gegenüber den Abreden der Baumeister an die Behörden gewendet zu haben[478]. Jachen Kienz verstand Adam Quadroni so, dass sich die Baumeister auch innerhalb des Systems nicht fair verhielten und Adam Quadroni übergingen, wenn er eigentlich den Auftrag hätte erhalten sollen[479]; Adam Quadroni wäre demnach weniger aus altruistischen Motiven als vielmehr aus geschäftlichen Interessen an die Behörden gelangt. Auch aus Sicht Not Carls waren die Motive Adam Quadronis von geschäftlicher Natur[480]. Ob Adam Quadroni nun von seinem Gerechtigkeitsempfinden getrieben war oder ob er primär geschäftliche Interessen verfolgte, ist indessen nicht entscheidend; so oder anders war der Gang an die Behörden mit der Hoffnung verbunden, dass diese aktiv werden und Massnahmen gegen die Absprachepraxis ergreifen. Adam Quadroni hatte folglich ein Interesse daran, seine Aussagen mit möglichst aktuellen Unterlagen zu dokumentieren. Reto Knuchel brachte ins Spiel, dass sich Adam Quadroni möglicherweise nicht selbst dem Risiko von Sanktionen habe aussetzen wollen und deshalb nur alte Dokumente vorgelegt habe. Dies ist indessen nicht einleuchtend; dass Adam Quadroni zumindest mündlich von einer nach wie vor andauernden Praxis berichtete, ist unbestritten, und Adam Quadroni belastete sich somit, was die Zeit bis zu seinem Ausstieg aus dem Kartell im Jahr 2006 betrifft, ohnehin selbst. Im Falle eines Aktivwerdens der Behörden – auf das sein Vortritt abzielte – musste er damit rechnen, dass seine Rolle allenfalls ebenfalls thematisiert würde. Die Angst vor Sanktionen ist daher keine plausible Erklärung dafür, dass Adam Quadroni nur über zehnjährige Dokumente hätte vorlegen sollen.

259 Wie gezeigt ist überdies davon auszugehen, dass Adam Quadroni nicht nur die handschriftlichen Tabellen vorlegte, sondern auch weitere Unterlagen vorzeigte, insbesondere Vorladungen zu Vorversammlungen des Baumeisterverbands[481]. Solche Faxmeldungen reichte Adam Quadroni auch in der vorliegenden Administrativuntersuchung ein; das älteste Dokument stammt dabei aus dem Jahr 2002[482]. Auch wenn nicht ausgeschlossen ist, dass der Baumeisterverband bereits im Jahr 1997 gleich gestaltete Vorladungen verschickte, legt doch auch dies nahe, dass sich unter den in Chur gezeigten Unterlagen solche jüngeren Datums befanden.

260 Im Ergebnis besteht kein Anlass, an den Aussagen Adam Quadronis zum Alter der vorgezeigten Dokumente zu zweifeln. Es ist folglich davon auszugehen, dass Adam Quadroni anlässlich der Besprechung vom 1. Oktober 2009 auf dem Tiefbauamt in Chur Dokumente aus dem Zeitraum bis 2006 vorlegte.

---

478 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 475 ff.

479 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 233 ff.

480 Act. 4.12.01, Befragungsprotokoll Carl, Zeilen 172 ff.

481 Siehe oben, Rz. 249 ff.

482 Act. 4.1.2.08.

261 Reto Knuchel warf die Frage auf, weshalb er lediglich die Tabellen aus dem Jahr 1997 hätte kopieren sollen, wenn Adam Quadroni auch noch neuere Unterlagen dabeigehabt hätte. Sofern zutrifft, dass lediglich die Tabellen aus dem Jahr 1997 kopiert wurden (siehe dazu sogleich unten Rz. 262 ff.), so erscheint dies im Nachhinein effektiv als Versäumnis, vermag das Beweisergebnis aber nicht umzustossen. Die Tabellen wurden über viele Jahre in der gleichen Art geführt. Die ältesten Tabellen, die sich bei den Akten befinden, stammen aus dem Jahr 1995, die jüngsten aus dem Jahr 2006. Es ist also ohne Weiteres denkbar, dass lediglich ein Teil der Dokumente zu exemplarischen Zwecken kopiert wurde und dass es dem Zufall geschuldet ist, dass es sich dabei gerade um diejenigen aus dem Jahr 1997 handelte. Da über die Sitzung kein Protokoll geführt wurde und keine eigentliche Akte angelegt wurde, lässt sich im Übrigen auch nicht ausschliessen, dass ein Teil der Dokumente verloren ging[483].

e. Abgabe von Dokumenten

262 Nach dem Gesagten ist davon auszugehen, dass Adam Quadroni anlässlich der Sitzung vom 1. Oktober 2009 auf dem Tiefbauamt in Chur verschiedene Dokumente aus dem Zeitraum bis 2006 *vorlegte*. Im Folgenden sind die Beweismittel im Hinblick auf die Frage zu würdigen, welche Unterlagen von Adam Quadroni dem TBA *abgegeben* bzw. welche Unterlagen vom TBA entgegengenommen wurden.

263 Die Aussagen der befragten Personen stimmen insofern überein, als Adam Quadroni bei der Sitzung vom 1. Oktober 2009 Unterlagen abgab. Darin, um welche Unterlagen es sich handelte, sind sich die beteiligten Personen jedoch nicht einig. Nach den Aussagen Adam Quadronis habe Reto Knuchels Sekretärin die Dokumente genommen und sie in einem anderen Raum kopiert; sie habe dann ihm die Originale und Reto Knuchel den Stapel mit den Kopien gegeben[484]. Reto Knuchel hingegen ist sich sicher, dass lediglich die fünfseitige handschriftliche Tabelle aus dem Jahr 1997 kopiert wurde. Überdies geht er nicht davon aus, für die Anfertigung der Kopien seine

---

483 In seiner Stellungnahme vom 22. Oktober 2020 (act. 3.17.04) machte Reto Knuchel zusätzlich noch geltend, wenn Adam Quadroni Unterlagen aus dem Zeitraum bis 2006 bei sich gehabt habe und sich die Aufforderung zur Einreichung neuerer Unterlagen folglich auf den Zeitraum zwischen 2006 und 2009 bezogen haben müsse, so sei es widersprüchlich, dass Adam Quadroni einen positiven Eindruck von der Sitzung gehabt habe (weil er hätte wissen müssen, dass er solche Dokumente nicht liefern könne). Ein Widerspruch zwischen dem positiven Eindruck Adam Quadronis von der Sitzung und der Aufforderung zur Einreichung neuerer Unterlagen ist indessen nicht ersichtlich. Für Adam Quadroni stand im Vordergrund, dass er das Gefühl hatte, dass es Konsequenzen werden gebe und dass er Ernst genommen wurde (Reto Knuchel kommentierte seine Aussagen mit «Chapeau»; vgl. Rz. 191, 208). Dass Adam Quadroni an der Sitzung zur Einreichung neuerer Dokumente aufgefordert wurde (was von Adam Quadroni bestritten wird [vgl. Rz. 279] – diese Aufforderung hat sich ihm also nicht eingeprägt, sie ist nicht das, was ihm von der Besprechung in Chur in Erinnerung geblieben ist), bedeutet nicht, dass ihm gesagt worden wäre, dass weitere Massnahmen der Behörden von solchen neueren Dokumenten abhingen. Keiner der Beteiligten macht geltend, dass Adam Quadroni anlässlich der Sitzung in Chur mitgeteilt worden wäre, ohne neuere Dokumente bestehe kein Handlungsspielraum. Dies sagte ihm nach eigenen Angaben erst Jachen Kienz anlässlich eines Telefonats zu einem späteren Zeitpunkt (vgl. Rz. 191, 279).

484 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 206 ff.

Sekretärin gerufen zu haben[485]. In der Frage, ob die Kopien von der Sekretärin angefertigt wurden, werden die Aussagen Adam Quadronis durch Jachen Kienz gestützt, der ebenfalls angab, dass Reto Knuchel einige Dokumente von seiner Sekretärin habe kopieren lassen[486]. Welche Dokumente dies waren, konnte Jachen Kienz jedoch nicht sagen[487]. Max Ryffel konnte zu diesem Punkt ebenfalls keine detaillierteren Angaben machen; er sagte lediglich, er meine, Adam Quadroni habe Reto Knuchel die Dokumente abgegeben[488].

264 Bei der internen Dokumentensuche des TBA kamen einzig die handschriftlichen Tabellen aus dem Jahr 1997 zum Vorschein. Dies schliesst nicht aus, dass Adam Quadroni weitere Dokumente abgab; es ist ohne weiteres denkbar, dass ein Teil der abgegebenen Dokumente verloren ging, zumal über die Besprechung vom 1. Oktober 2009 keine eigentliche Akte angelegt wurde, sondern Reto Knuchel die Dokumente nach eigenen Angaben in einem Mäppchen bei sich aufbewahrte[489]. Max Ryffel und Jachen Kienz haben beide nicht beobachtet, was genau kopiert wurde, und stützen weder die eine noch die andere Darstellung. Mit Sicherheit sagen lässt sich somit lediglich, dass die handschriftlichen Tabellen aus dem Jahr 1997 kopiert wurden; ob darüber hinaus noch weitere Unterlagen kopiert wurden, lässt sich nachträglich nicht mehr rekonstruieren.

265 Auf Seiten des BVFD sind ebenfalls Dokumente vorhanden, die von Adam Quadroni eingereicht wurden[490]. Die vom BVFD edierten Unterlagen decken sich weitgehend mit den von Adam Quadroni in der vorliegenden Untersuchung eingereichten Dokumenten, die er gemäss eigenen Angaben 2009 dem TBA übergab; es befinden sich darin unter anderem handschriftliche Tabellen aus dem Zeitraum von 1995 bis 2006 sowie Fax-Einladungen des GBV zu Vorversammlungen[491]. Gemäss dem Begleitschreiben zur Aktenedition vom 14. Dezember 2018 des Departementssekretärs Conradin Luzi lässt sich dabei aufgrund der Aktenlage nicht mehr rekonstruieren, welche einzelnen Dokumente dem BVFD im Rahmen des verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahrens U 12 49 und/ oder im Zusammenhang mit einem Vortritt von Adam Quadroni im Jahr 2014 zugegangen seien. Das verwaltungsgerichtliche Beschwerdeverfahren U 12 49 hatte eine Beschwerde der von Adam Quadroni geführten Implaunt da Beton Quadra SA vom 10. Mai 2012 gegen einen Vergabeentscheid der Regierung zum Gegenstand[492]. Mit Replik

485 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 237 ff., 244 ff.

486 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 264 ff.

487 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 264 ff.

488 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 298 ff.

489 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 237 ff., 267 f.

490 AU BVFD Beilage 026 Akten Adam Quadroni an BVFD 2014.

491 Vgl. oben, Rz. 173, 176 ff.

492 AU BVFD Beilage 030 Rechtsschriften und Urteile U 12 49 und U 15 53, Dok. U 12 49_Rechtsschriften und Urteil des Verwaltungsgerichtes.

vom 14. Juni 2012[493] reichte Adam Quadroni gemäss dem Beilagenverzeichnis das gleichentags von der Firma 190grad an die WEKO versandte Schreiben betreffend Submissionsabreden von Bauunternehmern im Kanton Graubünden, das die Untersuchung der WEKO ins Rollen brachte, inklusive Beilagen ein. Nach der Eröffnung der WEKO-Untersuchung fand im BVFD eine Besprechung mit Adam Quadroni statt, bei welcher der Departementsvorsteher Mario Cavigelli, Alberto Crameri, Orlando Nigg, sowie Adam Quadronis damaliger Rechtsvertreter Peder Andri Vital anwesend waren; dies ist unstreitig[494]. Dabei reichte Adam Quadroni gemäss den Aussagen Orlando Niggs ebenfalls Unterlagen ein. Der Umstand, dass das BVFD nicht mehr zuordnen kann, wann welche Dokumente eingereicht wurden, lässt die Frage aufkommen, wie das BVFD dann ausschliessen kann, dass die Unterlagen bereits in Folge der Besprechung vom 1. Oktober 2009 an das BVFD gelangt sein könnten. Selbst wenn diese Möglichkeit in Betracht gezogen wird, ändert dies jedoch nichts daran, dass Adam Quadroni dem BVFD bei anderen Gelegenheiten Unterlagen betreffend Submissionsabsprachen einreichte und dass nicht gesagt werden kann, wann dem BVFD welche Unterlagen zugingen. Wie im Folgenden aufzuzeigen sein wird, kann im Übrigen nicht nachgewiesen werden, dass das BVFD im Jahr 2009 vom TBA überhaupt über die Besprechung mit Adam Quadroni orientiert wurde (Rz. 266 ff.). Dementsprechend können aus den von Adam Quadroni stammenden Unterlagen, welche beim BVFD vorhanden waren, keine Rückschlüsse darauf gezogen werden, welche Unterlagen Adam Quadroni im Jahr 2009 einreichte.

f. Über die Besprechung informierte Personen

266 Heinz Dicht war im Oktober 2009 als Oberingenieur Reto Knuchels direkter Vorgesetzter. Er wurde von diesem über die Besprechung vom 1. Oktober 2009 und über den Inhalt der Aussagen Adam Quadronis informiert; dies ist unbestritten[495]. Wie die Aussagen Roger Stäublis zeigen, waren die Aussagen Adam Quadronis und die von ihm abgegebenen Dokumente jedoch kein Thema in der breiteren Geschäftsleitung. Roger Stäubli erfuhr als Mitglied der Geschäftsleitung erstmals von der Besprechung vom 1. Oktober 2009, als ihn ein Journalist im Jahr 2014 mit Fragen zu dieser Besprechung konfrontierte[496]. Innerhalb des TBA waren die Aussagen Adam Quadronis somit den in die Besprechung involvierten Personen sowie dem Oberingenieur Heinz Dicht bekannt, jedoch nicht der breiteren Geschäftsleitung.

267 Hinsichtlich der Frage, ob das BVFD über die Aussagen Adam Quadronis zu den Submissionsabsprachen informiert wurde, ist gestützt auf die Aussagen Heinz Dichts und Stefan Englers zunächst festzustellen, dass der Austausch zwischen dem TBA und dem BVFD über zwei Schnitt-

493 AU BVFD Beilage 030 Rechtsschriften und Urteile U 12 49 und U 15 53, Dok. U 12 49_Replik.

494 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 359 ff.,437 ff.; act. 4.7.01, Befragungsprotokoll Nigg, Zeilen 353 ff.

495 Act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeile 284.

496 Act. 4.13.01, Befragungsprotokoll Stäubli, Zeilen 162 ff.

stellen erfolgte. Der Kontakt zum Departementsvorsteher fand über den Oberingenieur – damals also Heinz Dicht – statt. Reto Knuchel war der Submissionsverantwortliche innerhalb des TBA und für den Kontakt zum Submissionsjuristen des BVFD, Orlando Nigg, zuständig[497].

268 Die Aussagen dazu, ob die zuständigen Personen innerhalb des BVFD informiert wurden, sind nicht einheitlich. Reto Knuchel geht davon aus, dass er Orlando Nigg als Submissionsjuristen im BVFD über das Treffen in Kenntnis setzte. Orlando Nigg sei auch bereits im Vorfeld darüber informiert gewesen, dass Adam Quadroni Aussagen zu Bauabsprachen machen wolle[498]. Max Ryffel sagte ebenfalls aus, der Entscheid, Adam Quadroni zu empfangen, sei in Rücksprache mit dem Submissionsjuristen des Departements erfolgt[499]; Jachen Kienz gab an, er vermute, dass der Entscheid über das weitere Vorgehen in Absprache mit dem Departement erfolgt sei[500]. Heinz Dicht geht nach seinen Angaben ebenfalls davon aus, dass Orlando Nigg von Reto Knuchel informiert wurde[501], wobei auffällt, dass Heinz Dicht Reto Knuchel als dessen Vorgesetzter keine entsprechende Weisung erteilte, sondern dies dem Ermessen von Reto Knuchel überliess. Was sein eigenes Verhalten anbelangt, sagte Heinz Dicht aus, er habe es nicht für nötig gehalten, den Departementsvorsteher zu informieren[502].

269 Orlando Nigg bestreitet, über die Besprechung mit Adam Quadroni informiert worden zu sein. Er habe von der Besprechung nichts gehört und habe erstmals im Juni 2012 im Zusammenhang mit einem verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren von den Absprachen erfahren[503]. Alberto Crameri stützt diese Darstellung. Er sagte aus, wenn jemand im Departement informiert worden wäre, so wäre dies Orlando Nigg, er selbst oder direkt der Departementsvorsteher gewesen[504]. Er selbst habe von der Besprechung nichts gewusst. Er gehe aber davon aus, dass ihn Orlando Nigg orientiert hätte, wenn er von der Besprechung gehört hätte[505]. Stefan Engler gab an, er sei über die Besprechung nicht orientiert worden[506].

270 Die Frage, ob das BVFD über die Besprechung mit Adam Quadroni informiert war, ist insofern bedeutend, als dies letztlich entscheidend ist dafür, ob die Verantwortung für die Einschätzung der Relevanz der Aussagen Adam Quadronis beim TBA oder beim BVFD liegt. Es fällt auf, dass

497 Act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 247 ff.; act. 4.2.01, Befragungsprotokoll Engler, Zeile 280. Vgl. auch oben, Rz. 71 f.

498 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 217 ff.

499 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 202 ff.

500 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 489 ff.

501 Act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 247 ff.

502 Act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 353 f.

503 Act. 4.7.01, Befragungsprotokoll Nigg, Zeilen 157 ff.

504 Act. 4.6.01, Befragungsprotokoll Crameri, Zeilen 235 ff.

505 Act. 4.6.01, Befragungsprotokoll Crameri, Zeile 248.

506 Act. 4.2.01, Befragungsprotokoll Engler, Zeilen 220 ff.

sich die befragten Personen in dieser Hinsicht in zwei Lager teilen lassen: Sämtliche befragten Mitarbeiter des TBA gehen davon aus, dass Orlando Nigg über die Besprechung informiert war, während alle Personen aus dem BVFD angaben, erst nachträglich, im Zuge des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens U 12 49 oder aus den Medien, von der Besprechung mit Adam Quadroni in Chur erfahren zu haben. Im TBA herrscht die Meinung vor, der Entscheid über das weitere Vorgehen sei Sache des Departements, insbesondere des Submissionsjuristen, gewesen (Reto Knuchel: «Solche Sachen liefen über den Submissionsverantwortlichen»[507]; Max Ryffel: «Das war aus meiner Sicht Sache des Departements, der Juristen»[508]). Demgegenüber wird von Seiten der Personen im BVFD die Selbstverantwortung der Mitarbeiter des TBA betont; Orlando Nigg sagte aus, die Mitarbeiter des TBA seien geschult und könnten einschätzen, ob es sich um massgebliche Informationen handle, die an das BVFD weitergeleitet werden müssten[509].

271 Keinen Aufschluss geben in dieser Frage die im TBA und im BVFD aufgefundenen Unterlagen von Adam Quadroni. Bei der internen Dokumentensuche kamen im TBA wie gezeigt lediglich die handschriftlichen Tabellen aus dem Jahr 1997 zum Vorschein. Auf Seiten des BVFD waren Dokumente vorhanden, die sich weitgehend mit denjenigen Unterlagen decken, welche Adam Quadroni in der vorliegenden Untersuchung einreichte und die nach dessen eigenen Angaben bei der Besprechung vom 1. Oktober 2009 in Chur kopiert wurden. Dabei ist zwar möglich, dass die im BVFD vorgefundenen Dokumente oder ein Teil davon bereits im Nachgang an die Besprechung vom 1. Oktober 2009 an das BVFD gelangten und das BVFD somit über den Vortritt Adam Quadronis informiert war. Allerdings reichte Adam Quadroni dem BVFD auch bei anderer Gelegenheit Unterlagen zu Submissionsabreden ein, so dass aus dem Umstand, dass beim BVFD entsprechende Unterlagen gefunden wurden, nicht geschlossen werden kann, dass das BVFD 2009 über den Vortritt Adam Quadronis informiert wurde[510].

272 Im TBA sind keine Juristen tätig, welche die rechtliche Relevanz der Aussagen Adam Quadronis und den juristischen Handlungsspielraum in Bezug auf die geschilderten Absprachen fundiert hätten beurteilen können. Selbst wenn an der Glaubwürdigkeit Adam Quadronis im TBA Zweifel herrschten, wäre es deshalb naheliegend gewesen, Orlando Nigg über die Besprechung mit Adam Quadroni zu informieren, zumal er als Departementsjurist Ansprechperson für alle submissionsrechtlichen Fragestellungen war. Zu beachten ist weiter, dass sowohl Reto Knuchel wie auch Max Ryffel übereinstimmend aussagten, Orlando Nigg sei bereits im Vorfeld der Besprechung in Chur darüber informiert worden, dass Adam Quadroni Aussagen zu Submissionsabsprachen machen wolle, und dass der Entscheid, Adam Quadroni zu empfangen, in Rücksprache mit dem Departement erfolgt sei. Ferner fällt auf, dass sich Reto Knuchel des Widerspruchs zur Darstellung Orlando Niggs offensichtlich bewusst war und er dennoch an seiner Darstellung festhielt; er gab an, er gehe davon aus, dass er Orlando Nigg informiert habe, aber da es keine E-Mails und keine Tagebuchnotizen gebe, könne er den Beweis nicht erbringen[511]. Diese Elemente

507 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 394 ff.

508 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeile 412.

509 Act. 4.7.01, Befragungsprotokoll Nigg, Zeilen 251 ff.

510 Vgl. oben, Rz. 265.

511 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 411 ff.

könnten als Hinweise dafür gewertet werden, dass Orlando Nigg in seiner Funktion als Submissionsjurist über den Vortritt Adam Quadronis informiert wurde. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass es Heinz Dicht und Reto Knuchel offenbar nicht für angezeigt hielten, die breitere Geschäftsleitung des TBA über die Aussagen Adam Quadronis zu Submissionsabsprachen zu informieren; dies geht aus den Aussagen Roger Stäublis hervor, der als Mitglied der Geschäftsleitung des TBA erst 2014 im Zusammenhang mit einer Medienanfrage vom Vortritt Adam Quadronis erfuhr. Dies lässt es plausibel erscheinen, dass auch Orlando Nigg nicht über die Aussagen Adam Quadronis zu Submissionsabsprachen orientiert wurde. Da Heinz Dicht als Reto Knuchels Vorgesetzter es weder für angezeigt hielt, seinen eigenen Vorgesetzten, Regierungsrat Stefan Engler, zu informieren, noch Reto Knuchel Anweisungen gab, den Submissionsjuristen des Departements über die Angelegenheit zu orientieren, hatte Reto Knuchel wenig Veranlassung, Orlando Nigg einzubeziehen. Zu beachten ist ferner, dass Max Ryffel und Jachen Kienz zwar angaben, dass das Departement über den Vortritt Adam Quadronis informiert gewesen sei, sie selbst aber keinen Kontakt zum Departement hatten, sodass ihre entsprechenden Aussagen auf Vermutungen resp. auf Hörensagen gründen. Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass sich der Submissionsjurist innert Wochenfrist an die WEKO wandte, nachdem er im Rahmen des Beschwerdeverfahrens U 12 49 von der Anzeige an die WEKO und die von Adam Quadroni in diesem Zusammenhang eingereichten Unterlagen[512] Kenntnis erhielt[513]; die rasche Reaktion 2012 steht in Kontrast zur fehlenden Reaktion der Behörden auf den Vortritt Adam Quadronis 2009[514], was ebenfalls als Indiz dafür gewertet werden könnte, dass Orlando Nigg 2009 nicht informiert wurde (wobei freilich der Handlungsdruck für die kantonalen Behörden durch die Anzeige bei der WEKO stieg).

273 Letztlich steht es in der Frage, ob Orlando Nigg von Reto Knuchel über den Vortritt Adam Quadronis informiert wurde, somit Aussage gegen Aussage, ohne dass überwiegende Indizien für die eine oder andere Möglichkeit vorliegen würden. Angesichts dieser Beweislage lässt sich nachträglich nicht mehr feststellen, ob Orlando Nigg über den Vortritt Adam Quadronis informiert war oder nicht.

274 Stefan Engler gab bei seiner Befragung vom 13. November 2018 an, er habe als damaliger Departementsvorsteher von der Sitzung mit Adam Quadroni in Chur erst im Verlauf der letzten 18 Monate erfahren. Dies steht im Widerspruch zu der Reportage des Online Magazins «Republik», wo Stefan Engler dahingehend zitiert wurde, er habe damals von dieser Sitzung gehört, etwas Schriftliches habe er aber nie auf dem Tisch gehabt[515]. Anlässlich seiner Befragung vom 13. November 2018 erklärte Stefan Engler, dieses Zitat stimme nicht; er habe damals von Adam Quadroni lediglich im Zusammenhang mit dessen Ausschluss von Submissionsverfahren gehört.

---

512 Siehe dazu oben, Rz. 265.

513 Schreiben an die WEKO vom 19. Juni 2012, AU BVFD Beilage 015, AU BVFD Beilage 015 Schreiben des BVFD an die WEKO vom 19_6_2012.

514 Siehe dazu unten, Rz. 275 ff.

515 GION-MATTIAS DURBAND/ ANJA CONZETT/ ARIEL HAUPTMEIER, Das Kartell, Teil III: Die Politik, Republik vom 25. April 2018, im Internet abrufbar unter <https://www.republik.ch/2018/04/25/das-kartell-teil-3-die-politik> (zuletzt eingesehen am 6. November 2019).

Diese Darstellung wird durch die Aussagen Heinz Dichts gestützt, der aussagte, Stefan Engler nicht über den Vortritt Adam Quadronis informiert zu haben. Da Stefan Engler nicht vom Oberingenieur über die Besprechung mit Adam Quadroni orientiert wurde, bleibt einzig noch die Möglichkeit, dass Stefan Engler via den Submissionsjuristen, Orlando Nigg, von der Besprechung mit Adam Quadroni erfahren haben könnte; ob Orlando Nigg selbst über den Vortritt Adam Quadronis informiert war oder nicht, lässt sich jedoch wie gezeigt nicht erstellen. Es lässt sich folglich nicht nachweisen, dass Stefan Engler über die Sitzung mit Adam Quadroni orientiert worden wäre; der Umstand, dass den Aussagen Adam Quadronis im oberen Kader des TBA geringe Bedeutung beigemessen wurde[516], lässt dies eher unwahrscheinlich erscheinen. Fraglich bleibt, wie es zum Zitat im Bericht des Online-Magazins «Republik» gekommen ist.

g. Behördliche Reaktion auf die Besprechung mit Adam Quadroni in Chur

275 Hinsichtlich der Frage, wie die Aussagen Adam Quadronis im TBA aufgenommen wurden, zeigt sich eine Diskrepanz zwischen dem unteren Kader im TBA (Max Ryffel, Jachen Kienz) einerseits und dem oberen Kader im TBA (Heinz Dicht, Reto Knuchel) resp. dem BVFD andererseits. Jachen Kienz und Max Ryffel sprachen zwar von gewissen Glaubwürdigkeitsproblemen Adam Quadronis, beurteilten dies jedoch differenziert und betonten auch seine menschlichen Qualitäten. Beide schätzten die Aussagen Adam Quadronis in Bezug auf die Absprachen als glaubhaft ein[517]. Jachen Kienz sagte aus, Adam Quadroni sei in dieser Zeit generell relativ unglaubwürdig gewesen, obwohl er auch gute Seiten habe; das mit den Abreden habe er ihm aber abgenommen[518]. Bei Max Ryffel spielte auch eine Rolle, dass er früher selbst an Absprachen beteiligt war und deshalb die von Adam Quadroni geschilderten Vorgänge aus eigener Erfahrung kannte[519]. Dies wird aus seiner Aussage deutlich, wonach Adam Quadroni die Listen erläutert und erklärt habe, «dass es so läuft, wie es eben schon früher gewesen ist, mit den Absprachen»[520]. Das gleiche gilt auch für Beat Hofmann, den Adam Quadroni weniger in seiner Funktion als Mitglied des TBA denn als Freund ins Vertrauen zog: Beat Hofmann sagte aus, er sei von den Angaben Adam Quadronis zu den Submissionsabsprachen nicht erstaunt gewesen, ihm sei das ja bekannt gewesen von früher, und irgendeinmal habe das ja enden müssen[521].

276 Aus den Aussagen Max Ryffels und Jachen Kienz' wird sodann deutlich, dass es aus ihrer Sicht Sache ihrer Vorgesetzten innerhalb des TBA und insbesondere auch des BVFD gewesen wäre, weitere Massnahmen zu ergreifen. Beide sagten aus, der Fall sei für sie damit erledigt gewesen, dass sie die Angelegenheit an ihre Vorgesetzten übergaben[522]. Insbesondere aus den Aussagen

---

516 Siehe dazu sogleich unten, Rz. 275 ff.

517 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 322 ff.; act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 273 f.

518 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 289 f., 322 ff.

519 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 123 ff.

520 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 259 ff.

521 Act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 141 ff.

522 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 489 ff.; act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 267, 412 ff.

Jachen Kienz' geht dabei hervor, dass ihm der weitere Verlauf der Angelegenheit nicht gleichgültig war («für mich war damit der Fall fachlich – wenn auch nicht im Herzen – abgeschlossen»[523]), dass er aber aufgrund seiner hierarchischen Stellung innerhalb des TBA keine Möglichkeit für weitere Schritte sah («es ist nicht meine Rolle, Entscheide der Geschäftsleitung zu hinterfragen, und ich weiss auch nicht genau, was besprochen und abgemacht wurde in der GL»[524]). Darin scheint eine leise Kritik daran anzuklingen, dass den Aussagen Adam Quadronis nicht mehr Beachtung geschenkt wurden. Etwas deutlicher wurde in dieser Hinsicht Beat Hofmann, der aufgrund seines freundschaftlichen Verhältnisses zu Adam Quadroni ebenfalls über dessen Vortritt beim TBA informiert war. Er sagte aus, man habe Adam Quadroni in Chur nicht ernst genommen und ihn aufgrund seines Bildungsstands wohl auch etwas belächelt. Dies könne man den Behörden zum Vorwurf machen[525].

277 Die Aussagen Heinz Dichts und Reto Knuchels zeigen, dass Adam Quadroni in den oberen Führungsebenen des TBA aufgrund von nicht richtig ausgefüllter Selbstdeklarationen und nicht eingehaltener Termine als unglaubwürdig wahrgenommen wurde[526]. Es wird aus den Aussagen deutlich, dass Adam Quadronis Aussagen zu den Submissionsabsprachen aufgrund dieser allgemeinen Glaubwürdigkeitsprobleme kein Glauben geschenkt wurde. Dabei mag auch eine Rolle gespielt haben, dass Roland Conrad, der von Adam Quadroni beschuldigt wurde, eine dominierende Rolle im Submissionskartell einzunehmen, als Grossrat und als erfolgreicher Unternehmer hohes Ansehen genoss.

278 Verschiedene Aussagen deuten überdies darauf hin, dass aus Sicht der Entscheidungsträger im TBA resp. im BVFD konkrete Angaben zu spezifischen, aktuellen Projekten erforderlich gewesen wären, um weitere Massnahmen zu ergreifen. So gab Alberto Crameri an – allerdings in Bezug auf ein späteres Treffen mit Adam Quadroni, nicht hinsichtlich der Besprechung vom 1. Oktober 2009 – Adam Quadroni habe immer nur pauschale Aussagen gemacht, zum Beispiel, dass die Unternehmer im Restaurant zusammensitzen, aber nie in Bezug auf konkrete Fälle[527]. Reto Knuchel sagte aus, die Anhaltspunkte seien zu vage gewesen und es habe dadurch, dass Adam Quadroni nichts geliefert habe, das aktuelle Absprachen belege, von ihrer Seite kein Handlungsspielraum mehr bestanden[528]. Dies zeigt, dass die Angaben Adam Quadronis als zu wenig konkret wahrgenommen wurden, um gestützt darauf weitere Massnahmen zu ergreifen.

279 Gestützt auf die Aussagen der Auskunftspersonen ist sodann festzustellen, dass weder im BVFD noch im TBA konkrete Massnahmen zur Überprüfung der von Adam Quadroni erhobenen Vorwürfe oder zu einer verstärkten Prüfung der öffentlichen Vergaben auf Manipulationen getroffen wurden. Es hatte sein Bewenden damit, dass Adam Quadroni mündlich dazu aufgefordert

523 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 494 ff.

524 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 495 ff.

525 Act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 320 ff.

526 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 217 ff.; act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 348 ff.

527 Act. 4.6.01, Befragungsprotokoll Crameri, Zeilen 264 ff.

528 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 396 ff.

wurde, neuere Unterlagen einzureichen[529]. Die Aussagen dazu, wann diese Aufforderung erfolgte, sind dabei uneinheitlich. Gemäss den übereinstimmenden Aussagen von Reto Knuchel, Max Ryffel und Jachen Kienz erfolgte eine Aufforderung zur Einreichung neuerer Dokumente bereits anlässlich der Besprechung am 1. Oktober 2009 in Chur[530]; Adam Quadronis sagte demgegenüber aus, er sei erst nachträglich telefonisch von Jachen Kienz nach neuen Unterlagen gefragt worden[531]. Die spätere telefonische Nachfrage bestätigte Jachen Kienz insofern, als er angab, er habe einmal bei einem späteren Telefonat, in anderem Zusammenhang, nachgefragt, ob Adam Quadroni die Dokumente an Reto Knuchel geliefert habe[532]. Reto Knuchel habe aber bereits in Chur nach neueren Dokumenten gefragt[533]. Aufgrund der übereinstimmenden Aussagen von Reto Knuchel, Max Ryffel und Jachen Kienz ist davon auszugehen, dass Adam Quadroni anlässlich der Besprechung in Chur von Reto Knuchel aufgefordert wurde, noch zusätzliche Unterlagen einzureichen, und dass sich Jachen Kienz später von sich aus bei Adam Quadroni erkundigte, ob er dieser Aufforderung nachgekommen sei. Unbestritten ist, dass Adam Quadroni keine zusätzlichen Dokumente vorlegte. Nach der Darstellung Adam Quadronis war er dazu nicht in der Lage, weil er seit 2006 bei den Absprachen nicht mehr am Tisch sass; dies habe er Jachen Kienz auch so gesagt[534]. Damit war die Angelegenheit für das BVFD resp. das TBA erledigt. Ein Nachhaken oder eine schriftliche Aufforderung zur Einreichung zusätzlicher Dokumente erfolgte nicht. Eine Meldung an die WEKO wurde gemäss Aussage von Reto Knuchel nicht in Betracht gezogen[535]. Anzufügen ist, dass sich Adam Quadroni unbestrittenermassen einige Wochen nach der Besprechung auf dem TBA in Chur auch an den damaligen Gemeindepräsidenten von Scuol und heutigen Regierungsrat Jon Domenic Parolini wandte[536]. Jon Domenic Parolini verifizierte

529 Vgl. oben, Rz. 256.

530 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 314 ff.; act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 211 ff.; Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 246 ff., 415 ff.

531 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 228 ff.; act. 3.4.08, Stellungnahme Adam Quadroni vom 22. Oktober 2020, S. 3.

532 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 434 ff.

533 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 314 ff.

534 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeile 259; act. 3.4.08, Stellungnahme Adam Quadroni vom 22. Oktober 2020, S. 3.

535 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 404 f.

536 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 289 ff.; act. 3.13.02, Stellungnahme Jon Domenic Parolini vom 2. Oktober 2020; vgl. auch die Aussagen Jon Domenic Parolinis gegenüber den Medien in GION-MATTHIAS DURBAND, «Natürlich ist das eine unangenehme Angelegenheit», Südostschweiz vom 17. Mai 2014, S. 3; GION-MATTIAS DURBAND/ ANJA CONZETT/ ARIEL HAUPTMEIER, Das Kartell, Teil III: Die Politik, Republik vom 25. April 2018, im Internet abrufbar unter <https://www.republik.ch/2018/04/25/das-kartell-teil-3-die-politik> (zuletzt eingesehen am 30. März 2020).

die Aussagen Adam Quadronis telefonisch bei Roland Conrad; dies geht aus den Aussagen Roland Conrads hervor und wird von Jon Domenic Parolini bestätigt[537]. Gemäss den Aussagen Roland Conrads bestätigte er gegenüber Jon Domenic Parolini, dass Absprachen auch dann noch stattgefunden hatten, «als es wohl nicht mehr legal war», dass aber in diesem Jahr (2009) keine Vorversammlungen mehr stattgefunden hatten[538]. Jon Domenic Parolini gab an, er habe das frühere Verhalten der Bauunternehmer auf das Schärfste verurteilt und Roland Conrad klar gesagt, dass ein solches Verhalten für die Gemeinde Scuol inakzeptabel sei[539].

h. Zusammenfassung/ Beweisergebnis

280 Zusammenfassend ist erstellt, dass Adam Quadroni im März 2009 mit Jachen Kienz in Kontakt trat und ihn auf die Submissionsabsprachen der Bauunternehmer im Unterengadin ansprach. Vermutlich am 22. April 2009 fand daraufhin in Scuol ein Treffen zwischen Adam Quadroni, Jachen Kienz und Max Ryffel statt, bei dem Adam Quadroni über die Bauabsprachen berichtete und eine spätere Sitzung in Chur zu diesem Thema vereinbart wurde. Reto Knuchel und Heinz Dicht waren über das Treffen in Scuol informiert; ob Orlando Nigg darüber ebenfalls in Kenntnis gesetzt wurde, muss offenbleiben. Am 1. Oktober 2009 fand eine Sitzung in Chur statt, an der Adam Quadroni, Reto Knuchel, Max Ryffel und Jachen Kienz teilnahmen. Adam Quadroni schilderte dabei die Funktionsweise des Baukartells im Unterengadin und thematisierte insbesondere die Vorversammlungen unter Mitwirkung des Baumeisterverbands sowie die Rolle von Roland Conrad. Dabei war für alle Beteiligten klar, dass sich seine Schilderungen auf die Gegenwart bezogen, nicht bloss auf vergangene Ereignisse. Adam Quadroni legte zur Untermauerung seiner Aussagen Dokumente vor; diese umfassten mindestens handschriftliche Tabellen, die vom Rechnungsleiter des Baumeisterverbands geführt wurden und in denen gemäss Adam Quadroni die Zuweisung von Bauprojekten an einzelne Bauunternehmer mittels Kreuzen in einer Liste festgehalten wurde, sowie Einladungen des Baumeisterverbands zu Vorversammlungen betreffend einzelne Bauprojekte. Die Dokumente stammten aus dem Zeitraum von der zweiten Hälfte der 1990er Jahre bis 2006. Reto Knuchel liess seine Sekretärin mindestens die handschriftlichen Tabellen aus dem Jahr 1997 kopieren. Im Nachgang zur Besprechung informierte Reto Knuchel seinen Vorgesetzten Heinz Dicht über die Aussagen Adam Quadronis. Ob auch das Departement beziehungsweise der Submissionsverantwortliche Orlando Nigg informiert wurde, muss offenbleiben; angesichts des Umstands, dass auch innerhalb des TBA nur ein kleiner Kreis von Personen über den Vortritt Adam Quadronis informiert war und die Aussagen Adam Quadronis in der breiteren Geschäftsleitung des TBA nicht thematisiert wurden, erscheint es zumindest nicht unplausibel, dass niemand im Departement informiert wurde. Adam Quadroni wurde anlässlich der Besprechung in Chur aufgefordert, neuere Unterlagen einzureichen. Dieser Aufforderung kam Adam Quadroni nicht nach. Abgesehen von einer persönlichen Nachfrage durch Jachen Kienz hatte es damit für das TBA sein Bewenden. Die Angelegenheit wurde nicht weiterverfolgt; Adam Quadroni wurde von den Behörden wegen dieser Angelegenheit nicht mehr kontaktiert

537 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 526 ff.; act. 3.13.02, Stellungnahme Jon Domenic Parolini vom 2. Oktober 2020, S. 2.

538 Befragungsprotokoll Roland Conrad, Zeile 530.

539 Act. 3.13.02, Stellungnahme Jon Domenic Parolini vom 2. Oktober 2020, S. 2.

und die Behörden unternahmen weder Schritte, um die Vorwürfe Adam Quadronis zu überprüfen, noch trafen sie zu diesem Zeitpunkt aufgrund seiner Aussagen konkrete, zusätzliche Massnahmen zur Verhinderung oder Erkennung von Submissionsabsprachen.

E. Generelle Erkennbarkeit der von der WEKO zu Tage geförderten Baukartelle im damaligen Zeitraum für das BVFD und das TBA

1. Beweisthema

281 Am 1. Oktober 2009 schilderte Adam Quadroni gegenüber Reto Knuchel, Max Ryffel und Jachen Kienz die Funktionsweise des Unterengadiner Baukartells. Die WEKO deckte sodann infolge einer Meldung Adam Quadronis im Jahr 2012 diverse Einzelabreden und mehrere Gesamtabreden von Bauunternehmern im Kanton Graubünden auf, dies namentlich im Unterengadin. Angesichts der beträchtlichen Zahl der involvierten Firmen, der Systematik ihres Vorgehens, der Beteiligung des Baumeisterverbands und der personellen Verflechtungen zwischen privater Bauwirtschaft, Tiefbauamt und Politik stellt sich die Frage, ob die Submissionsabsprachen für die Behörden bei gebotener Sorgfalt auch unabhängig von den Aussagen Adam Quadronis gegenüber Mitarbeitern des TBA im Oktober 2009 erkennbar gewesen wären. In der vorliegenden Untersuchung wurde das Augenmerk dabei einerseits darauf gerichtet, welche Massnahmen innerhalb des TBA getroffen wurden, um Submissionsabreden zu erkennen, und andererseits darauf, ob die Behörden konkrete Hinweise auf Submissionsabreden, die bei der Untersuchung der Vorgänge gemäss Ziff. 1.1. lit. a und b des Untersuchungsauftrags zutage getreten sind, übersahen (vgl. Rz. 16 hiervor).

2. Wichtige Beweismittel

a. Urkunden

i. Verfahrensabbrüche TBA

282 Das TBA hat zuhanden der Untersuchungsbeauftragten eine Zusammenstellung aller Abbrüche von Submissionsverfahren im Zeitraum von 1993 bis 2017 erstellt[540]. Darin zeigt sich, dass im untersuchten Zeitraum von 2004 bis 2012 insgesamt 21 Submissionsverfahren abgebrochen wurden. Diese betrafen Baumeister-, Belags- und Begrünungsarbeiten, Winterdienste sowie die Beschaffung von Fahrzeugen. Hinsichtlich der Zuständigkeit waren Submissionsverfahren der Abteilung für Strassenbau, der Abteilung Kunstbauten, des Motorwagendienstes sowie der Bezirke zwei, drei, vier, fünf und sechs betroffen. Der Abbruch wurde in acht der insgesamt 21 abgebrochenen Submissionsverfahren mit einer erheblichen Überschreitung des Kostenvoranschlags oder einem übersetzten Preis im Vergleich mit Erfahrungswerten begründet; in vier dieser Verfahren wurde zudem nur eine einzige gültige Offerte eingereicht. In allen Verfahren, die wegen Überschreitung des Kostenvoranschlags oder mit einem übersetzten Preis im Vergleich

540 AU TBA Beilage 002_Verfahrensabbrüche, 1_Übersichtsliste.

mit Erfahrungswerten abgebrochenen wurden, lag der offerierte Preis im zweistelligen Prozentbereich über dem Kostenvoranschlag bzw. über dem Erfahrungswert[541]. Der Verdacht auf Submissionsabsprachen taucht als Grund für den Abbruch von Submissionsverfahren im untersuchten Zeitraum nicht auf.

283 Hingegen geht aus den Akten hervor, dass im Jahr 1999 zwei Submissionsverfahren wegen «offensichtlicher Preisabsprachen» abgebrochen wurden. Dies betraf im einen Fall Belagsarbeiten an der Julierstrasse zwischen Crap Sès und Burvagn[542], im anderen Fall Baumeisterarbeiten an der Schneeverbauung Casaccia an der Malojastrasse[543].

ii. Handschriftlicher Brief von Roland Conrad an Regierungsrat Stefan Engler vom 2. Mai 2007

284 Roland Conrad gab eine Kopie seines handschriftlichen Briefs an Regierungsrat Stefan Engler vom 2. Mai 2007 betreffend das Projekt «H27, Anschluss Senterstrasse» zu den Akten[544]. Dieses Schreiben hat folgenden Wortlaut:

«Lieber Stefan

In der Beilage die Offertöffnung, welche wir bereits anlässlich der April-Session am Rande diskutiert haben. Die Differenz von Lazzarini ist ‹minimal›, und ich gehe davon aus, dass nach Prüfung der Offerten die Vergabesituation offen ist.

Zur Beschäftigungslage und zu unserem ‹Verhältnis› mit Lazzarini kann ich folgendes sagen:

Unsere Unternehmungen Foffa + Conrad (F+C) und Bezzola Denoth (BeDe) pflegen mit Lazzarini neben zeitweiliger harter Konkurrenz auch eine intensive und gute Zusammenarbeit, vor allem im Raum Unterengadin, was in etlichen ARGE's zum Ausdruck kommt.

[Aufzählung laufende ARGE's]

Dank diesen Beteiligungen ist die Firma Lazzarini momentan im Unterengadin (unserem Haupttätigkeitsgebiet) sehr stark vertreten und dementsprechend gut ausgelastet, vor allem was das techn. Führungspersonal anbelangt, welches v. allem in unseren ARGE's eingesetzt ist.

Der Anschluss Senterstrasse ist v.a. im Jahr 2007 eine rel. intensive Baustelle, und das in Bezug auf (Führungs) Personal und Inventar.

BeDe und F+C haben ab Juni freie Kapazitäten, v. allem im Tiefbaubereich.

---

541 AU TBA Beilage 002_Verfahrensabbrüche, Verfahrensabbrüche 2004-2012.

542 AU TBA Beilage 002_Verfahrensabbrüche, 2_Verfahrensabbrüche_bis_1999, 204_19990419_A3a Julierstrasse; Belagsarbeiten Crap Sès - Burvagn, Baulos 1.2.

543 AU TBA Beilage 002_Verfahrensabbrüche, 2_Verfahrensabbrüche_bis_1999, 205_19990825_A3b Malojastrasse; Baumeisterarbeiten Schneerutschverbauung Casaccia.

544 Act. 3.3.1.07.

Wenn nun aber die Senterstrasse an Lazzarini vergeben wird, bestehen zwei Möglichkeiten.

Entweder wird das vorhandene ‹Unterengadiner› Führungspersonal unserer laufenden ARGE's zusätzlich beansprucht, oder der Bedarf wird mit ‹auswärtigem› Personal (ab Chur) aufgestockt. Beide Varianten haben für uns (F+C, BeDe) negative Konsequenzen.

Deshalb, und in Anbetracht der sonst guten und intensiven Zusammenarbeit, habe ich diesbezüglich den Kontakt zu den Verantwortlichen der Firma Lazzarini gesucht. Aus unserem Gespräch ging im Wesentlichen folgendes hervor:

1) Bei einer Vergabe an Lazzarini würde nachträglich eine Zusammenarbeit mit F+C/BeDe angestrebt.

2) Eine Vergabe an BeDe/F+C würde von der Firma Lazzarini akzeptiert, d.h. sie würde sicher nicht dagegen rekurrieren.

Auf Grund dieser Ausgangslage wäre ich sehr froh, wenn der Kanton sich zu einem ‹mutigen› Entscheid durchringen würde und diese Arbeiten der Unterengadiner ARGE vergeben würde.»

iii. Dokumente des TBA zum Projekt «H27, Engadinerstrasse, Anschluss Senterstrasse»

285 Das BVFD stellte dem Untersuchungsbeauftragten verschiedene Dokumente betreffend das Projekt «H27, Engadinerstrasse, Anschluss Senterstrasse» aus dem Jahr 2007 zur Verfügung. Dabei handelt es sich namentlich um die folgenden Dokumente:

- Protokoll der Offertöffnung vom 17. April 2007[545]: Aus dem Protokoll der Offertöffnung geht hervor, dass die erstrangierte Lazzarini G. & Co. AG die Arbeit zu einem Preis von CHF 1'780'735.95 offerierte, die zweitplatzierte ARGE Bezzola Denoth AG/ Foffa + Conrad SA zu einem Preis von CHF 1'787'217.50. In Prozentzahlen ausgedrückt beträgt die Differenz rund 0.4%.

- Interner Entwurf «Vergabe» vom 1. Mai 2007[546]: Das Dokument sieht die Vergabe des Auftrags von Baumeisterarbeiten für das Projekt «H27, Engadinerstrasse, Anschluss Senterstrasse» an die Lazzarini + Co. AG vor.

- Regierungsbeschluss vom 8. Mai 2007, Protokoll Nr. 589[547]: Der Beschluss der Regierung sieht die Vergabe an die ARGE Bezzola Denoth AG/ Foffa + Conrad SA zum Preis von CHF 1'787'217.50 vor. Die Kreditfreigabe enthält einen Zuschlag von ca. 10% für Unvorhergesehenes und beläuft sich insgesamt auf CHF 1'970'000.00. Der Regierungsbeschluss ent-

545 AU TBA Beilage 021 Protokoll Offertöffnung.

546 AU TBA Beilage 022 Entwurf_Vergabe an Lazzarini.

547 AU TBA Beilage 024 RB Vergabe an ARGE Bezzola-Foffa.

hält die Bemerkung «gleichwertig, preiswürdig, regionalwirtschaftlich begründet». Das Dokument ist vom Regierungspräsident Dr. Martin Schmid und vom Kanzleidirektor Dr. C. Riesen unterzeichnet.

– Mitteilung der Auftragsvergabe zum Projekt «H27, Engadinerstrasse, Anschluss Senterstrasse» vom 11. Mai 2007[548]. Aus der Vergabemitteilung geht hervor, dass der Auftrag an die ARGE Bezzola Denoth AG/ Foffa + Conrad SA zum Betrag von CHF 1'787'217.50 vergeben wurde. Zur Begründung ist aufgeführt, dass das erst- und zweitrangierte Angebot als gleichwertig beurteilt würden und der Zuschlag unter Berücksichtigung von regional-wirtschaftlichen Überlegungen erfolge. Das Dokument trägt die Unterschrift von Heinz Dicht.

iv. Mitarbeiterliste TBA

286 Auf Ersuchen der Untersuchungsbeauftragten erstellte das BVFD eine Liste von Mitarbeitern des TBA, die bereits im untersuchten Zeitraum von 2004 bis 2012 beim TBA beschäftigt waren und zuvor in leitender Position (Bauführer, Bauleiter, Geschäftsleitung) in einer privaten Bauunternehmung tätig waren[549].

287 Die Liste umfasst 14 Personen. Als Arbeitgeber vor Eintritt in das TBA der betreffenden Mitarbeitenden sind die folgenden Bauunternehmungen aufgeführt:

[redacted]

548 AU TBA Beilage 025 Mitteilung Auftragsvergabe_Unterschrift Dicht.

549 AU BVFD Beilage 031 Verzeichnis TBA-Mitarbeitende, Dok. Liste Mitarbeiterdaten mit Einverständniserklärungen_ergänzt 20. Aug. 2019.

550 Vgl. WEKO, Verfügung vom 19. August 2019, Bauleistungen Graubünden, S. 13.

551 Vgl. WEKO, Verfügung vom 19. August 2019, Bauleistungen Graubünden, S. 12.



v. Schreiben und E-Mails von Adam Quadroni betreffend einen «Lieferboykott» für Beton aus dem Zeitraum von November 2004 bis Januar 2005.

288 Unter den Unterlagen, die Adam Quadroni dem Unterzeichneten am 9. November 2018 zukommen liess, befinden sich diverse Schreiben und E-Mails bzw. Brief- und Mailentwürfe betreffend einen «Lieferboykott» für Beton der Uina SA und der Rusena-Betun SA gegenüber der Linard Quadroni SA aus dem Zeitraum von November 2004 bis Januar 2005. Es handelt sich im Einzelnen um die folgenden Schreiben:

- Schreiben der Linard Quadroni SA vom 19. November 2004 an die Uina SA, Sent[552]: Adam Quadroni drückt sein Unverständnis dafür aus, dass ihn die Uina SA nicht mehr mit Beton beliefern wolle, obwohl er seinen finanziellen Verpflichtungen ihr gegenüber stets nachgekommen sei. Er weist darauf hin, dass auch die einzige Konkurrentin der Uina SA im Unterengadin, die Rusena-Betun SA, ihn nicht mehr beliefere. Er hält fest, dass der gemeinsame Boykott einzig deshalb erfolge, weil er eine eigene Betoniere errichten wolle. Er behält sich Schadenersatzforderungen vor und stellt in Aussicht, seinen Kunden eine Kopie seines Schreibens zukommen zu lassen.

- Schreiben der Linard Quadroni SA vom 19. November 2004 an die Rusena-Betun SA, Ramosch[553]: Adam Quadroni drückt sein Unverständnis dafür aus, dass ihn die Rusena-Betun SA nicht mehr beliefern wolle. Er wirft die Frage auf, ob die Rusena-Betun SA aufgrund ihrer Stellung als Konzessionsnehmerin der Gemeinde Ramosch nicht verpflichtet sei, ihn als ortsansässigen Unternehmer zu beliefern. Er weist darauf hin, dass auch die einzige Konkurrentin der Rusena-Betun SA im Unterengadin, die Uina SA, ihn nicht mehr beliefere. Er hält fest, dass der gemeinsame Boykott einzig deshalb erfolge, weil er eine eigene Betoniere errichten wolle. Er stellt in Aussicht, seinen Kunden – insbesondere der Gemeinde Ramosch – eine Kopie seines Schreibens zukommen zu lassen.

- Schreiben der Linard Quadroni SA vom 19. November 2004 an die Gemeinde Ramosch (rätoromanisch)[554]: Adam Quadroni macht den Gemeinderat darauf aufmerksam, dass die Rusena-Betun SA sich weigere, ihm Beton zu liefern, seit er von der Gemeinde die Bewilligung erhalten habe, eine eigene Betoniere zu betreiben. Dies verursache viele Probleme,

552 Act. 3.4.1.08.

553 Act. 3.4.1.07.

554 Act. 3.4.1.05.

da seine eigene Betoniere erst im kommenden Jahr betriebsbereit sein werde. Er lasse dem Gemeinderat beiliegend seinen Brief an die Rusena-Betun SA zukommen. Adam Quadroni fragt, ob es der Gemeinderat für akzeptabel halte, dass die Rusena-Betun SA, die in Besitz einer Konzession der Gemeinde sei, sich weigere, einem Unternehmen mit Sitz in der Gemeinde Beton zu liefern, und ob es nicht möglich sei, die Rusena-Betun SA zu zwingen, der Linard Quadroni SA Beton zu liefern, so lange diese die Rechnungen bezahle.

– Schreiben der Linard Quadroni SA vom 19. November 2004 an die Gemeinde Scuol[555] mit gleichem Wortlaut wie das obengenannte Schreiben an die Gemeinde Ramosch.

– Schreiben der Linard Quadroni SA vom 7. Januar 2005 an die Uina SA, Ramosch[556]: Schreiben mit ähnlichem Wortlaut wie das Schreiben an die Uina SA vom 19. November 2004. Adam Quadroni weist zudem noch darauf hin, dass die Uina SA und die Rusena-Betun SA nicht bereit waren, der Impraisa Mario GmbH Material zum Weiterverkauf an die Linard Quadroni SA zu liefern. Dies beweise, dass der Lieferboykott wegen der Erstellung der Betonanlage der Linard Quadroni SA, und nicht aus Zahlungsgründen, erfolgt sei. Die Rusena Betun SA nun bereit, die von der Uina SA vertragswidrig verweigerten Koffer- und Betonlieferungen zu leisten. Aufgrund der von Herrn Michel Laurent dafür genannten Preise müsse er von einem Schaden von ca. Fr. 50’000.- für seine Firma ausgehen, für den die Uina SA verantwortlich sei. Unter diesen Umständen könne er der Uina SA selbstverständlich nicht mehr alle ausstehenden Rechnungen mehr bezahlen. Sobald der definitive Schaden feststehe, werde er den Schaden mit einem allfälligen Guthaben verrechnen. Auf der Briefkopie befindet sich eine in Scuol ausgestellte Postquittung für einen eingeschriebenen Brief an die Uina SA vom 7. Januar 2005.

– Undatierte Kopie einer E-Mail an Heinz Dicht vom Tiefbauamt mit folgendem Inhalt[557]: «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?»

– Undatierte Kopie einer E-Mail an Jachen Kienz vom Tiefbauamt (rätoromanisch)[558]: Adam Quadroni sendet als Beilage seine Schreiben an die Unterengadiner Beton-Firmen und gibt seinem Unglauben darüber Ausdruck, dass ein solcher Boykott möglich sei. Er sei gespannt auf die Reaktion der Gemeinde Ramosch als Konzessionsgeberin.

289 Not Carl übermittelte mit E-Mail vom 16. Juli 2020[559] diverse Dokumente betreffend den von Adam Quadroni behaupteten Lieferboykott für Beton und teilte mit, er habe diese Dokumente am Vortag zufällig auf seinem PC in einem Ordner «Diversa» gefunden. Es handle sich offensicht-

555 Act. 3.4.1.06.

556 Act. 3.4.1.09.

557 Act. 3.4.1.03.

558 Act. 3.4.1.02.

559 Act. 3.2.02.

lich um Entwürfe von Schreiben und E-Mails, die er im November 2004 für Adam Quadroni vorbereitet habe. An der Einvernahme vom 18. Juni 2019 seien ihm gewisse Unterlagen vorgelegt worden (Zeilen 380 ff.), von denen er anlässlich der Einvernahme nicht mit Bestimmtheit habe sagen können, ob er sie selber verfasst habe. Bezüglich der übermittelten Dokumente stehe dies nun fest und er könne sich heute auch daran erinnern, diese Entwürfe damals für Adam Quadroni verfasst zu haben.

290 Bei den von Not Carl übermittelten Dokumenten handelt es sich um zwei Briefentwürfe vom 23. November 2014 an die Uina SA[560], einen Briefentwurf an die Gemeinde Ramosch vom 19. November 2014[561], sowie um undatierte E-Mail-Entwürfe oder –Kopien an Heinz Dicht und Jachen Kienz[562]. Die drei letztgenannten Dokumente sind identisch mit den von Adam Quadroni eingereichten Unterlagen. Die Schreiben an die Uina SA weisen einen ähnlichen, aber nicht identischen Inhalt auf wie die von Adam Quadroni eingereichten Briefentwürfe; sie tragen zudem ein anderes Datum.

vi. Jahresberichte des Präsidenten der Sektion Unterengadin/ Münstertal des GBV

291 Roland Conrad reichte am 9. Juli 2019 die Jahresberichte 2004 bis 2012 ein, die er als Präsident der Sektion Unterengadin/ Münstertal des GBV verfasste[563]. In den Jahresberichten ist unter der Rubrik «Verbandstätigkeiten» aufgeführt, ob und mit welchem Erfolg in den Jahren 2004 bis 2012 «Vorversammlungen» durchgeführt wurden. Die Jahresberichte äussern sich dazu wie folgt:

- 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.

560 Act. 3.2.1.01. und act. 3.2.1.02.

561 Act. 3.2.1.03.

562 Act. 3.2.1.04, act. 3.2.1.05.

563 Act. 3.3.1.06.

– 2011: Keine.

– 2012: Keine.

b. Aussagen von Auskunftspersonen

i. Adam Quadroni

292 Adam Quadroni sagte aus, er habe schon um 2000, 2002 regionale Politiker angesprochen und ihnen die Listen gezeigt[564]. Er habe die Dokumente zum Beispiel Jon Plouda, Urezza Famos[565] und Walter Zegg[566] gezeigt. Not Carl, Gemeindepräsident von Scuol und Grossrat, habe er die Dokumente ebenfalls gezeigt[567]. Not Carl habe bereits 2004 Schreiben an Herrn Kienz und Herr Dicht aufgesetzt mit dem Hinweis, dass es Preisabsprachen gebe[568]. Er habe Jachen Kienz bereits ca. 1999 auf die Absprachen hingewiesen, ohne allerdings die Listen zu zeigen. Es sei kein Geheimnis gewesen, alle hätten es gewusst[569]. Die Leute auf den Ämtern hätten vielleicht die Listen nicht gesehen, aber sie hätten es gewusst[570]. Die Leute beim Tiefbauamt seien früher Bauleiter in der Privatwirtschaft gewesen. Jon Andri Fliri zum Beispiel sei früher Ingenieur gewesen und sei dann ins Tiefbauamt gegangen. Dann habe es auch solche gegeben, die danach wieder zurück in die Bauwirtschaft gegangen seien. Dies sei durchgehend so gewesen, auch von 2004 bis 2012, und betreffe auch Firmen, die jetzt kartellrechtlich verurteilt worden seien. Bei der Firma Conrad zum Beispiel seien Leute, die vorher Bauleiter gewesen waren, ins Tiefbauamt gegangen, die seien regelrecht hin- und hergeschoben worden. In Chur arbeite jemand, den er nicht namentlich kenne, der früher bei der Firma HEW gewesen sei. Beat Hofmann, der im Engadin Strassenmeister geworden sei, sei früher bei der Firma Denoth gewesen. Er sei wohl am Tisch gesessen, habe aber beim Tiefbauamt einen klaren Schnitt gemacht. Beat Hofmann habe gesehen, dass es nicht gut gelaufen sei, habe aber nichts machen können. Man habe nur die Möglichkeit, entweder mitmachen oder schweigen. Es sei halt eine kleine Region. Gian Paul Arquint sei von der Firma C plus Bau (recte: Zeblas Bau AG Samnaun) zum Kanton, und vor drei, vier Jahren von dort dann zur Firma HEW gegangen. Gian Paul Arquint sei also von einer Firma gekommen und habe deren Offerte kontrollieren müssen. Dass so einer dann sage, hier sei eine Preisabsprache, das passiere nie[571].

564 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 46 ff.

565 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 46 ff.

566 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 434 ff.

567 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 167 ff.

568 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 666 ff.

569 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 568 f.

570 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 266 ff.

571 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 46 ff.

ii. Stefan Engler

293 Stefan Engler sagte aus, zur Erkennung resp. Verhinderung von Submissionsabsprachen habe das TBA resp. das BVFD im Wesentlichen über zwei Instrumente verfügt. Einerseits sei von den offerierenden Bauunternehmungen verlangt worden, in einer Selbstdeklaration faires Verhalten zu bestätigen, wobei Falschangaben mit rigiden Konsequenzen bedroht gewesen seien. Andererseits habe das Instrument des Preisvergleichs bestanden, also des Vergleichs zwischen Kostenvoranschlag. Was man nicht gehabt habe – aber das habe auch die WEKO erst nach 2010 gehabt – seien algorithmusgestützte Assistenzsysteme. Im Falle des Unterengadins habe er jährlich ca. fünf bis zehn Ausschreibungen zu beurteilen gehabt; da sei es schwierig gewesen, etwas herauszulesen. Verschiedentlich seien Verfahren abgebrochen worden, weil nur ein Bewerber offeriert habe oder weil die Offerte über dem Preisniveau gelegen habe. Wegen eines Verdachts auf Submissionsabsprachen habe es jedoch keine Verfahrensabbrüche gegeben[572].

294 Weiter gab Stefan Engler an, es sei klar, dass es zu personellen Wechseln zwischen der privaten Bauwirtschaft und dem TBA gegeben habe. Er hätte aber nie bemerkt, dass deshalb Grenzen verwischt worden seien, eher im Gegenteil: Solche Leute seien eher strenger mit den Baufirmen gewesen. Er sehe, dass es abstrakt ein Problem sein könnte, und dass man diese Leute nicht auf ihre alten Firmen loslassen sollte, aber Hinweise, dass es deswegen konkret Probleme gegeben habe, habe er nie erhalten. Dass das Wissen um die Absprachen aufgrund solcher Wechsel beim TBA vorhanden war, würde er so spekulativ nicht unterschreiben; es gehe ja auch um die Hierarchien, ob diese Leute in ihrer vorherigen Funktion überhaupt von den Absprachen Kenntnis hatten[573]. Es habe keine direkten Hinweise, keine Belege, nichts schwarz auf weisses gegeben, dass Firmen die Preise absprachen. Es habe sich auch nie ein Konkurrent gemeldet, der den Behörden ein Indiz an die Hand geliefert hätte. Er schliesse aus, dass sich die Absprachen unter dem Mitwissen der ihm unterstellten Leute in der Verwaltung abgespielt hätten, das seien Leute mit hohem Pflichtgefühl gewesen. Die WEKO habe ja auch nur wenige konkrete Fälle aufgedeckt, die den Kanton betrafen, da sei es nicht möglich, ein System zu erkennen[574].

295 Bezüglich der Medienberichte zu den Feststellungen der WEKO, wonach die Lazzarini AG der Bauherrschaft für das Bauprojekt «H27, Engadinerstrasse, Anschluss Senterstrasse» aus dem Jahr 2007 das günstigste Angebot unterbreitete und dieses Projekt nur deshalb an die Foffa Conrad-Gruppe vergeben worden, weil Roland Conrad beim zuständigen Regierungsrat des Kantons Graubünden interveniert habe und die Lazzarini AG dazu bewegt habe, auf einen Rekurs gegen die Vergabe an die Foffa Conrad-Gruppe zu verzichten, sagte Stefan Engler aus, es habe ihn sehr belastet, dass er plötzlich in der WEKO-Verfügung vorkomme. Wenn man nur schon etwas weitergelesen hätte, so hätte man erkennen können, dass das mit Preisabsprachen keinen Zusammenhang habe. Die WEKO habe den Beweis erbringen wollen, dass die Bezzola und die Lazzarini auch ohne ARGE's frei hätten offerieren können. Das sei der Grund für die Erwähnung in der WEKO-Verfügung. Genau diese Offerte zeige auch, dass durchaus ein Wettbewerb bestanden habe. Es habe Konkurrenten aus Nordbünden gegeben. Nach der Offertöffnung sei Herr Conrad

572 Act. 4.2.01, Befragungsprotokoll Engler, Zeilen 100 ff.

573 Act. 4.2.01, Befragungsprotokoll Engler, Zeilen 420 ff.

574 Act. 4.2.01, Befragungsprotokoll Engler, Zeilen 483 ff.

mit einer Eingabe an ihn herangetreten und habe geltend gemacht, dass das erste und zweite Angebot fast gleich sei; es habe eine Differenz von nur 0.4% gegeben. Aus regionalwirtschaftlichen Gründen würde man es nicht verstehen, wenn bei so einer kleinen Differenz Leute aus Chur kommen und den Auftrag ausführen. Er (Roland Conrad) habe geltend gemacht, dass mit der Lazzarini Wettbewerb bestünde, dass aber die Lazzarini bereit wäre, von ihrem Angebot zurückzutreten. Das Verwaltungsgericht habe 2005 entschieden, dass selbst bei gleichwertigen Angeboten kein Spielraum bestehe, regionalwirtschaftliche Interessen zu berücksichtigen. Man hätte den Billigsten berücksichtigen müssen. Sie hätten der Regierung den Antrag gestellt, dass der Auftrag an die Unterengadiner ARGE zu vergeben sei, weil der günstigste Anbieter von seinem Angebot Abstand genommen habe. Der Rechtschutz sei über alle Stufen gewährleistet gewesen, auch die Möglichkeit der Anfechtung. Das sei die Bewandtnis dieser Passage, die ihn in die Nähe der Absprachen gebracht habe[575].

iii. Jachen Kienz

296 Jachen Kienz sagte aus, als Massnahme zur Erkennung von Submissionsabsprachen habe man Preisvergleiche gemacht. Man habe die Offerten mit den Kostenvoranschlägen verglichen; man habe auch versucht, das Preisniveau zu überblicken, indem man etwa Einheitspreise verglichen habe[576]. Überdies habe es eine Selbstdeklaration gegeben, in der auch eine Integritätsklausel enthalten gewesen sei. Eine Checkliste zur Erkennung von Submissionsabsprachen sei hingegen erst 2012 eingeführt worden[577].

297 Die Aussage Roland Conrads gegenüber dem Online-Magazin «Republik», wonach die Praxis der Preisabreden im Baugewerbe und in anderen Branchen bis etwa Ende der Neunzigerjahre allgemein akzeptiert, allseits bekannt und meistens völlig legal gewesen sei, könne er nicht bestätigen. Es stimme nicht, dass man Absprachen toleriert oder gar begünstigt hätte[578]. Die Aussage Adam Quadronis, er habe ihn, Jachen Kienz bereits im Jahr auf 1999 auf Preisabsprachen aufmerksam gemacht, stimme nicht[579].

298 Jachen Kienz sagte weiter aus, er könne sich nicht an die Schreiben von Adam Quadroni an die Rusena-Betun SA und die Uina SA vom 19. November 2004/ 7. Januar 2005 betreffend einen geltend gemachten Lieferboykott für Beton gegen die Linard Quadroni SA erinnern. Es sei möglich, dass Adam Quadroni ihm dies geschickt habe, ausschliessen könne er es nicht. Es sei be-

---

575 Act. 4.2.01, Befragungsprotokoll Engler, Zeilen 456 ff.

576 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 86 ff.

577 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 104 ff.

578 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 125 ff.

579 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 147 f.

kannt gewesen, dass Adam Quadroni verschiedene Probleme gehabt habe, mit den Sozialabgaben, auch finanzielle Probleme, und dass ihn Firmen deswegen nicht beliefern wollten. Er würde das in diesen Zusammenhang stellen[580].

299 Was personelle Wechsel von der privaten Bauwirtschaft ins Tiefbauamt anbelangt, sagte Jachen Kienz aus, Beat Hofmann sei vor seiner Tätigkeit im TBA als Bauleiter bei der Firma Denoth tätig gewesen. Beat Hofmann habe von 2004 bis 2012 beim TBA gearbeitet, heute sei er pensioniert[581]. Jon Andri Fliri sei im Zeitraum von 2004 bis 2013 ebenfalls beim TBA tätig gewesen. Zuvor habe Jon Andri Fliri in einem Ingenieurbüro gearbeitet; er sei nie bei einer Baufirma gewesen[582]. Gian Paul Arquint sei im untersuchten Zeitraum ebenfalls beim TBA gewesen, zuvor sei er als Bauleiter bei der Zeblas Bau tätig gewesen[583]. Weiter sagte Jachen Kienz aus, für die Anstellung des Personals sei das Zentral-TBA in Chur zuständig, er selbst mache nur die Anträge, die allerdings in 95% der Fälle durchgewunken würden. Erfahrungen in der Baubranche seien praktisch für alle Tätigkeiten im TBA von Vorteil. Es seien während seiner Tätigkeit für das Bezirks-TBA keine Personen angestellt worden, die zuvor in leitender Funktion bei Baufirmen angestellt waren, Bauleiter jedoch schon[584].

iv. Reto Knuchel

300 Reto Knuchel sagte aus, man habe zur Erkennung von Preisabsprachen die Offerten geprüft, indem man diese mit den Summen des Kostenvoranschlags und mit den Einheitspreisen abgeglichen habe. Seien Abweichungen festgestellt worden, seien diese analysiert und bei Bedarf Massnahmen ergriffen worden. Ansonsten seien keine Instrumente zur Bekämpfung von Preisabsprachen vorhanden gewesen[585]. Es habe aber bereits in den 1990er Jahren Verfahrensabbrüche wegen übersetzten Preisen gegeben. Ab 2012 seien dann Weisungen und Checklisten ausgearbeitet worden, dies in Zusammenhang mit dem Verfahren der WEKO[586]. Die Aussage Roland Conrads gegenüber dem Online-Magazin «Republik», wonach die Praxis der Preisabreden im Baugewerbe und in anderen Branchen bis etwa Ende der Neunzigerjahre allgemein akzeptiert, allseits bekannt und meistens völlig legal gewesen sei, könne er (Reto Knuchel) nicht beurteilen; ihm sei das nicht bekannt gewesen[587].

---

580 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 171 ff.

581 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 616 ff. Vgl. die Berichtigung in act. 3.7.03, E-Mail Beat Hofmann vom 11 Oktober 2020.

582 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 625 f.

583 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 633 f.

584 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 643 ff.

585 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 88 ff.

586 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 108 ff.

587 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeile 137.

301 Was das Personal anbelangt, so sagte Reto Knuchel aus, bereits für die Funktion des Strassenwarts würden bei Stellenausschreibungen Leute bevorzugt, die aus dem Baugewerbe kämen, die Maurer oder Strassenbauer seien. Für die Funktion des Strassenmeisters sei eine Ausbildung als Polier oder Bauführer Minimalanforderung. Diese Leute seien innerhalb der Unternehmungen aber nicht in leitender Funktion tätig gewesen, entsprechende Löhne könne der Kanton gar nicht bezahlen[588]. Bauführer seien im untersuchten Zeitraum wahrscheinlich eingestellt worden[589]. Spontan denke er aber, dass man in der Geschäftsleitung hätte sitzen müssen, um von den Absprachen Kenntnis zu erhalten[590]. Wer sicher in einer Geschäftsleitung gewesen sei, sei Gion Dosch; dieser sei früher bei der Firma Schlueb AG tätig gewesen[591].

v. Max Ryffel

302 Max Ryffel sagte aus, zur Erkennung von Submissionsabsprachen habe es eigentlich einen automatischen Kontrollmechanismus gegeben, indem man anhand der gängigen Preise ein Budget berechnet habe. Wenn Offerten eingegangen seien, die viel höher als das Budget gewesen seien, habe man das genau angeschaut; im Falle solcher Auffälligkeiten habe man die Ausschreibungen annulliert. Ansonsten habe es keine Kontrollmechanismen gegeben; Checklisten seien nicht vorhanden gewesen. Die Budgets für die Baustellen seien von den zuständigen Bauleitern erstellt worden, indem die extern für das Auflageprojekt erstellten Kostenvoranschläge auf einzelne Tranchen heruntergebrochen worden seien. Dabei sei eher grosszügig gerechnet worden[592].

303 Weiter gab Max Ryffel an, er sei vor seinem Eintritt ins TBA im Jahr 1989 sechs oder sieben Jahre in Bauunternehmungen und noch so viele Jahre in Ingenieurbüros tätig gewesen[593]. Im Rahmen seiner Tätigkeit bei Bauunternehmungen ab Ende 1975 sei er bei Absprachen dabei gewesen. Absprachen habe es nicht nur beim Belag, sondern auch im Baugewerbe gegeben. Der Baumeisterverband habe zu Sitzungen geladen, und man sei zusammengesessen. Es habe verschiedene Verfahren gegeben und man habe sich zuerst auf das Verfahren geeinigt. Zum Beispiel habe man das Mittel der ersten fünf genommen, und derjenige, der dem Mittel am nächsten war, sei dann als erster Stelle gewesen. Diejenigen, die zu hohe oder zu tiefe Zahlen genannt hätten, seien bei diesem System herausgefallen. Es habe auch das Verfahren null gegeben, da habe man einfach sein Couvert mit einer bestimmten Zahl abgegeben, die sei dann fix gewesen und die habe sonst niemand gesehen. Dies habe er in den 80er Jahren selbst so gesehen, aber es sei so gelaufen bis 2004. Es sei bis 2004 ja auch legal gewesen[594]. Wenn es nicht legal gewesen sei, warum habe

588 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 579 ff.

589 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 594 f.

590 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 598 ff.

591 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 602 ff.

592 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 93 ff.

593 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 52 ff.

594 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 123 ff.

dann niemand etwas unternommen? Beim Belag habe es regelrechte Gebietsaufteilungen gegeben, da habe man es auf jeden Fall gemerkt[595]. Bei den Bauunternehmern sei es etwas verdeckter gewesen. Roland Conrad sei aber sicher dominant gewesen im Unterengadin. Das TBA habe schon versucht, dagegen anzugehen; man habe zum Beispiel auf Ausreisser bei den Preisen geachtet. Man habe versucht zu schauen im Unterengadin, wie weit man gehen könne, bis man abbrechen müsse[596]. Adam Quadroni habe schon vor der Abnahme an der Tarasperstrasse Andeutungen gemacht, Roland Conrad ärgere ihn[597].

304 Zum Zitat Roland Conrads in der Reportage des Online-Magazins «Republik», wonach die Praxis der Preisabreden im Baugewerbe und in anderen Branchen bis etwa Ende der Neunzigerjahre allgemein akzeptiert, allseits bekannt und meistens völlig legal gewesen sei, sagte Max Ryffel aus, dies stimme, es sei ganz offiziell so gewesen. Je nach Wirtschaftslage und je nachdem, wie die Leute miteinander ausgekommen seien, habe es Phasen gegeben, wo unter den Bauunternehmer geredet worden sei, und Phasen, wo nicht geredet worden sei. Er denke, dass dies auch in den 2000er Jahren noch so gewesen sei[598].

305 Max Ryffel sagte zudem aus, er habe ab dem Zeitpunkt, an dem er ins TBA eintrat, nichts mehr von den Bauabsprachen gehört. Er habe nie gewusst, ob etwas laufe oder nicht. Man habe beim TBA nur gesehen, dass die Preise einmal etwas höher waren, einmal etwas tiefer, und wenn sie höher waren, habe man sich gesagt, aha, jetzt sprechen sie wieder darüber. Er habe schon angenommen, dass die Bauunternehmer miteinander sprachen. Zum Beispiel sei es ein Hinweis auf Absprachen gewesen, wenn die lnstallationspauschale beim günstigsten Angebot CHF 30'000.00 und beim Zweitgünstigsten CHF 130'000.00 betragen habe. Dann habe derjenige, der den Auftrag eben nicht erhalten sollte, einfach die Installationspauschale hochgeschraubt, damit er mit der Offerte nicht zu viel Aufwand habe. Dagegen habe man nichts tun können, so lange der Preis im Rahmen war[599].

306 Was das Personal des TBA anbelangt, so sei vorgängige Berufserfahrung in der Baubranche von Vorteil[600]. Es habe viele Leute gegeben, die von lokalen oder regionalen Bauunternehmungen zum Tiefbauamt gestossen seien. Gion Dosch sei vor seinem Eintritt ins TBA in leitender Funktion bei Schlub tätig gewesen. Bauführer zu sein sei ein stressiger Job; es habe Leute gegeben, die vorher als Bauführer tätig waren und zum Kanton wollten[601]. Gian Paul Arquint sei von einer Bauunternehmung hergekommen, möglicherweise von Foffa. Er sei dann auch wieder in eine Bauunternehmung gegangen. Er (Max Ryffel) nehme schon an, dass Gian Paul Arquint in seiner

595 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 138 ff.

596 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 152 ff.

597 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 161 ff.

598 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 173 ff.

599 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 636 ff.

600 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 570 ff.

601 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 579 ff.

früheren Tätigkeit von Absprachen Kenntnis erhalten habe[602]. Er denke, dass die Leute in den Bauunternehmen ab Stufe Bauführer von den Absprachen erfuhren, aber als Bauleiter eher nicht. Die Bauleiter seien Zeichner, eher für das Theoretische, die Bauführer seien eher für das Praktische. Der Bauführer habe die Aufsicht auf der Baustelle und sei mit der Firma näher «an der Front»[603].

vi. Alberto Crameri

307 Alberto Crameri sagte aus, als Massnahmen zur Erkennung von Submissionsabsprachen habe es den Preisvergleich und die Kostenvoranschläge gegeben. Wenn man gemerkt habe, dass die Submittenten voneinander abgeschrieben hatten, habe man das Verfahren abgebrochen oder den Zuschlag aufgehoben. Ein Beispiel seien die Winterdienste gewesen. Dies seien langjährige Verträge gewesen, und einer, der die Arbeit zur Zufriedenheit des TBA ausgeführt habe, sei plötzlich nur noch an dritter oder vierter Stelle gelandet. Er habe reklamiert, worauf man ihm eröffnet habe, dass er nicht auf den ersten Rängen sei. Er habe dann gesagt, «Kunststück, wenn ich nur die Nummer Vier gezogen habe!». Dort sei es ähnlich gewesen wie es jetzt die WEKO festgestellt habe, es sei zusammengerufen und die Rangliste ausgefochten worden. Generell sei es aber sehr schwierig gewesen, solche Dinge zu erkennen[604]. Es sei nur möglich, wenn sich die Anbieter auffällig verhielten[605]. Es habe Einzelfälle gegeben, nicht einmal eine Handvoll, wo man das Submissionsverfahren abgebrochen und dann freihändig vergeben habe[606]. Checklisten in dem Sinne habe es im TBA nicht gegeben, aber man habe ein Augenmerk gehabt[607]. Im Falle der Belagsfirmen habe man 2003 eine Meldung an die WEKO gemacht; weitere Fälle von Meldungen an die WEKO seien ihm nicht bewusst. Im Gegensatz zur WEKO habe die Submissionsbehörde keine Handhabe, um das Gesamtbild zu untersuchen; man habe vielmehr im Rahmen von konkreten Submissionsverfahren Entscheide fällen müssen[608]. Man habe von den Submissionsabsprachen nichts gewusst und habe es seines Erachtens auch nicht wissen können[609]. Die Aussage Roland Conrads gegenüber dem Online-Magazin «Republik», wonach die Praxis der Preisabreden im Baugewerbe und in anderen Branchen bis etwa Ende der Neunzigerjahre allgemein akzeptiert, allseits bekannt und meistens völlig legal gewesen sei, sei absolut nicht wahr. Man sei ihm TBA nicht davon ausgegangen, dass es solche Absprachen gab[610].

602 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 550 ff.

603 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 554 ff.

604 Act. 4.6.01, Befragungsprotokoll Crameri, Zeilen 108 ff.

605 Act. 4.6.01, Befragungsprotokoll Crameri, Zeilen 128 ff.

606 Act. 4.6.01, Befragungsprotokoll Crameri, Zeilen 121 f.

607 Act. 4.6.01, Befragungsprotokoll Crameri, Zeilen 129 f.

608 Act. 4.6.01, Befragungsprotokoll Crameri, Zeilen 157 ff.

609 Act. 4.6.01, Befragungsprotokoll Crameri, Zeilen 198 ff.

610 Act. 4.6.01, Befragungsprotokoll Crameri, Zeilen 216 ff.

vii. Orlando Nigg

308 Orlando Nigg sagte bezüglich Massnahmen zur Erkennung von Submissionsabsprachen aus, im Zuge der Revision des Vergaberechts im Jahr 2005 habe man ein revidiertes Handbuch erlassen, das für die Dienststellen bei der Umsetzung des Vergaberechts wegleitend sei. Im Zusammenhang mit dem neuen Handbuch habe das BVFD umfassende Schulungen durchgeführt, dabei sei auch das Thema der Submissionsabsprachen und der gemäss Submissionsgesetzgebung möglichen Sanktionen angesprochen worden. Die Dienststellen seien sensibilisiert gewesen. Wenn unüblich hohe Preise offeriert wurden oder es Indizien gab, dass der Wettbewerb nicht gespielt hatte, habe man das Verfahren abgebrochen. Man habe im ganzen Kanton die Kostenvoranschläge ermittelt. Zudem sei ab 2001 eine Selbstdeklaration mit Sanktionsfolgen bei Wettbewerbsabreden in die Ausschreibungsunterlagen integriert worden[611]. Es habe seines Wissens keine Anhaltspunkte für systematische Abreden gegeben[612]. Zur Äusserung Roland Conrads gegenüber dem Online-Magazin «Republik», wonach die Praxis der Preisabreden im Baugewerbe und in anderen Branchen bis etwa Ende der Neunzigerjahre allgemein akzeptiert, allseits bekannt und meistens völlig legal gewesen sei, sagte Orlando Nigg aus, bis zum Inkrafttreten des Kartellgesetzes im Jahr 1995 seien Absprachen legal gewesen, er habe konkret aber keine Hinweise auf Absprachen[613].

viii. Heinz Dicht

309 Heinz Dicht sagte aus, als Massnahme zur Erkennung von Submissionsabsprachen habe man die Preise geprüft[614]. Bei einfachen Sanierungen habe man in der Regel anhand von Erfahrungswerten budgetiert. Bei grösseren Projekten habe man Kostenvoranschläge eingeholt und die Offerten eins zu eins mit den Kostenvoranschlägen vergleichen können[615]. Checklisten habe es nicht gegeben. Es sei sehr schwierig, solche Absprachen zu erkennen. Man habe im Einzelfall geprüft; ihm sei nicht bekannt, dass es einmal Grund für einen Verdacht auf Absprachen gegeben habe[616]. Einen wichtigen Schutz vor Absprachen habe seiner Ansicht nach die Selbstdeklaration mit der Sanktionsmöglichkeit der Sperre dargestellt[617].

310 Zum Zitat Roland Conrads in der Reportage des Online-Magazins «Republik», wonach die Praxis der Preisabreden im Baugewerbe und in anderen Branchen bis etwa Ende der Neunzigerjahre allgemein akzeptiert, allseits bekannt und meistens völlig legal gewesen sei, sagte Heinz Dicht

611 Act. 4.7.01, Befragungsprotokoll Nigg, Zeilen 88 ff.

612 Act. 4.7.01, Befragungsprotokoll Nigg, Zeilen 113 f.

613 Act. 4.7.01, Befragungsprotokoll Nigg, Zeilen 167 ff.

614 Act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 84 f.

615 Act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 106 ff.

616 Act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 84 ff.

617 Act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 100 ff.

aus, es sei sicher nicht legal gewesen und von Seiten des TBA auch nicht akzeptiert worden[618]. Er sei vor seinem Eintritt in das TBA in einem Ingenieurbüro tätig gewesen[619]; er habe dabei keine Absprachen mitbekommen[620].

ix. Beat Hofmann

311 Beat Hofmann sagte anlässlich seiner Befragung vom 14. Juni 2019 aus, er habe bis Ende 1993 in Bauunternehmungen gearbeitet[621]. Nach seinem Abschluss sei er für die Firma Pitsch AG in St. Moritz tätig gewesen. Er sei dann für das Deza nach Tansania gegangen und habe 150 km Strasse im Busch gebaut. Nach seiner Rückkehr habe er über einen Kollegen aus Militärzeiten eine Anstellung bei der Firma Denoth erhalten. Sein Kollege [Jakob[622]] Wieland sei dort Geschäftsführer gewesen. Er habe ihn per 1. Januar 1988 als Bauführer eingestellt. In seiner Funktion als Bauführer sei er auch Mitglied der Geschäftsleitung gewesen[623]. Er habe damals zu Submissionsversammlungen und zu Sitzungen des Baumeisterverbands gehen müssen. Normalerweise sei der Chef gegangen, aber zwischendurch habe er dort einspringen müssen. Was man dort besprochen habe, wisse er nicht mehr genau, das sei weit weg. Er sei dort in guten Treuen hingegangen und habe die Informationen für die Firma geholt. Er glaube nicht, dass es dort Auftragszuteilungen gab. Es sei ihm damals nicht aufgefallen, dass man Aufträge verteilt hätte. Jeder habe aber die Offertzahlen bekannt gegeben, dann habe man vor der Eingabe gewusst, wer Erster, Zweiter, Dritter sei[624]. Es seien keine Absprachen gewesen, sondern eher Orientierungen. Das sei eine reine Formsache gewesen. Man habe über bevorstehende Arbeiten geredet. Die, die schon Offerten gehabt hätten, hätten diese abgegeben, und vielleicht habe man schon Preise verglichen. Aber Zuteilungen habe man nicht gemacht. Er selbst habe nur sporadisch an diesen Versammlungen teilgenommen[625].

312 Er habe von Submissionsabsprachen gehört, als die ganze Sache aufgerollt worden sei. Sie hätten das aber nicht so ernst genommen, denn es habe sie eigentlich nicht direkt betroffen. Sie seien strikt nach Handbuch vorgegangen. Sie hätten die Offerten eingeholt, sie kontrolliert, rechnerisch und auch sonst, insbesondere, ob die Selbstdeklarationen vorlagen. Wenn alles in Ordnung war, hätten sie die Sache weitergegeben; die Vergabe habe dann Chur gemacht. Er sei selbst

618 Act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 176 ff.

619 Act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 44 f.

620 Act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 193 f.

621 Act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 54 ff.

622 Vgl. act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeile 298.

623 Act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 270 ff.

624 Act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 54 ff.

625 Act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 289 ff.

nicht zuständig für die Zuschläge gewesen. Er habe von Submissionsabsprachen erst später erfahren, mit der Sache Quadroni[626].

313 Weiter sagte Beat Hofmann aus, es sei schon gemunkelt worden. Die grossen Unternehmungen hätten immer ARGEs gemacht und alles kontrollieren wollen. Die grossen Unternehmen seien sehr aggressiv gegen die Kleinen gewesen. Man habe schon darüber geredet, im Dorf, ja, in der ganzen Talschaft! Man habe aber nicht gewusst, was genau lief, es seien Spekulationen gewesen. Viele hätten es auch nicht glauben wollen. Ihn habe das nicht interessiert; sie als kleine Angestellte hätten ihren Job gemacht und basta. Sie seien froh gewesen, wenn die Verfahren reibungslos gegangen seien, so dass gebaut werden konnte. Solche Dinge seien nicht zu ihnen gedrungen[627]. Im weiteren Verlauf gab Beat Hofmann an, es sei eine brisante Zeit gewesen; man habe gewusst, es laufe etwas, aber man habe nicht gewusst, was genau. Selbstverständlich habe er mit den anderen Mitarbeitern des TBA Bezirk 4 darüber gesprochen, auch mit Jachen Kienz, das sei ja klar. Viele Leute hätten das aber auch abgetan und hätten nicht daran glauben wollen, dass etwas nicht richtig laufe[628].

314 Konfrontiert mit der Aussage Roland Conrads gegenüber dem Online-Magazin «Republik», wonach die Praxis der Preisabreden im Baugewerbe und in anderen Branchen bis etwa Ende der Neunzigerjahre allgemein akzeptiert, allseits bekannt und meistens völlig legal gewesen sei, sagte Beat Hofmann, wenn Roland Conrad das so sage, werde es schon stimmen, er sei ja Präsident der Sektion Unterengadin gewesen. Auf Nachfrage gab Beat Hofmann an, in Kreisen von Bauunternehmern sei es schon so gewesen, wie es Conrad gesagt habe; er (Beat Hofmann) sei bis 1993 ja selbst dabei gewesen. In der Bevölkerung habe es ein Bewusstsein gegeben, dass man die heimischen Unternehmen vor der Konkurrenz aus dem Unterland und dem Ausland schützen müsse. Aber was die Unternehmen genau angestellt hätten, das sei in der Bevölkerung nicht bekannt gewesen[629].

315 Betreffend seine Gespräche mit Adam Quadroni über Submissionsabsprachen sagte Beat Hofmann aus, für ihn sei es keine Überraschung gewesen, was ihm Adam Quadroni gesagt habe; ihm sei das ja von früher bekannt gewesen, und irgendeinmal habe das ja enden müssen[630].

316 Konfrontiert mit den ihn betreffenden Aussagen Adam Quadronis in der vorliegenden Untersuchung, namentlich der Aussage, er (Beat Hofmann) sei früher selbst bei den Absprachen am Tisch gesessen, habe dann aber bei seinem Wechsel zum Tiefbauamt einen klaren Schnitt gemacht[631], sagte Beat Hofmann aus, es stimme, er habe in seiner Stellung nichts machen können. Er sei nicht verantwortlich dafür, was die Unternehmen machten, und er könne auch nichts dagegen

626 Act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 66 ff.

627 Act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 77 ff.

628 Act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 151 ff.

629 Act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 104 ff.

630 Act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 145 ff.

631 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 78 ff.

tun. Er habe schon gesehen, wie es früher gewesen sei, und dann könne man ja eins und eins zusammenrechnen, wie es weitergehe. Es sei auch klar, dass er nicht einverstanden gewesen sei mit diesen Mauscheleien, aber sie hätten nichts Genaues gewusst; sie hätten nur Vermutungen gehabt[632].

317 Zu den Aussagen Max Ryffels, wonach er (Max Ryffel) während seiner beruflichen Tätigkeit in der privaten Bauwirtschaft vor seinem Eintritt ins Tiefbauamt selbst an Submissionsabsprachen beteiligt gewesen sei, und wonach dies bis 2004 so gelaufen sei, sagte Beat Hofmann, er sei auch am Tisch gewesen. Das seien damals zwar keine direkten Absprachen gewesen, aber es liege auf der Hand, was passiert sei, man habe ja die Offerten ausgetauscht und habe die Zahlen voneinander gehabt. Es sei ja klar, wofür diese Zahlen verwendet worden seien; wenn man die Zahlen habe, dann könne man «mischeln». In diesem Sinne habe es schon Absprachen gegeben. Als er beim Tiefbauamt gearbeitet habe, sei er natürlich nicht mehr dabei gewesen[633].

318 Konfrontiert mit den von Adam Quadroni eingereichten handschriftlichen Tabellen sagte Beat Hofmann aus, dieses spezifische Dokument habe er nie gesehen; er vermute aber, ganz früher, als er selbst noch dabei gewesen sei, habe es auch schon solche Tabellen gegeben. In seiner Zeit bei Denoth habe er vergleichbare Tabellen gesehen. Seiner Erinnerung nach 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 habe nicht gesagt «du bekommst den Auftrag», aber es seien Preise besprochen und festgelegt worden. Man habe das Preisniveau halten können, den Kuchen aufteilen. Das sei gar nicht so schlecht gewesen. Problematisch sei es erst geworden, als grosse Firmen entstanden seien, die alles fressen wollten[634].

319 Auf die Frage, ob er erklären könne, wie sich die Submissionsabsprachen bei den herrschenden kleinräumigen Verhältnissen während Jahren hinter dem Rücken der Behörden abspielen konnten, antwortete Beat Hofmann, das sei eine berechtigte Frage. Die «Sünder» seien immer im Grossrat gewesen, die hätten sich das leisten können. Man habe sich nicht die Finger verbrennen wollen, wenn die Grossen involviert gewesen seien. Das sei ein heisses Eisen gewesen. Man habe es eigentlich gar nicht genauer wissen wollen. Man hätte seine Stelle riskiert, wenn man sich exponiert hätte. Es sei eine Existenzfrage gewesen; lieber schweigen, als noch die Stelle zu verlieren. Aber durch indirekte Information habe man schon gewusst, dass etwas nicht koscher sei[635].

x. Roland Conrad

320 Roland Conrad sagte anlässlich seiner Befragung vom 17. Juni 2019 aus, innerhalb der betreffenden Bauunternehmungen seien alle Geschäftsführer, grösstenteils auch die Bauführer, über die Submissionsabsprachen informiert gewesen. Im GBV sei dies eine offene Sache gewesen,

632 Act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 312 ff.

633 Act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 341 ff.

634 Act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 380 ff.

635 Act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 568 ff.

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 habe von den Absprachen gewusst. Kantonsweit sei dies überall etwa gleich gewesen. Was den Verwaltungsrat anbelangt, so sei bei ihnen Geschäftsführer und Verwaltungsrat in einer Person vereint gewesen. Bei Lazzarini hingegen sei der Verwaltungsrat nicht operativ, da wisse er nicht, was der Verwaltungsrat gewusst habe[636].

321 Seine Aussage gegenüber dem Online-Magazin «Republik», wonach die Praxis der Preisabreden im Baugewerbe und in anderen Branchen bis etwa Ende der Neunzigerjahre allgemein akzeptiert, allseits bekannt und meistens völlig legal gewesen sei, wurde von Roland Conrad bestätigt[637]. Auf die Frage, ob die Praxis der Submissionsabreden auch den Behörden (TBA, BVFD) bekannt gewesen sei, und zwar im untersuchten Zeitraum von 2004 bis 2012, sagte Roland Conrad aus, vorher sei dies sicher so gewesen; bis 2003 sei es wirklich allgemein bekannt gewesen. Ab diesem Zeitraum hingegen eher nein[638]. 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. Man müsse auch sagen, an den Generalversammlungen des GBV oder der Sektionen seien auch Gemeindepräsidenten, Politiker, Leute von Baufachgeschäften und auch Leute vom Tiefbauamt anwesend gewesen. Und im Jahresbericht habe er immer ein Traktandum «Vorversammlungen» gehabt[639]. Er sei im untersuchten Zeitraum Präsident der Sektion Unterengadin/ Münstertal des GBV gewesen[640]. Die Leute, die an den Sektionsversammlungen teilnahmen, hätten Einladungen mit dem Bericht erhalten. Dies seien zum Beispiel auch die Medien gewesen. Kein Mensch habe sich gefragt, was mit diesen Vorversammlungen gemeint gewesen sei[641]. Die Vorversammlungen seien im Reglement des Baumeisterverbands vorgesehen gewesen[642]. Speziell erläutert habe er den Jahresbericht nicht[643].

322 Roland Conrad bestätigte, dass die folgende, in der Verfügung der WEKO vom 26. März 2018 i.S. Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I wiedergegebene Aussage der Auskunftsperson C.____ von ihm stamme bzw. seinen Aussagen sinngemäss entspreche[644]: Die Bauunternehmen, welche die Ausschreibungsunterlagen für ein Bauprojekt erhalten hätten, hätten dies dem GBV melden müssen. Der GBV habe daraufhin die Vorversammlungen organisatorisch begleitet und den Berechnungsleiter gestellt. Die Vorversammlungen hätten dazu gedient, sich über die Zuteilung

636 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 215 ff.

637 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 235 ff.

638 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 244 f.

639 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 250 ff.

640 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeile 335.

641 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 355 ff.

642 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 93 f.

643 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 368 f.

644 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 184 ff.

und den Preis von Bauprojekten zu einigen. Dabei habe man die Interessenlage der Bauunternehmen und die Beziehungen geklärt. Anschliessend habe man versucht, die Bauprojekte aufzuteilen und dass zu fairen Preisen angeboten worden sei. Eine Einigung sei erzielt worden, wenn man die Ausschreibung einem Bauunternehmen habe zuteilen können. Die anderen Unternehmen hätten dann dasjenige Bauunternehmen «geschützt», dem die Ausschreibung zugeteilt worden sei. Der Zweck der Vorversammlungen sei bis zum Schluss der gleiche gewesen. Die Bauunternehmen hätten versucht, sich über die Zuteilung und den Preis von Bauprojekten zu einigen. Es habe sogenannte Berechnungsverfahren gegeben. Dabei hätte jedes Unternehmen seine vorkalkulierte Eingabesumme dem Berechnungsleiter abgegeben. Anschliessend sei der Durchschnitt dieser Summen ermittelt worden. Gestützt darauf sei eine Rangliste der Bauunternehmen erstellt worden. Dasjenige Unternehmen sei auf dem ersten Rang platziert worden, das mit seiner Offerte am nächsten beim Mittelwert gewesen sei. Der Berechnungsleiter habe anschliessend den Bauunternehmen die Eingabesumme zugestellt, die sie hätten eingeben sollen[645].

323 Zu den Aussagen Max Ryffels, wonach derjenige Unternehmer, der den Auftrag nicht erhalten sollte, einfach die Installationspauschale hochgeschraubt habe, damit er mit der Schutzofferte nicht zu viel Aufwand habe, sagte Roland Conrad aus, jeder habe es auf seine Art gemacht, um die Offerte zu korrigieren. Wichtig sei gewesen, dass der tiefste Preis im Rahmen war; ob der andere viel höher sei, sei im Prinzip egal. Auch wenn man abgesprochen habe, habe der Preis marktgerecht sein müssen[646]. Weiter sagte Roland Conrad aus, seiner Ansicht nach wäre es für die Behörden bei hinreichender Aufmerksamkeit aus den Offerten teilweise erkennbar gewesen, dass Absprachen stattgefunden hätten. Wenn plötzlich zwei, drei Offerten mit unrealistisch hohen Preisen eingereicht wurden und die Preise nahe beisammen waren, dann habe man das gesehen[647]. Ob den Leuten im Tiefbauamt bekannt gewesen sei, wie die Absprachen liefen, wisse er nicht[648].

324 Hinsichtlich der Feststellungen der WEKO, wonach die Lazzarini AG der Bauherrschaft für das Bauprojekt «H27, Engadinerstrasse, Anschluss Senterstrasse» aus dem Jahr 2007 das günstigste Angebot unterbreitete und dieses Projekt nur deshalb an die Foffa Conrad-Gruppe vergeben worden, weil Roland Conrad beim zuständigen Regierungsrat des Kantons Graubünden interveniert habe und die Lazzarini AG dazu bewegt habe, auf einen Rekurs gegen die Vergabe an die Foffa Conrad-Gruppe zu verzichten, sagte Roland Conrad aus, das habe mit Absprachen nichts zu tun. Es habe sechs oder sieben Anbieter gegeben. Sie seien knapp an zweiter Stelle gewesen, und es sei eine Arbeit in Scuol gewesen. Er habe diese Arbeit gebraucht; er sei dann zu Herrn Engler gegangen und habe gesagt, dass bei dieser kleinen Differenz die lokale Firma aus regionalpolitischen Gründen den Zuschlag erhalten könnte. Stefan Engler habe dies auch so gesehen, und die Regierung – die Gesamtregierung, nicht nur Herr Engler – habe den Auftrag an sie vergeben. Er habe mit dem Chef der Firma Lazzarini gesprochen und gesagt, er hoffe, dass sie nicht rekurrieren würden. Dieser habe gesagt ok, wenn es die Regierung so vergebe, würden sie nicht

645 WEKO, Verfügung vom 26. März 2018, Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I, S. 49 f.

646 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 397 ff.

647 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 417 ff.

648 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 450 f.

rekurrieren. Ob Stefan Engler mit Herrn Giovanoli von der Lazzarini gesprochen habe, wisse er nicht. Er glaube nicht, dass es weitere, vergleichbare Fälle gegeben habe. Bei drei Prozent und mehr Differenz sei der Fall klar, da könne er nicht intervenieren. Übrigens sehe man an diesem Fall, dass die auswärtigen Offerten alle höher gewesen seien. Dies belege, dass die Preise marktgerecht gewesen seien[649].

xi. Not Carl

325 Not Carl sagte anlässlich seiner Befragung vom 18. Juni 2019 aus, bevor ihn Adam Quadroni darauf angesprochen habe, habe er nicht von unzulässigen Submissisonsabreden gewusst. Man habe es einfach vermutet. Er habe als Gemeindepräsident gehofft, «hoffentlich machen die das nicht!» Teilweise sei er ja noch befreundet gewesen mit diesen Leuten und habe sie darauf angesprochen. Zum Beispiel sei er mit Duri Bezzola, der damals Nationalrat gewesen sei, gut befreundet gewesen. Er habe ihn mehrmals angesprochen, «du, Duri, stimmt das mit den Absprachen?» Dies zum Beispiel im Zusammenhang mit dem Bau des 50 Millionen-Bades Bogn Engiadina in Scuol[650]. Er sei schockiert und erbost gewesen über die Aussagen Adam Quadronis zu den Submissionsabsprachen. Er habe während dem Bau des Bades in Scuol schlaflose Nächte gehabt, und als er die Dokumente Adam Quadronis vor sich gesehen habe, habe er die Welt nicht mehr verstanden[651]. Ob den Listen, diesen Aufteilungen, sei er besonders erschrocken. Er sei in seinen Befürchtungen bestätigt geworden, dass es Absprachen gegeben habe[652].

326 Die Aussage Roland Conrads gegenüber dem Online Magazin «Republik», wonach die Praxis der Preisabreden im Baugewerbe und in anderen Branchen bis etwa Ende der Neunzigerjahre allgemein akzeptiert, allseits bekannt und meistens völlig legal gewesen sei, sei ein Witz. Es stimme zwar, dass das jetzige Kartellgesetz erst 2004 in Kraft getreten sei, aber legal sei es schon vorher nicht gewesen. Allseits bekannt sei es auch nicht gewesen. Er als Gemeindepräsident hätte das nie so akzeptiert[653]. Es stimme, dass sich die Bauunternehmer in Restaurants getroffen hätten, aber was die genau gemacht hätten, sei nicht bekannt gewesen[654]. Vom Begriff «Vorversammlungen» habe er erst im Zusammenhang mit der WEKO-Verfügung und aus den Medien erfahren[655].

327 Auf die Frage, wie er erkläre, dass sich Submissisonsabreden bei den herrschenden kleinräumigen Verhältnissen während Jahren hinter dem Rücken der Behörden abspielen konnten, gab Not Carl an, er könne sich einfach vorstellen, dass man vermutete, «es könnte sein», aber nicht in diesem Ausmass und dieser Systematik. Er habe schon seine Zweifel, ob sie im Tiefbauamt wirk-

649 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 483 ff.

650 Act. 4.12.01, Befragungsprotokoll Carl, Zeilen 129 f.

651 Act. 4.12.01, Befragungsprotokoll Carl, Zeilen 193 ff.

652 Act. 4.12.01, Befragungsprotokoll Carl, Zeilen 293 ff.

653 Act. 4.12.01, Befragungsprotokoll Carl, Zeilen 469 ff.

654 Act. 4.12.01, Befragungsprotokoll Carl, Zeilen 491 f.

655 Act. 4.12.01, Befragungsprotokoll Carl, Zeilen 543 ff.

lich so gar nichts gewusst hätten. Er erinnere sich an ein Ereignis aus seiner Zeit als Gemeindepräsident. Damals sei das Regionalspital Scuol ausgebaut worden. Dies sei ein Millionenauftrag gewesen. Der Kanton habe dabei den grössten Teil getragen, vielleicht achtzig oder neunzig Prozent, der Rest die Regionsgemeinden. Im Subventionsentscheid habe gestanden, dass der Kanton den beantragten Subventionsbetrag nicht sprechen würde. Der Kanton habe das mit statistischen Erhebungen über die Baupreise im Kanton begründet, und der höchste Preis sei jener in St. Moritz gewesen. Das sei nachvollziehbar, die Bausaison sei dort kürzer, weil St. Moritz auf 1800 Meter liege. Es habe im fraglichen Entscheid geheissen, die Preise in St. Moritz seien die höchsten im Kanton, und die Preise, die die Region subventioniert haben möchte, seien noch höher als in St. Moritz. Das habe der Kanton nicht akzeptiert und habe bloss einen tieferen Gesamtbetrag subventioniert. Er müsse sich selbst an der Nase nehmen, in der Folge hätten sie den Rest bezahlt. Der Kanton habe sich doch schon da fragen müssen, wieso die Preise in Scuol noch höher seien als im 600 Meter höher gelegenen St. Moritz[656].

328 Auf Vorlage der von Adam Quadroni eingereichten Schreiben betreffend einen «Lieferboykott» für Beton der Uina SA und der Rusena Betun SA sagte Not Carl aus, er könne sich gut daran erinnern, dass Adam Quadroni diesen Lieferboykott erwähnt habe. Die Problematik mit dem Beton sei ihm bekannt, Adam Quadroni habe dann eine eigene Betonniere im Tirol gekauft, um nicht mehr abhängig zu sein. Was die Briefe anbelange, könne er sich nicht genau besinnen. Wenn er diese Briefe lese, vor allem die Romanischen, dann sei das schon in etwa sein Stil. Es sei ganz klar, die habe nicht Adam Quadroni selbst geschrieben. Auf jeden Fall hätte Adam Quadroni für diese Texte Unterstützung gebraucht, er schreibe nicht so. Adam Quadroni habe ihm von dieser Geschichte erzählt, und es seien natürlich auch seine Gedanken, die hier stünden. Er könne weder bestätigen noch ausschliessen, dass er die Schreiben verfasst habe. Ihm sei nicht bekannt, dass er «Boykott» erfolgt sei, weil Adam Quadroni mit Zahlungen im Rückstand gewesen sei. Ihm sei aber bekannt, dass Adam Quadroni anderweitig Rechnungen nicht bezahlt habe[657].

xii. Roger Stäubli

329 Roger Stäubli sagte anlässlich seiner Befragung vom 25. Juni 2019 aus, er habe erstmals mit der WEKO-Verfügung im Fall Münstertal von unzulässigen Submissionsabreden der Bauunternehmer im Kanton Graubünden erfahren, das sei im Herbst 2017 gewesen. Die Untersuchungen hätten 2012 begonnen, davon habe er natürlich auch erfahren; die Bestätigung habe er aber mit dem Urteil Münstertal erhalten[658]. Die Aussage Roland Conrads gegenüber dem Online-Magazin «Republik», wonach die Praxis der Preisabreden im Baugewerbe und in anderen Branchen etwa bis Ende der Neunzigerjahre allgemein akzeptiert, allseits bekannt und meistens völlig legal gewesen sei, könne er so nicht bestätigen. Er habe allerdings in seiner damaligen Funktion mit der Ausschreibung und Ausführung der Projekte nichts zu tun gehabt; sein Tätigkeitsbereich sei die

656 Act. 4.12.01, Befragungsprotokoll Carl, Zeilen 633 ff.

657 Act. 4.12.01, Befragungsprotokoll Carl, Zeilen 397 ff.

658 Act. 4.13.01, Befragungsprotokoll Stäubli, Zeilen 69 ff.

Projektierung gewesen. Ab 2005, als die Abteilungen Projektierung, Oberbauleitung und Grossprojekte zusammengeführt worden seien, sei dies dann anders gewesen[659].

330 Auf die Frage, wie er erkläre, dass sich Submissisonsabreden bei den herrschenden kleinräumigen Verhältnissen während Jahren hinter dem Rücken der Behörden abspielen konnten, gab Roger Stäubli vorneweg an, er habe es nicht gewusst. Ihm sei dies nicht einmal mutmassungsmässig zugetragen worden. Es sei ihm nicht bekannt gewesen, dass solche Vorversammlungen noch aus einer alten Zeit so weit hineingezogen worden seien auf der Zeitachse. Dies liege vielleicht auch daran, dass er als Auswärtiger in den Kanton gekommen sei. Hier im Kanton sei es natürlich auch so, dass die Regionen recht geschlossen seien. In den einzelnen Regionen gebe es jeweils nur wenige Bauunternehmen, die grössere Aufträge bewältigen könnten, und für die Unternehmen aus anderen Regionen sei der Weg zu weit. In seiner Abteilung hätten die Aufträge Dimensionen gehabt, die zum Beispiel im Unterengadin vielleicht drei Unternehmen hätten bewältigen können, nämlich Foffa Conrad, Bezzola Denoth und Lazzarini. Deswegen habe auch die Anweisung bestanden, die Offerten auf Herz und Nieren zu prüfen, was die Preisgestaltung anbelange, und das hätten sie auch gemacht[660].

3. Beweiswürdigung

a. Massnahmen zur Erkennung von Submissionsabreden

331 Aus den Aussagen von Alberto Crameri, Orlando Nigg, Heinz Dicht, Reto Knuchel, Max Ryffel und Jachen Kienz geht hervor, dass die Behörden Submissionsabreden im Wesentlichen dadurch zu erkennen versuchten, dass Offertpreise mit den budgetierten Summen (interne Budgetierung oder externe Kostenvoranschläge) und mit den Einheitspreisen verglichen wurden[661]. Orlando Nigg wies überdies darauf hin, dass das BVFD im Zusammenhang mit dem Handbuch Submissionswesen umfassende Schulungen durchgeführt habe, bei denen auch das Thema von Submissionsabreden und der gemäss Submissionsgesetzgebung möglichen Sanktionen angesprochen worden sei. Die Dienststellen seien somit sensibilisiert gewesen[662]. Checklisten zur Erkennung von Submissionsabreden existierten im untersuchten Zeitraum gemäss den Aussagen der befragten Personen aus dem TBA und dem BVFD keine.

b. Bekanntheit der Absprachen bei einzelnen Mitarbeitern des TBA

332 Im Rahmen der Beweiswürdigung ist zu beurteilen, ob innerhalb des TBA Wissen über die Absprachepraxis der Bauunternehmer, wie sie die WEKO aufgedeckt hat, vorhanden war. Dazu sind die Aussagen der Auskunftspersonen zu würdigen. Vorliegend streitet die Mehrheit der Aus-

659 Act. 4.13.01, Befragungsprotokoll Stäubli, Zeilen 79 ff. sowie 41 ff.

660 Act. 4.13.01, Befragungsprotokoll Stäubli, Zeilen 429 ff.

661 Act. 4.6.01, Befragungsprotokoll Crameri, Zeilen 108 ff.; act. 4.7.01, Befragungsprotokoll Nigg, Zeile 101; act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 106 ff.; act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 88 ff.; act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 93 ff.; act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 86 ff.

662 Act. 4.7.01, Befragungsprotokoll Nigg, Zeilen 88 ff.

kunftspersonen jegliches Wissen von den Absprachen ab. Die Darstellung Roland Conrads gegenüber dem Online-Magazin «Republik», wonach die Praxis der Preisabreden im Baugewerbe und in anderen Branchen bis etwa Ende der Neunzigerjahre allgemein akzeptiert, allseits bekannt und meistens völlig legal gewesen sei, wurde von Alberto Crameri, Heinz Dicht, Jachen Kienz, Not Carl und Roger Stäubli kategorisch zurückgewiesen[663].

333 Demgegenüber bestätigte Max Ryffel die Äusserung Roland Conrads vollumfänglich. Er sagte aus, dies stimme, dies sei ganz offiziell so gewesen[664]. Max Ryffel gab an, während seiner Tätigkeit in der privaten Bauwirtschaft in den 80er-Jahren (vor Inkrafttreten des heutigen Kartellgesetzes vom 6. Oktober 1995) sogar selbst an Absprachen beteiligt gewesen zu sein[665]. Die Schilderungen Max Ryffels decken sich dabei mit den Beweiserhebungen der WEKO betreffend die Zusammenarbeit der Bauunternehmer im Rahmen von Vorversammlungen im Zeitraum bis 2008[666]. Auch die Beobachtung Max Ryffels, wonach es je nach wirtschaftlicher Grosswetterlage und je nach den persönlichen Beziehungen unter den Bauunternehmern Phasen mit und Phasen ohne Absprachen gab, findet in den Beweiserhebungen der WEKO eine Stütze: So gab die Auskunftsperson «T» an, es habe an den Sitzungen auch immer wieder Streitigkeiten unter den Bauunternehmen gegeben. Zwischendurch hätten auch einmal keine Vorversammlungen stattgefunden[667]. Die Tatsachenfeststellungen der WEKO zeigen, dass das Unterengadiner Baukartell bis 2008 weitgehend so funktionierte, wie es Max Ryffel während seiner Tätigkeiten bei privaten Bauunternehmungen bereits in den 80er-Jahren erlebt hatte. Max Ryffel ging denn auch davon aus, dass die Praxis der Absprachen noch in den 2000er-Jahren fortgesetzt wurde[668].

334 Als weiterer Mitarbeiter des TBA, der in seiner früheren Tätigkeit in der privaten Bauwirtschaft Kenntnisse von der Absprachepraxis der Bauunternehmen erlangt hatte, ist Beat Hofmann zu nennen. Beat Hofmann äusserte sich vor allem zu Beginn der Befragung zwar relativ vorsichtig und gab an, dass er an den Submissionsversammlungen und Sitzungen des Baumeisterverbands, an denen er teilgenommen hatte, keine eigentlichen Abreden habe beobachten können[669]. Im Ergebnis geht aus seinen Aussagen aber klar hervor, dass er im Rahmen seiner früheren Tätigkeit als Bauführer für die Firma Denoth Zeuge von Abreden wurde. So räumte er bereits zu Beginn

663 Act. 4.6.01, Befragungsprotokoll Crameri, Zeilen 216 ff.; act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 176 ff.; act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 125 ff.; act. 4.12.01, Befragungsprotokoll Carl, Zeilen 491 f.; act. 4.13.01, Befragungsprotokoll Stäubli, Zeilen 79 ff.

664 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 173 ff.

665 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 123 ff.

666 WEKO, Verfügung vom 26. März 2018, Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I, S. 45 ff. Vgl. insbesondere die Schilderungen der Auskunftsperson «M» von der Firma Bezzola Denoth AG auf S. 51 ff.

667 WEKO, Verfügung vom 26. März 2018, Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I, S. 56.

668 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 173 ff.

669 Act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 61 ff., 292 ff.

der Befragung ein, dass die einzelnen Unternehmungen an den Sitzungen ihre Offertzahlen bekannt gaben[670]. Im weiteren Verlauf der Befragung sagte Beat Hofmann aus, es liege auf der Hand, wofür diese Zahlen verwendet worden seien; wenn man die Zahlen habe, dann könne man «mischeln». In diesem Sinne habe es schon Absprachen gegeben[671]. Des Weiteren gab er an, für ihn seien die Aussagen zu Abreden, welche Adam Quadroni vor dessen Vortritt beim TBA im Jahr 2009 ihm gegenüber machte, nicht überraschend gewesen, da ihm das von früher bekannt gewesen sei[672]. Auch die Aussagen Roland Conrads gegenüber dem Online-Magazin «Republik» bestätigte er insofern, dass die Praxis der Preisabreden in Bauunternehmerkreisen früher üblich gewesen sei[673]. Schliesslich gab Beat Hofmann an, er habe schon gesehen, wie es früher gewesen sei, und dann könne man ja eins und eins zusammenrechnen, wie es weitergehe[674].

335 Aus den Aussagen von Max Ryffel und Beat Hofmann folgt, dass zumindest bei einzelnen Mitarbeitenden der Verwaltung Wissen um die Funktionsweise des Baukartells aus eigener Erfahrung vorhanden war, wenngleich zu berücksichtigen ist, dass es sich dabei in ihrem Fall um Ereignisse handelte, die 2009 bereits weit zurücklagen.

336 Wie die Aussagen der Auskunftspersonen aus dem TBA zeigen, wurden für fast alle Positionen innerhalb des TBA bei der Stellenbesetzung Personen bevorzugt, die über Erfahrungen in der privaten Bauwirtschaft verfügten[675], und die somit bei diesen Tätigkeiten Kenntnis von Absprachen hätten erlangen können. Aus den Aussagen Roland Conrads geht hervor, dass innerhalb der Bauunternehmungen, die sich an Abreden beteiligten, alle Geschäftsführer und zu einem grossen Teil auch die Bauführer von den Abreden Kenntnis hatten[676]. Die von der WEKO befragte Auskunftsperson «M» gab ebenfalls an, dass nicht nur die Geschäftsführer der Bauunternehmungen an Vorversammlungen teilnahmen, sondern teilweise auch «Kalkulatoren»[677]. Dass Mitarbeitende von Bauunternehmungen, welche die Funktion als Bauführer ausübten, in Abreden involviert waren, zeigen insbesondere auch die Aussagen Beat Hofmanns, der vor seinem Eintritt ins TBA selbst als Bauführer tätig war[678]. Es ist somit davon auszugehen, dass innerhalb der Bauunternehmungen, die sich an Abreden beteiligten, nebst den Geschäftsführern zu einem grossen Teil auch Bauführer oder «Kalkulatoren» von der Praxis der Preisabreden Kenntnis hatten.

---

670 Act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 63 f.

671 Act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 342 ff.

672 Act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 145 ff.

673 Act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 104 ff.

674 Act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 312 ff.

675 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 643 ff.; act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 579 ff., 594; act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 570 ff.

676 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 215 ff.

677 WEKO, Verfügung vom 26. März 2018, Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I, S. 51.

678 Act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 278 f.

337 Das BVFD erstellte auf Ersuchen des Untersuchungsbeauftragten eine Liste von aktuell bei TBA tätigen Mitarbeitenden, die im untersuchten Zeitraum von 2004 bis 2012 bereits beim TBA beschäftigt und zuvor in leitender Position (Bauführer, Bauleiter, Geschäftsleitung) in einer privaten Bauunternehmung tätig waren[679]. Auf dieser Liste sind 14 Personen aufgeführt. Beat Hofmann und Max Ryffel sind heute beide pensioniert und folglich nicht aufgeführt. Es ist davon auszugehen, dass im untersuchten Zeitraum von 2004 bis 2012 noch weitere Personen beim TBA arbeiteten, die zuvor in leitender Position bei Bauunternehmen tätig gewesen waren und die heute im Ruhestand sind.

338 Als frühere Arbeitgeber sind auf der Liste des BVFD mehrere Bauunternehmungen genannt, die von der WEKO wegen unzulässiger Wettbewerbsabreden verurteilt wurden. Es betrifft dies die Firmen Lazzarini AG[680], Mettler Prader AG (bis 2016: Prader AG)[681], HEW AG Bauunternehmung Chur[682], Schlub AG[683] und Implenia Schweiz AG[684] (bzw. deren Rechtsvorgängerinnen Batigroup und Stuag[685]). Es ist nicht auszuschliessen, dass frühere Mitarbeiter des TBA auch für andere Unternehmen tätig waren, die gemäss der WEKO unzulässige Wettbewerbsabreden trafen; so nannte Jachen Kienz einen früheren Mitarbeiter, der vor seinem Eintritt ins TBA für die Zeblas Bau AG[686] tätig gewesen war[687]. Ob die auf der Mitarbeiterliste des TBA aufgeführten oder von Auskunftspersonen genannten Personen effektiv von Submissionsabreden Kenntnis hatten, wurde nicht untersucht; aus dem Umstand allein, dass Mitarbeiter des TBA zuvor als Bauführer für eine Bauunternehmung tätig waren, die gemäss den Verfügungen der WEKO unzulässige Wettbewerbsabreden getroffen hat, kann nicht auf die Beteiligung einzelner Personen an Submissionsabreden geschlossen werden. Aufgrund des Umstands, dass im untersuchten Zeitraum neben Max Ryffel und Beat Hofmann mehrere Personen beim TBA beschäftigt waren, die zuvor als Bauführer in von der WEKO-Untersuchung betroffenen Unternehmen gearbeitet hatten, ist aber davon auszugehen, dass Max Ryffel und Beat Hofmann nicht die einzigen Mitarbeiter des

679 AU BVFD Beilage 031 Verzeichnis TBA-Mitarbeitende, Dok. Liste Mitarbeiterdaten mit Einverständniserklärungen_ergänzt 20. Aug. 2019.

680 WEKO, Verfügung vom 26. März 2018, Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I, S. 67.

681 WEKO, Verfügung vom 19. August 2019, Bauleistungen Graubünden, S. 130, S. 161.

682 WEKO, Verfügung vom 19. August 2019, Bauleistungen Graubünden, S. 129, S. 161.

683 WEKO, Verfügung vom 19. August 2019, Bauleistungen Graubünden, S. 130, S. 161.

684 WEKO, Verfügung vom 19. August 2019, Bauleistungen Graubünden, S. 161, S. 129 f.

685 Vgl. zur Firmengeschichte WEKO, Verfügung vom 19. August 2019, Bauleistungen Graubünden, S. 12, sowie die Angaben auf der Website der Implenia unter <https://implenia.com/ueber-uns/geschichte/> (eingesehen am 16. Januar 2020).

686 Vgl. WEKO, Verfügung vom 26. März 2018, Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I, S. 67.

687 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 633 f.

TBA waren, die aus ihrer früheren Tätigkeit Wissen über die Absprachepraxis bei Bauunternehmungen mitbrachten. Welche Mitarbeiter konkret solche Kenntnisse hatten, muss offenbleiben und ist für die vorliegende Untersuchung auch nicht relevant[688].

c. Allgemeine Bekanntheit von Submissionsabreden der Bauunternehmer innerhalb des TBA

339 Nachdem erstellt ist, dass einzelne Mitarbeiter des TBA aus ihren früheren Tätigkeiten in der privaten Bauwirtschaft Kenntnis davon hatten, dass sich Submissionsabsprachen zugetragen hatten, ist weiter zu prüfen, ob dieses Wissen innerhalb des TBA resp. des BVFD allgemein verbreitet war. Daraus, dass einzelne Mitarbeiter Kenntnis von Absprachen hatten, folgt nämlich nicht zwingend, dass dieses Wissen bei allen Mitarbeitern des TBA vorhanden war und auch bis ins BVFD gelangte. Es ist anzunehmen, dass Mitarbeiter wie Jachen Kienz, der nach der Ausbildung direkt in die kantonale Verwaltung eintrat[689], oder Reto Knuchel, der vom Kanton Aargau zum TBA wechselte[690], kein vorgängiges Wissen über Submissionsabreden im Kanton Graubünden hatten.

340 Dennoch sind an der Darstellung, wonach die Mehrheit der Mitarbeitenden des TBA keinerlei Ahnung davon gehabt haben soll, dass sich im Baugewerbe Submissionsabsprachen zutrugen, Zweifel angebracht. Es erscheint wenig plausibel, dass Mitarbeiter, die aus ihrer früheren Tätigkeit von Submissionsabsprachen Kenntnis hatten, dieses Wissen gänzlich für sich behielten und an ihrem Arbeitsplatz nie darüber sprachen. Den Aussagen von Max Ryffel ist zu entnehmen, dass mögliche Absprachen der Bauunternehmer durchaus thematisiert wurden; er sagte aus, dass sie sich beim TBA dann, wenn die Preise gestiegen seien, gesagt hätten «aha, jetzt sprechen sie wieder darüber»[691]. Auch Beat Hofmann gab zu Protokoll, dass innerhalb des TBA über mögliche unrechtmässige Handlungsweisen der Bauunternehmer gesprochen wurde[692]. Dies lässt darauf schliessen, dass das Wissen darum, dass teilweise Submissionsabreden getroffen wurden, bzw. der Verdacht auf solche, zumindest in der Abteilung Strassenerhaltung/ Bezirke des TBA, in der Max Ryffel und Beat Hofmann tätig waren[693], eine gewisse Verbreitung fand. Wie weit das Wissen einzelner Mitarbeiter um Submissionsabreden aus ihren früheren Tätigkeiten im TBA drang und wie breit der Verdacht auf unrechtmässige Verhaltensweisen von Bauunternehmern im TBA diskutiert wurde, lässt sich allerdings nicht eruieren.

---

688 Vgl. oben, Rz. 23 f.

689 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 37 ff.

690 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 37 ff.

691 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 637 ff.

692 Act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 151 ff.

693 AU TBA Beilage Beilage 013_Quadroni 2009_Stellung_involvierte_Personen, Dok. 13703_20090401_Organigramm_TBA.

d. Allgemeine Bekanntheit von kartellrechtswidrigen Verhaltensweisen von Bauunternehmern im Unterengadin

341 Was die Submissionsabreden speziell im Unterengadin anbelangt, sind die Aussagen Beat Hofmanns aufschlussreich, wonach im Dorf und in der ganzen Talschaft über die Bauunternehmer gemunkelt worden sei; man habe zwar gewusst, dass etwas nicht koscher sei, aber man habe es nicht genau wissen wollen, weil die «Sünder» als Grossräte über viel Einfluss verfügten. Aus seinen Aussagen wird deutlich, dass er als «kleiner Angestellter» um seine Stelle fürchtete, sollte er gegen die «Grossen» vorgehen[694].

342 Gewisse der von der WEKO erhobenen Beweise deuten ebenfalls darauf hin, dass die Praxis von Submissionsabreden der Bauunternehmen im Unterengadin zumindest in den Ansätzen einem breiteren Kreis von Personenbekannt war. So gab die Auskunftsperson «Y», die zum Zeitpunkt der Befragung im Unterengadin ein Architekturbüro besass und im Hochbau tätig war, an, die grossen Bauunternehmen hätten die Aufträge untereinander koordiniert und im Voraus besprochen, welches Unternehmen den Auftrag erhalten solle. Das sei bekannt und darüber sei auch gesprochen worden. So hätten etwa die kleinen Bauunternehmen wie […], […], c._____ und G._____ oft keine Chance gehabt und hätten auch gemeint, dass sich die grossen Bauunternehmen absprechen würden[695]. Diese Darstellung, wonach die Absprachen und insbesondere der Druck der grösseren Bauunternehmen auf die Kleinen einer breiteren Öffentlichkeit bekannt waren oder von dieser zumindest vermutet wurden, wird durch die Aussagen Beat Hofmanns bestätigt und kommt auch in gewissen Medienberichten zum Ausdruck[696]. Wie die Aussagen Beat Hofmanns zeigen, machte die Verbreitung von Gerüchten über unrechtmässige Handlungsweisen der Bauunternehmer auch vor dem Bezirks-TBA nicht halt[697].

343 Darauf, dass die Praxis der Submissionsabreden der Bauunternehmer im Unterengadin zumindest in den Ansätzen auch ausserhalb des Kreises der beteiligten Bauunternehmer bekannt gewesen sein könnte, deutet weiter das Verhalten des GBV und seiner Exponenten im Unterengadin hin. Aus den Aussagen Roland Conrads geht hervor, dass die Behörden seiner Einschätzung nach bis 2003 von den Absprachen wissen mussten, zumal sich die Bauunternehmer für Absprachen sogar offen in Restaurants getroffen hätten[698]. Dies zeigt, dass der GBV zumindest noch in den frühen Nuller-Jahren keine besonderen Massnahmen traf, um die Praxis der Submissionsabreden zu verschleiern. Obgleich die Treffen in öffentlichen Restaurants nach Inkrafttreten der Sanktionsbestimmungen des Kartellgesetzes im Jahr 2004 gemäss der Darstellung von Roland Conrad eingestellt wurden, zeigen die von Roland Conrad in seiner Funktion als Sektionspräsident verfassten Jahresberichte 2004-2012 der Sektion Unterengadin/ Münstertal des GBV, dass dort auch weiterhin offen über sogenannte «Vorversammlungen» berichtet wurde. Gemäss den

694 Act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 77 ff., 151 ff., 568 ff.

695 WEKO, Verfügung vom 26. März 2018, Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I, S. 56.

696 Vgl. etwa René Donzé, Ein Bergdorf schliesst seine Reihen, NZZ am Sonntag vom 13. Mai 2018, S. 9.

697 Act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 151 ff.

698 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 250 ff.

Aussagen Roland Conrads gegenüber der WEKO wurde bei diesen «Vorversammlungen» versucht, sich über die Zuteilung und den Preis von konkreten Bauprojekten zu einigen[699]. Sie sind nicht zu verwechseln mit den Herbstversammlungen der Sektionen des GBV, bei denen es sich um jährliche Vereinsanlässe handelte[700]. Roland Conrad sagte aus, dass die Jahresberichte, in denen die Durchführung von «Vorversammlungen» erwähnt waren, jeweils zusammen mit der Einladung zur Herbstversammlung der Sektion versendet worden seien. Nebst den Mitgliedern der Sektion Unterengadin/ Münstertal des GBV seien auch Medienvertreter, Gemeindepräsidenten sowie teilweise auch Mitglieder des TBA geladen worden. Aus den Akten geht hervor, dass ein Vertreter des TBA zum Beispiel an der Herbstversammlung der Sektion Unterengadin/ Münstertal des GBV vom 27. November 2008 einen Vortrag hielt[701]. Festzuhalten ist somit, dass ein breiter Kreis von Personen, darunter auch Behördenvertreter, über die Jahresberichte der Sektion Unterengadin/ Münstertal des GBV Kenntnis davon haben konnten, dass im Unterengadin und im Münstertal «Vorversammlungen» durchgeführt wurden. Dies bedeutet freilich nicht, dass diejenigen Personen, die von der Durchführung von «Vorversammlungen» Kenntnis hatten, auch genau wussten, was anlässlich dieser Vorversammlungen besprochen wurde.

344 Adam Quadroni machte geltend, bereits im Zeitraum um die Jahre 2000 bis 2002 verschiedene Personen auf die Praxis von Submissionsabreden im Unterengadin aufmerksam gemacht zu haben[702]. Zu den von ihm genannten Personen, die er auf Submissionsabreden angesprochen haben will, gehört die Unternehmerin Urezza Famos. Diese bestätigte in einem Dok-Film des Schweizer Fernsehens, dass Adam Quadroni im Unterengadin jahrelang auf Preisabreden aufmerksam gemacht habe und dass auch sie selbst von Adam Quadroni auf diese Thematik angesprochen worden sei[703]. Max Ryffel sagte aus, Adam Quadroni habe schon vor dem Frühjahr 2009, als das Treffen in Chur beschlossen wurde, Andeutungen gemacht, Roland Conrad ärgere ihn[704].

345 An dieser Stelle sind schliesslich noch die Dokumente zu erwähnen, in denen Adam Quadroni gegen die Uina SA und die Rusena Betun SA den Vorwurf erhebt, ihn wegen seines Vorhabens, ein eigenes Betonwerk zu erstellen, zu boykottieren[705]. Nach der Darstellung Adam Quadronis verweigerte die Uina SA auch die Lieferung an andere Unternehmen zwecks Weiterverkaufs an

699 Siehe oben, Rz. 322.

700 Siehe oben, Rz. 149.

701 AU TBA Beilage 015_Präsentationen Regionen, 02_GBV, Dok. 15203_20081127_Herbstversammlung GBV_Sektion Unterengadin-Müstair.

702 Vgl. oben, Rz. 292.

703 Schweizer Radio und Fernsehen SRF, Dok vom 4. Dezember 2019, «Der Preis der Aufrichtigkeit – Adam Quadronis Leben nach dem Baukartell» (im Internet einsehbar unter<https://www.srf.ch/play/tv/dok/video/der-preis-der-aufrichtigkeit---adam-quadronis-leben-nach-dem-baukartell?id=7fa36aec-2991-446c-911c-4c7c94050068>), Minute 15:43 ff.

704 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 123 ff.

705 Siehe oben, Rz. 288 ff.

die Linard Quadroni SA, so dass Zahlungsaussstände als Grund für den «Lieferboykott» ausschieden[706]. Der Vorwurf eines «Lieferboykotts» betrifft zwar nicht die Thematik von Submissionsabreden, berührt aber ebenfalls den Geltungsbereich des Kartellrechts[707]. Es handelt sich bei den Dokumenten konkret um verschiedene Briefentwürfe vom 19. und 23. November 2004 an die Uina SA, die Rusena Betun SA sowie an die Gemeinden Ramosch und Scuol und um ein Schreiben an die Uina SA vom 7. Januar 2005, dessen Versand mittels Postquittung belegt ist. Not Carl hat mit E-Mail vom 16. Juli 2020 bestätigt, die Entwürfe aufgesetzt zu haben[708]. Adam Quadroni machte geltend, die Schreiben betreffend einen «Lieferboykott» Jachen Kienz und Heinz Dicht übermittelt zu haben[709]. Diese Darstellung wird durch entsprechende E-Mail-Entwürfe gestützt, die sowohl Not Carl wie auch Adam Quadroni eingereicht haben[710]. Kopien effektiv versendeter E-Mails in dieser Angelegenheit liegen allerdings nicht vor. Jachen Kienz gab an, sich nicht an solche Schreiben erinnern zu können, schloss allerdings auch nicht aus, sie erhalten zu haben. Heinz Dicht gab an, nie eine E-Mail betreffend Probleme Adam Quadronis bei Betonlieferungen erhalten zu haben[711]. Bei dieser Beweislage kann nicht als erstellt gelten, dass Jachen Kienz und Heinz Dicht über den von Adam Quadroni geltend gemachten «Lieferboykott» informiert wurden.

346 Im Ergebnis ist somit festzuhalten, dass verschiedene Hinweise darauf bestehen, dass die Submissionsabreden der Bauunternehmer im Unterengadin zumindest in den Ansätzen einem grösseren Personenkreis bekannt waren. Wie die Aussagen Beat Hofmanns zeigen, machten die Gerüchte über mögliche unrechtmässige Handlungsweisen der Bauunternehmer auch vor den Türen des TBA nicht halt. Zudem zeigt sich, dass Adam Quadroni bereits vor seinem Vortritt beim TBA in Chur im Herbst 2009 diverse Personen aus Politik und Verwaltung auf die Abreden ansprach. Ob er auch, wie von ihm geltend gemacht, beim TBA einen «Lieferboykott» für Beton gegenüber seinem Unternehmen anprangerte, muss hingegen offenbleiben.

e. Erkennbarkeit einzelner Absprachen zu konkreten Projekten

347 Von der Frage, ob die Mitarbeiter des TBA resp. des BVFD wussten oder zumindest annehmen mussten, dass im Baugewerbe Submissionsabsprachen stattfinden, ist die Frage zu unterscheiden, ob den Behörden *einzelne Absprachen zu konkreten Projekten* bekannt waren oder hätten bekannt sein müssen. Dabei ist zunächst festzustellen, dass keinerlei Hinweise darauf bestehen, dass Mitarbeitende des TBA über konkrete Auftragszuteilungen und Preisabreden informiert gewesen wären und diese mitgetragen hätten. Max Ryffel sagte aus, er habe ab dem Zeitpunkt, an dem er ins TBA eintrat, nichts mehr von den Bauabsprachen gehört, und er habe nie gewusst,

706 Schreiben der Linard Quadroni SA vom 7. Januar 2005 an die Uina SA, Ramosch, act. 3.4.1.09.

707 Siehe unten, Rz. 484.

708 Act. 3.2.02.

709 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 666 ff.

710 Act. 3.2.1.04. und 3.2.1.05. resp. act. 3.4.1.02. und 3.4.1.03.

711 Act. 3.11.02, Stellungnahme Heinz Dicht vom 27. September 2020, S. 2.

ob etwas laufe oder nicht[712]. Es ist folglich davon auszugehen, dass Mitarbeitenden des TBA von Seiten der Bauunternehmer keine Informationen über konkrete Absprachen zugetragen wurden.

348 Die Aussagen Alberto Crameris zeigen, dass in wenigen Einzelfällen konkrete Submissionsabsprachen aufgedeckt werden konnten. Alberto Crameri schilderte den Fall der Neuvergabe eines Auftrags für Winterdienste, bei dem der zu kurz gekommene bisherige Vertragspartner des TBA gegenüber den Behörden denunzierte, dass sich die Anbieter gegenseitig abgesprochen hatten. Dieser Vorfall spielte sich gemäss den Aussagen Alberto Crameris zu Beginn seiner Zeit im BVFD ab, also in den späten 80er- oder den frühen 90er-Jahren. Vergleichbare Fälle habe es nicht einmal eine Handvoll gegeben; generell sei es sehr schwierig gewesen, solche Dinge zu erkennen[713].

349 Demgegenüber wurden Max Ryffel zufolge teilweise Offerten eingereicht, die auf Absprachen hindeuteten. Beispielsweise sei es vorgekommen, dass die Installationspauschale beim zweitgünstigsten Angebot um ein vielfaches teurer gewesen sei als beim günstigsten Angebot, was ein Hinweis auf Absprachen gewesen sei. In solchen Fällen habe derjenige, der den Auftrag gemäss der Abmachung unter den Bauunternehmern nicht erhalten sollte, halt einfach die Installationspauschale hochgeschraubt, damit er mit der Offerte nicht zu viel Aufwand hatte[714]. Roland Conrad sagte ebenfalls aus, seiner Meinung nach sei aus den Offerten bei hinreichender Aufmerksamkeit teilweise erkennbar gewesen, dass Abreden stattgefunden hätten, weil zum Beispiel (nebst dem günstigeren Angebot, das den Zuschlag erhalten sollte) mehrere nahe beieinanderliegende Offerten mit einem viel zu hohen Preis eingereicht wurden[715]. Max Ryffel gab weiter an, so lange der Preis im Rahmen gewesen sei, habe man bei solchen verdächtigen Offerten keine Massnahmen ergreifen können[716]. Demgegenüber sagte Alberto Crameri aus, man habe das Verfahren abgebrochen oder den Zuschlag aufgehoben, wenn man gemerkt habe, dass Submittenten voneinander abgeschrieben hätten[717]. Konkrete Beispiele eines Verfahrensabbruchs wegen solcher Hinweise auf Absprachen sind in den Akten allerdings nicht enthalten. Aus den Akten geht hervor, dass Submissionsverfahren bei erheblichen Preisüberschreitungen (Überschreitung des Kostenvoranschlags oder des Erfahrungswerts im zweistelligen Prozentbereich) des Angebots abgebrochen wurden. Im untersuchten Zeitraum wurde kein Verfahrensabbruch ausdrücklich mit einem Verdacht auf Submissionsabreden begründet[718].

712 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 636 ff.

713 Act. 4.6.01, Befragungsprotokoll Crameri, Zeilen 108 ff.

714 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 639 ff.

715 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 417 ff.

716 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 645 f.

717 Act. 4.6.01, Befragungsprotokoll Crameri, Zeilen 108 ff.

718 Siehe oben, Rz. 282 f.

350 Die Aussagen Max Ryffels zeigen, dass zumindest einzelne Mitarbeiter des TBA in den Offerten teilweise Hinweise darauf erkannten, dass sich Bauunternehmen hinsichtlich der Auftragszuteilung abgesprochen haben könnten. Dies zog, wie die Verfahrensabbrüche im untersuchten Zeitraum zeigen, keine Konsequenzen nach sich, so lange keine erhebliche Überschreitung des Kostenvoranschlags vorlag. Die Massnahmen zur Erkennung von Submissionsabsprachen konzentrierten sich gemäss den Aussagen sämtlicher Auskunftspersonen aus dem TBA auf einen Vergleich zwischen den offerierten Preisen und den Kostenvoranschlägen resp. Erfahrungswerten[719]. Eine systematische Überprüfung der Offerten auf andere Auffälligkeiten – wie die von Max Ryffel geschilderten auffälligen Installationspauschalen, die von Roland Conrad geschilderten nachfolgenden Gebote mit hohen, nahe beieinanderliegenden Preisen, das Vorliegen eines «Sicherheitsabstands» zwischen erst- und zweitplatzierter Offerte[720] oder unerklärliche Preisunterschiede in den Offerten ein- und derselben Unternehmung für vergleichbare Arbeiten – fand nicht statt.

f. Projekt «H27, Engadinerstrasse, Anschluss Senterstrasse»

351 In der Verfügung der WEKO zum Fall Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I wird im Zusammenhang mit dem Projekt «H27, Engadinerstrasse, Anschluss Senterstrasse», eine Kontaktaufnahme der Auskunftsperson C.____ mit Regierungsrat d.____ erwähnt. Die Aussagen von Roland Conrad zeigen, dass es sich bei der Auskunftsperson C.____ um ihn handelt[721]. Regierungsrat d.____ ist Stefan Engler[722].

352 In der Verfügung der WEKO wird im Zusammenhang mit dem Projekt «H27, Engadinerstrasse, Anschluss Senterstrasse» Folgendes ausgeführt:

> «Schliesslich ist festzuhalten, dass die Lazzarini AG bereits vor der Integration der Fabio Bau GmbH Ende 2012 mit den bestehenden Ressourcen in der Lage war, nicht nur kleine Projekte im Unterengadin alleine zu konkurrenzfähigen Preisen auszuführen. Dies zeigt das Bauprojekt ‹H27, Engadinerstrasse, Anschluss Senterstrasse› aus dem Jahr 2007. Die Lazzarini AG unterbreitete der Bauherrschaft ein Angebot von CHF 1'787'217.50 und war damit das günstigste Unternehmen. Dieses Projekt wurde nur deshalb an die Foffa Conrad-Gruppe vergeben, weil C._____ beim zuständigen Regierungsrat des Kantons Graubünden, d._____, intervenierte und die Lazzarini AG – offenbar in Absprache mit dem zuständigen Regierungsrat – dazu bewegte, auf einen Rekurs gegen die Vergabe an die Foffa Conrad-Gruppe zu verzichten. Wie C._____ in seinem handschriftlichen Schreiben an Regierungsrat d._____ vom 2. Mai 2007 erwähnte, hätte die Lazzarini AG beim besagten Bauprojekt etwa Führungspersonal aus Chur beiziehen können. Die

719 Act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 106 ff.; act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 88 ff.; act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 93 ff.; act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 86 ff.

720 Vgl. Anhang zum Gesprächsprotokoll Stüssi/ Bickel, Folien 23 ff.

721 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 476 ff.

722 Act. 4.2.01, Befragungsprotokoll Engler, Zeilen 456 f.

Lazzarini AG war vor diesem Hintergrund in der Lage, sich bei grösseren Bauprojekten im Unterengadin im Wettbewerb durchzusetzen.»[723]

353 Aus dem Protokoll der Offertöffnung zum Projekt «H27, Engadinerstrasse, Anschluss Senterstrasse»[724] geht hervor, dass die erstplatzierte Lazzarini G. & Co. AG die Arbeit zu einem Preis von CHF 1'780'735.95 offerierte, die zweitplatzierte ARGE Bezzola Denoth AG/ Foffa + Conrad SA zu einem Preis von CHF 1'787'217.50. Die Differenz zwischen den beiden Angeboten betrug somit CHF 6'481.55 bzw. rund 0.4%. Der interne Entwurf «Vergabe» vom 1. Mai 2007[725] zeigt, dass ursprünglich die Vergabe an die Lazzarini G. & Co. vorgesehen war.

354 Am 2. Mai 2007 liess Roland Conrad Stefan Engler ein handschriftliches Schreiben betreffend das Projekt «H27, Engadinerstrasse, Anschluss Senterstrasse»[726] zukommen. Darin teilte er mit, dass er mit den Verantwortlichen der Firma Lazzarini G. & Co. den Kontakt gesucht habe und dass aus dem Gespräch Folgendes hervorgegangen sei: Bei einer Vergabe an Lazzarini würde nachträglich eine Zusammenarbeit mit F+C/BeDe angestrebt; eine Vergabe an BeDe/F+C würde von der Firma Lazzarini akzeptiert, d.h. sie würde nicht dagegen rekurrieren.

355 Obwohl die Lazzarini G. & Co. AG das günstigste Angebot einreichte, erfolgte der Zuschlag an die ARGE Bezzola Denoth AG/ Foffa + Conrad SA. Dies wurde in der Mitteilung Auftragsvergabe damit begründet, dass das erst- und zweitrangierte Angebot als gleichwertig beurteilt würden und der Zuschlag unter Berücksichtigung von regional-wirtschaftlichen Überlegungen erfolge[727]. Zuständig für die Vergabe war die Gesamtregierung[728].

g. Zusammenfassung/ Beweisergebnis

356 Im Hinblick auf die Massnahmen zur Erkennung von Submissionsabreden ist im Ergebnis festzuhalten, dass die Behörden Submissionsabreden im Wesentlichen dadurch zu erkennen versuchten, dass Offertpreise mit den budgetierten Summen (interne Budgetierung oder externe Kostenvoranschläge) und mit den Einheitspreisen verglichen wurden.

357 Erstellt ist weiter, dass einzelne Mitarbeiter des TBA aufgrund ihrer früheren Tätigkeit in privaten Bauunternehmungen von Submissionsabsprachen im Baugewerbe Kenntnis hatten. Es muss deshalb davon ausgegangen werden, dass das allgemeine Wissen darum, dass im Baugewerbe teilweise Submissionsabsprachen getroffen wurden, im TBA eine gewisse Verbreitung fand; es erscheint kaum glaubhaft, dass die Kenntnis von Submissionsabsprachen auf diejenigen Mitarbeiter des TBA beschränkt blieb, welche aufgrund ihres beruflichen Hintergrunds selber solche

723 WEKO, Verfügung vom 26. März 2018, Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I, S. 108.

724 AU TBA Beilage 021 Protokoll Offertöffnung.

725 AU TBA Beilage 022 Entwurf_Vergabe an Lazzarini.

726 Act. 3.3.1.07.

727 AU TBA Beilage 025 Mitteilung Auftragsvergabe_Unterschrift Dicht; AU TBA Beilage 024 RB Vergabe an ARGE Bezzola-Foffa.

728 Regierungsbeschluss vom 8. Mai 2007, AU TBA Beilage 024 RB Vergabe an ARGE Bezzola-Foffa.

Absprachen erlebt oder davon erfahren hatten, und dass die Behörden bezüglich der Submissionsabsprachen von Bauunternehmen ansonsten gänzlich ahnungslos gewesen sein sollen. Hingegen bestehen keinerlei Hinweise darauf, dass Mitarbeitende des TBA über konkrete Auftragszuteilungen und Preisabreden informiert gewesen wären und diese mitgetragen hätten. Allerdings ist aus den Aussagen Max Ryffels und Roland Conrads zu folgern, dass teilweise Offerten eingereicht wurden, die auf Abreden hindeuteten. Darauf wurde, wie die Aussagen Max Ryffels und die Daten zum Abbruch von Submissionsverfahren zeigen, nicht reagiert, sofern der Preis im Rahmen des Kostenvoranschlags bzw. der Erfahrungswerte lag. Im Hinblick auf die Abreden im Unterengadin im Speziellen deutet überdies Verschiedenes darauf hin, dass die Abreden der Bauunternehmer zumindest in den Ansätzen einem breiteren Kreis von Personen, darunter auch Mitarbeitern des Bezirks-TBA, bekannt waren.

358 Hinsichtlich des Projekts «H27, Engadinerstrasse, Anschluss Senterstrasse» ist festzuhalten, dass die Regierung den Auftrag aus regionalpolitischen Überlegungen an die zweitplatzierte ARGE Bezzola Denoth AG/ Foffa + Conrad SA vergab, nachdem Roland Conrad bei Stefan Engler schriftlich interveniert und ihm mitgeteilt hatte, dass die Lazzarini G. & Co. AG gegen die Vergabe an die zweitplatzierte ARGE nicht rekurrieren werde. Dies hatte Roland Conrad zuvor mit dem Geschäftsführer der Lazzarini G. & Co. AG so abgesprochen.

Teil 3: Rechtliche Beurteilung

A. Intertemporalrechtliche Aspekte

359 Die vorliegende Untersuchung betrifft Ereignisse aus dem Zeitraum von 2004 bis 2012. In diesem Zeitraum wurden mehrere kantonale Erlasse, die für die Untersuchung relevant sind, neu geschaffen bzw. teil- oder totalrevidiert. Dies betrifft namentlich die folgenden Erlasse:

- Submissionsgesetz

Das erste Submissionsgesetz (aSubG) des Kantons Graubünden wurde am 7. Juni 1998 vom Volk angenommen und auf den 1. Juli 1998 in Kraft gesetzt[729]. Dabei zeichneten sich die kantonalen Rechtsgrundlagen durch eine strikte Trennung zwischen dem Staatsvertrags- und dem Binnenmarktbereich aus: Das aSubG und die dazugehörige Submissionsverordnung regelten die Umsetzung des BGBM, während die staatsvertraglichen Pflichten aus dem GATT/ WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen[730] mit der Interkantonalen Vereinbarung über

729 Vor Erlass des aSubG war das Beschaffungswesen in der Submissionsverordnung des Grossen Rats vom 28. Mai 1919 sowie – für den staatsvertraglichen Bereich – in der IVöB vom 25. November 1994 geregelt (vgl. zu letzterem Botschaft Totalrevision SubG, Heft Nr. 8/ 2003–2004, S. 282).

730 Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. April 1994 (SR 0.632.231.422).

das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) und den entsprechenden regierungsrätlichen Ausführungsbestimmungen (RABöB; BR 803.415) umgesetzt wurden[731]. Im Zuge des bilateralen Abkommens über das Beschaffungswesen mit der Europäischen Gemeinschaft[732] und der damit zusammenhängenden Revision der IVöB wurde das Submissionsgesetz im Jahr 2004 totalrevidiert. Um die Submissionsgesetzgebung an die revidierte IVöB anzupassen, wurde namentlich die bisherige strikte Trennung zwischen Staatsvertrags- und Binnenmarktbereich aufgegeben und der Geltungsbereich der kantonalen Submissionsvorschriften erweitert[733]. Zudem wurden die Schwellenwerte und Verfahren im Binnenmarktbereich abgeändert[734].

- Strassengesetz

Das Strassengesetz wurde am 1. September 2005 vom Grossen Rat verabschiedet und auf den 1. Januar 2006 in Kraft gesetzt. Zuvor war das kantonale Strassenwesen in insgesamt sieben Erlassen geregelt[735]. Inhaltlich wurden mit der Totalrevision unter anderem eine kantonale Rechtsgrundlage für den Langsamverkehr geschaffen, die Zuständigkeiten beim Unterhalt innerorts geklärt, die Verfahren vereinfacht sowie der Rechtsschutz Betroffener geregelt[736]. Das Strassengesetz wurde seither mehrfach angepasst[737] und am 7. Dezember 2015 teilrevidiert[738].

- Gesetz über das Arbeitsverhältnis der Mitarbeitenden des Kantons Graubünden

Das Gesetz über das Arbeitsverhältnis der Mitarbeitenden des Kantons Graubünden (Personalgesetz, PG) wurde am 14. Juni 2006 vom Grossen Rat verabschiedet und auf den 1. Januar 2007 in Kraft gesetzt. Zuvor waren die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeitenden des Kantons in der Personalverordnung vom 1. Juli 1990 (aPV) geregelt[739]. Die Neufassung der personalrechtlichen Bestimmungen in einem Gesetz wurde erforderlich, weil die im Jahr 2003 totalrevidierte Kantonsverfassung in Art. 31 Abs. 1 neu vorsah, dass alle wichtigen Bestimmungen durch den Grossen Rat in der Form des Gesetzes zu erlassen sind[740]. Neben der Überführung der wichtigen per-

731 Botschaft Totalrevision SubG, Heft Nr. 8/ 2003–2004, S. 282.

732 Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens vom 21. Juni 1999 (SR 0.172.052.68).

733 Vgl. Botschaft Totalrevision SubG, Heft Nr. 8/ 2003–2004, S. 283.

734 Vgl. Botschaft Totalrevision SubG, Heft Nr. 8/ 2003–2004, S. 283 f.

735 Botschaft StrG, Heft Nr. 4/2005–2006, S. 322.

736 Botschaft StrG, Heft Nr. 4/2005–2006, S. 322.

737 Dies etwa im Zusammenhang mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA; vgl. Botschaft NFA, Heft Nr. 18/ 2006–2007, S. 2013 ff.).

738 Vgl. Botschaft Teilrevision StrG, Heft Nr. 16/2014–2015, S. 927 ff.

739 Botschaft Teilrevision Kantonsverfassung, Heft Nr. 21/ 2005–2006, S. 1994.

740 Botschaft Teilrevision Kantonsverfassung, Heft Nr. 21/ 2005–2006, S. 1995.

sonalrechtlichen Bestimmungen in ein Gesetz im formellen Sinne wurden im Personalrecht vereinzelt auch materiell-rechtliche Anpassungen vorgenommen. Diese betrafen unter anderem die Einhaltung der Minimalstandards des OR, der generelle (und nicht mehr bloss punktuelle) Verweis auf das OR zur Lückenfüllung und die Delegation von Kompetenzen des Regierungsrats an die Departemente und von diesen an die Dienststellen[741].

Das PG wurde seit 2007 mehrfach angepasst. Punktuelle Änderungen erfolgten dabei etwa im Zusammenhang mit der Revision des Gerichtsorganisationsgesetzes im Jahr 2016[742] und mit dem im gleichen Jahr erlassenen Öffentlichkeitsgesetz[743]. Zudem erfolgte ebenfalls im Jahr 2016 eine Teilrevision des Personalgesetzes, welche namentlich die Erhöhung der Flexibilität bei der Lohnentwicklung, die Schaffung der notwendigen gesetzlichen Grundlagen für die Bearbeitung von Personendaten, die verfassungskonforme Ausgestaltung des Rechtsschutzes bei personalrechtlichen Streitigkeiten und die punktuelle Modernisierung der Anstellungs- und Arbeitsbedingungen zum Ziel hatte[744]. Für die vorliegende Untersuchung von Interesse ist vor allem die Anpassung von Art. 50 Abs. 1 PG an das Öffentlichkeitsgesetz. In der bis zum 31. Oktober 2016 geltenden Fassung hatte diese Bestimmung den folgenden Wortlaut: *«Die Mitarbeitenden sind gegenüber Dritten zur Verschwiegenheit über dienstliche Angelegenheiten verpflichtet, die ihrer Natur nach oder gemäss besonderer Vorschrift geheim zu halten sind.»* Mit dem Erlass des Öffentlichkeitsgesetzes wurde im PG klargestellt, dass das Amtsgeheimnis neu im Rahmen des Öffentlichkeitsgesetzes gilt[745]. Art. 50 Abs. 1 PG lautet nun wie folgt: *«Die Mitarbeitenden sind gegenüber Dritten zur Verschwiegenheit über dienstliche Angelegenheiten verpflichtet, soweit an der Geheimhaltung ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse gemäss Öffentlichkeitsgesetz besteht oder wenn eine besondere gesetzliche Bestimmung dies vorsieht.»*

- Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz des Kantons Graubünden

Das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz des Kantons Graubünden (RVOG GR) wurde am 15. Juni 2006 vom Grossen Rat verabschiedet und auf den 1. Januar 2007 in Kraft gesetzt. Zuvor war die Organisation der Verwaltung im Wesentlichen in der Geschäftsordnung für die Regierung des Kantons Graubünden[746] sowie in verschiedenen regierungsrätlichen Verordnungen und Beschlüssen geregelt[747]. Ein Grund für die Neuregelung lag in der neuen Kantonsverfassung des Kantons Graubünden vom 18. Mai / 14. September 2003, die am 1. Januar 2004 in Kraft trat und die für wichtige Bestimmungen die Gesetzesform vorschrieb[748]. Weiterer

741 Botschaft Teilrevision Kantonsverfassung, Heft Nr. 21/ 2005–2006, S. 1995.

742 Vgl. Botschaft GOG, Heft Nr. 7/2015–2016, S. 368 f.

743 Vgl. Botschaft Öffentlichkeitsgesetz, Heft Nr. 11/2015–2016, S. 751.

744 Vgl. Botschaft Teilrevision PG, Heft Nr. 2/2016–2017, S. 30, 32.

745 Vgl. Botschaft Öffentlichkeitsgesetz, Heft Nr. 11/2015–2016, S. 750.

746 Geschäftsordnung für die Regierung des Kantons Graubünden (GOR) vom 26. Februar 1972.

747 Botschaft Neuregelung der Regierungs- und Verwaltungsorganisation, Heft Nr. 19/ 2005–2006, S. 1817.

748 Botschaft Neuregelung der Regierungs- und Verwaltungsorganisation, Heft Nr. 19/ 2005–2006, S. 1817 f.

Anlass für die Neuregelung der Regierungs- und Verwaltungsorganisation gab die von der Regierung am 15. März 2005 (Prot. Nr. 330) beschlossene Reorganisation der kantonalen Verwaltung, welche die teilweise Neuzuteilung der Aufgabenbereiche auf die Departemente und eine entsprechende neue departementale Unterstellung von verschiedenen Ämtern vorsah[749]. Das RVOG GR wurde seit 2007 mehrfach angepasst. Punktuelle Änderungen erfolgten dabei etwa im Zusammenhang mit der Gebietsrevision im Jahr 2015[750], mit der Revision des Gerichtsorganisationsgesetzes im Jahr 2016[751] und mit dem im gleichen Jahr erlassenen Öffentlichkeitsgesetz[752].

- Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Graubünden

Die Finanzgesetzgebung des Kantons Graubünden wurde im untersuchten Zeitraum mehrfach revidiert. Eine erste Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes erfolgte im Jahr 2004. Schwerpunkt der damaligen Revision war die Ausfinanzierung der kantonalen Pensionskasse; zudem wurden Neuerungen in der Haushaltsführung wie etwa die Möglichkeit des Grossen Rats für globale Kreditkürzungen im Rahmen der Budgetbehandlung eingeführt[753]. Im Jahr 2007 erfolgte sodann mit dem Erlass des Gesetzes über den Finanzhaushalt und die Finanzaufsicht des Kantons Graubünden (FFG) eine Neuordnung der Finanzkontrolle[754]. Das aktuelle Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Graubünden (FHG GR) wurde am 19. Oktober 2011 vom Grossen Rat verabschiedet und auf den 1. Dezember 2012 in Kraft gesetzt. Anlass der Revision war die Umsetzung des im Jahr 2008 von der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) verabschiedeten Handbuchs «Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2» im Kanton Graubünden[755].

360 Bei der Prüfung der Rechtskonformität und der Sachgerechtigkeit des Verhaltens des BVFD und des TBA wird auf das zum Zeitpunkt der Ereignisse massgebende Recht abgestellt[756]. Sofern es sich um Verhaltensweisen handelt, die über einen gewissen Zeitraum andauerten, erfordert dies teilweise eine differenzierte Beurteilung, bei der zwischenzeitlich erfolgte Gesetzesänderungen berücksichtigt werden. Insofern, als der Untersuchungsauftrag die Überprüfung verlangt, ob in der Zwischenzeit in Bezug auf die untersuchten Vorgänge die erforderlichen Vorkehrungen zur Herstellung des rechtskonformen Zustands getroffen worden sind (Ziff. 1.2 lit. c des Untersuchungsauftrags), wird auch die Brücke zum heutigen Recht geschlagen.

---

749 Botschaft Neuregelung der Regierungs- und Verwaltungsorganisation, Heft Nr. 19/ 2005–2006, S. 1818.

750 Botschaft Anschlussgesetzgebung Gebietsreform, Heft Nr. 10/2013–2014, S. 821.

751 Vgl. Botschaft GOG, Heft Nr. 7/2015–2016, S. 368.

752 Vgl. Botschaft Öffentlichkeitsgesetz, Heft Nr. 11/2015–2016, S. 751.

753 Botschaft FHG GR 2004, S. 94.

754 Botschaft FFG, Heft Nr. 4/2007–2008, S. 209 ff.

755 Botschaft FHG GR, Heft Nr. 3/2011–2012), S. 356.

756 Zum grundsätzlichen Rückwirkungsverbot siehe BIAGGINI, N 5 zu Art. 5 BV; EPINEY, BSK-BV, Art. 5 BV, N 29 f. Betreffend die Unterscheidung zwischen echter und unechter Rückwirkung vgl. BGE 138 I 189 E. 3.4, S. 193.

B. Abgabe von Projektlisten

1. Verletzung der Geheimhaltungspflicht

a. Die Geheimhaltungspflicht der Mitarbeitenden des Kantons Graubünden

361 Art. 45 Abs. 1 der bis zum 31. Dezember 2006 geltenden aPV schrieb vor, dass die Mitarbeitenden des Kantons gegenüber Dritten über dienstliche Angelegenheiten zu schweigen haben und dass dienstliche Akten Dritten nicht zugänglich gemacht werden dürfen. Die Bestimmung zur Geheimhaltungspflicht der Mitarbeitenden wurde mit redaktionellen Anpassungen in das Personalgesetz vom 14. Juni 2006 übernommen[757]. Gemäss Art. 50 Abs. 1 PG (in der bis zum 31. Oktober 2016 geltenden Fassung) sind die Mitarbeitenden gegenüber Dritten zur Verschwiegenheit über dienstliche Angelegenheiten verpflichtet, die ihrer Natur nach oder gemäss besonderer Vorschrift geheim zu halten sind. Art. 60 Abs. 1 PV präzisiert, dass die Geheimhaltungspflicht nicht gilt für Akten oder Angelegenheiten, an deren Geheimhaltung keine öffentlichen oder schutzwürdigen Interessen Dritter bestehen.

362 Die Pflicht zur Geheimhaltung gewisser Daten ist auch im Handbuch öffentliches Beschaffungswesen des Kantons Graubünden enthalten, wobei sich die Ausführungen im Handbuch in erster Linie auf die Geheimhaltung von Submissionsunterlagen zur Wahrung privater Interessen (Schutz von Geschäftsgeheimnissen, Persönlichkeitsschutz) beziehen[758]. Das Handbuch enthält einen Hinweis auf die Strafbarkeit der Amtsgeheimnisverletzung gemäss Art. 320 StGB[759].

363 Die Verletzung des Amtsgeheimnisses ist gemäss Art. 320 Abs. 1 StGB strafbar. Demnach macht sich der Verletzung des Amtsgeheimnisses schuldig, wer ein Geheimnis offenbart, das ihm in seiner Eigenschaft als Mitglied einer Behörde oder als Beamter anvertraut worden ist, oder das er in seiner amtlichen oder dienstlichen Stellung wahrgenommen hat. Als Geheimnis im Sinne dieser Bestimmung gilt jede Tatsache, die nur einem beschränkten Personenkreis bekannt ist, die der Geheimnisherr geheim halten will und an deren Geheimhaltung der Geheimnisherr ein berechtigtes Interesse hat. Massgebend ist ein materieller Geheimnisbegriff. Entscheidend ist nicht, ob die betreffende Tatsache von der zuständigen Behörde als geheim erklärt worden ist, sondern ob es sich um eine Tatsache handelt, die weder offenkundig noch allgemein zugänglich ist und bezüglich derer der Geheimnisherr nicht nur ein berechtigtes Interesse, sondern auch den ausdrücklich oder stillschweigend bekundeten Willen zur Geheimhaltung hat[760].

---

757 Vgl. Botschaft Teilrevision Kantonsverfassung, Heft Nr. 21/ 2005–2006, S. 2020.

758 Handbuch öffentliches Beschaffungswesen im Kanton Graubünden, Stand 23. November 2004 (AU BVFD Beilage 003 Handbuch, Dok. Handbuch öffentliches Beschaffungswesen im Kanton Graubünden_Stand_23 11 2004), Kap. 5.5.

759 Ebd.

760 BGE 142 IV 65 E. 5.1, S. 67; BGE 127 IV 122 E 1, S. 125; BGE 114 IV 44 E. 2, S. 46. Vgl. zum Ganzen auch OBERHOLZER, BSK-StGB II, Art. 320 StGB, N 8.

364 Bis zum Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes auf den 1. November 2016 galt im Kanton Graubünden das Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt[761]. Dokumente der Verwaltung gehörten demnach nicht zu den allgemein zugänglichen Quellen[762] und ein Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten bestand nur im Rahmen der Verfahrensgarantien von Art. 8 KV bzw. der Bundesverfassung und der EMRK[763]. Ein Anspruch auf Information liess sich insbesondere auch nicht aus Art. 25 KV ableiten, wonach die Behörden und Gerichte die Öffentlichkeit regelmässig über ihre Tätigkeit informieren[764]. Der Verfassungsgeber hat den Behörden in Art. 25 KV aber einen verbindlichen Informationsauftrag erteilt, der eine aktive Information der Behörden über ihre Tätigkeit beinhaltet[765]. Den Behörden steht dabei sowohl hinsichtlich des Inhalts der Informationen wie auch der Mittel zur Information ein erheblicher Ermessensspielraum zu[766].

b. Qualifizierung des Dokuments «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» als geheimes Dokument

365 Vorliegend ist in beweismässiger Hinsicht erstellt, dass mit dem Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» vom 17. Dezember 2003 in mindestens einem Fall eine interne Projektliste des TBA an Bauunternehmer gelangte. Dabei sind zwei Varianten denkbar, nämlich einerseits, dass die Projektliste durch eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter des Kantons an einen oder mehrere Bauunternehmer herausgegeben wurde, und andererseits, dass ein Bauunternehmer die offen aufliegende Liste in den Räumlichkeiten des TBA unbemerkt behändigte[767].

366 Das Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» wurde von Mitarbeitenden des TBA in Ausübung ihrer dienstlichen Tätigkeit für den Kanton erstellt. Gemäss den übereinstimmenden Aussagen der befragten Personen aus dem Tiefbauamt handelt es sich dabei um ein internes Arbeitspapier zur Planung der im Folgejahr zur Ausschreibung gelangenden Projekte im Zuständigkeitsbereich des Bezirks 4 des TBA, das nicht zur Veröffentlichung bestimmt war. Es handelt sich somit um ein Dokument, das grundsätzlich der Geheimhaltung gemäss Art. 45 aPV resp. Art. 50 PG unterstand.

367 Zu prüfen ist, ob das Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» Informationen enthält, die ihrer Natur nach oder gemäss besonderer Vorschrift im Sinne von Art. 50 Abs. 1 PG (in der bis zum 31. Oktober 2016 geltenden Fassung) geheim zu halten waren. Dies wäre nach dem Gesagten dann der Fall, wenn die im Dokument «Tiefbauamt Graubünden,

761 Botschaft Öffentlichkeitsgesetz, Heft Nr. 11/2015–2016, S. 720.

762 Botschaft Öffentlichkeitsgesetz, Heft Nr. 11/2015–2016, S. 720; CAVEGN, Kommentar KV/GR, Art. 25, N 2.

763 CAVEGN, Kommentar KV/GR, Art. 25, N 6.

764 Botschaft Öffentlichkeitsgesetz, Heft Nr. 11/2015–2016, S. 720; CAVEGN, Kommentar KV/GR, Art. 25, N 6.

765 CAVEGN, Kommentar KV/GR, Art. 25, N 7.

766 CAVEGN, Kommentar KV/GR, Art. 25, N 7.

767 Vgl. oben, Rz. 134 ff.

Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» enthaltenen Informationen weder offenkundig noch allgemein zugänglich waren. Überdies ist erforderlich, dass der Geheimnisherr – in casu das Gemeinwesen[768] – ein berechtigtes Interesse an der Geheimhaltung der Informationen hatte und diesen Willen ausdrücklich oder stillschweigend kundgetan hatte. Letzteres ist ohne Weiteres zu bejahen, zumal die Geheimhaltungspflicht der Mitarbeitenden in der Personalverordnung gesetzlich verankert war und im Kanton Graubünden das Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt – mithin also ein extensiver Geheimnisbegriff[769] – galt.

i. Allgemeine Zugänglichkeit der Informationen

368 Heinz Dicht, Max Ryffel und Jachen Kienz sagten aus, es habe sich beim Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» nicht um ein geheimes Dokument gehandelt, da die darin enthaltenen Informationen allgemein bekannt gewesen seien. Dabei wurden zwei verschiedene Quellen angegeben, aus denen die im Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» enthaltenen Informationen bekannt gewesen sein sollen, nämlich das Kantonsbudget einerseits und die Präsentationen des TBA an Regionalversammlungen und an Sektionsversammlungen des Baumeisterverbands andererseits. Wie ein Vergleich des Dokuments «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» mit dem Kantonsbudget gezeigt hat, enthält das Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» Informationen zu geplanten Bauprojekten des Kantons, welche in ihrem Detaillierungsgrad weit über das Kantonsbudget hinausgehen[770]. Es kann daher nicht mit Verweis auf das Kantonsbudget gesagt werden, dass die Informationen im Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» allgemein zugänglich gewesen seien.

369 Was die Präsentationen des TBA an Regionalversammlungen und an Sektionsversammlungen des Baumeisterverbands anbelangt, ist ein direkter Vergleich mit dem Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» nicht möglich, da sich in den Akten keine Präsentationen aus dem Jahr 2003 mit Ausblick auf das Jahr 2004 finden. Die Prüfung der vorhandenen Präsentationen hat aber gezeigt, dass diese im Vergleich zum Kantonsbudget wesentlich detailliertere Informationen zu geplanten Bauprojekten des Kantons enthalten und die Angaben zu Ort, Art und Budgetbetrag der geplanten Bauprojekte in ihrem Detaillierungsgrad teilweise ähnlich sind wie die Informationen im Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol»[771]. Dennoch kann nicht ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass es sich bei den Informationen im Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» um allgemein bekannte Informationen handelte. Zunächst hat ein Vergleich der vorhandenen Präsentationen gezeigt, dass der Inhalt der Präsentationen unterschiedlich ist und die Angaben zum Detaillierungsgrad der geplanten Bauprojekte variieren; insbesondere fehlen in

---

768 Vgl. zur Frage, wer als Geheimnisherr in Betracht kommt, vgl. SANTSCHI KALLAY, S. 324 (für den Justizbereich); OBERHOLZER, BSK-StGB II, Art. 320 StGB, N 13.

769 Vgl. die Erwägungen Bezirksgerichts Zürich im unveröffentlichten Urteil vom 10. Juli 1987, abgedruckt bei HÄNNI, Das öffentliche Dienstrecht, S. 494.

770 Vgl. oben Rz. 142 ff.

771 Vgl. oben, Rz. 152 ff.

den Präsentationen häufig Angaben zu Projekten im Bereich des baulichen Unterhalts von Strassen, während das Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» dazu detaillierte Informationen enthält. Sowohl die Regionalversammlungen wie auch die Sektionsversammlungen des Baumeisterverbands waren zudem keine öffentlichen Veranstaltungen, zu denen jedermann Zutritt hatte, sondern richteten sich an Grossräte und Gemeindepräsidenten aus der Region resp. an Mitglieder der betreffenden Sektion des Baumeisterverbands sowie an geladene Gäste. Zwar wurden zu den Versammlungen gemäss den Aussagen von Roland Conrad auch Medienvertreter geladen, doch erfolgte in der Regel offenbar keine Berichterstattung über die Versammlungen und somit erst recht nicht über die vom TBA präsentierten Budgetzahlen. Des Weiteren wurden die Budgetzahlen an diesen Versammlungen nicht in dem Sinne schriftlich kommuniziert, als die Folien zu den Präsentationen an Regional- und Sektionsversammlungen jeweils abgegeben worden wären. Schliesslich unterscheidet sich das Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» von den Präsentationen an Regionalversammlungen und Sektionsversammlungen des GBV dadurch, dass es nach der Verabschiedung des Budgets für das Jahr 2004 durch den Grossen Rat erstellt wurde, so dass die darin enthaltenen Informationen verlässlicher waren als die an den Regional- und Sektionsversammlungen präsentierten Angaben zum Budget (wobei freilich grössere Abweichungen gegenüber dem Budgetentwurf im Bereich des Strassenbaus eher die Ausnahme gewesen sein dürften).

370 Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass das Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» genauere und verlässlichere Informationen enthielt als die Präsentationen des TBA an Sektions- und Regionalversammlungen, und dass diese Versammlungen überdies nicht öffentlich in dem Sinne waren, dass jedermann Zutritt gehabt hätte. Die Informationen im Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» waren daher zumindest zum Zeitpunkt der Erstellung des Dokuments im Dezember 2003 nicht allgemein zugänglich.

ii. Berechtigtes Interesse des Gemeinwesens an der Geheimhaltung der Informationen

371 Hinsichtlich der Frage, ob das Gemeinwesen ein berechtigtes Interesse an der Geheimhaltung der Informationen hatte, sind die Zielsetzungen der Submissionsgesetzgebung und des Kartellrechts zu beachten. Gemäss Art. 1 Abs. 3 IVöB hat die Vereinbarung zum Ziel, den wirksamen Wettbewerb unter den Anbietern zu fördern, die Gleichbehandlung aller Anbieter sowie eine unparteiische Vergabe zu gewährleisten, die Transparenz der Vergabeverfahren sicherzustellen und die öffentlichen Mittel wirtschaftlich zu verwenden. Im Zuge der Totalrevision des kantonalen Submissionsgesetzes im Jahr 2004 wurde diese Zielsetzung in einem Zweckartikel auch für die nicht in den Staatsvertragsbereich fallenden Vergaben ausdrücklich verankert (Art. 1 Abs. 2 SubG)[772]. Das KG bezweckt, volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Auswirkungen von Kartellen und anderen Wettbewerbsbeschränkungen zu verhindern und damit den Wettbewerb im Interesse einer freiheitlichen marktwirtschaftlichen Ordnung zu fördern (Art. 1 KG). Der Submis-

772 Vgl. Botschaft Totalrevision SubG, Heft Nr. 8/ 2003–2004, S. 314 f.

sionsgesetzgebung und dem Kartellrecht ist somit gemeinsam, dass sie beide der Förderung eines wirksamen Wettbewerbs dienen, wobei sich diese (Teil-)Zielsetzung im Falle des Submissionsrechts freilich auf öffentliche Submissionen beschränkt[773].

372 Die Zielsetzungen des Submissionsrechts haben auch Eingang in das Handbuch öffentliches Beschaffungswesen des Kantons Graubünden gefunden; so sind sowohl der Sicherstellung eines wirksamen Wettbewerbs wie auch der Gleichbehandlung von Anbietern je ein Kapitel gewidmet[774].

373 Die Herausgabe von internen Projektlisten des TBA an einzelne Bauunternehmer steht mit diesen Zielsetzungen in mehrfacher Hinsicht in Konflikt. Das Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» enthält Informationen, die für lokale und regionale Bauunternehmen, die im Tiefbau tätig sind, von grossem Nutzen sein können. Es enthält sämtliche Projekte für das Jahr 2004, deren Ausführung unter die Zuständigkeit des TBA Bezirk 4 fällt, und ermöglicht es, sich lange vor der Ausschreibung ein relativ genaues und zuverlässiges Bild der vom Kanton geplanten Bauprojekte und der dafür veranschlagten Budgetbeträge zu machen. Gelangt ein solches Dokument an einzelne Bauunternehmer, so erlangen diese gegenüber ihren Konkurrenten, die nicht über das Dokument verfügen, einen nicht unbedeutenden unternehmerischen Vorteil. Dies steht in Konflikt mit dem Ziel, alle Anbieter gleich zu behandeln.

374 Überdies kann das Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» wie gezeigt für Submissionsabreden genutzt werden[775]. Submissionsabreden funktionieren typischerweise so, dass vereinbart wird, welches Unternehmen den Zuschlag erhalten soll, was bedingt, dass sich die Unternehmen über ihre Offerten absprechen[776]. Das als Zuschlagsempfänger designierte Unternehmen gibt die tiefste Offerte ein, welche vermeintlich dem Wettbewerbspreis entspricht. Die anderen Unternehmen sorgen dafür, dass die designierte Siegerin den Zuschlag erhält, indem sie Schutz- oder Stützofferten einreichen, d.h. Offerten, in denen sie das Angebot der vorbestimmten Siegerin überbieten[777]. Die Wettbewerbsbehörden qualifizieren Submissionsabreden nach ständiger Praxis als Preisabreden im Sinne von Art. 5 Abs. 3 lit. a KG; gleichzeitig bilden Submissionsabreden einen Anwendungsfall von Marktaufteilungsabreden im Sinne von Art. 5 Abs. 3 lit. c KG[778].

---

773 LEITNER, S. 24.

774 Handbuch öffentliches Beschaffungswesen im Kanton Graubünden, Stand 23. November 2004 (AU BVFD Beilage 003 Handbuch, Dok. Handbuch öffentliches Beschaffungswesen im Kanton Graubünden_Stand_23 11 2004), Kap. 5.1. resp. 5.2.

775 Vgl. oben, Rz. 157 ff.

776 BANGERTER/ ZIRLICK, Dike-KG, Art. 5 KG, N 407.

777 Ebd.

778 Vgl. unten, Rz. 395.

375 Das Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» dürfte zu wenig detaillierte Informationen enthalten, um gestützt darauf bereits Preisabreden zu konkreten Projekten zu treffen, doch kann es durchaus genutzt werden, um im Rahmen einer Gesamtabrede, bei der die an der Abrede beteiligten Unternehmen ihr Verhalten bei Ausschreibungen projektübergreifend koordinieren[779], eine Verteilung der Aufträge vorzunehmen. Bei der Ausschreibung der Projekte muss dann zwischen den an Abreden beteiligten Unternehmen nicht mehr ausgehandelt werden, welches Unternehmen den Zuschlag erhalten soll, sondern es müssen nur noch die Angebotspreise so koordiniert werden, dass das als Zuschlagsempfänger designierte Unternehmen den günstigsten Preis offeriert. Mit anderen Worten ist eine *Marktaufteilungsabrede* gestützt auf dieses Dokument bereits möglich. Die Herausgabe solcher Projektlisten begünstigt somit die Bildung von Submissionskartellen.

376 Die Herausgabe von Projektlisten wie das Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» widerspricht nach dem Gesagten den Zielsetzungen der Submissionsgesetzgebung und des Kartellrechts, weil es eine ungleiche Behandlung von Anbietern zur Folge haben kann und die Bildung von Submissionskartellen begünstigt. Das Gemeinwesen hatte folglich ein berechtigtes Interesse an der Geheimhaltung der darin enthaltenen Informationen. Zu bemerken ist freilich, dass dieses Geheimhaltungsinteresse mit dem Abschluss der Submissionsverfahren, spätestens aber mit der Umsetzung aller in der Liste genannten Projekte entfiel. Adam Quadroni sagte aus, diese Liste sei von Roland Conrad beigebracht worden und am 27. Januar 2004 unter den Bauunternehmern verteilt worden [780], was Roland Conrad jedoch bestreitet[781]. Die Beweislage lässt daher keine Schlüsse dazu zu, wann genau und wie Adam Quadroni an das Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» gelangte. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass das Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» mit der Ausschreibung sämtlicher darin genannten Projekte seine Bedeutung als behördeninternes Arbeitspapier verliert und nach diesem Zeitpunkt behördenintern nicht mehr zirkulieren dürfte. Es ist daher davon auszugehen, dass Adam Quadroni an das Dokument gelangte, bevor das Geheimhaltungsinteresse des Gemeinwesens entfiel.

iii. Zusammenfassung

377 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Inhalt des Dokuments «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» weder offenkundig noch allgemein zugänglich war und dass das Gemeinwesen ein berechtigtes Interesse an der Geheimhaltung der darin enthaltenen Informationen hatte. Die Herausgabe des Dokuments «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» und allfälliger weiterer solcher Dokumente würde daher gegen die Geheimhaltungspflicht der Mitarbeitenden des Kantons verstossen.

---

779 Vgl. WEKO, RPW 2019/1, S. 18; zum Begriff der Gesamtabrede siehe auch WEKO, RPW 2013/2, S. 154, Rz. 74, *Abrede im Speditionsbereich*, sowie BANGERTER/ ZIRLICK, Dike-KG, Art. 4 Abs. 1 KG, N 193 ff.

780 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 571 ff.

781 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 749 ff.

2. Sachgerechtigkeit der Präsentationen des TBA an Regionalversammlungen und an Sektionsversammlungen des GBV

378 Wie gezeigt, enthielten die Präsentationen des TBA an Regionalversammlungen und an Sektionsversammlungen des GBV teilweise ähnliche Informationen wie das Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol»[782]. Hinsichtlich der Angaben zu den geplanten Bauprojekten unterscheiden sich die Präsentationen von der TBA-internen Projektliste in erster Linie dadurch, dass die Präsentationen projektspezifische Budgetzahlen meist nur für Projekte im Bereich Strassen*ausbau* enthielten, während für Projekte im Bereich des baulichen *Unterhalts* ein Globalbetrag genannt wurde. Zudem sind die Projekte in der TBA-internen Liste genauer beschrieben als dies bei den Präsentationen der Fall war, indem der Ort der Bauarbeiten nicht nur mit Flurnamen, sondern mit präzisen Kilometerzahlen angegeben ist. Der TBA-internen Liste lässt sich ausserdem entnehmen, wer innerhalb des TBA für die Bauleitung der einzelnen Projekte zuständig war. Schliesslich waren die Angaben im Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» verlässlicher als diejenigen in den Präsentationen, da das Dokument nach der Budgetberatung im Grossen Rat erstellt wurde. Dennoch liessen sich den Präsentationen bereits relativ detaillierte Angaben dazu entnehmen, welche Tiefbau-Projekte für das Folgejahr vorgesehen waren und wie hoch das Auftragsvolumen von einzelnen Projekten war. Dies erscheint im Lichte der Zielsetzungen des Submissions- und Kartellrechts[783] nicht unproblematisch.

379 Zu beachten ist aber Art. 25 KV, wonach die Behörden und Gerichte die Öffentlichkeit regelmässig über ihre Tätigkeit informieren. Der Verfassungsgeber hat den Behörden in Art. 25 KV einen verbindlichen Informationsauftrag erteilt, der eine aktive Information der Behörden über ihre Tätigkeit beinhaltet[784]. Den Behörden steht dabei sowohl hinsichtlich des Inhalts der Informationen wie auch der Mittel zur Information ein erheblicher Ermessensspielraum zu[785]. Aus den Aussagen von Jachen Kienz und Reto Knuchel geht hervor, dass die Präsentationen zu den geplanten Projekten des TBA ein politisch erwünschtes Instrument zur Information der Öffentlichkeit darstellten[786].

380 Die Präsentationen des TBA an Regionalversammlungen und Sektionsversammlungen des GBV stehen somit in einem Spannungsfeld zwischen der Informationspflicht der Behörden und den Zielsetzungen des Submissions- und Kartellrechts. Zu prüfen ist, ob die Behörden in der Abwägung zwischen diesen gegensätzlichen Interessen zu einem sachgerechten Ergebnis gelangt sind.

a. Regionalversammlungen

381 Der Bau und der Unterhalt einer Strasseninfrastruktur, die den Bedürfnissen der Bevölkerung gerecht wird, ist zweifellos eine öffentliche Aufgabe von grosser Bedeutung. Dies gilt im Kanton

---

782 Siehe oben, Rz. 152 ff.

783 Siehe oben, Rz. 371 ff.

784 CAVEGN, Kommentar KV/GR, Art. 25, N 7.

785 CAVEGN, Kommentar KV/GR, Art. 25, N 7.

786 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 534 ff.; act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 438 ff.

Graubünden mit seiner gebirgigen Topographie und seiner dezentralen Besiedlung in besonderem Masse. Die Bevölkerung der entlegeneren Regionen ist stark auf ein gut funktionierendes Strassennetz angewiesen, um zur Arbeit zu gelangen, Güter des täglichen Bedarfs zu besorgen, und am kulturellen und politischen Leben teilnehmen zu können. Es besteht deshalb ein berechtigtes Bedürfnis der Bevölkerung, über den Strassenzustand, Massnahmen zum Unterhalt und zum Ausbau der Strassen, geplante Bauprojekte sowie über Verkehrshindernisse durch Baustellen informiert zu werden. Durch den Austausch mit der Bevölkerung wird sichergestellt, dass das TBA seine Ressourcen bedarfsgerecht einsetzt.

382 Präsentationen des TBA an Regionalversammlungen stellen ein sachgerechtes Mittel dar, um den Austausch mit der Bevölkerung zu ermöglichen. Die Präsentationen richteten sich an Vertreter der Gemeinden und an Grossräte aus den entsprechenden Regionen. Diese stehen mit den Einwohnern ihrer Gemeinde resp. mit ihrer Wählerschaft in der Regel in engem Kontakt und kennen die lokalen Verhältnisse. Sie können die Anliegen der Bevölkerung an das TBA herantragen und umgekehrt in ihren Gemeinden resp. Wahlkreisen über die Tätigkeit der Behörden im Tiefbaubereich informieren.

383 Hingegen erscheint fraglich, ob es sachgerecht ist, diese Präsentationen mit detaillierten Angaben über die für einzelne Projekte vorgesehenen Budgetbeträge zu verbinden. Zwar entspricht es einem berechtigten Anliegen der Bevölkerung, über den Einsatz öffentlicher Mittel informiert zu werden. Dafür ist es aber ausreichend, über das Budget des Kantons für den Bau und Unterhalt des Strassennetzes und über den auf die Regionen entfallenden Betrag zu informieren. Inwiefern die Bekanntgabe von projektspezifischen Budgetbeträgen einen Mehrwert für die Bevölkerung darstellen würde, ist nicht ersichtlich. Die Nachteile einer solch detaillierten Information durch das TBA liegen dagegen auf der Hand: Projektspezifische Budgetzahlen sind vor allem für Personen von Interesse, die im Baugewerbe tätig sind, vorab also für Bauunternehmen. Sie erlauben es den Unternehmern, Auftragsvolumina künftiger Submissionen nicht nur ungefähr einzuschätzen, sondern bereits vor der Ausschreibung relativ genaue Kenntnis davon zu erhalten, und entsprechende unternehmerische Dispositionen zu treffen. Die Bekanntgabe von projektspezifischen Budgetbeträgen an Regionalversammlungen konnte folglich denjenigen Bauunternehmern, die ein politisches Mandat innehaben, einen ungerechtfertigten unternehmerischen Vorteil gegenüber ihren Konkurrenten verschaffen, die nicht ohne Weiteres an ähnlich detaillierte Informationen zu den Bauvorhaben des Kantons gelangen konnten. Dies ist im Hinblick auf die Gleichbehandlung von Konkurrenten problematisch. Zudem können diese Informationen genutzt werden, um Marktzuteilungsabreden zu treffen. Dies wird nicht zuletzt aus den Aussagen von Roland Conrad zu der von der WEKO beschlagnahmten Notiz vom 23. Januar 2012 mit dem Titel «TBA Bez. 4»[787] deutlich: Er schilderte, dass er einmal an einer Regionalversammlung Notizen genommen habe und diese an eine Sitzung mit der Lazzarini mitgenommen habe, um die Möglichkeit allfälliger Arbeitsgemeinschaften zu besprechen[788]. An der Darstellung, dass die Notiz anlässlich der Regionalversammlung erstellt wurde, sind zwar angesichts von deren

787 Siehe oben, Rz. 162.

788 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 700 ff.

Datierung Zweifel angebracht[789]. Dennoch wird aus dieser Aussage deutlich, dass die Informationen des TBA an Regionalversammlungen für Marktzuteilungsabreden von Nutzen gewesen sein könnten, denn es versteht sich von selbst, dass Informationen, die hinreichend präzis sind, um die Möglichkeit von Arbeitsgemeinschaften zu besprechen, auch für Auftragszuteilungen genutzt werden können.

384 Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass die Bekanntgabe von projektspezifischen Budgetzahlen an Regionalversammlungen im Hinblick auf die Gleichbehandlung von Anbietern von Bauleistungen und auf die mögliche Nutzung solcher Informationen für Marktzuteilungsabreden problematisch ist. Ein Mehrwert für die Bevölkerung, der diese Nachteile aufwiegen würde, ist nicht ersichtlich. Die frühere Praxis des TBA, an Regionalversammlungen projektspezifische Budgetzahlen bekannt zu geben, muss daher als nicht sachgerecht bezeichnet werden.

b. Sektionsversammlungen des GBV

385 Hinsichtlich der Präsentationen des TBA an Sektionsversammlungen des GBV ergeben sich ähnliche Probleme. Zwar ist grundsätzlich nicht zu beanstanden, dass die Behörden diejenigen Bevölkerungskreise, die von ihren Tätigkeiten besonders betroffen sind – in casu die im Tiefbau tätigen Bauunternehmen – gesondert informieren. Es erscheint ohne weiteres sachgerecht, dass das TBA auf Einladung des GBV oder seiner Sektionen über technische und rechtliche Aspekte des Submissionswesens Auskunft gibt, und es ist auch nicht von Vornherein illegitim, an solchen Versammlungen über das Investitionsvolumen in den Regionen zu informieren[790]. Die Bekanntgabe von projektspezifischen Budgetdaten ist hingegen kritisch zu beurteilen. Die Baubranche im Kanton Graubünden weist mehrere Merkmale auf, die als Risikofaktoren für Submissionsabsprachen gelten. Der Kanton Graubünden zeichnet sich durch zahlreiche relativ entlegene Talschaften aus, was bei der Ausführung von Bauprojekten zu langen Anfahrtswegen führen kann[791]. Dies hat zur Folge, dass häufig primär lokal tätige Bauunternehmen eine wirtschaftliche Offerte einreichen können[792]. Eine kleine Anzahl von Anbietern erhöht das Risiko von Absprachen[793]. Zudem sah das Wettbewerbsreglement des Schweizerischen Baumeisterverbands im untersuchten Zeitraum die Pflicht der Mitglieder vor, die beabsichtigte Teilnahme an einer Ausschreibung bei einer Meldestelle zu melden[794]. Diese konnte eine Versammlung zur Bereinigung

789 Siehe oben, Rz. 162.

790 Zu beachten ist aber, dass eine vorhersehbare Nachfrage der öffentlichen Hand das Risiko von Absprachen erhöht (OECD, Leitfaden zur Bekämpfung von Angebotsabsprachen im öffentlichen Beschaffungswesen, 2009, S. 3).

791 Vgl. für das Unterengadin WEKO, Verfügung vom 26. März 2018, Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I, S. 44.

792 Vgl. für das Unterengadin WEKO, Verfügung vom 26. März 2018, Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I, S. 214. Im Unterengadin vereinten im Zeitraum von 2004 bis 2012 bei öffentlichen Submissionen über CHF 500‘000.00 drei Unternehmen einen Marktanteil von 83.7% auf sich (a.a.O., S. 43).

793 OECD, Leitfaden zur Bekämpfung von Angebotsabsprachen im öffentlichen Beschaffungswesen, 2009, S.3; WEKO, RPW 2006/2, S. 397.

794 Schweizerischer Baumeisterverband, Reglement über das Angebotswesen vom 23. November 2002, Art. 6 Abs. 1; Schweizerischer Baumeisterverband, Reglement über das Angebotswesen vom 30. Oktober 2008, Art. 6 Abs. 1.

von Angebotstexten und Grundlagen durchführen[795], wobei die Mitbewerber Kenntnis voneinander erhielten. In der bis 2002 geltenden Fassung des Wettbewerbsreglements war sogar ausdrücklich vorgesehen, dass die Meldestelle allen Bewerbern die angemeldeten Firmen mitteilt[796]. Eine solche Koordination der Teilnahme an Ausschreibungen durch übergeordnete Branchenverbände stellt ebenfalls einen Faktor dar, der das Risiko für Submissionsabreden erhöht[797]; die Untersuchungen der WEKO haben denn auch gezeigt, dass vom Baumeisterverband organisierte Vorversammlungen im Unterengadin für wettbewerbswidrige Absprachen genutzt wurden[798]. Zudem haben die Abklärungen zum Sachverhalt in der vorliegenden Untersuchung ergeben, dass innerhalb der zuständigen Behörden Wissen darüber vorhanden war, dass sich die Bauunternehmer zumindest teilweise über Submissionen absprachen[799]. Das Risiko, dass eine zu offene Informationspolitik gegenüber den Sektionen des GBV für Missbräuche genutzt werden könnte, musste daher aus Sicht der Behörden als hoch beurteilt werden.

386 Zudem ist die Bekanntgabe von projektspezifischen Budgetzahlen auch im Hinblick auf die Gleichbehandlung der Anbieter problematisch. Im Gegensatz zu den Regionalversammlungen, die nur denjenigen Bauunternehmern offenstanden, die politische Mandatsträger waren, standen die Sektionsversammlungen zwar einem grösseren Teil der Bauunternehmer offen. Jedoch waren nicht alle Bauunternehmer der Region Mitglieder des Baumeisterverbands[800], und Mitglieder von auswärtigen Sektionen des Baumeisterverbands dürften zu den Sektionsversammlungen ebenfalls nicht eingeladen worden sein. Die detaillierten Informationen des TBA waren für Bauunternehmer von nicht unerheblichem geschäftlichem Nutzen[801]. Bauunternehmer, die als Nichtmitglieder des Baumeisterverbands bzw. der Sektionen keinen Zugang zu den Präsentationen des TBA an Sektionsversammlungen hatten, waren somit gegenüber Verbandsmitgliedern im Nachteil.

387 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Informationen des TBA an Sektionsversammlungen einem legitimen Bedürfnis entsprachen. Beim Inhalt der Informationen waren aber die Gefahr des Missbrauchs für Submissionsabsprachen und die Gleichbehandlung der Anbieter zu beachten. Diesen Aspekten wurde im TBA zu wenig Rechnung getragen, indem an den Präsentationen projektspezifische Budgetzahlen bekannt gegeben wurden.

---

795 Schweizerischer Baumeisterverband, Reglement über das Angebotswesen vom 23. November 2002, Art. 8 Abs. 1; Schweizerischer Baumeisterverband, Reglement über das Angebotswesen vom 30. Oktober 2008, Art. 8 Abs. 1.

796 Schweizerischer Baumeisterverband, Reglement über das Angebotswesen vom 23. Oktober 1996, Art. 7 Abs. 1.

797 OECD, Leitfaden zur Bekämpfung von Angebotsabsprachen im öffentlichen Beschaffungswesen, 2009, S.3; WEKO, RPW 2006/2, S. 397.

798 WEKO, Verfügung vom 26. März 2018, Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I, S. 83 f., S. 204 f.

799 Vgl. oben, Rz. 339 ff.

800 Vgl. act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 106 f.

801 Vgl. die Aussagen von Roland Conrad zum Stellenwert von Informationen, act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Zeilen 719 ff.

3. Zusammenfassung

388 In beweismässiger Hinsicht ist erstellt, dass mit dem Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» vom 17. Dezember 2003 in mindestens einem Fall auf ungeklärte Weise eine interne Projektliste des TBA an Bauunternehmer gelangte. Verschiedene Mitarbeiter des TBA machten geltend, das Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» sei nicht geheim gewesen. Der Inhalt dieses Dokuments war jedoch weder offenkundig noch allgemein zugänglich und das Gemeinwesen hatte ein berechtigtes Interesse an der Geheimhaltung der darin enthaltenen Informationen. Die Herausgabe des Dokuments «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» und allfälliger weiterer solcher Dokumente würde daher einen Verstoss gegen die Geheimhaltungspflicht der Mitarbeitenden des Kantons darstellen.

389 Die im untersuchten Zeitraum von 2004 bis 2012 gepflegte Praxis des TBA, an Regionalversammlungen und an Sektionsversammlungen des GBV über Budgetzahlen für spezifische, im Folgejahr vorgesehene Tiefbauprojekte zu informieren, steht in einem Spannungsverhältnis zum Grundsatz der Gleichbehandlung der Anbieter sowie zur submissions- und kartellrechtlichen Zielsetzung eines wirksamen Wettbewerbs. Öffentliche Interessen, die diese Praxis dennoch zu legitimieren vermöchten, sind nicht ersichtlich. Es besteht zwar ein berechtigtes Bedürfnis der Bevölkerung, über den Strassenzustand und über geplante Bauprojekte des TBA informiert zu werden, und es ist sachgerecht, wenn das TBA an Anlässen des GBV über technische und rechtliche Aspekte des Submissionswesens Auskunft gibt. In beiden Fällen erstreckt sich das öffentliche Interesse aber nicht auf die Kommunikation projektspezifischer Budgetzahlen. Die entsprechende Praxis des TBA erweist sich daher als nicht sachgerecht.

C. Vortritt Adam Quadroni im Jahr 2009

390 In sachverhaltsmässiger Hinsicht ist erstellt, dass sich Adam Quadroni im Jahr 2009 an das TBA wandte und gegenüber Jachen Kienz, Max Ryffel und Reto Knuchel erklärte, dass zwischen den Bauunternehmern im Unterengadin Submissionsabreden stattfinden. Den Aussagen der beteiligten Personen lässt sich entnehmen, dass Adam Quadroni dabei insbesondere die Vorversammlungen unter Mitwirkung des Baumeisterverbands sowie die Rolle von Roland Conrad thematisierte. Erstellt ist weiter, dass Adam Quadroni zur Untermauerung seiner Aussagen verschiedene Dokumente aus dem Zeitraum bis 2006 vorlegte und dass Reto Knuchel mindestens die handschriftlichen Tabellen mit Zuordnungen von Bauprojekten von privaten und öffentlichen Bauherren an einzelne Bauunternehmer aus dem Jahr 1997 kopieren liess. Dabei war für die Beteiligten klar, dass die von Adam Quadroni geschilderten Vorgänge seines Erachtens nach wie vor andauerten, wenn er dies auch nicht mit aktuellen Unterlagen (d.h. mit Unterlagen aus dem Jahr 2009) belegte. Unbestritten ist sodann, dass Reto Knuchel seinen Vorgesetzten Heinz Dicht über den Vortritt Adam Quadronis in Kenntnis setzte. Hingegen ist unklar geblieben, ob auch

Orlando Nigg in seiner Funktion als Submissionsjurist des BVFD und der Departementsvorsteher Stefan Engler über die Aussagen Adam Quadronis informiert wurden[802].

391 Im Folgenden ist das Vorgehen der Behörden im Zusammenhang mit dem Vortritt Adam Quadronis einer rechtlichen Würdigung zu unterziehen. Im Fokus stehen dabei die dienstrechtlichen Sorgfaltspflichten der Mitarbeitenden des TBA sowie die Angemessenheit der Aufsicht durch die dafür verantwortlichen Organe im BVFD.

1. Sorgfaltspflicht der Mitarbeitenden

392 Allgemeine Voraussetzung für jede staatliche Tätigkeit ist das öffentliche Interesse (Art. 5 Abs. 2 BV; Art. 5 Abs. 2 KV GR). Der Begriff des öffentlichen Interesses zeichnet sich durch eine gewisse Offenheit aus, wobei Verfassung und gesetzliche Zielbestimmungen Anhaltspunkte dafür geben können, ob ein öffentliches Interesse vorliegt[803]. Art. 48 Abs. 1 PG sieht vor, dass die Mitarbeitenden des Kantons Graubünden die öffentlichen Interessen zu wahren und alles zu unterlassen haben, was diese beeinträchtigt. Damit wird die allgemeine Treuepflicht der Mitarbeitenden des Kantons explizit im Gesetz verankert[804]. Die Mitarbeitenden sind zur getreuen und gewissenhaften Dienstleistung verpflichtet und haben alle mit dem eingegangenen Dienstverhältnis zusammenhängenden Aufgaben in einer den Interessen des Kantons sowie einer ordnungsgemässen Verwaltungsführung dienenden Art und Weise zu erledigen[805].

2. Begriff und wettbewerbsrechtliche Qualifizierung von Submissionsabreden

393 Als Submissionsabreden werden Abreden hinsichtlich Angebotsabgaben im Zusammenhang mit Ausschreibungsverfahren bezeichnet[806]. Submissionsabreden funktionieren typischerweise so, dass vereinbart wird, welches Unternehmen den Zuschlag erhalten soll, was bedingt, dass sich die Unternehmen über ihre Offerten absprechen[807]. Das als Zuschlagsempfänger designierte Unternehmen gibt die tiefste Offerte ein, welche vermeintlich dem Wettbewerbspreis entspricht. Die anderen Unternehmen sorgen dafür, dass die designierte Siegerin den Zuschlag erhält, indem sie Schutz- oder Stützofferten – d.h. Offerten, in denen sie das Angebot der vorbestimmten Siegerin überbieten – einreichen oder indem sie auf die Offertstellung verzichten[808].

394 Abreden, die den Wettbewerb auf einem Markt für bestimmte Waren oder Leistungen erheblich beeinträchtigen und sich nicht durch Gründe der wirtschaftlichen Effizienz rechtfertigen lassen,

---

802 Siehe oben, Rz. 280.

803 EPINEY, BSK-BV, Art. 5 BV, N 62; HÄFELIN/ MÜLLER/ UHLMANN, Rz. 462.

804 TINNER-AMBÜHL, Rz. 77; zum Inhalt der Treuepflicht im öffentlichen Dienstrecht vgl. insbesondere HÄNNI, Treuepflicht, S. 46 ff.

805 TINNER-AMBÜHL, Rz. 77.

806 STÜSSI, S. 177.

807 BANGERTER/ ZIRLICK, Dike-KG, Art. 5 KG, N 407.

808 Ebd.; vgl. zum Ganzen auch HEINEMANN/ STÜSSI, S. 634.

sowie Abreden, die zur Beseitigung wirksamen Wettbewerbs führen, sind gemäss Art. 5 Abs. 1 KG unzulässig[809]. Die Beseitigung des wirksamen Wettbewerbs wird gemäss Art. 5 Abs. 3 KG bei den folgenden Abreden vermutet, sofern sie zwischen Unternehmen getroffen werden, die tatsächlich oder der Möglichkeit nach miteinander im Wettbewerb stehen (horizontale Abreden): Abreden über die direkte oder indirekte Festsetzung von Preisen (lit. a); Abreden über die Einschränkung von Produktions-, Bezugs- oder Liefermengen (lit. b); sowie Abreden über die Aufteilung von Märkten nach Gebieten oder Geschäftspartnern (lit. c). Abreden im Sinne von Art. 5 Abs. 3 KG, bei denen die Beseitigung des Wettbewerbs vermutet wird, werden als harte Abreden bezeichnet[810]. Solche Preis-, Mengen- und Gebietsabreden betreffen die wichtigsten Wettbewerbsparameter, so dass ihnen ein besonders hohes Schädigungspotential für den Wettbewerb zukommt[811]. Die gesetzliche Vermutung der Beseitigung des wirksamen Wettbewerbs kann durch den Beweis des Gegenteils umgestossen werden[812]. Gelingt dieser Beweis, heisst dies nicht, dass die Abrede zulässig wäre; vielmehr ist zu prüfen, ob eine erhebliche und nicht durch Gründe der wirtschaftlichen Effizienz gerechtfertigte Beeinträchtigung des Wettbewerbs im Sinne von Art. 5 Abs. 1 KG vorliegt[813]. Da gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts im Falle von harten Abreden grundsätzlich von einer *erheblichen Wettbewerbsbeeinträchtigung* auszugehen ist[814] und harte Abreden in der Regel nicht der wirtschaftlichen Effizienz dienen[815], so dass eine Rechtfertigung gemäss Art. 5 Abs. 2 KG entfällt, sind harte Abreden in aller Regel unzulässig[816].

395 Die Wettbewerbsbehörden qualifizieren Submissionsabreden nach ständiger Praxis als Preisabreden im Sinne von Art. 5 Abs. 3 lit. a KG[817]; Submissionsabreden bilden gleichzeitig aber auch einen Anwendungsfall von Marktaufteilungsabreden im Sinne von Art. 5 Abs. 3 lit. c KG, da regelmässig nicht nur eine Koordination der Preise erfolgt, sondern gleichzeitig auch der Kunden

809 Vgl. zu den Arten von Wettbewerbsabreden HÄNNI/ STÖCKLI, Rz. 180 ff.

810 Als harte Abreden gelten auch die in Art. 5 Abs. 4 KG genannten vertikalen Abreden (zwischen Unternehmen verschiedener Marktstufe getroffene Abreden). Vgl. BANGERTER/ ZIRLICK, Dike-KG, Art. 5 KG, N 335; HÄNNI/ STÖCKLI, Rz. 183 sowie das Schema auf S. 67.

811 BANGERTER/ ZIRLICK, Dike-KG, Art. 4 Abs. 1 KG, N 86.

812 BANGERTER/ ZIRLICK, Dike-KG, Art. 5 KG, N 340. So ging die WEKO im Fall «Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I» hinsichtlich der festgestellten Gesamtabrede davon aus, dass der wirksame Wettbewerb nicht gänzlich beseitigt war, und dass die gesetzliche Vermutung der Beseitigung des wirksamen Wettbewerbs somit umgestossen war (WEKO, Verfügung vom 26. März 2018, Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I, S.203.).

813 BANGERTER/ ZIRLICK, Dike-KG, Art. 5 KG, N 344; HÄNNI/ STÖCKLI, Rz. 227.

814 Grundlegend: BGE 143 II 297 E. 5.2.4 f. Siehe dazu BANGERTER/ ZIRLICK, Dike-KG, Art. 5 KG, N 188 ff. Bereits vor diesem Entscheid wurde die Erheblichkeit der Wettbewerbsbeeinträchtigung bei harten Abreden i.d.R. bejaht (BANGERTER/ ZIRLICK, Dike-KG, Art. 5 KG, N 193). Kritisch zur per-se-Erheblichkeit von harten Abreden CARRON/ KRAUSKOPF, Rz. 11.

815 Vgl. BANGERTER/ ZIRLICK, Dike-KG, Art. 5 KG, N 254, N 369.

816 Vgl. BANGERTER/ ZIRLICK, Dike-KG, Art. 5 KG, N 369.

817 BANGERTER/ ZIRLICK, Dike-KG, Art. 5 KG, N 407, mit Hinweisen auf die Praxis.

(indem die einzelnen Submissionen zugewiesen werden) und/ oder der Gebiete (indem die Submissionen unter den Abredeteilnehmern nach Gebiet zugeteilt werden)[818]. Submissionsabreden stellen somit *harte Wettbewerbsabreden* im Sinne von Art. 5 Abs. 3 KG dar und sind in aller Regel unzulässig[819].

3. Das öffentliche Interesse am wirtschaftlichen Einsatz öffentlicher Mittel

396 Submissionsabreden begünstigen die Aufrechterhaltung ineffizienter Marktstrukturen, führen zu geringeren Effizienz- und Innovationsanreizen[820] und zu überhöhten Preisen[821]. Der tatsächliche Preiseffekt von Kartellen bzw. die Kartellrente[822] ist in der Praxis kaum zu ermitteln[823]; Studien zeigen aber, dass Kartelle in den meisten Fällen zu erheblich höheren Preisen führen[824]. Die WEKO stellte in ihrer Untersuchung betreffend «Strassenbeläge Tessin» fest, dass die Offertpreise für Strassenbelagsarbeiten während der Abrede durchschnittlich rund 30% höher lagen als nach der Abrede[825]. Angesichts der hohen Beschaffungsvolumen von öffentlichen Beschaffungsstellen können Submissionsabreden die öffentliche Hand somit erheblich belasten[826].

397 Art. 93 Abs. 1 KV schreibt vor, dass die öffentlichen Mittel sparsam, wirtschaftlich und wirksam einzusetzen sind. Das Gebot des wirtschaftlichen und wirksamen Einsatzes öffentlicher Mittel entfliesst dem Grundsatz der Effektivität und Effizienz staatlichen Handelns[827], der namentlich auch in den Art. 31 Abs. 3, 43 Abs. 2, 77 und 78 KV zum Ausdruck kommt. Der sparsame und

---

818 HEINEMANN/ STÜSSI, S 638, mit einer Übersicht über die Kausistik; BANGERTER/ ZIRLICK, Dike-KG, Art. 5 KG, N 452 (Kasuistik in N 454 ff.); WEKO, RPW 2019/1, S. 18; HEITZ, S. 101 ff. Diese Qualifizierung trifft namentlich auch auf die von der WEKO im Fall «Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I» festgestellte Gesamtabrede zu, wobei es sich um *indirekte* Preis- und Geschäftspartnerabreden handelt, da die eigentliche Festlegung des Preises und die Zuteilung von Projekten erst im Rahmen der Einzelabrede erfolgte (WEKO, Verfügung vom 26. März 2018, Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I, S. 196).

819 Vgl. zum Begriff der «harten Abrede» BANGERTER/ ZIRLICK, Dike-KG, Art. 5 KG, N 335.

820 Relativierend TRIER DAMGAARD/ RAMADA/ CONLON/ GODEL, S. 412.

821 GRÄZ/ STÜSSI, S. 86; WEKO, RPW 2006/2, S. 397 f.

822 Differenz zwischen den während der Kartellperiode verrechneten Preisen und den Preisen, wie sie ohne Absprachen verrechnet worden wären (vgl. TRIER DAMGAARD/ RAMADA/ CONLON/ GODEL, S. 411).

823 Vgl. KRAUSKOPF, Dike-KG, Art. 49a Abs. 1–2 KG, N 29. Dies kommt namentlich daher, dass die Preise, wie sie ohne Absprachen verrechnet worden wären, nicht empirisch festgestellt, sondern lediglich geschätzt werden können (vgl. TRIER DAMGAARD/ RAMADA/ CONLON/ GODEL, S. 411).

824 Vgl. die Übersicht bei TRIER DAMGAARD/ RAMADA/ CONLON/ GODEL, S. 411. Relativierend geben die Autoren zu bedenken, dass die existierenden Studien dadurch verzerrt sein könnten, dass Kartelle mit tiefen Kartellrenten eher unentdeckt bleiben (dieselben, S. 412).

825 STÜSSI, S. 177; WEKO, RPW 2008/1, S. 103.

826 STÜSSI, S. 177. Vgl. zum Ganzen auch HEINEMANN/ STÜSSI, S. 636.

827 Vgl. dazu LIENHARD, S. 355 f., S. 363 f.

wirtschaftliche Einsatz öffentlicher Mittel war im untersuchten Zeitraum zudem in Art. 4 Abs. 1 des FHG GR vom 18. Juni 2004[828] resp. des FFG vom 30. August 2007[829] verankert. Diese (gleichlautenden) Bestimmungen haben folgenden Wortlaut: «Ausgaben dürfen nur getätigt werden, wenn sie nötig und tragbar sind. Für jedes Vorhaben ist eine möglichst wirksame und wirtschaftliche Lösung zu wählen.» Um die finanzielle Führung auf Verwaltungsebene zu überwachen, ist ein internes Kontrollsystem zu betreiben[830]. Dies ist heute ausdrücklich im Gesetz vorgesehen: Gemäss Art. 31 Abs. 1 FHG GR treffen die für die Verwaltungseinheiten verantwortlichen Behörden unter Berücksichtigung der Risikolage und des Kosten-Nutzen-Verhältnisses die notwendigen Massnahmen und erlassen die entsprechenden Weisungen, um namentlich das Vermögen zu schützen (lit. a) und die zweckmässige Verwendung der Mittel sicherzustellen (lit. b). Im untersuchten Zeitraum galt diesbezüglich Art. 50 der Verordnung zum Finanzhaushaltgesetz vom 14. Dezember 2004[831]. Diese Bestimmung sah unter anderem vor, dass die Dienststellen die sparsame und wirtschaftliche Verwendung ihrer Kredite und der ihnen anvertrauten Vermögenswerte sicherstellen (lit. b) und für ein zweckmässiges internes Kontrollsystem sorgen (lit. c)[832]. Angesichts der potentiellen Kosten von Submissionsabreden für die öffentliche Hand[833] lässt sich aus diesen Bestimmungen grundsätzlich eine Pflicht der Vergabestellen ableiten, Massnahmen zur Erkennung und zur Prävention von Submissionsabreden zu treffen. Dies bedeutet freilich nicht, dass die Behörden zur Ergreifung jeder erdenklichen Massnahme zur Erkennung und Prävention von Submissionsabreden verpflichtet wären; die Präventionspflicht erstreckt sich vielmehr nur auf Massnahmen, die zweckmässig und zumutbar sind[834]. Mit Blick auf die Verhältnismässigkeit sind dabei namentlich die Kosten zu berücksichtigen, die durch die Präventionsmassnahmen selbst anfallen. Im Kontext der vorliegenden Untersuchung ist überdies zu beachten, dass sich die behördlichen Pflichten nach dem Stand der Wissenschaft im untersuchten Zeitraum richten[835].

4. Mögliche Verletzung von dienstrechtlichen Sorgfaltspflichten im Zusammenhang mit dem Vortritt von Adam Quadroni

398 Aus der Treuepflicht der Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung wird namentlich die Pflicht der Mitarbeitenden abgeleitet, auch ohne Aufforderung oder Nennung im individuellen Pflich-

828 Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Graubünden 18. Juni 2004 (AS GR 2004 3333 ff.).

829 Gesetz über den Finanzhaushalt und die Finanzaufsicht des Kantons Graubünden vom 30. August 2007 (AS GR 2008 3403 ff.).

830 Vgl. dazu LIENHARD/ MÄCHLER/ ZIELNIEWICZ, S. 140.

831 AS GR 2004 4372 ff.

832 Vgl. dazu auch Botschaft FHG GR, Heft Nr. 3/2011–2012, S. 401.

833 Siehe oben, Rz. 396.

834 Vgl. TSCHANNEN/ ZIMMERLI/ MÜLLER, § 62 Rz. 41.

835 Vgl. BGE 132 II 305 E. 4.4.

tenheft seine Vorgesetzten auf Störungen, Unregelmässigkeiten, Unzulänglichkeiten und Gefahren hinzuweisen, die beim Arbeitsvollzug auftreten[836]. Jachen Kienz und Max Ryffel kann in dieser Hinsicht im Zusammenhang mit dem Vortritt Adam Quadronis im Jahr 2009 keine Verletzung der Sorgfaltspflicht vorgeworfen werden. Nach einem ersten Gespräch mit Adam Quadroni in Scuol informierten sie ihren Vorgesetzten, Reto Knuchel, und regten ein vertieftes Gespräch in Chur an. Damit haben sie ihre dienstliche Pflicht erfüllt.

399 Heinz Dicht und in geringerem Umfang auch Reto Knuchel ist vorzuwerfen, dass das Gespräch mit Adam Quadroni nicht protokolliert wurde und dass die Tragweite der Aussagen von Adam Quadroni verkannt wurde. Sofern zutrifft, dass das Departement über den Vortritt Adam Quadronis nicht informiert wurde, tragen sie hierfür die Verantwortung. Im Folgenden soll auf die einzelnen vorwerfbaren Verhaltensweisen eingegangen werden.

a. Fehlende Protokollierung des Gesprächs mit Adam Quadroni

400 Eine mögliche Verletzung der dienstlichen Sorgfaltspflicht ist zunächst darin zu erblicken, dass das Gespräch mit Adam Quadroni vom 1. Oktober 2009 in Chur nicht protokolliert wurde. Es war sowohl Reto Knuchel wie auch Heinz Dicht im Voraus bekannt, dass Adam Quadroni anlässlich des Gesprächstermins vom 1. Oktober 2009 Aussagen zu Submissionsabreden im Unterengadin machen wollte, da sie von Max Ryffel und Jachen Kienz entsprechend informiert worden waren. Max Ryffel und Jachen Kienz nahmen die Aussagen Adam Quadronis durchaus ernst, weshalb sie auch die Besprechung in Chur anregten. Das Thema von Submissionsabreden weist eine hohe politische Brisanz auf, da es mit der Frage verbunden ist, ob die öffentliche Hand für Bauaufträge übersetzte Preise bezahlt. Zudem können Submissionsabreden in der Öffentlichkeit Assoziationen zur Korruption wecken: Systematische Submissionsabreden werfen die Frage auf, ob ein solches System vor den Behörden geheim gehalten werden kann, oder ob innerhalb der Verwaltung Mitwisser bestehen, die auf die eine oder andere Art von den Abreden profitieren und daher kein Interesse haben, dagegen vorzugehen. Ein nicht adäquater Umgang der Behörden mit Hinweisen auf Submissionsabreden ist mit einem beträchtlichen Reputationsrisiko verbunden, da dann, wenn die Vorwürfe an die Öffentlichkeit gelangen, der Eindruck entstehen kann, die Behörden wollten unrechtmässige Vorgänge verschleiern. Im Fall der Submissionsabreden im Unterengadin kommt hinzu, dass mit Roland Conrad, der als damaliger Präsident der Sektion Unterengadin/Münstertal des GBV bei der Organisation der Abreden eine prominente Rolle einnahm, eine Person im Zentrum der Vorwürfe stand, die als Mitglied des Grossen Rats ein gewisses politisches Gewicht hatte und überdies der gleichen Partei angehörte wie der Oberingenieur Heinz Dicht[837]. Diese Konstellation erhöhte das Risiko, dass in der Öffentlichkeit der Eindruck einer Verbandelung von Politik, Behörden und fehlbaren Bauunternehmern entstehen könnte.

836 HINTERBERGER, S. 191.

837 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 448 ff., Act. 3.11.02, Stellungnahme Heinz Dicht vom 27. September 2020.

Die Berichterstattung zu den Submissionsabreden im Unterengadin[838] demonstriert diese Risiken exemplarisch.

401 Angesichts der heiklen Natur des Besprechungsgegenstands wäre eine Protokollierung des Gesprächs und der abgegebenen Unterlagen dringend angezeigt gewesen, was aus heutiger Sicht auch von Heinz Dicht eingeräumt wird[839]. Ein Protokoll hätte das TBA befähigt, den Inhalt des Gesprächs mit Adam Quadroni sowie dem Umfang und die Natur der eingereichten Unterlagen jederzeit zu rekonstruieren. Das TBA sieht sich heute nicht in der Lage, genau nachzuvollziehen, welche Aussagen Adam Quadroni machte und welche Unterlagen er zur Untermauerung seiner Aussagen vorlegte. Unter den befragten Auskunftspersonen aus dem TBA besteht über diese Fragen keine Einigkeit. Die diesbezügliche Darstellung des TBA gegenüber den Medien[840] weicht von der Darstellung Adam Quadronis ab. Zudem kann der Umstand, dass kein Protokoll geführt wurde, den Eindruck erwecken, dass die Aussagen Adam Quadronis von Anfang an auf die leichte Schulter genommen wurden. All dies ist geeignet, das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung zu erschüttern.

402 Den beteiligten Personen ist zugute zu halten, dass das nationale Medienecho, das die Submissionsabreden im Kanton Graubünden und der «Fall Quadroni» auslösten, zum Zeitpunkt der Besprechung vom 1. Oktober 2009 in Chur in diesem Ausmass nicht vorhersehbar waren. Dennoch hätten sich die Beteiligten bei gebührender Sorgfalt über die heikle Natur des Besprechungsgegenstands und über mögliche Reputationsrisiken für die Verwaltung bei einem inadäquaten Umgang mit der Meldung Adam Quadronis im Klaren sein müssen. Insbesondere durften sie nicht damit rechnen, dass Adam Quadroni die Angelegenheit nach seiner Meldung auf sich beruhen lassen und im Falle eines Untätigbleibens der Behörden keine weiteren Schritte unternehmen würde. Vielmehr hätte bei einer sorgfältigen Folgeabwägung damit gerechnet werden müssen, dass sich Adam Quadroni auch an die Regierung, die Politik oder die Öffentlichkeit wenden könnte und so die Notwendigkeit für die Behörde entstehen könnte, ihren Wissensstand gegenüber diesen Akteuren zu erläutern und ihre Reaktion zu begründen. Die fehlende Protokollierung verstösst daher gegen das öffentliche Interesse an der Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns und am Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltungsbehörden.

403 Ob die fehlende Protokollierung auch als Verstoss gegen den Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV gewertet werden kann, erscheint dagegen fraglich. Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör wird als Gegenstück zum Akteneinsichts- und Beweisführungsrecht der Parteien eine allgemeine Aktenführungspflicht der Behörden abgeleitet[841]. Die Ausübung von prozessualen Mitwirkungsrechten, insbesondere des Beweisführungsrechts, setzt die Möglich-

838 Vgl. oben, Rz. 8 f.

839 Act. 3.11.02, Stellungnahme Heinz Dicht, S. 2.

840 Vgl. GION-MATTIAS DURBAND/ ANJA CONZETT/ ARIEL HAUPTMEIER, Das Kartell, Teil III: Die Politik, Republik vom 25. April 2018, im Internet abrufbar unter <https://www.republik.ch/2018/04/25/das-kartell-teil-3-die-politik> (zuletzt eingesehen am 30. März 2020).

841 BGE 142 I 86 E. 2.2; STEINMANN, SG-Komm., Art. 29 BV, N 55.

keit einer Akteneinsichtnahme voraus, welche ihrerseits auf einer Aktenführungspflicht der Verwaltung beruht[842]. Aus Art. 29 Abs. 2 BV wird daher der Verfahrensgrundsatz abgeleitet, dass entscheidrelevante Tatsachen und Ergebnisse schriftlich festzuhalten sind[843]. Allerdings beziehen sich die Verfahrensgarantien von Art. 29 BV auf Gerichts- und Verwaltungsverfahren, das heisst auf Rechtsanwendungsverfahren, die in individuell-konkrete Rechtsakte münden[844]. Das tatsächliche Verwaltungshandeln liegt grundsätzlich ausserhalb des Anwendungsbereichs von Art. 29 BV[845]. Nun ist zwar denkbar, dass die Aussagen Adam Quadronis und die von ihm eingereichten Unterlagen in einen individuell-konkreten Rechtsakt hätten münden können, wobei insbesondere an Sanktionen gegen fehlbare Bauunternehmer wegen falscher Selbstdeklaration im Sinne von Art. 32 SubG zu denken ist. Im Hinblick auf diese Möglichkeit wäre eine Protokollierung sicherlich wünschenswert gewesen, doch lief zum Zeitpunkt der Besprechung mit Adam Quadroni vom 1. Oktober 2009 in Chur noch kein solches Verfahren und es wurde infolge der Besprechung auch kein Verfahren eröffnet. Eine aus Art. 29 Abs. 2 BV abgeleitet Protokollierungspflicht ist daher eher zu verneinen.

404 Die Verantwortung für den Entscheid, über die Besprechung mit Adam Quadroni vom 1. Oktober 2009 kein Protokoll zu führen, tragen Heinz Dicht und Reto Knuchel. Reto Knuchel leitete die Sitzung in seiner Funktion als Chef der Abteilung «Strassenerhaltung/ Bezirke» des TBA und war daher für den korrekten Ablauf der Sitzung verantwortlich. Heinz Dicht war über die Sitzung und deren Gegenstand informiert und war als Vorgesetzter von Reto Knuchel verantwortlich dafür, diesen korrekt zu instruieren. Da die fehlende Protokollierung gegen öffentliche Interessen verstiess, könnten Reto Knuchel und Heinz Dicht ihre dienstrechtlichen Sorgfaltspflicht gemäss Art. 48 Abs. 1 PG verletzt haben[846].

b. Fehleinschätzung der Tragweite der Aussagen und Unterlagen von Adam Quadroni

405 Die Abklärung des Sachverhalts hat ergeben, dass Adam Quadroni anlässlich der Besprechung vom 1. Oktober 2009 in Chur nicht nur – wie von Reto Knuchel vorgebracht – handschriftliche Tabellen aus dem Jahr 1997 vorzeigte, sondern dass er auch andere Dokumente wie insbesondere Faxmeldungen des Baumeisterverbands betreffend Einladungen zu Vorversammlungen vorzeigte, und dass sich unter den vorgelegten Dokumenten solche aus dem Zeitraum bis 2006 befanden[847]. Ob alle Unterlagen, die Adam Quadroni zur Besprechung vom 1. Oktober 2009 in Chur mitbrachte, auch kopiert wurden, lässt sich hingegen nicht mehr mit hinreichender Sicher-

842 BVGer, Urteil B 2019/24 vom 25. Juni 2019, E. 2.2.

843 BGE 130 II 473 E. 4.2.

844 WALDMANN, BSK-BV, Art. 29 BV, N 12. Zum Begriff des Verwaltungsverfahrens siehe KIENER/ RÜTSCHE/ KUHN, S. 4.

845 WALDMANN, BSK-BV, Art. 29 BV, N 15.

846 Entsprechend der Stossrichtung der Administrativuntersuchung, die grundsätzlich nicht gegen bestimmte Personen gerichtet ist (vgl. dazu Rz. 23 f.), wird hier keine abschliessende Beurteilung darüber vorgenommen, ob sich die beteiligten Personen einer dienstrechtlichen Sorgfaltspflichtverletzung schuldig gemacht haben.

847 Vgl. oben, Rz. 249 ff. sowie Rz. 255.

heit sagen. In dieser Frage stehen sich die Aussagen von Reto Knuchel und Adam Quadroni gegenüber: Gemäss der Darstellung von Reto Knuchel wurden lediglich die bei der internen Dokumentensuche aufgefundenen handschriftlichen Tabellen aus dem Jahr 1997 kopiert, während Adam Quadroni aussagte, dass Reto Knuchel den ganzen Aktenstapel von seiner Sekretärin habe kopieren lassen[848].

406 In beiden Fällen ist ein Fehlverhalten des TBA nicht von der Hand zu weisen. Sowohl in der Variante, dass lediglich die Tabellen aus dem Jahr 1997 kopiert wurden, wie auch in der Variante, dass zwar sämtliche Unterlagen kopiert wurden, darauf aber keine weiteren Massnahmen folgten, lässt sich das Vorgehen des TBA kaum anders erklären, als dass die Unterlagen Adam Quadronis als wertlos angesehen wurden, weil sie keine ganz aktuellen Absprachen – also solche aus dem Jahr 2009 – belegten. Dass dies effektiv die Haltung des Tiefbauamtes war, zeigt die Aussage Reto Knuchels, es habe kein Handlungsspielraum bestanden, da Adam Quadroni keine Unterlagen zu aktuellen Submissionsabreden geliefert habe[849]. Auch Heinz Dicht gab an, Adam Quadroni habe keinen Beweis geliefert, der es erlaubt hätte, eine aktuelle Beschaffung für ungültig zu erklären; über andere Möglichkeiten habe das TBA nicht verfügt[850]. Unterlagen, die keine konkreten Abreden in spezifischen Submissionsverfahren belegen, sind nach dieser Sichtweise wertlos, da gestützt darauf keine submissionsrechtlichen Massnahmen getroffen werden können[851]. Die Aussagen Reto Knuchels und Heinz Dichts zeugen von einer Optik, die stark auf das einzelne Submissionsverfahren fokussiert: Erforderlich waren in dieser Optik solche Unterlagen, die Absprachen in ganz konkreten Fällen hätten belegen können, so dass gestützt auf die Unterlagen konkrete submissionsrechtliche Massnahmen – insbesondere der Ausschluss eines Angebots nach Art. 22 SubG, der Widerruf eines Zuschlags nach Art. 24 Abs. 1 SubG oder submissionsrechtliche Sanktionen nach Art. 32 SubG[852] – hätten getroffen werden können[853]. Die Aussagen Adam Quadronis bei der Besprechung in Chur zielten indessen weniger darauf ab, einzelne Submissionsabsprachen zur Anzeige zu bringen, als vielmehr ein Gesamtsystem aufzuzeigen[854]. Es mag somit zutreffen, dass die Aussagen Adam Quadronis den Kanton nicht in die Lage versetzten, unmittelbar submissionsrechtliche Massnahmen zu ergreifen[855]; dass sie keine

848 Vgl. oben, Rz. 262 ff.

849 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 394 ff.

850 Act. 3.11.02, Stellungnahme Heinz Dicht vom 27. September 2020, S. 1.

851 Vgl. unten, Rz. 419 ff.

852 Vgl. dazu unten, Rz. 419 ff.

853 Dies steht im Kontrast zur Reaktion der Behörden auf vermutete kartellrechtswidrige Verhaltensweisen von Unternehmen im Belagsbereich, wo eine ganzheitliche Beurteilung der Handlungsmöglichkeiten erfolgte und letztlich eine Meldung bei der WEKO eingereicht wurde (siehe dazu unten, Rz. 456).

854 Act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 189 ff. Vgl. auch die Darstellung Adam Quadronis in: GION-MATTIAS DURBAND/ ANJA CONZETT/ ARIEL HAUPTMEIER, Das Kartell, Teil III: Die Politik, Republik vom 25. April 2018, im Internet abrufbar unter <https://www.republik.ch/2018/04/25/das-kartell-teil-3-die-politik> (zuletzt eingesehen am 30. März 2020).

855 Vgl. zu den möglichen Handlungsspielräumen unten, Rz. 417 ff.

Relevanz hatten, hätte daraus aber nicht geschlossen werden dürfen. Vielmehr wogen die von Adam Quadroni geäusserten Vorwürfe der systematischen Abreden von Bauunternehmern im Unterengadin ausserordentlich schwer. Das Tiefbauamt musste davon ausgehen, dass, wenn sich die Vorwürfe Adam Quadronis als zutreffend erweisen sollten, ein grosser Teil der Strassenbauaufträge im Unterengadin abgesprochen und der wirksame Wettbewerb im Strassenbausektor zumindest stark beeinträchtigt war[856]. Damit verbunden musste sich das Tiefbauamt die Frage stellen, ob die öffentliche Hand für Strassenbauaufträge im Unterengadin möglicherweise jahrelang übersetzte Preise bezahlt hatte bzw. ob das Preisniveau aufgrund von Abreden zum Nachteil der öffentlichen Hand auf einem höheren Niveau gehalten wurde, als es sich unter Bedingungen des freien Wettbewerbs entwickelt hätte. Es versteht sich von selbst, dass es sich dabei um Fragen von grosser politischer Brisanz und von hoher Relevanz für das Gemeinwesen handelt. Dass die Bedeutung der von Adam Quadroni vorgelegten Unterlagen nicht erkannt wurde, muss daher als Fehleinschätzung bezeichnet werden.

407 Adam Quadroni berichtete von den Abreden nicht nur vom Hörensagen, sondern aus eigener Wahrnehmung als ehemaliges Mitglied des Kartells (bis 2006), also als «Insider». Seine Aussagen hätten deshalb ernst genommen werden müssen. Adam Quadroni schilderte während mindestens einer Stunde[857] gegenüber drei Behördenvertretern die Funktionsweise des Unterengadiner Baukartells, wobei die beteiligten Personen Gelegenheit hatten, Verständnisfragen zu stellen und bei Unklarheiten nachzuhaken. Es versteht sich von selbst, dass seinen Aussagen, die auf eigener Teilnahme am Kartell beruhen, ungleich grösseres Gewicht beigemessen werden musste als zum Beispiel dem anonymen Schreiben, das dem TBA am 6. April 2010 zuging[858] und in dem pauschal der Vorwurf von Submissionsabreden erhoben wurde (wobei dieses gerade im Lichte der Aussagen Adam Quadronis auch nicht als bedeutungslos hätte abgetan werden dürfen).

408 Heinz Dicht, Reto Knuchel, Max Ryffel und Jachen Kienz brachten vor, als Massnahme zur Erkennung von Submissionsabsprachen habe man die Preise geprüft, indem man die Offertpreise mit den budgetierten Summen und mit den Einheitspreisen abgeglichen habe[859]. Dass den Aussagen Adam Quadronis kein grosses Gewicht beigemessen wurde, mag somit auch damit zusammenhängen, dass man der Meinung war, durch diese Kontrollmechanismen gewährleisten zu können, keine übersetzten Preise zu bezahlen. Eine solche Haltung verkennt indessen, dass ein Vergleich der offerierten Preise mit Einheitspreisen, internen Budgets und extern erstellten Kostenvoranschlägen mitunter dann keine Gewähr für einen möglichst wirtschaftlichen Einsatz öffentlicher Mittel bietet, wenn bereits die Erfahrungswerte, auf die sich der Preisvergleich stützt, auf manipulierten Preisen beruhen[860]. Genau dies legten aber die Aussagen Adam Quadronis nahe,

856 Vgl. oben, Rz. 393.

857 Vgl. act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 189 f. (Besprechung dauerte ca. eine Stunde); act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 258 f. (Besprechung dauerte ca. zwei Stunden).

858 PUK TBA Beilage 011, 06 Anonym Mesocco, Dok. 010 Brief anonym.

859 Act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 106 ff.; act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 88 ff.; act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 93 ff.; act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 86 ff.

860 Siehe dazu auch unten, Rz. 467.

wonach die Aufträge im Unterengadin seit vielen Jahren systematisch abgesprochen wurden. Überdies vermindert sich durch Abreden, welche die Aufteilung von Aufträgen unter den Bauunternehmen zum Gegenstand haben, der Innovationsdruck und der Anreiz zu einer möglichst effizienten Leistungserbringung, so dass solche Abreden zu einem anhaltend hohen Preisniveau beitragen können[861]. Dem könnte entgegengehalten werden, dass sich die Aussagen Adam Quadronis einzig auf das Unterengadin bezogen, und dass Preisauffälligkeiten im Unterengadin mittels kantonsweiten Einheitspreisvergleichen bemerkt worden wären. Aufgrund der Aussagen Adam Quadronis, wonach die Vorversammlungen vom kantonalen Baumeisterverband organisiert wurden[862], und der von ihm vorgelegten entsprechenden Unterlagen (von der Adresse des GBV in Chur versandte Faxmeldungen mit Einladungen zu Vorversammlungen[863]) hätte sich dem Tiefbauamt indessen bereits damals die Frage stellen müssen, ob es sich bei den geschilderten Submissionsabreden möglicherweise um ein kantonsweites Phänomen handeln könnte. Dies gilt umso mehr, als Max Ryffel die von Adam Quadroni geschilderten Vorgänge aus eigener Erfahrung in der privaten Bauwirtschaft kannte, und zwar ausserhalb des Unterengadins. Die Untersuchung der WEKO im Fall «Strassenbau» hat inzwischen denn auch ergeben, dass Preise im Strassenbau kantonsweit abgesprochen wurden[864].

c. Verzicht auf weitere Abklärungen und auf eine Meldung an das BVFD

409 Die Abklärung des Sachverhalts hat weiter ergeben, dass Heinz Dicht über die Besprechung mit Adam Quadroni orientiert war, er seinerseits den Departementsvorsteher aber nicht über die Aussagen Adam Quadronis informierte[865]. Auch gab er Reto Knuchel keine Anweisung, Orlando Nigg in seiner Funktion als juristischer Mitarbeiter im Bereich Beschaffungswesen von den Aussagen Adam Quadronis in Kenntnis zu setzen. Heinz Dicht begründete dies damit, dass für ihn die Glaubwürdigkeit von Adam Quadroni fraglich gewesen sei, weil es bei den Offerten auch Probleme mit Adam Quadroni gegeben habe[866]. Des Weiteren gab Heinz Dicht an, Reto Knuchel habe ihm berichtet, dass Adam Quadroni Unterlagen abgegeben habe, dass es sich aber nicht um eine Gesamtdokumentation gehandelt habe. Selber gesehen hat Heinz Dicht die Dokumente gemäss eigenen Angaben nicht[867]. Anweisungen zur weiteren Abklärung der von Adam Quadroni erhobenen Vorwürfe gab Heinz Dicht nicht und die Aussagen Adam Quadronis wurden auch nicht in der Geschäftsleitung des TBA traktandiert[868].

---

861 Vgl. act. 4.9.03, Anhang zum Gesprächsprotokoll Stüssi/Bickel, Folien 14 f.; RPW 2006/2, S. 395 f.; Botschaft KG, BBl 1995 I 472.

862 Vgl. act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 454 ff.; act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 189 ff.

863 Act. 4.1.2.08.

864 WEKO, Verfügung vom 19. August 2019, Bauleistungen Graubünden.

865 Act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 353 f.; act. 4.2.01, Befragungsprotokoll Engler, Zeilen 220 ff.

866 Act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 348 ff.

867 Act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 289 ff.

868 Act. 4.13.01, Befragungsprotokoll Stäubli, Zeilen 146 ff.

410 Die Handlungsweise Heinz Dichts ist schwer nachvollziehbar. Als Oberingenieur obliegt ihm die Verantwortung dafür, das Departement über wichtige Vorgänge in Kenntnis zu setzen. Wie gezeigt handelte es sich bei den Aussagen von Adam Quadroni um ausserordentlich schwerwiegende Vorwürfe, die für das Gemeinwesen von hoher Relevanz waren. Angesichts des Gewichts der geäusserten Vorwürfe hätte bereits ein geringfügiger Verdacht bzw. die nicht bloss theoretische Möglichkeit, dass sich die Anschuldigungen als wahr erweisen könnten, Anlass geben müssen, den Departementsvorsteher zu informieren oder zumindest sicherzustellen, dass die Angelegenheit dem Submissionsjuristen im Departementssekretariat (Orlando Nigg) zur Kenntnis gebracht würde. Gewisse Vorbehalte hinsichtlich der Glaubwürdigkeit Adam Quadronis mögen zwar angesichts von dessen falschen Selbstdeklarationen in Submissionsverfahren[869] angebracht gewesen sein. Allerdings vermag es das fehlbare Verhalten Adam Quadronis im Zusammenhang mit der Selbstdeklaration im Submissionsverfahren nicht zu rechtfertigen, seine Aussagen zu einer gänzlich anderen Frage pauschal und unbesehen als unglaubhaft abzutun. Dies verbietet sich schon aufgrund der gänzlich anderen Qualität der Aussagen: Auf einem Selbstdeklarationsblatt ein Kreuzchen falsch zu setzen, kann nicht damit gleichgestellt werden, persönlich bei einer Behörde vorzusprechen und gegenüber drei Behördenvertretern für mindestens eine Stunde[870] Red und Antwort zu stehen. Keiner der Beteiligten machte geltend, dass ihm an den Aussagen Adam Quadronis Unstimmigkeiten oder innere Widersprüche aufgefallen wären. Auch die Motivlage liess den Schluss auf die Unglaubwürdigkeit der Aussagen Adam Quadronis nicht ohne Weiteres zu: Während es bei den falschen Angaben auf dem Selbstdeklarationsblatt klarerweise darum ging, nicht aufgrund von Rückständen bei der Bezahlung von Steuern und Sozialabgaben vom fraglichen Submissionsverfahren ausgeschlossen zu werden, sind solche unmittelbaren Vorteile im Falle der Aussagen zu den Submissionsabreden nicht ersichtlich (auch wenn angenommen werden darf, dass sich Adam Quadroni von seinem Vorgehen mittel- oder langfristig Vorteile für sein Unternehmen erhoffte[871]). Dass es nicht darum ging, sich in einem konkreten Submissionsverfahren Vorteile zu sichern, ergibt sich schon daraus, dass zwischen der ersten Kontaktaufnahme Adam Quadronis mit Jachen Kienz und der Besprechung in Chur mehrere Monate verstrichen und die Besprechung im Herbst stattfand, wenn typischerweise keine Ausschreibungen des TBA stattfinden. Adam Quadroni erhoffte sich, dass die Behörden aufgrund seiner Aussagen gegen das Kartell tätig würden[872]. Mit seinem Gang an die Behörden ging er ein beträchtliches soziales Risiko ein, da er im Falle des Bekanntwerdens seines Vortritts damit rechnen musste, sich die an Abreden beteiligten Bauunternehmer – denen er sich bereits mit seinem Austritt aus dem Kartell im Jahr 2006 entgegengestellt hatte – zu Feinden zu machen. Welche Motive Adam Quadroni gehabt haben sollte, unwahre Aussagen zu machen, ist daher nicht erkennbar.

869 Vgl. die Widerrufsverfügungen vom 24. April 2008 sowie vom 22. April 2008 (AU TBA Beilage 004_Urteile und Widerrufe Quadroni, 9_U 08 38, Dok. 9009_20080424_Widerruf Arbeitsvergabe Bezug Departementsverfügung sowie Dok. 9005_20080422_Widerruf_Arbeitsvergabe).

870 Siehe oben, Fn. 857.

871 Vgl. die Aussagen von Not Carl, act. 4.12.01, Befragungsprotokoll Carl, Zeilen 166 ff.

872 Vgl. act. 4.1.01, Befragungsprotokoll Quadroni, Zeilen 247 ff.

411 Max Ryffel und Jachen Kienz beurteilten die Glaubwürdigkeit Adam Quadronis differenziert und betonten, dass Adam Quadroni zwar in gewissen Bereichen nicht glaubwürdig gewesen sei, dass seine Aussagen zu den Submissionsabreden aber überzeugend gewesen seien[873]. Auch im Lichte dieser differenzierten Beurteilung und des Umstands, dass zumindest zwei der drei am Gespräch beteiligten Mitarbeitern des TBA die Aussagen Adam Quadronis als glaubhaft einstuften – wobei Max Ryffel die von Adam Quadroni geschilderten Vorgänge gar aus eigener Erfahrung kannte –, erscheint die gegenteilige Schlussfolgerung Heinz Dichts problematisch. Heinz Dicht war beim Gespräch nicht anwesend und konnte seine Beurteilung nicht auf eine eigene Wahrnehmung der Aussagen Adam Quadronis abstützen. Er erachtete es aber auch nicht für notwendig, Max Ryffel und Jachen Kienz beizuziehen, um ihre Einschätzung der geäusserten Vorwürfe in Erfahrung zu bringen, sondern gab sich mit der Beurteilung von Reto Knuchel zufrieden[874].

412 Hinzu kommt, dass Heinz Dicht die von Adam Quadroni eingereichten Unterlagen nicht selbst einsah; ihm reichte offenbar der Hinweis Reto Knuchels, dass Adam Quadroni «keine Gesamtdokumentation» eingereicht habe[875]. Von einem «Whistleblower» wie Adam Quadroni eine solche Gesamtdokumentation zu erwarten, würde indessen bedeuten, die gesamte Verantwortung für die Erstellung des Sachverhalts auf diejenige Person abzuschieben, die Missstände zur Anzeige bringt. Dies geht nicht an und trägt den behördlichen Sorgfaltspflichten zu wenig Rechnung. Eine Behörde, der Missstände gemeldet werden, ist nicht erst dann zum Tätigwerden gehalten, wenn der Nachweis eines Fehlverhaltens hieb- und stichfest erbracht ist, sondern bereits dann, wenn hinreichend stichhaltige Indizien für Missstände vorliegen. Dass Adam Quadroni keine «Gesamtdokumentation» vorlegte, rechtfertigt das Untätigbleiben der Behörden somit nicht.

413 Wenn die Behörde der Ansicht war, die Vorwürfe Adam Quadronis seien nicht hinreichend dokumentiert, so wäre es überdies naheliegend gewesen, von Adam Quadroni weitere Unterlagen einzufordern. Dem kam Reto Knuchel insofern nach, als er Adam Quadroni im Anschluss an die Besprechung vom 1. Oktober 2009 in Chur mündlich aufforderte, neuere Unterlagen einzureichen. Eine schriftliche Aufforderung zur Einreichung weiterer Unterlagen, eine Präzisierung dessen, welche Unterlagen aus Sicht der Behörde sachdienlich wären, oder eine Erinnerung an die Aufforderung zur Einreichung weiterer Unterlagen erfolgte indessen nicht. Angesichts der Schwere der von Adam Quadroni erhobenen Vorwürfe können die Anstrengungen der Behörde, die aus ihrer Sicht unzureichenden Unterlagen zu ergänzen, daher nicht als genügend beurteilt werden.

414 Anzumerken ist noch, dass sich Jachen Kienz zu einem späteren Zeitpunkt telefonisch bei Adam Quadroni erkundigte, ob dieser der Aufforderung zur Einreichung neuerer Unterlagen nachgekommen war. Dabei handelte es sich indessen nicht um ein gezieltes Nachhaken des TBA, sondern um eine persönliche Erkundigung durch Jachen Kienz bei Gelegenheit eines Telefonats in

873 Siehe oben, Rz. 275.

874 Act. 3.11.02, Stellungnahme Heinz Dicht vom 27. September 2020, S. 2.

875 Act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 319 ff.

einer anderen Angelegenheit. Jachen Kienz handelte auch nicht auf Veranlassung seiner Vorgesetzten, sondern fragte von sich aus bei Adam Quadroni nach[876]. Jachen Kienz sah sich selbst nicht in der Verantwortung, die Angelegenheit weiterzuverfolgen, da er sie bei seinen Vorgesetzten auf dem kantonalen Tiefbauamt in Chur deponiert hatte[877]. Diese persönliche Nachfrage durch Jachen Kienz ändert daher nichts am Befund, dass die Bemühungen des TBA zur Ergänzung der Unterlagen nicht als genügend bewertet werden können.

415 Im Ergebnis kam Heinz Dicht zur Einschätzung, die Aussagen Adam Quadronis seien unglaubwürdig, ohne selbst an der Besprechung teilgenommen zu haben, ohne die von Adam Quadroni eingereichten Unterlagen geprüft zu haben, und ohne weitere Unterlagen eingefordert zu haben, welche die Aussagen Adam Quadronis hätten untermauern können. Konkrete Anhaltspunkte für eine Falschaussage nannte Heinz Dicht nicht und solche sind auch nicht ersichtlich. Zur Begründung verwies Heinz Dicht einzig auf die falschen Angaben Adam Quadronis bei der Selbstdeklaration in einzelnen Submissionsverfahren. Von einer fundierten Beurteilung der Glaubhaftigkeit der Aussagen Adam Quadronis kann unter diesen Umständen nicht gesprochen werden. Sie vermag daher nicht zu rechtfertigen, dass Heinz Dicht untätig blieb und namentlich davon absah, den Departementsvorsteher über den Vortritt Adam Quadronis zu informieren, den Vortritt Adam Quadronis in der Geschäftsleitung des TBA zu traktandieren und Reto Knuchel Anweisung zu geben, den Vorfall Orlando Nigg in dessen Eigenschaft als Submissionsjurist im Departement zu melden.

416 Unklar ist, ob das Departement trotz der unterbliebenen Meldung Heinz Dichts an den Departementsvorsteher nicht doch über den Vortritt Adam Quadronis informiert wurde. Reto Knuchel gab zu Protokoll, er gehe davon aus, dass er den Submissionsverantwortlichen im Departement, Orlando Nigg, direkt informiert habe[878]. Dies wird von Orlando Nigg jedoch bestritten[879]. Orlando Nigg war in seiner Funktion als juristischer Mitarbeiter des Departementssekretariats im Bereich Beschaffungswesen unter anderem für die Auskunftserteilung zu submissionsrechtlichen Fragestellungen zuständig[880]. Als Submissionsverantwortlicher im TBA war Reto Knuchel die für einen einheitlichen Vollzug der kantonalen Submissionsvorschriften verantwortliche Person im TBA und Schnittstelle zum Submissionsjuristen im Departementssekretariat[881]. In Anbetracht des Umstands, dass sich unter den Personen innerhalb des TBA, die an der Besprechung mit Adam Quadroni beteiligt bzw. darüber informiert waren, niemand mit einer juristischen Ausbildung

876 Siehe oben, Rz. 200, 279. Vgl. aber die gegenteilige Darstellung in der Stellungnahme von Heinz Dicht vom 27. September 2020 (act.3.11.02), S. 1. Dass Jachen Kienz nicht auf Veranlassung von Reto Knuchel handelte, ergibt sich indessen nicht nur aus den Aussagen von Jachen Kienz selbst, sondern auch aus den Aussagen Reto Knuchels. Dieser machte nicht geltend, Jachen Kienz aufgefordert zu haben, bei Adam Quadroni nachzuhaken, sondern gab an, er meine, Jachen Kienz habe dann einmal nachgefragt (act. 4.4.01, Protokoll Knuchel, Zeilen 395 f.; 285 ff.).

877 Act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 439 ff.

878 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 360 ff.

879 Act. 4.7.01, Befragungsprotokoll Nigg, Zeile 200.

880 Vgl. act. 4.7.01, Befragungsprotokoll Nigg, Zeilen 47 ff.

881 Vgl. oben, Rz. 72; act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 247 ff.; act. 4.2.01, Befragungsprotokoll Engler, Zeile 280.

befand, der in der Lage gewesen wäre, die Aussagen Adam Quadronis juristisch zu beurteilen und mögliche rechtliche Handlungsspielräume des Kantons auszuloten, wäre es zweifellos angezeigt gewesen, Orlando Nigg zu orientieren. Sofern der Darstellung von Orlando Nigg gefolgt wird, wonach er erst im Nachgang an die Meldung bei der WEKO im Jahr 2012 von Adam Quadronis Vortritt beim Tiefbauamt erfuhr, könnte darin eine pflichtwidrige Unterlassung von Seiten Reto Knuchels erblickt werden. Entlastend wirkt sich allerdings aus, dass Reto Knuchel seinen Vorgesetzten über die Aussagen Adam Quadronis informierte und dieser weder Anweisung erteilte, dem Submissionsjuristen Meldung zu machen, noch auf andere Weise erkennen liess, dass er den Aussagen Adam Quadronis Bedeutung beigemessen hätte.

5. Mögliche Handlungsspielräume der kantonalen Behörden

417 Die Abklärung des Sachverhalts hat ergeben, dass in Folge des Vortritts von Adam Quadroni weder im BVFD noch im TBA konkrete Massnahmen zur Überprüfung der von Adam Quadroni erhobenen Vorwürfe oder zu einer verstärkten Prüfung der öffentlichen Vergaben auf Manipulationen getroffen wurden[882]. Ob das BVFD beziehungsweise der Submissionsverantwortliche Orlando Nigg über den Vortritt Adam Quadronis informiert wurde, muss dabei offenbleiben; in dieser Frage steht es Aussage gegen Aussage, ohne dass überwiegende Indizien für die eine oder andere Möglichkeit vorliegen würden[883]. Angesichts des Umstands, dass auch innerhalb des TBA nur ein kleiner Kreis von Personen vom Vortritt Adam Quadronis Kenntnis hatte und die Aussagen Adam Quadronis in der breiteren Geschäftsleitung des TBA nicht thematisiert wurden, erscheint es zumindest nicht unplausibel, dass im BVFD niemand über die Aussagen Adam Quadronis in Kenntnis gesetzt wurde[884]. Ein allfälliges Fehlverhalten im Zusammenhang mit dem Versäumnis, im Anschluss an den Vortritt Adam Quadronis geeignete Massnahmen zu ergreifen, kann den zuständigen Personen im BVFD daher nicht nachgewiesen werden.

418 Ganz generell kann den kantonalen Behörden ihr Untätigbleiben nach dem Vortritt Adam Quadronis nur dann zum Vorwurf gemacht werden, wenn sie über Handlungsspielräume verfügten, um auf die von Adam Quadroni erhobenen Vorwürfe zu reagieren. Fehlten solche Handlungsspielräume, ist es nicht vorwerfbar, dass infolge des Vortritts von Adam Quadroni keine Massnahmen ergriffen wurden. Die Angaben von Heinz Dicht und Reto Knuchel zeigen, dass gemäss ihrer damaligen Beurteilung kein Handlungsspielraum bestand, da ein Nachweis von konkreten Abreden in aktuellen Submissionsverfahren fehlte[885]. Im Folgenden sollen verschiedene rechtliche Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt werden, die den kantonalen Behörden als Reaktion auf die Aussagen Adam Quadronis zur Verfügung standen. Dabei erfolgen auch einige kurze Kommentare über die Vor- und Nachteile einzelner Massnahmen. Eine umfassende Beurteilung des gebotenen Handelns kann im Rahmen der vorliegenden Untersuchung jedoch nicht erfolgen.

882 Vgl. oben, Rz. 275 ff.

883 Vgl. oben, Rz. 266 ff., insb. Rz. 273.

884 Vgl. oben, Rz. 266 ff.

885 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 394 ff.; act. 3.11.02, Stellungnahme Heinz Dicht vom 27. September 2020, S. 1.

a. Submissionsrechtliche Massnahmen

419 Der Kanton hätte zunächst verschiedene submissionsrechtliche Massnahmen prüfen können, wobei zwischen Massnahmen zur Sanktionierung von Abreden, Massnahmen zur Erkennung von Submissionsabreden, und Massnahmen zur Verhinderung von Abreden zu unterscheiden ist.

i. Massnahmen zur Sanktionierung von Abreden

420 In die erste Kategorie fallen insbesondere der Ausschluss eines Angebots nach Art. 22 lit. e und h SubG, der Widerruf eines Zuschlags nach Art. 24 Abs. 1 SubG, der Abbruch des Verfahrens nach Art. 24 Abs. 2 SubG oder submissionsrechtliche Sanktionen nach Art. 32 SubG. Art. 22 lit. e SubG sieht vor, dass ein Angebot von der Berücksichtigung ausgeschlossen wird, wenn der Anbieter dem Auftraggeber falsche Auskünfte erteilt oder das Selbstdeklarationsblatt nicht wahrheitsgetreu ausgefüllt hat. Das Selbstdeklarationsblatt sieht in der seit September 2001 geltenden Fassung eine Integritätserklärung vor, mit welcher der Anbieter bestätigt, keine Absprachen oder andere wettbewerbsbeeinträchtigende Massnahmen getroffen zu haben[886]. Bestätigt ein Anbieter in der Selbstdeklaration wahrheitswidrig, keine Abreden getroffen zu haben, kann sein Angebot somit gestützt auf Art. 22 lit. e SubG ausgeschlossen werden. Im Fall von Abreden kann ein Ausschluss des Angebots zudem auch direkt gestützt auf Art. 22 lit. h SubG erfolgen, wonach Angebote von der Berücksichtigung ausgeschlossen werden, wenn der Anbieter Abreden getroffen hat, die den wirksamen Wettbewerb beseitigen oder erheblich beeinträchtigen.

421 Der Ausschluss ist nur vor dem Zuschlag (Art. 23 SubG) möglich. Nach erfolgtem Zuschlag ist kein «Ausschluss» mehr möglich, sondern nur noch ein Widerruf des Zuschlags[887]. Ein Widerruf kann gemäss Art. 24 Abs. 1 SubG aus wichtigen Gründen, insbesondere unter den Voraussetzungen von Art. 22 SubG, erfolgen. Hat ein Anbieter kartellrechtswidrige Abreden getroffen, kann folglich auch ein bereits erfolgter Zuschlag widerrufen werden.

422 Der Auftraggeber kann gemäss Art. 24 Abs. 2 SubG ein Verfahren aus wichtigen Gründen abbrechen. In der Praxis erfolgten Verfahrensabbrüche im untersuchten Zeitraum von 2004 bis 2012 namentlich im Falle einer wesentlichen Überschreitung des Kostenvoranschlags oder eines übersetzten Preises im Vergleich mit Erfahrungswerten[888]. Möglich ist ein Abbruch gemäss herrschender Lehre aber auch dann, wenn der Wettbewerb durch Submissionsabreden ausgehebelt wird[889].

423 Gemäss Art. 32 Abs. 1 SubG kann der Auftraggeber gegen Anbieter, die wahrheitswidrige Angaben in der Selbstdeklaration gemacht und den Zuschlag erhalten haben, durch Entzug des erteil-

---

886 AU BVFD Beilage 005, Dok. Abänderung Selbstdeklaration_2001.

887 Vgl. TRÜEB, OFK-Wettbewerbsrecht II, Art. 11 BöB, Rz. 2.

888 Vgl. oben, Rz. 282, sowie unten, Rz. 460 ff.

889 BEYELER, AJP 2005, S. 788, Rz. 24; vgl. ferner SCHERLER, Rz. 20; H. LANG, S. 248; SUTER, Rz 181. Zu konkret im Kanton Graubünden erfolgten Abbrüchen wegen Verdachts auf Submissionsabreden siehe oben, Rz. 283.

ten Auftrages und vorzeitige Vertragsauflösung (lit a), durch Auferlegung einer in den Ausschreibungsunterlagen oder vertraglich vorgesehenen Konventionalstrafe von bis zu zehn Prozent der bereinigten Angebotssumme (lit. b) oder durch Ausschluss für eine Dauer von maximal fünf Jahren bei künftigen Beschaffungen (lit. c) einschreiten. Von der Möglichkeit des Ausschlusses machte der Kanton nach Publikation der WEKO-Verfügungen betreffend Bauleistungen im Kanton Graubünden gegen einzelne Bauunternehmungen Gebrauch[890].

424 Die geschilderten submissionsrechtlichen Massnahmen sind auf einzelne Verfahren ausgelegt und setzen daher ein Mindestmass an Nachweisen bzw. Indizien dafür voraus, dass Bauunternehmer in konkreten Fällen Abreden getroffen haben[891]. Ob und wie detailliert sich Adam Quadroni anlässlich der Besprechung vom 1. Oktober 2009 zu konkreten Submissionsverfahren äusserte, muss offenbleiben, da der genaue Inhalt des Gesprächs mangels eines Protokolls nachträglich nicht mehr rekonstruiert werden kann. Aus den Aussagen der beteiligten Personen geht jedoch hervor, dass der Fokus auf der Darstellung eines Gesamtsystems lag, nicht auf der Anzeige einzelner Abreden in konkreten Fällen[892]. Immerhin ist davon auszugehen, dass sich unter den von Adam Quadroni vorgezeigten Unterlagen auch Faxmeldungen des Baumeisterverbands betreffend Einladungen zu Vorversammlungen befanden, auf denen jeweils ein konkretes Bauprojekt bezeichnet war[893]. Es ist nicht ausgeschlossen, dass der Nachweis von konkreten Submissionsabsprachen hätte gelingen können, wenn die kantonalen Behörden der Angelegenheit weiter nachgegangen wären und namentlich von Adam Quadroni Unterlagen zu konkreten Submissionsverfahren eingefordert und ihn in Anwendung von Art. 12 Abs. 1 lit. d VRG formell als Auskunftsperson zu diesen Unterlagen befragt hätten. Die kantonalen Behörden hätten überdies auch weitere involvierte Personen befragen können.

425 Gegen die Durchführung eigener Abklärungen spricht allerdings, dass den kantonalen Verwaltungsbehörden zur Abklärung des Sachverhalts keine eigentlichen Zwangsmassnahmen zur Verfügung stehen. Zwar sind Behörden und Private gemäss Art. 13 Abs. 1 VRG zur Herausgabe von Urkunden und Akten sowie zur Auskunftserteilung verpflichtet, doch ist die Editionspflicht ein stumpfes Schwert, wenn den Behörden gar nicht bekannt ist, welche Urkunden und Akten für den Nachweis eines bestimmten Sachverhalts existieren. Insbesondere können die kantonalen Verwaltungsbehörden im Gegensatz zur WEKO (vgl. Art. 42 KG) keine Hausdurchsuchungen und Beschlagnahmungen anordnen. Im Falle eigener Abklärungen der von Adam Quadroni erhobenen Vorwürfe durch die Verwaltung hätte daher die Gefahr bestanden, dass die betroffenen Unternehmen durch die Untersuchungshandlungen der Behörden vorgewarnt worden wären und sie schriftliche und elektronische Beweismittel hätten verschwinden lassen können. Dadurch wären allfällige straf- oder kartellrechtliche Untersuchungen vereitelt worden.

---

890 Siehe dazu unten, Rz. 519, Rz. 525.

891 Bericht aufgrund des «Untersuchungsauftrags 1» gemäss Beschluss der Regierung des Kantons Graubünden vom 11. Juni 2018, Prot. Nr. 458, S. 7.

892 Vgl. oben, Rz. 406.

893 Vgl. oben, Rz. 249.

ii. Massnahmen zur Erkennung von Abreden

426 Neben Massnahmen zur Sanktionierung bekannt gewordener Submissionsabreden hätte der Kanton Massnahmen zur besseren *Erkennung* von Abreden ergreifen können. Darauf wird unten in Rz. 466 ff. eingegangen. An dieser Stelle kann angemerkt werden, dass die WEKO dem BVFD in einem Schreiben vom 22. Dezember 2008 betreffend die Bekämpfung von Submissionsabreden das Angebot unterbreitete, kantonale Submissionsdaten auszuwerten. Ziel dieses Angebots war es, Indizien für allfällige Absprachen zu eruieren. Priorität hatten deshalb Daten zu Submissionen, die regelmässig vorgenommen wurden und gemeinhin als kollusionsanfällig galten[894]. Es kann davon ausgegangen werden, dass diese Voraussetzungen auf zahlreiche Submissionen des Tiefbauamts zutrafen[895]. Das Angebot der WEKO eröffnete dem BVFD die Möglichkeit, eine Analyse der Submissionsdaten auf Verdachtsmomente für Abreden vornehmen zu lassen. Gemäss dem Beschlussprotokoll über ein Gespräch zwischen Regierungsrat Stefan Engler, Alberto Crameri und Orlando Nigg einerseits sowie Rafael Corazza, Thomas Zwald und Benjamin Lörtscher vom Sekretariat der WEKO andererseits, das am 18. März 2009 in Chur stattfand, erklärte sich das BVFD hinsichtlich der Auswertung von Submissionsdaten zu einer Zusammenarbeit im Rahmen eines konkreten und bereichsspezifischen Projekts bereit. Beschlossen wurde, dass die WEKO ihre Vorstellungen im Lichte der beschriebenen Datenlage sowie der Erwartungen des BVFD an eine Zusammenarbeit konkretisieren und auf das BVFD zukommen werde[896]. Gemäss den Aussagen von Orlando Nigg meldete die WEKO ihren Bedarf an Daten bezüglich Offertöffnungsprotokollen in der Folge nicht an[897]. Dass die Zusammenarbeit im Bereich der Auswertung von Submissionsdaten nicht zustande kam, kann bei dieser Sachlage nicht dem BVFD angelastet werden. Freilich hätten die Aussagen Adam Quadronis anlässlich der Besprechung vom 1. Oktober 2009 für das BVFD Anlass sein können, die WEKO in dieser Sache erneut zu kontaktieren und die Zusammenarbeit im Bereich der Auswertung von Submissionsdaten von sich aus voranzutreiben. Dies hätte allerdings vorausgesetzt, dass das BVFD über den Vortritt Adam Quadronis informiert war, was sich wie gezeigt nicht nachweisen lässt[898]. In jüngerer Zeit hat eine Zusammenarbeit der kantonalen Behörden mit der WEKO etwa in Bezug auf die Auswertung von Submissionsdaten aus der Region Misox stattgefunden[899].

---

894 AU BVFD, Beilage 022 Weitere Korrespondenz mit WEKO, Dok. Schreiben der WEKO an BVFD betreffend Bekämpfung von Submissionsabsprachen vom 22. Dezember 2008. Vgl. dazu auch HEINEMANN/ STÜSSI, S. 647 f.

895 Siehe unten, Rz. 428 ff.

896 AU BVFD, Beilage 022 Weitere Korrespondenz mit WEKO, Dok. Schreiben der WEKO an BVFD betreffend Bekämpfung Submissionsabsprachen vom 31. März 2009.

897 Act. 4.7.01, Befragungsprotokoll Nigg, Zeilen 135 f.

898 Siehe oben, Rz. 266 ff.

899 Siehe unten, Rz. 505.

iii. Massnahmen zur Verhinderung von Submissionsabreden

427 Nebst Massnahmen zur Erkennung und Sanktionierung bereits erfolgter Submissionsabreden hätte der Kanton auch präventive Massnahmen zur *Verhinderung* zukünftiger Abreden ergreifen können [900]. Der Wettbewerb kann gefördert und das Risiko von Submissionsabreden minimiert werden, indem Beschaffungsstellen Marktkenntnisse aufbauen und ihre Beschaffungsverfahren an die gewonnenen Erkenntnisse anpassen[901]. Gemäss den Empfehlungen der WEKO und der OECD sollten insbesondere die folgenden Punkte Bachtung finden: Auf unnötige Beschränkungen der Produkt- und Dienstleistungseigenschaften, welche die Zahl der qualifizierten Anbieter verringern, sollte verzichtet werden[902]; künstliche Marktzutrittsschranken durch unverhältnismässige Eignungs- oder Zuschlagskriterien sollten vermieden werden[903]; die Schranken für die Teilnahme ausländischer Unternehmen sollten abgebaut werden[904]; Grossaufträge sollten nach Möglichkeit in einzelne Teilaufträge aufgeteilt werden, die auch für kleinere Unternehmen interessant sind[905]; faktische Gelegenheiten für Abreden sollten durch eine entsprechende Ausgestaltung der Submissionsverfahren minimiert werden (z.B. keine übermässig lange Dauer zwischen Ausschreibung und Angebotseinreichung, keine gemeinsamen Begehungen)[906].

428 Im «Leitfaden zur Bekämpfung von Angebotsabsprachen im öffentlichen Beschaffungswesen» vom Februar 2009[907] listet die OECD diverse Branchen- und Produktcharakteriska auf, welche die Anfälligkeit eines Marktes für Abreden erhöhen können. Dazu gehört namentlich eine kleine Anzahl von Unternehmen, welche die fraglichen Waren oder Leistungen anbieten, hohe Hürden für den Marktzugang, eine gleichbleibende und vorhersehbare Nachfrage der öffentlichen Hand, die Existenz von Branchenverbänden, die von den Unternehmen als Deckmantel benutzt werden können, um sich zu treffen und sich auf Angebotsabsprachen zu einigen, häufige Ausschreibungen, identische oder einfache Produkte, welche die Einigung auf einen gemeinsamen Preis vereinfachen, wenig oder keine Substitute für die gesuchten Waren oder Dienstleistungen und wenig oder kein technologischer Wandel in der betreffenden Branche[908].

---

900 GRÄZ/ STÜSSI, S. 87.

901 GRÄZ/ STÜSSI, S. 87 ff.

902 OECD, Leitfaden zur Bekämpfung von Angebotsabsprachen im öffentlichen Beschaffungswesen, S. 5; GRÄZ/ STÜSSI, S. 88. Vgl. bereits WEKO, RPW 2006/2, S. 404 f.

903 GRÄZ/ STÜSSI, S. 88.

904 OECD, Leitfaden zur Bekämpfung von Angebotsabsprachen im öffentlichen Beschaffungswesen, S. 5.

905 OECD, Leitfaden zur Bekämpfung von Angebotsabsprachen im öffentlichen Beschaffungswesen, S. 6.

906 OECD, Leitfaden zur Bekämpfung von Angebotsabsprachen im öffentlichen Beschaffungswesen, S. 5; GRÄZ/ STÜSSI, S. 88. Vgl. dort auch die weiteren Empfehlungen.

907 Siehe dazu unten, Rz. 468.

908 OECD, Leitfaden zur Bekämpfung von Angebotsabsprachen im öffentlichen Beschaffungswesen, S. 2 f; vgl. auch GRÄZ/ STÜSSI, S. 87.

429 Der Strassenbau im Unterengadin vereint mehrere dieser Risikofaktoren auf sich. Zu nennen ist zum Beispiel der Umstand, dass bei den vom Kanton vergebenen Strassen- und Tiefbauarbeiten das preislich günstigste Angebot in der Regel Zuschlag erhielt, da sich die Offerten für «Standardaufträge» wie Strassen- und Tiefbauarbeiten in qualitativer Hinsicht kaum unterschieden[909]. Weiter führte die kurze Bausaison dazu, dass der Kanton Graubünden und die Graubündner Gemeinden Strassenbauarbeiten häufig zu Beginn eines Kalenderjahrs ausschrieben und die Strassenbauarbeiten «in Paketen» vergeben wurden (d. h. die Eingabefristen für die anfallenden Strassenbauarbeiten fielen alle auf denselben Tag oder ihre Ablaufdaten lagen zumindest nur wenige Tage auseinander)[910]. Zudem sind die Baumeister im Kanton Graubünden im Graubündnerischen Baumeisterverband (GBV) organisiert, der eine Sektion des Schweizerischen Baumeisterverbands (SBV) bildet und der – obwohl entsprechende Reglementsbestimmungen des SBV aufgrund einer Beanstandung der WEKO abgeändert wurden – zumindest im Unterengadin und im Münstertal bis 2008 bei Ausschreibungen teilweise «Vorversammlungen» der an der Ausschreibung teilnehmenden Baumeister durchführte[911]. Alle diese Umstände können Absprachen begünstigen. Dennoch wiesen die Ausschreibungsverfahren im Kanton Graubünden teilweise Charakteristika auf, die das Risiko von Abreden erhöhten; zu nennen ist insbesondere der Umstand, dass im untersuchten Zeitraum regelmässig gemeinsame Begehungen von Bauprojekten durchgeführt wurden, auch wenn dies z.B. aus Gründen der Komplexität der Ausschreibung nicht notwendig war[912]. Geändert wurde die Begehungspraxis erst im Zuge der Massnahmen, welche infolge der Untersuchungen der WEKO im Kanton Graubünden eingeleitet wurden[913]. Als weitere Faktoren, die Abreden potentiell begünstigt haben könnten, sind die Informationen des TBA über projektspezifische Budgetzahlen an Regionalversammlungen und an Sektionsversammlungen des GBV sowie die zumindest in einem Fall mangelhafte Geheimhaltung von internen Projektlisten des TBA zu nennen[914].

430 Der Vortritt Adam Quadronis hätte für die Behörden Gelegenheit sein können, die bestehenden Submissionsabläufe auf Schwachstellen zu überprüfen und gegebenenfalls Anpassungen im Sinne der von OECD und WEKO empfohlenen Massnahmen vorzunehmen. Freilich ist zu beachten, dass die Publikationen der OECD und der WEKO betreffend die Erkennung und die Verhinderung von Submissionsabreden damals noch relativ neu waren und sich in der Praxis noch nicht

---

909 Vgl. WEKO, Verfügung vom 19. August 2019, Bauleistungen Graubünden, S. 50; AU BVFD Beilage 017 Schreiben des BVFD an die WEKO vom 23_5_2013, Dok. Schreiben des BVFD an die WEKO vom 23. Mai 2013.

910 WEKO, Verfügung vom 19. August 2019, Bauleistungen Graubünden, S. 51.

911 Siehe unten, Rz. 476 ff.

912 Vgl. act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 517 ff.; act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 548 ff.; act. 4.10.01, Befragungsprotokoll Hofmann, Zeilen 459 ff.; PUK TBA Beilage 014_Massnahmen 2013-2016, 01 2013 Projekt BVFD TBA, Dok. 030-Email int Kontrollinstrumente; PUK TBA Beilage 014_Massnahmen 2013-2016, 02 2014 Bericht BVFD.

913 PUK TBA Beilage 014_Massnahmen 2013-2016, 01 2013 Projekt BVFD TBA, Dok. 030-Email int Kontrollinstrumente; PUK TBA Beilage 014_Massnahmen 2013-2016, 02 2014 Bericht BVFD.

914 Siehe dazu oben, Rz. 361 ff..

durchgesetzt hatten[915]. Heute sind diesbezüglich im Kanton Graubünden zahlreiche Massnahmen umgesetzt[916].

b. Kartellrechtliche Administrativmassnahmen

431 Zuständig für die Überwachung der Einhaltung des Wettbewerbsrechts und die Sanktionierung von unzulässigen Wettbewerbsbeschränkungen ist die Wettbewerbskommission (Art. 18 ff. KG). Der WEKO kommen bei der Untersuchung von unzulässigen Wettbewerbsbeschränkungen weitgehende Untersuchungsbefugnisse zu und sie kann gemäss Art. 42 Abs. 2 KG namentlich Hausdurchsuchungen anordnen und Beweisgegenstände sicherstellen. Kommt die WEKO in einem Untersuchungsverfahren zur Überzeugung, dass 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[917]. Ein *numerus clausus* der möglichen Massnahmen besteht dabei nicht; das Verhältnismässigkeitsprinzip erfordert aber, dass die Massnahmen geeignet und erforderlich sind, um die festgestellten Wettbewerbsbeschränkungen zu beseitigen[918]. Über die Art und Weise der Beseitigung einer unzulässigen Wettbewerbsbeschränkung kann die WEKO mit den Beteiligten auch eine einvernehmliche Regelung treffen (Art. 29 Abs. 1 i.V.m. Art. 30 Abs. 1 KG). Stellt die WEKO harte Abreden im Sinne von Art. 5 Abs. 3 und 4 KG fest, so spricht sie gemäss Art. 49a Abs. 1 KG eine Busse aus, die bis zu 10% des in den letzten drei Geschäftsjahren in der Schweiz erzielten Umsatzes entspricht[919]. Eine einvernehmliche Regelung über die Sanktionierbarkeit oder die Sanktion ist ausgeschlossen[920], jedoch kann eine einvernehmliche Regelung mit einer Reduktion der Sanktion honoriert werden[921].

432 Gemäss Art. 96 Abs. 1 BV erlässt der Bund Vorschriften gegen volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Auswirkungen von Kartellen und anderen Wettbewerbsbeschränkungen. Es handelt

---

915 Vgl. auch unten, Rz. 468.

916 Siehe unten, Rz. 508 ff.

917 IZUMI/ KRIMMER, Dike-KG, Art. 30 KG, N 24.

918 Vgl. IZUMI/ KRIMMER, Dike-KG, Art. 30 KG, N 25.

919 Für die Frage der Sanktionierbarkeit ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht massgebend, ob die unzulässigen Abreden zu einer Beseitigung oder bloss zu einer erheblichen Beeinträchtigung des Wettbewerbs geführt haben (BGE 143 II 297 E. 9.4.6). Im untersuchten Zeitraum von 2004 bis 2012 war diese Frage freilich noch nicht geklärt.

920 BEURET, Dike-KG, Art. 29 KG, N 39; ZIRLICK/ TAGMANN, BSK-KG, Art. 29 KG, N 32.

921 BEURET, Dike-KG, Art. 29 KG, N 44 ff.

sich dabei nach wohl herrschender Meinung um eine Bundeskompetenz mit nachträglich derogatorischer Wirkung[922]. Der Bund hat den gesetzgeberischen Auftrag von Art. 96 Abs. 1 BV insbesondere mit dem Erlass des KG und des UWG umgesetzt[923]. Den kantonalen Verwaltungsbehörden kommen mit Ausnahme der oben genannten eigenen Abklärungsmöglichkeiten im Rahmen von konkreten Submissionsverfahren[924] keine Kompetenzen zu, unzulässige Wettbewerbsbeschränkungen zu untersuchen und zu ahnden. Die kantonalen Verwaltungsbehörden haben aber die Möglichkeit, Verdachtsfälle der WEKO zu melden. Auf Bundesebene ist gemäss Art. 45 Abs. 2 des totalrevidierten BöB für die Beschaffungsstellen neu eine Melde*pflicht* von Verdachtsfällen vorgesehen[925]; das gleiche wird gemäss Art. 45 Abs. 2 der revidierten IVöB (IVöB 2019) in Zukunft auch für die Kantone gelten[926].

433 Auf die Möglichkeit der Meldung von Verdachtsfällen machte die WEKO das BVFD mit Schreiben vom 22. Dezember 2008 aufmerksam[927]. Der Kanton Graubünden hatte von dieser Möglichkeit bereits im Jahr 2003 im Zusammenhang mit Belagsmischwerken Gebrauch gemacht[928].

434 Im Zusammenhang mit dem Vortritt Adam Quadronis gab Reto Knuchel bei seiner Befragung vom 13. November 2018 an, eine Meldung an die WEKO habe man nicht in Betracht gezogen, da die Anhaltspunkte zu vage gewesen seien[929]. Wie bereits dargelegt, muss Heinz Dicht und Reto Knuchel indessen eine Fehleinschätzung vorgeworfen werden, was Glaubhaftigkeit und Bedeutung der Aussagen Adam Quadronis anbelangt. Adam Quadroni hatte selbst bis 2006 an den Abreden teilgenommen und konnte aus eigener Wahrnehmung darüber berichten. Er konnte die Funktionsweise des Kartells detailliert schildern und die Namen der beteiligten Personen sowohl auf Seiten der Bauunternehmen wie auch auf Seiten des Baumeisterverbands benennen. Er konnte Unterlagen vorlegen, die Abreden zwar allenfalls nicht rechtsgenüglich bewiesen,

---

922 BIAGGINI, Art. 96 BV, N 5; UHLMANN, BSK-BV, Art. 96 BV, N 1; anderer Meinung wohl AUBERT/ MAHON, Art. 96 BV, N 2 («[…] les trois objets législatifs de l'art. 96 échappent à toute compétence parallèle des cantons.»).

923 Vgl. BIAGGINI, Art. 96 BV, N 1.

924 Vgl. Abschnitt C. 5.a. hiervor.

925 Vgl. Botschaft BöB, BBl 2017 1965 f. Das totalrevidierte BöB (N-BöB) wurde von der Bundesversammlung am 21. Juni 2019 verabschiedet und wird auf den 1. Januar 2021 in Kraft treten (AS 2020 641).

926 Die revidierte IVöB wurde am 15. November 2019 vom Interkantonalen Organ für das öffentliche Beschaffungswesen (INöB) verabschiedet. Sie tritt in Kraft, sobald zwei Kantone ihren Beitritt erklärt haben. Eine aktuelle Übersicht über die kantonalen Beitrittsverfahren findet sich unter <https://www.bpuk.ch/bpuk/konkordate/ivoeb/ivoeb-2019>. Der Vereinbarungstext mit der dazugehörigen Musterbotschaft ist unter <https://www.bpuk.ch/fileadmin/Dokumente/bpuk/public/de/konkordate/ivoeb/ivoeb_2019/DE_Musterbotschaft_IVoeB_inkl._Vereinbarungstext_und_Anhaenge_1-4.pdf> einsehbar (beides eingesehen am 4. November 2020).

927 AU BVFD Beilage 022, weitere Korrespondenz mit WEKO, Dok. Schreiben der WEKO an BVFD betreffend Bekämpfung von Submissionsabsprachen vom 22. Dezember 2008.

928 PUK TBA Beilage 011_Massnahmen infolge vermuteter Wettbewerbsbeschränkungen, 03 Strassenbelaege 2003, Dok. 100 Massnahme - Gesuch um Durchführung einer Vorabklärung an WEKO; siehe auch unten, Rz. 456.

929 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 404 f.

seine Aussagen jedoch stützten. Unter diesen Umständen kann schwerlich von bloss «vagen Anhaltspunkten» gesprochen werden. Die Prüfung einer Meldung an die WEKO hätte sich vielmehr geradezu aufgedrängt, dies insbesondere in Anbetracht der beschränkten Möglichkeiten der kantonalen Behörden, die von Adam Quadroni geäusserten Vorwürfe selbst zu untersuchen[930]. Freilich bestand im Jahr 2009 noch keine *gesetzliche Pflicht* zur Meldung von Verdachtsmomenten bezüglich Submissionsabreden an die WEKO; eine solche wird vielmehr erst mit der revidierten IVöB in den Kantonen eingeführt[931]. Die Weisungen des BVFD sehen bei einem begründeten Verdacht auf Submissionsabreden bereits heute eine Meldung an die WEKO vor[932].

435 Bei einer Meldung an die WEKO wären Aspekte des Persönlichkeits- bzw. des Datenschutzes sowie das Anonymitätsinteresse von Adam Quadroni zu beachten gewesen. Schon aus praktischen Gründen hätte es sich aufgedrängt, für eine Meldung an die WEKO das Einverständnis von Adam Quadroni einzuholen: Eine Meldung an die WEKO, die hauptsächlich auf den Angaben eines Whistleblowers beruht, dürfte ohne dessen Einverständnis wenig erfolgversprechend sein, zumal die WEKO auf die Mitwirkung der betreffenden Person angewiesen ist[933]. Eine Meldung ohne ausdrückliche Einwilligung von Adam Quadroni (z.B. aufgrund einer von den kantonalen Behörden selbst durchgeführten formellen Befragung und unter Übermittlung des entsprechenden Befragungsprotokolls an die WEKO) hätte gegebenenfalls sorgfältig auf ihre datenschutzrechtliche Zulässigkeit geprüft werden müssen.

c. Kartellzivilrechtliche Massnahmen

436 Der Kanton hätte weiter auch kartellzivilrechtliche Massnahmen prüfen können. Art. 12 KG regelt die zivilrechtlichen Ansprüche aus Wettbewerbsbehinderung. Wer durch eine unzulässige Wettbewerbsbeschränkung in der Aufnahme oder Ausübung des Wettbewerbs behindert wird, hat gemäss Art. 12 Abs. 1 KG Anspruch auf die Beseitigung oder Unterlassung der Behinderung, auf Schadenersatz und Genugtuung nach Massgabe des Obligationenrechts und auf die Herausgabe eines unrechtmässig erzielten Gewinns nach Massgabe der Bestimmungen über die Geschäftsführung ohne Auftrag.

437 Die praktische Relevanz des Kartellzivilrechtverfahrens ist bisher gering; JACOBS/GIGER listen im Zeitraum bis 2009 lediglich vier Entscheide in Hauptverfahren auf, wobei einer vom Bundesgericht, die anderen von kantonalen Handelsgerichten stammen[934]. Seit 2010 führte die WEKO in der Zeitschrift «Recht und Politik des Wettbewerbs» neun kantonale Kartellzivilentscheide

930 Siehe dazu oben, Rz. 425.

931 Siehe oben, Rz. 432 sowie Fn. 926.

932 AU BVFD Beilage 029 Meldestelle Submissionsabsprachen und Korruptionshinweise, Dok. Ablaufschema bei Meldungseingang einer Submissionsabsprache_5Juni2018; siehe dazu unten, Rz. 511.

933 Vgl. Gesprächsprotokoll act. 4.9.01, Stüssi/Bickel, Zeilen 359 ff.

934 JACOBS/ GIGER, BSK-KG, Vor Art. 12–17 KG, N 8.

auf[935]. Als Gründe für die geringe Relevanz des Kartellzivilrechts werden in der Lehre die Schwierigkeiten bei der Beweisführung und der Bezifferung des Schadens, das mit dem Zivilprozess verbundene Klagerisiko, die fehlende Klagelegitimation der Konsumenten, die zu kurze Verjährungsfrist für kartellzivilrechtliche Ansprüche und die Konkurrenz des Verwaltungsverfahrens genannt[936]. Aufgrund der geringen Anzahl von Gerichtsentscheiden im Kartellzivilrecht bestehen zahlreiche ungeklärte Fragen, namentlich was die Aktivlegitimation betrifft.

i. Aktivlegitimation des Kantons nach Art. 12 KG

438 Gemäss Art. 12 Abs. 1 KG kann zivilrechtliche Ansprüche geltend machen, «wer durch eine unzulässige Wettbewerbsbeschränkung in der Aufnahme oder Ausübung des Wettbewerbs behindert wird». Klageberechtigt sind alle natürlichen und juristischen Personen sowie Rechtgemeinschaften, die vom Unternehmensbegriff gemäss Art. 2 Abs. 1 und Abs. 1bis KG erfasst werden und die eine unzulässige Wettbewerbsbeschränkung erfahren[937]. Ob der Staat nach Art. 12 KG klagelegitimiert ist, hängt also mitunter davon ab, ob seine Tätigkeit als unternehmerisch im Sinne des Kartellrechts zu qualifizieren ist[938].

439 Als Unternehmen gelten gemäss Art. 2 Abs. 1bis KG sämtliche Nachfrager oder Anbieter von Gütern und Dienstleistungen im Wirtschaftsprozess, unabhängig von ihrer Rechts- oder Organisationsform. Vom Unternehmensbegriff sind gemäss Art. 2 Abs. 1 KG («Unternehmen des privaten und des öffentlichen Rechts») nebst den privatrechtlich organisierten Wirtschaftseinheiten auch öffentlich-rechtliche Körperschaften, selbständige und unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalten sowie rechtlich unselbständige Einheiten der Zentralverwaltung von Bund und Kantonen erfasst, sofern sie unternehmerisch tätig sind[939]. Nicht vom Unternehmensbegriff erfasst ist der Staat hingegen dann, wenn er hoheitlich handelt[940].

440 Ob ein Unternehmen im Sinne des KG vorliegt, lässt sich für ein einzelnes Gebilde nicht abschliessend beurteilen, sondern ist jeweils mit Blick auf die konkret zu beurteilende Tätigkeit dieses Gebildes zu beantworten[941]. Welches staatliche Handeln im Einzelnen als unternehmerisch im Sinne des Kartellrechts gilt, ist nicht restlos geklärt. Einigkeit scheint in der Lehre im Grundsatz

---

935 Vgl. die Zusammenstellung bei VETTER, Dike-KG, Vor Art. 12–15 KG, Fn. 7.

936 VETTER, Dike-KG, Vor Art. 12–15 KG, N 5; JACOBS/ GIGER, BSK-KG, Vor Art. 12–17 KG, N 11; HEINEMANN, S. 112 sowie passim.

937 VETTER, Dike-KG, Art. 12 KG, N 3. Vgl. auch C. Georg LANG, S. 72.

938 Vgl. aber SPITZ, S. 119, der darauf hinweist, dass die Ansicht, wonach Konsumenten von den Klagemöglichkeiten nach Art. 12 KG ausgeschlossen seien, im isoliert betrachteten Wortlaut von Art. 12 KG keine Stütze finde («wer»).

939 LEHNE, BSK-KG, Art. 2 KG, N 13; vgl. auch HEIZMANN/ MAYER, Dike-KG, Art. 2 KG, N 26; SCHOTT, Rz. 841 f.

940 Statt vieler: VETTER, Dike-KG, Art. 12 KG, N 3; HEIZMANN/ MAYER, Dike-KG, Art. 2 KG, N 28.

941 LEHNE, BSK-KG, Art. 2 KG, N 11.

dort zu bestehen, wo die Rolle des Staats als *Anbieter* von Leistungen betroffen ist[942]: Als Anbieter ist der Staat vom kartellrechtlichen Unternehmensbegriff erfasst, sofern er marktfähige Güter – also solche Güter, die einer individuellen Nutzung zugänglich sind – bereitstellt[943], während die Bereitstellung von Kollektivgütern – also von Gütern, die, einmal hergestellt, der Gesellschaft als Ganzes zugute kommen – nicht als unternehmerisch im Sinne des Kartellgesetzes zu qualifizieren ist[944]. Umstritten ist die Qualifizierung staatlicher Tätigkeit jedoch im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens, also dort, wo der Staat als *Nachfrager* von Leistungen auftritt. SCHOTT und H. STÖCKLI befürworten die uneingeschränkte Unterstellung des öffentlichen Beschaffungswesens unter das Kartellrecht, und dies namentlich auch dann, wenn der Staat für die Bereitstellung von Kollektivgütern marktfähige Güter bezieht[945]. Ausschlaggebend für die Unterstellung unter das Kartellrecht ist gemäss H. STÖCKLI, dass sich der Staat am (freiwilligen) Austausch marktfähiger Güter beteiligt, was insbesondere für das öffentliche Beschaffungswesen gelte[946]. Demgegenüber unterscheiden AMSTUTZ und RENTSCH zwischen Beschaffungen zur Deckung des Fremd- und solchen zur Deckung des Eigenbedarfs (Bedarfsverwaltung), wobei das Kartellrecht nur auf Erstere Anwendung finden soll. Im Falle von Beschaffungen zur Deckung des Eigenbedarfs handle der Staat funktionell gesehen als Endverbraucher bzw. als Haushalt, so dass keine unternehmerische Tätigkeit vorliege[947].

441 Nachfrager sind vom Unternehmensbegriff des Kartellrechts dort erfasst, wo sie Güter oder Dienstleistungen zum Zweck der eigenen, für den Markt gedachten Produktion erwerben[948]. Nicht unter den Unternehmensbegriff fallen dagegen Endverbraucher (Konsumenten), da sie zwar am Markt als Nachfrager auftreten, «jedoch nicht mit der Absicht, die nachgefragten Leistungen für eine für den Markt gedachte Produktion von Gütern oder Dienstleistungen einzusetzen»[949]. Konsumenten sind daher nach wohl überwiegender Lehre nicht legitimiert, Ansprüche aus Art. 12 Abs. 1 KG zu erheben[950]. Unter diesen Gesichtspunkten müsste das öffentliche Beschaffungswesen dort vom Anwendungsbereich des Kartellrechts ausgenommen werden, wo der Staat Güter und Dienstleistungen zur Bereitstellung von Kollektivgütern bezieht. Diesfalls setzt der Staat die bezogenen Leistungen zwar für die Produktion von Gütern ein und generiert

---

942 Vgl. aber zu den sog. *Bereichs-* und *Legalausnahmen* von Art. 3 Abs. 1 KG SCHOTT, Rz. 844 ff.; WEBER, Dike-KG, Art. 3 KG, N 3 ff.

943 SCHOTT, Rz. 842; RENTSCH, S. 133; H. STÖCKLI, Rz. 67 f.; AMSTUTZ, S. 92.

944 SCHOTT, Rz. 842; RENTSCH, S. 129; H. STÖCKLI, Rz. 68; AMSTUTZ, S. 92. Zur Unterscheidung zwischen marktfähigen Gütern und Kollektivgütern siehe STOFFEL, S. 10.

945 SCHOTT, Rz. 842 f.; H. STÖCKLI, Rz. 48, Rz. 67–69.

946 H. STÖCKLI, Rz. 48.

947 RENTSCH, S. 135; AMSTUTZ, S. 92 f.

948 LEHNE, BSK-KG, Art. 2 KG, N 9.

949 LEHNE, BSK-KG, Art. 2 KG, N 10. Vgl. auch HEIZMANN/ MAYER, Dike-KG, Art. 2 KG, N 36; ZÄCH, Rz. 263.

950 VETTER, Dike-KG, Art. 12 KG, N 8; JACOBS/ GIGER, BSK-KG, Art. 12 KG, N 23; ZÄCH, Rz. 881. Kritisch MARTENET/ KILLIAS, CR-Concurrence, Art. 2 LCart, N 61; HEINEMANN, S. 66, je mit weiteren Hinweisen.

dadurch einen Mehrwert[951], doch sind die produzierten Güter nicht für den Markt gedacht, sondern kommen nach ihrer Herstellung allen zugute. Zu bedenken ist allerdings, dass der Staat aufgrund der grossen volkswirtschaftlichen Bedeutung des öffentlichen Beschaffungswesens im Gegensatz zum einzelnen Konsumenten ein «marktmächtiger Nachfrager»[952] ist und seine Marktmacht z.B. dafür missbrauchen könnte, Anbietern unangemessene Preise oder unangemessene Konventionalstrafen aufzudrängen und sie so in der Ausübung des Wettbewerbs zu behindern[953]. Die «funktionale Ausrichtung des Kartellrechts auf alle möglichen Urheber von Wettbewerbsbeschränkungen»[954] spricht daher für eine Unterstellung des öffentlichen Beschaffungswesens unter den Unternehmensbegriff gemäss Art. 2 Abs. 1 und Abs. 1bis KG und damit zumindest für eine *Passivlegitimation* des Staates für Klagen nach Art. 12 KG.

442 Damit die *Aktivlegitimation* nach Art. 12 KG gegeben ist, ist freilich weiter erforderlich, dass das klagende Unternehmen von einer Wettbewerbsbehinderung betroffen ist. Dies setzt nicht voraus, dass zwischen dem klagenden Unternehmen und dem Urheber der Wettbewerbsbeschränkung ein direktes Konkurrenzverhältnis besteht oder dass sich die Wettbewerbsbeschränkung direkt gegen den Kläger richtet[955]. Notwendig ist aber ein persönlich erlittener Nachteil bezüglich der eigenen Wettbewerbsmöglichkeiten[956]. Eine Benachteiligung bezüglich der eigenen Wettbewerbsmöglichkeiten des Staates scheint nun aber ausgeschlossen, wenn sich die staatliche Tätigkeit auf die Bereitstellung von Kollektivgütern bezieht, zumal es sich dabei nicht um marktfähige Güter handelt, bei deren Absatz sich der Staat gegen andere Anbieter im Wettbewerb behaupten muss. Bezieht der Staat über das öffentliche Beschaffungswesen Leistungen für die Bereitstellung von Kollektivgütern, so ist er durch unzulässige Wettbewerbsbeschränkungen in vorgelagerten Märkten nicht anders betroffen als ein Konsument bzw. Endverbraucher, nämlich in erster Linie dadurch, dass er aufgrund von wettbewerbswidrigem Verhalten der Anbieter möglicherweise zu hohe Preise für Waren oder Dienstleistungen bezahlt. Dies allein reicht nach herrschender Lehre nicht aus, um die Ansprüche aus Art. 12 Abs. 1 KG geltend machen zu können[957].

---

951 Vgl. RENTSCH, S. 135.

952 STOFFEL, S. 22. Zu den Ursachen der Nachfragemacht des Staates vgl. GRÜNIGER, S. 100 ff.

953 Vgl. H. STÖCKLI, Rz. 71. Nach STOFFEL, S. 22, ist die staatliche Eigenbedarfsdeckung keine wirtschaftliche Tätigkeit, bildet aber aufgrund der staatlichen Nachfragemacht «wettbewerbsrechtlich relevantes Verhalten des Staates». Vgl. zur missbräuchlichen Ausnutzung der Nachfragemacht des Staates im öffentlichen Beschaffungswesen ferner GRÜNIGER, S. 154 f.

954 SCHOTT, Rz. 843.

955 VETTER, Dike-KG, Art. 12 KG, N 4; JACOBS/ GIGER, BSK-KG, Art. 12 KG, N 13.

956 JACOBS/ GIGER, BSK-KG, Art. 12 KG, Rz. 13.

957 Siehe die Hinweise in Fn. 950.

443 Zu den Kollektivgütern – also den Gütern, die grundsätzlich ohne Gegenleistung für jedermann zugänglich sind[958] – gehören namentlich die Strassen[959]. Ob der Staat, der aufgrund von Submissionsabreden im Bereich des Strassenbaus zu hohe Preise bezahlt hat, gestützt auf Art. 12 Abs. 1 KG zivilrechtliche Ansprüche geltend machen kann, ist daher fraglich[960]. Allenfalls kommen jedoch andere Anspruchsgrundlagen (insbesondere Art. 41 Abs. 1 und/oder 2 OR) in Betracht, wobei die teilweise Bejahung solcher Ansprüche in der Lehre einer jüngeren Entwicklung entspricht[961].

ii. Beweislast

444 Die allgemeine Beweislastregel von Art. 8 ZGB gilt auch für das Kartellzivilverfahren[962]. Das klagende Unternehmen, das Ansprüche aus Art. 12 Abs.1 KG geltend machen will, hat zu beweisen, dass die Tatbestandsvoraussetzungen des eingeklagten Anspruchs (namentlich des Anspruchs auf Schadenersatz und Gewinnherausgabe) gegeben sind, dass eine unzulässige Wettbewerbsbeschränkung im Sinne von Art. 5 oder 7 KG vorliegt und dass es dadurch in der Aufnahme oder Ausübung des Wettbewerbs behindert wird[963]. Im Kartellzivilverfahren gilt die Verhandlungsmaxime von Art. 55 Abs. 1 ZPO[964]. Das klagende Unternehmen trifft nicht nur die objektive Beweislast und somit die Folgen der Beweislosigkeit, sondern auch die subjektive Beweislast im Sinne der *Beweisführungslast*[965]. Es obliegt dem klagenden Unternehmen, die Beweismittel, auf die es seine Tatsachenbehauptungen stützt, zu sammeln und dem Gericht einzureichen. Das Gericht ist nicht berechtigt, den Sachverhalt von sich aus abzuklären und Beweise zu sammeln[966].

445 Eine substantielle Beweislasterleichterung liegt darin, dass gemäss Art. 5 Abs. 3 und 4 KG bei bestimmten Abredetypen die Beseitigung des wirksamen Wettbewerbs vermutet wird. Die Partei, die sich auf die Kartellrechtswidrigkeit beruft, hat somit nur das Vorliegen einer entsprechenden Abrede zu beweisen, nicht aber die Beseitigung des wirksamen Wettbewerbs[967]. Im

---

958 Vgl. Botschaft KG, BBl 1995 I 537 f.

959 Vgl. SCHOTT, Rz. 842.

960 Vgl. zum Ganzen auch CARRON, Rz. 27 ff. Die Klageberechtigung bejahend HEINEMANN/ STÜSSI, S. 650.

961 Vgl. dazu HEINEMANN/ STÜSSI, S. 650 ff.; CARRON, Rz. 34 ff.

962 VETTER, Dike-KG, Vor Art. 12–15 KG, N 33.

963 JACOBS/ GIGER, BSK-KG, Art. 12 KG, N 133.

964 VETTER, Dike-KG, Vor Art. 12–15 KG, N 43. Die bis zum Inkrafttreten der Schweizerischen Zivilprozessordnung am 11. Januar 2011 geltende Zivilprozessordnung des Kantons Graubünden vom 1. Dezember 1985 (ZPO-GR) war ebenfalls von der Verhandlungsmaxime beherrscht (Art. 118 ZPO-GR; vgl. GUYAN, S. 12; ETTISBERGER, S. 22).

965 JACOBS/ GIGER, BSK-KG, Art. 12 KG, N 134; vgl. auch VETTER, Dike-KG, Vor Art. 12–15 KG, N 43.

966 JACOBS/ GIGER, BSK-KG, Art. 12 KG, N 134.

967 JACOBS/ GIGER, BSK-KG, Art. 12 KG, N 135; HEINEMANN, S. 58.

Falle von geheimen Absprachen wird aber bereits der Nachweis einer Abrede im Sinne von Art. 5 Abs. 3 und 4 KG ohne die Ermittlungsbefugnisse der WEKO kaum zu erbringen sein[968].

446 Neben dem Vorliegen einer unzulässigen Wettbewerbsbeschränkung hat die Partei, die Ansprüche aus Art. 12 Abs. 1 KG geltend macht, die Tatbestandsvoraussetzungen der einzelnen eingeklagten Ansprüche zu beweisen, im Falle von Schadenersatzklagen also namentlich das Vorliegen eines Schadens[969]. Der Schaden kann sowohl in einer Vermögensminderung (*damnum emergens*) wie auch in entgangenem Gewinn (*lucrum cessans*) bestehen[970]. Bei unzulässigen Wettbewerbsabreden im Sinne von Art. 5 KG kann die Vermögensminderung für die Kunden der Kartellanten z.B. im kartellbedingten Aufpreis bestehen[971]. Ein entgangener Gewinn kann dann vorliegen, wenn der höhere Preis zu einer geringeren Absatzmenge führt[972]. Aufgrund der komplexen ökonomischen Zusammenhänge wird die Bezifferung des Schadens regelmässig mit grossen Schwierigkeiten verbunden sein[973]. Diesbezüglich kann die Beweislasterleichterung von Art. 42 Abs. 2 OR nützlich sein, wonach der nicht ziffernmässig nachweisbare Schaden nach Ermessen des Richters mit Rücksicht auf den gewöhnlichen Lauf der Dinge und auf die vom Geschädigten getroffenen Massnahmen abzuschätzen ist[974].

447 Im Falle von Submissionsabreden, die den Staat als Nachfrager von Leistungen für die Bereitstellung eines Kollektivguts betreffen, entfällt die Möglichkeit eines entgangenen Gewinns, da das vom Gemeinwesen bereitgestellte Gut für jedermann ohne Gegenleistung zugänglich ist. In Frage steht also einzig eine Vermögensverminderung durch Bezahlung eines kartellbedingten Aufpreises. Gleichzeitig ist in solchen Konstellationen mangels einer ersichtlichen Wettbewerbsbehinderung fraglich, ob der Staat überhaupt legitimiert ist, Ansprüche nach Art. 12 Abs. 1 KG zu erheben[975]. Diese Schwierigkeiten werfen ein Schlaglicht auf die unbefriedigende Ausgestaltung des Kartellzivilrechts *de lege lata:* Ein Unternehmen, das Dienstleistungen oder Güter auf dem Markt anbietet, wird einen kartellbedingten Mehrpreis regelmässig seinen Kunden weiterbelasten. Diesfalls kann sich der Kartellant auf die *passing-on defense* berufen, wonach kein Schaden vorliegt, wenn der Kläger den kartellrechtswidrigen, zu hohen Preis auf seine Abnehmer abwälzen kann[976]. Der Kläger kann also nur noch die Gewinneinbussen geltend machen, die ihm

968 Vgl. HEINEMANN, S. 56.

969 Zum Schadensbegriff siehe VETTER, Dike-KG, Art. 12 KG, N 45; JACOBS/ GIGER, BSK-KG, Art. 12 KG, N 54.

970 HEINEMANN, S. 72.

971 Wobei sich der Kartellant im Falle einer Abwälzung der kartellrechtswidrigen zu hohen Preise auf die Abnehmer des klagenden Unternehmens auf die sog. *passing-on defense* berufen kann (vgl. VETTER, Dike-KG, Art. 12 KG, N 48).

972 HEINEMANN, S. 72 f.

973 HEINEMANN, S. 73.

974 VETTER, Dike-KG, Art. 12 KG, N 51; KRAUSKOPF/ BABEY, Art. 12 KG, N 30.

975 Siehe oben, Rz. 442.

976 VETTER, Dike-KG, Art. 12 KG, N 48.

allenfalls entstanden sind, weil er aufgrund der hohen Preise weniger von seinem Produkt absetzen konnte. Wird der zu hohe Preis nun aber über alle Marktstufen bis an den Verbraucher weitergegeben, so haftet der Kartellant mangels Aktivlegitimation der Verbraucher für die mit dem zu hohen Preis verbundene Vermögensminderung nicht[977]. Übertragen auf das Gemeinwesen bedeutet dies, dass der durch zu hohe Preise bewirkte Schaden dann, wenn dem Gemeinwesen mangels einer Wettbewerbsbehinderung die Aktivlegitimation abgesprochen wird[978], letztlich vom Steuerzahler getragen werden müsste.

iii. Fazit zur Möglichkeit einer kartellzivilrechtlichen Klage

448 Diese Überlegungen zeigen, dass das kartellzivilrechtliche Verfahren sowohl mit rechtlichen wie auch mit beweismässigen Unwägbarkeiten verbunden ist. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Aussagen von Adam Quadroni und die von ihm zur Untermauerung seiner Aussagen vorgelegten Dokumente für sich allein genommen den Kanton befähigt hätten, auf dem Zivilweg erfolgreich Schadenersatz für einen allfälligen kartellbedingten Aufpreis zu erstreiten. Jedoch gebietet es der sorgfältige Umgang mit öffentlichen Mitteln, für einen allfälligen Schaden des Gemeinwesens aus Submissionsabreden nach Möglichkeit Ersatz zu verlangen. Der Kanton Graubünden wäre deshalb infolge des Vortritts von Adam Quadroni gehalten gewesen, zumindest Schritte zur Abklärung und Vorbereitung entsprechender Massnahmen zu treffen. Neben rechtlichen Abklärungen über Risiken und Chancen eines allfälligen Prozesses[979] wäre dabei erneut eine Meldung an die WEKO im Vordergrund gestanden: Die Geltendmachung von kartellzivilrechtlichen Ansprüchen im Sinne von Art. 12 Abs. 1 KG setzt den Nachweis einer unzulässigen Wettbewerbsbeschränkung voraus, der im Falle von geheimen Submissionsabreden ohne die Ermittlungsbefugnisse der WEKO kaum zu erbringen ist. Die durch die WEKO möglicherweise gewonnenen Erkenntnisse hätte sich der Kanton anschliessend für zivilrechtliche Verfahren gegen die fehlbaren Unternehmen und/oder für die Führung von Vergleichsgesprächen zunutze machen können[980]. Freilich ist anzumerken, dass Abklärungen im Zusammenhang mit Schadenersatzansprüchen des Kantons nicht in die Kompetenz des TBA fielen, zumal es sich bei den Mitarbeitern des TBA um Baufachleute handelt und auf Ebene des TBA keine Juristen tätig sind bzw. waren. Dass das Departementssekretariat, wo das erforderliche juristische Fachwissen vorhanden ist, über den Vortritt Adam Quadronis informiert wurde, ist wie gezeigt nicht erstellt[981]. Es

977 HEINEMANN, S. 79.

978 Vgl. oben Rz. 396 f.

979 Entsprechende Abklärungen hat der Kanton Graubünden inzwischen getätigt (Kurzgutachten CARRON, AU BVFD 032 Unterlagen Vergleichsvereinbarungen, RB vom 28. April 2019 [Prot. Nr. 415], Dok. Beilage 10_Gutachten Prof. Carron).

980 Inzwischen hat der Kanton Graubünden mit zahlreichen Unternehmen, die von den Untersuchungen der WEKO betroffen waren, Vergleiche geschlossen und Kompensationszahlungen vereinbart (AU BVFD 032 Unterlagen Vergleichsvereinbarungen; siehe dazu unten, Rz. 522 ff.).

981 Vgl. oben, Rz. 266 ff.

kann dem Departementssekretariat daher kein Fehlverhalten im Zusammenhang mit fehlenden Massnahmen zur Geltendmachung von Schadenersatz angelastet werden.

d. Strafrechtliche Massnahmen

449 Im Falle von kartellrechtswidrigen Abreden steht eine Sanktionierung der fehlbaren Unternehmen nach Art. 49a KG im Vordergrund. Submissionsabreden können jedoch auch den Tatbestand des Betrugs gemäss Art. 146 StGB erfüllen[982]. Gemäss Art. 146 StGB wird bestraft, wer in der Absicht, sich oder einen andern unrechtmässig zu bereichern, jemanden durch Vorspiegelung oder Unterdrückung von Tatsachen arglistig irreführt oder ihn in einem Irrtum arglistig bestärkt und so den Irrenden zu einem Verhalten bestimmt, wodurch dieser sich selbst oder einen andern am Vermögen schädigt.

450 Im Falle von Submissionsabreden, bei denen sich die beteiligten Unternehmen über den Zuschlagsempfänger und den Preis einigen, werden staatliche Behördenvertreter getäuscht, indem der falsche Eindruck vermittelt wird, die eingereichten Angebote beruhten auf den Gesetzen des freien Marktes[983]. Eine Täuschung kann auch darin liegen, dass der Anbieter tatsachenwidrig erklärt, dass sein Angebot ohne Absprache mit anderen Anbietern zustande gekommen ist[984]. Die Täuschung wird von der Lehre im einen wie im anderen Fall als arglistig beurteilt, da eine Überprüfung der gemachten Angaben nicht oder nur mit erheblichem Aufwand möglich ist[985].

451 Bezahlt der Auftraggeber aufgrund der Abrede einen höheren Preis, als er unter Wettbewerbsbedingungen erzielbar gewesen wäre, so wird er dadurch an seinem Vermögen geschädigt[986]. Der Beweis eines Vermögensschadens dürfte indessen regelmässig schwierig zu erbringen sein, da nicht feststellbar ist, zu welchem Preis der Auftraggeber den Auftrag unter Wettbewerbsbedingungen vergeben hätte[987]. Gemäss der Rechtsprechung des deutschen Bundesgerichtshofs in Strafsachen genügt deshalb «die Überzeugung des Tatrichters auf der Grundlage von Indizien, aus denen sich mit hoher Wahrscheinlichkeit ergibt, dass der Auftraggeber ohne die Absprache und die Täuschung des Auftragnehmers ein nur geringeres Entgelt hätte versprechen und zahlen

---

982 RIEDO, S. 255; PIETH, S. 110 f.; CHRIST, Rz. 433 ff.; SCHUBARTH, S. 57 f.

983 Vgl. RIEDO, S. 255; HEITZ, S. 127 f.

984 SCHUBARTH, S. 57. Zur Integritätserklärung im Submissionsverfahren des Kantons Graubünden siehe oben, Rz. 420.

985 Vgl. RIEDO, S. 255; PIETH, S. 110; HEITZ, S. 131; CHRIST, Rz. 446. Zum Tatbestandselement der Arglist vgl. auch DONATSCH, OFK-StGB, Art. 146 StGB, N 7 ff.; BGE 135 IV 76 E. 5.2.

986 RIEDO, S. 255. Bei zweiseitigen Verträgen liegt eine Vermögensschädigung insbesondere auch dann vor, wenn Leistung und Gegenleistung selbst bei wirtschaftlicher Gleichwertigkeit in einem für den Geschädigten ungünstigeren Wertverhältnis stehen, als sie nach der vorgespiegelten Sachlage stehen müssten (DONATSCH, OFK-StGB, Art. 146 StGB, N 26).

987 RIEDO, S. 255; HEITZ, S. 151; SCHUBARTH, S. 57.

müssen»[988]. In der Schweiz besteht bisher noch keine höchstrichterliche (und, soweit aus einschlägigen Quellen ersichtlich, auch noch keine kantonale) Rechtsprechung zum Submissionsbetrug.

452 Der Kanton hätte infolge der Aussagen Adam Quadronis folglich auch eine Strafanzeige prüfen können. Im Vergleich zu eigenen, auf submissionsrechtliche Massnahmen abzielende Abklärungen der Verwaltung wäre dieses Vorgehen mit dem Vorteil verbunden gewesen, dass die Strafbehörden über wesentlich weitergehende Untersuchungsbefugnisse verfügen als die kantonalen Verwaltungsbehörden (insb. die Befugnis zur Durchführung von Hausdurchsuchungen und Beschlagnahmungen). Im Vergleich zu einer Meldung an die WEKO hätte eine Strafanzeige aber den Nachteil gehabt, dass bei den kantonalen Strafverfolgungsbehörden weniger Spezialistenwissen zu Submissionskartellen vorhanden ist als bei der WEKO. Überdies wären die Erfolgsaussichten eines Strafverfahrens auch aus materiell-rechtlichen Gründen ungewiss gewesen, da der Nachweis eines Vermögensschadens nicht leicht zu erbringen ist.

e. Fazit zu den Handlungsspielräumen des Kantons

453 Die Übersicht der verschiedenen Handlungsmöglichkeiten zeigt, dass der Kanton als Reaktion auf die Aussagen von Adam Quadroni verschiedene Massnahmen im Bereich des Submissionswesens, des Kartellrechts, des Zivilrechts und des Strafrechts hätte prüfen können. Eine ähnliche, wenn auch nicht deckungsgleiche Auslegeordnung ist in einer Aktennotiz vom 27. Juni 2000 betreffend rechtliche Folgen und Massnahmen bei Submissionsabsprachen enthalten, die vom damaligen Oberbauleiter im TBA H. Dudli und vom Jurist Submissionswesen im BVFD A. Bass erstellt wurde und in der verschiedene Handlungsmöglichkeiten bei Submissionsabreden aufgezeigt werden (wobei sich der zweite Teil des Dokuments spezifisch auf die Problematik der hohen Preise im Belagsbereich bezog)[989]. Die Einschätzung von Reto Knuchel und Heinz Dicht, dass kein Handlungsspielraum bestand, da keine Beweise zu aktuellen Submissionsabreden vorlagen, trifft jedenfalls in dieser Absolutheit nicht zu. Die Prüfung der geschilderten Massnahmen hätte allerdings in erster Linie in der Kompetenz des Departementssekretariates gelegen, da das TBA nicht über juristisch geschultes Fachpersonal verfügt. Da nicht erwiesen ist, dass das BVFD bzw. das Departementssekretariat über den Vortritt Adam Quadronis informiert wurde, kann ihm die fehlende Prüfung von Massnahmen nicht angelastet werden[990].

6. Mitverantwortung des BVFD?

454 Im vorgehenden Abschnitt wurde aufgezeigt, dass der Kanton durchaus über Handlungsspielräume verfügte, um auf die Aussagen Adam Quadronis zu Submissionsabreden zu reagieren, dass dem BVFD bzw. dem Departementssekretariat das Untätigbleiben jedoch nicht angelastet werden kann, da nicht erwiesen ist, dass der Deparementsvorsteher, der Departementssekretär

---

988 BGHSt 38, 186 ff., zitiert aus SCHUBARTH, S. 57. Vgl. dazu auch HEITZ, S. 152, CHRIST, Rz. 490.

989 PUK BVFD Beilage 005_Weitere Massnahmen und Korrespondenz im Zusammenhang mit dem Thema der Wettbewerbsabreden, 1. Dokument.

990 Vgl. oben, Rz. 266 ff.

oder der für das Submissionswesen zuständige Jurist über den Vortritt Adam Quadronis informiert wurden. Die verantwortlichen Personen im TBA zweifelten an der Glaubwürdigkeit Adam Quadronis und massen seinen Aussagen zu wenig Gewicht bei, da sie gingen davon ausgingen, dass aufgrund fehlender Beweise für aktuelle Submissionsabreden kein Handlungsspielraum bestand[991]. Heinz Dicht sah deshalb davon ab, den Departementsvorsteher zu informieren, und gab Reto Knuchel keine Anweisung, Orlando Nigg in seiner Funktion als Submissionsjurist über die Aussagen Adam Quadronis in Kenntnis zu setzen[992]. Zu prüfen ist, ob die Fehleinschätzung der verantwortlichen Personen im TBA zumindest auch auf eine ungenügende Wahrnehmung der Führungsverantwortung durch das BVFD zurückzuführen sein könnte. Dies wäre dann der Fall, wenn die Fehleinschätzung der verantwortlichen Personen im TBA nicht oder nicht nur auf ein persönliches Versagen der betreffenden Mitarbeiter im konkreten Fall zurückzuführen, sondern zumindest teilweise durch mangelhafte Instruktion und Aufsicht durch das Departement als übergeordneter Verwaltungsbehörde bedingt wäre.

455 In diesem Zusammenhang ist zunächst hervorzuheben, dass die gesetzlichen Grundlagen, Verordnungen und Weisungen zum Submissionsverfahren im Kanton Graubünden verschiedene Bestimmungen mit Bezug auf die Thematik von Submissionsabreden bzw. die Förderung eines wirksamen Wettbewerbs enthielten, die über die Minimalvorschriften des übergeordneten Rechts hinausgingen. Dies betrifft etwa die Höhe der massgeblichen Schwellenwerte für die Verfahrensart. Gemäss Anhang 2 IVöB liegen die Schwellenwerte für die freihändige Vergabe bei CHF 100'000.00 für Lieferungen, CHF 150'000.00 für Dienstleistungen und für Aufträge im Baunebengewerbe und CHF 300'000.00 für Aufräge im Bauhauptgewerbe, die Schwellenwerte für das Einladungsverfahren bei CHF 250'000.00 für Lieferungen, Dienstleistungen, und Aufträge im Baunebengewerbe und CHF 500'000.00 für Aufträge im Bauhauptgewerbe. Im Zuge der Totalrevision des SubG von 2004[993] unter Federführung des BVFD wurden die bisherigen kantonalen Schwellenwerte[994] zwar erhöht, doch konnte sich die Regierung gegen politischen Widerstand[995] mit ihrem Antrag durchsetzen, die Schwellenwerte der IVöB nicht voll auszunutzen. Das freihändige Verfahren war gemäss Art. 14 Abs. 3 SubG in der Fassung vom 10. Februar 2004 bei Vergaben mit einem Auftragswert von bis zu CHF 50'000.00 für Lieferungaufträge und Aufträge im Baunebengewerbe und bis zu CHF 100'000.00 für Aufträge im Bauhauptgewerbe und Dienstleistungsaufträge anwendbar, das Einladungsverfahren bei Vergaben mit einem Auftragswert von bis zu CHF 150'000.00 für Lieferungaufträge und Aufträge im Baunebengewerbe, bis zu

991 Vgl. oben, Rz. 406 ff.

992 Vgl. oben, Rz. 409.

993 Vgl. dazu oben, Rz. 359.

994 Das freihändige Verfahren war gemäss Art. 8 a SubG zulässig bei Vergaben mit einem Auftragswert von bis zu CHF 25'000.00 für Lieferungen und Aufträge im Baunebengewerbe und bis zu CHF 50'000.00 für Aufträge im Bauhauptgewerbe und für Dienstleistungsaufträge.

995 Vgl. Botschaft Totalrevision SubG, Heft Nr. 8/ 2003–2004, S. 286; Wortlautprotokoll des Grossen Rats des Kantons Graubünden, 9. Februar 2004 (AU TBA Beilage 005 _Parlament_Vorstösse-Fragerunden, 5_Parlamentarische_Vorstösse_Ältere, Dok. 516_20040209_Wortlaut_zum_neuen_Submissionsgesetz) S. 611 ff.

CHF 250'000.00 für Dienstleistungsaufträge und bis zu CHF 400'000.00 für Aufträge im Bauhauptgewerbe. Die mit öffentlichen Beschaffungen betrauten Behörden des Kantons Graubünden hatten im Vergleich zu den Vorgaben der IVöB somit einen geringeren Spielraum, um Aufträge ohne öffentliche Ausschreibung zu vergeben. Die Regierung begründete die im Vergleich zur IVöB tieferen Schwellenwerte damit, dass ein wirksamer Wettbewerb aufgrund der strukturellen und wirtschaftlichen Besonderheiten des Kantons Graubünden bei Ausschöpfung der IVöB-Schwellenwerte in Weite Ferne rücken würde[996]. Dies zeigt, dass die Politik der Regierung und insbesondere des BVFD, das im Beschaffungswesen federführend war, stark auf die Förderung des wirksamen Wettbewerbs bei Beschaffungen der öffentlichen Hand ausgerichtet war. Die Regierung musste diesen Kurs immer wieder gegen politische Bestrebungen für einen gewissen «Heimatschutz» verteidigen[997]. Weiter ist zu erwähnen, dass der Kanton Graubünden bereits früh Selbstdeklarationspflichten der Anbieter im Submissionsverfahren einführte. Bezüglich der Einhaltung von Arbeitsschutzbestimmungen wurde eine Selbstklarationspflicht bei Erlass des SubG von 1998 gesetzlich verankert (Art. 5 Abs. 1 aSubG)[998]; eine entsprechende Praxis bestand aber bereits in den 80er-Jahren[999]. Im Rahmen der Totalrevision des Submissionsgesetzes von 2004 wurde diese Selbstdeklarationspflicht auf die Nichtteilnahme an Absprachen oder andern wettbewerbsbeeinträchtigenden Massnahmen ausgedehnt (Art. 10 Abs. 1 lit. d SubG).

456 Zu erwähnen ist weiter, dass die Regierung des Kantons Graubünden bereits im Jahr 2003 eine Meldung an die WEKO wegen eines Verdachts auf kartellrechtswidriges Verhalten machte. Betroffen war die Catram AG, die damals mit einer Ausnahme sämtliche Belagsmischwerke des Kantons betrieb. Der Kreis der Aktionäre der Catram AG setzte sich aus den bedeutendsten Belageinbauunternehmen des Kantons auseinander. Die Regierung rügte gegenüber der WEKO, dass die an der Catram AG beteiligten Unternehmen das Belagsmischgut 5% günstiger erhielten

996 Botschaft Totalrevision SubG, Heft Nr. 8/ 2003–2004, S. 287.

997 Vgl. etwa Anfrage Righetti betreffend Anwendung der Submissionsvorschriften vom 16. Juni 2009 (AU TBA Beilage 005_Parlament_Vorstösse-Fragerunden, 5_Parlamentarische_Vorstösse_Ältere, Dok. 511_20090616_Anfrage_Righetti), den Auftrag Dudli betreffend die Berücksichtigung von Lehrstellen bei der Arbeitsvergabe durch die öffentliche Hand vom 16. Juni 2009 (AU TBA Beilage 005_Parlament_Vorstösse-Fragerunden, 5_Parlamentarische_Vorstösse_Ältere, Dok. 510_20090616_Auftrag_Dudli), Auftrag Keller betreffend Überprüfung Selbstdeklaration/ Bestätigung der Anbieter (Entrichtung der Sozialabgaben, Einhaltung der Arbeitsschutzmassnahmen und Arbeitsbedingungen vom 16. Juni 2010 (AU TBA Beilage 005_Parlament_Vorstösse-Fragerunden, 5_Parlamentarische_Vorstösse_Ältere, Dok. 508_20100616_Auftrag_Keller), Auftrag Felix betreffend die volkswirtschaftliche Bedeutung des öffentlichen Beschaffungswesens vom 17. April 2012 (AU TBA Beilage 005_Parlament_Vorstösse-Fragerunden, 5_Parlamentarische_Vorstösse_Ältere, Dok. 504_20120417_Auftrag_Felix).

998 Vgl. dazu auch das Muster-Deklarationsblatt unter Ziff. 12.2 des Handbuchs öffentliches Beschaffungswesen von 1999 (AU BVFD Beilage 003 Handbuch, Dok. Handbuch öffentliches Beschaffungswesen im Kanton Graubünden_Version vom 28Mai1999_Textstellen).

999 Act. 4.6.01, Befragungsprotokoll Crameri, Zeilen 85 f.

als andere kantonale Unternehmen und dass die Catram AG gegenüber ausserkantonalen Unternehmen gar 25% höhere Preise verlangte[1000]. Die in der Meldung geschilderten Umstände beschlagen somit in erster Linie den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung im Sinne von Art. 7 KG und weniger unzulässige Wettbewerbsabreden gemäss Art. 5 KG[1001]. Es kann jedoch hervorgehoben werden, dass sich die Regierung hier sensibel für wettbewerbsrechtlich problematische Verhaltensweisen zeigte und mit der Massnahme der Meldung an die WEKO 2003 äusserst umsichtig vorging.

457 Im vom BVFD zu Handen der Beschaffungsstellen des Kantons herausgegebenen «Handbuch öffentliches Beschaffungswesen» vom 23. November 2004 wird verschiedentlich auf die Problematik von Submissionsabreden eingegangen. So ist unter Kap. 5.2. zu lesen:

> «Eine der wichtigsten Zielsetzungen des Gesetzgebers ist es, einen wirksamen Wettbewerb unter den Anbietern sicherzustellen. Die Gewährleistung des Wettbewerbs stellt nämlich eine wichtige Voraussetzung für den effizienten Einsatz der öffentlichen Mittel dar. Ein wirksamer Wettbewerb bedeutet die freie Konkurrenz zwischen den Anbietern; d.h. dass einerseits die Anbieter untereinander keine Absprachen treffen und anderseits die Auftraggeber sicherstellen, dass der Wettbewerb nicht durch sachfremde Bedingungen verzerrt oder eingeschränkt wird. Im Rahmen der Selbstdeklaration hat jeder einzelne Anbieter zu bestätigen, keine Absprachen oder andere wettbewerbsbeeinträchtigende Massnahmen getroffen zu haben (Muster Kap. 20.1). Verstösse gegen diese Integritätserklärung können mit dem Entzug bereits erteilter Aufträge, der Auferlegung einer im Selbstdeklarationsblatt festgelegten Konventionalstrafe und/ oder den Ausschluss des betreffenden Anbieters für künftige Beschaffungen sanktioniert werden (Kap. 17.2).»[1002]

Weiter enthält das Handbuch spezifische Weisungen zur Verhinderung von Abreden im selektiven Verfahren (Kap. 10) und geht auf den Ausschluss von Angeboten und die Sanktionsmöglichkeiten bei Abreden ein (Kap. 12.H. resp. 17.2). Es kann davon ausgegangen werden, dass der Kanton Graubünden mit diesem Handbuch im interkantonalen Vergleich eine wegweisende Rolle bei der Sicherstellung eines rechtskonformen Beschaffungswesens einnahm[1003].

458 Dennoch erscheinen die Aussagen von Orlando Nigg und Alberto Crameri, wonach die Mitarbeiter im TBA in der Lage seien, die Relevanz von Informationen betreffend Submissionsabreden einzuschätzen[1004], nicht unproblematisch. Bei den führenden Mitarbeitern des TBA handelt es

---

1000 PUK BVFD Beilage 005_Weitere Massnahmen und Korrespondenz im Zusammenhang mit dem Thema der Wettbewerbsabreden, Dok. 2. Gesuch Regierung vom 8. Juli 2003 an WEKO zur Durchführung einer Vorabklärung betreffend Markt für St.

1001 Allerdings wird in der Meldung auch angedeutet, dass möglicherweise eine Gebietsabrede mit einem in Sargans befindlichen Belagsmischwerk bestehe.

1002 AU BVFD Beilage 003 Handbuch, Dok. Handbuch öffentliches Beschaffungswesen im Kanton Graubünden_Stand_23 11 2004.

1003 Vgl. die Ausführungen in der Stellungnahme, act. 3.16.04, von Orlando Nigg vom 16. Oktober 2020, S. 4.

1004 Act. 4.7.01, Befragungsprotokoll Nigg, Zeilen 251 ff., act. 4.6.01, Befragungsprotokoll Crameri, Zeilen 130 ff.

sich um Fachleute aus der Baubranche. Rechtliches Wissen bringen sie aus ihrer Ausbildung in der Regel nicht mit und steht bei ihrer Tätigkeit nicht im Vordergrund. Für die Gewährleistung der rechtlich korrekten Durchführung von Submissionsverfahren konnten die Mitarbeiter des TBA auf das Handbuch Submissionswesen zurückgreifen, das Angaben zu den Rechtsgrundlagen und den allgemeinen Grundsätzen des Submissionswesens sowie Wegleitungen zur Verfahrenswahl und zur Durchführung der Verfahren enthält[1005]. Das Handbuch wurde vom BVFD auch zu Schulungszwecken eingesetzt[1006]. Submissionsabreden sind im Handbuch immer wieder erwähnt, doch sind die Informationen sehr allgemein gehalten. Spezifisches Fachwissen zu Submissionsabreden (z.B. zu unterschiedlichen Formen von Abreden, möglichen Auswirkungen von Abreden und möglichen Massnahmen ausserhalb submissionsrechtlicher Sanktionen) vermittelt das Handbuch nicht. In den Folien des Weiterbildungskurses für Mitarbeitende des TBA von Oktober 2002 sind Submissionsabreden nur am Rande erwähnt[1007]. Dies bedeutet nicht, dass diese Unterlagen ungenügend waren (es wäre nicht praktikabel zu verlangen, dass sämtliche Mitarbeiter vertieftes juristisches Fachwissen zu Submissionsabreden aufweisen müssen); es lässt jedoch die Aussagen kritisierbar erscheinen, wonach die Mitarbeiter im TBA in der Lage seien, die Relevanz von Informationen betreffend Submissionsabreden einzuschätzen. Zwar spielen die Mitarbeiter an der «Beschaffungsfront» zweifellos eine zentrale Rolle bei der Erkennung von Submissionsabreden, sind doch vor allem sie es, die über marktspezifische und baufachliche Kenntnisse verfügen, die es braucht, um allfällige Auffälligkeiten im Verhalten oder in den Offerten der Anbieter zu entdecken. Im Zusammenhang mit dem Vortritt von Adam Quadroni ging es aber nicht um das Aufspüren von solchen Indizien durch Mitarbeiter der Beschaffungsstellen, sondern um die Einschätzung der rechtlichen Relevanz von Hinweisen auf Submissionsabreden (konkret um Aussagen eines Kartell-Aussteigers zur Funktionsweise des Baukartells) und um die Beurteilung der juristischen Handlungsspielräume, die den kantonalen Behörden als Reaktion auf diese Hinweise zur Verfügung standen. Die Beurteilung des rechtlich gebotenen Handelns bei Hinweisen auf Submissionsabreden geht bereits einen Schritt weiter als das Aufspüren von solchen Hinweisen. Wie die Ausführungen in Kap. C.5. zeigen mögen, ist für die Beurteilung möglicher Handlungsspielräume fundiertes Fachwissen insbesondere in den Bereichen des Submissionsrechts, des Verwaltungsverfahrensrechts, des Kartellrechts und des Zivilrechts erforderlich. Über dieses Wissen verfügten die Mitarbeiter des TBA nicht; sie waren nicht in der Lage, mögliche Handlungsspielräume in Bezug auf die geschilderte Abredepraxis fundiert zu beurteilen. Max Ryffel und Jachen Kienz schöpften ihre Handlungsmöglichkeiten aus, indem sie ihren Vorgesetzten Reto Knuchel über die erhobenen Vorwürfe in Kenntnis setzten; dieser wiederum ging davon aus, dass kein Handlungsspielraum bestanden habe, da Adam Quadroni keine Unterlagen zu aktuellen Submissionsverfahren geliefert habe[1008] (was zutreffend ist, sofern es um Massnahmen in laufenden Submissionsverfahren geht, jedoch mögliche andere Massnahmen ausblendet). Die Beurteilung des rechtlich gebotenen Handelns wäre daher Sache der juristisch ausgebildeten

1005 AU BVFD Beilage 003 Handbuch, Dok. Handbuch öffentliches Beschaffungswesen im Kanton Graubünden_Stand_23 11 2004.

1006 Act. 4.6.01, Befragungsprotokoll Crameri, Zeilen 80 f.

1007 AU BVFD Beilage 006 Ausbildung Submissionswesen, Dok. Weiterbildung Submissionswesen TBA_2002.

1008 Act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 394 ff.

Mitarbeitenden des Departementssekretariats, insbesondere des Submissionsjuristen Orlando Nigg, gewesen[1009]. Die eingangs genannten Aussagen von Orlando Nigg und Alberto Crameri legen nahe, dass die Mitarbeitenden des TBA nicht gehalten waren, Hinweise auf Submissionsabreden konsequent an den Submissionsjuristen zu melden, sondern es ihnen trotz fehlender juristischer Kenntnisse selbst überlassen wurde, die Relevanz von Hinweisen auf Submissionsabreden zu beurteilen. Sachgerechter wäre es gewesen, die Mitarbeitenden der Beschaffungsstellen dazu anzuhalten, Hinweise auf Submissionsabreden konsequent dem Submissionsjuristen zu melden. Heute sehen die Weisungen des BVFD vor, dass Indizien von Preisabsprachen (in einem konkreten Einzelfall oder in einer Region) zwingend vom Submissionsverantwortlichen des TBA an den für das Submissionswesen zuständigen Juristen des BVFD zu melden sind[1010].

459 Wie bereits mehrfach angesprochen, gingen Heinz Dicht und Reto Knuchel davon aus, dass kein Handlungsspielraum bestand, da Adam Quadroni keine Beweise für aktuelle Submissionsabreden lieferte[1011]. Eine ähnliche Sichtweise kommt teilweise in den Aussagen Alberto Crameris zum Ausdruck. So sagte er aus: «(…) wir hatten Einzelfälle, und intervenierten, wenn etwas daran war, im Einzelfall. Die WEKO dagegen kann das Gesamtbild untersuchen. Wir mussten Entscheide fällen im Rahmen von konkreten Submissionsverfahren, mussten entscheiden, fällt der raus oder nicht?»[1012] An den Aussagen Adam Quadronis kritisierte Alberto Crameri – allerdings in Bezug auf ein späteres Treffen mit Adam Quadroni, nicht hinsichtlich der Besprechung vom 1. Oktober 2009 –, Adam Quadroni habe immer nur pauschale Aussagen gemacht, zum Beispiel, dass die Unternehmer im Restaurant zusammengessen seien, sich aber nie zu konkreten Fällen geäussert. Aus diesen Aussagen spricht eine Haltung, die im Zusammenhang mit Submissionsabreden stark auf das einzelne Submissionsverfahren und allfällige darin zu treffende Massnahmen fokussiert. Dass das Augenmerk von Beschaffungsstellen bzw. der sie beaufsichtigenden übergeordneten Behörden vor allem auf der korrekten Abwicklung von Submissionsverfahren liegt, liegt dabei in der Natur der Sache. Verschiedene Massnahmen zeigen, dass darüber hinaus im Kanton Graubünden bereits damals ein Bewusstsein dafür vorhanden war, dass ein ganzheitlicher Blick auf die Beschaffungsmärkte erforderlich ist, damit ein wirksamer Wettbewerb zwischen den Anbietern bei öffentlichen Beschaffungen gewährleistet werden kann. Dies kam etwa darin zum Ausdruck, dass bewusst auf die Ausschöpfung der Schwellenwerte der IVöB verzichtet wurde, um den Wettbewerb zu fördern[1013]. Auch die Reaktion der Behörden auf den Verdacht von kartellrechtswidrigen Verhaltensweisen von Unternehmen im Belagsbereich im Jahr 2003 zeugt von ganzheitlichen Herangehensweise[1014]. Dennoch legen die eingangs genannten Aussagen Alberto Crameris nahe, dass im Zusammenhang mit Indizien auf Submissionsabreden Handlungsspielräumen ausserhalb konkreter, aktueller Submissionsverfahren im Jahr 2009 nicht ganz

1009 So im Ergebnis auch act. 3.6.02, Alberto Crameri in seiner Stellungnahme vom 24. September 2020, S. 4.

1010 Siehe unten, Rz. 508.

1011 Siehe oben, Rz. 406, 418.

1012 Act. 4.6.01, Befragungsprotokoll Crameri, Zeilen 166 ff.; vgl. auch act. 3.6.02, die Ausführungen in der Stellungnahme vom 24. September 2020, S. 4.

1013 Vgl. dazu oben, Rz. 455.

1014 Vgl. dazu oben, Rz. 456.

die nötige Beachtung geschenkt wurde. Aus der Haltung von Heinz Dicht und Reto Knuchel muss geschlossen werden, dass sie keine Handlungsmöglichkeiten sahen und es somit es zumindest nicht gelang, den führenden Personen im TBA – denen, wie oben gezeigt, die Beurteilung der Relevanz von Hinweisen auf Submissinsabreden selbst überlassen war[1015] – ein hinreichendes Bewusstsein für das Bestehen solcher Handlungsmöglichkeiten zu vermitteln. Bei einer auf ganz konkrete, aktuelle Submissionsverfahren fokussierten Sichtweise mussten die Aussagen Adam Quadronis, der zufolge seines Austritts aus dem Baukartell 2006 nicht über konkrete Abreden in laufenden Submissionsverfahren berichten konnte, als rechtlich nicht relevant erscheinen.

460 Weiter zeigt sich, dass in der kantonalen Praxis Submissionsabreden nur dann problematisiert wurden, wenn die eingereichten Offerten die Kostenvoranschläge erheblich überschritten. Im Zeitraum von 2004 bis 2012 wurden mehrere Submissionsverfahren aufgrund von erheblichen Preisüberschreitungen (Überschreitung des Kostenvoranschlags oder des Erfahrungswerts im zweistelligen Prozentbereich) abgebrochen; ein Verdacht auf Submissionsabreden taucht im untersuchten Zeitraum als Grund für einen Verfahrensabbruch hingegen nicht auf[1016]. Dies kann einerseits darauf zurückgeführt werden, dass Submissionsabreden «von blossem Auge» (d.h. ohne langfristige Datenanalyse, welche verdächtige Muster erkennen lassen könnte) zumeist schwer zu erkennen sind, sofern sie nicht mit einer erheblichen Überschreitung einer (sorgfältig vorgenommenen) Kostenschätzung verbunden sind. Ein internes Massnahmepapier zur «Überprüfung der internen Kontrollinstrumente zur Erkennung von Submissionsabsprachen und zur Vermeidung von Baubeschaffungen zu marktüberhöhten Preisen» vom 30. September 2013 zeigt jedoch, dass die Schwierigkeit, Submissionsabreden zu erkennen, nicht der alleinige Grund für den Fokus des BVFD auf Preisüberschreitungen als Grund für einen Abbruch von Submissionsverfahren war [1017]. Im Massnahmepapier wird erwähnt, dass dann, wenn «die eingereichten Angebote keinen wirksamen Wettbewerb garantieren» ein Verfahrensabbruch nach bisheriger Praxis nur bei einer Überschreitung des Kostenrahmens von 25% (sic!) erfolge. Hinweise auf Submissionsabreden, die nicht mit einer massiven Überschreitung des Kostenrahmens verbunden waren, blieben demnach folgenlos[1018]. Bei einem solchen Verständnis dürften namentlich Abre-

1015 Siehe oben, Rz. 458.

1016 Vgl. oben, Rz. 282 f.

1017 PUK TBA Beilage 014_Massnahmen 2013-2016\01 2013 Projekt BVFD TBA, Dok. 030-Email int Kontrollinstrumente.

1018 Zur Begründung dieser Praxis berufen sich das BVFD und das TBA auf die verwaltungsgerichtliche Praxis, wonach ein Verfahrensabbruch wegen unerwartet hoher Kosten erst ab einer Überschreitung des Kostenrahmens von 25% gerechtfertigt sei (vgl. act. 3.17.02, Stellungnahme Reto Knuchel vom 2. Oktober 2020, S. 5; act. 3.16.04, Stellungnahme Orlando Nigg vom 16. Oktober 2020, S. 5; Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, Urteil U 02 26 vom 1. Mai 2002; für eine Übersicht der Praxis in verschiedenen Kantonen siehe Kantonsgericht Luzern, Urteil 7H 19 46 vom 20. August 2019, E. 5.3.2). Diese Erheblichkeitsschwelle von 25% vermag indessen für sich allein nicht zu begründen, weshalb auch bei Hinweisen auf Submissionsabreden nur bei einer erheblichen Überschreitung des Kostenrahmens abgebrochen wurde. Die Konstellation, wo ein Verfahren (allein) wegen erheblicher Überschreitung der Kostenschätzung abgebrochen wird (vgl. Art. 24 Abs. 3 lit. e SubG), ist von derjenigen zu unterscheiden, wo der Grund für den Verfahrensabbruch in Hinweisen auf zwischen den Anbietern getroffenen Abreden liegt (vgl. Art. 24 Abs. 3 lit. c SubG;

den, wie sie Max Ryffel schilderte – also Angebotszuteilungen unter Anbieterinnen und Festlegung des Preises anhand des Mittels der ersten fünf Angebote[1019] – in der Regel aus dem Radar der Behörden fallen, da sie häufig keine oder keine erhebliche Überschreitung des Kostenvoranschlags für das entsprechende Projekt bewirken dürften[1020]. Dennoch führen auch diese Abreden gegenüber einem funktionierenden Wettbewerb zu Preissteigerungen, da sich die Preiskalkulation der designierten Zuschlagsempfängerin nicht an der günstigsten Konkurrenz ausrichtet, sondern am durch die Kartellanten ermittelten Durchschnittspreis[1021]. Der starke Fokus des BVFD auf den Preis im einzelnen Submissionsverfahren könnte erklären, weshalb im TBA offenbar die Ansicht vorherrschte, man könne bei einem Verdacht auf Abreden nichts machen, so lange der Preis im Rahmen sei[1022].

461 Ein Blick auf die Rechtsprechung des kantonalen Verwaltungsgerichts zeigt jedoch, dass dem BVFD dieses verkürzte Verständnis von Submissionsabreden nur sehr bedingt zum Vorwurf gemacht werden kann. Es kam im untersuchten Zeitraum wiederholt zu Beschwerdeverfahren, in denen unterlegene Anbieter in Anwendung von Art. 22 lit. h SubG resp. Art. 16 lit. h aSubG den Ausschluss des siegreichen Angebots wegen Verdachts auf eine Submissionsabrede verlangten. Das Verwaltungsgericht verneinte jedoch das Vorliegen einer unzulässigen Wettbewerbsabrede jeweils mit der Begründung, dass das mutmasslich von einer Abrede betroffene Angebot günstiger war als jenes der beschwerdeführenden Anbieterin[1023]. So führte das Verwaltungsgericht im Beschwerdeverfahren U 04 57 aus:

«1.a) Danach 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. dazu BEYELER, AJP 2005, S. 788, Rz. 24; vgl. ferner SCHERLER, Rz. 20; H. LANG, S. 248; SUTER, Rz. 181). Vgl. allerdings sogleich Rz. 461 zur Praxis des kantonalen Verwaltungsgerichts zu wettbewerbsbeinträchtigenden Abreden.

1019 Siehe oben, Rz. 303; vgl. zu Methoden der Preisfestlegung im Submissionskartell CHRIST, Rz. 120 ff.

1020 Dabei ist anzumerken, dass sich Kartelle, die keine massiv überhöhten Preise vereinbaren, nach wissenschaftlichen Erkenntnissen in der Regel als stabiler erweisen (TRIER DAMGAARD/ RAMADA/ CONLON/ GODEL, S. 407 ff.), und dass solche Kartelle daher langfristig besonders hohe Schäden verursachen können.

1021 Vgl. bereits CHRIST, Rz. 384.

1022 Vgl. act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 636 ff.

1023 Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, Urteil U 04 57 vom 2. Juli 2004, Urteil U 05 70 vom 14. September 2005, Urteil U 07 17 vom 19./ 25. April 2007.

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.»[1024]

462 Die Argumentation des Verwaltungsgerichts ist schwer nachvollziehbar. Das Verwaltungsgericht geht angesichts der Indizien (gleicher Rechnungsfehler in zwei Offerten) ausdrücklich von einem «Zusammenwirken» – also von einer Abrede[1025] – der Unternehmer aus, schliesst aber eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs durch diese Abrede mit dem Argument aus, dass das angefochtene Angebot preislich günstiger sei als dasjenige der Beschwerdeführerin. Eine Preisabrede – bei der gemäss Art. 5 Abs. 3 KG die Beseitigung des wirksamen Wettbewerbs vermutet wird – kann jedoch offensichtlich nicht schon deswegen ausgeschlossen werden, weil dasjenige Unternehmen, das sich darauf beruft, eine teurere Offerte eingereicht hat als die günstigste Anbieterin. Es vermischt sich hier die Frage, ob hinreichende Indizien für eine unzulässige Wettbewerbsabrede bestehen, mit derjenigen der *Folge* dieser Abrede, also der Frage, ob aufgrund der Abrede statt des siegreichen Angebots die unterlegene (teurere) Anbieterin den Zuschlag erhalten soll[1026]. Ob der Entscheid des Verwaltungsgerichts im Ergebnis richtig war, kann und soll in der vorliegenden Administrativuntersuchung mangels genauer Kenntnisse des konkreten Falls nicht beurteilt werden. Problematisch erscheint vielmehr die Begründung des Entscheids. Die zitierte Rechtsprechung läuft darauf hinaus, dass wettbewerbsbeeinträchtigende Submissionsabreden selbst bei starken Indizien auf ein Zusammenwirken der Anbieter bei der Festsetzung des Preises (i.c.: identische Rechnungsfehler in den Offerten von zwei unterschiedlichen Anbietern) ohne Weiteres ausgeschlossen werden können, sofern sich unter mehreren Angeboten mindestens eines befindet, das sich innerhalb des Kostenrahmens bewegt oder diesen zumindest nicht erheblich überschreitet[1027]. Der Fokus des BVFD auf den Preis als ausschlaggebendes Kriterium für

1024 Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, Urteil U 04 57 vom 2. Juli 2004, E. 1b.

1025 Vgl. zum Begriff der Abrede im Kartellgesetz NYDEGGER/ NADIG, BSK-KG, Art. 4 Abs. 1 KG, N 4.

1026 Vgl. dazu den Bericht aufgrund des «Untersuchungsauftrags 1» gemäss Beschluss der Regierung des Kantons Graubünden vom 11. Juni 2018, Prot. Nr. 458, S. 6.

1027 Unter Berufung auf die Praxis des Verwaltungsgerichts kam das BVFD noch im Jahr 2013 in vier Vergabeverfahren betreffend Belagsreparaturen an der Engadinerstrasse zum Schluss, dass keine hinreichenden Anhaltspunkte für eine Beseitigung oder eine erhebliche Beeinträchtigung des Wettbewerbs vorlägen, obwohl es von einer unterlegenen

die Erkennung und die Ahndung von Submissionsabreden fand somit in der Praxis des kantonalen Verwaltungsgerichts eine Stütze[1028].

463 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Fehleinschätzung der Aussagen Adam Quadronis im TBA durch gewisse Vorgaben und Haltungen im BVFD als übergeordnetem Departement begünstigt worden sein könnte. Einerseits waren Mitarbeiter des TBA zum damaligen Zeitpunkt nicht angehalten, Hinweise auf Submissionsabreden konsequent dem Submissionsjuristen zu melden. Andererseits deuten die Aussagen Alberto Crameris, Heinz Dichts und Reto Knuchels darauf hin, dass im Zusammenhang mit Indizien auf Submissionsabreden möglichen Handlungsspielräumen ausserhalb konkreter, aktueller Submissionsverfahren im Jahr 2009 nicht ganz die nötige Beachtung geschenkt wurde. Schliesslich stufte das BVFD – dies allerdings gestützt auf die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung – Hinweise auf Abreden als rechtlich unerheblich ein, so lange die Abreden nicht mit einer erheblichen Überschreitung des Kostenrahmens (gemäss kantonaler Praxis 25%) verbunden waren. Diese Faktoren könnten mitursächlich dafür gewesen sein, dass die Bedeutung der Aussagen von Adam Quadroni im TBA nicht erkannt und eine Meldung an das BVFD seitens Heinz Dicht nicht als notwendig erachtet wurde. Auch wenn dem BVFD nicht zum Vorwurf gemacht werden kann, dass es infolge des Vortritts Adam Quadronis keine Massnahmen ergriff (da nicht erwiesen ist, dass es überhaupt über diesen Vortritt informiert wurde), kann ihm folglich als übergeordneter Behörde eine gewisse Mitverantwortung dafür zur Last gelegt werden, dass der Vortritt Adam Quadronis im TBA folgenlos versandete. Allerdings kann unter Berücksichtigung des damaligen Wissensstandes nicht gesagt werden, dass es dem BVFD insgesamt an Sensibilität im Umgang mit Wettbewerbsbeeinträchtigungen auf den Beschaffungsmärkten fehlte. Die frühe Einführung einer Selbstdeklarationspflicht in Bezug auf Submissionsabreden, die bewusste Unterschreitung der IVöB-Schwellenwerte für das freihändige bzw. das Einladungsverfahren, die Thematisierung von Submissionsabreden im «Handbuch öffentliches Beschaffungswesen» und die Massnahmen im Zusammenhang mit wettbewerbsbeinträchtigenden Verhaltensweisen von Unternehmen im Belagsbereich zeigen, dass die Förderung des wirksamen Wettbewerbs bei Beschaffungen der öffentlichen Hand im BVFD einen hohen Stellenwert hatte.

Anbieterin auf Hinweise für eine Abrede betreffend die Verteilung der Lose unter den beiden siegreichen Anbieterinnen aufmerksam gemacht worden war (Schreiben vom 11. Juni 2013 betreffend die Aufhebung der Sistierung, PUK TBA Beilage 011_Massnahmen infolge vermuteter Wettbewerbsbeschränkungen, 07 Implenia 2013, Dok. 070 Brief Aufhebung Sistierung; PUK TBA Beilage 011_Massnahmen infolge vermuteter Wettbewerbsbeschränkungen, 07 Implenia 2013, Dok. 020 Brief Implenia Widerruf Vergaben). Wie aus dem Verteiler des Schreibens vom 11. Juni 2013 hervorgeht, setzte das BVFD freilich die WEKO über die erhobenen Vorwürfe in Kenntnis, woraus deutlich wird, dass dem BVFD die mögliche kartellrechtliche Relevanz der Hinweise bewusst war.

1028 Dabei ist freilich zu beachten, dass das kantonale Verwaltungsgericht in den zitierten Fällen nicht über die Unzulässigkeit eines Angebotsauschlusses bzw. eines Verfahrensabbruchs befand, sondern umgekehrt den Zuschlag an eine mutmasslich an einer Abrede beteiligte Anbieterin durch die Beschaffungsstelle schützte. Die Praxis des Verwaltungsgerichts gründet somit wiederum auf einer Praxis der Vergabestellen (im Fall des Urteils U 04 57 vom 2. Juli 2004 auf derjenigen einer Gemeinde).

7. Zusammenfassung

464 Zusammenfassend muss dem TBA im Zusammenhang mit dem Vortritt von Adam Quadroni in folgenden Punkten ein Fehlverhalten vorgeworfen werden:

- fehlende Protokollierung des Gesprächs mit Adam Quadroni am 1. Oktober 2009 in Chur (Rz. 400 ff.);
- Fehleinschätzung der Bedeutung des von Adam Quadroni geschilderten Sachverhalts sowie der von ihm eingereichten Unterlagen im TBA (Rz. 405);
- ungerechtfertigter Schluss auf die Unglaubwürdigkeit der Aussagen von Adam Quadroni (Rz. 410);
- ungenügende Anstrengungen des TBA, die aus Sicht von Reto Knuchel und Heiz Dicht unzureichenden Unterlagen von Adam Quadroni zu ergänzen (Rz. 413 f.);
- nicht hinreichende Wahrnehmung der Führungsverantwortung durch Heinz Dicht, indem dieser darauf verzichtete, mit Jachen Kienz und Max Ryffel über ihre Eindrücke vom Gespräch mit Adam Quadroni zu sprechen, die von Adam Quadroni eingereichten Unterlagen nicht selbst prüfte, und Reto Knuchel keine Anweisung erteilte, Orlando Nigg über die Aussagen Adam Quadronis zu informieren (Rz. 410 f, Rz. 416);
- Unterbleiben einer Meldung des von Adam Quadroni geschilderten Sachverhalts an den Departementsvorsteher (Rz. 409 f.).

Ob das BVFD beziehungsweise der Submissionsverantwortliche Orlando Nigg über den Vortritt Adam Quadronis informiert wurde, muss offenbleiben. Ein allfälliges Fehlverhalten im Zusammenhang mit dem Versäumnis, im Anschluss an den Vortritt Adam Quadronis geeignete Massnahmen zu ergreifen, kann den zuständigen Personen im BVFD daher nicht nachgewiesen werden. Hingegen sind verschiedene Aspekte im Umgang des BVFD mit der Thematik von Submissionsabrden ersichtlich, die das Unterbleiben einer Meldung begünstigt haben könnten, weil sie die Aussagen Adam Quadronis, die weniger Preisabreden in ganz konkret bezeichneten, aktuellen Submissionsverfahren als ein Gesamtsystem betrafen, als irrelevant erscheinen liessen (Rz 458 ff.). Dabei stützte sich die Haltung des BVFD freilich in Teilen auf die Rechtsprechung des kantonalen Verwaltungsgerichts. Dass es dem BVFD insgesamt an Sensibilität im Umgang mit Wettbewerbsbeeinträchtigungen auf den Beschaffungsmärkten fehlte, kann unter Berücksichtigung des damaligen Wissensstandes zu Submissionsabreden nicht gesagt werden. Verschiedene Massnahmen zeigen, dass die Förderung des wirksamen Wettbewerbs bei Beschaffungen der öffentlichen Hand im BVFD einen hohen Stellenwert hatte.

D. Generelle Erkennbarkeit der Absprachen

465 Im Folgenden werden die Ergebnisse des dritten Teils der Sachverhaltsabklärung (Kap. E hiervor) rechtlich gewürdigt. Dabei wird einerseits auf die Frage eingegangen, ob die kantonalen Behörden mögliche Massnahmen zur Erkennung von Submissionsabreden ausschöpften, und

andererseits geprüft, ob den Behörden ein Fehlverhalten im Hinblick auf das Übersehen von Hinweisen auf Submissionsabreden vorgeworfen werden muss.

1. Massnahmen zur Erkennung von Abreden ausgeschöpft?

466 Gemäss Ziff. 1.1 lit. c des Auftrags ist zu untersuchen, ob die von der WEKO zu Tage geförderten Baukartelle im untersuchten Zeitraum für die Behörden erkennbar waren. Zu diesem Zweck ist zunächst kurz zu prüfen, welche allgemeinen Massnahmen die Behörden zur Erkennung von Submissionsabreden trafen und ob diese mit Blick auf die dem Grundsatz des wirtschaftlichen Einsatzes öffentlicher Mittel entfliessenden Sorgfaltspflichten[1029] als genügend zu bewerten sind. Auf spezifische Umstände, aus denen sich für die Behörden ein Verdacht auf das Bestehen von Submissionsabreden hätte ergeben können oder die für die Bekanntheit solcher Abreden innerhalb der Behörden sprechen, wird in den Folgekapiteln eingegangen.

467 Die Abklärung des Sachverhalts hat ergeben, dass die Behörden Submissionsabreden im Wesentlichen dadurch zu erkennen versuchten, dass Offertpreise mit den budgetierten Summen (interne Budgetierung oder externe Kostenvoranschläge) und mit den Einheitspreisen verglichen wurden[1030]. Vereinzelt wurden Submissionsverfahren wegen erheblicher Überschreitung des Kostenvoranschlags abgebrochen[1031]. Dahinter steht die Annahme, dass im Fall von Abreden höhere Preise geboten werden als dies bei funktionierendem Wettbewerb der Fall wäre. Allerdings sind Vergleiche zwischen Kostenschätzungen und Offertpreisen aus verschiedenen Gründen keine zuverlässige Methode zur Detektion von Abreden. Einerseits deuten höhere Offertpreise im Vergleich zur Kostenschätzung nicht zwingend auf Abreden hin, sondern können auf eine fehlerhafte Kostenschätzung zurückzuführen sein. Andererseits bilden Vergleiche zwischen Kostenvoranschlag und Offertpreisen dann kein taugliches Mittel zur Erkennung von Submissionsabreden, wenn diese über längere Zeit und flächendeckend stattfinden, so dass bereits die Vergleichsgrössen auf manipulierten Preisen beruhen und die Kostenschätzungen nicht mehr die Marktsituation bei funktionierendem Wettbewerb wiederspiegeln. Schliesslich sind Vergleiche zwischen Kostenschätzungen und Offertpreisen dann kein taugliches Mittel zur Erkennung von Abreden, wenn diese nicht auf die Erzielung eines massiv überhöhten Preises ausgerichtet ist, sondern es den beteiligten Anbietern um eine «faire» Verteilung von Marktanteilen geht und sie darauf bedacht sind, dass die Offerte des designierten Zuschlagsempfängers das Preisniveau nicht oder jedenfalls nicht auffällig überschreitet (wobei auch diese Abreden Wirtschaftlichkeitsverluste zur Folge haben können, weil Effizienz- oder Qualitätssteigerungen, zu denen der Wettbewerb gezwungen hätte, nicht oder verspätet stattfinden)[1032]. Der Umstand, dass die offerierten Preise bzw. das günstigste Angebot im Rahmen der Kostenschätzung oder sogar darunter liegen, schliesst somit unzulässige Wettbewerbsabreden nicht aus; andererseits sind Abreden

---

1029 Vgl. oben, Rz. 397.

1030 Act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 106 ff.; act. 4.4.01, Befragungsprotokoll Knuchel, Zeilen 88 ff.; act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 93 ff.; act. 4.3.01, Befragungsprotokoll Kienz, Zeilen 86 ff.

1031 Vgl. oben, Rz. 282.

1032 Vgl. zum Ganzen Bericht aufgrund des «Untersuchungsauftrags 1» gemäss Beschluss der Regierung des Kantons Graubünden vom 11. Juni 2018, Prot. Nr. 458, S. 3, S. 16, S. 18 f..

nicht die einzig mögliche Erklärung für höhere Offertpreise im Vergleich zur Kostenschätzung. Preisvergleiche sind daher jedenfalls für sich alleine genommen kein geeignetes Mittel zur Detektion von Submissionsabreden. Höhere Erfolgschancen verspricht eine Herangehensweise, bei der Submissionsdaten längerfristig und projektübergreifend auf verschiedene auffällige Muster hin analysiert werden und verdächtigen Verhaltensweisen ein erhöhtes Augenmerk geschenkt wird[1033]. Als Hinweise auf Submissionsabreden werden in der Literatur und in einschlägigen Guidelines etwa genannt:

- häufig dieselben Anbieterinnen an Ausschreibungen teilnehmen und abwechselnd das wirtschaftlich günstigste Angebot einreichen;
- immer wieder dieselbe Anbieterin das wirtschaftlich günstigste Angebot bei Ausschreibungen a) in einer bestimmten Region, b) von einer bestimmten Beschaffungsstelle oder c) ab einem bestimmten Auftragswert einreicht;
- deutliche Preisdifferenzen zwischen dem wirtschaftlich günstigsten und den übrigen Angeboten bestehen und die Preisspannen zwischen den unterlegenen Angeboten relativ klein sind;
- sich die Angebote verschiedener Anbieterinnen optisch ähneln, z. B. aufgrund derselben Tipp- und Kalkulationsfehler, der gleichen Form oder Schrift;
- die Angebote plötzliche oder identische Preiserhöhungen aufweisen, wie z. B. durch überhöhte oder gleiche Pauschal- und Einheitspreise;
- die Anbieterinnen dieselben oder nicht nachvollziehbare Kostensteigerungen geltend machen, z. B. wenn lokale Anbieterinnen höhere Transportkosten für Leistungen vor Ort ausweisen als ihre ortsfremden Mitbewerber;
- die Angebote wesentlich höher sind als in der Vergangenheit oder deutlich über dem Kostenvoranschlag liegen;
- die offerierten Preise fallen, sobald ein neuer Marktteilnehmer an Ausschreibungen teilnimmt[1034].

468 Freilich stand die Entwicklung, Submissionsdaten zwecks Erkennung und Vorbeugung von Submissionsabreden zu sammeln und auszuwerten, im untersuchten Zeitraum erst am Anfang. Die WEKO publizierte im Jahr 2006 eine «Checkliste zur Erkennung von Submissionsabreden», in der

1033 Vgl. OECD, Leitfaden zur Bekämpfung von Angebotsabsprachen im öffentlichen Beschaffungswesen, S. 16.

1034 GRÄZ/ STÜSSI, S. 86 f.; vgl. auch OECD, Leitfaden zur Bekämpfung von Angebotsabsprachen im öffentlichen Beschaffungswesen, S. 10; IMHOF, S. 174 f.

verschiedene angebots-, preis- und verhaltensspezifische Indizien für Abreden aufgezählt werden[1035]. Im Februar 2009 publizierte die OECD den «Leitfaden zur Bekämpfung von Angebotsabsprachen im öffentlichen Beschaffungswesen» (englischer Originaltitel: «Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement»), der Informationen über Formen von Submissionsabreden und eine Aufzählung von möglichen Indikatoren für verdächtige Angebote und Preise sowie Äusserungen und Verhaltensweisen von Anbietern enthält[1036]. In jüngerer Zeit gewinnen bei der Erkennung von Submissionsabreden zudem statistische Analysen mittels digitaler «Screening-Tools» an Bedeutung[1037]; diese bestanden allerdings im untersuchten Zeitraum noch nicht.

469 Die WEKO machte das BVFD im Dezember 2008 auf verschiedene Möglichkeiten der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Submissionsabreden aufmerksam[1038]. Sie unterbreitete dem BVFD namentlich das Angebot, kantonale Submissionsdaten auszuwerten mit dem Ziel, Indizien für allfällige Absprachen zu eruieren; darauf wurde bereits weiter oben eingegangen[1039]. Dass die Zusammenarbeit nicht zustande kam, ist gemäss den Aussagen von Orlando Nigg darauf zurückzuführen, dass die WEKO trotz grundsätzlichem Interesse seitens des BVFD den Bedarf an Daten nicht weiter konkretisierte[1040].

470 Weiter unterbreitete die WEKO dem BVFD im besagten Schreiben vom 22. Dezember 2008 betreffend die Bekämpfung von Submissionsabreden[1041] das Angebot eines eintägigen Weiterbildungsmoduls mit dem Titel «Sicherstellung des Wettbewerbs im öffentlichen Beschaffungswesens». Inhaltlicher Schwerpunkt dieses Moduls bildete dabei gemäss dem Schreiben der WEKO das Thema «Submissionsabsprachen». Den Inhalt des Ausbildungsmoduls beschrieb die WEKO wie folgt: «Die Teilnehmer lernen dabei die verschiedenen Arten von Submissionsabsprachen, die kartellgesetzlichen Instrumente für deren Bekämpfung sowie die Praxis und die Arbeitsweise der Wettbewerbskommission kennen». Gemäss den Aussagen von Alberto Crameri bestand beim BVFD durchaus Interesse am Ausbildungsangebot der WEKO, doch habe man das Thema Submissionsabreden in die eigenen Ausbildungen integrieren und auf zwei Stunden herunterbrechen wollen. Das BVFD bzw. das TBA müsse «im einzelnen Fall feststellen können, ob etwas nicht stimmt». Das Kursangebot sei deshalb nicht auf die Bedürfnisse des BVFD zugeschnitten gewesen[1042].

1035 WEKO, RPW 2006/2, S. 414 f.

1036 OECD, Leitfaden zur Bekämpfung von Angebotsabsprachen im öffentlichen Beschaffungswesen, S. 12 ff.

1037 Vgl. dazu IMHOF, S. 177 ff.; WEKO, Jahresbericht 2018, RPW 2019, S. 17.

1038 AU BVFD, Beilage 022 Weitere Korrespondenz mit WEKO, Dok. Schreiben der WEKO an BVFD betreffend Bekämpfung von Submissionsabsprachen vom 22. Dezember 2008.

1039 Siehe oben, Rz. 426.

1040 Act. 4.7.01, Befragungsprotokoll Nigg, Zeilen 135 f.

1041 AU BVFD, Beilage 022 Weitere Korrespondenz mit WEKO, Dok. Schreiben der WEKO an BVFD betreffend Bekämpfung von Submissionsabsprachen vom 22. Dezember 2008.

1042 Act. 4.6.01, Befragungsprotokoll Crameri, Zeilen 181 ff.

471 Diese Aussagen zeigen erneut auf, dass der Fokus des BVFD im untersuchten Zeitraum stark auf das einzelne Submissionsverfahren gerichtet war[1043]; es folgt daraus, dass eine über das einzelne Verfahren hinausgehende Untersuchung eines bestimmten Beschaffungsmarktes auf Anzeichen für Abreden vornehmlich als Aufgabe der WEKO gesehen wurde. Aus heutiger Sicht vermag diese Ansicht nicht mehr gänzlich zu überzeugen: Zwar trifft zu, dass die kantonalen Beschaffungsbehörden nicht die Mittel haben, um Submissionsabreden umfassend zu untersuchen, und dass sich ihre direkten Interventionsmöglichkeiten auf Massnahmen in konkreten Submissionsverfahren bzw. auf die submissionsrechtliche Sanktionierung von Verstössen in konkreten Einzelfällen beschränken[1044]. Dies entbindet die kantonalen Beschaffungsbehörden indessen nicht von ihrer Pflicht, Massnahmen zur Detektion von verdächtigten Verhaltensmustern der Anbieter zu ergreifen, ist doch die WEKO in die Submissionsverfahren der Kantone nicht eingebunden und kann in Ermangelung der erforderlichen Daten grundsätzlich nicht von sich aus feststellen, ob Indizien für Submissionsabreden vorliegen. Die WEKO kann vielmehr nur tätig werden, wenn die kantonalen Behörden (oder Dritte) Verdachtsmomente melden oder der WEKO Submissionsdaten zur Verfügung stellen[1045]; Ersteres setzt jedoch voraus, dass innerhalb der kantonalen Behörden adäquate Mechanismen zur Erkennung solcher Verdachtsmomente bestehen. Aus heutiger Sicht ist daher anzunehmen, dass eine Beschaffungsstelle, die die OECD-Leitlinien zur Bekämpfung von Submissionsabreden und die entsprechenden Publikationen der WEKO vollständig ignoriert und keinerlei Massnahmen trifft, um Submissionsdaten längerfristig und projektübergreifend auf verschiedene auffällige Muster hin zu analysieren, gegen die Regeln der Fachkunde verstiesse[1046]. Aus damaliger Sicht kann dies allerdings nicht gleichermassen gesagt werden, da diese Empfehlungen noch relativ neu waren und in der Praxis erst allmählich Niederschlag fanden. Kritisch mag zu beurteilen sein, dass sich die Massnahmen der Behörden zur Erkennung von Submissionsabreden auch noch zu Ende des untersuchten Zeitraums auf – im Hinblick auf Submissionsabreden wenig aussagekräftige – Vergleiche zwischen Offertpreis und Kostenschätzung im Einzelfall beschränkten und weitergehende Massnahmen zur Detektion und Prävention von Submissionsabreden erst im Nachgang zur Eröffnung der WEKO-Verfahren betreffend Bauleistungen im Kanton Graubünden ergriffen wurden[1047]. Dies gilt insbesondere angesichts der Umstände, dass der Tiefbausektor im Kanton Graubünden verschiedene Charakteristika aufwies, die Abreden begünstigten[1048], und dass verschiedene Indizien nahelegen, dass zumindest einzelnen Behördenmitgliedern im Grundsatz bekannt war, dass Abreden zwischen

1043 Siehe bereits oben, Rz. 406 und 459.

1044 Siehe oben, Rz. 369 ff.

1045 Eine ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung zur Meldung von Verdachtsmomenten bezüglich Submissionsabreden bestand im untersuchten Zeitraum nicht (siehe oben, Rz. 434).

1046 Vgl. Bericht aufgrund des «Untersuchungsauftrags 1» gemäss Beschluss der Regierung des Kantons Graubünden vom 11. Juni 2018, Prot. Nr. 458, S. 15.

1047 Vgl. dazu unten, Rz. 494 ff.

1048 Siehe oben, Rz. 429.

Bauunternehmern stattfinden (wobei dies vom konkreten Wissen über einzelne Abreden betreffend spezifische Ausschreibungen zu unterscheiden ist)[1049]. Ob die kantonalen Behörden die zumutbaren Massnahmen zur Erkennung von Submissionsabreden im untersuchten Zeitraum ausschöpften, erscheint somit aus heutiger Sicht zumindest fraglich. Allerdings ist davon auszugehen, dass andere Kantone zu jenem Zeitpunkt ebenfalls keine weitergehenden Massnahmen zur Erkennung von Submissionsabreden kannten; zudem kann hervorgehoben werden, dass der Kanton Graubünden insbesondere mit der Selbstdeklarationspflicht in Bezug auf die Nichtteilnahme an Submissionsabreden (Art. 10 Abs. 1 lit. d SubG)[1050] Massnahmen zur Prävention von Submissionsabreden vorsah, die über die Minimalvorschriften des übergeordneten Rechts hinausgingen, und damit in dieser Hinsicht eine Vorreiterrolle einnahm[1051].

2. Übersehen von Hinweisen auf Submissionsabreden

a. Wissen von den Submissionsabreden innerhalb des TBA

472 Die Abklärung des Sachverhalts hat ergeben, dass einzelne Mitarbeiter des TBA aufgrund ihrer früheren Tätigkeit in privaten Bauunternehmungen von Submissionsabreden im Baugewerbe Kenntnis hatten. Es muss deshalb davon ausgegangen werden, dass das allgemeine (nicht auf konkrete Abreden bezogene) Wissen darum, dass im Baugewerbe teilweise Submissionsabsprachen getroffen wurden, mindestens im TBA eine gewisse Verbreitung aufwies; es erscheint kaum glaubhaft, dass die Kenntnis von Submissionsabreden auf diejenigen Mitarbeiter des TBA beschränkt blieb, welche aufgrund ihres beruflichen Hintergrunds selber solche Absprachen erlebt oder davon erfahren hatten, und dass die Behörden bezüglich der Submissionsabreden von Bauunternehmen ansonsten gänzlich ahnungslos gewesen sein sollen[1052]. Im Hinblick auf das Unterengadin im Speziellen deutet überdies Verschiedenes darauf hin, dass das Bestehen von Abreden der Bauunternehmer zumindest in den Ansätzen einem breiteren Kreis von Personen, darunter auch Mitarbeitern des Bezirks-TBA, bekannt waren[1053]. Wie weite Kreise dieses Wissen zog, muss allerdings offenbleiben.

473 Dies wirft die Frage auf, wie zu erklären ist, dass die Behörden trotz dieser Umstände den Submissionsabreden nicht entschiedener entgegentraten. Dafür bestehen mehrere Möglichkeiten: Ein möglicher Erklärungsansatz liegt darin, dass die Mitarbeitenden der zuständigen Behörden zwar grundsätzlich ahnten, dass Submissionsabreden stattfinden, dass sie aber aufgrund der getätigten Preisvergleiche der Ansicht waren, keine überhöhten Preise zu bezahlen, und sich deshalb nicht veranlasst sahen, weitere Massnahmen zu ergreifen (zumal der Nachweis konkreter Submissionsabreden nur schwer zu erbringen ist). Eine andere Erklärung könnte darin liegen,

---

1049 Siehe dazu oben, Rz. 332 ff. sowie unten, Rz. 472 ff.

1050 Siehe dazu oben, Rz. 455.

1051 Wobei sich allfällige Mitarbeiter, die vor ihrem Eintritt ins TBA in der privaten Bauwirtschaft tätig waren und in diesem Rahmen nach Einführung der Selbstdeklarationspflicht Submissionsabreden in der privaten Bauwirtschaft erlebten, nicht auf die Selbstdeklaration verlassen durften.

1052 Siehe oben, Rz. 332 ff.

1053 Siehe oben, Rz. 341 ff.

dass das Wissen um die Submissionsabreden zwar unter gewissen Mitarbeitenden des TBA verbreitet war, dass es aber nicht bis zum Oberingenieur und weiter zum BVFD drang, wo juristisches Fachwissen über Formen und Wirkungen von Submissionsabreden sowie über Handlungsspielräume zu ihrer Bekämpfung vorhanden gewesen wäre. Der für den Kanton ungünstigste Erklärungsansatz läge darin, dass Mitarbeitende des TBA und/oder des BVFD von den Submissionsabreden wussten, diese deckten und möglicherweise auch selbst davon profitierten.

474 Für eine direkte Beteiligung von Mitarbeitenden der kantonalen Behörden an den Submissionsabreden fanden sich in der vorliegenden Untersuchung keinerlei Hinweise. Vielmehr legen die bisherigen Erkenntnisse nahe, dass die Erklärung in einer Kombination der beiden ersten Erklärungsansätze zu suchen ist: Einerseits waren die Mechanismen zur Erkennung von Submissionsabreden sehr stark auf Preisvergleiche im einzelnen Submissionsverfahren (Vergleich der Offerten mit Kostenvoranschlägen, Einheitspreisen oder Erfahrungswerten) konzentriert[1054], und die Rechtsprechung des kantonalen Verwaltungsgerichts ging dahin, Abreden auszuschliessen, sofern sich unter mehreren Angeboten eines befand, das den Kostenrahmen nicht oder nicht massgeblich überschritt[1055]. Dieses verkürzte Verständnis von Submissionsabreden könnte dazu geführt haben, dass Mitarbeitende des TBA, die von den Abreden Kenntnis hatten, dieses Wissen nicht an vorgesetzte Stellen meldeten, da sie davon ausgingen, dass dieses Wissen nicht von Belang war, solange in einem konkreten Verfahren keine wesentliche Überschreitung des Kostenrahmens vorlag. Dies wiederum könnte bewirkt haben, dass das Problem von Submissionsabreden auf Departementsstufe unterschätzt wurde.

475 Überdies zeigen die Aussagen verschiedener Auskunftspersonen, dass das TBA und seine Schnittstellen zum BVFD streng hierarchisch organisiert waren und zwischen der Departements- und der Amtsleitung einerseits und den Mitarbeitern des TBA auf der Ebene der Bezirke und der anderen Unterabteilungen des TBA andererseits wenig direkter Austausch bestand. So gab Stefan Engler an, er habe das TBA über den Oberingenieur geführt[1056]; dieser wiederum sagte aus, er habe z.B. mit Max Ryffel wenig Kontakt gehabt, da dieser Reto Knuchel zugeteilt gewesen sei[1057]. Umgekehrt sagten Jachen Kienz und Max Ryffel im Zusammenhang mit dem Vortritt Adam Quadronis aus, für sie sei die Sache damit erledigt gewesen, dass sie die Angelegenheit an ihren Vorgesetzten Reto Knuchel übergaben[1058]. Dass der Vorsteher des Departements in erster Linie für die strategische Führung zuständig ist und nicht eng ins Tagesgeschäft eingebunden ist, liegt dabei in der Natur der Sache. Auch ist zu berücksichtigen, dass ein Amt mit rund 500 Mitarbeitenden, die im ganzen Kanton verteilt ihre Aufgaben zu erfüllen haben, zwingend über eine stringente Organisationsstruktur mit verschiedenen Abteilungen verfügen müssen[1059]. Dennoch stellt sich die Frage, ob der hierarchische Führungsstil innerhalb des TBA mit wenig direktem

1054 Vgl. dazu oben, Rz. 466 ff.

1055 Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, Urteil U 04 57 vom 2. Juli 2004, Urteil U 05 70 vom 14. September 2005, Urteil U 07 17 vom 19./ 25. April 2007; vgl. dazu oben, Rz. 460.

1056 Act. 4.2.01, Befragungsprotokoll Engler, Zeilen 292 f.

1057 Act. 4.8.01, Befragungsprotokoll Dicht, Zeilen 198 f.

1058 Siehe oben, Rz. 276.

1059 Vgl. act. 3.11.02, Stellungnahme Heinz Dicht vom 27. September 2020, S. 3.

Kontakt über verschiedene Hierarchiestufen hinweg dazu beigetragen haben könnte, dass das Wissen um Submissionsabreden, das einige Mitarbeiter aus ihren früheren Tätigkeiten im Baugewerbe mitbrachten, nicht bis zum Departement vordrang, wo geeignete Massnahmen hätten geprüft werden können. Beispielhaft erscheint dafür die Art und Weise, wie der Vortritt Adam Quadronis im Jahr 2009 im TBA mutmasslich versandete: Der Oberingenieur Heinz Dicht kam infolge der von Reto Knuchel erhaltenen Informationen zum Schluss, dass Adam Quadronis Angaben unglaubwürdig seien, ohne mit Jachen Kienz und Max Ryffel, die an der Besprechung ebenfalls anwesend waren und die Glaubwürdigkeit Adam Quadronis anders einschätzten, Rücksprache zu nehmen.

b. Verhalten des GBV und seiner Exponenten im Unterengadin

476 Die Abklärung des Sachverhalts hat weiter ergeben, dass im Jahresbericht der Sektion Unterengadin/ Val Müstair des Graubündnerischen Baumeisterverbands im untersuchten Zeitraum von 2004 bis 2012 über die Durchführung von Vorversammlungen berichtet wurde. Bei diesen Vorversammlungen wurde gemäss den Aussagen Roland Conrads versucht, sich über die Zuteilung und den Preis von Bauprojekten zu einigen[1060]. Die Jahresberichte, in denen die Vorversammlungen erwähnt waren, wurden zumindest teilweise auch an Mitglieder des BVFD resp. des TBA versandt[1061]. Es stellt sich daher die Frage, ob die Behörden in diesem Zusammenhang Hinweise auf Submissionsabreden übersahen.

477 Der Umstand, dass im Jahresbericht der Sektion Unterengadin/ Val Müstair über die Durchführung von Vorversammlungen berichtet wurde, bedeutet grundsätzlich nicht, dass die Adressaten des Jahresberichts vom Inhalt bzw. vom Zweck dieser Vorversammlungen Kenntnis erhielten. Eine Verbindung zu möglichen Abreden hätte allerdings von jenen Mitarbeitern des TBA gezogen werden können, die in ihrer früheren Tätigkeit in der privaten Bauwirtschaft selbst an solchen Vorversammlungen teilgenommen hatten oder denen von ihren Kollegen, die solches erlebt hatten, darüber berichtet wurde. Zu berücksichtigen ist ferner, dass die Vorversammlungen im Reglement über das Angebotswesen (Wettbewerbsreglement) des Schweizerischen Baumeisterverbands (SBV) aus dem Jahr 1996 geregelt waren, das in den Jahren 2000 bis 2003 Gegenstand einer Vorabklärung der WEKO bildete[1062]. Das Wettbewerbsreglement sah in Art. 8 die Möglichkeit von *Versammlungen* zur Bereinigung von Ausschreibungsunterlagen vor. Art. 8 Abs. 3 des Reglements schrieb vor, dass die Bauherrschaft zu den Versammlungen einzuladen sei. Satz 2 von Art. 8 Abs. 3 des Wettbewerbsreglements sah die Möglichkeit vor, zur Bereinigung von Fragen, die der Bauherrschaft an der Versammlung zu stellen waren, eine *Vorversammlung* der am Auftrag interessierten Verbandsmitglieder (ohne Teilnahme der Bauherrschaft) durchzuführen[1063]. Die WEKO eröffnete im Jahr 2000 aufgrund von Hinweisen eines kantonalen Baudepartements und anderen Stellen, wonach das Wettbewerbsreglement des SBV möglicherweise gegen Art. 5 KG verstosse, weil es Preisabsprachen bei der Vergabe von Aufträgen ermögliche, eine

1060 Siehe oben, Rz. 322.

1061 Siehe oben, Rz. 343.

1062 WEKO, RPW 2003/4, S. 726 ff. Vgl. zu dieser Vorabklärung auch HEINEMANN/ STÜSSI, S. 640 f.

1063 Act. 3.3.1.02, Wettbewerbsreglement des SBV vom 23. Oktober 1996.

Vorabklärung[1064]. Im Zuge seiner Überprüfung des Wettbewerbsreglements schlug das Sekretariat der WEKO dem SBV im Sinne einer Anregung nach Art. 26 Abs. 2 KG vor, das Reglement wie folgt zu revidieren:

- Aufhebung der Pflicht der SBV-Mitglieder, die eingereichten Angebote zu melden, und Verzicht auf die diesbezüglich vorgesehene Sanktion (Änderung Art. 6 und Aufhebung Art. 12 des Reglements);
- Aufhebung der Pflicht der SBV-Meldestellen, allen angemeldeten Bewerbern die angemeldeten Firmen mitzuteilen (Änderung von Art. 7 des Reglements);
- Pflicht des SBV und seiner Mitglieder, die Bauherrschaft konsequent über die Existenz eines Angebotsmeldesystems zu orientieren (Aufnahme einer entsprechenden Bestimmung in das Reglement);
- Verzicht auf die Erwähnung der Möglichkeit von *Vorversammlungen* (Streichen des zweiten Satzes von Art. 8 Abs. 3 Bst. a des Reglements), da dies Anreize für das Eingehen von Abreden setze[1065].

478 Der SBV änderte auf Anregung des Sekretariats der WEKO das Wettbewerbsreglement in mehreren Punkten. Namentlich enthielt das revidierte Wettbewerbsreglement vom 23. November 2002 die Möglichkeit von Vorversammlungen nicht mehr[1066]. Gestrichen wurde jedoch auch die ausdrückliche Pflicht, die Bauherrschaft zur Versammlung einzuladen; neu sah das Reglement in Art. 8 Abs. 2 vor, dass die Bauherrschaft an der Versammlung teilnehmen *kann.* Aufgrund der vom SBV am Wettbewerbsreglement vorgenommenen Änderungen stellte das Sekretariat die Vorabklärung ein[1067].

479 Im Unterengadin führte der GBV trotz der Änderungen im Wettbewerbsreglement des SBV weiterhin *Vor*versammlungen durch. Die WEKO stellte dem GBV deshalb in ihrer Verfügung vom 26. März 2018 i.S. Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I eine Beteiligung an unzulässigen Wettbewerbsabreden zur Last. Der GBV sei im Unterengadin bis 2008 an Vorversammlungen beteiligt gewesen, an denen für Hoch- und Tiefbauleistungen der designierte Zuschlagsempfänger oder die designierte Zuschlagsempfängerin sowie die jeweiligen Angebotspreise festgelegt wurden[1068]. Es sei anzunehmen, dass das Verhalten des GBV als unzulässige Wettbewerbsabrede im Sinne von Art. 5 Abs. 1 KG zu qualifizieren sei[1069]. Da die Sanktionierung von Abreden im Sinne von Art. 5 Abs. 1 KG in Art. 49a Abs. 1 KG jedoch nicht vorgesehen ist und das Verhalten des GBV den Tatbestand der harten Abrede im Sinne von Art. 5 Abs. 3 KG mangels einer Stellung als Anbieter von Bauleistungen im Unterengadin nicht erfüllt, wurde das Verfahren gegen den GBV

1064 WEKO, RPW 2003/4, S. 726.

1065 WEKO, RPW 2003/4, S. 728 ff.; vgl. zum Ganzen auch WEKO, Verfügung vom 26. März 2018, Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I, S. 193 Rz. 586 f.

1066 Act. 3.3.1.04, Wettbewerbsreglement des SBV vom 23. November 2002.

1067 WEKO, RPW 2003/4, S. 731; vgl. auch WEKO, RPW 2014/2, S. 373 f.

1068 WEKO, Verfügung vom 26. März 2018, Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I, S. 63, 67, 78.

1069 WEKO, Verfügung vom 26. März 2018, Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I, S. 193, Rz. 585.

eingestellt[1070]. Der GBV wurde dennoch von der WEKO als (Mit-) Verursacher des Untersuchungsverfahrens qualifiziert und mit Gebühren belastet[1071].

480 Nach Bekanntwerden der Verfügung der WEKO veröffentlichte der GBV eine Medienmitteilung, in der er der WEKO bezüglich der Vorversammlungen einen Gesinnungswandel vorwarf. Der GBV führte darin folgendes aus:

> «Dem Baumeisterverband und deren Organe wird zwar nicht vorgeworfen, an Preisabsprachen beteiligt gewesen zu sein, jedoch allein schon mit der Organisation von Vorversammlungen das Umfeld für Preisabsprachen geschaffen zu haben. Dabei hat der GBV nichts Anderes gemacht, als das Reglement des Schweizerischen Baumeisterverbandes vollzogen, welches die Durchführung von solchen Vorversammlungen explizit vorsah. Dieses Reglement aus dem Jahre 2003 wurde im Rahmen des Schlussberichtes der WEKO vom 15. September 2003 in Bezug auf die Durchführung solcher Versammlungen als kartellrechtlich unbedenklich erklärt. […] Wenn heute die WEKO von ihrem Schlussbericht von 2003 zu diesem Reglement des SBV eine andere Sichtwiese einnimmt und gestützt darauf den GBV die blosse Organisation solcher Vorversammlungen vorwirft, ist dieser Gesinnungswandel nicht nachvollziehbar.»[1072]

Nach dem Gesagten ist diese Darstellung unzutreffend. Für unbedenklich erklärte das Sekretariat der WEKO im Rahmen seiner Vorabklärung zum Wettbewerbsreglement des SBV von 1996 einzig die Möglichkeit der Durchführung von Versammlungen zur Bereinigung von Ausschreibungsunterlagen, nicht jedoch von *Vor*versammlungen[1073]. Die WEKO kritisierte in ihrer Vorabklärung insbesondere das Meldesystem des GBV, auf dem die Durchführung von Vorversammlungen beruhte[1074]. Zudem versteht sich von selbst, dass das Sekretariat der WEKO keine Versammlungen billigte, an denen Angebotspreise und Zuschlagsempfänger festgelegt wurden; das Sekretariat der WEKO rügte die Möglichkeit von Vorversammlungen vielmehr gerade deshalb, weil sie Anreize für das Eingehen von Abreden (Submissionskartelle) im Sinne von Artikel 5 Absatz 3 KG setze. Die Versammlungen zur Bereinigung von Ausschreibungsunterlagen unterscheiden sich von den vom Sekretariat der WEKO kritisierten *Vor*versammlungen dadurch, dass an Ersteren grundsätzlich die Teilnahme oder zumindest die Möglichkeit zur Teilnahme der Bauherrschaft vorgesehen ist, wodurch deren Eignung für das Treffen von Abreden entfällt oder sich zumindest verringert. Zwar sah das Wettbewerbsreglement von 2002 keine ausdrückliche Pflicht mehr vor, die Bauherrschaft zur Versammlung zu laden, doch setzt die im revidierten Wettbewerbsreglement vorgesehene Möglichkeit zur Teilnahme der Bauherrschaft voraus, dass diese über die Versammlung zumindest in Kenntnis zu setzen ist. Zudem bedurfte es zur Erfüllung der Aufgaben der Versammlung gemäss Art. 9 des revidierten Wettbewerbsreglements vom 23. November 2002 zumindest teilweise der Mitwirkung der Bauherrschaft. Anlässlich einer erneuten

---

1070 WEKO, Verfügung vom 26. März 2018, Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I, S. 193 Rz. 585, S. 194 Rz. 588.

1071 WEKO, Verfügung vom 26. März 2018, Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I, S. 291 f.

1072 Medienmitteilung des GBV (undatiert), im Internet abrufbar unter <https://www.gbv.ch/weko-vorbehaltlose-verfahrenseinstellung-gbv-beantragt-2/> (eingesehen am 20. Dezember 2019).

1073 Siehe oben, Rz. 477.

1074 Vgl. HEINEMANN/ STÜSSI, S. 640 f.

Revision des Wettbewerbsreglements im Jahr 2008 wurde denn auch durch entsprechende Umformulierung von Art. 8 Abs. 2 klargestellt, dass die Bauherrschaft an die Versammlung zu laden ist[1075].

481 Festzuhalten ist demnach, dass der GBV im Unterengadin noch bis 2008 Vorversammlungen durchführte, obwohl diese Möglichkeit aufgrund der Kritik der WEKO 2002 aus dem Wettbewerbsreglement des SBV gestrichen wurde. Über die Durchführung von Vorversammlungen wurde jeweils im Jahresbericht des Präsidenten der Sektion Unterengadin/ Münstertal des GBV berichtet. Der Jahresbericht wurde zumindest teilweise auch Mitgliedern der kantonalen Behörden zugesendet. Aufgrund dieser Umstände könnte den kantonalen Behörden vorgeworfen werden, im Zusammenhang mit der Durchführung von Vorversammlungen des GBV im Unterengadin Hinweise auf unzulässiges Verhalten der Anbieter von Bauleistungen übersehen zu haben. Relativierend ist freilich festzuhalten, dass von den Mitarbeitern des TBA nicht erwartet werden kann, sich von sich aus über Publikationen der WEKO mit Relevanz für das kantonale Beschaffungswesen zu informieren; solches wäre vielmehr als Aufgabe des BVFD als übergeordneter Verwaltungseinheit resp. des Departementssekretariats zu sehen, das die entsprechenden Erkenntnisse sodann stufengerecht den mit Beschaffungen befassten Mitarbeitern zu übermitteln hat, falls sie für diese von Bedeutung sind. Dass die Mitarbeiter des TBA, die Einladungen zur Herbstversammlung erhielten, keinen Zusammenhang zwischen den darin erwähnten Vorversammlungen und der Vorabklärung der WEKO herstellten, könnte ihnen daher nur dann angelastet werden, wenn sie über diese Vorabklärung effektiv informiert waren; es könnte jedenfalls nicht schon darin ein Pflichtversäumnis gesehen werden, dass sie sich nicht von sich aus über die Vorabklärung der WEKO informierten. Ob Mitarbeiter des Departementssekretariats ebenfalls Jahresberichte der Sektion Unterengadin/ Val Müstair des GBV erhielten, in denen auf Vorversammlungen hingewiesen wird, ist unklar; die Aussagen Roland Conrads sprechen eher dagegen[1076].

482 Im Zusammenhang mit dem Verhalten des GBV und seiner Exponenten im Unterengadin ist noch kurz auf das Verhalten von Roland Conrad im Nachgang zum Vortritt Adam Quadronis im Herbst 2009 einzugehen. Adam Quadroni sagte aus, nach seinem Vortritt auf dem Tiefbauamt in Chur auch Jon Domenic Parolini in dessen damaliger Funktion als Gemeindepräsident von Scuol aufgesucht zu haben. Dies wurde von Jon Domenic Parolini in den Medien bestätigt. Weiter liess sich Jon Domenic Parolini in den Medien dahingehend zitieren, dass das Thema von Submissionsabreden daraufhin mit den betreffenden Firmen thematisiert worden sei[1077]. Roland Conrad bestätigte anlässlich seiner Befragung vom 17. Juni 2019, dass er im Nachgang zum Vortritt Adam Quadronis von Jon Domenic Parolini kontaktiert wurde. Roland Conrad machte folgende Aussagen: *«Vom Kanton hörte ich nichts, aber von Parolini. Parolini rief mich an und sagte, Quadroni habe dies und jenes erzählt. Ich ging dann zu Parolini und sagte, das stimmt, das mit den Absprachen war früher eine Praxis, die wir jahrzehntelang hatten. Ich sagte auch, dass wir wohl etwas überzogen hatten, es auch weiterführten, als es wohl nicht mehr legal war. Ich sagte*

1075 Act. 3.3.1.05, Wettbewerbsreglement des SBV vom 30. Oktober 2008.

1076 Siehe oben, Rz. 343.

1077 GION-MATTHIAS DURBAND, «Natürlich ist das eine unangenehme Angelegenheit», Südostschweiz vom 17. Mai 2014, S. 3.

aber auch, dass in diesem Jahr (2009) keine Vorversammlungen mehr stattfanden, und das stimmte auch.»[1078] Die Bewertung des Verhaltens von Jon Domenic Parolini ist nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung. Die Reaktion Roland Conrads auf die Kontaktaufnahme von Jon Domenic Parolini zeigt allerdings, dass die Vorversammlungen der Bauunternehmer im Unterengadin kein streng gehütetes Geheimnis waren, und dass es keines grossen Aufwands bedurfte, um zumindest im Grundsatz eine Bestätigung der Aussagen Adam Quadronis zu erhalten.

c. Übersehen von Hinweisen auf Submissionsabreden aus Submissionsunterlagen?

483 In der vorliegenden Untersuchung haben sich Hinweise darauf ergeben, dass die Offerten der Bauunternehmer teilweise Indizien für Submissionsabreden enthielten. Max Ryffel zufolge sei es beispielsweise vorgekommen, dass die Installationspauschale beim zweitgünstigsten Angebot um ein vielfaches teurer gewesen sei als beim günstigsten Angebot, was ein Hinweis auf Absprachen gewesen sei[1079]. Man habe im TBA aber keinen Handlungsspielraum gehabt, um im Falle solcher verdächtiger Offerten einzugreifen, so lange der Preis im Rahmen war[1080]. Roland Conrad sagte ebenfalls aus, seiner Meinung nach sei aus den Offerten bei hinreichender Aufmerksamkeit teilweise erkennbar gewesen, dass Abreden stattgefunden hätten, weil zum Beispiel (nebst dem günstigeren Angebot, das den Zuschlag erhalten sollte) mehrere nahe beieinanderliegende Offerten mit einem viel zu hohen Preis eingereicht worden seien[1081]. Eine systematische Analyse von Submissionsunterlagen findet im Rahmen dieser Untersuchung allerdings nicht statt, so dass nicht überprüft werden kann, wie gut erkennbar die geschilderten Auffälligkeiten waren und wie häufig sie auftraten. Aussagen über allfällige Dienstpflichtverletzungen im Zusammenhang mit dem Ignorieren oder Übersehen von deutlichen Hinweisen auf Submissionsabreden sind daher nicht möglich. Freilich zeigen die Aussagen von Max Ryffel, dass er zwar solche Hinweise erkannte oder zu erkennen glaubte, jedoch keine Handlungsmöglichkeiten sah, um gegen die möglichen Abreden vorzugehen, so lange das günstigste Angebot die Kostenschätzung nicht erheblich überschritt. Diesbezüglich kann auf die Ausführungen in Rz. 459 ff. sowie Rz. 472 verwiesen werden.

d. Mögliche Hinweise Adam Quadronis im Zusammenhang mit der Errichtung eines eigenen Betonwerks

484 Die Untersuchung hat weiter ergeben, dass Adam Quadroni gegen die im Unterengadin ansässigen Betonlieferantinnen Uina SA und Rusena-Betun SA den Vorwurf erhob, seiner Firma Linard Quadroni SA die Lieferung von Beton zu verweigern, weil er eine eigene Betoniere eröffnen

---

1078 Act. 4.11.01, Befragungsprotokoll Conrad, Zeilen 526 ff.

1079 Dass die Preiskontrolle durch die Umlagerung von Einheitspreisen in Globalpreise (wie eben die Baustelleninstallation) ein Problem war, wird im Übrigen dadurch bestätigt, dass das BVFD den Bauunternehmern in einem Rundschreiben vom 8. Juli 2014 (PUK TBA Beilage 014_Massnahmen 2013-2016\01 2013 Projekt BVFD TBA, Dok. 050-Preisbildungsregeln) mitteilte, dass vermehrt Offerten mit solchen Globalpreisen beobachtet worden seien und dass es solche Angebote in Zukunft ausschliessen oder über das Kriterium der Preiswahrheit schlechter bewerten werde.

1080 Act. 4.5.01, Befragungsprotokoll Ryffel, Zeilen 645 f.

1081 Siehe oben, S. 349.

wollte[1082]. Sollten die Vorwürfe Adam Quadronis zutreffen, so könnte das Verhalten der Uina SA und der Rusena-Betun SA eine unzulässige Verweigerung von Geschäftsbeziehungen durch marktbeherrschende Unternehmen im Sinne von Art. 7 Abs. 1 und Art. 7 Abs. 2 lit. a KG darstellen. Wären Jachen Kienz und Heinz Dicht effektiv auf den angeblichen «Lieferboykott» aufmerksam gemacht worden, wäre es daher adäquat gewesen, wenn die Behörden den Vorwürfen Adam Quadronis zumindest nachgegangen und das Verhalten der Uina SA und der Rusena-Betun SA gegebenfalls der WEKO gemeldet hätten (wie sie dies im Falle des Missbrauchs der marktbeherrschenden Stellung durch das Belagsunternehmen Catram AG taten[1083]). Allerdings ist nicht nachgewiesen, dass Adam Quadroni Jachen Kienz und Heinz Dicht tatsächlich über die Vorwürfe informierte. Den Behörden kann daher in dieser Angelegenheit kein Fehlverhalten vorgeworfen werden.

e. Projekt «H27, Engadinerstrasse, Anschluss Senterstrasse»

485 Hinsichtlich des Projekts «H27, Engadinerstrasse, Anschluss Senterstrasse» hat die Abklärung des Sachverhalts ergeben, dass die Gesamtregierung den Auftrag aus regionalwirtschaftlichen Überlegungen an die zweitplatzierte ARGE Bezzola Denoth AG/ Foffa + Conrad SA vergab, nachdem Roland Conrad bei Regierungsrat Stefan Engler schriftlich interveniert und ihm mitgeteilt hatte, dass die erstrangierte Lazzarini G. & Co. AG gegen die Vergabe an die zweitplatzierte Unterengadiner ARGE nicht rekurrieren werde. Dies hatte Roland Conrad zuvor mit dem Geschäftsführer der Lazzarini G. & Co. AG so besprochen[1084].

486 Submissionsabreden können unter anderem die Form einer Angebotsausschaltung annehmen. Eine solche liegt vor, wenn ein oder mehrere Unternehmen sich bereit erklären, nicht zu bieten oder ein vorher eingereichtes Angebot wieder zurückzunehmen, damit der designierte Bieter gewinnt[1085]. Es dürfte sich dabei um eine Form der indirekten Gebiets- oder Geschäftspartnerabrede handeln, da die beteiligten Unternehmen den designierten Zuschlagsempfänger festlegen und dadurch indirekt die Aufteilung nach Gebieten oder Geschäftspartnern bewirken[1086]. Im Gegensatz zur Methode der Scheinangebote, bei dem die Anbieterinnen, die den Zuschlag nicht erhalten sollen, absichtlich ein höheres Angebot eingeben als die designierte Zuschlagsempfängerin[1087], wird die Zuteilung an die designierte Zuschlagsempfängerin bei der Angebotsausschaltung dadurch erreicht, dass die Abredepartnerin kein Angebot eingibt oder ein solches zurückzieht.

1082 Vgl. oben, Rz. 343.

1083 Vgl. PUK BVFD Beilage 005_Weitere Massnahmen und Korrespondenz im Zusammenhang mit dem Thema der Wettbewerbsabreden, Dok. 2. Gesuch Regierung vom 8. Juli 2003 an WEKO zur Durchführung einer Vorabklärung betreffend Markt für St.

1084 Siehe oben, Rz. 351 ff.

1085 OECD, Leitfaden zur Bekämpfung von Angebotsabsprachen im öffentlichen Beschaffungswesen, S. 2.

1086 Vgl. dazu WEKO, Verfügung vom 26. März 2018, Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I, S. 196.

1087 Vgl. OECD, Leitfaden zur Bekämpfung von Angebotsabsprachen im öffentlichen Beschaffungswesen, S. 2.

487 In casu wollten die Anbieterinnen durch ihre Abrede erzielen, dass die Arbeit im Unterengadin der lokalen ARGE vergeben würde, was sie auch erreichten. Allerdings erfolgte die Abrede bzw. die Intervention Roland Conrads erst nach Eingabe der Offerten und der Offertöffnung, sodass ein *einseitiger* Rückzug des preislich günstigsten Angebots gemäss Art. 18 Abs. 1 SubG nicht mehr möglich war[1088]. Die Vereinbarung der Anbieterinnen hatte den Verzicht der erstplatzierten Anbieterin auf eine Beschwerde gegen eine allfällige Vergabe an die Unterengadiner ARGE zum Gegenstand, was in der Regierung teilweise als (zustimmungsbedürftiger) Rückzug des Angebots der Lazzarini G. & Co. AG interpretiert wurde[1089]. Die Abrede hatte insofern keine Beeinträchtigung des Wettbewerbs zur Folge, als es die Regierung in der Hand hatte, dennoch das preislich günstigere Angebot zu wählen und den Auftrag an die Lazzarini G. & Co. AG zu vergeben. Das Verhalten der beiden Anbieterinnen rückt aber in grosse Nähe einer unzulässigen Submissionsabrede, da der Zweck der Abrede derselbe war wie bei einer Angebotsausschaltung[1090]. Die Vergabe des Auftrags an die ARGE Bezzola Denoth AG/ Foffa + Conrad SA durch die Regierung ist daher nicht unproblematisch[1091]. Die Regierung billigte damit gewissermassen, dass sich die erstplatzierte Anbieterin nachträglich selbst aus dem Rennen nahm, obgleich nicht bei der Lazzarini G. & Co. AG liegende Gründe (wie z.B. die nachträgliche Feststellung, den Auftrag wegen Personalmangels gar nicht termingerecht ausführen zu können[1092]) ausschlaggebend waren, sondern deren Einverständnis, bei diesem Auftrag der Unterengadiner ARGE den Vortritt zu lassen (obwohl sie selbst zur Ausführung des Auftrags in der Lage gewesen wäre). Dies entspricht nicht kompetitivem Verhalten von Konkurrentinnen unter Bedingungen eines wirksamen Wettbewerbs[1093]. Es erstaunt, dass die Regierung der Problematik des Falls unter Aspekten eines funktionierenden Wettbewerbs nicht mehr Beachtung schenkte.

1088 Mit Zustimmung des Auftraggebers war ein Angebotsrückzug hingegen praxisgemäss auch nach der Offertöffnung noch möglich; vgl. act. 3.15.02, die Stellungnahme von Martin Schmid vom 29. September 2020, S. 2.

1089 Act. 4.2.01, Befragungsprotokoll Engler, Zeilen 468 ff.; act. 3.15.02, Stellungnahme von Martin Schmid vom 29. September 2020, S. 2.

1090 Das Zusammenwirken der Anbieterinnen in der hier diskutierten Vergabe wurde von der WEKO in der Verfügung vom 26. März 2018 i.S. Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I zwar erwähnt (vgl. S. 108 der Verfügung), jedoch nicht als unzulässige Wettbewerbsabrede sanktioniert. Dass im Verhalten der Anbieterinnen eher keine unzulässige Wettbewerbsabrede gesehen werden kann, liegt indessen weniger am Inhalt der Vereinbarung als am Zeitpunkt, zu dem diese erfolgte, und am Umstand, dass es die Anbieterinnen nicht mehr in der Hand hatten, den Zuschlag durch eine eigentliche Angebotsausschaltung zu steuern.

1091 Hinzuweisen ist zudem auf die damals bereits geltende Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, wonach auch bei geringen preislichen Differenzen eine Vergabe an das zweitplatzierte Angebot aus regionalwirtschaftlichen Gründen – womit die Vergabe an die Unterengadiner ARGE in der schriftlichen Mitteilung der Auftragsvergabe begründet wurde – unzulässig ist (Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, Urteil U 3 92 vom 10. Oktober 2003, E. 3b; Urteil U 05 34 vom 10. Mai 2005, E. 3c f.; vgl. auch H. LANG, S. 243). Ob die Vergabe gegen diese submissionsrechtliche Regel verstiess, braucht in der vorliegenden Untersuchung nicht beantwortet zu werden.

1092 In der handschriftlichen Notiz von Roland Conrad vom 2. Mai 2007 (act. 3.3.1.07) wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Lazzarini G. & Co. AG allfällig knappe personelle Ressourcen im Unterengadin mit Führungspersonal aus Chur hätte aufstocken können.

1093 Vgl. dazu die interessanten spieltheoretischen Überlegungen bei HEINEMANN/ STÜSSI, S. 641 f.

Teil 4: Zusammenfassende Würdigung der untersuchten Vorgänge

488 Im Ergebnis ist zunächst festzuhalten, dass sich der in verschiedenen Medienberichten zumindest implizit geäusserte Verdacht, dass die kantonalen Behörden oder einzelne ihrer Mitglieder von getroffenen Preisabreden Kenntnis hatten und das Baukartell schützten, in der vorliegenden Untersuchung nicht erhärtet hat. Es fanden sich keinerlei Hinweise darauf, dass die Mitarbeiter des TBA bzw. des BVFD über Absprachen in konkreten Submissionsverfahren informiert waren und mit den Bauunternehmern kolludierten.

489 Auch kann unter Berücksichtigung des damaligen Wissensstandes zu Submissionsabreden nicht gesagt werden, dass es dem BVFD insgesamt an Sensibilität im Umgang mit Wettbewerbsbeeinträchtigungen auf den Beschaffungsmärkten fehlte. Die frühe Einführung einer Selbstdeklarationspflicht in Bezug auf Submissionsabreden, die bewusste Unterschreitung der IVöB-Schwellenwerte für das freihändige bzw. das Einladungsverfahren, die Thematisierung von Submissionsabreden im «Handbuch öffentliches Beschaffungswesen» und die Massnahmen im Zusammenhang mit wettbewerbsbeinträchtigenden Verhaltensweisen von Unternehmen im Belagsbereich zeigen, dass die Förderung des wirksamen Wettbewerbs bei Beschaffungen der öffentlichen Hand im BVFD einen hohen Stellenwert hatte.

490 Nichtsdestotrotz hat die vorliegende Untersuchung aufgezeigt, dass der Umgang der kantonalen Behörden mit Submissionsabreden nicht in jeder Hinsicht adäquat war. Die kantonalen Behörden sahen gestützt auf eine nicht ganz unproblematische Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts über Hinweise auf Submissionsabreden in konkreten Verfahren so lange hinweg, als die siegreiche Offerte den Kostenvoranschlag bzw. die interne Preisschätzung des TBA nicht erheblich überschritt. Es herrschte die Ansicht vor, dass Vergleiche zwischen Kostenvoranschlag bzw. Preissschätzung und Offertpreisen hinreichend gewährleisteten, dass die öffentliche Hand für Bauprojekte keine zu hohen Preise bezahlte, sodass Hinweisen auf Submissionsabreden, die sich nicht in erheblich übersetzten Preisen äusserten, wenig oder keine Beachtung geschenkt wurde. Eine solche Sichtweise trägt den schädlichen Auswirkungen von Submissionsabreden nicht ausreichend Rechnung und verkennt insbesondere den Umstand, dass Submissionsabreden – selbst wenn keine deutlich übersetzten Preise vereinbart werden – erstens zu höheren Offertpreisen im Vergleich zu einer funktionierenden Wettbewerbssituation und zweitens zu einem anhaltend hohen Preisniveau aufgrund von ungünstigen Marktstrukturen und fehlendem Innovationsdruck führen können. Ein einseitig auf Preisabreden unter Vereinbarung massiv übersetzter Preise fokussiertes Verständnis von Submissionsabreden könnte erklären, weshalb das Insiderwissen, das einzelne Mitarbeitende aus ihrer früheren Tätigkeit in der privaten Bauwirtschaft über Submissionsabreden im Baugewerbe hatten, nicht bis zur Leitung des TBA und von dort weiter zu den zuständigen Personen im BVFD drang. Die betreffenden Mitarbeitenden gingen offenbar davon aus, dass dieses Wissen nicht von Belang war, solange in einem konkreten Verfahren keine wesentliche Überschreitung des Kostenrahmens vorlag. Davon zeugt insbesondere die Aussage Max Ryffels, man habe nichts machen können, so lange der Preis im Rahmen gewesen seien.

491 Ein verkürztes Verständnis von Submissionsabreden könnte auch mit dazu beigetragen haben, dass die Tragweite der Aussagen, welche Adam Quadroni anlässlich der Besprechung vom 1. Oktober 2009 im TBA in Chur machte, von Reto Knuchel und Heinz Dicht verkannt wurde, und dass

die Meldung Adam Quadronis sodann ohne Folgen versandete. Da Adam Quadroni keine aktuellen Preisabreden in konkreten Submissionsverfahren benannte, sondern aus seiner Sicht als ehemaliges Mitglied des Unterengadiner Baukartells die generelle Funktionsweise der Abreden schilderte, wurde seinen Aussagen keine Bedeutung beigemessen. Aus den Aussagen von Heinz Dicht und Reto Knuchel wurde deutlich, dass aus ihrer Sicht für die kantonalen Behörden nur dann Handlungsspielraum bestanden hätte, wenn Adam Quadroni konkrete Abreden in aktuellen Submissionsverfahren geschildert und mit Dokumenten belegt hätte. Das Untätigbleiben der Behörden ist zudem auch darauf zurückzuführen, dass den Aussagen Adam Quadronis zu Unrecht die Glaubwürdigkeit abgesprochen wurde. Dazu dürfte nicht zuletzt beigetragen haben, dass Heinz Dicht, der als Oberingenieur für eine Meldung an den Departementsvorsteher zuständig gewesen wäre, einzig mit dem ihm direkt unterstellten Reto Knuchel über die Besprechung mit Adam Quadroni sprach, nicht aber mit Max Ryffel und Jachen Kienz, die bei der Besprechung vom 1. Oktober 2009 ebenfalls anwesend waren und die Aussagen Adam Quadronis als glaubhaft beurteilten.

492 Das Vorgehen des TBA im Zusammenhang mit dem Vortritt Adam Quadronis muss als inadäquat bezeichnet werden. Zu kritisieren ist namentlich die fehlende Protokollierung des Gesprächs und der abgegebenen Unterlagen, die Fehleinschätzung der Relevanz der Auskünfte Adam Quadronis sowie der unbegründete Schluss des Oberingenieurs auf die Unglaubhaftigkeit der Aussagen Adam Quadronis. Eine gewisse Mitverantwortung des BVFD für das folgenlose Versanden des Vortritts von Adam Quadroni kann insbesondere darin gesehen werden, dass die Mitarbeitenden des TBA damals nicht angehalten waren, Hinweise auf Submissionsabreden konsequent dem für das Submissionswesen zuständigen Juristen im Departementssekretariat zu melden.

493 Schliesslich hat die vorliegende Untersuchung gezeigt, dass in mindestens einem Fall unter möglicher Verletzung der dienstlichen Geheimhaltungspflicht eine interne Projektliste des TBA mit detaillierten Budgetzahlen an Bauunternehmer gelangte. Dabei hat sich gezeigt, dass die Herausgabe interner Projektlisten von den Mitarbeitern des TBA und des BVFD zwar als nicht regelkonform, aber dennoch als wenig problematisch eingeschätzt wurde, da der Inhalt der Projektlisten nicht als geheim beurteilt und deren Nützlichkeit für Submissionsabreden nicht bedacht wurde. Die Herausgabe interner Dokumente ebenso wie die inadäquate Kommunikation von Budgetzahlen an Sektionsversammlungen des GBV und an Versammlungen des Regionalverbands Pro Engiadina Bassa lässt ebenfalls auf ein dannzumal nicht gänzlich adäquates Problembewusstsein der Behörden im Zusammenhang mit Submissionsabreden schliessen.

Teil 5: Massnahmen der Behörden nach 2012

A. Massnahmen des BVFD und des TBA in Folge der Eröffnung der WEKO-Untersuchungen

494 Gemäss Ziff. 1.2 lit. c des Untersuchungsauftrags ist zu überprüfen, ob in der Zwischenzeit in Bezug auf die untersuchten Vorgänge die erforderlichen Vorkehrungen zur Herstellung des rechtskonformen Zustands getroffen worden sind. In der Folge wird dargestellt, welche Massnahmen der Kanton Graubünden infolge der Eröffnung der WEKO-Untersuchung zu Bauleistungen im Kanton Graubünden hinsichtlich der Sanktionierung, der Erkennung und der Prävention von Submissionsabreden getroffen hat. Die Darstellung kann dabei keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben, versucht aber, eine die wichtigsten Massnahmen berücksichtigende Gesamtübersicht zu schaffen. Die Darstellung beruht auf dem Stand der Akten, die dem Untersuchungsbeauftragten bis zum Abschluss des Berichtsentwurfs vom 21. Juli 2020 zur Verfügung gestellt wurden.

1. Amtshilfe an die WEKO und weitere Zusammenarbeit des Kantons mit der WEKO

a. Amtshilfe

495 Die Untersuchungen der WEKO zu unzulässigen Wettbewerbsabreden von Bauunternehmen im Kanton Graubünden wurden durch eine Anzeige der von Adam Quadroni mandatierten Firma 190grad ausgelöst[1094]. Mit Schreiben vom 14. Juni 2012 teilte Albert Koller von der Firma 190grad der WEKO mit, sie habe von Adam Quadroni die Information erhalten, dass im Kanton Graubünden regelmässig Absprachen hinsichtlich Ausschreibungen und Preisgestaltung stattfänden. Albert Koller legte seinem Schreiben verschiedene Dokumente bei, die gemäss ihren Angaben den Verdacht von Submissionsabreden erhärteten[1095].

496 Eine Kopie des Schreibens an die WEKO legte Adam Quadroni seiner Replik vom 14. Juni 2012 im Beschwerdeverfahren U 12 49 bei[1096]. Gegenstand des Beschwerdeverfahrens war der Vergabeentscheid der Regierung betreffend Baumeister- und Belagsarbeiten H27 Engadinerstrasse, Ardez-Scuol, Plan d'En-Chavrigls, Baulos 2012, km 61.31 — 61.65. Adam Quadroni machte geltend, dass das Angebot seines Unternehmens Implaunt da Beton Quadra SA zu Unrecht für ungültig erklärt worden sei[1097]. Die Replik vom 14. Juni 2012 ging gemäss Eingangsstempel am

---

1094 AU BVFD Beilage 024 Schreiben Beratungsfirma 190grad an die WEKO vom 14. Juni 2012, Dok. Schreiben der Beratungsfirma 190grad an die WEKO vom 14. Juni 2012; Gesprächsprotokoll Stüssi/ Bickel, S. 11.

1095 AU BVFD Beilage 024 Schreiben Beratungsfirma 190grad an die WEKO vom 14. Juni 2012, Dok. Schreiben der Beratungsfirma 190grad an die WEKO vom 14. Juni 2012.

1096 AU BVFD Beilage 030 Rechtsschriften und Urteile U 12 49 und U 15 53, Dok. U 12 49_Replik.

1097 AU BVFD Beilage 030 Rechtsschriften und Urteile U 12 49 und U 15 53, Dok. U 12 49_Rechtsschriften und Urteil des Verwaltungsgerichtes.

15. Juni 2012 beim Verwaltungsgericht ein und wurde in der Folge samt Beilagen an das BVFD weitergeleitet[1098]. Bereits mit Schreiben vom 19. Juni 2012 wandte sich das BVFD an die WEKO und bat darum, über die nächsten Schritte der Wettbewerbskommission orientiert zu werden[1099].

497 Die WEKO stellte mit Schreiben vom 8. Mai 2013 ein Amthilfegesuch beim TBA. Es ersuchte das TBA zwecks Klärung offener Fragen um die Zustellung von Kopien der Mitteilungen Auftragsvergabe im Bereich Strasse- und Tiefbau für den Zeitraum vom 1. April 2004 bis am 19. Dezember 2012. Für den Fall, dass das TBA nicht im Besitz dieser Mitteilungen Auftragsvergabe sei, ersuchte die WEKO das TBA alternativ um die Einreichung der Offertöffnungsprotokolle unter jeweiliger Bezeichnung des Unternehmens, das den Zuschlag erhalten hatte[1100].

498 Mit Schreiben vom 23. Mai 2013 teilte das BVFD mit, dass es leider nicht möglich sei, sämtliche Vergabemitteilungen der diversen abgeschlossenen Projekte der letzten zehn Jahre zusammenzutragen. Dagegen könnten die seit Jahren im Internet publizierten Offertöffnungsprotokolle problemlos zur Verfügung gestellt werden. Für den Fall, dass für die Untersuchungen dennoch die rechtskräftigen Vergabeverfügungen einzelner Submissionsverfahren benötigt würden, könne das TBA mit einem gewissen Aufwand die jeweiligen Vergabeakten im Archiv heraussuchen[1101]. Die WEKO dankte dem BVFD mit Schreiben vom 30. Mai 2013 für die Zustellung der elektronischen Daten. Die WEKO teilte dem BVFD auf dessen entsprechende Anfrage hin mit, dass Verfahren der vorliegenden Grössenordnung durchschnittlich zwei Jahre dauerten, bis sie durch die Wettbewerbskommission entschieden würden. Weiter stellte die WEKO in Aussicht, das BVFD zu gegebenem Zeitpunkt direkt über die Untersuchungsergebnisse respektive über Beschlüsse der WEKO zu orientieren[1102].

1098 AU BVFD Beilage 030 Rechtsschriften und Urteile U 12 49 und U 15 53, Dok. U 12 49_Rechtsschriften und Urteil des Verwaltungsgerichtes.

1099 AU BVFD Beilage 015 Schreiben des BVFD an die WEKO vom 19. Juni 2012.

1100 AU BVFD Beilage 016 Amtshilfegesuch der WEKO beim BVFD vom 8_5_2013, Dok. Amtshilfegesuch der WEKO vom 8. Mai 2013.

1101 AU BVFD Beilage 017 Schreiben des BVFD an die WEKO vom 23_5_2013, Dok. Schreiben des BVFD an die WEKO vom 23. Mai 2013.

1102 AU BVFD Beilage 018 Schreiben der WEKO an das BVFD vom 30_5_2013, Dok. Schreiben der WEKO an das BVFD vom 30. Mai 2013.

b. Austausch mit der WEKO im Rahmen der Arbeitsgruppe AURORA

499 Neben dem Kontakt im Rahmen der Amtshilfe kam es im August 2013 zu einem Austausch zwischen der WEKO und Vertretern des BVFD im Rahmen der Arbeitsgruppe AURORA[1103]. Anlass war die Änderung des WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA) und die damit verbundene Revision des BöB und der IVöB. Anlässlich der Besprechung zwischen Vertretern der Kantone und der WEKO wurde namentlich die elektronische Erfassung von Submissionsdaten sowie ein Zugriffsrecht der WEKO auf diese Daten, eine Meldepflicht der Vergabestellen bei Verdacht auf Wettbewerbsabreden, der Verzicht auf öffentliche Offertöffnungen und andere Massnahmen zur Minimierung des Kollusionsrisikos sowie eine Pflicht der kantonalen Vergabestellen zur elektronischen Veröffentlichung der Ausschreibungen und Zuschläge diskutiert[1104]. Des Weiteren wurde das Verhältnis zwischen dem kartell- und dem submissionsrechtlichen Verfahren und insbesondere die Schwelle für den Verfahrensabbruch, den Ausschluss von Angeboten und den Widerruf des Zuschlags im Submissionsverfahren bei Verdacht auf Submissionsabreden thematisiert[1105]. Schliesslich wurden mögliche Lösungen für das Spannungsverhältnis zwischen dem Bedürfnis der Kantone nach Einsicht in die ungeschwärzten Verfügungen der WEKO zwecks Einschätzung der eigenen Betroffenheit von Submissionsabreden und dem öffentlichen Interesse am Erhalt des Instituts der Bonusmeldung, das Anreize in Form von Sanktionsfreiheit oder -reduktion voraussetzt, diskutiert[1106].

c. Akteneinsichtsgesuche

500 Am 17. Dezember 2014 stellte das BVFD bei der WEKO ein Gesuch um Einsicht in die Akten der Untersuchung 22-0433 betreffend Wettbewerbsabreden im Strassen-, Tief- und Hochbau im Kanton Graubünden. Es begründete das Akteneinsichtsgesuch damit, dass der Kanton Graubünden verpflichtet sei, bei drohenden Nachteilen, insbesondere bei möglicherweise bereits eingetretenen Vermögensschäden aufgrund von Kartellverstössen im Bereich der öffentlichen Beschaffung, die Möglichkeit der zur Verfügung stehenden Rechtsmittel zu prüfen und allenfalls zu ergreifen. Der Kanton Graubünden sei dafür auf sachdienliche Informationen aus dem laufenden

---

1103 Dabei handelte es sich um eine paritätisch aus Vertretern des Bundes und der Kantone zusammengesetzte Arbeitsgruppe, die weitgehend harmonisierte Entwürfe für die Beschaffungsgesetzgebung des Bundes (BöB) und der Kantone (IVöB) erarbeitete (vgl. die Angaben unter <https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/themen/bau-und-logistik/revision-des-beschaffungsrecht-des-bundes/fb-revision_beschaffungsrecht_bund.html>, eingesehen am 20. Januar 2020).

1104 AU BVFD Beilage 019 Besprechung der Arbeitsgruppe Aurora vom 21_8_2013, Dok. Vorbereitungsnotiz der Besprechung der Arbeitsgruppe Aurora vom 21. August 2013, Dok. Protokoll der Besprechung der Arbeitsgruppe Aurora vom 21. August 2013.

1105 AU BVFD Beilage 019 Besprechung der Arbeitsgruppe Aurora vom 21_8_2013, Dok. Vorbereitungsnotiz der Besprechung der Arbeitsgruppe Aurora vom 21. August 2013, Dok. Arbeitspapier_Schwelle von Abbruch Ausschluss Widerruf bei Submissionsabsprachen.

1106 AU BVFD Beilage 019 Besprechung der Arbeitsgruppe Aurora vom 21_8_2013, Dok. Schutz von Selbstanzeigern Bonusmeldern - Notiz für Kantone.

Verfahren der WEKO angewiesen. Mit Blick auf die Geltendmachung allfälliger Schadenersatzansprüche bestehe ansonsten die Gefahr, dass der Kanton Graubünden seine Ansprüche aufgrund des Zeitablaufes verlieren könnte[1107]. Die WEKO teilte dem BVFD mit Schreiben vom 24. Dezember 2014 mit, dass sie die beantragte Akteneinsicht nicht gewähren könne, da dem Kanton Graubünden im Untersuchungsverfahren keine Parteistellung zukomme[1108].

501 Mit Schreiben vom 14. Juli 2017 beantragte das BVFD bei der WEKO vollständige Einsicht in die inzwischen ergangene Verfügungen der WEKO i.S. Hoch- und Tiefbauleistungen Münstertal[1109] sowie in allfällige weitere Beweismittel und Verfahrensakten[1110]. Die WEKO hatte in ihrer tags zuvor ergangenen Medienmitteilung bekannt gegeben, dass zwischen den Jahren 2004 und 2012 bei über 100 Hoch- und Tiefbausubmissionen im Münstertal Preisabsprachen getroffen wurden, wobei Ausschreibungen sowohl von öffentlichen als auch von privaten Bauherrschaften von den Manipulationen betroffen seien. Als einer der grössten Auftraggeber der Region ging der Kanton Graubünden davon aus, mutmasslich bei mehreren Bauausschreibungen von Preisabsprachen betroffen zu sein. Der Kanton begründete das Einsichtsgesuch damit, dass ein erhebliches öffentliches Interesse daran bestehe zu erfahren, in welchen Fällen er von den festgestellten Wettbewerbsabreden betroffen sein könnte. Zum einen gehe es darum, aufgrund der Feststellungen der WEKO die eigenen Vergabeabläufe und deren Kontrollmechanismen zu überprüfen und wo nötig anzupassen. Zum anderen könne im Kanton Graubünden ein Anbieter, der Absprachen oder andere wettbewerbsbeeinträchtigende Massnahmen getroffen habe, gestützt auf die kantonale Submissionsgesetzgebung vom Auftraggeber sanktioniert werden. Schliesslich seien die nachgesuchten Daten für die Prüfung und Durchsetzung allfälliger zivilrechtlicher Ansprüche nötig[1111]. Die WEKO gab daraufhin den vom Einsichtsgesuch betroffenen Firmen Gelegenheit, sich dazu zu äussern[1112]. Nachdem sich namentlich die Foffa Conrad-Gruppe gegen die vollständige Einsicht in die Verfügung ausgesprochen hatte[1113], gewährte die WEKO dem Kanton im September 2018 aufgrund der Kronzeugenregelung nur teilweise Akteneinsicht[1114]. Die dagegen gerichtete Beschwerde des Kantons wies das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 24. Oktober 2019 ab[1115]. Gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts erhob der Kanton Beschwerde beim Bundesgericht. Infolge des Abschlusses von aussergerichtlichen Vergleichen mit den im

1107 AU BVFD Beilage 020 Akteneinsichtsgesuche, Akteneinsichtsgesuch Verfahren 22-0433, Dok. Akteneinsichtsgesuch BVFD bei WEKO betreffend Verfahren 22-0433.

1108 Ebd.

1109 WEKO, Verfügung vom 10. Juli 2017 i.S. Hoch- und Tiefbauleistungen Münstertal.

1110 AU BVFD Beilage 020 Akteneinsichtsgesuche, Münstertal, Dok. Akteneinsichtsgesuch BVFD vom 14. Juli 2017.

1111 Ebd.

1112 AU BVFD Beilage 020 Akteneinsichtsgesuche, Münstertal, Dok. Schreiben WEKO vom 22. August 2017.

1113 Vgl. AU BVFD Beilage 020 Akteneinsichtsgesuche, Münstertal, Dok. Stellungnahme BVFD vom 17. November 2017.

1114 WEKO, RPW 2018/4, S. 735.

1115 BVGer, Urteil A-5988/2018 vom 24. Oktober 2019.

Verfahren «Hoch- und Tiefbauleistungen Münstertal» von der WEKO sanktionierten Unternehmen[1116] zog der Kanton die Beschwerde zurück[1117]. Das Verfahren wurde mit Verfügung vom 30. März 2020 abgeschrieben.

502 Mit Schreiben vom 22. Dezember 2017 ersuchte das BVFD die WEKO um Mitteilung, ob die am 2. Oktober 2017 ergangenen Verfügungen i.S. Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin[1118] eine oder mehrere Beschaffungen des Kantons als Vergabe- oder Subventionsbehörde zum Gegenstand habe[1119]. Hintergrund der Anfrage war, dass die WEKO tags zuvor in ihrer Pressemitteilung ausgeführt hatte, dass auch Beschaffungen des Kantons tangiert seien, ohne jedoch zu präzisieren, welche der sechs Untersuchungen Beschaffungen des Kantons Graubünden zum Gegenstand habe[1120]. Das BVFD ersuchte weiter um Mitteilung, welche Beschaffungen konkret betroffen seien und welche Unternehmen an der fraglichen Submissionsabrede beteiligt gewesen sein[1121]. Mit Schreiben vom 12. Januar 2018 teilte die WEKO mit, dass die kartellrechtlichen Untersuchungen i.S. Hoch- und Tiefbauleistungen IV-VIII in keinem Zusammenhang mit Bauprojekten des Kantons Graubünden als Vergabebehörde standen[1122]. Ebenfalls mit Schreiben vom 12. Januar 2018 gab die WEKO dem BVFD bekannt, dass die Untersuchung i.S. Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin III eine Beschaffung des Kantons Graubünden betraf. Das BVFD ersuchte die WEKO daraufhin mit Schreiben vom 29. Januar 2018 um Einsicht in alle Verfahrensakten der Untersuchung, welche die den Kanton betreffende Beschaffung zum Gegenstand haben[1123]. Ergänzend zum Gesuch vom 29. Januar 2018 stellte das BVFD am 23. Oktober 2018 bei der WEKO ein Gesuch um vollständige Einsicht in die Verfügung der WEKO betreffend das Verfahren Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin III sowie in allfällige weitere Beweismittel und Verfahrensakten. Zudem ersuchte der Kanton um Mitteilung, ob und inwieweit er als Vergabe- oder Subventionsbehörde von den Wettbewerbsabreden betroffen ist. Der Kanton Graubünden konnte sich in

1116 Siehe unten, Rz. 524.

1117 Act. 2.1.23, Regierungsbeschluss vom 3. März 2020, Prot. Nr. 142, S. 3.

1118 WEKO, Verfügungen vom 2. Oktober 2017 i.S. Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin IV, Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin V, Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin VII, Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin Q, Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin U.

1119 AU BVFD Beilage 020 Akteneinsichtsgesuche, Engadin IV-VIII, Dok. Anfrage BVFD bei WEKO betreffend Betroffenheit des Kantons bei Engadin IV – VIII.

1120 Ebd.

1121 Ebd.

1122 AU BVFD Beilage 020 Akteneinsichtsgesuche, Engadin IV-VIII, Dok. Schreiben WEKO an BVFD zur Betroffenheit des Kantons bei Engadin IV - VIII vom 12. Januar 2018.

1123 AU BVFD Beilage 020 Akteneinsichtsgesuche, Engadin III, Dok. Akteneinsichtsgesuch BVFD bei WEKO betreffend Engadin III vom 29. Januar 2018.

der Zwischenzeit mit der Bezzola Denoth AG und der Foffa Conrad AG im Rahmen eines aussergerichtlichen Vergleichs einigen[1124] und wird in Folge das Akteneinsichtsgesuch anpassen.

503 Am 16. Mai 2018 stellte das BVFD ein Gesuch um Einsicht in die vollständige Verfügung der WEKO i.S. Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I vom 26. März 2018. Das BVFD beantragte weiter, es sei dem Kanton Graubünden mitzuteilen, ob und inwieweit er als Vergabe- oder Subventionsbehörde von den Wettbewerbsabreden betroffen sei, namentlich wie viele Projekte betroffen seien, wie gross das Volumen der betroffenen Projekte sei und welche Projekte genau betroffen seien, unter Nennung von Auftrags- bzw. Projekttitel, Datum der Ausschreibungspublikation sowie der sich abgesprochenen Unternehmen. Nachdem die WEKO den betroffenen Firmen Gelegenheit gegeben hatte, sich zum Akteneinsichtsgesuch des Kantons Graubünden zu äussern[1125], stellte sie dem Kanton die entsprechenden Rückmeldungen am 27. Juni 2018 zu[1126]. Die Sanktionsverfügung der WEKO wurde am 23. August 2018 auf der Webseite der WEKO veröffentlicht. In der publizierten Version der Sanktionsverfügung sind die von den Abreden betroffenen Projekte geschwärzt. Der Kanton stellte deshalb am 28. September 2018 bei der WEKO erneut ein Gesuch um vollständige Einsicht in die Verfügung der WEKO betreffend das Verfahren Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I sowie in allfällige weitere Beweismittel und Verfahrensakten. Zudem ersuchte der Kanton um Mitteilung, ob und inwieweit er als Vergabe- oder Subventionsbehörde von den Wettbewerbsabreden betroffen ist[1127]. Der Kanton Graubünden konnte sich in der Zwischenzeit mit der Bezzola Denoth AG, der Foffa Conrad AG und der Zeblas Bau AG Samnaun im Rahmen eines aussergerichtlichen Vergleichs einigen. Ebenfalls konnte eine aussgerichtliche Vergleichslösung mit der Lazzarini AG gefunden werden. Infolge des Abschlusses von aussergerichtlichen Vergleichen mit den im Verfahren Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I von der WEKO sanktionierten Unternehmen[1128] wird der Kanton seine Akteneinsichtsgesuche gegenüber diesen Unternehmen zurückziehen, bzw. sein Akteneinsichtsgesuch anpassen.

504 Die Untersuchungen der WEKO gegen Unternehmungen der Baubranche im Kanton Graubünden fanden mit Erlass der Verfügung in Sachen «22-0457: Bauleistungen Graubünden» vom 19. August 2019 ihren Abschluss. Im Vorfeld wies das Sekretariat der WEKO die involvierten Unternehmen erstmals in ihrer Praxis auf die Möglichkeit hin, dass es allfällig geleistete Kompensationszahlungen gegenüber Geschädigten im Antrag zuhanden der WEKO sanktionsmindernd berücksichtigen werde. Der abschliessende Entscheid hierüber liege allerdings bei der WEKO als Spruchkörper und nicht beim Sekretariat als Antragsteller. Das Sekretariat gewährte den Parteien zur Einlegung allfälliger Vergleiche eine Frist bis 9. Mai 2019, damit die WEKO im Verlaufe

---

1124 Siehe unten, Rz. 524.

1125 AU BVFD Beilage 020 Akteneinsichtsgesuche, Engadin I, Dok. Schreiben WEKO an BVFD betreffend Engadin I vom 29Mai2018.

1126 AU BVFD Beilage 020 Akteneinsichtsgesuche, Engadin I, Dok. Schreiben WEKO an BVFD betreffend Engadin I vom 27Juni2018.

1127 PUK BVFD Beilage 003 _Unterlagen betreffend WEKO-Verfahren Baukartell ab 2012, Dok. 13. Dossier WEKO-Verfahren Engadin I mit Verfahren Akteneinsichtsgesuch BVFD (S. 337 ff. des PDF-Dokuments).

1128 Siehe unten, Rz. 524.

des Sommers 2019 die Untersuchung abschliessen könne[1129]. In der Folge führte der Kanton mit den betroffenen Unternehmen Vergleichsverhandlungen und schloss im Mai 2019 mit 14 Unternehmen Vergleichsverträge ab[1130]. Damit wurden Akteneinsichtsgesuche in die Untersuchungsakten der WEKO im Verfahren «22-0457: Bauleistungen Graubünden» gegen die an den Vergleichen beteiligten Unternehmen hinfällig. Allerdings waren nicht alle von der Untersuchung betroffenen Unternehmen zu Vergleichsverhandlungen bereit. Die Regierung beabsichtigt daher, bei der WEKO bezüglich der nicht am Vergleich beteiligten Unternehmen Akteneinsichtsgesuche zu stellen[1131].

d. Anfrage zur statistischen Analyse von Strassenbauaufträgen im Misox

505 Mit Schreiben vom 22. Mai 2017 schilderte das TBA gegenüber dem Sekretariat der WEKO gewisse Auffälligkeiten bei Vergaben von kantonalen Bauaufträgen im Bündnerischen Misox und teilte den Wunsch mit, auf die statistischen Analysemöglichkeiten der WEKO zurückzugreifen[1132]. Das TBA übermittelte dem Sekretariat der WEKO zu diesem Zweck Offertöffnungsprotokolle von sieben zeitgleich durchgeführten Ausschreibungen im Misox vom 15. März 2017[1133]. Nachdem zwischen dem TBA und dem Sekretariat der WEKO ein Austausch über die Verwendung der Daten stattgefunden und das TBA dem Sekretariat der WEKO weitere Submissionsdaten betreffend Bauaufträge im Misox zur Verfügung gestellt hatte[1134], führte das Sekretariat der WEKO eine Analyse der gelieferten Offerten durch. Das Sekretariat der WEKO kam aufgrund der Datenalyse zum Schluss, dass keine Indizien für eine Koordination der Offerten durch Bauunternehmungen in den Jahren 2013 bis 2016 bestünden. Hingegen deuteten die Ergebnisse der Datenanalyse auf eine potentielle Koordination der Offerten für die Jahre 2017 und 2018 unter möglicher Beteiligung von neun namentlich genannten Bauunternehmungen hin. Zusätzliche Elemente, die grösstenteils bereits vom TBA genannt worden seien, bekräftigten die statistischen Auffälligkeiten über die Jahre 2017 und 2018. Um die Wahrscheinlichkeit von kartellrechtswidrigen Absprachen zu reduzieren, empfahl das Sekretariat der WEKO, in Zukunft auf eine gleichzeitige oder nahezu gleichzeitige Ausschreibung einer Vielzahl von Bauprojekten zu

1129 Regierungsbeschluss vom 16. April 2019, Prot. Nr. 244, S. 3 (Vertrauliche Dokumente, AU BVFD Beilage 032, Unterlagen Vergleichsvereinbarungen, RB vom 16. April 2019 [Prot. Nr. 244], Dok. RB_Vergleichsgespräche).

1130 Siehe unten, Rz. 522.

1131 Act. 2.1.23, Regierungsbeschluss vom 3. März 2020, Prot. Nr. 142, S. 14.

1132 Schreiben TBA an WEKO vom 22. Mai 2017 (PUK BVFD Beilage 005_Weitere Massnahmen und Korrespondenz im Zusammenhang mit dem Thema der Wettbewerbsabreden, Dok. 9. Anfrage TBA vom 22. Mai 2017 bei WEKO zur statistischen Analyse von Strassenbauaufträgen im Misox, S. 1 f.).

1133 Ebd.

1134 Korrespondenz TBA – WEKO Mai bis November 2017 (PUK BVFD Beilage 005_Weitere Massnahmen und Korrespondenz im Zusammenhang mit dem Thema der Wettbewerbsabreden, Dok. 9. Anfrage TBA vom 22. Mai 2017 bei WEKO zur statistischen Analyse von Strassenbauaufträgen im Misox, S. 3–19).

verzichten[1135]. Mit Schreiben vom 6. Juni 2018 teilte der Vorsteher des BVFD, Regierungsrat Dr. Mario Cavigelli, der WEKO mit, dass das TBA aufgrund der Ergebnisse der Analyse der WEKO inskünftig soweit möglich darauf verzichten werde, eine Vielzahl von gleichgelagerten Bauprojekten gleichzeitig oder nahezu gleichzeitig auszuschreiben, und dass das TBA die vom Assessment der WEKO betroffenen laufenden Ausschreibungen abbrechen müsse. Zugleich richtete er eine Reihe von Fragen an die WEKO, namentlich ob die WEKO eine Vorabklärung oder eine Untersuchung gegen die erwähnten Unternehmen einleiten werde und ob die WEKO davon ausgehe, dass die erwähnten Unternehmen in den Jahren 2017 und 2018 in Bezug auf die vom TBA gelieferten Objekte unzulässige Wettbewerbsabreden i.S.v. Art. 5 KG getroffen hätten[1136]. Die WEKO teilte daraufhin mit, dass sie aus ermittlungstaktischen Gründen und zur Wahrung von Amtsgeheimnissen in der Regel nicht im Voraus offenlege, ob sie ein kartellrechtliches Verfahren einleiten werde. Ein allfälliges Verfahren würden die Wettbewerbsbehörden voraussichtlich in den nächsten Monaten einleiten, eine spätere Verfahrenseröffnung könne aber nicht ausgeschlossen werden. Die Feststellung, ob die betreffenden Unternehmen im Falle der Ausschreibungen im Misox eine unzulässige Wettbewerbsabrde getroffen hätten oder nicht, würde die Durchführung und den Abschluss einer Untersuchung bedingen[1137].

506 Auf neuerliche Hinweise des Kantons Graubünden eröffnete die WEKO aufgrund von Anhaltspunkten, dass mutmassliche Abreden zwischen Bauunternehmungen in der Region Moesa (Misox und Calancatal) der Aufteilung und preislichen Abstimmung von Vergabeprojekten dienten, schliesslich am 22. Juni 2020 eine Untersuchung gegen die Censi & Ferrari SA impresa costruzioni, Savioni Attilio SA, F.lli Somaini SA sowie deren konzernmässig verbundenen Gesellschaften[1138].

e. Gesuch um Vorabklärung betreffend ARGE-Konstellationen

507 Das TBA wies die WEKO mit Schreiben vom 8. Dezember 2018 unter Beilage verschiedener Offertöffnungsprotokolle auf die Konstellation von Arbeitsgemeinschaften (ARGE) einzelner Strassenbauunternehmen im Kanton Graubünden hin und erbat die WEKO um eine kartellrechtliche Einschätzung dieser Angebotseingaben. Im Entscheid «Engadin I» hatte die WEKO gewisse Arten von ARGE-Bildungen als kartellrechtswidrig beurteilt, sodass der Kanton eine Klärung der ARGE-Konstellationen im Strassenbau wünschte. Die WEKO teilte dem Kanton daraufhin mit, sich der Thematik der Dauer-ARGE im Rahmen einer Vorabklärung gemäss Art. 26 KG zu widmen.

1135 Schreiben WEKO an TBA vom 29. Mai 2018 (PUK BVFD Beilage 005_Weitere Massnahmen und Korrespondenz im Zusammenhang mit dem Thema der Wettbewerbsabreden, Dok. 9. Anfrage TBA vom 22. Mai 2017 bei WEKO zur statistischen Analyse von Strassenbauaufträgen im Misox, S. 20 f.).

1136 Schreiben BVFD an WEKO vom 6. Juni 2018 (PUK BVFD Beilage 005_Weitere Massnahmen und Korrespondenz im Zusammenhang mit dem Thema der Wettbewerbsabreden, Dok. 9. Anfrage TBA vom 22. Mai 2017 bei WEKO zur statistischen Analyse von Strassenbauaufträgen im Misox, S. 22 f.).

1137 Schreiben WEKO an BVFD vom 14. Juni 2018 (PUK BVFD Beilage 005_Weitere Massnahmen und Korrespondenz im Zusammenhang mit dem Thema der Wettbewerbsabreden, Dok. 9. Anfrage TBA vom 22. Mai 2017 bei WEKO zur statistischen Analyse von Strassenbauaufträgen im Misox, S. 24 f.).

1138 SHAB, 7. Juli 2020, Meldungsnr. BB05-0000000047.

Dabei werde geprüft, ob bei Dauer-ARGEs im Kanton Graubünden in den Bereichen Baumeisterarbeiten, Belagsarbeiten und Tiefbauarbeiten sowie Schnittmengen unzulässige Wettbewerbsabreden gemäss Art. 5 KG vorliegen würden[1139].

2. Projekt des BVFD zur Überprüfung der internen Kontrollinstrumente bezüglich Submissionsabreden

508 Im September 2013 lancierte das BVFD das Projekt «Überprüfung der internen Kontrollinstrumente zur Erkennung von Submissionsabsprachen und zur Verhinderung von Baubeschaffungen zu marktüberhöhten Preisen»[1140]. Mit Auftrag des BVFD-Vorstehers vom 16. September 2013 wurden die Baubeschaffungsstellen des BVFD angewiesen, ihre Vergabeabläufe bezüglich der Erkennung von Submissionsabsprachen und der Minimierung der Korruptionsmöglichkeiten zu überprüfen, die Risikofelder sowie bestehende Schwachstellen zu identifizieren und dem BVFD Vorschläge zur Optimierung zu unterbreiten[1141]. Das TBA unterbreitete dem BVFD daraufhin zahlreiche Optimierungsvorschläge, darunter namentlich den Verzicht auf die Durchführung von fakultativen Begehungen, den Verzicht auf die Bekanntgabe von Detailbudgetzahlen des Strassenbauprogramms sowie von allen weiteren Informationen an Dritte, welche Rückschlüsse auf die Auftragshöhe einer Einzelvergabe zulassen, die Aufnahme der auf die kantonalen Verhältnisse angepassten WEKO-Checkliste «Indizien für Submissionsabsprachen» in die internen Vergabehandbücher des TBA und entsprechende Anwendung in der Vergabepraxis, die zwingende Meldung durch den Projektleiter an den zuständigen Vorgesetzten, falls Offertpreise über einem Kostenvoranschlag, über einer Kostenschätzung oder über allgemeinen Erfahrungswerten liegen oder wenn andere Indizien von Preisabreden bestehen, die zwingende Meldung vom Submissionsverantwortlichen des TBA an den Jurist Submissionswesen des BVFD, wenn Indizien von Preisabsprachen (in einem konkreten Einzelfall oder in einer Region) vorliegen, der konsequente Abbruch von Submissionsverfahren, wenn die eingereichten Angebote keinen wirksamen Wettbewerb garantieren bzw. die Angebote den Kostenrahmen erheblich sprengen, mit anschliessender Verfahrenswiederholung oder Direktvergabe, sowie die Nichtzulassung von Arbeitsgemeinschaften bei kleinen Bauaufträgen[1142]. Diese und weitere Massnahmen wurden in der Folge vom BVFD resp. vom TBA umgesetzt[1143].

1139 Regierungsbeschluss vom 28. Mai 2019, Prot. Nr. 415, S. 17 (Vertrauliche Dokumente, AU BVFD Beilage 032, Unterlagen Vergleichsvereinbarungen, RB vom 28. April 2019 [Prot. Nr. 415], Dok. 20190527 RB_Abschluss Vergleich_Antrag final).

1140 AU BVFD Beilage 028 Massnahmen BVFD zur Erkennung von Submissionsabsprachen, Dok. Projektauftrag mcv 2013.

1141 AU BVFD Beilage 028 Massnahmen BVFD zur Erkennung von Submissionsabsprachen, Dok. Projektauftrag mcv 2013, Dok. Bericht betreffend Überprüfung und Anpassung Beschaffungspraxis BVFD.

1142 PUK TBA Beilage 014_Massnahmen 2013-2016, 01 2013 Projekt BVFD TBA, Dok. 040-Optimierung int Kontrollinstrumente. Vgl. auch PUK TBA Beilage 014_Massnahmen 2013-2016, 02 2014 Bericht BVFD.

1143 AU BVFD Beilage 028 Massnahmen BVFD zur Erkennung von Submissionsabsprachen, Dok. Bericht betreffend Überprüfung und Anpassung Beschaffungspraxis BVFD; PUK TBA Beilage 014_Massnahmen 2013-2016, 07 Diverse Arbeitsdokumente, Dok. 040-Weisung Umsetzung Vorgaben BVFD.

509 Das BVFD erarbeitete namentlich eine Checkliste «Indizien für Submissionsabsprachen». Darauf sind insgesamt 19 angebots-, preis- und verhaltensspezifische Indizien für Submissionsabreden aufgeführt[1144]. Das TBA erliess in der Folge einen Konzeptvorschlag zur Umsetzung der Checkliste «Indizien für Submissionsabsprachen». Darin wird angegeben, durch wen (Bauleitung, Oberbauleitung, Vergabestatistiker) und zu welchem Zeitpunkt die Beurteilung der Indizien zu erfolgen hat, welche Prozesse dabei zu beachten sind und welche Hilfsmittel zur Beurteilung der Indizien zur Verfügung stehen[1145].

510 Das BVFD wurde beauftragt, einen Verhaltenskodex für seine Dienststellen zu erarbeiten und diesen departementsintern durchzusetzen[1146]. In seinem Bericht vom 11. Dezember 2014 betonte das BVFD, dass keine Vorfälle bekannt seien, bei denen sich seine Mitarbeitenden in Beschaffungsprozessen unredlich verhalten hätten[1147]. Dennoch erliess das BVFD in der Folge einen Verhaltenskodex für die Prävention der Korruption bei öffentlichen Beschaffungen des BVFD, indem namentlich die Annahme von Geschenken sowie der Umgang mit nicht öffentlichen Informationen geregelt wurde[1148]. Am 8. Mai 2015 erliess auch das Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement (EKUD) eine analoge Weisung[1149].

511 Weiter wurde das BVFD beauftragt, eine offizielle Anlaufstelle für Informanten von möglichen Submissionsabsprachen einzurichten[1150]. Dies wurde in der Folge umgesetzt. Anlaufstelle für Meldungen von Submissionsabsprachen sowie für die Entgegennahme von Korruptionshinweisen ist derzeit Orlando Nigg in seiner Funktion als Submissionsjurist des BVFD[1151]. Im Ablaufschema bei Meldungseingang einer vermuteten Submissionsabsprache ist vorgesehen, dass bei einem Anfangsverdacht unter anderem eine Befragung des Informanten mit Protokollführung vorzunehmen ist sowie weitere Unterlagen einzuholen sind. Die weiteren Sachverhaltsabklärun-

1144 PUK TBA Beilage 014_Massnahmen 2013-2016, 05 2016 RB und Folgeprojekt, Dok. 080-Checkliste_IndizienSubmissionsabsprachen.

1145 PUK TBA Beilage 014_Massnahmen 2013-2016, 05 2016 RB und Folgeprojekt, Dok. 090-Email CIS Umsetzung TBA, Dok. 110-Weisung Submissionswesen, S. 4.

1146 AU BVFD Beilage 028 Massnahmen BVFD zur Erkennung von Submissionsabsprachen, Dok. Projektauftrag mcv 2013.

1147 AU BVFD Beilage 028 Massnahmen BVFD zur Erkennung von Submissionsabsprachen, Dok. Bericht betreffend Überprüfung und Anpassung Beschaffungspraxis BVFD.

1148 AU TBA Beilage 016_Regelung Geschenke, Dok. 1604_303we005-d_Verhaltenskodex.

1149 PUK TBA Beilage 014_Massnahmen 2013-2016, 01 2013 Projekt BVFD TBA, 05 2016 RB und Folgeprojekt, Dok. 050-Verhaltenskodex EKUD.

1150 AU BVFD Beilage 028 Massnahmen BVFD zur Erkennung von Submissionsabsprachen, Dok. Projektauftrag mcv 2013.

1151 Vgl. die Angaben unter <https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/bvfd/ds/beschaffungswesen/Seiten/Submissionen.aspx> (eingesehen am 20. Januar 2020).

gen haben unter Einbezug des betroffenen Departements bzw. der betroffenen Beschaffungsstelle zu erfolgen[1152]. Bestätigt sich der Anfangsverdacht, so ergreift das BVFD die gebotenen Massnahmen. Das Ablaufschema sieht diesbezüglich die Ergreifung der submissionsrechtlichen Sanktionsmassnahmen und eine Mitteilung an die WEKO vor[1153]; im Bericht des BVFD vom 21. Dezember 2015 über die Nachkontrolle der im Schlussbericht der Projektgruppe vom 11. Dezember 2014 empfohlenen Massnahmen ist ausserdem die Möglichkeit einer Strafanzeige bei der Staatsanwaltschaft vorgesehen[1154].

512 Mit Bericht vom 11. Dezember 2014 wurde das Projekt für abgeschlossen erklärt[1155]. Der Abschlussbericht enthält neben der Umsetzung der oben beschriebenen Massnahmen namentlich die Empfehlung, zur Sicherung der Ansprüche des Kantons eine Verjährungsverzichtserklärung von den von der WEKO-Untersuchung betroffenen Unternehmen einzuholen und ein Gesuch um Akteneinsicht bei der WEKO zu stellen. Der Kanton Graubünden holte daraufhin bei 25 Unternehmen eine Erklärung betreffend den Verzicht auf die Einrede der Verjährung ein[1156]. Nachdem die WEKO das Untersuchungsverfahren betreffend Strassen-, Tief- und Hochbau im Kanton Graubünden am 23. November 2015 abermals auf weitere Unternehmen erweitert hatte, holte das BVFD mit Schreiben vom 18. Januar 2016 von weiteren 22 Unternehmen Verzichtserklärungen ein[1157]. Mit Schreiben vom 17. Dezember 2014 stellte das BVFD bei der WEKO ein Gesuch um Einsicht in die Akten des Untersuchungsverfahrens betr. Strassen-, Tief- und Hochbauleistungen im Kanton Graubünden; weitere Akteneinsichtsgesuche folgten[1158].

513 Am 21. Dezember 2015 erliess das BVFD einen Bericht über die Nachkontrolle der im Schlussbericht der Projektgruppe vom 11. Dezember 2014 empfohlenen Massnahmen[1159]. Das BVFD kam bei der Überprüfung der angepassten Verfahrensabläufe zum Schluss, dass die Neuerungen in den Vergabeprozessen integriert seien und auch angewendet würden. So sei unter anderem der Meldepflicht von gegenüber dem Kostenvoranschlag substantiell höheren Angebotspreisen durch den Projektleiter an den Vorgesetzten die nötige Beachtung geschenkt worden. Dadurch

---

1152 AU BVFD Beilage 029 Meldestelle Submissionsabsprachen und Korruptionshinweise, Dok. Ablaufschema bei Meldungseingang einer Submissionsabsprache_5Juni2018.

1153 AU BVFD Beilage 029 Meldestelle Submissionsabsprachen und Korruptionshinweise, Dok. Ablaufschema bei Meldungseingang einer Submissionsabsprache_5Juni2018.

1154 AU BVFD Beilage 028 Massnahmen BVFD zur Erkennung von Submissionsabsprachen, Dok. Bericht zur Nachkontrolle der angepassten Vergabeprozesse, S. 6.

1155 AU BVFD Beilage 028 Massnahmen BVFD zur Erkennung von Submissionsabsprachen, Dok. Bericht betreffend Überprüfung und Anpassung Beschaffungspraxis BVFD.

1156 PUK BVFD Beilage 001_Verzichtserklärungen betreffend die Verjährungseinrede 2015.

1157 PUK BVFD Beilage 002_Verzichtserklärungen betreffend die Verjährungseinrede 2016, Dok. Begleitschreiben BVFD 2016 an involvierte Unternehmen, Dok. Eingeholte Verzichtserklärungen 2016.

1158 Siehe dazu oben, Rz. 500 ff.

1159 AU BVFD Beilage 028 Massnahmen BVFD zur Erkennung von Submissionsabsprachen, Dok. Bericht zur Nachkontrolle der angepassten Vergabeprozesse.

habe beispielsweise bei einem Strassenbauvorhaben des TBA nach einem Verfahrensabbruch ein rund CHF 400'000.00 tieferer Vergabepreis erreicht werden können. Um marktunübliche Preise noch besser erkennen zu können, sei die Liste der umzusetzenden Massnahmen im Rahmen der Wirkungsanalyse noch einmal leicht erweitert worden. Mittels eines langfristig angelegten Monitorings der Hauptbaustoffe wie Strassenbeläge, Kies oder Beton sollten die offerierten Preise künftig kantonsweit beobachtet und dank einer neu eingeführten Software relativ differenziert ausgewertet werden. Dabei seien auch ausserkantonale Referenzwerte zu berücksichtigen[1160]. Als Grundlage für das Monitoring der Preise für Hauptbaustoffe hatte das TBA im September 2015 namentlich die Entwicklung der Belagspreise in den letzten zehn Jahren ausgewertet[1161]. In den Akten befindet sich der vertrauliche Bericht über das Preismonitoring in den Jahren 2002–2019 (Ausgabe April 2019)[1162].

514 Fallen gelassen wurde hingegen die Massnahme der Nichtzulassung von Arbeitsgemeinschaften bei kleineren Bauaufträgen[1163]. Die Nichtzulassung von ARGEs bei kleineren Bauaufträgen hatte ebenfalls zu den vom TBA eingebrachten Vorschlägen zur Optimierung der Vergabeprozesse gehört[1164]. In der Folge hatte der GBV beim BVFD interveniert. Der GBV machte geltend, dass der Ausschluss von ARGEs bei Aufträgen mit einem Wert von unter CHF 500'000.00 einen Eingriff in die unternehmerische Freiheit darstelle und unverhältnismässig sei[1165]. Das BVFD teilte dem GBV daraufhin mit Schreiben vom 24. März 2015 mit, vorerst an der Nichtzulassung von ARGEs bei kleineren Bauaufträgen festzuhalten. Die Analyse der mit der Nichtzulassung von ARGEs angestrebten Wirkung zur Wettbewerbsförderung werde das BVFD gemeinsam mit dem TBA im Spätsommer vornehmen[1166]. Bei der Auswertung des wettbewerblichen Effekts stellte das BVFD fest, dass die bisher bei kleineren Strassenbauaufträgen in meist ständigen Bietergemeinschaften auftretenden Baufirmen nunmehr jeweils als Einzelanbieter offeriert hätten und dabei gegenüber dem Vorjahr sogar ein leicht höheres Auftragsvolumen auf sich vereinigt hätten. Angesichts dieses Offertverhaltens der ARGE-Partner könne man – ceteris paribus – die Schlussfolgerung ziehen, dass die Einführung der ARGE-Klausel in der Tendenz eine Förderung des Wettbewerbs bewirkt habe. Demgegenüber müsse festgehalten werden, dass unterhalb des definierten Schwellenwerts von CHF 500'000.00 in der Vergangenheit relativ wenige Aufträge an Bieterge-

1160 AU BVFD Beilage 028 Massnahmen BVFD zur Erkennung von Submissionsabsprachen, Dok. Bericht zur Nachkontrolle der angepassten Vergabeprozesse, S. 2 f.

1161 PUK TBA Beilage 014_Massnahmen 2013-2016, 03 Preisentwicklungen, 010 AN-Staeubli.

1162 Vertrauliche Dokumente, AU BVFD Beilage 032 Unterlagen Vergleichsvereinbarungen, RB vom 28. April 2019 (Prot. Nr. 415), Dok. Beilage 9_Preismonitoring_Stand April 2009.

1163 AU BVFD Beilage 028 Massnahmen BVFD zur Erkennung von Submissionsabsprachen, Dok. Bericht zur Nachkontrolle der angepassten Vergabeprozesse, S. 3.

1164 PUK TBA Beilage 014_Massnahmen 2013-2016, 01 2013 Projekt BVFD TBA, Dok. 040-Optimierung int Kontrollinstrumente.

1165 PUK TBA Beilage 014_Massnahmen 2013-2016, 04 2015 ARGE Klausel, Dok. 030-Brief ARGE GBV.

1166 PUK TBA Beilage 014_Massnahmen 2013-2016, 04 2015 ARGE Klausel, Dok. 040-Brief ARGE BVFD.

meinschaften ergangen seien und somit die getroffene Massnahme nur bei einer geringen Anzahl von Bauvergaben Wirkung zeige. Weiter sei aufgrund der mit der Zweitwohnungsinitiative verbundenen Marktanpassungen im Baugewerbe nicht gänzlich auszuschliessen, dass selbst eine relativ niedrig angesetzte ARGE-Schwelle für einzelne Kleinbetriebe eine Markteintrittsbarriere in den Tiefbau darstellen könnte und eine Nichtzulassung von ARGE den Wettbewerb in dieser Hinsicht möglicherweise schwächen würde. In Abwägung dieser Aspekte entschied das BVFD, die eingeführte ARGE-Klausel wieder fallen zu lassen und diese Ausschreibungsbedingung aus den besonderen Bestimmungen des TBA zu streichen[1167].

515 Im Bericht vom 21. Dezember 2015 über die Nachkontrolle der im Schlussbericht der Projektgruppe vom 11. Dezember 2014 empfohlenen Massnahmen stellte das BVFD weiter fest, dass die Submissionsfachstelle seit Inkrafttreten des Verhaltenskodexes für die mit öffentlichen Beschaffungen betrauten Mitarbeitenden des BVFD am 1. Januar 2015 jeweils auf Antrag des Amtsleiters verschiedene Sachverhalte habe abklären und beurteilen müssen, ob eine Einladung bzw. Vorteilseinräumung von den betroffenen Mitarbeitenden angenommen werden könne oder abgelehnt werden müsse. In den Jahren zuvor sei der Rechtsdienst des BVFD mit solchen Fragestellungen kaum oder überhaupt nicht konfrontiert worden, obwohl die personalrechtlichen Vorgaben im Bereich der Vorteilsannahme eigentlich dieselben gewesen seien. Die Häufung dieser Anfragen verdeutliche, dass mit der Einführung des Verhaltenskodexes das Bewusstsein der BVFD-Angestellten hinsichtlich des Umgangs mit Geschenken und persönlichen Einladungen habe geschärft werden können[1168].

516 Mit Beschluss vom 5. Juli 2016 (Prot. 676) nahm die Regierung des Kantons Graubünden von den Ergebnissen der Nachkontrolle des Projekts «Überprüfung der internen Kontrollinstrumente zur Erkennung von Submissionsabsprachen und zur Verhinderung von Baubeschaffungen zu marktüberhöhten Preisen» Kenntnis und wies sämtliche Beschaffungsstellen der Kantonsverwaltung an, bei Beschaffungen mit einem Auftragswert ab CHF 20'000.00, darunter zumindest stichprobenweise, die vom BVFD ausgearbeitete Checkliste «Indizien für Submissionsabsprachen» anzuwenden und bei Verdachtsmomenten die Submissionsfachstelle des BVFD umgehend zu informieren. Des Weiteren empfahl die Regierung den Departementen und der Standeskanzlei, in Analogie zu den Dienstanweisungen des BVFD und des EKUD einen Verhaltenskodex für die Prävention der Korruption bei öffentlichen Beschaffungen für die Mitarbeitenden mit Beschaffungsfunktionen zu erlassen und diesen abzugeben[1169].

1167 PUK TBA Beilage 014_Massnahmen 2013-2016, 04 2015 ARGE Klausel, Dok. 080-Email Rücknahme ARGE-Verbot; AU BVFD Beilage 028 Massnahmen BVFD zur Erkennung von Submissionsabsprachen, Dok. Bericht zur Nachkontrolle der angepassten Vergabeprozesse, S. 3.

1168 AU BVFD Beilage 028 Massnahmen BVFD zur Erkennung von Submissionsabsprachen, Dok. Bericht zur Nachkontrolle der angepassten Vergabeprozesse, S. 5.

1169 AU BVFD Beilage 028 Massnahmen BVFD zur Erkennung von Submissionsabsprachen, Dok. RB 2016 Prot. Nr. 676.

3. Folgeprojekt des BVFD im Jahr 2016 und weitere Massnahmen des Kantons Graubünden

517 Im Dezember 2016 lancierte das BVFD das Folgeprojekt «Überprüfung der Vergabeprozesse und der rechtlichen Handlungsmöglichkeiten des Kantons aufgrund der Feststellungen der Eidgenössischen Wettbewerbskommission im Bausektor des Kantons Graubünden»[1170]. Das BVFD wurde dabei verpflichtet, aktiv den Austausch mit der WEKO zu suchen und vor der Publikation der ersten WEKO-Medienmitteilung Informationen über ihre Untersuchungsergebnisse zu verlangen, spätestens nach Publikation der ersten WEKO-Medienmitteilung ein Gesuch um Akteneinsicht bei der WEKO zu stellen und nach Erhalt der WEKO-Unterlagen die submissions-, zivil- und strafrechtlichen Handlungsmöglichkeiten zu prüfen und die erforderlichen Schritte einzuleiten.

518 In Umsetzung dieses Auftrags stellte das BVFD namentlich jeweils unmittelbar nach Erscheinen der Medienmitteilung über ergangene Verfügungen der WEKO betreffend Bauleistungen im Kanton Graubünden ein Gesuch um vollständige Einsicht in die Verfügungen sowie in allfällige weitere Beweismittel und Verfahrensakten[1171].

519 Mit Regierungsbeschluss vom 6. März 2018 (Prot. Nr. 166) wurde die Bauunternehmung Foffa Conrad AG, Zernez, 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 ausgeschlossen. Die Foffa Conrad AG erhob hiergegen Beschwerde vor dem kantonalen Verwaltungsgericht[1172]. Aufgrund der Aufnahme von Vergleichsgesprächen mit dem Kanton betreffend die Leistung einer Entschädigung für den von Kanton und Gemeinden aufgrund der Submissionsabreden erlittenen Schaden[1173] stellte die Foffa Conrad AG im Juni 2019 ein Wiedererwägungsgesuch hinsichtlich ihres Ausschlusses von öffentlichen Beschaffungen des Kantons. Mit Beschluss vom 2. Juli 2019 (Prot. Nr. 505) verfügte die Regierung die Aussetzung des Ausschlusses vom 2. Juli bis am 30. September 2019[1174]. Mit Beschluss vom 3. März 2020 hob die Regierung den Ausschluss der Foffa Conrad AG von öffentlichen Beschauffungsaufträgen des Kantons auf[1175].

520 Als Folge des Entscheides der WEKO in der Untersuchung «Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I» nahm die Regierung mit Beschluss vom 26. Juni 2018 (Prot. Nr. 527) eine vergaberechtliche Auslegeordnung betreffend den Umgang mit in WEKO-Verfahren involvierten Bauunterneh-

---

1170 AU BVFD Beilage 028 Massnahmen BVFD zur Erkennung von Submissionsabsprachen, Dok. Folgeprojekt mcv 2016.

1171 Siehe oben, Rz. 501 ff.

1172 Vgl. den Regierungsbeschluss vom 26. Juni 2018, Prot. Nr. 527, S. 4 (PUK TBA Beilage 015_Massnahmen 2018, 03_RB_involvierte Unternehmen, Dok. 20180626_RB Nr. 527_Vergaberechtlicher Umgang mit in WEKO-Verfahren involvierten Unternehmen).

1173 Siehe unten, Rz. 523 f.

1174 Act. 2.1.23, Regierungsbeschluss vom 3. März 2020, S. 3.

1175 Act. 2.1.23, Regierungsbeschluss vom 3. März 2020, Ziff. 5.

men vor. Sie teilte die involvierten Unternehmen dabei nach Massgabe der Fragen, ob ihre kartellrechtliche Verurteilung bereits rechtskräftig war und ob die von ihnen getroffenen Abreden Projekte des Kantons betrafen, in sechs unterschiedliche Kategorien ein. Der Regierungsbeschluss enthält sodann nach Kategorie gegliederte Anweisungen an die Beschaffungsstellen zum Umgang mit den betroffenen Unternehmen; so wurden die Beschaffungsstellen angewiesen, bei gewissen Unternehmenskategorien ergänzende Selbstdeklarationen einzuholen[1176].

521 Ebenfalls im Jahr 2018 gab die Regierung die vorliegende Administrativuntersuchung 2 sowie die parallel laufende Administrativuntersuchung 1 in Auftrag[1177].

522 Infolge der Mitteilung des Sekretariats der WEKO an die in das Verfahren «22-0457: Bauleistungen Graubünden» involvierten Unternehmen, wonach allfällige Kompensationszahlungen gegenüber Geschädigten im Antrag zuhanden der WEKO sanktionsmindernd berücksichtigt würden[1178], meldeten sich mehrere Unternehmen beim BVFD und zeigten Interesse an der Erörterung eines aussergerichtlichen Vergleiches mit dem Kanton[1179]. Aufgrund des mit der kartellzivilrechtlichen Durchsetzung von Schadenersatzansprüchen verbundenen Prozess- und Kostenrisikos erachtete es die Regierung als opportun, Gespräche mit den Unternehmen betreffend Kompensationszahlungen zu führen. In der Folge wurde eine Projektgruppe gebildet, welche von der Regierung zur Aufnahme von Gesprächen betreffend Kompensationszahlungen mit den in die Verfahren der WEKO involvierten Unternehmen ermächtigt wurde[1180]. 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 Erfolgschancen der Geltendmachung eines kartellzivilrechtlichen Schadenersatzes ein[1181]. Am 27. Mai 2019 wurden Vergleichsvereinbarungen mit 14 der in die WEKO-Untersuchung «22-0457: Bauleistungen Graubünden» involvierten Unternehmen unterzeichnet[1182]. Die

---

1176 Regierungsbeschluss vom 26. Juni 2018, Prot. Nr. 527, S. 9 ff. (PUK TBA Beilage 015_Massnahmen 2018, 03_RB_involvierte Unternehmen, Dok. 20180626_RB Nr. 527_Vergaberechtlicher Umgang mit in WEKO-Verfahren involvierten Unternehmen).

1177 Siehe oben, Rz. 10 f.

1178 Siehe oben, Rz. 504.

1179 Regierungsbeschluss vom 16. April 2019, Prot. Nr. 244, S. 3 (Vertrauliche Dokumente, AU BVFD Beilage 032, Unterlagen Vergleichsvereinbarungen, RB vom 16. April 2019 [Prot. Nr. 244], Dok. RB_Vergleichsgespräche).

1180 Regierungsbeschluss vom 16. April 2019, Prot. Nr. 244 (Vertrauliche Dokumente, AU BVFD Beilage 032, Unterlagen Vergleichsvereinbarungen, RB vom 16. April 2019 [Prot. Nr. 244], Dok. RB_Vergleichsgespräche).

1181 Vertrauliche Dokumente, AU BVFD Beilage 032, Unterlagen Vergleichsvereinbarungen, RB vom 28. April 2019 [Prot. Nr. 415], Dok. Beilage 10_Gutachten Prof. Carron.

1182 Regierungsbeschluss vom 28. Mai 2019, Prot. Nr. 415, S. 6 ff. (Vertrauliche Dokumente, AU BVFD Beilage 032, Unterlagen Vergleichsvereinbarungen, RB vom 28. April 2019 [Prot. Nr. 415], Dok. 20190527 RB_Abschluss Vergleich_Antrag final).

Verträge wurden mit Beschluss vom 29. Mai 2019 von der Regierung genehmigt[1183]. Den Vergleichen schlossen sich auch alle 82 betroffenen Gemeinden an[1184].

523 Die Regierung erwog in ihrem Beschluss vom 29. Mai 2019 zudem, dass es aus Gründen der Gleichbehandlung geboten sei, sämtlichen in WEKO-Verfahren involvierten Unternehmen (also auch den Unternehmen, die in bereits abgeschlossene WEKO-Verfahren wie die Untersuchung im Fall «Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin I» involviert waren) die Möglichkeit zu bieten, mit dem Kanton in Vergleichsgespräche zu treten. Die Regierung wies daher die Projektgruppe an, die Unternehmen hierüber zu informieren und sich für Vergleichsgespräche zur Verfügung zu stellen[1185].

524 In Folge der Kontaktaufnahme durch den Kanton signalisierten die Unternehmen der Foffa Gruppe (Foffa Conrad AG, Zernez; Bezzola Denoth AG, Scuol; Scandella Bau AG, Sta. Maria Val Müstair; Zeblas Bau AG, Samnaun Dorf) sowie die Lazzarini AG Bereitschaft zu Vergleichsverhandlungen[1186]. Die Projektgruppe wurde im Hinblick auf die Führung von Vergleichsgesprächen mit den «Engadiner Unternehmen» teilweise neu zusammengesetzt; zudem nahmen gemeinsam mit den Kantonsvertretern zwei Vertreter der betroffenen Gemeinden der Regiun Engiadina Bassa/Val Müstair (Regiun EBVM) an den Verhandlungen teil[1187]. Die Foffa Gruppe und die Lazzarini AG unterzeichneten die Vergleichsvereinbarungen am 27. Februar 2020. Die Unternehmungen verpflichteten sich darin zur Leistung von Entschädigungszahlungen an den Kanton, die Gemeinden und die öffentlichen Auftraggeber. Zudem verpflichteten sie sich zur Einführung eines ihrer Grösse, Geschäftstätigkeit und Branche angemessenenen Kartellrechts-Compliance-Programms, soweit dies nicht bereits geschehen war. Im Gegenzug verzichtete der Kanton auf die Ergreifung weiterer zivil- oder submissionsrechtlichen Massnahmen und auf die Durchsetzung seiner Akteneinsichtsgesuche in die Untersuchungsakten der WEKO gegen die am Vergleich beteiligten Unternehmen[1188]. Mit Beschluss vom 3. März 2020 (Prot. Nr. 142) genehmigte die Regierung die Vergleichsverträge[1189].

525 Nicht alle Unternehmen, die von der WEKO in den Untersuchungen betreffend Bauleistungen im Kanton Graubünden sanktioniert wurden, beteiligten sich an den Vergleichsverhandlungen. Die Regierung entschied daher mit Beschluss vom 26. Februar 2020 (Prot. Nr. 126), zwei der in

---

1183 Regierungsbeschluss vom 28. Mai 2019, Prot. Nr. 415, Ziff. 2 (Vertrauliche Dokumente, AU BVFD Beilage 032, Unterlagen Vergleichsvereinbarungen, RB vom 28. April 2019 [Prot. Nr. 415], Dok. 20190527 RB_Abschluss Vergleich_Antrag final).

1184 Vgl. act. 2.1.23, Regierungsbeschluss vom 3. März 2020, Prot. Nr. 142, S. 2.

1185 Ebd.

1186 Act. 2.1.23, Regierungsbeschluss vom 3. März 2020, Prot. Nr. 142, S. 3; act. 3.3.06, Mail von Roland Conrad vom 8. Juli 2019 i.S. Weitergabe der Befragungsprotokolle an die PUK.

1187 Act. 2.1.23, Regierungsbeschluss vom 3. März 2020, Prot. Nr. 142, S. 3.

1188 Act. 2.1.23, Regierungsbeschluss vom 3. März 2020, Prot. Nr. 142, S. 6 ff.

1189 Act. 2.1.23, Regierungsbeschluss vom 3. März 2020, Prot. Nr. 142, Ziff. 2.

das Verfahren «22-0457: Bauleistungen Graubünden» involvierten Unternehmen von öffentlichen Beschauffungsaufträgen des Kantons auszuschliessen.

B. Würdigung

526 Die vorstehenden Erwägungen zeigen, dass die Regierung des Kantons Graubünden seit Eröffnung der WEKO-Untersuchung zu Bauleistungen im Kanton Graubünden im Jahr 2012 zahlreiche Massnahmen zur besseren Erkennung und Verhinderung von Submissionsabreden sowie zur Sanktionierung und zum Ausgleich des Schadens vergangener Abreden getroffen hat. Die hauptsächlichen Kritikpunkte des vorliegenden Untersuchungsberichts wurden mit den getroffenen Massnahmen angegangen. Hervorzuheben ist mit Blick auf den Anlass und den Gegenstand des vorliegenden Berichts insbesondere die Schaffung einer Anlaufstelle für Meldungen von Submissionsabsprachen sowie für die Entgegennahme von Korruptionshinweisen mit entsprechenden Handlungsanweisungen für den Fall von Meldungen. Grundsätzlich zu begrüssen ist dabei, dass die Meldestelle beim Submissionsjuristen/ der Submissionsjuristin des BVFD angesiedelt ist, mithin bei einer Stelle, die die Befähigung aufweist, die Relevanz solcher Meldungen zu beurteilen. Allerdings könnte der Umstand, dass der Submissionsjurist/ die Submissionsjuristin auch an Beschaffungen des BVFD mitwirkt, bei potentiellen Informanten und Informantinnen zu einem gewissen Misstrauen hinsichtlich der vertraulichen Behandlung der Informationen führen. Es wäre daher zu überlegen, nach dem Modell der Eidgenössischen Finanzkontrolle eine Plattform für anonyme Meldungen[1190] oder eine zusätzliche Option zur Kontaktierung einer vollständig unabhängigen Ombudsperson zu schaffen[1191]. Überdies sollte die Einleitung weiterer Massnahmen wie z.B. einer Meldung an die WEKO nicht von übertriebenen Anforderungen hinsichtlich der Dokumentation der (glaubhaften) Aussagen des Informanten/ der Informantin abhängig gemacht werden.

527 Im Hinblick auf die im vorliegenden Bericht gerügte unsachgemässe Praxis der Kommunikation von projektspezifischen Budgetzahlen an Regionalversammlungen und Sektionsversammlungen des GBV ist positiv zu werten, dass auf die Bekanntgabe von Detailbudgetzahlen des Strassenbauprogramms sowie von allen weiteren Informationen, welche Rückschlüsse auf die Auftragshöhe einer Einzelvergabe zulassen, nunmehr verzichtet wird.

528 Hervorzuheben sind weiter die Aufnahme der auf die kantonalen Verhältnisse angepassten WEKO-Checkliste «Indizien für Submissionsabsprachen» in die internen Vergabehandbücher des TBA und entsprechende Anwendung in der Vergabepraxis, die zwingende Meldung des/der Submissionsverantwortlichen des TBA an den Jurist/ die Juristin Submissionswesen des BVFD, wenn Indizien von Preisabsprachen vorliegen, sowie der konsequente Abbruch von Submissionsverfahren, wenn die eingereichten Angebote keinen wirksamen Wettbewerb garantieren.

1190 Die Plattform findet sich unter <https://www.bkms-system.ch/bkwebanon/report/clientInfo?cin=5efk11&language=ger> (eingesehen am 16. Juli 2020).

1191 Bericht aufgrund des «Untersuchungsauftrags 1» gemäss Beschluss der Regierung des Kantons Graubünden vom 11. Juni 2018, Prot. Nr. 458, S. 29.

529 Dem BVFD resp. dem TBA kann bei der Anpassung seiner Vergabeabläufe aus Sicht des Unterzeichneten insgesamt eine sehr sorgfältige und gründliche Vorgehensweise attestiert werden. Punktuelle Verbesserungen sind dennoch möglich; diesbezüglich wird auf den Bericht zur Administrativuntersuchung 1 verwiesen[1192].

Freiburg, den 22. Mai 2021



_____

Prof. Dr. Andreas Stöckli

Für den Bericht:



_____

Elisabeth Joller, MLaw

[1192] Bericht aufgrund des «Untersuchungsauftrags 1» gemäss Beschluss der Regierung des Kantons Graubünden vom 11. Juni 2018, Prot. Nr. 458, S. 23 ff.

Anhang: Stellungnahmen zum Entwurf des Berichts vom 21. Juli 2020

Advokatur Gartenhof

Matthias Brunner
Noëmi Erig
Matthias Münger
Peter Nideröst
Ursula Weber
Lisa Zaugg

Zürich, 22. Oktober 2020/jm

Einschreiben
Universität Fribourg
Institut für Föderalismus
Herr Prof. Andreas Stöckli
Av. Beauregard 1

1700 Fribourg

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

Administrativuntersuchung

Sehr geehrter Herr Prof. Stöckli

In genannter Sache danken wir Ihnen für die Gelegenheit, zum Protokoll der Befragung vom 24. September 2018 sowie zum Auszug aus dem Entwurf des Untersuchungsberichts Stellung nehmen zu können.

A) Zum Auszug aus dem Entwurf des Untersuchungsberichts (Stand 21. Juli 2020):

Die nachfolgenden Bemerkungen stammen – abgesehen von einigen redaktionellen Korrekturen – wörtlich von meinem Mandanten. Seine schriftlichen Handnotizen sind dieser Stellungnahme beigelegt.

Zu Rz. 100, insbesondere zur Aussage, «der Detaillierungsgrad reiche aber nicht aus, um eine Offerte zu erstellen»:

Mit solchen Listen und Informationen wurden natürlich keine Offerten erstellt! Solche Listen und Informationen waren die Grundlage für die Preisabsprachen, dass die Unternehmer die Informationen hatten, was gebaut wird und für wieviel. Damit war eine Preisabsprache möglich!

Zu Rz. 115:

Roland Conrad war Grossrat und in der richtigen Position in Chur und in der Region, um diese Listen und Informationen zu erhalten.

Zu Rz. 135, insbesondere zu den Ausführungen am Ende:

Preisabsprachen sind nur möglich, wenn solche Informationen vorliegen!

Es versteht sich von selbst, dass die Verteilung der Aufträge anfangs Jahr nur mit solchen Informationen möglich ist. Wenn diese Informationen nicht zur Verfügung stehen, sind Preisabsprachen um ein Vielfaches schwieriger. Es besteht keine Ruhe unter den Unternehmern, man vertraut sich gegenseitig nicht!

Zu Rz. 155:

Diesen Aussagen ist zu widersprechen: Genau solche Listen und Informationen sind sehr wichtig für eine Preisabsprache! Für die «Jahresstartsitzung», die Grundlage für die Verteilung und die Preisabsprache für die Arbeiten ist, ist es nicht von grosser Relevanz, was für Arbeitsgattungen darin enthalten sind, relevant ist der genaue Gesamtbetrag.
Der Unternehmer verdient auch an Subunternehmern!

Zu Rz. 156, insbesondere zur Aussage, eine solche Liste dürfte nicht genügende Informationen enthalten, um bereits eine feste Preisabrede treffen zu können:

Es kann auf das zu Rz. 155 Gesagte verwiesen werden.

Genau solche Listen und Informationen sind die Grundlage für Preisabsprachen, dies kann man den Listen der Bauunternehmer «Jahresstartsitzungen» und «Buchhaltung» entnehmen.

Zu Rz. 157, insbesondere zur Feststellung, die handschriftlichen Anmerkungen würden nicht ausreichen, um auf eine Zuteilung von Aufträgen (...) zu schliessen:

Wenn diese Anmerkungen nicht genügend sein sollten, stellt sich die Frage, warum nicht nachgeschaut wurde, wer diese Aufträge ausgeführt hat. Im damaligen Zeitpunkt wäre es ein Leichtes gewesen, dies herauszufinden.

Zu Rz. 191:

Soweit Herr Engler angab, es sei auch um Termine gegangen, die die Firma Quadroni nicht erfüllt habe, wie das der Kanton erwartet habe: Diese Aussage von Herrn Engler stimmt nicht! Es stellt sich die Frage, warum solche Behauptungen nicht nachgeprüft werden; solche Nachprüfungen wären sehr einfach mit den Unterlagen und Abnahmen des Tiefbauamtes.

Soweit Herr Engler die Sozialversicherungsabgaben und die Steuern anspricht und angab, es sei darüber diskutiert worden, ob die Firma Quadroni die Eignungskriterien erfülle oder nicht: Diese Problematik, insbesondere gewisse Zahlungsrückstände und diesbezügliche Absprachen sind aktenkundig. Es kann nicht die Rede

davon sein, dass die Firma Quadroni in dieser Hinsicht die Eignungskriterien nicht erfüllt hätte.

Es ist unverständlich, Behauptungen und Unterstellungen zu machen und diese dann als Fakten hinzustellen.

Zu Rz. 192, insbesondere zur Aussage von Jachen Kienz, mein Mandant hätte ihn erstmals am 30. März 2009 auf Preisabsprachen hingewiesen:

Das stimmt nicht. Mein Mandant hat Herrn Kienz bereits Anfang der 2000er-Jahre darüber informiert.
Herr Kienz hat meinen Mandanten bei der Submission der Tarasperstrasse «Einfahrt Florins» genau wegen diesen Machenschaften der Unternehmer unterstützt, damit mein Mandant diese Arbeit erhält.

Zu Rz. 197, insbesondere zur Aussage, Reto Knuchel habe schon bei der Besprechung nach neuen Unterlagen gefragt:

Herr Knuchel hat keine Dokumente mehr verlangt, mein Mandant hat nichts mehr von ihm gehört.
Herr Kienz hat meinen Mandanten um weitere Unterlagen angefragt. Mein Mandant hat ihm dann nochmals klargestellt, dass er nicht mehr im Kartell sei und deshalb neuere Dokumente nicht vorlegen könne; er könne aber andere Unterlagen vorlegen, was dann seitens des TBA abgelehnt wurde.

Zu Rz. 198:

Da mein Mandant gegen diese Machenschaften gekämpft hat, mussten die Beteiligten ihn verleumden und als unglaubwürdig hinstellen, weil sie sonst selber in Erklärungsnot geraten wären.
Mein Mandant hat in dieser Zeit bei jeder Submission die Unternehmerbestätigung wahrheitsgetreu ausgefüllt; d.h., bei den Fragen zu den Sozialabgaben hat mein Mandant angegeben, dass er eine Abzahlungsvereinbarung getroffen und diese auch eingehalten habe.

Es ist sehr fragwürdig, damit nun zu argumentieren, weil bei anderen Unternehmen, die diese Bestätigung falsch ausgefüllt haben, seitens des TBA und der Gemeinden nie nachgeprüft wurde. Spätestens seit den WEKO-Untersuchungen, ab 2012, wussten die Gemeinden und das TBA offiziell, dass Unternehmer unwahre Bestätigungen abgeben. Es stellt sich die Frage, ob die Glaubwürdigkeit der Unternehmer auch hinterfragt worden ist und man ihnen gegenüber auch so vorgegangen ist, wie gegenüber meinem Mandanten.
Bezüglich der Zuverlässigkeit meines Mandanten kann das TBA und die Gemeinden die Abnahmeprotokolle der von meinem Mandanten geleisteten Arbeiten verlangen; in diesen sind keinerlei negative Punkte aufgeführt.

Zu Rz. 206, insbesondere zur Aussage, mein Mandant habe die Selbstdeklaration nicht richtig ausgefüllt:

Es handelt sich um eine unzutreffende Unterstellung. Mein Mandant hat die Selbstdeklaration wahrheitsgetreu ausgefüllt. Es stellt sich die Frage, ob Herr Knuchel die Selbstdeklarationen der anderen Unternehmer geprüft hat. Spätestens ab diesem Zeitpunkt hatte er Beweise bzw. Hinweise, dass diese falsch ausgefüllt worden waren und werden.

Zu Rz. 207, insbesondere zur Aussage von Reto Knuchel, es habe kein Handlungsspielraum mehr bestanden:

Die jüngsten Dokumente waren damals drei Jahre alt, somit geht es nicht um verjährte Geschehnisse. Natürlich hatte Herr Knuchel noch Handlungsspielraum!

Zu Rz. 214, insbesondere zur Aussage von Alberto Crameri, mein Mandant habe nur pauschale Aussagen gemacht und zur sinngemässen Behauptung, mein Mandant habe die mitgebrachten Akten nicht zur Verfügung gestellt:

Mein Mandant hat keineswegs nur «pauschale Aussagen» gemacht. Die Herren Cavigelli, Nigg und Crameri, hatten an diesem Treffen alle Listen, die mein Mandant an die WEKO abgegeben hat. Sogar noch weitere und detailliertere Listen. Auf diesen Listen war jedes betroffene Objekt aufgeführt. Damit hätte der Kanton jedes betroffene Objekt untersuchen können, was abgelehnt wurde. Es wurde von meinem Mandanten nicht verlangt, diese Dokumente auszuhändigen oder zu kopieren. Der Kanton hatte alle Dokumente auf dem Tisch, hat sie aber nicht gewollt!
Es stellt sich die Frage, warum Herr Crameri den «Stapel» von meinem Mandanten nicht verlangt hat. Mein Mandant hatte ja diesen Termin mit Herrn Cavigelli vereinbart, um diese Dokumente abzugeben.

Zu Rz. 216, insbesondere zur Aussage von Alberto Crameri, mein Mandant nehme es mit der Wahrheit manchmal nicht so genau:

Mit Ausnahme der Sitzung vom 1. Oktober 2009 hat Herr Crameri mit meinem Mandanten nie gesprochen. Es ist für meinen Mandanten unverständlich, wie Herr Crameri zu einer solchen Aussage kommt. Es handelt sich um eine Unterstellung von Herrn Crameri, die mein Mandant nicht hinnehmen kann.

Zu Rz. 220, insbesondere die Aussage, man hätte wohl die Konsequenz gezogen, noch genauer hinzuschauen:

Obwohl alle Bescheid wussten, wurde nie hingeschaut!

Zu Rz. 223, insbesondere zur Aussage, mein Mandant habe ab 2006 keine Aufträge des Kantons mehr erhalten, da er die Steuern nicht bezahlt hätte:

Das stimmt so nicht. Vielmehr wurde dies so behauptet und unterstellt, um rechtfertigen zu können, dass an meinen Mandanten keine Arbeiten mehr vergeben werden.

Dies kann noch heute aufgezeigt werden.

Zu Rz. 225:

Es gibt fast keine gelernten Baumeister im Unterengadin. Zu jener Zeit gab es nur einen gelernten Baumeister im Unterengadin und der hat nach einem Jahr die Selbstständigkeit aufgegeben.

Roland Conrad, Georg Buchli, Jakob Wieland und auch Bezzola sind keine gelernten Baumeister.

Seine Ausbildung absolvierte mein Mandant in Sursee (GBV) und in Chur (IBW). Mit den hier gemachten Aussagen werden diese Schulen abqualifiziert.
Mein Mandant war mit der Rolle als Geschäftsleiter nicht überfordert, sondern mit der Rolle des «Betrügers».

Zu Rz. 232, insbesondere zur Aussage von Not Carl, mein Mandant hätte kaum je eine Rechnung von ihm bezahlt:

Not Carl hat anlässlich einer Beglaubigung meinen Mandanten angefragt, ob er Präsident seiner Firma werden könne, er könne dieser «politisch» helfen. Er lässt unerwähnt, dass mein Mandant für ihn eine Renovation diverser Wohnungen im «Tulai-Park» ausgeführt hat und er Not Carl dafür keine Zahlungen geleistet hat.
Not Carl schuldet meinem Mandanten mehr, als dieser ihm gegenüber.
Not Carl hat meinem Mandanten nur geschadet und nach dessen Ausscheiden als Präsident hatte mein Mandant keinen Kontakt mehr, geschweige denn wurde er von Not Carl unterstützt.

Zu Rz. 294:

Diese Interpretation von Jachen Kienz ist falsch, was mein Mandant noch heute nachweisen kann. Es handelt sich erneut um eine Unterstellung ohne Beweis, um eigenes Versagen zu rechtfertigen bzw. zu verschleiern.

Zu Rz. 403:

Die von meinem Mandanten vorgelegten Unterlagen zeigen konkrete Submissionen und Objekte. Allerdings wolle das TBA und der Kanton diese nicht. Das kann auch Rechtsanwalt Vital bestätigen, da er bei der Besprechung mit Herrn Cavigelli ebenfalls anwesend war.
Bis heute hat der Kanton Graubünden meinen Mandanten nie angefragt, diese Unterlagen zur Verfügung zu stellen.
Noch heute könnte mein Mandant hunderte Objekte belegen.

Zu Rz. 482:

Mein Mandant hat dem TBA und den Gemeinden den Boykott gemeldet. Es war auch kein Geheimnis, weshalb er boykottiert wurde. Dazu hat sich mein Mandant schon verschiedentlich geäussert.

B) Zum Protokoll der Befragung vom 24. September 2018:

Wir haben dazu keine Bemerkungen. Das Protokoll ist korrekt abgefasst.

Mit freundlichen Grüssen

Matthias Brunner

Im Doppel

Beilage: handschriftliche Anmerkungen von Adam Quadroni zum Entwurf des Untersuchungsberichts

Anmerkungen.

(1.) Mit solchen Listen und Informationen wurden natürlich
Rz. 100 keine Offerten erstellt!
Solche Listen und Informationen waren die Grundlage für die Preisabsprachen, den die Unternehmen die Informationen hatten was gebaut wird und für wie viel, damit war eine Preisabsprache möglich!

(2.) Roland Conrad war Grossrat und in den richtigen
Rz. 115 Positionen in Chur und in der Region um diese Listen und Informationen zu erhalten.

(3.) Preisabsprachen sind nur Möglich wenn solche
Rz. 135 Informationen vorliegen!
Es versteht sich von selbst, dass man die Verteilung da Aufträge anfangs Jahr nur mit solchen Informationen möglich sind! Wenn diese Informationen nicht zur Verfügung stehen sind Preisabsprachen um ein vielfaches schwieriger.
Keine ruhe bei den Unternehmen, man vertraut sich gegenseitig nicht!

(4.) Hier muss ich widersprechen, genau solche Listen und
Rz. 155 Informationen sind sehr wichtig für eine Preisabsprache! Für die "Jahresstatistik" wo die Grundlage für die Verteilung und die Preisabsprache für die Arbeiten dient, ist es nicht von grosser Relevanz was für Arbeitsgattungen darin enthalten sind, sondern um den genauen Betrag.
Da Unternehmen verdient auch an Subunternehmen!

(5.) Genau solche Listen und Informationen sind
Rz. 156 die Grundlage für Privatsprachen, dies kann
man von den Listen der Bauunternehmer
"Jahresstartsitzungen" und "Buchhaltung" entnehmen.

(6.) Wenn diese Anmerkungen nicht genügend sind,
Rz 157 warum wurde nicht nachgefragt wer diese
Aufträge ausgeführt hat?
Es handelt sich "nur" um ein Jahr und dies wäre
ein leichtes heraus zu finden!

(7.) Diese Aussage von Herrn Engler stimmt nicht!
Rz 191 Warum werden solche Behauptungen nicht nachgeprüft,
diese Nachprüfungen wären sehr einfach mit den
Unterlagen und Abnahmen des Tiefbauamtes!
Mir ist es unverständlich wie man mit Behauptungen
und Unterstellungen gehandhabt wird und dies dann als
Fakt hergestellt wird!

(8.) Das stimmt nicht, ich habe Herrn Kienz bereits
Rz 192 anfang der 2000 Jahre darüber informiert!
Herr Kienz hat mir bei der Submission der Tarnporstrasse
"Einfahrt Florins" genau wegen diesen Machenschaften
der Unternehmer unterstützt damit ich diese Arbeit
erhalte!

(9.) Herr Knuckel hat keine Dokumente mehr verlangt, ich habe
Rz 197 nichts mehr von Herrn Knuckel gehört!
Herr Kienz hat mich um weitere Unterlagen angefragt,
ich habe ihm dann auch nochmals klargestellt, dass ich
nicht mehr im Kartell sei und könne nicht neuere
Dokumente vorzeigen, aber andere Unterlagen kann ich
vorzeigen was dann seitens des TBA abgelehnt wurde!

(10) Rz. 198

Weil ich gegen diese Machenschaften gekämpft habe, mussten die Beteiligten mich verläumden und als unglaubwürdig hinstellen, weil sonst sie selber in Erklärungsnot geraten wären.
Ich habe in dieser Zeit bei jeder Submission die Unternehmerbestätigung Wahrheitsgetreu ausgefüllt, dass heist bei den Fragen zu den Sozialabgaben habe ich angegeben dass ich eine Abzahlungsvereinbarung habe und diese auch eingehalten habe!
Dies jetzt als Probleme herzustellen ist sehr fragwürdig!
Im gegensatz zu den anderen Unternehmer die diese Bestätigung falsch ausgefüllt haben, wurde vom TBA und Gemeinden nie nachgeprüft!
Spätestens ab der WEKO Untersuchungen ab 2012 wusten die Gemeinden und TBA offiziel dass die Unternehmer in diese Bestätigungen Lügen!
Haben sie dann die Glaubwürdigkeit der Unternehmer dann auch hinterfragt und auch so verfahren wie mit mir?
Bezüglich meiner zuverlässlichkeit kann das TBA und die Gemeinden die Abnahmeprotokolle meiner geleisteten Arbeiten verlangen, in diesen sind kein einziger negativer Punkt aufgeführt, warum legen sie diese nicht offen?

(11.) Eine Unterstellung, ich habe die Selbstdeklarationen
Rz. 206 Wahrheitsgetreu ausgefüllt! Hat Herr Knuchel die
Selbstdeklarationen der anderen Übernahmen geprüft,
dann spätestens ab diesem Zeitpunkt hätte er
Beweise und Hinweise dass diese falsch ausgefüllt
waren und wurden?

(12.) Die jüngsten Dokumente waren drei Jahre alt, somit
Rz. 207 nicht verjährt! Natürlich hatte Herr Knuchel Spielraum!

(13.) Ich habe nicht nur "Pauschale Aussagen" gemacht!
Rz. 214 Herr Cavigeli, Nigg und Cramer hatten an diesen
Treffen alle Listen die ich an die WEKO abgegeben
habe und sogar noch mehr und detailierte.
Auf diesen Listen waren jedes betroffene Objekt
aufgeführt! Damit hatte der Kanton jedes
Betroffene Objekt untersuchen können, was sie da
ab gelehnt haben. Es wurde von mir nicht verlangt
diese Dokumente auszuhändigen oder zu kopieren.
Der Kanton hatte alle Dokumente auf dem Tisch
und hat sie nicht genutzt!
Warum hat Herr Cramer den "Stapel" von mir nicht
verlangt? Um diese Dokumente abzugeben habe ich
ja den Termin mit Herr Cavigeli vereinbart!

(14.) Herr Cramer hat mit mir noch nie Gesprochen und
Rz. 216 wir kennen uns nicht, wie kann er solche Behauptungen
äussern? Das ist so eine Unterstellung die ich von
Herr Cramer so nicht hinnehmen kann!

(15.) Es wurde nie hingeschaut, alle wussten!
Rz. 220

(16.) Dass stimmt so nicht, es wurde so behauptet
Rz. 223 und unterstellt um rechtfertigen zu können keine Arbeiter zu vergeben!
Dies kann noch heute aufgezeigt werden.

(17.) Gelernte Baumeister sind fast keine im Unterengadin!
Rz. 225 Zu meiner Zeit gab es nur ein gelernter Baumeister im Unterengadin und der hat nach ein Jahr Selbstständigkeit aufgegeben.
Roland Conrad, Georg Buchli, Jakob Wieland und auch Bezzola sind keine gelernte Baumeister!
Meine Ausbildung habe ich in Sursee (GBV) und in Chur (IBW) absolviert, gemäss diese Aussage sind dann diese Schulen nicht gut?!
Ich war mit der Rolle als Geschäftsleiter nicht überfordert sondern mit der Rolle der "Betrüger"
Herr Hofmann sass ja auch am Tisch der Preisabsprachen in der Zeit als er noch bei der Firma Denoth angestellt war. Er wüsste von was wir Reden!

(18.) Herr Carl hat anlässlich einer Beglaubigung uns
Rz. 232 angefragt ob er Präsident unserer Firma werden könne, er könnte uns "Politisch" helfen.
Herr Carl vergisst das wir ihm eine Renovation von diversen Wohnungen von ihm im Tuda Park ausgeführt haben und er uns keine Zahlung dafür geleistet hat!
Herr Carl hat uns gegenüber nicht offen als wir ihm gegenüber! Herr Carl hat uns nur geschadet und nach dem ausscheiden als Präsident hatten wir kein Kontakt mehr, er hat uns nicht unterstützt!

(19) Diese Interpretation von Herrn Kiana ist falsch, dies
Rz 294 kann ich noch heute nachweisen, dies ist wieder
so eine Unterstellung ohne ein Beweis um ihre
unfähigkeit und ihr versagen zu rechtfertigen oder
zu verschleiern.

(20) Die Unterlagen zeigen konkrete Submissionen und
Rz. 403 Objekte, nur wollte das TBA und der Kanton
diese nicht, dies kann auch RR Vital bestätigen
der auch am Termin mit Herrn Caviezel anwesend
war.
Bis heute hat der Kanton Graubünden mir keine
anfrage gemacht ihnen diese Unterlagen zur Verfügung
zu stellen!
Ich kann heute noch hunderte Objekte belegen!

(21) Ich habe dem TBA und den Gemeinden den
Rz. 482 Boykott gemeldet!
Es war kein Geheimnis warum ich Boykottiert wurde!
Ich habe dies ja auch Geschrieben!

Dein Onkel

Alberto Crameri-Bernhard
lic. iur. Rechtsanwalt

Chur, 24. September 2020

Einschreiben
Institut für Föderalismus
Universität Freiburg
Prof. Andreas Stöckli
Av. Beauregard 1
CH - 1700 Freiburg

ADMINISTRATIVUNTERSUCHUNG ZU EINZELNEN VORGÄNGEN IM BAU-, VERKEHRS- UND FORSTDEPARTEMENT (BVFD) SOWIE IM TIEFBAUAMT (TBA) GRAUBÜNDEN;

GEWÄHRUNG DES RECHTLICHEN GEHÖRS

Sehr geehrter Herr Prof. Stöckli

Für die gewährte Möglichkeit, zum Entwurf des Untersuchungsberichts zuhanden der Bündner Regierung im Zusammenhang mit Arbeitsvergaben und Preisabsprachen Stellung nehmen zu können, bedanke ich mich bestens. Gerne mache ich nachfolgend davon Gebrauch.

1. BERICHTSENTWURF (AUSZUG)

1.1 Vorbemerkung

Mit Erleichterung und Befriedigung habe ich zur Kenntnis genommen, dass auch nach Überzeugung der Befrager der in verschiedenen Medienberichten geäusserte Verdacht, wonach die kantonalen Behörden oder einzelne ihrer Mitglieder von getroffenen Preisabsprachen Kenntnis gehabt und das Baukartell geschützt hätten, in der vorliegenden Untersuchung nicht erhärtet werden konnte. Gemäss Berichtsentwurf fanden sich auch keinerlei Hinweise darauf, dass die Mitarbeiter des TBA bzw. des BVFD über Absprachen in konkreten Submissionsverfahren informiert gewesen wären und sich mit den Bauunternehmungen abgesprochen hätten (Rz 489). Ebenso nehme ich gerne zur Kenntnis, dass dem BVFD bzw. dem TBA mit den nach 2012 getroffenen Massnahmen bei der Anpassung der Submissionsabläufe *"insgesamt eine sehr sorgfältige und gründliche Vorgehensweise"* aus Sicht der Befrager attestiert wird (Rz 525).

Quaderstrasse 16 CH-7000 Chur Mobile: +41 79 277 97 35 alcrameri@bluewin.ch

1.2 Bemerkungen zur Beweisführung (Rz 61)

Unstrittig ist, dass beim vorliegenden Verfahren der Grundsatz der freien Beweiswürdigung gilt (Art. 21 VRG). Damit trifft es zwar auch zu, dass es genügt, wenn die Behörde am Vorliegen der behaupteten Tatsache keine ernsthaften Zweifel mehr hat oder allenfalls verbleibende Zweifel als leicht erscheinen. Dies bedeutet anderseits jedoch nicht, dass die Behörde einen Freipass für blosse Mutmassungen, Hypothesen und Schlussfolgerungen besitzt, die dem legitimen Anliegen einer objektiven und sorgfältigen Abklärung nicht oder zu wenig entsprechen. Wo aufgrund der Beweislage und des Untersuchungsergebnisses der zu beweisende Tatbestand nicht mit objektiven Gesichtspunkten, sondern nur mit vagen Anhaltspunkten festgestellt werden kann, darf nicht geschlossen werden, dass das Behauptete der Realität bzw. der Wahrheit entspricht. Damit müsste man hier einen Punkt setzen und die sich stellenden, unbewiesenen Fragen offen lassen und daraus folgend auch keine hypothetischen Annahmen treffen.

Der mir nur auszugsweise zugestellte Untersuchungsbericht enthält verschiedene solche hypothetischen Annahmen und Schlussfolgerungen, die ich so nicht teilen kann, soweit es das BVFD oder mich persönlich betrifft. Der Bericht enthält Aussagen und Wiederholungen im Konjunktiv, um behauptete Tatsachen in den Bereich des Möglichen zu rücken (*könnte sein, zwar möglich,* Rz 266, 267, 345, 461, 471). Ebenso bedient sich der Bericht an verschiedenen Orten mit Konjunktionen wie *"sofern"* und *"selbst wenn"* (vgl. z.B. Rz 260, 413, 420, 460), um eine Voraussetzung für die nachfolgende Schlussfolgerung abzuleiten. Solche Formulierungen überschätzen im Rückblick die Möglichkeit, das man ein Ereignis hätte voraussehen können. Eine Rückwärtsbetrachtung birgt das Risiko der Fehlerhaftigkeit, so wie dies im Bericht teilweise zum Ausdruck kommt.

1.3 Inhaltliche Bemerkungen

Die Aussagen im Bericht, wonach das Departement bzw. das Departementssekretariat sich zu sehr auf die submissionsrechtliche Sicht fokussiert habe und dabei *"eine Verengung des Blickfelds auf das Tagesgeschäft"* (Rz 456) sowie *"ein verkürztes Verständnis"* bezüglich Submissionsabreden (Rz 471 und 473) in Verkennung der *"Komplexität des Themas der Submissionsabreden"* (Rz455) an den Tag gelegt habe, kann ich nicht teilen und weise sie als Fehlinterpretation zurück. Gleiches gilt für die Aussage, wonach eine *"Fehleinschätzung der Tragweite der Aussagen von Adam Quadroni auf eine Haltung innerhalb des BVFD"* zurückzuführen gewesen sei, *"die den dem Grundsatz des wirtschaftlichen Einsatzes öffentlicher Mittel entfliessenden Sorgfaltspflichten in Bezug auf die Prävention und die Erkennung von Submissionsabreden und möglichen Handlungsspielräumen ausserhalb von konkreten Submissionsverfahren ungenügend Rechnung getragen habe"* (Rz 456). Damals verfügte man nicht über die nötigen Grundlagen und Kompetenzen, um die heute im Bericht kritisierte fehlende Gesamtsicht der submissionsrechtlichen Verhältnisse in den Vordergrund stellen zu können. Es ist etwas zu einfach, die damalige Situation mit dem Wissen aus heutiger Sicht beurteilen zu wollen.

Wie ich (und offenbar auch mein Mitarbeiter Orlando Nigg) im Rahmen der Befragung aufzuzeigen versucht habe, fungierte das BVFD bereits zu meiner Aktivzeit als zentrale Anlauf- und Auskunftsstelle für Submissionsfragen für kantonale und kommunale Auftraggeber sowie für Private, welche sich mit Fragen und Problemen im Zusammenhang mit dem Vergabewesen konfrontiert sahen. Ebenso war das BVFD für die Aus- und Weiterbildung von Submissionsverantwortlichen im Kanton

zuständig (Art. 35 Abs. SubG). In diesem Zusammenhang wurden durch das BVFD umfassende Schulungen durchgeführt, bei welchen namentlich auch das Thema der Submissionsabreden und möglicher Sanktionen behandelt wurde. Im schweizerischen Vergleich nahm der Kanton Graubünden diesbezüglich seit jeher eine Vorreiterrolle ein. Die Massnahmen zur Sanktionierung von Submissionsabreden waren aber nach kantonaler Gesetzgebung beschränkt auf den Ausschluss eines Angebots (Art. 22 Bst. e und h SubG), auf den Widerruf eines Zuschlags (Art. 24 Abs. 1 SubG) und auf den Abbruch des Verfahrens (Art. 24 Abs. 2 SubG), wobei ein blosser Verdacht auf einen Verstoss nicht ausreichte. Das hat rein gar nichts mit Verengung des Blickfeldes oder verkürztem Verständnis zur Erkennung der Gesamtproblematik der Submissionsabreden zu tun.

Selbst der Berichtsentwurf stellt fest (Rz 424, 465), dass die vorhandenen Publikationen der WEKO und der OECD betreffend Erkennung und Verhinderung von Submissionsabreden damals noch relativ neu waren und sich in der Praxis noch nicht durchgesetzt hatten. Eine Meldung des BVFD bzw. der Regierung an die WEKO war zum damaligen Zeitpunkt auch gar nicht möglich, weil das BVFD über den Vortritt und die Vorhalte Adam Quadronis beim TBA im 2009 gar nie informiert war. Ausserdem hatte das zögerliche Verhalten der WEKO im Zusammenhang mit der Meldung der Regierung im Jahre 2003 wegen Verdachts auf kartellwidriges Verhalten der Catram AG die zuständigen kantonalen Behörden völlig desillusioniert. Nach 1 1/2 Jahren wurde nämlich das entsprechende Verfahren ergebnislos eingestellt (Rz 427). Zudem hat die WEKO mit ihrem Verhalten im Bereich der Auswertung von Submissionsdaten noch im 2009 gezeigt, dass sie damals für die Zusammenarbeit mit den kantonalen Behörden trotz Kooperationsangebot des BVFD kein Interesse hatte (vgl. dazu auch Rz 420). Wenn man nun aus diesen Tatsachen ableiten will, dass man den Vortritt Adam Quadronis beim TBA im 2009 als Anlass hätte nehmen können, um die WEKO erneut zu kontaktieren und die Zusammenarbeit voranzutreiben (Rz 420), so ist das eine Verkennung der Tatsachen, die einer objektiven Betrachtung nicht Stand hält. Abgesehen davon existierten vor 10 Jahren noch keine sogenannten digitalen Assistenzsysteme, die auf der Basis statistischer Analysen *"mittels Algorithmus-gesteuerter Screening Tools"* Regelmässigkeiten aus grossen Datenmengen hätten herausfiltern können (Rz 465). Ausserdem lassen sich Gesamtabreden und wettbewerbswidrige ARGE-Bildungen nur aufgrund von Insiderwissen feststellen. Dazu wären aufwendige polizeiliche Ermittlungen erforderlich, über die weder die Regierung noch das BVFD verfügen. Das kantonale Submissionsrecht räumt den Behörden keine wettbewerbspolizeilichen Möglichkeiten ähnlich der WEKO ein. Es empfiehlt sich deshalb, den Berichtsentwurf unter diesen Aspekten nochmals auf seine Richtigkeit hin zu überprüfen.

Im Rahmen der vorhandenen Handlungsspielräume sind der Kanton bzw. die Regierung und das BVFD nicht untätig geblieben, sondern haben hohe Sensibilität an den Tag gelegt bei der Gesamtproblematik der Submissionsabreden. Selbst der Berichtsentwurf hebt hervor (Rz 452), dass die gesetzlichen Grundlagen, Verordnungen und Weisungen zum kantonalen Submissionsverfahren verschiedene Bestimmungen mit Bezug auf die Thematik von Submissionsabreden bzw. die Förderung eines wirksamen Wettbewerbs enthalten, die über die Minimalvorschriften des übergeordneten Rechts hinausgehen. So wurden die Schwellenwerte der verschiedenen Auftragsarten trotz wiederholten politischen Druckversuchen konstant tief gehalten, damit möglichst viele Vergaben im offenen Verfahren durchgeführt werden konnten, der Rechtschutz wurde ausgebaut und auch das Selbstdeklarationsblatt wurde mit der Integritätserklärung bezüglich Absprachen und wettbewerbsbeeinträchtigende Massnahmen ergänzt. Dies zeigt, wie auch der Berichtsentwurf zu Recht feststellt (vgl. Rz 452), dass *"insbesondere das BVFD stark auf die*

Förderung des wirksamen Wettbewerbs bei Beschaffungen der öffentlichen Hand ausgerichtet war". Daraus folgern zu wollen, dass das BVFD bzw. die juristischen Mitarbeitenden des Departementssekretariats nur über eine beschränkte Optik beim Thema Submissionsabsprachen verfügten, verkennt die Realität. Hätte man weitere rechtliche Möglichkeiten ähnlich der WEKO gehabt, so wären diese mit Sicherheit ausgeschöpft worden.

Unverständlich erweisen sich für mich die Ausführungen zu den möglichen Handlungsspielräumen der kantonalen Behörden (Rz 413). Einerseits wird im Bericht festgestellt, dass ein allfälliges Fehlverhalten im Zusammenhang mit dem Versäumnis, im Anschluss an den Vortritt Adam Quadronis geeignete Massnahmen zu ergreifen, nicht den zuständigen Personen im BVFD nachgewiesen werden könne. Anderseits wird aber sogleich die Hypothese aufgestellt, welche Handlungsräume dem BVFD zur Verfügung gestanden *wären*, *sofern* es von den Aussagen Quadronis Kenntnis gehabt *hätte*. Die entsprechenden Ausführungen zu den submissionsrechtlichen Massnahmen (Rz 414ff.) mögen zwar rechtlich interessant und zutreffend erscheinen, tragen jedoch nichts zur Klärung der Frage bei, ob den betroffenen Mitarbeitenden des BVFD eine Fehleinschätzung der damaligen Situation oder eine Verletzung der Sorgfaltspflichten in Bezug auf die Erkennung und Prävention von Submissionsabreden vorgeworfen werden kann.

Auch die Feststellung im Bericht, wonach meine persönlichen Aussagen und jene von Orlando Nigg über das vorhandene spezifische Fachwissen der Mitarbeitenden im TBA sich als problematisch erweisen (Rz 455), kann ich nicht teilen. Es handelt sich bei diesen Mitarbeitenden zwar um Fachleute der Baubranche, also keine Juristen. Entgegen der Aussage im Bericht sind jedoch gerade sie an vorderster Front in der Lage, aufgrund ihrer marktspezifischen und baufachlichen Kenntnisse Indizien und Auffälligkeiten zur Erkennung allfälliger Submissionsabreden festzustellen bzw. aufzuspüren. Ausserdem ist das BVFD nicht für die Rechtsanwendung durch das TBA zuständig. Das BVFD ist vielmehr für die Aufsicht verantwortlich. Wenn also die zuständigen Fachspezialisten des TBA zum Schluss gelangen, dass mögliche Anhaltspunkte für Submissionsabreden vorliegen und Meldung an die zuständige Stelle erstatten, kommen die Juristen mit ihrem rechtlichen Fachwissen zum Zuge, um die Beurteilung des rechtlich gebotenen Handelns und der möglichen Handlungsspielräume vorzunehmen. Dass im konkreten Fall keine Meldung des TBA an das BVFD erfolgte, bedeutet keineswegs, dass man auf Stufe BVFD der Prävention und der Erkennung von Submissionsabreden und Handlungsspielräumen ausserhalb konkreter Submissionsverfahren ungenügend Rechnung trug. Die bestehenden rechtlichen und faktischen Einschränkungen habe ich bereits vorstehend erwähnt, weshalb ich auf Wiederholungen verzichte.

Schliesslich erlaube ich mir als ehemaliger Delegationsleiter der Kantone im Projekt AURORA zur Totalrevision des öffentlichen Beschaffungsrechts (parallele Harmonisierung Bund-Kantone) eine Anmerkung zur Randziffer 426 des Berichtsentwurfs: Die *Meldepflicht* an die WEKO bei Verdacht auf unzulässige Wettbewerbsabreden gilt nicht nur für den Bund nach neuem BöB (Verabschiedung durch eidg. Parlament 21. Juni 2019), sondern auch für die Kantone aufgrund der neuen Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB), welche vom zuständigen Organ der Kantone (InöB) am 15. November 2019 verabschiedet wurde. In beiden Erlassen handelt es sich um den Artikel 45 Abs. 2, wobei die Meldepflicht mit Bezug auf den Bund beim *Auftraggeber* liegt, während es bei den Kantonen der *Auftraggeber oder die nach gesetzlicher Anordnung zuständige Behörde* ist (vgl. dazu Erläuterungen zu Art. 45 Abs. 2 der IVöB-Musterbotschaft vom

15. November 2019, S. 88). Der vorliegende Berichtstext (Rz 426) und die dazugehörige Fussnote 884 sollten daher meines Erachtens aktualisiert werden.

2. Protokoll und Beilagen

2.1 Protokoll

Meine Befragung als Auskunftsperson erfolgte am 14. November 2018. Das entsprechende Protokoll, das mir mit dem vorliegenden Berichtsentwurf ausgehändigt wurde, trägt auf jeder Seite mein Visum sowie am Ende des Dokuments meine Unterschrift und jene der Protokollführerin. Bei der Sichtung des Dokuments muss ich nun mit Erstaunen feststellen, dass es immer noch mehrere (inhaltliche und grammatikalische) Ungereimtheiten enthält, obwohl ich damals diesbezügliche Korrekturen und Ergänzungen - in Anwesenheit der Befrager - zuhanden des Protokolls vorgenommen hatte. Weder die Befrager noch die Protokollführerin haben damals meine mündlich diktierten Anpassungsvorschläge korrigiert oder als falsch bzw. als bedeutungslos zurückgewiesen. Somit durfte ich in guten Treuen davon ausgehen, dass alle meine vorgetragenen Bemerkungen Eingang in das Protokoll finden würden. Da der vorgesehene Zeitplan bereits vor meiner Befragung deutlich überschritten worden war und ich mit reichlicher Verspätung zur Befragung antreten konnte und weil mir dann seitens der Befrager mitgeteilt wurde, dass noch weitere Befragungen am gleichen Nachmittag anstanden, habe ich nicht darauf beharrt, das von der Protokollführerin vermeintlich finalisierte Protokoll nochmals integral bezüglich Vollständigkeit meiner Korrekturangaben zu prüfen.

Es ist mir nun völlig bewusst, dass ich mir diesen Verzicht nachträglich als eigenes Versehen anrechnen lassen muss, da ich trotz des spürbaren Zeitdrucks der Verfahrensleitung zu wenig kritisch am Schluss der Befragung war und nicht darauf bestanden habe, nochmals das ganze Dokument durchlesen zu können.

Meine obigen Bemerkungen zu den Ungereimtheiten möchte ich mit wenigen Beispielen konkretisieren: Es mag kleinlich erscheinen, aber ich kann mich genau erinnern, dass ich bei der Rz 39 korrigierend hingewiesen habe, damals immer noch Delegationsleiter der Kantone für die Totalrevision des öffentlichen Beschaffungswesens zu sein (Projekt AURORA, bis 15. November 2019), bei Rz 42 und 43 hat die Protokollführerin selber die offensichtlichen Fehler eingebaut, bei Rz 135 habe ich darauf hingewiesen, dass es nur *einen* Oberingenieur (damals Heinz Dicht) gab, bei Rz 179 habe ich auf den sinnentstellenden Schreibfehler "abgelegt" anstatt *"abgelehnt"* hingewiesen, bei den Rz 185 und 186 hat die Protokollführerin von selbst die unnötigen Wiederholungen eingefügt, bei Rz 347 habe ich - wie ich mich genau erinnern kann - von *"grösster"* und nicht von "grosser" Wahrscheinlichkeit gesprochen, bei Rz 412 habe ich ausgeführt, dass Herr Conrad nicht mehr Grossrat sei *[diese Feststellung muss auch im Untersuchungsbericht auf S. 35 angepasst werden]*, bei Rz 452 weiss ich noch heute mit Sicherheit, dass ich den unvollständig formulierten Satz ergänzt habe, nämlich nach meinem heutigen Erinnerungsvermögen sinngemäss so: "Wir sagten Herrn Quadroni, die Untersuchung *der WEKO sei im Gange und man müsse den Ausgang des Verfahrens abwarten. Aber wir würden am Ball bleiben."* Bei Rz 605 hatte ich bezüglich der grossrätlichen Submissionsverordnung die ebenfalls unwidersprochen gebliebene Ergänzung gewünscht, dass es sich um die *"80er- und 90er-Jahre"* handelte. Schliesslich habe ich verschiedene Schreibfehler korrigiert, die im Protokoll ebenfalls nicht übernommen wurden.

2.2 Beilagen

Zu den mir ausgehändigten Beilagen erlaube ich mir folgenden Hinweis: Hier muss im Verteiler etwas durcheinander geraten sein. Beim als Beilage 5 bezeichneten Dokument (von insgesamt 3 Seiten) habe ich damals im Rahmen der Befragung nur eine Seite vorgelegt erhalten, nämlich eine Seite, welche die handschriftlichen Kürzel "Fo" (offenbar Foffa) und "Be" (offenbar Bezzola) trägt (vgl. Rz 434-441). In dieser Beilage waren bzw. sind aber keine Budget-Beträge enthalten. Das hingegen im Protokoll fälschlicherweise als Beilage 5 bezeichnete Dokument (Rz 391), welches mir damals vorgehalten wurde und das Beispiel "Tarasperstrasse CHF 200'000.00" enthielt (vgl. Frage und Antwort; Rz 389-399), figuriert nicht bei den mir zugestellten Beilagen.

3. SCHLUSSBEMERKUNGEN ALS AUSKUNFTSPERSON

Ich bin mir bewusst, dass ich als Auskunftsperson im vorliegenden Verfahren nicht die gleichen Rechte und Pflichten besitze wie etwa ein Zeuge oder Beschuldigter. Gleichwohl erlaube ich mir anzumerken, dass mir das Akteneinsichtsrecht nur sehr beschränkt gewährt wurde. Es wurde mir nämlich lediglich ein Auszug des Berichtsentwurfes ausgehändigt mit der Begründung, dass es sich um jene Stellen handle, in denen meine Aussagen im Rahmen der Befragung wiedergegeben werden. Wenn ich aber den erhaltenen Text betrachte, so werden an verschiedenen Stellen bei meinen Aussagen Verweise mit Fussnoten auf Textstellen vorgenommen, über die mir keine Einsichtnahme gewährt wurde (vgl. FN 976 zu Rz 459, FN 996 zu Rz 468, FN 1010 zu Rz 474). Auch die Ausführungen, welche auf ein Kapitel H.4. des Berichtes Bezug nehmen (vgl. Rz 455),liegen mir nicht vor. Zudem sind mehrere Textstellen geschwärzt (vgl. S. 34, 35, 73, 74, 88, 92, 98, 123, 124, 130, 132, 153, 156, 162, 197, 198). Unter solchen Umständen ist es schwierig, sich ein Gesamtbild über den konkreten Sachverhalt, die dabei gemachten Feststellungen und die daraus gezogenen Schlüsse zu machen. Es verbleibt bei mir dadurch ein zwiespältiger Eindruck über die Vorgehensweise der Befrager, auch wenn eingestanden werden muss, dass ein solch umfangreiches und aufwändiges Verfahren sich wohl kaum fehlerlos abwickeln lässt. Ich verzichte heute aber ausdrücklich auf einen Antrag zur Einsichtnahme in weitere Aktenstücke.

Abschliessend danke ich nochmals für die Möglichkeit zur Meinungsäusserung und hoffe, dass Ihnen meine Ausführungen für die Finalisierung des Berichts von Nutzen sein werden.

Freundliche Grüsse

Alberto Crameri

Von: beat_hofmann@bluemail.ch <beat_hofmann@bluemail.ch>
Gesendet: Sonntag, 11. Oktober 2020 12:46:01
An: STOECKLI Andreas
Betreff: Administrativuntersuchung BVFD und TBA

Sehr geehrter Herr Stöckli

Entschuldigen Sie bitte meine Verspätung in der Beantwortung der Vernehmlassung obgenannter Angelegenheit. Ich war im Monat September mit der Jagd beschäftigt und habe den Termin völlig verpasst.
Ich habe den Entwurf Ihres Berichtes gelesen und für gut befunden. Die Punkte in denen ich namentlich erwähnt werde, entsprechen wohl meinen Aussagen aus dem Befragungsprotokoll vom 14. Juni 2019. Die Äusserungen meiner Mitarbeiter über meine Person, kann ich aus diesem Bericht leider nicht beurteilen, da sie mit Schwärze kaschiert sind.
Zu Punkt 295/Seite 110 (Aussagen Jachen Kienz) muss ich eine Richtigstellung anbringen. Ich habe meine Tätigkeit als Techn. Mitarbeiter und Bauleiter beim TBA bereits 1994 angetreten. Meine Anstellung dauerte 22 Jahre und fand mit der Pensionierung 2016 ihren Abschluss. In den Jahren 2005-2014 wurde ich zudem zum Strassenmeister des Bezirks 4 im Unterengadin gewählt. Also war ich in der fraglichen Untersuchungsperiode 2006-2012 nur vereinzelt mit Bauleitungsaufträgen beschäftigt.
Soweit meine Antwort mit Äusserungen auf Ihr Schreiben vom 6. Oktober 2020.

Freundliche Grüsse

Beat Hofmann

Claudio Lardi avvocato

Tel. +41 79 610 44 55
casella postale
Postfach 402
7001 Chur
avvocato@claudiolardi.ch

Prof. Andreas Stöckli
Institut für Föderalismus
Universität Freiburg
Av. Beauregard 1

1700 Freiburg

Chur, im September 2020

Administrativuntersuchung BVFD/TBA Graubünden bez. Arbeitsvergaben

Sehr geehrter Herr Professor Stöckli
Sehr geehrte Damen und Herren

Bezugnehmend auf Ihr Schreiben vom 30. August a.c. im Zusammenhang mit obgenannter Untersuchung und betreffend den Regierungsbeschluss 589/2007 vom 8. Mai 2007 nehme ich wie folgt Stellung:

- Ich war in früheren Jahren Vormund eines Jugendlichen, der Lazzarini hiess, deshalb mag ich mich an diese Arbeitsvergabe erinnern.
- Ich habe bei diesem geringen Preisunterschied im Rahmen der Interessenabwägung den Verzicht des billigsten Anbieters Lazzarini akzeptiert und mich für die Vergabe an die ARGE Bezzola Denoth AG ausgesprochen. Es war in meinen Augen das wirtschaftlich günstigste Angebot, nicht zuletzt weil die Differenz zu der Offerte der Lazzarini AG in meinen Augen unbedeutend war und ist, und
- weil ich, als gebürtiger Puschlaver, sehr wohl die Wirklichkeit von Randregionen kenne und somit die regionalwirtschaftlichen Überlegungen, wie auch im Brief von Herrn Conrad erwähnt, und die weiteren Überlegungen der damaligen Regierung in Sachen Nachhaltigkeit vollends teilte und teile.

Mit freundlichen Grüssen

Claudio Lardi

Claudio Lardi, RA
Regierungsrat Graubünden 1999-2010

17.09.20 16:45
CH - 7004
Chur 4

CHF 6.30

150 pro clima

0.017 kg

DIE POST

R

Recommandé 98.00.700400 03342323

Einschreiben

Prof. Andreas Stöckli
Institut für Föderalismus
Universität Freiburg
Av. Beauregard 1

1700 Freiburg

Eveline Widmer-Schlumpf, Silbereggweg 1, 7012 Felsberg

Einschreiben

Universität Freiburg
Institut für Föderalismus
Herr Prof. Andreas Stöckli
Av. Beauregard 1
CH-1700 Freiburg

Felsberg, 16. September 2020

Gewährung des rechtlichen Gehörs

Sehr geehrter Herr Prof. Stöckli

Besten Dank für die mir eingeräumte Möglichkeit, zu Auszügen des Untersuchungsberichts, den Sie im Auftrag der Regierung des Kantons Graubünden erstellen («Untersuchungsauftrag 2» gemäss Regierungsbeschluss vom 11. Juni 2018), Stellung zu nehmen.

Vorauszuschicken ist, dass an den wöchentlichen Sitzungen der Regierung eine Vielzahl von Geschäften durchzuberaten ist und dass, weil dies so ist, die Regierung während der Sitzungen weniger nach dem Prüfprinzip als vielmehr nach dem Vertrauensprinzip arbeitet. Kontrolliert und überprüft wird von den nicht federführenden Departementen insbesondere im Vorfeld der jeweiligen Sitzung der Regierung. Dies gilt sicherlich auch mit Bezug auf die Sitzung der Regierung vom 8. Mai 2007.

Die im mir überlassenen Auszug des Berichts erwähnte Vergabe des Auftrags von Baumeisterarbeiten für das Projekt «H27, Engadinerstrasse, Anschluss Senterstrasse» war am 8. Mai 2007 eines von zahlreichen Geschäften. Es kann davon ausgegangen werden, dass aus der Mitte der Regierung nachgefragt wurde, warum das zuständige Departement beantragte, den Auftrag der zweitrangierten ARGE und nicht der Unternehmung, die ein um 0.4% tieferes Angebot eingereicht hatte, zu vergeben. Und es kann weiter davon ausgegangen werden, dass der zuständige Departementsvorsteher eine von den übrigen Mitgliedern der Regierung als plausibel erachtete Antwort abgegeben hat. An Details, die allenfalls in Zusammenhang mit diesem Geschäft besprochen wurden, vermag ich mich indessen nicht mehr zu erinnern.

Freundliche Grüsse



Eveline Widmer-Schlumpf

Christoph Suenderhauf
lic. iur. Rechtsanwalt

lic. iur. Christoph Suenderhauf
Rechtsanwalt

E-mail: mail@csuenderhauf.ch
Tel:: 081/ 258 33 88
Fax.: 081/ 258 33 87
Postcheck: 70-33279-4

Einschreiben
Universität Freiburg
Institut für Föderalismus
Prof. Dr. Andreas Stöckli
Avenue Beauregard 1
1700 Freiburg

Chur, 8. Oktober 2020

Administrativuntersuchungen zu einzelnen Vorgängen im Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement sowie Tiefbauamt, die bei Arbeitsvergaben im Tiefbaubereich i.Z. mit Preisabsprachen stehen könnten (Untersuchungsauftrag 2, gemäss Regierungsbeschluss vom 11. Juni 2018, Proz. Nr. 458)

Sehr geehrter Herr Prof. Stöckli

Zuerst möchte ich mich entschuldigen, dass wir die Frist vom 2. Oktober 2020 verstreichen liessen, ohne sich zu den eingangs erwähnten Untersuchung geäussert zu haben. Nachdem Sie den Graubündnerischen Baumeisterverband erneut Gelegenheit zur Vernehmlassung bis 22. Oktober 2020 einräumen, nehme ich namens und im Auftrage des Graubündnerischen Baumeisterverbandes, den ich seit vielen Jahren vertrete, wie folgt Stellung:

Die Stellung des GBV im Zusammenhang mit den Preisabsprachen im Unterengadin wurde im Entscheid der WEKO vom 26. März 2018 vollumfänglich ausgeleuchtet. Aus diesem Grund verzichtet der GBV inhaltlich zu der nun laufenden Administrativuntersuchung Stellung zu nehmen umso mehr als dass er zu den im Schreiben vom 30. August 2020 aufgeführten Untersuchungsthemen keine Angaben machen kann.

Mit freundlichen Grüssen

RA Christoph Suenderhauf

N.B. Vollmacht wird auf Verlangen nachgereicht

Hansjörg Trachsel
Via Lavinas 12
7505 Celerina
h.trachsel@bluewin.ch

Universität Freiburg
Institut für Föderalismus
Av. Beauregard 1
1700 Freiburg

Celerina, 15. September 2020

Sehr geehrter Herr Prof. Andreas Stöckli

Rechtliches Gehör

Mit Brief vom 20. August 2020 gewähren Sie mir rechtliches Gehör zum Regierungsbeschluss vom 8. März 2007 Nr. 589.516 über eine Auftragsvergabe im Unterengadin an die ARGE Bezzola Denoth AG / Foffa und Conrad SA zum Vergabepreis von Fr. 1`970`000.-.

Sie verweisen darauf, dass die Regierung den Auftrag nicht an den Anbieter mit dem tiefsten Preis vergeben hat, sondern mit der Begründung «gleichwertig, preiswürdig, regionalwirtschaftlich begründet», an die einheimische ARGE Bezzola Denoth AG / Foffa und Conrad SA zu einem Angebot das Fr. 6`481.55 oder 0,4% höher lag.

Nach über dreizehn Jahren kann ich mich an diesen Beschluss nicht mehr erinnern. Ich weiss auch nicht mehr, ob über diese Vergabe in der Regierung eine Diskussion stattgefunden hat.

Grundsätzlich nehme ich zu diesem Beschluss wie folgt Stellung:

Als Volkswirtschaftsdirektor und Regierungsrat aus einer Randregion konnte ich diesen Antrag mittragen. Die Begründung, wie sie vorliegt, rechtfertigte nach meiner Auffassung diesen Beschluss. In meinem Departement wurden grosse Anstrengungen unternommen, in den peripheren Talschaften unseres Kantons Arbeitsplätze zu erhalten und neue zu schaffen. Mit Förderbeiträgen wurden Projekte zur Unterstützung dieses Zieles unterstützt, die den Betrag von Fr. 6`481.55 bei weitem übersteigen.
Wiederholt wurde in meiner zehnjährigen Regierungszeit vom Parlament gefordert, dass die Regierung mehr zur Erhaltung von Arbeitsplätzen in den peripheren Talschaften unter-

nehmen soll. Die kleine Preisdifferenz hat nach meiner Auffassung diesen Entscheid zugelassen.
Ob Entscheide aus anderen peripheren Talschaften analog gefällt wurde, kann ich nicht sagen. Es waren aber sicher Einzelfälle, da solch kleine Differenzen in den Angeboten selten waren, und keine Rolle spielten, wenn beide Anbieter in der Region ansässig waren und Arbeitsplätze sowie Lehrstellen anboten.

Mit freundlichen Grüssen

Hansjörg Trachsel

Heinz Dicht
Deutsche Strasse 17
7000 Chur

Chur, 27. September 2020

Universität Freiburg
Institut für Föderalismus
Herrn Professor A. Stöckli
Av. Beauregard 1
1700 Freiburg

Administrativuntersuchung betr. BVFD und TBA Kanton Graubünden

Sehr geehrter Herr Professor Stöckli

Mit Schreiben vom 30. August 2020 haben Sie mir einen Auszug aus dem Entwurf des Untersuchungsberichtes (Stand 21. Juli 2020) zugestellt. Ich danke Ihnen für die Gelegenheit, bis zum 2. Oktober 2020 dazu Stellung nehmen zu können. Allerdings bedaure ich, dass Sie mir als damaliger Leiter des Tiefbauamtes (TBA) nicht den gesamten Bericht zugestellt haben.

Gewisse Folgerungen im Bericht beruhen lediglich auf Mutmassungen bzw. Interpretationen. Zudem scheinen mir verschiedene Betrachtungen mit dem Wissen von heute erfolgt zu sein, was die Objektivität beeinträchtigt.

Erleichtert bin ich jedoch darüber, dass die Untersuchung die Bestätigung brachte, dass die Mitarbeitenden des TBA nichts mit den Absprachen zu tun hatten.

Nachstehend erlaube ich mir, zu einigen Aspekten Bemerkungen anzubringen.

Thema Adam Quadroni

Anlässlich der Sitzung mit Herrn Adam Quadroni am 1. Oktober 2009 beim Tiefbauamt in Chur war ich ferienhalber abwesend. Herr Reto Knuchel als Submissionsverantwortlicher und Abteilungsleiter hat mich anschliessend darüber informiert. Da die Unterlagen offenbar mehr als 10 Jahre alt waren, beurteilte ich die Aufforderung von Reto Knuchel an Adam Quadroni als richtig, aktuell**ere** 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 Departementsvorstehes aus. Jachen Kienz hat gemäss meiner damaligen Information im Auftrag von Reto Knuchel nochmals bei Adam Quadroni nachgestossen, was dieser offenbar bestätigt hat. Ein konkreter Verdacht, geschweige denn ein hinreichender Beweis, der es begründet hätte, eine aktuelle Beschaffung für ungültig zu erklären, lag nicht vor. Über andere Möglichkeiten verfügte das TBA nicht. Aufgrund der lange zurück liegenden Unterlagen fiel auch eine Meldung an die Wettbewerbskommission (WeKo) ausser Betracht.

Herr Adam Quadroni 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 Zusammenarbeit bekannt, was für mich dessen Glaubwürdigkeit in Frage stellte. Herrn Kienz und/oder Herrn Ryffel in dieser Angelegenheit noch speziell zu kontaktieren habe ich gestützt auf die Beurteilung und das Vorgehen von Herrn Knuchel nicht als notwendig erachtet.
Falls ich damals diejenigen Unterlagen erhalten hätte, welche später der WeKo vorlagen, wäre ich mit Sicherheit nicht untätig geblieben. Als Beweis dazu kann auf das Vorgehen des Tiefbauamtes im Jahr 2003 betreffend die Strassenbauer verwiesen werden.
Dass Adam Quadroni nicht neuere Akten vorlegte, schien mir völlig plausibel, da er bei einer Anzeige des TBA 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 Adam Quadroni anschliessend an das vorgesetzte Departement und an die Regierung gelangen würde.
Ein Mail betreffend die Probleme von Adam Quadroni mit Betonlieferungen aus anderen Werken habe ich im Übrigen nie erhalten.

Insgesamt kann bezüglich dem Vortritt von Adam Qadroni und der nicht erfolgten Reaktion seitens des Tiefbauamtes im Nachhinein von einer Fehleinschätzung gesprochen werden, unter Würdigung der Gesamtsituation aber nicht von einer **groben** Fehleinschätzung. Ich ersuche Sie den Text in Rz 403, Rz 461 und vor allem in Rz 493 unbedingt entsprechend anzupassen.

Thema Protokollierung

Aufgrund der täglich unzähligen Kontakte vieler TBA-Mitarbeiter mit Behörden, Auftragnehmern und Privaten, gab es im TBA keine Vorgabe, wann und bei welchen Kontakten ein Protokoll zu erstellen war. Die jeweiligen Teilnehmer mussten das im Einzelfall entscheiden. Dies galt auch im vorliegenden Falle. Eine Protokollierung der Sitzung meiner Mitarbeitenden mit Adam Quadroni wäre aus heutiger Sicht jedoch richtig und notwendig gewesen

Thema Erkennen der Absprachen aufgrund der Offerten

Bei kleineren, nicht speziellen Arbeiten lagen die Angebote im ganzen Kanton preislich immer nahe beisammen und es war nicht möglich festzustellen, dass die Preise abgesprochen waren. Umfangreiche Ausschreibungen gab es im Unterengadin nur ca. 5-10 pro Jahr, weshalb überhöhte Preise aufgrund von systematischen Absprachen nicht erkannt werden konnten. Wir mussten uns auf den Vergleich mit den Kostenvoranschlägen beschränken. Zudem hat die Kant. Finanzkontrolle, welche immer wieder Projekte und damit Vergabekontrollen durchführte, keine Anhaltspunkte bezüglich Absprachen festgestellt. Immer, wenn ein konkreter Hinweis vorhanden war, dass die Selbstdeklaration unwahr sein könnte, hat das TBA konsequent Verfahren abgebrochen und Beteiligte ausgeschlossen. Im Übrigen listet die Verfügung der WeKo für die Zeit von 2007-2012 gerade einmal sieben Vergaben des Kantons auf,

bei denen Verdacht auf Absprache besteht.
Persönlich habe ich stets auch die Unterschrift der Unternehmer mit der Selbstdeklaration in Betracht gezogen, mit der sie jeweils rechtsverbindlich die Korrektheit der Offerte bezeugten. Überdies habe ich die finanziell massive Strafmöglichkeit der WeKo als genügend grosse Abschreckung für die Unternehmer gegen Absprachen betrachtet.
Hervorhaben möchte ich an dieser Stelle auch, dass das TBA die Ausschreibungsunterlagen immer detailliert und präzis ausgearbeitet hat, um Spekulationen zu verhindern und um über klare Bedingungen für die Offertkontrolle, Bauausausführung und Abrechnung zu verfügen. Das TBA galt als streng kontrollierende Bauherrenvertreterin. Es hat sich bei der Kontrolle der Offerten an die vergaberechtlichen Vorgaben und an die Betrachtungsweise des vorgesetzten Departementes und des Verwaltungsgerichtes gehalten, was dessen Pflicht war. Ein Vorwurf betreffend die Prüfung der Offerten kann damit dem unterstellten TBA m.E. nicht gemacht werden. Ich ersuche Sie, um entsprechende Anpassung bei verschiedenen Rz, insbesondere bei Rz 492.
Im Übrigen scheint mir auch das Wort "Verfehlung" in Rz 490 nicht korrekt, da nicht gegen Vorschriften bestehender Ordnungen verstossen wurde. Ich bitte um Änderung der Wortwahl.

Thema Kontakt mit Herrn Roland Conrad

Dazu stelle ich klar, dass ich mit Herrn Conrad keinerlei private Kontakte gepflegt habe. Als Parteimitglied der damaligen SVP war er einer von vielen Grossräten, die ich anlässlich von Anlässen getroffen habe. Bei solchen Begegnungen habe ich nicht über berufliche Themen wie Ausschreibungen, Vergaben etc. gesprochen. Ich ersuche Sie, den Hinweis in Rz 397 "und überdies der gleichen Partei angehörte wie der Oberingenieur" zu streichen. Er deutet ungerechtfertigterweise eine Verbandelung über die Parteizugehörigkeit an.

Thema Hinweise

Erstaunlich für mich ist, dass nie einer der gemäss Feststellung im Untersuchungsbericht vielen Menschen, die von den Absprachen gewusst haben sollen, zu mir gekommen ist, bzw. mich darauf hingewiesen hat. Auch beim Departement ist offenbar niemand vorstellig geworden. Ausser von Reto Knuchel, der mich über die Informationen von Adam Quadroni orientierte, wurde ich also von keiner Seite auf mögliche Absprachen hingewiesen, auch nicht von Mitarbeitenden.

Thema Amtsführung

Vorab will ich festhalten, dass ich das TBA während 30 Jahren mit viel Freude, Herzblut und Engagement geführt habe. Mein Bestreben war stets, meine Aufgaben gewissenhaft, fachkompetent und zum Wohle des Kantons Graubünden auszuführen. Ein Amt mit 500 Mitarbeitern, die im ganzen Kanton verteilt ihre Aufgaben zu erfüllen haben, muss zwingend über eine Struktur mit verschiedenen Abteilungen verfügen. Die sehr vielfältigen und umfangreichen Aufgaben und die entsprechenden Kompetenzen sind beim TBA klar geregelt, und die Qualität der diesbezüglichen Unterlagen ist seit über 20 Jahren zertifiziert.

Persönlich war ich aufgrund des Arbeitsumfanges gezwungen, Aufgaben zu delegieren und auf die Zuverlässigkeit und Fachkompetenz der Mitarbeiter zu vertrauen. Dabei verlangte ich, dass ich jeweils unbedingt über wichtige und spezielle Vorkommnisse und Probleme informiert wurde.
Ich habe mir stets die Zeit genommen, z.B. die einzelnen Aussenstellen zu besuchen sowie an Bezirkskonferenzen, Bauleiter-/Projektleitersitzungen und internen Weiterbildungen teilzunehmen. Zudem war meine Türe immer offen und es konnten alle Mitarbeitenden zu mir kommen. Auch persönliche Anliegen und Probleme habe ich ernst genommen und nach Lösungen gesucht. Ein Austausch mit meinen Mitarbeitenden habe ich immer bestmöglich gepflegt. Es kann deshalb nicht vom vorliegenden Fall der nicht erfolgten Rücksprache mit den Herren Kienz und Ryffel auf die Führung des Amtes geschlossen werden. Ich beantrage dies im Bericht zu berücksichtigen und vor allem Rz 491 entsprechend anzupassen.
Weiter kann bezüglich TBA durchaus von einer hierarchischen Organisation gesprochen werden, in meiner Zeit jedoch nicht von einer streng hierarchischen Führung.
Ich erlaube mir hier noch anzumerken, dass ich - soweit mir bekannt ist – seitens der Unternehmer als klarer, strenger und fairer Leiter des TBA beurteilt wurde.
In meiner Dienstzeit habe ich mit insgesamt vier Departementsvorstehern zusammen gearbeitet und wurde von allen stets sehr positiv beurteilt. Dies trifft auch auf die vielen Vertreter in der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates zu, welche ich immer wieder über das Amt und über aktuelle Projekte orientieren durfte.

.

Ich bitte Sie höflich, meine Bemerkungen und Anträge zu berücksichtigen und das vorliegende Schreiben dem Untersuchungsbericht beizufügen.

Freundliche Grüsse

H. Richt

Kopie z.K. Herrn Regierungsrat Dr. Mario Cavigelli

Tiefbauamt Graubünden
Uffizi da construcziun bassa dal Grischun
Ufficio tecnico dei Grigioni

Bezirk 4 Scuol
Plattas 7550 Scuol
Telefon +41 81 257 6969
info.b4@tba.gr.ch www.tiefbauamt.gr.ch

Tiefbauamt Graubünden, Bezirk 4 Scuol
Plattas, 7550 Scuol

Universität Freiburg
Institut für Föderalismus
Prof. Andreas Stöckli
Av. Beauregard 1
CH - 1700 Freiburg

Scuol, 22.September 2020

Entwurf Untersuchungsbericht im Zusammenhang mit Preisabsprachen

Sehr geehrter Herr Prof. Stöckli

Herzlichen Dank für die Möglichkeit zum Berichtsentwurf Stellung zu nehmen. Ich teile Ihnen gerne mit, dass ich zum vorgelegten Entwurf des Untersuchungsberichtes keine Bemerkungen anzubringen habe.

Freundliche Grüsse

Tiefbauamt Graubünden
Chef Bezirk 4 Scuol

Jachen Kienz, dipl. Bauing. HTL

Dr. Jon Domenic Parolini
Via da Pedra Grossa 430 D
7550 Scuol
079 280 72 92

Einschreiben
Universität Freiburg
Institut für Föderalismus
Prof. Andreas Stöckli
Av. Beauregard 1
1700 Freiburg

Chur/Scuol, 2. Oktober 2020

Administrativuntersuchung zu einzelnen Vorgängen im BVFD sowie im TBA des Kantons Graubünden

Antwort auf Ihren Brief vom 30. August 2020 – Gewährung des rechtlichen Gehörs

Sehr geehrter Herr Prof. Andreas Stöckli
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 30. August 2020 gewähren Sie mir das rechtliche Gehör zu verschiedenen Aussagen der Herren Adam Quadroni (AQ) und Roland Conrad (RC) Ihnen gegenüber. Ich bedanke mich dafür, dass Sie mir die Möglichkeit geben, bis am 2. Oktober 2020 Stellung dazu zu nehmen.

Entbindung vom Amtsgeheimnis

Mit Beschluss vom 28. September 2020 wurde ich vom Gemeindevorstand von Scuol ermächtigt, im Rahmen der von Ihnen geführten Administrativuntersuchung über die während meiner Amtszeit als Gemeindepräsident von Scuol wahrgenommenen bzw. mir in dieser Eigenschaft anvertrauten Geheimnisse auszusagen, soweit es um das so genannte Baukartell bzw. das Verhalten der Behörden gegenüber dem Whistleblower geht (siehe Beilage). Ich gehe davon aus, dass ich nicht noch zusätzlich durch AQ vom Amtsgeheimnis entbunden werden muss. Diese Frage habe ich auch anlässlich des Treffens mit der PUK gestellt. Die PUK kam gemäss Schreiben vom 21. September 2020 an mich zum Schluss, dass keine Einwilligung des Whistleblowers erforderlich sei.

Präzisierung betr. Bedingungen vonseiten der Gemeinde Scuol

Vorerst erlaube ich mir eine Präzisierung zur Bemerkung zum Punkt 43 auf Seite 14 des Untersuchungsberichtes zuhanden der Regierung des Kantons Graubünden vom 21. Juli 2020. Hier steht: "Herr Parolini stand aufgrund der Bedingungen, welche die Gemeinde Scuol an seine Entbindung vom Amtsgeheimnis knüpfte, für eine Befragung allerdings nicht zur Verfügung."

Genauer ist hingegen die Aussage, welche Sie, sehr geehrter Herr Stöckli, mir in Ihrer E-Mail vom 29. November 2018 gemacht haben: *"Gestern wurden wir darüber informiert, dass die Regierung des Kantons Graubünden* (Ergänzung von J. D. Parolini: "in meiner Abwesenheit") *die Zustimmung nicht erteilt hat, um den Punkten 2 und 3 der Vorbehalte im Schreiben der Gemeinde Scuol betr. die Entbindung vom Amtsgeheimnis nachkommen zu können.*

Da den Voraussetzungen für die Entbindung vom Amtsgeheimnis nicht entsprochen werden kann, macht eine schriftliche Befragung wenig Sinn. Für den Fall, dass die Gemeinde Scuol ihre Vorbehalte zurücknehmen sollte, behalten wir uns allerdings vor, mit Ihnen erneut in Kontakt zu treten."

Nun wurde ich doch noch vom Amtsgeheimnis entbunden. Ich nehme deshalb gerne zu den Aussagen von AQ und RC Stellung. Dazu muss ich aber meine Ausführungen in einen Gesamtzusammenhang setzen. Es ist wichtig und notwendig, die generellen Umstände, die damals vorgeherrscht haben, anzuschauen.

Grundsätzliches

Vorerst möchte ich betonen, dass ich immer mögliche Preisabsprachen als verwerflich und inakzeptabel betrachtet habe. Deshalb bedaure ich es ausserordentlich, was damals geschehen ist. Ich war schockiert, im Jahr 2018 zu erfahren, mit welcher Systematik die Teilnehmer des Baukartells vorgingen und welche Ausmasse diese Absprachen angenommen hatten.

Auch bedaure ich zutiefst, was mit AQ geschehen ist, wie er von seinen Mitbewerbern teilweise behandelt wurde und was er privat und familiär in den letzten Jahrzehnten alles durchmachen musste.

Der Besuch von AQ in meinem Büro im Jahr 2009

Es ist richtig, dass ich beim Besuch von AQ im Jahr 2009 eine Liste gesehen habe, welche die Preisabsprachen beinhaltete. Sie betraf nicht ein Bauobjekt der Gemeinde und war einige Jahre alt. Diese Liste wurde mir nicht ausgehändigt. Ob AQ bei seinem Besuch noch weitere Dokumente bei sich hatte, entzieht sich meiner Kenntnis.

Auf weitere wichtige Aspekte des Besuchs von AQ gehe ich weiter unten unter "Die damaligen Umstände" ein.

Meine Reaktion nach dem Treffen

Ich habe das Thema der Preisabsprachen gemeindeintern nach dem Treffen mit dem Bauunternehmer AQ thematisiert. Ich habe damals als Gemeindepräsident unmissverständlich intern kommuniziert, dass allfällige Preisabsprachen nicht toleriert werden und wir alle diesbezüglich achtsam und sensibilisiert sein müssen.

Auch habe ich RC, in seiner Funktion als Präsidenten der Unterengadiner Sektion des Graubündner Baumeisterverbandes, über das Treffen mit AQ und die Vorwürfe informiert und gefragt, ob dies der Wahrheit entspreche. Dieser versicherte mir, sie würden keine Preisabsprachen machen. Sie hätten solche Absprachen früher gemacht, seit einigen Jahren aber nicht mehr. Ich verurteilte ihr früheres Verhalten aufs Schärfste und sagte ihm klar und deutlich, ein solches Verhalten sei für uns inakzeptabel!

Umso mehr war ich enttäuscht, dass die Absprachen anscheinend auch nach dem damaligen Zeitpunkt (2009) weiter erfolgten, zwar nicht mehr in Form von Vorversammlungen des Baumeisterverbandes, aber unter einzelnen Bauunternehmungen, wie man dem WEKO-Bericht entnehmen konnte.

Zu den Ausmassen der Absprachen

Das Ausmass der Absprachen war mir zu diesem Zeitpunkt nicht bewusst. Der Gemeinde lagen bei ihren Vergaben keine konkreten Indizien von Wettbewerbsabreden vor, sodass sich auch vor diesem Hintergrund kein weiterer Handlungsbedarf für die Gemeinde ergab. Auch wusste ich nicht, dass der Vater von Marco Müller, Gemeindevorstandsmitglied, die Listen für die Baumeister erstellte.

Das volle Ausmass der Preisabsprache ist mir seit der Publikation des WEKO-Entscheids am 26. April 2018 bewusst. Es ist mir wichtig festzuhalten, dass ich nach der Lektüre der WEKO-Unterlagen über die Ausmasse, die Systematik und die Dauer der Preisabsprachen konsterniert war und es immer noch bin.

Ich bedaure auch die vielen Bauherren, die Schaden erlitten haben. Dazu gehören auch die Gemeinden des Unterengadins. In meiner ehemaligen Funktion als Gemeindepräsident von Scuol fühle ich mich deshalb ebenfalls hintergangen und getäuscht. Und auch als privater Bauherr sind meine Frau und ich Opfer von Preisabsprachen geworden, wie wir ebenfalls erst vor zwei Jahren erfahren haben.

Die damaligen Umstände

Die damalige Einschätzung der Lage wurde durch die Tatsache erschwert, dass wir gemeindeintern immer wieder Diskussionen über die Glaubwürdigkeit der Person von AQ hatten. Es soll keine Kritik an AQ sein, aber es waren gewichtige Fakten, die einen grossen Einfluss auf unser Verhalten hatten.

Lassen Sie mich diese Fakten näher darlegen:

- Die Gemeinde beauftragte in der Regel eines der Ingenieurbüros vor Ort mit der Durchführung der Submissionsverfahren für die verschiedenen Bauprojekte, welche die Gemeinde jedes Jahr durchführte. Das Ingenieurbüro prüfte in diesem Zusammenhang auch die erforderlichen Selbstdeklarationslisten der einzelnen Unternehmungen.

- Auf Grund der Angaben in der Selbstdeklaration kam es mehrmals vor, dass einzelne Unternehmungen ausgeschieden wurden, weil sie nicht alle Kriterien erfüllten resp. Falschangaben machten. Das Ingenieurbüro unterbreitete via Leiter des Bauamtes dem Gemeindevorstand einen Vorschlag für die Vergabe an den Offerenten mit der günstigsten (und gültigen) Offerte. Wir folgten in der Regel diesem Vorschlag.

- Dabei wurden mehrmals Offerten der Firma L. Quadroni als ungültig erklärt, weil sie Falschangaben bei der Selbstdeklaration enthielten. Diese Falschangaben liessen sich durch Auszüge aus dem Betreibungsregister des Betreibungsamts Ramosch belegen. Dabei figurierten viele offene, teils sehr hohe Rechnungen mit dem Vermerk "Zahlungsbefehl" oder "Rechtsvorschlag".

Dies führte dazu, dass die Firma L. Quadroni durch die Gemeinde von den Offertausschreibungen ausgeschlossen wurde.

AQ kam dann zu mir und sagte, die Gemeinde dürfe ihn nicht vom Submissionsverfahren ausschliessen. Er sei seinen Verpflichtungen nachgekommen, die Auszüge des Betreibungsregisters seien nicht korrekt.

Darauf habe ich ihm gesagt, er solle dafür sorgen, alle offenen Positionen auf der Liste offiziell durch das Betreibungsamt als erledigt erklären zu lassen. Danach würde die Gemeinde Scuol seine Firma sehr gerne wieder offerieren lassen. Falls er mit unserem Vorgehen nicht einverstanden sei, solle er rechtliche Schritte einleiten.

Zusammenfassend möchte ich Folgendes festhalten

Bei meinem Gespräch mit AQ standen folgende zwei Themen zur Diskussion:

1. Die Nichtberücksichtigung der Firma L. Quadroni durch die Gemeinde wegen falscher Selbstdeklaration betr. die Betreibungen gegen seine Firma.
2. Die Information über die alten Preisabsprachen aller Bauunternehmer (inklusive der Firma L. Quadroni).

Durch die Vermischung dieser beiden Themen fühlte ich mich von AQ unter Druck gesetzt. Es lief darauf hinaus, dass er wieder für die Gemeinde offerieren könne, ansonsten er weitere Schritte in Sachen Preisabsprachen unternehme bzw. damit an die Öffentlichkeit gehen würde.

Ich habe ihm gesagt, er soll seine Pendenzen erledigen und dann könne er gerne wieder Offerten einreichen. Mit dem Thema der Preisabsprachen solle er an die Öffentlichkeit gehen.

Abschliessende Bemerkungen

Die Glaubwürdigkeit von AQ war bei mir persönlich und bei der Gemeinde durch die Tatsache, dass er seinen finanziellen Verpflichtungen gegenüber Dritten nicht nachkam und diesbezüglich auch nicht einsichtig war, nicht mehr gegeben.

Die Dimension der Preisabsprachen habe ich zu jenem Zeitpunkt aber nicht erkannt. Die heutige Sensibilität und das heutigen Wissen um die Dauer, die Systematik und die Dimensionen dieser Absprachen waren damals nicht gegeben.

Soweit meine Ausführungen zu den Aussagen von AQ und RC.

Mit freundlichen Grüssen

Dr. Jon Domenic Parolini

Beilage: Entbindung vom Amtsgeheimnis, Brief vom 28.09.2020 vom Gemeindevorstand von Scuol

CUMÜN DA SCUOL

Mitgeteilt am 29. September 2020

ENTSCHEID

des

Gemeindevorstands Scuol

vom 28. September 2020

in Sachen

Dr. Jon Domenic Parolini, Via da Pedra Grossa 430 D, 7550 Scuol,

Gesuchsteller

betreffend **Entbindung vom Amtsgeheimnis.**

Bagnera 170
7550 Scuol

a.florineth@scuol.net
telefon 081 861 27 02

I. Der Gemeindevorstand zieht aufgrund des folgenden Sachverhaltes in Erwägung

1. Mit Beschluss vom 11. Juni 2018 (Prot. Nr. 458) beauftragte die Regierung des Kantons Graubünden Prof. Andreas Stöckli mit einer Administrativuntersuchung zu einzelnen Vorgängen im Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement sowie im Tiefbauamt, die bei Arbeitsvergaben im Tiefbaubereich im Zusammenhang mit Preisabsprachen stehen könnten (Untersuchungsauftrag 2).

2. Vor seiner Wahl in die Regierung des Kantons Graubünden war Dr. Jon Domenic Parolini während mehreren Jahren Gemeindepräsident der damaligen Gemeinde Scuol. Mit Schreiben vom 23. September 2020 ersuchte er den Gemeindevorstand von Scuol, ihn im Hinblick auf seine Stellungnahme zum Berichtsentwurf von Prof. Andreas Stöckli vom Amtsgeheimnis als früherer Gemeindepräsident zu entbinden. Dem Gesuch liegt ein Schreiben von Prof. Andreas Stöckli vom 30. August 2020 bei.

3. Art. 34 Abs. 1 des kantonalen Gemeindegesetzes (GG, BR 175.050) sieht vor, dass Mitglieder von Behörden sowie Gemeindeangestellte und Private, die öffentliche Aufgaben erfüllen, über Angelegenheiten, die sie in ihrer amtlichen oder dienstlichen Stellung wahrgenommen haben, zur Verschwiegenheit verpflichtet sind, soweit an der Geheimhaltung ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse besteht oder wenn eine besondere Vorschrift dies vorsieht. Das Amtsgeheimnis gilt somit auch ohne eine ausdrückliche Regelung im kommunalen Recht für die Behördenmitglieder und die Angestellten der Gemeinde Scuol. Dabei auch gilt das Amtsgeheimnis über die Amtsdauer hinaus bzw. nach dem Ausscheiden aus der Behörde weiter.

4. Art. 320 Ziff. 1 des schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB, SR 311.0) schützt das Amtsgeheimnis strafrechtlich, indem dessen Verletzung mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft wird. Keine Geheimnisverletzung liegt nach Ziff. 2 vor, wenn das Geheimnis mit schriftlicher Einwilligung der vorgesetzten Behörde geoffenbart wird. Welche Behörde als vorgesetzte Behörde gilt, richtet sich nach dem kantonalen oder kommunalen Recht. Über die Aufhebung der Schweigepflicht bzw. die Entbindung vom Amtsgeheimnis entscheidet bei Mitgliedern des Gemeindevorstands nach Art. 34 Abs. 2 GG der Gemeindevorstand im Ausstand des betroffenen Mitglieds. Dieser gilt also als vorgesetzte Behörde im Sinn von Art. 320 Ziff. 2 StGB.

5. Das Amtsgeheimnis schützt nicht nur die Bürgerin und den Bürger, die mit staatlichen Institutionen in Kontakt treten und dabei sensible Daten offenlegen. Es dient auch dem reibungslosen Funktionieren der Verwaltung und der Rechtspflege. Soweit das kantonale oder kommunale Recht keine Vorschriften enthält, unter welchen Voraussetzungen die

Einwilligung zu erteilen bzw. zu verweigern ist, ist durch die zuständige Behörde eine Abwägung der auf dem Spiel stehenden Interessen vorzunehmen.

6. Die Administrativuntersuchung von Prof. Andreas Stöckli betrifft insbesondere zwei kantonale Verwaltungsbehörden, denen Dr. Jon Domenic Parolini im fraglichen Zeitpunkt weder angehörte noch vorstand. Entsprechend ist er auch nicht Adressat der Administrativuntersuchung. Wie Prof. Andreas Stöckli ausführt besteht jedoch ein enger Konnex zwischen dem Vortritt von Adam Quadroni in Chur und der wenig später erfolgten Besprechung mit dem damaligen Gemeindepräsidenten Dr. Jon Domenic Parolini in Scuol. Weil diese Besprechung im Untersuchungsbericht vereinzelt erwähnt wird, räumte Prof. Andreas Stöckli dem Gesuchsteller zur Wahrung des rechtlichen Gehörs die Möglichkeit ein, zum Berichtsentwurf Stellung zu nehmen.

7. Der Gegenstand der Administrativuntersuchung beschlägt zumindest teilweise den gleichen Sachverhalt, welchen die vom Grossen Rat eingesetzte Parlamentarische Untersuchungskommission betreffend Abklärung der Rolle der kantonalen Verwaltung im Zusammenhang mit dem Baukartell und dem Umgang der Behörden mit dem Whistleblower (PUK Baukartell) abklärt. In jenem Verfahren ermächtigte der Gemeindevorstand Dr. Jon Domenic Parolini mit Beschluss vom 6. Juli 2020, gegenüber der PUK Baukartell über die während seiner Amtszeit als Gemeindepräsident von Scuol wahrgenommenen bzw. ihm in dieser Eigenschaft anvertrauten Geheimnisse auszusagen, soweit es um das so genannte Baukartell bzw. das Verhalten der Behörden gegenüber dem Whistleblower geht.

8. Auch in der Administrativuntersuchung gegen zwei kantonale Verwaltungsbehörden besteht ein erhebliches öffentliches Interesse daran, die Rolle der kantonalen und der kommunalen Verwaltung hinsichtlich der geheimen Preisabsprachen im Baugewerbe bzw. im öffentlichen Beschaffungswesen im Bereich Baugewerbe abzuklären und den Umgang der Behörden mit dem Whistleblower zu ermitteln. Das reibungslose Funktionieren der Gemeindeverwaltung von Scuol wird durch die Entbindung des früheren Gemeindepräsidenten vom Amtsgeheimnis nicht eingeschränkt. Überwiegende private Interessen, welche gegen eine Entbindung sprechen, sind im vorliegenden Fall nicht zu erkennen. Ebenso spielt es bei der Interessenabwägung keine Rolle, dass die Regierung mit den meisten involvierten Baufirmen eine Einigung gefunden hat. Ob und inwiefern die Aussage eines früheren Gemeindepräsidenten effektiv in den Bereich der von der Regierung des Kantons Graubünden bei Prof. Andreas Stöckli in Auftrag gegebenen Administrativuntersuchung fällt, ist ebenfalls nicht vom Gemeindevorstand Scuol im Rahmen der Entbindung vom Amtsgeheimnis zu prüfen und zu entscheiden.

II. Der Gemeindevorstand beschliesst

1. Dr. Jon Domenic Parolini wird vom Gemeindevorstand ermächtigt, gegenüber der von Prof. Andreas Stöckli geführten Administrativuntersuchung über die während seiner Amtszeit als Gemeindepräsident von Scuol wahrgenommenen bzw. ihm in dieser Eigenschaft anvertrauten Geheimnisse auszusagen, soweit es um das so genannte Baukartell bzw. das Verhalten der Behörden gegenüber dem Whistleblower geht.

2. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit Mitteilung schriftlich Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden erhoben werden.

3. Mitteilung (per Einschreiben) an:
   - Dr. Jon Domenic Parolini, Via da Pedra Grossa 430 D, 7550 Scuol

CUMÜN DA SCUOL
Für den Gemeindevorstand:

Christian Fanzun, Präsident Andri Florineth, Gemeindeschreiber

Dr. Martin Schmid
Rechtsanwalt / Ständerat
Rigastrasse 4
7000 Chur

EINSCHREIBEN
Universität Freiburg
Institut für Föderalismus
Av. Beauregard 1
1700 Freiburg

Chur, 29. Sept. 2020

Sehr geehrter Herr Prof. Dr. Stöckli

Gerne gebe ich Ihnen eine Rückmeldung zu Ihrer Anfrage i.S. Auftragsvergabe im Rahmen der Administrativuntersuchung gemäss RB vom 11. Juni 2018 und Ihr Schreiben vom 3. Sept. 2020 an mich und die Gewährung des rechtlichen Gehörs i.S. Berichtsentwurf. Insbesondere nehme ich Stellungnahm zum Regierungsbeschluss vom 8. März 2007 i.S. Auftragsvergabe im Unterengadin an Foffa Conrad SA zum Projekt H 27 / Bst. e und f / Ziff. 483 ff.

Ich meine – das als Vorbemerkung - mich an diese Auftragsvergabe Anschluss Senterstrasse erinnern zu können, weil sie - wie jede andere Auftragsvergabe mit knappen Preisunterschieden bzw. fast gleichwertiger Preiseingabe (unter 1 %) - in der Regierung m.E. zu einer Diskussion geführt hat. Die Regierung hat knappe und preislich fast gleichartige Eingaben jeweils immer genau angeschaut und in jedem Einzelfall eine umfassende Interessenabwägung vorgenommen.

Vorweg erlaube ich mir eine zweite Vorbemerkung. Der Bericht stellt eine durch die Regierung beschlossene Arbeitsvergabe in Frage, ohne dass ein Bezug zu den mutmasslichen Absprachen im Engadin erwähnt wird. Die Feststellung im Bericht, dass die in der Verfügung der WEKO erwähnte Arbeitsvergabe in keinem Zusammenhang mit den Absprachen steht, würde genügen, insbesondere wenn ich den gutachterlichen Auftrag der Regierung richtig interpretiere (vgl. Ihre einleitenden Bemerkungen im Schreiben vom 3. Sept. 2020 mit dem zitierten Gutachterauftrag Bst. a-c).

Entsprechend mache ich beliebt, dass auf eine rechtliche Beurteilung des in Rechtskraft erwachsenen Vergabeentscheids zu verzichten ist. Sollten Sie und die Auftraggeberin an dieser Beurteilung weiterhin festhalten wollen, teile ich das Ergebnis der rechtlichen Beurteilung der Vergabe – auch nach rechtlichen Abklärungen und als Rechtsanwalt - nicht. Zusätzlich ist in jedem Fall noch festzuhalten und zu würdigen, dass dieser Entscheid der Regierung weder von der Finanzkontrolle noch von der GPK aufgegriffen und auch von keiner Partei angefochten wurde und so in Rechtskraft erwuchs.

Zur Sache:
Unabhängig der Beurteilung der anderen Regierungsmitglieder und des Tiefbauamts war für mich – so meine ich mich erinnern zu können - als eines von fünf stimmberechtigen Regierungsmitgliedern die Eingabe Foffa Conrad AG aufgrund einer Interessenabwägung und der Gewichtung aller relevanten Kriterien das wirtschaftlich günstigste Angebot, dass aus rechtlicher Sicht aufgrund der damaligen Kriterien und der tatsächlichen Situation den Zuschlag erhalten musste. Dies aufgrund der mir bekannten persönlichen Erfahrungen und Einschätzungen i.S. Termine des Anbieters Foffa Conrad AG

gegenüber dem preislich leicht tieferen Angebot der Firma Lazzarini AG, wo ich in der gegebenen Situation Zweifel an der erwünschten Ausführung und der abgegebenen Offerte aufgrund der konkreten Situation hatte. Es war mir bekannt, dass aufgrund der Auftragslage die andere Unternehmung nach meiner Beurteilung aufgrund andernorts eingesetzter Schlüsselpersonen nicht in der Lage gewesen wäre, den Auftrag termin- und damit höchstwahrscheinlich auch in den vorgesehenen Kosten zu realisieren.

Somit ist der Entscheid der Kollegialbehörde aus meiner Sicht zu Recht so ausgefallen, auch wenn die Entscheidgründe - der einzelnen Regierungsmitglieder - allenfalls unterschiedlich ausgefallen sein mögen und im Beschluss eine leicht andere Begründung aufgeführt wurde, welche nicht alle Entscheidgründe der Regierung wiedergeben muss. Das ist auch nicht mehr nachvollziehbar, weil die Sitzungen der Regierung nicht protokolliert werden.
Jedoch zog die Kollegialbehörde sicher auch die relative Gleichwertigkeit der Angebote, die minimale relative und absolut sehr tiefe Preisdifferenz von 0.4 % bzw. von ca. Fr. 6'500.00 auf eine Auftragssumme von Fr. 1.8 Mio. sowie Nachhaltigkeitsgründe bei der Ausführung der Arbeiten durch eine vor Ort ansässige Unternehmung und die Vermeidung von Transporten zwischen Süd- und Nordbünden und - darauf komme ich noch - die Erklärung des erstrangierten Anbieters, auf eine Anfechtung zu verzichten, in ihre Entscheidung ein. Dass die Regierung mit diesem Ergebnis auch den verfassungsrechtlichen Hinweisen - u.a. der Hinweis auf eine nachhaltige Wirtschaft gemäss Art. 84 KV und den Schutz von Arbeitsplätzen sowie die Verhältnismässigkeit - gerecht werden konnte, erscheint mir heute noch richtig.

Zudem erlaube ich mir noch folgende Bemerkungen als Rechtsanwalt und nach einer von mir vorgenommenen rechtlichen Abklärung:
Vorliegend wäre m.E. auch ein Rückzug des billigsten Angebots Lazzarini AG zu beachten gewesen. Die Regierung hat das Angebot Lazzarini AG - was überhaupt nur relevant geworden wäre, wenn das nach der Offertabgabe zurückgezogene Angebot Lazzarini AG das wirtschaftlich günstigste Angebot gewesen wäre, was meines Erachtens aus den oben genannten Gründen nicht gegeben war - zu Recht nicht berücksichtigt. Ein Rückzug eines Angebots nach der Offerteingabe war im Einverständnis mit dem Auftraggeber möglich und gemäss Praxis und Richtlinien zulässig, da selbst eine Aufteilung eines Auftrags bei vorgängigem Einverständnis - was vorliegend gegeben war - möglich ist. Ich verweise auf die Praxis zu Art. 18 SubG, das Submissions-Handbuch Ziff. 8.2. sowie Art. 27 SubV, aber auch die Vergaberichtlinien zur IVöB § 33). Unter den gleichen Voraussetzungen ist die Aufteilung und damit implizit die Auftragserteilung an einen zweit- oder selbst an einen dritt- oder viertplatzierten Offerenten möglich. Dass das Angebot von der Regierung nicht aus dem Recht gewiesen wurde, ist einzig damit zu erklären, dass nur so der Rechtsschutz gegenüber der Firma Lazzarini AG umfassend gewährt werden konnte, falls sie den Rückzug ihres Angebotes anders interpretiert hätte. So wäre auch eine Anfechtung vor Verwaltungsgericht offen gestanden, falls eine Partei von einer anderen Rechtsauslegung ausgegangen wäre.

Der Verweis im Bericht auf den haushälterischen Umgang mit Steuergeldern und die Umlegung einer Preisdifferenz von 0.4 % auf die Gesamtvergabesumme legt die Annahme von Ihnen nahe, die Regierung würde generell über einen finanziellen Handlungsspielraum in diesem Umfang verfügen. Dem ist m.E. nicht so. Bei der erwähnten Vergabe handelte es sich um einen Entscheid im Einzelfall und nach erfolgter sorgfältiger Interessenabwägung im vorerwähnten Sinn.

Zusätzlicher Hinweis
Im Weiteren stelle ich Ihnen den Antrag, den Hinweis in der Fussnote 1044 / S. 201 zu streichen bzw. die Fussnote zu streichen. In dieser Fussnote wird unterschwellig suggeriert, dass in diesem Fall eine mögliche ungetreue Amtsführung vorgelegen haben könnte. Das ist ein allenfalls happiger Vorwurf, ohne dass es m.E. dazu konkrete Hinweise gibt. Entweder sind diese objektiven und subjektiven

Tatbestandsmerkmale im Bericht klar aufzuzeigen und zu dokumentieren, oder dann ist der Hinweis so unangebracht und wegzulassen. Alleine eine derartige Andeutung zu machen, ohne das zu substantiieren und im Detail zu begründen, erscheint mir gutachterlich nicht korrekt zu sein.

Gerne behalte ich mir im Weiteren vor, falls dies im weiteren Verlauf noch notwendig werden sollte, umfassende Akteneinsicht zu verlangen und entsprechend die gemachten Ausführungen zu ergänzen. Ich stehe Ihnen aber auch gerne für Fragen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Dr. Martin Schmid

R

DIE POST
LA POSTE
LA POSTA

7000 Chur

98.45.100139.00004292

Recommandé Suisse

pro clima

30.09.20

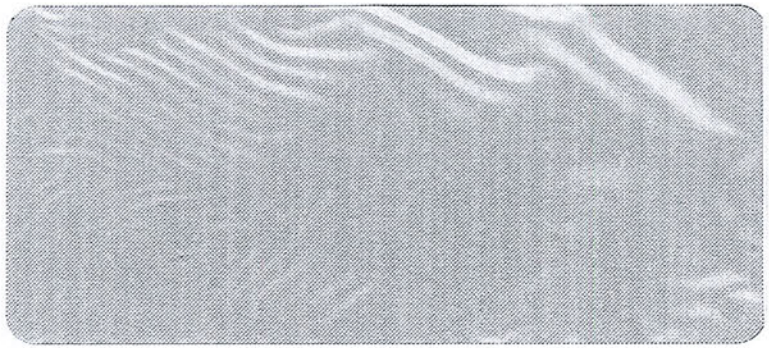
CH-7001
Chur

774989

005.30

R Suisse

DIE POST



From: JOLLER Elisabeth
To: "Not Carl"
Subject: AW: : AW: AW:: WG: Rechtliches Gehör Administrativuntersuchung 2
Date: Montag, 19. Oktober 2020 08:39:00

Sehr geehrter Herr Carl

Vielen Dank für Ihre Präzisierungen. Wir werden Ihre Stellungnahme zu den Akten nehmen und Ihre Ausführungen im Bericht berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

Elisabeth Joller

Von: Not Carl <not@carl.ch>
Gesendet: Donnerstag, 15. Oktober 2020 12:27
An: JOLLER Elisabeth <elisabeth.joller@unifr.ch>
Betreff: AW: : AW: AW:: WG: Rechtliches Gehör Administrativuntersuchung 2

Sehr geehrte Frau Joller

Nachdem mir Herr Prof. Stöckli nun nochmals Frist bis zum 22. Oktober 2020 eingeräumt hat, um mich zum Berichtsentwurf zu äussern, komme ich nochmals auf unsere Korrespondenz zurück (siehe unten). In Ihrer E-Mail vom 3. Sept. 2020 gehen Sie davon aus, ich hätte mit der Nennung von "Projektlisten" wohl jene gemeint, die in der "NZZ am Sonntag" vom 29. April 2018 erwähnt werden. Da muss ich Ihnen widersprechen. Im fraglichen Artikel werden Projektlisten wie z.B. «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol» (Beilage 10) genannt. Ich habe in Zeilen 700 ff. des Befragungsprotokolls klar ausgeführt, dass ich nicht bestätigen könne, solche Dokumente schon einmal gesehen zu haben.

Sie weisen darauf hin, dass die von mir genannte Textstelle im Berichtsentwurf aus Zeilen 665 ff. meiner Befragung stamme. Dort habe ich klar ausgeführt, welche "Projektlisten" ich meinte, nämlich solche, die an den jeweiligen Regionalversammlungen gezeigt wurden. Ich führe ja dort aus *"... deswegen mass ich dieser Geschichte über Projektlisten nicht viel Bedeutung bei. Ich war an diesen Regionalversammlungen als Grossrat und Gemeindepräsident ja dabei."* Damit habe ich klar ausgedrückt, dass ich die dort gezeigten Listen gemeint habe und genau nicht jene (weit détaillierteren) die die NZZ am Sonntag am 29. April 2018 erwähnte. Dies habe ich auch in Zeile 701 ausgesagt.

In Zeile 122 des Berichtsentwurfs wird ausgeführt: *".... er habe den Medienberichten über die Projektlisten nicht viel Bedeutung beigemessen ...".* Ich möchte, dass im Bericht klar zum Ausdruck kommt, dass ich dabei die Projektlisten gemeint habe, die an den jeweiligen Regionalversammlungen gezeigt wurden und nicht andere und schon gar nicht jene détaillierteren, die in der NZZ genannt wurden. Ihre Aussage zeigt mir, dass genau das aus der heutigen Formulierung in Zeile 122 geschlossen werden könnte, was ja fatal wäre. Das sind nämlich genau die Projektlisten, die mir Adam Quadroni erstmals 2009 zeigte und die mich damals schockiert haben ! Ich habe im übrigen in Zeile 665 ff. des Befragungsprotokolls auch keine "Medienberichte" erwähnt sondern nur die "Geschichte über Projektlisten".

Im übrigen habe ich zum mir zugestellten Teil des Berichtsentwurfes keine Bemerkungen und hoffe mit meinen Aussagen etwas zur "Wahrheit" beitragen zu können.

Mit freundlichen Grüssen

Not Carl

03 September 2020 15:15 JOLLER Elisabeth <elisabeth.joller@unifr.ch> hat geschrieben:

> Sehr geehrter Herr Carl
> Besten Dank für Ihre Rückmeldung. Ich bin froh, dass die Übermittlung der Dokumente funktioniert hat.
> Die von Ihnen genannte Textstelle stammt aus Zeilen 665 ff. Ihrer Befragung. Sie haben dort die «Projektlisten» und damit zusammenhängende Medienberichte von sich aus erwähnt. In Zeilen 695 ff. des Protokolls geht es dann um das Dokument «Tiefbauamt Graubünden, Bauleitungen 2004, Bezirk 4, Scuol»; im Zusammenhang mit diesem Dokument wurde in der «NZZ am Sonntag» vom 29. April 2018 berichtet, dass Bauunternehmer anhand interner Projektlisten des TBA Abreden trafen, bevor Bauaufträge überhaupt ausgeschrieben waren. Ich nehme an, Sie meinten diese Berichte.
> Ich hoffe, Ihnen mit diesen Informationen gedient zu haben.
> Freundliche Grüsse
> Elisabeth Joller
>
> **Von:** Not Carl <not@carl.ch>
> **Gesendet:** Donnerstag, 3. September 2020 14:16
> **An:** JOLLER Elisabeth <elisabeth.joller@unifr.ch>
> **Betreff:** AW:: WG: Rechtliches Gehör Administrativuntersuchung 2
>
> Sehr geehrte Frau Joller
> Besten Dank. Ich konnte die Dokumente öffnen. Bei einer ersten Durchsicht ist mir das Nachstehende aufgefallen:
>
> [redacted]
> Ich möchte wissen, von welchen Projektlisten hier die Rede ist.
> Wahrscheinlich steht es im geschwärzten Teil oberhalb. Wenn ich nur diesen Abschnitt sehe, kann ich nicht beurteilen, auf welche Medienberichte sich diese beziehen, denen ich "nicht viel Bedeutung" beimass. Für eine kurze Erläuterung bin ich Ihnen dankbar.
> Freundliche Grüsse
> Not Carl
>
> *03 September 2020 09:15 JOLLER Elisabeth <elisabeth.joller@unifr.ch> hat geschrieben:*

Sehr geehrter Herr Carl
Ich konnte Sie soeben telefonisch nicht erreichen. Sie können mich gerne unter der Nummer 079 664 56 80 zurückrufen; da ich aber heute im Lesesaal der Bibliothek arbeite und das Telefon stummgeschaltet ist, werde ich Ihren Anruf möglicherweise nicht entgegennehmen können. Ansonsten probiere ich es einfach später noch einmal. Ist die Nummer 079 407 56 41 immer noch korrekt?
Freundliche Grüsse
Elisabeth Joller

Von: JOLLER Elisabeth
Gesendet: Donnerstag, 3. September 2020 09:10
An: 'Not Carl' <not@carl.ch>
Cc: STOECKLI Andreas <andreas.stoeckli@unifr.ch>
Betreff: Rechtliches Gehör Administrativuntersuchung 2

Sehr geehrter Herr Carl
Im Auftrag von Herrn Prof. Stöckli lasse ich Ihnen hiermit den Inhalt des Schreibens vom 31. August 2020 auch noch in elektronischer Form zukommen. Sie können auf die Dokumente unter folgendem Link zugreifen:
https://drive.switch.ch/index.php/s/SOvF8b7bTsw0RKt
Der Link ist passwortgeschützt und bis am 10. September 2020 befristet. Das Passwort teile ich Ihnen sogleich telefonisch mit.
Freundliche Grüsse
Elisabeth Joller

Elisabeth Joller, MLaw, RechtsanwältinWissenschaftliche Mitarbeiterin

Institut für Föderalismus
Universität Freiburg
Av. Beauregard 1
CH-1700 Freiburg
Tel. +41 (0)26 300 81 69

www.federalism.ch I Twitter: @FederalismNet I Facebook

<image001.png>

<image001.png>

Orlando Nigg
Rüfegassse 6
7208 Malans

EINSCHREIBEN
Universität Freiburg
Institut für Föderalismus
z.H. Prof. Andreas Stöckli
Av. Beauregard 1
CH-1700 Freiburg

Malans, den 16. Oktober 2020

Administrativuntersuchung zu einzelnen Vorgängen beim BVFD und TBA ("Untersuchungsauftrag 2") gemäss RB vom 11. Juni 2018 - Stellungnahme

Sehr geehrter Prof. Stöckli

Mit Schreiben vom 30. August 2020 erhielt ich von Ihnen in obiger Sache Gelegenheit, zum Berichtsentwurf bis am 2. Oktober 2020 Stellung zu nehmen. Diese Frist wurde mir von Ihnen aufgrund starker beruflicher Beanspruchung freundlicherweise bis zum 16. Oktober 2020 erstreckt. Innert Frist nehme ich gerne von der Möglichkeit des rechtlichen Gehörs Gebrauch und äussere mich nachfolgend zu den mir zugestellten Auszügen des Berichtsentwurfs:

I. ZUSAMMENFASSUNG

1. **Keine Kollaboration der Kantonalen Verwaltung mit Kartelltätern**. Die Berichterstatter fanden im Rahmen ihrer Untersuchung keinerlei Hinweise eines Zusammenwirkens der Mitarbeitenden des TBA oder des DIEM mit den in die Wettbewerbsabreden involvierten Unternehmen. Der in gewissen Medien implizit geäusserte Verdacht gegenüber der Kantonalen Verwaltung liess sich demnach nicht erhärten.

2. **Positive Würdigung der Aufarbeitung der WEKO-Verfahren**. Dem DIEM wird von den Berichterstattern eine gründliche und sorgfältige Vorgehensweise bei der Aufarbeitung der im 2012 begonnenen WEKO-Untersuchungen attestiert. Der Kanton betrat hierbei fast durchwegs Neuland, sei dies mit der beim DIEM geschaffenen Meldestelle, der Anwendung von Checklisten bei sämtlichen Beschaffungsverfahren, dem Einsatz eines computergestützten Detektionsprogramms für Submissionsabreden oder den erzielten kartellzivilrechtlichen Vergleichen mit den Kartelltätern.

3. **Kanton Graubünden bereits ab 2001 mit Präventionsmassnahmen gegen Wettbewerbsabreden**. Der Kanton Graubünden forderte bereits ab 2001 in seinen Beschaffungen (ähnlich wie im Steuerbereich) von den Anbietern konsequent Selbstdeklarationen/Integritätserklärungen betreffend wettbewerbskonformes Verhalten mit massiver Strafandrohung ein (Sperre bis fünf Jahre). Zudem wurden die Auftraggeber anlässlich diverser Informationsveranstaltungen und Schulungen auf diese ab 2004 gesetzlich verankerte Selbstdeklarationspflicht und die Handlungsoptionen (Sperre, Ausschluss, Verfahrensabbruch, WEKO-Meldung) sensibilisiert und mit Beschaffungsgrundlagen dokumentiert (Handbuch, Muster). Das Kartellgesetz sah seinerseits erst ab 2005 spürbare Sanktionen bei Abreden vor. Die übrigen Kantone werden erst mit der neuen IVöB über das "Bündner Selbstdeklarations-/Sanktionsmodell" verfügen.

4. **Kanton Graubünden ab 2015 mit umfassendem Instrumentarium zur Erkennung von Submissionsabreden.** Mit den vom DIEM ab 2015 umgesetzten Massnahmen hat der Kanton Graubünden als einzige öffentliche Verwaltung in der Schweiz ein umfassendes Instrumentarium zur Erkennung von Submissionsabreden in seine Beschaffungsabläufe implementiert. Die WEKO bezeichnet dieses Prüfprogramm als vorbildhaft. Die beim DIEM angesiedelte Fachstelle für das öffentliche Beschaffungswesen darf aufgrund ihrer Pionierrolle in diesem Bereich in den kommenden Monaten die möglichen Instrumente dem Kanton Zürich sowie dem Bund präsentieren und deren Beschaffungsverantwortliche schulen.

5. **Andere Kantone noch im 2020 ohne Präventionsmassnahmen gegen Submissionsabreden in den Vergabeabläufen**. Die übrigen Kantone verfügen gemäss durchgeführten Umfragen und einer Analyse der bestehenden Beschaffungsgrundlagen noch heute – Ende 2020 – weitestgehend über keine konkreten Präventionsmassnahmen in ihren Beschaffungsprozessen. Gemäss Umfrage bei den übrigen Kantonen wurden in der Vergangenheit – abgesehen von ganz wenigen Einzelfällen – zudem auch keine Ausschlüsse von Anbietern oder Verfahrensabbrüche infolge von möglichen Wettbewerbsabreden vorgenommen. Dies obwohl eine Umfrage der Kantone im 2000 ergeben hatte, dass in mindestens 18 von 26 Kantonen Absprachen vereinzelt oder regelmässig stattfinden würden. Und auch trotz des Umstandes, dass es in der Folge in zahlreichen Kantonen zu WEKO-Verfahren betreffend den Baubereich gekommen ist.

6. **Angewendeter Sorgfaltsmassstab im Berichtsentwurf ohne Berücksichtigung der damaligen Verwaltungspraxis in den anderen Kantonen oder beim Bund sowie der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung.** Im Berichtsentwurf fehlt ein für die Sorgfaltsprüfung wichtiger Praxisvergleich mit anderen Kantonen. Dieser würde in entlastender Weise zeigen, dass die allermeisten Kantone bis heute überhaupt keine Massnahmen gegen Submissionsabreden in ihren Beschaffungsverfahren etabliert haben. Entsprechend hatten diese Kantone ihren Fokus in der damaligen Zeit weder auf die Erkennung von Submissionsabreden bei Einzelprojekten noch auf ein Gesamtsystem gelegt. Auch gab es bei den anderen Kantonen keine Meldepflichten von Indizien von Submissionsabreden bei vorgesetzten Stellen oder weitere organisatorische Regelungen hierzu (wird erst mit neuer IVöB ab 2021/2022 verlangt). Ebenso wird die Rechtsprechung unseres Verwaltungsgerichtes zu wenig stark gewürdigt, welche einen Ausschluss oder einen Verfahrensabbruch im Zusammenhang mit der Absprachethematik sehr stark einengte.

7. **Kenntnis von den Abspracheanschuldigungen im Juni 2012 und umgehende Information der WEKO**. Aus den Untersuchungsakten ergibt sich, dass sich das DIEM unmittelbar nach erstmaliger Kenntnis der in einem Beschwerdeverfahren vorgetragenen Abspracheanschuldigungen und eingereichten Beweismitteln im Juni 2012 postwendend an die WEKO gewendet hat. Die Vorgesetzten wurden vom zuständigen Mitarbeitenden des DIEM informiert.

II. ALLGEMEINE BEMERKUNGEN

1. Keine Kollaboration der Verwaltung mit Kartelltätern und positive Würdigung der Aufarbeitung der WEKO-Verfahren durch das DIEM ab 2012

Im Berichtsentwurf wird im Rahmen der abschliessenden Würdigung von den Untersuchenden zunächst festgehalten, dass sich der in verschiedenen Medienberichten implizit geäusserte Verdacht, dass die kantonalen Behörden bzw. dessen Mitarbeitende von getroffenen Preisabreden Kenntnis hatten und das Baukartell schützten, nicht erhärtet habe. Es fanden sich gemäss den Untersuchenden keinerlei Hinweise für eine derartige Kollaboration. Diese Erkenntnis der Berichterstatter ist für das Departement für Infrastruktur, Energie und Mobilität (DIEM; vormals BVFD) und für das Ansehen der Kantonalen Verwaltung von allerhöchster Bedeutung. Alles andere hätte mich jedoch sehr überrascht und gleichermassen enttäuscht.

Weiter wird im Berichtsentwurf von den Berichterstattern ausgeführt, dass der Kanton Graubünden seit Eröffnung der WEKO-Untersuchungen im Jahr 2012 – also vor mittlerweile bald zehn Jahren – zahlreiche Massnahmen zur besseren Erkennung und Verhinderung von Submissionsabreden sowie zur Sanktionierung und zum Ausgleich des Schadens vergangener Abreden getroffen habe. Die hauptsächlichsten Kritikpunkte des Untersuchungsberichts seien mit den getroffenen Massnahmen angegangen worden. Hervorgehoben werden die Schaffung einer Anlaufstelle für Meldungen von Submissionsabsprachen sowie für die Entgegennahme von Korruptionshinweisen mit entsprechenden Handlungsanweisungen für den Fall von Meldungen. Weiter erwähnt wird von den Untersuchenden die Aufnahme und Anwendung einer Checkliste "Indizien von Submissionsabsprachen" in der Vergabepraxis, die zwingende Meldung an das DIEM bei Vorliegen von Indizien von Preisabsprachen, sowie der konsequente Abbruch von Submissionsverfahren, wenn die eingereichten Angebote keinen wirksamen Wettbewerb garantieren.

Dem DIEM bzw. dem Tiefbauamt Graubünden (TBA) wird von den Untersuchenden bei der Anpassung der Vergabeabläufe eine sehr sorgfältige und gründliche Vorgehensweise attestiert.

Die positive Würdigung der Aufarbeitung der Untersuchungen der Eidg. Wettbewerbskommission (WEKO) durch den Kanton nehme ich in befriedigender Weise zur Kenntnis. Die entsprechende Überprüfung und Umsetzung der Massnahmen waren denn auch für die von mir betreute Submissionsfachstelle in den vergangenen Jahren mit einem beträchtlichen Arbeitsaufwand verbunden. Zudem betrat der Kanton bei der Aufarbeitung fast durchwegs Neuland, sei dies mit der beim DIEM geschaffenen Meldestelle für Submissionsabreden oder Korruptionshinweise, der Anwendung von Checklisten bei sämtlichen Beschaffungsverfahren, dem Einsatz eines computergestützten Detektionsprogramms für Submissionsabreden oder den erzielten kartellzivilrechtlichen Vergleichen mit den Kartelltätern.

Die Umsetzungsarbeiten gestalteten sich insbesondere in rechtlicher Hinsicht als überaus anspruchsvoll, da bis zum heutigen Zeitpunkt – Ende des Jahres 2020 – in der Schweiz weder der Bund noch andere Kantone auch nur ansatzweise konkrete Präventionsmassnahmen zur Erkennung von Submissionsabreden in ihren Beschaffungsabläufen implementiert haben. Zu dieser abschliessenden Einschätzung bin ich aufgrund von verschiedenen Umfra-

gen im Rahmen der von mir präsidierten Fachkonferenz öffentliches Beschaffungswesen der Kantone (FöB) sowie aufgrund von Gesprächen mit den Beschaffungsverantwortlichen des Bundes gelangt. Erschwerend kam darüber hinaus hinzu, dass die WEKO als zuständige Untersuchungsbehörde letztlich fast acht Jahre für ihre Sachverhaltsermittlungen sowie für die Eröffnung der von ihr zu Tage geförderten Kartellrechtsverstösse benötigte und dem Kanton aus Gründen des Selbstanzeigerschutzes weitestgehend keine Akteneinsicht gewährt wurde.

2. *Revidierte interkantonale Beschaffungsvorschriften ab 2021/2022 neu mit Meldepflicht für Verdachtsfälle von Submissionsabreden*

Im Hinblick auf die in der revidierten Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (revIVöB, Inkrafttreten voraussichtlich ab 2021/2022) neu in Art. 45 Abs. 2 enthaltenen Meldepflicht für Verdachtsfälle von Wettbewerbsabreden gegenüber der WEKO erhält die Implementierung von verwaltungsinternen Massnahmen zur Erkennung und Meldung entsprechender Sachverhalte für die öffentlichen Verwaltungen eine zusätzliche Bedeutung. Des Weiteren wird künftig von den öffentlichen Auftraggebern erwartet (Art. 11 revIVöB), dass sie Massnahmen gegen Interessenkonflikte, unzulässige Wettbewerbsabreden und Korruption treffen.

Aufgrund diesen neuen Beschaffungsvorschriften werden sich die öffentlichen Vergabestellen bei einer künftigen Sorgfaltsprüfung durch Geschäftsprüfungskommissionen und dergleichen wohl an der Umsetzung und Anwendung entsprechender Präventionsmassnahmen messen lassen müssen. Da der Kanton Graubünden in diesem Zusammenhang eine Pionierrolle übernommen hat und gemäss Rückmeldung der WEKO bereits vor dem Inkrafttreten der neuen Bestimmungen über ein vorbildhaftes Prüfprogramm verfügt, sind andere öffentliche Verwaltungen an den Kanton Graubünden herangetreten und haben ihr Weiterbildungsinteresse kundgetan. So darf ich am 3. Dezember 2020 der Baudirektion des Kantons Zürich und an einem noch zu fixierenden Termin im ersten Quartal des kommenden Jahres dem Bund bzw. dem für den Beschaffungsbereich zuständigen Bundesamt für Bauten und Logistik mögliche Massnahmen zur Optimierung der Vergabeprozesse mit Bezug auf die Erkennung von Preisabsprachen präsentieren. Als Präsident der FöB ist es mir zudem ein wichtiges Anliegen, dass sich auch die anderen Kantone den neuen beschaffungsrechtlichen Pflichten noch stärker bewusst werden und dahingehende Massnahmen in ihrer Beschaffungspraxis etablieren (z.B. Schaffung einer Anlaufstelle und eines Ablaufschemas im Falle einer Verdachtsmeldung durch eine verwaltungsinterne oder -externe Person).

3. *Übrige Kantone noch im Jahr 2020 ohne Präventionsmassnahmen zur Erkennung von Submissionsabreden*

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen verfügen die Kantone selbst im Jahr 2020 im Gegensatz zum Kanton Graubünden weitestgehend über keine Massnahmen zur Erkennung von Submissionsabreden in ihren Beschaffungsabläufen. Auch die in einzelnen Kantonen heute vorhandenen – im Vergleich zum Handbuch des Kantons Graubünden aus dem Jahr 2004 eher rudimentär ausgestalteten – Beschaffungsgrundlagen enthalten gemäss der von mir vorgenommenen Analyse keine nennenswerten Ausführungen, geschweige konkrete Handlungsanweisungen zu diesem Thema.

Die übrigen Kantone verzichteten demnach in diesem Bereich bis heute auf eine Anpassung bzw. Verfeinerung der Vergabeprozesse, obwohl bereits im Jahr 2000 eine Umfrage der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) unter den Kantonen ergeben hatte,

dass in mindestens 18 von 26 Kantonen Submissionsabreden – insbesondere im Baubereich – vereinzelt bis regelmässig vorkommen würden. Gemäss damaliger Umfrage konnten fünf Kantone keine Antwort dazu abgeben ("weiss es nicht"), nur drei Kanton waren der Auffassung, dass keine Absprachen bei ihnen stattfinden würden. Bekanntlich kam es in der Folge in zahlreichen Kantonen zu WEKO-Verfahren betreffend den Baubereich. So u.a. in den Kantonen Tessin, Bern, Zürich, Aargau, St. Gallen, Schwyz, Graubünden und jüngst nochmals im Kanton Bern. Soweit die entsprechenden Untersuchungen abgeschlossen wurden, sprach die WEKO meist Bussen in Millionenhöhe aus. Die sanktionierten Unternehmen hatten in den anderen Kantonen – im Gegensatz zum Kanton Graubünden – zu keinem Zeitpunkt beschaffungs- oder zivilrechtliche Sanktionen zu gewärtigen.

Gemäss meiner Umfrage bei den anderen kantonalen Submissionsjuristen kam es in den übrigen Kantonen trotz den von diesen grossmehrheitlich geäusserten Verdachtsmomenten nie oder nur sehr vereinzelt überhaupt zu Verfahrensabbrüchen infolge vermuteter Wettbewerbsabreden oder infolge von nicht nachvollziehbaren Kostenüberschreitungen. Ebensowenig wurden meines Wissens Verfahrensausschlüsse gegenüber einzelnen Anbieter in diesem Zusammenhang ausgesprochen.

4. *Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte erschwerte Ausschlüsse und Verfahrensabbrüche im Zusammenhang mit der Absprachethematik*

Grund für diese bis heute zurückhaltende Verwaltungspraxis der Kantone im Umgang mit möglichen Submissionsabreden mag zum einen die fehlende originäre Zuständigkeit der Beschaffungsstellen für die Beurteilung von unzulässigen Wettbewerbsbeschränkungen sein. Zum andern wurde von den kantonalen Verwaltungsgerichten die Schwelle für einen zulässigen Verfahrensabbruch oder für einen Ausschluss eines Anbieters aufgrund des Wortlauft der einschlägigen Submissionsvorschriften relativ hoch angesetzt. So war selbst der Ausschluss eines an einer Angebotskoordination mutmasslich beteiligten Anbieters dem Kanton nicht möglich, solange die Abreden den wirksamen Wettbewerb nicht beseitigten oder erheblich beeinträchtigten (vgl. VGU U 07 17, U 05 70, U 04 57, U 99 156). Dies war gemäss unserem Verwaltungsgericht bereits der Fall, wenn die betroffenen Angebote günstiger waren als jene der Konkurrenzofferten. So führte es in seiner bestätigten Rechtsprechung Folgendes aus (statt vieler VGU U 04 57, E. 1a und b):

1.a) … Danach 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 05 70; U 04 57; 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."

Im Weiteren war und ist dem Kanton gemäss den massgeblichen Submissionsvorschriften ein Verfahrensabbruch bzw. eine Verfahrenswiederholung nur möglich, wenn der Kostenrahmen bei einem Beschaffungsvorhaben erheblich überschritten wurde. Das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden führte in seiner ständigen Praxis hierzu aus, dass die Wiederholung des Vergabeverfahrens dann geboten sei, wenn die eingereichten Angebote den vorgegebenen Kostenrahmen um mehr als 25% übersteigen würden (vgl. VGU 02 26, U U 01 71). Diese Rechtsprechung erschwerte es dem Kanton 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 herrscht(e) überdies auch in anderen Kantonen, so beispielsweise in St. Gallen (40-prozentige Überschreitung des Kostenrahmens verlangt [SG GVP 2007 Nr. 44 E. 2.4]) sowie im Kanton Freiburg (25-prozentige Überschreitung des Kostenrahmens verlangt [(Urteil 2A 00 59 vom 6.9.2000 E. 3b]).

Wie den eingereichten Untersuchungsakten entnommen werden kann, hat der Kanton Graubünden demgegenüber vor und auch nach der Eröffnung der WEKO-Untersuchungen trotz der bestehenden verwaltungsgerichtlichen Hürden Submissionsverfahren abgebrochen, wenn Anzeichen bestanden, dass kein wirksamer Wettbewerb bestand oder die Offertpreise nicht nachvollziehbar waren. Zudem meldete er in den 2000er-Jahren als einer der wenigen Kantone, wenn nicht gar als einziger, aufgrund von hinreichenden Indizien einen möglichen Wettbewerbsverstoss durch die Marktteilnehmer (Anzeige bei der WEKO im 2003 betreffend Strassenbelag).

Rückblickend darf im Weiteren festgestellt werden, dass der Kanton Graubünden im Gegensatz zu den anderen Kantonen bereits vor der Eröffnung der WEKO-Verfahren im Jahr 2012 für die damalige Zeit über einzelne Präventionsmassnahmen gegen Submissionsabreden verfügte. So drohte er mit seiner kantonalen Gesetzgebung in Art. 32 SubG fehlbaren Unternehmen mit einer Vergabesperre von bis zu fünf Jahren bei Wettbewerbsabreden und forderte bereits ab dem Jahr 2001 in jedem Verfahren eine dahingehende Selbstdeklaration der Anbieter ein. Angesichts dieses fast schon drakonischen Strafmasses durfte er – analog zum Steuerbereich – grundsätzlich auf ein redliches, wettbewerbskonformes Verhalten der Bauunternehmen, welche wirtschaftlich sehr stark von Kantonsaufträgen abhängig sind, vertrauen. Die anderen Kantone verfüg(t)en ihrerseits nicht über ein Beschaffungsinstrument, fehlbare Anbieter mehrjährig von Submissionsverfahren fernzuhalten. Der Kanton orientierte zudem die Beschaffungsstellen im Rahmen von Informationsveranstaltungen bereits ab den frühen 2000er-Jahren über die Pflicht zur Einverlangung der Selbstdeklarationen und die Sanktionsmöglichkeiten bei Wettbewerbsabreden (Ausschluss, Auftragsentzug, Sperre, Konventionalstrafen) und stellte die entsprechenden Grundlagen den Beschaffungsstellen zur Verfügung (Handbuch, Musterunterlagen auf Homepage). Zudem bot er im Rahmen des verwaltungsinternen Weiterbildungsprogramms des Personalamtes und in weiteren Kursen schon früh Submissionsschulungen für die Beschaffungsverantwortlichen an und integrierte

dabei ab dem Jahr 2010 die von der WEKO zur Verfügung gestellten Schulungsunterlagen betreffend Submissionsabreden in die Kurse. Gemäss einer Umfrage der FöB aus dem Jahr 2018 finden kantonale Ausbildungen zum öffentlichen Beschaffungswesen lediglich in acht Kantonen – u.a. im Kanton Graubünden – regelmässig statt.

Der Kanton Graubünden war im Übrigen auch einer der ersten Kantone, welcher Ende der 1990er Jahre ein sehr umfangreiches Beschaffungshandbuch den Vergabestellen abgegeben hat. Einen vergleichbaren Leitfaden kennt heute allenfalls noch der Kanton Zürich. Bei der aktuellen Erarbeitung eines neuen, gemeinsamen Beschaffungsleitfaden von Bund, Kantone und Gemeinden als Folge der parallelen Revision der Beschaffungsvorschriften wurden deshalb die Handbücher der Kantone Zürich und Graubünden den vom Bund und den Kantonen beauftragten Vergaberechtlern als Orientierungshilfe für den Aufbau des neuen Leitfadens zur Verfügung gestellt.

Des Weiteren war dem Kanton bzw. der Regierung die Förderung des Wettbewerbs zentral. So nutzte der Kanton lange Zeit die maximal zulässigen Schwellenwerte gemäss IVöB bewusst nicht aus und suchte früher den öffentlichen Wettbewerb. Im hier besonders interessierenden Strassenbaubereich schreibt der Kanton seit grauer Vorzeit und wohl als schweizweit einziger Kanton seine Beschaffungen bereits ab CHF 50'000 öffentlich aus, obwohl bis zu einem Auftragswert von CHF 500'000 keine öffentliche Ausschreibung notwendig wäre. Wie die Untersuchenden richtig festhalten, musste die Regierung diesen wettbewerbsorientierten Kurs allerdings immer wieder gegen politische Bestrebungen für einen gewissen "Heimatschutz" verteidigen. Dies gelang ihr allerdings selbst nach der Eröffnung der WEKO-Verfahren nicht immer (z.B. Auftrag Kappeler betreffend Erhöhung der Submissions-Schwellenwerte).

5. Fazit

Der Kanton Graubünden hat nicht erst seit dem Jahr 2012, als die WEKO ihre Untersuchungen aufgenommen hat, sondern schon früher im Rahmen der damaligen Möglichkeiten verschiedene gesetzliche und operative Massnahmen ergriffen, um sich gegen unzulässige Wettbewerbsabreden, die gewöhnlich im Dunkeln stattfinden, zu schützen (Einführung von Sanktionsbestimmungen und Selbstdeklaration, Handbuch, Mustervorlagen, Weiterbildungsprogramm). Bei der Umsetzung der Massnahmen musste er der Rechtsprechung des kantonalen Verwaltungsgerichtes Rechnung tragen, welches an einen Ausschluss oder an einen Verfahrensabbruch relative hohe Anforderungen stellte. Die übrigen Kantone und auch der Bund hatten, soweit ersichtlich, weder damals noch heute in ihren Beschaffungsabläufen irgendwelche Präventionsmassnahmen installiert, obwohl fast alle Kantone von teilweise regelmässig stattfindenden Submissionsabreden in ihrem Gebiet ausgingen. Im Gegensatz zum Kanton Graubünden verzichteten sie in der Folge auf die Ergreifung irgendwelcher Schritte und nahmen trotz verschiedener WEKO-Verfahren mit erheblichen Bussenfolgen in all den Jahren kaum Verfahrensausschlüsse, -abbrüche oder sonstige Massnahmen vor.

Es mag zutreffen, dass die WEKO im Jahr 2006 erstmals eine von der OECD entwickelte Checkliste in ihrer eigenen Zeitschriftenreihe publizierte und die OECD im Jahr 2009 ein Dokument mit dem Titel "Guidelines for fighting bid rigging in public procurement" publizierte. Fakt ist, dass im damaligen Zeitpunkt und auch Jahre danach diese Dokumente nicht in die Beschaffungsverfahren der Kantone einflossen bzw. in den allermeisten Kantonen bis heute unberücksichtigt blieben.

Seit dem Jahr 2015 verfügt der Kanton Graubünden als einziger Kanton über ein umfassendes Instrumentarium zur Erkennung von Submissionsabreden, welches im Jahr 2019 mit einem computergestützten Detektionsprogramm ergänzt wurde. Dank diesem neuen Soft-

wareprogramm konnte der Kanton jüngst in einer Region wettbewerbliche Auffälligkeiten eruieren, die in Kombination mit weiteren Elementen letztlich zu einer Meldung bei der WEKO geführt haben.

Gemäss Einschätzung der WEKO verfügt der Kanton Graubünden über ein vorbildhaftes Prüfprogramm zur Bekämpfung von Submissionsabreden. Laut der spontanen Aussage des obersten Beschaffungsverantwortlichen des Bundes ist der Gebirgskanton Graubünden mit seiner von zwei Personen betreuten Submissionsfachstelle der Bundesverwaltung in diesem Bereich "um Lichtjahre voraus".

III. BEMERKUNGEN ZU EINZELNEN BEWEISWÜRDIGUNGEN ZU SACHVERHALTEN VOR DEN WEKO-UNTERSUCHUNGEN AB OKTOBER 2012

1. Angewendeter Sorgfaltsmassstab zu hart und ohne Quervergleich mit anderen Kantonen

In Anbetracht der vom Kanton Graubünden im Gegensatz zu den anderen Kantonen und dem Bund in den letzten zwanzig Jahren unternommenen Anstrengungen sind die im Berichtsentwurf enthaltenen Aussagen, wonach der Kanton rückblickend mehr zur Erkennung und Verhinderung von Preisabreden hätte unternehmen können bzw. seine Handlungsspielräume zu wenig genutzt habe, nicht haltbar. Sie blenden dabei komplett die damaligen Verhältnisse im Beschaffungsbereich und insbesondere die Beschaffungspraktiken der übrigen Kantone sowie des Bundes aus, welche seinerzeit überhaupt keine Massnahmen in diesem Bereich vorweisen konnten bzw. bis heute weitestgehend keinerlei Schritte ergriffen haben. Der von den Untersuchenden gegenüber dem DIEM bzw. TBA für die damalige Zeit angewendete Sorgfaltsmassstab erfolgte somit ohne jegliche Berücksichtigung der Verwaltungspraxis und den umgesetzten Massnahmen in den übrigen Kantonen. Würde ein solch kantonsübergreifender Vergleich im Rahmen der laufenden Administrativuntersuchung erfolgen, würden die Untersuchenden zu einer wesentlich günstigeren Beurteilung für die damaligen Beschaffungsabläufe beim TBA bzw. DIEM kommen. Den Untersuchenden wird deshalb dringend empfohlen, einen solchen Rechts- und Praxisvergleich mit anderen Kantonen nachzuholen.

Dieser Vergleich wird mit grösster Sicherheit belegen, dass die allermeisten Kantone bis heute überhaupt keine Massnahmen gegen Submissionsabreden in ihren Beschaffungsverfahren etabliert haben. Entsprechend hatten diese Kantone ihren Fokus in der damaligen Zeit weder auf die Erkennung von Submissionsabreden bei Einzelprojekten noch auf sogenannte Gesamtabreden gelegt. Ebenso wenig agierten sie bei Vorhandensein von allfälligen Indizien von Submissionsabsprachen proaktiv und nahmen Ausschlüsse vor oder brachen Verfahren ab. Auch gab es bei den anderen Kantonen keine Meldepflichten von Indizien von Submissionsabreden bei vorgesetzten Stellen oder weitere organisatorische Regelungen hierzu.

Vor diesem Hintergrund ist der an den Kanton gerichtete Vorwurf, er habe im Zusammenhang mit der Erkennung von Submissionsabreden seinerzeit seinen Fokus zu stark auf einzelne Submissionsverfahren gelegt und diese nur dann abgebrochen, wenn die Kosten erheblich überschritten waren, überaus hart. Hart auch deshalb, weil das Verwaltungsgericht an einen Ausschluss oder Verfahrensabbruch aufgrund vermuteter Wettbewerbsabreden durch die Verwaltung hohe Anforderungen stellte und selbst die Untersuchenden in ihrem Berichtsentwurf anerkennen, dass Submissionsabreden von blossem Auge zumeist schwer und nur mittels – einer damals noch nicht existierenden – langfristigen, computergestützten Datenanalyse zu erkennen sind. Ebenso so überzogen erscheint mir die Kritik der Untersuchenden, das Departementssekretariat des DIEM habe mit seinem Fokus auf einzelne Aus-

schreibungen und mangels einer bereits damals implementierten Meldepflicht dazu beigetragen, dass ein Vortritt eines Bauunternehmers im Jahr 2009 folgenlos beim TBA versandete.

Entgegenzutreten ist schliesslich auch der Annahme der Berichterstatter, dass die Mitarbeitenden des TBA von vornherein nicht in der Lage gewesen sein sollten, wettbewerbliches Fehlverhalten zu erkennen. Hierzu sei vielmehr ein profundes juristisches Fachwissen erforderlich.

Die Mitarbeitenden des TBA haben vor 2012 und auch nach 2012 bewiesen, dass sie bei Vorliegen entsprechender Indizien befähigt waren, wettbewerbsrelevante Sachverhalte auch ohne juristische Vorbildung zu erkennen und diese Erkenntnisse – selbst ohne formelle Meldepflicht – intern weiterzugeben. So konnte der Kanton u.a. im Jahr 2003 aufgrund der Aufmerksamkeit der TBA-Mitarbeitenden im Zusammenhang mit dem Belagsbereich eine Anzeige bzw. ein Gesuch um Vorabklärung bei der WEKO einreichen.

2. *Kenntnis von den Abspracheanschuldigungen im Juni 2012 (Verfahren U 12 49) und umgehende Information der WEKO sowie meiner Vorgesetzten*

Schliesslich wird im Berichtsentwurf verschiedentlich darauf hingewiesen, dass aufgrund der Beweislage nachträglich nicht mehr festgestellt werden könne, ob das DIEM bzw. meine Person im Jahr 2009 über ein Gespräch eines Bauunternehmers mit TBA-Mitarbeitenden durch das TBA informiert worden sei. Trotz dieser Beweislage werden im Berichtsentwurf an anderen Stellen Formulierungen verwendet, die dieses Beweisergebnis in gewisser Weise wiederum abschwächen ("Sofern die Aussagen von Orlando Nigg zutreffen", "Sofern Orlando Nigg gefolgt werden kann", "Ob das BVFD bzw. Orlando Nigg über den Vortritt informiert wurden, muss offenbleiben" etc.).

Aus den Untersuchungsakten ergibt sich, dass ich unmittelbar nach erstmaliger Kenntnis der in der Replik des Submissionsbeschwerdeverfahrens U 12 49 vorgetragenen Abspracheanschuldigungen bei öffentlichen Auftragsvergaben sowie den beigelegten Beweismitteln reagiert und mich postwendend am 19. Juni 2012 an die WEKO gewendet habe. Den Departementsvorsteher Mario Cavigelli sowie meinen damaligen direkten Vorgesetzten, Departementssekretär Alberto Crameri, habe ich hierüber ebenfalls orientiert.

Im Übrigen möchte ich betonen, dass ich mit meinem Vorgesetzten Alberto Crameri während unserer rund 14-jährigen Zusammenarbeit (Januar 2004 - Januar 2018) einen sehr engen fachlichen Kontakt pflegte und ich mich mit ihm über jegliche Submissionsfragen (wie Formgültigkeit eines Angebots ohne korrekten Vermerk, Ausschluss eines Anbieters infolge der Verletzung der Arbeitsbedingungen, Antworten auf politische Vorstösse etc., etc.) austauschen konnte. Es galt bei uns immer das Prinzip der "offenen Türen". Alberto Crameri verfügte als einer der geistigen Väter der IVöB der Jahre 1994, 2001 und auch der aktuellen IVöB-Revision sowie der kantonalen Submissionsgesetzgebung und des Beschaffungshandbuches über ein enormes beschaffungsrechtliches Fachwissen, auf das ich für meine alltäglichen Aufgaben bei der Submissionsfachstelle bei diesem erfahrenen Kantonsjuristen jederzeit hausintern zurückgreifen durfte. Aufgrund der sehr engen Zusammenarbeit, der grossen Erfahrung sowie des Vorgesetztenstatus von Alberto Crameri hätte ich ihn mit hundertprozentiger Sicherheit über eine Dienststelle gemeldete Abspracheanschuldigungen eines Bauunternehmers bei Kantonsvergaben in jedem Fall informiert. So wie ich dies auch im Juni 2012 bei Kenntnisnahme der Abspracheanschuldigungen im Zuge des Verfahrens U 12 49 und der unmittelbar erfolgten Meldung bei der WEKO getan habe.

In meiner Stellungnahme verzichte ich auf die Formulierung von einzelnen materiellen und formellen Verfahrensanträgen. Dagegen beantrage bei den Untersuchenden in genereller Weise um Berücksichtigung meiner in der Eingabe vorgetragenen Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen

Orlando Nigg

Kopie an:

- Regierungsrat Dr. Mario Cavigelli, Vorsteher DIEM
- Conradin Luzi, Departementssekretär DIEM

Tiefbauamt Graubünden
Uffizi da construcziun bassa dal Grischun
Ufficio tecnico dei Grigioni

Grabenstrasse 30 7001 Chur
Telefon +41 81 257 3700
info@tba.gr.ch www.tiefbauamt.gr.ch

Tiefbauamt Graubünden, Grabenstrasse 30, 7001 Chur

EINSCHREIBEN
Universität Freiburg
Institut für Föderalismus
Herr Prof. Andreas Stöckli
Av. Beauregard 1
1700 Freiburg

Chur, 2. Oktober 2020

Administrativuntersuchung;
Untersuchungsauftrag 2 gemäss RB vom 11. Juni 2018, Prot. Nr. 458
Stellungnahme Reto Knuchel

Sehr geehrter Herr Prof. Stöckli
Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum mir mit Schreiben vom 30. August 2020 zugestellten Berichtsentwurf "Administrativuntersuchung zu einzelnen Vorgängen im Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement (BVFD) sowie im Tiefbauamt (TBA), die bei Arbeitsvergaben im Tiefbaubereich im Zusammenhang mit Preisabsprachen stehen könnten ("Untersuchungsauftrag 2" gemäss Regierungsbeschluss vom 11. Juni 2018, Prot. Nr. 458)."

Gerne nehme ich nachfolgend zu einzelnen Teilbereichen des zugestellten Berichts Stellung:

1. Allgemeine Bemerkungen und Anträge

a) Weitere, das TBA betreffende Textstellen

Ich gehe davon aus, dass der mir zugestellte Berichtsentwurf lediglich diejenigen Textstellen enthält, welche mich persönlich bzw. mich in meiner damaligen Funktion als Abteilungsleiter Strassenerhaltung des TBA (1998 – 2015) betreffen. Einleitend möchte ich Sie entsprechend bitten, mir bzw. dem TBA ergänzend auch diejenigen Textstellen zukommen zu lassen, welche das TBA als Dienststelle bzw. mich als heutigen Dienstellenleiter betreffen.

Antrag 1: *Es sind dem Unterzeichneten in der Funktion als Dienststellenleiter bzw. dem TBA ergänzend auch diejenigen Textstellen des Berichtes zukommen zu lassen, welche das TBA als Dienststelle bzw. den Unterzeichneten als heutigen Dienstellenleiter betreffen.*

b) *Beurteilung anhand der damaligen Vorgaben, anhand des damaligen Wissens sowie anhand der damaligen Möglichkeiten*

Als Gesamteindruck erscheint der zugestellte Bericht 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 aber einem Grundprinzip, dass für eine nachträgliche Beurteilung einer Handlungsweise die Situation im damaligen Zeitpunkt zu berücksichtigen ist. Ich möchte darauf hinweisen, dass damalig 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 und die Rechtsprechung sind nicht mit den heutigen vergleichbar.

Eine Meldepflicht an die WEKO bei Verdacht auf Wettbewerbsabreden besteht für Bundesbehörden soweit ersichtlich seit 2012 und für die Kantone soll eine solche voraussichtlich erst ab 2021 eingeführt werden. 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; vgl. auch die der PUK eingereichten Unterlagen in PUK TBA Beilage 011 "Massnahmen infolge vermuteter Wettbewerbsbeschränkungen"). Die gesetzlichen Vorgaben sowie auch die diesbezügliche Rechtsprechung der Gerichte (vgl. diesbezüglich unten Ziffer 2.b)) 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 (heute DIEM) 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 Ihnen im Email des externen Rechtsberaters des Kantons vom 9. November 2018 dargelegt. Ich gehe zudem davon aus, dass der WEKO im Jahr 2012 eine weitaus umfangreichere und aktuellere Dokumentation vorgelegt wurde, als dem TBA damals im Jahr 2009.

Beilage 1: **Email externer Rechtsberater an die Professoren der Administrativuntersuchung, 2018**

***Antrag 2**: Der Bericht ist dahingehend anzupassen bzw. zu ergänzen und würdigend festzuhalten, dass für damalige Handlungsweisen die Situation im damaligen Zeitpunkt (insbesondere damalige Vorgaben, damaliges Wissen, damalige Möglichkeiten und damalige Rechtsprechung) berücksichtigt wird.*

c) *Würdigung im Vergleich mit anderen Kantonen und Bundesstellen*

Im Vergleich zu anderen Kantonen sowie auch zu den Vergabestellen des Bundes mass das TBA und der Kanton Graubünden der Sicherstellung eines wirksamen Wettbewerbs bereits damals eine vergleichsweise grosse Bedeutung zu, was aber im Bericht in keiner Weise erwähnt wird. Beispielhaft sind diesbezüglich nachfolgende Punkte aufzuführen:

- 1998: Einführung Qualitätsmanagementsystem beim TBA gemäss QM ISO 9001, welches seither in regelmässigen Abständen durch interne und externe Audits überprüft wird. Insbesondere wurden auch die bereits bestehenden Vorgaben zum Submissionswesen in das Qualitätsmanagementsystem eingefügt und seither regelmässig aktualisiert und ausgebaut.
- 1999: Einführung "Handbuch öffentliches Beschaffungswesen" durch BVFD (heute DIEM), welches seither durch das Departement entsprechend aktualisiert wurde und bis heute die grundlegenden Vorgaben für die kantonalen Dienststellen enthält.
- 2001: Einführung einer Integritätserklärung ins Selbstdeklarationsblatt mit welcher jeder einzelne Anbieter garantiert, keine Absprachen oder andere wettbewerbsbeschränkende Massnahmen getroffen zu haben. Der Kanton Graubünden führte damit als erster und bis heute soweit ersichtlich einer der wenigen Kantone eine Integritätserklärung mit entsprechenden Sanktionsmöglichkeiten ein.

Ergänzend verweise ich zudem auf die der PUK eingereichten Unterlagen betreffend getroffene Massnahmen infolge vermuteter Wettbewerbsbeschränkungen (vgl. PUK TBA Beilage 011: "Massnahmen infolge vermuteter Wettbewerbsbeschränkungen").

Antrag 3: *Die damaligen Vorgaben und Handlungsweisen bezüglich Sicherstellung eines wirksamen Wettbewerbs sind auch im Vergleich mit anderen Kantonen und Bundesstellen zu würdigen.*

d) Würdigung der bis heute getroffenen Massnahmen

Aus dem mir zugestellten Bericht wird nicht ersichtlich, dass der Kanton Graubünden und insbesondere auch das TBA bereits seit 2013 laufend neue Massnahmen zur Erkennung von Submissionsabsprachen umgesetzt haben. Heute wird dem TBA und dem Kanton Graubünden von der WEKO gar eine Vorbildfunktion zugestanden. So hält die WEKO in einem Schreiben folgendes fest: *"Ein Prüfprogramm, wie es der Kanton Graubünden aufstellte, stuft das Sekretariat [der WEKO] als vorbildlich und zielführend ein."*

Antrag 4: *Die neuen, seit 2013 laufend umgesetzten Massnahmen sind im Bericht zu erwähnen und zu würdigen.*

2. Bemerkungen zu Teilbereichen des Berichts

a) Vortritt von Herrn Adam Quadroni im Jahr 2009 (zu Rz. 163 – 276, zu Rz. 387 – 461 und zu Rz. 492 – 493 des Berichts)

Hinsichtlich der Nachbearbeitung des Vortritts von Herrn Adam Quadroni gilt es ergänzend zu den allgemeinen Bemerkungen (vgl. oben Ziffer 1.) nachfolgendes zu bemerken:

- Das TBA hat nicht wie im Bericht erwähnt *"aktuelle"* Unterlagen bei Herrn Adam Quadroni eingefordert. Vielmehr ging es darum, von Herrn Adam Quadroni *"aktuellere"* Unterlagen zu erhalten, d.h. Unterlagen, welche nicht bereits vor der Verjährungsfrist von 10 Jahren entstanden waren. Erneut ist auf das Telefongespräch aus dem Jahr 2012 zwischen der WEKO und dem BVFD (heute DIEM) hinzuweisen, in welchem selbst der 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 Ihnen im Email des externen Rechtsberaters des

Kantons vom 9. November 2018 dargelegt. Ich gehe zudem davon aus, dass der WEKO im Jahr 2012 eine weitaus umfangreichere und aktuellere Dokumentation vorgelegt wurde, als dem TBA damals im Jahr 2009.

Beilage 1: **Email externer Rechtsberater an die Professoren der Administrativuntersuchung, 2018**

- Da selbst der Vertreter der WEKO aufgrund der bei der WEKO eingereichten Akten nicht von Vornherein vom Vorliegen eines Kartellrechtsverstosses ausging, kann nicht den Behörden, die nicht über das Wissen und die Erfahrung der WEKO verfügen, eine grobe Fehleinschätzung der Relevanz der Auskünfte Adam Quadronis vorgeworfen werden. Den Behörden kann höchstens ein nicht adäquates Verhalten angelastet werden.
- Mit der Aussage "die Tabellen seien handschriftlich in Reinschrift ausgeführt worden" (vgl. Rz. 273 des Berichts) habe ich in keiner Weise die Glaubwürdigkeit von Herrn Adam Quadroni in Frage gestellt. Auch brachte ich damit in keiner Weise zum Ausdruck, dass Herr Adam Quadroni diese Listen nachträglich selbst erstellt hatte. Mit dieser Aussage wollte ich lediglich festhalten, dass damals für mich nicht ersichtlich war, ob die entsprechenden Listen *vor den öffentlichen Ausschreibungen von Arbeiten oder erst nachträglich (insbesondere nach den Offertöffnungen) im Sinne einer Statistik oder Nachbeurteilung durch die Unternehmen erstellt wurden.*

Antrag 5: *Die Textstellen des Berichts zum Vortritt von Herrn Adam Quadroni sind gemäss vorstehenden Ausführungen zu korrigieren, zu ergänzen und die nicht korrekte Interpretation im letzten Satz der Rz. 273 zu streichen.*

b) *Zu starker Fokus auf überhöhte Preise (zu Rz. 296, 327, 342 – 354, 457 – 460, 464, 490 und 492 des Berichts)*

Im Bericht wird dem TBA unter anderem vorgeworfen, dass es einen zu starken Fokus auf überhöhte Preise legte. Ergänzend zu den allgemeinen Bemerkungen (vgl. oben Ziffer 1.) ist insbesondere auf das Urteil U 04 57 des Verwaltungsgerichts Graubünden hinzuweisen. Die Erwägungen des Verwaltungsgerichts Graubünden – welchem bekanntlich die Verwaltungsgerichtsbarkeit und damit die Rechtskontrolle der staatlichen Behörden obliegt – enthalten folgendes (Hervorhebungen durch den Unterzeichneten):

> *[…] "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." [...]

Zudem führte das Verwaltungsgericht Graubünden im Urteil U 02 26 aus, dass die Wiederholung des Vergabeverfahrens dann geboten ist, wenn die eingereichten Angebote den vorgegebenen Kostenrahmen um mehr als 25% übersteigen (vgl. auch VGU U 01 71). Diese Rechtsprechung erschwerte es dem Kanton und dem TBA, 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 herrscht(e) überdies auch in anderen Kantonen (zusammengefasst in KG LU 7H 19 46).

Die damalige Fokussierung auf die Preise mag zwar aus heutiger Sicht zu kurz greifen, damals war sie aber anerkannt und gar durch Gerichtsurteile vorgegeben. Dem TBA und seinen Mitarbeitenden kann somit heute kein Vorwurf gemacht werden, dass es sich damals gemäss den Vorgaben der vorgesetzten Stellen sowie gemäss den Vorgaben des Gericht verhalten hat und seine Abläufe auf diese Vorgaben stützte.

Eine Übersicht über die vorgenommenen Verfahrensabbrüche kann PUK TBA Beilage 012 "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register "1 Übersichtsliste sämtlicher Verfahrensabbrüche") entnommen werden. Für die PUK wurde diese Auflistung zwischenzeitlich in PUK TBA Beilage 032 mit den entsprechenden Zitaten aus den Vergaben, Vergabemitteilungen, etc. ergänzt. Diese Zitate führen die damaligen wettbewerblichen Gründe für den Verfahrensabbruch auf und erwähnen das vorgesehene weitere Vorgehen. Zudem ist in der Auflistung ein Verweis auf die entsprechende Dokumentation enthalten.

Beilage 2 **PUK TBA Beilage 032: "20181004_Verfahrensabbrüche (ergänzt mit Zitaten und Verweisen)"**

Antrag 6: *Unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Graubünden (insbesondere die Urteile U 04 57 sowie U 02 26) kann dem TBA und seinen Mitarbeitenden heute kein Vorwurf gemacht werden, dass sie sich damals gemäss den Vorgaben der vorgesetzten Stellen sowie gemäss den Vorgaben des Verwaltungsgerichts verhalten haben und ihre Abläufe auf diese*

Vorgaben stützten. Dem TBA können somit keine Verfehlungen vorgeworfen werden. Der Bericht ist dahingehend anzupassen.

***Antrag 7:** Auf das Urteil U 04 57 ist insbesondere auch in der Zusammenfassung (Rz. 490 und 492 des Berichts) hinzuweisen.*

c) Strassenbauprogramm (zu Rz. 151 des Berichts)

Das jeweilige Strassenbauprogramm umfasst nicht eine Periode von drei Jahren, sondern von vier Jahren (z.B. das im Bericht erwähnte Strassenbau und Strassenbauprogramm *2009 – 2012*; abrufbar unter https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/bvfd/tba/dokumentation/Seiten/Strassenbauprogramme.aspx).

***Antrag 8:** Die Periode des Strassenbauprogramms (vier Jahre) ist im Bericht entsprechend zu korrigieren.*

Gerne stehe ich Ihnen für weitere Fragen und Auskünfte zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Tiefbauamt Graubünden

Reto Knuchel

Beilagen:
- Email externer Rechtsberater an die Professoren der Administrativuntersuchung, 2018
- PUK TBA Beilage 032: "20181004_Verfahrensabbrüche (ergänzt mit Zitaten und Verweisen)"

Beilage 1

Knuchel Reto

Von: Nigg Orlando
Gesendet: Dienstag, 30. Juni 2020 10:30
An: Knuchel Reto
Cc: Luzi Conradin; Capeder Anja
Betreff: WG: E-Mail vom 9. November 2018 an Prof Stöckli und Prof. Hänni
Anlagen: FW: Auftrag des BVFD - Zustellung von Dokumenten und Informationen

Lieber Reto

In der Anlage sende ich dir du das von dir anlässlich der gestrigen Sitzung gewünschte Email von Prof. Patrick Krauskopf vom 9. November 2018.

Lieber Gruss
Orlando

Departement für Infrastruktur, Energie und Mobilität Graubünden
Departament d'infrastructura, energia e mobilitad dal Grischun
Dipartimento infrastrutture, energia e mobilità dei Grigioni

lic. iur. Orlando Nigg, Rechtsanwalt
Juristischer Mitarbeiter

Stadtgartenweg 11, 7001 Chur
Tel: + 41 (0) 81 257 36 18

orlando.nigg@diem.gr.ch
www.diem.gr.ch

Bitte beachten Sie, dass unsere E-Mail-Adressen per 1. April 2020 geändert haben.

sinergia

Der Umzug in das Verwaltungszentrum sinergia wird bis auf weiteres verschoben –
Die Mitteilung des Umzugsdatums folgt.

Von: Capeder Anja <Anja.Capeder@diem.gr.ch>
Gesendet: Dienstag, 30. Juni 2020 08:50
An: Nigg Orlando <Orlando.Nigg@diem.gr.ch>
Betreff: E-Mail vom 9. November 2018 an Prof Stöckli und Prof. Hänni

Lieber Orlando

Beiliegend das gesuchte E-Mail vom 9. November 2018.

LG Anja

Departement für Infrastruktur, Energie und Mobilität Graubünden
Departament d'infrastructura, energia e mobilitad dal Grischun
Dipartimento infrastrutture, energia e mobilità dei Grigioni

MLaw Anja Capeder, Rechtsanwältin
Juristische Mitarbeiterin

Stadtgartenweg 11, 7001 Chur
Tel: + 41 (0) 81 257 36 79

anja.capeder@diem.gr.ch

Knuchel Reto

Von: Patrick Krauskopf <patrick.krauskopf@agon-partners.ch>
Gesendet: Freitag, 9. November 2018 17:10
An: Nigg Orlando; Luzi Conradin
Cc: Magdalena Gneist
Betreff: FW: Auftrag des BVFD - Zustellung von Dokumenten und Informationen

From: Patrick Krauskopf
Sent: Friday, 9 November 2018 17:10
To: 'andreas.stoeckli@unifr.ch' <andreas.stoeckli@unifr.ch>; 'peter.haenni@unifr.ch' <peter.haenni@unifr.ch>
Cc: Magdalena Gneist <magdalena.gneist@agon-partners.ch>; Fabio Babey <fabio.babey@agon-partners.ch>; Seraina Gut <seraina.gut@agon-partners.ch>
Subject: Auftrag des BVFD - Zustellung von Dokumenten und Informationen

Sehr geehrter Herr Prof. Dr. Stöckli,
Sehr geehrter Herr Prof. Dr. Hänni,

Ich nehme Bezug auf das Begleitschreiben des Baudepartementes vom 14. September 2018. In diesem Schreiben wurde Ihnen mitgeteilt, dass die Herausgabe heikler Dokumente betreffend Korrespondenz nicht ohne Weiteres erfolgen kann. Dementsprechend haben wir die WEKO zur Äusserung etwaiger Bedenken gebeten. Nachdem wir diesbezüglich eine Rückmeldung von der WEKO erhalten haben, stellt Ihnen das BVFD ab heute, 9.11.2018, 18:00 Uhr im Teamroom zusätzlich die Beilagen AU BVFD 015 - 025 zur Verfügung.

Zu diesen Unterlagen gilt es folgendes zu bemerken:

Das BVFD erhielt im Rahmen des Beschwerdeverfahrens U 12 49 (Implaunt da Beton Quadra SA, Ramosch, gegen Kanton Graubünden betreffend Submission) Kenntnis vom dem von der Beschwerdeführerin in das Recht gelegten Schreiben des Beratungsunternehmens 190grad GmbH, Grosswangen, vom 15. Juni 2012. Dem Schreiben waren verschiedene Unterlagen beigelegt, welche das Beratungsunternehmen als Indizien von regelmässigen Submissionsabsprachen wertete. Der Kanton wies in seinem Schreiben vom 19. Juni 2012 die WEKO auf diesen Sachverhalt hin und brachte zugleich sein Interesse an einem funktionierenden Wettbewerb und dem effizienten Einsatz von Steuergeldern zum Ausdruck. Als einer der grössten Auftraggeber in der Region – und angesichts laufender und anstehender Beschaffungsvorhaben - bat der Kanton über die nächsten Schritte der WEKO orientiert zu werden. In der Folge kam es zwischen dem BVFD und der WEKO zu einem telefonischen Kontakt. Der Vertreter der WEKO ging seinerseits aufgrund der bei der WEKO eingereichten Akten nicht von Vornherein vom Vorliegen eines Kartellrechtsverstosses aus und verwies zudem auf das Alter der Unterlagen. Dem BVFD wurde im Weiteren von der WEKO beschieden, dass sie für die Prüfung der Unterlagen noch weitere Zeit benötigen würde. Das BVFD wartete in der Folge die wettbewerbsrechtliche Überprüfung der WEKO ab und ergriff bis auf Weiteres keine submissionsrechtlichen Massnahmen

In diesem Zusammenhang möchte ich Sie darauf hinweisen, dass in Bezug auf jegliche Information, die Ihnen zur Verfügung steht, strikte Vertraulichkeit einzuhalten ist.
Für weitere Auskünfte und Fragen stehe ich Ihnen jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Patrick Krauskopf

Prof. Dr. Patrick L. Krauskopf, LL.M. (Harvard)
Rechtsanwalt (Zürich | New York)
AGON Partners (www.agon-partners.ch)
ZHAW Zentrum Wettbewerbsrecht (www.zhaw.ch)
Wiesenstrasse 17
CH-8008 Zürich
Tel +41 43 344 95 81
Fax +41 43 344 95 83
Mobile +41 76 567 14 07

This message and any attachment are confidential and may be privileged or otherwise protected from disclosure. If you are not the intended recipient, please notify the sender immediately and delete this message and any attachment from your system. Do not copy them or disclose the contents to any other person.

Beilage 2

04.10.2018 / ST

Verfahrensabbrüche Submission TBA GR (1993 - 2017 ergänzt mit Zitaten und Verweisen)

Datum	Tätigkeit	Begründung		zitierte Begründung/Vorgehen	Verweis/Quelle
11.10.1993	- Verbauung Val Mot und Quaunas, Gemeinde St. Maria *-> Kein Abbruch der Vorgabe durch die Gemeinde!*	- Briefliche Mitteilung an Gemeindevorstand St. Maria: [... das Preisniveau im Tiefbau in Ihrer Region eine unverhältnismässige, um nicht zu sagen unverschämte, Höhe erreicht hatte.]		**Regierungsbeschluss vom 24. Mai 1993, Prot.-Nr. 1274:** *"Aufgrund der Ausschreibung im Kantonsamtsblatt vom 30.10.1992 sind 5 gültige Offerenten eingereicht worden. Die Offerten weisen Merkmale einer Preisabsprache unter den Offerten auf, was nach Submissionsverordnung unzulässig ist. Die Gemeinde hat eine Annullation der Submission beschlossen und von den Offerenten Regieofferten eingeholt. Die Regietarife basieren auf dem entsprechenden Tarif des Bünd. Baumeisterverbandes. Auf dieser Basis ist eine wesentliche Kosteneinsparung gegenüber dem offerierten Akkordpreis zu erwarten. In Anbetracht der fehlenden Konkurrenz im Bausektor in dieser Region würde eine nochmalige Ausschreibung zu keinem anderen Ergebnis führen."* **Nachberechnung der Offerten sowie der effektiven Kosten in Regie; TBA-Schreiben vom 11. Oktober 1993 an Gemeindevorstand St. Maria i.M.:** *"Wenn man nun bedenkt, dass ja bereits in den Regietarifen eine recht grosse Gewinnmarge eingerechnet ist, zeigt dieses Ergebnis überdeutlich, dass des Preisniveau im Tiefbau in Ihrer Region eine unverhältnismässige, um nicht zu sagen unverschämte, Höhe erreicht hatte."*	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "2 Verfahrensabbrüche bis 1999" Dokument "19931011_Verbauung Val Mot und Quaunas, Gemeinde St. Maria.pdf"
21.03.1996	- Verbauung Val Puntsot, Gemeinde Tschlin	- Übersetzte Preise, Überschreitung des Kostenvoranschlages	Preis	**TBA-Schreiben vom 21. März 1996 an Offerenten:** *"Die Submission der Arbeiten Val Puntsot hat zu einem unbefriedigenden Ergebnis geführt. Die offerierten Preise liegen weit über dem im ganzen übrigen Kanton für vergleichbare Arbeiten offerierten Preisniveau, sodass die Finanzierung der Arbeit nicht mehr gesichert ist. Im Auftrag der Gemeinde Tschlin müssen wir Ihnen daher mitteilen, dass gestützt auf Art. 15 der Submissionsverordnung die Submission annulliert werden muss und zu einem späteren Zeitpunkt wiederholt wird, in der Hoffnung, dass dann marktgerechtere Preise angeboten werden."*	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "2 Verfahrensabbrüche bis 1999", Dokument "19960321_Verbauung Val Puntsot, Gemeinde Tschlin.pdf"
11.03.1997	- Verbauung Val Ruina, Gemeinde Fuldera *-> Kein Abbruch der Vorgabe durch die Gemeinde!*	- Briefliche Mitteilung an Gemeindeverwaltung Fuldera: [Die offerierten Preise liegen weit über dem im ganzen übrigen Kanton zur Zeit vorhandenen Preisniveau. Offenbar profitiert das Tiefbaugewerbe im Münstertal von einer immer noch andauernden fehlenden echten Konkurrenzsituation.]		**TBA-Schreiben vom 11. März 1997 an Gemeindeverwaltung Fuldera:** *"Die offerierten Preise liegen weit über dem im ganzen übrigen Kanton zur Zeit vorhandenen Preisniveau. Offenbar profitiert das Tiefbaugewerbe im Münstertal von einer immer noch andauernden fehlenden echten Konkurrenzsituation. Sofern bei der Ausführung keine allzu grossen Überraschungen auftreten durch heiklen Baugrund oder sich seit Projektausarbeitung verschlechternder baulicher Zustand der vorhandenen Sperren, sollte mit den Preisen der Offerte Hohnegger trotzdem der Kostenvoranschlag eingehalten werden können."* **Regierungsbeschluss vom 3. Juni 1997, Prot-Nr. 1239:** *"Der Beschluss der Gemeinde Fuldera, die Arbeiten für die Verbauung Val Ruina (Ergänzungsarbeiten), zum Offertbetrag von Fr. 1'742'544,50 an die Firma R. Hohenegger SA, Fuldera, zu vergeben, wird genehmigt."*	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "2 Verfahrensabbrüche bis 1999", Dokument "19970311_Verbauung Val Ruina, Gemeinde Fuldera.pdf"
20.06.1997	- Winterdienst 1997; Bezirke 1, 6 und 7	- Preise müssen aufgrund der marktsituation als übersetzt taxiert werden	Preis	**TBA-Schreiben vom 20. Juni 1997 an Offerenten:** *"Die obgenannten Submissionen haben zu keinen annehmbaren Ergebnissen geführt, weil nicht preiswürdig. Die Preise müssen aufgrund der Marksituation als übersetzt taxiert werden. Aufgrund von Art. 13 der Submissionsverordnung werden diese Submissionen aufgehoben. Soweit möglich werden die bestehenden alten Winterdienstverträge um ein Jahr verlängert, ansonsten werden die Arbeiten freihändig vergeben."*	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "2 Verfahrensabbrüche bis 1999", Dokument "19970620_Winterdienst 1997; Bezirke 1, 6 und 7.pdf"
20.06.1997	- Winterdienst 1997; Bezirke 1, 6 und 7	- Preise müssen aufgrund der marktsituation als übersetzt taxiert werden	Preis	**TBA-Schreiben vom 20. Juni 1997 an Offerenten:** *"Die obgenannten Submissionen haben zu keinen annehmbaren Ergebnissen geführt, weil nicht preiswürdig. Die Preise müssen aufgrund der Marksituation als übersetzt taxiert werden. Aufgrund von Art. 13 der Submissionsverordnung werden diese Submissionen aufgehoben. Soweit möglich werden die bestehenden alten Winterdienstverträge um ein Jahr verlängert, ansonsten werden die Arbeiten freihändig vergeben."*	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "2 Verfahrensabbrüche bis 1999", Dokument "19970620_Winterdienst 1997; Bezirke 1, 6 und 7.pdf"
20.06.1997	- Winterdienst 1997; Bezirke 1, 6 und 7	- Preise müssen aufgrund der marktsituation als übersetzt taxiert werden	Preis	**TBA-Schreiben vom 20. Juni 1997 an Offerenten:** *"Die obgenannten Submissionen haben zu keinen annehmbaren Ergebnissen geführt, weil nicht preiswürdig. Die Preise müssen aufgrund der Marksituation als übersetzt taxiert werden. Aufgrund von Art. 13 der Submissionsverordnung werden diese Submissionen aufgehoben. Soweit möglich werden die bestehenden alten Winterdienstverträge um ein Jahr verlängert, ansonsten werden die Arbeiten freihändig vergeben."*	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "2 Verfahrensabbrüche bis 1999", Dokument "19970620_Winterdienst 1997; Bezirke 1, 6 und 7.pdf"
11.07.1997	- Winterdienst 1997; Bezirk 5	- Preise müssen aufgrund der marktsituation als übersetzt taxiert werden	Preis	**TBA-Schreiben vom 11. Juli 1997 an Offerenten:** *"Die Prüfung der Angebote zeigt uns, dass die Submissionen wie in den Bezirken 1, 6 und 7 auch im Bezirk 5 nicht durchwegs zu befriedigenden Ergebnissen führen, sind doch auch hier die Preise aufgrund der Marktsituation teilweise als übersetzt zu taxieren. Um im ganzen Kanton mit einheitlichen Vertragsunterlagen starten zu können, müssen wir auch die ergangenen Submissionen im Bezirk 5 gestützt auf Art. 13 der Submissionsverordnung aufheben. Nach Überarbeitung der Offerformulare und des Ausschreibungstextes werden die Submissionen 1998 wiederholt. Soweit möglich werden die bestehenden alten Winterdienstverträge um ein Jahr verlängert, ansonsten werden die Arbeiten freihändig vergeben."*	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "02 Verfahrensabbrüche bis 1999", Dokument "19970711_Winterdienst 1997; Bezirk 5.pdf"
19.04.1999	- A3a Julierstrasse; Belagsarbeiten Crap Ses - Burvagn, Baulos 1.2	- Erhebliche Preissteigerungen, die nicht nachvollziehbar sind	Preis	**BVFD-Verfügung vom 19. April 1999 an Anbieter** *"Sämtliche eingereichten Offerten weisen gegenüber dem Auftrag aus dem Vorjahr "Belagsarbeiten Crap Ses – 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."*	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "2 Verfahrensabbrüche bis 1999", Dokument "19990419_A3a Julierstrasse; Belagsarbeiten Crap Ses – Burvagn, Baulos 1.2.pdf"
08.07.1999	- A13c; Lieferung und Montage von MS-Anlage Los 951/100, Tunnel Bargias	- Nicht eindeutig definierte Ausschreibungsunterlagen seitens TBA		Abbruch nicht aufgrund Problematik betreffend Wettbewerb	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "2 Verfahrensabbrüche bis 1999", Dokument "19990708_A13c_Lieferung u Montage MS Anlage Tunnel Bargias.pdf"
09.07.1999	- Winterdienst 1999 - 2007; Ruinas - Tschlin	- Anforderungen nicht erfüllt		Abbruch nicht aufgrund Problematik betreffend Wettbewerb	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "2 Verfahrensabbrüche bis 1999", Dokument "19990709_Winterdienst 1999 – 2007, Ruinas-Tschlin.pdf"
19.07.1999	- A3a Julierstrasse, Baumeisterarbeiten / Kiesgewinnung und Materialaufbereitung	- Entsprechender Kredit steht nicht zur Verfügung		Abbruch nicht aufgrund Problematik betreffend Wettbewerb	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "2 Verfahrensabbrüche bis 1999", Dokument "19990719_A3a_Julierstr Baumeister, Kiesgewinnung, Materialaufb.pdf"
25.08.1999	- A3b Malojastrasse; Baumeisterarbeiten Schneerutschverbauung Casaccia	- Erhebliche Preissteigerungen, die nicht nachvollziehbar sind	Preis	**BVFD-Verfügung vom 25. August 1999:** *"Sämtliche eingereichten Offerten weisen gegenüber anderen vergleichbaren Projekten bei einer Mehrzahl von Positionen erhebliche Preissteigerungen auf, die sachlich nicht vertretbar und nachvollziehbar sind. Insbesondere übersteigen bei allen drei Anbietern die eingesetzten Preise für den Aushub von Hand, für die Lieferung der Fussplatten und für die Montage der Holzschneerechen die marktgängigen Preise bei weitem. Dies hat zur Folge, dass die eingereichten Angebote den vorgegebenen und sachlich berechneten Kostenrahmen deutlich sprengen. 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 Schneerutschverbauung 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."*	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "2 Verfahrensabbrüche bis 1999", Dokument "19990825_A3b Malojastrasse; Baumeisterarbeiten Schneerutschverbauung Casaccia.pdf"

Verfahrensabbrüche Submission TBA GR (1993 - 2017 ergänzt mit Zitaten und Verweisen)

Datum	Tätigkeit	Begründung		zitierte Begründung/Vorgehen	Verweis/Quelle
03.09.1999	- A28c Ofenbergstrasse; Deckbelag Mustair ausserorts - Landesgrenze	- Entsprechender Kredit steht nicht zur Verfügung		Abbruch nicht aufgrund Problematik betreffend Wettbewerb	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "2 Verfahrensabbrüche bis 1999", Dokument "19990903_A28c Ofenbergstr, Deckbelag Müstair ausserorts-Landesgrenze.pdf"
03.09.1999	- A27 Engadinerstrasse; Deckbelage Anschluss Tschlin	- Entsprechender Kredit steht nicht zur Verfügung		Abbruch nicht aufgrund Problematik betreffend Wettbewerb	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "2 Verfahrensabbrüche bis 1999", Dokument "19990903_A27 Engadinerstr, Deckbelaege Anschluss Tschlin.pdf"
04.10.1999	- Verbindungsstrassen zur Engadiner- und Malojastrasse; Belagsreparaturen Los 5	- andere dringende Arbeiten		Abbruch nicht aufgrund Problematik betreffend Wettbewerb	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "2 Verfahrensabbrüche bis 1999", Dokument "19990929_Verbindungsstr zur Engadiner- u Malojastr Belagsrep Los 5.pdf"
12.05.2000	- A27 Engadinerstrasse; Baumeister- und Belagsarbeiten; Korrektion Nairs - Scuol West	- Mangels gültiger Offerten		Abbruch nicht aufgrund Problematik betreffend Wettbewerb	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "3 Verfahrensabbrüche 2000", Dokument "20000512_A27 Engadinstr, Baumeister- u Belag, Nairs - Scuol West.pdf"
16.08.2000	- 725 zur Verbindungsstrassen zur Engadinerstrasse, Samnaunerstrasse Regie Los 4	- andere dringende Arbeiten		Abbruch nicht aufgrund Problematik betreffend Wettbewerb	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "3 Verfahrensabbrüche 2000", Dokument "20000816_725 zur Engadinerstr, Samnaunerstr, Regie Los 4.pdf"
22.08.2000	- Erneuerungen Seilbahnen Calancatal; Arvigo - Braggio und Selma - Landarenca	- In Anbetracht der obligatorischen Begehung, 5 Teilnehmer und der danacheingegangenen Offerten (3 Stk.) kann davon ausgegangen werden, dass eine Wiederholung des Vergabeverfahrens, bzw, die erneute Durchführung eines formellen Submissionsverfahrens zu keinem neuen Ergebnis führen würde.		**TBA-Verfügung an Anbieter (Entwurf wie in elektronischer Ablage aufgefunden):** *Wir teilen Ihnen mit, dass die Regierung des Kantons Graubünden das Submissionsverfahren in Sachen Erneuerung der Seilbahnen im Calancatal, Arvigo - Braggio und Selma - Landarenca, abgebrochen und eine freihändige Vergabe angeordnet hat" [...] "In Anbetracht der obligatorischen Begehung, 5 Teilnehmer und der danach eingegangenen Offerten (3 Stk.) kann davon ausgegangen werden, dass eine Wiederholung des Vergabeverfahrens, bzw, die erneute Durchführung eines formellen Submissionsverfahrens zu keinem neuen Ergebnis führen würde. Aufgrund von Abklärungen ist kein weiterer möglicher Anbieter für diese beiden Bahnen vorhanden."*	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "3 Verfahrensabbrüche 2000", Dokument "20000822_Erneuerungen Seilbahnen Calancatal.pdf"
2001	- Neubau Werkhof mit Verwaltung in Ilanz --> Vergabe durch das Hochbauamt	- Überschreitung des Kostenrahmens	Preis	**BVFD-Verfügung an Anbieter (Entwurf wie in elektronischer Ablage aufgefunden):** *"Sämtliche eingereichten Offerten sprengen den vorgegebenen und sachlich budgetierten Kostenrahmen deutlich. Dies hat den Auftraggeber veranlasst, die Ausschreibung und deren Leistungsinhalt nochmals zu prüfen. Diese Untersuchung hat ergeben, dass sich aus technischen Gründen, insbesondere bei der Gestaltung der Deckenkonstruktion der Halle, zwingend eine Änderung der ursprünglich ausgeschriebenen Leistung aufdrängt. In Anbetracht dieser erforderlichen Projektänderung bzw. Überarbeitung der Offertunterlagen sieht sich der Auftraggeber gezwungen, gestützt auf die geltenden Submissionsbestimmungen das betreffende Vergabeverfahren unter den bisherigen Anbietern zu wiederholen (Art. 17 Abs. 3 lit. c SubG)"* **Regierungsbeschluss (Entwurf wie in elektronischer Ablage aufgefunden):** *"Die eingereichten Angebote sprengen den vorgegebenen und sachlich berechneten Kostenrahmen deutlich. Insbesondere wurde im Rahmen der Offertbereinigung festgestellt, dass sämtliche Anbieter in mehreren Positionen sachlich nicht vertretbare und marktunübliche Einheitspreise eingesetzt haben." [...] "Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass die Regierung gestützt auf Art. 17 Ab. 3 lit. c SubG die Wiederholung des vorliegenden Vergabeverfahren anordnet;"*	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "4 Verfahrensabbrüche 2001", Dokument "20010000_Neubau Werkhof mit Verwaltung in Ilanz.pdf" PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "4 Verfahrensabbrüche 2001", Dokument "20010001_Neubau Werkhof mit Verwaltung in Ilanz"
2001	- Neubau Werkhof mit Verwaltung in Ilanz; Baumeisterarbeiten --> Vergabe durch das Hochbauamt	- massive Überschreitung des Kostenrahmens	Preis		
2001	- A19 Oberalpstrasse; Baumeisterarbeiten, Lehnenbrücke und Trasse "Spligias - Cuas"	- Anforderungen nicht erfüllt - Anschliessend freihandige Vergabe		Abbruch nicht aufgrund Problematik betreffend Wettbewerb	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "4 Verfahrensabbrüche 2001", Dokument "20010003_A19 Oberalpstr Lehnenbruecke Spligias-Cuas.pdf"
2001	- A13a-c, Mesocco - Chur, Montage und IB einer Videoüberwachungsanlage	- Anforderungen nicht erfüllt		Abbruch nicht aufgrund Problematik betreffend Wettbewerb	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "4 Verfahrensabbrüche 2001", Dokument "20010004_A13c Mesocco-Chur, Montage und IB Videoueberwachungsanlage.pdf"
03.01.2001	- A19 Oberalpstrasse; Anschluss Uletsch	- Abruch aufgrund Projektänderung		Abbruch nicht aufgrund Problematik betreffend Wettbewerb	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "4 Verfahrensabbrüche 2001", Dokument "20010103_A19 Oberalpstrasse, Anschluss Uletsch.pdf"
08.05.2001	- 725 zur Verbindungsstrassen zur Engadinerstrasse, Samnaunerstrasse; Bauarbeiten Laret innerorts	- andere dringende Arbeiten		Abbruch nicht aufgrund Problematik betreffend Wettbewerb	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "4 Verfahrensabbrüche 2001", Dokument "20010508_725 Verbstr zur Engadinerstr, Bauarbeiten Laret innerorts.pdf"
12.07.2001	- A3b Malojastrasse; Bücke Vallone del Largo	Entwurfsschreiben - kein wirksamer Wettbewerb sowie Angebot weit über den budgetierten Beschaffungskosten	Preis	**TBA-Verfügung an Anbieter vom 12. Juli 2001 (Entwurf wie in elektronischer Ablage aufgefunden):** *"Gemäss Art. 17 Abs. 2 und 3 SubG kann der Auftraggeber das von ihm lancierte Submissionsverfahren aus wichtigen Gründen abbrechen bzw. wiederholen. Ein wichtiger Grund für einen Abbruch oder eine Wiederholung des Verfahrens liegt namentlich dann vor, wenn der Bewerberkreis keinen Wettbewerb gewährleistet und es dadurch der Vergabebehörde verunmöglicht wird, gute Arbeit zu einen marktüblichen Preis zu erhalten (vgl. H. Lang , Offertenbehandlung und Zuschlag im öffentlichen Beschaffungswesen , in ZBl 5/2000, S. 248; VGr. ZG, Urteil vom 19. November 1999 i S. X. gegen Baudirektion des Kantons Zug betreffend Submissionsverfahren [Abbruch des Verfahrens]; PVG 1993 Nr . 9 und 1984 Nr. 7). In Anbetracht der Tatsache, dass nur ein einziges, weit über den budgetierten Beschaffungskosten liegendes Angebot eingegangen ist, muss im vorliegenden Fall von einem unannehmbaren Submissionsergebnis gesprochen werden. Die konkreten Umstände lassen bei objektiver Betrachtung eine Weiterführung des Submissionsverfahrens bzw, eine Vergabe zum offerierten Preis als unzumutbar erscheinen. Die durchgeführte Submission hat zu keinem annehmbaren Ergebnis geführt, so dass das eingeleitete Verfahren gestützt auf Art. 17 Abs. 2 und 3 SubG abgebrochen und im nächsten Jahr nochmals wiederholt werden muss."*	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "4 Verfahrensabbrüche 2001", Dokument "20010712_A3b Malojastrasse; Bücke Vallone del Largo.pdf"
07.10.2002	- A13c; Soazza - Thusis, Lieferung und Montage von Türen für Stationen (Erhöhung Tunnelsicherheit)	- 4 Offerten - 3 ungültige Offerte, gültige Offerte wird preislich als unzumutbar bewertet	Preis	**BVFD-Verfügung vom 7. Oktober 2002 an Anbieter (Entwurf wie in elektronischer Ablage aufgefunden):** *"Im Rahmen der Prüfung der Angebote hat das TBA festgestellt, dass drei von vier eingereichten Offerten wesentliche Mängel aufweisen." [...] "Gemäss Art. 17 Abs. 2 und 3 SubG kann der Auftraggeber das von ihm lancierte Submissionsverfahren aus wichtigen Gründen abbrechen bzw. wiederholen. Ein wichtiger Grund für einen Abbruch oder eine Wiederholung des Verfahrens liegt namentlich dann vor, wenn der Bewerberkreis keinen Wettbewerb gewährleistet und es dadurch der Vergabebehörde verunmöglicht wird, gute Arbeit zu einen marktüblichen Preis zu erhalten (vgl. H. Lang , Offertenbehandlung und Zuschlag im öffentlichen Beschaffungswesen , in ZBl 5/2000, S. 248; VGr. ZG, Urteil vom 19. November 1999 i S. X. gegen Baudirektion des Kantons Zug betreffend Submissionsverfahren [Abbruch des Verfahrens]; PVG 1993 Nr. 9 und 1984 Nr. 7). In Anbetracht der Tatsache, dass nur ein gültiges Angebot eingegangen ist, welches im Vergleich mit den offerierten Preisen massiv höher liegt, muss im vorliegenden Fall von einem unannehmbaren Submissionsergebnis gesprochen werden." [...] "Aus dargelegten Gründen sieht sich das Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement veranlasst, das vorliegende Vergabeverfahren gestützt auf Art. 17 Abs. 2 SubG abzubrechen und in Anwendung von Art. 3 lit. d SubV eine freihändige Vergabe des fraglichen Auftrages anzuordnen;"*	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "5 Verfahrensabbrüche 2002", Dokument "20020207_A13c; Soazza - Thusis, Lieferung und Montage von Türen für Stationen.pdf"
23.07.2002 13.09.2002	- Winterdienst 2002 - Aktennotizen	- BVFD - Aktennotiz Winterdienstarbeiten Bezirk 2 (Anforderungen, Verfahren) - TBA - Aktennotiz (Übersetzung) Rekurs und Antrage		Abbruch nicht aufgrund Problematik betreffend Wettbewerb	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "5 Verfahrensabbrüche 2002", Dokument "20020723_Winterdienst 2002 Aktennotiz.pdf" PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "5 Verfahrensabbrüche 2002", Dokument "20020913_Interne-Aktennotiz_Uebersetzung.pdf"

Verfahrensabbrüche Submission TBA GR (1993 - 2017 ergänzt mit Zitaten und Verweisen)

Datum	Tätigkeit	Begründung		zitierte Begründung/Vorgehen	Verweis/Quelle
2003	- A13; Rastplatz San Vittore Süd, Erneuerung der sanitärischen Anlagen, Baumeisterarbeiten --> Vergabe durch das Hochbauamt	- Überschreitung des Erfahrungswertes um mehr als 85%	Preis	**BVFD-Verfügung (Entwurf wie in elektronischer Ablage aufgefunden):** *"Die eingereichten Angebote sprengen den vorgegebenen und sachlich berechneten Kostenrahmen deutlich. Allein beim Gesamttotal der in NPK 117 Abbruch und Demontage ausgesetzten Leistungen zeigt sich einer Preissteigerung von rund 50'000.- Franken (exkl. MWSt.) gegenüber der bereits realisierten und von den geforderten Leistungen weitestgehend übereinstimmenden Rastplatzerneuerung "Apfelwuhr", Höhe Zizers. Dieses Preisniveau lässt sich auch nicht mit allenfalls erhöhten Transport- und Entsorgungskosten im Val Mesox rechtfertigen. Im Rahmen der Offertbereinigung wurde zudem festgestellt, dass die Anbieter in mehreren Positionen sehr hohe, gegenüber dem Vergleichsprojekt "Apfelwuhr" marktunübliche Einheitspreise eingesetzt haben." [...] "Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass das Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement das Submissionsverfahren in Sachen Baumeisterarbeiten, A13, Rastplatz San Vittore Süd, Erneuerung der sanitären Anlagen, gestützt auf Art. 24 Abs. 2 SubG abbricht und gemäss Art. 3 Abs. 1 lit. e SubV die Vergabe dieser dringlichen Arbeiten im freihändigen Verfahren anordnet;"*	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "6 Verfahrensabbrüche 2003", Dokument "20030000_A13; Rastplatz San Vittore Süd, Erneuerung der sanitärischen Anlagen, Baumeisterarbeiten.pdf"
25.08.2003	- A27 Engadinerstrasse; Baumeisterarbeiten Nairs - Anschluss Scuol West, Stützmauern	- Überschreitung des Erfahrungswertes um mehr als 30%	Preis	**Regierungsbeschluss vom 25. August 2003, Prot.-Nr. 1209:** *"Die Kosten für diese Schachtarbeiten wurden vom verantwortlichen Ingenieur auf Fr. 330'000.-, unter Berücksichtigung von erschwerten Arbeitsbedingungen auf maximal Fr. 380'000.-, geschätzt. Diese anhand von Erfahrungswerten erarbeiteten Kostenvoranschläge für die fraglichen Baumeisterarbeiten würden bei einer Vergabe an den günstigsten Anbieter um mindestens rund Fr. 120'000.- bzw. um mehr als 30% überschritten." [...] "Das Vergabeverfahren in Sachen Baumeisterarbeiten, A27, Nairs - Scuol West, Stützmauern Sfondraz, Schächte, wird wiederholt und mit geänderten Ausführungsterminen nochmals öffentlich zur freien Konkurrenz ausgeschrieben."* **TBA-Verfügung vom 10. September 2003 an Anbieter (Entwurf wie in elektronischer Ablage aufgefunden)** *"In der vorliegenden Vergabeangelegenheit liegen die offerierten Preise für die im offenen Verfahren ausgeschriebenen Baumeisterarbeiten erheblich höher als die marktüblichen Preise. Die Tatsache, dass die eingereichten Angebote den vorgegebenen und sachlich berechneten Kostenrahmen deutlich sprengen, stellt einen wichtigen Grund dar, um das eingeleitete Verfahren abzubrechen und zu einem späteren Zeitpunkt zu wiederholen." [...] "Die Ausführungstermine können auf 2004 verschoben werden, was insbesondere auch zur Folge hat, dass die Arbeitsauslastung der Vorort tätigen Bauunternehmen wieder kleiner sein dürfte und somit marktkonformere Angebote zu erwarten sind."*	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "6 Verfahrensabbrüche 2003", Dokument "20030825_A27 Engadinerstrasse; Baumeisterarbeiten Nairs - Anschluss Scuol West, Stützmauern.pdf"
07.04.2004	- A19 Oberalpstrasse; Baumeisterarbeiten, Strassenkorrektion Sumvitg - Cuas	- lediglich eine Offerte bei 12 Teilnehmer an der Begehung - teurungsbedingte Preissteigerung von 13 % im Vergleich zu Vergaben aus dem Jahr 2001 - Das Vergabeverfahren wird im Rahmen eines freihändigen Verfahrens wiederholt	Preis	**Regierungsbeschluss vom 6. April 2004, Prot.-Nr. 480:** *"Am 15. Januar 2004 hat das Tiefbauamt Graubünden die Baumeisterarbeiten, A19, Oberalpstrasse, Strassenkorrektion Sumvitg - Cuas, gemäss GATT/WTO-Übereinkommen im Amtsblatt des Kantons ausgeschrieben. An der Begehung haben 12 Unternehmungen teilgenommen. Innert der Eingabefrist hat lediglich die ARGE Loretz SA / Murer SE / Beer SA / Berther Bauunternehmung AG, Disentis, eine Offerte mit einem Gesamtpreis von Fr. 1'242'192.30 eingereicht. Bereits im Jahr 2001 wurden im Zusammenhang mit der Strassenkorrektion Sumvitg - Cuas Baumeisterarbeiten vergeben. Ein Vergleich der damals offerierten Preise mit der heutigen Offertsumme zeigt eine teurungsbedingte Preissteigerung von 13,2 %. Im Rahmen der Offertkontrolle wurde auch festgestellt, dass die einzige Anbieterin in mehreren Positionen hohe, marktunübliche Einheitspreise eingesetzt hat. Es ist anzunehmen, dass das überhöhte Preisniveau auf die fehlende Konkurrenz zurückzuführen ist." [...] " Die einzige an diesem Auftrag interessierte Anbieterin ist gemäss ihrem Schreiben vom 2. April bereit, im Falle einer freihändigen Vergabe einen zusätzlichen Rabatt von 5% auf ihr Offerte vom 27. Februar 2004 zu gewähren. Angesicht der bereits dargelegten Dringlichkeit ist es daher angezeigt, die Baumeisterarbeiten der ARGE Loretz SA / Murer SE / Beer SA / Berther Bauunternehmung AG zum bereinigten Preis von 1'180'082.70 (inkl. MWSt.) zu erteilen. Zusammengefasst kann somit festgehalten werden, dass die Regierung das vorliegende Vergabeverfahren gestützt auf ARt. 36 RAB-B abbricht und in Anwendung von ARt. 11 lit. d RABöB eine freihändige Vergabe der Baumeisterarbeiten an die ARGE Loretz SA / Murer SE / Beer SA / Berther Bauunternehmung AG anordnet"*	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "7 Verfahrensabbrüche 2004", Dokument "20040407_A19 Oberalpstrasse; Baumeisterarbeiten, Strassenkorrektion Sumvitg - Cuas"
11.08.2005	- A13c Umfahrung Roveredo, Baumeisterarbeiten Quellfassung	- Abbruch, da Verzögerungen bei der Bearbeitung der Beschwerden in Bern		Abbruch nicht aufgrund Problematik betreffend Wettbewerb	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "8 Verfahrensabbrüche 2005", Dokument "20050811_A13c Umfahrung Roveredo, Baumeister Quellfassung.PDF"
06.09.2005	- 726.51 Serneuserstrasse, Baumeistersrbeiten, Sanierung Landquartbrücke	- Neue Ausgangslage durch Hochwasser und Überschwemmungen zum Zeitpunkt der Submission (Zerstorung der zu sanierenden Brücke)		Abbruch nicht aufgrund Problematik betreffend Wettbewerb	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "8 Verfahrensabbrüche 2005", Dokument "20050906_726 51 Serneuserstr, Baumeistar, Sanierung Landquartbruecke.pdf"
28.03.2007	- 748.00 Valserstrasse; Schlechttobelbrücke	- Überschreitung KV um 26%	Preis	**BVFD-Verfügung vom 28. März 2007 an Anbieter:** *"Gemäss Art. 24 Abs. 2 des Submissionsgesetzes (SubG; BR 803.300) kann der Auftraggeber das Verfahren aus wichtigen Gründen abbrechen. Die vorliegenden Angebote sprengen den vorgegebenen Kostenrahmen erheblich (Kostenvoranschlag [inkl. MwSt]: Fr. 575'000.-; Differenz zum günstigsten Angebot rund Fr. 150'000.-, entspricht einer Überschreitung des Kostenrahmens um 26 %). Allein schon dies stellt nach ständiger Rechtsprechung einen wichtigen Grund dar, der den Auftraggeber zum Verfahrensabbruch berechtigt. Zudem garantieren die eingereichten Angebote keinen wirksamen Wettbewerb unter den Anbietern. Vergleiche mit ähnlichen Arbeitsvergaben in der Gegend belegen, dass die eingereichten Angebote sich als ungewöhnlich hoch erweisen. Ein Verfahrensabbruch rechtfertigt sich - nicht zuletzt aufgrund des Gebotes des wirtschaftlichen Umgangs mit Steuergeldern - auch in dieser Hinsicht."* **Freihändige Vergabe mit Regierungsbeschluss vom 24. April 2007, Prot.-Nr. 510:** *"Das ordentliche Verfahren (offenes Verfahren; Eingabetermin 02.03.07) wurde aufgrund fehlenden Wettbewerbes unter den Anbietern abgebrochen."*	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "10 Verfahrensabbrüche 2007", Dokument "20070328_748.00 Valserstrasse; Schlechttobelbrücke.PDF"
07.06.2007	- Winterdienst 2007 - 2017, Auftrag 17	- Anforderungen nicht erfüllt		Abbruch nicht aufgrund Problematik betreffend Wettbewerb	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "10 Verfahrensabbrüche 2007", Dokument "20070607_Winterdienst 2007-2017, Auftrag 17.PDF"
07.06.2007	- Winterdienst 2007 - 2017; Auftrag 18	- Anforderungen nicht erfüllt		Abbruch nicht aufgrund Problematik betreffend Wettbewerb	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "10 Verfahrensabbrüche 2007", Dokument "20070607_Winterdienst 2007-2017, Auftrag 18.PDF"
09.06.2007	- Winterdienst 2007 - 2017; Auftrag 13	- Anforderungen nicht erfüllt		Abbruch nicht aufgrund Problematik betreffend Wettbewerb	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "10 Verfahrensabbrüche 2007", Dokument "20070609_Winterdienst 2007-2017, Auftrag 13.PDF"
09.06.2007	- Winterdienst 2007 - 2017; Auftrag 33	- Anforderungen nicht erfüllt		Abbruch nicht aufgrund Problematik betreffend Wettbewerb	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "10 Verfahrensabbrüche 2007", Dokument "20070609_Winterdienst 2007-2017, Auftrag 33.PDF"
12.02.2008	- LKW fur Bezirk 1	- Anforderungen nicht erfüllt		Abbruch nicht aufgrund Problematik betreffend Wettbewerb	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "11 Verfahrensabbrüche 2008", Dokument "20080212_LKW fuer Bezirk 1.PDF"
29.02.2008	- A13c Nationalstrasse: Grüne Brücke, Splügen	- Änderung Verantwortlichkeit der Nationalstrasse (neu ASTRA)		Abbruch nicht aufgrund Problematik betreffend Wettbewerb	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "11 Verfahrensabbrüche 2008", Dokument "20080229_A13c Nationalstrasse, Gruene Bruecke Spluegen.PDF"

Verfahrensabbrüche Submission TBA GR (1993 - 2017 ergänzt mit Zitaten und Verweisen)

Datum	Tätigkeit	Begründung		zitierte Begründung/Vorgehen	Verweis/Quelle
21.08.2009	- H29 Berninastrasse; Lawinenverbauung Vallin	- fehlende Konkurrenzsituation sowie Angebot weit über den budgetierten Beschaffungskosten	Preis	**BVFD-Verfügung vom 21. August 2009 an Anbieter (Entwurf wie in elektronischer Ablage aufgefunden):** *"Das einzig eingegangene Angebot der Firma Gianpiero Ferrari übersteigt den Kostenrahmen für den vorliegenden Bauauftrag erheblich und kann deshalb vom Kanton nicht berücksichtigt werden. Das Verfahren wird deshalb im Sinne von Art. 24 Abs. 2 SubG formell abgebrochen und im Rahmen eines freihändigen Verfahrens gemäss Art. 3 SubV vergeben. Aufgrund der knappen zeitlichen Verhältnisse und angesichts der vorliegend fehlenden Konkurrenzsituation hat das Tiefbauamt Graubünden in der Folge mit der einzigen Anbietenn die offerierten Einheitspreise gemäss den von ihr bereits für die erste Bauetappe offerierten Einheitspreise bereinigt und konnte dabei einen wesentlich reduzierten Angebotspreis erwirken. Die korrigierte Angebotssumme der Firma Gianpiero Ferrari für die ausgeschriebenen Baumeisterarbeiten betragt demnach neu Fr. 528'254.70, was eine Reduktion von Fr. 68'348.45 (-11.46%) gegenüber dem ursprünglichen Angebot ergibt. Zudem bewegt sich der neue Angebotspreis innerhalb des von der Bauherrschaft geschätzten Kostenrahmens. Der Zuschlag soll deshalb gestützt auf die Ausnahmebestimmung von Art. 3 SubV an die Firma Firma Gianpiero Ferrari, Campocologno, zum bereinigten Angebotspreis von Fr. 528'254.70 ergehen."*	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "12 Verfahrensabbrüche 2009", Dokument "1201_20090821_H29 Berninastrasse; Lawinenverbauung Vallin.PDF"
24.08.2009	- 741.00 Strada della Calanca; Ponte Tiieda 2 - sud, km 2.99 - km 3.12	- Überschreitung KV um 30%	Preis	**BVFD-Verfügung vom 24. August 2009 an Anbieter (Entwurf wie in elektronischer Ablage aufgefunden):** *"Gemäss Art. 24 Abs. 2 des Submissionsgesetzes (SubG; BR 803.300) kann der Auftraggeber das Verfahren aus wichtigen Gründen abbrechen. Die vorliegenden Angebote sprengen den vorgegebenen Kostenrahmen erheblich (Kostenvoranschlag [inkl. MwSt]: Fr. 700'000.-, Differenz zum günstigsten Angebot beinahe Fr. 300'000.-, entspricht einer Überschreitung des Kostenrahmens von rund 30%!), weshalb das vorliegende Submissionsverfahren formell abgebrochen wird. Zudem garantieren die eingereichten Angebote offensichtlich keinen wirksamen Wettbewerb unter den Anbietern. In Anbetracht dieser Ausgangslage wird der Kanton den vorliegenden Auftrag nicht nochmals öffentlich ausschreiben, sondern nach Eintritt der Rechtskraft dieser Verfügung gestützt auf Art. 3 Abs. 1 lit. b SubV im freihändigen Verfahren vergeben."*	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "12 Verfahrensabbrüche 2009", Dokument "1202_20090824_741.00 Strada della Calanca; Ponte Tiieda 2 - sud, km 2.99 - km 3.12.pdf"
25.08.2009	- 741.00 Strada della Calanca; Galleria Tiieda - Ponte ad arco, km 3.28 - km 3.44	- Überschreitung KV um 30%	Preis	**BVFD-Verfügung vom 24. August 2009 an Anbieter:** *"Gemäss Art. 24 Abs. 2 des Submissionsgesetzes (SubG; BR 803.300) kann der Auftraggeber das Verfahren aus wichtigen Gründen abbrechen. Die vorliegenden Angebote sprengen den vorgegebenen Kostenrahmen erheblich (Kostenvoranschlag [inkl. MwSt]: Fr. 600'000.-; Differenz zum günstigsten Angebot über Fr. 230'000.-, entspricht einer Überschreitung des Kostenrahmens von rund 30%!), weshalb das vorliegende Submissionsverfahren formell abgebrochen wird. Zudem garantieren die eingereichten Angebote offensichtlich keinen wirksamen Wettbewerb unter den Anbietern. In Anbetracht dieser Ausgangslage wird der Kanton den vorliegenden Auftrag nicht nochmals öffentlich ausschreiben, sondern nach Eintritt der Rechtskraft dieser Verfügung gestützt auf Art. 3 Abs. 1 lit. b SubV im freihändigen Verfahren vergeben."*	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "12 Verfahrensabbrüche 2009", Dokument "1203_20090825_741.00 Strada della Calanca; Galleria Tiieda - Ponte ad arco, km 3.28 - km 3.44.PDF"
05.01.2010	- H3a Julierstrasse; Begrunungsarbeiten Mot - Sur Gronda	- Aufgrund Projektanderung		Abbruch nicht aufgrund Problematik betreffend Wettbewerb	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "13 Verfahrensabbrüche 2010", Dokument "20100105_H3a Julierstrasse, Begruenung Mot-Sur Gonda.PDF"
09.03.2010	- Mannschaftsfahrzeug für Bezirk 6 Ilanz (Vergabe 10.56050.01)	- Anforderungen nicht erfüllt		Abbruch nicht aufgrund Problematik betreffend Wettbewerb	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "13 Verfahrensabbrüche 2010", Dokument "20100309_Mannschaftsfahrzeug Bezirk 6 Ilanz GR 18085.PDF"
09.03.2010	- Mannschaftsfahrzeug für Bezirk 6 Ilanz (Vergabe 10.56051.01)	- Anforderungen nicht erfüllt		Abbruch nicht aufgrund Problematik betreffend Wettbewerb	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "13 Verfahrensabbrüche 2010", Dokument "20100309_Mannschaftsfahrzeug Bezirk 6 Ilanz GR 65335.PDF"
17.05.2010	- H27 Silvaplana; Belagsarbeiten Pizkurve	- Abbruch/Wiederholung infolge Verfahrensanderung		Abbruch nicht aufgrund Problematik betreffend Wettbewerb	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "13 Verfahrensabbrüche 2010", Dokument "20100517_H27 Silvaplana Belagsarbeiten Pizkurve.PDF"
13.04.2011	- 725.80 Samnaunerstrasse; Sampuoirbachbrücke, Baumeister- und Belagsarbeiten im Bezirk 4	- Überschreitung KV um 30%; einzige Offerte -> kein hinreichender Wettbewerb - Fa. Walo hat eine leere Offerte abgegeben	Preis	**BVFD-Verfügung vom 08. April 2011 an Anbieter:** *"Gemäss Art. 24 Abs. 2 des Submissionsgesetzes (SubG; BR 803.300) kann der Auftraggebor das Verfahren aus wichtigen Gründen abbrechen. Im vorliegenden Fall sprengt die einzige, auf die Bauausschreibung eingegangene Offerte den vorgegebenen Kostenrahmen erheblich (Kostenvoranschleg: Fr. 900'000.-, Angebot überschreitet den Kostenrahmen um fast 30%), weshalb das vorliegende Submissionsverfahren formell abgebrochen wird. Zudem muss festgestellt werden, dass angesichts des Eingangs lediglich einer einzigen Offerte sowie der darin eingesetzten, ungewohnlich hohen Einheitspreise offensichtlich kein hinreichendor Wettbewerb besteht. In Anbetracht dieser Ausgangslage wird der Kanton den vorliegenden Auftrag nicht nochmals öffentlich ausschreiben, sondern nach Eintritt der Rechtskraft dieser Verfügung gestützt auf Art. 3 SubV im freihändigen Verfahren vergeben."*	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "14 Verfahrensabbrüche 2011", Dokument "20110413_725.80 Samnaunerstrasse; Sampuoirbachbrücke, Baumeister- und Belagsarbeiten.PDF"
28.09.2011	- 749.10 Stuglserstrasse; Buorchas - Stugl, km 4.78 - km 6.19	- Überschreitung KV um 20%; - kein hinreichender Wettbewerb unter den Anbietern	Preis	**BVFD-Verfügung vom 26. September 2011 an Anbieter:** *"Gemäss Art. 24 Abs. 2 des Submissionsgesetzes (SubG; BR 803.300) kann der Auftraggeber das Verfahren aus wichtigen Gründen abbrechen. Die vorliegenden Angebote sprengen den vorgegebenen Kostenrahmen erheblich (Kostenvoranschlag [exkl. MwSt]: Fr. 1'250'000.-; Differenz zum günstigsten Angebot über Fr. 300'000.-, entspricht einer Überschreitung des Kostenrahmens von rund 20%), weshalb das vorliegende Submissionsverfahren formell abgebrochen wird. Zudem garantieren die eingereichten Angebote keinen wirksamen Wettbewerb unter den Anbietern. In Anbetracht dieser Ausgangslage wird der Kanton den vorliegenden Auftrag nicht nochmals öffentlich ausschreiben, sondern nach Eintritt der Rechtskraft dieser Verfügung gestützt auf Art. 3 Abs. 1 lit. b SubV im freihändigen Verfahren vergeben."*	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "14 Verfahrensabbrüche 2011", Dokument "20110928_749.10 Stuglserstrasse; Buorchas - Stugl, km 4.78 - km 6.19.PDF"
11.11.2011	- H27 Engadinerstrasse; Baumeister- und Belagsarbeiten, Brücke St. Valentin	- unklar, fehlende Akten - 4 Offerten, freihandige Vergabe zum Offertenpreis	Preis	**BVFD-Verfügung vom 5. Oktober 2011 an Anbieter (Entwurf wie in elektronischer Ablage aufgefunden):** *"Gemäss Art. 24 Abs. 2 des Submissionsgesetzes (SubG; BR 803.300) kann der Auftraggeber das Verfahren aus wichtigen Gründen abbrechen. Das einzig gültige Angebot sprengt den vorgegebenen Kostenrahmen erheblich (Kostenvoranschlag [exkl. MwSt]: Fr. 300'000.-; entspricht einer Überschreitung des Kostenrahmens von rund 60%), weshalb das vorliegende Submissionsverfahren formell abgebrochen wird. In Anbetracht dieser Ausgangslage sowie der terminlichen Umstände wird der Kanton den vorliegenden Auftrag nicht nochmals öffentlich ausschreiben, sondern nach Eintritt der Rechtskraft dieser Verfügung gestützt auf Art. 3 Abs. 1 SubV im freihändigen Verfahren vergeben."*	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "14 Verfahrensabbrüche 2011", Dokument "20111005_H27 Engadinerstrasse; Baumeister- und Belagsarbeiten, Brücke St. Valentin.PDF"
27.08.2012	- 729.05 Mompé-Medel-Strasse. Belagsarbeiten	- Abruch aufgrund Projektanderung		Abbruch nicht aufgrund Problematik betreffend Wettbewerb	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "15 Verfahrensabbrüche 2012", Dokument "20120827_729 05 Mompé-Medel-Strasse, Belagsarbeiten.PDF"

Verfahrensabbrüche Submission TBA GR (1993 - 2017 ergänzt mit Zitaten und Verweisen)

Datum	Tätigkeit	Begründung		zitierte Begründung/Vorgehen	Verweis/Quelle
19.03.2013	- H13 Italienische Strasse; Instandsetzung Rheinbrücke Reichenau; Metallbau- und Korrosionsschutzarbeiten	- Überschreitung KV um 100%; Unterlagen sind unvollständig	Preis	**BVFD-Verfügung vom 18. März 2013 an Anbieter:** *"Gemäss Art. 22 lit. c sowie Art. 24 Abs. 2 des kantonalen Submissionsgesetzes (SubG; BR 803.300) kann der Auftraggeber das Verfahren aus wichtigen Gründen abbrechen. Die einzige eingereichte Offerte ist aufgrund fehlender Unterlagen unvollständig und muss deshalb vom Verfahren ausgeschlossen werden. Zudem sprengt das vorliegende Angebot den vorgegebenen Kostenrahmen erheblich (Kostenvoranschlag: Fr. 2'850'000.-, entspricht einer Überschreitung des Kostenrahmens von knapp 100 Prozent!). In Anbetracht dieser Ausgangslage hat das Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement entschieden, das eingeleitete Submissionsverfahren gestützt auf Art. 24 Abs. 2 SubG abzubrechen und in Anwendung von Art. 3 Abs. 1 lit. b der dazugehörigen Submissionsverordnung (SubV; BR 803.310) anzuordnen, den konkreten Auftrag im Rahmen eines freihändigen Verfahrens zu*	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "16 Verfahrensabbrüche 2013", Dokument "20130319_H13 Italienische Strasse_IH_Rheinbrücke.PDF"
30.01.2014	- Aufbaukehrmaschine Bezirk 7 Thusis	- Ausschreibungsbedingungen nicht erfüllt		Abbruch nicht aufgrund Problematik betreffend Wettbewerb	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "17 Verfahrensabbrüche 2014", Dokument "20140130_Aufbaukehrmaschine Bezirk 7 Thusis.PDF"
31.01.2014	- H27 Engadinerstrasse, Umbau Anschluss Celerina	- Initiative gegen den Bau und die Finanzierung		Abbruch nicht aufgrund Problematik betreffend Wettbewerb	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "17 Verfahrensabbrüche 2014", Dokument "20140131_H27 Engadinerstrasse, Umbau Anschluss Celerina.PDF"
11.03.2014	- H29 Pontresina, Belagsarbeiten, AS Rominger	- Abbruch nach oblig. Begehung		**BVFD-Verfügung vom 11. März 2014 an Anbieter:** *"Gemäss Art. 24 des Submissionsgesetzes (SubG; BR 803.300) kann der Auftraggeber das Verfahren aus wichtigen Gründen abbrechen und wiederholen. Im vorliegenden Fall wurde seitens des kantonalen Tiefbauamts die Teilnahme an der Begehung ausnahmsweise für obligatorisch erklärt. In der Folge nahm lediglich eine einzige Anbietern an der obligatorischen Begehung vom 25. Februar 2014 teil. Aufgrund dieser zwingenden Teilnahmebedingung steht von vornherein fest, dass höchstens ein Angebot für den beträchtlichen öffentlichen Bauauftrag eingehen und somit kein hinreichender Wettbewerb im Sinne von Art. 24 Abs. 3 lit. c SubG garantiert sein wird. Im Weiteren bleibt festzuhalten, dass eine obligatorische Begehung aufgrund ihrer Ausschlusswirkung lediglich für jene Fälle vorbehalten ist, wo die Art und Komplexität des Auftrages eine Begehung tatsächlich erfordern. Die Notwendigkeit einer obligatorischen Begehung für die ausgeschriebenen, normalen Belagsarbeiten lässt sich vorliegend nicht begründen. In Anbetracht dieser Ausgangslage wird der Kanton das vorliegende Submissionsverfahren wiederholen und ohne Ansetzung einer obligatorischen Begehung nochmals öffentlich ausschreiben."*	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "17 Verfahrensabbrüche 2014", Dokument "20140311_H29 Pontresina, Belagsarbeiten.PDF"
16.01.2015	- Kommunalfahrzeug mit 3-Seitenkippbrücke für Bezirk 2 Mesocco	- Offertmangel, einzige Offerte -> kein hinreichender Wettbewerb		**BVFD-Verfügung vom 16. Januar 2015 an Anbieter (Entwurf wie in elektronischer Ablage aufgefunden):** *"Gemäss Art. 24 Abs. 2 des Submissionsgesetzes (SubG; BR 803.300) kann der Auftraggeber das Verfahren aus wichtigen Gründen abbrechen. Im vorliegenden Fall fehlen sowohl im Grundangebot als auch in der Offertvariante der einzigen Verfahrensteilnehmerin die in Kap. E / Pos. 2 der Ausschreibungsunterlagen einzusetzenden Frankenpreise für den Winterdienst-Anbau, den Kipper, den Umbau des Aufbaustreuers und des weiteren Zubehörs. Diese Offertmängel führen gestützt auf Kap. A / Ziff. 11 der Ausschreibungsunterlagen sowie Art. 22 lit. c SubG zum Verfahrensausschluss (Hinweis "inkl." genügt nicht). Zudem muss festgestellt werden, dass angesichts des Eingangs lediglich einer einzigen Offerte kein hinreichender Wettbewerb besteht. In Anbetracht dieser Ausgangslage wird der Kanton das vorliegende Vergabeverfahren abbrechen und nach Eintritt der Rechtskraft dieser Verfügung den vorliegenden Auftrag gestützt auf Art. 3 Abs. 1 lit b SubV im freihändigen Verfahren vergeben."* **TBA-Schreiben vom 5. Februar 2015 als Beilage zur Vergabe Nr. 15.52001.01:** *"Die Firma Ring Garage AG Chur als einzige Offerentin wurde nach Eintritt der Rechtskraft die Möglichkeit gegeben, ein neues Angebot für die im Eingang erwähnte Lieferung einzureichen. Das neu eingereichte Angebot erweist sich gegenüber der ursprünglichen Offerte um Fr. 34'560 tiefer. Diese Preisdifferenz ist auf die Aufhebung des Euromindestkurses zurückzuführen, welche zum Zeipunkt der Einreichung der ursprünglichen Offerte noch nicht bekannt war. Ein Vergleich mit einer durch das Tiefbauamt des Kantons Zürich eingeholten Offerte zeigt, dass zwischen dem Angebot der Ring Garage AG Chur und im Vergleichangebot des Tiefbauamtes Zürich lediglich eine kleine Preisdifferenz besteht. Mit diesem Vergleich kann sichergestellt werden, dass die Beschaffung zu einem marktüblichen Preis erfolgt."*	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "18 Verfahrensabbrüche 2015", Dokument "20150116_Kommunalfahrzeug mit 3 Seitenkippbruecke, Bezirk 2 Mesocco.PDF"
20.03.2015	- H416 Lukmanierstrasse; Baumeisterarbeiten Caschlatsch im Bezirk 6 (zusätzliche Infos BVFD)	- Überschreitung KV - offensichtlich kein wirksamer Wettbewerb - marktunübliche Einheitspreise	Preis	**BVFD-Verfügung vom 20. März 2015 an Anbieter:** *"Gemäss Art. 24 Abs. 2 des Submissionsgesetzes (SubG; BR 803.300) kann der Auftraggeber das Verfahren aus wichtigen Gründen abbrechen. Die vorliegenden Angebote überschreiten zum einen den vorgegebenen Kostenrahmen bzw. den intern ermittelten Kostenvoranschlag deutlich. Zum anderen garantieren die eingereichten Angebote offensichtlich keinen wirksamen Wettbewerb unter den Anbietern. Im Rahmen der Offertprüfung musste seitens des Kantons festgestellt werden, dass beide Anbieter in den Hauptpositionen hohe, marktunübliche Einheitspreise eingesetzt haben. In Anbetracht dieser Ausgangslage wird der Kanton den vorliegenden Auftrag nicht nochmals öffentlich ausschreiben, sondern nach Eintritt der Rechtskraft dieser Verfügung gestützt auf Art. 3 Abs. 1 lit. b SubV im freihändigen Verfahren vergeben."*	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "18 Verfahrensabbrüche 2015", Dokument "20150320_H416 Lukmanierstrasse, Baumeisterarbeiten"
05.07.2016	- Baumeisterarbeiten Gemeinde Tujetsch -> AWN als Subventionsstelle -> Departement als Vollzugsstelle der Submissionsvorschriften			**Kommunale Verfügung vom 5. Juli 2016 an Anbieter:** *"Gemäss Art. 24 Abs. 2 des Submissionsgesetzes (SubG; BR 803.300) kann der Auftraggeber das Verfahren aus wichtigen Gründen abbrechen. Im vorliegenden Fall besteht der dringende Verdacht, dass die Angebote aufeinander abgestimmt sind. Die Offertunterlagen konnten im vorliegenden Einladungsverfahren aufgrund eines Fehlers im Devisierungsprogramm ausschliesslich in Papierform bezogen werden. Die SIA-Schnittstelle 451, welche eine elektronische Bearbeitung der Offerten erlaubt, wurde den Anbietern nicht abgegeben. Die beiden preisgünstigsten Offerten enthalten in Abweichung zu den an die Bauunternehmen abgegebenen Papierunterlagen nicht ausgesetzte und zudem preislich identische Leistungspositionen. Die beiden übrigen Offerten weisen einen Preisrückstand von gegen 30 Prozent und mehr auf. In Anbetracht dieser Ausgangslage wird die Gemeinde den vorliegenden Auftrag nicht nochmals ausschreiben, sondern nach Eintritt der Rechtskraft dieser Verfügung gestützt auf Art. 3 Abs. 1 lit. b SubV freihändig an eine bisher nicht eingeladene Bauunternehmung vergeben. Weitere Massnahmen gegen die sich fehlverhaltenden Unternehmen bleiben ausdrücklich vorbehalten."*	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "19 Verfahrensabbrüche 2016", Dokument "20160705_Baumeisterarbeiten Gemeinde Tujetsch"
15.11.2016	- Entleerung Maschanzerrufe; Baumeisterarbeiten	- Abbruch des freihandigen Verfahrens wegen falscher Verfahrenswahl		Abbruch nicht aufgrund Problematik betreffend Wettbewerb	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "19 Verfahrensabbrüche 2016", Dokument "20161115_Entleerung Maschaenzerruefe Baumeisterarbeiten.PDF"

Verfahrensabbrüche Submission TBA GR (1993 - 2017 ergänzt mit Zitaten und Verweisen)

Datum	Tätigkeit	Begründung		zitierte Begründung/Vorgehen	Verweis/Quelle
17.03.2017	- Winterdienst 2017 - 2027; Bezirk 1 Auftrag 12	- kein wirksamer Wettbewerb		**TBA-Verfügung vom 17. März 2017 an Anbieter:** *"Der verlangte Ort der Garagierung gemäss Ziffer 4.24 wird nicht eingehalten. Die Angebote von J. Lenz Söhne AG und Kieswerk Bovas AG sind bezüglich Fahrzeuge und Chauffeure identisch." [...] "Das eingereichte Angebote garantiert keinen wirksamen Wettbewerb (Art. 22 lit. h SubG)" [...] "Gemäss Art. 24 Abs. 2 des Submissionsgesetzes (SubG; BR 803.300) kann der Auftraggeber das Verfahren aus wichtigen Gründen abbrechen. Die eingereichten Angebote garantieren keinen wirksamen Wettbewerb unter den Anbietern, sodass eine wirtschaftliche Beschaffung für den Kanton im vorliegenden Fall nicht gewährleistet ist. In Anbetracht dieser Ausgangslage wird der Kanton den vorliegenden Auftrag nicht nochmals öffentlich ausschreiben, sondern nach Eintritt der Rechtskraft dieser Verfügung gestützt auf Art. 3 Abs. 1 lit. b der kantonalen Submissionsverordnung (SubV; BR 803.310) im freihändigen Verfahren vergeben."*	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "20 Verfahrensabbrüche 2017", Dokument "20170317_Winderdienst 2017-2027, Bezirk 1 Auftrag 12.PDF"
17.03.2017	- Winterdienst 2017 - 2027; Bezirk 1 Auftrag 13	- Anforderungen nicht erfüllt		**TBA-Verfügung vom 17. März 2017 an Anbieter:** *"Der verlangte Ort der Garagierung gemäss Ziffer 4.24 wird nicht eingehalten. Die Angebote von J. Lenz Söhne AG und Kieswerk Bovas AG sind bezüglich Fahrzeuge und Chauffeure identisch."[...] "Das vorliegende Vergabeverfahren hat zu keinem Ergebnis geführt, weil bei den eingegangenen Angeboten wichtige Anforderungen der Ausschreibung nicht erfüllt wurden und dieses somit gemäss Art. 22 Abs. 1 lit. c des kantonalen Submissionsgesetzes (SubG; BR 803.300) für ungültig erklärt werden muss. In Anbetracht dieser Ausgangslage hat das Tiefbauamt Graubünden entschieden, das eingeleitete Submissionsverfahren gestützt auf Art. 24 Abs. 2 des kantonalen Submissionsgesetzes (SubG; BR 803.300) abzubrechen und in Anwendung von Art. 3 Abs. 1 lit. e der dazugehörigen Submissionsverordnung (SubV; BR 803.310) den konkreten Auftrag im Rahmen eines freihändigen Verfahrens zu beschaffen."*	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "20 Verfahrensabbrüche 2017", Dokument "20170317_Winderdienst 2017-2027, Bezirk 1 Auftrag 13.PDF"
17.03.2017	- Winterdienst 2017 - 2027; Bezirk 1 Auftrag 18	- kein wirksamer Wettbewerb		**BVFD-Verfügung vom 17. März 2017 an Anbieter:** *"Gemäss Art. 24 Abs. 2 des Submissionsgesetzes (SubG; BR 803.300) kann der Auftraggeber das Verfahren aus wichtigen Gründen abbrechen. Das einzig eingereichte Angebot garantiert keinen wirksamen Wettbewerb unter den Anbietern, sodass eine wirtschaftliche Beschaffung für den Kanton im vorliegenden Fall nicht gewährleistet ist. In Anbetracht dieser Ausgangslage wird der Kanton den vorliegenden Auftrag nicht nochmals öffentlich ausschreiben, sondern nach Eintritt der Rechtskraft dieser Verfügung gestützt auf Art. 3 Abs. 1 lit. b der kantonalen Submissionsverordnung (SubV; BR 803.310) im freihändigen Verfahren vergeben."*	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "20 Verfahrensabbrüche 2017", Dokument "20170317_Winderdienst 2017-2027, Bezirk 1 Auftrag 18.PDF"
17.03.2017	- Winterdienst 2017 - 2027; Bezirk 2 Auftrag 5	- Anforderungen nicht erfüllt		Abbruch nicht aufgrund Problematik betreffend Wettbewerb	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "20 Verfahrensabbrüche 2017", Dokument "20170317_Winderdienst 2017-2027, Bezirk 2 Auftrag 5"
17.03.2017	- Winterdienst 2017 - 2027; Bezirk 5 Auftrag 18	- Anforderungen nicht erfüllt		Abbruch nicht aufgrund Problematik betreffend Wettbewerb	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "20 Verfahrensabbrüche 2017", Dokument "20170317_Winderdienst 2017-2027, Bezirk 5 Auftrag 18.PDF"
17.03.2017	- Winterdienst 2017 - 2027; Bezirk 5 Auftrag 20	- Anforderungen nicht erfüllt		Abbruch nicht aufgrund Problematik betreffend Wettbewerb	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "20 Verfahrensabbrüche 2017", Dokument "20170317_Winderdienst 2017-2027, Bezirk 5 Auftrag 20.PDF"
17.03.2017	- Winterdienst 2017 - 2027; Bezirk 6 Auftrag 9	- Anforderungen nicht erfüllt		Abbruch nicht aufgrund Problematik betreffend Wettbewerb	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "20 Verfahrensabbrüche 2017", Dokument "20170317_Winderdienst 2017-2027, Bezirk 6 Auftrag 9.PDF"
17.03.2017	- Winterdienst 2017 - 2027; Bezirk 6 Auftrag 17	- Anforderungen nicht erfüllt		Abbruch nicht aufgrund Problematik betreffend Wettbewerb	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "20 Verfahrensabbrüche 2017", Dokument "20170317_Winderdienst 2017-2027, Bezirk 6 Auftrag 17.PDF"
17.03.2017	- Winterdienst 2017 - 2027; Bezirk 6 Auftrag 18	- Anforderungen nicht erfüllt		Abbruch nicht aufgrund Problematik betreffend Wettbewerb	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "20 Verfahrensabbrüche 2017", Dokument "20170317_Winderdienst 2017-2027, Bezirk 6 Auftrag 18.PDF"
17.03.2017	- Winterdienst 2017 - 2027; Bezirk 6 Auftrag 23	- Anforderungen nicht erfüllt		Abbruch nicht aufgrund Problematik betreffend Wettbewerb	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "20 Verfahrensabbrüche 2017", Dokument "20170317_Winderdienst 2017-2027, Bezirk 6 Auftrag 23.PDF"
17.03.2017	- Winterdienst 2017 - 2027; Bezirk 6 Auftrag 24	- kein wirksamer Wettbewerb		**BVFD-Verfügung vom 17. März 2017 an Anbieter:** *"Gemäss Art. 24 Abs. 2 des Submissionsgesetzes (SubG; BR 803.300) kann der Auftraggeber das Verfahren aus wichtigen Gründen abbrechen. Das einzig eingereichte Angebot garantiert keinen wirksamen Wettbewerb unter den Anbietern, sodass eine wirtschaftliche Beschaffung für den Kanton im vorliegenden Fall nicht gewährleistet ist. In Anbetracht dieser Ausgangslage wird der Kanton den vorliegenden Auftrag nicht nochmals öffentlich ausschreiben, sondern nach Eintritt der Rechtskraft dieser Verfügung gestützt auf Art. 3 Abs. 1 lit. b der kantonalen Submissionsverordnung (SubV; BR 803.310) im freihändigen Verfahren vergeben."*	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "20 Verfahrensabbrüche 2017", Dokument "20170317_Winderdienst 2017-2027, Bezirk 6 Auftrag 24.PDF"
17.03.2017	- Winterdienst 2017 - 2027; Bezirk 6 Auftrag 25	- kein wirksamer Wettbewerb		**TBA-Verfügung vom 17. März 2017 an Anbieter:** *"Gemäss Art. 24 Abs. 2 des Submissionsgesetzes (SubG; BR 803.300) kann der Auftraggeber das Verfahren aus wichtigen Gründen abbrechen. Das einzig eingereichte Angebot garantiert keinen wirksamen Wettbewerb unter den Anbietern, sodass eine wirtschaftliche Beschaffung für den Kanton im vorliegenden Fall nicht gewährleistet ist. In Anbetracht dieser Ausgangslage wird der Kanton den vorliegenden Auftrag nicht nochmals öffentlich ausschreiben, sondern nach Eintritt der Rechtskraft dieser Verfügung gestützt auf Art. 3 Abs. 1 lit. b der kantonalen Submissionsverordnung (SubV; BR 803.310) im freihändigen Verfahren vergeben."*	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "20 Verfahrensabbrüche 2017", Dokument "20170317_Winderdienst 2017-2027, Bezirk 6 Auftrag 25.PDF"
17.03.2017	- Winterdienst 2017 - 2027; Bezirk 6 Auftrag 26	- Anforderungen nicht erfüllt		Abbruch nicht aufgrund Problematik betreffend Wettbewerb	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "20 Verfahrensabbrüche 2017", Dokument "20170317_Winderdienst 2017-2027, Bezirk 6 Auftrag 26.PDF"
17.03.2017	- Winterdienst 2017 - 2027; Bezirk 6 Auftrag 27	- Anforderungen nicht erfüllt		Abbruch nicht aufgrund Problematik betreffend Wettbewerb	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "20 Verfahrensabbrüche 2017", Dokument "20170317_Winderdienst 2017-2027, Bezirk 6 Auftrag 27.PDF"
17.03.2017	- Winterdienst 2017 - 2027; Bezirk 6 Auftrag 28	- Anforderungen nicht erfüllt		Abbruch nicht aufgrund Problematik betreffend Wettbewerb	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "20 Verfahrensabbrüche 2017", Dokument "20170317_Winderdienst 2017-2027, Bezirk 6 Auftrag 28.PDF"
31.03.2017	- 740.00 Schanfiggerstrassse; Arosa innerorts, Baumeister- und Belagsarbeiten	- Abbruch aufgrund von Projektanderungen		Abbruch nicht aufgrund Problematik betreffend Wettbewerb	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "20 Verfahrensabbrüche 2017", Dokument "20170331_740 00 Schanfiggerstr, Arosa innerorts, Baumeister- u Belag.PDF"
25.08.2017	- H3B Malojastrasse; Baumeisterarbeiten, Steinschlagverbau	- Keine korrekten Nachweise aller Anbieter - Überschreitung des Kostenrahmens von rund 60%	Preis	**TBA-Verfügung vom 25. August 2017 an Anbieter:** *"Gemäss Art. 24 Abs. 2 des Submissionsgesetzes (SubG; BR 803.300) kann der Auftraggeber das Verfahren aus wichtigen Gründen abbrechen. Die in der Ausschreibung integrierte Werklieferung beinhaltet ein modifiziertes Steinschlagschutznetz. Diese Spezialnetze müssen zusätzlich den auftretenden Schneedruck aufnehmen können. Für das angebotene System wurde pro Werkreihe ein statischer Nachweis verlangt. Von sämtlichen Anbietern wurden die Nachweise nicht korrekt erstellt.* *Eine Überarbeitung der statischen Nachweise führt unweigerlich zu Verstärkungsmassnahmen und zu einer teilweisen Reduktion der Stützenabstände. Zudem müsste aufgrund der fehlenden Eignung ein Anbieter von der Submission ausgeschlossen werden. Die verbleibenden Angebote sprengen den Kostenrahmen (Kostenvoranschlag [inkl. MwSt]: Fr. 200'000.--; Differenz zum günstigsten Angebot über Fr. 120'000.--, entspricht einer Überschreitung des Kostenrahmens von rund 60%), weshalb das vorliegende Submissionsverfahren formell abgebrochen wird. In Anbetracht dieser Ausgangslage wird das Tiefbauamt Graubünden den vorliegenden Auftrag, nach Eintritt der Rechtskraft dieser Verfügung, überarbeiten und die Werklieferung sowie die Baumeisterarbeiten nochmals getrennt ausschreiben."*	PUK TBA Beilage 012: "Verfahrensabbrüche", Ordner/Register: "20 Verfahrensabbrüche 2017", Dokument "20170825_H3B Malojastrasse; Baumeisterarbeiten, Steinschlagverbau.PDF"

Tiefbauamt Graubünden
Uffizi da construcziun bassa dal Grischun
Ufficio tecnico dei Grigioni

Grabenstrasse 30 7001 Chur
Telefon +41 81 257 3700
info@tba.gr.ch www.tiefbauamt.gr.ch

Tiefbauamt Graubünden, Grabenstrasse 30, 7001 Chur

EINSCHREIBEN
Universität Freiburg
Institut für Föderalismus
Herr Prof. Dr. Andreas Stöckli
Av. Beauregard 1
CH – 1700 Freiburg

Chur, 22. Oktober 2020

Administrativuntersuchung;
Untersuchungsauftrag 2 gemäss RB vom 11. Juni 2018, Prot. Nr. 458

Ergänzende Stellungnahme Reto Knuchel und Tiefbauamt Graubünden

Sehr geehrter Herr Prof. Dr. Stöckli
Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Zustellung des vollständigen Berichtsentwurfs (Stand 21. Juli 2020) der Administrativuntersuchung (Untersuchungsauftrag 2 gemäss RB vom 11. Juni 2018, Prot.-Nr. 458) (**"Bericht"**). Gerne nehme ich - in meiner Funktion als heutiger Kantonsingenieur und Dienststellenleiter des Tiefbauamts Graubünden (**"TBA"**) und in Ergänzung zu meinem Schreiben vom 2. Oktober 2020 - mit den nachfolgenden zusätzlichen Bemerkungen und Anträgen zum Bericht Stellung:

1. Weitere Bemerkungen zu Teilbereichen des Berichts

a) Vortritt von Adam Quadroni im Jahr 2009 (zu Rz. 163-276, zu Rz. 387-461 und zu Rz. 489-494)

Bereits in der Stellungnahme vom 2. Oktober 2020 wurde darauf hingewiesen, dass das TBA nicht wie mehrfach im Bericht erwähnt *"aktuelle"* Unterlagen bei Adam Quadroni eingefordert hat. Vielmehr ging es darum, von Adam Quadroni *"aktuellere"* Unterlagen zu erhalten, d.h. Unterlagen, welche nicht bereits vor der entsprechenden Verjährungsfrist entstanden waren.

Im nunmehr vollständig vorliegenden Berichtsentwurf wird dem TBA in der rechtlichen Beurteilung des Vortrittes von Adam Quadroni im Jahr 2009 (Rz. 461) unter anderem nachfolgendes *"Fehlverhalten"* vorgeworfen:

- *"Kein Nachhaken bei Adam Quadroni, um die nach Ansicht von Heinz Dicht und Reto Knuchel unzureichende Dokumentation der von ihm erhobenen Vorwürfe zu ergänzen"; und*

- *"Grobe Fehleinschätzung der Bedeutung des von Adam Quadroni geschilderten Sachverhalts sowie der von ihm eingereichten Unterlagen im TBA"*;

Zum Vorwurf "Kein Nachhaken bei Adam Quadroni, um die nach Ansicht von Heinz Dicht und Reto Knuchel unzureichende Dokumentation der von ihm erhobenen Vorwürfe zu ergänzen"

In Rz. 275 des Berichts wird durch den Untersuchungsbeauftragten selbst dargelegt, dass *"aufgrund von übereinstimmenden Aussagen von Reto Knuchel, Max Ryffel, und Jachen Kienz"* wohl davon auszugehen ist, dass Adam Quadroni bereits anlässlich des Treffens in Chur aufgefordert wurde, aktuellere Unterlagen einzureichen. Nicht nachvollziehbar ist allerdings, warum diesem Umstand nachfolgend keine Bedeutung zugemessen wird.

Adam Quadroni wurde nämlich zumindest zweimalig durch das TBA aufgefordert, aktuellere Unterlagen einzureichen:

- Gemäss übereinstimmenden Aussagen von Jachen Kienz, Max Ryffel und Reto Knuchel noch während des Treffens vom 1. Oktober 2009 in Chur (vgl. Rz. 197 (Jachen Kienz), Rz. 205 (Reto Knuchel) und Rz. 212 (Max Ryffel)); und
- Nach dem Treffen vom 1. Oktober 2009 telefonisch durch Jachen Kienz im Auftrag von Reto Knuchel (gemäss der Aussage von Adam Quadroni gar zweimalig telefonisch nach dem Treffen vom 1. Oktober 2009; vgl. Rz. 188 (Adam Quadroni) und Rz. 197 (Jachen Kienz)).

In Rz. 410 wird sodann folgendes ausgeführt (Anmerkungen und Hervorhebungen durch den Unterzeichneten):

"Wenn die Behörde [TBA] der Ansicht war, die Vorwürfe Adam Quadroni seien nicht hinreichend dokumentiert, so wäre es überdies naheliegend gewesen, von Adam Quadroni weitere Unterlagen einzufordern. Dem kam Reto Knuchel insofern nach, als Adam Quadroni im Anschluss an die Besprechung vom 1. Oktober 2009 in Chur mündlich aufforderte, neuere Unterlagen einzureichen. Eine schriftliche Aufforderung zur Einreichung weiterer Unterlagen, eine Präzisierung dessen, welche Unterlagen aus Sicht der Behörde sachdienlich wären, oder eine Erinnerung an die Aufforderung zur Einreichung weiterer Unterlagen erfolgte indessen nicht. Angesichts der Schwere der von Adam Quadroni erhobenen Vorwürfe können die Anstrengungen der Behörde [TBA] die aus ihrer Sicht unzureichenden Unterlagen zu ergänzen, daher nicht als genügend beurteilt werden."

Wie dargelegt, kann dem Bericht selbst entnommen werden, dass das TBA einerseits bei Adam Quadroni weitere Unterlagen (insbesondere aktuellere Unterlagen) einforderte und diese Aufforderung zumindest zweimalig erfolgte (nach Aussage von Adam Quadroni gar nach dem Treffen vom 1. Oktober 2009 zweimalig telefonisch) bzw. Adam Quadroni an diese Aufforderung erinnert wurde. Entsprechend kann dem TBA nicht *"kein Nachhaken bei Adam Quadroni, um die nach Ansicht von Heinz Dicht und Reto Knuchel unzureichenden Dokumentationen der von ihm erhobenen Vorwürfe zu ergänzen"* vorgeworfen werden.

***Antrag 1**: Zumindest die Rz. 251, 275, 410 und 461 sind dahingehend zu ergänzen bzw. anzupassen, dass das TBA zumindest zweimalig bei Adam Quadroni aktuellere Unterlagen einforderte. Diesbezüglich kann dem TBA kein Fehlverhalten vorgeworfen werden.*

Zum Vorwurf "Grobe Fehleinschätzung der Bedeutung des von Adam Quadroni geschilderten Sachverhalts sowie der von ihm eingereichten Unterlagen im TBA";

Vor dem Hintergrund der zumindest zweimaligen Aufforderung zur Einreichung aktuellerer Unterlagen (vgl. oben), sind auch die im Bericht gemachten Schlussfolgerungen bezüglich des Inhalts und Alters der vorgelegten Dokumente zu hinterfragen. Nicht bestritten wird, dass Adam Quadroni damals mündlich auch über aktuellere Vorkommnisse als 1997 berichtete, für die vorgenommenen bzw. nicht vorgenommenen Handlungen sind aber insbesondere die vorgelegten und kopierten Dokumente (nämlich als Grundlage und Beweismittel für solche Handlungen) sowie das mehrmalige Nachfragen nach aktuelleren Dokumenten relevant.

In Rz. 255 wird davon ausgegangen *"dass Adam Quadroni anlässlich der Besprechung vom 1. Oktober 2009 auf dem Tiefbauamt in Chur Dokumente aus dem Zeitraum bis 2006 vorlegte"*. Zur Berichtigung dieser Beweiswürdigung gilt es nachfolgende Punkte zu beachten:

i) Das TBA hat zumindest zweimalig nach aktuelleren Unterlagen nachgefragt (vgl. Rz. 197 (Jachen Kienz), Rz. 205 (Reto Knuchel) und Rz. 212 (Max Ryffel) sowie Rz. 188 (Adam Quadroni) und 197 (Jachen Kienz));

ii) Gemäss den Aussagen von Jachen Kienz und Reto Knuchel hat Adam Quadroni während der Sitzung am 1. Oktober 2009 zugesagt, aktuellere Unterlagen zur Verfügung zu stellen (vgl. Rz. 197 (Jachen Kienz) und Rz. 205 (Reto Knuchel));

iii) Adam Quadroni ist gemäss seiner Aussage 2006 aus dem Kartell ausgestiegen (vgl. Rz. 188);

iv) Gemäss der Aussage von Not Carl war Adam Quadroni erfreut darüber, wie er durch das TBA am 1. Oktober 2009 empfangen wurde (Rz. 235);

v) Gemäss der Aussage von Roger Stäubli war auch das damalige Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement (**"BVFD"**) im Jahr 2014 der Ansicht, dass das Alter der Dokumente relevant für die vorgenommenen bzw. nicht vorgenommenen Handlungen war (Rz. 239);

vi) Die Aussage von Jachen Kienz *"es könne schon sein, dass Adam Quadroni Faxe des Baumeisterverbands gezeigt habe"* ist nicht gleichbedeutend mit *"Auch sagte er* [Jachen Kienz] *aus, sich an Faxe des Baumeisterverbands erinnern zu können"* in Rz. 244 der Beweiswürdigung, und schon gar nicht mit *"Wie gezeigt ist überdies davon auszugehen, dass Adam Quadroni nicht nur die handschriftlichen Tabellen vorlegte, sondern auch weitere Unterlagen vorzeigte, insbesondere Vorladungen zu Vorversammlungen des Baumeisterverbands"* in Rz. 254 der Beweiswürdigung;

vii) Ein Offertöffnungsprotokoll (vgl. Aussage bzw. Telefonnotiz von Reto Knuchel insbesondere in Rz. 247 und 249) stellt ein Dokument dar, welches die Anbieter gemäss Art. 23 der Submissionsverordnung des Kantons Graubünden (SubV) einsehen können und gar veröffentlich wird; es stellt somit im vorliegenden Zusammenhang ein unproblematisches Dokument dar.

Von Relevanz ist insbesondere, dass das TBA bereits während und auch nach der Besprechung vom 1. Oktober 2009 aktuellere Unterlagen einforderte. Dass Adam Quadroni aufgrund seines Austritts aus dem Kartell im Jahr 2006 keine Unterlagen ab 2006 vorweisen konnte, musste bereits während des Gesprächs klar gewesen sein und wäre sicherlich durch Adam Quadroni auch mitgeteilt worden. Entsprechend können sich die Nachfragen nach "aktuelleren" Unterlagen nicht wie im Bericht gefolgert auf den Zeitraum 2006 – 2009 bezogen haben, denn

dann wären sowohl die erneute Nachfrage nach aktuelleren Unterlagen durch das TBA (vgl. Rz. 188 (Adam Quadroni) und 197 (Jachen Kienz)), die Zusage Adam Quadroni's aktuellere Unterlagen zur Verfügung zu stellen (vgl. Rz. 197 (Jachen Kienz) und Rz. 205 (Reto Knuchel)) als auch der Umstand, dass Adam Quadroni einen positiven Eindruck von der Besprechung erlangte (vgl. Rz. 235 (Not Carl), nicht nachvollziehbar.

Zudem stellt sich die Frage, warum überhaupt mehr als 10 Jahre alte Dokumente kopiert wurden, wenn auch aktuellere Unterlagen zur Verfügung gestanden hätten, und aber gleichzeitig und noch während der Besprechung aktuellere Unterlagen eingefordert wurden. Dies zeigt nach Ansicht des Unterzeichneten klar, dass das TBA Unterlagen einverlangte, welche nicht bereits vor der entsprechenden Verjährungsfrist entstanden waren.

Auch die in Rz. 212 wiedergegebene Aussage von Max Ryffel legt diesen Schluss nahe (Hervorhebung durch Unterzeichneten): *"Was die von Adam Quadroni vorgezeigten Unterlagen anbelangt gab Max Ryffel an, Adam Quadroni habe aus früheren Zeiten eine Liste dabeigehabt. Er wisse noch, das sei eine uralte Liste gewesen. Die Liste sei so alt gewesen, dass sie sich gesagt hätten, das bringe nichts."* Im Bericht wird diese klare Aussage im Rahmen der Beweiswürdigung allerdings dahingehend umgedeutet *"dass es sich bei den Dokumenten zumindest teilweise um handschriftliche Listen handelte was zum damaligen Zeitpunkt bereits reichlich veraltet gewirkt haben dürfte"*. Diese Beweiswürdigung ist nicht nachvollziehbar und willkürlich, dies insbesondere, weil es sich bei Max Ryffel um eine Person handelt, welche – wie im Bericht mehrfach erwähnt – über jede Sitzung handschriftlich Tagebuch führte und auch ansonsten mehrheitlich handschriftlich korrespondierte. Zudem erwähnt Max Ryffel in seiner Aussage ausdrücklich, *"die Liste sei so alt gewesen, dass sie sich gesagt hätten, das bringe nichts"*. Entsprechend stellt diese Aussage nicht nur einen Eindruck des Erscheinungsbilds der Liste dar, sondern beschreibt auch deren Alter und Beweistauglichkeit.

Antrag 2: *Für die vorgenommenen bzw. nicht vorgenommenen Handlungen sind insbesondere die damals vorgelegten und kopierten Dokumente relevant. Die im Bericht enthaltenen Ausführungen (zumindest in Rz. 244-256, 258, 276, 387, 402-405, 428, 461 und 492) zum Inhalt und Alter der während der Besprechung vom 1. Oktober 2009 durch Adam Quadroni vorgelegten und kopierten Dokumente sind aufgrund der vorstehenden Ausführungen zu korrigieren.*

Auch von Relevanz ist für das TBA eine rechtliche Einordnung der relevanten Verjährungsfrist für Kartellrechtsverstösse durch den Untersuchungsbeauftragten. Diese Verjährungsfrist ist bei den vorgenommenen bzw. nicht vorgenommenen Handlungen des TBA zu berücksichtigen, dies insbesondere aufgrund der vorgelegten und kopierten Dokumente (welche als Grundlage und vorhandenes Beweismittel für solche Handlungen nötig sind).

Antrag 3: *Durch den Untersuchungsbeauftragten ist die relevante Verjährungsfrist für Kartellrechtsverstösse zu bestimmen. Diese entsprechenden Ausführungen sind im Bericht zu integrieren und bei den vorgenommenen bzw. nicht vorgenommenen Handlungen des TBA zu berücksichtigen.*

Weiter sind unter dem Aspekt der Verjährungsfrist für Kartellrechtsverstösse auch die möglichen Handlungsspielräume der kantonalen Behörden (Rz. 413 – 450) dahingehend anzupassen, dass als Grundlage und Beweismittel nur die handschriftlichen Tabellen aus dem Jahr 1997 beim TBA vorlagen.

Antrag 4: *Unter dem Aspekt der Verjährungsfrist von Kartellrechtsverstössen sind auch die möglichen Handlungsspielräume der kantonalen Behörden (zumindest Rz. 413 – 450) dahingehend anzupassen, dass als Grundlage und Beweismittel nur die handschriftlichen Tabellen aus dem Jahr 1997 beim TBA vorlagen.*

b) Generelle Erkennbarkeit der von der WEKO zu Tage geförderten Baukartelle im damaligen Zeitraum für das BVFD und das TBA (Rz. 277-355, 462-488, 489-494)

Insbesondere bei der Beweiswürdigung (Rz. 327-355) sowie bei der rechtlichen Beurteilung (Rz. 488) und der Zusammenfassung (Rz. 489-494) der generellen Erkennbarkeit von Absprachen für das BVFD und das TBA wird dem Umstand, dass einzelne Mitarbeiter des TBA aufgrund ihrer früheren Tätigkeit in privaten Bauunternehmungen von Submissionsabreden im Baugewerbe Kenntnis hatten, eine grosse Bedeutung zugemessen. Dabei wird nicht dargelegt, aus welcher Zeit dieses Wissen stammt und ob zu dieser Zeit die entsprechenden Submissionsabreden gemäss dem dannzumal geltenden Kartellgesetz rechtswidrig und/oder sanktionierbar waren. Sofern sich dieses Wissen auf einen dannzumal legalen bzw. nicht sanktionierbaren Sachverhalt beziehen, sollte dies im vorliegenden Bericht entsprechend berücksichtigt werden.

Antrag 5: *Durch den Untersuchungsbeauftragten ist darzulegen, seit wann die vorliegend relevanten Submissionsabreden rechtswidrig bzw. sanktionierbar sind. Diese entsprechenden Ausführungen sind in den Bericht zu integrieren und insbesondere bei der Beweiswürdigung (Rz. 327-355) sowie bei der rechtlichen Beurteilung (Rz. 488) und der Zusammenfassung (Rz. 489-494) der generellen Erkennbarkeit von Absprachen für das BVFD und das TBA zu berücksichtigen.*

Zudem ist es für das TBA von Interesse, inwieweit Mitarbeitende des TBA rechtlich verpflichtet sind bzw. verpflichtet werden können, Auskunft über Vorkommnisse bei einem früheren Arbeitgeber zu geben.

Antrag 6: *Durch den Untersuchungsbeauftragten ist darzulegen, inwieweit Mitarbeitende des TBA rechtlich verpflichtet sind bzw. verpflichtet werden können, Auskunft über Vorkommnisse bei einem früheren Arbeitgeber zu geben. Diese Ausführungen sind in den Bericht zu integrieren und im Bericht zu berücksichtigen.*

2. Weitere generelle Anmerkungen und Korrekturen:

Rz. 28, zweitletzter Satz: der Untersuchungszeitraum ist 2004-2012 anstatt *"2009-2012"*;

Rz. 66, erster Satz: Zu den Aufgaben gemäss Ziff. 1.5.1 des Anhangs zur RVOV GR gehört unter anderem die Strassenerhaltung anstatt *"die Strassenerhalt"*.

Rz. 356, Titel: Der Untertitel zu Teil 3: Rechtliche Beurteilung sollte mit A. anstatt *"F."* beginnen.

Rz. 448, zweiter Satz: Der Mitverfasser der Aktennotiz vom 27. Juni 2000 war Abteilungsleiter Oberbauleitung und Stellvertreter des Oberingenieurs Heinz Dudli und nicht der *"damalige Oberingenieur H. Dudli"*.

Antrag 7: *Die obgenannten Textstellen sind im Bericht zu korrigieren.*

Ich bedanke mich für die Berücksichtigung meiner Anträge. Gerne nehme ich nach einer Anpassung des vorliegenden Berichtes – ich gehe davon aus, dass auch noch weitere Personen allfällig relevante Anpassungen beantragen werden – in meiner heutigen Funktion als Dienststellenleiter des TBA erneut Stellung.

Für weitere Fragen und Auskünfte stehe ich Ihnen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Tiefbauamt Graubünden
Kantonsingenieur

Reto Knuchel

ROGER STÄUBLI, CARMENNAWEG 17, 7000 CHUR

EINSCHREIBEN
Institut für Föderalismus
Universität Freiburg
Av. Beauregard 1
1700 Freiburg

Chur, 30. September 2020

Administrativuntersuchung zu einzelnen Vorgängen im Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement (BVFD) sowie im Tiefbauamt (TBA), die bei Arbeitsvergaben im Tiefbaubereich im Zusammenhang mit Preisabsprachen stehen könnten ("Untersuchungsauftrag 2" gemäss Regierungsbeschluss vom 11. Juni 2018, Prot. Nr. 458)

Gewährung des rechtlichen Gehörs: Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Prof. Stöckli

Mit Schreiben vom 30. August 2020 haben Sie mir einen Auszug aus dem Entwurf des Untersuchungsberichtes (Stand 21. Juli 2020) zur Stellungnahme zugestellt. Dabei handelt es sich um die folgenden Seiten:

- Seiten 41 – 51
- Seite 69
- Seiten 82 – 83
- Seiten 93 – 96
- Seiten 122 – 124

Nach Durchsicht der Unterlagen teile ich Ihnen mit, dass ich zum Inhalt keine Bemerkungen habe.

Ich danke Ihnen für die gebotene Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Roger Stäubli

30.09.20 16:40
CH - 7000
Chur Postplatz

CHF 6.30

144

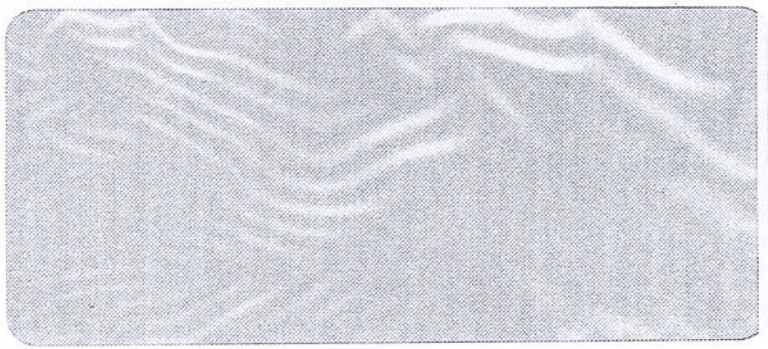
pro clima

0.013 kg

DIE POST

R

Recommandé 98.00.700002 01029340



Roland Conrad
Ospiz 12
7530 Zernez

Einschreiben
Universität Freiburg
Institut für Föderalismus
Av. Beauregard 1
CH - 1700 Freiburg

Zernez, 02. Oktober 2020

Stellungnahme zum Berichtsentwurf, Stand 21. Juli 2020

Sehr geehrter Herr Stöckli

Innert der bis 2. Oktober 2020 gesetzten Frist gestatte ich mir, zu Ihrem Berichtsentwurf (Stand 21. Juli 2020) Stellung zu nehmen, und zwar zu den Randziffern 159,158,227 und Seite 85

1. Zu Randziffer 159
Nachdem an meiner Darstellung gewisse Zweifel angebracht erscheinen, was mich sehr erstaunt, gestatte ich mir, den wahren Sachverhalt zu schildern. Angeblich geht es Ihnen vor allem um den Zeitpunkt und den Inhalt dieser Notiz.

Zum Zeitpunkt:
Da kann ich mir nur wiederholen. Diese Notiz erstellte ich anlässlich der Präsentation von Jachen Kienz an der Regionalversammlung. Gemäss Ihrem Dokument 228 fand diese am 7. Juni 2011 statt.
Weil die Folien von Herrn Kienz nicht abgegeben wurden, musste ich die Ausführungen so rasch als möglich handschriftlich verfassen, mit dem logischen Ergebnis, dass die Schrift rel. schlecht und z.T. kaum lesbar ist. Gemäss Randziffer 159 haben Sie, im Gegensatz zu mir, Kenntnis der Präsentationsunterlagen von Herrn Kienz. Deshalb ist es für Sie ein leichtes, die Inhalte zu vergleichen. Wenn meine Notiz mit dem Inhalt der Präsentation (Objekte und Summen) übereinstimmt, dann kann diese nur an diesem Anlass verfasst worden sein.

Zum Inhalt:

Im Budget 2012 sind von den 12 aufgeführten Bauprojekten nicht weniger als deren 4, also ein Drittel, schon im Jahre 2011 ausgeschrieben und an die FC-Gruppe, nämlich Foffa Conrad (FC) oder Bezzola Denoth (BeDe) vergeben worden. Hier handelt es sich um zweijährige Projekte, welche dementsprechend in 2 Etappen, nämlich Etappe 1 im 2011 und Etappe 2 im 2012 ausgeführt wurden. Das betrifft die in der Beilage1, gelb markierten Objekte, nämlich : Praschitsch- Champatsch (FC), Samnaun Lehnenbrücke (FC), Lavin- Giarsun(BeDe) und Compatsch(FC).

Fazit:

1/3, also 4 von 12 aufgeführten Objekte waren an der Besprechung mit Lazzarini (Laz) schon an die FC-Gruppe vergeben. Deshalb waren diese sicher nicht Thema dieser Besprechung, was ja unsinnig wäre.
Also: Wenn diese Notiz erst am 23 01.2012 verfasst worden wäre, dann wären die bereits vergebenen Bauobjekte sicher nicht aufgeführt.
Dieser Sachverhalt unterstreicht ganz klar meine Aussage in allen Vernehmungen, diese Notiz der Regionalversammlung vom 7. Juni 2011 an der Besprechung vom 23.01.2012 als persönliches Arbeitspapier mitgenommen und mit Datum und Initialen der Teilnehmer versehen zu haben. Dieser Sachverhalt (Datum 23.01.2012) kann nachträglich etwas irreführend wirken, das kann ich nachvollziehen, entspricht aber der vollen Wahrheit.

Zum weiteren Inhalt der Notiz:
Bestandteil der Besprechung mit Laz waren lediglich drei Bauprojekte, welche dementsprechend auf der Notiz von mir auch eingekreist wurden. Es handelt sich hier um die zwei grössten Projekte, nämlich Giarsun- Ardez, (4.0 Mio.), wo eine grosse Arbeitsgemeinschaft (ARGE) (FC,BeDe,Laz), und Zernez- Ova dal Sagl (2.85 Mio.), wo ein kleine ARGE (FC/Laz) vereinbart wurde. Zudem entschied man, der Firma Laz beim Objekt Brücke San Valentin den Vorrang zu lassen, weil Laz bereits im Jahr 2011 die Hilfsbrücke San Valentin erstellt und 2012 fertigstellen musste und deswegen dort schon installiert war.
Alle restlichen Bauprojekte waren für Laz nicht relevant und deswegen auch nicht Bestandteil dieser Besprechung.
Innerhalb der FC-Gruppe wurde dann entschieden, welche Firma bei welchen Objekten offerieren soll und mit entsprechendem Kürzel versehen (FC) oder (BeDe).

Zur Strategie der Firma Lazzarini (Laz) :
Die Hauptstandorte der Firma Laz waren und sind bekanntlich Chur, Samedan und Buchs.
Im Unterengadin (UE) betrieb Laz bis 2012 eine Art „Aussenstation". Dazu gehörten ein Bauführer, ein Polier und 10-15 Mitarbeiter, alles Grenzgänger aus Südtirol oder Österreich.
Im UE interessierte sich Laz vor allem für grössere Tiefbauarbeiten. Weil Laz aber im UE über keine Werkhofinfrastrukturen und Lagerplätze verfügte, bevorzugte Laz die Zusammenarbeit mit den starken lokalen Firmen FC oder BeDe, und das in Form von Arbeitsgemeinschaften (ARGE). Dieser Sachverhalt war auch der WEKO wohlbekannt. In der Verfügung vom 26. März 2018 zum Verfahren Engadin I hielt die WEKO dementsprechend in der RZ 282 fest, dass Laz in den Jahren 2008,2009,2010 und 2011 über 90% des Umsatzes im UE in ARGE erzielte, 2009 und 2010 sogar 100%. (Siehe Beilage 2 und 3)
Diese Tatsache unterstreicht glassklar die Strategie der Firma Laz im Raum UE.
Wenn Laz seine 10-15 Mitarbeiter in ARGE beschäftigt hatte, suchte Laz keine weiteren Aufträge. Dementprechend machte Laz auch nur wenige weitere Offerten. Im Vergleich zur FC-Gruppe waren das in den Jahren 2008-2011 weniger als 10% der Gesamtofferten, d.h. an mehr als 90% der Offerten der FC-Gruppe nahm Laz gar nicht teil.
Unter diesen Voraussetzungen eine Gesamtabrede von Laz und FC-Gruppe zu behaupten, wie die WEKO, ist wahrlich unsinnig.

Zusammenfassung:

- Die handschriftliche Notiz wurde von Roland Conrad anlässlich der Präsentation von Jachen Kienz verfasst.
- Bei dieser Notiz handelt es sich um ein persönliches Arbeitspapier von Roland Conrad, welches er zur Besprechung vom 23.01.2012 mit Lazzarini mitgenommen hat und mit Datum und Initialen der Teilnehmer versehen hat.
- An dieser Besprechung wurde entschieden, zwei grössere Bauprojekte als ARGE einzugeben, was wir als völlig legal erachten.
- Weiter wurde vereinbart, die Firma Lazzarini beim Objekt Brücke San Valentin zu schützen. Dies ist eine klare bilaterale Absprache, welche aber in unserer Selbstanzeige auch als Absprache angegeben wurde.
- Diese drei Objekte (und nur diese!) sind dementsprechend in meiner Notiz eingekreist!
- In Anbetracht der langjährigen Strategie der Firma Lazzarini waren alle restlichen Objekte kein Thema.
- Diese Notiz diente R. Conrad als Arbeitspapier und war den anderen zwei Teilnehmern auch nicht bekannt, was diese in den jeweiligen Einvernahmen durch die WEKO auch so bestätigten.
- Somit handelt es sich bei dieser Notiz ganz klar um ein persönliches Arbeitspapier zur Acquisitionsplanung der FC-Gruppe und nicht, wie die WEKO behauptet, um ein Protokoll der Aufteilung aller aufgeführten Bauprojekte.

Zu Randziffer 158

„Interessenbekundungen" ist ein Ausdruck des Zeugen Daniel Domenig, damals Verantwortlicher für die Firma Lazzarini im Raum UE und als solcher Teilnehmer an der Besprechung vom 23.01.2012. Dieser Ausdruck wurde von der WEKO mit Handkuss übernommen.

Ja, es stimmt, die Firma Laz hat an dieser Sitzung ihre Interessen bekundet. Aber ihrer Strategie entsprechend bezog sich das Interesse von Laz fast ausschliesslich auf ARGE-Bildungen, was die Umsätze der Jahre 2008-2011 im Raum UE auch ganz klar belegen. (Siehe Beilage 3)

Das Interesse von Laz an der Brücke San Valentin war ein durch besondere Umstände begründeter Einzelfall. In den vorherigen Jahren 2008-2011 gab es keine Schutzofferten von der FC-Gruppe für Laz . Die FC-Gruppe hatte wirklich kein Interesse, Laz im Raum UE zu schützen!

„Jahresstartsitzungen" ist auch eine reine Erfindung und Unterstellung der WEKO. Die Sitzungen fanden jeweils dann statt, wenn entsprechende Bauprojekte für ARGE-Bildungen in Aussicht standen oder ausgeschrieben waren, und nicht jeweils anfangs Jahr.

Zu Randziffer 227

Da muss ich richtigstellen: Ich habe nie zu Vorversammlungen eingeladen!!!

Als Präsident der Sektion UE/Mü des Baumeisterverbandes habe ich nur zu Versammlungen der Sektion (General- und Herbstversammlung, oder gewünschte Mitgliederversammlungen) eingeladen.

Vorversammlungen wurden ausschliesslich durch den Baumeisterverband eingeladen.

Zu Aussagen von Adam Quadroni (AQ), Seite 85

Der tatsächliche und wahre Sachverhalt ist:

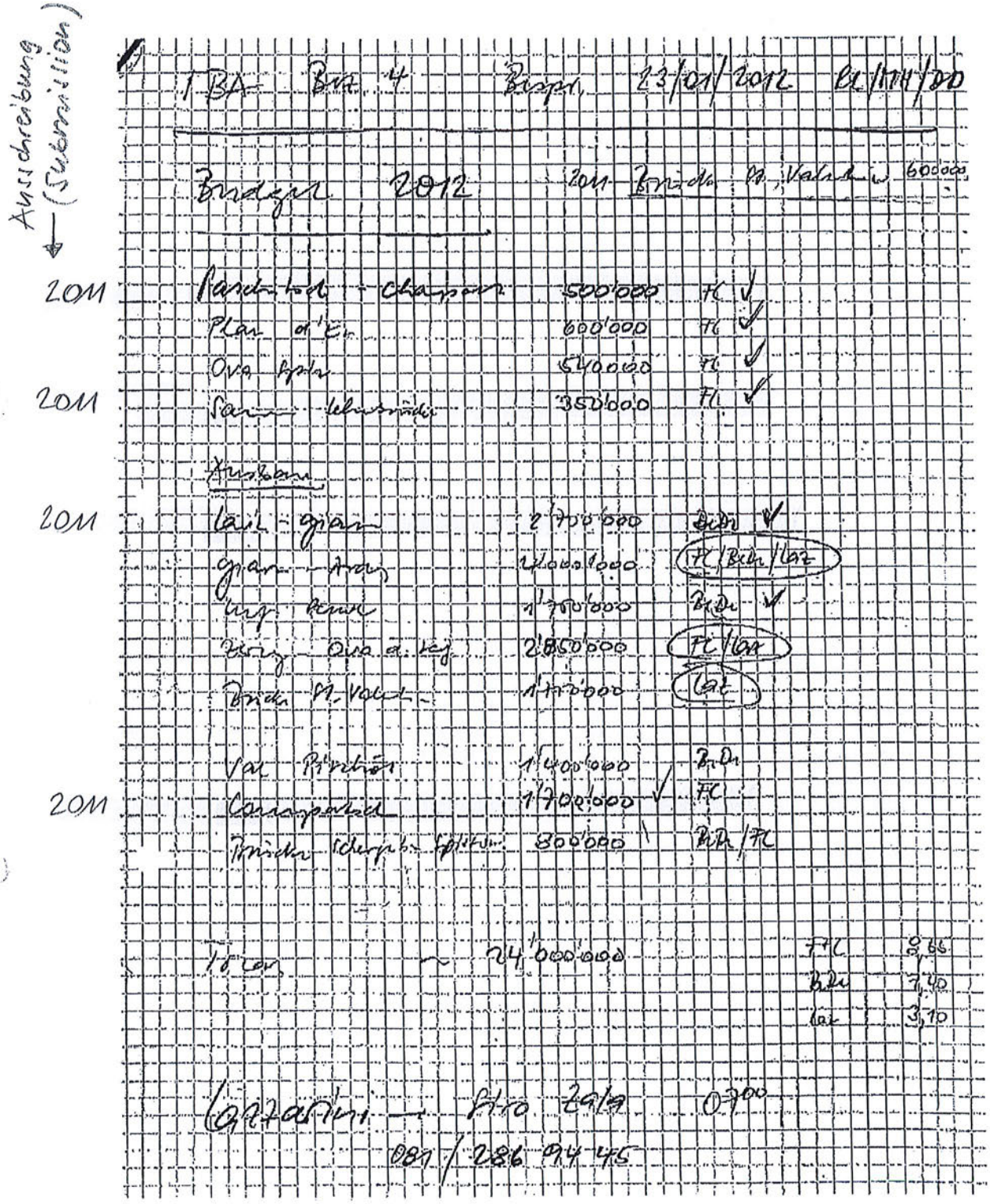
- In den Jahren 2007 und 2008 fanden noch 7 bzw. 4 Vorversammlungen statt, aber grossteils ohne Absprachen, wie die WEKO in der Verfügung Engadin I auch festgehalten hat.
- Ab dem Jahr 2009 fanden definitiv keine Vorversammlungen mehr statt.
- Angeblich informierte AQ die Behörden im Jahr 2009.
- Die Behauptung von AQ, dass auch noch 2009 Vorversammlungen stattfinden, ist falsch!
- AQ nahm nur bis 2006 an Vorversammlungen teil.
- Während dieses Jahres kam es zu heftigen Streitigkeiten, welche dazu führten, dass AQ nicht mehr an Vorversammlungen teilnahm.
- Ab diesem Zeitpunkt habe ich mit AQ bis heute keinen einzigen Kontakt gehabt.
- AQ war als Kleinunternehmer krankhaft davon besessen, den „Grossen Unternehmungen" zu ärgern und paroli zu bieten, obwohl er nicht über die dazu nötigen Voraussetzungen verfügte. Seine Strategie bestand vornehmlich darin, sehr tiefe, grossteils nicht kostendeckende Preise anzubieten, was unweigerlich zu finanziellen Schwierigkeiten führte.
Wer privat auf so hohem Fuss lebt und wiederholt nicht kostendeckende Preise offeriert, gerät zwangsweise in finanziellen Nöten, was bei AQ auch der Fall war und schlussendlich zu den Konkursen führte.
Es war nicht, wie er behauptet, die Rache der Baumeister, des Verbandes, der Lieferanten, der Justizbehörden und Politiker oder anderen Beteiligten, sondern es galt ganz einfach: Wer nicht bezahlt, wird nicht beliefert, und, wer wiederholt grosse Ausstände bei Steuern und obligatorischen Sozialversicherungen hat, muss von öffentlichen Aufträgen ausgeschlossen werden, was dann auch geschah.
Von meiner Person wurde AQ nie blockiert und ich habe ihm nie Knüppel in den Weg gestellt, damit er spure. Das sind unverschämte Unterstellungen und boshafte Lügen!
Aus heutiger Sicht kann man wirklich nur sagen: Der Täter wurde zum Opfer!

Mit vorzüglicher Hochachtung

Roland Conrad

Beilage 1

– Besprechungsnotiz vom 23. Januar 2012 betr. TBA Bez. 4[434]:



1. TBA Bez. 4 Besprechung 23/01/2012 BL/HH/DD

Budget 2012

2011 Bruttoanlagenwert 600'000

2011 Parkplatz – Chaussee 500'000 FC ✓
Platz d'Eu 600'000 FC ✓
Ova Spur 540'000 FC ✓
2011 Saum Lebensräume 350'000 FC ✓

Ausbau

2011 Lail – Gjaun 2'700'000 BiDi ✓
Gjaun – Ivan 2'000'000 FC/BiDi/Lar
Ung. Rennweg 1'750'000 BiDi ✓
Ung. Ova d. Lej 2'850'000 FC/Lar
Brücke M. Valär 1'100'000 Lar

Val Pintrün 1'400'000 BiDi
2011 Camanpeschl 1'700'000 ✓ FC
Brücke Scharpa Spitzkehre 800'000 BiDi/FC

Total ~ 24'000'000

FC 8,65
BiDi 7,40
Lar 3,10

Contact – Fino Zala 079 700 08 / 286 94 45

Anschreibung (Submission)

434 Act. III.C.007.

Beilage 2

Foffa Conrad AG gut dokumentiert. Zudem bestätigten alle beteiligten Unternehmen, regelmässig gemeinsame Arbeitsgemeinschaften gebildet zu haben.[607]

282. Die genannten Beweismittel erlauben folgende Schlüsse zur Zusammenarbeit der Foffa Conrad AG und der Bezzola Denoth AG mit der Lazzarini AG im Rahmen von Arbeitsgemeinschaften:

- Die Lazzarini AG führte im Unterengadin in den Jahren 2006 bis 2012 insgesamt *sechzehn* Projekte in Arbeitsgemeinschaften aus, davon sechs mit der Bezzola Denoth AG und zehn mit der Foffa Conrad AG. Mit anderen Unternehmen arbeitete sie im Unterengadin nicht in Arbeitsgemeinschaften zusammen. Eine Ausnahme bestand beim Bauprojekt «Tunnelsanierung Tasnan» im Jahr 2009. Allerdings wickelte sie dieses Bauprojekt über die Sparte «Grosstiefbau» und nicht über die Sparte «Hoch-/Tiefbau» ab.[608] Auch die Foffa Conrad AG und die Bezzola Denoth AG bildeten ihre Arbeitsgemeinschaften primär mit der Lazzarini AG, war aber auch an Arbeitsgemeinschaften mit anderen Unternehmen beteiligt.[609]

- Von den Projekten, welche die Lazzarini AG mit der Foffa Conrad AG und der Bezzola Denoth AG in Arbeitsgemeinschaften ausführte, betrafen zehn Projekte den Bereich *Tiefbau*. Bei sechs Projekten handelte es sich um *Hochbauprojekte*.

- Die meisten Projekte waren *grösserer Natur*. Mit Ausnahme des Projekts «Aussenwärmedämmung Muntplan» in Ftan im Jahr 2007 wiesen sämtliche Projekte ein Bauvolumen von mehr als CHF 500'000.– auf. Bei zwölf der sechzehn Projekte überstieg das Bauvolumen den Betrag von CHF 1 Mio.

- Die Anzahl der in Arbeitsgemeinschaften ausgeführten Projekte blieb über die Jahre konstant. Im Zeitraum von 2006 bis 2012 führte die Lazzarini AG in jedem Jahr mindestens ein Projekt in einer Arbeitsgemeinschaft mit der Foffa Conrad AG oder der Bezzola Denoth AG aus. Jahre, in denen die betreffenden Unternehmen keine gemeinsamen Arbeitsgemeinschaften bildeten, gab es nicht. Am meisten Projekte in Arbeitsgemeinschaften führten sie in den Jahren 2008 bis 2010 aus, nämlich je drei pro Jahr. Insofern ist in der Zusammenarbeit im Rahmen von Arbeitsgemeinschaften eine gewisse *Systematik* zu erkennen. Dies bestätigen auch die Aussagen der Lazzarini AG. Danach habe sich aufgrund der regelmässigen projektbezogenen Kooperation der drei beteiligten Unternehmen eine «*gut eingespielte, routinierte Zusammenarbeit*» ergeben.[610]

- Die Lazzarini AG erzielte einen *bedeutenden Anteil* ihres Umsatzes im Unterengadin aus Arbeitsgemeinschaften mit der Foffa Conrad AG und der Bezzola Denoth AG. In den Jahren 2009 und 2010 realisierte sie gar [(((] Umsatz im Unterengadin mit Projekten in Arbeitsgemeinschaften mit diesen Unternehmen. In den Jahren 2006 bis 2012 führte sie im Unterengadin lediglich [7-12] Hoch- und Tiefbauprojekte alleine, d.h. ohne Einbindung der Foffa Conrad AG oder der Bezzola Denoth AG, aus. Die nachfolgende Tabelle 12 zeigt, welchen Anteil am Gesamtumsatz der Lazzarini AG im Unterengadin in den Jahren 2006 bis 2012 jeweils auf Arbeitsgemeinschaften mit der Foffa Conrad AG und der Bezzola Denoth AG fällt:

Entspricht ganz klar der Strategie von Lazzarini

---

607 Act. IX.B.4, Zeilen 1–16 (Aussage Daniel Domenig); Act. IV.002, Zeilen 152–154 (Aussage Roland Conrad); Act. IX.C.49, Zeilen 371–377 (Aussage Markus Hermann).

608 Vgl. Act. V.II.B.49 (22-0458), Zeilen 480–483.

609 Dazu Act. V.38 (22-0458), Rz 126 f.

610 Act. IX.B.7, pag. 9.

Beilage 3

Jahr	Umsatz im Hoch- und Tiefbau im Unterengadin	Umsatz aus ARGE mit der Foffa Conrad AG und der Bezzola Denoth AG	Anteil aus ARGE mit der Foffa Conrad AG und Bezzola Denoth AG
2006	CHF [3-5 Mio.]	CHF 2'758'560.31 80%	[70-90] %
2007	CHF [0,4-0,6 Mio.]	CHF 126'064.15 30%	[20-40] %
2008	CHF [3-5 Mio.]	CHF 4'262'977.36 90%	[80-100] %
2009	CHF [3-5 Mio.]	CHF 4'580'899.93 100%	[80-100] %
2010	CHF [2-4 Mio.]	CHF 3'468'411.28 100%	[80-100] %
2011	CHF [0-2 Mio.]	CHF 934'671.85 80%	[70-90] %
2012	CHF [3-5 Mio.]	CHF 1'080'703.93 25%	[10-30] %

von 2008 – 2011 > 90% in ARGE !

Ende 2012 Übernahme Fabio Bau im Sem. führte zum Strategie-wechsel

Tabelle 12: Umsatzanteil der Lazzarini AG aus ARGE mit der Foffa Conrad AG und Bezzola Denoth AG

– Schliesslich ist festzuhalten, dass die Zusammenarbeit zwischen der Lazzarini AG mit der Foffa Conrad AG und der Bezzola Denoth AG im Rahmen von Arbeitsgemeinschaften meistens erfolgreich war. Bei sämtlichen Bauprojekten im Unterengadin, bei denen die Lazzarini AG in den Jahren 2006 bis 2011 entweder mit der Bezzola Denoth AG oder der Foffa Conrad AG im Rahmen einer Arbeitsgemeinschaft offerierte, erhielt die Arbeitsgemeinschaft den Zuschlag.[611] Die *Erfolgsquote* dieser Zusammenarbeit in Form von Arbeitsgemeinschaften betrug in diesen Jahren 100 %. Einzig im Jahr 2012 erging der Zuschlag – wie die Foffa Conrad-Gruppe geltend machte[612] – bei zwei Projekten an andere Unternehmen, wobei in einem Fall das Bauprojekt vier Lose umfasste (Projekt «Kraftwerk Tasnan» in Ardez/Ftan).

283. Bei vielen Bauprojekten nahmen neben der Arbeitsgemeinschaft zwischen der Foffa Conrad-Gruppe und der Lazzarini AG keine weiteren Bewerber an der Ausschreibung teil.[613] Dies betraf in den Jahren 2008 bis 2012 die Ausschreibungen «Ova dal Sagl – Laschadura Los 1, H28c, Zernez (2008), «Ova dal Sagl – Laschadura Los 2, H28c», Zernez (2008), «Lawinengalerie Val Chasté, Vinadi», Tschlin (2008), «H27, Engadinerstrasse, Anschluss Scuol Ost» (2009), «H28c Ofenbergstrasse Ova dal Sagl – Laschadura Los 3», Zernez (2009), «Wendeplatten Russatsch I/II, H28b Flüelastrasse», Susch (2010), «H27 Engadinerstrasse km 64,47 – km 66,01 Umfahrung Scuol» (2011) und «H28 Zernez – Ova da Sagl, Los 2 Baumeisterarbeiten» (2012). Wie aus den Offertöffnungsprotokollen hervorgeht[614], war das Bauvolumen dieser Bauprojekte, bei denen es keine Mitbewerber gab, beträchtlich. Gesamthaft betrug es in den Jahren 2008 bis 2012 CHF 23'211'977.65. Im Verhältnis zum gesamten Bauvolumen, das auf Arbeitsgemeinschaften zwischen der Foffa Conrad-Gruppe und der Lazzarini AG in diesen Jahren fällt, entspricht dies einem Anteil von 70 %.

284. Die Foffa Conrad-Gruppe brachte in ihrer Stellungnahme vom 14. Februar 2018 vor, dass für die Lazzarini AG ohne Werkhof und ausreichendes Personal im Unterengadin im relevanten Zeitraum nicht möglich gewesen sei, die grossen und anspruchsvollen Bauprojekte

611 Vgl. Act. IX.B.7, Beilagen 12a–12g.

612 Act. VII.B.49 (22-0458), Zeilen 491 ff.

613 Vgl. dazu die Zusammenstellung der Angebotspreise gemäss den Öffertöffnungsprotokollen in Act. III.38 (22-0458).

614 Act. III.38 (22-0458).

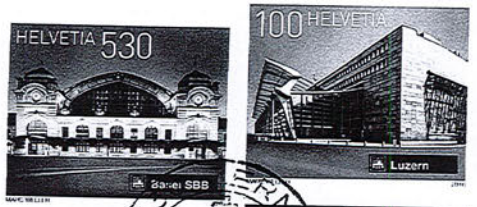
02.10.20 16:40
CH - 7530
Zernez

458 pro clima

0.047 kg

DIE POST

R Recommandé 98.00.753000 01614657



EINSCHREIBEN

Universität Freiburg – A. Stöckli
Institut für Föderalismus
Av. Beauregard 1

CH-1700 Freiburg

Stefan Engler, lic. iur. Rechtsanwalt

Tellostrasse 27, 7000 Chur

Chur, 01. Oktober 2020

Einschreiben

Institut für Föderalismus
Universität Freiburg
Prof. Dr. Andreas Stöckli
Av. Beauregard 1
CH- 1700 Freiburg

Administrativuntersuchung

Sehr geehrter Herr Prof. Dr. Stöckli

Für die mir eingeräumte Möglichkeit zum Entwurf des Untersuchungsberichts Stellung zu nehmen, danke ich Ihnen.

Ich bin sehr erleichtert, wenn der Bericht zum Schluss kommt, dass sich der Vorwurf, Behörden und Verwaltung könnten von den Absprachen gewusst haben oder sogar darin verwickelt gewesen sein, nicht erhärten liess.

Ich bedanke mich bei den Verfassern für die Aufarbeitung der Geschehnisse im Rahmen des vorliegenden Berichtsentwurfs.

Sie gestatten mir, dass ich mich zu drei Themenfeldern kurz vernehmen lasse. Das bedeutet allerdings nicht, dass ich alle unwidersprochen gebliebenen Annahmen, Beurteilungen und Bewertungen im Bericht vollständig teilen könnte.

I.

Beurteilung aus nachträglicher Sicht

In der rückwärtigen Betrachtung von Ereignissen, die bis 15 Jahre zurückliegen, hat ein Urteil darüber die damals bestehende Situation unter den damaligen Umständen und Möglichkeiten zwingend zu berücksichtigen. Entsprechend begrüsse ich es, dass das Departement und die Regierung reagiert und die Lehren aus den Ereignissen gezogen haben: solche technischer, rechtlicher oder organisatorischer Natur. Auch die von der Regierung bei den Unternehmungen eingeforderte Wiedergutmachung begrüsse ich sehr.

Zusätzliche Verschärfungen des Submissionsrechts (so etwa eine Meldepflicht analog dem Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen von 2019, ein umfassendes Einsichtsrecht bezüglich aller Angebote oder eine verwaltungsstrafrechtliche Sanktion bei falschen Angaben in der Selbstdeklaration) könnten zusätzlich überlegt werden.

Weiter ist zu berücksichtigen, dass gemäss (noch nicht rechtskräftiger) Verfügung der Wettbewerbskommission ein wettbewerbswidriges Verhalten der beteiligten Unternehmungen als Folge einer Gesamtabrede, von eingegangenen Arbeitsgemeinschaften und objektbezogenen Absprachen, die Submissionen auch des Kantons betrafen, festgestellt wurde. Letztere sind deshalb relevant, wenn der Verwaltung bezüglich der Erkennbarkeit von Absprachen eine verkürzte submissionsrechtliche Sicht vorgeworfen wird.

II.

Aufgaben des Departementssekretariats

Der Bericht hält auch dem Departementssekretariat eine verkürzte submissionsrechtliche Sicht auf wettbewerbsrelevante Sachverhalte vor. Ich meine zu Unrecht.

Dafür erlaube ich mir, den Aufgabenbereich des Departementssekretariats zu skizzieren:

Das Sekretariat des Departementes für Infrastruktur, Energie und Mobilität (früher Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement) unterstützt als zentrales Stabsorgan den Departementsvorsteher bei der fachlichen und politischen Führung des Departementes. Es erarbeitet, plant, koordiniert und überwacht als Bindeglied zwischen dem Departement und den Dienststellen die ihm zugewiesenen Geschäfte, nimmt administrative Aufgaben wahr und steht in Kontakt zu zahlreichen Stellen innerhalb und ausserhalb der kantonalen Verwaltung.

Auf dem Departementssekretariat laufen die Fäden zusammen, wo es etwa um Gesetzgebungsprojekte, Anträge an die Regierung, Beantwortung von Vorstössen aus dem Grossen Rat, die Umsetzung von Budgetvorgaben, die Berichterstattungen zur Jahresrechnung, um Vorgaben für Entwicklungsschwerpunkte oder das Jahresprogramm der Regierung, die juristische Begleitung der Dienststellen ohne eigenen Rechtsdienst sowie um die Rekrutierung von Kaderpersonal geht.

Diese Aufgabe umfasste für das Departementssekretariat im Zeitraum von 1999 bis 2010 (im Jahre 2005 wurde durch die Regierung eine Anpassung der Aufgabenbereiche beschlossen) die Koordination folgender Dienststellen*: Amt für Wald, Amt für Schätzungswesen, Amt für Energie, Amt für Jagd- und Fischerei, Hochbauamt, Tiefbauamt, sowie die Fachstelle*

öffentlicher Verkehr; administrativ «betreut» wurde durch das BVFD zusätzlich die Gebäudeversicherung Graubünden.

Der Führung und damit auch der Aufsicht über die beschriebenen Bereiche dienten nachfolgende Prozesse und Instrumente:

- wöchentlicher Rapport des Departementssekretariats,
- quartalweiser Rapport mit den Vorstehern und Vorsteher-Stellvertretern aller Dienststellen,
- monatlicher Rapport mit dem Vorsteher jeder Dienststelle,
- fallbezogene Aussprachen und Auskünfte,
- Festlegung und Beurteilung von Jahreszielen für das Departement und jede Dienststelle,
- Erteilung von Weisungen und Beurteilung von Aufsichtsanzeigen und Bürgerzuschriften,
- Koordination und Mitverfassen von Rechtsschriften in Rechtsmittelverfahren.

Neben der rechtlichen Betreuung der Dienststellen nimmt das Sekretariat auch Spezialaufgaben im Bereich des *öffentlichen Beschaffungswesens* wahr. Die Anlaufstelle für Beschaffungsfragen befasste sich konkret mit folgenden Aufgaben:

- Auskunftsstelle für das öffentliche Beschaffungswesen für die kantonale Verwaltung, Gemeinden und staatsnahe Betriebe und Private,
- Informationsveranstaltungen im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens,
- Aus- und Weiterbildung von Beschaffungsverantwortlichen im Kanton,
- Führung der Liste gesperrter Anbieter,
- Betreuung von Statistiken über Vergaben im Kanton.

Dies soll erklären, dass das Departementssekretariat im Bereiche des öffentlichen Beschaffungswesens nur übergeordnete Aufgaben wahrnehmen konnte und keinen Zugriff und Überblick auf das operative Massengeschäft der Vergaben von Kanton, staatsnahen Betrieben und Gemeinden haben konnte. Allein beim Kanton fallen gemäss Statistik jährlich 300 bis 500 öffentlichen Vergaben nur im Bauhauptgewerbe an. Insofern könnte ein digitales Assistenzsystem, welches in der Lage ist, mehrjährig und grosse Datenmengen auf Muster in den Offerten abzusuchen, ein hilfreiches neues Instrument in der Offertprüfung darstellen.

III.

Arbeitsvergabe der Regierung (RB 589/2007)

Der Bericht beanstandet die durch die Regierung beschlossene Arbeitsvergabe. Diese steht hingegen in keinem Zusammenhang mit dem Untersuchungsgegenstand der erfolgten Absprachen. Ich bitte Sie, dies im Bericht ausdrücklich zu bestätigen.

Weshalb der Bericht trotzdem die Angemessenheit dieser Vergabe durch die Regierung vertieft, erschliesst sich mir nicht.

Die Beurteilung der Vergabe im Bericht leitet sich aus der zugestandenermassen verkürzten Begründung in der Vergabemitteilung ab. Der Grund dafür liegt darin, dass bei mehreren hundert Vergaben durch man sich auf standardisierte -und deshalb verkürzte- Begründungen beschränken musste.

Ohne für die Gesamtregierung von damals sprechen zu können, entschied sich die Regierung nach meiner Erinnerung in guten Treuen für das zweitplatzierte Angebot und im Wesentlichen aufgrund folgender Überlegungen und Interessenabwägungen:

Es entspricht geltendem Recht und Praxis, dass mit Ablauf der Frist, innert welcher ein Offerent den Rückzug seiner Offerte erklären kann, dies nur noch mit Zustimmung durch den Auftraggeber möglich ist. Dies entsprach der Praxis und ist hinterlegt durch die entsprechende Auslegungshilfe von Art. 18 SubG im Handbuch über das öffentliche Beschaffungswesen des Kantons Graubünden (siehe Ziff. 8.2). Allenfalls bitte ich darum, die Submissionsjuristen des Kantons dazu zu befragen. Entsprechend fiel auch der definitive Antrag des Tiefbauamtes aus, bei einer solch geringfügigen Preisdifferenz und dem Angebotsrückzug das zweitplatzierte Angebot zu berücksichtigen.

Für den Entscheid der Regierung, im Einzelfall den Rückzug des erstplatzierten Angebots - erfolgt durch die Erklärung, auf die Einlegung eines Rechtsmittels zu verzichten- sprachen folgende Gründe:

- Gleichwertigkeit der Angebote
- der Schutz von Arbeitsplätzen in einer strukturschwachen Region
- die Leistungserbringung durch eine in der Region ansässige Unternehmung versprach weniger Transportwege
- die Auslastungssituation
- der Grundsatz der Verhältnismässigkeit

Im Berichtsentwurf wird die Preisdifferenz von 0,4 Prozent auf die Gesamtvergabesumme hochgerechnet und damit in den Raum gestellt, die Regierung hätte in diesem Umfang generell einen finanziellen Handlungsspielraum beanspruchen können. Eine solche Sicht verstellt den Blick darauf, dass die Regierung im Einzelfall und nach erfolgter sorgfältiger Abwägung aller Argumente so entschieden hat.

Im Übrigen liess die fragliche Ausschreibung im Jahre 2007 und das mit der Offertöffnung bekannt gegebene Ergebnis sowie die Zuschrift beim damaligen Wissensstand keinen anderen Schluss zu, als dass das Ergebnis unter Wettbewerbsbedingungen und selbst im Aussenwettbewerb zustande gekommen war.

Ich bitte Sie darum, diese Überlegungen in die Wertung der Vergabe miteinzubeziehen. Fakt bleibt, dass die Regierung in guten Treuen und im Interesse des Kantons entscheiden hat.

Für die Prüfung und Berücksichtigung meiner Argumente bei der Finalisierung des Berichts danke ich Ihnen. Auch halte ich mich für eine allenfalls gewünschte weitere Besprechung zu Ihrer Verfügung.

Freundliche Grüsse

Stefan Engler