



Abteilung II
B-105/2019

Urteil vom 1. September 2020

Besetzung

Richterin Vera Marantelli (Vorsitz),
Richter Marc Steiner, Richter Pascal Richard,
Gerichtsschreiber Thomas Bischof.

Parteien

1. **A.** _____
2. **B.** _____
3. **C.** _____
alle vertreten durch Maître Christophe Rapin,
Beschwerdeführerinnen,

gegen

Wettbewerbskommission WEKO,
Vorinstanz.

Gegenstand

Verfügung vom 12. November 2018 betreffend die
Publikation der Verfügung vom 2. Dezember 2013.

Sachverhalt:**A.**

A.a Mit Verfügung vom 2. Dezember 2013 («Sanktionsverfügung») schloss die Wettbewerbskommission (WEKO, Vorinstanz) die am 13. Februar 2006 eröffnete Untersuchung betreffend Abreden über Zuschläge im Bereich Luftfracht (Verfahrens-Nr. 81.21-0014) ab. Sie untersagte den schliesslich 14 Parteien – Luftfahrtunternehmungen, teilweise zuzüglich ihrer Tochtergesellschaften –, sich ausserhalb des eigenen Konzernverbandes bezüglich Luftfrachtdienstleistungen gegenseitig über Preise, Preiselemente und Preisfestsetzungsmechanismen abzusprechen beziehungsweise entsprechende Informationen auszutauschen, soweit dies durch entsprechende Luftverkehrsabkommen nicht ausdrücklich erlaubt sei oder im Rahmen einer Allianz erfolge, für die eine Freistellung gemäss EU-Luftverkehrsabkommen der zuständigen Behörde vorliege (Sanktionsverfügung, Dispositiv Ziff. 1). Elf der Parteien wurden wegen Beteiligung an einer gemäss Art. 8 des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr (SR 0.748.127.192.68, nachstehend «EU-Luftverkehrsabkommen») in Verbindung mit Art. 5 Abs. 1 und 3 Bst. a Kartellgesetz (KG, SR 251) unzulässigen Preisabrede mit Sanktionen in unterschiedlicher Höhe belegt (Sanktionsverfügung, Dispositiv Ziff. 2). Die Sanktionsverfügung wurde mit Begleitbrief am 9. Januar 2014 versandt. Die Beschwerdeführerinnen gehören zum Kreis der Sanktionierten. Die Untersuchung war durch mehrere Selbstanzeigen angestossen worden.

Mehrere Parteien haben die Sanktionsverfügung beim Bundesverwaltungsgericht angefochten. Diese Verfahren sind hängig.

A.b Die Vorinstanz veröffentlichte am 10. Januar 2014 eine Medienmitteilung. Gleichzeitig wurde auf der Website der Vorinstanz ein «Presserohstoff» aufgeschaltet.

A.c Im Begleitschreiben zur Sanktionsverfügung vom 9. Januar 2014 orientierte die Vorinstanz die Parteien über ihre Absicht, die Sanktionsverfügung in der Reihe «Recht und Politik des Wettbewerbs» (RPW/DPC) zu publizieren. Sie setzte eine Frist an, innert welcher Geschäftsgeheimnisse geltend gemacht werden konnten, soweit diese nicht schon von der Vorinstanz als solche bezeichnet worden seien. In der Folge fand ein Austausch zwischen der Vorinstanz und mehreren Parteien zur Frage der Publikation der Sanktionsverfügung statt. Mit Verfügung vom 8. September

2014 («Publikationsverfügung 1»), die an die neun Parteien adressiert war, welche eine Verfügung verlangt hatten, entschied die Vorinstanz, die Verfügung vom 2. Dezember 2013 in einer im Anhang befindlichen Version («Publikationsversion 1») zu veröffentlichen.

A.d Mehrere Parteien – darunter auch die nunmehrige Beschwerdeführerin – fochten die Verfügung vom 8. September 2014 beim Bundesverwaltungsgericht an. Mit Urteilen vom 30. Oktober 2017 (im Falle der Beschwerdeführerin B-5920/2014; «Rückweisungsurteil») hiess das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerden teilweise gut, hob die Verfügung vom 8. September 2014 auf und wies die Sache zur Neuurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurück.

A.e Für eine eingehende Schilderung des Sachverhaltes bis zu diesem Urteil wird auf die Ausführungen in diesem verwiesen.

B.

B.a Mit Schreiben vom 6. März 2018 übermittelte das Sekretariat der Wettbewerbskommission den Parteien eine anhand der Vorgaben im genannten Urteil überarbeitete Fassung einer Publikationsversion (vi-act. A.1; einschliesslich eines Vergleichs mit der Publikationsversion 1, vi-act. A.2) zur Stellungnahme (vi-act. 6).

B.b Die Beschwerdeführerinnen liessen sich am 19. April 2018 vernehmen; sie beantragten im Wesentlichen die Abänderung der Publikationsversion durch konkret vorgetragene Streichungen und Modifikationen (vi-act. 43).

B.c Mit einheitlicher, an zehn Parteien (zuzüglich deren Tochtergesellschaften) gerichteter Verfügung vom 12. November 2018 («Publikationsverfügung 2») beschloss die Vorinstanz die Publikation der Sanktionsverfügung in einer der Verfügung angehängten Version («Publikationsversion 2»). Die Verfahrenskosten von Fr. 41'030.– auferlegte die Vorinstanz den Parteien anteilmässig zu gleichen Teilen.

In ihren allgemeinen Ausführungen nahm die Vorinstanz Bezug auf die Rückweisungsurteile. So sei eine neue Publikationsversion zu erstellen, in der integral zu publizierende Passagen im Originalwortlaut zu publizieren seien. Passagen, deren Veröffentlichung die Beschwerdeführerinnen nicht dulden müssten, seien zu kürzen, zu paraphrasieren oder wegzulassen

(soweit für das Verständnis des Entscheides nicht von Belang). Die Verständlichkeit sei sicherzustellen. Neben den Geschäftsgeheimnissen im engeren Sinn bestehe ein Schwärzungstatbestand bezüglich Sachverhaltsfeststellungen und rechtlicher Festlegungen, welche zum Entscheid dispositiv nichts beitragen; die Publikationsversion sei folglich so zu modifizieren, dass sich die Parteien nicht mit einer Darstellung konfrontiert sähen, welche sie bezüglich anderer Frachstrecken als den fünf sanktionierten Streckenpaaren in zuordenbarer Weise beziehungsweise direkt mit kartellrechtlich verpönten Verhaltensweisen in Bezug bringe. Im Bereich der Sachverhaltsfeststellung habe das Bundesverwaltungsgericht im Allgemeinen die rechtlichen Grundlagen der Sachverhaltsfeststellung und (unter Anonymisierungsvorbehalt) neutrale Hintergrundinformationen als unproblematisch erklärt, bei den rechtlichen Erwägungen jene Abschnitte, die sich zu den anwendbaren Bestimmungen äusserten. In den folgenden Abschnitten über die Subsumption der Sachverhalte unter die anwendbaren Normen, Sanktionsbemessung und Kosten seien Passagen mit allgemeiner Sichtweise unproblematisch, soweit sichergestellt sei, dass die Parteien nicht mit globalen, jedenfalls die fünf sanktionierten Strecken überschneidenden, Absprachen in Bezug gesetzt werden könnten (Abschnitt B.2, Rz. 14 ff.).

In der Folge setzte sich die Vorinstanz mit den konkreten Vorbringen der Parteien auseinander; wobei sie festhielt, die Ausführungen im Einzelnen gälten für alle Parteien und ähnliche Vorbringen würden nicht wiederholt in derselben Ausführlichkeit behandelt (Abschnitt B.3, Rz. 18 ff.). In der eingehenden Beurteilung der geltend gemachten Änderungsbegehren (Abschnitt B.3.1 ff., Rz. 19 ff.) wurden sodann diverse zusätzliche Abänderungen und Abdeckungen in die schliesslich beschlossene Publikationsversion 2 aufgenommen (vgl. zusammenfassend Abschn. B.4, Rz. 253 f.).

Bezüglich der von den Beschwerdeführerinnen als zu ändernd vorgetragene Passagen beschloss die Vorinstanz die Abdeckung der Textstellen zu den Sicherheitszuschlägen, da diesbezüglich keine Sanktion oder Massnahme ausgesprochen werde (Rz. 49 i.V.m. Rz. 94) und nahm eine einzelne Detailmodifikation vor (Rz. 92 a.E.). Die übrigen Änderungsbegehren wurden abgewiesen, in der Regel mit der Begründung, es handle sich um sanktionsrelevanten Sachverhalt und zugehörige Ausführungen und/oder die Beschwerdeführerinnen würden nicht mit globalen, die fünf sanktionierenden Strecken überschneidenden Absprachen direkt in Bezug gesetzt. In einem Fall (Rz. 91) begründete die Vorinstanz, es handle sich um einen

Auszug aus der Literatur über Luftfracht und damit über einen Teil der reinen Beschreibung von Luftfrachtdienstleistungen und beinhalte keine Feststellungen in Bezug auf wettbewerbswidrige Verhaltensweisen (Abschn. B.3.5, Rz. 91-105).

Im Kostenpunkt begründete die Vorinstanz unter Verweis auf Art. 2 Abs. 1 der Verordnung über die Gebühren zum Kartellgesetz (Gebührenverordnung KG, GebV-KG; SR 251.2), die Parteien hätten mit dem Antrag auf eine anfechtbare Verfügung das Verwaltungsverfahren und den schliesslichen Erlass der Publikationsverfügung verursacht.

C.

C.a Mit Eingabe vom 7. Januar 2019 erhoben die Beschwerdeführerinnen gegen diese Verfügung Beschwerde und stellten die Rechtsbegehren,

[Les] Recourantes concluent à ce qu'il plaise au Tribunal Administratif Fédéral

À LA FORME

1. Déclarer le présent recours recevable.

AU FOND

2. Modifier la décision du 12 novembre 2018 de la Commission de la concurrence, en ce sens que la décision du 2 décembre 2013 est publiée dans une version conforme à celle qui a été envoyée par les Recourantes à la Commission de la concurrence en date du 19 avril 2018 et qu'aucun frais de procédure ne soit mis à la charge des Recourantes.
3. Condamner l'autorité intimée en tous les dépens de l'instance.

Subsidiairement

4. Annuler la décision du [12 novembre 2018] de la Commission de la concurrence et renvoyer la cause à l'autorité intimée pour nouvelle décision conforme aux principes dégagé par le Tribunal administratif fédéral dans sa décision du 30 octobre 2017.
5. Condamner l'autorité intimée en tous les dépens de l'instance.

Die Beschwerdeführerinnen verweisen auf ihre Position im Beschwerdeverfahren in der Hauptsache. Gemäss ihrer Darstellung sei der Vorinstanz der Nachweis einer Beteiligung der Beschwerdeführerinnen an einer Ab-

sprache über Treibstoffzuschläge nicht gelungen. Die Vorinstanz stütze ihren Vorwurf auf zwei Argumentationslinien: Zum Einen folgere sie aus Absprachen, die die Beschwerdeführerinnen mit einer anderen Verfahrenspartei getroffen habe, welche aber im Rahmen einer Allianz erfolgt seien, für die eine Freistellung nach europäischem wie auch amerikanischem Recht bestehe, die Beschwerdeführerinnen seien über illegale Absprachen dieser Verfahrenspartei mit dritten Luftfrachtunternehmungen im Bilde gewesen. Zum andern soll aus der Teilnahme an zwei Sitzungen einer Plattform, der die Beschwerdeführerinnen bis 2002 angehört hätten, welche aber keinerlei Themen wettbewerbsfeindlicher Art gehabt hätten, der Schluss zu ziehen sein, die Beschwerdeführerinnen hätten (auch für die Zeit nach ihrem Austritt) Kenntnis von Kartellabsprachen. Im Verfahren zur Bereinigung der Publikationsversion 1 hätten die Beschwerdeführerinnen in erster Priorität den Verzicht auf die Publikation überhaupt verlangt, jedenfalls aber nicht vor dem rechtskräftigen Entscheid in der Hauptsache. Eventualiter hätten sie verlangt, dass geschwärzt würden: (1.) Geschäftsgeheimnisse, (2.) Angaben ohne rechtliche Bedeutung für den Entscheid, insbesondere Sachverhaltsangaben, die sich auf Zeiträume vor dem 1. Juni 2002 und auf Frachtstrecken, die nicht sanktioniert würden, beziehen, (3.) Passagen, die eine insofern falsche Darstellung der Kontakte zur genannten Verfahrenspartei wiedergeben, als sie nicht berücksichtigten, dass die Kontakte im Rahmen einer Allianz stattgefunden hätten, die durch die amerikanischen wie europäischen Behörde freigestellt sei, (4.) Passagen, gemäss welchen sich die Beschwerdeführerinnen an einer Gesamtabrede beteiligt hätten, (5.) die Nennung von durch Einheiten der Beschwerdeführerinnen vorgebrachten oder zur Edition offerierten Dokumenten. Im gleichen Sinn hätten sie Beschwerde gegen die Publikationsverfügung 1 geführt; diese sei sodann durch das Bundesverwaltungsgericht aufgehoben und die Sache zum neuen Entscheid im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen worden. Im Rahmen der Ausarbeitung der Publikationsversion 2 hätten die Beschwerdeführerinnen Schwärzungen beantragt, die entweder die Kohärenz zu den bereits durch die Vorinstanz vorgenommenen zusätzlichen Schwärzungen sicherstellten, oder aber nicht zu publizierende obiter dicta im Sinne des Rückweisungsurteils beträfen. Auf die Publikationsverfügung 2 hin, die nur in zwei Punkten auf die Anträge der Beschwerdeführerin eingegangen sei, hätten die Beschwerdeführerinnen ein Wiedererwägungsgesuch gestellt (Beschwerdebeilage 12), dessen Beantwortung noch ausstehe.

Die Vorinstanz gehe mit der Publikationsversion 2 fehl in ihrer Interpretation des Rückweisungsurteils, indem sie sich repetitiv darauf berufe, eine

jeweils zur Streichung beantragte Passage setze die betroffene Partei nicht mit globalen, die fünf sanktionierten Strecken überschüssenden, Absprachen direkt in Bezug. Dies missachte das Rückweisungsurteil und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Das Gericht habe erwogen, dass nur Verhaltensweisen in Bezug auf fünf bestimmte Streckenpaare und ab dem 1. Juni 2002 einen Einfluss auf das Dispositiv hätten. Auch habe das Gericht hervorgestrichen, dass eine Publikationsverfügung den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten und somit insbesondere die Persönlichkeitsrechte der Parteien so zu berücksichtigen habe, dass sie sich als das mildest mögliche Mittel erweise. Das Gericht habe folglich die Schwärzung aller Sachverhaltsfeststellungen und Erwägungen angeordnet, die nicht zum Entscheiddispositiv beitragen (eigentlicher obiter dicta). Das Gericht habe eine Kombination verschiedener Formen (Streichen, Zusammenfassung, Kürzung, etc.) angeordnet, wobei die Lesbarkeit und Verständlichkeit zu wahren blieben. Selbst wenn man berücksichtige, dass die Umsetzung der Rückweisungsurteile letztlich zu einer einzigen Publikationsversion führen sollte, seien die Einzelbegehren mit individualisierter Begründung zu behandeln. Die pauschal gleich lautende, repetitive Begründung verletze den Anspruch auf rechtliches Gehör.

Die Beschwerdeführerin begründete sodann die Einzelanträge. Die von der Vorinstanz als rein den Markt beschreibende Passage sei aus Gründen der Kohärenz zur Schwärzung vorgesehen, bei den übrigen Einzelanträgen bestehe kein Beitrag zum Dispositiv; im Regelfall, weil es sich um Verhaltensweisen vor dem Juni 2002 handle. Zu Randziffer 215 der Publikationsversion wird zusätzlich bemängelt, dass entgegen Randziffer 93 der Publikationsverfügung keine Modifikation vorgenommen worden sei. Zu den Randziffern 1422 und 1424 sei gar keine Änderung beantragt worden.

Bezüglich die Kostenfrage verwiesen die Beschwerdeführerinnen auf das erwähnte Wiedererwägungsgesuch vom 14. Dezember 2018 (Beschwerdebeilage 12). Darin gaben sie sich erstaunt über die Kostenauflegung, die sie für einen Irrtum hielten. Sie erinnerten daran, dass sich gemäss Rückweisungsurteil Obsiegen und Unterliegen die Waage hielten. Die Notwendigkeit der Neuurteilung der Publikation durch die Vorinstanz ergebe sich nun gerade aus dem Teil, in dem die Beschwerdeführerinnen obsiegt hätten. Eine Kostenauflegung stehe damit ausser Frage.

C.b Mit Schreiben vom 21. Januar 2019 reichten die Beschwerdeführerinnen die Antwort der Vorinstanz vom 28. Dezember 2018 auf das genannte Wiedererwägungsgesuch als Beschwerdebeilage 13 zu den Akten.

C.b.a Die Vorinstanz nimmt darin darauf Bezug, dass das Bundesverwaltungsgericht mit dem Rückweisungsurteil die Publikationsversion aufgehoben und die Sache zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen (die sich nicht zu den Kosten aussprechen) zurückgewiesen habe. Die neue Publikationsverfügung 2 ersetze somit die aufgehobene Publikationsverfügung 1, die Kostenregelung eingeschlossen. Sie, die WEKO, habe im Interesse der Verfahrensökonomie darauf verzichtet, die mit der aufgehobenen Publikationsversion 1 verbundenen Kosten in die Berechnung der Verfahrenskosten mit einfließen zu lassen. Einzig die Kosten der Publikationsverfügung 2 seien berechnet und den Parteien nach den einschlägigen Bestimmungen auferlegt worden. Ein Verzicht auf die Kostenerhebung käme nur bei Parteien in Frage, die keine formelle Verfügung verlangt hätten.

C.b.b Die Beschwerdeführerinnen halten dazu in ihrem Begleitschreiben fest, die Verfahrenskosten der Publikationsversion 1 hätten Fr. 7'150.– (resp. Fr. 794.45 pro Partei) betragen; mit der Publikationsversion 2 mache die Vorinstanz nun Verfahrenskosten von Fr. 41'030.– (Fr. 4'103.– pro Partei) geltend, also mehr als das Fünffache. Dabei bezögen sich die im neuen Verfahren angelaufenen Kosten für die Prüfung der Angelegenheit ausschliesslich auf Schlussfolgerungen, in denen die Beschwerdeführerinnen obsiegt hätten. Darüber hinaus hätten die Streichungsanträge der Beschwerdeführerinnen einen geringeren Aufwand verursacht als diejenigen der übrigen Verfahrensparteien. Möge noch verständlich sein, dass im Rahmen der Publikationsverfügung 1 vor allem Grundsatzfragen zu klären gewesen seien und sich somit eine Aufteilung zu gleichen Teilen gerechtfertigt haben möge, so sei vorliegend nun auf die sehr unterschiedlichen Streichungsanträge Rücksicht zu nehmen – eine unterlassene Differenzierung bedeute eine Verletzung des rechtlichen Gehörs. Unter Verweis auf die Literatur stellen die Beschwerdeführerinnen fest, dass für das Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht eine Regelung analog Art. 6 Abs. 3 der Verordnung über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren (SR 172.041.0) fehle, gemäss welchem verwaltungsinterne Beschwerdeinstanzen im Falle der Ermässigung oder des Erlasses von Verfahrenskosten die Kosten der Vorinstanz im selben Verhältnis ermässigen oder erlassen können. Jedenfalls gehe nicht an, dass einer Partei, die in einem Beschwerdeverfahren zur Hälfte obsiegt habe, sich mit fünffach erhöhten Verfahrenskosten belegt sehen und zwar für eine Arbeit, die auf dem Part des Obsiegens beruhe.

C.c In ihrer Vernehmlassung vom 11. März 2019 beantragt die Vorinstanz,

1. Es sei die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Alles unter Kostenfolgen zu Lasten der Beschwerdeführerinnen.

Die Vorinstanz verweist auf den verbindlichen Auftrag des Rückweisungsurteils, eine neue Publikationsversion im Sinne der Erwägungen zu erstellen. Streitgegenstand sei einzig, ob dies erfüllt sei (Abschn. C1, Rz. 6 f.).

Die materielle Prüfung der in der Sanktionsverfügung vorgenommenen Sachverhaltsfeststellung und rechtlichen Würdigung sei nicht Gegenstand dieses Verfahrens (Abschn. C.2, Rz. 8). Dem Vorwurf, sie, die Vorinstanz, habe sich die ihr mit dem Rückweisungsurteil gestellte Aufgabe einfach gemacht und den Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, hält sie entgegen, sie sei in der Publikationsverfügung individuell und ausführlich auf die Abdeckungsanträge der Beschwerdeführerinnen – wie auch der anderen Parteien – eingegangen. Auch hätten die Beschwerdeführerinnen Gelegenheit gehabt, zu einer nach den Vorgaben des Rückweisungsurteils überarbeiteten Fassung (inkl. Versionenvergleich) Stellung zu nehmen. Das Ausmass der vorgenommenen Überarbeitung ergebe sich sodann nicht aus einem Vergleich der am 6. März 2018 zur Stellungnahme vorgelegten Fassung mit der schliesslich verfügten Publikationsversion 2, sondern aus dem Vergleich dieser mit der Publikationsversion 1. Entscheidend bleibe aber ohnehin nicht der Umfang der Überarbeitung, sondern die Erfüllung der Vorgaben des Rückweisungsurteils (Abschn. C.3, Rz. 9-11).

Bezüglich der Randziffern, die sich auf Verhaltensweisen vor dem 1. Juni 2002 bezögen und somit nicht unter das EU-Luftverkehrsabkommen fallen, argumentiert die Vorinstanz, diese Angaben seien sehr wohl von Belang, auch wenn sie keine Rechtsfolgen nach sich zögen. Zwar hätte eine Unzulässigkeit von Verhaltensweisen aus einer früheren Periode keine weitere Rechtsfolge und würde im Dispositiv keinen Niederschlag finden, doch sei es im Rahmen einer vollständigen Sachverhaltsfeststellung unabdingbar aufzuzeigen, wie es zu den unzulässigen Verhaltensweisen nach dem 1. Juni 2002 gekommen sei. Insofern fänden sie sehr wohl Eingang ins Dispositiv, auch wenn dies für eine isolierte Feststellung dieser Sachverhalte als kartellrechtswidriges Verhalten nicht der Fall wäre. Bezüglich Randziffer 215 der Publikationsversion werde (in Rz. 93 Publikationsverfügung) gar keine Modifikation behauptet, sondern einzig die Ablehnung einer Modifikation begründet (Abschn. C.4, Rz. 12-14).

Ein Entgegennehmen der erst nach Ablauf der Beschwerdeschrift eingegangenen Argumentation im Kostenpunkt sei von Amtes wegen zu entscheiden. Das Bundesverwaltungsgericht habe die Sache mit dem Rückweisungsurteil zum Erlass einer neuen Publikationsverfügung zurückgewiesen. Es sei weder angeordnet worden, noch ergäbe sich solches aus dem Gesetz, dass die neue Verfügung kostenlos zu ergehen habe. Die neue Publikationsverfügung trete inklusive der Kostenbestimmung an die Stelle der früheren, aufgehobenen Publikationsverfügung 1. Was die Auferlegung der Kosten an die Parteien zu gleichen Teilen angehe, so sei davon auszugehen, dass es sich um die Publikation ein und derselben Sanktionsverfügung handle. Es möge sein, dass die Parteien mehr oder weniger umfangreiche Abdeckungsanträge gestellt hätten. Gleichwohl sei der durch die Beschwerdeführerinnen verursachte Aufwand nicht marginal. Die Vorbringen seien individuell und ausführlich geprüft worden; überdies würden mehrere Erwägungen für alle Parteien gleichermaßen gelten. Es sei letztlich gar nicht möglich, jeder Partei den von ihr verursachten Aufwand in exakter Bezifferung zuzuweisen. Die (praxisgemässe) Auferlegung der Kosten zu gleichen Teilen erscheine somit als sachgerecht und verhältnismässig (Abschn. C.5, Rz. 15-17).

C.d In ihrer Replik vom 3. Mai 2019 bestätigen die Beschwerdeführerinnen die in der Beschwerde gestellten Anträge.

Die Beschwerdeführerinnen gehen mit der Vorinstanz darin einig, dass es vorab um die korrekte Umsetzung des Rückweisungsurteils gehe. Unter Verweis auf die Beschwerdeschrift sei das Gelingen zu verneinen; die Frage, mit welcher anderen Version die Publikationsversion 2 zu vergleichen sei, sei ohne Bedeutung.

Die Ausführungen der Vorinstanz zur Berechtigung der Publikation von Passagen, die Zeiträume vor dem 1. Juni 2002 betreffen, seien schwer verständlich respektive widersprüchlich. So bleibe unklar, ob diese nun im Dispositiv Niederschlag fänden oder nicht. Die Beschwerdeführerinnen verlangten nicht die Überprüfung der Sanktionsverfügung, wenn sie darstellten inwieweit sie diese aus ihrer Sicht als problematisch erachteten; sie betrachteten aber als inakzeptabel, dass Erwägungen zu Zeiträumen vor dem 1. Juni 2002, die in der Hauptsache nicht relevant seien, publiziert würden.

Die Randziffer 93 der Publikationsverfügung behaupte wohl eine Modifikation – neben anderen – der Randziffer 215. Wenn schon wäre hier diese

Randziffer auszudifferenzieren gewesen. Es erhellte somit, dass die Vorinstanz nur in schematischer, nicht individueller Art auf einzelne Begehren eingegangen sei.

In der Kostenfrage verweisen die Beschwerdeführerinnen auf die Ausführungen in der Beschwerde und im Schreiben vom 14. Dezember 2018 (Beschwerdebeilage 12). Die Frage des Eintretens auf diese Frage stelle sich nicht, da dieser Austausch ohnehin Teil des Aktendossiers der Vorinstanz sei (vi-act. 51 f.).

C.e Die Vorinstanz teilte am 5. Mai 2019 mit, sie verzichte auf eine Duplik.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 VGG (SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG (SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist und eine Vorinstanz gemäss Art. 33 VGG entschieden hat. Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts Anderes vorsieht (Art. 37 VGG).

1.2 Die WEKO ist Vorinstanz i.S.v. Art. 33 Bst. f VGG. Die Erfordernisse an Form und Frist (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 i.V.m. Art. 11 VwVG) sind eingehalten, der Kostenvorschuss wurde innert Frist bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG). Die Publikation kartellrechtlicher Sanktionsverfügungen ist ein Realakt, die Publikationsverfügung 2 vom 12. November 2018 als Verfügung über diesen Realakt im Sinne von Art. 25a VwVG ein taugliches Anfechtungsobjekt (vgl. Rückweisungsurteil E. 1.2 m.w.H.). Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor. Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin der Publikationsverfügung i.S.v. Art. 48 VwVG gemäss ständiger Praxis zur Beschwerde legitimiert (Urteil des BVGer B-3588/2012 „Nikon AG“ E. 1.1 al. 4 m.w.H.).

1.3 Die Vorinstanz stellt die Rechtzeitigkeit der Vorbringen zu den Parteikosten in Frage.

Grundsätzlich würdigt eine Behörde – und damit auch das Bundesverwaltungsgericht – die erheblichen und rechtzeitig vorgetragenen Vorbringen

der Parteien (Art. 32 Abs. 1 VwVG), kann aber verspätete Vorbringen berücksichtigen, wenn sie ausschlaggebend erscheinen (Art. 32 Abs. 2 VwVG). Im Beschwerdeverfahren gilt eine beschränkte Eventualmaxime; die Frage, welche Vorbringen das Gericht zu berücksichtigen hat, wird durch die Vorschriften zu Form und Inhalt der Beschwerdeschrift und zur Rechtsmittelfrist umschrieben. Mit Ablauf der Rechtsmittelfrist steht der Streitgegenstand fest und kann nicht mehr erweitert werden. Neue Vorbringen (inkl. Beschwerdegründe und Rügen) können im Regelfall nurmehr im Rahmen des Streitgegenstandes erfolgen. Im Rahmen des Streitgegenstandes indes steht dem Einbringen neuer Rechtsstandpunkte und neuer, noch nicht gewürdigter, Sachverhaltselemente im Grundsatz – unter Vorbehalt von Fällen der Prozessverschleppung oder nachlässiger Prozessführung – nichts entgegen (WALDMANN/BICKEL, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, 17 zu Art. 32 VwVG; SUTTER, in: Auer/Müller/Schindler, Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2. Aufl. 2019, Rz. 10 zu Art. 32 VwVG).

Die Beschwerdeführerinnen haben die Korrektur der angefochtenen Verfügung im Kostenpunkt mit der Beschwerde – und damit rechtzeitig – im Beschwerdeantrag 2 (a.E.) verlangt und diesen Antrag unter Verweis auf das Wiedererwägungsgesuch vom 14. Dezember 2018 (Beschwerdebeilage 12) auch begründet. Die Eingabe vom 21. Januar 2019 mit Vorlage der Antwort der Vorinstanz vom 28. Dezember 2018 (Beschwerdebeilage 13) erfolgte im Rahmen des Streitgegenstandes. Dieser Meinungs austausch ist ferner Bestandteil der vorinstanzlichen Akten (vi-act. 51 f.). Da die Kostenfrage, wie gesagt, zum Streitgegenstand gehört, hätte den Beschwerdeführerinnen somit freigestanden, sich im Rahmen der Replik dazu inhaltlich zu äussern. Es ist damit von vornherein müssig zu diskutieren, ob das temporäre interne Nichtauffinden des Schreibens vom 28. Dezember 2018 (vgl. Eingabe vom 21. Januar 2019, Abs. 2) in irgendeiner Form den Vorwurf nachlässiger Prozessführung zu begründen vermöchte.

1.4 Auf die Beschwerde ist nach alledem einzutreten.

1.5 Mit der Beschwerde können gemäss Art. 49 VwVG die Verletzung von Bundesrecht (einschliesslich Überschreitung und Missbrauch des Ermessens; Bst. a), die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts (Bst. b) und die Unangemessenheit (Bst. c) gerügt werden.

1.6 Die Beschwerdeführerinnen verlangen im Eventualantrag Nr. 4 die Aufhebung der Verfügung vom 8. September 2014. Es ergibt sich aus dem

Sachzusammenhang, dass es sich hier um einen Verschieb handelt und die Verfügung vom 12. November 2018 gemeint sein muss. Der Antrag wurde folglich von Amtes wegen so angepasst.

2.

2.1 Das Bundesgericht klärte mit seinem Urteil 2C_1065/2014 vom 26. Mai 2016 («Nikon AG», teilweise publiziert in BGE 142 II 268) die Rechtslage in Bezug auf die Veröffentlichung von Sanktionsentscheiden der WEKO.

2.1.1 Auf die Rüge der damaligen Beschwerdeführerin hin, die WEKO verletze mit der beabsichtigten Publikation das Verhältnismässigkeitsprinzip, hielt das Bundesgericht fest, die Beschwerdeführerin befinde sich in einem Verwaltungsrechtsverhältnis, das durch verschiedene Gesetze bestimmt sei, namentlich durch das Kartellgesetz (BGE 142 II 268 «Nikon AG» E. 4.2). Dessen Art. 48 Abs. 2 KG, gemäss welchem die Wettbewerbsbehörden ihre Entscheide veröffentlichen können, sei eine Ermessensnorm (BGE 142 II 268 «Nikon AG» E. 4.2.3; im Kontrast zu anderen Normen des Kartellgesetzes; vgl. Rückweisungsurteil, E. 3.3 al. 2). Die Handhabung des Ermessens sei eine Frage der Angemessenheit. Angemessenheit sei die den Umständen angepasste Lösung im rechtlich nicht normierten Handlungsspielraum oder Zweckmässigkeit bzw. Opportunität. Die Frage der Angemessenheit könne sich dementsprechend nur dort stellen, wo das Recht - selbst der Verhältnismässigkeitsgrundsatz - als Regulativ nicht mehr hinkomme. Halte sich die Behörde an den Ermessensspielraum und übe ihr Ermessen unzweckmässig aus, handle sie unangemessen, aber nicht rechtswidrig. Übe sie dagegen ihr Ermessen in einer Weise aus, dass die getroffene Anordnung dem Zweck der gesetzlichen Ordnung widerspreche, liege Ermessensmissbrauch vor. Dazu gehöre u.a. die unverhältnismässige Handhabung des Ermessens (BGE 142 II 268 «Nikon AG» E. 4.2.3 m.w.H.; vgl. Rückweisungsurteil E. 2.4 f. und Urteil des BGer 2C_690/2019 vom 11. Februar 2020 E. 5.2 Ingress und E. 5.2.1).

2.1.2 Das Kartellgesetz sehe die Möglichkeit der Veröffentlichung (anstelle einzig die Eröffnung gegenüber der Verfahrenspartei vorzusehen) aus einem bestimmten Grund vor. Konkret schälte das Bundesgericht drei mit der Veröffentlichung der Verfügungen der WEKO verfolgte Zwecke heraus: (1.) Rechtssicherheit und Prävention, (2.) Transparenz der Verwaltungsaktivitäten und (3.) die Information über die Praxis der Wettbewerbsbehörden (eingehend BGE 142 II 268 «Nikon AG» E. 4.2.5). Sinn und Zweck der

Veröffentlichung von Entscheiden der WEKO deckten sich somit im Wesentlichen mit dem Sinn und Zweck der Publikation gerichtlicher Entscheide; «[insofern] erachtete der Gesetzgeber eine Parallelität der Publikation von Entscheiden der WEKO und der Gerichte als notwendig, um volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Auswirkungen von Kartellen und anderen Wettbewerbsbeschränkungen zu verhindern und somit wirksamen Wettbewerb verwirklichen zu können (vgl. Art. 1 KG). Er nimmt dabei in Kauf, dass publizierte Verfügungen der WEKO in einem späteren Verfahrensstadium auch aufgehoben oder korrigiert werden können» (BGE 142 II 268 «Nikon AG» E. 4.2.5.4). Das Bundesgericht erachtete dabei die Unschuldsvermutung durch eine Publikation vor Rechtskraft der Sanktionsverfügung als nicht verletzt, dies ausdrücklich auch eingedenk dessen, dass das Kartellsanktionsverfahren zunächst ein Verwaltungsverfahren sei (Urteil BGer 2C_1065/2014 «Nikon AG» E. 8, insb. E. 8.4.1 [in BGE 142 II 268 nicht publiziert]; 2C_690/2019 E. 4.2).

2.1.3 Der Gegenstand der Veröffentlichung nach Art. 48 Abs. 1 KG betreffe grundsätzlich ganze Entscheide und nicht einzelne Passagen. Übe die Wettbewerbsbehörde ihren Ermessensspielraum in Bezug auf die Publikation einer Verfügung insgesamt angemessen aus, so blieben dem Einzelnen nur die gesetzlichen Möglichkeiten um sicherzustellen, dass die Verfügung rechtskonform publiziert wird. Dabei sei insbesondere der Schutz von Geschäftsgeheimnissen sicherzustellen (Art. 25 Abs. 4 KG; BGE 142 II 268 «Nikon AG» E. 4.2.6; E. 5 ausführlich zum Begriff des Geschäftsgeheimnisses, vgl. zusammenfassend Rückweisungsurteil E. 2.6). Soweit Daten betroffen seien, die den Begriff des Geschäftsgeheimnisses nicht erfüllten, seien die in Art. 19 Abs. 4 Datenschutzgesetz (DSG, SR 235.1) aufgeführten Interessen zu prüfen, also wesentliche öffentliche Interessen oder offensichtlich schutzwürdige Interessen einer betroffenen Person (Bst. a) oder gesetzliche Geheimhaltungspflichten oder besondere Datenschutzvorschriften (Bst. b; BGE 142 II 268 «Nikon AG» E. 6.4; Rückweisungsurteil E. 2.7). Im Bereich des öffentlichen Rechts sei der Persönlichkeitsschutz eine Frage der Verwirklichung und Konkretisierung (Art. 35 BV) der Grundrechte (insb. Art. 7, 10 und 13 BV); Persönlichkeitsverletzungen seien damit nicht nach Art. 28 ZGB zu lösen, sondern über das öffentliche Recht, d.h. über die das vorliegende Verwaltungsrechtsverhältnis konstituierenden Bundeserlasse (Urteile BGer 2C_1065/2014 «Nikon AG» E. 7.1 [in BGE 142 II 268 nicht publiziert]; 2C_690/2019 E. 6.1).

2.1.4 Das Bundesverwaltungsgericht wie auch das Bundesgericht stützen ihre Praxis zur Veröffentlichung von Sanktionsverfügungen der WEKO auf

dieses Leiturteil (vgl. Urteile des BVGer B-149/2017 vom 24. Oktober 2017 und des BGer 2C_994/2017 vom 26. Juni 2019 «Bringhen AG»; Urteile des BVGer B-7768/2016 vom 24. Oktober 2017 «Bauhandel»; B-6291/2017 vom 25. Juni 2019 bestätigt mit Urteil des BGer 2C_690/2019; B-6547/2014 vom 25. April 2017, bestätigt mit Urteil des BGer 2C_499/2017 vom 29. Januar 2018).

2.2

2.2.1 Das die Beschwerdeführerinnen betreffende Rückweisungsurteil ergänzt diese Rechtsprechung insbesondere um Aspekte der Rechtsprechung zum Grundsatz der Justizöffentlichkeit respektive des Verkündungsgebots (als deren Teilgehalt); dies namentlich, um anhand der diesen Rechtsprechungslinien zu entnehmenden Gesichtspunkte den Umfang einer Veröffentlichung und den Stellenwert möglicher Alternativformen zu klären (Rückweisungsurteil E. 3.4). Diese Erwägungen bilden mit der Rechtsprechung «Nikon AG» eine Einheit (vgl. etwa Rückweisungsurteil, E. 2.3.6).

2.2.2 Gegenüber dem Urteil des Bundesgerichts «Nikon AG» strich das Bundesverwaltungsgericht im Rückweisungsurteil das zusätzlich zu berücksichtigende Interesse am Funktionieren des Instituts der Bonusregelung hervor und verwies im gleichen Zug auf das Bestreben der Vorinstanz zum «schonungsvollen Umgang mit den [...] freiwillig offengelegten Informationen und Unterlagen» der Selbstanzeigerinnen (vgl. Rückweisungsurteil E. 2.8).

2.2.3 Die damaligen Beschwerdeführerinnen machten als zu berücksichtigende Interessen, die einer Publikation der Sanktionsverfügung entgegenstünden, im Wesentlichen den Schutz vor Zivilklagen im Ausland geltend. Davon ausgehend analysierte das Bundesverwaltungsgericht – unter ausdrücklichem Vorbehalt, dass deren materielle Prüfung nicht Gegenstand jenes Verfahrens sei – die Sanktionsverfügung. Darauf kann im Einzelnen verwiesen werden (Rückweisungsurteil, E. 4.2).

2.2.3.1 Als zentral erwiesen sich die Würdigung der massgeblichen Rechtsquellen durch die Vorinstanz in der Koordination des Kartellgesetzes, des EU-Luftverkehrsabkommens und bilateraler Abkommen mit Nicht-EU-Ländern, aber auch mit EU-Ländern bis zum Inkrafttreten des EU-Luftverkehrsabkommens respektive bis zum EU-Beitritt. Die Vorinstanz war

zum Schluss gekommen, dass die Schweiz mit Inkrafttreten des EU-Luftverkehrsabkommens im Bereich des Luftverkehrs in die EU integriert sei, mit der Folge einerseits, dass die wettbewerbsrechtliche Beurteilung von Verhaltensweisen mit Bezug auf Strecken mit der EU der Europäischen Kommission obliege, andererseits, dass die Schweiz sich verpflichtet habe, für Strecken mit Drittstaaten die Wettbewerbsregeln des EU-Luftverkehrsabkommens zu übernehmen (bei gleichzeitiger, aber nachrangiger, Geltung des Kartellgesetzes). Im Geltungsbereich von Abkommen mit Drittstaaten und mit EU-Staaten vor dem EU-Beitritt, welche die Möglichkeit zur Tarifkoordination vorsähen, seien Preisabsprachen zulässig. Nach alledem erachtete sich die Vorinstanz für die Beurteilung von wettbewerbsrechtlichen Sachverhalten bezüglich Strecken zwischen der Schweiz einerseits, den Vereinigten Staaten von Amerika, Singapur, der Tschechischen Republik (bis zum 30. April 2004), Pakistan und Vietnam als zuständig. Verhaltensweisen vor dem 1. Juni 2002 seien zwar überprüfbar, aber ohne Folge für das Dispositiv (Rückweisungsurteil E. 4.2.1 m.w.H.).

2.2.3.2 Dem internationalen Charakter des betreffenden Marktes und folglich auch der beurteilten Verhaltensweisen entsprechend stellte die Vorinstanz indessen in der Sachverhaltsdarstellung und der initialen rechtlichen Würdigung ein Netzwerk von Absprachen und Kontakten dar, ohne dass die letztlich sanktions- und massnahmerelevanten Strecken isoliert dargestellt worden wären. Für die Redaktion der Sanktionsverfügung beanstandete dies das Bundesverwaltungsgericht nicht; ausgehend von der These, die letztlich sanktionierten Abreden über eine Teilmenge des Marktes seien in den Gesamtmarkt eingebettet, habe sie dies auch so darzustellen (Rückweisungsurteil E. 4.2.4). Indessen resultierte mit der relativ ungefilterten Publikationsversion 1 eine Schilderung von als international gesehen widerrechtlich geschildertem Verhalten, obwohl die Beschwerdeführerin nur für eine Teilmenge des geschilderten Verhaltens sanktioniert wurde. Die Persönlichkeitsrechte waren damit durch eine Darstellung betroffen, welche mit dem Dispositiv nicht vollständig korrespondierte. Dabei erschienen die Feststellungen zu den sanktionierten Abreden mit den darüber hinausgehenden untrennbar verknüpft (Rückweisungsurteil, E. 4.3.4, im Detail E. 4.3.3). Für den Bereich der Luftverkehrsbeziehungen mit Staaten der Europäischen Union befand das Gericht, eine Information der Öffentlichkeit über die Erwägungen der WEKO, weshalb sie sich für diese als nicht zuständig erachte, gehöre zwar zu den wesentlichen Fragen des Entscheides, über die zu informieren geboten sei – indes fehle es an der gebotenen Zurückhaltung, wenn sich die WEKO trotz fehlender Zuständigkeit

über die Kartellrechtswidrigkeit der geschilderten Verhaltensweisen ausspreche (Rückweisungsurteil E. 4.4). Bei der Gewichtung zivilprozessualer Risiken sei die internationale Tragweite des Sachverhaltes zu beachten. So sei etwa nicht zwingend zu erwarten, dass ein ausländisches Gericht einen rechtskräftigen Entscheid abwarte oder die Frage nach der Rangfolge der anzuwendenden Rechtsnormen gleich beantworte wie die Vorinstanz. Zudem seien dem schweizerischen Zivilprozessrecht fremde Instrumente zu beachten; die zuordenbare Schilderung eines Sachverhaltes könne einem potentiellen Kläger insinuieren, dass allfällige Belege hierzu bei der betreffenden Partei aufzufinden wären. Diese Risiken wären für den sanktionierten Bereich zu gewärtigen, für die überschüssenden Feststellungen sei diese Belastung indessen erheblich und im Interesse der Beschwerdeführerinnen zu gewichten (E. 4.5).

2.2.3.3 In der Summe hielten die mit der Publikation verbundenen Beeinträchtigungen dem Gebot der Verhältnismässigkeit nicht stand. Zwar stünde die Eignung der Publikation zur Zweckerreichung ausser Frage, die Beeinträchtigung der Persönlichkeit der Beschwerdeführerinnen stehe aber in keinem vernünftigen Verhältnis zur Zweckerreichung. Auch handle es sich – gemessen am Eingriff in die Interessen der betroffenen Partei – nicht um die mildest mögliche Massnahme (Rückweisungsurteil E. 5.1).

2.2.3.4 Folglich untersagte das Gericht die Publikation in der damals vorliegenden Fassung der Publikationsversion 1 und ordnete eine Modifikation dahingehend an, dass sich die Beschwerdeführerin nicht mit einer Darstellung konfrontiert sehen dürfe, welche sie bezüglich anderer Strecken als den fünf sanktionierten Streckenpaaren in zuordenbarer Weise mit kartellrechtlich verpönten Verhaltensweisen in Bezug bringe. Neben Geschäftsgeheimnissen im engen Sinne bestehe somit ein weiterer Schwärzungstatbestand bezüglich Sachverhaltsfeststellungen und rechtlicher Festlegungen, welche zum Entscheiddispositiv nicht beitragen, eigentlicher obiter dicta also (Rückweisungsurteil E. 5.2).

Mit Blick auf die Verwobenheit der Sachverhaltsfeststellungen und Würdigung derjenigen Parteien, welche zu publizieren nicht problematisch ist mit jenen, für die das eben doch gilt, aber auch die Überlegung, dass bezüglich allgemeiner und verallgemeinerungsfähiger Abschnitte die Verfügung der Öffentlichkeit wo immer möglich im Originalwortlaut zur Verfügung zu stellen ist, regte das Gericht die Erstellung einer Publikationsversion in einer Kombinationsform an, in der integral zu publizierende Passagen im Ori-

nalwortlaut zu veröffentlichen wären, während Abschnitte, deren Veröffentlichung die Beschwerdeführerinnen nicht zu dulden hätten, für die Belange der Publikation zu kürzen, zu paraphrasieren oder – soweit für die Verständlichkeit nicht von Belang – wegzulassen seien. Das Bundesverwaltungsgericht gab einen nicht abschliessenden Abriss der in seinen Augen unproblematischen und der zu modifizierenden Abschnitte vor (Rückweisungsurteil E. 5.3 f.). Mit dieser Vorgabe wies das Gericht die Sache an die Vorinstanz zurück (Rückweisungsurteil E. 8, Dispositiv-Ziffer 1).

2.3 Das Bundesverwaltungsgericht ist – gleich wie die Vorinstanz – an das eigene Rückweisungsurteil gebunden; dies gilt namentlich für das Dispositiv und die in diesem als Handlungsanweisung verwiesenen Erwägungen. Es könnte von seinem Rückweisungsurteil nur ausnahmsweise abweichen, wenn sich daraus ein in höchstem Masse stossendes Ergebnis ergeben würde (WEISSEBERGER/HIRZEL, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, N 28 zu Art. 61 VwVG), eigentliche Revisionsgründe bleiben vorbehalten (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl. 2013, Rz. 1158); nicht ausreichend, um auf das Rückweisungsurteil zurückzukommen, sind einfache Rechtsfehler (Urteil des BGer 6B_971/2018 vom 7. November 2019 E. 1.3 m.w.H.). Dies gilt unbenommen dessen, dass es sich beim Rückweisungsurteil um einen Zwischenentscheid handelt, der – gänzlich fehlenden Handlungsspielraum der Vorinstanz vorbehalten – nicht vor Bundesgericht anfechtbar ist; das Prinzip der Bindung an den Rückweisungsentscheid gründet nämlich nicht im Rechtsinstitut der Rechtskraft, sondern folgt aus der Hierarchie der Instanzen und der Einheit des Verfahrens (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O.; vgl. zum Ganzen auch CAMPRUBI, in: *Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG]*, 2. Aufl. 2019, Rz. 8 zu Art. 61 VwVG).

2.4 Zu prüfen bleibt somit, ob die Vorinstanz mit der angefochtenen Publikationsverfügung 2 ihr Ermessen korrekt ausgeübt hat (vgl. dazu Rückweisungsurteil E. 2.4) und sich insbesondere an das Gebot der Verhältnismässigkeit gehalten hat (Rückweisungsurteil E. 2.5).

3.

Mit dieser Ausgangslage ist zu den Vorbringen der Beschwerdeführerin und der Vorinstanz was folgt zu erwägen.

3.1 Die Grundsatzfrage, ob die Sanktionsverfügung zu publizieren sei, brauchte die Vorinstanz in der Publikationsverfügung 2 nicht mehr aufzuwerfen. Sie hatte sich in der Publikationsverfügung 1 (Abschn. C.2.1 Rz. 20 ff.) dazu ausgesprochen und das Bundesverwaltungsgericht erachtete eine Publikation an sich als zulässig (Rückweisungsurteil E. 4). Es hielt zwar fest, die Vorinstanz «kann» die Verfügung veröffentlichen (a.a.O. E. 3.4 Satz 1). Mit der Rückweisung zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen gab das Gericht der Vorinstanz aber klare Anweisungen im Hinblick auf die Erstellung einer modifizierten Publikationsversion (a.a.O. E. 5.2 ff.). Es ist somit nicht zu beanstanden, dass sich die Vorinstanz die Grundsatzfrage der Publikation nicht erneut stellte, sondern als beantwortet voraussetzte, mag das Rückweisungsurteil auch so gelesen werden können, dass das Ermessen hinsichtlich der Publikation an sich neu eröffnet sein könnte.

3.2 Der Vorwurf an die Vorinstanz, sie habe es sich bei der Prüfung der beantragten Streichungen zu einfach gemacht und durch nachgerade stereotype Begründung der Abweisung von Einzelanträgen das rechtliche Gehör verletzt, geht fehl. Zwar lautete im Kern der Grund für die Abweisung jeweils, es handle sich um sanktions- und massnahmerelevanten Sachverhalt (und zugehörige Ausführungen) und die Beschwerdeführerinnen würden nicht mit globalen, die fünf sanktionierten Streckenpaare überschreitenden Absprachen direkt in Verbindung gebracht. Gleichzeitig jedoch leitete die Vorinstanz diesen Schluss zu den einzelnen (zum Teil in sachlich begründeten Gruppen zusammengefassten) Passagen aber auch in kurzen Ausführungen her, deren Gehalt den eher cursorischen Anträgen der Beschwerdeführerinnen jedenfalls gerecht wird.

3.3 Primat der Veröffentlichung ist diejenige im integralen Originalwortlaut. Abweichungen davon – bei aller Selbstverständlichkeit, dass sie zwingend zu prüfen sind – verstehen sich als Abstriche hiervon (Rückweisungsurteil, E. 2.3.4, 5.3 Abs. 2). Bei gegebener Zulässigkeit der Publikation an sich (soeben, E. 3.1) hat die Vorinstanz damit nicht für jede Passage einzeln zu fragen, ob sich die Publikation rechtfertige. Sie hat vielmehr von der Publikation auszugehen und zu entscheiden, ob sich allenfalls die Abdeckung aufdrängt, sei es, weil es sich um ein Geschäftsgeheimnis handle, weil es dem überwiegenden Interesse am Schutz der Bonusregelung diene oder weil es sich aus den Anordnungen des Rückweisungsurteils ergibt. Die Vorgaben, welche das Bundesverwaltungsgericht gegenüber der Vorinstanz formulierte, sind vorstehend zusammengefasst (E. 2.2.3.4). Im Kern geht es darum, dass sich die Beschwerdeführerinnen nicht mit einer Darstellung

konfrontiert sehen müssen, welche sie direkt respektive in zuordenbarer Weise mit als kartellrechtswidrig erklärten Absprachen und Kontakten in Verbindung brächte, die andere als die letztlich sanktionierten Flugfrachtrecken betreffen. Dies ausgehend davon, dass sich die Vorinstanz bezüglich weiterer Strecken bezüglich der Kartellrechtswidrigkeit festlegte, was sich aber nicht auf die Sanktionierung auswirkte und folglich nicht gerichtlicher Kontrolle zugänglich war (vgl. Rückweisungsurteil E. 4.4). Die konkrete Umsetzung (Kürzungen, Paraphrasierungen, Weglassungen etc.) liegt im Ermessen der Vorinstanz.

3.4 Aus der Eigenart des untersuchten Marktes und der Grösse der Schweiz einerseits, aus den in anderen Jurisdiktionen geführten Parallelverfahren andererseits ergibt sich, dass vorliegend ein internationaler Sachverhalt beurteilt wurde. Es liegt auf der Hand, dass die gegebenen Parteien in diesem Markt Kontakte nicht nur bezüglich der genannten, im Resultat beliebig wirkenden und wirtschaftlich nur teilweise bedeutenden Strecken hatten und ebenso versteht sich, dass diese nicht am 1. Juni 2002 ohne jede Vorgeschichte begannen. Jedenfalls sind die Vorgaben an die Vorinstanz deshalb nicht so zu verstehen, dass ein Sachverhalt dargestellt wird, der vorgibt, es habe Kontakte und Absprachen nur bezüglich der genannten fünf Strecken und erst ab dem 1. Juni 2002 und im Falle der Tschechischen Republik bis zum 30. April 2004 gegeben. Ausserhalb dieser fünf Strecken hat die Vorinstanz sicherzustellen, dass eine konkrete Partei nicht mit einer konkreten Abrede direkt in Verbindung gesetzt werden kann, welche die Vorinstanz als eine aufgrund des Kartellgesetzes und des EU-Luftverkehrsabkommens untersagte Wettbewerbsabrede definiert hat.

3.5 Bezüglich des Zeitraums vor dem 1. Juni 2002 stellte sich die Vorinstanz auf den Standpunkt, dieser sei zwar überprüfbar, jedoch ohne Auswirkungen auf das Dispositiv (da bis zu jenem Datum keine direkte Sanktionierungsmöglichkeit bestand und die bundesgerichtliche Rechtsprechung eine blosser Feststellung der Kartellrechtswidrigkeit untersagte; Sanktionsverfügung resp. Publikationsversion 2, Rz. 1119 und 1675 f., siehe auch Rz. 902, 924, 1280 und 1143). Ob diese Position Bestand hat, wird sich im Verfahren betreffend die Sanktionsverfügung zeigen müssen – das Bundesverwaltungsgericht hat sich im Rückweisungsurteil dazu nicht geäußert. Anders als bei der Frage der den Kreis der sanktionierten überschüssenden Strecken geht es hier nicht um einen Sachverhaltskomplex, für den die Vorinstanz selbst sich als nicht zuständig erklärt hätte. Wie es der Lebenserfahrung widerspräche, dass sich die Absprachen auf die fünf fraglichen Streckenpaare beschränkten, ist auch nicht vermittelbar, dass sie

erst am 1. Juni 2002 ohne jede Vorgeschichte eingesetzt hätten. Es versteht sich unabhängig von der Frage der Überprüfungsbefugnis, dass die Vorinstanz die Geschichte, soweit als Herleitung der letztlich sanktionierten Sachverhalte notwendig, aufzuzeigen hat – andernfalls wäre ihre Sachverhaltsfeststellung unvollständig. So erscheint beispielsweise die in Abschnitt B.4.2.3.2 (Rz. 1683 ff.) der Sanktionsverfügung/Publikationsversion 2 aufgezeigte Entwicklung nur vollständig, wenn sie mit dem Entwurf der IATA der «Resolution 116ss» im Jahr 1997 als Ausgangspunkt einsetzt; das in der zur Streichung beantragten Randziffer 1686 thematisierte (als solches aber unkenntliche gemachte) Treffen fügt sich sachlich ohne weiteres in den Duktus der Herleitung und die über den 1. Juni 2002 hinausreichenden Schlussfolgerungen ein, ungeachtet dessen, dass es vor dem 1. Juni 2002 stattfand. Analoges gilt es zu Schlussfolgerungen zu sagen, die gesamthaft zur Streichung beantragt wurden, weil sie zum Teil eine Periode vor dem 1. Juni 2002 beschlagen, aber auch über diesen Termin hinaus relevant sind (bspw. bzgl. Rz. 1393 oder 1567). Die für den Zeitraum vor dem 1. Juni 2002 geschilderten Vorgänge mögen nicht sanktionierbar sein; sie sind jedoch für das Verständnis der Sanktionsverfügung hilfreich, um die Beweiswürdigung der WEKO vollständig nachvollziehen zu können. Es besteht kein Anspruch auf eine Schwärzung, die eine Verfahrenspartei lediglich so weit in ein negatives Licht stellt, als dies für die Begründung der Würdigung durch die Vorinstanz zwingend erforderlich ist (Urteile des BVGer B-6291/2017 E. 6.6.3.4; B-3588/2012 «Nikon AG» E. 5.2). Die Parteien haben sich in diesem Bereich mit dem Verweis auf die Unschuldsvermutung zu begnügen (vgl. vorne E. 2.1.2). Siehe dazu auch sogleich.

3.6 Die Sanktionsverfügung selbst ist nicht Gegenstand des Verfahrens betreffend die Publikationsverfügung. Die Position, welche die Beschwerdeführerinnen in jenem Hauptverfahren einnehmen, ist nicht zu beurteilen. Sie hat keinen Einfluss auf den Umfang der Publikation, die bundesgerichtliche Rechtsprechung nimmt in Kauf, dass die Beurteilung eines Sachverhaltes durch die WEKO – analog unterinstanzlichen Gerichtsurteilen – unter dem Vorbehalt der Beurteilung im Instanzenzug steht (vorne, E. 2.1.2). Folglich ist für die Beurteilung der Publikationsverfügung 2 wie auch der Publikationsversion 2 nicht beachtlich, wie die Vorinstanz umstrittene Wissensflüsse im Rahmen einer Allianz oder einer Plattform (in welcher die Mitgliedschaft der Beschwerdeführerinnen nach ihrer Darstellung vor dem Juni 2002 geendet habe) beurteilt. Es kann aus dem Rückweisungsurteil nicht der Schluss gezogen werden, es wären nur unbestrittene Ausführungen zur Publikation zulässig. Eine Streichung aller Kontakte vor dem

1. Juni 2002 respektive innerhalb der genannten Allianz mit der Begründung, sie hätten keinen Einfluss auf das Dispositiv, entspräche letztlich einem Vorgriff auf das Urteil über die Sanktionsverfügung – denn so, wie die Beschwerdeführerinnen die Argumentation der Vorinstanz darstellen, besteht dieser Einfluss sehr wohl.

3.7 Zu den Einzelvorbringen der Beschwerdeführerinnen ist weiter was folgt zu bemerken:

3.7.1 Zu zahlreichen Randziffern bemerken die Beschwerdeführerinnen, sie beschlügen (auch) einen Zeitraum vor dem 1. Juni 2002. Hierzu kann generell auf vorstehenden Erwägungen 3.5 und 3.6 verwiesen werden.

3.7.2 Die Beschwerdeführerinnen fordern in Rz. 200 die Streichung eines Allianz-Namens aus Gründen der Kohärenz mit der Rz. 1629, wo deren Name gestrichen sei. An zweitgenannter Textstelle steht die fragliche Allianz in direktem Zusammenhang mit der Beurteilung einer Stellungnahme einer Verfahrenspartei, an ersterer demgegenüber geht es um eine blosser Schilderung des Marktes, ohne dass ein Bezug der fraglichen Allianz zu den Beschwerdeführerinnen bestünde. Es ist nicht ersichtlich, inwieweit sie von der unterlassenen Streichung in Rz. 200 in ihren Interessen beeinträchtigt sein soll.

Im Weiteren bezeichnen die Beschwerdeführerinnen diese Ausführungen zur Schilderung des Marktes als obiter dicta ohne direkten Beitrag zum Dispositiv, die folglich nicht zu publizieren seien. Damit fassen sie den Begriff der obiter dicta im Allgemeinen wie auch im Sinn des Rückweisungsurteils zu weit. Dieses hat in Erwägung 5.2 umschrieben, nach welchen Kriterien zu bestimmen sei, was nicht (in der damaligen Form der Publikationsversion 1) publiziert werden dürfe (vgl. vorne, E. 2.2.3.4) und präzierte dies konkreter (aber nicht abschliessend) in Erwägung 5.4; demgemäss – und für einen kartellrechtlichen Entscheid immanent – sind «neutrale Hintergrundinformationen, insbesondere die Beschreibung der Eigenarten des Luftfrachtmarktes» problemlos.

3.7.3 In Rz. 93 der Publikationsverfügung führt die Vorinstanz zusammenfassend zu sechs Randziffern – darunter Randziffer 215 – aus, es handle sich um massnahme- und sanktionsrelevanten Sachverhalt und zugehörige Ausführungen. Es gehe um «die Feststellung und Zusammenfassung des relevanten Sachverhalts, der entsprechend den Vorgaben des BVGer gekürzt, zusammengefasst und paraphrasiert» worden sei. Ferner gehe

aus Randziffer 208 hervor, dass es nur um die fünf relevanten Streckenpaare gehe. Die Vorinstanz hat an dieser Stelle eine Gruppe von Streichungsanträgen zusammengefasst (die eine Teilmenge der im Schreiben vom 19. April 2018 nur sehr pauschal begründeten Streichungsanträge ist). Es ist korrekt, dass zwar im Gesamtkontext dieser Gruppierung, nicht aber in Randziffer 215 Modifikationen vorgenommen wurden. Für den Gesamtkontext indessen trifft die Begründung der Vorinstanz ohne weiteres zu und es ist nicht erkennbar, was die Beschwerdeführerinnen daraus für sich ableiten wollen, dass in einer einzelnen Ziffer dieser Gruppe keine Änderung erfolgte.

3.7.4 Die Beschwerdeführerin begründet den Antrag auf Streichung des ersten Satzes der Randziffer 217 damit, dass sie Teilnehmerin der hier fraglichen Plattform nur bis zum Juni 2002 gewesen sei; es handle sich um ein obiter dictum. Der fragliche Satz ist in der vorliegenden Fassung weitgehend modifiziert, so dass sich zu Lasten der Beschwerdeführerinnen kein Hinweis auf eine Mitgliedschaft ergibt. Im Übrigen führen die Beschwerdeführerinnen in der Beschwerde selbst aus, die Vorinstanz ziehe materiellrechtlich aus dieser Mitgliedschaft (resp. in diesem Zusammenhang vor dem 1. Juni 2002 erfolgter Kontakte) Schlussfolgerungen, die in der Hauptsache angefochten seien. Es handelt sich somit keineswegs um ein obiter dictum, sondern um im Falle der Beschwerdeführerinnen relevante Angaben, mögen diese Schlussfolgerungen auch umstritten sein (siehe vorne, E. 3.5 und 3.6).

3.7.5 Die Randziffer 866, so die Beschwerdeführerinnen, behandle das Verhalten einer anderen Verfahrenspartei, und stelle aus Sicht ihrer selbst ein obiter dictum dar. Die Vorinstanz zitiert hier, in Beantwortung der Vorbringen besagter Partei, die Ausführungen einer dritten Partei. Darin kommen die Beschwerdeführerinnen als Teilnehmer von Kontakten vor. Selbst wenn es hier nur um die anderen beiden Parteien ginge, handelte es sich nicht um eine von vornherein nicht sanktions- oder massnahmerelevante Information, da die Publikation nicht je Partei separat, sondern insgesamt für alle Parteien erfolgen muss.

3.7.6 Die Beschwerdeführerinnen fordern die Streichung eines einzelnen Satzes in Randziffer 1104. Es geht in dieser Passage um die Stellungnahme der Partnerin der schon erwähnten Allianz, die gemäss den Beschwerdeführerinnen die Immunität einer Freistellung genieesse. Die Partnerin scheint in der zur Streichung beantragten Stelle unsicher, ob die Alli-

anz über 2006 hinaus bestehe. Es ist nicht ersichtlich und wird in der Beschwerde auch nicht ausgeführt, warum gerade dieser Satz gestrichen werden solle, weil er keinen Einfluss auf das Dispositiv habe. Im Gegenteil erscheint nicht auf den ersten Blick irrelevant, wenn sich ein Allianzpartner über den Fortbestand einer als Rechtfertigung angerufenen Allianz im Unklaren ist. Analoges gilt es zur beantragten Streichung in Randziffer 1629 zu sagen.

3.7.7 Korrekt ist schliesslich, dass die Beschwerdeführerinnen bei der Vorinstanz keine Modifikationen der Randziffern 1422 und 1424 beantragt hatten. Die Erwähnung dieser Ziffern in der Publikationsverfügung (Rz. 102) in einer Gruppe mit anderen Ziffern scheint (auch aufgrund dessen, dass sie in der Reihenfolge falsch eingeordnet sind) ein Redaktionsfehler zu sein. Indessen hat dieser keinen Einfluss auf das Dispositiv der Publikationsverfügung 2 (inkl. Publikationsversion 2), weshalb es mit dieser Feststellung sein Bewenden haben kann.

3.8 Insgesamt hat die Vorinstanz mit der Publikationsversion 2 die Vorgaben des Rückweisungsurteils korrekt, insbesondere unter Wahrung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes, umgesetzt.

4.

Die Beschwerdeführerinnen rügen die Kostenregelung der Vorinstanz sinngemäss als unangemessen und rechtswidrig.

4.1 Die Vorinstanz argumentierte in der angefochtenen Verfügung, gestützt auf Art. 2 Abs. 1 der Verordnung über die Gebühren zum Kartellgesetz (Gebührenverordnung KG, GebV-KG, SR 251.2) sei gebührenpflichtig, wer das Verwaltungsverfahren verursacht habe, was auf die Parteien zutrefte, die den Erlass der vorliegenden Verfügung beantragt hätten. Ausgehend von den Stundenansätzen gemäss Art. 4 Abs. 2 GebV-KG setzte sie einen Aufwand von 195 Stunden zu Fr. 200.– und 7 Stunden zu Fr. 290.–, mithin eine Gebühr von total Fr. 41'030.– (inkl. Auslagen, Art. 4 Abs. 4 GebV-KG) fest. Diese auferlegte sie den Parteien gestützt auf Art. 2 Abs. 2 der Allgemeinen Gebührenverordnung (AllgGebV, 172.041.1) unter solidarischer Haftbarkeit und zu gleichen Teilen. In ihrer Antwort vom 28. Dezember 2018 auf das Wiedererwägungsgesuch der Beschwerdeführerinnen präzierte die Vorinstanz, es werde keine Gebühr für die Publikationsverfügung 1 erhoben, diese sei auch nicht in der nunmehrigen Gebühr enthalten.

4.2 Die Beschwerdeführerinnen hielten dem – in ihrem Wiedererwägungsgesuch, der Beschwerde und der Replik – zusammengefasst entgegen, die Steigerung der Gebühr gegenüber der Publikationsverfügung 1 sei unverständlich. Die Bemühungen im Zusammenhang mit der Publikationsverfügung 2 gründe in den Rückweisungsurteilen, und zwar in jenen Partien, in denen die Parteien obsiegt hätten. Schliesslich rügen die Beschwerdeführerinnen eine unterlassene Differenzierung zwischen den Verfahrensparteien, hätten sie selbst doch wesentlich geringere Änderungsanträge gestellt als andere Beteiligte – Grundsatzfragen allgemeiner Art hätten sich bei der Publikationsverfügung 2 (im Gegensatz zur Publikationsverfügung 1) nicht gestellt.

4.3

4.3.1 Öffentliche Abgaben bedürfen in der Regel der Grundlage in einem formellen Gesetz. Delegiert das Gesetz die Kompetenz zur Festlegung einer Abgabe an eine nachgeordnete Behörde, muss es zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand der Abgabe sowie deren Bemessungsgrundlagen nennen, doch sind diese Anforderungen für gewisse Arten von Kausalabgaben gelockert, soweit das Mass der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) begrenzt wird und nicht allein der Gesetzesvorbehalt diese Schutzfunktion erfüllt (statt Vieler: BGE 126 I 180 E. 2 m.w.H.). Das Kostendeckungsprinzip gilt für kostenabhängige Kausalabgaben, wo keine (genügend bestimmte) formell-gesetzliche Grundlage besteht oder wo der Gesetzgeber ausdrücklich oder sinngemäss zum Ausdruck gebracht hat, dass die von ihm festgelegte Abgabe kostenabhängig sein soll. Nach dem Kostendeckungsprinzip soll der Ertrag der Gebühren die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig übersteigen, was eine gewisse Schematisierung oder Pauschalisierung der Abgabe nicht ausschliesst. Das Äquivalenzprinzip stellt die gebührenrechtliche Ausgestaltung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes dar. Es bestimmt, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen halten muss. Der Wert der Leistung bemisst sich nach dem Nutzen, den sie dem Pflichtigen bringt, oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweigs, wobei schematische, auf Wahrscheinlichkeit und Durchschnittserfahrungen beruhende Massstäbe angelegt werden dürfen (BGE 126 I 180 E. 3.a, BGE 139 I 138 E. 3.5, je m.w.H.).

4.3.2 Die Vorinstanz erhebt Gebühren für Verfügungen über die Untersuchung von Wettbewerbsbeschränkungen und damit auch für die zu dieser streng akzessorischen Publikationsverfügung (Art. 53a Abs. 1 Bst. a KG; BRUCH/JAAG, in: Zäch et al. [Hrsg.], Kommentar KG [Dike-KG], Art. 53a KG N 30). Die Gebühr wird nach dem Zeitaufwand bemessen und im Detail durch den Bundesrat geregelt (Art. 53a Abs. 3 KG); dabei hat er das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip zu beachten (Art. 46a Abs. 3 RVOG; Art. 4 f. AllgGebV). Gestützt hierauf hat der Bundesrat die von der Vorinstanz zitierte Gebührenverordnung KG erlassen. Gemäss dieser (und der subsidiär anwendbaren Allgemeinen Gebührenverordnung; Art. 1a GebV-KG) ist gebührenpflichtig, wer ein Verwaltungsverfahren verursacht hat (Art. 2 GebV-KG); bei einer Mehrheit von Gebührenpflichtigen haften diese solidarisch (Art. 2 Abs. 2 AllgGebV). Von einem hier nicht interessierenden Sonderfall abgesehen, bemisst sich die Gebühr nach dem Zeitaufwand, wobei die Verordnung den Rahmen der anwendbaren Stundensätze festlegt (Art. 4 GebV-KG).

Diese Rahmenbedingungen – einschliesslich der konkret in Rechnung gestellten Arbeitsstunden und Stundenansätze – werden durch die Beschwerdeführerinnen nicht in Frage gestellt. Sie rügen, dass ihnen überhaupt eine Gebühr auferlegt wird (Gebührenpflicht) und einen Verstoss gegen das Äquivalenzprinzip (unangemessene Höhe der Gebühr, Verteilung der Gebühr zu gleichen Teilen).

4.3.3 Die Beschwerdeführerinnen verlangten am 31. März 2014 wie auch am 19. April 2018 unter Geltendmachung ihrer Interessen und Stellen eigener Anträge den Erlass einer Verfügung über die Urteilspublikation. Sie setzten damit – zusammen mit weiteren Parteien, die Gleiches taten – die Ursache für die umfassende Bearbeitung der Publikationsversionen und die Ausarbeitung der Publikationsverfügungen. Daran ändert nichts, dass die Parteien mit den Rückweisungsurteilen teilweise obsiegten, denn die Umarbeitung der Publikationsversion hätte (vom Resultat her betrachtet, durchaus eingedenk dessen, dass der Vorinstanz die später ergangene Rechtsprechung [vorne, E. 2] nicht im Detail bekannt sein konnte) ohnehin im Sinne der mit dem Rückweisungsurteil festgesetzten Grundsätze erfolgen sollen. Das teilweise Obsiegen im Rückweisungsurteil wirkt sich kostenseitig dadurch aus, dass die Beschwerdeführerinnen in jenem Verfahren nur teilweise kostenpflichtig wurden und mit Aufhebung der Publikationsverfügung 1 der damalige Kostenspruch hinfällig wurde.

4.3.4 Die Gebühr erscheint mit Fr. 41'030.– zwar hoch, ist jedoch mit der Anzahl Stunden und dem angewandten Stundensatz ausgewiesen. Der Stundensatz von Fr. 200.– respektive Fr. 290.– bewegt sich im mittleren Rahmen dessen, was Art. 4 Abs. 2 GebV-KG vorgibt. Bei der Beurteilung des geltend gemachten Aufwandes von 202 Stunden fällt ins Gewicht, dass die Sanktionsverfügung anhand der Rechtsprechung umfassend zur Publikationsversion 2 umzuarbeiten war, was die Vorinstanz akribisch und umfassend getan hat, wobei sie die teils sehr umfassenden Anträge von zehn Parteien mit teils einander zuwiderlaufenden Interessen zu berücksichtigen hatte. Die Verteilung der verrechneten Stunden auf offenbar zwei unterschiedliche Funktionsstufen ist nicht weiter erläutert, aber nicht gesondert in Frage gestellt und erscheint auch nicht offensichtlich unangemessen. Die Gesamthöhe der Gebühr erscheint insgesamt als verhältnismässig und verletzt somit das Äquivalenzprinzip nicht.

4.3.5 Die solidarische Haftbarkeit zu gleichen Teilen folgt aus der Regelung des Art. 2 Abs. 2 AllgGebV (i.V.m. Art. 148 Abs. 1 OR). Ein Abweichen von der Regelung drängt sich nicht auf. Die Wahrnehmung der Beschwerdeführerinnen, dass sie im Anschluss an die Einladung zur Stellungnahme vom 6. März 2018 Anträge von vergleichsweise überschaubarem Umfang stellte, trifft zwar zu. Indessen beschränkte sich der massgebliche Aufwand der Vorinstanz nicht auf die Bearbeitung der Stellungnahmen. Im Gegenteil stellte die substantielle Umarbeitung der Sanktionsverfügung zur Vernehmlassungsversion bereits eine erhebliche Bemühung dar. Die von den Beschwerdeführerinnen für die Ausarbeitung der Publikationsversion 1 eingeräumten Grundsatzfragen sind letztlich auch Teil der Ausarbeitung der Publikationsversion 2. Eine Differenzierung der Gebührenanteile der Parteien anhand der im Rahmen der Vernehmlassung entstandenen Aufwände würde schon deshalb nur einen kleineren Teil der Gesamtbemühungen ausmachen; auch wäre zu berücksichtigen, dass sich die Inhalte der Vorbringen in der Vernehmlassung unter den Parteien zum Teil überschneiden. Letztlich beträfe eine solche Differenzierung nur den kleinsten Teil der Gesamtkosten. Die Wirkung eines solchen Vorganges für die einzelne Partei lässt sich nicht – jedenfalls nicht mit sachgerechtem Aufwand – klar bestimmen, weshalb der Verzicht auf eine (von der Regelung abweichende) Differenzierung als im Rahmen des in gewissen Grenzen zulässigen Schematismus liegend gelten kann.

4.4 Die von der Vorinstanz getroffene Kostenregelung ist somit zu schützen.

5.

Aus diesen Erwägungen ergibt sich, dass die angefochtene Verfügung Bundesrecht nicht verletzt und auch sonst nicht zu beanstanden ist (Art. 49 VwVG). Die Beschwerde ist abzuweisen.

6.

6.1 Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt die Verfahrenskosten – bestehend aus Spruchgebühr, Schreibgebühren und Barauslagen – in der Regel der unterliegenden Partei (Art. 63 Abs. 1 VwVG sowie Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Spruchgebühr richtet sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien (Art. 63 Abs. 4^{bis} VwVG und Art. 2 Abs. 1 VGKE).

Die Verfahrenskosten sind den unterliegenden Beschwerdeführerinnen aufzuerlegen. Sie tragen diese solidarisch und zu gleichen Teilen (Art. 6a VGKE). Die Spruchgebühr ist auf Fr. 3'500.– festzusetzen. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

6.2 Den unterliegenden Beschwerdeführerinnen ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 3'500.– werden den Beschwerdeführerinnen auferlegt.

Der einbezahlte Kostenvorschuss von Fr. 3'500.– wird nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerinnen (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 711.112-00003; Gerichtsurkunde)
- das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Vera Marantelli

Thomas Bischof

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 15. September 2020