BVGer B-697/2018 vom 2. Oktober 2017

Bundesverwaltungsgericht, 2017-10-02, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-697_2018_d20171002

FR: TAF B-697/2018 du 2 octobre 2017

IT: TAF B-697/2018 del 2 ottobre 2017

Regeste

Unzulässige Wettbewerbsabreden | Sanktionsverfügung vom 2. Oktober 2017. Entscheid angefochten beim BGer.

Erwägungen

E. 1

Prozessvoraussetzungen Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen die Verfügung der Vor- instanz vom 2. Oktober 2017 (zugestellt am 22. Dezember 2017) und damit gegen ein zulässiges Beschwerdeobjekt im Sinne von Art. 31 des Verwal- tungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) i.V.m. Art. 5 des Verwaltungsver- fahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021). Das Bun- desverwaltungsgericht ist gemäss Art. 33 Bst. f VGG i.V.m. Art. 47 Abs. 1 Bst. b VwVG zur Behandlung der vorliegenden Streitsache zuständig, zu- mal keine Ausnahme im Sinne von Art. 32 VGG vorliegt. Die Beschwerde- führerin ist als Verfügungsadressatin zur Beschwerdeführung legitimiert

B-697/2018 Seite 12 (Art. 48 VwVG). Die Beschwerdefrist von 30 Tagen wurde unter Berück- sichtigung des Fristenstillstands vom 18. Dezember 2017 bis und mit 2. Ja- nuar 2018 (Art. 22a Abs. 1 Bst. c VwVG) gewahrt (Art. 50 i.V.m. Art. 20 ff. VwVG). Da auch die anderen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

E. 2

Verfahrensanträge 2.1.1 Die Beschwerdeführerin stellt den Antrag auf Beizug der Akten des vorinstanzlichen Verfahrens Nr. 22-0463 (Hoch- und Tiefbauleistungen En- gadin VI [...]). Sie begründet diesen Antrag insbesondere damit, dass die Verfahren Engadin VIII (...) und Engadin VI (...) Teil derselben Untersu- chung Nr. 22-0433 (Bauleistungen Graubünden) seien. Die Akten beider Verfahren stellten somit vorinstanzliche Akten im Sinne von Art. 57 Abs. 1 VwVG dar. Zudem bestehe zwischen beiden Verfahren ein enger Sachzu- sammenhang. In beiden Verfahren gehe es massgeblich um die Frage, ob die Selbstanzeige der Beschwerdeführerin sich auf den Hochbau im Enga- din bezogen habe (vgl. Beschwerde, Rz. 6 ff.). Von den über (...) alleine von Implenia gemeldeten und über (...) als mutmasslich abgesprochen ge- kennzeichneten Bauprojekten habe die Vorinstanz nach über vierjähriger Untersuchungstätigkeit lediglich zwei nicht namentlich erwähnte Hochbau- projekte identifiziert; neben dem vorliegend betroffenen Projekt (...) das Projekt (...), welches Gegenstand des beantragten Aktenbeizugs sei. Beide Projekte beträfen dieselbe Selbstanzeige, dasselbe Bestätigungsschrei- ben der Wettbewerbsbehörden zum vollständigen Sanktionserlass, die- selbe Aufforderung der Wettbewerbsbehörden zur Ergänzung der Selbst- anzeige, und für beide Hochbauprojekte habe die Beschwerdeführerin im Anschluss weitere Informationen geliefert. Entsprechend stütze sich die Beschwerde beweismässig auch auf Aussagen der Parteien im Verfahren (...). Der

vorliegende Sachverhalt lasse sich deshalb nur "unter Einbezug der Akten beider Teilverfahren der einheitlichen Untersuchung" rechtlich vollständig und widerspruchsfrei würdigen (vgl. Replik, Rz. 23 ff.). 2.1.2 Die Vorinstanz wendet gegen den Antrag ein, die Beschwerdeführe- rin habe den festgestellten kartellrechtlich relevanten Sachverhalt zum Bauprojekt (...) wie auch die rechtliche Qualifikation als unzulässige Wett- bewerbsabrede weder vor der Vorinstanz noch im Beschwerdeverfahren bestritten; weitere Abklärungen des Sachverhalts in dieser Hinsicht erüb- rigten sich deshalb. Die Historie der Selbstanzeige der Beschwerdeführerin über den vorliegenden Verstoss sei vielmehr den Akten des vorliegenden Verfahrens zu entnehmen; der Beizug der Akten aus dem Verfahren Nr. 22-

B-697/2018 Seite 13 0463 (Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin VI [...]) sei diesbezüglich nicht erforderlich. Die vorliegende Streitsache betreffe des Weiteren Rechtsfra- gen im Kontext von Selbstanzeigen. Ein Beizug von Verfahrensakten aus einem anderen Verfahren sei für die Beurteilung von Rechtsfragen zum vornherein untauglich (vgl. Vernehmlassung, Rz. 16 ff.). 2.1.3 Nach Art. 39 KG sind in Kartellverwaltungsverfahren die Bestimmun- gen des VwVG anwendbar, soweit das KG nicht davon abweicht. Auch das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, sofern das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG). Der vorliegende Antrag stellt einen Beweisantrag dar (vgl. WALDMANN/BI- CKEL, in: Praxiskommentar VwVG, 3. Aufl. 2023, Art. 33 N. 12). Nach Art. 33 Abs. 1 VwVG nimmt die Behörde die ihr angebotenen Beweise ab, wenn diese zur Abklärung des Sachverhalts tauglich erscheinen. Hierfür massgebliches Kriterium ist, ob das Beweismittel geeignet ist, den rechts- erheblichen Sachverhalt zu erhellen. In diesem Sinne müssen angebotene Beweise nicht abgenommen werden, wenn sie eine für die rechtliche Be- urteilung unerhebliche Frage betreffen (vgl. BGE 144 II 194 E. 4.4.2, BMW, m.w.H.). Der Beweisantrag der Beschwerdeführerin hat den Beizug der vorinstanz- lichen Akten des Verfahrens Nr. 22-0463 (Hoch- und Tiefbauleistungen En- gadin VI [...]) zum Ziel. Die Vorinstanz hat jenes Verfahren wie auch das vorliegend zu beurteilende Verfahren Nr. 22-0465 (Hoch- und Tiefbauleis- tungen Engadin VIII [...]) jeweils mit Sanktionsverfügung vom 2. Oktober 2017 abgeschlossen; die Beschwerdeführerin hat gegen beide Verfügun- gen Beschwerde erhoben. Sowohl das Verfahren betreffend (...) als auch das Verfahren, welches der vorliegend angefochtenen Verfügung zugrunde liegt, sind aus dem Verfah- ren Nr. 22-0433 (zunächst: Bau Unterengadin, ab dem 22. April 2013: Bau- leistungen Graubünden) hervorgegangen. Dieses war mit vorinstanzlicher Zwischenverfügung vom 23. November 2015 in zehn Verfahren aufge- trennt worden (vgl. Sachverhalt, I; E. 12.1); die Akten des ursprünglichen Verfahrens Nr. 22-0433 bis zu dessen Auftrennung am 23. November 2015 sind demzufolge Bestandteil sämtlicher zehn vorinstanzlicher Verfahren. Mit diesen Akten sind damit auch die in den ersten drei Jahren der Unter- suchung angefallenen Selbstanzeigeakten Teil des vorliegenden Verfah- rens. Es ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, dass die für die

B-697/2018 Seite 14 Beurteilung der Voraussetzungen für einen vollständigen Erlass der Sank- tion nach der Bonusregelung relevanten Mitwirkungsbeiträge wesensge- mäss in einer frühen Phase der Untersuchung erbracht werden. Im vorliegenden Beschwerdeverfahren ist eine Einzelabrede über das Pro- jekt (...) zu beurteilen. In Frage steht somit – wie die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung zu Recht ausführt (vgl. Rz. 12) – ein auf ein einzelnes Projekt bezogener Kartellrechtsverstoss und nicht eine systematische (Ge- samt-)Abrede (vgl. E. 12.1). Wie die Vorinstanz zutreffend festhält, stehen vorliegend lediglich Rechts- fragen im Zusammenhang mit der Anwendung der Bonusregelung im

Vor- dergrund; die Beteiligung der Beschwerdeführerin an einer Wettbewerbs- abrede ist demgegenüber weder in tatsächlicher noch in rechtlicher Hin- sicht bestritten (vgl. E. 7). Aus diesen Gründen ist ein darüberhinausgehender Beizug der Akten über das Verfahren Nr. 22-0463 (Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin VI [...]) nicht erforderlich. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin kann der Antrag auf Bei- zug der Akten des vorinstanzlichen Verfahrens in Sachen (...) auch nicht auf Art. 57 Abs. 1 VwVG gestützt werden. Diese Bestimmung sieht vor, dass die Beschwerdeinstanz die Vorinstanz nach Eingang einer Be- schwerde "zur Vorlage ihrer Akten" auffordert. Beim vorinstanzlichen Ver- fahren Nr. 22-0463 betreffend (...) (Engadin VI) handelt es sich – wie auf- gezeigt – um ein separates Verfahren, das von dem Verfahren betreffend (...) (Engadin VIII) zu unterscheiden ist. Nur letzteres hat in die vorliegend angefochtene Verfügung gemündet (vgl. E. 12.1). Die Akten jenes ersteren Verfahrens stellen damit nicht Vorakten im Sinne von Art. 57 Abs. 1 VwVG für das vorliegende Verfahren dar. Das Vorbringen der Beschwerdeführe- rin, die beiden Verfahren seien "Teil derselben Untersuchung Nr. 22-0433 (Bauleistungen Graubünden)" (Beschwerde, Rz. 7; Replik, Rz. 24), ist in- soweit nicht präzis und damit unzutreffend (vgl. auch E. 12.1). Aus diesen Gründen ist der Beweisantrag abzuweisen.

E. 2.2

Sodann stellt die Beschwerdeführerin den Verfahrensantrag, es seien keine durch sie als Anzeigerin offenbarten oder sie betreffende Daten be- kannt zu geben. Zu diesem Zweck seien die mit Zwischenverfügung der Vorinstanz vom 12. Dezember 2016 angeordneten Auflagen und Verwen-

dungsbeschränkungen betreffend die Verfahrensakten auch bei der Publi- kation des Beschwerdeentscheids zu beachten. Es wäre – so die Be- schwerdeführerin – rechtsstaatlich problematisch, wenn zu befürchten wäre, dass der durch die Vorinstanz gewährte Schutz der Selbstanzeige auf der Rechtsmittelstufe konterkariert würde (vgl. Beschwerde, Rz. 10; Replik, Rz. 27 ff.). Die Vorinstanz wendet gegen diesen Antrag ein, er sei missverständlich und gehe zu weit, zumal das Bundesverwaltungsgericht bei der Publikation seines Urteils – unter Berücksichtigung des Interesses am Schutz des In- stituts der Selbstanzeige – den einschlägigen Grundsätzen zur Publikation von Urteilen Rechnung zu tragen habe (vgl. Vernehmlassung, Rz. 19 f.). Dieser Verfahrensantrag, der im Ergebnis auf die Wahrung der Geschäfts- geheimnisse der Beschwerdeführerin zielt, ist im Rahmen der Verfahrens- führung zu berücksichtigen. Das Bundesverwaltungsgericht hat Ent- scheide grundsätzlich anonymisiert zu veröffentlichen (Art. 29 Abs. 2 VGG i.V.m. Art. 4 Abs. 2 und Art. 8 des Informationsreglements für das Bundes- verwaltungsgericht vom 21. Februar 2008, SR 173.320.4). Es hat dabei die für die Wettbewerbsbehörden nach Art. 25 Abs. 1 und 4 KG ex lege gel- tende Pflicht zur Wahrung von Geschäftsgeheimnissen sinngemäss eben- falls zu befolgen (vgl. Urteil des BGer 2C_147/2018 vom 7. Oktober 2021 E. 9.2, Hors-Liste Medikamente Bayer; Urteile des BVGer B-5172/2019 vom 26. Oktober 2023 E. 11, Engadin II Rocca + Hotz; B-141/2012 vom 12. Dezember 2022 E. 3.1.2, Estée Lauder; B-710/2014 vom 16. Novem- ber 2022 E. 18.2.1, Luftfracht; B-771/2012 vom 25. Juni 2018 E. 10, Stras- sen- und Tiefbau im Kanton Aargau Cellere; B-362/2010 E. 2.2, Hors-Liste Medikamente Bayer; B-2157/2006 vom 3. Oktober 2007 E. 1.3.2, Flugha- fen Zürich). Darüber hinaus misst das Bundesverwaltungsgericht dem Schutz von An- gaben von Selbstanzeigern praxisgemäss ein hohes Gewicht bei. Es be- gründet dies damit, dass ein erhebliches öffentliches Interesse an einer wirksamen Bonusregelung

besteht. Dieses Interesse ergibt sich aus den Zielen des Gesetzgebers, mit der Bonusregelung unzulässigen Wettbe- werbsabreden vorzubeugen und entsprechende Abreden aufzudecken (vgl. E. 11.1 ff.). Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Beurteilung unter anderem in ei- nem Urteil vertreten, welches die Einsicht des Kantons Graubünden in Ak-

 ten eines abgeschlossenen Sanktionsverfahrens der Wettbewerbsbehör- den über Submissionsabsprachen im Münstertal (Engadin IX) zum Gegen- stand hatte. Dabei schützte das Gericht die in der (rechtskräftigen) Verfü- gung der Vorinstanz vom 17. September 2018 (veröffentlicht in: RPW 2017/3 S. 421 ff.) zum Schutz der Daten von Selbstanzeigern angeordnete Einsichtsbeschränkung. Zur Begründung führte das Gericht unter anderem aus, dass Selbstanzeiger im Vergleich zu den übrigen an der Submissions- abrede beteiligten Unternehmen einem ungleich höheren Risiko ausge- setzt seien, vergaberechtlich oder zivilrechtlich zur Verantwortung gezogen zu werden, wenn diese Daten im Rahmen der Amtshilfe einer ausschrei- benden Stelle bekanntgegeben würden. Es erscheine – auch ohne empiri- schen Nachweis – plausibel, dass Unternehmen sich künftig vermehrt ge- gen eine Selbstanzeige entscheiden würden, sollten sie eine faktische Be- nachteiligung in späteren vergabe- oder zivilrechtlichen Verfahren auf- grund der Datenbekanntgabe erwarten. Die ersuchte Datenbekanntgabe könnte daher das gesetzgeberische Ziel einer wirksamen Bonusregelung in Frage stellen. Wenn Wettbewerbsverstösse jedoch unaufgeklärt blieben, könnte dies den faktischen Geltungsanspruch des kartellrechtlichen Sank- tionssystems mindern (vgl. Urteil des BVGer A-5988/2018 vom 24. Oktober 2019 E. 7.6, Kanton Graubünden; vgl. auch Zwischenverfügung des BVGer B-807/2012 vom 20. Februar 2014 E. 6 f., bestätigt mit Urteil des BVGer B-807/2012 vom 25. Juni 2018 E. 5.4.6, Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau Erne; Urteil des BVGer B-5858/2014 vom 30. Oktober 2017 E. 3.8, E. 5.5 und E. 8, Publikationsverfügung Luftfracht).

E. 3

Zweck und Geltungsbereich des KG

E. 3.1

Das KG bezweckt, volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Auswir- kungen von Kartellen und anderen Wettbewerbsbeschränkungen zu ver- hindern und damit den Wettbewerb im Interesse einer freiheitlichen markt- wirtschaftlichen Ordnung zu fördern (Art. 1 KG).

E. 3.2

Gemäss Art. 2 Abs. 1 KG gilt das Gesetz für Unternehmen des privaten und des öffentlichen Rechts, die Kartell- oder andere Wettbewerbsabreden treffen, Marktmacht ausüben oder sich an Unternehmenszusammen- schlüssen beteiligen. Als Unternehmen gelten nach Art. 2 Abs. 1bis KG sämtliche Nachfrager oder Anbieter von Gütern und Dienstleistungen im Wirtschaftsprozess, unabhängig von ihrer Rechts- oder Organisationsform. Die Beschwerdeführerin ist ein Unternehmen im Sinne des KG, dem die Vorinstanz die Beteiligung an einer Wettbewerbsabrede nach Art. 5 Abs. 3

 Bst. a und c KG über die Ausschreibung von Bauleistungen im Zusammen- hang mit dem Projekt (...) vorwirft. Der persönliche, sachliche und örtliche Geltungsbereich gemäss Art. 2 KG ist demzufolge gegeben.

E. 3.3

Vom KG ausgenommen sind gemäss Art. 3 KG Vorschriften, soweit sie auf einem Markt für bestimmte Waren oder (Dienst-)Leistungen Wettbe- werb nicht zulassen, insbesondere Vorschriften, die eine staatliche Markt- oder Preisordnung begründen (Bst. a) oder einzelne Unternehmen zur Er- füllung öffentlicher Aufgaben mit besonderen Rechten ausstatten (Bst. b). Vorbehaltene Vorschriften im Sinne von Art. 3 KG sind vorliegend jedoch nicht ersichtlich.

E. 4

Streitgegenstand Beim Streitgegenstand handelt es sich um das Rechtsverhältnis, das Ge- genstand der angefochtenen Verfügung – des Anfechtungsgegenstands – bildet, soweit es im Streit liegt. Innerhalb des Anfechtungsgegenstands be- stimmen somit die Anträge der beschwerdeführenden Partei den Streitge- genstand (vgl. SEETHALER/PORTMANN, in: Praxiskommentar VwVG, 3. Aufl. 2023, Art. 52 N. 38). Gegenstand der angefochtenen Verfügung ist, soweit die Beschwerdefüh- rerin betreffend, insbesondere die Auferlegung einer Verwaltungssanktion nach Art. 49a Abs. 1 KG für die Beteiligung an einer Wettbewerbsabrede nach Art. 5 Abs. 3 KG über das Projekt (...) (Dispositiv-Ziffer 2.2). Zudem auferlegte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin Verhaltenspflichten (Dis- positiv-Ziffer 1) und Verfahrenskosten im Umfang von Fr. 11'259.– (Dispo- sitiv-Ziffer 3.2). Die Beschwerdeführerin beantragt die Aufhebung der sie betreffenden An- ordnungen der Vorinstanz in den Ziffern 1 und 2 des Dispositivs der ange- fochtenen Verfügung. Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens ist somit neben der Rechtmässigkeit der Sanktion von Fr. (...) auch die Auferlegung von Verhaltenspflichten durch die Vorinstanz (vgl. zur Frage, ob die Auferle- gung von Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens ebenfalls Streitgegen- stand bildet, E. 17.1).

E. 5

Terminologie

B-697/2018 Seite 18 In terminologischer Hinsicht sind im Zusammenhang mit der im vorliegen- den Fall der Beschwerdeführerin vorgeworfenen Beteiligung an einer Sub- missionsabsprache vorab einzelne begriffliche Klärungen vorzunehmen: Eine Stützofferte zeichnet sich dadurch aus, dass das stützende Unterneh- men die Offerte eines anderen Unternehmens – der designierten Schutz- nehmerin – auf der Grundlage einer gegenseitigen Abstimmung bewusst überbietet, d.h. ihr Angebot zu einem höheren Preis einreicht. Die Schutz- geberin reicht die eigene Offerte damit nur zum Schein ein. Eine Schutz- nahme ist erfolgreich, wenn die designierte Schutznehmerin den Zuschlag tatsächlich erhält (vgl. Urteil des BGer 2C_845/2018 vom 3. August 2020, Sachverhalt, A, Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau Umbricht; Urteil des BVGer B-807/2012 vom 25. Juni 2018 E. 8.1.2 f., 9.3.4.1 f., Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau Erne, m.w.H.). Die Beweggründe der ab- redebeteiligten Unternehmen – insbesondere des stützenden Unterneh- mens – sind insoweit unerheblich.

E. 6

Formelle Rügen In formeller Hinsicht rügt die Beschwerdeführerin eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, weil die Vorinstanz zu Unrecht nicht auf ihren Antrag auf eine Reduktion der Sanktion nach Art. 12 Abs. 3 SVKG (Bonus Plus) eingegangen sei (vgl. Beschwerde, Rz. 19, 135 ff.). Da die Beschwerde- führerin einen Anspruch auf eine Sanktionsreduktion aufgrund von Bonus Plus lediglich eventualiter geltend macht, ist über

ihre Gehörsrüge erst zu- sammen mit der materiellen Beurteilung einer allfälligen Sanktionsreduk- tion zu entscheiden (vgl. E. 13 ff.).

E. 7

Beweisergebnis und rechtliche Würdigung

E. 7.1

Nicht bestritten ist das Beweisergebnis der Vorinstanz, wonach die Be- schwerdeführerin sich an einer Abstimmung mit Bezzola Denoth darüber beteiligt hat, wer den Zuschlag hinsichtlich des Projekts (...) erhalten und dementsprechend zu einem tieferen Preis als die anderen beiden Unter- nehmen offerieren soll (vgl. Verfügung, Rz. 80; Beschwerde, Rz. 20, 23; Sachverhalt, A).

E. 7.2

Nicht bestritten ist auch die rechtliche Qualifikation dieses Verhaltens als Beteiligung an einer unzulässigen Wettbewerbsabrede über die Festle- gung von Preisen und die Aufteilung von Märkten nach Art. 5 Abs. 3 Bst. a und c KG (vgl. Verfügung, Rz. 104; Urteile des BVGer B-5172/2019 vom 26. Oktober 2023 E. 7.3.5, Engadin II Rocca + Hotz; B-807/2012 vom

 25. Juni 2018 E. 10.2.2, Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau Erne, m.w.H.; vgl. auch Urteil des BVGer B-420/2008 vom 1. Juni 2010 E. 7, Strassenbeläge Tessin).

E. 7.3

Aufgrund der Akten besteht kein Anlass, dieses vorinstanzliche Be- weisergebnis oder dessen rechtliche Würdigung anzuzweifeln. Demzu- folge ist mit der Vorinstanz davon auszugehen, dass der Beschwerdefüh- rerin die Beteiligung an einer Wettbewerbsabrede in Form einer Vereinba- rung mit Bezzola Denoth über die Koordination des Eingabeverhaltens an der Ausschreibung (...) rechtsgenüglich nachgewiesen werden kann. Kon- kret sollte eine andere Ausschreibungsteilnehmerin – Bezzola Denoth – den Submissionsauftrag (als Schutznehmerin) erhalten (vgl. Urteil des BVGer B-645/2018 vom 14. August 2023 E. 9.3.10 ff., Engadin IV Foffa Conrad).

E. 7.4

Weiter ist der Vorinstanz darin zu folgen, dass die Beschwerdeführerin in Umsetzung dieser Vereinbarung eine Stützofferte zugunsten von Bez- zola Denoth als designierter Schutznehmerin eingereicht hat (vgl. zur Ter- minologie E. 5). Es steht sodann fest, dass Bezzola Denoth den Zuschlag in der Folge er- halten hat, womit die Schutznahme erfolgreich war.

E. 7.5

Umstritten ist, ob die in Frage stehende Wettbewerbsabrede den Wett- bewerb entsprechend der Vermutung von Art. 5 Abs. 3 KG beseitigt hat oder ob diese Vermutung durch hinreichenden Aussenwettbewerb wider- legt werden kann.

E. 7.5.1

Die Vorinstanz stellt sich auf den Standpunkt, dass die Wettbewerbs- abrede zu einer Beseitigung des Wettbewerbs geführt habe, weil kein aus- reichender Aussenwettbewerb vorgelegen habe. Denn Aussenwettbewerb habe vorliegend ausschliesslich durch allfällige

zur Offerteingabe eingela- dene Bauunternehmen, die sich nicht gleichzeitig an der Abrede beteiligt hätten, entstehen können. Ein Unternehmen, von welchem damit über- haupt ein wirksamer Wettbewerb habe ausgehen können, sei allenfalls das Unternehmen Klucker Bauunternehmung AG, Klosters-Serneus (nachfol- gend: Klucker), wobei unklar sei, ob dieses überhaupt offeriert habe. Selbst wenn dies der Fall gewesen sein sollte, wäre der von ihm ausgegangene Konkurrenzdruck als schwach zu werten. Die vorliegende Abrede sei zu- dem erfolgreich gewesen, da das zu schützende Unternehmen den Zu-

 schlag wie vereinbart erhalten habe. Drei von vier Angeboten seien koor- diniert worden. Es liege aus diesen Gründen kein ausreichender Aussen- wettbewerb vor, der die Vermutung der Beseitigung des Wettbewerbs wi- derlege (vgl. Verfügung, Rz. 120 f; Vernehmlassung, Rz. 51).

E. 7.5.2

Die Beschwerdeführerin macht demgegenüber geltend, dass Aus- senwettbewerb bestanden habe, weshalb die Vorinstanz zu Unrecht von der Beseitigung wirksamen Wettbewerbs ausgegangen sei. Nach den Feststellungen der Vorinstanz könne nicht ausgeschlossen werden, dass neben den Verfahrensparteien mindestens ein weiteres Unternehmen, das an der Abrede nicht beteiligt gewesen sei, eine Offerte eingereicht habe, namentlich Klucker. Es habe somit in dubio pro reo ein weiterer Wettbe- werber offeriert. Vorliegend ergebe sich aus der angefochtenen Verfügung, dass vom Aussenwettbewerb durch Klucker in dubio pro reo ausreichender Wettbewerbsdruck ausgegangen sei (vgl. Beschwerde, Rz. 118 ff.; Replik, 66 ff.).

E. 7.5.3

Nach Art. 5 Abs. 3 KG wird die Beseitigung wirksamen Wettbewerbs unter anderem bei folgenden Abreden vermutet, sofern sie zwischen Un- ternehmen getroffen werden, die tatsächlich oder der Möglichkeit nach mit- einander im Wettbewerb stehen: – Abreden über die direkte oder indirekte Festsetzung von Preisen (Art. 5 Abs. 3 Bst. a KG); – Abreden über die Aufteilung von Märkten nach Gebieten oder Ge- schäftspartnern (Art. 5 Abs. 3 Bst. c KG). Da die Vermutungsbasis nach Art. 5 Abs. 3 Bst. a und c KG gegeben ist, greift die in Art. 5 Abs. 3 KG festgelegte Rechtsfolge, wonach die Beseiti- gung wirksamen Wettbewerbs vermutet wird (vgl. Urteil des BVGer B- 420/2008 vom 1. Juni 2010 E. 7, Strassenbeläge Tessin). Es stellt sich die Frage, ob diese Vermutung vorliegend widerlegt werden kann. Zur Widerlegung ist der Nachweis erforderlich, dass trotz der Abrede wirksamer aktueller oder potentieller Aussen- und/oder Innenwettbewerb bestand (vgl. BGE 129 II 18 E. 8.1., 8.3.2, Sammelrevers; Urteil des BVGer B-420/2008 vom 1. Juni 2010 E. 9, Strassenbeläge Tessin, m.w.H.). Es gilt dabei der Untersuchungsgrundsatz (Art. 12 VwVG i.V.m. Art. 37 VGG; Bot- schaft KG 1995, S. 564 ff.).

 Soweit die Vorinstanz ihre Einschätzung, wonach der Aussenwettbewerb nicht ausreichend gewesen sei, damit begründet, dass die Abrede erfolg- reich gewesen sei, weil das zu schützende Unternehmen – Bezzola Denoth – den Zuschlag wie vereinbart erhalten habe, stützt sie sich auf unzutref- fende Prämissen. Der Umstand, dass eine vereinbarte Schutznahme sich als (nicht) erfolgreich erweist (vgl. zur Terminologie E. 5), kann für die Frage, ob die Vermutung der Beseitigung wirksamen Wettbewerbs wider- legt werden kann, nicht entscheidend sein. Massgebender Zeitpunkt für die Beurteilung, ob ein wirksamer (potentieller oder tatsächlicher) Aussenwett- bewerb vorlag bzw. vorliegt, ist der Zeitpunkt, in dem die abredebeteiligten Unternehmen ihre

Angebote ausarbeiten und einreichen. Entscheidend ist, ob die betreffenden Unternehmen zu diesem Zeitpunkt damit rechnen mussten bzw. müssen, dass andere Unternehmen mitbieten werden, die an der Abrede nicht beteiligt sind. Ist diese Frage zu bejahen, ist dies ein gewichtiges Indiz dafür, dass die abredebeteiligten Unternehmen einem hinreichenden Wettbewerbsdruck durch (potentielle) Wettbewerber ausge- setzt waren. Ob und gegebenenfalls wie viele Aussenseiter tatsächlich ein Angebot eingereicht haben, ist dabei lediglich ein Indiz bei der Beurteilung, ob im relevanten Zeitpunkt wirksamer Aussenwettbewerb bestanden hat (vgl. Urteile des BVGer B-5172/2019 vom 26. Oktober 2023 E. 7.4.1.3, En- gadin II Rocca + Hotz; B-880/2012 vom 25. Juni 2018 E. 10.4.2 f. und E. 10.4.5 f., Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau Umbricht). Im vorliegenden Fall musste die Beschwerdeführerin im Zeitpunkt der Aus- arbeitung und Einreichung des Angebots vernünftigerweise damit rechnen, dass auch andere, nicht an der Wettbewerbsabrede beteiligte Unterneh- men (sog. Aussenseiter) von der Bauherrin zur Teilnahme an der Aus- schreibung eingeladen worden sind und ein Angebot einreichen. Den Akten sind jedenfalls keine Hinweise zu entnehmen, die eine gegenteilige Ein- schätzung nahelegen. Es hat somit hinreichender Aussenwettbewerb bestanden, weshalb die Vermutung der Beseitigung wirksamen Wettbewerbs entgegen der Ansicht der Vorinstanz widerlegt ist. Dass die Wettbewerbsabrede den wirksamen Wettbewerb auf dem rele- vanten Markt nach Art. 5 Abs. 1 KG erheblich beeinträchtigt hat, bestreitet die Beschwerdeführerin zu Recht nicht (vgl. BGE 143 II 297 E. 5, Gaba). Schliesslich ist nicht bestritten, dass die Abrede nicht durch Gründe wirt- schaftlicher Effizienz nach Art. 5 Abs. 2 KG gerechtfertigt werden kann.

E. 8

Themen des vorliegenden Verfahrens Bestritten und damit Thema des vorliegenden Verfahrens ist der Anspruch der Beschwerdeführerin auf einen vollständigen Erlass (vgl. E. 12.5) oder allenfalls auf eine – über den von der Vorinstanz festgelegten Umfang von 30% hinausgehende – Reduktion der Sanktion nach der Bonusregelung (vgl. E. 13 f.). Zudem ist über die Rechtmässigkeit der Auferlegung von Verhaltenspflichten zu entscheiden (vgl. E. 15).

E. 8.1

Die Beschwerdeführerin begründet ihren Antrag auf Aufhebung der Sanktion im Wesentlichen damit, dass sie als Erstanzeigerin Anspruch auf einen vollständigen Erlass der Sanktion nach der Bonusregelung habe. Zur Begründung ihres Eventualbegehrens auf angemessene (jedoch im Umfang von mindestens 85% des relevanten Sanktionsbetrags vorzuneh- mende) Reduktion der Sanktion macht die Beschwerdeführerin geltend, dass die Vorinstanz den Basisbetrag fehlerhaft bemessen habe (vgl. Be- schwerde, Rz. 130 ff.). Auch rügt die Beschwerdeführerin, dass die Vor- instanz ihr zu Unrecht keine weitergehendere Reduktion der Sanktion nach der Bonusregelung gewährt habe. Dabei beruft sie sich sowohl auf die ein- fache Bonusregelung nach Art. 12 SVKG als auch auf die Bonus Plus-Re- gelung nach Art. 12 Abs. 3 SVKG sowie auf die Rechtsgleichheit (vgl. Be- schwerde, Rz. 105 ff.).

E. 8.2

Es ist daher zu beurteilen, ob die Vorinstanz die Beschwerdeführerin rechtmässig mit einer Verwaltungssanktion von Fr. (...) belastet hat. Dabei ist zunächst die Sanktionierbarkeit des

in Frage stehenden Verhaltens der Beschwerdeführerin zu prüfen, bevor die konkrete Sanktionsbemessung beurteilt wird. Daran anschliessend ist zu beurteilen, ob die Vorinstanz die Bonusrege- lung nach Art. 49a Abs. 2 KG i.V.m. Art. 8 ff. SVKG rechtmässig angewen- det hat, indem sie die der Beschwerdeführerin aufzuerlegende Sanktion nach Art. 12 SVKG um 30% reduziert hat. Entsprechend den Begehren der Beschwerdeführerin ist dabei zunächst zu prüfen, ob sie Anspruch auf ei- nen vollständigen Erlass des Sanktionsbetrags nach der Bonusregelung hat (vgl. E. 11, 12.5 ff., 13).

E. 9

Sanktionierung

E. 9.1

Sanktionierbarkeit

E. 9.1.1

Nach Art. 49a Abs. 1 KG wird ein Unternehmen, das an einer unzu- lässigen Abrede nach Art. 5 Abs. 3 und 4 KG beteiligt ist oder sich nach Art. 7 KG unzulässig verhält, mit einem Betrag bis zu 10% des in den letz- ten drei Geschäftsjahren in der Schweiz erzielten Umsatzes belastet. Der Betrag bemisst sich nach der Dauer und der Schwere des unzulässigen Verhaltens. Der mutmassliche Gewinn, den das Unternehmen dadurch er- zielt hat, ist angemessen zu berücksichtigen. Die Sanktion nach Art. 49a Abs. 1 KG hat einen strafrechtsähnlichen Charakter (vgl. BGE 147 II 72 E. 8.2, Hors-Liste Medikamente Pfizer), mit der Folge, dass die strafpro- zessualen Garantien von Art. 29 f. BV und Art. 6 EMRK auf Kartellsankti- onsverfahren grundsätzlich anwendbar sind (vgl. BGE 147 II 144 E. 5.2.1, Boykott Apple Pay; BGE 139 I 72 E. 2.2.2, Publigroupe). Nach den vorstehenden Erwägungen hat die Vorinstanz der Beschwerde- führerin die Beteiligung an einer unzulässigen Abrede im Sinne von Art. 5 Abs. 3 Bst. a und c i.V.m. Abs. 1 KG rechtsgenüglich nachgewiesen. Damit ist der objektive Tatbestand von Art. 49a Abs. 1 KG erfüllt.

E. 9.1.2

Eine Sanktionierung nach Art. 49a Abs. 1 KG setzt ein Verschulden im Sinne von Vorwerfbarkeit voraus. Dieses stellt das subjektive Tatbe- standsmerkmal von Art. 49a Abs. 1 KG dar (vgl. BGE 147 II 72 E. 8.4.2, Hors-Liste Medikamente Pfizer; Urteil des BGer 2C_484/2010 vom 29. Juni 2012 E. 12.2.2 [nicht publizierte Erwägung in BGE 139 I 72], Publigroupe; vgl. in diesem Sinne auch die jüngere kartellrechtliche Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts: Urteile des BVGer B-5172/2019 vom 26. Ok- tober 2023 E. 9.1.3, Engadin II Rocca + Hotz; B-7834/2015 vom 16. August 2022 E. 11.1, Autohändler; B-2798/2018 vom 16. Februar 2021 E. 12.1.2, Naxoo; B-807/2012 vom 25. Juni 2018 E. 11.2.1, Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau Erne; B-581/2012 vom 16. September 2016 E. 8.2, Nikon; B-7633/2009 vom 14. September 2015 Rz. 654 ff., 674 ff., Swisscom ADSL; B-506/2010 vom 19. Dezember 2013 E. 14.3.5, Gaba). Für die Be- urteilung der subjektiven Zurechenbarkeit und damit der Vorwerfbarkeit im engeren Sinne ist ein objektiver Sorgfaltsmassstab anzusetzen (vgl. Urteil des BVGer B-807/2012 vom 25. Juni 2018 E. 11.2.4, Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau Erne, m.w.H.). Die Vorinstanz führt aus, die natürlichen Personen, welche vorliegend für die Unternehmen gehandelt und die kartellrechtswidrige Submissionsab- sprache getroffen hätten, hätten dies

zumindest eventualvorsätzlich getan. Sodann seien die handelnden natürlichen Personen für die jeweiligen Un-

B-697/2018 Seite 24 ternehmen zeichnungsberechtigt und hätten jeweils mindestens dem mitt- leren oder oberen Kader bzw. der Geschäftsleitung angehört. Ihr Vorsatz für die von ihnen vorgenommenen Handlungen sei daher ohne Weiteres den betroffenen Unternehmen zuzurechnen (vgl. Verfügung, Rz. 130). Die Beschwerdeführerin wendet nichts gegen diese Beurteilung ein. Auf- grund der vorliegenden Aktenlage ist deshalb davon auszugehen, dass die für die Beschwerdeführerin handelnden Personen in Ausübung der ihnen ordentlich zugewiesenen geschäftlichen Tätigkeiten gehandelt und sich durch den bewussten Abschluss der vorliegenden Submissionsabsprache pflichtwidrig und damit schuldhaft verhalten haben. Vorliegend ist das pflichtwidrige Verhalten der Mitarbeitenden der Be- schwerdeführerin subjektiv zuzurechnen, zumal die handelnden Personen mit der betroffenen Geschäftstätigkeit ordnungsgemäss betraut waren. Ins- gesamt besteht keine Veranlassung, das von der Vorinstanz bejahte sub- jektive Tatbestandsmerkmal des Verschuldens im Sinne von Vorwerfbar- keit bei der Beschwerdeführerin zu beanstanden.

E. 9.1.3

Die Beschwerdeführerin wendet sich zu Recht nicht gegen die Sank- tionierbarkeit ihrer Beteiligung an einer Wettbewerbsabrede nach Art. 5 Abs. 3 KG. Die Sanktionierung von Stützofferten als umsatzlose Abrede- beteiligungen steht denn auch im Einklang mit der Praxis des Bundesver- waltungsgerichts. Dieses hat festgehalten, dass Art. 49a Abs. 1 KG zur Sanktionierung auch von umsatzlosen Beteiligungen an Submissionsab- sprachen nach Art. 5 Abs. 3 KG in Form von Stützofferten verpflichtet (vgl. Urteile des BVGer B-771/2012, B-807/2012, B-829/2012, B-880/2010, je vom 25. Juni 2018 E. 9.6.8.3, E. 11.5.8.3, E. 10.5.8.3, E. 11.4.8.3 Stras- sen- und Tiefbau im Kanton Aargau Cellere, Erne, Granella, Umbricht, B- 645/2018 vom 14. August 2023 E. 15.1.7 ff., Engadin IV Foffa Conrad, m.w.H. und B-5172/2019 vom 26. Oktober 2023 E. 9.4, Engadin II Rocca + Hotz]). Demnach bildet Art. 49a Abs. 1 KG für die Sanktionierung der vor- liegenden kartellrechtlich unzulässigen Verhaltensweise die hinreichende formell-gesetzliche Rechtsgrundlage (vgl. auch TAGMANN/ZIRLICK, in: BSK- KG, 2. Aufl. 2021, Art. 49a N. 49; ZIRLICK/BRUCH, Ausgewählte Verfahrens- rechtliche Fragen, in: Hochreutener/Stoffel/Amstutz [Hrsg.], Verfahrens- recht, staatliche Wirtschaftstätigkeit und algorithmenbasierte Kartelle, 2019, S. 19 ff.). Ein Spielraum für eine davon abweichende Regelung auf Verordnungsstufe besteht nicht. Vielmehr hat der Gesetzgeber die grund- legenden Voraussetzungen für einen ganzen oder teilweisen Verzicht auf

B-697/2018 Seite 25 die Belastung mit einer Sanktion bereits abschliessend auf Gesetzesstufe geregelt.

E. 9.2

Bemessung

E. 9.2.1

Die Beschwerdeführerin rügt zunächst die Bemessung des Basisbe- trags als fehlerhaft. Sie erachtet es als rechtswidrig, dass die Vorinstanz als Bemessungsgrundlage für den Basisbetrag die Offertsumme von Bez- zola Denoth als Schutznehmerin in der Höhe von Fr. (...) herangezogen hat. Auch beanstandet sie, dass die Vorinstanz gestützt hierauf für sie einen Basisbetrag von Fr. (...) angenommen habe, was knapp 5% des "Basisum- satzes"

entspreche (vgl. Beschwerde, Rz. 114). Da der Wettbewerb entge- gen der Auffassung der Vorinstanz nicht beseitigt worden sei, sei der Ba- sisbetragssatz weiter angemessen zu senken. Bei einem Abschlag von 20% reduziere sich der zuvor ermittelte Basisbetrag von Fr. (...) auf Fr. (...) (vgl. Beschwerde, Rz. 118 ff.). Die Beschwerdeführerin bringt im Einzelnen vor, die Vorinstanz verhänge gegen Unternehmen, die trotz ihres Wettbewerbsverstosses keinen Um- satz auf dem relevanten Markt erzielt hätten, praxisgemäss Pauschalsank- tionen. Sie verweist dabei auf die Verfügung der Vorinstanz in Sachen Wettbewerbsabreden im Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau vom 16. Dezember 2011. In diesem Verfahren habe die Vorinstanz in mehreren Fällen, unter denen sich auch Projekte in Millionenhöhe befunden hätten, für Stützofferten eine Pauschalsanktion von Fr. 50'000.– als angemessen erachtet. Bereits unter der Prämisse, dass lediglich zwei Projekte eine Mil- lionenhöhe aufwiesen, entspräche dies einem Sanktionsrahmen von ca. 2,5%. Da davon auszugehen sei, dass der mit den geschützten Projek- ten erzielte Umsatz deutlich über Fr. 2 Mio. gelegen habe, sei diese Praxis aus Gleichbehandlungsgründen vorliegend anzuwenden. Es sei dabei von einem Sanktionsrahmen von nicht mehr als 1% auszugehen, was einem zulässigen Basisbetrag von abgerundet höchstens Fr. (...) entspreche (vgl. Beschwerde, Rz. 116 ff.). In ihrer Replik bringt die Beschwerdeführerin vor, das Bundesverwaltungs- gericht habe in seinen Urteilen in Sachen Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau vom 25. Juni 2018 die Verhängung von Pauschalsanktionen bei umsatzlosen Kartellrechtsverstössen im Ergebnis als rechtmässig beur- teilt. Es sei aus Gleichbehandlungsgründen dieser Pauschalsanktionierung

 zu folgen, weil eine vergleichbare Ausgangslage vorliege (vgl. Replik, Rz. 65).

E. 9.2.2

Die Vorinstanz führt an, aus ihren bisherigen Entscheiden zu Ein- zelsubmissionsabreden lasse sich keine gefestigte Praxis zur Frage ablei- ten, wie die Sanktion bei nicht umsatzgenerierendem, aber unzulässigem Verhalten zu berechnen sei. Sie habe dies bereits in der Verfügung in Sa- chen Wettbewerbsabreden im Strassen- und Tiefbau im Kanton Zürich festgehalten. Eine Praxisänderung liege somit nicht vor. Es erübrige sich daher zu prüfen, ob die – von der Vorinstanz in der angefochtenen Verfü- gung vorgenommene – Orientierung und Berechnung des Basisbetrags bei Stützofferten am Volumen der betroffenen Submission anstelle der Verhän- gung von Pauschalsanktionen als zulässige Praxisänderung zu werten wä- ren. Selbst wenn man annähme, dass durch ihren Entscheid in Sachen Wettbewerbsabreden im Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau eine Praxis entstanden wäre, so wäre diese durch ihren Entscheid in Sachen Wettbewerbsabreden im Strassen- und Tiefbau im Kanton Zürich jedenfalls wieder aufgegeben worden. Denn in diesem rechtskräftigen Entscheid sei festgehalten worden, dass für die Abgabe von Stützofferten nicht bloss Pauschalsanktionen aufzuerlegen seien, sondern die Sanktion anhand ei- nes Basisbetrags festzulegen sei, welcher sich am Volumen des relevan- ten Markts orientiere (vgl. Verfügung, Rz. 136 f.; Vernehmlassung, Rz. 48).

E. 9.2.3

In den Art. 2 ff. SVKG hat der Bundesrat die Kriterien für die konkrete Sanktionsbemessung innerhalb des abstrakten Sanktionsrahmens von Art. 49a Abs. 1 KG festgelegten – präzisiert. Danach geht die konkrete Sanktionsbemessung von einem Basisbetrag aus, welcher je nach Schwere und Art des Verstosses bis zu 10% des Umsatzes

bildet, den das betreffende Unternehmen in den letzten drei Geschäftsjahren auf den re- levanten Märkten in der Schweiz erzielt hat (Art. 3 SVKG). Je nach der Dauer des Wettbewerbsverstosses wird der Basisbetrag gegebenenfalls erhöht (Art. 4 SVKG). Bei erschwerenden oder mildernden Umständen er- folgt eine weitere Erhöhung oder eine Verminderung der Sanktion (Art. 5 und 6 SVKG). Insgesamt kann die Sanktion aber in keinem Fall mehr als 10% des in den letzten drei Geschäftsjahren in der Schweiz erzielten Um- satzes des Unternehmens betragen (Art. 49a Abs. 1 Satz 1 KG; Art. 7 SVKG; vgl. Urteil des BVGer B-807/2012 vom 25. Juni 2018 E. 11.5.1, Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau Erne, m.H. auf BGE 143 II 297 E. 9.7.1 f., Gaba; BGE 144 II 194 E. 6.2, BMW).

E. 9.2.3.1

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die bei ihm angefochte- nen Verfügungen und Entscheide grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition (Art. 37 VGG i.V.m. Art. 49 VwVG). Der Vorinstanz kommt jedoch bei der Bestimmung der Sanktionshöhe ein Ermessen zu, das sie pflicht- gemäss auszuüben hat (vgl. BGE 147 II 72 E. 8.5.2, Hors-Liste Medika- mente Pfizer, m.H. auf BGE 146 II 217 E. 9.2.3.3, Swisscom ADSL; Urteile des BVGer B-8386/2015 vom 24. Juni 2021 E. 10.4.1, Swisscom WAN; B-581/2012 vom 16. September 2016 E. 9.1, 9.2.6, Nikon). Zu korrigieren sind Ermessensentscheide, wenn eine Behörde von dem ihr zustehenden Ermessen einen falschen Gebrauch gemacht hat, indem sie grundlos von in Praxis und Lehre anerkannten Grundsätzen abgewichen ist, sachfremde Gesichtspunkte berücksichtigt hat, rechtserhebliche Um- stände unberücksichtigt liess oder das Ergebnis sich als offensichtlich un- billig, d.h. in stossender Weise ungerecht erweist (vgl. Urteile des BVGer B-4042/2010 vom 8. November 2010 E. 10.2; B-4830/2011 vom 26. Juni 2013 E. 6.3, B-823/2016 vom 2. April 2020 E. 3, Musik Hug; B-5172/2019 vom 26. Oktober 2023 E. 9.5.2, Engadin II Rocca + Hotz).

E. 9.2.3.2

Bei der gerichtlichen Beurteilung der Rechtmässigkeit der Bemes- sungsmethode ist unter anderem das allgemeine verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgebot (Art. 8 BV) zu beachten (vgl. Urteil des BVGer B- 880/2012 vom 25. Juni 2018 E. 11.4.8.7, 11.4.8.12, Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau Umbricht). Danach sind Sachverhalte, die in den recht- lich relevanten tatsächlichen Elementen übereinstimmen, rechtlich gleich zu behandeln (vgl. Urteil des BGer 2C_180/2014 vom 28. Juni 2016 E. 9.8.3 [nicht publizierte Erwägung in BGE 143 II 297], Gaba; Urteile des BVGer B-807/2012 vom 25.6.2018 E. 11.5.8.12, Strassen- und Tiefbau Kanton Aargau Erne; B-4596/2019 vom 5. Juni 2023 E. 9.3.12 ff., CA Auto Finance Suisse; B-5172/2019 vom 26. Oktober 2023 E. 9.4.3, Engadin II Rocca + Hotz). Die Rechtsgleichheit und die Rechtssicherheit können einer Änderung einer gefestigten Behördenpraxis entgegenstehen (vgl. BGE 142 II 136 E. 3.4; BGE 127 I 49 E. 3; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Allgemei- nes Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2022, § 23 Rz. 13). Eine Praxisänderung kann nur dann vorgenommen werden, wenn über längere Zeit eine gefes- tigte Praxis bestanden hat, d.h. in mehreren Fällen gleich entschieden und so eine Erwartung mit Blick auf künftige Fälle begründet worden ist. Eine gefestigte Praxis kann damit grundsätzlich nicht auf einzelne Fälle zurück- geführt werden (vgl. Urteile des BVGer A-185/2016 vom 6. Mai 2016 E. 2.6.3, m.w.H.; B-880/2012 vom 25. Juni 2018 E.

11.4.8.12, Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau Umbricht).

B-697/2018 Seite 28 Die Vorinstanz hat in ihrem Entscheid in Sachen Wettbewerbsabreden im Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau vom 16. Dezember 2011 gegen- über einzelnen Unternehmen, die durch ihre Abredebeteiligungen keinen Umsatz generiert haben, Pauschalsanktionen auferlegt (vgl. Verfügung der Vorinstanz vom 16. Dezember 2011 in der Untersuchung betreffend Wett- bewerbsabreden im Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau [veröffent- licht in: RPW 2012/2 S. 270 ff.], Rz. 1089 ff., 1144). Die Vorinstanz hat in ihrem Entscheid in Sachen Wettbewerbsabreden im Strassen- und Tiefbau im Kanton Zürich vom 22. April 2013 jedoch ange- kündigt, auf umsatzlose Abredebeteiligungen zukünftig eine andere Be- messungsmethode anzuwenden, die sich am Volumen des relevanten Markts orientiert (vgl. Verfügung der Vorinstanz vom 22. April 2013 betref- fend Wettbewerbsabreden im Strassen- und Tiefbau im Kanton Zürich [ver- öffentlicht in: RPW 2013/4 S. 524 ff.], Rz. 951). Im Einzelnen führte die Vo- rinstanz Folgendes aus: "[...] Um dem Gesetz Nachachtung zu verschaffen, muss in solchen Fällen von einer wortgetreuen Anwendung von Art. 3 SVKG abgesehen und die Bestim- mung des Basisbetrags anderweitig vorgenommen werden. Dabei ist eine Ori- entierung am Volumen des relevanten Marktes – wie dies auch dem Art. 3 SVKG zu Grunde liegenden Gedanken entspricht – naheliegend" (Rz. 951). Es besteht demzufolge und entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin keine gefestigte Praxis der Wettbewerbsbehörden zur Sanktionsbemes- sung bei umsatzlosen Beteiligungen an Wettbewerbsabreden, wonach um- satzlose Abredebeteiligungen mit einer (tieferen) Pauschalsanktion zu ahn- den seien (vgl. Urteil des BVGer B-5172/2019 vom 26. Oktober 2023 E. 9.4., Engadin II Rocca + Hotz). Nichts zu ihren Gunsten vermag die Beschwerdeführerin diesbezüglich aus den Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts in Sachen Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau vom 25. Juni 2018 (Urteile des BVGer B- 807/2012 E. 11.5.8, Erne; B-880/2012 E. 11.4.8, Umbricht; B-829/2012 E. 10.5.8, Granella; B-771/2012 E. 9.6.8, Cellere) abzuleiten. Das Bundes- verwaltungsgericht hat sich in diesen Urteilen zwar zu den Grundsätzen der Sanktionierung und der Sanktionsbemessung bei umsatzlosen Beteili- gungen an Submissionsabsprachen geäussert. Es hat jedoch – wie die Be- schwerdeführerin einräumt (vgl. Replik, Rz. 65) – offengelassen, nach wel- cher Methode die Bemessung der Sanktion im Rahmen dieser Grundsätze im Einzelnen zu erfolgen hat (vgl. Urteil des BVGer B-5172/2019 vom 26. Oktober 2023 E. 9.4.3, Engadin II Rocca + Hotz). Dies entspricht im

B-697/2018 Seite 29 Übrigen auch der Rechtsprechung der EU-Gerichte, wonach die EU-Kom- mission bei der Wahl der Bemessungsmethode ein weites Ermessen habe und insoweit eine Vielzahl von Faktoren berücksichtigen könne (vgl. rechts- vergleichend EuGH, EU:C:2007:277, Rz. 81, SGL Carbon). Zusammenfassend ist festzuhalten, dass keine gefestigte Praxis der Vor- instanz besteht, was die Sanktionsbemessung bei umsatzlosen Abredebe- teiligungen anbelangt. Die Beschwerdeführerin kann sich deshalb nicht auf den Grundsatz der Rechtsgleichheit nach Art. 8 Abs. 1 BV berufen, um in Bezug auf ihre (umsatzlose) Abredebeteiligung einen Anspruch auf eine (tiefere) Pauschalsanktion zu begründen. Im Übrigen sind weder das Bundesverwaltungsgericht noch das Bundes- gericht bei der Auslegung und Anwendung von Rechtsnormen an die Pra- xis der Verwaltungsbehörden gebunden, andernfalls der verfassungsrecht- lich gewährleistete Rechtsschutz auf richtige Anwendung des Rechts un- terlaufen würde (vgl. BGE 143 II 297 E. 5.3.3).

E. 9.3

Basisbetrag Davon ausgehend ist nachfolgend zu prüfen, ob die Vorinstanz den Basis- betrag rechtmässig festgelegt hat. Dabei ist zunächst auf die Bemessungs- grundlage einzugehen (vgl. E. 9.3.1 f.), bevor die Höhe des Basisbetrags- satzes beurteilt wird (vgl. E. 9.4).

E. 9.3.1

Die Vorinstanz führt mit Bezug auf die Bestimmung der Bemessungs- grundlage für den Basisbetrag aus, soweit Art. 3 SVKG bei der Berechnung des Basisbetrags am erzielten Umsatz im relevanten Markt anknüpfe, be- schränke sich dessen Gehalt auf Fälle, in denen das fehlbare Unterneh- men tatsächlich einen solchen Umsatz erwirtschaftet habe. Bei schutzge- benden Unternehmen treffe dies wesensgemäss nicht zu. Hier sei der Ba- sisbetrag hilfsweise unter Berücksichtigung der Offertsumme des schutz- nehmenden Unternehmens zu bestimmen. Denn dieser Betrag reflektiere die wirtschaftliche Bedeutung der fraglichen Submission und gebe dadurch Aufschluss über die Tragweite und das Schädigungspotential des Kartell- verstosses (vgl. Verfügung, Rz. 137; Vernehmlassung, Rz. 48).

E. 9.3.2

In den Art. 2 ff. SVKG hat der Bundesrat die Kriterien für die konkrete Sanktionsbemessung innerhalb des abstrakten Sanktionsrahmens von Art. 49a Abs. 1 KG präzisiert. Ausgangspunkt ist die Festlegung eines Ba- sisbetrags. Die diesbezügliche Bestimmung von Art. 3 SVKG lautet wie folgt: "Der Basisbetrag der Sanktion bildet je nach Schwere und Art des Verstosses bis zu 10 Prozent des Umsatzes, den das betreffende Unternehmen in den letzten drei Geschäftsjahren auf den relevanten Märkten in der Schweiz erzielt hat."

E. 9.3.3

Mangels generell-abstrakter Vorgaben auf Verordnungsebene ist die konkrete Bemessungsmethode für die Sanktionierung von Stützofferten und erfolglosen Schutznahmen demnach – innerhalb der nachfolgend noch aufzuführenden Schranken – durch die Praxis der Wettbewerbsbe- hörden zu entwickeln (vgl. Urteil des BVGer B-807/2012 vom 25. Juni 2018 E. 11.5.8.5 Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau Erne).

E. 9.3.4

Bei der gerichtlichen Beurteilung der Rechtmässigkeit der Bemes- sungsmethode sind neben allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsät- zen wie dem Willkürverbot (Art. 9 BV), dem Gleichbehandlungsgebot (Art. 8 BV) und dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) insbesondere und in erster Linie auch die vom Kartellgesetz selber aufge- stellten Anforderungen an die Sanktionsbemessung zu beachten (vgl. Ur- teil des BVGer B-807/2012 vom 25. Juni 2018 E. 11.4.8.7 Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau Umbricht).

E. 9.3.5

So schreibt Art. 49a KG vor, dass ein Unternehmen, das an einer un- zulässigen Abrede nach Art. 5 Abs. 3 und 4 KG beteiligt ist, mit einem Be- trag bis maximal 10% des in den letzten drei Geschäftsjahren in der Schweiz erzielten Umsatzes belastet werden kann. Dabei ist anerkannt, dass Kartellsanktionen schmerzen, aber ein Unternehmen auch nicht in den

Konkurs treiben sollen. Der finanzielle Nachteil soll jedoch so gross sein, dass sich eine Beteiligung an der Zuwiderhandlung nicht lohnt (vgl. Urteile des BVGer B-2798/2018 vom 16. Februar 2021 E. 12.2.2, Naxoo; B-807/2012 vom 25. Juni 2018 E. 11.5.8.7 Strassen- und Tiefbau im Kan- ton Aargau Erne, m.H. auf BGE 143 II 297 E. 9.7.2 m.H., Gaba; Erläute- rungen der Vorinstanz zur KG-Sanktionsverordnung, ad Art. 2 Abs. 2).

E. 9.3.6

Indem die Vorinstanz auf die Offertsumme von Bezzola Denoth als erfolgreiche Schutznehmerin und damit auf den Umsatz abstellt, den diese

B-697/2018 Seite 31 auf dem betroffenen – vorliegend von der Vorinstanz auf die einzelne Aus- schreibung beschränkten – Submissionsmarkt erzielt hat, knüpft sie an ei- nen Betrag an, der mit dem Verstoss eng zusammenhängt sowie dessen wirtschaftliche Bedeutung und potentielle Schädlichkeit widerspiegelt (vgl. zur volkswirtschaftlichen Schädlichkeit auch Urteil des BVGer B-807/2012 vom 25. Juni 2018 E. 11.5.8.9 Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau Erne). Eine solche Bemessungsmethode trägt dem Grundgedanken von Art. 3 SVKG Rechnung, wonach die Bemessungsgrundlage für den Basis- betrag anhand eines tatnahen Umsatzes zu bestimmen ist (vgl. Urteile des BVGer B-5172/2019 vom 26. Oktober 2023 E. 9.5.2, Engadin II Rocca + Hotz; B-3938/2013 vom 30. Oktober 2019 E. 18.3.3, Buchhändler Dar- gaud, m.w.H.). Sie entspricht im Übrigen auch der Praxis der EU-Wettbe- werbsinstanzen (vgl. EuGH, EU:C:2014:2363, Rz. 57, Guardian Industries; EuG, EU:T:2011:289, Rz. 58 ff., belgisches Umzugskartell Putters, jeweils mit Hinweisen auf Ziff. 13 der Leitlinien für das Verfahren zur Festsetzung von Geldbussen gemäss Artikel 23 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1/2003 [ABl. 2006, C 210, S. 2]).

E. 9.3.7

Die von der Vorinstanz gestützt hierauf gewählte Methode zur Fest- legung der Bemessungsgrundlage für den Basisbetrag ist schlüssig und nachvollziehbar und damit mit den allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsätzen – insbesondere mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit nach Art. 5 Abs. 2 BV – sowie mit den kartellgesetzlichen Vorgaben nach Art. 49a Abs. 1 KG vereinbar (vgl. Urteil des BVGer B-645/2018 vom 14. August 2023 E. 15.2.7, Engadin IV Foffa Conrad). Das vorinstanzliche Vorgehen, die Bemessungsgrundlage für den Basis- betrag anhand der Offertsumme von Bezzola Denoth als Schutznehmerin festzulegen, ist demzufolge bundesrechtlich nicht zu beanstanden.

E. 9.4

Es ist des Weiteren die Rechtmässigkeit des Basisbetragssatzes zu beurteilen.

E. 9.4.1

Die Vorinstanz legt den Basisbetrag für den Verstoss der Beschwer- deführerin auf Fr. (...) fest (vgl. zur Gewährung eines Bonus von 30% durch die Vorinstanz E. 10). Dieser Betrag entspricht rund der Hälfte (49,91%) des Basisbetrags von Fr. (...) den die Vorinstanz gestützt auf einen Basis- betragssatz von 10% Bezzola Denoth als erfolgreicher Schutznehmerin auferlegt. Ausgehend von der Offertsumme von Bezzola Denoth von Fr. (...) als vorliegend relevanter Umsatz resultiert hieraus ein Basisbetrags- satz von rund 5% (4,99%).

B-697/2018 Seite 32

E. 9.4.2

Der Sanktionsbetrag bestimmt sich nach Art. 49a Abs. 1 KG unter anderem nach der Schwere des unzulässigen Verhaltens. Dies konkreti- sierend sieht Art. 3 SVKG vor, dass der Basisbetrag je nach der "Schwere und Art des Verstosses" bis zu 10% des massgeblichen Umsatzes beträgt.

E. 9.4.3

Unter Schwere ist nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung die ob- jektive, d.h. verschuldensunabhängige Schwere zu verstehen. Massge- bend ist das abstrakte Gefährdungspotential. Auch sind bei der Beurteilung der Schwere eines Verstosses unter anderem dessen Wirksamkeit und der Grad der Wettbewerbsbeeinträchtigung zu berücksichtigen. Dem Um- stand, ob der Verstoss in einer Beseitigung oder erheblichen Beeinträchti- gung des wirksamen Wettbewerbs liegt, ist mithin angemessen Rechnung zu tragen (vgl. BGE 146 II 217 E. 9.2.3.2, Swisscom ADSL; BGE 144 II 194 E. 6.4, BMW; BGE 143 II 297 E. 9.7.1 f., Gaba; Urteil des BGer 2C_985/2015 vom 9. Dezember 2019 E. 9.2.3.2, Swisscom ADSL; Urteil des BVGer B-807/2012 vom 25. Juni 2018 E. 11.5.6.1, Strassen- und Tief- bau im Kanton Aargau Erne).

E. 9.4.4

Den Wettbewerbsbehörden kommt bei der Festlegung des Basisbe- tragssatzes ein Ermessen zu, das sie pflichtgemäss auszuüben haben (vgl. BGE 148 II 25 E. 12.1, Buchhändler Dargaud; 147 II 72 E. 8.5.2, Hors-Liste Medikamente Pfizer, m.H. auf BGE 146 II 217 E. 9.2.3.3, Swisscom ADSL; Urteile des BVGer B-8386/2015 vom 24. Juni 2021 E. 10.4.1, Swisscom WAN; B-581/2012 vom 16. September 2016 E. 9.1, 9.2.6, Nikon; WE- BER/VOLZ, Fachhandbuch Wettbewerbsrecht, 2. Aufl. 2023, N. 4.379 f.; vgl. auch E. 9.2.3.1).

E. 9.4.5

Die in Art. 5 Abs. 3 und 4 KG aufgeführten harten Kartellabreden gel- ten gemeinhin als Wettbewerbsverstösse mit hohem Schädigungspotential für Konsumenten, Unternehmen und die Gesamtwirtschaft (vgl. Botschaft des Bundesrats zu einem Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbe- werbsbeschränkungen vom 23. November 1994, BBl 1995 I 468 ff., 491, 517, 635, nachfolgend: Botschaft KG 1995; Botschaft über die Änderung des Kartellgesetzes vom 7. November 2001, BBl 2002 2022 ff., 2036, nachfolgend: Botschaft KG 2002; BGE 135 II 60 E. 2.1, Domestic Inter- change Fee; BGE 143 II 297 E. 5.2.4, Gaba; Urteil des BVGer B-420/2008 vom 1. Juni 2010 E. 8, Strassenbeläge Tessin, m.w.H.; HEINEMANN, Fest- schrift von Büren, S. 613; TAGMANN/ZIRLICK, in: BSK-KG, 2. Aufl. 2021, Art. 49a N. 25, 50).

E. 9.4.6

Mit einer öffentlichen wie privaten Ausschreibung schaffen Ausschrei- ber eine Wettbewerbssituation unter den vom konkreten Vergabeverfahren angesprochenen Marktteilnehmern. Diese sollen in einen Wirtschaftlich- keits-Wettbewerb treten, wobei sie sich anstrengen sollen, Mitbewerber mit einem insgesamt attraktiveren Angebot zu übertreffen. Dies im Wissen, dass nur der auf die Zuschlagskriterien bezogene günstigste Anbieter den Zuschlag erhält. Der Vergabewettbewerb soll es einem Ausschreiber er- möglichen, Leistungen zu vergleichen und das Angebot mit dem besten Preis-/Leistungsverhältnis und damit das wirtschaftlich vorteilhafteste An- gebot wählen zu

können. Der angestrebte Vergabewettbewerb spielt aber nur dann, wenn die Offerenten unabhängig voneinander um die Erbringung der ausgeschriebenen Leistung wetteifern, indem sie ihr Angebot je indivi- duell und im Sinne der Bedürfnisse des Ausschreibers zu optimieren ver- suchen. Die Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots aus mehreren Angeboten obliegt allein dem Ausschreiber. Dieser tritt mit jedem teilnahmeberechtigten Anbieter in je ein Verhandlungsverhältnis im Hinblick auf einen allfälligen späteren Vertragsabschluss. Die Verhandlungsverhält- nisse beinhalten dabei immer ein Vertrauensverhältnis, welches neben dem Ausschreiber auch jeden teilnahmeberechtigten Anbieter zu einem Verhalten nach Treu und Glauben verpflichtet (Art. 2 ZGB; vgl. GAUCH, Der Werkvertrag, 5. Aufl. 2011, Rz. 470, 474). Als Ausfluss dieses Vertrauens- verhältnisses und des zentralen Wettbewerbscharakters der Ausschreibung haben private wie öffentliche Ausschreiber berechtigterweise ein ho- hes Vertrauen darin, dass Anbieter tatsächlich je selbständig und unabhän- gig voneinander um den Vertragsabschluss wetteifern. Anbieter unterlau- fen jedoch die Wettbewerbszielsetzung des Vergaberechts, wenn sie die zur Eruierung des wirtschaftlich vorteilhaftesten Angebots vorausgesetzte freie Willensbildung des Ausschreibers eigenmächtig durch Kontaktaufnahmen untereinander manipulieren oder auch nur zu manipulieren versu- chen. Anbieter, welche ihr Angebot verdeckt nicht selbständig und unab- hängig ausarbeiten, spiegeln dem Ausschreiber treuwidrig eine unabhän- gige Offerteingabe und damit einen vermeintlich unverfälschten Wettbe- werb vor. Das zentrale Hauptziel des Vergaberechts, den wirksamen Wett- bewerb unter den Anbietern zu fördern, wird bei dieser Sachlage untergra- ben und verfehlt (vgl. Urteil des BVGer B-771/2012 vom 25. Juni 2018 E. 7.3.2, Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau Cellere, m.w.H.).

E. 9.4.7

Im Rahmen von Ausschreibungen getroffene harte Horizontalabre- den sind nach allgemeiner Erkenntnis volkswirtschaftlich und sozial beson- ders schädlich. Sie gefährden nicht nur unmittelbar und auf gravierendste

 Weise das berechtige Interesse der ausschreibenden Stellen, das wirtschaftlich vorteilhafteste Angebot und namentlich den unverfälschten Marktpreis zu eruieren. Aufgrund marktfremder Preissteigerungen auf Kos- ten der Allgemeinheit, eines geringeren Effizienz- und Innovationswettbe- werbs sowie verzögerter oder ausbleibender Strukturanpassungen verur- sachen Submissionsabsprachen vielmehr auch mittel- und langfristig hohe volkswirtschaftliche Kosten und Schäden (vgl. Urteil des BVGer B-880/2012 vom 25. Juni 2018 E. 11.4.6.4, Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau Umbricht, m.w.H.). Die besonders schädliche Qualität der vorlie- genden – unter Art. 5 Abs. 3 KG fallenden – Submissionsabsprachen bleibt denn auch im Fall einer Widerlegung der Vermutung der Beseitigung wirk- samen Wettbewerbs bestehen (vgl. BGE 143 II 297 E. 5.2.4, 9.4.4, Gaba).

E. 9.4.8

Auch bei Stützofferten handelt es sich um schwerwiegende Kartell- rechtsverstösse mit einem gravierenden Gefährdungspotential. Denn die Einreichung einer Stützofferte stellt die notwendige Voraussetzung für die Organisation eines Schutzes und ebenfalls ein wettbewerbsvortäuschen- des und volkswirtschaftlich schädliches Verhalten dar (vgl. Urteil des BVGer B-807/2012 vom 25. Juni 2018 E. 11.5.8.9, Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau Erne).

E. 9.4.8.1

Es ist kein Grund ersichtlich, weshalb die Schädlichkeit der im vor- liegenden Fall zu beurteilenden Submissionsabsprache anders zu beurtei- len wäre. Dies umso mehr, als die Beschwerdeführerin die Abrede durch Abgabe einer Stützofferte umgesetzt hat. Hinzu kommt, dass Bezzola De- noth als designierte Schutznehmerin den Zuschlag auch tatsächlich erhal- ten hat. Hieran nichts zu ändern vermag der Umstand, dass Bezzola De- noth das günstigste Angebot eingereicht hat (vgl. Verfügung, Rz. 48; Urteil des BVGer B-807/2012 vom 25. Juni 2018 E. 11.5.6.5, Strassen- und Tief- bau im Kanton Aargau Erne). Denn es besteht kein ernsthafter Zweifel da- ran, dass Bezzola Denoth als designierte Schutznehmerin im Wissen um die Stützofferte einer anderen Anbieterin zu einem höheren Preis als unter Wettbewerbsbedingungen offeriert haben dürfte. Das Kartellrecht will nicht bestimmte Ergebnisse sicherstellen, sondern einen funktionierenden Wett- bewerb als dynamischen Prozess fördern (vgl. Urteil des BVGer B- 807/2012 vom 25. Juni 2018 E. 11.5.6.5, Strassen- und Tiefbau Kanton Aargau Erne).

E. 9.4.8.2

Selbst wenn es – was sich aus den Akten nicht zweifelsfrei ergibt (vgl. Verfügung, Rz. 56, 120) – neben den abredebeteiligten Unternehmen

B-697/2018 Seite 35 mit Klucker eine sog. Aussenseiterin gab, die an der Ausschreibung in Sa- chen (...) ebenfalls eine Offerte eingereicht hat, änderte dies nichts an der Schädlichkeit des fraglichen Verhaltens für das Funktionieren des Wettbe- werbs. Obwohl Submissionsabsprachen die Abredebeteiligten in dieser Konstellation nur teilweise vom Konkurrenzdruck durch unbeteiligte Kon- kurrenten zu entlasten vermögen, beeinträchtigen auch solche Absprachen den angestrebten Vergabewettbewerb derart, dass die Erheblichkeits- schwelle von Art. 5 Abs. 1 KG als überschritten erachtet werden muss. Denn auch solche – nur gewisse Offerenten umfassenden – Submissions- absprachen verkleinern unabhängig von der Anzahl der Abredebeteiligten in jedem Fall die Auswahlmöglichkeit der ausschreibenden Stelle und hin- dern diese daran, das wirtschaftlich vorteilhafteste Angebot im freien Spiel von Angebot und Nachfrage zu ermitteln (vgl. Urteil des BVGer B-807/2012 vom 25. Juni 2018 E. 10.3.3, Strassen- und Tiefbau Kanton Aargau Erne).

E. 9.4.8.3

Die von der Vorinstanz vorgenommene hälftige Reduzierung des Basisbetragssatzes gegenüber der Beschwerdeführerin im Vergleich zur Schutznehmerin erscheint vertretbar und angemessen und ist deshalb bundesrechtlich nicht zu beanstanden. Denn indem die Vorinstanz bei der Beurteilung der Schwere des kartellrechtswidrigen Verhaltens auch die Rolle des jeweiligen abredebeteiligten Unternehmens berücksichtigt, übt sie ihr Ermessen (vgl. E. 9.4.4) pflichtgemäss aus (vgl. in diesem Sinne Botschaft KG 2002, 2034, 2039; KRAUSKOPF/SENN, Die Teilrevision des Kartellrechts – Wettbewerbspolitische Quantensprünge, sic! 2003, S. 21). Sie berücksichtigt dadurch auch, dass der mit der Verwaltungssanktion nach Art. 49a Abs. 1 KG auferlegte finanzielle Nachteil zur Sicherstellung einer wirksamen Abschreckung so gross sein soll, dass sich eine (auch umsatzlose) Beteiligung an einer Zuwiderhandlung wirtschaftlich nicht lohnt (vgl. in diesem Sinne Urteile des BVGer B-7633/2009 vom 14. Sep- tember 2015 Rz. 630, Swisscom ADSL; B-581/2012 vom 16. September 2016 E. 8.1.4, 9.2.3, Nikon; Erläuterungen KG-Sanktionsverordnung, ad Art. 5 Abs. 1; ZIRLICK/BRUCH, a.a.O., S. 19

ff., 23). So ist bei Submissions- absprachen davon auszugehen, dass eine erfolgreiche Schutznehmerin eine Kartellrente erzielt (vgl. OECD-Report, Competition and Procurement, 2011, Key Findings). Diese Kartellrente ist – soweit sie abgeschätzt werden kann – gemäss Art. 49a Abs. 1 KG angemessen zu berücksichtigen und somit abzuschöpfen. Da diese Zwecksetzung bei umsatzlosen Abredebe- teiligungen in Form einer Stützofferte entfällt, erscheint es im Lichte der erwähnten rechtsstaatlichen Grundsätze (vgl. E. 9.3.4) regelmässig sach-

 gerecht, Stützofferten mit einem im Vergleich zu erfolgreichen Schutznah- men tieferen Basissatz zu ahnden (vgl. Urteil des BVGer B-645/2018 vom

E. 9.4.8.4

Damit übereinstimmend führen auch die EU-Gerichte aus, dass bei der Festsetzung der Höhe von Geldbussen sämtliche Faktoren, die für die Beurteilung der Schwere von Zuwiderhandlungen eine Rolle spielen, zu berücksichtigen seien. Dazu zählten das Verhalten jedes einzelnen Unter- nehmens, die Rolle, die jedes Unternehmen bei der Abstimmung der Ver- haltensweisen gespielt habe, der Gewinn, den die Unternehmen aus die- sen Verhaltensweisen hätten ziehen können, ihre Grösse und der Wert der betroffenen Waren sowie die Gefahr, die derartige Zuwiderhandlungen für die Ziele der EU bedeuteten (vgl. EuGH, C-389/10, EU:C:2011:816, Rz. 123 ff., KME; EuG, T-391/09, EU:T:2014:22, Rz. 238, Evonik Degussa). Die Vorinstanz legt sowohl gegenüber der Beschwerdeführerin als auch gegenüber Lazzarini den Basisbetragssatz auf rund 5% fest. Diese hat ge- mäss der – insoweit unangefochten gebliebenen – Verfügung ebenfalls eine Stützofferte zugunsten von Bezzola Denoth abgegeben (vgl. Rz. 142). Es ist nicht ersichtlich und wird von der Beschwerdeführerin auch nicht gel- tend gemacht, dass die Vorinstanz die Schwere des der Beschwerdeüh- rerin vorgeworfenen Verhaltens im Vergleich zu Lazzarini (noch) milder hätte beurteilen sollen. Die vorinstanzliche Bemessung der Sanktion wahrt auch insoweit die Rechtsgleichheit.

E. 9.4.8.5

Bei der Beurteilung der Schwere eines Verstosses ist jedoch auch der Grad der Wettbewerbsbeeinträchtigung angemessen zu berücksichti- gen (vgl. BGE 144 II 194 E. 6.4, BMW; BGE 143 II 297 E. 9.7.2, Gaba; Urteile des BVGer B-4756/2021 vom 13. Juni 2023 E. 3.3, Hors-Liste Eli Lilly; B-880/2012 vom 25. Juni 2018 E. 11.4.6.6, Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau Umbricht, m.w.H.). Wie erwähnt, ist die Vorinstanz zu Un- recht davon ausgegangen, dass der Wettbewerb im Sinne von Art. 5 Abs. 3 KG beseitigt worden sei (vgl. E. 7.5). Diesem Umstand müsste grundsätz- lich – was die Beschwerdeführerin auch geltend macht (vgl. Beschwerde, Rz. 130) – durch eine Reduktion des Basisbetragssatzes Rechnung getra- gen werden. Da die Beschwerde jedoch aus noch aufzuzeigenden Grün- den ohnehin abzuweisen ist (vgl. E. 14), braucht dieser Aspekt nicht weiter erörtert zu werden.

E. 9.4.8.6

Insgesamt erscheint der von der Vorinstanz festgelegte Basisbe- tragssatz von rund 5% des relevanten Umsatzes mit Blick auf die Schwere

 der vorliegend nachgewiesenen Abredebeteiligung der Beschwerdeführe- rin weder als bundesrechtswidrig noch als unangemessen. Die Beschwer- deführerin bringt nichts vor, was diese Beurteilung in Frage stellen könnte.

Erschwerungsgründe nach Art. 5 SVKG sind nicht ersichtlich.

E. 9.4.9

Die Praxis anerkennt die Möglichkeit, die Sanktion bei besonders gu- ter Kooperation ausserhalb der Bonusregelung unter dem Titel der mildern- den Umstände nach Art. 6 Abs. 1 SVKG zu mindern (vgl. Urteile des BVGer B-2977/2007 vom 27. April 2010 E. 8.3.6, Publigroupe; B-7633/2009 vom

E. 10

Bonusregelung: Standpunkte der Verfahrensbeteiligten Zu prüfen ist dementsprechend, ob die Vorinstanz die Bonusregelung nach Art. 49a Abs. 2 KG i.V.m. Art. 8 ff. SVKG durch Gewährung einer Sanktionsreduktion im Umfang von 30% an die Beschwerdeführerin rechtmässig angewendet hat. Die Beschwerdeführerin macht geltend, sie habe als Erstanzeigerin Anspruch auf einen vollständigen Erlass der Sanktion. Es stellt sich somit die Frage, ob die Sanktion gänzlich zu erlassen ist oder ob und gegebenenfalls in welcher Höhe die Sanktion nach der Bonusregelung oder unter einem anderen Titel zu reduzieren ist.

E. 10.1

Die Beschwerdeführerin begründet ihren Standpunkt im Wesentlichen damit, dass sie als erstes Unternehmen mutmassliche Wettbewerbsverstösse im Bereich Hochbau für den gesamten Kanton Graubünden angezeigt habe. Ihre Selbstanzeige habe auch den Verstoss in Bezug auf die Ausschreibung (...) umfasst (vgl. Beschwerde, Rz. 13, 71 ff.; Replik, Rz. 34, 40 f.).

E. 10.1.1

Die Beschwerdeführerin macht im Einzelnen sinngemäss geltend, für die Beurteilung ihres Anspruchs auf Erlass der Sanktion nach der Bonusregelung sei auf den Untersuchungsgegenstand "im Augenblick der Selbstanzeige" abzustellen. Gegenstand der Untersuchung im Zeitpunkt ihrer Selbstanzeige seien mutmassliche Wettbewerbsabreden in Graubünden bezüglich der Märkte für Hoch-, Tief- und Strassenbau gewesen (vgl. Beschwerde, Rz. 82). Der demnach massgebliche Untersuchungsgegenstand umfasse "allfällige[n] Abreden zwischen Unternehmen, namentlich in den Bereichen Hoch-, Tief- und Strassenbau [...] im Kanton Graubünden" (vgl. Replik, Rz. 1, 4, 34, 40).

E. 10.1.2

Gestützt hierauf macht die Beschwerdeführerin zur Begründung ihres Anspruchs auf einen vollständigen Erlass der Sanktion nach der Bonusregelung geltend, sie habe mit ihrer Selbstanzeige und deren Ergänzungen einen "Gesamtsachverhalt mit einer unüberschaubaren Vielzahl mutmasslicher Wettbewerbsverstösse" bzw. einen "äusserst komplexen marktumspannenden Wettbewerbsverstoss mit einer Vielzahl möglicherweise betroffener Bauprojekte" angezeigt (vgl. Beschwerde, Rz. 17, 84, 86, 91; Replik, Rz. 1, 13 ff., 35, 40; Eingabe vom 31. Oktober 2018, Rz. 2, 4). Die Wettbewerbsabrede über das Projekt (...) sei Teil eines solchen Gesamtsachverhalts und die angefochtene Verfügung sei Teil der im Oktober 2012 eröffneten und "noch laufenden Untersuchung Bauleistungen Graubünden", in der die Beschwerdeführerin Erstanzeigerin sei. Ihre Selbstanzeige habe sich damit auch auf das Projekt (...) bezogen (vgl. Beschwerde, Rz. 11; Replik, Rz. 12 ff.).

E. 10.2

Die Vorinstanz bestreitet einen Anspruch der Beschwerdeführerin auf vollständigen Erlass der Sanktion nach der Bonusregelung. Sie führt zunächst aus, die Beschwerdeführerin erwecke in ihrer Beschwerde den unzutreffenden Eindruck, dass der begangene Verstoss im Zusammenhang mit dem Bauprojekt (...) Teil einer Gesamtabrede gewesen sei. Der Verstoss gegen das Kartellrecht, an dem die Beschwerdeführerin sich vorliegend beteiligt habe, bilde jedoch nicht Teil einer systematischen Abrede, sondern betreffe vielmehr eine Einzelsubmissionsabrede. Es handle sich um einen isolierten, einzelprojektbezogenen Verstoss. Zwar hätten die Wettbewerbsbehörden in ihren zehn Untersuchungen zu Submissionsabreden im Kanton Graubünden verschiedene Gesamtabreden aufgedeckt. Diesbezüglich bestehe aber kein Zusammenhang zur vorliegenden Streitsache. Gegenstand des Verfahrens Nr. 22-0465 (Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin VIII [...]) sei einzig die Einzelsubmissionsabrede in Bezug auf die Ausschreibung (...). Zu beurteilen sei, ob und gegebenenfalls wann die Beschwerdeführerin bezüglich dieser Einzelsubmissionsabrede Selbstanzeige eingereicht habe sowie in welchem Ausmass sie durch ihre Kooperation bezüglich dieser Abrede gegebenenfalls die Anforderungen für eine Sanktionsreduktion erfülle (vgl. Vernehmlassung, Rz. 11 ff., 22; Duplik, Rz. 7; Eingabe vom 16. Januar 2019, S. 1 f.).

E. 11

Bonusregelung im Allgemeinen Die beiden weit auseinander liegenden Parteistandpunkte zeigen die Notwendigkeit einer klärenden Auslegung und Analyse der massgeblichen Rechtsgrundlagen und Materialien.

E. 11.1

Nach Art. 49a Abs. 2 KG kann auf eine Belastung eines Unternehmens mit einer Verwaltungssanktion nach Art. 49a Abs. 1 KG ganz oder teilweise verzichtet werden, wenn dieses an der Aufdeckung und der Beseitigung der Wettbewerbsbeschränkung mitwirkt. Die Voraussetzungen und Modalitäten des vollständigen Sanktionserlasses werden von der KG-Sanktionsverordnung (SVKG) in Art. 8 ff. und jene des teilweisen Sanktionserlasses in Art. 12 ff. SVKG näher ausgeführt.

E. 11.2

Der Gesetzgeber hat die Bonusregelung zusammen mit der direkten Sanktionierbarkeit von besonders schädlichen Kartellrechtsverstössen im Jahr 2003 in das Kartellrecht eingeführt. Denn die direkte Sanktionierbarkeit entsprechender Verhaltensweisen führte dazu, dass diese zusehends verdeckt erfolgten, weshalb den Wettbewerbsbehörden angesichts drohender Beweisschwierigkeiten ein zusätzliches Ermittlungsinstrument in die Hand gegeben werden sollte (vgl. Botschaft KG 2002, 2028, 2038; Roth/Bovet, in: Commentaire romand, 2. éd. 2013, Art. 49a N. 63).

E. 11.3

Die entsprechenden Bestimmungen von Art. 49a Abs. 2 KG i.V.m. Art. 8 ff. SVKG orientieren sich dabei weitgehend an der Kronzeugenregelung des EU-Wettbewerbsrechts (vgl. Urteil des BVGer B-645/2018 vom 14. August 2023 E. 16.3.3, Engadin IV Foffa Conrad, m.w.H.). Diese beruht auf der Mitteilung der EU-Kommission über den Erlass und die Ermässigung von Geldbussen in Kartellsachen (ABl. 2006, C 298, S. 17, im Folgenden: Mitteilung über die Zusammenarbeit) und der Praxis der EU-Gerichte. Welche Tragweite der vom Bundesgericht bei Fragen der Massgeblichkeit von EU-Recht in der Schweiz entwickelte Grundsatz der parallelen Rechtslage bei der Auslegung der Bonusregelung hat,

ist an anderer Stelle zu erörtern (vgl. E. 11.15).

E. 11.4

Mit der Bonusregelung verfolgt der Gesetzgeber verschiedene Zwecke. Sie soll es den Wettbewerbsbehörden insbesondere ermöglichen oder wesentlich erleichtern, Sachverhalte, die mutmasslich Wettbewerbsabreden nach Art. 5 Abs. 3 oder 4 KG darstellen, zu untersuchen und aufzuklären (vgl. Botschaft KG 2002, 2038; Patrick Sommer, Praktische Verfahrensfragen bei Inanspruchnahme der Bonusregelung, Jusletter vom 17. Oktober 2005, Rz. 4 f.). Es soll nicht zuletzt auch der Untersuchungsaufwand des Sekretariats vermindert werden (vgl. Erläuterungen KG-Sanktionsverordnung, ad Art. 12 Abs. 2; Damian Graf, Der Verwaltungsrat und die kartellrechtliche Bonusregelung, SZW 2014, S. 497; Tagmann/Zirlick, Schwächen und Risiken der Bonusregelung im schweizerischen Kartellrecht, Jusletter vom 10. August 2009, Rz. 39). Ein Unternehmen, das an einer entsprechenden Wettbewerbsabrede beteiligt war, soll für den von ihm bei deren Aufdeckung oder Nachweis erbrachten Beitrag belohnt werden (vgl. Urteil des BVGer B-645/2018 vom 14. August 2023 E. 16.3.4, Engadin IV Foffa Conrad, m.w.H.; Erläuterungen KG-Sanktionsverordnung, ad Art. 8 Abs. 1 Bst. b und ad Art. 12 Abs. 2; Dähler/Krauskopf, Die Sanktionsbemessung und die Bonusregelung, in: Stoffel/Zäch [Hrsg.], Kartellgesetzrevision 2003: Neuerungen und Folgen, 2004, S. 145; Peter Picht, in: OFK Wettbewerbsrecht II, 2. Aufl. 2021, Art. 8 SVKG N. 1; Sommer, a.a.O., Rz. 7; Tagmann/Zirlick, in: BSK-KG, 2. Aufl. 2021, Art. 49a N. 121). (1) Vollständiger Sanktionserlass im Allgemeinen

E. 11.5

Gemäss Art. 8 Abs. 1 SVKG erlässt die Vorinstanz einem Unternehmen die Sanktion vollständig, wenn es seine Beteiligung an einer Wettbewerbsbeschränkung im Sinne von Art. 5 Abs. 3 und 4 KG anzeigt und als Erstes entweder Informationen liefert, die es den Wettbewerbsbehörden ermöglichen, eine Untersuchung nach Art. 27 KG zu eröffnen (Art. 8 Abs. 1 Bst. a SVKG, Eröffnungskooperation), oder Beweismittel vorlegt, welche es den Wettbewerbsbehörden ermöglichen, einen Wettbewerbsverstoss gemäss Art. 5 Abs. 3 oder 4 KG festzustellen (Art. 8 Abs. 1 Bst. b SVKG, Feststellungskooperation).

E. 11.6

Die Eröffnungskooperation nach Art. 8 Abs. 1 Bst. a SVKG soll einen Anreiz für die an einer unzulässigen Wettbewerbsabrede beteiligten Unternehmen setzen, diese anzuzeigen. Auf diese Weise soll die Bonusregelung Wettbewerbsabreden nach Art. 5 Abs. 3 und 4 KG destabilisieren sowie die gegenseitige Loyalität und Solidarität der beteiligten Unternehmen schwächen. Dadurch sollen der Aufbau und die Aufrechterhaltung entsprechender Kartelle erschwert werden (vgl. Botschaft KG 2002, 2038; Ulf Böge, Bonus- und Kronzeugenregelungen in Deutschland und in der EU, in: Carl Baudenbacher [Hrsg.], Neuste Entwicklungen im europäischen und internationalen Kartellrecht, 2002, S. 158, 162; Adrian Raas, "Direkte" Sanktionen im Kartellgesetz: über Kosten und Nutzen, sic! 2009, S. 478). Kartellanten müssen im Sinne dieser präventiven Zielsetzung der Bonusregelung jederzeit damit rechnen, dass ein oder mehrere Kartellmitglieder aus dem Kartell aussteigen und dieses aufdecken, um von der Bonusregelung zu profitieren (vgl. Urteile des BVGer B-880/2012 vom 25. Juni 2018 E. 8.5.5.7, Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau Umbricht; B-8430/2010 und B-8399/2010 vom 23. September 2014 E. 5.4.24, Baubeschläge Koch bzw. E. 4.4.24, Baubeschläge Siegenia-Aubi; Rolf Dähler, Die

wichtigsten Neuerungen im KG im Überblick, Jusletter vom 27. September 2004, Rz. 15; Patrick Krauskopf, in: DIKE-Kommentar KG, 2018, Art. 49a Abs. 1-2 N. 68 ff.; Marbach/Ducrey/Wild, a.a.O., Rz. 1949; Tagmann/Zirlick, in: BSK-KG, 2. Aufl. 2021, Art. 49a N. 121; Daniel Zimmerli, Zur Dogmatik des Sanktionssystems und der "Bonusregelung" im Kartellrecht, 2007, S. 241, 634).

E. 11.7

Demgegenüber bestehen Sinn und Zweck der Feststellungskooperation nach Art. 8 Abs. 1 Bst. b SVKG darin, den Wettbewerbsbehörden die Ermittlung des Sachverhalts und damit den Nachweis eines Verstosses - namentlich durch die Erschliessung andernfalls schwer zugänglicher Informationen und Beweismittel - zu erleichtern (vgl. Botschaft KG 2002, 2038 f.; Urteil des BVGer B-645/2018 vom 14. August 2023 E. 16.3.9, Engadin IV Foffa Conrad; Krauskopf/Senn, Die Teilrevision des Kartellrechts - Wettbewerbspolitische Quantensprünge, sic! 2003, S. 15 f.; Marbach/Ducrey/Wild, a.a.O., Rz. 1949; Zimmerli, a.a.O., S. 648). Dies soll dem Risiko begegnen, dass ein Verfahren, das die Wettbewerbsbehörden aus eigenem Antrieb - d.h. ohne vorgängige Selbstanzeige - eröffnen, aufgrund mangelnder Beweise blockiert oder übermässig erschwert wird (vgl. Erläuterungen KG-Sanktionsverordnung, ad Art. 8 Abs. 1 Bst. b).

E. 11.8

Diese unterschiedlichen Zwecke spiegeln sich in den unterschiedlichen Voraussetzungen für eine Eröffnungs- und Feststellungskooperation wider. Die im Rahmen der Eröffnungskooperation vorgelegten Informationen müssen den Wettbewerbsbehörden die Eröffnung einer Untersuchung nach Art. 27 KG ermöglichen (Art. 8 Abs. 1 Bst. a SVKG). Sie müssen dementsprechend einen hinreichenden Anfangsverdacht begründen (vgl. Erläuterungen KG-Sanktionsverordnung, ad Art. 8 Abs. 1 Bst. a; Merkblatt des Sekretariats zur Bonusregelung vom 8. September 2014, Rz. 9; Graf, a.a.O., 494 ff.; Izumi/Baur, in: DIKE-Kommentar KG, 2018, Art. 27 N. 7; Tagmann/Zirlick, Schwächen und Risiken der Bonusregelung im schweizerischen Kartellrecht, Jusletter vom 10. August 2009, Rz. 26 ff.) und deshalb von einer gewissen Qualität sein (vgl. Schaller/Krauskopf, Programme de clémence et sanctions cartellaires, sic! 2010, 78; Tagmann/Zirlick, in: BSK-KG, 2. Aufl. 2021, Art. 49a N. 132). Ein wesentliches Kriterium ist dabei der Konkretisierungs- und Detaillierungsgrad der vorgelegten Informationen (vgl. Izumi/Baur, in: DIKE-Kommentar KG, 2018, Art. 27 N. 11). Blosse Behauptungen genereller Art genügen nicht; vielmehr müssen die Hinweise genügend substantiiert sein (vgl. Erläuterungen KG-Sanktionsverordnung, ad Art. 8 Abs. 1 Bst. a). Eine Eröffnungskooperation ist deshalb solange möglich, als die Wettbewerbsbehörden nicht bereits über hinreichende Informationen zum jeweiligen Verstoss verfügen, welche zumindest die Eröffnung einer Vorabklärung ermöglichen (Art. 8 Abs. 3 SVKG; vgl. Picht, in: OFK Wettbewerbsrecht II, 2. Aufl. 2021, Art. 8 SVKG N. 5; Tagmann/Zirlick, BSK-KG, 2. Aufl. 2021, Art. 49a N. 132 f., 136).

E. 11.8.1

Ein vollständiger Erlass der Sanktion im Rahmen der Feststellungskooperation setzt demgegenüber voraus, dass das Unternehmen Beweismittel vorlegt, welche den Wettbewerbsbehörden "ermöglichen", einen Wettbewerbsverstoss gemäss Art. 5 Abs. 3 und 4 KG "festzustellen" (Art. 8 Abs. 1 Bst. b SVKG), die mit anderen Worten den Nachweis des Verstosses ermöglichen (vgl. Merkblatt des Sekretariats zur Bonusregelung vom 8.

September 2014, Rz. 14; Dähler/Krauskopf, a.a.O., S. 146 f.; Sommer, a.a.O., Rz. 20, 23; Tagmann/Zirlick, in: BSK-KG, 2. Aufl. 2021, Art. 49a N. 136; Zimmerli, a.a.O., S. 648, 673). Die eingereichten Beweismittel müssen somit für die Aufklärung und den Nachweis des Verstosses entscheidend sein (vgl. Urteil des BVGer B-645/2018 vom 14. August 2023 E. 16.3.9, Engadin IV Foffa Conrad, m.w.H; Erläuterungen KG-Sanktionsverordnung, ad Art. 8 Abs. 1 und Abs. 4 Bst. b; Krauskopf, in: DIKE-Kommentar KG, 2018, Art. 49 Abs. 1-2 N. 74; Picht, in: OFK Wettbewerbsrecht II, 2. Aufl. 2021, Art. 8 SVKG N. 4; in diesem Sinne auch EuGH, C-511/06, EU:C:2009:433, Rz. 150, Archer Daniels Midland). Dies dürfte bei Einzelsubmissionsabsprachen regelmässig nur dann der Fall sein, wenn die Selbstanzeigerin hinreichend konkrete Angaben zum untersuchten Projekt vorlegt. Entsprechend wird der vollständige Sanktionserlass nur gewährt, wenn die Wettbewerbsbehörden nicht bereits über ausreichende Beweismittel verfügen, um den Wettbewerbsverstoss zu beweisen (Art. 8 Abs. 4 Bst. b SVKG).

E. 11.9

Die Bestimmung von Art. 8 Abs. 2 SVKG legt für den vollständigen Erlass der Sanktion durch die Wettbewerbskommission sowohl im Rahmen der Eröffnungs- als auch der Feststellungskooperation weitere Voraussetzungen fest. Diese lauten - soweit vorliegend relevant - wie folgt: "Sie [Die Wettbewerbskommission] erlässt die Sanktion nur, wenn das Unternehmen: (...) der Wettbewerbsbehörde unaufgefordert sämtliche in seinem Einflussbereich liegenden Informationen und Beweismittel betreffend den Wettbewerbsverstoss unaufgefordert vorlegt (Bst. b), während der gesamten Dauer des Verfahrens ununterbrochen, uneingeschränkt und ohne Verzug mit der Wettbewerbsbehörde zusammenarbeitet (Bst. c) (...)." Nach dem klaren Wortlaut der Einleitung zu Art. 8 Abs. 2 SVKG stellt die uneingeschränkte Zusammenarbeit (franz: coopération) nach Bst. c eine Voraussetzung für einen vollständigen Erlass der Sanktion dar. Dies ist im vorliegenden Fall auch unter den Verfahrensbeteiligten unbestritten und entspricht herrschender Lehre (vgl. statt vieler Krauskopf/Senn, a.a.O., S. 18 f.; Picht, in: OFK Wettbewerbsrecht II, 2. Aufl. 2021, Art. 8 SVKG N. 13 ff. ["Erlasshinderungsgründe"]). Die gemäss Bst. b erforderliche unaufgeforderte Vorlage sämtlicher verfügbarer Informationen und Beweismittel ist zweifellos Teil der Kooperationsobliegenheit (vgl. Urteil des BVGer B-645/2018 vom 14. August 2023 E. 16.3.10 Engadin IV Foffa Conrad).

E. 11.10

Weitere Voraussetzungen für einen vollständigen Erlass der Sanktion sind nach Art. 8 Abs. 2 SVKG, dass die Selbstanzeigerin weder eine anstiftende oder führende Rolle im Wettbewerbsverstoss gespielt noch andere Unternehmen zur Teilnahme an diesem gezwungen hat (Bst. a) und es seine Beteiligung am Wettbewerbsverstoss spätestens zum Zeitpunkt der Selbstanzeige oder auf erste Anordnung der Wettbewerbsbehörden hin einstellt (Bst. d).

E. 11.11

Der vollständige Erlass der Sanktion ist nach Art. 8 Abs. 1 SVKG einzig für den Erstanzeiger vorgesehen, sofern dieser auch die weiteren Voraussetzungen erfüllt. Dies soll unter denjenigen Unternehmen, die an einer unzulässigen Wettbewerbsabrede beteiligt sind, einen Wettbewerb um den Erlass der Sanktion bewirken (vgl. Botschaft KG 2002, 2038; Bangerter/Tagmann, Ausgewählte Themen zum Verfahrensrecht, in: Roger Zäch [Hrsg.],

Das revidierte Kartellgesetz in der Praxis, 2006, S. 182). Dieser Wettstreit - und damit auch die präventive Wirkung der Bonusregelung - würde nach der Überlegung des Gesetzgebers erlahmen, wenn mehreren Unternehmen ein vollständiger Erlass gewährt werden könnte. In einem solchen Fall hätten Unternehmen, die sich an einer wettbewerbswidrigen Abrede beteiligt haben, den Anreiz, vorerst abzuwarten, ob die Abrede überhaupt aufgedeckt wird, zumal sie allenfalls auch dann noch von einem vollständigen Erlass der Sanktion profitieren könnten, wenn ein anderes Unternehmen zuerst Selbstanzeige einreicht (vgl. Erläuterungen KG-Sanktionsverordnung, ad Art. 8 Abs. 4 Bst. a; Bangerter/Tagmann, a.a.O., S. 182; Zimmerli, a.a.O., S. 674 f.). Dadurch, dass einzig der Erstanzeiger einen vollständigen Erlass erhalten kann, soll vielmehr ein Anreiz bestehen, eine mutmassliche Wettbewerbsbeschränkung so früh als möglich zu melden (vgl. Urteil des BVGer B-645/2018 vom 14. August 2023 E. 16.3.12 Engadin IV Foffa Conrad; vgl. Patrick Krauskopf, in: DIKE-Kommentar KG, 2018, Art. 49 Abs. 1-2 N. 79). (2) Sanktionsreduktion im Allgemeinen

E. 11.12

Für die weiteren Selbstanzeiger sehen Art. 12 Abs. 1 und 2 SVKG eine Sanktionsreduktion von bis zu 50% des nach den Bestimmungen der Art. 3-7 SVKG berechneten Sanktionsbetrags vor, sofern das Unternehmen "an einem Verfahren unaufgefordert mitgewirkt" (franz.: "a participé spontanément à une procédure") und im Zeitpunkt der Vorlage der Beweismittel die Teilnahme am betreffenden Wettbewerbsverstoss eingestellt hat.

E. 11.13

Das Instrument der Sanktionsreduktion nach Art. 12 ff. SVKG ist auf Selbstanzeiger anwendbar, welche eine oder mehrere Voraussetzungen für einen vollständigen Erlass der Sanktion nicht erfüllen. Es erfasst insbesondere Selbstanzeiger, die mangels zeitlicher Priorität für einen vollständigen Erlass der Sanktion nicht in Frage kommen (vgl. Urteil des BVGer B-645/2018 vom 14. August 2023 E. 16.3.14, Engadin IV Foffa Conrad; Erläuterungen zur KG-Sanktionsverordnung, ad Art. 8 Abs. 4 Bst. a; David/Jacobs, Schweizerisches Wettbewerbsrecht, 5. Aufl. 2012, N. 791; Dähler/Krauskopf, a.a.O., S. 147; Tagmann/Zirlick, in: BSK-KG, 2. Aufl. 2021, Art. 49a N. 144; Zimmerli, a.a.O., S. 675).

E. 11.14

Die Bestimmung von Art. 49a Abs. 2 KG setzt für einen vollständigen Erlass oder eine Reduktion der Sanktion voraus, dass das betreffende Unternehmen "mitwirkt". Die Mitwirkung muss sich gemäss Wortlaut der Bestimmung auf die Aufdeckung und die Beseitigung der Wettbewerbsbeschränkung beziehen. Im allgemeinen Sprachgebrauch wird unter dem Begriff der Aufdeckung die Aufklärung eines Sachverhalts verstanden (vgl. Philippe Spitz, Ausgewählte Problemstellungen im Verfahren und bei der praktischen Anwendung des revidierten Kartellgesetzes, sic! 2004, S. 553 ff., 557). Dies deutet darauf hin, dass "Mitwirkung" im Sinne von Art. 49a Abs. 2 KG primär die Unterstützung der Wettbewerbsbehörden bei der Ermittlung des Sachverhalts bedeutet (vgl. Urteil des BVGer B-645/2018 vom 14. August 2023 E. 16.3.17, Engadin IV Foffa Conrad; Krauskopf/Senn, a.a.O., S. 16).

E. 11.15

In gleicher Weise hat auch die Kronzeugenregelung im EU-Kartellrecht zum Zweck, es den EU-Wettbewerbsbehörden zu ermöglichen oder zu erleichtern, wettbewerbswidriges Verhalten aufzudecken und nachzuweisen (vgl. Mitteilung der EU-Kommission über die Zusammenarbeit, Rz. 1 ff.). Gemäss Praxis der EU-Gerichte ist die Herabsetzung der Sanktion aufgrund einer Kooperation des Unternehmens im Verwaltungsverfahren deshalb nur gerechtfertigt, wenn eine solche Zusammenarbeit die Aufgabe der Kommission erleichtert, eine Zuwiderhandlung festzustellen (vgl. EuGH, C-297/98, EU:C:2000:633, Rz. 36, SCA Holding; C-325/05, EU:C:2007:277, Rz. 83, SGL Carbon; C-189/02, EU:C:2005:408, Rz. 399, Dansk Rørindustri; in diesem Sinne auch EuGH, C-181/11, EU:C:2013:404, Rz. 48, Schenker). Angesichts dieser in Bezug auf die zu beurteilenden Rechtsfragen vergleichbaren Regelungen in der Schweiz und der EU können - entsprechend dem vom Bundesgericht entwickelten Grundsatz der parallelen Rechtslage - die Rechtsgrundlagen und die Rechtsprechung der EU unter rechtsvergleichenden Gesichtspunkten auch in der Schweiz als Informationsquellen und rechtsvergleichende Prämissen im Rahmen eines freiwilligen Nachvollzugs angesehen und nutzbar gemacht werden (vgl. BGE 147 II 72 E. 3, Hors-Liste Medikamente Pfizer; BGE 143 II 297 E. 6.2.3, Gaba; Urteil des BVGer B-7834/2015 vom 16. August 2022 E. 9.3.6).

E. 11.16

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinen Urteilen in Sachen Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau sowie Musik Hug festgehalten, dass ein Selbstanzeiger überzeugend und auf die vorgeschriebene Weise mit der Wettbewerbsbehörde kooperieren müsse, um einen vollständigen Erlass oder eine Reduktion der Sanktion zu erhalten. Dabei verwies das Bundesverwaltungsgericht auf die Bestimmungen sowohl von Art. 8 Abs. 2 Bst. c als auch von Art. 12 Abs. 1 SVKG (vgl. zu deren Wortlaut E. 11.9 bzw. 11.12). Zu einer ausreichenden Kooperation eines Selbstanzeigers gehöre auch, dass dieser den Wettbewerbsbehörden nach bestem Wissen zutreffende Informationen und Beweismittel zur angezeigten Beteiligung an einer Wettbewerbsbeschränkung liefert (vgl. Urteile des BVGer B-880/2012 vom 25. Juni 2018 E. 8.5.5.5, Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau Umbricht; B-807/2012 E. 8.5.5.5, Erne; B-829/2012 E. 7.5.5.5 Granella; B-771/2012 Cellere; B-823/2016 vom 2. April 2020 E. 4.1.1, Musik Hug; B-710/2014 vom 16. November 2022 E. 9.2.3, Luftfracht).

E. 11.17

Die Mitwirkung im Sinne von Art. 49a Abs. 2 KG ist des Weiteren abzugrenzen von den allgemeinen gesetzlichen Mitwirkungspflichten der Parteien eines Verwaltungsverfahrens nach Art. 13 VwVG. Diese werden in Kartellverwaltungsverfahren durch die Auskunftspflicht nach Art. 40 KG konkretisiert und erweitert (vgl. Erläuterungen KG-Sanktionsverordnung, ad Art. 8 Abs. 2 Bst. c; Bangerter/Tagmann, a.a.O., S. 185; Schaller/Bangerter, Gedanken zum Ablauf kartellrechtlicher Hausdurchsuchungen, AJP 2005, S. 1237), die gemäss Art. 52 KG strafbewehrt und insoweit - soweit mit dem nemo tenetur-Grundsatz vereinbar - mittelbar durchsetzbar ist. Danach haben sowohl Beteiligte an Abreden und an Zusammenschlüssen als auch marktmächtige Unternehmen und betroffene Dritte den Wettbewerbsbehörden alle für deren Abklärungen erforderlichen Auskünfte zu erteilen und die notwendigen Unterlagen vorzulegen (vgl. Urteile des BVGer B-7633/2009 vom 14. September 2015 E. 81, Swisscom ADSL; B-506/2010 vom 19. Dezember 2013 E. 5, Gaba; B-3882/2021 vom 16. Februar 2023 E. 4; B-645/2018 vom 14. August 2023 E. 16.3.28, Engadin IV Foffa Conrad). Demgegenüber stellt die Mitwirkung des

Selbstanzeigers im Sinne von Art. 49a Abs. 2 KG keine durchsetzbare Rechtspflicht dar. Sie erfolgt denn auch nicht aufgrund eines auf gesetzliche Mitwirkungs- und Auskunftspflichten gestützten Auskunftsbegehrens. Vielmehr hat die Mitwirkung unaufgefordert, d.h. freiwillig und aus eigenem Antrieb zu erfolgen. Der Verordnungsgeber hat dies in Art. 8 Abs. 2 Bst. b und Art. 12 Abs. 1 SVKG ausdrücklich festgehalten (vgl. zu deren Wortlaut E. 11.12). Die Mitwirkung ist deshalb rechtlich eine Obliegenheit (vgl. Urteil des BVGer B-645/2018 vom 14. August 2023 E. 16.3.28, Engadin IV Foffa Conrad).

E. 11.18

Es fragt sich bei dieser Ausgangslage, nach welchen Kriterien über die Höhe der Reduktion zu befinden ist. Mit Blick auf den Wortlaut von Art. 49a Abs. 2 KG ist es zunächst naheliegend, auf den Beitrag des Selbstanzeigers bei der Aufdeckung und der Beseitigung der Wettbewerbsbeschränkung abzustellen. In diesem Sinne legt der Verordnungsgeber fest, dass für die Höhe der Reduktion die "Wichtigkeit des Beitrags des Unternehmens zum Verfahrenserfolg" massgebend sei (Art. 12 Abs. 2 SVKG). Das vom Verordnungsgeber vorgegebene Kriterium für die Festlegung der Höhe der Sanktionsreduktion ist demzufolge - im Einklang mit dem Wortlaut von Art. 49a Abs. 2 KG und den Zwecken der Aufklärungs- und Ermittlungshilfe (vgl. E. 11.6 f.) - der objektiv feststellbare Wert des Beitrags zur Erleichterung der Aufklärung und des Nachweises des Verstosses (sog. Mehrwert; Zimmerli, a.a.O., S. 650 ["beweisrechtlicher Mehrwert"]; vgl. auch David/Jacobs, a.a.O., S. 274; E. 11.4, UNCTAD, Competition Guidelines: Leniency Programmes, 2016, Ziff. 7.1 ["value added"] sowie rechtsvergleichend die Mitteilung der EU-Kommission über die Zusammenarbeit, Rz. 5, 24 ff.). Die Mitwirkung muss sich somit in objektiv nachvollziehbarer Weise auf die Aufdeckung des Verstosses oder auf die Beweisführung und damit auf den Verfahrensausgang auswirken (vgl. Sommer, a.a.O., Rz. 26; Tagmann/Zirlick, in: BSK-KG, 2. Aufl. 2021, Art. 49a N. 146; Weber/Volz, a.a.O., Rz. 4.434). Dabei kann qualitativen und quantitativen Aspekten sowie dem Zeitpunkt der Mitwirkung Rechnung getragen werden (vgl. Urteil des BVGer B-880/2012 vom 25. Juni 2018 E. 11.4.10.1, 11.4.10.3, Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau Umbricht; Krauskopf, in: DIKE-Kommentar KG, 2018, Art. 49 Abs. 1-2 N. 96; Krauskopf/Senn, a.a.O., S. 18; Picht, in: OFK Wettbewerbsrecht II, 2. Aufl. 2021, Art. 12 SVKG N. 11; Tagmann/Zirlick, in: BSK-KG, 2. Aufl. 2021, Art. 49a N. 139g, 156a; vgl. auch Mitteilung der EU-Kommission über die Zusammenarbeit, Rz. 5). Zu berücksichtigen sind in diesem Zusammenhang auch die der Wettbewerbsbehörde bereits vorliegenden Beweismittel (vgl. Urteile des BVGer B-645/2018 vom 14. August 2023 E. 16.4.11, Engadin IV Foffa Conrad, m.H.; B-880/2012 vom 25. Juni 2018 E. 11.4.10.3, Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau Umbricht sowie rechtvergleichend EuGH, EU:C:2007:277, Rz. 88, SGL Carbon).

E. 11.19

Eine Reduktion der Sanktion unter dem Aspekt der Bonusregelung kann somit angezeigt sein, wenn der Selbstanzeiger unaufgefordert einen erheblichen Beitrag zur Aufdeckung der Wettbewerbsbeschränkung oder zur Vereinfachung des Verfahrens erbracht hat (vgl. Urteil des BVGer B-645/2018 vom 14. August 2023 E. 16.4.11, Engadin IV Foffa Conrad).

E. 11.20

Die Wettbewerbsbehörde hat bei der Frage, ob und in welchem Umfang die Sanktion nach der Bonusregelung zu reduzieren ist, ein pflichtgemäss und unter Würdigung aller relevanten Umstände auszuübendes Ermessen (vgl. Botschaft KG 2002, 2039; Urteile des

BVGer B-823/2016 vom 2. April 2020 E. 4.6 f., Musik Hug; B-2782/2007 vom 4. Oktober 2007 E. 5, Stiftung Pro Helvetia; Urteil des BVGer B-645/2018 vom 14. August 2023 E. 16.3.25, Engadin IV Foffa Conrad, m.w.H.). In diesem Sinne räumen auch die EU-Gerichte der EU-Kommission bei der Beurteilung der Qualität und Nützlichkeit des Kooperationsbeitrags eines Unternehmens ein weites Ermessen ein (vgl. EuGH, SGL Carbon, EU:C:2007:277, Rz. 88; EuG, T-341/2017, EU:T:2022:182, Rz. 417, Luftfracht II British).

E. 12

Vollständiger Erlass im vorliegenden Fall Es ist zunächst der Anspruch der Beschwerdeführerin auf vollständigen Erlass der Sanktion nach der Bonusregelung zu beurteilen.

E. 12.1

Bevor die einzelnen Mitwirkungsbeiträge der Beschwerdeführerin mit Blick auf die Voraussetzungen der Bonusregelung für einen vollständigen Erlass der Sanktion (vgl. E. 11.5 ff.) gewürdigt werden können, sind strittige Vorfragen zu klären. So vertreten die Vorinstanz und die Beschwerdeführerin unterschiedliche Auffassungen darüber, von welchem Untersuchungsgegenstand bei der Beurteilung auszugehen ist, ob die Voraussetzungen für einen vollständigen Erlass oder für eine Reduktion der Sanktion nach der Bonusregelung erfüllt sind. Die Frage nach dem Umfang des Untersuchungsgegenstands ist vorliegend für die Anwendung der Bonusregelung relevant. Denn ob und inwieweit ein Unternehmen, das wegen kartellrechtswidrigen Verhaltens nach Art. 49a Abs. 1 KG zu sanktionieren ist, Anspruch auf einen vollständigen Erlass der Sanktion oder eine Reduktion nach der Bonusregelung hat, beurteilt sich unbestrittenermassen anhand des Kartellrechtsverstosses, für den die Sanktion ausgesprochen wird. Hinweise, die das Unternehmen der Vorinstanz zu möglichen Wettbewerbsverstössen ausserhalb des Untersuchungsgegenstands übermittelt, sind daher bei der Beurteilung, ob und inwieweit das Unternehmen Anspruch auf eine Reduktion der Sanktion nach der Bonusregelung hat, zunächst unerheblich; vorbehalten für solche Fälle bleibt eine Reduktion der Sanktion nach Art. 12 Abs. 3 SVKG (Bonus Plus; vgl. E. 13 f.). Es ist daher nachfolgend zu erörtern, gestützt auf welchen Untersuchungsgegenstand die vorinstanzliche Anwendung der Bonusregelung zu beurteilen ist.

E. 12.2

Die vorliegend angefochtene Verfügung sanktioniert die Beschwerdeführerin einzig für ihre Beteiligung an einer Wettbewerbsabrede über die Ausschreibung (...). Nur diese Wettbewerbsabrede war - als Einzelverstoss - Untersuchungsgegenstand des Verfahrens Nr. 22-0465 (Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin VIII [...]). Es ist deshalb folgerichtig, dass der vollständige Erlass der Sanktion oder deren Reduktion nach der Bonusregelung sich einzig anhand der Mitwirkung der Beschwerdeführerin an der Aufklärung dieses Verstosses beurteilt.

E. 12.2.1

Die Beschwerdeführerin bringt vor, der massgebliche Untersuchungsgegenstand gehe über die Ausschreibung (...) hinaus. Sie begründet den von ihr geltend gemachten weiten Untersuchungsgegenstand mit der Verfahrensgeschichte. Sie führt an, die vorliegend in Frage stehende Wettbewerbsabrede über das Projekt (...) sei Teil eines "Gesamtsachverhalts", der eine "unüberschaubare Vielzahl mutmasslicher

Wettbewerbsverstösse" im Baubereich im Kanton Graubünden umfasse. Sie habe diesen als erstes Unternehmen angezeigt und sei daher auch in Bezug auf den Wettbewerbsverstoss in Sachen (...) Erstanzeigerin (vgl. E. 10.1.2).

E. 12.2.2

Aus den Akten ergibt sich, was den Untersuchungsgegenstand im vorinstanzlichen Verfahren anbelangt, Folgendes: -Im ursprünglichen, am 30. Oktober 2012 eröffneten Untersuchungsverfahren Nr. 22-0433 erfasste der Untersuchungsgegenstand zunächst mutmassliche Wettbewerbsabreden in der Baubranche im Unterengadin (vgl. Sachverhalt, B); -am 22. April 2013 dehnten die Wettbewerbsbehörden die Untersuchung auf den gesamten Kanton Graubünden aus; der Untersuchungsgegenstand war als "Bauleistungen Graubünden" umschrieben (vgl. Sachverhalt, F); -mit Zwischenverfügung vom 23. November 2015 trennten die Wettbewerbsbehörden das Verfahren Nr. 22-0433 in zehn Untersuchungsverfahren auf (vgl. Sachverhalt, I), darunter das Verfahren Nr. 22-0465 (Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin VIII [...]); -die vorliegend angefochtene Sanktionsverfügung schliesst das letztgenannte Verfahren ab und auferlegt der Beschwerdeführerin - neben Verhaltenspflichten - eine Verwaltungssanktion nach Art. 49a Abs. 1 KG für ihre Beteiligung an einer Wettbewerbsabrede über das Projekt (...).

E. 12.2.3

Unpräzis und damit unzutreffend ist vor diesem Hintergrund das Vorbringen der Beschwerdeführerin, die angefochtene Verfügung sei "Teil der im Oktober 2012 eröffneten und noch laufenden Untersuchung Bauleistungen Graubünden" (vgl. Beschwerde, Rz. 11; E. 10.1.2). Dies gilt auch für die Aussage, im Anschluss an die Verfahrenstrennung vom 23. November 2015 sei die Untersuchung "lediglich in verschiedenen (Teil-)Verfahren fortgeführt" worden (vgl. Replik, Rz. 15, 26). Es trifft sodann nicht zu, dass die am 23. November 2015 erfolgte Abtrennung des vorinstanzlichen Verfahrens Nr. 22-0465 (Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin VIII [...]) vom ursprünglichen Untersuchungsverfahren Nr. 22-0433 (zunächst: Bau Unterengadin, ab dem 22. April 2013: Bauleistungen Graubünden) den Untersuchungsgegenstand nicht verändert habe (vgl. Replik, Rz. 1, 42). Vielmehr haben die Wettbewerbsbehörden mit der Verfahrenstrennung vom 23. November 2015 das ursprüngliche Untersuchungsverfahren und damit auch dessen Untersuchungsgegenstand auf zehn separate Verfahren mit je einem eigenen Untersuchungsgegenstand aufgeteilt. Dass die Wettbewerbsbehörden den Untersuchungsgenstand des vorliegend zu beurteilenden Verfahrens Nr. 22-0465 in Sachen Engadin VIII - eine Wettbewerbsabrede über das Projekt (...) - gegenüber der Beschwerdeführerin nicht hinreichend klar kommuniziert hätten, macht diese zu Recht nicht geltend (vgl. E. 12.8.3). Vor diesem Hintergrund ist der Einwand der Beschwerdeführerin, die Vorinstanz sei selbst davon ausgegangen, dass der massgebliche Untersuchungsgegenstand ein Gesamtsachverhalt sei, unzutreffend. Was die Beschwerdeführerin zugunsten dieses Einwands vorbringt, ist unbehelflich. Dies gilt insbesondere für ihren Hinweis, die Vorinstanz habe in der Sanktionsverfügung vom 2. Oktober 2017 in Sachen Engadin III ausdrücklich darauf verzichtet, gegenüber der Foffa Conrad-Gruppe, zu der auch Bezzola Denoth gehört, gestützt auf Art. 5 Abs. 1 Bst. a SVKG einen Wiederholungszuschlag "wegen der in den abgetrennten Verfahren untersuchten Wettbewerbsverstösse[n]" aufzuerlegen (vgl. Eingabe vom 31. Oktober 2018, Rz. 8). Denn allein aus dem Umstand, dass die Vorinstanz keinen entsprechenden Zuschlag erhoben hat, lässt sich nichts zugunsten des Standpunkts der Beschwerdeführerin ableiten. Vielmehr ist der Vorinstanz darin zu folgen, dass es sich

hierbei einzig um eine Frage der Sanktionsbemessung handelt (vgl. Eingabe vom 16. Januar 2019, S. 2). So begründet die Vorinstanz in ihrer Sanktionsverfügung in Sachen Engadin III ihren Verzicht auf einen Wiederholungszuschlag gegenüber den sanktionierten Unternehmen überzeugend damit, dass aus der Untersuchung Nr. 22-0433 zahlreiche Verfahren hervorgegangen seien, in denen Submissionsabsprachen untersucht würden. Um über einen Wiederholungszuschlag zu entscheiden, sei ein Gesamtbild sämtlicher Verhaltensweisen des entsprechenden Unternehmens innerhalb der Verfahren, welche der Untersuchung Nr. 22-0433 entstammten, erforderlich. Die verschiedenen Untersuchungsverfahren befänden sich jedoch in unterschiedlichen Stadien (vgl. Rz. 171 f.).

E. 12.2.4

Demzufolge umfasst der vorliegend massgebende Untersuchungsgegenstand ausschliesslich die Beteiligung der Beschwerdeführerin an einer kartellrechtswidrigen Abrede im Zusammenhang mit der Ausschreibung (...). Die Beurteilung, ob und in welchem Umfang die Beschwerdeführerin nach der Bonusregelung Anspruch auf eine Reduktion oder einen vollständigen Erlass der Sanktion hat, hat deshalb mit Blick auf diesen Untersuchungsgegenstand zu erfolgen.

E. 12.2.5

Bevor gestützt hierauf die rechtmässige Anwendung der Bonusregelung durch die Vorinstanz geprüft werden kann, sind jedoch weitere Einwände der Beschwerdeführerin zu beurteilen, die sich gegen die Rechtmässigkeit der Beschränkung des Untersuchungsgegenstands auf das Projekt (...) richten.

E. 12.2.6.1

Die Beschwerdeführerin rügt, die Einengung des Untersuchungsgegenstands durch die Vorinstanz verletze Art. 8 Abs. 1 Bst. b SVKG über die Feststellungskooperation (zu dessen Wortlaut vgl. E. 11.7 ff.) sowie das Vertrauen, das sie rechtmässig in den von der Vorinstanz kommunizierten Untersuchungsgegenstand gesetzt habe. Denn indem die Vorinstanz das ursprüngliche Untersuchungsverfahren mit Zwischenverfügung vom 23. November 2015 in zehn Verfahren auftrenne, schränke sie den bei der Eröffnung der Untersuchung am 30. Oktober 2012 weit gefassten Untersuchungsgegenstand nachträglich auf ein einziges Projekt ein und erachte so plötzlich nur noch Beweismittel für das Bauprojekt (...) als relevant (vgl. Beschwerde, Rz. 72 ff., 81 f.; Replik, Rz. 13 ff., 16). Die Beschwerdeführerin wendet sich damit in der Sache gegen die Rechtmässigkeit der Verfahrenstrennung, welche das Sekretariat mit verfahrensleitender Verfügung vom 23. November 2015 angeordnet hat (vgl. Sachverhalt, I).

E. 12.2.6.2

Die Vorinstanz bringt vor, die Verfahrenstrennung habe in prozessökonomischen Überlegungen gegründet und nichts an der materiellen Beurteilung der untersuchten Sachverhalte geändert, insbesondere auch nicht in Bezug auf die Reihenfolge der Selbstanzeigen. Die Würdigung der Eingaben der Beschwerdeführerin unter dem Gesichtspunkt des Selbstanzeigegehalts würde zum gleichen Ergebnis führen, wenn die Vorinstanz den vorliegend strittigen Wettbewerbsverstoss verfahrensmässig zusammen mit anderen Sachverhalten behandelt hätte (vgl. Verfügung, Rz. 174, Vernehmlassung, Rz. 42).

E. 12.2.6.3

Nach Art. 23 Abs. 1 KG führt das Sekretariat die Untersuchungen durch und erlässt zusammen mit einem Mitglied des Präsidiums die notwendigen verfahrensleitenden Verfügungen. Zu diesen zählen auch Anordnungen über die Trennung von Verfahren (vgl. Bruch/Meier, in: DIKE-Kommentar KG, 2018, Art. 23 Abs. 1-2 N. 72). Es ist nicht bestritten und ergibt sich aus den Akten, dass das Sekretariat die Verfahrenstrennung zusammen mit einem Mitglied des Präsidiums angeordnet hat und damit die Zuständigkeitsvorgaben von Art. 23 Abs. 1 KG gewahrt wurden. Das kartellrechtliche Verfahren vor den Wettbewerbsbehörden richtet sich nicht nach der Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO, SR 312.0), sondern ist ein Verwaltungsverfahren, das sich - wie erwähnt (vgl. E. 2.1.3) - nach dem VwVG richtet, soweit das KG nicht davon abweicht (Art. 39 KG; vgl. BGE 142 II 268 E. 4.2.5.2, 8.2), auch wenn die Sanktion gemäss Art. 49a KG als "strafrechtsähnlich" im Sinne von Art. 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK, SR 0.101) gilt (vgl. BGE 143 II 297 E. 9.1; 139 I 72 E. 2.2.2). Entsprechend der in Kartellverwaltungsverfahren geltenden Offizialmaxime ist es Sache der Wettbewerbsbehörden, den Verfahrensgegenstand festzulegen (vgl. Urteil des BVGer A-5075/2018 vom 22. März 2019, E. 2.4.3; Isabelle Häner, in: DIKE-Kommentar KG, 2018, Art. 39 N. 26, 67; Marbach/Ducrey/Wild, Immaterialgüter- und Wettbewerbsrecht, 4. Aufl. 2017, Rz. 1825). Das VwVG enthält keine Vorgaben für die Trennung oder Vereinigung von Verfahren, ebenso wenig das Kartellgesetz. Für eine analoge Anwendung von Art. 29 StPO besteht gemäss den bundesgerichtlichen Erwägungen in einem neueren kartellrechtlichen Urteil (Urteil des BGer 2C_525/2018 vom 8. Mai 2019, E. 2.6.2 [nicht publizierte Erwägung in BGE 145 II 259], Autohändler) kein Grund. Nach Art. 29 Abs. 1 StPO werden Straftaten gemeinsam verfolgt und beurteilt, wenn eine beschuldigte Person mehrere Straftaten verübt hat (Bst. a) oder wenn Mittäterschaft oder Teilnahme vorliegt (Bst. b); eine ausnahmsweise Trennung der Verfahren ist nur aus sachlichen Gründen zulässig (Art. 30 StPO). Der darin enthaltene Grundsatz der Verfahrenseinheit bezweckt in erster Linie die Verhinderung sich widersprechender Urteile und dient zudem der Prozessökonomie. Dem betreffenden Urteil des Bundesgerichts lag der Sachverhalt zugrunde, dass die Wettbewerbsbehörden mit einem Untersuchungsadressaten eine einvernehmliche Regelung geschlossen und das Untersuchungsverfahren gegenüber den anderen Untersuchungsadressaten weitergeführt haben. Da im Verfahren der einvernehmlichen Regelung in aller Regel nicht gerichtlich über die Zulässigkeit eines Verfahrens entschieden werde, besteht gemäss Bundesgericht keine Gefahr widersprüchlicher Gerichtsurteile. Dadurch unterscheide sich das kartellrechtliche Verfahren der einvernehmlichen Regelung vom abgekürzten Verfahren nach StPO, in welchem eine ausdrückliche Anerkennung des Sachverhalts durch die Beschuldigten vorausgesetzt werde (Art. 361 Abs. 2 Bst. a StPO) und eine urteilsmässige Bestrafung für begangenes Unrecht erfolge (Art. 362 Abs. 2 StPO; Urteil des BGer 2C_525/2018 vom 8. Mai 2019, E. 2.6.2 [nicht publizierte Erwägung in BGE 145 II 259], Autohändler). Entsprechend haben die Wettbewerbsbehörden ein - pflichtgemäss auszuübendes - Ermessen, was die Vereinigung oder Trennung von Untersuchungsverfahren anbelangt (vgl. hierzu Martin/Seltmann/Loher, Die Verfügung in der Praxis, 2. Aufl. 2016, S. 66; vgl. hinsichtlich von Rechtsmittelverfahren Moser/Beusch/Kneubühler/Kayser, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Aufl. 2022, Rz. 3.17a). Es darf ihnen - unter Wahrung der allgemeinen rechtsstaatlichen Schranken insbesondere der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV), der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) und des Willkürverbots (Art. 9 BV) - nicht verwehrt sein, den

Untersuchungsgegenstand im Verlauf des Untersuchungsverfahrens einzuschränken oder - bei Vorliegen hinreichender Anhaltspunkte für weitere unzulässige Wettbewerbsbeschränkungen (Art. 27 Abs. 1 KG) - auszuweiten oder dann - aus Gründen der Verfahrensökonomie - auf mehrere Verfahren aufzuteilen. Bei dieser Ausgangslage konnte die vorinstanzliche Festlegung des Untersuchungsgegenstands bei Eröffnung des Verfahrens Nr. 22-0433 am 30. Oktober 2012 auf Bauleistungen im Unterengadin bei der Beschwerdeführerin kein schutzwürdiges Vertrauen darauf begründen, dass der Untersuchungsgegenstand nicht geändert werde (zum Anspruch auf Vertrauensschutz vgl. auch E. 12.7.3). Dies gilt auch für die Ausweitung des Verfahrens am 22. April 2013 auf Bauleistungen im ganzen Kanton Graubünden. In der Zwischenverfügung vom 23. November 2015 wird die Verfahrenstrennung primär mit prozessökonomischen Überlegungen begründet. Das Verfahren Nr. 22-0433 (Bauleistungen Graubünden) richte sich gegen 47 Parteien; die bisherigen Ermittlungen hätten gezeigt, dass eine Vielzahl von mutmasslich wettbewerbsbeschränkenden Verhaltensweisen zu beurteilen sei, die zum Teil unterschiedliche Sparten von Bauleistungen und unterschiedliche Zeiträume und Gebiete beträfen. Den mutmasslichen Kartellrechtsverstössen, die fortan in getrennten Verfahren beurteilt würden, lägen unterschiedliche Sachverhalte zugrunde. Die Verfahrenstrennung sei dazu bestimmt, das Verfahren zu beschleunigen (vgl. Rz. 7, 9 ff.). Die Vorinstanz führt damit sachliche Gründe für die Verfahrenstrennung an. Es ist nicht ersichtlich, dass diese nicht stichhaltig sind. So gibt es keine konkreten Hinweise, dass die Wettbewerbsabrede über das Projekt (...) - insbesondere unter dem Gesichtspunkt einer projektübergreifenden Wettbewerbsabrede - in rechtlich relevanter Weise mit den mutmasslichen Submissionsabsprachen zusammenhängt, die in den anderen neun Verfahren untersucht wurden, welche ebenfalls aus der ursprünglichen Untersuchung Nr. 22-0433 hervorgegangen sind (vgl. hierzu auch Urteil des BVGer B-829/2012 vom 25. Juni 2018 E. 7.1.11 und 7.1.12, Submissionsabreden im Kanton Aargau Granella). Die Beschwerdeführerin macht derlei auch nicht substantiiert geltend. Ihre Beschwerde zeigt nirgends hinreichend klar auf, dass die Abrede über das Projekt (...) Teil einer projektübergreifenden Wettbewerbsabrede gewesen sei (vgl. auch Eingabe der Vorinstanz vom 16. Januar 2019, S. 2). Aus diesen Gründen hat die Vorinstanz keine Rechtsverletzung begangen, indem sie das Verfahren über das Projekt (...) (Engadin VIII) vom ursprünglichen Untersuchungsverfahren Nr. 22-0433 abgetrennt hat. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin (vgl. Beschwerde, Rz. 12, 18) ist ihr aufgrund der - von ihr seinerzeit nicht beanstandeten - Verfahrenstrennung auch kein Nachteil entstanden, was die Beurteilung ihrer Mitwirkung im Rahmen der Bonusregelung anbelangt. Die Beschwerdeführerin führt zwar an, dass sie der Vorinstanz unaufgefordert über (...) mutmasslich abgesprochene Strassen- und Hochbauprojekte im gesamten Kanton Graubünden gemeldet habe (vgl. E. 13.4.1). Die geleisteten Mitwirkungsbeiträge der Beschwerdeführerin waren jedoch - wie die Vorinstanz zu Recht festhält (vgl. Vernehmlassung, Rz. 23) - in demjenigen Verfahren unter dem Gesichtspunkt der Bonusregelung zu berücksichtigen, in dem diese den Untersuchungsgegenstand betrafen (zu einer Reduktion der Sanktion nach Art. 12 Abs. 3 SVKG [Bonus Plus] vgl. E. 13 ff.). Die Auftrennung des Verfahrens Nr. 22-0433 (Bauleistungen Graubünden) in zehn Verfahren verminderte deshalb - entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin - auch nicht den Anreiz zur Kooperation im Rahmen der Bonusregelung. Eine unzulässige "nachträgliche Beschränkung ihrer Bonusmeldung" (vgl. Beschwerde, Rz. 23) liegt somit nicht vor.

E. 12.3.1

Die Beschwerdeführerin bringt in diesem Zusammenhang vor, die Vorinstanz habe unzumutbare Anforderungen an eine Selbstanzeige gestellt, indem sie mit der Verfahrenstrennung zusätzliche Anforderungen an den Detaillierungsgrad einer Selbstanzeige verlangt habe (vgl. Beschwerde, Rz. 18; Replik, Rz. 8, 36 f.).

E. 12.3.2

Die Vorinstanz entgegnet, es genüge bei Einzelsubmissionsabreden nicht, wenn ein Selbstanzeiger bloss generell einräume, Submissionsabsprachen getroffen zu haben. Vielmehr sei verlangt, dass das Verhalten in Bezug auf das konkrete Projekt angezeigt werde (vgl. Vernehmlassung, Rz. 30; Duplik, Rz. 16, 19).

E. 12.3.3

Vorliegend stehen - was unbestritten ist - die Voraussetzungen einer Feststellungskooperation in Frage, in deren Rahmen ein Unternehmen Beweismittel vorlegen muss, welche den Wettbewerbsbehörden ermöglichen, den untersuchten Wettbewerbsverstoss gemäss Art. 5 Abs. 3 oder 4 KG festzustellen (Art. 8 Abs. 1 Bst. b SVKG; vgl. E. 11.7 f.). Nach der Bestimmung von Art. 9 Abs. 1 SVKG, die mit der Marginalie "Form und Inhalt der Selbstanzeige" versehen ist, enthält die Selbstanzeige die nötigen Informationen zum anzeigenden Unternehmen, zur Art des angezeigten Wettbewerbsverstosses, zu den an diesem Verstoss beteiligten Unternehmen und zu den betroffenen und relevanten Märkten. Für Einzelsubmissionsabreden ergibt sich aus dem Wortlaut dieser Rechtsgrundlagen sowie aus Sinn und Zweck der Bonusregelung (vgl. E. 11.7 ff.), dass ein Selbstanzeiger hinreichend konkrete Hinweise zum relevanten Projekt vorlegen muss (vgl. auch E. 12.6), damit eine wirksame Selbstanzeige vorliegt (vgl. zur Setzung eines Markers E. 12.6.2). Es ist nicht ersichtlich, dass die Vorinstanz in Bezug auf das Projekt (...) sachlich nicht gerechtfertigte, übermässige Anforderungen an eine wirksame Selbstanzeige gestellt hätte.

E. 12.3.4

Soweit die Beschwerdeführerin schliesslich vorbringt, sie habe durch die Verfahrenstrennung die ihr zugesicherte Stellung als Erstanzeigerin verloren, beruht ihr Einwand auf einer unzutreffenden Prämisse. Denn die von ihr angeführte Mitteilung der Vorinstanz vom 23. April 2013 hat sich - wie nachstehend aufgezeigt (vgl. E. 12.7.3) - nicht auf das vorliegend zu beurteilende Projekt (...) bezogen.

E. 12.4

Somit umfasst der - vorliegend relevante - Untersuchungsgegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens einzig eine Wettbewerbsabrede über die Ausschreibung (...). Ob die Voraussetzungen für einen vollständigen Erlass der Sanktion nach der Bonusregelung erfüllt sind, bestimmt sich deshalb anhand des Beitrags der Beschwerdeführerin zur Aufklärung dieses Kartellrechtsverstosses. Dies erscheint nicht zuletzt auch deshalb folgerichtig, weil die vorliegend angefochtene Sanktion einzig die Beteiligung der Beschwerdeführerin an einer Abrede über die Ausschreibung (...) zum Gegenstand hat. Ausgehend hiervon ist nachfolgend der von der Beschwerdeführerin gestützt auf die Bonusregelung geltend gemachte Anspruch auf einen vollständigen Erlass der Sanktion - anstatt der von der Vorinstanz gewährten Reduktion um 30% - zu beurteilen.

E. 12.5

Es ist umstritten und somit zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin die Anforderungen an einen vollständigen Erlass der Sanktion nach Art. 8 ff. SVKG für den vorliegend in Frage stehenden Wettbewerbsverstoss über die Ausschreibung (...) erfüllt (zum massgebenden Untersuchungsgegenstand vgl. E. 12.1 ff.).

E. 12.5.1

Die Beschwerdeführerin bringt zusammengefasst vor, sie habe am 1. November 2012 und damit zeitlich vor Bezzola Denoth Selbstanzeige eingereicht und sich so auch für das Projekt (...) als Erstanzeigerin qualifiziert. Denn ihre ursprüngliche Selbstanzeige habe sich auch auf den Hochbau im Engadin bezogen und daher auch das Projekt (...) erfasst. So habe sie in ihrer Selbstanzeige vom 7. November 2012 auf mögliche Wettbewerbsabreden im Hochbau im Kanton Graubünden hingewiesen (vgl. Beschwerde, Rz. 13, 71 ff.; Replik, Rz. 1, 40).

E. 12.5.2

Die Vorinstanz führt gegen einen Anspruch der Beschwerdeführerin auf einen vollständigen Erlass an, dass diese in Bezug auf das Projekt (...) nicht Erstanzeigerin nach Art. 8 Abs. 1 SVKG sei. Erstanzeigerin sei vielmehr Bezzola Denoth, welche die vorliegend zu beurteilende Einzelsubmissionsabrede im Dezember 2012 angezeigt habe. Demgegenüber habe die Beschwerdeführerin sich - auf Nachfrage des Sekretariats hin - erst am 18. November 2015, also über drei Jahre nach Eröffnung der Untersuchung, zum ersten Mal zum Projekt (...) geäussert; ihre Selbstanzeige sei auf diesen Zeitpunkt zu datieren (vgl. Verfügung, Rz. 167; Vernehmlassung, Rz. 36 ff., 46; Duplik, Rz. 11, 19). Zwar habe die Beschwerdeführerin als erstes Unternehmen im ursprünglichen Verfahren Nr. 22-0433 (Bauleistungen Graubünden) Selbstanzeige erstattet. Die Selbstanzeige habe sich jedoch zunächst nicht auf Hochbauprojekte im Engadin und somit auch nicht auf den vorliegend zu beurteilenden Verstoss bezogen. Vielmehr sei in der Selbstanzeige der Bereich Hochbau im Engadin ausgeklammert gewesen (vgl. Verfügung, Rz. 161 ff., 167; Vernehmlassung, Rz. 34). Die Vorinstanz macht weiter geltend, sie habe am 18. November 2015, dem Zeitpunkt, zu dem die Beschwerdeführerin erstmals Angaben zum Projekt (...) gemacht habe, bereits über die relevanten Beweismittel verfügt, um den Wettbewerbsverstoss nachzuweisen. Sie verweist dabei insbesondere auf die E-Mail von G._____ von Bezzola Denoth an die Niederlassung Davos der Beschwerdeführerin, vom (...) (vgl. Verfügung, Rz. 44, 59 ff., 167; Vernehmlassung, Rz. 13, 34, 36, 39, 46).

E. 12.6.1

Zu beurteilen ist zunächst die Frage, ob die Beschwerdeführerin hinsichtlich des Verstosses in Sachen (...) Erstanzeigerin nach Art. 8 Abs. 1 SVKG ist.

E. 12.6.2

Gemäss dem Merkblatt des Sekretariats kann ein Unternehmen, das eine Reduktion oder einen vollständigen Erlass der Sanktion im Rahmen der Bonusregelung anstrebt, direkt eine Selbstanzeige einreichen oder zunächst einen sog. Marker setzen. Mit der Setzung eines Markers erklärt ein Unternehmen, eine Selbstanzeige einreichen zu wollen. Der Marker ist für den Rang der Selbstanzeige im Verhältnis zu anderen Selbstanzeigen massgebend (vgl. Erläuterungen KG-Sanktionsverordnung, ad Art. 9 Abs. 3; vgl. auch Urteil des BVGer B-823/2016 vom 2. April 2020 E. 4.2.1, Musik Hug; Dähler/Krauskopf, a.a.O., S. 148; Krauskopf/Carron, WuW 2004, S. 504; Marbach/Ducrey/Wild, Immaterialgüter- und Wettbewerbsrecht, 4. Aufl. 2017, Rz. 1952; Sommer, a.a.O., Rz. 16; Tagmann/Zirlick, in:

BSK-KG, 2. Aufl. 2021, Art. 49a N. 139). Hat das Unternehmen aufgrund des Markers den ersten Rang, muss es grundsätzlich innert einer angemessenen Frist die Voraussetzungen der Eröffnungs- oder Feststellungskooperation erfüllen (vgl. Merkblatt und Formular des Sekretariats der WEKO zur Bonusregelung [Selbstanzeige] vom 8. September 2014, BBl 2015 3346 ff., Rz. 22 ff. [nachfolgend: Merkblatt des Sekretariats zur Bonusregelung]; Marbach/Ducrey/Wild, Immaterialgüter- und Wettbewerbsrecht, 4. Aufl. 2017, Rz. 1952; Schaller/Krauskopf, Programme de clémence et sanctions cartellaires, sic! 2010, S. 73).

E. 12.6.3

Unabhängig von ihrem Rang setzt eine gültige Selbstanzeige über eine Einzelsubmissionsabsprache voraus, dass das Unternehmen hinreichend konkrete Angaben zum betreffenden Verstoss macht (vgl. E. 11.8.1; 12.3.3). Davon geht auch die Vorinstanz aus (vgl. Vernehmlassung, Rz. 30; Duplik, Rz. 16, 19).

E. 12.6.4

Soweit die Beschwerdeführerin die von ihr beanspruchte Stellung als Erstanzeigerin damit begründet, dass der massgebende Verfahrensgegenstand weit gefasst sei und über eine bonusrechtliche Sanktionsreduktion mit Blick auf einen "Gesamtsachverhalt" als Untersuchungsgegenstand zu entscheiden sei, beruht ihr Anspruch - wie dargelegt (vgl. E. 12.1) - auf einer unzutreffenden Prämisse und ist (bereits) deshalb unbegründet.

E. 12.6.5

Zur Beurteilung der Frage, welches Unternehmen Erstanzeigerin der Wettbewerbsabrede über das Projekt (...) war, ist deshalb auf Chronologie und Inhalt der Eingaben der Beschwerdeführerin in der frühen Phase der Untersuchung einzugehen (vgl. Sachverhalt, C): Die Beschwerdeführerin reichte mit E-Mail vom 1. November 2012 eine als "Marker" (vgl. zum Begriff E. 12.3) und "Selbstanzeige" bezeichnete Bonusmeldung ein (vgl. Vorinstanz, act. IX.A.1, 25-0037). Darin zeigte die Beschwerdeführerin "ihre Beteiligung an einer mutmasslichen Wettbewerbsbeschränkung im Sinne von Art. 5 Abs. 3 KG" an. Diese habe das Unter- und das Oberengadin im Markt für Strassenbau betroffen. In Ergänzung ihrer Selbstanzeige führte die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 7. November 2012 aus, es hätten neben den bereits im Verfahren Nr. 22-0433 angezeigten Sachverhalten auch im übrigen Gebiet des Kantons Graubünden mutmassliche Wettbewerbsabreden im Markt für Strassenbau bestanden. Weiter lägen ihr Anzeichen vor, dass "im Kanton Graubünden ausserhalb des Unterengadins auch mutmassliche Wettbewerbsabreden im Markt für Hochbau" getroffen worden seien (vgl. Vorinstanz, act. IX.A.5, 25-0037). Die Selbstanzeige der Beschwerdeführerin vom 1. und 7. November 2012 liegt zwar zeitlich vor derjenigen von Bezzola Denoth, zumal diese erst am 9. November 2012 gemeinsam mit Foffa Conrad als deren Muttergesellschaft eine Selbstanzeige für das Unterengadin einreichte (vgl. Sachverhalt, D). Am 4. Dezember 2012 legte Bezzola Denoth jedoch als erstes Unternehmen konkrete Hinweise zu einer Submissionsabsprache über das Projekt (...) vor (vgl. Sachverhalt, D). Sie übergab dabei dem Sekretariat eine Liste ihrer Offerten zu Bauprojekten im Engadin in den Jahren 2006 bis und mit 2012. Darauf ist unter anderem das Bauprojekt (...) aufgeführt, mit der Bemerkung: "Schutz von Implenia Davos und Lazzarini erhalten. Hinweis in unserem Mailverkehr". Die Selbstanzeige der Beschwerdeführerin vom 1. und 7. November 2012 enthält demgegenüber keine Hinweise auf eine Abrede über die Ausschreibung des Hochbauprojekts (...) in (...). Die Selbstanzeige vom 1. November 2012 bezieht sich in

sachlicher Hinsicht einzig auf den Markt für Strassenbau. Zwar erstreckt die Selbstanzeige vom 7. November 2012 sich auch auf Hochbauprojekte; das Unterengadin wird jedoch ausdrücklich ausgenommen. So führt die Selbstanzeige an, es lägen der Beschwerdeführerin Anzeichen vor, dass "im Kanton Graubünden ausserhalb des Unterengadins auch mutmassliche Wettbewerbsabreden im Markt für Hochbau" getroffen worden seien. Die Selbstanzeige der Beschwerdeführerin vom 1. und 7. November 2012 erfasst daher die vorliegend relevante Abrede (...) nicht. Sie kann hinsichtlich dieser Einzelsubmissionsabsprache auch nicht als Marker (vgl. E. 12.6.2) eingestuft werden.

E. 12.6.6

Ausgehend von dieser Beurteilung stellt sich die Frage, ob die weiteren von der Beschwerdeführerin vor dem 4. Dezember 2012 getätigten Ergänzungen ihrer Selbstanzeige Hinweise auf eine Abrede über das Projekt (...) enthalten. Dieses Datum stellt insoweit ein Stichdatum dar, als zu diesem Zeitpunkt - wie erwähnt (vgl. Sachverhalt, D) - Bezzola Denoth erstmals Hinweise zu einer mutmasslichen Abrede über das Projekt (...) vorlegte. Die Beschwerdeführerin reichte im Rahmen der Ergänzung ihrer Selbstanzeige vom 9. November 2012 eine Liste ihrer Offerten im Zeitraum von 2007 bis zum 12. Oktober 2012 ein. Darin findet sich jedoch kein Hinweis auf die - vorliegend relevante - Ausschreibung (...) (vgl. Vorinstanz, act. IX.A.8 und act. IX.A.9, 25-0037). In der Ergänzung ihrer Selbstanzeige vom 16. November 2012 führte die Beschwerdeführerin aus, sie habe im Bereich Hochbau bislang lediglich zwei Projekte identifiziert, die mutmasslich abgesprochen sein könnten. Die beiden angezeigten Projekte lagen jedoch ausserhalb des Engadins. In der Ergänzung ihrer Selbstanzeige vom 23. November 2012 nannte die Beschwerdeführerin keine zusätzlichen und mutmasslich von Abreden betroffenen Hochbauprojekte (vgl. Vorinstanz, 25-0037, act. IX.A.13).

E. 12.6.7

Umstritten und zu erörtern ist in diesem Zusammenhang überdies die Tragweite der Aussage der Beschwerdeführerin in ihrer Eingabe vom 16. November 2012, wonach sie im Engadin "im Bereich Hochbau nicht tätig" sei (vgl. Vorinstanz, act. IX.A.11, 25-0037, S. 1, 6). In der Beschwerde wird dazu angeführt, die Vorinstanz messe der Aussage der Beschwerdeführerin, im Engadin im Hochbau nicht tätig zu sein, eine völlig neue und aus dem Zusammenhang gerissene Bedeutung bei. Die Beschwerdeführerin habe im Engadin zwar keine Hochbauaufträge ausgeführt, sich jedoch an einzelnen Ausschreibungen mitunter durch Abgabe einer Offerte beteiligt. Sie habe zum Zeitpunkt der Aussage aufgrund des frühen Stadiums der internen Untersuchung die Teilnahme an allfälligen Wettbewerbsabreden im Engadin im Bereich Hochbau gar nicht ausschliessen können (vgl. Beschwerde, Rz. 74 ff.). Die Beschwerdeführerin verweist hierfür auf ihre Ausführungen in der Ergänzung ihrer Selbstanzeige vom 18. November 2015 (vgl. Vorinstanz, act. IX.A.53, 25-0037). Darin hielt die Beschwerdeführerin unter der Überschrift "VI. Hochbautätigkeit von Implenia im Engadin" (S. 6) Folgendes fest: "Nach dem bisherigen Stand der internen Untersuchung bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass Implenia Hochbauprojekte im Engadin ausgeführt hat. Allerdings hat Implenia gemäss den aufgefundenen Unterlagenordnern sowie den Aussagen von Herrn R._____ für die obengenannten Hochbauprojekte Offerten eingegeben. Zumindest in Bezug auf die Offertstellung ist Implenia im Engadin daher geschäftlich aktiv geworden, weshalb die Aussagen in der Selbstanzeige vom 16. November 2012 und vom 4. April 2013 insoweit zu präzisieren sind." Der Einwand der Beschwerdeführerin, wonach ihre Aussage, im Engadin im

Hochbau nicht tätig zu sein, sich nicht auf die Einreichung von Offerten beziehe, überzeugt nicht. Die in der Eingabe vom 16. November 2012 gemachte Aussage, im Engadin "im Bereich Hochbau nicht tätig" zu sein, ist in ihrem objektiven Gehalt klar. Sie bestätigt und verdeutlicht die Erklärung der Beschwerdeführerin in ihrer Selbstanzeige vom 7. November 2012, wonach ihr Anzeichen vorlägen, dass im Kanton Graubünden "ausserhalb des Unterengadins auch mutmassliche Wettbewerbsabreden im Markt für Hochbau" getroffen worden seien. Zudem hat die Beschwerdeführerin ihre Aussage in ihrer Eingabe vom 4. April 2013 bekräftigt. Darin führt sie aus, sie sei "ausser im Engadin [...] im Bereich des Hochbaus im ganzen Kanton Graubünden tätig" (vgl. Vorinstanz, act. IX.A.28, 25-0037, S. 17). Die nach drei Jahren erfolgte Präzisierung der Beschwerdeführerin in ihrer Eingabe vom 18. November 2015, wonach lediglich gemeint gewesen sei, dass Implenia keine Bauaufträge im Engadin ausführe, ist daher unbehelflich. Wenn die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung unter Hinweis auf die Verfahrensgeschichte folgert, dass der Bereich Hochbau im Engadin in der Selbstanzeige der Beschwerdeführerin ausgeklammert und der vorliegend zu beurteilende Verstoss somit "(zunächst) nicht" von der Selbstanzeige erfasst gewesen sei (vgl. Verfügung, Rz. 167, 172), ist dies nicht zu beanstanden. Vielmehr durfte die Vorinstanz die erwähnten Ausführungen der Beschwerdeführerin in der Ergänzung ihrer Selbstanzeige vom 16. November 2012 so verstehen, dass diese nach ihren Angaben nicht an Wettbewerbsabreden im Bereich Hochbau im Engadin beteiligt war und die Selbstanzeige den Hochbau im Engadin dementsprechend nicht umfasst hat (vgl. Verfügung, Rz. 167).

E. 12.6.8

Die Beschwerdeführerin führt sodann an, auch nach Ansicht der Wettbewerbsbehörden habe sich ihre Selbstanzeige "betreffend Hochbau [...] auf den gesamten Kanton unter Einbezug des Engadins" bezogen. Sie stützt sich hierfür auf das Auskunftsbegehren des Sekretariats der Vorinstanz vom 28. Februar 2013. Darin bittet die Vorinstanz die Beschwerdeführerin, sie zu informieren, "[...] ob sich die Bonusmeldung der Implenia AG hinsichtlich dem Hochbau weiterhin auf den gesamten Kt. GR oder nur auf gewisse Teile des Kt. GR bezieht" (vgl. Vorinstanz, act. IX.A.26, 25-0037; vgl. Beschwerde, Rz. 37 ff.). Aufgrund der dargelegten Umstände kann allein hieraus nicht darauf geschlossen werden, dass die Selbstanzeige nach Ansicht der Vorinstanz auch den Hochbau im Engadin umfasste. Vielmehr besteht kein vernünftiger Zweifel daran, dass es sich bei dieser singulären Äusserung um ein Schreibversehen im Sinne einer nicht beabsichtigten Ungenauigkeit der Vorinstanz handelt. Weitere Mitteilungen der Vorinstanz, welche den besagten Standpunkt der Beschwerdeführerin stützen, sind jedenfalls nicht ersichtlich und werden von dieser denn auch nicht angeführt. Demzufolge kann der Beschwerdeführerin nicht gefolgt werden, wenn sie geltend macht, die Vorinstanz sei der Ansicht gewesen, dass die Selbstanzeige sich auch auf den Hochbau im Engadin erstreckt habe. Gemäss den Akten erfasste die Mitwirkung der Beschwerdeführerin im Rahmen ihrer Selbstanzeige ab der Eröffnung des Verfahrens am 30. Oktober 2012 bis am 4. Dezember 2012 - dem Datum, an dem Bezzola Denoth (erstmals) konkrete Angaben zu einer Abrede über das Projekt (...) machte - weder den Hochbau im Engadin im Allgemeinen noch die - vorliegend relevante - Einzelabrede über die Ausschreibung (...) im Besonderen.

E. 12.6.9

Somit können die Eingaben der Beschwerdeführerin vor dem 4. Dezember 2012 hinsichtlich der vorliegend relevanten Einzelabrede über das Projekt (...) nicht als Marker

qualifiziert werden. Die Vorinstanz kommt vielmehr zu Recht zum Ergebnis, dass die Beschwerdeführerin erst mit ihrer Eingabe vom 18. November 2015 konkrete Angaben zu der - vorliegend relevanten - Submissionsabsprache über das Projekt (...) gemacht hat. So führte die Beschwerdeführerin in ihrer Ergänzung der Selbstanzeige vom 18. November 2015 - auf Nachfrage der Vorinstanz - aus, es habe möglicherweise Unregelmässigkeiten bei der Offertstellung in Bezug auf das Projekt (...) gegeben. In ihren früheren Eingaben erwähnte die Beschwerdeführerin dieses Projekt nicht; weder zeigt die Beschwerdeführerin überzeugend auf noch ist aus den Akten ersichtlich, dass die von ihr vor dem 18. November 2015 im Rahmen ihrer Selbstanzeige vorgelegten Beweismittel und Informationen konkrete Hinweise auf den Verstoss in Bezug auf das Projekt (...) enthielten oder sonstwie in rechtserheblichem Umfang zum Nachweis dieses Verstosses beigetragen haben. Demgegenüber hat Bezzola Denoth - wie aufgezeigt - bereits am 4. Dezember 2012 Hinweise zu einer Abrede über das in Frage stehende Projekt (...) vorgelegt. Es steht demzufolge aufgrund der Akten fest, dass Bezzola Denoth im Rahmen einer Ergänzung ihrer Selbstanzeige vom 4. Dezember 2012 als erstes Unternehmen eine mutmassliche Abrede betreffend das Projekt (...) angezeigt und zugleich konkrete Angaben hierzu gemacht hat (vgl. Sachverhalt, D). Die Vorinstanz erachtet deshalb Bezzola Denoth zu Recht als Erstanzeigerin der Wettbewerbsabrede über das Projekt (...).

E. 12.6.10

Selbst wenn die Beschwerdeführerin in Bezug auf die Abrede über die Ausschreibung in Sachen (...) als Erstanzeigerin zu qualifizieren wäre, setzte ein vollständiger Erlass der Sanktion - im Rahmen der vorliegend relevanten Feststellungskooperation - nach Art. 8 Abs. 4 Bst. b SVKG weiter voraus, dass die Wettbewerbsbehörden im Zeitpunkt der Selbstanzeige nicht bereits über ausreichende Informationen verfügen, um den fraglichen Wettbewerbsverstoss nachzuweisen. Die Vorinstanz stützt ihr Beweisergebnis, wonach den Untersuchungsadressaten eine Abstimmung über die Koordinierung des Eingabeverhaltens nachgewiesen werden kann, zur Hauptsache auf die E-Mail von G._____ (...) an die Niederlassung Davos der Beschwerdeführerin, vom (...). Im Rahmen ihrer Beweiswürdigung verweist sie zudem auf zwei - ebenfalls von Bezzola Denoth eingereichte (vgl. Sachverhalt, D) - E-Mails von Bezzola Denoth an Lazzarini vom (...), aus der analoge Schlüsse zu ziehen seien (vgl. Verfügung, Rz. 59 ff.; Vernehmlassung, Rz. 34, 36, 39). Die Beschwerdeführerin hat die E-Mail von G._____ an die Niederlassung Davos der Beschwerdeführerin vom (...) am 22. Juli 2016 im Rahmen ihrer Selbstanzeige eingereicht (vgl. Sachverhalt, L). Die Vorinstanz hat diese E-Mail jedoch bereits am 1. Februar 2013 von Bezzola Denoth im Rahmen einer Ergänzung der Selbstanzeige erhalten (vgl. Sachverhalt, D; act. IX.C.35, 25-0039, S. 49). Die E-Mail hat den Betreff (...) und folgenden Wortlaut (act. IX.C.035, S. 49): "Im Anhang die entsprechenden Dateien SIA 451 gemäss Absprache mit P._____. Preise angepasst, können so eingegeben werden. (...) = Baugrubenaushub / Baugrubensicherung = Netto inkl. MWST. Sfr. (...) (...) = Baumeisterarbeiten = Netto inkl. MWST Sfr (...) MFG [BEZZOLA DENOTH] G._____" Es gibt keinen Anlass, die Einschätzung der Vorinstanz, wonach diese E-Mail ein massgebendes Beweismittel für eine Abstimmung über die Koordinierung des Angebotsverhaltens an der Ausschreibung (...) darstelle, anzuzweifeln. Wie dargelegt (vgl. E. 7), ist mit der Vorinstanz davon auszugehen, dass der Beschwerdeführerin in Bezug auf das Projekt (...) die Beteiligung an einer unzulässigen Wettbewerbsabrede über die Festlegung von Preisen und die Aufteilung von Märkten nach Art. 5 Abs. 3 Bst. a und c KG rechtsgenüglich nachgewiesen werden kann. Die Beschwerdeführerin macht in diesem

Zusammenhang geltend, sie habe mit Eingabe vom 10. November 2016 als einziges Unternehmen den Anhang zur E-Mail vom (...) - welcher die von ihr eingegebene Offerte zum Gegenstand hat - eingereicht (vgl. Beschwerde, Rz. 108). Es ist jedoch nicht ersichtlich und wird von der Beschwerdeführerin auch nicht substantiiert dargetan, dass sie der Vorinstanz dadurch die Beweisführung in relevanter Weise erleichtert hat. Die Vorinstanz verfügte demzufolge zu dem Zeitpunkt, zu dem die Beschwerdeführerin erstmals Informationen zu ihrer Beteiligung an einer Submissionsabsprache über das Projekt (...) vorlegte, bereits über ausreichende Beweismittel, um eine Wettbewerbsabrede unter Beteiligung der Beschwerdeführerin nachzuweisen.

E. 12.6.11

Somit war die Beschwerdeführerin hinsichtlich der Abrede über das Projekt (...) nicht Erstanzeigerin. Zudem verfügte die Vorinstanz bereits über ausreichende Beweismittel zum Nachweis des Verstosses, als die Beschwerdeführerin sich mit Eingabe vom 18. November 2015 zu diesem erstmals äusserte. Abgesehen von ihrer fehlenden Erstanzeigerstellung erfüllt die Beschwerdeführerin damit auch die entsprechende Voraussetzung nach Art. 8 Abs. 1 Bst. b und Abs. 4 Bst. b SVKG (vgl. E. 11) nicht.

E. 12.7

Des Weiteren beruft die Beschwerdeführerin sich zugunsten eines Anspruchs auf vollständigen Erlass der Sanktion nach der Bonusregelung auf den Grundsatz von Treu und Glauben und in diesem Zusammenhang auf das Grundrecht auf Vertrauensschutz. Einerseits macht die Beschwerdeführerin geltend, die Vorinstanz habe ihr mit Schreiben vom 23. April 2013 einen vollständigen Erlass der Sanktion zugesichert (vgl. E. 12.7.1 ff.); andererseits führt sie an, die Vorinstanz habe Treu und Glauben verletzt, indem sie die ihr gewährte Gelegenheit zur Ergänzung der Selbstanzeige unzulässig hinausgezögert habe (E. 12.8). Zu beurteilen ist hier zunächst das Vorbringen der Beschwerdeführerin, die Vorinstanz habe ihr mit Schreiben vom 23. April 2013 einen vollständigen Erlass der Sanktion zugesichert.

E. 12.7.1

Die Beschwerdeführerin bringt im Einzelnen vor, diese Zusicherung habe auch das Projekt (...) erfasst. Denn die Bestätigung des Sanktionserlasses sei für das gesamte Untersuchungsgebiet des Verfahrens "Bauleistungen Graubünden" erfolgt, ohne davon Hochbauprojekte in Teilen des Kantons auszunehmen. Die Vorinstanz habe der Beschwerdeführerin den vollständigen Sanktionserlass in Kenntnis der Wettbewerbsabrede über das Projekt (...) bestätigt (vgl. Beschwerde, Rz. 45 f.; Replik, Rz. 1, 4, 7).

E. 12.7.2

Die Vorinstanz wendet hiergegen ein, ihre Zusicherung vom 23. April 2013 habe nicht für den vorliegend zu beurteilenden Verstoss gegolten. Die Beschwerdeführerin könne aus dieser Mitteilung der Wettbewerbsbehörden nichts zu ihren Gunsten ableiten. Diese habe sich ausdrücklich auf die von der Beschwerdeführerin angezeigten Wettbewerbsabreden bezogen. In Bezug auf mutmassliche Wettbewerbsverstösse im Zusammenhang mit Hochbauprojekten im Engadin habe zu diesem Zeitpunkt keine Selbstanzeige von Implenia vorgelegen. Die Beschwerdeführerin habe den vorliegend zu beurteilenden Verstoss vielmehr erst im November 2015 angezeigt (vgl. Verfügung, Rz. 164; Vernehmlassung, Rz. 24, 34).

E. 12.7.3

Der Grundsatz von Treu und Glauben verleiht als Grundrecht nach Art. 9 BV einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden. Die erfolgreiche Berufung auf den Vertrauensschutz setzt voraus, dass die Person sich auf eine Vertrauensgrundlage stützen kann, berechtigterweise auf diese Grundlage vertrauen durfte und gestützt darauf Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr ohne Nachteile rückgängig machen kann. Die Berufung auf Treu und Glauben scheitert sodann, wenn ihr überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen (vgl. BGE 131 II 627 E. 6; BGE 129 I 161 E. 4.1; Urteil des BVGer B-7633/2009 vom 14. September 2015 Rz. 216 ff., Preispolitik Swisscom ADSL). Nach Art. 9 Abs. 3 Bst. a SVKG teilt das Sekretariat dem sich anzeigenden Unternehmen im Einvernehmen mit einem Mitglied des Präsidiums mit, inwieweit es die Voraussetzungen für einen vollständigen Erlass der Sanktion nach Art. 8 Abs. 1 SVKG als gegeben erachtet (vgl. Erläuterungen KG-Sanktionsverordnung, ad Art. 9 Abs. 3 Bst. a). Es kann dem Unternehmen einen "bedingten Sanktionserlass" zusichern, d.h. einen Erlass der Sanktion für den Fall, dass das Unternehmen die weiteren Voraussetzungen nach Art. 8 f. SVKG erfüllt (vgl. Merkblatt des Sekretariats zur Bonusregelung, Rz. 41). Definitiv entscheidet erst die Wettbewerbskommission am Ende des Verfahrens über die Gewährung des vollständigen Erlasses der Sanktion (Art. 11 Abs. 1 SVKG). Sie kann von einer Mitteilung des Sekretariats gemäss Art. 9 Abs. 3 Bst. a SVKG nur abweichen, wenn ihr nachträglich Tatsachen bekannt werden, die dem Erlass der Sanktion entgegenstehen (Art. 11 Abs. 2 SVKG). Genannt wird namentlich der Fall, dass die Zusammenarbeit des Unternehmens ungenügend ist (vgl. Erläuterungen KG-Sanktionsverordnung, ad Art. 8 Abs. 2 Bst. c; Peter Reinert, in: Handkommentar zum KG, 2007, Art. 49a N. 25). Der entsprechende Passus des Schreibens der Vorinstanz vom 23. April 2013 an die Beschwerdeführerin lautet wie folgt: "Hiermit teilen wir Ihnen [...] mit, dass die am 1. November 2012 um 11.00 Uhr und die am 7. November um 19.00 Uhr eingegangen Selbstanzeigen Ihrer Mandantin in zeitlicher Hinsicht als Erste eingegangen sind. Vor diesem Hintergrund erachten wir die Voraussetzungen für den vollständigen Erlass der Sanktion nach Art. 8 Abs. 1 SVKG in Bezug auf die von Ihnen angezeigten, unzulässigen Wettbewerbsabreden im Sinne von Art. 5 Abs. 3 und 4 KG betreffend das Verfahren 22-0433 Bauleistungen Graubünden als gegeben (Art. 9 Abs. 3 Bst. a SVKG)." (Vorinstanz, act. IX.A.44, 25-0037) Das Schreiben vom 23. April 2013 ist vor dem Hintergrund folgender Umstände zu deuten: Erstens untersuchte die Vorinstanz im ursprünglichen Verfahren Nr. 22-0433 eine Vielzahl mutmasslicher Wettbewerbsabreden im Bauwesen. Dies in einem vergleichsweise grossen räumlichen Gebiet: So umfasste die Untersuchung - wie aufgezeigt (vgl. E. 12.1) - zunächst das Unterengadin und ab dem 22. April 2013 bis zur Verfahrenstrennung am 23. November 2015 den gesamten Kanton Graubünden. Zweitens legte die Beschwerdeführerin bereits kurz nach der Eröffnung der Untersuchung am 30. Oktober 2012 Hinweise auf mutmassliche Absprachen bei Ausschreibungen im Kanton Graubünden vor. Soweit das Schreiben vom 23. April 2013 eine Mitteilung eines bedingten Sanktionserlasses nach der Bonusregelung enthält, beschränkt sich diese nach ihrem Wortlaut auf die Verstösse, welche die Beschwerdeführerin zum damaligen Zeitpunkt angezeigt hatte. Die Mitteilung umfasst damit nicht die - vorliegend in Frage stehende - Wettbewerbsabrede über das Projekt (...). Denn zu dieser hat die Beschwerdeführerin sich erstmals in ihrer Eingabe vom 18. November 2015 geäussert (vgl. E. 12.6). Dies, nachdem sie mit Schreiben der Vorinstanz vom 23. Oktober 2015 auf dieses Projekt hingewiesen

worden war (vgl. Sachverhalt, H). Dass die Vorinstanz im Zeitpunkt ihrer Zusicherung von einem mutmasslichen Wettbewerbsverstoss mit Bezug auf das Projekt (...) durch Bezzola Denoth (vgl. Sachverhalt, D) bereits Kenntnis erhalten hatte, vermag hieran nichts zu ändern. Diese Beurteilung bestätigt auch das vorinstanzliche Schreiben vom 23. Oktober 2015 an die Beschwerdeführerin (vgl. Sachverhalt, H). Darin hält die Vorinstanz unmissverständlich fest, dass die Beschwerdeführerin den Verstoss in Sachen (...) bislang "nicht angezeigt" habe. Der entsprechende Passus lautet wie folgt: "Dem Sekretariat der Wettbewerbskommission (nachfolgend: Sekretariat) liegen Anhaltspunkte für mutmassliche Wettbewerbsabreden unter Beteiligung der Implenia Schweiz AG im Engadin vor, welche bislang von ihr nicht angezeigt wurden. Dies betrifft namentlich folgende Ausschreibungen: [...]." (Vorinstanz, act. IX.A.51, 25-0037) Demzufolge hat sich das Schreiben der Vorinstanz vom 23. April 2013 nicht auf die Wettbewerbsabrede über das Projekt (...) bezogen. Es konnte bei der Beschwerdeführerin von vornherein kein Vertrauen darauf begründen, dass ihre Beteiligung an dieser Wettbewerbsabrede von der Mitteilung des bedingten Sanktionserlasses erfasst war. Die Beschwerdeführerin hat damit auch unter dem Aspekt des Vertrauensschutzes keinen Anspruch auf Erlass der Sanktion.

E. 12.8

Die Beschwerdeführerin rügt des Weiteren, die Vorinstanz habe Treu und Glauben verletzt, indem sie die ihr gewährte Gelegenheit zur Ergänzung der Selbstanzeige unzulässig hinausgezögert habe.

E. 12.8.1

Die Beschwerdeführerin führt im Einzelnen an, der Vorinstanz sei das Projekt (...) seit dem 4. Dezember 2012 bzw. dem 1. Februar 2013 namentlich bekannt gewesen. Obwohl die Vorinstanz gewusst habe, dass ihre Selbstanzeige sich auf den Hochbau im Engadin beziehe und dies gegenüber der Beschwerdeführerin auch bestätigt habe, habe sie der Beschwerdeführerin erst beinahe drei Jahre später mit Schreiben vom 23. Oktober 2015 Gelegenheit gegeben, die Selbstanzeige spezifisch in Bezug auf das Projekt (...) zu ergänzen (vgl. Beschwerde, Rz. 99). Die Beschwerdeführerin führt weiter aus, es wäre ihr gemäss Art. 9 Abs. 3 Bst. b SVKG bereits im Rahmen der Bestätigung des vollständigen Sanktionserlasses vom 23. April 2013 Gelegenheit zu geben gewesen, die Selbstanzeige spezifisch in Bezug auf das Projekt (...) zu ergänzen. Die erst im Schreiben vom 23. Oktober 2015 enthaltenen Hinweise wären schon in das Bestätigungsschreiben der Vorinstanz vom 23. April 2013 mit dem Hinweis aufzunehmen gewesen, dass die entsprechenden Informationen für einen vollständigen Sanktionserlass zusätzlich einzureichen seien. Es sei vorliegend, wie im entsprechenden Schreiben vom 23. Oktober 2015 festgehalten werde, nicht um die Einreichung, sondern um die Ergänzung einer Selbstanzeige gegangen. Werde eine Selbstanzeige eingereicht, so seien die Wettbewerbsbehörden nach Art. 9 Abs. 3 Bst. b SVKG verpflichtet, auf eine allfällige Unvollständigkeit hinzuweisen. Die Wettbewerbsbehörden hätten bezeichnenderweise keinen Grund angeben können, warum sie die Gelegenheit zur Ergänzung der Selbstanzeige so lange hinausgezögert hätten. Das Vorgehen der Wettbewerbsbehörden sei widersprüchlich und verstosse insoweit gegen den Grundsatz von Treu und Glauben (vgl. Beschwerde, Rz. 99 f.; Replik, Rz. 54).

E. 12.8.2

Die Vorinstanz bekräftigt in diesem Zusammenhang, dass die Beschwerdeführerin in Bezug auf die Abrede betreffend das Projekt (...) bis November 2015 nicht Selbstanzeigerin gewesen sei. Sie habe nicht die Pflicht, einer Verfahrenspartei die Einreichung einer Selbstanzeige zu ermöglichen, etwa indem vorläufige Ermittlungsergebnisse bekanntgegeben werden. Soweit die Vorinstanz die Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 23. Oktober 2015 darauf aufmerksam gemacht habe, dass sie über Hinweise auf einen Wettbewerbsverstoss im Zusammenhang mit dem Bauprojekt (...) verfüge, sei dies freiwillig und ohne Rechtspflicht erfolgt. Vielmehr hätte es genügt, die Beschwerdeführerin im Rahmen des Verfügungsantrags des Sekretariats mit dem festgestellten Sachverhalt zu konfrontieren. Sie hätte sich alsdann im Rahmen ihrer schriftlichen Stellungnahme nach Art. 30 Abs. 2 KG dazu äussern können (vgl. Vernehmlassung, Rz. 43).

E. 12.8.3

Vorliegend ist zunächst zu prüfen, ob die Vorinstanz verpflichtet gewesen wäre, die Beschwerdeführerin bereits im ursprünglichen Verfahren Nr. 22-0433 (zunächst: Bau Unterengadin, ab 22. April 2013: Bauleistungen Graubünden) darauf hinzuweisen, dass sie eine mutmassliche Wettbewerbsabrede über das Projekt (...) untersuche. Das Untersuchungsverfahren vor den Wettbewerbsbehörden richtet sich - wie erwähnt (vgl. E. 2.1.3) - in erster Linie nach den Bestimmungen des Kartellgesetzes, der KG-Sanktionsverordnung (SVKG) sowie des VwVG (Art. 39 KG). Die Rüge der Beschwerdeführerin, die Vorinstanz habe ihr gegenüber Aufklärungspflichten missachtet, ist primär nach Massgabe dieser Bestimmungen zu beurteilen, zumal davon auszugehen ist, dass der Gesetzgeber den Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV und Art. 9 BV) in diesen Bestimmungen umgesetzt hat. Nach Art. 28 KG gibt das Sekretariat die Eröffnung einer Untersuchung durch amtliche Publikation bekannt (Abs. 1); die Bekanntgabe muss unter anderem den Gegenstand der Untersuchung nennen (Abs. 2). Im vorliegenden Fall haben die Wettbewerbsbehörden den jeweiligen Untersuchungsgegenstand im Sinne von Art. 28 KG öffentlich bekannt gemacht und zudem gegenüber der Beschwerdeführerin hinreichend klar kommuniziert (vgl. E. 12.2.3). Weitere einschlägige Bestimmungen lassen sich weder dem KG noch dem VwVG entnehmen. Demgegenüber regeln mehrere Bestimmungen der SVKG das Kommunikationsverhalten der Wettbewerbsbehörde nach Erhalt einer Selbstanzeige. So teilt das Sekretariat nach der Bestimmung von Art. 9 Abs. 3 Bst. b SVKG im Einvernehmen mit einem Mitglied des Präsidiums einem sich anzeigenden Unternehmen mit, - inwieweit es die Voraussetzungen für einen vollständigen Erlass der Sanktion nach Art. 8 Abs. 1 SVKG als gegeben erachte (Bst. a), und - welche Informationen das anzeigende Unternehmen zusätzlich einzureichen hat, insbesondere um die Voraussetzungen von Art. 8 Abs. 1 SVKG zu erfüllen (Bst. b). Die Tragweite dieser generell-abstrakten Bestimmung bestimmt sich einerseits unter Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalls und andererseits mit Blick auf die spezifischen Merkmale der Bonusregelung. Im vorliegenden Fall umfasste der Untersuchungsgegenstand des ursprünglichen Verfahrens Nr. 22-0433 bis am 22. April 2013 eine unbestimmte Vielzahl von Wettbewerbsabreden im Baubereich im Unterengadin und ab dann bis zur Verfahrenstrennung am 23. November 2015 solche im gesamten Kanton Graubünden (vgl. Sachverhalt, B, F, I). Zu berücksichtigen sind sodann die besonderen Merkmale der Bonusregelung: Die Mitwirkung des Selbstanzeigers im Sinne von Art. 49a Abs. 2 KG erfolgt wesensgemäss nicht aufgrund eines auf gesetzliche Mitwirkungs- und Auskunftspflichten gestützten Auskunftsbegehrens, sondern unaufgefordert, d.h. freiwillig und aus eigenem Antrieb. Der Verordnungsgeber hat dies in

Art. 8 Abs. 2 Bst. b und Art. 12 Abs. 1 SVKG ausdrücklich festgehalten (vgl. Urteil des BVGer B-645/2018 vom 14. August 2023 E. 16.3.28, Engadin IV Foffa Conrad). Es oblag dementsprechend der - von Beginn der Untersuchung an anwaltlich vertretenen - Beschwerdeführerin, von sich aus alle zweckdienlichen internen Nachforschungen zu möglichen Beteiligungen an Wettbewerbsabreden im Rahmen des ihr bekannten Untersuchungsgegenstands zu tätigen und möglicherweise relevante Informationen und Beweismittel unaufgefordert vorzulegen. Angesichts dieser - vom Verordnungsgeber klar umschriebenen - Obliegenheit zur spontanen Mitwirkung während des gesamten Verfahrens vor den Wettbewerbsbehörden darf eine Selbstanzeigerin nicht zuwarten, bis die Behörde sie zur weiteren Mitwirkung auffordert (vgl. Krauskopf, in: DIKE-Kommentar KG, 2018, Art. 49 Abs. 1-2 N. 92). Dass die Vorinstanz die Beschwerdeführerin erst am 23. Oktober 2015 auf eine mutmassliche Wettbewerbsabrede über das Bauprojekt (...) und deren vermutete Beteiligung an dieser aufmerksam gemacht hat, obschon sie hiervon bereits am 4. Dezember 2012 Kenntnis hatte (vgl. Sachverhalt, D), stellt unter den dargelegten Umständen kein gegen Treu und Glauben verstossendes oder sonstwie bundesrechtswidriges Verhalten dar.

E. 12.8.4

Die Beschwerdeführerin erfüllt die Voraussetzungen für einen vollständigen Erlass der Sanktion nach der Bonusregelung (Art. 8 ff. SVKG) demzufolge nicht. Sie ist weder Erstanzeigerin des - vorliegend relevanten - Verstosses betreffend das Projekt (...) noch hat sie Beweismittel und Informationen geliefert, welche für den Nachweis des Verstosses entscheidend waren. Vielmehr verfügte die Vorinstanz bereits über ausreichende Beweismittel, um den vorliegend in Frage stehenden Wettbewerbsverstoss zu beweisen, als die Beschwerdeführerin erstmals Angaben zu einer mutmasslichen Abrede über das Projekt (...) lieferte. Die Vorinstanz hat deshalb einen Anspruch der Beschwerdeführerin auf einen vollständigen Erlass der Sanktion nach der Bonusregelung zu Recht verneint.

E. 13

Sanktionsreduktion nach der Bonus Plus-Regelung (Art. 12 Abs. 3 SVKG) Da sich das Hauptbegehren auf vollständigen Sanktionserlass als unbegründet erweist, ist das Eventualbegehren der Beschwerdeführerin zu prüfen, wonach die Sanktion nach pflichtgemässem Ermessen des Gerichts angemessen zu reduzieren sei, mindestens aber im Umfang von 85% des relevanten Sanktionsbetrags. Soweit die Beschwerdeführerin ihr Eventualbegehren auf Sanktionsreduktion damit begründet, dass die Vorinstanz den Basisbetrag fehlerhaft bemessen habe, sind ihre Ausführungen - wie bereits dargelegt (vgl. E. 9) - unbegründet. Zu beurteilen bleiben die Argumente der Beschwerdeführerin zugunsten einer höheren Reduktion des Sanktionsbetrags nach der Bonusregelung. Die Beschwerdeführerin stützt ihren Anspruch auf eine Sanktionsreduktion von mindestens 85% unter anderem auf die einfache Bonusregelung nach Art. 12 ff. SVKG in Verbindung mit der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) sowie auf die Bonus Plus-Regelung nach Art. 12 Abs. 3 SVKG. Es ist zunächst zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin - wie von dieser geltend gemacht wird - einen Anspruch auf Sanktionsreduktion im Rahmen der Bonus Plus-Regelung nach Art. 12 Abs. 3 SVKG hat. Da ein allfälliger Anspruch auf Bonus Plus eine Sanktionsreduktion bis zu 80% zur Folge haben kann, ist er vor dem Anspruch auf Sanktionsreduktion im Rahmen der allgemeinen Bonusregelung nach Art. 12 Abs. 1 und 2 SVKG zu prüfen.

E. 13.1

Die Beschwerdeführerin stützt ihren Anspruch auf eine weitergehende Sanktionsreduktion auf die Bonus Plus-Regelung nach Art. 12 Abs. 3 SVKG. Sie rügt, die Nichtgewährung einer Sanktionsreduktion von 80% durch die Vorinstanz verletze Art. 49a Abs. 2 KG i.V.m. Art. 12 Abs. 3 SVKG. Zudem habe die Vorinstanz in diesem Zusammenhang ihr rechtliches Gehör verletzt, indem sie auf den Antrag auf eine Reduktion der Sanktion nach Art. 12 Abs. 3 SVKG (Bonus Plus) ohne Begründung nicht eingehe. Diese Rüge ist zunächst zu behandeln. Danach ist zu beurteilen, ob die Beschwerdeführerin einen Anspruch auf eine zusätzliche Reduktion der Sanktion nach Art. 12 Abs. 3 SVKG hat (vgl. E. 13.4). Die Beschwerdeführerin bringt in Bezug auf die gerügte Gehörsverletzung im Einzelnen vor, es fänden sich in der Verfügung zu Unrecht keinerlei Ausführungen zu einem Bonus Plus für die Beschwerdeführerin, obwohl sie eine entsprechende Reduktion der Sanktion in ihrer Stellungnahme zum Verfügungsantrag ausdrücklich beantragt habe. Die angefochtene Verfügung bleibe jede Begründung schuldig, weshalb die Beschwerdeführerin die Voraussetzungen für einen Reduktionsanspruch im Rahmen der Bonus Plus-Regelung nicht erfüllt haben soll. Sie verletze damit ihren Anspruch auf rechtliches Gehör (vgl. Beschwerde, Rz. 19, 65, 135 ff.; Replik, Rz. 70 ff.).

E. 13.2

Die Vorinstanz bestreitet im Beschwerdeverfahren nicht, zum entsprechenden Antrag, den die Beschwerdeführerin in ihrer Stellungnahme zum Verfügungsantrag gestellt hat, keine Stellung genommen zu haben. Der Vorwurf der Verletzung der Begründungspflicht stosse in diesem Zusammenhang jedoch ins Leere. Die Beschwerdeführerin habe - mit Blick auf deren Anzeigehistorie - offensichtlich keinen Anspruch auf die Gewährung von Bonus Plus. Mit einem offensichtlich unbegründeten Vorbringen habe sie sich nicht auseinandersetzen müssen. Selbst wenn eine Gehörsverletzung zu bejahen sei, wäre sie im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht, das über eine umfassende Kognition verfüge, als geheilt zu betrachten (vgl. Vernehmlassung, Rz. 56 f.; Duplik 26 f.; Stellungnahme vom 16. Januar 2019, S. 3). Es ist somit zu prüfen, ob die Vorinstanz in Zusammenhang mit einem Anspruch auf Sanktionsreduktion nach der Bonus Plus-Regelung (Art. 12 Abs. 3 SVKG) den Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör verletzt hat.

E. 13.3.1

Die Garantie des rechtlichen Gehörs verlangt, dass die Behörde die relevanten Vorbringen des von einem Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, sorgfältig prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt (Art. 32 Abs. 1 VwVG; vgl. BGE 136 I 229 E. 5.2). Daraus folgt die grundsätzliche Pflicht der Behörden, ihren Entscheid zu begründen (Art. 35 Abs. 1 VwVG; vgl. Urteil des BVGer B-552/2015 vom 14. November 2017 E. 3.1, Türbeschläge). Die Begründung eines Entscheids muss so abgefasst sein, dass der Betroffene ihn gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen die Behörde sich leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt. Dies bedeutet indessen nicht, dass sie sich ausdrücklich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (vgl. BGE 141 III 28 E. 3.2.4; Urteil des BVGer B-4820/2012 vom 8. August 2014 E. 3.2.1 [nicht publizierte Erwägung von BVGE 2014/52]). Die Behörde muss aber darlegen, weshalb sie Parteivorbringen für nicht erheblich, unrichtig oder allenfalls unzulässig hält (vgl. Urteile des BVGer B-7834/2015 vom 16. August 2022

E. 5.1.4, VW-Autohändler; B-8404/2010 vom 23. September 2014 E. 3.1.4, Baubeschläge SFS unimarket; B-2612/2011 vom 2. Juli 2013 E. 4.3.1, m.w.H.; BVGer B-2050/2007 vom 24. Februar 2010 E. 6.1, Terminierung Mobilfunk; Häner, in: DIKE-Kommentar KG, 2018, Art. 39 N. 99).

E. 13.3.2

In ihrer Stellungnahme zum Verfügungsantrag vom 21. Juni 2017 hat die Beschwerdeführerin unter Hinweis auf die von ihr gelieferten Informationen eine Reduktion der Sanktion nach Art. 12 Abs. 3 SVKG (Bonus Plus) beantragt. Im Einzelnen führte die Beschwerdeführerin in Rz. 82 ff. Folgendes aus: "2.3 Eventualbegehren: Implenia erfüllt Voraussetzungen für teilweisen Sanktionserlass in Höhe von 80 % (Bonus Plus) [...] Es finden sich im Verfügungsantrag zu Unrecht keinerlei Ausführungen zu einem Bonus Plus für Implenia. [...] Der Verfügungsantrag übersieht, dass Implenia als erstes Unternehmen weitere Wettbewerbsverstösse im Sinne von Art. 12 Abs. 3 SVKG eingereicht hat." Die angefochtene Verfügung geht auf den Antrag der Beschwerdeführerin auf eine Sanktionsreduktion nach Art. 12 Abs. 3 SVKG (Bonus Plus) nicht ein. Vielmehr fehlt eine Auseinandersetzung mit der Frage nach einem Anspruch der Beschwerdeführerin auf Reduktion der Sanktion nach Art. 12 Abs. 3 SVKG. Ob die Beschwerdeführerin Anspruch auf eine zusätzliche Reduktion der Sanktion nach der Bonus Plus-Regelung hat, ist eine für die Festlegung der Sanktionshöhe relevante Rechtsfrage. Die Vorinstanz hätte bereits aus diesem Grund zumindest kurz darlegen sollen, weshalb sie den von der Beschwerdeführerin in der Stellungnahme zum Verfügungsantrag geltend gemachten Anspruch auf eine zusätzliche Reduktion der Sanktion unter dem Titel der Bonus Plus-Regelung für (offensichtlich) unbegründet hält. Indem die Vorinstanz auf den Antrag der Beschwerdeführerin auf eine Reduktion der Sanktion nach Art. 12 Abs. 3 SVKG (Bonus Plus) und die zu seiner Begründung gemachten Ausführungen in keiner Weise eingegangen ist, hat sie ihre Begründungspflicht und damit das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerin verletzt.

E. 13.3.3

Eine Verletzung der Begründungspflicht kann unter Umständen als geheilt gelten, wenn die untere Behörde im Rechtsmittelverfahren eine genügende Begründung nachschiebt und die Beschwerde führende Partei hierzu Stellung nehmen kann. Zudem muss die Rechtsmittelinstanz über die gleiche Kognition wie die Vorinstanz verfügen (vgl. Urteile des BVGer A-2643/2015 vom 22. Juli 2015 E. 4.3; A-821/2013 vom 2. September 2013 E. 3.2.3 f.; A-1681/2006 vom 13. März 2008 E. 2.4; André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler/Martin Kayser, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Aufl. 2022, Rz. 3.114). Vorliegend hat die Vorinstanz im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht dargelegt, weshalb die Beschwerdeführerin aus ihrer Sicht keinen Anspruch auf eine Sanktionsreduktion nach Art. 12 Abs. 3 SVKG (Bonus Plus) habe. Die Beschwerdeführerin konnte sich im Beschwerdeverfahren hierzu äussern und hatte Gelegenheit, den von ihr geltend gemachten Anspruch auf eine zusätzliche Sanktionsreduktion nach Art. 12 Abs. 3 SVKG zu begründen, wovon sie auch Gebrauch gemacht hat. Das Bundesverwaltungsgericht verfügt diesbezüglich über volle Kognition (Art. 49 VwVG; E. 9.2.3.1). Eine Rückweisung der Sache käme einem formalistischen Leerlauf gleich (vgl. auch Urteil des BVGer B-506/2010 vom E. 4.2.4 f., Gaba). Aus diesen Gründen kann die Verletzung des rechtlichen Gehörs durch die Vorinstanz im Beschwerdeverfahren als geheilt angesehen werden. Dem Verfahrensmangel ist jedoch bei

der Regelung der Verfahrenskosten Rechnung zu tragen (vgl. E. 17).

E. 13.4

Aufgrund der Heilung der Gehörsverletzung im Beschwerdeverfahren hat das Bundesverwaltungsgericht zu beurteilen, ob die Beschwerdeführerin einen Anspruch auf zusätzliche Reduktion der Sanktion nach Art. 12 Abs. 3 SVKG (Bonus Plus) hat. Zwar hat die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung über den von der Beschwerdeführerin im Untersuchungsverfahren erhobenen Anspruch auf Sanktionsreduktion nach der Bonus Plus-Regelung keinen Entscheid getroffen. Streitgegenstand im Beschwerdeverfahren kann jedoch auch sein, was - wie vorliegend - nach richtiger Gesetzesauslegung Gegenstand des erstinstanzlichen Verfahrens hätte sein sollen (vgl. Urteil des BGer 2C_113/2017 vom 12. Februar 2020 E. 8.2.2, Hallenstadion et al.; BVGE 2010/12 E. 1.2.1; Urteil des BVGer A-5075/2018 vom 22. März 2019, E. 2.4.1; Kölz/Häner/Bertschi, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, Rz. 686 f.). Im Übrigen weist die Frage eines Anspruchs auf Sanktionsreduktion nach Art. 12 Abs. 3 SVKG (Bonus Plus) einen engen Sachzusammenhang mit der - unstreitig Streitgegenstand bildenden - Sanktionsbemessung auf. Auch dies rechtfertigt es, die Frage eines Anspruchs auf Sanktionsreduktion nach Art. 12 Abs. 3 SVKG im Beschwerdeverfahren zu erörtern.

E. 13.4.1

Die Beschwerdeführerin führt unter Hinweis auf die Ergänzungen ihrer Selbstanzeige an, sie habe den Wettbewerbsbehörden unaufgefordert eine Vielzahl weiterer möglicherweise abgesprochener Projekte gemeldet und entsprechende Beweismittel vorgelegt, auch ausserhalb des Engadins und des Kantons Graubünden (Beschwerde, Rz. 67). Sie habe "über (...) nach ihrer Einschätzung abgesprochene Submissionen in den Bereichen Hoch- und Strassenbau" im gesamten Kanton Graubünden identifiziert. Die von ihr vorgelegten Hinweise "hatten bzw. hätten" es der Vorinstanz erlaubt, die Untersuchung Bau Unterengadin im Kanton Graubünden auszudehnen und Untersuchungen in anderen Kantonen einzuleiten (vgl. Beschwerde, Rz. 11, 19, 67, 83; Eingabe vom 31. Oktober 2018, Rz. 10). Die angefochtene Verfügung übergehe, dass die Beschwerdeführerin als erstes Unternehmen Informationen und Beweismittel zu möglichen weiteren Wettbewerbsverstössen im Sinne von Art. 12 Abs. 3 SVKG eingereicht habe. Namentlich habe die Beschwerdeführerin am 1. November 2012 im Rahmen ihrer Selbstanzeige auch mutmassliche Wettbewerbsabreden im Gebiet des Oberengadins und mit der Ergänzung der Selbstanzeige vom 7. November 2012 mutmassliche Wettbewerbsabreden im übrigen Gebiet des Kantons Graubünden unter Beteiligung weiterer Unternehmen angezeigt. Da es sich um weitere mögliche Wettbewerbsverstösse gehandelt habe, habe die Beschwerdeführerin auch einen zweiten Marker gesetzt, der von den Wettbewerbsbehörden bestätigt worden sei, und die Selbstanzeige in der Folge durch eine Vielzahl von Eingaben ergänzt. Diese Untersuchungsgegenstände seien vom ursprünglichen Verfahren Nr. 22-0433 (Bau Unterengadin), welches im Oktober 2012 eröffnet wurde, nicht erfasst gewesen (vgl. Beschwerde, Rz. 19, 65, 135 ff.; Replik, Rz. 70 ff.). In ihrer Replik führt die Beschwerdeführerin aus, die in der Beschwerdevernehmlassung vertretene Auffassung der Vorinstanz (vgl. E. 13.2) beruhe auf einem Fehlverständnis von Art. 12 Abs. 3 SVKG. Nach der Argumentation der Vorinstanz könnte eine Bonus Plus-Meldung nur von einem Unternehmen eingereicht werden, das auch in Bezug auf den im Ausgangsverfahren untersuchten Kartellverstoss eine Selbstanzeige eingereicht habe. Eine solche Voraussetzung finde sich weder im Wortlaut noch könne sie aus dem Sinn und Zweck der

Vorschrift gefolgert werden. Im Gegenteil bezwecke die Regelung zu Bonus Plus, dass die Wettbewerbsbehörden Informationen über weitere Kartelle erhalten. Dieser Zweck werde völlig unabhängig davon erreicht, ob das betreffende Unternehmen auch im Ausgangsverfahren im Rahmen einer Selbstanzeige kooperiere. Die Vorinstanz irre zudem auch deshalb, weil Art. 12 Abs. 3 SVKG gar keine spezifische Aussage darüber treffe, wann die weiteren Wettbewerbsverstösse im Rahmen einer Untersuchung gemeldet werden müssten. Entscheidend sei lediglich, dass die Meldung während der Untersuchung erfolge (vgl. Replik, Rz. 1, 73 f.). In ihrer Eingabe vom 31. Oktober 2018 führt die Beschwerdeführerin an, die Vorinstanz habe ihre Rechtsauffassung in der Verfügung in Sachen Engadin I vom 26. März 2018 übernommen. So habe die Vorinstanz für die Foffa Conrad in zwei Fällen die Voraussetzungen für Bonus Plus bejaht, obwohl das Unternehmen die weiteren Verstösse im Sinne von Art. 12 Abs. 3 SVKG vor ihrer wirksamen Selbstanzeige angezeigt habe. Somit habe die Vorinstanz anerkannt, dass Art. 12 Abs. 3 SVKG lediglich voraussetze, dass eine Bonus Plus-Meldung während der Untersuchung erfolge. Darüber hinaus gehe es aus Gleichbehandlungsgründen nicht an, dass die Vorinstanz die Beschwerdeführerin in der gleichen Untersuchung schlechter stelle als andere Verfügungsadressaten (Rz. 14 ff.).

E. 13.4.2

Die Vorinstanz erachtet den Anspruch der Beschwerdeführerin auf eine Sanktionsreduktion nach Art. 12 Abs. 3 SVKG als offensichtlich unbegründet. Sie führt aus, ein Bonus Plus-Anspruch bedinge die Anzeige weiterer Verstösse. Die Selbstanzeige der Beschwerdeführerin bezüglich der Einzelsubmissionsabrede im Zusammenhang mit dem Bauprojekt (...) sei auf November 2015 zu datieren. Sämtliche Selbstanzeigen, mit welchen die Beschwerdeführerin ihren angeblichen Bonus Plus-Anspruch begründe, habe diese "viel früher" eingereicht, so betreffend das mutmassliche Submissionskartell im Strassenbau im Kanton Graubünden (2012), betreffend Submissionsabreden in den Kantonen St. Gallen, Schwyz und Glarus (2013) sowie betreffend mutmassliche Submissionsabreden im Kanton Thurgau (2014). Die Bestimmung von Art. 12 Abs. 3 SVKG setze für einen Bonus Plus-Anspruch die Anzeige weiterer Verstösse voraus. Bereits früher angezeigte Verstösse genügten nicht und lösten keinen Bonus Plus für einen später gemeldeten Verstoss aus. Dies decke sich auch mit der ratio legis der Bonus Plus-Regelung. Diese bestehe darin, dass die Wettbewerbsbehörden Kenntnis von Verstössen erhielten, die ihr zum Zeitpunkt der Selbstanzeige noch nicht bekannt gewesen seien. Nur dies vermöge eine Aufwertung der Selbstanzeige mit einer Sanktionsreduktion bis zu 80% zu rechtfertigen (vgl. Vernehmlassung, Rz. 53 ff.; Duplik 26 f.; Stellungnahme vom 16. Januar 2019, S. 3).

E. 13.4.3

Die Bestimmung von Art. 12 Abs. 3 SVKG (Bonus Plus) - mitunter auch als qualifizierte Bonusregelung, als Amnesty Plus oder als sog. erweiterte Sanktionsreduktion bezeichnet - lautet wie folgt: "Die Reduktion beträgt bis zu 80 Prozent des nach den Artikeln 3-7 berechneten Sanktionsbetrags, wenn ein Unternehmen unaufgefordert Informationen liefert oder Beweismittel vorlegt über weitere Wettbewerbsverstösse gemäss Artikel 5 Absatz 3 oder 4 KG." Danach kann eine Mitwirkung der Selbstanzeigerin im Rahmen der Bonus Plus-Regelung zu einer Sanktionsreduktion von bis zu 80% führen. Gegenstand von Art. 12 Abs. 3 SVKG sind nach dem Wortlaut Informationen oder Beweismittel über "weitere Wettbewerbsverstösse gemäss Artikel 5 Absatz 3 oder 4 KG". Ein Vergleich mit der französischen und der italienischen Sprachfassung ("sur d'autres infractions" bzw. "su altre

infrazioni della concorrenza") bringt insoweit keine zusätzlichen Erkenntnisse. Die Bestimmung ergänzt die allgemeine Bonusregelung, welche - wie erwähnt (vgl. E. 11.2) - zusammen mit der direkten Sanktionierbarkeit besonders schädlicher Wettbewerbsverstösse in das Kartellrecht eingeführt worden ist. Weder die Botschaft des Bundesrats zur Einführung direkter Sanktionen in das Kartellrecht (Botschaft KG 2002, 2038 f.) noch die Erläuterungen der Vorinstanz zur KG-Sanktionsverordnung enthalten dazu nähere Ausführungen. Die vom Bundesrat erlassene Bestimmung orientiert sich am Instrument "Amnesty Plus", welches das US-amerikanische Department of Justice im Jahr 1999 eingeführt hat (vgl. Seraina Denoth, Kronzeugenregelung und Schadenersatzklagen im Kartellrecht, 2012, S. 138 ff.; Fullarton/Singh, Amnesty Plus: the way forward for EU leniency policy?, E.C.L.R. 2016, 193 ff.; Scott Hammond, When Calculating The Costs And Benefits Of Applying For Corporate Amnesty, How Do You Put A Price Tag On An Individual's Freedom?, 2001, 4 f.; Krauskopf/Dähler, Die Sanktionsbemessung und die Bonusregelung, in: Stoffel/Zäch [Hrsg.], Kartellgesetzrevision 2003, 2004, S. 147 f.; Marek Martyniszyn, Leniency (amnesty) plus: a building block or a Trojan Horse?, Journal of Antitrust Enforcement 2015, 391 ff., 392 ff.; Eric Ulrich, BonusPlus [Amnesty Plus] im schweizerischen Kartellrecht, Jusletter vom 3. Oktober 2022, Rz. 1 ff.). Das EU-Kartellrecht kennt keine vergleichbare Regelung. Die Aussicht auf einen den Rahmen von Art. 12 Abs. 1 und 2 SVKG um 30% übersteigenden Bonus soll einen Anreiz für die Vorlage von Informationen oder Beweismitteln über weitere Wettbewerbsverstösse nach Art. 5 Abs. 3 und 4 KG setzen (vgl. Urteil des BVGer B-5919/2017 vom 12. Dezember 2023 E. 536 und 553, Baubeschläge Koch; Babey/Canapa, a.a.O., S. 515 f.; Tagmann/Zirlick, in: BSK-KG, 2. Aufl. 2021, Art. 49a N. 151; Dies., Schwächen und Risiken der Bonusregelung im schweizerischen Kartellrecht, Jusletter vom 10. August 2009, Rz. 17). Im Lichte dieser Zwecksetzung muss die Anzeigerin an den angezeigten weiteren Wettbewerbsverstössen nicht beteiligt gewesen sein (vgl. Urteil des BVGer B-5919/2017 vom 12. Dezember 2023 E. 549, Baubeschläge Koch). Das Bundesverwaltungsgericht hat in einem jüngsten Urteil in Sachen Baubeschläge Koch festgehalten, die sekundäre Abrede müsse unabhängig von der primären Abrede des Ausgangsverfahrens sein, d.h. ihr müsse ein eigenständiger Inhalt zukommen. Daher dürfe ihr Inhalt kein zeitlicher oder sachlicher Bestandteil und keine Erweiterung des Inhalts der primären Wettbewerbsabrede darstellen (vgl. Urteil des BVGer B-5919/2017 vom 12. Dezember 2023 E. 543, Baubeschläge Koch). Es muss sich demnach um Verhaltensweisen handeln, die keinen Konnex zu dem im Ausgangsverfahren untersuchten Verhalten aufweisen. Dies entspricht auch der Auffassung im Schrifttum (vgl. Babey/Canapa, a.a.O., S. 520; Scott Hammond, a.a.O., 5; Martyniszyn, a.a.O., 392; Krauskopf, in: DIKE-Kommentar KG, 2018, Art. 49 Abs. 1-2 N. 98; Peter Reinert, in: Handkommentar zum KG, 2007, Art. 49a N. 26; Roth/Bovet, in: Commentaire romand, Droit de la concurrence, 2. Aufl. 2013, Art. 49a KG N. 74; Wouter P.J. Wils, Aspects of Sanction Policy and Practice, in: Carl Baudenbacher (Hrsg.), Current Developments in European and International Competition Law, 2008, S. 263 ff. ["a second, distinct cartel"]; Zimmerli, a.a.O., S. 705). Die Bestimmung von Art. 12 Abs. 3 SVKG erfasst somit Informationen oder Beweismittel zu Wettbewerbsabreden nach Art. 5 Abs. 3 und 4 KG, die unabhängig vom Untersuchungsgegenstand des Ausgangsverfahrens sind (vgl. auch Tagmann/Zirlick, in: BSK-KG, 2. Aufl. 2021, Art. 49a N. 148 ff.). Eine Sanktionsreduktion unter dem Aspekt von Art. 12 Abs. 3 SVKG (Bonus Plus) kann sodann nur gewährt werden, wenn das Unternehmen den Wettbewerbsbehörden ausreichende Anhaltspunkte für eine (weitere)

Wettbewerbsabrede nach Art. 5 Abs. 3 oder 4 KG vorlegt, die es diesen ermöglichen, ein Untersuchungsverfahren nach Art. 27 KG zu eröffnen. Ob die Wettbewerbsbehörden tatsächlich ein Verfahren eröffnen, ist dabei unerheblich. Es genügt ein Glaubhaftmachen (vgl. Urteil des BVGer B-5919/2017 vom 12. Dezember 2023 E. 542, 544, 550, Baubeschläge Koch; Merkblatt des Sekretariats zur Bonusregelung, Rz. 20; Babey/Canapa, a.a.O., S. 520; David/Jacobs, a.a.O., Rz. 793, m.H. auf die Praxis der Vorinstanz; Krauskopf, in: DIKE-Kommentar KG, 2018, Art. 49 Abs. 1-2 N. 99; Tagmann/Zirlick, in: BSK-KG, 2. Aufl. 2021, Art. 49a N. 152a; Dies., Schwächen und Risiken der Bonusregelung im schweizerischen Kartellrecht, Jusletter vom 10. August 2009, Rz. 20, 28; Weber/Volz, a.a.O., Rz. 4.438 f.; a.A. Peter Picht, in: OFK Wettbewerbsrecht II, 2. Aufl. 2021, Art. 12 SVKG N. 12). Entsprechend dürfen die Wettbewerbsbehörden vom weiteren Wettbewerbsverstoss bislang keine Kenntnis gehabt haben (vgl. Urteil des BVGer B-5919/2017 vom 12. Dezember 2023 E. 545, Baubeschläge Koch; Dähler/Krauskopf, a.a.O., S. 147 f.).

E. 13.4.4

Bei der Beurteilung, ob die Beschwerdeführerin im vorliegenden Fall einen Anspruch auf Sanktionsreduktion auf der Grundlage von Art. 12 Abs. 3 (Bonus Plus) hat, ist zunächst zu berücksichtigen, dass die ursprüngliche, am 30. Oktober 2012 eröffnete Untersuchung sich - wie aufgezeigt (vgl. E. 12.1) - bis am 21. April 2013 auf das Unterengadin beschränkte und am 22. April 2013 auf den gesamten Kanton Graubünden ausgeweitet wurde. Die Beschwerdeführerin hat bis zum letzteren Datum zahlreiche Hinweise zu mutmasslichen Submissionsabsprachen vorgelegt. Zu erwähnen sind insbesondere die folgenden Eingaben (vgl. auch Sachverhalt, C-M): - Selbstanzeige vom 7. November 2012. Darin führte die Beschwerdeführerin aus, es hätten neben den bereits im Verfahren Nr. 22-0433 angezeigten Sachverhalten "auch im übrigen Gebiet des Kantons Graubünden (d.h. ausserhalb des Unter- und Oberengadins) mutmassliche Wettbewerbsabreden im Markt für Strassenbau" bestanden. Dabei nannte die Beschwerdeführerin mehrere Bauunternehmungen, die an entsprechenden Treffen beteiligt gewesen seien (vgl. Vorinstanz, act. IX.A.5, 25-0037); - am 9. November 2012 befragte das Sekretariat im Rahmen einer Ergänzung der Selbstanzeige der Beschwerdeführerin K._____ (...)als Zeuge. K._____ sagte zusammengefasst aus, dass die Beschwerdeführerin sich während mehrerer Jahre mit anderen Unternehmen über das Eingabeverhalten bei Strassenbauprojekten im Kanton Graubünden abgesprochen habe. Zudem beschrieb er den Mechanismus der Koordination. So sei zwischen der Zeit vor und nach dem Jahr 2005 zu unterscheiden. Ab 2005 habe es jeweils zwei Gruppen von Unternehmen gegeben. Jede Gruppe sei von einem sog. Obmann geleitet worden. Die Obmänner der beiden Gruppen hätten gemeinsam die "Rangierung" der Angebote bei Ausschreibungen im Strassenbau bestimmt (vgl. Vorinstanz, act. IX.A.8 und IX.A.9, 25-0037); - Ergänzung der Selbstanzeige vom 16. November 2012. Darin zeigte die Beschwerdeführerin - neben fünf Strassenbauprojekten im Kanton Graubünden ausserhalb des Engadins - zwei Hochbauprojekte im Kanton Graubünden ausserhalb des Engadins an, die mutmasslich abgesprochen worden seien. Bei den als mutmasslich koordinierten Strassenbauprojekten nannte die Beschwerdeführerin unter der Rubrik "Beteiligte" andere Unternehmen. Zudem erläuterte die Beschwerdeführerin in allgemeiner Weise die Art der Koordinierung von Strassenbauprojekten (vgl. Vorinstanz, act. IX.A.11, S. 1, 6, 25-0037); - Ergänzung der Selbstanzeige vom 23. November 2012. Darin zeigte die Beschwerdeführerin eine Reihe von Strassenbauprojekten im Kanton Graubünden ausserhalb des Engadins an, die mutmasslich abgesprochen worden seien (vgl. Vorinstanz,

act. IX.A.13, 25-0037); - Ergänzung der Selbstanzeige vom 4. April 2013. Darin zeigte die Beschwerdeführerin mehrere Hoch- und Tiefbauprojekte im Kanton Graubünden ausserhalb des Engadins an, die möglicherweise von Wettbewerbsabreden betroffen gewesen seien (vgl. Vorinstanz, act. IX.A.28, 25-0037). Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin vor dem 22. April 2013 zahlreiche Hinweise über mutmassliche Submissionsabsprachen im Kanton Graubünden ausserhalb des Engadins und somit ausserhalb des Untersuchungsgegenstands vorlegte (vgl. E. 12.1 ff.).

E. 13.4.5

Es ist in diesem Zusammenhang auf die Sanktionsverfügung der Vorinstanz in der Untersuchung Nr. 22-0457 "Bauleistungen Graubünden" vom 19. August 2019 (veröffentlicht in: RPW 2020/4a S. 1721 ff.) hinzuweisen, die mutmassliche Submissionsabreden im Kanton Graubünden zum Gegenstand hat. Die mit dieser Verfügung abgeschlossene Untersuchung war - wie das der vorliegend angefochtenen Verfügung vorausgegangene Verfahren - ebenfalls aus der ursprünglichen, am 23. November 2015 aufgetrennten Untersuchung Nr. 22-0433 hervorgegangen. In der erwähnten - in Bezug auf die Beschwerdeführerin rechtskräftigen (vgl. BGE 148 II 475; Urteil des BVGer B-5161/2019 vom 9. August 2021, jeweils Strassenbau Graubünden Implenia) - Verfügung stuft die Vorinstanz die Beschwerdeführerin als Erstanzeigerin im Rahmen einer Feststellungskooperation nach Art. 8 Abs. 1 Bst. b SVKG ein (Rz. 611 ff.) und gewährt ihr entsprechend einen vollständigen Sanktionserlass. Zur Begründung führt sie zusammengefasst aus, die Beschwerdeführerin habe entscheidende Hinweise und Beweismittel zu Submissionsabsprachen im Strassenbau im Kanton Graubünden vorgelegt. Im Einzelnen führt sie in den Rz. 612 f. unter anderem Folgendes aus: "So hat sie die für den Nachweis der unzulässigen Gesamtabrede notwendigen Sachverhaltselemente eindeutig geschildert (insbesondere Angaben [...] zu Umständen, welche das Vorliegen des Konsenses indizieren [Treffen, Beteiligte, Umsetzungen und Auswirkungen]; [...]. Die Implenia benannte z.B. auch insgesamt rund 470 in Nordbünden und Südbünden vergebene Strassenbauprojekte aus den Jahren 2006 bis und mit 2010 (...), bei denen die Implenia jeweils von Teilen der übrigen 11 Unternehmen Stützofferten erhalten hat. (...) Kommt hinzu, dass den Wettbewerbsbehörden erst durch die Selbstanzeige der Implenia bekannt wurde, dass sich der mutmassliche Wettbewerbsverstoss über das Engadin hinaus erstrecken und es sich um eine systematische Gesamtabrede im Bereich Strassenbau handeln könnte."

E. 13.4.6

Vorliegend stellt sich jedoch die Frage, ob die für einen Anspruch auf Sanktionsreduktion nach Art. 12 Abs. 3 SVKG (Bonus Plus) geltende Voraussetzung der fehlenden Konnexität zwischen dem Untersuchungsgegenstand des Ausgangsverfahrens und den angezeigten weiteren Verstössen (vgl. E. 13.4.3) erfüllt ist. Gegenstand des vorliegend zu beurteilenden Ausgangsverfahrens in Sachen Engadin VIII (...) ist eine Wettbewerbsabrede unter Beteiligung der Beschwerdeführerin über das Bauprojekt (...) im Unterengadin im Jahr (...). Die mutmasslichen Wettbewerbsverstösse, welche die Beschwerdeführerin im Zeitraum vom 30. Oktober 2012 (Eröffnung der ursprünglichen Untersuchung) bis 22. April 2013 (Ausweitung der Untersuchung auf den gesamten Kanton Graubünden) ausserhalb des seinerzeitigen Untersuchungsgegenstands angezeigt hat, betrafen jeweils Hoch- und Tiefbauprojekte im Kanton Graubünden, die zwischen dem Ende der Nuller- und dem Anfang der Zehnerjahre ausgeschrieben wurden. Hieraus ergibt sich ein Konnex der

angezeigten Wettbewerbsverstösse zum Gegenstand des Ausgangsverfahrens, stehen doch jeweils (mutmassliche) Submissionsabsprachen über Bauprojekte zwischen dem Ende der Nuller- und dem Anfang der Zehnerjahre in Graubünden in Frage. Die Vorinstanz hat denn auch - wie aufgezeigt - das ursprüngliche, auf das Unterengadin beschränkte Untersuchungsverfahren auf der Grundlage der erlangten Verdachtsmomente am 22. April 2013 auf den ganzen Kanton Graubünden ausgeweitet und das Verfahren unter dem Titel Bauleistungen Graubünden weitergeführt, statt ein neues Verfahren zu eröffnen. Die Auftrennung des Untersuchungsverfahrens in zehn separate Verfahren am 23. November 2015 war verfahrensökonomisch motiviert (vgl. E. 12.2.6). Aus diesen Gründen scheitert der geltend gemachte Anspruch auf Sanktionsreduktion unter dem Aspekt von Art. 12 Abs. 3 SVKG (Bonus Plus) an der Voraussetzung eines fehlenden Konnexes zwischen dem Gegenstand des Ausgangsverfahrens und den angezeigten weiteren Wettbewerbsverstössen. Demzufolge ist die Beurteilung der Vorinstanz, wonach die Beschwerdeführerin die Voraussetzungen für eine zusätzliche Sanktionsreduktion nach Bonus Plus (Art. 12 Abs. 3 SVKG) nicht erfüllt habe, im Ergebnis bundesrechtlich nicht zu beanstanden. Der Verzicht auf eine Reduktion der Sanktion unter dem Aspekt der Bonus Plus-Regelung erweist sich vielmehr - wenn auch aus anderen als von der Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung vertretenen Gründen (Art. 62 Abs. 4 VwVG; Motivsubstitution; vgl. BVGE 2007/41 E. 2) - als rechtmässig.

E. 14

August 2023 E. 16.3.3, Engadin IV Foffa Conrad, m.w.H.). Diese beruht auf der Mitteilung der EU-Kommission über den Erlass und die Ermässi- gung von Geldbussen in Kartellsachen (ABl. 2006, C 298, S. 17, im Fol- genden: Mitteilung über die Zusammenarbeit) und der Praxis der EU-Ge- richte. Welche Tragweite der vom Bundesgericht bei Fragen der Massge- blichkeit von EU-Recht in der Schweiz entwickelte Grundsatz der paralle- len Rechtslage bei der Auslegung der Bonusregelung hat, ist an anderer Stelle zu erörtern (vgl. E. 11.15). 11.4 Mit der Bonusregelung verfolgt der Gesetzgeber verschiedene Zwe- cke. Sie soll es den Wettbewerbsbehörden insbesondere ermöglichen oder wesentlich erleichtern, Sachverhalte, die mutmasslich Wettbewerbsabre- den nach Art. 5 Abs. 3 oder 4 KG darstellen, zu untersuchen und aufzuklä- ren (vgl. Botschaft KG 2002, 2038; PATRICK SOMMER, Praktische Verfah- rensfragen bei Inanspruchnahme der Bonusregelung, Jusletter vom

E. 14.1

Die Beschwerdeführerin macht des Weiteren hilfsweise eine Sankti- onsreduktion nach Art. 12 ff. SVKG in der Höhe von 50% geltend. Sie ar- gumentiert, dass sie im Rahmen ihrer Kooperation massgebliche Beweis- mittel eingereicht habe (vgl. Beschwerde, Rz. 13, 111 f.). Es ist somit zu beurteilen, ob die Reduktion der Sanktion in der Höhe von 30% in der an- gefochtenen Verfügung rechtmässig ist.

E. 14.2

Eine Reduktion der Sanktion unter dem Titel der Bonusregelung setzt – wie aufgezeigt – voraus, dass die unaufgeforderte Mitwirkung des betref- fenden Unternehmens einen erheblichen Mehrwert erbracht hat (vgl. E. 11.18). Die Beurteilung, ob diese Voraussetzung erfüllt ist und die Gewich- tung des erbrachten Mehrwerts liegen in erster Linie in der Zuständigkeit der Wettbewerbsbehörden, die hierbei ein – pflichtgemäss auszuübendes – Ermessen haben. Eine richterliche Überprüfung kann insoweit nur zu- rückhaltend erfolgen.

Ungeachtet des auch im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht gel- tenden Untersuchungsgrundsatzes (Art. 12 VwVG i.V.m. Art. 37 VGG) trägt das Unternehmen, das eine Sanktionsreduktion unter dem Titel der Bonus- regelung geltend macht, die objektive Beweislast für den von ihm behaup- teten Mehrwert seiner Mitwirkung (vgl. rechtsvergleichend EuGH, EU:C:2009:576, Rz. 297 f., Erste Group Bank; EuG, EU:T:2012:493, Rz. 51, Kuwait Petroleum). Dies entspricht der Grundregel der Beweislast-

B-697/2018 Seite 84 verteilung nach Art. 8 des Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210), die grundsätz- lich auch im Öffentlichen Recht gilt. Danach trägt diejenige Partei die Be- weislast für das Vorliegen einer Tatsache, die aus dieser Tatsache Rechte ableitet (vgl. Urteil des BGer 2C_988/2014 vom 1. September 2015 E. 3.1).

E. 14.3

Die Vorinstanz begründet die der Beschwerdeführerin nach Art. 12 Abs. 1 und 2 SVKG gewährte Sanktionsreduktion im Umfang von 30% im Wesentlichen damit, dass die Beschwerdeführerin sich seit dem 18. No- vember 2015 um eine Mitwirkung bei der Aufklärung der Wettbewerbsab- rede über das Projekt (...) bemüht habe. Im Einzelnen würdigt sie das Ko- operationsverhalten der Beschwerdeführerin unter anderem wie folgt [Her- vorhebungen kursiv]: "Seit dem Hinweis Ende 2015 durch das Sekretariat ist die Kooperation von Implenia jedoch von guter Qualität. Implenia bemühte sich insbesondere, all- fällige Beweismittel zum Projekt (...) aufzufinden und dem Sekretariat zu er- läutern, auch wenn diese Beweismittel (mit Ausnahme der Anhänge) dem Sek- retariat bereits durch Bezzola Denoth vorgelegt wurden. [...] Implenia bemühte sich zudem erfolgreich, den durch das Sekretariat nicht lesbaren Anhang der E-Mail vom (...) zu öffnen und stellte diesen dem Sekretariat anschliessend zur Verfügung." (vgl. Verfügung, Rz. 167) Die Vorinstanz legt jedoch weder dar noch ist ersichtlich, dass diese Be- mühungen der Beschwerdeführerin sich in rechtsrelevanter Weise auf den Ausgang des vorliegend zu beurteilenden Verfahrens ausgewirkt haben. Vielmehr fehlen Hinweise dafür, dass die Mitwirkung der Beschwerdeüh- rerin die Aufdeckung des Verstosses oder das diesbezügliche Verfahren erleichtert hat. Entsprechendes wird im Übrigen auch durch die Beschwer- deführerin, der die Beweislast obliegt, nicht aufgezeigt. Vielmehr verfügte die Vorinstanz – wie dargelegt (vgl. E. 12.6.10 f.) – be- reits über ausreichende Beweismittel für den Nachweis einer Absprache über das Projekt (...), als die Beschwerdeführerin am 18. November 2015 erstmals konkrete Angaben zu einer mutmasslichen Wettbewerbsabrede über das Projekt (...) machte. Im Vordergrund steht die bereits am 1. Feb- ruar 2013 von Bezzola Denoth im Rahmen einer Ergänzung der Selbstan- zeige vorgelegte E-Mail, mit welcher Bezzola Denoth der Beschwerdeüh- rerin eine vorkalkulierte Offerte über das Projekt (...) zusandte. Die Vo- rinstanz erachtet diese zu Recht als wesentliches Beweismittel für eine Ab- stimmung zwischen der Beschwerdeführerin und Bezzola Denoth über das Eingabeverhalten (vgl. E. 12.5.2), die – wie erwähnt (vgl. E. 7.1) – nicht umstritten ist.

B-697/2018 Seite 85 Der Beschwerdeführerin kann zwar zugutegehalten werden, dass sie ab dem 18. November 2015 um eine Mitwirkung bei der weiteren Aufklärung des vorliegend in Frage stehenden Verstosses bemüht war. Dieses Bemü- hen hat sich jedoch – wie erwähnt – nicht erkennbar auf das Verfahren ausgewirkt; vielmehr hat die Mitwirkung der Beschwerdeführerin im Rah- men ihrer Selbstanzeige objektiv betrachtet keinen Mehrwert erbracht. Es ist nicht ersichtlich, dass der Zweck der Bonusregelung, die Aufklärung des Sachverhalts und damit die Untersuchung zu erleichtern (vgl. E. 11.5 ff.),

vorliegend erreicht worden ist. Die Voraussetzungen für eine Reduktion der Sanktion unter dem Titel der Bonusregelung sind deshalb nicht erfüllt. In- dem die Vorinstanz der Beschwerdeführerin eine Sanktionsreduktion von 30% unter dem Titel von Art. 12 Abs. 1 und 2 SVKG gewährt hat, hat sie diese Bestimmung fehlerhaft angewendet.

E. 14.4

Bei dieser Ausgangslage sind die weiteren Vorbringen der Beschwer- deführerin zugunsten einer höheren Sanktionsreduktion unerheblich. Dies betrifft insbesondere die Rüge einer Verletzung der Rechtsgleichheit im Verhältnis zu Bezzola Denoth.

E. 14.5

Es stellt sich deshalb die Frage, ob die Voraussetzungen einer refor- matio in peius erfüllt sind. Von einer solchen ist gemäss der bisherigen Praxis des Bundesverwal- tungsgerichts – insbesondere in Fällen, in denen die Vorinstanz ein Ermes- sen hat – zurückhaltend Gebrauch zu machen. Diese ist vielmehr auf Fälle zu beschränken, in denen der angefochtene Entscheid offensichtlich un- richtig und die Korrektur von erheblicher Bedeutung ist (vgl. BGE 105 Ib 348 E. 18; Urteile des BGer 8C_592/2012 vom 23. November 2012 E. 3.5; 2A.363/2002 vom 26. Mai 2003 E. 1.2; Urteile des BVGer B-4596/2019 vom 5. Juni 2023 E. 9.2.17 ff., CA Auto Finance Suisse; B-6888/2018 vom 18. Februar 2019 E. 11; B-3328/2015 vom 18. Oktober 2017 E. 3.1 ff.). Diese Praxis beruht unter anderem auf der Überlegung, dass eine refor- matio in peius im Widerspruch zur Funktion des Bundesverwaltungsge- richts steht, neben der Durchsetzung des objektiven Rechts auch Individu- alrechtsschutz zu gewähren (vgl. PETER BÖCKLI, Reformatio in pejus – oder der Schlag auf die hilfesuchende Hand, ZBl 1980, 97 ff., 106 ff.). Es sind deshalb die öffentlichen Interessen an der korrekten Anwendung des ma- teriellen Rechts den Rechtsschutzinteressen der betroffenen Partei gegen- überzustellen (vgl. Urteil des BVGer B-3328/2015 vom 18. Oktober 2017 E. 3.2, m.w.H.).

B-697/2018 Seite 86 Die zurückhaltende Praxis des Bundesverwaltungsgerichts bei der Vor- nahme einer reformatio in peius wird teilweise kritisiert. So wird in der Lehre mitunter die Ansicht vertreten, eine derart weitgehende Zurückhaltung sei auf Bundesebene bei den unteren Rechtsmittelinstanzen, denen im Sys- tem der Bundesrechtspflege eine wesentlich andere Rolle als dem Bun- desgericht zukomme, nicht angezeigt (vgl. THOMAS HÄBERLI, in: Praxis- kommentar VwVG, 3. Aufl. 2023, Art. 62 N. 31). Es besteht im vorliegenden Fall jedoch kein Anlass, von der entsprechen- den Praxis des Bundesverwaltungsgerichts abzuweichen, zumal dem Rechtsschutzgedanken (auch) im Verfahren vor dem Bundesverwaltungs- gericht eine gewichtige Bedeutung zukommt. Vorliegend verfügt die Vorinstanz – wie erwähnt – über ein erhebliches Er- messen bei der Beurteilung der Frage, ob und inwieweit eine Sanktionsre- duktion unter dem Aspekt der Bonusregelung oder einem anderen Titel zu gewähren ist. Es ist dabei zu berücksichtigen, dass die Beschwerdeführe- rin während des gesamten vorinstanzlichen Verfahrens um eine Mitwirkung bemüht war. Diese kooperative Haltung zeigt sich unter anderem in der hohen Zahl ihrer Eingaben im Rahmen ihrer Selbstanzeige. Verneint man die Anwendbarkeit der Bonusregelung, wäre deshalb eine Minderung der Sanktion nach Art. 6 SVKG zu prüfen. Eine solche setzt – wie erwähnt (vgl. E. 9.4.9) – eine besondere Kooperation voraus. Weitere Ausführungen hierzu erübrigen sich jedoch, zumal eine Sanktionsreduktion im unteren Drittel des Spektrums unter den vorliegenden Umständen nicht als offensichtlich fehlerhaft erscheint, umso mehr, als bislang kaum eine einschlägige gefestigte

Gerichtspraxis zur Auslegung der Bonusregelung besteht. Im Übrigen geht die Vorinstanz bei der Bemessung des Basisbe- tragssatzes zu Unrecht von der Beseitigung wirksamen Wettbewerb statt von einer erheblichen Beeinträchtigung des Wettbewerbs aus (vgl. E. 7.5 f.; 9.4.8.5). Aus diesen Gründen ist die angefochtene Verfügung in diesem Punkt we- der offenkundig rechtswidrig noch ist ein gewichtiges öffentliches Interesse an ihrer Korrektur ersichtlich. Die Voraussetzungen für eine reformatio in peius sind demzufolge nicht erfüllt. Vielmehr ist die vorinstanzliche Verfü- gung im Sanktionspunkt im Ergebnis zu bestätigen.
15. Auferlegung von Verhaltenspflichten

B-697/2018 Seite 87 15.1 Die Beschwerdeführerin rügt schliesslich die Rechtswidrigkeit der von der Vorinstanz auferlegten Verhaltenspflichten (vgl. E. 4). Sie bringt vor, diese verletzten Art. 30 Abs. 1 KG, da sie in zeitlicher, sachlicher und räum- licher Hinsicht unverhältnismässig seien. Die Beschwerdeführerin bringt im Einzelnen vor, die in Ziffer 1 des Verfü- gungsdispositivs angeordneten Massnahmen seien zunächst zeitlich nicht erforderlich, um den festgestellten Wettbewerbsverstoss zu beseitigen oder dessen Wiederholung zu verhindern. Die Wettbewerbsabrede be- ziehe sich auf einen im Jahre (...) zurückliegenden Vergangenheitssach- verhalt. Damit gehe es vorliegend nicht um die Beseitigung eines noch an- dauernden Wettbewerbsverstosses, sondern nur noch um die Verhinde- rung künftiger Wettbewerbsverstösse. Die angefochtene Verfügung be- schränke sich darauf, die Voraussetzungen für die Anordnung von Mass- nahmen aufzuführen und stelle insbesondere abstrakt auf die Wiederho- lungsgefahr ab. Eine eigentliche Subsumtion, inwieweit die Voraussetzun- gen erfüllt sind, finde dagegen nicht statt. Hätte die Vorinstanz dies getan, hätte sie erkannt, dass eine Begehungs- bzw. Wiederholungsgefahr fehle. Zum einen liege der Wettbewerbsverstoss bereits weit über sechs Jahre zurück. Zum anderen habe die Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 3. Mai 2013 die vollständige Aufgabe der relevanten Verhaltensweisen be- stätigt und sich seitdem nicht mehr an kartellwidrigen Verhaltensweisen beteiligt (vgl. Beschwerde, Rz. 146 ff.). Die lapidare und bestrittene Be- hauptung der Vorinstanz, es handle sich nicht um einen Sachverhalt, der weit in der Vergangenheit liege, genüge dem entsprechenden Begrün- dungserfordernis nicht (vgl. Replik, Rz. 78). Die Massnahmen seien zudem sachlich und räumlich überschiessend. Die der Beschwerdeführerin auferlegten Massnahmen bezögen sich auf Hoch- und Tiefbauleistungen. Die vorgeworfene Wettbewerbsabrede habe sich jedoch nur auf das Hochbauprojekt (...) bezogen. Entsprechend habe auch die Vorinstanz den sachlich relevanten Markt in der angefochtenen Verfü- gung in Bezug auf Hochbauleistungen abgegrenzt. Es bestehe somit keine Grundlage für die im Dispositiv auch betreffend Tiefbauleistungen vorge- sehenen Massnahmen. Die beantragten Massnahmen seien ferner räum- lich unbeschränkt. Ihrem Wortlaut nach gelten sie daher für die gesamte Schweiz und sogar für das Ausland. Die Vorinstanz habe die unzulässige Wettbewerbsbeschränkung jedoch nur für das Gebiet Engadin ermittelt. Der räumlich relevante Markt sei danach auf das Engadin sowie dessen angrenzende Gebiete, welche von (...) mit einer ähnlichen Fahrdistanz zu erreichen seien, beschränkt. Ausserhalb dieses Untersuchungsgebietes

B-697/2018 Seite 88 biete Art. 30 Abs. 1 KG keine Rechtsgrundlage für die Anordnung von Mas- snahmen (vgl. Beschwerde, Rz. 146 ff.). Die Beschwerdeführerin führt in ihrer Replik weiter aus, Art. 30 Abs. 1 KG gestatte die Anordnung von Massnahmen zur Beseitigung oder Verhinde- rung unzulässiger Wettbewerbsbeschränkungen. Massnahmen könnten daher nur spiegelbildlich zum festgestellten Kartellverstoss angeordnet werden. Der von der

Vorinstanz bemühte unmittelbare Zusammenhang ge- nüge hierfür nicht. Art. 30 Abs. 1 KG verlöre auf diese Weise nämlich seine tatbestandliche Bestimmtheit. Dies wiege insbesondere vor dem Hinter- grund schwer, dass Verstösse gegen Anordnungen der Vorinstanz gemäss Art. 50 und 54 KG sanktions- und sogar strafbewehrt seien (vgl. Replik, Rz. 76 f.). 15.2 Die Vorinstanz führt zur Begründung der Verhaltenspflichten an, diese umschrieben die Verpflichtungen der Untersuchungsadressaten hinrei- chend bestimmt, vollständig und klar. Zudem stünden sie in unmittelbarem Zusammenhang zum fraglichen Kartellrechtsverstoss und verhinderten, dass es erneut zu derartigen Verhaltensweisen komme. Die sachliche und räumliche Verhältnismässigkeit sei gegeben, weil die Beschwerdeführerin als führendes Bauunternehmen in der Schweiz sowohl im Hoch- als auch im Tiefbau tätig sei (vgl. Verfügung, Rz. 126; Vernehmlassung, Rz. 59). In ihrer Duplik bringt die Vorinstanz vor, auch das Bundesverwaltungsge- richt nehme offenbar nicht an, dass bei Wettbewerbsabreden im Zusam- menhang mit Submissionen die anzuordnenden Massnahmen in zeitlicher oder räumlicher Hinsicht zu beschränken seien. So habe es in seinen Ur- teilen B-829/2012 und B-807/2012 vom 25. Juni 2018 in Sachen Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau der Granella-Gruppe und der Erne-Gruppe ohne zeitliche, sachliche oder räumliche Einschränkungen die Verpflich- tung auferlegt, entsprechende unzulässige Verhaltensweisen zu unterlas- sen. Auch dass die konkrete unzulässige Verhaltensweise bereits mindes- tens neun Jahre zurückgelegen habe, habe das Gericht nicht als Hindernis für die Auferlegung von Massnahmen erachtet (vgl. Duplik, Rz. 29). 15.3 Nach Art. 30 Abs. 1 KG entscheidet die Wettbewerbskommission auf Antrag des Sekretariats mit Verfügung über die zu treffenden Massnah- men. Der Wortlaut der Bestimmung enthält keinen Hinweis auf den zuläs- sigen Inhalt entsprechender Massnahmen. Auch in der Botschaft des Bun- desrats finden sich diesbezüglich kaum nähere Ausführungen (Botschaft KG 1995, 604, 620; vgl. BGE 148 II 475 E. 4.3.2; Urteil des BVGer B-

B-697/2018 Seite 89 5161/2019 vom 9. August 2021 E. 4.2, jeweils Strassenbau Graubünden Implenia). In Bezug auf die Massnahmen, welche die Vorinstanz gestützt auf Art. 30 Abs. 1 KG anordnen kann, gibt es dementsprechend keinen abschliessen- den Katalog. Damit verfügt die Vorinstanz bei ihrem Entscheid, ob und ge- gebenenfalls welche Massnahmen sie gestützt auf Art. 30 Abs. 1 KG an- ordnet, über einen weiten Beurteilungsspielraum. Es kann sich dabei um Anordnungen zu einem Tun oder einem Unterlassen handeln (vgl. BGE 148 II 475 E. 4.3.2 ff.; Urteil des BVGer B-5161/2019 vom 9. August 2021 E. 4.2, jeweils Strassenbau Graubünden Implenia). Entsprechende Massnahmen müssen entsprechend dem in Art. 5 Abs. 2 BV verankerten rechtsstaatlichen Grundsatz der Verhältnismässigkeit ge- eignet, erforderlich und für das betroffene Unternehmen zumutbar sein (vgl. BGE 148 II 475 E. 5, Strassenbau Graubünden Implenia; Urteil des BVGer B-3938/2013 vom 30. Oktober 2019 E. 19, Buchhändler Dargaud; IZUMI/KRIMMER, in: DIKE-Kommentar KG, 2018, Art. 30 N. 24 f.; TAG- MANN/ZIRLICK, in: BSK-KG, 2010, Art. 30 N. 58 ff.). Die Verhältnismässig- keit beurteilt sich nach der Zwecksetzung des Kartellgesetzes, wirksamen Wettbewerb zu gewährleisten (Art. 1 KG; vgl. Botschaft KG 1995, 472 ff., 511 ff.; BGE 148 II 475 E. 4.3.4, 4.4 Strassenbau Graubünden Implenia; BGE 129 II 18 E. 5.2.1, Sammelrevers; BGE 135 II 60 E. 3.1.1 f., Maestro Interchange Fee; Urteile des BVGer B-5161/2019 vom 9. August 2021 E. 4.2, 5.2, Strassenbau Graubünden Implenia; B-420/2008 vom 1. Juni 2010 E. 2.4.4, Strassenbeläge Tessin). Die Verhaltensanordnung muss demzu- folge eine verhältnismässige Massnahme zum Schutz wirksamen Wettbe- werbs sein und in diesem

Rahmen der Sicherstellung kartellrechtskonfor- men Verhaltens dienen (vgl. STEFAN BILGER, Das Verwaltungsverfahren zur Untersuchung von Wettbewerbsbeschränkungen, 2002, S. 360; MI- CHAEL TSCHUDIN, DIKE-Kommentar KG, 2018, Art. 50 N. 10; PHILIPP ZUR- KINDEN, in: Schweizerisches Immaterialgüter- und Wettbewerbsrecht, Bd. 5/2, 2000, S. 521). Die gestützt auf Art. 30 Abs. 1 KG auferlegten Verhaltenspflichten sind nach Art. 50 KG sanktionsbewehrt. Danach wird ein Unternehmen, das zu seinem Vorteil unter anderem gegen eine rechtskräftige Verfügung der Wettbewerbsbehörden verstösst, mit einem Betrag bis zu 10% des in den letzten drei Geschäftsjahren in der Schweiz erzielten Umsatzes belastet. Die Verhaltenspflichten müssen nicht zuletzt angesichts dieses hohen Sanktionsrahmens genügend präzis formuliert werden (vgl. Urteil des

B-697/2018 Seite 90 BVGer B-5161/2019 vom 9. August 2021 E. 6.3, Strassenbau Graubünden Implenia; PETER REINERT, in: Handkommentar zum KG, 2007, Art. 50 N. 3; TSCHUDIN, DIKE-Kommentar KG, 2018, Art. 50 N. 20). Die Wettbewerbsbehörden können den Verfügungsadressaten bei direkt sanktionierbaren Verstössen neben einer Verwaltungssanktion nach Art. 49a Abs. 1 KG (vgl. E. 9) auch Verhaltenspflichten gestützt auf Art. 30 Abs. 1 KG auferlegen (vgl. BGE 148 II 475 E. 4.3.2; Urteil des BVGer B-5161/2019 vom 9. August 2021 E. 4.3.3, jeweils Strassenbau Graubünden Implenia, m.w.H.). 15.4 Die angefochtene Verfügung auferlegt der Beschwerdeführerin im Wege von Unterlassungsanordnungen die folgenden Verhaltenspflichten (zu deren Wortlaut vgl. Sachverhalt, Q): – Dispositiv-Ziffer 1.1 statuiert das Verbot, Konkurrenten im Zusammen- hang mit der Erbringung von Hoch- und Tiefbauleistungen um Schutz, Stützofferten oder den Verzicht auf eine Offerteingabe "anzufragen" oder "derartiges anzubieten"; – Dispositiv-Ziffer 1.2 untersagt der Beschwerdeführerin im Wesentli- chen, sich im Zusammenhang mit der Erbringung von Hoch- und Tief- bauleistungen mit Konkurrenten über Offertpreise, Preiselemente so- wie die Zuteilung von Kunden und Gebieten auszutauschen. Die Unterlassungsanordnungen beziehen sich auf spezifische Verhaltens- weisen im Zusammenhang mit der Erbringung von Baudienstleistungen und umschreiben das zu unterlassende Verhalten hinreichend präzis. Das oben erwähnte Bestimmtheitsgebot ist gewahrt. 15.5 Die von Dispositiv-Ziffer 1.1 und 1.2 umschriebenen Verhaltenswei- sen haben den Austausch von Informationen über fundamentale Wettbe- werbsparameter (Preis und Geschäftspartner bzw. Gebiet sowie [beste- hendes oder fehlendes] Interesse an einem Auftrag) unter Konkurrenten zum Gegenstand. Durch eine entsprechende Kontaktaufnahme mit Konkurrenten werden diese über das beabsichtigte unternehmerische Verhalten in Bezug auf das jeweilige Bauprojekt in Kenntnis gesetzt. Der Austausch von Informationen über Preise und Geschäftspartner (vorhandenes oder fehlendes Interesse an bestimmten Aufträgen) unter Konkurrenten erlaubt es den beteiligten Unternehmen, das Marktverhalten ihrer Konkurrenten zu antizipieren. Ein

B-697/2018 Seite 91 solches Verhalten begründet deshalb die (widerlegbare) Vermutung, dass die Wettbewerber die auf diese Weise erhaltenen Informationen auch bei der Festlegung ihres Marktverhaltens berücksichtigen (vgl. BGE 147 II 72 E. 3.4.4, Hors-Liste Medikamente Pfizer, m.H.a. EuGH, EU:C:1999:356, Rz. 121, Anic; Urteil des BVGer B-5161/2019 vom 9. August 2021 E. 5.4.3.1, Strassenbau Graubünden Implenia). Das jeweils untersagte Verhalten steht im Widerspruch zum Grundanlie- gen des Kartellgesetzes, wonach die auf einem Markt tätigen Unterneh- men die relevanten Wettbewerbsparameter unabhängig voneinander fest- zulegen haben (sog.

Selbständigkeitspostulat; vgl. BGE 147 II 72 E. 3.2, Hors-Liste Medikamente Pfizer; Urteil des BVGer B-3938/2013 vom 30. Oktober 2019 E. 5.2, Buchhändler Dargaud). Es ist – wie soeben auf- gezeigt – geeignet, die Ungewissheit zwischen den beteiligten Unterneh- men über das zukünftige Verhalten des jeweiligen Konkurrenten im Wett- bewerb auszuschliessen (vgl. BGE 147 II 72 E. 3.2, Hors-Liste Medika- mente Pfizer). Die Beschwerdeführerin macht unter sinngemässer Anrufung des Legali- tätsprinzips weiter geltend, Massnahmen könnten nur spiegelbildlich zum festgestellten Kartellverstoss angeordnet werden. Soweit sie damit die An- sicht vertritt, dass Unterlassungsanordnungen einzig Verhaltensweisen er- fassen dürften, die mit dem festgestellten Verstoss identisch seien, geht sie aufgrund der vorstehenden Erwägungen fehl. Unbegründet ist auch ihr Einwand, dass die Unterlassungsanordnungen unilaterales Verhalten un- tersage, das nicht notwendig eine unzulässige Wettbewerbsabrede be- gründe. Wie das Bundesgericht diesbezüglich festgehalten hat, sind die Unterlassungsanordnungen im Kontext der kartellrechtlichen Bestimmun- gen zu lesen (vgl. BGE 148 II 475 E. 5.4, Strassenbau Graubünden Imple- nia). Damit ist Art. 30 Abs. 1 KG eine hinreichende Rechtsgrundlage für die an- gefochtenen Anordnungen. 15.6 Die Unterlassungsanordnungen nach Dispositiv-Ziffer 1.1 und 1.2 ha- ben zum Ziel, die Beschwerdeführerin von einem wettbewerbswidrigen Verhalten bei künftigen Ausschreibungen abzuhalten. Sie stehen damit im Einklang mit der Zwecksetzung des KG, wirksamen Wettbewerb sicherzu- stellen (vgl. BGE 148 II 475 E. 4.4, Strassenbau Graubünden Implenia; E. 15.3). Zudem sprechen Gründe der Rechtsklarheit dafür, der Beschwer-

 deführerin den Austausch sensibler Marktinformationen im Zusammen- hang mit Bauleistungen ausdrücklich zu untersagen, zumal die materiell- rechtlichen Bestimmungen von Art. 5 i.V.m. 4 KG abstrakt formuliert sind; eine Unterlassungsanordnung lässt sich mit Blick auf den Einzelfall ausge- stalten und konkreter fassen als der Gesetzestext (vgl. BGE 148 II 475 E. 4.3.4, Strassenbau Graubünden Implenia). Der Rechtsklarheit dient da- bei auch der Umstand, dass die Dispositiv-Ziffer 1.2 den "Austausch unab- dingbarer Informationen" unter anderem im Zusammenhang mit Arbeitsge- meinschaften (ARGE) vom Verbot ausdrücklich ausnimmt. 15.7 Es fragt sich, ob diese Anordnungen zur Sicherstellung dieses Ziels erforderlich sind. Eine Unterlassungsanordnung setzt grundsätzlich eine Wiederholungsgefahr im Sinne einer gewissen Wahrscheinlichkeit voraus, dass ein vergleichbares kartellrechtswidriges Verhalten droht (vgl. BGE 148 II 475 E. 4.4 ff.; Urteil des BVGer B-5161/2019 vom 9. August 2021 E. 4.3.3, 4.5, jeweils Strassenbau Graubünden Implenia; in diesem Sinne auch Urteil des BVGer B-3938/2013 vom 30. Oktober 2019 E. 19, Buch- händler Dargaud). Es ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, dass die Beschwer- deführerin sich bereits zuvor an unzulässigen Wettbewerbsabreden im Vor- feld von Ausschreibungen beteiligt hat. So führten die Wettbewerbsbehör- den zum Zeitpunkt des vorliegend in Frage stehenden Wettbewerbs- verstosses betreffend das Projekt (...) (vgl. Sachverhalt, A) unter anderem gegen die Beschwerdeführerin ein Kartellsanktionsverfahren wegen mut- masslicher Submissionsabsprachen im Kanton Aargau. Das Verfahren mündete in einer – formell rechtskräftigen – Sanktionierung der Beschwer- deführerin (vgl. Verfügung der Vorinstanz vom 16. Dezember 2011 in der Untersuchung betreffend Wettbewerbsabreden im Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau [veröffentlicht in: RPW 2012/2 S. 270 ff.]). Die Beschwerdeführerin war auch Untersuchungsadressatin des im Jahr 2013 eröffneten Kartellsanktionsverfahrens der Wettbewerbsbehörden in Sachen Bauleistungen See-Gaster, das ebenfalls unzulässige Submissi- onsabsprachen zum Gegenstand hatte. Aufgrund ihrer

Rolle als Erstanzei- gerin hat die Vorinstanz der Beschwerdeführerin einen vollständigen Erlass der Sanktion nach der Bonusregelung gewährt (vgl. die insoweit rechts- kräftige Verfügung vom 8. Juli 2016 [veröffentlicht in: RPW 2020/3, S. 880 ff., 1136]).

B-697/2018 Seite 93 Zudem hat die Vorinstanz in einem anderen Fall mit Verfügung vom 19. No- vember 2007 unter anderem festgestellt, dass die Vorgängergesellschaft der – nunmehr aufgelösten – Tochtergesellschaft Implenia (Ticino) SA, Ba- tigroup (Ticino) SA, sich kartellrechtswidrig verhalten hat (RPW 2008/1 S. 85, bestätigt durch Urteil des BVGer B-420/2008 vom 1. Juni 2010 E. 2.4.2 ff., Strassenbeläge Tessin Implenia). Hinzu kommt, dass die Wettbewerbsbehörden sowie der Schweizerische Baumeisterverband (SBV) bereits kurz nach der Einführung der direkten Sanktionen Sensibilisierungskampagnen zum Thema unzulässige Submis- sionsabsprachen durchgeführt haben. Dass die Beschwerdeführerin sich dennoch erneut an entsprechenden Abreden beteiligt hat, zeigt, dass sie auch in jüngerer Zeit Mühe bekundete, sich kartellrechtskonform zu verhal- ten (vgl. Urteil des BVGer 5161/2019 vom 9. August 2021 E. 5.4.2, Stras- senbau Graubünden Implenia). Vor diesem Hintergrund besteht ein gewisses, nicht mehr nur geringfügiges Risiko, dass die Beschwerdeführerin sich im Rahmen von Ausschreibun- gen erneut kartellrechtswidrig verhält. Hieran nichts zu ändern vermag un- ter den gegebenen Umständen, dass der vorliegend zu beurteilende Verstoss nunmehr rund zehn Jahre zurückliegt. Die fragliche Massnahme ist insoweit zur Wahrung wirksamen Wettbewerbs geeignet und erforder- lich (vgl. BGE 148 II 475 E. 5.3, Strassenbau Graubünden Implenia). Es ist auch nicht zu beanstanden, dass die Verhaltenspflichten sich auf die gesamte Schweiz erstrecken und neben dem Hoch- auch den – mit diesem verwandten – Tiefbau umfassen. Die Vorinstanz berücksichtigt damit zu Recht, dass die Beschwerdeführerin in beiden Bereichen schweizweit tätig ist. Es ist nicht einsehbar, inwieweit das Risiko kartellrechtswidrigen Ver- haltens der Beschwerdeführerin auf das Engadin oder den Kanton Grau- bünden begrenzt sein soll. Die Anordnung wahrt die Verhältnismässigkeit somit auch in sachlicher und räumlicher Hinsicht. Der Eventualantrag der Beschwerdeführerin, die Verhaltenspflichten sachlich und räumlich auf Hochbauleistungen im Engadin zu begrenzen, ist deshalb abzuweisen. Mit Blick auf die geringe Schwere des mit den Verhaltenspflichten verbun- denen Eingriffs sind diese der Beschwerdeführerin ohne Weiteres zumut- bar. Wie das Bundesverwaltungsgericht festgehalten hat, entfalten Unter- lassungsanordnungen bei abgeschlossenen Wettbewerbsverstössen auf- grund der direkten Sanktionierbarkeit von sog. harten Abreden nach Art. 5 Abs. 3 und 4 KG kaum bemerkenswerte Rechtswirkungen (vgl. BVGer B-

B-697/2018 Seite 94 420/2008 vom 1. Juni 2010 E. 2.4.2, Strassenbeläge Tessin). Zudem be- steht ein gewichtiges öffentliches Interesse an der Verhinderung künftiger Wettbewerbsabreden bei Ausschreibungen (vgl. in diesem Sinne Urteil des BGer 2A.59/2005 vom 22. August 2005 E. 3.3, Landesbibliothek). Die in Dispositiv-Ziffer 1.1 und 1.2 angefochtenen Verhaltenspflichten sind demzufolge verhältnismässige Massnahmen zur Vorbeugung eines erneu- ten wettbewerbswidrigen Verhaltens der Beschwerdeführerin bei Aus- schreibungen von Bauprojekten. Weitere Rechtsverletzungen macht die Beschwerdeführerin in diesem Zu- sammenhang nicht geltend; solche sind auch nicht ersichtlich. Die Unter- lassungsanordnungen erweisen sich damit als rechtmässig. 16. Ergebnis Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin mit ihren Begehren nicht durchdringt. Sie erhebt zu Unrecht Anspruch auf einen voll- ständigen Sanktionserlass oder auf eine den vorinstanzlich gewährten Um- fang von 30%

überschreitende Sanktionsreduktion unter dem Titel der Bo- nusregelung. Da die Beschwerdeführerin im Rahmen ihrer Selbstanzeige keinen relevanten Mehrwert erbracht hat, erweist sich die bonusrechtliche Sanktionsreduktion von 30% als bundesrechtswidrig. Von einer reformatio in peius ist gleichwohl abzusehen. Schliesslich sind die ihr auferlegten Un- terlassungsanordnungen nicht zu beanstanden. 17. Kosten

E. 15

Auferlegung von Verhaltenspflichten

E. 15.1

Die Beschwerdeführerin rügt schliesslich die Rechtswidrigkeit der von der Vorinstanz auferlegten Verhaltenspflichten (vgl. E. 4). Sie bringt vor, diese verletzten Art. 30 Abs. 1 KG, da sie in zeitlicher, sachlicher und räumlicher Hinsicht unverhältnismässig seien. Die Beschwerdeführerin bringt im Einzelnen vor, die in Ziffer 1 des Verfügungsdispositivs angeordneten Massnahmen seien zunächst zeitlich nicht erforderlich, um den festgestellten Wettbewerbsverstoss zu beseitigen oder dessen Wiederholung zu verhindern. Die Wettbewerbsabrede beziehe sich auf einen im Jahre (...) zurückliegenden Vergangenheitssachverhalt. Damit gehe es vorliegend nicht um die Beseitigung eines noch andauernden Wettbewerbsverstosses, sondern nur noch um die Verhinderung künftiger Wettbewerbsverstösse. Die angefochtene Verfügung beschränke sich darauf, die Voraussetzungen für die Anordnung von Massnahmen aufzuführen und stelle insbesondere abstrakt auf die Wiederholungsgefahr ab. Eine eigentliche Subsumtion, inwieweit die Voraussetzungen erfüllt sind, finde dagegen nicht statt. Hätte die Vorinstanz dies getan, hätte sie erkannt, dass eine Begehungs- bzw. Wiederholungsgefahr fehle. Zum einen liege der Wettbewerbsverstoss bereits weit über sechs Jahre zurück. Zum anderen habe die Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 3. Mai 2013 die vollständige Aufgabe der relevanten Verhaltensweisen bestätigt und sich seitdem nicht mehr an kartellwidrigen Verhaltensweisen beteiligt (vgl. Beschwerde, Rz. 146 ff.). Die lapidare und bestrittene Behauptung der Vorinstanz, es handle sich nicht um einen Sachverhalt, der weit in der Vergangenheit liege, genüge dem entsprechenden Begründungserfordernis nicht (vgl. Replik, Rz. 78). Die Massnahmen seien zudem sachlich und räumlich überschiessend. Die der Beschwerdeführerin auferlegten Massnahmen bezögen sich auf Hoch- und Tiefbauleistungen. Die vorgeworfene Wettbewerbsabrede habe sich jedoch nur auf das Hochbauprojekt (...) bezogen. Entsprechend habe auch die Vorinstanz den sachlich relevanten Markt in der angefochtenen Verfügung in Bezug auf Hochbauleistungen abgegrenzt. Es bestehe somit keine Grundlage für die im Dispositiv auch betreffend Tiefbauleistungen vorgesehenen Massnahmen. Die beantragten Massnahmen seien ferner räumlich unbeschränkt. Ihrem Wortlaut nach gelten sie daher für die gesamte Schweiz und sogar für das Ausland. Die Vorinstanz habe die unzulässige Wettbewerbsbeschränkung jedoch nur für das Gebiet Engadin ermittelt. Der räumlich relevante Markt sei danach auf das Engadin sowie dessen angrenzende Gebiete, welche von (...) mit einer ähnlichen Fahrdistanz zu erreichen seien, beschränkt. Ausserhalb dieses Untersuchungsgebietes biete Art. 30 Abs. 1 KG keine Rechtsgrundlage für die Anordnung von Massnahmen (vgl. Beschwerde, Rz. 146 ff.). Die Beschwerdeführerin führt in ihrer Replik weiter aus, Art. 30 Abs. 1 KG gestatte die Anordnung von Massnahmen zur Beseitigung oder Verhinderung unzulässiger Wettbewerbsbeschränkungen. Massnahmen könnten daher nur spiegelbildlich zum festgestellten Kartellverstoss angeordnet werden. Der von der Vorinstanz bemühte unmittelbare Zusammenhang genüge hierfür nicht. Art. 30 Abs. 1 KG verlöre auf diese

Weise nämlich seine tatbestandliche Bestimmtheit. Dies wiege insbesondere vor dem Hintergrund schwer, dass Verstösse gegen Anordnungen der Vorinstanz gemäss Art. 50 und 54 KG sanktions- und sogar strafbewehrt seien (vgl. Replik, Rz. 76 f.).

E. 15.2

Die Vorinstanz führt zur Begründung der Verhaltenspflichten an, diese umschrieben die Verpflichtungen der Untersuchungsadressaten hinreichend bestimmt, vollständig und klar. Zudem stünden sie in unmittelbarem Zusammenhang zum fraglichen Kartellrechtsverstoss und verhinderten, dass es erneut zu derartigen Verhaltensweisen komme. Die sachliche und räumliche Verhältnismässigkeit sei gegeben, weil die Beschwerdeführerin als führendes Bauunternehmen in der Schweiz sowohl im Hoch- als auch im Tiefbau tätig sei (vgl. Verfügung, Rz. 126; Vernehmlassung, Rz. 59). In ihrer Duplik bringt die Vorinstanz vor, auch das Bundesverwaltungsgericht nehme offenbar nicht an, dass bei Wettbewerbsabreden im Zusammenhang mit Submissionen die anzuordnenden Massnahmen in zeitlicher oder räumlicher Hinsicht zu beschränken seien. So habe es in seinen Urteilen B-829/2012 und B-807/2012 vom 25. Juni 2018 in Sachen Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau der Granella-Gruppe und der Erne-Gruppe ohne zeitliche, sachliche oder räumliche Einschränkungen die Verpflichtung auferlegt, entsprechende unzulässige Verhaltensweisen zu unterlassen. Auch dass die konkrete unzulässige Verhaltensweise bereits mindestens neun Jahre zurückgelegen habe, habe das Gericht nicht als Hindernis für die Auferlegung von Massnahmen erachtet (vgl. Duplik, Rz. 29).

E. 15.3

Nach Art. 30 Abs. 1 KG entscheidet die Wettbewerbskommission auf Antrag des Sekretariats mit Verfügung über die zu treffenden Massnahmen. Der Wortlaut der Bestimmung enthält keinen Hinweis auf den zulässigen Inhalt entsprechender Massnahmen. Auch in der Botschaft des Bundesrats finden sich diesbezüglich kaum nähere Ausführungen (Botschaft KG 1995, 604, 620; vgl. BGE 148 II 475 E. 4.3.2; Urteil des BVGer B-5161/2019 vom 9. August 2021 E. 4.2, jeweils Strassenbau Graubünden Implenia). In Bezug auf die Massnahmen, welche die Vorinstanz gestützt auf Art. 30 Abs. 1 KG anordnen kann, gibt es dementsprechend keinen abschliessenden Katalog. Damit verfügt die Vorinstanz bei ihrem Entscheid, ob und gegebenenfalls welche Massnahmen sie gestützt auf Art. 30 Abs. 1 KG anordnet, über einen weiten Beurteilungsspielraum. Es kann sich dabei um Anordnungen zu einem Tun oder einem Unterlassen handeln (vgl. BGE 148 II 475 E. 4.3.2 ff.; Urteil des BVGer B-5161/2019 vom 9. August 2021 E. 4.2, jeweils Strassenbau Graubünden Implenia). Entsprechende Massnahmen müssen entsprechend dem in Art. 5 Abs. 2 BV verankerten rechtsstaatlichen Grundsatz der Verhältnismässigkeit geeignet, erforderlich und für das betroffene Unternehmen zumutbar sein (vgl. BGE 148 II 475 E. 5, Strassenbau Graubünden Implenia; Urteil des BVGer B-3938/2013 vom 30. Oktober 2019 E. 19, Buchhändler Dargaud; Izumi/Krimmer, in: DIKE-Kommentar KG, 2018, Art. 30 N. 24 f.; Tagmann/Zirlick, in: BSK-KG, 2010, Art. 30 N. 58 ff.). Die Verhältnismässigkeit beurteilt sich nach der Zwecksetzung des Kartellgesetzes, wirksamen Wettbewerb zu gewährleisten (Art. 1 KG; vgl. Botschaft KG 1995, 472 ff., 511 ff.; BGE 148 II 475 E. 4.3.4, 4.4 Strassenbau Graubünden Implenia; BGE 129 II 18 E. 5.2.1, Sammelrevers; BGE 135 II 60 E. 3.1.1 f., Maestro Interchange Fee; Urteile des BVGer B-5161/2019 vom 9. August 2021 E. 4.2, 5.2, Strassenbau Graubünden Implenia; B-420/2008 vom 1. Juni 2010 E. 2.4.4, Strassenbeläge Tessin). Die Verhaltensanordnung muss demzufolge eine verhältnismässige Massnahme zum Schutz wirksamen Wettbewerbs

sein und in diesem Rahmen der Sicherstellung kartellrechtskonformen Verhaltens dienen (vgl. Stefan Bilger, Das Verwaltungsverfahren zur Untersuchung von Wettbewerbsbeschränkungen, 2002, S. 360; Michael Tschudin, DIKE-Kommentar KG, 2018, Art. 50 N. 10; Philipp Zurkinden, in: Schweizerisches Immaterialgüter- und Wettbewerbsrecht, Bd. 5/2, 2000, S. 521). Die gestützt auf Art. 30 Abs. 1 KG auferlegten Verhaltenspflichten sind nach Art. 50 KG sanktionsbewehrt. Danach wird ein Unternehmen, das zu seinem Vorteil unter anderem gegen eine rechtskräftige Verfügung der Wettbewerbsbehörden verstösst, mit einem Betrag bis zu 10% des in den letzten drei Geschäftsjahren in der Schweiz erzielten Umsatzes belastet. Die Verhaltenspflichten müssen nicht zuletzt angesichts dieses hohen Sanktionsrahmens genügend präzis formuliert werden (vgl. Urteil des BVGer B-5161/2019 vom 9. August 2021 E. 6.3, Strassenbau Graubünden Implenia; Peter Reinert, in: Handkommentar zum KG, 2007, Art. 50 N. 3; Tschudin, DIKE-Kommentar KG, 2018, Art. 50 N. 20). Die Wettbewerbsbehörden können den Verfügungsadressaten bei direkt sanktionierbaren Verstössen neben einer Verwaltungssanktion nach Art. 49a Abs. 1 KG (vgl. E. 9) auch Verhaltenspflichten gestützt auf Art. 30 Abs. 1 KG auferlegen (vgl. BGE 148 II 475 E. 4.3.2; Urteil des BVGer B-5161/2019 vom 9. August 2021 E. 4.3.3, jeweils Strassenbau Graubünden Implenia, m.w.H.).

E. 15.4

Die angefochtene Verfügung auferlegt der Beschwerdeführerin im Wege von Unterlassungsanordnungen die folgenden Verhaltenspflichten (zu deren Wortlaut vgl. Sachverhalt, Q): - Dispositiv-Ziffer 1.1 statuiert das Verbot, Konkurrenten im Zusammenhang mit der Erbringung von Hoch- und Tiefbauleistungen um Schutz, Stützofferten oder den Verzicht auf eine Offerteingabe "anzufragen" oder "derartiges anzubieten"; - Dispositiv-Ziffer 1.2 untersagt der Beschwerdeführerin im Wesentlichen, sich im Zusammenhang mit der Erbringung von Hoch- und Tiefbauleistungen mit Konkurrenten über Offertpreise, Preiselemente sowie die Zuteilung von Kunden und Gebieten auszutauschen. Die Unterlassungsanordnungen beziehen sich auf spezifische Verhaltensweisen im Zusammenhang mit der Erbringung von Baudienstleistungen und umschreiben das zu unterlassende Verhalten hinreichend präzis. Das oben erwähnte Bestimmtheitsgebot ist gewahrt.

E. 15.5

Die von Dispositiv-Ziffer 1.1 und 1.2 umschriebenen Verhaltensweisen haben den Austausch von Informationen über fundamentale Wettbewerbsparameter (Preis und Geschäftspartner bzw. Gebiet sowie [bestehendes oder fehlendes] Interesse an einem Auftrag) unter Konkurrenten zum Gegenstand. Durch eine entsprechende Kontaktaufnahme mit Konkurrenten werden diese über das beabsichtigte unternehmerische Verhalten in Bezug auf das jeweilige Bauprojekt in Kenntnis gesetzt. Der Austausch von Informationen über Preise und Geschäftspartner (vorhandenes oder fehlendes Interesse an bestimmten Aufträgen) unter Konkurrenten erlaubt es den beteiligten Unternehmen, das Marktverhalten ihrer Konkurrenten zu antizipieren. Ein solches Verhalten begründet deshalb die (widerlegbare) Vermutung, dass die Wettbewerber die auf diese Weise erhaltenen Informationen auch bei der Festlegung ihres Marktverhaltens berücksichtigen (vgl. BGE 147 II 72 E. 3.4.4, Hors-Liste Medikamente Pfizer, m.H.a. EuGH, EU:C:1999:356, Rz. 121, Anic; Urteil des BVGer B-5161/2019 vom 9. August 2021 E. 5.4.3.1, Strassenbau Graubünden Implenia). Das jeweils untersagte Verhalten steht im Widerspruch zum

Grundanliegen des Kartellgesetzes, wonach die auf einem Markt tätigen Unternehmen die relevanten Wettbewerbsparameter unabhängig voneinander festzulegen haben (sog. Selbständigkeitspostulat; vgl. BGE 147 II 72 E. 3.2, Hors-Liste Medikamente Pfizer; Urteil des BVGer B-3938/2013 vom 30. Oktober 2019 E. 5.2, Buchhändler Dargaud). Es ist - wie soeben aufgezeigt - geeignet, die Ungewissheit zwischen den beteiligten Unternehmen über das zukünftige Verhalten des jeweiligen Konkurrenten im Wettbewerb auszuschliessen (vgl. BGE 147 II 72 E. 3.2, Hors-Liste Medikamente Pfizer). Die Beschwerdeführerin macht unter sinngemässer Anrufung des Legalitätsprinzips weiter geltend, Massnahmen könnten nur spiegelbildlich zum festgestellten Kartellverstoss angeordnet werden. Soweit sie damit die Ansicht vertritt, dass Unterlassungsanordnungen einzig Verhaltensweisen erfassen dürften, die mit dem festgestellten Verstoss identisch seien, geht sie aufgrund der vorstehenden Erwägungen fehl. Unbegründet ist auch ihr Einwand, dass die Unterlassungsanordnungen unilaterales Verhalten untersage, das nicht notwendig eine unzulässige Wettbewerbsabrede begründe. Wie das Bundesgericht diesbezüglich festgehalten hat, sind die Unterlassungsanordnungen im Kontext der kartellrechtlichen Bestimmungen zu lesen (vgl. BGE 148 II 475 E. 5.4, Strassenbau Graubünden Implenia). Damit ist Art. 30 Abs. 1 KG eine hinreichende Rechtsgrundlage für die angefochtenen Anordnungen.

E. 15.6

Die Unterlassungsanordnungen nach Dispositiv-Ziffer 1.1 und 1.2 haben zum Ziel, die Beschwerdeführerin von einem wettbewerbswidrigen Verhalten bei künftigen Ausschreibungen abzuhalten. Sie stehen damit im Einklang mit der Zwecksetzung des KG, wirksamen Wettbewerb sicherzustellen (vgl. BGE 148 II 475 E. 4.4, Strassenbau Graubünden Implenia; E. 15.3). Zudem sprechen Gründe der Rechtsklarheit dafür, der Beschwerdeführerin den Austausch sensibler Marktinformationen im Zusammenhang mit Bauleistungen ausdrücklich zu untersagen, zumal die materiellrechtlichen Bestimmungen von Art. 5 i.V.m. 4 KG abstrakt formuliert sind; eine Unterlassungsanordnung lässt sich mit Blick auf den Einzelfall ausgestalten und konkreter fassen als der Gesetzestext (vgl. BGE 148 II 475 E. 4.3.4, Strassenbau Graubünden Implenia). Der Rechtsklarheit dient dabei auch der Umstand, dass die Dispositiv-Ziffer 1.2 den "Austausch unabdingbarer Informationen" unter anderem im Zusammenhang mit Arbeitsgemeinschaften (ARGE) vom Verbot ausdrücklich ausnimmt.

E. 15.7

Es fragt sich, ob diese Anordnungen zur Sicherstellung dieses Ziels erforderlich sind. Eine Unterlassungsanordnung setzt grundsätzlich eine Wiederholungsgefahr im Sinne einer gewissen Wahrscheinlichkeit voraus, dass ein vergleichbares kartellrechtswidriges Verhalten droht (vgl. BGE 148 II 475 E. 4.4 ff.; Urteil des BVGer B-5161/2019 vom 9. August 2021 E. 4.3.3, 4.5, jeweils Strassenbau Graubünden Implenia; in diesem Sinne auch Urteil des BVGer B-3938/2013 vom 30. Oktober 2019 E. 19, Buchhändler Dargaud). Es ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, dass die Beschwerdeführerin sich bereits zuvor an unzulässigen Wettbewerbsabreden im Vorfeld von Ausschreibungen beteiligt hat. So führten die Wettbewerbsbehörden zum Zeitpunkt des vorliegend in Frage stehenden Wettbewerbsverstosses betreffend das Projekt (...) (vgl. Sachverhalt, A) unter anderem gegen die Beschwerdeführerin ein Kartellsanktionsverfahren wegen mutmasslicher Submissionsabsprachen im Kanton Aargau. Das Verfahren mündete in einer - formell rechtskräftigen - Sanktionierung der Beschwerdeführerin (vgl. Verfügung der Vorinstanz

vom 16. Dezember 2011 in der Untersuchung betreffend Wettbewerbsabreden im Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau [veröffentlicht in: RPW 2012/2 S. 270 ff.]). Die Beschwerdeführerin war auch Untersuchungsadressatin des im Jahr 2013 eröffneten Kartellsanktionsverfahrens der Wettbewerbsbehörden in Sachen Bauleistungen See-Gaster, das ebenfalls unzulässige Submissionsabsprachen zum Gegenstand hatte. Aufgrund ihrer Rolle als Erstanzeigerin hat die Vorinstanz der Beschwerdeführerin einen vollständigen Erlass der Sanktion nach der Bonusregelung gewährt (vgl. die insoweit rechtskräftige Verfügung vom 8. Juli 2016 [veröffentlicht in: RPW 2020/3, S. 880 ff., 1136]). Zudem hat die Vorinstanz in einem anderen Fall mit Verfügung vom 19. November 2007 unter anderem festgestellt, dass die Vorgängergesellschaft der - nunmehr aufgelösten - Tochtergesellschaft Implenia (Ticino) SA, Batigroup (Ticino) SA, sich kartellrechtswidrig verhalten hat (RPW 2008/1 S. 85, bestätigt durch Urteil des BVGer B-420/2008 vom 1. Juni 2010 E. 2.4.2 ff., Strassenbeläge Tessin Implenia). Hinzu kommt, dass die Wettbewerbsbehörden sowie der Schweizerische Baumeisterverband (SBV) bereits kurz nach der Einführung der direkten Sanktionen Sensibilisierungskampagnen zum Thema unzulässige Submissionsabsprachen durchgeführt haben. Dass die Beschwerdeführerin sich dennoch erneut an entsprechenden Abreden beteiligt hat, zeigt, dass sie auch in jüngerer Zeit Mühe bekundete, sich kartellrechtskonform zu verhalten (vgl. Urteil des BVGer 5161/2019 vom 9. August 2021 E. 5.4.2, Strassenbau Graubünden Implenia). Vor diesem Hintergrund besteht ein gewisses, nicht mehr nur geringfügiges Risiko, dass die Beschwerdeführerin sich im Rahmen von Ausschreibungen erneut kartellrechtswidrig verhält. Hieran nichts zu ändern vermag unter den gegebenen Umständen, dass der vorliegend zu beurteilende Verstoss nunmehr rund zehn Jahre zurückliegt. Die fragliche Massnahme ist insoweit zur Wahrung wirksamen Wettbewerbs geeignet und erforderlich (vgl. BGE 148 II 475 E. 5.3, Strassenbau Graubünden Implenia). Es ist auch nicht zu beanstanden, dass die Verhaltenspflichten sich auf die gesamte Schweiz erstrecken und neben dem Hoch- auch den - mit diesem verwandten - Tiefbau umfassen. Die Vorinstanz berücksichtigt damit zu Recht, dass die Beschwerdeführerin in beiden Bereichen schweizweit tätig ist. Es ist nicht einsehbar, inwieweit das Risiko kartellrechtswidrigen Verhaltens der Beschwerdeführerin auf das Engadin oder den Kanton Graubünden begrenzt sein soll. Die Anordnung wahrt die Verhältnismässigkeit somit auch in sachlicher und räumlicher Hinsicht. Der Eventualantrag der Beschwerdeführerin, die Verhaltenspflichten sachlich und räumlich auf Hochbauleistungen im Engadin zu begrenzen, ist deshalb abzuweisen. Mit Blick auf die geringe Schwere des mit den Verhaltenspflichten verbundenen Eingriffs sind diese der Beschwerdeführerin ohne Weiteres zumutbar. Wie das Bundesverwaltungsgericht festgehalten hat, entfalten Unterlassungsanordnungen bei abgeschlossenen Wettbewerbsverstössen aufgrund der direkten Sanktionierbarkeit von sog. harten Abreden nach Art. 5 Abs. 3 und 4 KG kaum bemerkenswerte Rechtswirkungen (vgl. BVGer B-420/2008 vom 1. Juni 2010 E. 2.4.2, Strassenbeläge Tessin). Zudem besteht ein gewichtiges öffentliches Interesse an der Verhinderung künftiger Wettbewerbsabreden bei Ausschreibungen (vgl. in diesem Sinne Urteil des BGer 2A.59/2005 vom 22. August 2005 E. 3.3, Landesbibliothek). Die in Dispositiv-Ziffer 1.1 und 1.2 angefochtenen Verhaltenspflichten sind demzufolge verhältnismässige Massnahmen zur Vorbeugung eines erneuten wettbewerbswidrigen Verhaltens der Beschwerdeführerin bei Ausschreibungen von Bauprojekten. Weitere Rechtsverletzungen macht die Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang nicht geltend; solche sind auch nicht ersichtlich. Die Unterlassungsanordnungen erweisen sich damit als rechtmässig.

E. 16

Ergebnis Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin mit ihren Begehren nicht durchdringt. Sie erhebt zu Unrecht Anspruch auf einen vollständigen Sanktionserlass oder auf eine den vorinstanzlich gewährten Umfang von 30% überschreitende Sanktionsreduktion unter dem Titel der Bonusregelung. Da die Beschwerdeführerin im Rahmen ihrer Selbstanzeige keinen relevanten Mehrwert erbracht hat, erweist sich die bonusrechtliche Sanktionsreduktion von 30% als bundesrechtswidrig. Von einer reformatio in peius ist gleichwohl abzusehen. Schliesslich sind die ihr auferlegten Unterlassungsanordnungen nicht zu beanstanden.

E. 17

Oktober 2005, Rz. 4 f.). Es soll nicht zuletzt auch der Untersuchungs- aufwand des Sekretariats vermindert werden (vgl. Erläuterungen KG- Sanktionsverordnung, ad Art. 12 Abs. 2; DAMIAN GRAF, Der Verwaltungsrat und die kartellrechtliche Bonusregelung, SZW 2014, S. 497; TAGMANN/ZIR- LICK, Schwächen und Risiken der Bonusregelung im schweizerischen Kar- tellrecht, Jusletter vom 10. August 2009, Rz. 39). Ein Unternehmen, das an einer entsprechenden Wettbewerbsabrede beteiligt war, soll für den von ihm bei deren Aufdeckung oder Nachweis erbrachten Beitrag belohnt wer- den (vgl. Urteil des BVGer B-645/2018 vom 14. August 2023 E. 16.3.4, Engadin IV Foffa Conrad, m.w.H.; Erläuterungen KG-Sanktionsverord- nung, ad Art. 8 Abs. 1 Bst. b und ad Art. 12 Abs. 2; DÄHLER/KRAUSKOPF, Die Sanktionsbemessung und die Bonusregelung, in: Stoffel/Zäch [Hrsg.], Kartellgesetzrevision 2003: Neuerungen und Folgen, 2004, S. 145; PETER PICHT, in: OFK Wettbewerbsrecht II, 2. Aufl. 2021, Art. 8 SVKG N. 1; SOM- MER, a.a.O., Rz. 7; TAGMANN/ZIRLICK, in: BSK-KG, 2. Aufl. 2021, Art. 49a N. 121).
(1) Vollständiger Sanktionserlass im Allgemeinen

B-697/2018 Seite 41 11.5 Gemäss Art. 8 Abs. 1 SVKG erlässt die Vorinstanz einem Unterneh- men die Sanktion vollständig, wenn es seine Beteiligung an einer Wettbe- werbsbeschränkung im Sinne von Art. 5 Abs. 3 und 4 KG anzeigt und als Erstes entweder Informationen liefert, die es den Wettbewerbsbehörden ermöglichen, eine Untersuchung nach Art. 27 KG zu eröffnen (Art. 8 Abs. 1 Bst. a SVKG, Eröffnungskooperation), oder Beweismittel vorlegt, welche es den Wettbewerbsbehörden ermöglichen, einen Wettbewerbsverstoss gemäss Art. 5 Abs. 3 oder 4 KG festzustellen (Art. 8 Abs. 1 Bst. b SVKG, Feststellungskooperation). 11.6 Die Eröffnungskooperation nach Art. 8 Abs. 1 Bst. a SVKG soll einen Anreiz für die an einer unzulässigen Wettbewerbsabrede beteiligten Unter- nehmen setzen, diese anzuzeigen. Auf diese Weise soll die Bonusregelung Wettbewerbsabreden nach Art. 5 Abs. 3 und 4 KG destabilisieren sowie die gegenseitige Loyalität und Solidarität der beteiligten Unternehmen schwä- chen. Dadurch sollen der Aufbau und die Aufrechterhaltung entsprechen- der Kartelle erschwert werden (vgl. Botschaft KG 2002, 2038; ULF BÖGE, Bonus- und Kronzeugenregelungen in Deutschland und in der EU, in: Carl Baudenbacher [Hrsg.], Neuste Entwicklungen im europäischen und inter- nationalen Kartellrecht, 2002, S. 158, 162; ADRIAN RAAS, "Direkte" Sankti- onen im Kartellgesetz: über Kosten und Nutzen, sic! 2009, S. 478). Kartel- lanten müssen im Sinne dieser präventiven Zielsetzung der Bonusregelung jederzeit damit rechnen, dass ein oder mehrere Kartellmitglieder aus dem Kartell aussteigen und dieses aufdecken, um von der Bonusregelung zu profitieren (vgl. Urteile des BVGer B-880/2012 vom 25. Juni 2018 E. 8.5.5.7, Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau Umbricht; B- 8430/2010 und B-8399/2010 vom 23. September 2014 E. 5.4.24, Baube- schläge Koch bzw. E. 4.4.24,

Baubeschläge Siegenia-Aubi; ROLF DÄHLER, Die wichtigsten Neuerungen im KG im Überblick, Jusletter vom 27. Sep- tember 2004, Rz. 15; PATRICK KRAUSKOPF, in: DIKE-Kommentar KG, 2018, Art. 49a Abs. 1-2 N. 68 ff.; MARBACH/DUCREY/WILD, a.a.O., Rz. 1949; TAG- MANN/ZIRLICK, in: BSK-KG, 2. Aufl. 2021, Art. 49a N. 121; DANIEL ZIMMERLI, Zur Dogmatik des Sanktionssystems und der "Bonusregelung" im Kartell- recht, 2007, S. 241, 634). 11.7 Demgegenüber bestehen Sinn und Zweck der Feststellungskoopera- tion nach Art. 8 Abs. 1 Bst. b SVKG darin, den Wettbewerbsbehörden die Ermittlung des Sachverhalts und damit den Nachweis eines Verstosses – namentlich durch die Erschliessung andernfalls schwer zugänglicher Infor- mationen und Beweismittel – zu erleichtern (vgl. Botschaft KG 2002,

B-697/2018 Seite 42 2038 f.; Urteil des BVGer B-645/2018 vom 14. August 2023 E. 16.3.9, En- gadin IV Foffa Conrad; KRAUSKOPF/SENN, Die Teilrevision des Kartellrechts – Wettbewerbspolitische Quantensprünge, sic! 2003, S. 15 f.; MAR- BACH/DUCREY/WILD, a.a.O., Rz. 1949; ZIMMERLI, a.a.O., S. 648). Dies soll dem Risiko begegnen, dass ein Verfahren, das die Wettbewerbsbehörden aus eigenem Antrieb – d.h. ohne vorgängige Selbstanzeige – eröffnen, auf- grund mangelnder Beweise blockiert oder übermässig erschwert wird (vgl. Erläuterungen KG-Sanktionsverordnung, ad Art. 8 Abs. 1 Bst. b). 11.8 Diese unterschiedlichen Zwecke spiegeln sich in den unterschiedli- chen Voraussetzungen für eine Eröffnungs- und Feststellungskooperation wider. Die im Rahmen der Eröffnungskooperation vorgelegten Informatio- nen müssen den Wettbewerbsbehörden die Eröffnung einer Untersuchung nach Art. 27 KG ermöglichen (Art. 8 Abs. 1 Bst. a SVKG). Sie müssen dem- entsprechend einen hinreichenden Anfangsverdacht begründen (vgl. Er- läuterungen KG-Sanktionsverordnung, ad Art. 8 Abs. 1 Bst. a; Merkblatt des Sekretariats zur Bonusregelung vom 8. September 2014, Rz. 9; GRAF, a.a.O., 494 ff.; IZUMI/BAUR, in: DIKE-Kommentar KG, 2018, Art. 27 N. 7; TAGMANN/ZIRLICK, Schwächen und Risiken der Bonusregelung im schwei- zerischen Kartellrecht, Jusletter vom 10. August 2009, Rz. 26 ff.) und des- halb von einer gewissen Qualität sein (vgl. SCHALLER/KRAUSKOPF, Pro- gramme de clémence et sanctions cartellaires, sic! 2010, 78; TAGMANN/ZIR- LICK, in: BSK-KG, 2. Aufl. 2021, Art. 49a N. 132). Ein wesentliches Kriterium ist dabei der Konkretisierungs- und Detaillierungsgrad der vorgelegten In- formationen (vgl. IZUMI/BAUR, in: DIKE-Kommentar KG, 2018, Art. 27 N. 11). Blosse Behauptungen genereller Art genügen nicht; vielmehr müs- sen die Hinweise genügend substantiiert sein (vgl. Erläuterungen KG- Sanktionsverordnung, ad Art. 8 Abs. 1 Bst. a). Eine Eröffnungskooperation ist deshalb solange möglich, als die Wettbewerbsbehörden nicht bereits über hinreichende Informationen zum jeweiligen Verstoss verfügen, welche zumindest die Eröffnung einer Vorabklärung ermöglichen (Art. 8 Abs. 3 SVKG; vgl. PICHT, in: OFK Wettbewerbsrecht II, 2. Aufl. 2021, Art. 8 SVKG N. 5; TAGMANN/ZIRLICK, BSK-KG, 2. Aufl. 2021, Art. 49a N. 132 f., 136). 11.8.1 Ein vollständiger Erlass der Sanktion im Rahmen der Feststellungs- kooperation setzt demgegenüber voraus, dass das Unternehmen Beweis- mittel vorlegt, welche den Wettbewerbsbehörden "ermöglichen", einen Wettbewerbsverstoss gemäss Art. 5 Abs. 3 und 4 KG "festzustellen" (Art. 8 Abs. 1 Bst. b SVKG), die mit anderen Worten den Nachweis des Verstos- ses ermöglichen (vgl. Merkblatt des Sekretariats zur Bonusregelung vom

B-697/2018 Seite 43 8. September 2014, Rz. 14; DÄHLER/KRAUSKOPF, a.a.O., S. 146 f.; SOM- MER, a.a.O., Rz. 20, 23; TAGMANN/ZIRLICK, in: BSK-KG, 2. Aufl. 2021, Art. 49a N. 136; ZIMMERLI, a.a.O., S. 648, 673). Die eingereichten Beweis- mittel müssen

somit für die Aufklärung und den Nachweis des Verstosses entscheidend sein (vgl. Urteil des BVGer B-645/2018 vom 14. August 2023 E. 16.3.9, Engadin IV Foffa Conrad, m.w.H; Erläuterungen KG-Sanktions- verordnung, ad Art. 8 Abs. 1 und Abs. 4 Bst. b; KRAUSKOPF, in: DIKE-Kom- mentar KG, 2018, Art. 49 Abs. 1-2 N. 74; PICHT, in: OFK Wettbewerbs- recht II, 2. Aufl. 2021, Art. 8 SVKG N. 4; in diesem Sinne auch EuGH, C-511/06, EU:C:2009:433, Rz. 150, Archer Daniels Midland). Dies dürfte bei Einzelsubmissionsabsprachen regelmässig nur dann der Fall sein, wenn die Selbstanzeigerin hinreichend konkrete Angaben zum untersuchten Pro- jekt vorlegt. Entsprechend wird der vollständige Sanktionserlass nur ge- währt, wenn die Wettbewerbsbehörden nicht bereits über ausreichende Beweismittel verfügen, um den Wettbewerbsverstoss zu beweisen (Art. 8 Abs. 4 Bst. b SVKG). 11.9 Die Bestimmung von Art. 8 Abs. 2 SVKG legt für den vollständigen Erlass der Sanktion durch die Wettbewerbskommission sowohl im Rahmen der Eröffnungs- als auch der Feststellungskooperation weitere Vorausset- zungen fest. Diese lauten – soweit vorliegend relevant – wie folgt: "Sie [Die Wettbewerbskommission] erlässt die Sanktion nur, wenn das Unter- nehmen: (...) der Wettbewerbsbehörde unaufgefordert sämtliche in seinem Einflussbereich liegenden Informationen und Beweismittel betreffend den Wettbewerbs- verstoss unaufgefordert vorlegt (Bst. b), während der gesamten Dauer des Verfahrens ununterbrochen, uneinge- schränkt und ohne Verzug mit der Wettbewerbsbehörde zusammenarbeitet (Bst. c) (...)." Nach dem klaren Wortlaut der Einleitung zu Art. 8 Abs. 2 SVKG stellt die uneingeschränkte Zusammenarbeit (franz: coopération) nach Bst. c eine Voraussetzung für einen vollständigen Erlass der Sanktion dar. Dies ist im vorliegenden Fall auch unter den Verfahrensbeteiligten unbestritten und entspricht herrschender Lehre (vgl. statt vieler KRAUSKOPF/SENN, a.a.O., S. 18 f.; PICHT, in: OFK Wettbewerbsrecht II, 2. Aufl. 2021, Art. 8 SVKG N. 13 ff. ["Erlasshinderungsgründe"]). Die gemäss Bst. b erforderliche un- aufgeforderte Vorlage sämtlicher verfügbarer Informationen und Beweis- mittel ist zweifellos Teil der Kooperationsobliegenheit (vgl. Urteil des BVGer B-645/2018 vom 14. August 2023 E. 16.3.10 Engadin IV Foffa Conrad).

B-697/2018 Seite 44 11.10 Weitere Voraussetzungen für einen vollständigen Erlass der Sank- tion sind nach Art. 8 Abs. 2 SVKG, dass die Selbstanzeigerin weder eine anstiftende oder führende Rolle im Wettbewerbsverstoss gespielt noch an- dere Unternehmen zur Teilnahme an diesem gezwungen hat (Bst. a) und es seine Beteiligung am Wettbewerbsverstoss spätestens zum Zeitpunkt der Selbstanzeige oder auf erste Anordnung der Wettbewerbsbehörden hin einstellt (Bst. d). 11.11 Der vollständige Erlass der Sanktion ist nach Art. 8 Abs. 1 SVKG einzig für den Erstanzeiger vorgesehen, sofern dieser auch die weiteren Voraussetzungen erfüllt. Dies soll unter denjenigen Unternehmen, die an einer unzulässigen Wettbewerbsabrede beteiligt sind, einen Wettbewerb um den Erlass der Sanktion bewirken (vgl. Botschaft KG 2002, 2038; BANGERTER/TAGMANN, Ausgewählte Themen zum Verfahrensrecht, in: Ro- ger Zäch [Hrsg.], Das revidierte Kartellgesetz in der Praxis, 2006, S. 182). Dieser Wettstreit – und damit auch die präventive Wirkung der Bonusrege- lung – würde nach der Überlegung des Gesetzgebers erlahmen, wenn mehreren Unternehmen ein vollständiger Erlass gewährt werden könnte. In einem solchen Fall hätten Unternehmen, die sich an einer wettbewerbs- widrigen Abrede beteiligt haben, den Anreiz, vorerst abzuwarten, ob die Abrede überhaupt aufgedeckt wird, zumal sie allenfalls auch dann noch von einem vollständigen Erlass der Sanktion profitieren könnten, wenn ein anderes Unternehmen zuerst Selbstanzeige einreicht (vgl. Erläuterungen KG-Sanktionsverordnung, ad Art. 8 Abs. 4 Bst. a; BANGERTER/TAGMANN, a.a.O., S.

182; ZIMMERLI, a.a.O., S. 674 f.). Dadurch, dass einzig der Erst- anzeiger einen vollständigen Erlass erhalten kann, soll vielmehr ein Anreiz bestehen, eine mutmassliche Wettbewerbsbeschränkung so früh als mög- lich zu melden (vgl. Urteil des BVGer B-645/2018 vom 14. August 2023 E. 16.3.12 Engadin IV Foffa Conrad; vgl. PATRICK KRAUSKOPF, in: DIKE- Kommentar KG, 2018, Art. 49 Abs. 1-2 N. 79). (2) Sanktionsreduktion im Allgemeinen 11.12 Für die weiteren Selbstanzeiger sehen Art. 12 Abs. 1 und 2 SVKG eine Sanktionsreduktion von bis zu 50% des nach den Bestimmungen der Art. 3-7 SVKG berechneten Sanktionsbetrags vor, sofern das Unterneh- men "an einem Verfahren unaufgefordert mitgewirkt" (franz.: "a participé spontanément à une procédure") und im Zeitpunkt der Vorlage der Beweis- mittel die Teilnahme am betreffenden Wettbewerbsverstoss eingestellt hat.

B-697/2018 Seite 45 11.13 Das Instrument der Sanktionsreduktion nach Art. 12 ff. SVKG ist auf Selbstanzeiger anwendbar, welche eine oder mehrere Voraussetzungen für einen vollständigen Erlass der Sanktion nicht erfüllen. Es erfasst insbe- sondere Selbstanzeiger, die mangels zeitlicher Priorität für einen vollstän- digen Erlass der Sanktion nicht in Frage kommen (vgl. Urteil des BVGer B- 645/2018 vom 14. August 2023 E. 16.3.14, Engadin IV Foffa Conrad; Er- läuterungen zur KG-Sanktionsverordnung, ad Art. 8 Abs. 4 Bst. a; DA- VID/JACOBS, Schweizerisches Wettbewerbsrecht, 5. Aufl. 2012, N. 791; DÄHLER/KRAUSKOPF, a.a.O., S. 147; TAGMANN/ZIRLICK, in: BSK-KG, 2. Aufl. 2021, Art. 49a N. 144; ZIMMERLI, a.a.O., S. 675). 11.14 Die Bestimmung von Art. 49a Abs. 2 KG setzt für einen vollständigen Erlass oder eine Reduktion der Sanktion voraus, dass das betreffende Un- ternehmen "mitwirkt". Die Mitwirkung muss sich gemäss Wortlaut der Be- stimmung auf die Aufdeckung und die Beseitigung der Wettbewerbsbe- schränkung beziehen. Im allgemeinen Sprachgebrauch wird unter dem Be- griff der Aufdeckung die Aufklärung eines Sachverhalts verstanden (vgl. PHILIPPE SPITZ, Ausgewählte Problemstellungen im Verfahren und bei der praktischen Anwendung des revidierten Kartellgesetzes, sic! 2004, S. 553 ff., 557). Dies deutet darauf hin, dass "Mitwirkung" im Sinne von Art. 49a Abs. 2 KG primär die Unterstützung der Wettbewerbsbehörden bei der Ermittlung des Sachverhalts bedeutet (vgl. Urteil des BVGer B-645/2018 vom 14. August 2023 E. 16.3.17, Engadin IV Foffa Conrad; KRAUS- KOPF/SENN, a.a.O., S. 16). 11.15 In gleicher Weise hat auch die Kronzeugenregelung im EU-Kartell- recht zum Zweck, es den EU-Wettbewerbsbehörden zu ermöglichen oder zu erleichtern, wettbewerbswidriges Verhalten aufzudecken und nachzu- weisen (vgl. Mitteilung der EU-Kommission über die Zusammenarbeit, Rz. 1 ff.). Gemäss Praxis der EU-Gerichte ist die Herabsetzung der Sank- tion aufgrund einer Kooperation des Unternehmens im Verwaltungsverfah- ren deshalb nur gerechtfertigt, wenn eine solche Zusammenarbeit die Auf- gabe der Kommission erleichtert, eine Zuwiderhandlung festzustellen (vgl. EuGH, C-297/98, EU:C:2000:633, Rz. 36, SCA Holding; C-325/05, EU:C:2007:277, Rz. 83, SGL Carbon; C-189/02, EU:C:2005:408, Rz. 399, Dansk Rørindustri; in diesem Sinne auch EuGH, C-181/11, EU:C:2013:404, Rz. 48, Schenker). Angesichts dieser in Bezug auf die zu beurteilenden Rechtsfragen ver- gleichbaren Regelungen in der Schweiz und der EU können – entspre- chend dem vom Bundesgericht entwickelten Grundsatz der parallelen

B-697/2018 Seite 46 Rechtslage – die Rechtsgrundlagen und die Rechtsprechung der EU unter rechtsvergleichenden Gesichtspunkten auch in der Schweiz als Informati- onsquellen und rechtsvergleichende Prämissen im Rahmen eines freiwilli- gen Nachvollzugs

angesehen und nutzbar gemacht werden (vgl. BGE 147 II 72 E. 3, Hors-Liste Medikamente Pfizer; BGE 143 II 297 E. 6.2.3, Gaba; Urteil des BVGer B-7834/2015 vom 16. August 2022 E. 9.3.6). 11.16 Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinen Urteilen in Sachen Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau sowie Musik Hug festgehalten, dass ein Selbstanzeiger überzeugend und auf die vorgeschriebene Weise mit der Wettbewerbsbehörde kooperieren müsse, um einen vollständigen Erlass oder eine Reduktion der Sanktion zu erhalten. Dabei verwies das Bundesverwaltungsgericht auf die Bestimmungen sowohl von Art. 8 Abs. 2 Bst. c als auch von Art. 12 Abs. 1 SVKG (vgl. zu deren Wortlaut E. 11.9 bzw. 11.12). Zu einer ausreichenden Kooperation eines Selbstanzeigers gehöre auch, dass dieser den Wettbewerbsbehörden nach bestem Wissen zutreffende Informationen und Beweismittel zur angezeigten Beteiligung an einer Wettbewerbsbeschränkung liefert (vgl. Urteile des BVGer B- 880/2012 vom 25. Juni 2018 E. 8.5.5.5, Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau Umbricht; B-807/2012 E. 8.5.5.5, Erne; B-829/2012 E. 7.5.5.5 Gra- nella; B-771/2012 Cellere; B-823/2016 vom 2. April 2020 E. 4.1.1, Musik Hug; B-710/2014 vom 16. November 2022 E. 9.2.3, Luftfracht). 11.17 Die Mitwirkung im Sinne von Art. 49a Abs. 2 KG ist des Weiteren abzugrenzen von den allgemeinen gesetzlichen Mitwirkungspflichten der Parteien eines Verwaltungsverfahrens nach Art. 13 VwVG. Diese werden in Kartellverwaltungsverfahren durch die Auskunftspflicht nach Art. 40 KG konkretisiert und erweitert (vgl. Erläuterungen KG-Sanktionsverordnung, ad Art. 8 Abs. 2 Bst. c; BANGERTER/TAGMANN, a.a.O., S. 185; SCHAL- LER/BANGERTER, Gedanken zum Ablauf kartellrechtlicher Hausdurchsu- chungen, AJP 2005, S. 1237), die gemäss Art. 52 KG strafbewehrt und insoweit – soweit mit dem nemo tenetur-Grundsatz vereinbar – mittelbar durchsetzbar ist. Danach haben sowohl Beteiligte an Abreden und an Zu- sammenschlüssen als auch marktmächtige Unternehmen und betroffene Dritte den Wettbewerbsbehörden alle für deren Abklärungen erforderlichen Auskünfte zu erteilen und die notwendigen Unterlagen vorzulegen (vgl. Ur- teile des BVGer B-7633/2009 vom 14. September 2015 E. 81, Swisscom ADSL; B-506/2010 vom 19. Dezember 2013 E. 5, Gaba; B-3882/2021 vom 16. Februar 2023 E. 4; B-645/2018 vom 14. August 2023 E. 16.3.28, En- gadin IV Foffa Conrad).

B-697/2018 Seite 47 Demgegenüber stellt die Mitwirkung des Selbstanzeigers im Sinne von Art. 49a Abs. 2 KG keine durchsetzbare Rechtspflicht dar. Sie erfolgt denn auch nicht aufgrund eines auf gesetzliche Mitwirkungs- und Auskunfts- pflichten gestützten Auskunftsbegehrens. Vielmehr hat die Mitwirkung un- aufgefordert, d.h. freiwillig und aus eigenem Antrieb zu erfolgen. Der Ver- ordnungsgeber hat dies in Art. 8 Abs. 2 Bst. b und Art. 12 Abs. 1 SVKG ausdrücklich festgehalten (vgl. zu deren Wortlaut E. 11.12). Die Mitwirkung ist deshalb rechtlich eine Obliegenheit (vgl. Urteil des BVGer B-645/2018 vom 14. August 2023 E. 16.3.28, Engadin IV Foffa Conrad). 11.18 Es fragt sich bei dieser Ausgangslage, nach welchen Kriterien über die Höhe der Reduktion zu befinden ist. Mit Blick auf den Wortlaut von Art. 49a Abs. 2 KG ist es zunächst naheliegend, auf den Beitrag des Selbstanzeigers bei der Aufdeckung und der Beseitigung der Wettbe- werbsbeschränkung abzustellen. In diesem Sinne legt der Verordnungsge- ber fest, dass für die Höhe der Reduktion die "Wichtigkeit des Beitrags des Unternehmens zum Verfahrenserfolg" massgebend sei (Art. 12 Abs. 2 SVKG). Das vom Verordnungsgeber vorgegebene Kriterium für die Festle- gung der Höhe der Sanktionsreduktion ist demzufolge – im Einklang mit dem Wortlaut von Art. 49a Abs. 2 KG und den Zwecken der Aufklärungs- und Ermittlungshilfe (vgl. E. 11.6 f.) – der objektiv feststellbare Wert des Beitrags zur Erleichterung der Aufklärung und des Nachweises des Verstosses (sog.

Mehrwert; ZIMMERLI, a.a.O., S. 650 ["beweisrechtlicher Mehrwert"]; vgl. auch DAVID/JACOBS, a.a.O., S. 274; E. 11.4, UNCTAD, Competition Guidelines: Leniency Programmes, 2016, Ziff. 7.1 ["value ad- ded"] sowie rechtsvergleichend die Mitteilung der EU-Kommission über die Zusammenarbeit, Rz. 5, 24 ff.). Die Mitwirkung muss sich somit in objektiv nachvollziehbarer Weise auf die Aufdeckung des Verstosses oder auf die Beweisführung und damit auf den Verfahrensausgang auswirken (vgl. SOMMER, a.a.O., Rz. 26; TAGMANN/ZIRLICK, in: BSK-KG, 2. Aufl. 2021, Art. 49a N. 146; WEBER/VOLZ, a.a.O., Rz. 4.434). Dabei kann qualitativen und quantitativen Aspekten sowie dem Zeitpunkt der Mitwirkung Rechnung ge- tragen werden (vgl. Urteil des BVGer B-880/2012 vom 25. Juni 2018 E. 11.4.10.1, 11.4.10.3, Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau Um- bricht; KRAUSKOPF, in: DIKE-Kommentar KG, 2018, Art. 49 Abs. 1-2 N. 96; KRAUSKOPF/SENN, a.a.O., S. 18; PICHT, in: OFK Wettbewerbsrecht II, 2. Aufl. 2021, Art. 12 SVKG N. 11; TAGMANN/ZIRLICK, in: BSK-KG, 2. Aufl. 2021, Art. 49a N. 139g, 156a; vgl. auch Mitteilung der EU-Kommission über die Zusammenarbeit, Rz. 5). Zu berücksichtigen sind in diesem Zusam- menhang auch die der Wettbewerbsbehörde bereits vorliegenden Beweis- mittel (vgl. Urteile des BVGer B-645/2018 vom 14. August 2023 E. 16.4.11,

B-697/2018 Seite 48 Engadin IV Foffa Conrad, m.H.; B-880/2012 vom 25. Juni 2018 E. 11.4.10.3, Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau Umbricht sowie rechtvergleichend EuGH, EU:C:2007:277, Rz. 88, SGL Carbon). 11.19 Eine Reduktion der Sanktion unter dem Aspekt der Bonusregelung kann somit angezeigt sein, wenn der Selbstanzeiger unaufgefordert einen erheblichen Beitrag zur Aufdeckung der Wettbewerbsbeschränkung oder zur Vereinfachung des Verfahrens erbracht hat (vgl. Urteil des BVGer B- 645/2018 vom 14. August 2023 E. 16.4.11, Engadin IV Foffa Conrad). 11.20 Die Wettbewerbsbehörde hat bei der Frage, ob und in welchem Um- fang die Sanktion nach der Bonusregelung zu reduzieren ist, ein pflichtge- mäss und unter Würdigung aller relevanten Umstände auszuübendes Er- messen (vgl. Botschaft KG 2002, 2039; Urteile des BVGer B-823/2016 vom 2. April 2020 E. 4.6 f., Musik Hug; B-2782/2007 vom 4. Oktober 2007 E. 5, Stiftung Pro Helvetia; Urteil des BVGer B-645/2018 vom 14. August 2023 E. 16.3.25, Engadin IV Foffa Conrad, m.w.H.). In diesem Sinne räumen auch die EU-Gerichte der EU-Kommission bei der Beurteilung der Qualität und Nützlichkeit des Kooperationsbeitrags eines Unternehmens ein weites Ermessen ein (vgl. EuGH, SGL Carbon, EU:C:2007:277, Rz. 88; EuG, T- 341/2017, EU:T:2022:182, Rz. 417, Luftfracht II British).

12. Vollständiger Erlass im vorliegenden Fall Es ist zunächst der Anspruch der Beschwerdeführerin auf vollständigen Er- lass der Sanktion nach der Bonusregelung zu beurteilen. 12.1 Bevor die einzelnen Mitwirkungsbeiträge der Beschwerdeführerin mit Blick auf die Voraussetzungen der Bonusregelung für einen vollständigen Erlass der Sanktion (vgl. E. 11.5 ff.) gewürdigt werden können, sind strittige Vorfragen zu klären. So vertreten die Vorinstanz und die Beschwerdefüh- rerin unterschiedliche Auffassungen darüber, von welchem Untersu- chungsgegenstand bei der Beurteilung auszugehen ist, ob die Vorausset- zungen für einen vollständigen Erlass oder für eine Reduktion der Sanktion nach der Bonusregelung erfüllt sind. Die Frage nach dem Umfang des Untersuchungsgegenstands ist vorlie- gend für die Anwendung der Bonusregelung relevant. Denn ob und inwie- weit ein Unternehmen, das wegen kartellrechtswidrigen Verhaltens nach Art. 49a Abs. 1 KG zu sanktionieren ist, Anspruch auf einen vollständigen

B-697/2018 Seite 49 Erlass der Sanktion oder eine Reduktion nach der Bonusregelung hat, be- urteilt sich unbestrittenermassen anhand des Kartellrechtsverstosses, für den die Sanktion ausgesprochen wird. Hinweise, die das Unternehmen der Vorinstanz zu möglichen Wettbewerbsverstössen ausserhalb des Untersu- chungsgegenstands übermittelt, sind daher bei der Beurteilung, ob und in- wieweit das Unternehmen Anspruch auf eine Reduktion der Sanktion nach der Bonusregelung hat, zunächst unerheblich; vorbehalten für solche Fälle bleibt eine Reduktion der Sanktion nach Art. 12 Abs. 3 SVKG (Bonus Plus; vgl. E. 13 f.). Es ist daher nachfolgend zu erörtern, gestützt auf welchen Untersuchungs- gegenstand die vorinstanzliche Anwendung der Bonusregelung zu beurtei- len ist. 12.2 Die vorliegend angefochtene Verfügung sanktioniert die Beschwerde- führerin einzig für ihre Beteiligung an einer Wettbewerbsabrede über die Ausschreibung (...). Nur diese Wettbewerbsabrede war – als Einzel- verstoss – Untersuchungsgegenstand des Verfahrens Nr. 22-0465 (Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin VIII [...]). Es ist deshalb folgerichtig, dass der vollständige Erlass der Sanktion oder deren Reduktion nach der Bo- nusregelung sich einzig anhand der Mitwirkung der Beschwerdeführerin an der Aufklärung dieses Verstosses beurteilt. 12.2.1 Die Beschwerdeführerin bringt vor, der massgebliche Untersu- chungsgegenstand gehe über die Ausschreibung (...) hinaus. Sie begrün- det den von ihr geltend gemachten weiten Untersuchungsgegenstand mit der Verfahrensgeschichte. Sie führt an, die vorliegend in Frage stehende Wettbewerbsabrede über das Projekt (...) sei Teil eines "Gesamtsachver- halts", der eine "unüberschaubare Vielzahl mutmasslicher Wettbewerbs- verstösse" im Baubereich im Kanton Graubünden umfasse. Sie habe die- sen als erstes Unternehmen angezeigt und sei daher auch in Bezug auf den Wettbewerbsverstoss in Sachen (...) Erstanzeigerin (vgl. E. 10.1.2). 12.2.2 Aus den Akten ergibt sich, was den Untersuchungsgegenstand im vorinstanzlichen Verfahren anbelangt, Folgendes: - Im ursprünglichen, am 30. Oktober 2012 eröffneten Untersuchungsver- fahren Nr. 22-0433 erfasste der Untersuchungsgegenstand zunächst mut- massliche Wettbewerbsabreden in der Baubranche im Unterengadin (vgl. Sachverhalt, B);

B-697/2018 Seite 50 - am 22. April 2013 dehnten die Wettbewerbsbehörden die Untersuchung auf den gesamten Kanton Graubünden aus; der Untersuchungsgegen- stand war als "Bauleistungen Graubünden" umschrieben (vgl. Sachverhalt, F); - mit Zwischenverfügung vom 23. November 2015 trennten die Wettbe- werbsbehörden das Verfahren Nr. 22-0433 in zehn Untersuchungsverfah- ren auf (vgl. Sachverhalt, I), darunter das Verfahren Nr. 22-0465 (Hoch- und Tiefbauleistungen Engadin VIII [...]); - die vorliegend angefochtene Sanktionsverfügung schliesst das letztge- nannte Verfahren ab und auferlegt der Beschwerdeführerin – neben Ver- haltenspflichten – eine Verwaltungssanktion nach Art. 49a Abs. 1 KG für ihre Beteiligung an einer Wettbewerbsabrede über das Projekt (...). 12.2.3 Unpräzis und damit unzutreffend ist vor diesem Hintergrund das Vorbringen der Beschwerdeführerin, die angefochtene Verfügung sei "Teil der im Oktober 2012 eröffneten und noch laufenden Untersuchung Bau- leistungen Graubünden" (vgl. Beschwerde, Rz. 11; E. 10.1.2). Dies gilt auch für die Aussage, im Anschluss an die Verfahrenstrennung vom 23. November 2015 sei die Untersuchung "lediglich in verschiedenen (Teil-)Verfahren fortgeführt" worden (vgl. Replik, Rz. 15, 26). Es trifft sodann nicht zu, dass die am 23. November 2015 erfolgte Abtren- nung des vorinstanzlichen Verfahrens Nr. 22-0465 (Hoch- und Tiefbauleis- tungen Engadin VIII [...]) vom ursprünglichen Untersuchungsverfahren Nr. 22-0433 (zunächst: Bau Unterengadin, ab dem 22. April 2013: Bauleis- tungen Graubünden) den Untersuchungsgegenstand nicht verändert habe (vgl. Replik, Rz. 1, 42). Vielmehr haben die Wettbewerbsbehörden mit der

Verfahrenstrennung vom 23. November 2015 das ursprüngliche Untersu- chungsverfahren und damit auch dessen Untersuchungsgegenstand auf zehn separate Verfahren mit je einem eigenen Untersuchungsgegenstand aufgeteilt. Dass die Wettbewerbsbehörden den Untersuchungsgenstand des vorlie- gend zu beurteilenden Verfahrens Nr. 22-0465 in Sachen Engadin VIII – eine Wettbewerbsabrede über das Projekt (...) – gegenüber der Beschwer- deführerin nicht hinreichend klar kommuniziert hätten, macht diese zu Recht nicht geltend (vgl. E. 12.8.3).

B-697/2018 Seite 51 Vor diesem Hintergrund ist der Einwand der Beschwerdeführerin, die Vor- instanz sei selbst davon ausgegangen, dass der massgebliche Untersu- chungsgegenstand ein Gesamtsachverhalt sei, unzutreffend. Was die Be- schwerdeführerin zugunsten dieses Einwands vorbringt, ist unbehelflich. Dies gilt insbesondere für ihren Hinweis, die Vorinstanz habe in der Sank- tionsverfügung vom 2. Oktober 2017 in Sachen Engadin III ausdrücklich darauf verzichtet, gegenüber der Foffa Conrad-Gruppe, zu der auch Bez- zola Denoth gehört, gestützt auf Art. 5 Abs. 1 Bst. a SVKG einen Wieder- holungszuschlag "wegen der in den abgetrennten Verfahren untersuchten Wettbewerbsverstösse[n]" aufzuerlegen (vgl. Eingabe vom 31. Oktober 2018, Rz. 8). Denn allein aus dem Umstand, dass die Vorinstanz keinen entsprechenden Zuschlag erhoben hat, lässt sich nichts zugunsten des Standpunkts der Beschwerdeführerin ableiten. Vielmehr ist der Vorinstanz darin zu folgen, dass es sich hierbei einzig um eine Frage der Sanktions- bemessung handelt (vgl. Eingabe vom 16. Januar 2019, S. 2). So begrün- det die Vorinstanz in ihrer Sanktionsverfügung in Sachen Engadin III ihren Verzicht auf einen Wiederholungszuschlag gegenüber den sanktionierten Unternehmen überzeugend damit, dass aus der Untersuchung Nr. 22-0433 zahlreiche Verfahren hervorgegangen seien, in denen Submissionsabspra- chen untersucht würden. Um über einen Wiederholungszuschlag zu ent- scheiden, sei ein Gesamtbild sämtlicher Verhaltensweisen des entspre- chenden Unternehmens innerhalb der Verfahren, welche der Untersu- chung Nr. 22-0433 entstammten, erforderlich. Die verschiedenen Untersu- chungsverfahren befänden sich jedoch in unterschiedlichen Stadien (vgl. Rz. 171 f.). 12.2.4 Demzufolge umfasst der vorliegend massgebende Untersuchungs- gegenstand ausschliesslich die Beteiligung der Beschwerdeführerin an ei- ner kartellrechtswidrigen Abrede im Zusammenhang mit der Ausschrei- bung (...). Die Beurteilung, ob und in welchem Umfang die Beschwerdefüh- rerin nach der Bonusregelung Anspruch auf eine Reduktion oder einen voll- ständigen Erlass der Sanktion hat, hat deshalb mit Blick auf diesen Unter- suchungsgegenstand zu erfolgen. 12.2.5 Bevor gestützt hierauf die rechtmässige Anwendung der Bonusre- gelung durch die Vorinstanz geprüft werden kann, sind jedoch weitere Ein- wände der Beschwerdeführerin zu beurteilen, die sich gegen die Recht- mässigkeit der Beschränkung des Untersuchungsgegenstands auf das Projekt (...) richten. 12.2.6

B-697/2018 Seite 52 12.2.6.1 Die Beschwerdeführerin rügt, die Einengung des Untersuchungs- gegenstands durch die Vorinstanz verletze Art. 8 Abs. 1 Bst. b SVKG über die Feststellungskooperation (zu dessen Wortlaut vgl. E. 11.7 ff.) sowie das Vertrauen, das sie rechtmässig in den von der Vorinstanz kommunizierten Untersuchungsgegenstand gesetzt habe. Denn indem die Vorinstanz das ursprüngliche Untersuchungsverfahren mit Zwischenverfügung vom 23. November 2015 in zehn Verfahren auftrenne, schränke sie den bei der Eröffnung der Untersuchung am 30. Oktober 2012 weit gefassten Untersu- chungsgegenstand nachträglich auf ein einziges Projekt ein und erachte so plötzlich nur noch Beweismittel für das Bauprojekt (...) als relevant (vgl. Beschwerde, Rz. 72 ff., 81 f.;

Replik, Rz. 13 ff., 16). Die Beschwerdeführerin wendet sich damit in der Sache gegen die Recht- mässigkeit der Verfahrenstrennung, welche das Sekretariat mit verfahrens- leitender Verfügung vom 23. November 2015 angeordnet hat (vgl. Sach- verhalt, I). 12.2.6.2 Die Vorinstanz bringt vor, die Verfahrenstrennung habe in pro- zessökonomischen Überlegungen gegründet und nichts an der materiellen Beurteilung der untersuchten Sachverhalte geändert, insbesondere auch nicht in Bezug auf die Reihenfolge der Selbstanzeigen. Die Würdigung der Eingaben der Beschwerdeführerin unter dem Gesichtspunkt des Selbstan- zeigegehalts würde zum gleichen Ergebnis führen, wenn die Vorinstanz den vorliegend strittigen Wettbewerbsverstoss verfahrensmässig zusam- men mit anderen Sachverhalten behandelt hätte (vgl. Verfügung, Rz. 174, Vernehmlassung, Rz. 42). 12.2.6.3 Nach Art. 23 Abs. 1 KG führt das Sekretariat die Untersuchungen durch und erlässt zusammen mit einem Mitglied des Präsidiums die not- wendigen verfahrensleitenden Verfügungen. Zu diesen zählen auch An- ordnungen über die Trennung von Verfahren (vgl. BRUCH/MEIER, in: DIKE- Kommentar KG, 2018, Art. 23 Abs. 1-2 N. 72). Es ist nicht bestritten und ergibt sich aus den Akten, dass das Sekretariat die Verfahrenstrennung zusammen mit einem Mitglied des Präsidiums angeordnet hat und damit die Zuständigkeitsvorgaben von Art. 23 Abs. 1 KG gewahrt wurden. Das kartellrechtliche Verfahren vor den Wettbewerbsbehörden richtet sich nicht nach der Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO, SR 312.0), sondern ist ein Verwaltungsverfahren, das sich – wie erwähnt (vgl. E. 2.1.3) – nach dem VwVG richtet, soweit das KG nicht davon abweicht (Art. 39 KG; vgl. BGE 142 II 268 E. 4.2.5.2, 8.2), auch wenn die Sanktion

B-697/2018 Seite 53 gemäss Art. 49a KG als "strafrechtsähnlich" im Sinne von Art. 6 der Euro- päischen Menschenrechtskonvention (EMRK, SR 0.101) gilt (vgl. BGE 143 II 297 E. 9.1; 139 I 72 E. 2.2.2). Entsprechend der in Kartellverwaltungsverfahren geltenden Offizialma- xime ist es Sache der Wettbewerbsbehörden, den Verfahrensgegenstand festzulegen (vgl. Urteil des BVGer A-5075/2018 vom 22. März 2019, E. 2.4.3; ISABELLE HÄNER, in: DIKE-Kommentar KG, 2018, Art. 39 N. 26, 67; MARBACH/DUCREY/WILD, Immaterialgüter- und Wettbewerbsrecht, 4. Aufl. 2017, Rz. 1825). Das VwVG enthält keine Vorgaben für die Trennung oder Vereinigung von Verfahren, ebenso wenig das Kartellgesetz. Für eine analoge Anwendung von Art. 29 StPO besteht gemäss den bundesgerichtlichen Erwägungen in einem neueren kartellrechtlichen Urteil (Urteil des BGer 2C_525/2018 vom 8. Mai 2019, E. 2.6.2 [nicht publizierte Erwägung in BGE 145 II 259], Auto- händler) kein Grund. Nach Art. 29 Abs. 1 StPO werden Straftaten gemein- sam verfolgt und beurteilt, wenn eine beschuldigte Person mehrere Straf- taten verübt hat (Bst. a) oder wenn Mittäterschaft oder Teilnahme vorliegt (Bst. b); eine ausnahmsweise Trennung der Verfahren ist nur aus sachli- chen Gründen zulässig (Art. 30 StPO). Der darin enthaltene Grundsatz der Verfahrenseinheit bezweckt in erster Linie die Verhinderung sich wider- sprechender Urteile und dient zudem der Prozessökonomie. Dem betreffenden Urteil des Bundesgerichts lag der Sachverhalt zugrunde, dass die Wettbewerbsbehörden mit einem Untersuchungsadressaten eine einvernehmliche Regelung geschlossen und das Untersuchungsverfahren gegenüber den anderen Untersuchungsadressaten weitergeführt haben. Da im Verfahren der einvernehmlichen Regelung in aller Regel nicht ge- richtlich über die Zulässigkeit eines Verfahrens entschieden werde, besteht gemäss Bundesgericht keine Gefahr widersprüchlicher Gerichtsurteile. Dadurch unterscheide sich das kartellrechtliche Verfahren der einvernehm- lichen Regelung vom abgekürzten Verfahren nach StPO, in

welchem eine ausdrückliche Anerkennung des Sachverhalts durch die Beschuldigten vorausgesetzt werde (Art. 361 Abs. 2 Bst. a StPO) und eine urteilsmässige Bestrafung für begangenes Unrecht erfolge (Art. 362 Abs. 2 StPO; Urteil des BGer 2C_525/2018 vom 8. Mai 2019, E. 2.6.2 [nicht publizierte Erwä- gung in BGE 145 II 259], Autohändler).

B-697/2018 Seite 54 Entsprechend haben die Wettbewerbsbehörden ein – pflichtgemäss aus- zuübendes – Ermessen, was die Vereinigung oder Trennung von Untersuchungsverfahren anbelangt (vgl. hierzu MARTIN/SELTMANN/LOHER, Die Ver- fügung in der Praxis, 2. Aufl. 2016, S. 66; vgl. hinsichtlich von Rechtsmit- telverfahren MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Aufl. 2022, Rz. 3.17a). Es darf ihnen – unter Wahrung der allgemeinen rechtsstaatlichen Schranken insbesondere der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV), der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) und des Willkürverbots (Art. 9 BV) – nicht verwehrt sein, den Untersu- chungsgegenstand im Verlauf des Untersuchungsverfahrens einzuschrän- ken oder – bei Vorliegen hinreichender Anhaltspunkte für weitere unzulässige Wettbewerbsbeschränkungen (Art. 27 Abs. 1 KG) – auszuweiten oder dann – aus Gründen der Verfahrensökonomie – auf mehrere Verfahren aufzuteilen. Bei dieser Ausgangslage konnte die vorinstanzliche Festlegung des Unter- suchungsgegenstands bei Eröffnung des Verfahrens Nr. 22-0433 am 30. Oktober 2012 auf Bauleistungen im Unterengadin bei der Beschwerde- führerin kein schutzwürdiges Vertrauen darauf begründen, dass der Unter- suchungsgegenstand nicht geändert werde (zum Anspruch auf Vertrauens- schutz vgl. auch E. 12.7.3). Dies gilt auch für die Ausweitung des Verfah- rens am 22. April 2013 auf Bauleistungen im ganzen Kanton Graubünden. In der Zwischenverfügung vom 23. November 2015 wird die Verfah- renstrennung primär mit prozessökonomischen Überlegungen begründet. Das Verfahren Nr. 22-0433 (Bauleistungen Graubünden) richte sich gegen 47 Parteien; die bisherigen Ermittlungen hätten gezeigt, dass eine Vielzahl von mutmasslich wettbewerbsbeschränkenden Verhaltensweisen zu beurteilen sei, die zum Teil unterschiedliche Sparten von Bauleistungen und unterschiedliche Zeiträume und Gebiete beträfen. Den mutmasslichen Kar- tellrechtsverstössen, die fortan in getrennten Verfahren beurteilt würden, lägen unterschiedliche Sachverhalte zugrunde. Die Verfahrenstrennung sei dazu bestimmt, das Verfahren zu beschleunigen (vgl. Rz. 7, 9 ff.). Die Vorinstanz führt damit sachliche Gründe für die Verfahrenstrennung an. Es ist nicht ersichtlich, dass diese nicht stichhaltig sind. So gibt es keine konkreten Hinweise, dass die Wettbewerbsabrede über das Projekt (...) – insbesondere unter dem Gesichtspunkt einer projektübergreifenden Wett- bewerbsabrede – in rechtlich relevanter Weise mit den mutmasslichen Submissionsabsprachen zusammenhängt, die in den anderen neun Ver-

B-697/2018 Seite 55 fahren untersucht wurden, welche ebenfalls aus der ursprünglichen Unter- suchung Nr. 22-0433 hervorgegangen sind (vgl. hierzu auch Urteil des BVGer B-829/2012 vom 25. Juni 2018 E. 7.1.11 und 7.1.12, Submissions- abreden im Kanton Aargau Granella). Die Beschwerdeführerin macht derlei auch nicht substantiiert geltend. Ihre Beschwerde zeigt nirgends hinrei- chend klar auf, dass die Abrede über das Projekt (...) Teil einer projektüber- greifenden Wettbewerbsabrede gewesen sei (vgl. auch Eingabe der Vor- instanz vom 16. Januar 2019, S. 2). Aus diesen Gründen hat die Vorinstanz keine Rechtsverletzung begangen, indem sie das Verfahren über das Pro- jekt (...) (Engadin VIII) vom ursprünglichen Untersuchungsverfahren Nr. 22- 0433 abgetrennt hat. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin (vgl. Beschwerde, Rz. 12, 18) ist ihr aufgrund der – von ihr seinerzeit nicht beanstandeten – Verfahrenstrennung auch kein Nachteil entstanden,

was die Beurteilung ih- rer Mitwirkung im Rahmen der Bonusregelung anbelangt. Die Beschwer- deführerin führt zwar an, dass sie der Vorinstanz unaufgefordert über (...) mutmasslich abgesprochene Strassen- und Hochbauprojekte im gesamten Kanton Graubünden gemeldet habe (vgl. E. 13.4.1). Die geleisteten Mitwir- kungsbeiträge der Beschwerdeführerin waren jedoch – wie die Vorinstanz zu Recht festhält (vgl. Vernehmlassung, Rz. 23) – in demjenigen Verfahren unter dem Gesichtspunkt der Bonusregelung zu berücksichtigen, in dem diese den Untersuchungsgegenstand betrafen (zu einer Reduktion der Sanktion nach Art. 12 Abs. 3 SVKG [Bonus Plus] vgl. E. 13 ff.). Die Auftren- nung des Verfahrens Nr. 22-0433 (Bauleistungen Graubünden) in zehn Verfahren verminderte deshalb – entgegen der Auffassung der Beschwer- deführerin – auch nicht den Anreiz zur Kooperation im Rahmen der Bonus- regelung. Eine unzulässige "nachträgliche Beschränkung ihrer Bonusmel- dung" (vgl. Beschwerde, Rz. 23) liegt somit nicht vor. 12.3 12.3.1 Die Beschwerdeführerin bringt in diesem Zusammenhang vor, die Vorinstanz habe unzumutbare Anforderungen an eine Selbstanzeige ge- stellt, indem sie mit der Verfahrenstrennung zusätzliche Anforderungen an den Detaillierungsgrad einer Selbstanzeige verlangt habe (vgl. Be- schwerde, Rz. 18; Replik, Rz. 8, 36 f.). 12.3.2 Die Vorinstanz entgegnet, es genüge bei Einzelsubmissionsabre- den nicht, wenn ein Selbstanzeiger bloss generell einräume, Submissions- absprachen getroffen zu haben. Vielmehr sei verlangt, dass das Verhalten

 in Bezug auf das konkrete Projekt angezeigt werde (vgl. Vernehmlassung, Rz. 30; Duplik, Rz. 16, 19). 12.3.3 Vorliegend stehen – was unbestritten ist – die Voraussetzungen ei- ner Feststellungskooperation in Frage, in deren Rahmen ein Unternehmen Beweismittel vorlegen muss, welche den Wettbewerbsbehörden ermögli- chen, den untersuchten Wettbewerbsverstoss gemäss Art. 5 Abs. 3 oder 4 KG festzustellen (Art. 8 Abs. 1 Bst. b SVKG; vgl. E. 11.7 f.). Nach der Bestimmung von Art. 9 Abs. 1 SVKG, die mit der Marginalie "Form und Inhalt der Selbstanzeige" versehen ist, enthält die Selbstanzeige die nötigen Informationen zum anzeigenden Unternehmen, zur Art des ange- zeigten Wettbewerbsverstosses, zu den an diesem Verstoss beteiligten Unternehmen und zu den betroffenen und relevanten Märkten. Für Einzelsubmissionsabreden ergibt sich aus dem Wortlaut dieser Rechtsgrundlagen sowie aus Sinn und Zweck der Bonusregelung (vgl. E. 11.7 ff.), dass ein Selbstanzeiger hinreichend konkrete Hinweise zum relevanten Projekt vorlegen muss (vgl. auch E. 12.6), damit eine wirksame Selbstanzeige vorliegt (vgl. zur Setzung eines Markers E. 12.6.2). Es ist nicht ersichtlich, dass die Vorinstanz in Bezug auf das Projekt (...) sachlich nicht gerechtfertigte, übermässige Anforderungen an eine wirk- same Selbstanzeige gestellt hätte. 12.3.4 Soweit die Beschwerdeführerin schliesslich vorbringt, sie habe durch die Verfahrenstrennung die ihr zugesicherte Stellung als Erstanzei- gerin verloren, beruht ihr Einwand auf einer unzutreffenden Prämisse. Denn die von ihr angeführte Mitteilung der Vorinstanz vom 23. April 2013 hat sich – wie nachstehend aufgezeigt (vgl. E. 12.7.3) – nicht auf das vor- liegend zu beurteilende Projekt (...) bezogen. 12.4 Somit umfasst der – vorliegend relevante – Untersuchungsgegen- stand des vorinstanzlichen Verfahrens einzig eine Wettbewerbsabrede über die Ausschreibung (...). Ob die Voraussetzungen für einen vollständi- gen Erlass der Sanktion nach der Bonusregelung erfüllt sind, bestimmt sich deshalb anhand des Beitrags der Beschwerdeführerin zur Aufklärung die- ses Kartellrechtsverstosses. Dies erscheint nicht zuletzt auch deshalb fol- gerichtig, weil die vorliegend angefochtene Sanktion einzig die Beteiligung der Beschwerdeführerin an einer Abrede über die Ausschreibung (...) zum Gegenstand hat.

B-697/2018 Seite 57 Ausgehend hiervon ist nachfolgend der von der Beschwerdeführerin ge- stützt auf die Bonusregelung geltend gemachte Anspruch auf einen voll- ständigen Erlass der Sanktion – anstatt der von der Vorinstanz gewährten Reduktion um 30% – zu beurteilen. 12.5 Es ist umstritten und somit zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin die Anforderungen an einen vollständigen Erlass der Sanktion nach Art. 8 ff. SVKG für den vorliegend in Frage stehenden Wettbewerbsverstoss über die Ausschreibung (...) erfüllt (zum massgebenden Untersuchungsgegen- stand vgl. E. 12.1 ff.). 12.5.1 Die Beschwerdeführerin bringt zusammengefasst vor, sie habe am 1. November 2012 und damit zeitlich vor Bezzola Denoth Selbstanzeige eingereicht und sich so auch für das Projekt (...) als Erstanzeigerin qualifi- ziert. Denn ihre ursprüngliche Selbstanzeige habe sich auch auf den Hoch- bau im Engadin bezogen und daher auch das Projekt (...) erfasst. So habe sie in ihrer Selbstanzeige vom 7. November 2012 auf mögliche Wettbe- werbsabreden im Hochbau im Kanton Graubünden hingewiesen (vgl. Be- schwerde, Rz. 13, 71 ff.; Replik, Rz. 1, 40). 12.5.2 Die Vorinstanz führt gegen einen Anspruch der Beschwerdeführerin auf einen vollständigen Erlass an, dass diese in Bezug auf das Projekt (...) nicht Erstanzeigerin nach Art. 8 Abs. 1 SVKG sei. Erstanzeigerin sei viel- mehr Bezzola Denoth, welche die vorliegend zu beurteilende Einzelsub- missionsabrede im Dezember 2012 angezeigt habe. Demgegenüber habe die Beschwerdeführerin sich – auf Nachfrage des Sekretariats hin – erst am 18. November 2015, also über drei Jahre nach Eröffnung der Untersu- chung, zum ersten Mal zum Projekt (...) geäussert; ihre Selbstanzeige sei auf diesen Zeitpunkt zu datieren (vgl. Verfügung, Rz. 167; Vernehmlas- sung, Rz. 36 ff., 46; Duplik, Rz. 11, 19). Zwar habe die Beschwerdeführerin als erstes Unternehmen im ursprüngli- chen Verfahren Nr. 22-0433 (Bauleistungen Graubünden) Selbstanzeige erstattet. Die Selbstanzeige habe sich jedoch zunächst nicht auf Hochbau- projekte im Engadin und somit auch nicht auf den vorliegend zu beurteilen- den Verstoss bezogen. Vielmehr sei in der Selbstanzeige der Bereich Hochbau im Engadin ausgeklammert gewesen (vgl. Verfügung, Rz. 161 ff., 167; Vernehmlassung, Rz. 34). Die Vorinstanz macht weiter geltend, sie habe am 18. November 2015, dem Zeitpunkt, zu dem die Beschwerdeführerin erstmals Angaben zum

B-697/2018 Seite 58 Projekt (...) gemacht habe, bereits über die relevanten Beweismittel ver- fügt, um den Wettbewerbsverstoss nachzuweisen. Sie verweist dabei ins- besondere auf die E-Mail von G._____ von Bezzola Denoth an die Nie- derlassung Davos der Beschwerdeführerin, vom (...) (vgl. Verfügung, Rz. 44, 59 ff., 167; Vernehmlassung, Rz. 13, 34, 36, 39, 46). 12.6 12.6.1 Zu beurteilen ist zunächst die Frage, ob die Beschwerdeführerin hinsichtlich des Verstosses in Sachen (...) Erstanzeigerin nach Art. 8 Abs. 1 SVKG ist. 12.6.2 Gemäss dem Merkblatt des Sekretariats kann ein Unternehmen, das eine Reduktion oder einen vollständigen Erlass der Sanktion im Rah- men der Bonusregelung anstrebt, direkt eine Selbstanzeige einreichen oder zunächst einen sog. Marker setzen. Mit der Setzung eines Markers erklärt ein Unternehmen, eine Selbstanzeige einreichen zu wollen. Der Marker ist für den Rang der Selbstanzeige im Verhältnis zu anderen Selbst- anzeigen massgebend (vgl. Erläuterungen KG-Sanktionsverordnung, ad Art. 9 Abs. 3; vgl. auch Urteil des BVGer B-823/2016 vom 2. April 2020 E. 4.2.1, Musik Hug; DÄHLER/KRAUSKOPF, a.a.O., S. 148; KRAUS- KOPF/CARRON, WuW 2004, S. 504; MARBACH/DUCREY/WILD, Immaterialgü- ter- und Wettbewerbsrecht, 4. Aufl. 2017, Rz. 1952; SOMMER, a.a.O., Rz. 16; TAGMANN/ZIRLICK, in: BSK-KG, 2. Aufl. 2021, Art. 49a N. 139). Hat das Unternehmen aufgrund des Markers den ersten Rang, muss es grund- sätzlich innert einer angemessenen Frist die Voraussetzungen der Eröff- nungs- oder Feststellungskooperation erfüllen (vgl. Merkblatt und Formular des Sekretariats der

WEKO zur Bonusregelung [Selbstanzeige] vom 8. September 2014, BBl 2015 3346 ff., Rz. 22 ff. [nachfolgend: Merkblatt des Sekretariats zur Bonusregelung]; MARBACH/DUCREY/WILD, Immaterial- güter- und Wettbewerbsrecht, 4. Aufl. 2017, Rz. 1952; SCHALLER/KRAUS- KOPF, Programme de clémence et sanctions cartellaires, sic! 2010, S. 73). 12.6.3 Unabhängig von ihrem Rang setzt eine gültige Selbstanzeige über eine Einzelsubmissionsabsprache voraus, dass das Unternehmen hinrei- chend konkrete Angaben zum betreffenden Verstoss macht (vgl. E. 11.8.1; 12.3.3). Davon geht auch die Vorinstanz aus (vgl. Vernehmlassung, Rz. 30; Duplik, Rz. 16, 19).

B-697/2018 Seite 59 12.6.4 Soweit die Beschwerdeführerin die von ihr beanspruchte Stellung als Erstanzeigerin damit begründet, dass der massgebende Verfahrensge- genstand weit gefasst sei und über eine bonusrechtliche Sanktionsreduk- tion mit Blick auf einen "Gesamtsachverhalt" als Untersuchungsgegen- stand zu entscheiden sei, beruht ihr Anspruch – wie dargelegt (vgl. E. 12.1) – auf einer unzutreffenden Prämisse und ist (bereits) deshalb unbegründet. 12.6.5 Zur Beurteilung der Frage, welches Unternehmen Erstanzeigerin der Wettbewerbsabrede über das Projekt (...) war, ist deshalb auf Chrono- logie und Inhalt der Eingaben der Beschwerdeführerin in der frühen Phase der Untersuchung einzugehen (vgl. Sachverhalt, C): Die Beschwerdeführerin reichte mit E-Mail vom 1. November 2012 eine als "Marker" (vgl. zum Begriff E. 12.3) und "Selbstanzeige" bezeichnete Bo- nusmeldung ein (vgl. Vorinstanz, act. IX.A.1, 25-0037). Darin zeigte die Be- schwerdeführerin "ihre Beteiligung an einer mutmasslichen Wettbewerbs- beschränkung im Sinne von Art. 5 Abs. 3 KG" an. Diese habe das Unter- und das Oberengadin im Markt für Strassenbau betroffen. In Ergänzung ihrer Selbstanzeige führte die Beschwerdeführerin mit Ein- gabe vom 7. November 2012 aus, es hätten neben den bereits im Verfah- ren Nr. 22-0433 angezeigten Sachverhalten auch im übrigen Gebiet des Kantons Graubünden mutmassliche Wettbewerbsabreden im Markt für Strassenbau bestanden. Weiter lägen ihr Anzeichen vor, dass "im Kanton Graubünden ausserhalb des Unterengadins auch mutmassliche Wettbe- werbsabreden im Markt für Hochbau" getroffen worden seien (vgl. Vor- instanz, act. IX.A.5, 25-0037). Die Selbstanzeige der Beschwerdeführerin vom 1. und 7. November 2012 liegt zwar zeitlich vor derjenigen von Bezzola Denoth, zumal diese erst am 9. November 2012 gemeinsam mit Foffa Conrad als deren Muttergesell- schaft eine Selbstanzeige für das Unterengadin einreichte (vgl. Sachver- halt, D). Am 4. Dezember 2012 legte Bezzola Denoth jedoch als erstes Unternehmen konkrete Hinweise zu einer Submissionsabsprache über das Projekt (...) vor (vgl. Sachverhalt, D). Sie übergab dabei dem Sekretariat eine Liste ihrer Offerten zu Bauprojekten im Engadin in den Jahren 2006 bis und mit 2012. Darauf ist unter anderem das Bauprojekt (...) aufgeführt, mit der Bemerkung: "Schutz von Implenia Davos und Lazzarini erhalten. Hinweis in unserem Mailverkehr".

B-697/2018 Seite 60 Die Selbstanzeige der Beschwerdeführerin vom 1. und 7. November 2012 enthält demgegenüber keine Hinweise auf eine Abrede über die Ausschrei- bung des Hochbauprojekts (...) in (...). Die Selbstanzeige vom 1. November 2012 bezieht sich in sachlicher Hinsicht einzig auf den Markt für Strassen- bau. Zwar erstreckt die Selbstanzeige vom 7. November 2012 sich auch auf Hochbauprojekte; das Unterengadin wird jedoch ausdrücklich ausge- nommen. So führt die Selbstanzeige an, es lägen der Beschwerdeführerin Anzeichen vor, dass "im Kanton Graubünden ausserhalb des Unterenga- dins auch mutmassliche Wettbewerbsabreden im Markt für Hochbau" ge- troffen worden seien. Die Selbstanzeige der Beschwerdeführerin vom 1. und 7. November

2012 erfasst daher die vorliegend relevante Abrede (...) nicht. Sie kann hinsichtlich dieser Einzelsubmissionsabsprache auch nicht als Marker (vgl. E. 12.6.2) eingestuft werden. 12.6.6 Ausgehend von dieser Beurteilung stellt sich die Frage, ob die wei- teren von der Beschwerdeführerin vor dem 4. Dezember 2012 getätigten Ergänzungen ihrer Selbstanzeige Hinweise auf eine Abrede über das Pro- jekt (...) enthalten. Dieses Datum stellt insoweit ein Stichdatum dar, als zu diesem Zeitpunkt – wie erwähnt (vgl. Sachverhalt, D) – Bezzola Denoth erstmals Hinweise zu einer mutmasslichen Abrede über das Projekt (...) vorlegte. Die Beschwerdeführerin reichte im Rahmen der Ergänzung ihrer Selbstan- zeige vom 9. November 2012 eine Liste ihrer Offerten im Zeitraum von 2007 bis zum 12. Oktober 2012 ein. Darin findet sich jedoch kein Hinweis auf die – vorliegend relevante – Ausschreibung (...) (vgl. Vorinstanz, act. IX.A.8 und act. IX.A.9, 25-0037). In der Ergänzung ihrer Selbstanzeige vom 16. November 2012 führte die Beschwerdeführerin aus, sie habe im Bereich Hochbau bislang lediglich zwei Projekte identifiziert, die mutmasslich abgesprochen sein könnten. Die beiden angezeigten Projekte lagen jedoch ausserhalb des Engadins. In der Ergänzung ihrer Selbstanzeige vom 23. November 2012 nannte die Beschwerdeführerin keine zusätzlichen und mutmasslich von Abreden be- troffenen Hochbauprojekte (vgl. Vorinstanz, 25-0037, act. IX.A.13). 12.6.7 Umstritten und zu erörtern ist in diesem Zusammenhang überdies die Tragweite der Aussage der Beschwerdeführerin in ihrer Eingabe vom 16. November 2012, wonach sie im Engadin "im Bereich Hochbau nicht tätig" sei (vgl. Vorinstanz, act. IX.A.11, 25-0037, S. 1, 6).

B-697/2018 Seite 61 In der Beschwerde wird dazu angeführt, die Vorinstanz messe der Aussage der Beschwerdeführerin, im Engadin im Hochbau nicht tätig zu sein, eine völlig neue und aus dem Zusammenhang gerissene Bedeutung bei. Die Beschwerdeführerin habe im Engadin zwar keine Hochbauaufträge ausge- führt, sich jedoch an einzelnen Ausschreibungen mitunter durch Abgabe einer Offerte beteiligt. Sie habe zum Zeitpunkt der Aussage aufgrund des frühen Stadiums der internen Untersuchung die Teilnahme an allfälligen Wettbewerbsabreden im Engadin im Bereich Hochbau gar nicht aus- schliessen können (vgl. Beschwerde, Rz. 74 ff.). Die Beschwerdeführerin verweist hierfür auf ihre Ausführungen in der Er- gänzung ihrer Selbstanzeige vom 18. November 2015 (vgl. Vorinstanz, act. IX.A.53, 25-0037). Darin hielt die Beschwerdeführerin unter der Überschrift "VI. Hochbautätigkeit von Implenia im Engadin" (S. 6) Folgendes fest: "Nach dem bisherigen Stand der internen Untersuchung bestehen keine An- haltspunkte dafür, dass Implenia Hochbauprojekte im Engadin ausgeführt hat. Allerdings hat Implenia gemäss den aufgefundenen Unterlagenordnern sowie den Aussagen von Herrn R._____ für die obengenannten Hochbauprojekte Offerten eingegeben. Zumindest in Bezug auf die Offertstellung ist Implenia im Engadin daher geschäftlich aktiv geworden, weshalb die Aussagen in der Selbstanzeige vom 16. November 2012 und vom 4. April 2013 insoweit zu präzisieren sind." Der Einwand der Beschwerdeführerin, wonach ihre Aussage, im Engadin im Hochbau nicht tätig zu sein, sich nicht auf die Einreichung von Offerten beziehe, überzeugt nicht. Die in der Eingabe vom 16. November 2012 ge- machte Aussage, im Engadin "im Bereich Hochbau nicht tätig" zu sein, ist in ihrem objektiven Gehalt klar. Sie bestätigt und verdeutlicht die Erklärung der Beschwerdeführerin in ihrer Selbstanzeige vom 7. November 2012, wo- nach ihr Anzeichen vorlägen, dass im Kanton Graubünden "ausserhalb des Unterengadins auch mutmassliche Wettbewerbsabreden im Markt für Hochbau" getroffen worden seien. Zudem hat die Beschwerdeführerin ihre Aussage in ihrer Eingabe vom 4. April 2013 bekräftigt. Darin führt sie aus, sie sei "ausser im Engadin [...] im Bereich des Hochbaus im ganzen Kanton Graubünden tätig" (vgl. Vorinstanz, act. IX.A.28,

25-0037, S. 17). Die nach drei Jahren erfolgte Präzisierung der Beschwerdeführerin in ihrer Eingabe vom 18. November 2015, wonach lediglich gemeint gewesen sei, dass Im- plenia keine Bauaufträge im Engadin ausführe, ist daher unbehelflich. Wenn die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung unter Hinweis auf die Verfahrensgeschichte folgert, dass der Bereich Hochbau im Engadin in der Selbstanzeige der Beschwerdeführerin ausgeklammert und der vorliegend

B-697/2018 Seite 62 zu beurteilende Verstoss somit "(zunächst) nicht" von der Selbstanzeige erfasst gewesen sei (vgl. Verfügung, Rz. 167, 172), ist dies nicht zu bean- standen. Vielmehr durfte die Vorinstanz die erwähnten Ausführungen der Beschwerdeführerin in der Ergänzung ihrer Selbstanzeige vom 16. Novem- ber 2012 so verstehen, dass diese nach ihren Angaben nicht an Wettbe- werbsabreden im Bereich Hochbau im Engadin beteiligt war und die Selbstanzeige den Hochbau im Engadin dementsprechend nicht umfasst hat (vgl. Verfügung, Rz. 167). 12.6.8 Die Beschwerdeführerin führt sodann an, auch nach Ansicht der Wettbewerbsbehörden habe sich ihre Selbstanzeige "betreffend Hochbau [...] auf den gesamten Kanton unter Einbezug des Engadins" bezogen. Sie stützt sich hierfür auf das Auskunftsbegehren des Sekretariats der Vor- instanz vom 28. Februar 2013. Darin bittet die Vorinstanz die Beschwerde- führerin, sie zu informieren, "[...] ob sich die Bonusmeldung der Implenia AG hinsichtlich dem Hochbau weiterhin auf den gesamten Kt. GR oder nur auf gewisse Teile des Kt. GR bezieht" (vgl. Vorinstanz, act. IX.A.26, 25- 0037; vgl. Beschwerde, Rz. 37 ff.). Aufgrund der dargelegten Umstände kann allein hieraus nicht darauf ge- schlossen werden, dass die Selbstanzeige nach Ansicht der Vorinstanz auch den Hochbau im Engadin umfasste. Vielmehr besteht kein vernünfti- ger Zweifel daran, dass es sich bei dieser singulären Äusserung um ein Schreibversehen im Sinne einer nicht beabsichtigten Ungenauigkeit der Vorinstanz handelt. Weitere Mitteilungen der Vorinstanz, welche den be- sagten Standpunkt der Beschwerdeführerin stützen, sind jedenfalls nicht ersichtlich und werden von dieser denn auch nicht angeführt. Demzufolge kann der Beschwerdeführerin nicht gefolgt werden, wenn sie geltend macht, die Vorinstanz sei der Ansicht gewesen, dass die Selbstanzeige sich auch auf den Hochbau im Engadin erstreckt habe. Gemäss den Akten erfasste die Mitwirkung der Beschwerdeführerin im Rahmen ihrer Selbstanzeige ab der Eröffnung des Verfahrens am 30. Ok- tober 2012 bis am 4. Dezember 2012 – dem Datum, an dem Bezzola De- noth (erstmals) konkrete Angaben zu einer Abrede über das Projekt (...) machte – weder den Hochbau im Engadin im Allgemeinen noch die – vor- liegend relevante – Einzelabrede über die Ausschreibung (...) im Besonde- ren.

B-697/2018 Seite 63 12.6.9 Somit können die Eingaben der Beschwerdeführerin vor dem 4. De- zember 2012 hinsichtlich der vorliegend relevanten Einzelabrede über das Projekt (...) nicht als Marker qualifiziert werden. Die Vorinstanz kommt vielmehr zu Recht zum Ergebnis, dass die Be- schwerdeführerin erst mit ihrer Eingabe vom 18. November 2015 konkrete Angaben zu der – vorliegend relevanten – Submissionsabsprache über das Projekt (...) gemacht hat. So führte die Beschwerdeführerin in ihrer Er- gänzung der Selbstanzeige vom 18. November 2015 – auf Nachfrage der Vorinstanz – aus, es habe möglicherweise Unregelmässigkeiten bei der Offertstellung in Bezug auf das Projekt (...) gegeben. In ihren früheren Ein- gaben erwähnte die Beschwerdeführerin dieses Projekt nicht; weder zeigt die Beschwerdeführerin überzeugend auf noch ist aus den Akten ersicht- lich, dass die von ihr vor dem 18. November 2015 im Rahmen ihrer Selbst- anzeige vorgelegten Beweismittel und Informationen konkrete Hinweise auf den Verstoss in Bezug auf das Projekt (...)

enthielten oder sonstwie in rechtserheblichem Umfang zum Nachweis dieses Verstosses beigetragen haben. Demgegenüber hat Bezzola Denoth – wie aufgezeigt – bereits am 4. Dezember 2012 Hinweise zu einer Abrede über das in Frage stehende Projekt (...) vorgelegt. Es steht demzufolge aufgrund der Akten fest, dass Bezzola Denoth im Rah- men einer Ergänzung ihrer Selbstanzeige vom 4. Dezember 2012 als ers- tes Unternehmen eine mutmassliche Abrede betreffend das Projekt (...) an- gezeigt und zugleich konkrete Angaben hierzu gemacht hat (vgl. Sachver- halt, D). Die Vorinstanz erachtet deshalb Bezzola Denoth zu Recht als Er- stanzeigerin der Wettbewerbsabrede über das Projekt (...). 12.6.10 Selbst wenn die Beschwerdeführerin in Bezug auf die Abrede über die Ausschreibung in Sachen (...) als Erstanzeigerin zu qualifizieren wäre, setzte ein vollständiger Erlass der Sanktion – im Rahmen der vorliegend relevanten Feststellungskooperation – nach Art. 8 Abs. 4 Bst. b SVKG wei- ter voraus, dass die Wettbewerbsbehörden im Zeitpunkt der Selbstanzeige nicht bereits über ausreichende Informationen verfügen, um den fraglichen Wettbewerbsverstoss nachzuweisen. Die Vorinstanz stützt ihr Beweisergebnis, wonach den Untersuchungsad- ressaten eine Abstimmung über die Koordinierung des Eingabeverhaltens nachgewiesen werden kann, zur Hauptsache auf die E-Mail von G._____ (...) an die Niederlassung Davos der Beschwerdeführerin, vom (...). Im Rahmen ihrer Beweiswürdigung verweist sie zudem auf zwei –

B-697/2018 Seite 64 ebenfalls von Bezzola Denoth eingereichte (vgl. Sachverhalt, D) – E-Mails von Bezzola Denoth an Lazzarini vom (...), aus der analoge Schlüsse zu ziehen seien (vgl. Verfügung, Rz. 59 ff.; Vernehmlassung, Rz. 34, 36, 39). Die Beschwerdeführerin hat die E-Mail von G._____ an die Niederlas- sung Davos der Beschwerdeführerin vom (...) am 22. Juli 2016 im Rahmen ihrer Selbstanzeige eingereicht (vgl. Sachverhalt, L). Die Vorinstanz hat diese E-Mail jedoch bereits am 1. Februar 2013 von Bezzola Denoth im Rahmen einer Ergänzung der Selbstanzeige erhalten (vgl. Sachverhalt, D; act. IX.C.35, 25-0039, S. 49). Die E-Mail hat den Betreff (...) und folgenden Wortlaut (act. IX.C.035, S. 49): "Im Anhang die entsprechenden Dateien SIA 451 gemäss Absprache mit P._____. Preise angepasst, können so eingegeben werden. (...) = Baugrubenaushub / Baugrubensicherung = Netto inkl. MWST. Sfr. (...) (...) = Baumeisterarbeiten = Netto inkl. MWST Sfr (...) MFG [BEZZOLA DENOTH] G._____" Es gibt keinen Anlass, die Einschätzung der Vorinstanz, wonach diese E- Mail ein massgebendes Beweismittel für eine Abstimmung über die Koor- dinierung des Angebotsverhaltens an der Ausschreibung (...) darstelle, an- zuzweifeln. Wie dargelegt (vgl. E. 7), ist mit der Vorinstanz davon auszu- gehen, dass der Beschwerdeführerin in Bezug auf das Projekt (...) die Be- teiligung an einer unzulässigen Wettbewerbsabrede über die Festlegung von Preisen und die Aufteilung von Märkten nach Art. 5 Abs. 3 Bst. a und c KG rechtsgenüglich nachgewiesen werden kann. Die Beschwerdeführerin macht in diesem Zusammenhang geltend, sie habe mit Eingabe vom 10. November 2016 als einziges Unternehmen den Anhang zur E-Mail vom (...) – welcher die von ihr eingegebene Offerte zum Gegenstand hat – eingereicht (vgl. Beschwerde, Rz. 108). Es ist jedoch nicht ersichtlich und wird von der Beschwerdeführerin auch nicht substan- tiiert dargetan, dass sie der Vorinstanz dadurch die Beweisführung in rele- vanter Weise erleichtert hat.

B-697/2018 Seite 65 Die Vorinstanz verfügte demzufolge zu dem Zeitpunkt, zu dem die Be- schwerdeführerin erstmals Informationen zu ihrer Beteiligung an einer Sub- missionsabsprache über das Projekt (...) vorlegte, bereits über ausrei- chende Beweismittel,

um eine Wettbewerbsabrede unter Beteiligung der Beschwerdeführerin nachzuweisen. 12.6.11 Somit war die Beschwerdeführerin hinsichtlich der Abrede über das Projekt (...) nicht Erstanzeigerin. Zudem verfügte die Vorinstanz bereits über ausreichende Beweismittel zum Nachweis des Verstosses, als die Be- schwerdeführerin sich mit Eingabe vom 18. November 2015 zu diesem erstmals äusserte. Abgesehen von ihrer fehlenden Erstanzeigerstellung er- füllt die Beschwerdeführerin damit auch die entsprechende Voraussetzung nach Art. 8 Abs. 1 Bst. b und Abs. 4 Bst. b SVKG (vgl. E. 11) nicht. 12.7 Des Weiteren beruft die Beschwerdeführerin sich zugunsten eines Anspruchs auf vollständigen Erlass der Sanktion nach der Bonusregelung auf den Grundsatz von Treu und Glauben und in diesem Zusammenhang auf das Grundrecht auf Vertrauensschutz. Einerseits macht die Beschwer- deführerin geltend, die Vorinstanz habe ihr mit Schreiben vom 23. April 2013 einen vollständigen Erlass der Sanktion zugesichert (vgl. E. 12.7.1 ff.); andererseits führt sie an, die Vorinstanz habe Treu und Glau- ben verletzt, indem sie die ihr gewährte Gelegenheit zur Ergänzung der Selbstanzeige unzulässig hinausgezögert habe (E. 12.8). Zu beurteilen ist hier zunächst das Vorbringen der Beschwerdeführerin, die Vorinstanz habe ihr mit Schreiben vom 23. April 2013 einen vollständigen Erlass der Sanktion zugesichert. 12.7.1 Die Beschwerdeführerin bringt im Einzelnen vor, diese Zusicherung habe auch das Projekt (...) erfasst. Denn die Bestätigung des Sanktionser- lasses sei für das gesamte Untersuchungsgebiet des Verfahrens "Bauleis- tungen Graubünden" erfolgt, ohne davon Hochbauprojekte in Teilen des Kantons auszunehmen. Die Vorinstanz habe der Beschwerdeführerin den vollständigen Sanktionserlass in Kenntnis der Wettbewerbsabrede über das Projekt (...) bestätigt (vgl. Beschwerde, Rz. 45 f.; Replik, Rz. 1, 4, 7). 12.7.2 Die Vorinstanz wendet hiergegen ein, ihre Zusicherung vom 23. Ap- ril 2013 habe nicht für den vorliegend zu beurteilenden Verstoss gegolten. Die Beschwerdeführerin könne aus dieser Mitteilung der Wettbewerbsbe- hörden nichts zu ihren Gunsten ableiten. Diese habe sich ausdrücklich auf

B-697/2018 Seite 66 die von der Beschwerdeführerin angezeigten Wettbewerbsabreden bezo- gen. In Bezug auf mutmassliche Wettbewerbsverstösse im Zusammen- hang mit Hochbauprojekten im Engadin habe zu diesem Zeitpunkt keine Selbstanzeige von Implenia vorgelegen. Die Beschwerdeführerin habe den vorliegend zu beurteilenden Verstoss vielmehr erst im November 2015 an- gezeigt (vgl. Verfügung, Rz. 164; Vernehmlassung, Rz. 24, 34). 12.7.3 Der Grundsatz von Treu und Glauben verleiht als Grundrecht nach Art. 9 BV einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen be- gründendes Verhalten der Behörden. Die erfolgreiche Berufung auf den Vertrauensschutz setzt voraus, dass die Person sich auf eine Vertrauens- grundlage stützen kann, berechtigterweise auf diese Grundlage vertrauen durfte und gestützt darauf Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr ohne Nachteile rückgängig machen kann. Die Berufung auf Treu und Glau- ben scheitert sodann, wenn ihr überwiegende öffentliche Interessen entge- genstehen (vgl. BGE 131 II 627 E. 6; BGE 129 I 161 E. 4.1; Urteil des BVGer B-7633/2009 vom 14. September 2015 Rz. 216 ff., Preispolitik Swisscom ADSL). Nach Art. 9 Abs. 3 Bst. a SVKG teilt das Sekretariat dem sich anzeigenden Unternehmen im Einvernehmen mit einem Mitglied des Präsidiums mit, in- wieweit es die Voraussetzungen für einen vollständigen Erlass der Sank- tion nach Art. 8 Abs. 1 SVKG als gegeben erachtet (vgl. Erläuterungen KG-Sanktionsverordnung, ad Art. 9 Abs. 3 Bst. a). Es kann dem Unternehmen einen "bedingten Sanktionserlass" zusichern, d.h. einen Erlass der Sank- tion für den Fall, dass das Unternehmen die weiteren Voraussetzungen nach Art. 8 f. SVKG erfüllt (vgl. Merkblatt des

Sekretariats zur Bonusrege- lung, Rz. 41). Definitiv entscheidet erst die Wettbewerbskommission am Ende des Verfahrens über die Gewährung des vollständigen Erlasses der Sanktion (Art. 11 Abs. 1 SVKG). Sie kann von einer Mitteilung des Sekre- tariats gemäss Art. 9 Abs. 3 Bst. a SVKG nur abweichen, wenn ihr nach- träglich Tatsachen bekannt werden, die dem Erlass der Sanktion entgegen- stehen (Art. 11 Abs. 2 SVKG). Genannt wird namentlich der Fall, dass die Zusammenarbeit des Unternehmens ungenügend ist (vgl. Erläuterungen KG-Sanktionsverordnung, ad Art. 8 Abs. 2 Bst. c; PETER REINERT, in: Hand- kommentar zum KG, 2007, Art. 49a N. 25). Der entsprechende Passus des Schreibens der Vorinstanz vom 23. April 2013 an die Beschwerdeführerin lautet wie folgt:

B-697/2018 Seite 67 "Hiermit teilen wir Ihnen [...] mit, dass die am 1. November 2012 um 11.00 Uhr und die am 7. November um 19.00 Uhr eingegangen Selbstanzeigen Ihrer Mandantin in zeitlicher Hinsicht als Erste eingegangen sind. Vor diesem Hin- tergrund erachten wir die Voraussetzungen für den vollständigen Erlass der Sanktion nach Art. 8 Abs. 1 SVKG in Bezug auf die von Ihnen angezeigten, unzulässigen Wettbewerbsabreden im Sinne von Art. 5 Abs. 3 und 4 KG be- treffend das Verfahren 22-0433 Bauleistungen Graubünden als gegeben (Art. 9 Abs. 3 Bst. a SVKG)." (Vorinstanz, act. IX.A.44, 25-0037) Das Schreiben vom 23. April 2013 ist vor dem Hintergrund folgender Um- stände zu deuten: Erstens untersuchte die Vorinstanz im ursprünglichen Verfahren Nr. 22-0433 eine Vielzahl mutmasslicher Wettbewerbsabreden im Bauwesen. Dies in einem vergleichsweise grossen räumlichen Gebiet: So umfasste die Untersuchung – wie aufgezeigt (vgl. E. 12.1) – zunächst das Unterengadin und ab dem 22. April 2013 bis zur Verfahrenstrennung am 23. November 2015 den gesamten Kanton Graubünden. Zweitens legte die Beschwerdeführerin bereits kurz nach der Eröffnung der Untersu- chung am 30. Oktober 2012 Hinweise auf mutmassliche Absprachen bei Ausschreibungen im Kanton Graubünden vor. Soweit das Schreiben vom 23. April 2013 eine Mitteilung eines bedingten Sanktionserlasses nach der Bonusregelung enthält, beschränkt sich diese nach ihrem Wortlaut auf die Verstösse, welche die Beschwerdeführerin zum damaligen Zeitpunkt angezeigt hatte. Die Mitteilung umfasst damit nicht die – vorliegend in Frage stehende – Wettbewerbsabrede über das Projekt (...). Denn zu dieser hat die Beschwerdeführerin sich erstmals in ihrer Eingabe vom 18. November 2015 geäussert (vgl. E. 12.6). Dies, nach- dem sie mit Schreiben der Vorinstanz vom 23. Oktober 2015 auf dieses Projekt hingewiesen worden war (vgl. Sachverhalt, H). Dass die Vorinstanz im Zeitpunkt ihrer Zusicherung von einem mutmasslichen Wettbewerbs- verstoss mit Bezug auf das Projekt (...) durch Bezzola Denoth (vgl. Sach- verhalt, D) bereits Kenntnis erhalten hatte, vermag hieran nichts zu ändern. Diese Beurteilung bestätigt auch das vorinstanzliche Schreiben vom 23. Oktober 2015 an die Beschwerdeführerin (vgl. Sachverhalt, H). Darin hält die Vorinstanz unmissverständlich fest, dass die Beschwerdeführerin den Verstoss in Sachen (...) bislang "nicht angezeigt" habe. Der entsprechende Passus lautet wie folgt: "Dem Sekretariat der Wettbewerbskommission (nachfolgend: Sekretariat) lie- gen Anhaltspunkte für mutmassliche Wettbewerbsabreden unter Beteiligung der Implenia Schweiz AG im Engadin vor, welche bislang von ihr nicht ange- zeigt wurden. Dies betrifft namentlich folgende Ausschreibungen: [...]." (Vo- rinstanz, act. IX.A.51, 25-0037)

B-697/2018 Seite 68 Demzufolge hat sich das Schreiben der Vorinstanz vom 23. April 2013 nicht auf die Wettbewerbsabrede über das Projekt (...) bezogen. Es konnte bei der Beschwerdeführerin von vornherein kein Vertrauen darauf begründen, dass ihre Beteiligung

an dieser Wettbewerbsabrede von der Mitteilung des bedingten Sanktionserlasses erfasst war. Die Beschwerdeführerin hat da- mit auch unter dem Aspekt des Vertrauensschutzes keinen Anspruch auf Erlass der Sanktion. 12.8 Die Beschwerdeführerin rügt des Weiteren, die Vorinstanz habe Treu und Glauben verletzt, indem sie die ihr gewährte Gelegenheit zur Ergän- zung der Selbstanzeige unzulässig hinausgezögert habe. 12.8.1 Die Beschwerdeführerin führt im Einzelnen an, der Vorinstanz sei das Projekt (...) seit dem 4. Dezember 2012 bzw. dem 1. Februar 2013 na- mentlich bekannt gewesen. Obwohl die Vorinstanz gewusst habe, dass ihre Selbstanzeige sich auf den Hochbau im Engadin beziehe und dies ge- genüber der Beschwerdeführerin auch bestätigt habe, habe sie der Be- schwerdeführerin erst beinahe drei Jahre später mit Schreiben vom 23. Ok- tober 2015 Gelegenheit gegeben, die Selbstanzeige spezifisch in Bezug auf das Projekt (...) zu ergänzen (vgl. Beschwerde, Rz. 99). Die Beschwerdeführerin führt weiter aus, es wäre ihr gemäss Art. 9 Abs. 3 Bst. b SVKG bereits im Rahmen der Bestätigung des vollständigen Sank- tionserlasses vom 23. April 2013 Gelegenheit zu geben gewesen, die Selbstanzeige spezifisch in Bezug auf das Projekt (...) zu ergänzen. Die erst im Schreiben vom 23. Oktober 2015 enthaltenen Hinweise wären schon in das Bestätigungsschreiben der Vorinstanz vom 23. April 2013 mit dem Hinweis aufzunehmen gewesen, dass die entsprechenden Informati- onen für einen vollständigen Sanktionserlass zusätzlich einzureichen seien. Es sei vorliegend, wie im entsprechenden Schreiben vom 23. Okto- ber 2015 festgehalten werde, nicht um die Einreichung, sondern um die Ergänzung einer Selbstanzeige gegangen. Werde eine Selbstanzeige ein- gereicht, so seien die Wettbewerbsbehörden nach Art. 9 Abs. 3 Bst. b SVKG verpflichtet, auf eine allfällige Unvollständigkeit hinzuweisen. Die Wettbewerbsbehörden hätten bezeichnenderweise keinen Grund angeben können, warum sie die Gelegenheit zur Ergänzung der Selbstanzeige so lange hinausgezögert hätten. Das Vorgehen der Wettbewerbsbehörden sei widersprüchlich und verstosse insoweit gegen den Grundsatz von Treu und Glauben (vgl. Beschwerde, Rz. 99 f.; Replik, Rz. 54).

B-697/2018 Seite 69 12.8.2 Die Vorinstanz bekräftigt in diesem Zusammenhang, dass die Be- schwerdeführerin in Bezug auf die Abrede betreffend das Projekt (...) bis November 2015 nicht Selbstanzeigerin gewesen sei. Sie habe nicht die Pflicht, einer Verfahrenspartei die Einreichung einer Selbstanzeige zu er- möglichen, etwa indem vorläufige Ermittlungsergebnisse bekanntgegeben werden. Soweit die Vorinstanz die Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 23. Oktober 2015 darauf aufmerksam gemacht habe, dass sie über Hin- weise auf einen Wettbewerbsverstoss im Zusammenhang mit dem Bau- projekt (...) verfüge, sei dies freiwillig und ohne Rechtspflicht erfolgt. Viel- mehr hätte es genügt, die Beschwerdeführerin im Rahmen des Verfü- gungsantrags des Sekretariats mit dem festgestellten Sachverhalt zu kon- frontieren. Sie hätte sich alsdann im Rahmen ihrer schriftlichen Stellung- nahme nach Art. 30 Abs. 2 KG dazu äussern können (vgl. Vernehmlas- sung, Rz. 43). 12.8.3 Vorliegend ist zunächst zu prüfen, ob die Vorinstanz verpflichtet ge- wesen wäre, die Beschwerdeführerin bereits im ursprünglichen Verfahren Nr. 22-0433 (zunächst: Bau Unterengadin, ab 22. April 2013: Bauleistun- gen Graubünden) darauf hinzuweisen, dass sie eine mutmassliche Wett- bewerbsabrede über das Projekt (...) untersuche. Das Untersuchungsverfahren vor den Wettbewerbsbehörden richtet sich – wie erwähnt (vgl. E. 2.1.3) – in erster Linie nach den Bestimmungen des Kartellgesetzes, der KG-Sanktionsverordnung (SVKG) sowie des VwVG (Art. 39 KG). Die Rüge der Beschwerdeführerin, die Vorinstanz habe ihr gegenüber Aufklärungspflichten missachtet, ist primär nach Massgabe die- ser Bestimmungen zu beurteilen, zumal davon auszugehen

ist, dass der Gesetzgeber den Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV und Art. 9 BV) in diesen Bestimmungen umgesetzt hat. Nach Art. 28 KG gibt das Sekretariat die Eröffnung einer Untersuchung durch amtliche Publikation bekannt (Abs. 1); die Bekanntgabe muss unter anderem den Gegenstand der Untersuchung nennen (Abs. 2). Im vorlie- genden Fall haben die Wettbewerbsbehörden den jeweiligen Untersu- chungsgegenstand im Sinne von Art. 28 KG öffentlich bekannt gemacht und zudem gegenüber der Beschwerdeführerin hinreichend klar kommuni- ziert (vgl. E. 12.2.3). Weitere einschlägige Bestimmungen lassen sich weder dem KG noch dem VwVG entnehmen. Demgegenüber regeln mehrere Bestimmungen der

B-697/2018 Seite 70 SVKG das Kommunikationsverhalten der Wettbewerbsbehörde nach Er- halt einer Selbstanzeige. So teilt das Sekretariat nach der Bestimmung von Art. 9 Abs. 3 Bst. b SVKG im Einvernehmen mit einem Mitglied des Präsidiums einem sich anzeigen- den Unternehmen mit, – inwieweit es die Voraussetzungen für einen vollständigen Erlass der Sanktion nach Art. 8 Abs. 1 SVKG als gegeben erachte (Bst. a), und – welche Informationen das anzeigende Unternehmen zusätzlich einzu- reichen hat, insbesondere um die Voraussetzungen von Art. 8 Abs. 1 SVKG zu erfüllen (Bst. b). Die Tragweite dieser generell-abstrakten Bestimmung bestimmt sich einer- seits unter Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalls und andererseits mit Blick auf die spezifischen Merkmale der Bonusregelung. Im vorliegenden Fall umfasste der Untersuchungsgegenstand des ur- sprünglichen Verfahrens Nr. 22-0433 bis am 22. April 2013 eine unbe- stimmte Vielzahl von Wettbewerbsabreden im Baubereich im Unterengadin und ab dann bis zur Verfahrenstrennung am 23. November 2015 solche im gesamten Kanton Graubünden (vgl. Sachverhalt, B, F, I). Zu berücksichtigen sind sodann die besonderen Merkmale der Bonusrege- lung: Die Mitwirkung des Selbstanzeigers im Sinne von Art. 49a Abs. 2 KG erfolgt wesensgemäss nicht aufgrund eines auf gesetzliche Mitwirkungs- und Auskunftspflichten gestützten Auskunftsbegehrens, sondern unaufge- fordert, d.h. freiwillig und aus eigenem Antrieb. Der Verordnungsgeber hat dies in Art. 8 Abs. 2 Bst. b und Art. 12 Abs. 1 SVKG ausdrücklich festgehal- ten (vgl. Urteil des BVGer B-645/2018 vom 14. August 2023 E. 16.3.28, Engadin IV Foffa Conrad). Es oblag dementsprechend der – von Beginn der Untersuchung an anwalt- lich vertretenen – Beschwerdeführerin, von sich aus alle zweckdienlichen internen Nachforschungen zu möglichen Beteiligungen an Wettbewerbs- abreden im Rahmen des ihr bekannten Untersuchungsgegenstands zu tä- tigen und möglicherweise relevante Informationen und Beweismittel unauf- gefordert vorzulegen. Angesichts dieser – vom Verordnungsgeber klar um- schriebenen – Obliegenheit zur spontanen Mitwirkung während des ge-

B-697/2018 Seite 71 samten Verfahrens vor den Wettbewerbsbehörden darf eine Selbstanzei- gerin nicht zuwarten, bis die Behörde sie zur weiteren Mitwirkung auffordert (vgl. KRAUSKOPF, in: DIKE-Kommentar KG, 2018, Art. 49 Abs. 1-2 N. 92). Dass die Vorinstanz die Beschwerdeführerin erst am 23. Oktober 2015 auf eine mutmassliche Wettbewerbsabrede über das Bauprojekt (...) und de- ren vermutete Beteiligung an dieser aufmerksam gemacht hat, obschon sie hiervon bereits am 4. Dezember 2012 Kenntnis hatte (vgl. Sachverhalt, D), stellt unter den dargelegten Umständen kein gegen Treu und Glauben verstossendes oder sonstwie bundesrechtswidriges Verhalten dar. 12.8.4 Die Beschwerdeführerin erfüllt die Voraussetzungen für einen voll- ständigen Erlass der Sanktion nach der Bonusregelung (Art. 8 ff. SVKG) demzufolge nicht. Sie ist weder Erstanzeigerin des – vorliegend relevanten – Verstosses betreffend das Projekt (...) noch hat

sie Beweismittel und In- formationen geliefert, welche für den Nachweis des Verstosses entschei- dend waren. Vielmehr verfügte die Vorinstanz bereits über ausreichende Beweismittel, um den vorliegend in Frage stehenden Wettbewerbsverstoss zu beweisen, als die Beschwerdeführerin erstmals Angaben zu einer mut- masslichen Abrede über das Projekt (...) lieferte. Die Vorinstanz hat des- halb einen Anspruch der Beschwerdeführerin auf einen vollständigen Er- lass der Sanktion nach der Bonusregelung zu Recht verneint. 13. Sanktionsreduktion nach der Bonus Plus-Regelung (Art. 12 Abs. 3 SVKG) Da sich das Hauptbegehren auf vollständigen Sanktionserlass als unbe- gründet erweist, ist das Eventualbegehren der Beschwerdeführerin zu prü- fen, wonach die Sanktion nach pflichtgemässem Ermessen des Gerichts angemessen zu reduzieren sei, mindestens aber im Umfang von 85% des relevanten Sanktionsbetrags. Soweit die Beschwerdeführerin ihr Eventualbegehren auf Sanktionsreduk- tion damit begründet, dass die Vorinstanz den Basisbetrag fehlerhaft be- messen habe, sind ihre Ausführungen – wie bereits dargelegt (vgl. E. 9) – unbegründet. Zu beurteilen bleiben die Argumente der Beschwerdeführerin zugunsten einer höheren Reduktion des Sanktionsbetrags nach der Bonusregelung. Die Beschwerdeführerin stützt ihren Anspruch auf eine Sanktionsreduktion von mindestens 85% unter anderem auf die einfache Bonusregelung nach

B-697/2018 Seite 72 Art. 12 ff. SVKG in Verbindung mit der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) sowie auf die Bonus Plus-Regelung nach Art. 12 Abs. 3 SVKG. Es ist zunächst zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin – wie von dieser gel- tend gemacht wird – einen Anspruch auf Sanktionsreduktion im Rahmen der Bonus Plus-Regelung nach Art. 12 Abs. 3 SVKG hat. Da ein allfälliger Anspruch auf Bonus Plus eine Sanktionsreduktion bis zu 80% zur Folge haben kann, ist er vor dem Anspruch auf Sanktionsreduktion im Rahmen der allgemeinen Bonusregelung nach Art. 12 Abs. 1 und 2 SVKG zu prüfen. 13.1 Die Beschwerdeführerin stützt ihren Anspruch auf eine weitergehende Sanktionsreduktion auf die Bonus Plus-Regelung nach Art. 12 Abs. 3 SVKG. Sie rügt, die Nichtgewährung einer Sanktionsreduktion von 80% durch die Vorinstanz verletze Art. 49a Abs. 2 KG i.V.m. Art. 12 Abs. 3 SVKG. Zudem habe die Vorinstanz in diesem Zusammenhang ihr rechtli- ches Gehör verletzt, indem sie auf den Antrag auf eine Reduktion der Sank- tion nach Art. 12 Abs. 3 SVKG (Bonus Plus) ohne Begründung nicht ein- gehe. Diese Rüge ist zunächst zu behandeln. Danach ist zu beurteilen, ob die Beschwerdeführerin einen Anspruch auf eine zusätzliche Reduktion der Sanktion nach Art. 12 Abs. 3 SVKG hat (vgl. E. 13.4). Die Beschwerdeführerin bringt in Bezug auf die gerügte Gehörsverletzung im Einzelnen vor, es fänden sich in der Verfügung zu Unrecht keinerlei Aus- führungen zu einem Bonus Plus für die Beschwerdeführerin, obwohl sie eine entsprechende Reduktion der Sanktion in ihrer Stellungnahme zum Verfügungsantrag ausdrücklich beantragt habe. Die angefochtene Verfü- gung bleibe jede Begründung schuldig, weshalb die Beschwerdeführerin die Voraussetzungen für einen Reduktionsanspruch im Rahmen der Bonus Plus-Regelung nicht erfüllt haben soll. Sie verletze damit ihren Anspruch auf rechtliches Gehör (vgl. Beschwerde, Rz. 19, 65, 135 ff.; Replik, Rz. 70 ff.). 13.2 Die Vorinstanz bestreitet im Beschwerdeverfahren nicht, zum entspre- chenden Antrag, den die Beschwerdeführerin in ihrer Stellungnahme zum Verfügungsantrag gestellt hat, keine Stellung genommen zu haben. Der Vorwurf der Verletzung der Begründungspflicht stosse in diesem Zusam- menhang jedoch ins Leere. Die Beschwerdeführerin habe – mit Blick auf deren Anzeigehistorie – offensichtlich keinen Anspruch auf die Gewährung von Bonus Plus. Mit einem offensichtlich unbegründeten Vorbringen habe sie sich nicht auseinandersetzen müssen. Selbst wenn eine Gehörsverlet- zung zu bejahen sei, wäre sie im Verfahren vor

B-697/2018 Seite 73 das über eine umfassende Kognition verfüge, als geheilt zu betrachten (vgl. Vernehmlassung, Rz. 56 f.; Duplik 26 f.; Stellungnahme vom 16. Januar 2019, S. 3). Es ist somit zu prüfen, ob die Vorinstanz in Zusammenhang mit einem An- spruch auf Sanktionsreduktion nach der Bonus Plus-Regelung (Art. 12 Abs. 3 SVKG) den Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör verletzt hat. 13.3 13.3.1 Die Garantie des rechtlichen Gehörs verlangt, dass die Behörde die relevanten Vorbringen des von einem Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, sorgfältig prüft und in der Entscheidfin- dung berücksichtigt (Art. 32 Abs. 1 VwVG; vgl. BGE 136 I 229 E. 5.2). Da- raus folgt die grundsätzliche Pflicht der Behörden, ihren Entscheid zu be- gründen (Art. 35 Abs. 1 VwVG; vgl. Urteil des BVGer B-552/2015 vom 14. November 2017 E. 3.1, Türbeschläge). Die Begründung eines Entscheids muss so abgefasst sein, dass der Betroffene ihn gegebenenfalls sachge- recht anfechten kann. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Über- legungen genannt werden, von denen die Behörde sich leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt. Dies bedeutet indessen nicht, dass sie sich ausdrücklich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem recht- lichen Einwand auseinandersetzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (vgl. BGE 141 III 28 E. 3.2.4; Urteil des BVGer B-4820/2012 vom 8. August 2014 E. 3.2.1 [nicht publizierte Erwägung von BVGE 2014/52]). Die Behörde muss aber darlegen, weshalb sie Parteivorbringen für nicht erheblich, un- richtig oder allenfalls unzulässig hält (vgl. Urteile des BVGer B-7834/2015 vom 16. August 2022 E. 5.1.4, VW-Autohändler; B-8404/2010 vom 23. September 2014 E. 3.1.4, Baubeschläge SFS unimarket; B-2612/2011 vom 2. Juli 2013 E. 4.3.1, m.w.H.; BVGer B-2050/2007 vom 24. Februar 2010 E. 6.1, Terminierung Mobilfunk; HÄNER, in: DIKE-Kommentar KG, 2018, Art. 39 N. 99). 13.3.2 In ihrer Stellungnahme zum Verfügungsantrag vom 21. Juni 2017 hat die Beschwerdeführerin unter Hinweis auf die von ihr gelieferten Infor- mationen eine Reduktion der Sanktion nach Art. 12 Abs. 3 SVKG (Bonus Plus) beantragt. Im Einzelnen führte die Beschwerdeführerin in Rz. 82 ff. Folgendes aus:

B-697/2018 Seite 74 "2.3 Eventualbegehren: Implenia erfüllt Voraussetzungen für teilweisen Sank- tionserlass in Höhe von 80 % (Bonus Plus) [...] Es finden sich im Verfügungsantrag zu Unrecht keinerlei Ausführungen zu ei- nem Bonus Plus für Implenia. [...] Der Verfügungsantrag übersieht, dass Implenia als erstes Unternehmen wei- tere Wettbewerbsverstösse im Sinne von Art. 12 Abs. 3 SVKG eingereicht hat." Die angefochtene Verfügung geht auf den Antrag der Beschwerdeführerin auf eine Sanktionsreduktion nach Art. 12 Abs. 3 SVKG (Bonus Plus) nicht ein. Vielmehr fehlt eine Auseinandersetzung mit der Frage nach einem An- spruch der Beschwerdeführerin auf Reduktion der Sanktion nach Art. 12 Abs. 3 SVKG. Ob die Beschwerdeführerin Anspruch auf eine zusätzliche Reduktion der Sanktion nach der Bonus Plus-Regelung hat, ist eine für die Festlegung der Sanktionshöhe relevante Rechtsfrage. Die Vorinstanz hätte bereits aus diesem Grund zumindest kurz darlegen sollen, weshalb sie den von der Beschwerdeführerin in der Stellungnahme zum Verfügungsantrag geltend gemachten Anspruch auf eine zusätzliche Reduktion der Sanktion unter dem Titel der Bonus Plus-Regelung für (offensichtlich) unbegründet hält. Indem die Vorinstanz auf den Antrag der Beschwerdeführerin auf eine Re- duktion der Sanktion nach Art. 12 Abs. 3 SVKG (Bonus Plus) und die zu seiner Begründung gemachten Ausführungen in keiner Weise eingegan- gen ist, hat sie ihre Begründungspflicht und damit das rechtliche Gehör der

Beschwerdeführerin verletzt. 13.3.3 Eine Verletzung der Begründungspflicht kann unter Umständen als geheilt gelten, wenn die untere Behörde im Rechtsmittelverfahren eine genügende Begründung nachschiebt und die Beschwerde führende Partei hierzu Stellung nehmen kann. Zudem muss die Rechtsmittelinstanz über die gleiche Kognition wie die Vorinstanz verfügen (vgl. Urteile des BVGer A-2643/2015 vom 22. Juli 2015 E. 4.3; A-821/2013 vom 2. Septem- ber 2013 E. 3.2.3 f.; A-1681/2006 vom 13. März 2008 E. 2.4; ANDRÉ MO- SER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER/MARTIN KAYSER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Aufl. 2022, Rz. 3.114).

B-697/2018 Seite 75 Vorliegend hat die Vorinstanz im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht dargelegt, weshalb die Beschwerdeführerin aus ihrer Sicht keinen An- spruch auf eine Sanktionsreduktion nach Art. 12 Abs. 3 SVKG (Bonus Plus) habe. Die Beschwerdeführerin konnte sich im Beschwerdeverfahren hierzu äussern und hatte Gelegenheit, den von ihr geltend gemachten Anspruch auf eine zusätzliche Sanktionsreduktion nach Art. 12 Abs. 3 SVKG zu be- gründen, wovon sie auch Gebrauch gemacht hat. Das Bundesverwaltungs- gericht verfügt diesbezüglich über volle Kognition (Art. 49 VwVG; E. 9.2.3.1). Eine Rückweisung der Sache käme einem formalistischen Leerlauf gleich (vgl. auch Urteil des BVGer B-506/2010 vom E. 4.2.4 f., Gaba). Aus diesen Gründen kann die Verletzung des rechtlichen Gehörs durch die Vorinstanz im Beschwerdeverfahren als geheilt angesehen wer- den. Dem Verfahrensmangel ist jedoch bei der Regelung der Verfahrens- kosten Rechnung zu tragen (vgl. E. 17). 13.4 Aufgrund der Heilung der Gehörsverletzung im Beschwerdeverfahren hat das Bundesverwaltungsgericht zu beurteilen, ob die Beschwerdeführe- rin einen Anspruch auf zusätzliche Reduktion der Sanktion nach Art. 12 Abs. 3 SVKG (Bonus Plus) hat. Zwar hat die Vorinstanz in der angefochte- nen Verfügung über den von der Beschwerdeführerin im Untersuchungs- verfahren erhobenen Anspruch auf Sanktionsreduktion nach der Bonus Plus-Regelung keinen Entscheid getroffen. Streitgegenstand im Beschwer- deverfahren kann jedoch auch sein, was – wie vorliegend – nach richtiger Gesetzesauslegung Gegenstand des erstinstanzlichen Verfahrens hätte sein sollen (vgl. Urteil des BGer 2C_113/2017 vom 12. Februar 2020 E. 8.2.2, Hallenstadion et al.; BVGE 2010/12 E. 1.2.1; Urteil des BVGer A-5075/2018 vom 22. März 2019, E. 2.4.1; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwal- tungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, Rz. 686 f.). Im Übrigen weist die Frage eines Anspruchs auf Sanktionsre- duktion nach Art. 12 Abs. 3 SVKG (Bonus Plus) einen engen Sachzusam- menhang mit der – unstreitig Streitgegenstand bildenden – Sanktionsbe- messung auf. Auch dies rechtfertigt es, die Frage eines Anspruchs auf Sanktionsreduktion nach Art. 12 Abs. 3 SVKG im Beschwerdeverfahren zu erörtern. 13.4.1 Die Beschwerdeführerin führt unter Hinweis auf die Ergänzungen ihrer Selbstanzeige an, sie habe den Wettbewerbsbehörden unaufgefor- dert eine Vielzahl weiterer möglicherweise abgesprochener Projekte ge- meldet und entsprechende Beweismittel vorgelegt, auch ausserhalb des Engadins und des Kantons Graubünden (Beschwerde, Rz. 67). Sie habe "über (...) nach ihrer Einschätzung abgesprochene Submissionen in den

B-697/2018 Seite 76 Bereichen Hoch- und Strassenbau" im gesamten Kanton Graubünden identifiziert. Die von ihr vorgelegten Hinweise "hatten bzw. hätten" es der Vorinstanz erlaubt, die Untersuchung Bau Unterengadin im Kanton Grau- bünden auszudehnen und Untersuchungen in anderen Kantonen einzulei- ten (vgl. Beschwerde, Rz. 11, 19, 67, 83; Eingabe vom 31. Oktober 2018, Rz. 10). Die angefochtene Verfügung übergehe, dass die

Beschwerdeführerin als erstes Unternehmen Informationen und Beweismittel zu möglichen weite- ren Wettbewerbsverstössen im Sinne von Art. 12 Abs. 3 SVKG eingereicht habe. Namentlich habe die Beschwerdeführerin am 1. November 2012 im Rahmen ihrer Selbstanzeige auch mutmassliche Wettbewerbsabreden im Gebiet des Oberengadins und mit der Ergänzung der Selbstanzeige vom 7. November 2012 mutmassliche Wettbewerbsabreden im übrigen Gebiet des Kantons Graubünden unter Beteiligung weiterer Unternehmen ange- zeigt. Da es sich um weitere mögliche Wettbewerbsverstösse gehandelt habe, habe die Beschwerdeführerin auch einen zweiten Marker gesetzt, der von den Wettbewerbsbehörden bestätigt worden sei, und die Selbst- anzeige in der Folge durch eine Vielzahl von Eingaben ergänzt. Diese Un- tersuchungsgegenstände seien vom ursprünglichen Verfahren Nr. 22-0433 (Bau Unterengadin), welches im Oktober 2012 eröffnet wurde, nicht erfasst gewesen (vgl. Beschwerde, Rz. 19, 65, 135 ff.; Replik, Rz. 70 ff.). In ihrer Replik führt die Beschwerdeführerin aus, die in der Beschwerde- vernehmlassung vertretene Auffassung der Vorinstanz (vgl. E. 13.2) be- ruhe auf einem Fehlverständnis von Art. 12 Abs. 3 SVKG. Nach der Argu- mentation der Vorinstanz könnte eine Bonus Plus-Meldung nur von einem Unternehmen eingereicht werden, das auch in Bezug auf den im Aus- gangsverfahren untersuchten Kartellverstoss eine Selbstanzeige einge- reicht habe. Eine solche Voraussetzung finde sich weder im Wortlaut noch könne sie aus dem Sinn und Zweck der Vorschrift gefolgert werden. Im Gegenteil bezwecke die Regelung zu Bonus Plus, dass die Wettbewerbs- behörden Informationen über weitere Kartelle erhalten. Dieser Zweck werde völlig unabhängig davon erreicht, ob das betreffende Unternehmen auch im Ausgangsverfahren im Rahmen einer Selbstanzeige kooperiere. Die Vorinstanz irre zudem auch deshalb, weil Art. 12 Abs. 3 SVKG gar keine spezifische Aussage darüber treffe, wann die weiteren Wettbewerbs- verstösse im Rahmen einer Untersuchung gemeldet werden müssten. Ent- scheidend sei lediglich, dass die Meldung während der Untersuchung er- folge (vgl. Replik, Rz. 1, 73 f.).

B-697/2018 Seite 77 In ihrer Eingabe vom 31. Oktober 2018 führt die Beschwerdeführerin an, die Vorinstanz habe ihre Rechtsauffassung in der Verfügung in Sachen En- gadin I vom 26. März 2018 übernommen. So habe die Vorinstanz für die Foffa Conrad in zwei Fällen die Voraussetzungen für Bonus Plus bejaht, obwohl das Unternehmen die weiteren Verstösse im Sinne von Art. 12 Abs. 3 SVKG vor ihrer wirksamen Selbstanzeige angezeigt habe. Somit habe die Vorinstanz anerkannt, dass Art. 12 Abs. 3 SVKG lediglich voraus- setze, dass eine Bonus Plus-Meldung während der Untersuchung erfolge. Darüber hinaus gehe es aus Gleichbehandlungsgründen nicht an, dass die Vorinstanz die Beschwerdeführerin in der gleichen Untersuchung schlech- ter stelle als andere Verfügungsadressaten (Rz. 14 ff.). 13.4.2 Die Vorinstanz erachtet den Anspruch der Beschwerdeführerin auf eine Sanktionsreduktion nach Art. 12 Abs. 3 SVKG als offensichtlich unbe- gründet. Sie führt aus, ein Bonus Plus-Anspruch bedinge die Anzeige wei- terer Verstösse. Die Selbstanzeige der Beschwerdeführerin bezüglich der Einzelsubmissionsabrede im Zusammenhang mit dem Bauprojekt (...) sei auf November 2015 zu datieren. Sämtliche Selbstanzeigen, mit welchen die Beschwerdeführerin ihren angeblichen Bonus Plus-Anspruch be- gründe, habe diese "viel früher" eingereicht, so betreffend das mutmassli- che Submissionskartell im Strassenbau im Kanton Graubünden (2012), be- treffend Submissionsabreden in den Kantonen St. Gallen, Schwyz und Glarus (2013) sowie betreffend mutmassliche Submissionsabreden im Kanton Thurgau (2014). Die Bestimmung von Art. 12 Abs. 3 SVKG setze für einen Bonus Plus-Anspruch die Anzeige weiterer Verstösse voraus. Be- reits früher angezeigte Verstösse genügten nicht und lösten

keinen Bonus Plus für einen später gemeldeten Verstoss aus. Dies decke sich auch mit der ratio legis der Bonus Plus-Regelung. Diese bestehe darin, dass die Wettbewerbsbehörden Kenntnis von Verstössen erhielten, die ihr zum Zeit- punkt der Selbstanzeige noch nicht bekannt gewesen seien. Nur dies ver- möge eine Aufwertung der Selbstanzeige mit einer Sanktionsreduktion bis zu 80% zu rechtfertigen (vgl. Vernehmlassung, Rz. 53 ff.; Duplik 26 f.; Stel- lungnahme vom 16. Januar 2019, S. 3). 13.4.3 Die Bestimmung von Art. 12 Abs. 3 SVKG (Bonus Plus) – mitunter auch als qualifizierte Bonusregelung, als Amnesty Plus oder als sog. er- weiterte Sanktionsreduktion bezeichnet – lautet wie folgt: "Die Reduktion beträgt bis zu 80 Prozent des nach den Artikeln 3-7 berechne- ten Sanktionsbetrags, wenn ein Unternehmen unaufgefordert Informationen liefert oder Beweismittel vorlegt über weitere Wettbewerbsverstösse gemäss Artikel 5 Absatz 3 oder 4 KG."

B-697/2018 Seite 78 Danach kann eine Mitwirkung der Selbstanzeigerin im Rahmen der Bonus Plus-Regelung zu einer Sanktionsreduktion von bis zu 80% führen. Gegenstand von Art. 12 Abs. 3 SVKG sind nach dem Wortlaut Informatio- nen oder Beweismittel über "weitere Wettbewerbsverstösse gemäss Artikel 5 Absatz 3 oder 4 KG". Ein Vergleich mit der französischen und der italie- nischen Sprachfassung ("sur d'autres infractions" bzw. "su altre infrazioni della concorrenza") bringt insoweit keine zusätzlichen Erkenntnisse. Die Bestimmung ergänzt die allgemeine Bonusregelung, welche – wie er- wähnt (vgl. E. 11.2) – zusammen mit der direkten Sanktionierbarkeit be- sonders schädlicher Wettbewerbsverstösse in das Kartellrecht eingeführt worden ist. Weder die Botschaft des Bundesrats zur Einführung direkter Sanktionen in das Kartellrecht (Botschaft KG 2002, 2038 f.) noch die Er- läuterungen der Vorinstanz zur KG-Sanktionsverordnung enthalten dazu nähere Ausführungen. Die vom Bundesrat erlassene Bestimmung orien- tiert sich am Instrument "Amnesty Plus", welches das US-amerikanische Department of Justice im Jahr 1999 eingeführt hat (vgl. SERAINA DENOTH, Kronzeugenregelung und Schadenersatzklagen im Kartellrecht, 2012, S. 138 ff.; FULLARTON/SINGH, Amnesty Plus: the way forward for EU le- niency policy?, E.C.L.R. 2016, 193 ff.; SCOTT HAMMOND, When Calculating The Costs And Benefits Of Applying For Corporate Amnesty, How Do You Put A Price Tag On An Individual's Freedom?, 2001, 4 f.; KRAUSKOPF/DÄH- LER, Die Sanktionsbemessung und die Bonusregelung, in: Stoffel/Zäch [Hrsg.], Kartellgesetzrevision 2003, 2004, S. 147 f.; MAREK MARTYNISZYN, Leniency (amnesty) plus: a building block or a Trojan Horse?, Journal of Antitrust Enforcement 2015, 391 ff., 392 ff.; ERIC ULRICH, BonusPlus [Am- nesty Plus] im schweizerischen Kartellrecht, Jusletter vom 3. Oktober 2022, Rz. 1 ff.). Das EU-Kartellrecht kennt keine vergleichbare Regelung. Die Aussicht auf einen den Rahmen von Art. 12 Abs. 1 und 2 SVKG um 30% übersteigenden Bonus soll einen Anreiz für die Vorlage von Informa- tionen oder Beweismitteln über weitere Wettbewerbsverstösse nach Art. 5 Abs. 3 und 4 KG setzen (vgl. Urteil des BVGer B-5919/2017 vom 12. De- zember 2023 E. 536 und 553, Baubeschläge Koch; BABEY/CANAPA, a.a.O., S. 515 f.; TAGMANN/ZIRLICK, in: BSK-KG, 2. Aufl. 2021, Art. 49a N. 151; DIES., Schwächen und Risiken der Bonusregelung im schweizerischen Kartellrecht, Jusletter vom 10. August 2009, Rz. 17). Im Lichte dieser Zwecksetzung muss die Anzeigerin an den angezeigten weiteren Wettbe- werbsverstössen nicht beteiligt gewesen sein (vgl. Urteil des BVGer B-5919/2017 vom 12. Dezember 2023 E. 549, Baubeschläge Koch).

B-697/2018 Seite 79 Das Bundesverwaltungsgericht hat in einem jüngsten Urteil in Sachen Bau- beschläge Koch festgehalten, die sekundäre Abrede müsse unabhängig von der

primären Abrede des Ausgangsverfahrens sein, d.h. ihr müsse ein eigenständiger Inhalt zukommen. Daher dürfe ihr Inhalt kein zeitlicher oder sachlicher Bestandteil und keine Erweiterung des Inhalts der primären Wettbewerbsabrede darstellen (vgl. Urteil des BVGer B-5919/2017 vom 12. Dezember 2023 E. 543, Baubeschläge Koch). Es muss sich demnach um Verhaltensweisen handeln, die keinen Konnex zu dem im Ausgangs- verfahren untersuchten Verhalten aufweisen. Dies entspricht auch der Auf- fassung im Schrifttum (vgl. BABEY/CANAPA, a.a.O., S. 520; SCOTT HAM- MOND, a.a.O., 5; MARTYNISZYN, a.a.O., 392; KRAUSKOPF, in: DIKE-Kom- mentar KG, 2018, Art. 49 Abs. 1-2 N. 98; PETER REINERT, in: Handkom- mentar zum KG, 2007, Art. 49a N. 26; ROTH/BOVET, in: Commentaire ro- mand, Droit de la concurrence, 2. Aufl. 2013, Art. 49a KG N. 74; WOUTER P.J. WILS, Aspects of Sanction Policy and Practice, in: Carl Baudenbacher (Hrsg.), Current Developments in European and International Competition Law, 2008, S. 263 ff. ["a second, distinct cartel"]; ZIMMERLI, a.a.O., S. 705). Die Bestimmung von Art. 12 Abs. 3 SVKG erfasst somit Informationen oder Beweismittel zu Wettbewerbsabreden nach Art. 5 Abs. 3 und 4 KG, die un- abhängig vom Untersuchungsgegenstand des Ausgangsverfahrens sind (vgl. auch TAGMANN/ZIRLICK, in: BSK-KG, 2. Aufl. 2021, Art. 49a N. 148 ff.). Eine Sanktionsreduktion unter dem Aspekt von Art. 12 Abs. 3 SVKG (Bo- nus Plus) kann sodann nur gewährt werden, wenn das Unternehmen den Wettbewerbsbehörden ausreichende Anhaltspunkte für eine (weitere) Wettbewerbsabrede nach Art. 5 Abs. 3 oder 4 KG vorlegt, die es diesen ermöglichen, ein Untersuchungsverfahren nach Art. 27 KG zu eröffnen. Ob die Wettbewerbsbehörden tatsächlich ein Verfahren eröffnen, ist dabei un- erheblich. Es genügt ein Glaubhaftmachen (vgl. Urteil des BVGer B- 5919/2017 vom 12. Dezember 2023 E. 542, 544, 550, Baubeschläge Koch; Merkblatt des Sekretariats zur Bonusregelung, Rz. 20; BABEY/CANAPA, a.a.O., S. 520; DAVID/JACOBS, a.a.O., Rz. 793, m.H. auf die Praxis der Vo- rinstanz; KRAUSKOPF, in: DIKE-Kommentar KG, 2018, Art. 49 Abs. 1-2 N. 99; TAGMANN/ZIRLICK, in: BSK-KG, 2. Aufl. 2021, Art. 49a N. 152a; DIES., Schwächen und Risiken der Bonusregelung im schweizerischen Kartellrecht, Jusletter vom 10. August 2009, Rz. 20, 28; WEBER/VOLZ, a.a.O., Rz. 4.438 f.; a.A. PETER PICHT, in: OFK Wettbewerbsrecht II, 2. Aufl. 2021, Art. 12 SVKG N. 12). Entsprechend dürfen die Wettbewerbsbe- hörden vom weiteren Wettbewerbsverstoss bislang keine Kenntnis gehabt haben (vgl. Urteil des BVGer B-5919/2017 vom 12. Dezember 2023 E. 545, Baubeschläge Koch; DÄHLER/KRAUSKOPF, a.a.O., S. 147 f.).

B-697/2018 Seite 80 13.4.4 Bei der Beurteilung, ob die Beschwerdeführerin im vorliegenden Fall einen Anspruch auf Sanktionsreduktion auf der Grundlage von Art. 12 Abs. 3 (Bonus Plus) hat, ist zunächst zu berücksichtigen, dass die ur- sprüngliche, am 30. Oktober 2012 eröffnete Untersuchung sich – wie auf- gezeigt (vgl. E. 12.1) – bis am 21. April 2013 auf das Unterengadin be- schränkte und am 22. April 2013 auf den gesamten Kanton Graubünden ausgeweitet wurde. Die Beschwerdeführerin hat bis zum letzteren Datum zahlreiche Hinweise zu mutmasslichen Submissionsabsprachen vorgelegt. Zu erwähnen sind insbesondere die folgenden Eingaben (vgl. auch Sachverhalt, C-M): - Selbstanzeige vom 7. November 2012. Darin führte die Beschwerde- führerin aus, es hätten neben den bereits im Verfahren Nr. 22-0433 an- gezeigten Sachverhalten "auch im übrigen Gebiet des Kantons Grau- bünden (d.h. ausserhalb des Unter- und Oberengadins) mutmassliche Wettbewerbsabreden im Markt für Strassenbau" bestanden. Dabei nannte die Beschwerdeführerin mehrere Bauunternehmungen, die an entsprechenden Treffen beteiligt gewesen seien (vgl. Vorinstanz, act. IX.A.5, 25-0037); - am 9. November 2012 befragte das

Sekretariat im Rahmen einer Er- gänzung der Selbstanzeige der Beschwerdeführerin K._____ (...)als Zeuge. K._____ sagte zusammengefasst aus, dass die Beschwer- deführerin sich während mehrerer Jahre mit anderen Unternehmen über das Eingabeverhalten bei Strassenbauprojekten im Kanton Grau- bünden abgesprochen habe. Zudem beschrieb er den Mechanismus der Koordination. So sei zwischen der Zeit vor und nach dem Jahr 2005 zu unterscheiden. Ab 2005 habe es jeweils zwei Gruppen von Unter- nehmen gegeben. Jede Gruppe sei von einem sog. Obmann geleitet worden. Die Obmänner der beiden Gruppen hätten gemeinsam die "Rangierung" der Angebote bei Ausschreibungen im Strassenbau be- stimmt (vgl. Vorinstanz, act. IX.A.8 und IX.A.9, 25-0037); - Ergänzung der Selbstanzeige vom 16. November 2012. Darin zeigte die Beschwerdeführerin – neben fünf Strassenbauprojekten im Kanton Graubünden ausserhalb des Engadins – zwei Hochbauprojekte im Kanton Graubünden ausserhalb des Engadins an, die mutmasslich ab- gesprochen worden seien. Bei den als mutmasslich koordinierten Strassenbauprojekten nannte die Beschwerdeführerin unter der Rubrik

B-697/2018 Seite 81 "Beteiligte" andere Unternehmen. Zudem erläuterte die Beschwerde- führerin in allgemeiner Weise die Art der Koordinierung von Strassen- bauprojekten (vgl. Vorinstanz, act. IX.A.11, S. 1, 6, 25-0037); - Ergänzung der Selbstanzeige vom 23. November 2012. Darin zeigte die Beschwerdeführerin eine Reihe von Strassenbauprojekten im Kan- ton Graubünden ausserhalb des Engadins an, die mutmasslich abge- sprochen worden seien (vgl. Vorinstanz, act. IX.A.13, 25-0037); - Ergänzung der Selbstanzeige vom 4. April 2013. Darin zeigte die Be- schwerdeführerin mehrere Hoch- und Tiefbauprojekte im Kanton Grau- bünden ausserhalb des Engadins an, die möglicherweise von Wettbe- werbsabreden betroffen gewesen seien (vgl. Vorinstanz, act. IX.A.28, 25-0037). Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin vor dem

E. 17.1

Während die anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin je einen spe- zifischen Antrag auf Aufhebung der von der Vorinstanz angeordneten Sanktion und der Massnahmen stellt, beantragt sie nicht ausdrücklich, dass auch Ziff. 3.2 des Dispositivs der vorinstanzlichen Verfügung aufzu- heben sei, wonach der Beschwerdeführerin Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 11'259.— auferlegt werden (vgl. zum Wortlaut der Rechtsbegehren Sachverhalt, R). Sie beschränkt sich insoweit auf den allgemein gefassten und in der Beschwerdebegründung nicht näher erläuterten Antrag "Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten des Bundes." Dies wirft die Frage auf, ob dieser Antrag hinreichend klar ist, um neben den Kosten des vorliegenden Beschwerdeverfahrens (vgl. E. 17.2) auch diejenigen der Vo- rinstanz zu erfassen.

B-697/2018 Seite 95 Beschwerden an das Bundesverwaltungsgericht müssen ein Begehren enthalten (Art. 52 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 37 VGG). Dieses hat die nötige Klarheit aufzuweisen (Art. 52 Abs. 2 VwVG). Es sollte grundsätzlich so prä- zise formuliert sein, dass es bei Gutheissung der Beschwerde zum Dispo- sitiv erhoben werden könnte (vgl. BGE 134 III 379 E. 1.3; Urteil des BGer 2C_774/2018 vom 13. Mai 2019 E. 3.2). Die Anforderungen an die Formu- lierung eines Begehrens sind im Allgemeinen aber nicht sehr hoch. Es ge- nügt, wenn aus der Beschwerde zumindest implizit ersichtlich ist, in wel- chen Punkten der angefochtene Entscheid beanstandet wird. Speziell bei Laienbeschwerden dürfen in sprachlicher und formeller Hinsicht keine strengen Anforderungen gestellt werden. Hier ist ein sinngemässer Antrag, welcher sich aus dem Zusammenhang unter Zuhilfenahme der Begrün- dung ergibt, genügend (vgl. Urteil des BVGer A-6021/2018 vom

28. Okto- ber 2019 E. 1.3.1 m.H.a. BGE 102 Ib 365 E. 6; SEETHALER/PORTMANN, in: Praxiskommentar VwVG, 3. Aufl. 2023, Art. 52 N. 45 ff.; MO-SER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, a.a.O., Rz. 2.211). Rechtsbegehren sind nach Treu und Glauben auszulegen, insbesondere im Licht der dazu gegebenen Begründung (vgl. BGE 137 II 313 E. 1.3; Urteil des BGer 2C_157/2019 vom 12. März 2019 E. 3.2; Urteil des BGer 2C_774/2018 vom 13. Mai 2019 E. 3.2; Urteil des BVGer B-671/2020 vom 6. Oktober 2020 E. 1.3). Im Lichte dieser allgemeinen Erwägungen und des Verbots des überspitz- ten Formalismus (Art. 29 Abs. 1 BV; vgl. BGE 149 IV 9 E. 7.2) kann der in Frage stehende Antrag objektiv dahingehend ausgelegt werden, dass er auch die Auferlegung der Verfahrenskosten vor der Vorinstanz erfasst. Die Auferlegung von Kosten im vorinstanzlichen Verfahren richtet sich nach der Verordnung über die Gebühren zum Kartellgesetz vom 25. Februar 1998 (Gebührenverordnung KG, GebV-KG; SR 251.2). Gebührenpflichtig ist gemäss Art. 2 Abs. 1 GebV-KG unter anderem, wer Verwaltungsverfah- ren verursacht. Keine Gebührenpflicht besteht gemäss Art. 3 Abs. 2 GebV- KG für Beteiligte, die eine Vorabklärung oder eine Untersuchung verur- sacht haben, sofern sich keine Anhaltspunkte für eine unzulässige Wettbe- werbsbeschränkung ergeben oder sich die vorliegenden Anhaltspunkte nicht erhärten und das Verfahren aus diesem Grunde eingestellt wird. Die Gebühr bemisst sich gemäss Art. 4 GebV-KG nach dem Zeitaufwand. Die Beschwerdeführerin hat sich an einer Submissionsabsprache über das Projekt (...) beteiligt und damit die Durchführung der vorinstanzlichen Un- tersuchung (mit)veranlasst. Aus dem Verfahrensfehler der Vorinstanz kann

B-697/2018 Seite 96 nicht abgeleitet werden, dass das Untersuchungsverfahren mit einem ge- ringeren Aufwand hätte durchgeführt werden können. Es besteht kein Grund, den vorinstanzlichen Entscheid hinsichtlich der Verfahrenskosten abzuändern. Dies gilt umso mehr, als die Höhe der der Beschwerdeführerin anteilmässig auferlegten Verfahrenskosten weder unangemessen oder sonstwie unverhältnismässig erscheint.

E. 17.2

Die Beschwerdeinstanz auferlegt die Verfahrenskosten des Be- schwerdeverfahrens in der Regel der unterliegenden Partei. Unterliegt diese nur teilweise, so werden die Verfahrenskosten ermässigt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Gemäss Art. 6 Bst. b des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) können Verfahrenskosten einer Partei ganz oder teilweise erlassen werden, wenn Gründe in der Sache oder in der Person der Partei es als unverhältnismässig erscheinen lassen, sie ihr aufzuerlegen. Im vorliegenden Fall ist die Beschwerde abzuweisen, weshalb die Kosten des Beschwerdeverfahrens im Umfang von Fr. 10'000.– grundsätzlich der Beschwerdeführerin aufzuerlegen sind. Da der Vorinstanz jedoch eine – im vorliegenden Verfahren geheilte – Gehörsverletzung vorzuhalten ist (vgl. E. 13.3), werden die der Beschwerdeführerin aufzuerlegenden Verfahrens- kosten um Fr. 2'000.– reduziert (vgl. Urteil der Schweizerischen Asylrekurs- kommission vom 11. Februar 2003 E. 7, in: VPB 67.107, m.w.H.).

E. 17.3

Die Beschwerdeinstanz kann der ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für die ihr erwachsenen notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten zuspre- chen (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 VGKE). Die Beschwerde erweist sich lediglich insoweit als begründet, als die Be- schwerdeführerin

einen Begründungsmangel hinsichtlich des von ihr erho- benen Anspruchs auf Sanktionsreduktion nach Art. 12 Abs. 3 SVKG (Bonus Plus) rügt. Angesichts dessen ist der Beschwerdeführerin eine reduzierte Parteientschädigung in dem Umfang zuzusprechen, der dem angemesse- nen Aufwand für die Geltendmachung des Verfahrensfehlers entspricht. Diese ist unter Berücksichtigung der Komplexität des Verfahrens auf Fr. 5'000.– festzulegen.

B-697/2018 Seite 97

E. 22

April 2013 zahlreiche Hinweise über mutmassliche Submissionsab- sprachen im Kanton Graubünden ausserhalb des Engadins und somit aus- serhalb des Untersuchungsgegenstands vorlegte (vgl. E. 12.1 ff.). 13.4.5 Es ist in diesem Zusammenhang auf die Sanktionsverfügung der Vorinstanz in der Untersuchung Nr. 22-0457 "Bauleistungen Graubünden" vom 19. August 2019 (veröffentlicht in: RPW 2020/4a S. 1721 ff.) hinzuwei- sen, die mutmassliche Submissionsabreden im Kanton Graubünden zum Gegenstand hat. Die mit dieser Verfügung abgeschlossene Untersuchung war – wie das der vorliegend angefochtenen Verfügung vorausgegangene Verfahren – ebenfalls aus der ursprünglichen, am 23. November 2015 auf- getrennten Untersuchung Nr. 22-0433 hervorgegangen. In der erwähnten – in Bezug auf die Beschwerdeführerin rechtskräftigen (vgl. BGE 148 II 475; Urteil des BVGer B-5161/2019 vom 9. August 2021, jeweils Strassen- bau Graubünden Implenia) – Verfügung stuft die Vorinstanz die Beschwer- deführerin als Erstanzeigerin im Rahmen einer Feststellungskooperation nach Art. 8 Abs. 1 Bst. b SVKG ein (Rz. 611 ff.) und gewährt ihr entspre- chend einen vollständigen Sanktionserlass. Zur Begründung führt sie zu- sammengefasst aus, die Beschwerdeführerin habe entscheidende Hin- weise und Beweismittel zu Submissionsabsprachen im Strassenbau im Kanton Graubünden vorgelegt. Im Einzelnen führt sie in den Rz. 612 f. un- ter anderem Folgendes aus: "So hat sie die für den Nachweis der unzulässigen Gesamtabrede notwendi- gen Sachverhaltselemente eindeutig geschildert (insbesondere Angaben [...]

B-697/2018 Seite 82 zu Umständen, welche das Vorliegen des Konsenses indizieren [Treffen, Be- teiligte, Umsetzungen und Auswirkungen]; [...]. Die Implenia benannte z.B. auch insgesamt rund 470 in Nordbünden und Südbünden vergebene Stras- senbauprojekte aus den Jahren 2006 bis und mit 2010 (...), bei denen die Im- plenia jeweils von Teilen der übrigen 11 Unternehmen Stützofferten erhalten hat. (...) Kommt hinzu, dass den Wettbewerbsbehörden erst durch die Selbst- anzeige der Implenia bekannt wurde, dass sich der mutmassliche Wettbe- werbsverstoss über das Engadin hinaus erstrecken und es sich um eine sys- tematische Gesamtabrede im Bereich Strassenbau handeln könnte." 13.4.6 Vorliegend stellt sich jedoch die Frage, ob die für einen Anspruch auf Sanktionsreduktion nach Art. 12 Abs. 3 SVKG (Bonus Plus) geltende Voraussetzung der fehlenden Konnexität zwischen dem Untersuchungsge- genstand des Ausgangsverfahrens und den angezeigten weiteren Verstös- sen (vgl. E. 13.4.3) erfüllt ist. Gegenstand des vorliegend zu beurteilenden Ausgangsverfahrens in Sa- chen Engadin VIII (...) ist eine Wettbewerbsabrede unter Beteiligung der Beschwerdeführerin über das Bauprojekt (...) im Unterengadin im Jahr (...). Die mutmasslichen Wettbewerbsverstösse, welche die Beschwerdeführe- rin im Zeitraum vom 30. Oktober 2012 (Eröffnung der ursprünglichen Un- tersuchung) bis 22. April 2013 (Ausweitung der Untersuchung auf den ge- samten Kanton Graubünden) ausserhalb des seinerzeitigen Untersu- chungsgegenstands angezeigt

hat, betrafen jeweils Hoch- und Tiefbaupro- jekte im Kanton Graubünden, die zwischen dem Ende der Nuller- und dem Anfang der Zehnerjahre ausgeschrieben wurden. Hieraus ergibt sich ein Konnex der angezeigten Wettbewerbsverstösse zum Gegenstand des Ausgangsverfahrens, stehen doch jeweils (mutmass- liche) Submissionsabsprachen über Bauprojekte zwischen dem Ende der Nuller- und dem Anfang der Zehnerjahre in Graubünden in Frage. Die Vorinstanz hat denn auch – wie aufgezeigt – das ursprüngliche, auf das Unterengadin beschränkte Untersuchungsverfahren auf der Grund- lage der erlangten Verdachtsmomente am 22. April 2013 auf den ganzen Kanton Graubünden ausgeweitet und das Verfahren unter dem Titel Bau- leistungen Graubünden weitergeführt, statt ein neues Verfahren zu eröff- nen. Die Auftrennung des Untersuchungsverfahrens in zehn separate Ver- fahren am 23. November 2015 war verfahrensökonomisch motiviert (vgl. E. 12.2.6).

B-697/2018 Seite 83 Aus diesen Gründen scheitert der geltend gemachte Anspruch auf Sankti- onsreduktion unter dem Aspekt von Art. 12 Abs. 3 SVKG (Bonus Plus) an der Voraussetzung eines fehlenden Konnexes zwischen dem Gegenstand des Ausgangsverfahrens und den angezeigten weiteren Wettbewerbs- verstössen. Demzufolge ist die Beurteilung der Vorinstanz, wonach die Be- schwerdeführerin die Voraussetzungen für eine zusätzliche Sanktionsre- duktion nach Bonus Plus (Art. 12 Abs. 3 SVKG) nicht erfüllt habe, im Er- gebnis bundesrechtlich nicht zu beanstanden. Der Verzicht auf eine Re- duktion der Sanktion unter dem Aspekt der Bonus Plus-Regelung erweist sich vielmehr – wenn auch aus anderen als von der Vorinstanz in der an- gefochtenen Verfügung vertretenen Gründen (Art. 62 Abs. 4 VwVG; Mo- tivsubstitution; vgl. BVGE 2007/41 E. 2) – als rechtmässig.

14. Sanktionsreduktion nach Art. 12 ff. SVKG (einfacher Bonus)

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.