



Sitzung vom

28. Januar 2025

Mitgeteilt den

3. Februar 2025

Protokoll Nr.

44/2025

Prüfung der Entschädigungsforderungen von Adam Quadroni, Ramosch

1 Ausgangslage

Der ehemalige Bauunternehmer Adam Quadroni aus Ramosch erlangte als Hinweisgeber in den Bündner Baukartellfällen und infolge medialer Berichterstattungen über einen Polizeieinsatz nationale Bekanntheit. Die Geschehnisse rund um Adam Quadroni waren zudem im Jahr 2018 Auslöser mehrerer Administrativuntersuchungen und einer Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK). Der Grosse Rat nahm von den Erkenntnissen und den Empfehlungen der PUK anlässlich der Dezembersession 2019 und der Junisession 2021 Kenntnis (Teilberichte 1 und 2). Die PUK konnte dabei trotz aufwändiger Untersuchung keine Instrumentalisierung der Kantonspolizei und weiterer involvierter Amtsstellen durch Mitarbeitende von Unternehmen feststellen, die dem Baukartell im Unterengadin angehörten. Die Fragestellung nach einem solchen möglichen Zusammenhang war im Rahmen der Diskussion zur Einsetzung der PUK zentral gewesen. Ebenfalls hielt die PUK fest, dass der Einsatz der Interventionseinheit der Kantonspolizei basierend auf den, den Beteiligten vorgelegten Informationen als verhältnismässig einzustufen sei. Die Prüfung durch die PUK gab keine Anhaltspunkte einer finanziellen (vermögensrechtlichen) Schadenszufügung Adam Quadronis durch kantonale Institutionen.

Nebst den Teilberichten der PUK enthielten auch die von der Regierung in Auftrag gegebenen Administrativuntersuchungen verschiedene Empfehlungen zuhanden des Kantons Graubündens. Mit Beschlüssen vom 20. Dezember 2022 (Prot. Nr. 1011/2022) und vom 6. Juni 2023 (Prot. Nr. 481/2023) nahm die Regierung von der Aufarbeitung und der Umsetzung der Empfehlungen durch die betroffenen Dienststellen, insbesondere Kantonspolizei (KAPO), Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) sowie Tiefbauamt (TBA), Kenntnis. Mit Schreiben vom 6. Juli 2021

(Prot. Nr. 682/2021) hatte die Regierung Adam Quadroni für die Hinweise betreffend unzulässige Wettbewerbsabreden ihren Dank ausgesprochen (Regierungsbeschluss [RB] vom 6. Juli 2021, Prot. Nr. 682/2021).

Im Nachgang zur Einsetzung der PUK stellte Adam Quadroni über seinen Anwalt ab Juni 2019 Schadenersatz- und Genugtuungsforderungen an den Kanton. So machte er aufgrund einer angeblichen Nichtberücksichtigung seiner Firmen bei öffentlichen Aufträgen sowie aufgrund des Polizeieinsatzes und des anschliessenden Freiheitsentzugs aussergerichtlich Forderungen in Millionenhöhe geltend. Der Kanton wies den Rechtsvertreter von Adam Quadroni darauf hin, dass Ansprüche aus dem Gesetz über die Staatshaftung (SHG; BR 170.050) im Klageverfahren durch das Verwaltungsgericht beurteilt werden müssten.

Eine Staatshaftungsklage vor Verwaltungsgericht erhob Adam Quadroni in den Folgejahren nicht, liess den Kanton jedoch über insgesamt rund 3 Mio. Franken betreiben. Dem Kanton lagen dabei keine substantiierten Forderungen für eine Prüfung von allfälligen Ansprüchen vor. Stattdessen wandte sich dessen Rechtsvertreter im Mai 2024 abermals an die Regierung und ersuchte um Verzicht auf Erhebung der Verjährungseinrede sowie um Wiederaufnahme der Gespräche über eine aussergerichtliche Regelung der Entschädigungsforderungen.

Die Regierung hat bislang die Haltung vertreten, dass sich die Frage nach einer möglichen Entschädigung für Adam Quadroni erst abschliessend beantworten lässt, wenn alle (Straf-)Verfahren rechtskräftig abgeschlossen sind. Da einzelne Strafverfahren offenbar deutlich mehr Zeit in Anspruch nehmen als erwartet, hat die Regierung im Frühjahr 2024 den zuständigen Departementen den Auftrag erteilt, allfällige Anspruchsgrundlagen von Adam Quadroni und mögliche Rechtstitel für die Leistung einer Entschädigung ausserhalb der Strafverfahren zu klären und eine Auslegeordnung vorzunehmen.

Unabhängig davon wurde am 4. Dezember 2024 die Petition «Gerechtigkeit für Adam Quadroni – Entschädigung jetzt!» eingereicht. Die Unterzeichnenden fordern eine Entschädigung in zweistelliger Millionenhöhe an Adam Quadroni. Er habe durch

seine aufklärende Rolle im Baukartell dem Kanton und den Gemeinden mehrere Millionen Franken an Vergleichszahlungen durch involvierte Baufirmen eingebracht. Zudem seien für sie danach – dank günstigeren Offertpreisen durch den wieder funktionierenden Wettbewerb in der Baubranche – hohe Summen an Einsparungen angefallen. Er sei auch für persönlich erlittenes Ungemach und durch kantonale Institutionen und Ämter verursachten Schaden ihm gegenüber zu entschädigen. Zu dieser Petition wird in einem separaten Beschluss Stellung genommen.

2 Prüfung allfälliger Rechtstitel für die Leistung einer Entschädigung an Adam Quadroni

Adam Quadroni forderte den Kanton mittels Zahlungsbefehlen ab dem Jahr 2019 mehrfach auf, ihn mit insgesamt rund 3 Mio. Franken für den Schaden zu entschädigen, den er durch die von der PUK untersuchten Polizeieinsätze und das Verhalten weiterer involvierter Stellen sowie eine angebliche Nichtberücksichtigung seiner mittlerweile konkursiten Unternehmen bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen durch den Kanton erlitten haben soll. Beweise für einen effektiven Schaden in dieser Höhe liegen der Regierung keine vor. Bis heute wurde keine Staatshaftungsklage bei Gericht eingereicht, um die vom Kanton bestrittenen Forderungen einzufordern.

Bei der Beurteilung einer möglichen Anspruchsgrundlage von Adam Quadroni gilt es einerseits den Bereich des Polizeihandelns, des fürsorglichen Freiheitsentzuges sowie des Kindes- und Erwachsenenschutzes (Aufarbeitung durch das Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit) und andererseits den Bereich der beschaffungs- und kartellrechtlichen Themen (Aufarbeitung durch das Departement für Infrastruktur, Energie und Mobilität) klar auseinanderzuhalten. Ein Zusammenhang zwischen dem polizeilichen Handeln gegenüber Adam Quadroni und dem Baukartell bzw. seiner dortigen Rolle als Hinweisgeber besteht nachweislich nicht. Dies bestätigen auch die umfangreichen Ermittlungen der PUK.

Nachfolgend werden allfällige Haftungstatbestände erörtert, welche Schadenersatz- und Genugtuungszahlungen des Kantons zur Folge haben könnten. Der Vollständigkeit halber werden weitere denkbare Rechtsbehelfe ausserhalb des Haftungs-

rechts sowie die Möglichkeit einer freiwilligen Zuwendung für seine Rolle in den Baukartellfällen geprüft, welche eine Entschädigung an Adam Quadroni allenfalls legitimieren könnten.

2.1 Staatshaftung

Der Kanton und dessen Amtsträger können bei der Ausübung ihrer dienstlichen Pflichten für verursachte Schäden gemäss den Bestimmungen des kantonalen Gesetzes über die Staatshaftung (SHG; BR 170.050) haftbar gemacht werden. Damit eine Haftung bejaht wird, müssen gemäss Art. 3 SHG folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- **Schaden:** Beim Betroffenen muss ein wirtschaftlicher Schaden in Form einer Vermögenseinbusse oder eines entgangenen Gewinns eingetreten sein.
- **Ausübung einer amtlichen Tätigkeit:** Die schädigende Handlung muss im Rahmen der Amtsfunktion erfolgen, unabhängig davon, ob es sich um ein aktives Handeln oder um ein Unterlassen handelt.
- **Widerrechtlichkeit:** Die schädigende Handlung muss rechtswidrig sein, d. h. entweder ein geschütztes Rechtsgut (wie Leib und Leben) beeinträchtigen oder eine gesetzliche Schutznorm verletzen. Demnach ist bei einem reinen Vermögensschaden nur dann von einer Widerrechtlichkeit auszugehen, wenn eine gesetzliche Schutznorm verletzt worden ist, welche den Geschädigten genau vor dem eingetretenen Schaden bewahren sollte.
- **Kausalzusammenhang:** Schliesslich muss zwischen der schädigenden Handlung und dem entstandenen Schaden ein natürlicher und adäquater Kausalzusammenhang bestehen. Dieser Kausalzusammenhang darf namentlich nicht durch ein Selbstverschulden des Betroffenen durchbrochen worden sein.

Zu entschädigen sind im Haftungsfall alle Lohn- und Erwerbseinbussen, welche die betroffene Person wegen festgestellter widerrechtlicher Handlungen erlitten hat. Es sind nur Einkommensausfälle zu entschädigen, die nach der allgemeinen Lebenserfahrung und dem gewöhnlichen Lauf der Dinge auf die widerrechtlichen Handlungen zurückzuführen sind.

Eine Haftung des Gemeinwesens ist auch für eine Schädigung aus rechtmässiger Handlung denkbar (Art. 4 SHG). Eine solche ist aber sehr selten und kommt nur zum Tragen, wenn einzelnen oder wenigen Personen ein unverhältnismässig schwerer Schaden zugefügt wird und es nicht zumutbar ist, dass der Geschädigte den Schaden selbst trägt (vgl. dazu die nachstehenden Ausführungen zur Billigkeitshaftung unter Ziff. 2.2).

Darüber hinaus hat das Gemeinwesen gemäss Art. 5 SHG auch Genugtuungsleistungen zu übernehmen, falls die Voraussetzungen hierfür gegeben sind. Gemäss Art. 49 Obligationenrecht (OR; SR 220) hat Anspruch auf Leistung einer Geldsumme als Genugtuung, wer in seiner Persönlichkeit widerrechtlich verletzt wird, sofern die Schwere der Verletzung es rechtfertigt und diese nicht anders wiedergutmacht worden ist. Anstatt oder neben dieser Leistung kann die Richterin / der Richter auch eine andere Art der Genugtuung anerkennen.

Im vorliegenden Fall führte der Kanton eine Administrativuntersuchung sowie eine PUK durch. Er hat somit alles vorgekehrt, um die Handlungen zu untersuchen. Zudem hat er die von den Experten ausgesprochenen Empfehlungen umgesetzt. Schliesslich hat die Regierung in einem Schreiben an Adam Quadroni ihr Bedauern ausgedrückt, dass den von ihm zugetragenen Absprachehinweisen nicht die verdiente Aufmerksamkeit geschenkt wurde (RB vom 6. Juli 2021, Prot. Nr. 682/2021) und ihren Dank für seine Zivilcourage und seinen Beitrag zum Schutz des fairen Wettbewerbs der Baubranche ausgesprochen. Folglich gelangt die Regierung zur Ansicht, dass der Kanton damit eine allfällige sogenannte immaterielle Unbill (qualifizierte Beeinträchtigung eines immateriellen Werts), die Adam Quadroni erlitt, wiedergutmacht hat und deshalb kein Genugtuungsanspruch gegeben ist.

Ansprüche nach SHG sind klageweise beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden einzureichen (Art. 6 Abs. 1 SHG). Die Verfahrensparteien haben dem Gericht den rechtserheblichen Sachverhalt darzulegen. Staatshaftungsklagen unterliegen der Verhandlungs- und Eventualmaxime. Es ist die Aufgabe der Parteien, dem Gericht die Fakten und Beweise des Rechtsstreits darzulegen. Das Gericht berücksichtigt nur die von den Parteien vorgebrachten Fakten und Beweise. Der Sachverhalt wird nicht

von Amtes wegen festgestellt. Zudem gilt das Prinzip der Einmaligkeit des Rechtsschutzes. Dieses Prinzip besagt, dass die Rechtmässigkeit formell rechtskräftiger Verfügungen, Entscheide und Urteile nicht in einem Verantwortlichkeitsverfahren vom Gericht überprüft werden kann.

2.2 Billigkeitshaftung

2.2.1 Voraussetzungen

Die Staatshaftung aus Billigkeit umfasst ein weites Spektrum von Entschädigungstatbeständen, bei denen einzelne Haftungsvoraussetzungen fehlen (Jost Gross, Schweizerisches Staatshaftungsrecht, Stand und Entwicklungstendenzen, 2. Aufl., Bern 2001, S. 92). Im Bündner Staatshaftungsrecht, in dem die Kausalhaftungstatbestände vorherrschen (Art. 26 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Graubünden [KV; BR 110.100]), gilt primär die Haftung für rechtmässige Schädigungen als Billigkeitshaftung. Schäden, die öffentliche Organe in Ausübung einer amtlichen Tätigkeit durch rechtmässige Handlungen oder Unterlassungen verursachen, tragen in der Regel die Geschädigten. Dies kann zu stossenden Ergebnissen führen, wenn Geschädigte kein Verschulden trifft und sie von den schädigenden Handlungen des Gemeinwesens in keiner Weise profitiert haben. Solche Situationen kommen insbesondere bei Polizeieinsätzen vor (z. B. wenn unbeteiligte Personen durch einen rechtmässigen Polizeieinsatz, wie bspw. die Auflösung einer Demonstration, geschädigt werden). Sowohl im Bundesrecht als auch im kantonalen Recht existieren daher Regelungen, welche eine Haftung des Staates für rechtmässige Polizeieinsätze vorsehen.

2.2.2 Aus polizeilichem Handeln

Die Voraussetzungen für eine Billigkeitshaftung des Kantons aus den verschiedenen Polizeieinsätzen sind nicht erfüllt. Adam Quadroni hat darauf verzichtet, eine gerichtliche Überprüfung der im PUK-Teilbericht 1 untersuchten polizeilichen Handlungen zu erwirken und sich auf diese Weise gegen das Vorgehen der Kantonspolizei zur Wehr zu setzen. Im Weiteren ist zu beachten, dass die Billigkeitshaftung gemäss Art. 4 SHG nur bejaht werden kann, wenn eine Person durch eine rechtmässige staatliche Handlung einen unverhältnismässig schweren Schaden erlitten hat und es nicht zumutbar ist, dass die oder der Geschädigte den Schaden selber trägt. Es ist kein solcher Schaden im Sinne von Art. 4 SHG aktenkundig.

2.2.3 Aus vergaberechtlichem Handeln

Eine Billigkeitshaftung des Kantons nach SHG lässt sich aus dem vergaberechtlichen Umgang mit den unterschiedlichen Unternehmen von Adam Quadroni nicht ableiten. Insbesondere hat das Verwaltungsgericht geurteilt, dass die verfügten Verfahrensausschlüsse rechtmässig sind. Gemäss Art. 30 des damals geltenden Submissionsgesetzes vom 10. Februar 2004 (SubG) haftete der Kanton als Auftraggeber nur für den Schaden, den er durch einen Vergabeentscheid verursacht hat, dessen Rechtswidrigkeit vom Verwaltungsgericht festgestellt worden ist. Der Schadenersatz eines Auftraggebers beschränkte sich zudem auf die erforderlichen Aufwendungen, die ein Anbieter im Zusammenhang mit der Vorbereitung und Einreichung seines Angebots erwachsen waren. Eine analoge Bestimmung findet sich auch im revidierten, seit 1. Oktober 2022 geltenden Beschaffungsrecht. Sofern ein Schaden infolge des Vergabehandeln des Kantons Adam Quadroni entstanden sein soll, so wäre dieser auf die Aufwendungen im Zusammenhang mit der Offertstellung limitiert. Einen unverhältnismässig schweren, allenfalls aus Billigkeit vom Staat zu tragenden Schaden hätte er jedenfalls nicht erlitten.

Im Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass sich Adam Quadroni nach der Übernahme des elterlichen Betriebs anfangs der 2000er-Jahre noch verschiedentlich an Bauausschreibungen des Kantons beteiligte und auch Aufträge erhielt. Mit fortlaufender Dauer mussten Angebote seines Unternehmens und auch seiner Nachfolgeunternehmen aufgrund der Nichteinhaltung der Teilnahmebedingungen und Eignungskriterien von Beschaffungsverfahren ausgeschlossen werden (letztmals im Jahr 2015). Sämtliche hierauf von Adam Quadroni ergriffenen Submissionsbeschwerden wurden vom Verwaltungsgericht abgewiesen und die Verfahrensausschlüsse als rechtmässig beurteilt. Ein Nichtberücksichtigen der Firmen von Adam Quadroni bei öffentlichen Aufträgen gab es zu keinem Zeitpunkt. So erhielt er vom TBA – im vermeintlichen Glauben um eine zwischenzeitliche Bereinigung seiner finanziellen Verhältnisse – auch noch anfangs der 2010er-Jahre einzelne, kleinere Kantonsaufträge.

2.3 Entschädigung aus Billigkeit ohne haftpflichtrechtliche Anknüpfung

Der Bund erbrachte in der Vergangenheit in besonderen Fällen Schadenersatzleistungen ohne rechtliche Grundlage. So entschädigte er während des zweiten Weltkriegs Bombenopfer aufgrund notrechtlicher Bestimmungen der Bundesversammlung (Gross, a.a.O., S. 16). Nach der Nuklearkatastrophe von Tschernobyl übernahm der

Bund in Härtefällen einen Teil des Schadens, der den landwirtschaftlichen Produzenten durch Ertragsausfall entstanden war, obgleich eine Schadenersatzforderung gestützt auf das Kernenergiehaftpflichtgesetz verneint wurde. Im Weiteren erbrachte der Bund Geldleistungen an HIV-infizierte Hämophile (Hämophilie = Bluterkrankheit), deren Ansteckung auf vom Schweizerischen Roten Kreuz abgegebene Blutpräparate zurückzuführen war, ohne dass ein widerrechtliches Verhalten von Bundesorganen vorlag (Gross, a.a.O., S. 16).

Aus Art. 26 Abs. 2 KV lässt sich schliessen, dass eine staatliche Entschädigungspflicht für rechtmässige Schädigungen ohne besondere gesetzliche Grundlage grundsätzlich ausgeschlossen ist (Marco Toller, in: Bänziger/Mengiardi/Toller & Partner [Hrsg.], Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Chur 2006, Art. 26 N. 33). Der Kanton ist demnach grundsätzlich nicht berechtigt, Schadenersatzzahlungen für rechtmässig zugefügte Schäden ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage zu erbringen. Wenn überhaupt, müsste sich ein solcher Schadenersatzanspruch auf eine Verfassungsnorm stützen lassen. Das Bundesgericht hat eine staatliche Haftung für rechtmässig zugefügte Schäden ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage bislang nur für rechtmässig zugefügte Vertrauensschäden anerkannt (BGE 122 I 328). In der Lehre wird ein verfassungsunmittelbarer Entschädigungsanspruch im Weiteren damit begründet, dass der Einzelne, der durch staatliche Hoheitsakte schwerer und unmittelbarer betroffen ist als die Allgemeinheit, auch dann vom Staat entschädigt werden soll, wenn das kantonale oder das Bundesrecht keine besondere Haftungsnorm vorsehen. Es sei dies primär ein Gebot der Gleichbehandlung im Sinne der Lastengleichheit, soweit der belastende Hoheitsakt nicht im verwaltungsinternen oder gerichtlichen Anfechtungsverfahren beseitigt werden könne (Gross, a.a.O., S. 10). Der Grund für den geforderten staatlichen Ausgleich liegt in diesen Fällen im Sonderopfer, d. h. einer durch die staatliche Massnahme herbeigeführten, unverhältnismässig schweren Belastung eines Einzelnen oder einer bestimmten Personengruppe, die es unzumutbar erscheinen lässt, dass die betroffenen Personen den Schaden selber tragen (Gross, a.a.O., S. 10). Für solche Fallkonstellationen hat der kantonale Gesetzgeber Art. 4 SHG geschaffen. Es ist daher fraglich, ob daneben Raum für verfassungsunmittelbare Entschädigungstatbestände besteht. Das Verwaltungsgericht hat diese Frage, soweit ersichtlich, bislang nicht entschieden.

Der Kanton erbrachte solche Billigkeitszahlungen soweit bekannt denn auch nur sehr selten. Als Beispiele hierfür angeführt werden könnte die Zahlung des Kantons an den Soforthilfefonds für die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen von 120 611 Franken (RB vom 18. Februar 2014, Prot. Nr. 122/2014). Gleichermassen qualifiziert werden könnte die als Zeichen der Anerkennung sowie als Beitrag für die Wiedergutmachung für das erlittene Leid der Opfer geleistete freiwillige Zuwendung an den von der Eidgenossenschaft errichteten Solidaritätsfonds von 400 000 Franken (RB vom 29. August 2017, Prot. Nr. 753/2017). Schliesslich erbrachte die Regierung vor rund zwanzig Jahren einige wenige tausend Franken als Soforthilfe an zwei Kantonspolizisten aus dem Fonds für nicht versicherte Risiken der Verwaltungs- und Schuldbetriebe (als Ausgleich für die während eines Polizeieinsatzes erlittenen Verletzungen und erduldeten Lebensgefahr). Diese wenigen Fälle stellen kein Präjudiz und keine Grundlage für staatliche Entschädigungen aus Billigkeit ohne gesetzliche Grundlage dar. Es handelte sich hierbei stets um aussergewöhnliche Fallkonstellationen.

Eine solche aussergewöhnliche Fallkonstellation in Bezug auf Adam Quadroni liegt – wie im Folgenden aufgezeigt wird – nicht vor.

2.3.1 Aus polizeilichem Handeln

Die im PUK-Teilbericht 1 untersuchten Polizeieinsätze stehen im Zusammenhang mit der damaligen familiären Situation von Adam Quadroni. Die Ehefrau von Adam Quadroni wollte ihren Ehemann verlassen und mit den gemeinsamen Kindern ausziehen. In solchen Fällen kommt es nicht selten zu tätlichen Auseinandersetzungen zwischen den Ehegatten, die bisweilen zu Polizeieinsätzen führen können. Auch müssen Eheschutzverfügungen mitunter mit polizeilicher Hilfe vollzogen werden (Zuweisung der ehelichen Wohnung; Herausgabe von persönlichen Gegenständen). Es handelt sich um Vorkommnisse, die im Polizeialltag durchaus üblich sind und im Falle von Adam Quadroni zu keinem aussergewöhnlichen Schaden geführt haben. Schliesslich hätte eine allfällige immaterielle Unbill im verwaltungsinternen oder gerichtlichen Beschwerdeverfahren beseitigt werden können, zumal Adam Quadroni, soweit aktenkundig, schon zu diesem Zeitpunkt anwaltlich vertreten war. Bei dieser Ausgangslage ist es nicht möglich, dass der Kanton zugunsten von Adam Quadroni eine Billigkeitsleistung ohne gesetzliche Grundlage erbringt.

2.3.2 Aus vergaberechtlichem Handeln

Gleiches gilt sinngemäss auch für den Bereich des Vergabehandeln der öffentlichen Hand. Ein Ausschluss von Anbietern, welche nicht über die nötige Eignung verfügen und/oder die Teilnahmebedingungen nicht erfüllen, gehört zum gesetzlich gebotenen Standardverhalten jedes öffentlichen Auftraggebers. Adam Quadroni konnte sich im Rahmen der jeweiligen Verwaltungsgerichtsverfahren gegen die verfügten Ausschlüsse und eine allfällige Ungleichbehandlung seines Unternehmens rechtlich zur Wehr setzen und hierbei auch Schadenersatzansprüche geltend machen. Inwieweit Adam Quadroni von den Preisabsprachen des Unterengadiner Baukartells bis zu seinem Ausscheiden profitierte und hernach von den anderen Bauunternehmen in der Region bei seiner Geschäftstätigkeit rechtswidrig gestört oder gar geschädigt wurde, lässt sich an dieser Stelle nicht beurteilen. Sie können jedenfalls nicht Grundlage einer Billigkeitsleistung durch den Kanton bilden.

2.4 Kausalhaftung

Es ist weiter zu prüfen, ob Adam Quadroni vom Kanton auf einer staatshaftungsrechtlichen Grundlage Schadenersatz für die im PUK-Teilbericht 1 enthaltenen Handlungen im Zusammenhang mit der fürsorgerischen Unterbringung (FU), die weiteren polizeilichen Handlungen, die Handlungen der KESB sowie die im PUK-Teilbericht 2 untersuchten Beschaffungshandlungen des TBA stellen kann. Ob der Kanton Graubünden für die FU haftet, beurteilt sich nach Art. 454 f. ZGB, während sich die Haftung ansonsten nach dem Gesetz über die Staatshaftung und insbesondere den Haftungsvoraussetzungen von Art. 3 SHG (vgl. vorstehende Ziff. 2.1) richtet.

2.4.1 Aus polizeilichem Handeln, aus der fürsorgerischen Unterbringung oder aus dem Handeln bzw. Unterlassen der KESB

Aus der Prüfung der im PUK-Teilbericht 1 aufgeführten Handlungen folgt, dass es bei den infrage stehenden Kausalhaftungstatbeständen am widerrechtlichen Handeln fehlt, da es Adam Quadroni unterlassen hat, die infrage stehenden amtlichen Handlungen, namentlich die polizeilichen Handlungen, die fürsorgerische Unterbringung in einer Klinik sowie das Handeln oder Unterlassen der KESB, im untersuchten Zeitraum, anzufechten. Dadurch sind diese Handlungen in formelle Rechtskraft erwachsen, was deren Überprüfung im Rahmen einer Staatshaftungsklage infolge des Grundsatzes der Einmaligkeit des Rechtsschutzes ausschliesst. Es sind bisher auch

keine Kantonspolizisten wegen der im PUK-Teilbericht 1 untersuchten Vorkommnisse strafrechtlich verurteilt worden. Einer allfälligen von Adam Quadroni auf der Grundlage von Art. 3 SHG sowie Art. 454 f. ZGB eingereichten Staatshaftungsklage wäre daher kein Erfolg beschieden.

Nur wenn ein Kantonspolizist oder mehrere Kantonspolizisten wegen der im PUK-Teilbericht 1 untersuchten Vorkommnisse in Zukunft strafrechtlich verurteilt werden sollte(n), wäre die Situation neu zu beurteilen. Würde die Widerrechtlichkeit der durch ein Verbrechen oder Vergehen beeinflussten polizeilichen Massnahmen dereinst von einem Gericht rechtskräftig festgestellt und hätte Adam Quadroni durch dieses widerrechtliche Verhalten einen Schaden erlitten, könnte ein Anspruch auf den Ersatz des Schadens durch den Kanton bestehen. Ob ein solcher Anspruch im konkreten Fall bestünde und wie hoch ein allfälliger Schaden wäre, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht beurteilt werden. Mit Blick auf die bekannten Schadenspositionen dürfte ein allfälliger Schaden indessen einige tausend Franken nicht übersteigen.

2.4.2 Aus vergaberechtlichem Handeln

In Bezug auf eine Kausalhaftung des Kantons infolge des behaupteten systematischen Nichtberücksichtigens der Unternehmen von Adam Quadroni bei öffentlichen Auftragsvergaben kann auf die bereits unter Ziff. 2.2.3 festgestellte Rechtskonformität der verfügten Ausschüsse der Unternehmen von Adam Quadroni verwiesen werden. Deshalb ist die vorausgesetzte Widerrechtlichkeit nicht gegeben. Auch ist kein Schaden nachgewiesen. An dieser Rechtseinschätzung ändert im Übrigen in haftungsrechtlicher Hinsicht auch der Umstand nicht, dass das TBA nach einem Vortritt von Adam Quadroni im Jahr 2009 keine weiteren Abklärungen und Massnahmen zu den vorgetragenen Absprachehinweisen vornahm, setzt doch eine Haftung aus Unterlassung eine Garantenstellung voraus. Eine solche lag nicht vor.

2.5 Anknüpfungstatbestände ausserhalb des Haftungsrechts

2.5.1 Beitrag aus dem kantonalen Sozialhilfefonds

Der Kanton sprach in der Vergangenheit in Härtefällen oder bei einer unverschuldeten Notlage Mittel aus dem kantonalen Sozialhilfefonds zugunsten der betroffenen Bürgerinnen und Bürger. Bei der Verwendung der Mittel aus dem Sozialhilfefonds ist die Zweckbestimmung des geltenden Fondsreglements vom 15. Juni 1987 zu be-

rücksichtigen. Im Wesentlichen dienen die Mittel aus diesem Fonds für soziale Hilfeleistungen zur Überbrückung von Notlagen, die nicht von Gesetzes wegen dem Gemeinwesen zufallen. Letztmals sprach die Regierung im Rahmen einer Soforthilfe für die Briener Bevölkerung einen Beitrag von 500 000 Franken zwecks Abmilderung der finanziellen Mehrbelastungen, welche den Bewohnerinnen und Bewohnern von Brienz/Brinzauls durch die Evakuierungsmassnahmen erwachsen waren.

Für diese Soforthilfe bestanden beim Kanton weder eine Rechtsgrundlage noch vorhandene Kredite, um über das ordentliche Budget Beiträge oder Spenden zur Soforthilfe auszurichten. Aus diesem Grund wurde die Finanzierung über Sondervermögen mit einer dafür zulässigen Zweckbestimmung und in der Beschlusskompetenz der Regierung vorgenommen (RB vom 30. Mai 2023, Prot. Nr. 455/2023).

Es stellt sich vorliegend die Frage, ob eine Entschädigung an Adam Quadroni als Beitragsgewährung aus dem Sozialhilfefonds überhaupt zulässig wäre. Hauptzweck des Fonds ist im Wesentlichen die Überbrückung von Notlagen, die nicht von Gesetzes wegen dem Gemeinwesen zufallen. In der Vergangenheit wurden deshalb von der Regierung Beiträge an einen bestimmten Kreis von Destinatären, wie bspw. Betroffene von sehr einschneidenden fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen oder die Einwohnerschaft eines akut gefährdeten Bergsturzgebietes, ausgerichtet, die andernfalls vom Gemeinwesen keine Hilfestellung erwarten konnten. Die Voraussetzungen einer Beitragsgewährung aus dem Sozialhilfefonds sind bei der Einzelperson Adam Quadroni nicht erfüllt.

2.5.2 Beitrag aus dem Landeslotteriefonds (LaLo-Fonds)

Dem Kanton fliessen jährlich beträchtliche Mittel aus der Swisslos-Lotterie zu, die er gemäss Art. 2 Abs. 1 des Reglements für die Ausrichtung von Beiträgen aus der Spezialfinanzierung Landeslotterie (Landeslotterie-Reglement, LLR; BR 710.600) für gemeinnützige und wohltätige Zwecke verwenden kann. Der Einsatz von Mitteln zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen ist ausgeschlossen. Im vergangenen Jahr richtete der Kanton für Projekte aus den Bereichen Kultur, Sozialwesen, Sport und weiteren Förderbereichen insgesamt rund 13 Mio. Franken an mehrere hundert Institutionen und Vereine aus. Aufgrund der Zweckbestimmung der Gemeinnützigkeit und der bisherigen Vergabepaxis des Kantons lässt sich eine Entschädigung an

Adam Quadroni für die von ihm geltend gemachten Nachteile mit Mitteln aus dem Landeslotteriefonds nicht begründen.

2.6 Ergebnis

Aus dem vorangehend Ausgeführten folgt, dass im vorliegenden Fall weder die Voraussetzungen für die Leistung einer Geldzahlung aus Billigkeit noch aus einem haftpflichtrechtlichen Tatbestand erfüllt sind. Auch weitere geprüfte Anknüpfungspunkte ausserhalb des Haftungsrechts legitimieren die Regierung im Lichte des geltenden Rechts nicht, Adam Quadroni aufgrund der von ihm geltend gemachten Forderungen eine Entschädigung vergleichsweise zu leisten.

Schliesslich ist nachfolgend die offene Frage zu klären, ob sich aufgrund des Beitrags von Adam Quadroni zur Aufdeckung der Bündner Baukartellfälle und der in der Folge erzielten Vergleichszahlungen des Kantons und der Gemeinden mit den involvierten Bauunternehmen eine freiwillige Entschädigung an den Hinweisgeber rechtfertigen lässt.

3 Freiwillige Entschädigung an Adam Quadroni aufgrund seiner Rolle als Hinweisgeber in den Unterengadiner Baukartellfällen

3.1 Eröffnung von WEKO-Untersuchungen im Jahr 2012

Die Eidgenössische Wettbewerbskommission (WEKO) hatte im Baubereich des Kantons Graubünden ab Oktober 2012 zehn verschiedene Untersuchungen eröffnet. Die langjährigen Verfahren wurden zwischenzeitlich von der WEKO mit Sanktionsfolgen für die involvierten Unternehmen abgeschlossen. Die von der WEKO ab 2017 gefällten Kartellentscheide betreffen den Hoch- und Tiefbaubereich im Münstertal und im Unterengadin sowie den Strassenbau im ganzen Kanton Graubünden (mit Ausnahme des Misox). Gemäss den Erhebungen der WEKO dauerten die Absprachen im Münstertal und Unterengadin teilweise von den 1990er-Jahren bis zu den Hausdurchsuchungen im Oktober 2012. Im volkswirtschaftlich noch bedeutenderen Strassenbaufall stellte die WEKO ein kartellrechtswidriges Verhalten von 2004 bis Mitte 2010 fest.

3.2 Rolle von Adam Quadroni

Für die Verfahrenseröffnung betreffend die Region Unterengadin/Münstertal waren die im Sommer 2012 von Adam Quadroni an die Wettbewerbsbehörde übermittelten Hinweise laut WEKO ausschlaggebend.

Es darf als erstellt gelten, dass das Handeln von Adam Quadroni für die Beendigung des Unterengadiner bzw. Münstertaler Baukartells im Herbst 2012 und somit für die Wiederherstellung eines wettbewerbskonformen Bieterverhaltens in der Region von grosser Bedeutung war. Auch die PUK kam in ihrem Teilbericht 2 zum Schluss, dass Adam Quadroni den Stein für die verschiedenen Untersuchungen im Zusammenhang mit dem Baukartell ins Rollen gebracht und damit einen wichtigen Beitrag zur Aufdeckung und zur Sensibilisierung auf das Thema der unzulässigen Submissionsabsprachen geleistet habe. Im Sinne einer Präzisierung sei darauf hingewiesen, dass der Wettbewerb im Bereich des Strassenbaus im ganzen Kanton bereits im Jahr 2010 gemäss den Feststellungen der WEKO absprachebefreit war und somit die Meldung von Adam Quadroni diesbezüglich keine Wirkungen mehr entfalten konnte.

Unbestrittenermassen führten die wichtigen Hinweise von Adam Quadroni letztlich direkt oder indirekt zu diversen WEKO-Verfahren im Baubereich Graubündens mit teilweise sehr einschneidenden Sanktionsentscheiden gegenüber zahlreichen Bau- und Strassenbauunternehmen sowie gegen den Bündner Baumeisterverband. Die Untersuchungen der WEKO sowie das mediale Echo auf die Baukartellfälle haben das Bewusstsein um das Verbot wettbewerbsbeschränkender Handlungen im Kanton nicht nur im Bauhauptgewerbe geschärft und somit eine präventive Wirkung für korrektes Bieterverhalten entfaltet. Die angepassten Vergabeprozesse sowie die Einführung eines standardisierten Prüfprogramms bei Beschaffungsverfahren ermöglichten es dem Kanton auch, wettbewerbliche Auffälligkeiten in der Region Moesa zu erkennen. Gestützt auf die vom Kanton getätigte Anzeige eröffnete das Sekretariat der WEKO im Jahr 2020 eine Untersuchung in der Region Moesa.

3.3 Abschluss von Vergleichsvereinbarungen

Im Zuge der Aufarbeitung der von der WEKO verfügbaren Baukartellfälle gelang es dem Kanton, in den Jahren 2019 und 2020 für sich und über 80 betroffene Gemein-

den mit 15 Unternehmen eine Vergleichszahlung von total rund 9 Mio. Franken zu erzielen. Rund 7 Mio. Franken betrafen den Strassenbaufall «Bauleistungen Graubünden». Rund 2 Mio. Franken der geleisteten Unternehmerzahlungen entfielen auf die Fälle im Unterengadin/Münstertal. Mit der Leistung der Vergleichszahlungen durch die involvierten Unternehmen verpflichteten sich der Kanton und die betroffenen Gemeinden, keine zivil- oder submissionsrechtlichen Schritte zu unternehmen. Insbesondere verzichteten sie mit dem Vergleich auf die Erhebung, Geltendmachung und Durchsetzung von Forderungen und Ansprüchen wie z. B. auf Schadenersatz und Konventionalstrafe und auf den Ausschluss des Unternehmens bzw. deren Angeboten von künftigen Beschaffungen.

Der erstmalige Abschluss von Ausgleichszahlungen während laufenden WEKO-Verfahren ist vornehmlich auf eine Hilfestellung der WEKO zurückzuführen, welche neuerdings bei einer Leistung von Zahlungen an Kartellopfer den involvierten Parteien eine Sanktionsminderung in Aussicht stellte. Ohne dieses im Strassenbaufall erstmals erfolgte Angebot der WEKO wären die Unternehmen in Kenntnis um die hohen Hürden für die Durchsetzung kartellzivilrechtlicher Ansprüche kaum für eine Vergleichszahlung an den Kanton und die rund 80 Gemeinden bereit gewesen.

3.4 Grundlage für eine freiwillige Entschädigung

Die Bemessung der Höhe einer selbst ohne Rechtspflicht geleisteten Entschädigung an den Hinweisgeber Adam Quadroni für seine Meldung bei der WEKO und die als Folge davon erzielten geldwerten Vorteile der öffentlichen Hand würde sich als äusserst schwierig erweisen, zumal auch keine vergleichbaren Fälle bekannt sind. Vorab ist nochmals festzuhalten, dass die erzielten Ausgleichszahlungen im Strassenbaufall von total 7 Mio. Franken im Wesentlichen auf das erstmalige Angebot einer Sanktionsreduktion der WEKO an die Verfahrensparteien zurückzuführen sind. Weiter ist erstellt, dass die Absprachetätigkeit im Strassenbaufall, welcher fast den ganzen Kanton betraf, bereits im Jahr 2010 endete und somit die Meldung von Adam Quadroni im Jahr 2012 bei der WEKO betreffend das Unterengadiner Kartell so oder anders keine Wirkungen mehr entfalten konnte.

In Bezug auf die Unterengadiner Fälle konnten weder die WEKO noch der Kanton die tatsächlichen Preiseffekte der Wettbewerbsabreden und damit einhergehend einen allfällig entstandenen Schaden ermitteln. Dennoch gelang es dem Kanton für sich und die Unterengadiner Gemeinden als Folge der Kartellentscheide betreffend das Unterengadin und das Münstertal im Nachgang eine Ausgleichszahlung von rund 2 Mio. Franken zu erwirken, die im Zusammenhang mit den von Adam Quadroni ausgelösten WEKO-Verfahren in dieser Region stehen und als Berechnungsbasis einer möglichen Entschädigung dienen könnten. Die Herleitung einer Berechnungsbasis für eine Entschädigung an einen Hinweisgeber kann aber letztlich offenbleiben, da es dem Kanton an der erforderlichen Rechtsgrundlage für eine freiwillige Entschädigung mangelt, wie nachfolgend dargelegt wird.

Eine gesetzliche Grundlage für die Leistung einer Entschädigung an einen Hinweisgeber, welcher im Interesse des Kantons gehandelt hat, findet sich im kantonalen und nationalen Recht nicht. In der Frühjahrssession 2024 lehnte der Nationalrat zudem die Schaffung eines Rechtsrahmens zum Schutz von Whistleblowern ab.

Grundlage und Schranke des staatlichen Handelns ist das Recht (Art. 5 Abs. 1 KV). Jede Ausgabe setzt eine Rechtsgrundlage, einen Kreditbeschluss und eine Bewilligung für die Zahlung voraus (Art. 93 Abs. 3 KV). Die Rechtsgrundlage wird in Art. 8 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Graubünden (Finanzhaushaltsgesetz, FHG; BR 710.100) konkretisiert. Danach kann sie ein Gesetz, Konkordat, Volksbeschluss oder Gerichtsentscheid sein. Fehlt eine derartige Grundlage, kann die Rechtsgrundlage mittels einem dem Referendum unterstellten Kreditbeschluss und damit einem Beschluss des Bündner Stimmvolkes geschaffen werden. Vorliegend existiert keine Rechtsgrundlage für die geforderte Entschädigung.

Ohne Rechtsgrundlage kann ausschliesslich der Grosse Rat eine einmalige Ausgabe bis 100 000 Franken beschliessen. Dies jedoch nur sofern sie der Erfüllung einer verfassungsmässigen Aufgabe dient (Art. 33 Abs. 1 lit. a FHG). Eine Entschädigung würde nach Beurteilung der Regierung keiner verfassungsmässigen Aufgabe dienen. Folglich könnte nicht einmal eine Entschädigung von 100 000 Franken durch den Grossen Rat gewährt werden.

Ferner darf der Kanton Graubünden Adam Quadroni keine finanziellen Entschädigungen gewähren, welche über das hinausgehen, was er einer anderen Person in einer vergleichbaren Situation gewähren würde. Auch der Bund, welcher vielfach nur dank Selbstanzeigen oder Whistleblowing seine Kartellverfahren durchführen und Bussen in Millionenhöhe zuhanden der Staatskasse vereinnahmen kann, leistet keine Zahlungen an Meldewillige. Der Bund verfügt im Bereich des Kartellrechts lediglich – aber immerhin – über die Möglichkeit, eine Busse ganz oder teilweise zu erlassen. So verzichtet die WEKO ganz oder teilweise auf Sanktionen, wenn Unternehmen Wettbewerbsbeschränkungen aufdecken oder an deren Beseitigung mitwirken.

4 Verzicht auf offene Forderungen gegenüber Adam Quadroni

Es bestehen offene Forderungen des Kantons betreffend Adam Quadroni (inklusive Konkursverfahren). Per 31. Dezember 2024 betragen die Forderungen in der Zuständigkeit der Regierung ██████████ Franken (██████████), ausgenommen allfällige Steuerforderungen und Forderungen der Gerichte). ██████████
██████████ Die Regierung kann aufgrund der Gewaltenteilung die Forderungen der Gerichte nicht beurteilen.

Gestützt auf Art. 47 der Verordnung über den kantonalen Finanzhaushalt (FHV; BR 710.110) kann die Regierung auf Einnahmen bzw. auf die Einforderung von Guthaben verzichten, wenn die Bezahlung für den Schuldner eine unzumutbare Härte darstellt. Es handelt sich dabei um einen Ermessensentscheid. Gemäss Art. 47 Abs. 3 FHV können die Departemente Einnahmenverzichtete bis 20 000 Franken pro Einheit gewähren. Für darüberhinausgehende Beträge ist die Regierung zuständig. Die Regierung anerkennt gegenüber Adam Quadroni gemäss Verwaltungspraxis einen Härtefall im Sinne dieser Bestimmung. Auf die Einforderung der noch offenen Forderungen gegenüber Adam Quadroni in der Summe von ██████████ Franken soll deshalb verzichtet werden.

Allfällige bis heute offene Steuerforderungen des Kantons und des Bundes gegenüber Adam Quadroni kann die Steuerverwaltung in eigener Kompetenz abschreiben. Offene Forderungen von Gemeindesteuern – sofern und soweit solche vorliegen – liegen ausserhalb der Kompetenz der Regierung und der Steuerverwaltung.

5 Gesamtwürdigung

Die rechtlichen Abklärungen haben ergeben, dass für eine Entschädigungszahlung an Adam Quadroni keine rechtliche Grundlage besteht, welche eine Entschädigungszahlung mit Steuergeldern des Kantons legitimieren würde.

Auch eine freiwillige Entschädigungszahlung ausserhalb der gesetzlichen Grundlagen ist gemäss Kantonsverfassung nicht möglich. Jede Ausgabe setzt eine Rechtsgrundlage, einen Kreditbeschluss und eine Bewilligung voraus. Fehlt der Regierung für eine Ausgabe die gesetzliche Grundlage, so kann sie diese aufgrund des allgemeingültigen Gesetzmässigkeitsprinzips nicht in eigener Kompetenz tätigen.

Die Regierung sieht in der persönlichen Situation von Adam Quadroni jedoch einen Härtefall. Aus diesem Grund hat sie beschlossen, auf offene Forderungen des Kantons ihm gegenüber zu verzichten. Dies erfolgt im Einklang mit den finanzrechtlichen Bestimmungen, welche es dem Kanton ermöglichen, in Härtefällen die Bezahlung offener Forderungen zu erlassen.

Die von der PUK Baukartell 2021 festgestellten Defizite in der kantonalen Verwaltung wurden durch die betroffenen Dienststellen umfassend aufgearbeitet. Die Dienststellen passten interne Abläufe, Organisation und Prozesse den PUK-Empfehlungen entsprechend an. Des Weiteren wurde per Oktober 2022 eine unabhängige Whistleblowing-Meldestelle für die anonyme Meldung von Missständen im öffentlichen Beschaffungswesen geschaffen. Die Empfehlungen der PUK Baukartell und diejenigen aus den Administrativuntersuchungen gelten spätestens seit Juni 2023 als umgesetzt. Heute gilt das vom Kanton installierte Prüfprogramm zur besseren Erkennung von Submissionsabsprachen laut WEKO schweizweit als vorbildhaft.

Gestützt auf vorstehende Ausführungen

beschliesst die Regierung:

1. Auf die offenen Forderungen des Kantons gegenüber Adam Quadroni im Umfang von ██████████ Franken (Stand 31. Dezember 2024) im Sinne der Erläuterungen

(Ziffer 4) wird gestützt auf Art. 47 der Verordnung über den kantonalen Finanzhaushalt (FHV; BR 710.110) verzichtet. [REDACTED]

[REDACTED] (Teil-)Zahlungen, die auf Forderungen bereits geleistet wurden, werden nicht erstattet.

2. Mitteilung an:

- Adam Quadroni, zu Handen Advokatur Gartenhof, Matthias Brunner, Rechtsanwalt, [REDACTED]
- Finanzverwaltung;
- Steuerverwaltung;
- Finanzkontrolle;
- Standeskanzlei;
- alle Departemente.



Namens der Regierung

Der Präsident:

Handwritten signature of Marcus Caduff in black ink.

Marcus Caduff

Der Kanzleidirektor:

Handwritten signature of Daniel Spadin in black ink.

Daniel Spadin