



Abteilung II
B-2548/2019

Urteil vom 21. September 2020

Besetzung

Richter Keita Mutombo (Vorsitz),
Richter Pascal Richard, Richter Christian Winiger,
Gerichtsschreiberin Andrea Giorgia Röllin.

Parteien

X. _____ AG,
vertreten durch Hanspeter Kaspar, Rechtsanwalt,
_____,
Beschwerdeführerin,

gegen

Wettbewerbskommission WEKO,
Hallwylstrasse 4, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Verfügung der WEKO vom 8. April 2019 im Verfahren
Nr. 41-0854 (Zusammenschlussvorhaben) betreffend
Publikation der Stellungnahme der WEKO.

Sachverhalt:

A.

A.a Die A. _____ AG, _____ (UID-Nr. CHE- _____), bezweckt die Beteiligung an in- und ausländischen Unternehmungen aller Art, insbesondere im Medienbereich. Die A. _____ AG übernahm am 22. Oktober 2001 die B. _____ AG, _____ (UID-Nr. CHE- _____), welche am 3. Januar 2012 aus dem Handelsregister gelöscht wurde. Die X. _____ AG, _____ (UID-Nr. CHE- _____; nachfolgend: Beschwerdeführerin), bezweckt die Vermarktung elektronischer Medien, insbesondere von Fernsehprogrammen jeder Art, sowie die Erbringung von Dienstleistungen im Werbebereich mit Schwerpunkt in der Schweiz. Die Beschwerdeführerin gehört als Tochtergesellschaft der A. _____ AG (im Folgenden: A. _____) zu den C. _____ Gesellschaften in der Schweiz (vgl. <https://C._____.com> > Über uns > Die Gesellschaften [abgerufen am 25. August 2020]).

Die D. _____ AG, _____ (UID-Nr. CHE- _____; heute: «E. _____»); im Folgenden: D. _____), bezweckte bis zu ihrer Statutenänderung und Umfirmierung vom 20. Dezember 2019 alle Tätigkeiten im Medienbereich und der Informationsvermittlung, insbesondere im Verlagswesen, im Bereich der elektronischen Medien sowie in der grafischen Industrie und konnte insbesondere im Medienbereich und in der Informationsvermittlung Beteiligungen kaufen, halten und verkaufen. Mit der Statutenänderung wurde ihr Zweck geändert.

A.b Am 20. Februar 2018 meldeten die D. _____ und die A. _____ dem Sekretariat der Wettbewerbskommission (WEKO) ihr Vorhaben, ihre Unternehmen zusammenzuschliessen (vorinstanzliche act. 12).

A.c In ihrer Stellungnahme vom 13. August 2018 (vorinstanzliche act. 631, S. 13 ff.) kam die WEKO (nachfolgend auch: Vorinstanz) nach durchgeführter Prüfung des Unternehmenszusammenschlussvorhabens von D. _____ und A. _____ zum Schluss, dass dieses ohne Einschränkungen und Auflagen vollzogen werden könne.

B.

B.a Mit E-Mail vom 21. August 2018 (vorinstanzliche act. 638, S. 1) setzte das Sekretariat der Vorinstanz (im Folgenden: Sekretariat) A. _____ in Kenntnis, es werde die oben erwähnte Stellungnahme vom 13. August

2018 nach erfolgter Bereinigung der Geschäftsgeheimnisse in der Reihe «Recht und Politik des Wettbewerbs» (RPW) veröffentlichen.

B.b Mit Schreiben vom 29. Oktober 2018 (vorinstanzliche act. 643, S. 1 f.) wies A._____ das Sekretariat auf die fehlende Befugnis hin, die Stellungnahme vom 13. August 2018 gegen den Willen der Parteien zu publizieren. Auf die Veröffentlichung sei gänzlich zu verzichten. Falls das Sekretariat anderer Auffassung sei, bitte sie letzteres um eine entsprechende Mitteilung beziehungsweise Begründung. Nach deren Prüfung werde sie allenfalls um den Erlass einer anfechtbaren Verfügung bitten.

B.c Nach dem Unternehmenszusammenschluss teilte die Beschwerdeführerin – welche wie erwähnt eine Tochtergesellschaft von A._____ ist (oben Bst. A.a) – dem Sekretariat mit Schreiben vom 31. Januar 2019 (vorinstanzliche act. 663, S. 1 f.) mit, dass die Stellungnahme vom 13. August 2018 ohne ihre vorgängige und ausdrückliche Zustimmung nicht veröffentlicht werden dürfe. Falls Differenzen zwischen ihr und der Vorinstanz bezüglich des zur Veröffentlichung bestimmten Textes bestehen sollten, müsse die Vorinstanz eine anfechtbare Verfügung erlassen.

C.

C.a Am 8. April 2019 verfügte die Vorinstanz, dass ihre Stellungnahme vom 13. August 2018 in der der Verfügung angehängten Form publiziert werde (Dispositiv-Ziff. 1). Die Verfahrenskosten von Fr. 20'062.50 würden der Beschwerdeführerin auferlegt (Dispositiv-Ziff. 2).

Das Sekretariat stellte der Beschwerdeführerin die vorerwähnte Verfügung mit Schreiben vom 25. April 2019 zu (vorinstanzliche act. 667).

C.b Im besagten Begleitschreiben vom 25. April 2019 teilte das Sekretariat der Beschwerdeführerin unter Hinweis auf Art. 48 Abs. 1 des Kartellgesetzes vom 6. Oktober 1995 (KG, SR 251) mit, sie beabsichtige die Publikationsverfügung in der RPW zu publizieren.

D.

Gegen die vorerwähnte Verfügung vom 8. April 2019 hat die Beschwerdeführerin am 27. Mai 2019 Beschwerde vor dem Bundesverwaltungsgericht mit folgenden Rechtsbegehren eingereicht:

«1. Dispositiv Ziffern 1 und 2 der Verfügung der Vorinstanz vom 8. April 2019 seien vollumfänglich aufzuheben.

2. Es sei der Vorinstanz zu untersagen[,] folgende Dokumente zu publizieren und/oder Dritten zugänglich zu machen:
 - a) Stellungnahme vom 13. August 2018
 - b) Verfügung vom 8. April 2019
3. Eventualiter zum Rechtsbegehren 2a) sei die Öffentlichkeit summarisch gestützt auf die Pressemitteilung vom 16. August 2018 und den dazugehörigen Presserohstoff (Beilage 2) zu informieren.
4. Eventualiter zum Rechtsbegehren 2b) sei der Vorinstanz eine Frist anzusetzen, eine anfechtbare Verfügung zur Veröffentlichung der angefochtenen Verfügung vom 8. April 2019 zu erlassen.
5. Subeventualiter zum Rechtsbegehren 3 sei die Vorinstanz anzuweisen, die in Beilage 6 dieser Beschwerde bezeichneten Geschäftsgeheimnisse und Textstellen der Stellungnahme vom 13. August 2018 in der beabsichtigten publizierten Fassung abzudecken.
6. Subsubeventualiter zum Rechtsbegehren 5 sei die Vorinstanz anzuweisen, die in Beilage 6 dieser Beschwerde bezeichneten Geschäftsgeheimnisse und Textstellen der Stellungnahme vom 13. August 2018 in der publizierten Fassung nach Massgabe des Bundesverwaltungsgerichts zu umschreiben.
7. Es sei die Vorinstanz bei Gutheissung der Rechtsbegehren 3, 4, 5 und 6 anzuweisen, der Beschwerdeführerin Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen, bevor eine Publikation erfolgt.

sowie folgende

weitere Anträge

8. Es sei die Vorinstanz anzuweisen, die Publikation der Stellungnahme vom 13. August 2018 sowie die angefochtene Verfügung vom 8. April 2019 bis Eintritt der Rechtskraft des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts zu unterlassen.
9. Es seien die Akten der Vorinstanz für das Beschwerdeverfahren beizuziehen.
10. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Wettbewerbskommission.»

Die Beschwerdeführerin begründet ihre Anträge insbesondere damit, dass Art. 33 und 48 KG sowie Art. 22 und 23 der Verordnung vom 17. Juni 1996 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen (SR 251.4, nachfolgend: VKU) keine genügende gesetzliche Grundlage für die Publikation einer Stellungnahme der Vorinstanz seien. Diese Normen bezögen sich nicht eindeutig und zweifelsfrei auf Stellungnahmen. Die Veröffentlichung der Stellungnahme vom 13. August 2018 wäre zudem unverhältnismässig.

E.

Mit Zwischenverfügung vom 28. Mai 2019 hat das Bundesverwaltungsgericht festgestellt, dass die Beschwerde vom 27. Mai 2019 aufschiebende Wirkung habe. Solange diese bestehe, hätten alle Vollzugshandlungen der Vorinstanz zu unterbleiben, namentlich auch die Publikation vorinstanzlicher Verfügungen und Stellungnahmen in der vorliegenden Sache.

F.

In ihrer verspätet eingereichten Vernehmlassung vom 9. Juli 2019 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde und die Berücksichtigung der Vernehmlassung im Verfahren, unter Kostenfolgen zu Lasten der Beschwerdeführerin.

Die Vorinstanz begründet ihren Abweisungsantrag unter anderem damit, in Art. 48 Abs. 1 KG in Verbindung mit Art. 35 des Geschäftsreglements WEKO vom 15. Juni 2015 (GR-WEKO, SR 251.1) sei eine ausreichende, klare gesetzliche Grundlage für die Publikation von Entscheiden zu Unternehmenszusammenschlüssen in Form von Stellungnahmen gegeben. Ein allfälliger verwaltungsrechtlicher Grundsatz der Nichtveröffentlichung finde keine Anwendung. Die Beschwerde stelle lediglich eine allgemeine und unsubstanzierte Aneinanderreihung von Behauptungen dar.

G.

Die Beschwerdeführerin hält in ihrer Stellungnahme (Replik) vom 14. Oktober 2019 an ihren Rechtsbegehren fest und legt ergänzend dar, auch Art. 48 KG in Verbindung mit Art. 35 GR-WEKO vermöge keine gesetzliche Grundlage für die Publikation der Stellungnahme zu begründen. Für deren Publikation bestehe keine genügende gesetzliche Grundlage. Weiter bringt die Beschwerdeführerin vor, im vorinstanzlichen Verfahren sei ihr rechtliches Gehör verletzt worden.

H.

Die Vorinstanz hält in ihrer Duplik vom 21. Oktober 2019 an ihrem Begehren auf Beschwerdeabweisung unter Kostenfolge fest. Ergänzend äussert sie, in Art. 48 Abs. 1 KG, welcher durch Art. 35 GR-WEKO konkretisiert werde, liege eine ausreichende gesetzliche Grundlage für die Veröffentlichung der Stellungnahme vor. Die Vorinstanz ist der Ansicht, das rechtliche Gehör nicht verletzt zu haben.

I.

I.a Am 1. November 2019 hat die Beschwerdeführerin unter Kostenfolgen zulasten der Vorinstanz um Sistierung des vorliegenden Verfahrens er sucht, bis das Bundesgericht im Verfahren 2C_250/2019 betreffend Publi kation eines Schlussberichts des Sekretariats der Vorinstanz rechtskräftig entschieden habe.

I.b In ihrer Vernehmlassung vom 11. November 2019 zur Frage der Sistie rung beantragt die Vorinstanz die Abweisung des Sistierungsgesuchs unter Kostenfolgen zu Lasten der Beschwerdeführerin.

I.c Mit Zwischenverfügung vom 19. November 2019 hat das Bundesver waltungsgericht das Sistierungsgesuch abgewiesen.

J.

Auf die weiteren Ausführungen der Parteien sowie die eingereichten Un terlagen wird – soweit entscheidungswesentlich – in den nachfolgenden Erwä gungen näher eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

1.1 Die amtliche Publikation einer Stellungnahme der Vorinstanz in einem Verfahren, in welchem ein Unternehmenszusammenschluss geprüft wird, ist tatsächliches Verwaltungshandeln. Streitigkeiten über die Veröffentli chung müssen – sofern die Voraussetzungen zutreffen – verfügungsweise entschieden werden (Art. 25 und 25a des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 [VwVG, SR 172.021]; Art. 25 des Bundesgeset zes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz [DSG, SR 235.1]; vgl. Urteil des BGer 2C_1065/2014 vom 26. Mai 2016 E. 1.1, nicht publiziert in BGE 142 II 268; Urteile des BVGer B-5117/2016 vom 30. Januar 2019 E. 1.1 und B-3588/2012 vom 15. Oktober 2014 E. 1.1, mit weiteren Hinwei sen). Vorliegend entschied die Vorinstanz am 8. April 2019 mittels einer Verfügung über die Publikation ihrer Stellungnahme 41-0854 «Zusammen schlussvorhaben D. _____/A. _____». Diese Verfügung kann beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden (Art. 31, Art. 32 i.V.m. Art. 33 Bst. f des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]; vgl. Urteil des BGer 2C_1065/2014 vom 26. Mai 2016 E. 1.1,

nicht publiziert in BGE 142 II 268; Urteil des BVGer B-5117/2016 vom 30. Januar 2019 E. 1.1).

1.2 Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG. Der angefochtene Entscheid der Vorinstanz vom 8. April 2019 stellt eine Verfügung im Sinn von Art. 5 VwVG dar. Das Bundesverwaltungsgericht ist daher gemäss Art. 33 Bst. f VGG (i.V.m. Art. 47 Abs. 1 Bst. b VwVG) für die Behandlung der vorliegenden Streitsache zuständig, zumal keine Ausnahme im Sinn von Art. 32 VGG vorliegt (vgl. zum Ganzen: Urteil des BVGer B-5117/2016 vom 30. Januar 2019 E. 1.2).

1.3 Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin durch die angefochtene Verfügung besonders berührt. Sie wird materiellrechtlich durch die vorgesehene Veröffentlichung der strittigen Stellungnahme beschwert und hat insofern ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung. Sie ist damit zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 48 VwVG). Die Beschwerdefrist gemäss Art. 50 VwVG sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift gemäss Art. 52 Abs. 1 VwVG sind gewahrt. Der Kostenvorschuss im Sinn von Art. 63 Abs. 4 VwVG wurde rechtzeitig geleistet und der Rechtsvertreter hat sich rechtsgenügend ausgewiesen (Art. 11 Abs. 2 VwVG).

1.4 Auf die Beschwerde vom 27. Mai 2019 ist daher unter Berücksichtigung der nachfolgenden E. 1.5 f. grundsätzlich einzutreten.

1.5 Die «eiserne Regel» der schweizerischen Verwaltungsrechtspflege lautet: «Ohne Verfügung kein Rechtsschutz», und findet ihre Grundlage in Art. 44 VwVG (MÜLLER/BIERI, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2. Aufl. 2019 [nachfolgend: Kommentar zum VwVG], Art. 44 N 1). Diese Norm legt als Grundsatz fest, dass die Verfügung der Beschwerde unterliegt. Damit bringt Art. 44 VwVG negativ zum Ausdruck, dass gegen verfügungsfreies Handeln der Behörde kein allgemeines Beschwerderecht besteht (UHL-MANN/WÄLLE-BÄR, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVG], 2. Aufl. 2016 [nachfolgend: Praxiskommentar VwVG], Art. 44 VwVG N 3). Nach Art. 44 VwVG ist das Vorliegen einer Verfügung *conditio sine qua non* für die Beschwerdeführung (MÜLLER/BIERI, Kommentar zum VwVG, Art. 44 N 1). Fehlt eine Verfügung oder richtet sich eine Beschwerde gegen verfügungsfreies Verwaltungshandeln, fehlt das taugliche beziehungsweise zulässige Anfechtungsobjekt

und damit eine Prozessvoraussetzung. Auf eine entsprechende Beschwerde wird die Rechtsmittelinstanz daher nicht eintreten (MÜLLER/BIERI, Kommentar zum VwVG, Art. 44 N 1 i.V.m. N 3). Entsprechend ist der Rechtsschutz auf Verfügungen beschränkt (vgl. UHLMANN/WÄLLE-BÄR, Praxis-Kommentar VwVG, Art. 44 N 7; zum Ganzen: Urteil des BVGer B-1932/2017 vom 6. November 2018 E. 4.4).

1.6 Das Sekretariat teilte der Beschwerdeführerin in seinem Begleitschreiben vom 25. April 2019 lediglich die Absicht mit, die Publikationsverfügung vom 8. April 2019 in der RPW zu publizieren (Sachverhalt Bst. C.b). Dieses Schreiben stellt keine Verfügung dar. In der erwähnten Verfügung vom 8. April 2019 selbst wird deren Veröffentlichung weder angeordnet noch sonst in irgendeiner Weise erwähnt. Derartiges ergibt sich – soweit aus den Akten ersichtlich – auch nicht aus einer anderen Verfügung. Demnach fehlt es in Bezug auf die Beschwerdeanträge Ziffer 2b und 4 (Sachverhalt Bst. D) an einem Anfechtungsobjekt. Solches bildet vorliegend einzig die Publikationsverfügung der Vorinstanz vom 8. April 2019. Folglich ist mangels Vorliegens eines entsprechenden Anfechtungsobjekts auf die Beschwerdeanträge Ziffer 2b und 4 nicht einzutreten.

2.

Vorab ist auf die Rüge der Beschwerdeführerin einzugehen, wonach die Vorinstanz im vorinstanzlichen Verfahren ihr Recht auf rechtliches Gehör verletzt habe.

2.1 Der verfassungsmässige Anspruch der Parteien auf rechtliches Gehör ist in Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) gewährleistet. Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs als persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht verlangt, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt. Daraus folgt die grundsätzliche Pflicht der Behörden, ihren Entscheid zu begründen (zum Ganzen: BGE 141 V 557 E. 3.2.1, 134 I 83 E. 4.1, 126 I 97 E. 2b und 112 Ia 107 E. 2b, je mit Hinweisen). Für das Verfahren in Verwaltungssachen vor Bundesverwaltungsbehörden wird dies in Art. 35 Abs. 1 VwVG explizit festgehalten.

Die Begründung eines Entscheids muss so abgefasst sein, dass der Betroffene ihn sachgerecht anfechten kann. Dies ist nur möglich, wenn er sich über die Tragweite des Entscheids ein Bild machen kann. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen

sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt (zum Ganzen: BGE 142 II 324 E. 3.6, 141 V 557 E. 3.2.1, 134 I 83 E. 4.1, 129 I 232 E. 3.2 und 126 I 97 E. 2b, je mit Hinweisen). Dabei ist die Behörde indes nicht verpflichtet, sich zu allen Rechtsvorbringen der Partei zu äussern. Sie kann sich vielmehr auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (BGE 141 V 557 E. 3.2.1, 134 I 83 E. 4.1, 130 II 530 E. 4.3 und 129 I 232 E. 3.2, je mit Hinweisen; zum Ganzen: Urteil des BVGer B-2629/2018 vom 26. März 2019 E. 4.2 mit Hinweis).

2.2 In ihrer Replik bringt die Beschwerdeführerin hinsichtlich der gerügten Gehörsverletzung vor, dass trotz der Eingabe der A. _____ vom 3. August 2018 (vorinstanzliche act. 622) weite Teile der vorläufigen Beurteilung, mithin materielle Befunde, bestanden geblieben seien. Der Umstand, dass trotz vorbehaltloser Genehmigung des Zusammenschlusses ein Grossteil der materiellen Befunde, welche in die vorläufige Beurteilung des Zusammenschlusses geflossen seien, beibehalten worden seien, komme ohne Weiteres einer Verletzung des rechtlichen Gehörs gleich. Offensichtlich könnten nicht dieselben materiellen Befunde sowohl zu einer vorläufigen «Untersagung» als auch zu einer endgültigen vorbehaltlosen Genehmigung eines Zusammenschlusses führen. Eine Überprüfung der materiellen Befunde habe zumindest nicht mit der erforderlichen Sorgfalt stattgefunden (S. 5). Zudem sei es ihr nicht möglich gewesen, zur definitiven Stellungnahme vom 13. August 2018 Stellung zu beziehen und sich gegen die unrichtigen Befunde zu wehren (S. 26 f.).

2.3 Mit Schreiben vom 8. Januar 2019 bat die D. _____ AG die Vorinstanz um Berücksichtigung der von ihr Mitte Dezember 2018 bezeichneten Geschäftsgeheimnisse. Des Weiteren liess sie der Vorinstanz ausrichten, dass die Beschwerdeführerin der Vorinstanz innert der bis am 14. Januar 2019 erstreckten Frist direkt mitteilen werde, welche Informationen aus deren Sicht nicht publiziert werden dürften (vorinstanzliche act. 654).

Am 14. Januar 2019 sodann stellte die Beschwerdeführerin der Vorinstanz eine geschäftsgeheimnisbereinigte Version der Stellungnahme zum gegenständlichen Zusammenschlussvorhaben zu (vorinstanzliche act. 656). Die seitens der Vorinstanz überarbeitete «bereinigte Version» der besagten Stellungnahme liess die Vorinstanz der Beschwerdeführerin allerdings erst mit Begleitschreiben vom 25. April 2019 und damit mit der Eröffnung der angefochtenen Verfügung zukommen. Bei dieser Version handelt es sich um die definitive Stellungnahme vom 13. August 2018 (vorinstanzliche act. 667).

Die Vorinstanz hat demnach zwar kein eigenes Geschäftsgeheimnisbereinigungsverfahren mit der Beschwerdeführerin durchgeführt. Es genügt in diesem Zusammenhang indes, wenn sich die Parteien – wie vorliegend die Beschwerdeführerin in ihrer Eingabe vom 14. Januar 2019 – in Ausübung des rechtlichen Gehörs vor dem Erlass einer Publikationsverfügung zur Frage äussern können, ob Tatsachen der Geheimhaltung unterliegen oder nicht (vgl. Urteil des BGer 2C_1009/2014 vom 6. Juli 2015 E. 3.3; Urteil des BVGer A-3103/2011 vom 9. Mai 2012 E. 7.3.3). Die Vorinstanz hat somit mit ihrer Vorgehensweise das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerin nicht verletzt.

Mit Bezug auf die konkreten Schwärzungsanträge der Beschwerdeführerin wird auf die nachfolgenden Erwägungen verwiesen (E. 9.1-9.7).

2.4 Die Vorinstanz kam in ihrer Stellungnahme vom 13. August 2018 zum Schluss, dass das Zusammenschlussvorhaben zu keinen wesentlichen Veränderungen der Marktverhältnisse führe (Ziff. 695 f.). Anders noch zum Zeitpunkt ihrer vorläufigen Beurteilung vom 25. Juni 2018 (vorinstanzliche act. 591), in welcher sie (noch) die Ansicht vertrat, dass der Zusammenschluss nach «derzeitigem Kenntnisstand» nicht in der gemeldeten Form zugelassen werden könne (Ziff. 803). Damals ging die Vorinstanz davon aus, dass der Zusammenschluss auf den betreffenden Märkten zu einer kollektiv marktbeherrschenden Stellung führe (Ziff. 803). Angesichts des divergierenden Ergebnisses in der besagten Stellungnahme zugunsten der Beschwerdeführerin sind die zugrunde liegenden «materiellen Befunde» nicht generell zu beanstanden, zumal es sich dabei über weite Strecken um ausführliche Analysen der relevanten und betroffenen Märkte und die entsprechenden Wirkungen eines möglichen Zusammenschlusses handelt. Dabei ist nachvollziehbar, dass die festgestellten «materiellen Befunde», ausgehend von solchen Marktanalysen, das Ergebnis einer Zusammenschlussprüfung in die eine oder andere Richtung beeinflussen können. Wie die Vorinstanz zu Recht festhält (Duplik, S. 3), ist damit keine «180-Grad-Kehrtwende» mit derselben Begründung erfolgt. Dies schon deshalb, weil die Stellungnahme wohl auch aufgrund des neuen Ergebnisses um rund 30 Seiten gekürzt wurde.

Es bleibt noch darauf hinzuweisen, dass A. _____ in ihrer Eingabe vom 3. August 2018 (vorinstanzliche act. 622) zur vorläufigen Beurteilung vom 25. Juni 2018 Stellung nehmen konnte. Diese Stellungnahme umfasste rund 13 Seiten und enthielt zwei Beilagen von gesamthaft 26 Seiten. Die Vorinstanz berücksichtigte diese Eingabe in ihrer Stellungnahme vom

13. August 2018 (vgl. deren Ziff. 57), die abgesehen vom oben erwähnten Ergebnis und dessen Begründung textlich unstrittig weitgehend der vorgeannten vorläufigen Beurteilung entspricht. Die Beschwerdeführerin verhält sich widersprüchlich, wenn sie einerseits rügt, die Eingabe von A. _____ vom 3. August 2018 sei unberücksichtigt geblieben und die Textpassagen seien quasi unverändert von der vorläufigen Beurteilung in die vorinstanzliche Stellungnahme übernommen worden, und andererseits vorbringt, sie hätte sich zu genau diesen quasi unveränderten Textpassagen im Nachgang an diese Stellungnahme nicht nochmals äussern können. Die Vorinstanz weist zu Recht auf diesen Widerspruch hin (Duplik, S. 3-4). Damit liegt auch unter diesem Aspekt keine Verletzung des rechtlichen Gehörs der Beschwerdeführerin vor.

3.

Die Beschwerdeführerin rügt in formeller Hinsicht weiter, dass die vorinstanzliche Vernehmlassung um fast 10 Tage verspätet eingereicht worden sei. Aus einer verspätet eingereichten Vernehmlassung ergäben sich rechtliche und tatsächliche Konsequenzen. Sie gehe davon aus, dass eine Frist säumnis seitens der Vorinstanz nicht anders als eine allfällige Frist säumnis der Beschwerdeführerin gewürdigt werde (Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 14. Oktober 2019, S. 4). In der Tat wurde die Vernehmlassung erst am 9. Juli 2019 und damit 8 Tage nach Ablauf der auf den 1. Juli 2019 angesetzten Frist eingereicht.

Behördlich angesetzte Fristen sind im Unterschied zu gesetzlichen erstreckbar. Auch bei behördlichen Fristen gilt aber, dass die Verfahrenshandlung grundsätzlich nur innerhalb der angesetzten Frist wirksam vorgenommen werden kann (URS PETER CAVELTI, Kommentar zum VwVG, Art. 23 N 4 mit Hinweis). Nach Art. 23 VwVG droht die Behörde, die eine Frist ansetzt, die Folgen der Versäumnis an. Im Versäumnisfall treten nur die angedrohten Folgen ein. Diese Bestimmung dient dem Schutz der Partei, die sich damit im Voraus ein Bild über die Folgen einer Nichtbeachtung der Frist machen kann (zum Ganzen: CAVELTI, Kommentar zum VwVG, Art. 23 N 6 mit Hinweisen; vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.148). Vorliegend hat das Bundesverwaltungsgericht mit Ansetzung der Frist zur Einreichung der Vernehmlassung keine Säumnisfolgen angedroht. Art. 32 Abs. 2 VwVG sieht im Übrigen ausdrücklich vor, dass verspätete Parteivorbringen, die ausschlaggebend erscheinen, trotz der Verspätung berücksichtigt werden können. Trotz der «Kann»-Formulierung handelt es sich dabei aufgrund der Untersuchungs-

maxime (Art. 12 VwVG) sogar um eine Pflicht, solche Vorbringen zu berücksichtigen (Urteil des BGer 1C_286/2009 vom 13. Januar 2010 E. 4.2 f.; PATRICK SUTTER, Kommentar zum VwVG, Art. 32 N 8). Das Bundesverwaltungsgericht hat daher den Inhalt der vorinstanzlichen Vernehmlassung trotz verspäteter Einreichung zur Kenntnis genommen. Die Vorinstanz wird jedoch darauf hingewiesen, in Zukunft rechtzeitig ein begründetes Fristerstreckungsgesuch einzureichen, sollte eine gerichtlich angesetzte Frist nicht eingehalten werden können (vgl. zum Ganzen: Urteil des BVGer A-6820/2009 vom 23. März 2010 E. 6).

4.

4.1 Mit der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann gerügt werden, die angefochtene Verfügung verletze Bundesrecht (einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens), beruhe auf einer unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts oder sei unangemessen (Art. 49 VwVG).

4.2 Das Bundesverwaltungsgericht ist gemäss dem Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen nicht an die Begründung der Begehren der Parteien gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG). Es kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder den angefochtenen Entscheid im Ergebnis mit einer Begründung bestätigen, die von jener der Vorinstanz abweicht (vgl. BGE 131 II 200 E. 4.2 mit Hinweisen; BVGE 2007/51 E. 2 mit Hinweisen; Urteile des BVGer B-5117/2016 vom 30. Januar 2019 E. 2.2 und A-2301/2016 vom 8. Februar 2017 E. 1.3 mit Hinweisen).

4.3 Die Publikation der Stellungnahme ist zwar wie erwähnt tatsächliches Verwaltungshandeln (oben E. 1.1). Als Realakt stellt die Publikation als solche keine Verfügung im Sinn von Art. 5 VwVG dar. Es besteht jedoch Anspruch auf Rechtsschutz im Sinn von Art. 25a VwVG, falls – wie vorliegend – die Veröffentlichung im Streit liegt (vgl. E. 1.1 hier vor; zum Ganzen: Urteil des BVGer B-5117/2016 vom 30. Januar 2019 E. 3.5).

In casu ist darum folgerichtig nicht die Publikation als solche, sondern die Verfügung vom 8. April 2019 angefochten, mit welcher die Vorinstanz über die Veröffentlichung der Stellungnahme entschieden hat (vgl. E. 1.1 hier vor). Die Beschwerdeführerin hatte die Vorinstanz vorgängig um Erlass einer Verfügung ersucht, um die vorgesehene Veröffentlichung vor Bundesverwaltungsgericht anfechten zu können (vgl. Sachverhalt Bst. B.c). Die Stellungnahme, deren Publikation vorliegend strittig ist, ist als Anhang

der angefochtenen Verfügung aber Bestandteil der letzteren. Die Publikation der besagten Verfügung ist demgegenüber nicht Gegenstand dieses Verfahrens (E. 1.6 hiervor). Die Stellungnahme kann somit dann veröffentlicht werden, wenn eine gesetzliche Spezialnorm besteht, welche der Publikation dieser Stellungnahme zugrunde gelegt werden kann (vgl. Urteil des BVGer B-5117/2016 vom 30. Januar 2019 E. 3.5 mit Hinweisen). Ob eine solche Norm besteht, ist nachfolgend zu untersuchen und bestimmt sich in Ermangelung einer einschlägigen Gesetzesnorm insbesondere nach den gängigen Auslegungsregeln (hierzu näher E. 7, insbesondere E. 7.2).

4.4 Im Folgenden ist deshalb zu prüfen, ob sich die angefochtene Verfügung in Bezug auf die Anordnung, dass die Stellungnahme zu veröffentlichen sei, auf eine entsprechende gesetzliche Grundlage stützen lässt.

5.

5.1 Gemäss Art. 10 Abs. 2 KG kann die WEKO einen Zusammenschluss untersagen oder ihn mit Bedingungen und Auflagen zulassen, wenn die Prüfung ergibt, dass der Zusammenschluss: eine marktbeherrschende Stellung, durch die wirksamer Wettbewerb beseitigt werden kann, begründet oder verstärkt (Bst. a), und keine Verbesserung der Wettbewerbsverhältnisse in einem anderen Markt bewirkt, welche die Nachteile der marktbeherrschenden Stellung überwiegt (Bst. b).

5.2 Laut Art. 33 Abs. 3 KG führt die WEKO die Prüfung eines Unternehmenszusammenschlussvorhabens innerhalb von vier Monaten durch, sofern sie nicht durch Umstände gehindert wird, die von den beteiligten Unternehmen zu verantworten sind. Nach Art. 34 Satz 2 KG gilt, wenn die WEKO innerhalb der vorerwähnten, in Art. 33 Abs. 3 KG genannten Frist keine Entscheidung trifft, der Zusammenschluss als zugelassen, es sei denn, die WEKO stelle mit einer Verfügung fest, bei der Prüfung durch besagte Umstände gehindert worden zu sein.

5.3 Mit der Stellungnahme vom 13. August 2018 wurde die Prüfung des Zusammenschlussvorhabens D._____/A._____/ abgeschlossen und festgestellt, dass der Unternehmenszusammenschluss ohne Einschränkungen und Auflagen vollzogen werden könne. Vorliegend ist unstrittig, dass die Vorinstanz für den Erlass dieser Stellungnahme zuständig gewesen ist. Gemäss deren Rubrum wurde letztere in der Besetzung von sieben Mitgliedern der Vorinstanz unter dem Vorsitz deren Präsidenten beschlossen. Es handelt sich somit um einen Beschluss der Vorinstanz, welcher gestützt auf Art. 10 Abs. 2 KG *e contrario* erfolgt ist.

Streitig und zunächst zu prüfen ist vorliegend, ob die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung zu Recht die Veröffentlichung dieser Stellungnahme angeordnet hat.

6.

6.1 Gemäss Art. 5 Abs. 1 BV ist das Recht Grundlage und Schranke staatlichen Handelns. Diese Verfassungsnorm statuiert somit den Vorbehalt und den Vorrang des Rechtssatzes. Ersterer verlangt insbesondere, dass sich behördliche Akten auf eine hinreichend bestimmte generell-abstrakte Norm stützen, letzterer, dass sich rechtsanwendende Organe an das geltende Recht halten und rechtsetzende Organe die Normenhierarchie beachten. Durch den Vorbehalt des Rechtssatzes sollen die Rechtssicherheit im Sinn der Vorhersehbarkeit sowie die Rechtsgleichheit verwirklicht werden (zum Ganzen: Urteile des BVGer B-5117/2016 vom 30. Januar 2019 E. 4.1 und B-4685/2013 vom 25. Februar 2014 E. 10.1; vgl. BGE 131 II 13 E. 6.3 ff.; GIOVANNI BIAGGINI, BV, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl. 2017, Art. 5 N 8; BENJAMIN SCHINDLER, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, Art. 5 N 18 ff.). So hat das für den Rechtsstaat zentrale Legalitätsprinzip zum Zweck, die gesamte staatliche Tätigkeit an Normen zu binden, die für alle gelten. Diese Bindung an Rechtssätze, die vor ihrem Inkrafttreten zu publizieren sind, dient der Rechtssicherheit. Staatliches Handeln wird dadurch voraussehbar und der Einzelne kann sich danach richten (zum Ganzen: HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl. 2016, Rz. 171; Urteil des BVGer B-5117/2016 vom 30. Januar 2019 E. 4.1).

6.2 Die Wettbewerbsbehörden können im Bereich der Eingriffsverwaltung wegen des Legalitätsprinzips nur auf der Grundlage von ausreichenden gesetzlichen Vorschriften tätig werden und bestimmte einzelne Handlungen vornehmen (Urteile des BVGer B-5117/2016 vom 30. Januar 2019 E. 4.2 und B-7633/2009 vom 14. September 2015 E. 20; vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016., Rz. 368; THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2. Aufl. 2018, Rz. 448 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 19 Rn. 1 und 24). Eine gesetzliche Grundlage ist unbestrittenermassen insbesondere für die Publikation einer Stellungnahme, in welcher ein Unternehmenszusammenschlussvorhaben geprüft und mit welcher befunden wird, dass ein solcher Zusammenschluss ohne Einschränkungen und Auflagen vollzogen werden kann, erforderlich.

7.

7.1 Die Vorinstanz begründet die Publikation der streitgegenständlichen Stellungnahme mit Art. 48 Abs. 1 KG in Verbindung mit Art. 35 GR-WEKO, die sie als ausreichende gesetzliche Grundlage für diese Publikation erachtet (vgl. oben Sachverhalt Bst. C.b, F und H). Die Beschwerdeführerin bestreitet, dass für die Publikation eine Rechtsgrundlage in Art. 48 KG bestehe (Sachverhalt Bst. D und G hiervoor). Art. 48 Abs. 1 KG normiert die Publikation von Entscheiden der Wettbewerbsbehörden, dessen Abs. 2 diejenige von Gerichtsurteilen.

Demzufolge ist nachstehend zu prüfen, ob Art. 48 Abs. 1 KG eine genügende gesetzliche Grundlage für die Veröffentlichung einer Stellungnahme im Rahmen des Abschlusses eines Prüfungsverfahrens eines Unternehmenszusammenschlusses darstellt. Dies wäre dann der Fall, wenn diese Gesetzesbestimmung dahingehend ausgelegt werden kann.

7.2 Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut der Rechtsnorm, wobei bei Erlassen des Bundesrechts die Fassungen in den drei Amtssprachen gleichwertig sind. Der Wortlaut (bzw. die grammatikalische Auslegung) ist jedoch nicht allein massgebend. Von ihm kann abgewichen werden, wenn triftige Gründe für die Annahme bestehen, dass er nicht den wahren Sinn der Vorschrift wiedergibt. Solche Gründe können sich aus dem Sinn und Zweck der Norm (teleologische Auslegung), der Entstehungsgeschichte beziehungsweise dem Willen des Gesetzgebers (historische Auslegung) und/oder aus dem Zusammenhang mit anderen Gesetzesbestimmungen (systematische Auslegung) ergeben (statt vieler: BGE 140 II 80 E. 2.5.3 und BVGE 2015/21 E. 5.2.1, je mit weiteren Hinweisen; ausführlich zu den einzelnen Methoden: ERNST A. KRAMER, Juristische Methodenlehre, 5. Aufl. 2016, S. 60 ff.). Das Bundesgericht hat sich bei der Auslegung von Erlassen stets von einem Methodenpluralismus leiten lassen (statt vieler: BGE 131 II 13 E. 7.1 mit weiteren Hinweisen). Es sollen all jene Methoden kombiniert werden, die für den konkreten Fall im Hinblick auf ein vernünftiges und praktikables Ergebnis am meisten Überzeugungskraft haben (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 175 ff.). Sind mehrere Lösungen denkbar, ist jene zu wählen, die der Verfassung am ehesten entspricht (BGE 134 II 249 E. 2.3; BVGE 2007/41 E. 4.2; zum Ganzen statt vieler: Urteile des BVGer A-5205/2018, A-5206/2018 vom 14. Oktober 2019 E. 1.5 und B-3706/2014 vom 28. November 2017 E. 2.1.2.1, je mit weiterem Hinweis).

7.3 Nach Art. 48 Abs. 1 KG können die Wettbewerbsbehörden, das heisst unter anderem die Vorinstanz und ihr Sekretariat (vgl. etwa Urteil des BVGer B-5117/2016 vom 30. Januar 2019 E. 5.7.2; ODERMATT/HOLZMÜLLER, DIKE-KG-Kommentar, Art. 48 N 5; TERCIER/MARTENET, Droit de la concurrence 2, Art. 48 KG N 13), ihre Entscheide veröffentlichen. Sofern ein genügendes Interesse besteht, sind diese zu veröffentlichen (TERCIER/MARTENET, Droit de la concurrence 2, Art. 48 KG N 22 f.; zum Ganzen: BGE 142 II 268 E. 4.2.2; Urteil des BVGer B-5117/2016 vom 30. Januar 2019 E. 5.3).

7.4 Was die grammatikalische Auslegung anbelangt, sind gemäss höchstrichterlicher Rechtsprechung Entscheide im Sinn von Art. 48 Abs. 1 KG – wie auch der französische Wortlaut nahelege – unter anderem Verfügungen im Sinn von Art. 5 VwVG, so etwa Sanktionsverfügungen nach Art. 49a Abs. 1 KG (BGE 142 II 268 E. 4.2.2, wo es um eine solche Sanktionsverfügung ging). Das Bundesgericht lässt offen, welche anderen Verwaltungsakte der Wettbewerbsbehörden ebenfalls als Entscheid im Sinn von Art. 48 Abs. 1 KG zu betrachten sind (vgl. BGE 142 II 268 E. 4.2.2; zum Ganzen: Urteil des BVGer B-5117/2016 vom 30. Januar 2019 E. 5.4).

7.4.1 Der französische Wortlaut von Art. 48 Abs. 1 KG, auf welche sich das Bundesgericht in BGE 142 II 268 E. 4.2.2 beruft, spricht von «décisions» und der italienische von «decisioni». Aus diesen Begriffen lässt sich nicht ableiten, dass es sich bei einer Stellungnahme, in welcher ein Unternehmenszusammenschlussvorhaben geprüft und mit welcher festgestellt wird, dass dieses ohne Einschränkungen und Auflagen vollzogen werden kann, um einen «Entscheid» im Sinn dieser Gesetzesbestimmung handelt.

7.4.2 Soweit ersichtlich, geht weder aus der höchstrichterlichen Rechtsprechung noch aus der Lehre unmittelbar hervor, dass es sich bei solchen Stellungnahmen um «Entscheide» im Sinn von Art. 48 Abs. 1 KG handelt. Nachfolgend ist deshalb vertieft zu prüfen, ob solche Stellungnahmen allenfalls in weiterer Auslegung der einschlägigen Gesetzesbestimmungen als «Entscheide» im Sinn von Art. 48 Abs. 1 KG qualifiziert werden können oder nicht.

7.5 Dabei ist zunächst in systematischer Auslegung zu prüfen, was unter diesem Begriff «Entscheide» im Zusammenhang mit den streitbetroffenen Stellungnahmen genau zu verstehen ist.

7.5.1 Art. 30 KG, der ausdrücklich vom «Entscheid» beziehungsweise, gemäss dem französischen / italienischen Gesetzeswortlaut, von der «décision» / «decisione» handelt, betrifft die Entscheide über die zu treffenden Massnahmen oder die Genehmigung einer einvernehmlichen Regelung im Rahmen einer «Untersuchung von Wettbewerbsbeschränkungen», die in Art. 26 bis 31 KG geregelt ist (vgl. Art. 30 Abs. 1 KG). Mit einer Stellungnahme, in welcher ein Unternehmenszusammenschlussvorhaben geprüft und mit welcher festgestellt wird, dass dieses ohne Einschränkungen und Auflagen vollzogen werden kann, wird jedoch die Beurteilung eines Zusammenschlusses gemäss Art. 10 KG abgeschlossen. Dieser Art. 10 KG ist Teil des für Unternehmenszusammenschlüsse geltenden materiellen Rechts, das in Art. 9 bis Art. 11 KG normiert wird. Das Verfahren der Prüfung von Unternehmenszusammenschlüssen ist in Art. 32 bis Art. 38 KG geregelt. Art. 26 bis 31 KG gelangen bei diesen Zusammenschlüssen nicht zur Anwendung. Somit können die Stellungnahmen, die im Lauf dieser Prüfung ergehen, keine «Entscheide» im Sinn von Art. 30 KG sein.

7.5.2 Abgesehen von Art. 30 Abs. 1 KG findet sich im KG keine weitere definitorische Festlegung des Begriffs «Entscheid».

7.5.3 In den Art. 32 ff. KG ist allerdings mehrmals davon die Rede, dass die WEKO darüber «entscheidet», ob nach Meldung eines Unternehmenszusammenschlusses eine Prüfung durchzuführen ist (Art. 32 Abs. 1 KG) beziehungsweise ob zu Beginn der Prüfung der Zusammenschluss ausnahmsweise vorläufig vollzogen werden kann (Art. 33 Abs. 2 KG). Ferner gilt nach Art. 34, Satz 2 KG ein Unternehmenszusammenschluss grundsätzlich als zugelassen, wenn die WEKO innerhalb der in Art. 33 Abs. 3 KG genannten Frist keine «Entscheidung» trifft (E. 5.2). Folgt man diesem Wortlaut, gelten hier auch Zulassungen durch Unbedenklichkeitserklärung oder auflagen- und bedingungslos genehmigte Unternehmenszusammenschlüsse als «Entscheidung» der Vorinstanz. Ob es sich hierbei um «Entscheide» im Sinn von Art. 48 Abs. 1 KG handelt, geht aus Art. 34, Satz 2 KG zwar nicht hervor. Nach Ansicht von ODERMATT/HOLZMÜLLER spricht die Verwendung des Verbs «entscheiden» aber dafür, dass auch die Ergebnisse von Zusammenschlusskontrollen unter Art. 48 Abs. 1 KG fallen (ODERMATT/HOLZMÜLLER, DIKE-KG-Kommentar, Art. 48 N 7 f.). TERCIER/MARTENET sprechen sich zumindest nicht ausdrücklich gegen eine solche Veröffentlichungspraxis aus (TERCIER/MARTENET, Droit de la concurrence 2, Art. 48 KG N 16).

7.5.4 In einer Gesamtbetrachtung der systematischen Auslegung spricht das eben in E. 7.5.3 Gesagte eher dafür, dass es sich bei den streit betroffenen Stellungnahmen um «Entscheide» im Sinn von Art. 48 Abs. 1 KG handelt.

7.6 Als nächstes ist in historischer Auslegung zu prüfen, ob aus den Materialien des KG hervorgeht, dass es sich bei einer Stellungnahme, mit welcher ein Unternehmenszusammenschlussvorhaben auflagen- und bedingungslos genehmigt wird, um einen «Entscheid» im Sinn von Art. 48 Abs. 1 KG handelt.

7.6.1 Laut der Botschaft des Bundesrats zum Gesetzesentwurf von Art. 48 KG (dieser Entwurf findet sich in: BBI 1995 I 638 ff.; im Folgenden: KG E) sind die Wettbewerbsbehörden ermächtigt, ihre Entscheide zu veröffentlichen (Botschaft zu einem Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen vom 23. November 1994 [in: BBI 1995 I 468 ff.; nachfolgend: Botschaft], S. 618). Was hierbei als Entscheid zu gelten hat, wird in der Botschaft nicht erläutert (zum Ganzen: Urteil des BVGer B-5117/2016 vom 30. Januar 2019 E. 5.5.1).

7.6.2 Gemäss Botschaft fällt die Vorinstanz über einen genehmigungspflichtigen Zusammenschluss eine ausdrückliche oder fingierte Entscheidung (vgl. Botschaft, S. 609 f.). Was die letztere Entscheidungsweise anbelangt, weist die Botschaft darauf hin, dass der Zusammenschluss gemäss Art. 34 KG E als genehmigt gilt, falls die WEKO innerhalb der Fristen von Art. 32 Abs. 1 oder Art. 33 Abs. 3 KG E keine Entscheidung trifft (Botschaft, S. 610 Fn. 212). In diesem Sinn spricht die Botschaft von (Genehmigungs-)Entscheiden der Vorinstanz (vgl. Botschaft, S. 584, 610 und 613). Für die Publikation einer im Fusionskontrollverfahren ergangenen Entscheidung der Wettbewerbsbehörden bestehe ein Regelungsbedarf (Botschaft, S. 607). Ob es sich um Entscheidungen im formellen Sinn handelt, geht aus der Botschaft nicht hervor. Art. 33 Abs. 4 KG E, welcher von einem Entscheid in Form einer formellen Verfügung ausging, wurde im Gesetzgebungsprozess gestrichen (vgl. PATRIK DUCREY, in: Homburger/Schmidhauser/Hoffet/Ducrey [Hrsg.], Kommentar zum schweizerischen Kartellgesetz, 1996-1997, Art. 33 KG N 3 Fn. 2; BORER/KOSTKA, in: Amstutz/Reinert [Hrsg.], Basler Kommentar Kartellgesetz, 2010, Art. 33 N 3). Weitere Entscheide der Vorinstanz im Zusammenhang mit der Genehmigung von Unternehmenszusammenschlüssen sind in der Botschaft des Bundesrats und dem KG-Entwurf nicht vorgesehen.

7.6.3 Die historische Auslegung lässt damit offen, ob es sich bei einer Stellungnahme, mit welcher die Vorinstanz einen Unternehmenszusammenschluss auflagen- und bedingungslos genehmigt, um einen «Entscheid» im Sinn von Art. 48 Abs. 1 KG handelt.

7.7 Nachfolgend bleibt zu prüfen, ob mittels teleologischer Auslegung von Art. 48 KG, welche auf Zweck und Ziel der Rechtsnorm abstellt (vgl. ANDREAS KLEY, Anwendung und Auslegung des Verwaltungsrechts, in: Anwaltspraxis, Revue 3/2011, S. 15-19, 17), bejaht werden kann, dass die fragliche Stellungnahme ein «Entscheid» im Sinn von Art. 48 Abs. 1 KG ist.

7.7.1 Die Veröffentlichung von «Entscheiden der Wettbewerbsbehörden» verfolgt laut Bundesgericht im Wesentlichen drei Zwecke (vgl. BGE 142 II 268 E. 4.2.5.1-4.2.5.3 mit Hinweisen; zu den Zwecken auch: ODERMATT/HOLZMÜLLER, DIKE-KG-Kommentar, Art. 48 N 14 ff.; TERCIER/MARTENET, Droit de la concurrence 2, Art. 48 KG N 7 ff.; zum Ganzen ferner: Urteil des BVGer B-5117/2016 vom 30. Januar 2019 E. 5.7.3):

Sie dient *erstens* der Prävention und der Rechtssicherheit: So haben Entscheide im Rahmen des Kartellgesetzes einen Einfluss auf das Wirtschaften der Unternehmer; es ist deshalb naheliegend, Verfügungen und Entscheide der Öffentlichkeit und namentlich den Unternehmern zur Kenntnis zu bringen (unter anderem quasi als Warnung), damit diese ihr Verhalten an der Praxis der Wettbewerbsbehörden ausrichten können. Dies ist zum einen insbesondere wegen einer geringen Anzahl höchstrichterlicher Entscheide und zum anderen auch angesichts einer – aufgrund der zu beantwortenden komplexen Fragen – langen Verfahrensdauer besonders angezeigt. Bei einem Unternehmenszusammenschlussvorhaben geht es zwar individuell-konkret allein um die beteiligten Unternehmen. Jedoch dient bereits die allgemein-abstrakte Pflicht zur Meldung solcher Vorhaben (Art. 9 KG) der Prävention und der Rechtssicherheit. Denn gestützt auf Art. 10 Abs. 2 KG kann die WEKO den Zusammenschluss – wie hiavor erwähnt (E. 5.1) – untersagen oder ihn unter bestimmten Voraussetzungen mit Bedingungen und Auflagen zulassen. Die publizierte Beurteilungspraxis von Zusammenschlüssen durch die WEKO kann von den Unternehmern konsultiert werden und schafft so Rechtssicherheit für andere zusammenschlusswillige Unternehmen. Letztere können aufgrund dieser Kenntnis leichter abschätzen, ob ein von ihnen selbst geplanter Zusammenschluss voraussichtlich zugelassen wird oder nicht. Insoweit ist davon auszugehen, dass es die Unternehmen interessieren dürfte, wie die Vorinstanz die Prüfung solcher Zusammenschlussvorhaben im Einzelfall vornimmt.

Zweitens dient sie auch der Transparenz der Verwaltungsaktivitäten, insbesondere über die Rechtsanwendung und Rechtsfortentwicklung: insofern trägt das KG – zusammen mit dem Öffentlichkeitsgesetz vom 17. Dezember 2004 (BGÖ, SR 152.3) und dem DSG – dazu bei, den Entscheidungsprozess der Verwaltung transparenter zu machen mit dem Ziel, die demokratische Legitimation der öffentlichen Institutionen und das Vertrauen der Bürger in diese zu stärken sowie die Kontrolle der Verwaltung zu verbessern. Es geht also mithin auch darum, das Publikum über das Ergebnis der Prüfung eines Unternehmenszusammenschlussvorhabens zu informieren und namentlich auch jene Fälle öffentlich bekannt zu machen, in denen entschieden wurde, dass ein solcher Zusammenschluss auflagen- und bedingungslos genehmigt wurde. Dieser Teilzweck könnte möglicherweise zwar auch mit einer Veröffentlichung allein der Namen der beteiligten Unternehmen und des Prüfungsergebnisses mit einer kurzen summarischen Begründung erreicht werden. Jedoch hätte dies wohl nicht die gleiche Wirkung. Zudem könnte hierbei nicht nachvollzogen werden, welche Aspekte und materiellen Befunde für das Prüfungsergebnis ausschlaggebend waren. Gerade wenn sich – wie vorliegend – die Frage stellt, ob die Parteien, die einen solchen Zusammenschluss planen, marktbeherrschend sind und ob eine allfällige marktbeherrschende Stellung im konkret zu beurteilenden Fall wirksamen Wettbewerb zu beseitigen vermag, enthält die Stellungnahme der Vorinstanz diesbezüglich aufschlussreiche Ausführungen. Die allfällige Annahme einer marktbeherrschenden Stellung durch die Vorinstanz im Rahmen ihrer Stellungnahme kann dabei für die Zusammenschlussparteien selbstredend keine präjudizielle Wirkung entfalten.

Drittens sollen mit der Veröffentlichung die verschiedenen, mit Wirtschaftsfragen befassten kantonalen Behörden sowie Bundesbehörden über die Praxis der Spezialisten informiert werden. Bei allfälligen künftigen zivilrechtlichen Ansprüchen aus Wettbewerbsbehinderungen nach Massgabe von Art. 12 in Verbindung mit Art. 7 KG oder im Rahmen anderer künftiger Verwaltungsverfahren (zum Beispiel nach dem Binnenmarktgesetz vom 6. Oktober 1995 [BGBM, SR 943.02]) betreffend die am Zusammenschluss beteiligten Unternehmen ist nicht auszuschliessen, dass die dann zumal zuständigen Behörden ein Bedürfnis haben könnten, die Stellungnahme der WEKO zum Unternehmenszusammenschlussvorhaben konsultativ beizuziehen. Dies auch – beziehungsweise im Interesse der betroffenen Unternehmen – gerade wenn das Zusammenschlussvorhaben auflagen- und bedingungslos genehmigt wurde.

Damit decken sich Sinn und Zweck der Veröffentlichung von vorinstanzlichen Stellungnahmen zu einem Unternehmenszusammenschlussvorhaben, selbst wenn es auflagen- und bedingungslos genehmigt wurde, weitgehend mit der Intension hinsichtlich der Publikation formeller Verfügungen der Vorinstanz und weiterer vorinstanzlicher Entscheide im Sinn von Art. 48 Abs. 1 KG wie etwa Schlussberichte einer Vorabklärung.

7.7.2 Es kann demgemäss festgehalten werden, dass die streitbetroffene Stellungnahme in teleologischer Auslegung (dazu E. 7.7.1) als ein «Entscheid» im Sinn von Art. 48 Abs. 1 KG betrachtet werden kann.

7.8 Nach dem Gesagten stellt Art. 48 Abs. 1 KG im vorliegenden Fall – im Licht einer systematischen (E. 7.5) und teleologischen Auslegung (E. 7.7) – eine genügende gesetzliche Grundlage für die Publikation einer Stellungnahme zu einem Unternehmenszusammenschlussvorhaben, welches auflagen- und bedingungslos genehmigt wurde, dar.

Demnach kann *in casu* offenbleiben, ob es sich bei der strittigen Stellungnahme allenfalls um eine Verfügung im Sinn von Art. 5 VwVG handelt.

8.

Darüber hinaus kann vorliegend auch offenbleiben, ob die hier strittige Stellungnahme auch gestützt auf anderweitige Rechtsgrundlagen wie namentlich Art. 49 KG, welcher entsprechende Informations- beziehungsweise Berichterstattungspflichten normiert, Art. 22 f. VKU oder Art. 35 GR-WEKO rechtmässig publiziert werden könnte. Nur am Rande sei hier bemerkt, dass es sich bei Verordnungen wie beispielsweise der VKU und bei Reglementen wie dem GR-WEKO nicht um Gesetze im formellen Sinn, das heisst um einen vom Parlament erlassenen Rechtsakt handelt (vgl. Urteil des BVGer B-5117/2016 vom 30. Januar 2019 E. 6; BREMER/STEBLER, Der Verfügungsantrag im Kartellverwaltungsverfahren: Die Schranken der Informationstätigkeit der Wettbewerbsbehörden, in: sic! 2017, S. 345-357, 349 f.). Solche Normierungen dürften als gesetzliche Grundlage für die hier fragliche Publikation schon aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht ausreichen (vgl. dazu E. 10.4 hiernach).

9.

Weiter ist zu prüfen, ob die Vorinstanz mit der angefochtenen Verfügung eine rechtskonforme Publikation der Stellungnahme vom 13. August 2018 vorsieht. Zunächst sind allfällige Geschäftsgeheimnisse zu berücksichtigen.

9.1 Die Veröffentlichungen der Wettbewerbsbehörden – worunter hier ebenfalls das Sekretariat zu zählen ist (vgl. E. 7.3) – dürfen keine Geschäftsgeheimnisse preisgeben (Art. 25 Abs. 4 KG).

9.1.1 Für eine positive Begriffsbeschreibung kann auf den traditionellen Geheimnisbegriff zurückgegriffen werden, wie er auch zu den anderen Normen gebräuchlich ist, welche diesen Begriff enthalten (ausführlich dazu: BGE 142 II 268 E. 5.2.1 mit zahlreichen Hinweisen, auch zum Folgenden). Demgemäss bilden Gegenstand eines Geschäftsgeheimnisses (1) alle weder offenkundigen noch allgemein zugänglichen Tatsachen (relative Unbekanntheit), (2) die der Geheimnisherr tatsächlich geheim halten will (Geheimhaltungswille) und (3) an deren Geheimhaltung der Geheimnisherr ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse (objektives Geheimhaltungsinteresse) hat. Zur Bejahung des letztgenannten Kriteriums ist zu klären, ob die Information objektiv gesehen als geheimhaltungswürdig anzusehen ist (zum Ganzen: Urteil des BVGer B-5927/2014 vom 30. Oktober 2017 E. 3.6). Tatsachen, welche kein kartellrechtswidriges Verhalten belegen, können unter Umständen geheimhaltungswürdig sein (vgl. Urteil des BVGer B-5927/2014 vom 30. Oktober 2017 E. 3.6 *e contrario*; ODERMATT/HOLZMÜLLER, DIKE-KG-Kommentar, Art. 48 KG N 29; zum Ganzen: Urteile des BVGer B-6291/2017 vom 25. Juni 2019 E. 6.3.1 [bestätigt durch Urteil des BGer 2C_690/2019 vom 11. Februar 2020] und B-5117/2016 vom 30. Januar 2019 E. 7.1.1).

9.1.2 Gegenstand eines Geschäftsgeheimnisses müssen geschäftlich relevante Informationen betreffen; entscheidend ist, ob die geheimen Informationen Auswirkungen auf das Geschäftsergebnis haben können oder ob die geheimen Informationen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmung haben (vgl. BGE 142 II 268 E. 5.2.3, 103 IV 283 E. 2b; Urteil des BGer 2C_499/2017 vom 29. Januar 2018 E. 4.2). Ein objektives Geheimhaltungsinteresse weisen in der Regel folgende Tatsachen auf: Marktanteile eines einzelnen Unternehmens, Umsätze, Preiskalkulationen, Rabatte und Prämien, Bezugs- und Absatzquellen, interne Organisation eines Unternehmens, Geschäftsstrategien und Businesspläne sowie Kundenlisten und -beziehungen (vgl. BGE 142 II 268 E. 5.2.4; Urteile des BGer 2C_499/2017 vom 29. Januar 2018 E. 4.2 und 2C_1009/2014 vom 6. Juli 2015 E. 3.3; zum Ganzen: Urteile des BVGer B-6291/2017 vom 25. Juni 2019 E. 6.3.1 [bestätigt durch Urteil des BGer 2C_690/2019 vom 11. Februar 2020], B-5117/2016 vom 30. Januar 2019 E. 7.1.2 und B-5108/2016 vom 22. Mai 2018 E. 9.3).

9.2 Dem Wortlaut von Art. 25 Abs. 4 KG nach erfolgt keine Interessenabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse nach einer Publikation des zugrunde liegenden Entscheids der Wettbewerbsbehörden und dem Geschäftsgeheimnis (Urteil des BGer 2C_1065/2014 vom 26. Mai 2016 E. 5.3.2, nicht publiziert in BGE 142 II 268). Im Rahmen der Frage, ob die Voraussetzungen eines Geschäftsgeheimnisses, insbesondere ob das objektive Geheimhaltungsinteresse gegeben ist, kommt der zu beurteilenden Behörde allerdings ein gewisser Beurteilungsspielraum zu, in welchem auch die verschiedenen Interessen zu beurteilen sind. Steht danach fest, dass es sich um ein Geschäftsgeheimnis handelt, ist es geschützt. Es ist zu wahren, und die das Geschäftsgeheimnis betreffenden Tatsachen dürfen nicht publiziert werden. Die Mitteilung des wesentlichen Inhalts kann durch Zusammenfassungen, Abdecken der geheimen Passagen oder Ersetzen absoluter Zahlen durch ungefähre Angaben (Bandbreiten) erfolgen, solange die verfremdende Umschreibung keine substanziellen Rückschlüsse auf die fraglichen Ausgangszahlen oder den Geheimnisherrn erlaubt. Dabei muss neben der Wahrung des Geschäftsgeheimnisses auch dem gesetzlichen Auftrag, verständliche und nachvollziehbare Entscheide zu veröffentlichen (Art. 48 KG), Rechnung getragen werden (vgl. zum Ganzen: Urteil des BGer 2C_1065/2014 vom 26. Mai 2016 E. 5.3.2 mit Hinweisen; ferner Urteile des BVGer B-6291/2017 vom 25. Juni 2019 E. 6.3.1 [bestätigt durch Urteil des BGer 2C_690/2019 vom 11. Februar 2020], B-5117/2016 vom 30. Januar 2019 E. 7.2 und B-3588/2012 vom 15. Oktober 2014 E. 6.4).

9.3 Dem Geheimnisherrn ist Gelegenheit einzuräumen, die Tatsachen zu bezeichnen, die er geheim halten will. Im Verfahren der Bereinigung der Geschäftsgeheimnisse hat das Sekretariat zu berücksichtigen, dass die Veröffentlichung einer Stellungnahme, mit welcher festgestellt wird, dass ein Unternehmenszusammenschluss ohne Einschränkungen und Auflagen vollzogen werden kann, hauptsächlich zum Zweck der Prävention und Rechtssicherheit der Öffentlichkeit sowie der Transparenz, namentlich unter den Marktteilnehmern, erfolgt (vgl. E. 10.5.2 hiernach) und kein kartellrechtlich verpöntes Verhalten verfolgt wird (vgl. zum Ganzen: Urteil des BVGer B-5117/2016 vom 30. Januar 2019 E. 7.3; zum Prozedere der Geschäftsgeheimnisbereinigung von Schlussberichten siehe ferner das Urteil des BVGer B-1612/2010 vom 8. Juli 2010 E. 6.3.1-6.3.3 mit Hinweisen).

Vorliegend lud die Vorinstanz die A. _____ bereits am 18. September 2018 dazu ein, die Geschäftsgeheimnisse zu bezeichnen (vorinstanzliche

act. 642). Daraufhin stellten die A. _____ – am 29. Oktober 2018 (vorinstanzliche act. 643) – und die Beschwerdeführerin – am 14. Januar 2019 (vorinstanzliche act. 656) – der Vorinstanz je eine geschäftsgeheimnisbereinigte Version zu. Die Vorinstanz liess der Beschwerdeführerin ihrerseits sodann am 25. April 2019 eine überarbeitete Version, welche der angefochtenen Verfügung beiliegt, zukommen (vorinstanzliche act. 667; siehe E. 2.3).

9.4 Bei den Schwärzungen, welche von der Beschwerdeführerin im vorliegenden Beschwerdeverfahren beantragt worden sind (vorinstanzliche act. 656), ist keine inhaltliche Systematik ersichtlich. Dennoch drängt sich eine weitgehend nach Themen geordnete Prüfung auf. Im Folgenden ist zu prüfen, ob die zur Publikation vorgesehene Stellungnahme (weitere) nicht zu publizierende Geschäftsgeheimnisse enthält.

9.4.1 Insoweit die Beschwerdeführerin die Unkenntlichmachung von Textstellen oder Zahlen begehrt, welche von der Vorinstanz bereits teilweise oder vollständig geschwärzt worden sind, so solche in den Ziffern 9, 18, 88, 165, 356, 366, 394, 400, 405, 407, 410, 414, 418, 422, 424, 426, 428, 432, 436, 438, 440, 443 f., 448, 452, 456, 459, 462, 466, 469 f., 473 f., 478, 480, 483 f., 487, 558, 585-590, 606, 611, 615, 623, 626, 680 sowie in den Fussnoten 317, 327 und 377 f. der angefochtenen Stellungnahme, sind diese Begehren gegenstandslos.

9.4.2 Die Beschwerdeführerin begehrt auch die vollständige Schwärzung von Bandbreitenangaben, mit denen die Vorinstanz genaue Zahlenwerte bereits umschreibt, so solche in den Ziffern 9, 15, 259, 262, 264 f., 272, 274, 276, 278, 283, 285, 287, 289, 296-299, 301, 306, 315 f., 319, 323, 328-332, 336, 342, 358, 364, 367, 371-373, 376-385, 390, 394, 400, 405, 407 f., 410, 414, 418, 422, 424, 390, 426, 428 f., 432 f., 436-440, 443 f., 448, 451 f., 456, 459, 462-464, 466 f., 469-471, 473 f., 478-480, 483 f., 487 f., 508 f., 525, 541, 543, 545, 547, 550, 552, 555, 673 sowie den Fussnoten 334, 336, 338 und 340 der Stellungnahme.

Eine Umschreibung geheimer Daten mittels Bandbreiten ist keine Geschäftsgeheimnisverletzung, solange die verfremdende Umschreibung keine substantziellen Rückschlüsse auf die fraglichen Ausgangszahlen erlaubt. Die Bandbreiten sind so zu wählen, dass der Umschreibung ein genügend sachdienlicher Informationsgehalt entnommen werden kann (vgl. Urteil des BVGer B-5114/2016 vom 3. Mai 2018 E. 9.4.2 mit Hinweisen).

Diese Voraussetzungen sind vorliegend bei den obgenannten Textstellen erfüllt, weshalb die jeweilige Umschreibung des Geschäftsgeheimnisses mittels der Bandbreite grundsätzlich nicht zu beanstanden ist. Keine Geschäftsgeheimnisverletzung stellt entsprechend auch die Textstelle «% bzw. von ca.» in der Ziffer 437 dar.

9.4.3 Die Beschwerdeführerin beantragt sodann die Unkenntlichmachung der Titel «Kollektive Marktbeherrschung» (Kap. B.4.5), «Zwischenergebnis der kollektiven Marktbeherrschung» (Kap. B.4.5.8) und «Gesamtwürdigung betreffend kollektive Marktbeherrschung» (Kap. B.4.5.9). Diese Titel sind unerlässlich für das Verständnis der streitbetroffenen Stellungnahme, weshalb sie nicht geheimhaltungswürdig sind. Zudem handelt es sich bei diesen Titeln objektiv nicht um Geschäftsgeheimnisse.

9.4.4 Weiter ersucht die Beschwerdeführerin um Schwärzung von umsatz- und gewinnrelevanten Aussagen der Stellungnahme wie « _____ » Franken sog. Nettoerlös (Ziff. 87), « _____ » sonstiger Betriebsaufwand der A. _____, welcher den Anteil der Fixkosten enthält, über welche die Werbetreibenden selbständig agieren können, « _____ » als Betrag dieses Aufwands in der konsolidierten Geldflussrechnung, « _____ » Personalkosten und « _____ » als Anteil dieser Kosten an den gesamten Betriebsaufwänden (Ziff. 573). Bei diesen genauen Geldbeträgen und Prozentangaben, welche umsatz- beziehungsweise gewinnrelevante Aussagen enthalten, handelt es sich um Angaben, die zusätzlich als Geschäftsgeheimnis zu bezeichnen sind. Sie sind von der Vorinstanz ermessensweise entweder zu schwärzen oder aber zumindest in Form von ungefähren Angaben (Bandbreiten) zu umschreiben.

Zudem beantragt die Beschwerdeführerin die Schwärzung des Textabschnitts der Ziffer 87 der Stellungnahme, welcher sich zur Höhe und Zusammensetzung des Umsatzes, des Nettoerlöses und des Bruttogewinns beziehungsweise Kommissionsumsatzes von A. _____ äussert. Auch hier stellen die genauen Zahlen Geschäftsgeheimnisse dar, welche ermessensweise zumindest durch ungefähre Angaben (Bandbreiten) zu ersetzen sind.

9.4.5 Ferner beantragt die Beschwerdeführerin die Unkenntlichmachung der Passagen « _____ » als Anzahl der Personen, welche in den operativen Geschäftsbereichen von A. _____ bezüglich der Werbevermarktung tätig sind, und « _____ » als diesbezüglicher Personalbestand von

F._____ (in Ziff. 574). Diese Mitarbeiterzahlen sind ebenfalls Geschäftsgeheimnisse. Sie sind nach Ermessen der Vorinstanz entweder unkenntlich zu machen oder mittels ungefährender Angaben (Bandbreiten) anzugeben.

Demgegenüber ist dem Antrag der Beschwerdeführerin auf vollständige Schwärzung der Ziffern 573 f. nicht stattzugeben. Diese enthalten vorinstanzliche Ausführungen zum Fixkostenanteil, zu den Personalkosten und zur Symmetrie der Kostenstruktur von A._____ und F._____ (Ziff. 573), zu den Kostenstrukturen der Zusammenschlussparteien und F._____ sowie zum Personalbestand und zu den damit zusammenhängenden Symmetrien von A._____, F._____ und den Zusammenschlussparteien (Ziff. 574). Bei diesen Ausführungen handelt es sich – nach Entfernung der besagten gewinn- und umsatzrelevanten Zahlen (E. 9.4.4) sowie der soeben erwähnten Passagen zu den Mitarbeiterzahlen – nicht um Geschäftsgeheimnisse. Sie sind deshalb ungeschwärzt zu belassen.

9.4.6 Weiter begehrt die Beschwerdeführerin die Unleserlichmachung der Aussagen der Vorinstanz in den Ziffern 9, 89, 97 und 147 der Stellungnahme zum A._____ eigenen Werbeinventar, zur Vermittler-/Vermarkertätigkeit und zur Ausrichtung der Geschäftspolitik von A._____. Diese Angaben sind offenkundige beziehungsweise allgemein zugängliche Tatsachen, weshalb diese ungeschwärzt zu belassen sind.

9.4.7 Die Beschwerdeführerin beantragt auch die Schwärzung der Wiedergabe durch die Vorinstanz in Ziffer 11 der Stellungnahme betreffend die mutmassliche künftige Entwicklung des zentralen Geschäftsbereichs von A._____. Diese Darlegungen betreffen offenkundige beziehungsweise allgemein zugängliche Tatsachen, weshalb sie nicht zu schwärzen sind.

9.4.8 Ferner beantragt die Beschwerdeführerin die Schwärzung der Erwägungen der Vorinstanz über Marktanteilsstrukturen in den Märkten, an denen A._____ beteiligt ist, in den Ziffern 395, 401, 411, 415 und 419 der Stellungnahme. Hier hat die Vorinstanz bereits Bandbreiten eingefügt. Damit ist dem Geheimhaltungsinteresse der Beschwerdeführerin Genüge getan. Eine vollständige Schwärzung der eben genannten Erwägungen würde die Nachvollziehbarkeit des Schlussberichts erschweren.

9.4.9 Sodann begehrt die Beschwerdeführerin die vollständige Schwärzung der Darlegungen der Vorinstanz in Ziffer 14 und eines Teils der Ziffer 15 der Stellungnahme. Diese Textabschnitte enthalten als Geschäftsgeheimnisse zu qualifizierende Elemente der Strategie der Zusammenschlussparteien und des Zwecks ihres Zusammenschlussvorhabens. Deshalb sind diese Abschnitte vollständig zu schwärzen.

9.4.10 Überdies beantragt die Beschwerdeführerin die vollständige Unkenntlichmachung von bezeichneten Textstellen in den Ziffern 165, 264, 589 f., 641-643 und 680 der Stellungnahme. Diesen Schwärzungsbegehren ist nicht stattzugeben. Es finden sich in diesen Textstellen abgesehen von den bereits gewürdigten Bandbreitenangaben (hierzu E. 9.4.2) und den von der Vorinstanz bereits vorgenommenen Schwärzungen keine weiteren Stellen, die Geschäftsgeheimnisse enthalten. Zudem sind diese Angaben für die Nachvollziehbarkeit des Schlussberichts erforderlich. Sie sind damit nicht zusätzlich als Geschäftsgeheimnisse zu bezeichnen.

9.4.11 Die Beschwerdeführerin stellt ferner den Antrag, die von ihr bezeichneten Textstellen in den Ziffern 149, 394, 494, 515, 517, 520, 530-532, 535 f., 538 f., 544 (zweiter Satz), 548 (zweiter Satz), 553 (letzter Satz), 559-562, 591, 596 (zweiter Satz), 598 (letzter Satz), 616, 672, 674 und der Fussnote 327 der Stellungnahme vollständig zu schwärzen. Diese Textstellen sind Teil der vorinstanzlichen Beantwortung der Frage, ob der streitgegenständliche Unternehmenszusammenschluss gemäss Art. 10 Abs. 2 KG zugelassen werden kann oder nicht. Sie dienen der Nachvollziehbarkeit des Ergebnisses der Stellungnahme und sind keine geschäftlich relevanten Informationen. Sie sind daher ungeschwärzt zu belassen.

9.4.12 Die Beschwerdeführerin ersucht um die Schwärzung der Ausführungen der Vorinstanz in den Ziffern 511, 527 und 628 der Stellungnahme, in welchen die Vorinstanz aus ihren früheren, in der RPW publizierten Entscheidungen, aus dem Bericht des BAKOM an die KVF-N «Auswirkungen von Werbebeschränkungen bei der SRG» vom 22. Januar 2018 (unter: <<https://www.bakom.admin.ch>> > Elektronische Medien > Medienpolitik > Aktuelles und Hintergründe > Auswirkungen von Werbebeschränkungen bei der SRG, abgerufen am 25. August 2020) oder aus ökonomischer Literatur zitiert. Diese Ausführungen sind allesamt bereits öffentlich zugänglich, dienen der Verständlichkeit der streitgegenständlichen Stellungnahme und belasten die Beschwerdeführerin nicht. Damit ist eine Publikation nicht zu beanstanden.

9.4.13 Die Fussnoten 389-404 der Stellungnahme, welche die Beschwerdeführerin ebenfalls schwärzen lassen will, enthalten je eine oder mehrere Angaben einer Fundstelle in der RPW, im obgenannten Leitfaden des Bundeskartellamts zur Marktbeherrschung in der Fusionskontrolle, in einem Bundesgerichtsurteil vom 22. Februar 2007, in den oben erwähnten EU-Leitlinien oder in einem Werk der ökonomischen Literatur. Diese Angaben sind von vornherein keine Geschäftsgeheimnisse, da es sich um öffentlich zugängliche Informationen handelt. Zudem lassen diese Angaben keine Rückschlüsse auf die Beschwerdeführerin zu. Der ergänzende vorinstanzliche Kommentar «wobei in der ökonomischen Literatur weitere Kriterien, die einen Hinweis auf kollektive Marktbeherrschung hindeuten können, diskutiert werden» (Fn. 402), stellt ebenfalls von vornherein kein Geschäftsgeheimnis und keine die Beschwerdeführerin belastende Aussage dar. Demnach sind auch die obgenannten Angaben und der eben erwähnte Kommentar nicht unkenntlich zu machen.

9.5 Die Vorinstanz hat folglich in der Fassung der Stellungnahme vom 13. August 2018, welche zur Veröffentlichung vorgesehen ist, die in E. 9.4.4 f. und 9.4.9 hiervor erwähnten zusätzlichen Schwärzungen beziehungsweise Umschreibungen vorzunehmen.

9.6 Zu prüfen bleiben hiernach weitere, von der Beschwerdeführerin beantragte Unkenntlichmachungen von Textstellen, die keine Geschäftsgeheimnisse im beschriebenen Sinn darstellen:

9.6.1 So ersucht die Beschwerdeführerin um Schwärzung der Ausführungen in den Fussnoten 377 f. der streitbetroffenen Stellungnahme. Diese beinhalten zwar Aussagen «vom Hörensagen», welche die Beschwerdeführerin belasten. Mit Blick auf das vorliegend vorteilhafte Ergebnis der Zusammenschlussprüfung können diese Passagen jedoch ungeschwärzt belassen werden.

9.6.2 Die Beschwerdeführerin ersucht sodann um Unkenntlichmachung der Aussagen der Vorinstanz in der Ziffer 363 zum Reichweitenbesitz der Zusammenschlussparteien und der Vermittlung von Reichweiten durch A._____ und Dritte, in der Ziffer 406 zur Reichweitenverteilung im Zuschauermarkt TV in der Deutschschweiz, in den Ziffern 403 und 496 zur Reichweitenstärke der Zusammenschlussparteien beziehungsweise von D._____ und A._____ und daraus folgende Möglichkeiten für die Angebotsgestaltung, in der Ziffer 518 zu möglichen Wettbewerbsbehinderungen durch «contingent sales» der Zusammenschlussparteien, in der Ziffer

521 zur möglichen wettbewerbsbeseitigenden Wirkung von Bündelangeboten der Zusammenschlussparteien, in der Ziffer 572 zur möglichen Zusammenlegung von Vermarktungsaktivitäten der Zusammenschlussparteien, in der Ziffer 578 zur möglichen Zusammenführung der Geschäftstätigkeiten von D. _____ und A. _____, in der Ziffer 606 zur allfälligen Relevanz von Cross-Media-Kampagnen, in der Ziffer 620 zur allfälligen alleinigen Befriedigung der Gesamtnachfrage nach Werberaum und -zeit über alle Märkte hinweg, in den Ziffern 633 f. zu den Anreizen für die Zusammenschlussparteien, sich kollusiv zu verhalten, in der Ziffer 693 zu einem allfälligen Versuch, Marktanteile von F. _____ zu gewinnen, sowie in Ziffer 695 zur Denkbarkeit einer marktbeherrschenden Stellung von F. _____ und A. _____. Diese Aussagen beinhalten zwar mitunter unvorteilhafte Mutmassungen betreffend die Beschwerdeführerin. Angesichts des Ergebnisses der streitbetroffenen Stellungnahme kann indes auch hier auf eine Schwärzung dieser Textstellen verzichtet werden.

9.6.3 Die Beschwerdeführerin begehrt auch die Unkenntlichmachung von Erwägungen beziehungsweise Zitaten der Vorinstanz in den Ziffern 498, 528-540, 544 (erster Satz), 545 f., 548 (erster Satz), 553 (Sätze 1-3), 564 f., 567, 569 f., 577, 579, 596 (erster Satz), 598 (Sätze 1-3), 604, 607, 612 f., 615, 618, 621-623, 626 f., 631 f., 635-637, 644, 667 f., 672 (letzter Satz), 681, 685, 692, 696 (1. Halbsatz) und 697 (zweiter Satz) sowie in der Fussnote 391-404 und 436 der Stellungnahme, welche sich mit der Frage befassen, ob und inwiefern die Zusammenschlussparteien durch ihr Zusammenschlussvorhaben den wirksamen Wettbewerb möglicherweise behindern könnten. Es handelt sich dabei mitunter um Ausführungen der Vorinstanz, in welchen sie aus ihren früheren, in der RPW publizierten Entscheidungen, aus dem Leitfaden des Bundeskartellamts zur Marktbeherrschung in der Fusionskontrolle (veröffentlicht unter: <<https://www.bundeskartellamt.de>> > Fusionskontrolle > Materialien, abgerufen am 25. August 2020), aus dem Bundesgerichtsurteil 2A.327/2006 vom 22. Februar 2007, aus den EU-Leitlinien zur Bewertung horizontaler Zusammenschlüsse gemäss der Ratsverordnung über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen (ABl. C 31 vom 5. Februar 2004) oder aus ökonomischer Literatur zitiert. Alle diese Aussagen beziehungsweise Zitate der Vorinstanz zielen zwar nicht auf eine auflagen- und bedingungslose Genehmigung des Zusammenschlusses ab. Es handelt sich hierbei aber entweder um frei zugängliche, bereits veröffentlichte Texte oder um Ausführungen, welche mit Blick auf das Ergebnis der vorliegend streitbetroffenen Stellungnahme ungeschwärzt belassen werden können.

9.7 Würden die in E. 9.6.1 bis 9.6.3 hiervoor genannten Textstellen gänzlich oder teilweise geschwärzt, hätte dies überdies eine starke Einschränkung der Verständlichkeit beziehungsweise Nachvollziehbarkeit der streitgegenständlichen Stellungnahme zur Folge. Auch aus diesem Grund hat die Vorinstanz keine weiteren Schwärzungen anzubringen.

10.

Nachfolgend ist zu prüfen, ob die zur Publikation vorgesehene Fassung der streitigen Stellungnahme gegen das DSG verstösst.

10.1 Das DSG bezweckt den Schutz der Persönlichkeit und der Grundrechte von Personen, über die Daten bearbeitet werden (Art. 1 DSG). Mit anderen Worten gelten die Vorschriften des DSG für die Bearbeitung von persönlichen Daten, die den grundrechtlichen Anspruch auf Schutz der Privatsphäre (Art. 13 BV) verletzen können (BGE 138 II 346 E. 3.2, 126 II 126 E. 4). Personendaten sind dabei alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare – natürliche oder juristische (Art. 3 Bst. b DSG; BGE 136 II 508 E. 3.2) – Person beziehen. Der Begriff «Personendaten» ist weit und umfasst jede Information, die einen auf eine Person (oder mehrere Personen) bezogenen oder beziehbaren Informationsgehalt besitzt (zum Ganzen: BGE 142 II 268 E. 6.1 mit weiteren Hinweisen; Urteil des BVGer B-5117/2016 vom 30. Januar 2019 E. 8.1).

10.2 Das DSG gilt für das Bearbeiten von Daten juristischer Personen durch die Bundesverwaltung (Art. 2 Abs. 1 Bst. b DSG), worunter auch die WEKO – als Behördenkommission (Art. 7a Abs. 1 Bst. a i.V.m. Art. 8a Abs. 3 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 [RVOV, SR 172.010.1] i.V.m. Art. 18 f. KG) – fällt; dies ist verantwortliches Organ im Sinn von Art. 16 Abs. 1 DSG. Die Tätigkeit der WEKO untersteht dem DSG ebenfalls. Bearbeiten umfasst das Bekanntgeben (Art. 3e DSG) und dieses wiederum das Veröffentlichen (Art. 3f DSG). Wie hiervoor gesehen, spricht Art. 48 Abs. 1 KG von "Veröffentlichung", womit laut Bundesgericht dasselbe gemeint ist wie in Art. 3f DSG. Auf das hängige erstinstanzliche Verwaltungsverfahren ist das DSG anwendbar (Art. 2 Abs. 2 Bst. c *in fine* DSG). Es ist aber auch nach Abschluss des Verfahrens anwendbar, insbesondere auf die dannzumalige Datenweitergabe (zum Ganzen: vgl. BGE 142 II 268 E. 6.1 f. mit weiteren Hinweisen; Urteil des BVGer B-5117/2016 vom 30. Januar 2019 E. 8.2).

10.3 Die WEKO hat sich daher auch bei der Veröffentlichung von Stellungnahmen an die Grundsätze der Art. 4, 5 und 7 DSGVO zu halten. Insbesondere hat die Datenbearbeitung rechtmässig, nach Treu und Glauben, verhältnismässig und zweckgemäss zu erfolgen (Art. 4 Abs. 1 bis 3 DSGVO). Zudem hat sich das Sekretariat über die Richtigkeit der Daten zu vergewissern (Art. 5 Abs. 1 DSGVO) und um deren Sicherheit besorgt zu sein (vgl. Art. 7 Abs. 1 DSGVO; zum Ganzen: vgl. BGE 142 II 268 E. 6.1-6.3). Von diesen Grundsätzen kann indessen spezialgesetzlich abgewichen werden (zum Ganzen: Urteil des BVGer B-5117/2016 vom 30. Januar 2019 E. 8.3).

10.4 Die Veröffentlichung einer Stellungnahme, in welcher ein Unternehmenszusammenschlussvorhaben geprüft und mit welcher festgestellt wird, dass dieses ohne Auflagen und Bedingungen vollzogen werden kann, ist – gleich wie die Publikation eines Vorabklärungs-Schlussberichts – als ein Bekanntgeben von (besonders schützenswerten [Art. 3 Bst. c Ziff. 4 DSGVO]) Personendaten im Sinn von Art. 19 DSGVO zu qualifizieren. Sie bedarf dementsprechend einer gesetzlichen Grundlage im formellen Sinn (Art. 17 Abs. 2 i.V.m. Art. 19 Abs. 1 DSGVO; vgl. zum Ganzen: Urteil des BVGer B-5117/2016 vom 30. Januar 2019 E. 8.4). Vorliegend stellt Art. 48 Abs. 1 KG nach systematischer und teleologischer Auslegung eine hinreichende gesetzliche Grundlage für die Bekanntgabe von Personendaten bei der Publikation von Stellungnahmen dar (oben E. 7.8 f.).

10.5 Für Personendaten, welche Geschäftsgeheimnisse darstellen, hat das Kartellgesetz selbst in Art. 25 Abs. 4 KG die Sonderregel aufgestellt, dass diese generell, das heisst ohne Vornahme einer Interessenabwägung, nicht publiziert werden dürfen (Urteil des BGer 2C_1065/2014 vom 26. Mai 2016 E. 5.3.2; vgl. E. 9.2 hiervor). Dabei erfolgt dem Wortlaut von Art. 25 Abs. 4 KG nach keine Interessenabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse nach einer Publikation des zugrunde liegenden Entscheids der Wettbewerbsbehörde und dem Geschäftsgeheimnis (eben genanntes Urteil 2C_1065/2014 E. 5.3.2).

Demgegenüber untersteht die Publikation von Personendaten ausserhalb des Begriffs des Geschäftsgeheimnisses der Abwägung gemäss Art. 19 Abs. 4 DSGVO (BGE 142 II 268 E. 6.4.1-6.4.3; Urteil des BVGer B-5927/2014 vom 30. Oktober 2017 E. 3.7 mit Hinweisen). Hier ist trotz Bestehen einer gesetzlichen Grundlage im formellen Sinn die Bekanntgabe (also Veröffentlichung) abzulehnen, wenn wesentliche öffentliche oder offensichtlich schutzwürdige Interessen einer betroffenen Person oder gesetzliche Ge-

heimhaltungspflichten oder besondere Datenschutzvorschriften es verlangen (Art. 19 Abs. 4 DSGVO). Es bedarf somit einer Interessenabwägung zwischen den öffentlichen Interessen und dem privaten Geheimhaltungsinteresse (vgl. BGE 142 II 268 E. 6.4.1 mit Hinweisen; zum Ganzen: Urteil des BVGer B-5117/2016 vom 30. Januar 2019 E. 8.5).

10.5.1 Bei der besagten Abwägung ist im vorliegenden Fall insbesondere zu berücksichtigen, dass die Vorinstanz mangels festgestellter Begründung oder Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung, durch die wirksamer Wettbewerb beseitigt werden kann, auf die Auferlegung von Auflagen und/oder Bedingungen verzichtet hat.

10.5.2 Das im öffentlichen Interesse liegende Ziel einer Publikation der vorinstanzlichen Stellungnahme zu einem Unternehmenszusammenschlussvorhaben besteht in der Transparenz der Verwaltungsaktivitäten – insbesondere über die Rechtsanwendung und Rechtsfortentwicklung –, der Prävention und Vermeidung von Unternehmenszusammenschlüssen, welche nicht genehmigt werden können, der Rechtssicherheit für die Öffentlichkeit – insbesondere der Marktteilnehmer – sowie der Befriedigung von Informationsbedürfnissen und der Information von kantonalen Behörden und Bundesbehörden (vgl. hierzu Urteil des BGer 2C_1065/2014 vom 26. Mai 2016 E. 6.5.3 [nicht veröffentlicht in BGE 142 II 268], welches die öffentlichen Interessen an der Publikation einer Sanktionsverfügung aufzählt, und Urteil des BVGer B-5117/2016 vom 30. Januar 2019 E. 8.5.2, welches sich mit den öffentlichen Interessen an der Publikation eines Schlussberichts befasst). Die Transparenz und Prävention sind dabei die hauptsächlichen Zwecke der Publikation solcher Stellungnahmen. Die Marktteilnehmer sollen befähigt sein, selbst abzuschätzen, welche Unternehmenszusammenschlüsse – allenfalls unter Auflagen und/oder Bedingungen – genehmigt werden können und welche nicht. Demgemäss steht die Veröffentlichung solcher Stellungnahmen insoweit im öffentlichen Interesse, als sie insbesondere neben der Erreichung der Transparenz und Prävention auch den weiteren, oben in E. 7.7.1 genannten Publikationszielen dient.

10.6 Die Beschwerdeführerin bringt in ihrer Beschwerde als privates Interesse über jenes der Wahrung ihrer Geschäftsgeheimnisse hinaus vor, dass keine Rückschlüsse auf sie (die Beschwerdeführerin) möglich sein sollten (S. 26).

Die Beschwerdeführerin verneint im Übrigen das öffentliche Interesse an einer Veröffentlichung der Stellungnahme vom 13. August 2018, da letztere

falsche und unbewiesene Behauptungen enthalte (Beschwerde, S. 23 f.), welche ohne rechtsgenügendes Verfahren geäußert würden und massiv in ihre Rechtsstellung eingriffen (Beschwerde, S. 27 und 30). Die von der Beschwerdeführerin beanstandeten Ausführungen beinhalten zwar – abgesehen von Geschäftsgeheimnissen (siehe dazu E. 9.4 f.) – Aussagen vom «Hörensagen», Mutmassungen und Aussagen der Vorinstanz, welche nicht auf eine auflagen- und bedingungslose Genehmigung des Zusammenschlusses abzielen. Wie aus dem Vorstehenden hervorgeht, kann jedoch von einer Unkenntlichmachung dieser Aussagen abgesehen werden (E. 9.6 f.). Auch im Übrigen kann der Sichtweise der Beschwerdeführerin nicht gefolgt werden. Denn das oben in Erwägung 7.7.1 beschriebene öffentliche Interesse an der Publikation der Stellungnahme der Vorinstanz zu einem auflagen- und bedingungslos genehmigten Unternehmenszusammenschlussvorhaben besteht *in casu* ebenfalls.

Dieses öffentliche Interesse überwiegt das private Interesse der Beschwerdeführerin an ihrer wirtschaftlichen Integrität. Folglich dürfen die Personendaten ausserhalb der Tatsachen, welche vom Begriff des Geschäftsgeheimnisses erfasst werden, soweit erforderlich in anonymisierter Form publiziert werden.

11.

11.1 Da die Publikation von Stellungnahmen, in welchen ein Unternehmenszusammenschlussvorhaben geprüft und mit welchen festgestellt wird, dass dieses ohne Auflagen und Bedingungen vollzogen werden kann, nicht ausdrücklich gesetzlich geregelt ist, liegt sie über den in E. 10 vorstehend dargelegten Rahmen hinaus grundsätzlich im Ermessen der Vorinstanz. Ihr steht mit anderen Worten ein Ermessensspielraum für ihre Entscheidung offen. Bei der Ausübung dieses Ermessens ist die Behörde nicht frei, sondern gehalten, dieses pflichtgemäss auszuüben (vgl. ODERMATT/HOLZMÜLLER, DIKE-KG-Kommentar, Art. 48 KG N 10 und 19 ff.). Sie ist an die Verfassung gebunden, insbesondere an die Grundrechte sowie die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns (Art. 5 BV; vgl. Urteil des BVGer B-5927/2014 vom 30. Oktober 2017 E. 3.4). Staatliches Handeln muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 2 BV). Es soll nicht nur rechtmässig, sondern auch angemessen sein (BVGE 2015/2 E. 4.3.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 409). Die Vorinstanz darf ihr Ermessen bei der Publikation nicht missbrauchen. Verstösst die Handhabung des Ermessens gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, so ist einer derjenigen Grundsätze verletzt, welche die Annahme eines Ermessensmissbrauchs rechtfertigen (vgl. BGE 142 II 268 E. 4.2.3 und 137

V 71 E. 5.1; zum Ganzen: Urteil des BVGer B-5117/2016 vom 30. Januar 2019 E. 9).

11.2 Die Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes wird vorliegend bereits im Rahmen des Art. 4 Abs. 2 DSG gefordert (vgl. oben E. 10.3). Im Übrigen darf die Vorinstanz keinen willkürlichen Entscheid darüber treffen, wie die Version der zu publizierenden Stellungnahme zu bereinigen ist (vgl. BGE 134 I 140 E. 5.4, 132 I 175 E. 1.2 und 131 I 467 E. 3.1; zum Ganzen: Urteil des BVGer B-5117/2016 vom 30. Januar 2019 E. 9).

11.3 Vorliegend ist der Entscheid der Vorinstanz, die Stellungnahme vom 13. August 2018 zu publizieren, mit Blick auf die Hauptziele Transparenz und Prävention nachvollziehbar. Er erweist sich im Übrigen, nach Wahrung der Geschäftsgeheimnisse (oben E. 9) und unter Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorgaben (E. 10) weder als willkürlich noch ist ein Ermessensmissbrauch ersichtlich.

12.

Die weiteren Vorbringen der Beschwerdeführerin vermögen am vorstehenden Ergebnis von vornherein nichts zu ändern.

12.1 Die Beschwerdeführerin macht in ihrer Beschwerde im Übrigen geltend, dass die Vorinstanz mit der Veröffentlichung der Stellungnahme vom 13. August 2018 das Prinzip der Unschuldsvermutung (Art. 10 Abs. 1 der Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 [StPO, SR 312.0] und Art. 6 Abs. 2 der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten [EMRK, SR 0.101]) verletze (S. 27 f. der Beschwerde). Sie – die Beschwerdeführerin – sei «nicht rechtskräftig verurteilt» worden. Deshalb müsse für sie die Unschuldsvermutung gelten. Die ihr in der Stellungnahme unterstellte marktbeherrschende Stellung erzeuge faktisch eine präjudizierende Wirkung, weil diese Unterstellung sie (die Beschwerdeführerin) den Verhaltenspflichten von Art. 7 KG unterwerfe. Die Vorinstanz verkenne beziehungsweise berücksichtige gar nicht die faktisch präjudizierende Wirkung einer Publikation dieser Stellungnahme (Beschwerde, S. 28).

12.2 Die Unschuldsvermutung ergibt sich aus Art. 32 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 2 EMRK. Sie bedeutet, dass jede Person bis zur rechtskräftigen strafrechtlichen Verurteilung als unschuldig gilt. Es ist das Recht, als unschuldig behandelt zu werden, bis ein zuständiges Gericht nach Durchführung eines fairen Verfahrens die strafrechtliche Schuld in rechtsgenügender Weise

nachgewiesen und festgestellt hat (vgl. BGE 137 I 31 E. 5.1; zum Ganzen: Urteil des BGer 2C_1065/2014 vom 26. Mai 2016 E. 8.1; Urteil des BVGer B-5117/2016 vom 30. Januar 2019 E. 10.2).

12.3 Der Entscheid der WEKO, die Stellungnahme vom 13. August 2018 zu veröffentlichen, verletzt das Prinzip der Unschuldsvermutung nicht. Im vorliegenden Fall steht weder ein strafrechtlich relevantes noch ein anderes verpöntes Verhalten der Beschwerdeführerin zur Diskussion. Letztere wird denn auch mitnichten sanktioniert. Vielmehr hat die WEKO vorliegend lediglich ein unter anderem die Beschwerdeführerin betreffendes Zusammenschlussvorhaben auflagen- und bedingungslos genehmigt. Daher macht die Rüge der Beschwerdeführerin, die Vorinstanz verletze das eben genannte Prinzip, im vorliegenden Zusammenhang von vornherein keinen Sinn. Diejenigen Textstellen in der Stellungnahme, welche Geschäftsgeheimnisse enthalten, hat die Vorinstanz zu schwärzen oder in Form von ungefähren Angaben (Bandbreiten) zu umschreiben (E. 9.4.4 f. und 9.4.9). Angesichts der in E. 10.6 hiervoor bereits erwähnten, gewichtigeren Interessen der Öffentlichkeit – des Interesses an Transparenz des behördlichen Handelns, an der Prävention von Wettbewerbs schädigenden Unternehmenszusammenschlüssen, an möglichst umfassender Kenntnis von den Gründen des Handelns der Vorinstanz, der Interessen der Wirtschaftsbeteiligten zu wissen, welche Unternehmenszusammenschlüsse auflagen- und bedingungslos genehmigt werden, und der Interessen, die anderen mit Kartellrechtsfragen involvierten Stellen zu informieren – verdient das Interesse der Beschwerdeführerin, dass nicht über deren Handeln informiert wird, über die vorliegend zusätzlich zugestandenen Schwärzungen hinaus weniger Schutz (vgl. Urteil des BGer 2C_1065/2014 vom 26. Mai 2016 E. 8.3 mit Hinweisen; Urteil des BVGer B-5117/2016 vom 30. Januar 2019 E. 10.3). Die Rüge der Beschwerdeführerin, wonach das Prinzip der Unschuldsvermutung verletzt sei, erweist sich somit als unbegründet.

13.

13.1 Zusammenfassend stellt Art. 48 Abs. 1 KG in systematischer und teleologischer Auslegung eine hinreichende gesetzliche Grundlage für die Publikation der Stellungnahme vom 13. August 2018 dar (E. 7.5.4 und 7.7.2). Die Rüge der Beschwerdeführerin, dass Art. 48 KG keine genügende gesetzliche Grundlage für die Publikation dieser Stellungnahme sei, vermag letztlich nicht zu überzeugen. Ferner steht der geplanten Publikation das dabei zu berücksichtigende Recht – insbesondere die Verpflichtung zur Wahrung von Geschäftsgeheimnissen sowie das Datenschutzrecht – nicht grundsätzlich entgegen. Vielmehr regelt dieses lediglich den

Inhalt, der rechtskonform veröffentlicht werden darf. Folglich ist die Publikation der Stellungnahme vom 13. August 2018 zulässig, jedoch ausschliesslich nur unter Wahrung der Geschäftsgeheimnisse, der weiteren fallbezogenen Schwärzungen und der datenschutzrechtlichen Interessen der Beschwerdeführerin. Der Entscheid über die Version, die publiziert wird, darf dabei nicht willkürlich erfolgen.

13.2 Nach dem Gesagten ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist, und die angefochtene Verfügung insoweit aufzuheben, als sie die Publikation der Stellungnahme vom 13. August 2018 in der der angefochten Verfügung beiliegenden Fassung vorsieht. Dem Sekretariat ist es demnach zu untersagen, diese Stellungnahme in der Version zu veröffentlichen, die sich im Anhang dieser Publikationsverfügung befindet. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen.

Die Vorinstanz hat in der obgenannten Stellungnahme einzig noch die in E. 9.4.4 f und 9.4.9 vorstehend erwähnten Schwärzungen beziehungsweise Umschreibungen vorzunehmen und die Stellungnahme angemessen zu anonymisieren. Folglich ist die Sache hierzu an die Vorinstanz zurückzuweisen.

14.

14.1 Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Unterliegt diese nur teilweise, so werden die Verfahrenskosten ermässigt (Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Vorliegend hat die Beschwerdeführerin teilweise obsiegt und zwar insofern, als die zu veröffentlichende Stellungnahme vom 13. August 2018 im Sinn der vorstehenden Erwägungen zusätzlich zu schwärzen und zu anonymisieren ist. Der Beschwerdeführerin sind daher nach Massgabe ihres nur teilweisen Unterliegens Verfahrenskosten im Umfang von neun Zehntel aufzuerlegen. Vorinstanzen werden keine Verfahrenskosten auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Im Zwischenverfahren betreffend den Sistierungsantrag der Beschwerdeführerin hat die Vorinstanz hingegen gänzlich obsiegt (Sachverhalt Bst. I), weshalb die Kosten der entsprechenden Zwischenverfügung in Höhe von Fr. 300.– von der Beschwerdeführerin zu tragen sind. Die auf insgesamt Fr. 3'300.– festzusetzenden Verfahrenskosten sind demnach im Umfang von Fr. 3'000.– (Fr. 3'000.– x 9/10 + Fr. 300.–)

der Beschwerdeführerin aufzuerlegen. Dieser Betrag wird dem von ihr in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss entnommen.

14.2 Als teilweise obsiegende Partei hat die Beschwerdeführerin Anspruch auf eine reduzierte Parteientschädigung, welche der Vorinstanz aufzuerlegen ist (vgl. Art. 64 VwVG; Art. 7 ff. VGKE). Die Parteientschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere notwendige Auslagen der Partei (Art. 8 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 VGKE). Die Partei, die Anspruch auf Parteientschädigung erhebt, hat der Beschwerdeinstanz vor dem Beschwerdeentscheid eine detaillierte Kostennote einzureichen; andernfalls setzt die Beschwerdeinstanz die Parteientschädigung von Amtes wegen und nach Ermessen aufgrund der Akten fest (vgl. Art. 8 Abs. 1 der Verordnung vom 10. September 1969 über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren [SR 172.041.0]; Art. 14 Abs. 2 Satz 2 VGKE). Vorliegend hat der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin keine Kostennote eingereicht, weshalb die ungekürzte Parteientschädigung nach Ermessen aufgrund der Akten auf Fr. 17'500.– (inkl. Auslagen; Art. 9 Abs. 1 Bst. a und b VGKE) festzusetzen ist. Mit Blick auf das teilweise Unterliegen der Beschwerdeführerin in der Hauptsache und ihr vollständiges Unterliegen bei ihrem Sistierungsgesuch erscheint dem Gericht eine um neun Zehntel reduzierte Parteientschädigung von Fr. 1'750.– (Fr. 17'500.– - Fr. 15'750.– [= 9/10]) als angemessen.

14.3 Zur Regelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen des vorangegangenen Verfahrens ist die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

1.1 Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird. Die angefochtene Publikationsverfügung vom 8. April 2019 wird insoweit aufgehoben, als sie eine Veröffentlichung der Stellungnahme der WEKO vom 13. August 2018 in der Version vorsieht, die sich im Anhang zu dieser Verfügung befindet. Die vorinstanzliche Verlegung der Verfahrenskosten wird ebenfalls aufgehoben. Soweit weitergehend, wird die Beschwerde abgewiesen.

1.2 Der Vorinstanz wird untersagt, die Stellungnahme vom 13. August 2018 in dieser eben genannten Version zu veröffentlichen.

1.3 Die Sache wird zu weiterer Schwärzung und Anonymisierung der Stellungnahme vom 13. August 2018 im Sinn der Erwägungen sowie zur Neuverlegung der Kosten und der Parteientschädigung des vorangegangenen Verfahrens an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 3'300.– werden im Umfang von Fr. 3'000.– der Beschwerdeführerin auferlegt. Dieser Betrag wird dem von ihr in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss entnommen.

3.

Die Vorinstanz hat der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils eine reduzierte Parteientschädigung in Höhe von Fr. 1'750.– zu bezahlen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 41-0854; Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Keita Mutombo

Andrea Giorgia Röllin

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 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [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 Rechtschrift 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: 23. September 2020