



Abteilung II
B-5943/2014

Urteil vom 30. Oktober 2017

Besetzung

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

Parteien

A. _____,
vertreten durch die Rechtsanwälte
Dr. iur. Frank Scherrer und/oder Caspar Humm,
Beschwerdeführerin,

gegen

Wettbewerbskommission WEKO,
Vorinstanz.

Gegenstand

Verfügung vom 8. September 2014 betreffend die
Publikation der Sanktionsverfügung vom 2. Dezember 2013
(Untersuchung 81.21-0014, Abreden im Bereich Luftfracht).

Sachverhalt:**A.****A.a**

Am 13. Februar 2006 eröffnete das Sekretariat der Wettbewerbskommission (WEKO, Vorinstanz) im Einvernehmen mit einem Mitglied des Präsidiums der WEKO eine Untersuchung betreffend Abreden über Zuschläge im Bereich Luftfracht gemäss Artikel 27 Kartellgesetz (KG, SR 251) (Verfahrens-Nr. 81.21-0014). Die Untersuchung richtete sich schliesslich gegen 14 Luftfahrtunternehmen, teils zuzüglich ihrer Tochtergesellschaften. Im Laufe des Verfahrens erstattete die Beschwerdeführerin [...] neben weiteren Parteien mehrere Selbstanzeigen [...].

A.b In der das Verfahren abschliessenden Verfügung vom 2. Dezember 2013 (vi-act. 5, „Sanktionsverfügung“) untersagte die Vorinstanz den Parteien der Untersuchung, 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 Artikel 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 Artikel 5 Absätze 1 und 3 Buchstabe a KG unzulässigen Preisabrede mit Sanktionen in unterschiedlicher Höhe belegt (Sanktionsverfügung, Dispositiv Ziff. 2). Die Sanktionsverfügung wurde mit Begleitbrief am 9. Januar 2014 versandt.

A.c Mehrere Parteien [...] haben die Sanktionsverfügung beim Bundesverwaltungsgericht angefochten. Diese Verfahren sind hängig.

A.d Die Vorinstanz veröffentlichte am 10. Januar 2014 eine Medienmitteilung. Gleichzeitig wurde auf der Website der Vorinstanz ein „Presserohstoff“ von neun Seiten Umfang aufgeschaltet (Wettbewerbskommission: WEKO büsst mehrere Fluggesellschaften, Medienmitteilung und Presserohstoff, 10.01.2014, <https://www.weko.admin.ch/weko/de/home/aktuell/medieninformationen/nsb-news.msg-id-51605.html>, abgerufen am 24.

August 2016). Die Parteien hatten vorab Kenntnis von der Medienmitteilung erhalten, nicht aber vom Presserohstoff (vgl. vi-act. 15, 17, 21-23).

B.

B.a 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. Für den Fall der Nichteinigung zwischen den Parteien und der Vorinstanz skizzierte diese das vorgesehene Bereinigungsverfahren so, dass vorerst eine provisorische Fassung mit allen beantragten Abdeckungen auf der Website der Vorinstanz publiziert würde, erst eine definitiv (ggf. mittels Verfügung) bereinigte Fassung würde in der Reihe RPW/DPC veröffentlicht (vi-act. 5).

B.b Auf Betreiben mehrerer Parteien fand am 24. März 2014 eine allen Parteien zur Teilnahme offen stehende Besprechung mit der Vorinstanz statt; ein Protokoll zu dieser Besprechung [...] ist nicht aktenkundig (Publikationsverfügung, Ziff. 3; vi-act. 62 ff., 89 f.).

B.c In ihrer Eingabe vom 31. März 2014 (vi-act. 112) stellte die Beschwerdeführerin zusammenfassend die Anträge, es sei auf eine Publikation und Herausgabe an Dritte gänzlich zu verzichten, eventualiter sei mit einer Publikation bis zum rechtskräftigen Entscheid über die Beschwerde in der Hauptsache zuzuwarten, subeventualiter seien Schwärzungen gemäss einem konkret eingereichten Vorschlag vorzunehmen.

Zur Begründung führte die Beschwerdeführerin ins Feld, Art. 48 KG sei eine Kann-Vorschrift; die Vorinstanz sei zur Veröffentlichung nicht verpflichtet, vielmehr habe sie im Einzelfall eine Interessenabwägung vorzunehmen. Die Publikation der Sanktionsverfügung würde für die Parteien nicht wieder gutzumachende Nachteile mit sich bringen, drohten ihnen doch zivile Schadenersatzklagen im Ausland. Eine Publikation würde möglichen Ansprechern ermöglichen, an detaillierte Informationen aus dem schweizerischen Verfahren zu gelangen und diese für Klagen zu verwenden. Gravierend sei besonders, dass die noch nicht rechtskräftige Verfügung angebliche Abreden feststelle, welche keine andere Wettbewerbsbehörde festgestellt habe. Die Gefährdung wirke sich auch auf die Mitarbeiter der Parteien aus; für die Publikation derer Daten bestehe keine hinreichende

gesetzliche Grundlage. Diese Interessen würden das Publikationsinteresse überwiegen, umso mehr, als den Informationspflichten mittels Medienmitteilung und Presserohstoff bereits genügt sei. Zudem hätte die Publikation von Informationen, welche mittels Selbstanzeigen an die Vorinstanz gelangten, einen abschreckenden Effekt auf mögliche künftige Selbstanzeiger. Die Europäische Kommission schliesslich habe in mehreren Fällen mit einer Publikation den Abschluss hängiger Beschwerdeverfahren abgewartet. Im Zusammenhang mit dem Subeventualantrag werde ein Vorschlag eingereicht; bei diesem würden als Geschäftsgeheimnisse vertrauliche und der Öffentlichkeit nicht bekannte Informationen verstanden, welche bei Bekannt- oder Weitergabe Schädigungspotential in sich bergen. Selbst bei einem engeren Begriff des Geschäftsgeheimnisses könne die Bekannt- und Weitergabe nicht gerechtfertigt werden, wiederum mit Blick auf das Risiko von Schadenersatzklagen und dem Schutz von Informationen, welches aus Selbstanzeigen stammten.

B.d Am 7. April 2014 teilte die Vorinstanz mit, die Parteien hätten in unterschiedlichem Umfang Geschäftsgeheimnisse geltend gemacht. Die Fragestellung der Publikation sei an der Besprechung vom 24. März 2014 erörtert worden. Die Parteien hätten die Gelegenheit gehabt, „konstruktive konkrete Vorschläge“ vorzubringen, was sie nicht getan hätten. Sie, die Vorinstanz, werde die geltend gemachten Geschäftsgeheimnisse prüfen und eine entsprechend angepasste Version zur letzten Kontrolle zustellen (vi-act. 116).

B.e Die Beschwerdeführerin wandte sich am 28. Mai 2014 an die Vorinstanz (vi-act. 137). Sie wies darauf hin, dass ihr die Möglichkeit zum Vorbringen „konstruktiver konkreter Vorschläge“ im Anschluss an die Unterredung vom 24. März 2014 nicht bekannt gewesen sei. Im Übrigen wurde auf das Schreiben vom 31. März 2014 (Bst. B.c) verwiesen, insb. den Antrag, auf die Publikation überhaupt zu verzichten.

B.f Am 11. Juni 2014 wurde den Parteien die zur Publikation vorgesehene Version der Sanktionsverfügung zur letzten Kontrolle zugestellt (vi-act. 146).

B.g In ihrer Stellungnahme vom 7. Juli 2014 (vi-act. 170) stellte die Beschwerdeführerin die Anträge:

Wir ersuchen die Weko von einer Publikation der Verfügung vom 2. Dezember 2013 oder einer Herausgabe der Verfügung an Dritte abzusehen.

Eventualiter beantragen wir, dass mit einer Publikation zugewartet wird, bis rechtskräftig über die Beschwerden gegen die Verfügung vom 2. Dezember 2013 entschieden wurde.

Für den Fall einer Publikation oder der Zugänglichmachung des Entscheids an Dritte beantragen wir, dass zusätzlich zu den in der uns von der Weko mit Schreiben vom 11. Juni 2014 zugeschickten Version der Verfügung

- erstens auch die von uns in der unserer Eingabe vom 31. März 2014 beigelegten Verfügung gelb markierten Stellen vollständig abgedeckt und nicht zugänglich gemacht werden und
- zweitens dort, wo in der uns von der Weko mit Schreiben vom 11. Juni 2014 zugeschickten Version mehrere Platzhalter für mehrere Selbstanzeiger hintereinanderstehen, jeweils nur ein einziger Platzhalter ([...]) und nicht mehrere verwendet werden.

Zur Begründung verwies die Beschwerdeführerin auf die Eingabe vom 31. März 2014 (vorne, Bst. B.c). Das Anliegen, das Institut der Selbstanzeige durch Anonymisierung zu schützen, werde in der vorgelegten Version nicht verwirklicht, namentlich in Passagen, in welchen die Anzahl von Platzhaltern mit der der Selbstanzeigerinnen identisch sei. Auf entsprechende Rückfrage hin bekräftigte die Beschwerdeführerin, dass im Falle, dass ihre Anträge nicht oder ungenügend berücksichtigt würden, der Erlass einer Verfügung verlangt werde (vi-act. 176, 185).

B.h Am 8. September 2014 erliess die Vorinstanz folgende Verfügung, die an die neun Parteien adressiert war, welche eine Verfügung verlangt hatten (vi-act. 209, „Publikationsverfügung“):

1. Die Verfügung der Wettbewerbskommission vom 2. Dezember 2013 wird in der Version veröffentlicht, die sich im Anhang zu vorliegender Verfügung befindet.
2. Die Verfahrenskosten von 7150 Franken werden nachfolgenden Verfügungsadressatinnen zu gleichen Teilen, je 794,45 Franken, und unter solidarischer Haftbarkeit auferlegt: [...]
3. Die Verfügung ist zu eröffnen an: [...]

Der Anhang besteht in einer bearbeiteten Fassung der Sanktionsverfügung („Publikationsversion“). Die Verfügung wurde am 10. September 2014 mit Begleitbrief versandt und ging der Beschwerdeführerin am 11. September 2014 zu (vi-act. 232). Im Begleitbrief wurde gleichzeitig Frist gesetzt, um im Hinblick auf die Publikation der Publikationsverfügung allfällige Geschäftsgeheimnisse geltend zu machen.

Die Vorinstanz begründet die Frage der Publikation im Grundsatz mit dem Verweis auf Art. 48 Abs. 1 und Art. 49 Abs. 1 KG und der durch das Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ, SR 152.3) statuierten Pflicht zu öffentlichem und transparentem Verhalten. Weiter gleiche die Publikation der Begründung die fehlende Publikumsöffentlichkeit des Untersuchungsverfahrens aus und diene so der Generalprävention. Die Publikation erfolge gemäss Art. 21 des Geschäftsreglements der Wettbewerbskommission (in der Fassung vom 1. Juli 1996, aGR-WEKO, AS 1996 2870) im Streben nach Transparenz, Nachvollziehbarkeit und einer abschreckenden Wirkung, entspreche langjähriger, vom Bundesverwaltungsgericht gutgeheissener Praxis und dem Vorgehen der europäischen Kartellbehörden.

Ausgehend vom Begriff des Geschäftsgeheimnisses stellt sich die Vorinstanz auf den Standpunkt, die Publikationsversion enthalte aufgrund der konkreten Vorgehensweise keine Informationen mehr, welche diesen erfüllten, weitere Schwärzungen seien folglich nicht zu berücksichtigen. Der Persönlichkeitsschutz der Parteien sei zwar anerkannt, sei aber mit gegenläufigen Interessen, wie insbesondere der Aufdeckung von Kartellrechtsverstössen und den Interessen an der Publikation, abzuwägen, so dass Reputationsgründe für sich einer Publikation auch bei noch fehlender Rechtskraft der Sanktionsverfügung nicht entgegenstünden. Auch das Interesse möglicher Zivilkläger sei höher zu gewichten als Interessen, die sich aus Persönlichkeitsrechten ergäben. Die allfällige Begründetheit von Zivilklagen hätten die betroffenen Parteien ihrem eigenen Verhalten zuzuschreiben. Eine Verhältnismässigkeitsprüfung ergebe keine Gründe, vom Grundsatz des Art. 21 aGR-WEKO abzuweichen.

Die Wettbewerbsbehörden hätten im Sinne eines funktionierenden Systems zur Aufdeckung von Kartellen ein Interesse am Schutz des Instituts der Selbstanzeige. Es gelte deshalb zu verhindern, dass den Selbstanzeigerinnen die von ihnen erlangten Informationen zugeordnet werden könnten. Dem werde durch eine (teils kollektive) Anonymisierung der Selbstanzeigerinnen entsprochen.

C.

C.a Mit Eingabe vom 13. Oktober 2014 erhob die Beschwerdeführerin Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht mit folgenden Anträgen in der Sache:

1. Die angefochtene Verfügung sei vollumfänglich aufzuheben; und

2. von einer Publikation der Verfügung vom 2. Dezember 2013 oder einer Herausgabe der Verfügung an Dritte sei abzusehen.
3. Eventualiter zu 1. und 2.
 - 3.1 Eventualiter sei die angefochtene Verfügung aufzuheben; und
 - 3.2 mit der Publikation der Verfügung vom 2. Dezember 2013 oder einer Herausgabe an Dritte sei zuzuwarten, bis die Verfügung vom 2. Dezember 2013 rechtskräftig geworden ist; und
 - 3.3 im Falle der dannzumaligen Publikation der Verfügung vom 2. Dezember 2013 oder einer Herausgabe an Dritte seien zusätzlich die unter dem Titel „II.4.2 Weitere Stellen, welche im Fall einer Veröffentlichung aus obengenannten Gründen abgedeckt werden müssen“ insbesondere in Rz. 74 der vorliegenden Beschwerde bezeichneten Stellen abzudecken und nicht zugänglich zu machen.

Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Bundes.

Weiter stellte sie die Verfahrensanträge:

1. Es seien die Akten des vorinstanzlichen Verfahrens beizuziehen.
2. Im Fall einer Publikation von Entscheiden des vorliegenden Beschwerdeverfahrens sei der Beschwerdeführerin vorgängig Gelegenheit zu geben, in der Publikationsfassung Geschäftsgeheimnisse und weitere geheimhaltungsbedürftige Angaben zu bezeichnen, welche dann in der Publikationsfassung anonymisiert werden und Dritten auch anderweitig nicht zugänglich gemacht werden.
3. Im Fall einer Publikation von Entscheiden im Rahmen des vorliegenden Beschwerdeverfahrens sei der Name der Beschwerdeführerin zu anonymisieren.

Die Beschwerdeführerin begründet, die gesetzliche Grundlage der Publikation – Art. 48 Abs. 1 KG – sei eine Ermessensnorm, die nicht zur Publikation verpflichte. Das Ermessen sei pflichtgemäss auszuüben, was vorliegend nicht geschehen sei. Aus Art. 49 KG ergebe sich eine Informationspflicht in allgemeiner Form; dieser sei mit Medienmitteilung und Presserohstoff genügt worden. Dem Öffentlichkeitsgesetz – dessen Anwendbarkeit ohnehin zweifelhaft sei – sei keine aktive Publikationspflicht zu entnehmen; überdies käme bei der Selbstanzeigerin die Ausnahme von Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ zur Anwendung. Aus dem Öffentlichkeitsprinzip im Strafverfahren lasse sich für das Kartellverfahren nichts ableiten; die Publikumsöffentlichkeit diene im Strafverfahren den Parteien und komme in den meisten

Fällen – nämlich im Strafbefehlsverfahren – nicht zum Tragen. Die generalpräventive Wirkung ausgesprochener Strafen und damit ihrer Publikation sei zu relativieren. Der (damals in Kraft stehende) Art. 21 des Geschäftsreglements der WEKO sehe eine Publikation nur im Regelfall vor, angesichts der Schwere der betroffenen Interessen sei hier ein Ausnahmefall gegeben.

Besonders ungerechtfertigt wäre eine Publikation vor dem Eintritt der Rechtskraft in der Hauptsache, da die Konsequenzen aus einer vorzeitigen Publikation schwerwiegend wären. Die Rechtsprechung (Zwischenverfügung des BVGer B-6180/2013 vom 12. Dezember 2013 gegenüber Urteil des BVGer B-605/2011 vom 8. Mai 2011 E. 4.2) sei in der Frage zwar uneinheitlich. Die Beschwerdeführerin sei in mehreren Ländern mit Vorwürfen konfrontiert, darunter auch in solchen mit Prozessrechten angloamerikanischen Zuschnittes mit Methoden, die dem schweizerischen Recht fremd seien – der blosse Hinweis auf die ausstehende Rechtskraft könne nicht verhindern, dass in einer Publikationsversion ersichtliche Informationen in ausländische Verfahren Eingang fänden und deren Ausgang beeinflussen könnten. Die Institution der Selbstanzeige würde so untergraben. Mit Medienmitteilung und Presserohstoff sei bekannt, wer die Selbstanzeigerinnen sei, diesen könnte nun bezüglich der sie betreffenden Passagen unterstellt werden, sie hätten ein Schuldbekennnis abgelegt.

Das Vorgehen der Vorinstanz stimme nicht, wie behauptet, mit dem der Europäischen Kommission überein. Diese habe ihren (vor dem der Vorinstanz ergangenen) Entscheid im Parallelverfahren noch nicht publiziert. Dies sei konsistent mit ihrer Praxis, während hängiger Beschwerdeverfahren die Entscheide nicht zu publizieren – allenfalls aber Zusammenfassungen im Stil des hier vorliegenden Medienmaterials der Vorinstanz.

Nach wie vor enthalte die Publikationsversion diverse Geschäftsgeheimnisse der Verfahrensbeteiligten. Der mit deren Tilgung verbundene Aufwand spreche gegen eine Publikation an sich. Andernfalls wären weitere Abdeckungen vorzunehmen. Der Geschäftsgeheimnisbegriff, den die Vorinstanz anwende, sei zu eng. Ihre Haltung, die Umschreibungen von kartellrechtlich unzulässigen Vorgehensweisen nicht als Geschäftsgeheimnis zuzulassen, verkenne, dass dies – infolge Anfechtung – eben noch nicht rechtskräftig feststehe. Trotz angeblicher Reduktion des Detaillierungsgrades seien nach wie vor Geschäftsgeheimnisse enthalten; auch müssten im Rahmen der Selbstanzeige überbrachte Informationen Schutz geniessen,

selbst wenn sie kartellrechtswidriges Verhalten umschrieben. Die Beschwerdeführerin habe ihre Dokumente nicht in geschäftsgeheimnisbereinigter Form, sondern mit dem Hinweis auf das Vorhandensein von Geschäftsgeheimnissen eingereicht. Die Sanktionsverfügung stütze sich entgegen der Auffassung der Vorinstanz in weiten Teilen auf als Geschäftsgeheimnisse deklarierte Informationen. Die Vorinstanz habe Hinweise auf Geschäftsgeheimnisse ebenso nicht beachtet, wie auch weitgehend die Abdeckungsvorschläge in der von der Beschwerdeführerin eingereichten Version der Sanktionsverfügung; es lägen hier auch dann Geschäftsgeheimnisse vor, wenn sie nicht sogleich und mit gewissem Aufwand einzelnen Beteiligten zugeordnet werden könnten. Werde nicht aus prozessökonomischen Gründen auf die Publikation überhaupt verzichtet, seien die (aufgeführten) Schwärzungsanträge umzusetzen.

Richtigerweise anerkenne die Vorinstanz die Persönlichkeitsrechte der Verfahrensbeteiligten und derer Mitarbeiter als in die Abwägung einfließende Interessen. Den geltend gemachten Interessen der Transparenz und Nachvollziehbarkeit sei mit dem Pressematerial genügend gedient. Die Beschwerdeführerin wie auch ihre Mitarbeiter seien erheblichen rechtlichen Risiken ausgesetzt, erlaube die sehr detaillierte Publikationsversion doch nach wie vor die Zuordenbarkeit. Zu gewichten sei angesichts der seit den Vorkommnissen verstrichenen Zeit auch das Recht auf Vergessen.

Mit der Sanktionsverfügung würden besonders schützenswerte Personendaten bearbeitet. Deren Publikation setze eine formell-gesetzliche Grundlage voraus. Art. 48 KG sei weder ausreichend, was die Publikation von Personendaten von Mitarbeitern angehe, noch, soweit die Publikation besonders schützenswerter Personendaten der Beschwerdeführerin selbst betroffen seien.

Die Beschwerdeführerin sei mit pendenten und drohenden Verfahren in zahlreichen Ländern konfrontiert. Im Hinblick hierauf sei ein Verzicht auf eine Publikation angezeigt, denn die Publikation (deren Detaillierungsgrad weltweit einzigartig sei) würde es möglichen Klägern erlauben, an detaillierte Informationen aus dem schweizerischen Verfahren zu gelangen und in den Prozess einzubringen, und sei es nur, um sie zur Erlangung weiterer Informationen zu verwenden. Die Risiken seien für teils Beteiligte oder Mitarbeiter existenzbedrohend, was mit dem Schutz der Persönlichkeitsrechte nicht vereinbar sei. Zudem liege ein Verstoß gegen das Verbot der Doppelbestrafung vor.

Die insgesamt existentielle Bedrohung, welche der Publikation innewohne, erscheine in der Interessenabwägung weder durch die öffentlichen Interessen noch die privaten Interessen allfälliger Geschädigter gerechtfertigt. Die Wiederholungsgefahr sei gering.

Der von der Vorinstanz anerkannte Schutz der Selbstanzeige als zu gewichtiges Interesse gebiete, dass über Geschäftsgeheimnisse im engen Sinne hinaus auch Angaben seitens der Selbstanzeigerinnen geheimzuhalten seien.

Jedenfalls sei mit einer Publikation zuzuwarten, bis rechtskräftig über die Sanktionsverfügung entschieden sei. Andernfalls entstünden der Beschwerdeführerin gravierende Nachteile und werde die Unschuldsvermutung verletzt, ohne dass ein generalpräventiver Zweck erfüllt würde.

Schliesslich führt die Beschwerdeführerin in Form einer Liste mit Begründungen aus, welche Passagen der Publikationsversion abzudecken seien.

C.b Die Vorinstanz übermittelte dem Bundesverwaltungsgericht am 11. November 2014 eine Orientierungskopie eines Serienbriefs an die Parteien. Diesem zufolge werde bis zur rechtskräftigen Erledigung der Beschwerden gegen die Publikationsverfügung auf deren Publikation verzichtet.

C.c In ihrer Vernehmlassung vom 8. Dezember 2014 stellte die Vorinstanz die Anträge:

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

Die Vorinstanz führt aus, sie leite nicht aus dem Öffentlichkeitsgesetz eine Publikationspflicht ab, sondern stelle die im Kartellgesetz enthaltenen Grundsätze in den Kontext der Verpflichtung zu transparentem und öffentlichem Handeln. Die Verfahrensöffentlichkeit im Strafverfahren diene keineswegs nur dem Beschuldigten, sondern insbesondere der Transparenz und Öffentlichkeitskontrolle der Rechtspflege und auch der Generalprävention. In Verfahren wie dem der Vorinstanz sei dieses Interesse umso gewichtiger, weil eine öffentliche Urteilsverkündung nicht vorgesehen sei. Aus der Rechtsprechung sei nicht abzuleiten, dass die Rechtskraft der Hauptsache abzuwarten wäre oder das Ausmass der Anfechtung relevant wäre.

Unabhängig von der nun strittigen Publikation sei seit der Medienmitteilung bekannt, wer die Selbstanzeigerinnen waren. Das sei auch in den ausländischen Verfahren so. Auch wenn Zivilkläger geneigt sein mögen, Selbstanzeigen als Schuldeingeständnisse zu werten, gelte für das Zivilgericht doch der Grundsatz, die Kooperationsbereitschaft eben nicht so zu beurteilen und sich bewusst zu halten, dass die mit der Selbstanzeige übermittelten Informationen nur den Sachverhalt, nicht aber die rechtliche Würdigung betreffen. Zwar könnten Dritte davon ausgehen, bestimmte Angaben stammten aus Selbstanzeigen, doch lasse die Publikationsversion keine Zuordnung einzelner Angaben an die konkreten Selbstanzeigerinnen zu – eine solche wäre im (auch ausländischen) Zivilprozess wohl notwendig.

Das Vorgehen der Europäischen Kommission sei nur rechtsvergleichend von Belang. Angesichts der Ausführungen des Gerichts der Europäischen Union (EuG) in einer Streitsache bezüglich der Einsicht in ihre Verfügung betreffen die Untersuchung in der Luftfrachtbranche (Urteil des EuG vom 7. Oktober 2014 T-534/11 Schenker AG gegen Europäische Kommission, Rz. 17, 41, 116 ff.) sei davon auszugehen, die Publikation einer nichtvertraulichen Fassung der gesamten Verfügung sei beabsichtigt.

Wohl sei eine Interessenabwägung vorzunehmen. Eine solche habe der Gesetzgeber insofern vorweggenommen, als er mit Art. 49 KG eine allgemeine Informationspflicht regelte. Die konkrete Interessenabwägung in der Verfügung führe zum Ergebnis, dass die öffentlichen Interessen an der vollständigen Publikation die privaten Interessen überwögen. Insbesondere überwiege das private Interesse an der Vermeidung von Zivilprozessen das Publikationsinteresse nicht. Der Schutz vor Zivilprozessen habe kein besonderes Gewicht. Die Vorinstanz nehme keine Position für Kartellteilnehmer ein, fördere Prozesse aber auch nicht. Mangels Zuordenbarkeit bewirke die Publikationsversion dergleichen auch nicht. Eine allfällige zivilrechtliche Verantwortlichkeit der Beschwerdeführerin aufgrund einer Kartellrechtswiderhandlung verstosse nicht gegen den Grundsatz ne bis in idem – das Kartellverfahren alleine diene so wenig wie das Strafverfahren dem Schadensausgleich.

Nach der Rechtsprechung (die Vorinstanz verweist auf das Urteil des BVGer B-3588/2012 vom 15. Oktober 2014 „Nikon AG“ [dazu unten, C.d]) müsse die Beschwerdeführerin die Publikation einer sie belastenden Darstellung dulden, wenn sie begründungsrelevant und im Verhältnis zum ausgeführten Vorwurf angemessen ist und keine besonders geschützten Ge-

heimnisse verrate. Dies sei hier erfüllt. Insbesondere stütze sich die Sanktionsverfügung nicht weitgehend auf Geschäftsgeheimnisse; die Selbstanzeigedossiers seien alle in zwei Versionen geführt worden. Bei nicht abgedeckten Passagen handle es sich eben nicht um Geschäftsgeheimnisse. Die Informationen seien infolge der Anonymisierung nicht zuordenbar.

Ein Recht auf Vergessen bestehe nicht unbegrenzt. Zudem beträfe es nicht den geschilderten Sachverhalt, sondern allenfalls die Beteiligung an den Absprachen. Diesbezüglich greife die Anonymisierung. Mit dieser seien auch die Vorgaben des Datenschutzgesetzes eingehalten.

Gegen die Publikation sprächen weder die schlechte Lesbarkeit der bereinigten Fassung, noch der Bereinigungsaufwand. Das bisherige Pressematerial werde der Sanktionsverfügung in ihrer Breite nicht gerecht und vermöge die fehlende Publikumsöffentlichkeit nicht zu kompensieren.

Die weiteren Abdeckungsvorschläge der Beschwerdeschrift werden – in Gruppen geordnet begründet – von der Vorinstanz abgelehnt.

C.d Mit verfahrensleitender Zwischenverfügung vom 27. Januar 2015 sistierte die Instruktionsrichterin mit Einverständnis der Parteien das Verfahren bis zum Vorliegen des bundesgerichtlichen Urteils über eine Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-3588/2012 „Nikon AG“, welches sich mit der Publikationspraxis der Vorinstanz auseinandersetzte.

Nach Eröffnung und Publikation des Bundesgerichtsentscheides 2C_1065/2014 „Nikon AG“ vom 26. Mai 2016 (teilweise publiziert in BGE 142 II 268) wurde die Sistierung am 13. Juli 2016 aufgehoben.

C.e In ihrer Replik vom 23. September 2016 hielt die Beschwerdeführerin an den Rechtsbegehren der Beschwerde fest.

Die Beschwerdeführerin streicht als Besonderheit der Angelegenheit heraus, dass im Zeitpunkt der Selbstanzeige noch keine publizierten Selbstanzeigefälle existiert hätten. Sie habe bei der Selbstanzeige darauf vertrauen können, dass ihre Angaben einzig den Parteien, soweit für die Wahrnehmung derer Parteirechte notwendig, offen gelegt würden – nicht aber gegenüber der Öffentlichkeit. Man habe mit einer eigenen Untersuchung durch die Vorinstanz gerechnet und der Darstellung eines selbst recherchierten Sachverhalts, und nicht mit einer Abschrift der Selbstanzeigen – einer „unkritischen Kollage von Behauptungen einzelner Parteien“. Die

Anonymisierung durch die Vorinstanz sei nicht ausreichend, um Zuordenbarkeit zu verhindern. Die Praxis der Vorinstanz sei in anderen Fällen denn auch so, dass sie Informationen aus Selbstanzeigen abdecke. Bei korrekter Rechtsanwendung und Interessenabwägung sei von der Publikation abzusehen, andernfalls sei bis zur Rechtskraft der Sanktionierung zuzuwarten und die Schwärzungen gemäss Beschwerde vorzunehmen.

Zur Stellungnahme der Vorinstanz betont die Beschwerdeführerin, dass Art. 48 KG wohl die gesetzliche Grundlage sei, aber eben auch eine Ermessensnorm, welche verfassungskonform und somit verhältnismässig anzuwenden sei. Bei Überwiegen der Interessen der Betroffenen sei von der Publikation abzusehen. Aus dem Öffentlichkeitsprinzip im Strafverfahren sei nichts abzuleiten, würden doch auch nicht alle nicht rechtskräftigen erstinstanzlichen Strafurteile publiziert, die Mehrheit der Verfahren im Strafbefehlsverfahren erledigt und sei bei den übrigen die Öffentlichkeit bei der Urteilsverkündung kaum anwesend. Zumal die aus dem strafähnlichen Charakter der Kartellsanktion abgeleiteten Verfahrensgarantien durch die gerichtliche Überprüfung erst gewahrt würden, liege auf der Hand, eine Analogie zum Strafbefehlsverfahren zu ziehen – die Publikation von Strafbefehlen werde aber weder praktiziert noch gefordert.

Für eine Publikation vor Rechtskraft der Sanktionsverfügung sei kein Grund ersichtlich, zumal die Hauptsache spruchreif und seit der Sanktionsverfügung und den inkriminierten Vorfällen lange Zeit verstrichen sei.

Wohl sei öffentlich bekannt, wer die Selbstanzeigerinnen gewesen seien, nicht aber die in der Sanktionsverfügung in einer zuordenbaren Art aufgeführten Informationen. Gerade weil die Selbstanzeigerinnen bekannt seien, sei Zurückhaltung geboten. Dies ergebe sich namentlich auch aus der Rechtsprechung zur Einsicht in Sanktionsverfügungen (Urteile des BVGer A-6315/2014, A-6320/2014 und A-6334/2014 vom 23. August 2016); aus dieser folgten massgebliche Einschränkungen bei der Einsichtnahme durch mögliche Kartellgeschädigte – umso mehr müssten diese für den Zugang der gesamten Öffentlichkeit gelten. Folglich wären weitere Schwärzungen vorzunehmen (die Liste gemäss Beschwerdeschrift sei nicht abschliessend). Die Anonymisierungen würden, selbst wenn sie teils kollektiv erfolgten, nicht ausreichen, um das Risiko aus ausländischen Zivilprozessen zu vermindern. So, wie verfügt, werde die Publikation mögliche Selbstanzeiger abschrecken.

Die Europäische Kommission habe inzwischen eine deutlich kürzere und weniger detaillierte nichtvertrauliche Fassung der (inzwischen aufgehobenen) Verfügung publiziert. Wesentlich sei, dass die Sanktionsverfügung überwiegend Sachverhalte beschreibe, welche sich überhaupt nicht in der Schweiz abgespielt hätten. Die Sanktionsverfügung in dieser weder angezeigten noch erforderlichen Detaillierung neben der EU zu publizieren, rechtfertige sich nicht.

In der vorzunehmenden Interessenabwägung sei das Publikationsinteresse bereits aufgrund des Zeitablaufs gering zu werten. Der Gesetzgeber habe mit Art. 48 f. KG keine Interessenabwägung in dem Sinne vorgenommen, dass die Entscheide der WEKO im Wortlaut zu publizieren wären. Die Publikation müsse angemessen erfolgen, also den konkreten Umständen des Einzelfalles gerecht werden – das sei hier nicht der Fall. Die Verfügung leide an einem inneren Widerspruch, indem sie vorgebe, die Selbstanzeigerinnen schützen zu wollen, andererseits aber Informationen aus den Selbstanzeigen offen lege. Gerade wegen der Situation der Selbstanzeigerinnen – die im Fall „Nikon AG“ nicht vorgelegen habe – erweise sich der gängige Begriff des Geschäftsgeheimnisses als zu eng. Dabei enthalte die Publikationsversion auch (in der Beschwerde dargestellte) Angaben, welche nach einem objektiven Geheimhaltungsinteresse unterlägen. Die Anonymisierung verhindere die Zuordenbarkeit nicht. Rückschlüsse seien möglich. Diese erschienen zwar als eigentliche Puzzleteile, doch für interessierte Leser, die Zugriff auf mehrere Quellen hätten, hätten diese mehr als nur fragmentarischen Charakter und könnten zur Zusammenstellung eines Gesamtbildes dienen.

Die Sanktionsverfügung bezeichne Absprachen über weite Teile des Sachverhaltes als zulässig oder die Vorinstanz als für deren Beurteilung nicht zuständig. Im Falle der Beschwerdeführerin sollen nur Absprachen auf dem Frachtverkehr zwischen der Schweiz einerseits, den USA, Singapur und Pakistan andererseits unzulässig sein. Die Publikationsversion beschreibe aber fast nur Sachverhalte, welche mit diesen Strecken gar nichts zu tun hätten. Diese Darstellung könne sich nicht darauf berufen, für den Nachweis des angeblich unzulässigen Verhaltens notwendig zu sein. Der Aufwand für die notwendigen Bereinigungen sei im Rahmen der Interessenabwägung bereits bei der Frage nach der Publikation an sich zu berücksichtigen, falle der Aufwand doch auch bei den Parteien an.

Ein Recht auf Vergessen sei bei lange zurückliegenden Sachverhalten sehr wohl gegeben. Die Anonymisierung der Publikationsversion müsse

deshalb so erfolgen, dass es Dritten nicht mehr möglich sei, auch unter Beizug von anderen Quellen, einen Bezug zur Beschwerdeführerin herzustellen. Dabei sei diese mit dem Medienmaterial namentlich bekannt. Mit Blick auf ausländische Zivilprozesse nütze die Abdeckung auch deshalb nicht viel, weil unter Umständen solidarisch gehaftet werde, also die konkrete Zuordnung einzelner Handlungen gar nicht notwendig sei. Das Schadenspotential sei somit enorm. Die Unterscheidung zwischen Straf- und Zivilrecht (und damit die Auswirkungen auf das Verbot der Doppelbestrafung) könne nicht ohne weiteres auf ausländische Jurisdiktionen übertragen werden, denn in teils Zivilprozessen könnten „punitive damages“ zugesprochen werden.

Der bereits veröffentlichte Presserohstoff genüge den Informationsbedürfnissen der Öffentlichkeit, wohingegen der Gesamttext der Sanktionsverfügung äusserst umfangreich sei und mit Details aufwarte, welche für die Öffentlichkeit nicht von Bedeutung seien. Als mildere Massnahme hätte die Vorinstanz die Publikation eines Fallberichtes analog der Praxis des deutschen Bundeskartellamts erwägen sollen.

Wie vorgesehen, werde die Publikation dem gebotenen Schutz der Selbstanzeigerinformationen nicht gerecht und setze die Beschwerdeführerin – sollte sie diese zulassen – wegen der möglichen Rückschlüsse auf Mitarbeiter dem Vorwurf aus, der Fürsorgepflicht als Arbeitgeberin nicht nachgekommen zu sein. An den von der Vorinstanz abgelehnten Schwärzungsanträgen hält die Beschwerdeführerin – je begründet – fest.

Der Entscheid des Bundesgerichts i.S. „Nikon AG“ sei nur von begrenzter Tragweite für den vorliegenden Fall, denn es bestünden wesentliche Unterschiede. Namentlich habe bei „Nikon AG“ keine Selbstanzeige vorgelegen und sei die Frage der Publikation an sich nicht strittig gewesen; auch sei nicht erkennbar, dass der Einfluss auf Zivilprozesse ein Argument gewesen sei. Ein Parallelverfahren bei der Europäischen Kommission habe es nicht gegeben. Die vom Bundesgericht herausgestrichenen Interessen der Prävention, Rechtssicherheit und Transparenz seien beim vorliegenden, speziell gelagerten Fall und angesichts des Zeitablaufs von geringem Gewicht. Anerkannt sei nunmehr die Notwendigkeit, die Namen natürlicher Personen zu anonymisieren; dies sei vorliegend aber ungenügend geschehen. Die vom Bundesgericht vorbehaltene Interessenabwägung gemäss Art. 19 Abs. 4 DSG ergebe vorliegend, dass auf eine Publikation insgesamt zu verzichten sei.

C.f Die Vorinstanz duplizierte am 17. Oktober 2016.

Da die Beschwerdeführerin eine von mehreren Selbstanzeigerinnen sei, bestehe keine Zuordenbarkeit von Informationen an diese. Das Interesse am Schutz der Selbstanzeige als Institut überwiege das öffentliche Publikationsinteresse nicht. Sinn und Zweck der Publikation entsprächen gemäss Bundesgericht demjenigen gerichtlicher Entscheidungen; insofern bestünden keine Parallelen zum Strafbefehl. Weder die Unschuldsvermutung noch die Möglichkeit einer Aufhebung im Rechtsmittelverfahren stünden einer Publikation vor Rechtskraft im Wege; das Ergreifen eines Rechtsmittels relativiere das öffentliche Interesse an der Publikation nicht. Die Publikation eines Entscheides sei mit der Akteneinsicht Dritter respektive Kartellgeschädigter nicht vergleichbar, weshalb der Bezug auf die entsprechende Rechtsprechung fehl gehe. Das Risiko von Zivilklagen habe sich die Beschwerdeführerin mit ihrem kartellrechtswidrigen Verhalten selber zuzuschreiben; ihr Interesse am Schutz vor Schadenersatzklagen könne deshalb nicht weiter gehen als das Interesse am Schutz der Selbstanzeige als Institut.

Aus der Aufhebung der Sanktionsverfügung der Europäischen Kommission könne aus materiellen wie formellen Gründen nicht auf das Schicksal der vorliegenden Sanktionsverfügung geschlossen werden. Die Sachverhaltsdarstellung sei weder eine Kollage aus Selbstanzeigerinformationen noch zu ausführlich. Schilderungen zu Strecken, für die keine Sanktionen ausgesprochen worden seien, dienten der Darstellung des Hintergrundes eines Systems von Absprachen – zudem sei die Rechtmässigkeit explizit festgehalten.

Sowohl aus dem Kartell- wie auch aus dem Datenschutzrecht ergebe sich kein Anspruch auf Abdeckungen, die über Geschäftsgeheimnisse im Rechtssinne hinaus gingen. Ein rechtlich geschütztes Interesse an der Geheimhaltung kartellrechtswidrigen Verhaltens bestehe gemäss dem – sehr wohl einschlägigen – Bundesgerichtsentscheid in Sachen „Nikon AG“ nicht. Dass dieses lange Zeit zurückliege, ändere mit Blick auf die Warnfunktion nichts. Die Publikation stelle keine Bestrafung dar; wenn überhaupt, läge eine Doppelbestrafung im allfälligen Zivilverfahren und wäre dort zu rügen.

Der Presserohstoff sei keineswegs genügend, die Sanktionsverfügung hinreichend wiederzugeben. Fallberichte entsprächen nicht der Praxis der Vorinstanz; es bestehe kein Grund, sich auf derartiges zu beschränken.

C.g Die Beschwerdeführerin reichte am 3. November 2016 eine weitere Eingabe zu den Akten.

Sie besteht darauf, dass – wie sie einlässlich dargelegt habe – aufgrund des hohen Detaillierungsgrades diverse Textstellen zuordenbar blieben. Das Institut der Selbstanzeige sei durch den Schutz der Vertraulichkeit der Selbstanzeigerinformationen zu schützen – müssten Selbstanzeiger damit rechnen, dass Informationen aus der Selbstanzeige praktisch unverändert veröffentlicht würden, verliere die Bonusmeldung ihre Attraktivität.

Das Verfahren der Vorinstanz erfülle elementare Verfahrensgarantien eines Gerichtsverfahrens nicht. Die Voraussetzungen der Publikation eines Gerichtsurteils seien deshalb nicht übertragbar, auch wenn das Bundesgericht die Zwecke einander gleich setze. Der Strafbefehl liege als Analogie näher, weshalb mit der Publikation bis zum rechtskräftigen Entscheid in der Hauptsache zuzuwarten sei. Angesichts des Zeitablaufes seit den beurteilten Vorgängen dränge sich eine rasche Publikation ebenfalls nicht auf.

Die Vorinstanz verhalte sich widersprüchlich, rechtsungleich und willkürlich, wenn sie die Einsichtnahme möglicher Kartellgeschädigter restriktiver handhabe – indem sie nicht nur die Selbstanzeiger anonymisiere, sondern die Informationen an sich nicht zugänglich mache – als die Publikation zuhanden der Öffentlichkeit.

Die Vorinstanz ignoriere den Aspekt der möglichen Solidarhaftung. Zumal über die Kartellrechtswidrigkeit des untersuchten Verhaltens noch nicht rechtskräftig entschieden sei, könne man der Beschwerdeführerin nicht entgegenhalten, sie habe sich das Risiko von Klagen selber zuzuschreiben. Die Vorinstanz nehme offenbar zum Einen hin, dass die Publikation von Informationen aus Selbstanzeigen Schadenersatzklagen mit sich bringe – und so das Institut der Selbstanzeige untergrabe – und zum Anderen, dass Selbstanzeigern bereits vor rechtskräftigem Entscheid irreversible und schwerwiegende Nachteile entstünden. Die detaillierte Publikation von Selbstanzeigerinformationen lasse sich nicht mit dem allgemeinen Interesse am Hintergrund der Absprachen rechtfertigen. Soweit nicht sanktionierte Strecken betreffend, lasse sich dies auch nicht mit der Rechtsprechung in Sachen „Nikon AG“ rechtfertigen, handle es sich doch hier gerade nicht um rechtswidriges Verhalten, dem das objektive Geheimhaltungsbedürfnis abzusprechen sei. Die Ausgangslagen jenes Entscheides und der vorliegenden Sache unterschieden sich zwar wesentlich, doch auch nach

dem dort gepflegten sehr engen Begriff des Geschäftsgeheimnisses würden hier noch Informationen mit objektiven Geheimhaltungsinteresse publiziert.

Eine Warnung der Öffentlichkeit sei mit Medienmitteilung und Presserohstoff bereits erfolgt. Die Einzigartigkeit, dass es sich um den einzigen Entscheid handle, der das Luftverkehrsabkommen der Schweiz mit der EU anwende, spreche nicht für ein erhöhtes Interesse, da die Branche im Speziellen nunmehr sensibilisiert sei.

Das Vorliegen einer Selbstanzeige sei nicht der einzige Unterschied zur Ausgangslage im Fall „Nikon AG“, vor allem aber sei deren Schutz ein wesentlicher Aspekt. Die Vorinstanz verhalte sich widersprüchlich, wenn sie diesen Schutz bezwecken, aber doch zuordenbare Selbstanzeigerinformationen publizieren wolle. Im Zug der Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips sei die Vorinstanz gehalten, die mildeste Massnahme zu wählen; die taugliche Option eines Fallberichts mit dem pauschalen Hinweis auf die Praxis zu verwerfen, werde dem nicht gerecht. Insbesondere erfordere auch die Information über die Praxis zum Luftverkehrsabkommen nicht die Publikation der gesamten Verfügung.

Die Vorinstanz habe sicherzustellen, dass Bonusmeldungen nicht zur Folge hätten, dass Selbstanzeigerinnen auf zivilrechtlicher Ebene Nachteile zu gewärtigen hätten, welche die Vorteile der Bonusmeldung überwiegen könnten. Folglich seien Informationen der Selbstanzeigerinnen nicht zu veröffentlichen. Diese seien zum Teil sehr wohl zuordenbar, doch spiele das wegen der drohenden Solidarhaftung an sich keine Rolle.

D. Die Europäische Kommission (Generaldirektion Wettbewerb, „Kommission“) führte ihrerseits eine Untersuchung im Bereich Luftfracht (Verfahrens-Nr. AT.39258). Es wurden mehrere Parteien [...] sanktioniert. Der Entscheid der Kommission vom 9. November 2010 ist seit dem 8. Mai 2015 in einer provisorischen nichtvertraulichen Fassung im Internet publiziert. Diese Publikation erfolgte, während das vorliegende Verfahren sistiert war, davor hatte die Kommission eine Zusammenfassung publiziert. Mehrere Parteien [...] fochten den Sanktionsentscheid an; das EuG hob den Entscheid der Kommission mit Urteil vom 16. Dezember 2015 [bezüglich der beschwerdeführenden Parteien] aus prozeduralen Gründen auf. Dieser Entscheid ist rechtskräftig.

Die Kommission nahm das Verfahren wieder auf und erliess am 17. März 2017 wiederum eine Sanktionsverfügung. Zu dieser hat sie eine Pressemitteilung sowie eine Zusammenfassung publiziert. Soweit erkennbar, [haben diverse betroffene Parteien] die neuerliche Sanktionierung wiederum angefochten, das Verfahren ist hängig (vgl. zum Ganzen bezüglich die Kommission: http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=1_39258; sowie seitens des EuG: Medienmitteilung Nr. 147/15 vom 16. Dezember 2015, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-12/cp150147de.pdf>).

E. Auf die rechtserheblichen Vorbringen der Vorinstanz und der Beschwerdeführerin im Rahmen des Beschwerdeverfahrens wird in den Erwägungen eingegangen.

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 (vgl. Art. 18 Abs. 3 und 39 KG; Urteil des BVGer B-7084/2010 vom 6. Dezember 2010 E. 1.2). 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).

1.3 Die Vorinstanz präzisiert ihren Antrag auf Nichteintreten in der Begründung ihrer Vernehmlassung, dies ziele auf Rechtsbegehren 1 der Beschwerde und begründet, die Publikation der Sanktionsverfügung sei grundsätzlich als Realakt kein taugliches Anfechtungsobjekt. Im Sinne von Art. 25a Abs. 2 VwVG ergehe eine Verfügung, wenn sich Partei und WEKO über die Form oder Art der Publikation nicht einig seien. Die Verfügung weiche aber nicht vom Grundsatz ab, dass die Publikation als solche kein taugliches Anfechtungsobjekt sei. Deshalb gebreche es der Beschwerde,

soweit sie den Verzicht auf die Publikation überhaupt verlange, am Anfechtungsobjekt (Vernehmlassung Ziff. 6).

1.3.1 Vom Ausnahmefall der Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsbeschwerde (Art. 46a VwVG) abgesehen, werden im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht nur Rechtsverhältnisse überprüft, zu denen die zuständige Verwaltungsbehörde vorgängig verbindlich in Form einer Verfügung Stellung genommen hat. Das Vorliegen einer Verfügung als Anfechtungsobjekt ist Sachurteilsvoraussetzung (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Handbücher für die Anwaltspraxis, 2. Aufl. 2013, N 2.1 und 2.6; UHLMANN, in: Waldmann/Weissenberger (Hrsg.), Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz [nachstehend: Praxiskommentar VwVG], 2. Aufl. 2016, Art. 5 VwVG N 5; Art. 31 VGG; Art. 46 VwVG). Unter einer Verfügung versteht sich gemäss Art. 5 Abs. 1 VwVG eine Anordnung der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützt und (Bst. a.) die Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten oder Pflichten, (Bst. b) die Feststellung des Bestehens, Nichtbestehens oder des Umfanges von Rechten oder Pflichten oder (Bst. c) die Abweisung von Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten oder Pflichten, oder Nichteintreten auf solche Begehren zum Gegenstand hat.

Sogenannten Realakten kommt kein Verfügungscharakter zu. Es handelt sich um tatsächliches Verwaltungshandeln, welches nicht auf einen rechtlichen, sondern einen tatsächlichen Erfolg gerichtet ist; es begründet keine unmittelbaren Rechte und Pflichten von Privaten, kann aber mittelbare Rechtswirkungen zur Folge haben (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 1408 und 1425; HÄNER, Praxiskommentar VwVG, N 6 zu Art. 25a VwVG). Um den Rechtsmittelweg zu eröffnen, kann, wer ein schutzwürdiges Interesse hat, gestützt auf Art. 25a VwVG von der zuständigen Behörde eine Verfügung über Handlungen verlangen, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und Rechte oder Pflichten berühren.

1.3.2 Die Publikation kartellrechtlicher Sanktionsverfügungen ist ein Realakt (Urteil 2C_1065/2014 „Nikon AG“ E. 1.1; Urteile B-4221/2008 vom 28. September 2009 E. 6.2 und B-3588/2012 „Nikon AG“ E. 1.1; HÄNER, a.a.O. N 7 und Fn. 20 zu Art. 25a VwVG).

Im Bewusstsein um diese Ausgangslage kündigte die Vorinstanz bereits mit der Zustellung der Sanktionsverfügung am 9. Januar 2014 an, bei Uneinigkeit über die Publikation eine Verfügung zu erlassen, mag in ihren Augen dabei als „Uneinigkeit“ auch die Frage im Vordergrund gestanden sein, in welchem Umfang Abdeckungen vorzunehmen wären. Die Beschwerdeführerin stellte den Antrag, auf die Publikation sei an sich zu verzichten. Die Publikationsverfügung sprach sich sodann in ihrer Begründung in mehrfacher Hinsicht auch über die Frage der Publikation im Grundsatz aus, nicht ohne festzuhalten, es gehe vorliegend um „Grundsatzfragen, die einer Klärung durch die Rechtsprechung bedürfen“, weshalb „die Frage der Publikation und die Frage des Umfangs gleichzeitig im Rahmen einer Verfügung zu beantworten“ seien (Ziff. 18; vgl. Vernehmlassung, Ziff. 6).

1.3.3 Gegenstand einer Verfügung über Realakte kann nach einhelliger Auffassung eine Handlung wie auch ein Unterlassen sein (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1433; HÄNER, a.a.O. N 10 f. zu Art. 25a VwVG; KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Aufl. 2015, Rz. 428), sofern es in Anwendung von öffentlichem Recht des Bundes geschieht.

Vorliegend beantragte die Beschwerdeführerin in Bezug auf eine Bestimmung des Bundesverwaltungsrechts, welche durch die Einräumung von Ermessen beide Optionen zulässt, eine bestimmte Handlung – die gegenständliche Veröffentlichung – zu unterlassen und die Vorinstanz entschied, diese Handlung vorzunehmen. Dabei bezog sie sich ausdrücklich darauf, dass gerade auch diese Frage (und nicht nur die Ausführung im Konkreten) eine von der Rechtsprechung zu klärende Grundsatzfrage sei. Die Vorinstanz erklärt weder, dass die Beschwerdeführerin (nur) an der Grundsatzfrage kein schutzwürdiges Interesse hätte, noch, weshalb die gestützt auf Art. 25a VwVG (i.V.m. Art. 48 Abs. 1 KG) erlassene Verfügung nur bezüglich der umstrittenen Ausführungsfragen, nicht aber betreffend die ebenso strittige Grundsatzfrage als Anfechtungsobjekt taugen solle. Dergleichen ist auch nicht erkennbar. Das Dispositiv könnte für sich genommen zwar theoretisch so gelesen werden, dass nur die Art der Publikation geregelt würde („[...] wird *in der Version* veröffentlicht, *die* sich im Anhang [...] befindet.“), jedoch ist dieses nicht nur nach dem reinen Wortlaut zu verstehen, sondern nach seinem rechtlichen Gehalt, zu dessen Sinnermittlung die Erwägungen beizuziehen sind (ZIBUNG/HOFSTETTER, in: Praxis-kommentar VwVG, N 51 zu Art. 49 VwVG m.w.H. in Fn. 243; BGE 120 V 496 E. 1a; BVGE 2014/24 E. 1.4.1 m.w.H.) – aufgrund der Verfahrensgeschichte einerseits und der Begründung der Verfügung andererseits verbietet

sich diese eingeschränkte Lesart. Die Publikationsverfügung regelt sowohl die Publikation an sich als auch deren konkrete Gestaltung – und beides kann denn auch mit Beschwerde in Frage gestellt werden.

1.4 Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor.

1.5 Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin der Publikationsverfügung i.S.v. Art. 48 VwVG zur Beschwerde legitimiert (vgl. Urteil B-3588/2012 „Nikon AG“ E. 1.1 al. 4 m.w.H.).

1.6 Auf die Beschwerde ist somit vollumfänglich einzutreten.

1.7 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.

Die Beschwerdeführerin ruft alle diese Beschwerdegründe an (Beschwerde, Ziff. 10).

2.

In formeller Hinsicht stellt die Beschwerdeführerin drei als Verfahrensanträge bezeichnete Begehren, die sich auf die ordnungsgemässe Führung dieses Verfahrens beziehen.

2.1 Der erste Antrag betrifft den Beizug der vorinstanzlichen Akten. Das Bundesverwaltungsgericht hat hier im Rahmen des vom Untersuchungsprinzip (Art. 12 VwVG) beherrschten Beschwerdeverfahrens die Akten der Vorinstanz sowie die fraglichen Stellungnahmen beigezogen.

2.2 Die beiden weiteren Verfahrensanträge, welche im Ergebnis auf die Wahrung der Geschäftsgeheimnisse der Beschwerdeführerin zielen, sind im Rahmen der Verfahrensführung zu berücksichtigen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat Entscheide grundsätzlich anonymisiert zu veröffentlichen (Art. 29 Abs. 2 VGG i.V.m. Art. 4 Abs. 2 und Art. 8 des Informationsreglements für das Bundesverwaltungsgericht vom 11. Dezember 2006, SR 173.320.4). Es wird die für die Wettbewerbsbehörden nach Art. 25 Abs. 1 und 4 KG ex lege geltende Pflicht zur Wahrung von Geschäftsgeheimnissen sinngemäss ebenfalls zu befolgen haben.

3.

3.1.1 Die WEKO untersteht als Behördenkommission und damit Teil der dezentralen Bundesverwaltung (BGE 139 I 72 „Publigroupe“ E. 4.3) dem Öffentlichkeitsgesetz (Art. 2 Bst. a BGÖ; STAMM-PFISTER, in: Maurer-Lambrou/Blechta (Hrsg.), Basler Kommentar, Datenschutzgesetz und Öffentlichkeitsgesetz [„BSK BGÖ“], N 2 zu Art. 2 BGÖ). Sie ist folglich dem Öffentlichkeitsprinzip und dem diesem zugeordneten Transparenzgebot verpflichtet; dieses bezweckt, das Vertrauen des Bürgers in die staatlichen Institutionen und ihr Funktionieren zu fördern und soll eine wesentliche Voraussetzung für eine sinnvolle demokratische Mitwirkung am politischen Entscheidungsprozess und für eine wirksame Kontrolle der Verwaltung sein (BSK BGÖ-BLECHTA, N 4-6 zu Art. 1 BGÖ).

Der Verwirklichung dieser Anliegen dient neben dem im Zentrum des Öffentlichkeitsgesetzes (nicht aber dieses Verfahrens) stehenden Informationszugangsrecht (Art. 6 Abs. 1 BGÖ) auch eine aktive Information durch die Behörden. Art. 21 Bst. b und c BGÖ in Verbindung mit Art. 18 f. der Öffentlichkeitsverordnung (VBGÖ, SR 152.31) hält die Verwaltung an, im Internet über wichtige Aufgabebereiche und Geschäfte zu informieren sowie wichtige Dokumente aktiv verfügbar zu machen (BSK BGÖ-BLECHTA, N 13-17 zu Art. 1 BGÖ). Beide Bestimmungen – die allgemeinere Information über wichtige Aufgabebereiche und wichtige Geschäfte wie auch die konkrete Zurverfügungstellung von wichtigen Dokumenten – stehen zwar für eine aktive Informationspolitik, funktional aber dennoch in engem Zusammenhang mit dem Informationszugangsrecht, dessen Erleichterung sie letztlich dienen (BSK BGÖ-STEIGER, N 22 f., 34 f. zu Art. 21 BGÖ). Beide Instrumente enthalten keine Pflicht zur lückenlosen Publikation von amtlichen Dokumenten – mit der Einschränkung auf „wichtige“ Geschäfte resp. Dokumente wird der Behörde ein Ermessen eingeräumt (BSK BGÖ-STEIGER, N 25, 36 zu Art. 21 BGÖ) – und beide stehen unter dem Vorbehalt des angemessenen Aufwandes und entgegenstehender gesetzlicher Bestimmungen (BSK BGÖ-STEIGER, N 28 ff., 42 ff. zu Art. 21 BGÖ); insbesondere die Publikation wichtiger Dokumente untersteht einer Interessenabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Zugänglichmachung und entgegenstehenden öffentlichen oder privaten Interessen (BSK BGÖ-STEIGER, N 45 zu Art. 21 BGÖ).

Das Öffentlichkeitsgesetz ist für Verfahren wie das vorliegende insofern von Bedeutung, als es die Philosophie einer transparenten Verwaltungskultur vorgibt. Konkrete Handlungsnormen, welche über die nachstehend geschilderten spezialgesetzlichen Regeln hinausgehen, enthält es dagegen nicht

3.1.2 Das Bundesgericht spricht sich aus ähnlichen Überlegungen generell gegen eine Anwendbarkeit des BGÖ für Verfahren wie das vorliegende aus: Das Verfahren auf Erlass einer Sanktionsverfügung (und damit auch dasjenige betreffend die Publikation des zugehörigen Entscheides) beschlage eben nicht die im Öffentlichkeitsgesetz im Vordergrund stehende Frage der passiven – auf Gesuch hin erfolgenden –, sondern die durch den Gesetzgeber mit Art. 48 f. KG und Art. 19 DSG geregelte aktive Informationsstätigkeit (BGE 142 II 268 „Nikon AG“ E. 4.2.5.2). Insofern zielt die Berufung der Beschwerdeführerin auf Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ ins Leere. Hier ist nicht darüber zu urteilen, ob einem Dritten Zugang zu amtlichen Dokumenten gegeben werden könne, sondern über die durch den Gesetzgeber mit den genannten Bestimmungen der Artikel 48 f. KG und 19 DSG vorgegebene Interessenabwägung zu entscheiden.

Selbst im gegenteiligen Fall wäre die Berufung auf Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ nicht stichhaltig: Gemäss dieser Bestimmung wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung Informationen vermittelt werden könnten, die der Behörde von Dritten freiwillig mitgeteilt wurden und deren Geheimhaltung die Behörde zugesichert hat. Hier handelt es sich um eine Ausnahme vom Öffentlichkeitsprinzip, welche insofern in einem Spannungsverhältnis zu diesem selbst steht, als die Zugänglichkeit nicht vom Willen eines Dritten abhängen soll (COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Öffentlichkeitsgesetz, Stämpfli Handkommentar, N. 46 zu Art. 7 BGÖ; BSK BGÖ-HÄNER, N. 47 zu Art. 7 BGÖ). Die deshalb restriktiv zu handhabende Ausnahme setzt dreierlei voraus: Die fragliche Information stammt (1.) von einer Privatperson (d.h. nicht von einer Behörde), erfolgt (2.) freiwillig (also ohne gesetzliche oder vertragliche Verpflichtung) und (3.) die Zusicherung der Vertraulichkeit wurde ausdrücklich verlangt und ebenso ausdrücklich abgegeben – die Verwaltung soll von sich aus keine Vertraulichkeit zusichern, und die Annahme eines stillschweigenden Begehrens oder einer stillschweigenden Zusicherung darf nur äusserst zurückhaltend erfolgen (Urteil des BVGer A-629/2013 vom 28. Oktober 2014 E. 7.3.4 [Schriftlichkeitserfordernis entgegen der Vorinstanz {Empfehlung des EDÖB vom 17. September 2013 Rz. 25} offen gelassen]; BVGE 2013/50 E. 8.3; BVGE 2011/52 E. 6.3.3).

Die Beschwerdeführerin macht weder ein ausdrückliches Begehren, noch eine ausdrückliche, individuell-konkrete Zusicherung geltend, sondern beruft sich in allgemeiner Art auf eine im Konjunktiv gehaltene Stellungnahme in der Lehre (BANGERTER, in: Amstutz/Reinert [Hrsg.], Kartellgesetz, Basler

Kommentar, N 75 zu Art. 25 KG; Beschwerde, Ziff. 14). Die Erfordernisse des Art. 7 Abs. 1 lit. h BGÖ sind vorliegend nicht erfüllt, selbst wenn man annähme, die Vorinstanz auferlege sich mit ihren generellen Ankündigungen auf ihrer Website nach Treu und Glauben gewisse Verpflichtungen zu ihrer Verfahrensführung – dass sie sich an die (inzwischen) mit dem Merkblatt „Bonusregelung (Selbstanzeige)“ vom 8. September 2014 (BBI 2015 3346 ff.) festgehaltenen Maximen (Ziff. 47 ff.) nicht gehalten hätte, wird nicht behauptet (dazu nachstehend, E. 3.8). Die Beschwerdeführerin kann somit nicht unter Berufung auf diese Ausnahmebestimmung des BGÖ generell die Zugänglichmachung der Sanktionsverfügung gegenüber dem Publikum verhindern.

3.2 Art. 49 Abs. 1 KG verpflichtet die Vorinstanz und deren Sekretariat, die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit zu informieren. Dem breiten Publikum soll ein hinreichender Überblick über die Tätigkeit der Wettbewerbsbehörden ermöglicht werden. Art. 49 Abs. 1 KG verankert das vorstehend (E. 3.1.1) skizzierte Transparenzgebot im Kartellrecht (TERCIER/MARTENET, in: Martenet/Bovet/Tercier (Hrsg.), *Commentaire Romand, Droit de la Concurrence*, 2^e éd., [„CR Concurrence“], N 5 zu Art. 49 KG; NYDEGGER/NADIG, in: Basler Kommentar, Kartellgesetz, [„BK KG“], N 4 zu Art. 49 KG; Urteil des BVGer B-506/2010 „Gaba International AG“ vom 19. Dezember 2013, 6.4.2).

Gleichsam als *lex specialis* zu dieser allgemeinen Informationspflicht (BK KG-NYDEGGER/NADIG, N 9 zu Art. 48 KG) hält Art. 48 Abs. 1 fest, die „Wettbewerbsbehörden können ihre Entscheide veröffentlichen“. Es handelt sich um eine „Kann-Vorschrift“, es besteht also ein Ermessen; liegt kein hinreichendes Interesse vor, kann von der Veröffentlichung abgesehen werden (HÄFELIN/HALLER/UHLMANN, a.a.O., N 398; BGE 142 II 268 „Nikon AG“, E. 4.2.3; CR Concurrence-TERCIER/MARTINET, N 22 zu Art. 48 KG). Art. 48 Abs. 1 KG unterscheidet sich damit von einzelnen Normen des Kartellgesetzes, welche eine Publikation explizit vorschreiben (Art. 6 Abs. 3, Art. 28 Abs. 1, Art. 33 Abs. 1 KG). Diese Unterscheidung begründet sich mit dem Adressatenkreis einerseits und dem Zweck der Veröffentlichung andererseits. Die zitierten Bestimmungen richten sich an möglicherweise betroffene respektive interessierte Personen, welche innert Frist über mögliches Tätigwerden in einem Verfahren entscheiden sollen (Art. 28 Abs. 1 und Art. 33 Abs. 1 KG) oder aber an Wirtschaftsakteure, welche ihr Verhalten an der *ex ante* bekanntgemachten Praxis der WEKO sollen ausrichten können (Art. 6 Abs. 3 KG). Die Publikation gemäss Art. 48 Abs. 1 KG dem-

gegenüber hat vorab die Funktion der Information – zuhanden des Publikums, aber auch zuhanden weiterer Behörden, welche das Kartellrecht anwenden (CR Concurrence-TERCIER/MARTINET, N 1-9 zu Art. 48 KG). Hier-von ausgehend ist das massgebliche Interesse zu bestimmen, welches im Rahmen des gegebenen Ermessens für eine Publikation spricht. Die Publi-kation von Entscheiden der WEKO hat gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung (BGE 142 II 268 „Nikon AG“, E. 4.2.5 m.w.H.) mehrere Zwecke; konkret dient sie:

- der Rechtssicherheit und Prävention: Indem die Öffentlichkeit die Pra-xis der Wettbewerbsbehörden zur Kenntnis nehmen kann, können Un-ternehmen ihr Wirtschaften an dieser ausrichten;
- der Transparenz der Verwaltungsaktivitäten: Es gilt das allgemein im Öffentlichkeitsgesetz festgehaltene Transparenzgebot umzusetzen. Gleichzeitig soll das Publikum die Möglichkeit erhalten, die seinerzeit publizierte Verfahrenseröffnung mit dem Resultat abgleichen zu kön-nen;
- der Information über die Praxis der Wettbewerbsbehörden: Adressaten der Praxisinformation sind insbesondere die weiteren das Kartellrecht anwendenden Behörden.

Demgegenüber besteht kein öffentliches Interesse an der Publikation in spezialpräventiver Hinsicht oder an einer pönalen Wirkung im Sinne einer Reputationsstrafe (eingehend Urteil B-3588/2012 „Nikon AG“ E. 5.3) – dies im Gegensatz etwa zur Publikation aufsichtsrechtlicher Verfügungen ge-mäss Art. 34 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes (FINMAG, SR. 956.1) bei schweren Verletzungen aufsichtsrechtlicher Bestimmungen (Urteile des BGer 2C_929/2010 vom 13. April 2011 E. 5.2.1; 2C_359/2012 vom 1. No-vember 2012 E. 3.2).

3.3 Das Bundesgericht erkennt angesichts der übereinstimmenden Zwe-cke eine Parallelität zwischen der Publikation der Entscheide der WEKO einerseits und jener der Gerichte andererseits (BGE 142 II 268 „Nikon AG“ E. 4.2.5.4). Diese Parallelität besteht auch aufgrund einer grundsätzliche-ren Überlegung.

3.3.1 Die WEKO gilt zwar unbestrittenermassen nicht als Gericht (BGE 139 I 72 „Publigroupe SA“ E. 4.3 m.w.H.), den von ihr erlassenen Sanktionen kommt jedoch strafrechtlicher bzw. strafrechtsähnlicher Charakter zu (BGE

139 I 72 „Publigroupe SA“ E. 2.2.2 mit Hinweisen insb. auf die Rechtsprechung des EGMR und des EuGH; Urteil des BGer 2C_180/2014 vom 28. Juni 2016 „Colgate Palmolive Europe Sàrl (ehemals Gaba International AG)“ E. 2, 9.1). Folgerichtig gelten für das Verfahren im Grundsatz die grundrechtlichen Garantien, welche für ein Strafverfahren gelten (Art. 30 und Art. 32 BV; Art. 6 EMRK; Art. 14 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 [„UNO-Pakt II“, SR 0.103.2]). Die Rechtsprechung des Bundesgerichts wie auch des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte lassen zu, dass über Verwaltungsstrafverfahren – und damit auch über solche, wie sie die WEKO ausspricht – in einem Verwaltungsverfahren entschieden wird, sofern die einzelnen Garantien in einem anschliessenden Verwaltungsgerichtsverfahren mit voller Kognition in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht gewahrt sind (BGE 139 I 72 „Publigroupe SA“ E. 4.4 f. m.w.H.; Urteil 2C_1065/2014 „Nikon AG“ E. 8.2, nicht publ. in BGE 142 II 268; eingehend Urteil B-7633/2009 „Swisscom ADSL“ vom 14. September 2015 Rz. 58-64; siehe auch Urteil B-506/2010 „Gaba International AG“ E. 6.1.3).

3.3.2 Die für ein Strafverfahren geltenden Grundrechtsgarantien schliessen mit Wirkung auch für das Kartellverfahren die *Unschuldsvermutung* mit ein (Art. 6 Abs. 2 EMRK; Art. 32 Abs. 2 BV; Urteil B-506/2010 „Gaba International AG“, E. 6.1.3; Zwischenverfügung B-6180/2013 E. 4.3 al. 1). Ihr zufolge gilt jede Person als unschuldig, solange sie nicht in einem rechtmässig durchgeführten Verfahren als schuldig befunden wurde, einen gesetzlich umschriebenen Tatbestand erfüllt zu haben. Neben ihren prozessual bedeutenden Funktionen als Beweislast- und Beweiswürdigungsregel verbietet die Unschuldsvermutung staatlichen Behörden insbesondere, einen Tatverdächtigen vor einem Strafurteil im Rahmen ihrer Informationstätigkeit der Öffentlichkeit als schuldig darzustellen (BGE 137 I 31 E. 5.1; MÜLLER/SCHÉFER, a.a.O., S. 981, 990). Sie verpflichtet staatliche Organe auch mit Blick auf die Presseberichterstattung zu einer sachlichen und zurückhaltenden Information (Urteil B-506/2010 „Gaba International AG“, E. 6.1.4; BGE 116 IV 31 E. 5.a.aa/bb; Zwischenverfügung B-6180/2013 E. 4.3 al. 2).

3.3.3 Die Partei, über welche die WEKO im Verwaltungsverfahren eine Sanktion ausspricht, hat mit ihrem Entscheid, ob sie diese anfight oder nicht, in der Hand, in den Genuss der ihr zustehenden Verfahrensgarantien zu kommen. Nun gehört zu den grundrechtlichen Garantien in gerichtlichen Verfahren auch das Prinzip der Justizöffentlichkeit und zu diesem wieder-

rum der Teilgehalt der öffentlichen Urteilsverkündung. Die Justizöffentlichkeit im Allgemeinen dient einerseits dem Schutz der betroffenen Partei, indem ihre korrekte Behandlung und gesetzmässige Beurteilung sichergestellt wird, andererseits ermöglicht sie nicht am Verfahren beteiligten Dritten nachzuvollziehen, wie gerichtliche Verfahren geführt, das Recht verwaltet und die Rechtspflege ausgeführt werden. Der Teilgehalt der öffentlichen Urteilsverkündung im Besonderen garantiert, dass nach dem Verfahrensabschluss vom Urteil als Ergebnis des Verfahrens Kenntnis genommen wird. Sie soll Geheimjustiz ausschliessen, Transparenz der Justiztätigkeit im demokratischen Rechtsstaat fördern und Vertrauen in die Rechtspflege schaffen. Im Ausmass der garantierten Justizöffentlichkeit bilden Gerichtsverhandlung und Urteilsverkündung öffentlich zugängliche Quellen im Sinne der Informationsfreiheit gemäss Art. 16 Abs. 3 BV. Mit dieser Funktion im Sinne der Publikums- und Medienöffentlichkeit ist die öffentliche Urteilsverkündung primär für nicht direkt am Verfahren beteiligte Dritte von Bedeutung. Öffentliche Urteilsverkündung bedeutet ursprünglich, dass am Schluss eines gerichtlichen Verfahrens das Urteil in Anwesenheit der Parteien sowie von Publikum und Medienvertretern verkündet wird. Dem Verkündungsgebot dienen aber auch andere Formen, wie etwa öffentliche Auflage, Publikation in amtlichen Sammlungen oder Bekanntgabe über das Internet. Sie sind im Einzelnen anhand von Sinn und Zweck des Verkündungsgebots daraufhin zu beurteilen, ob sie die verfassungsrechtlich gebotene Kenntnisnahme gerichtlicher Urteile erlauben (ausführlich BGE 139 I 129 „ARK“ E. 3.3; 137 I 16 „Nef“ E. 2.2; 124 IV 234 E 3e; 143 I 194 „Obergericht Zürich“ E. 3.1 und E. 3.4.3; Urteile des BGer 1C_123/2016 vom 21. Juni 2016 „Skeletonbahn“ E. 3.5.1, auch in: sic! 2016, 517 ff. sowie MediaLex Newsletter 7/8 2016 resp. Jahrbuch 2016, 97 mit Anmerkung STREBEL und 2C_677/2015 vom 31. März 2016 [=Pra 2016 Nr. 96] „Belarus“ E. 4.1; MÜLLER/SCHEFER, a.a.O., S. 976 ff.; KLEY/TOPHINKE, in: Ehrenzeller/Schweizer/Schindler/Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, N 36 zu Art. 16 BV; STEINMANN, ebenda, N 61 f. zu Art. 30 BV).

3.3.4 Der Anspruch auf Kenntnisnahme erstreckt sich grundsätzlich auf das ganze Urteil mit Sachverhalt, rechtlichen Erwägungen und Dispositiv (Urteil 1C_123/2016 „Skeletonbahn“ E. 3.5.2; siehe auch BGE 142 II 268 „Nikon AG“ E. 4.2.6; a.M. Urteil des Obergerichts des Kantons Zürich VB150013 vom 26. April 2016, auch in: Medialex, Newsletter 10/2016 resp. Jahrbuch 2016, 110 mit Anmerkung STREBEL). Spiegelbildlich zu diesem Anspruch erscheint eine Urteilsverkündung, welche sich auf das Verlesen des Urteilsspruchs unter Verzicht einer angemessenen Begründung des

Dispositives beschränkt, als ungenügend (BGE 143 I 194 „Obergericht Zürich“ E. 3.7). Dieser Anspruch (respektive diese Obliegenheit) gilt indessen nicht absolut, er wird durch den ebenfalls verfassungsrechtlich verankerten Schutz von persönlichen und öffentlichen Interessen begrenzt. Der konkrete Umfang ist im Einzelfall unter Abwägung der entgegenstehenden Interessen zu bestimmen. Insbesondere ist der Persönlichkeitsschutz der Prozessparteien zu wahren, weshalb die Kenntnisgabe von Urteilen unter dem Vorbehalt der Anonymisierung, der Abdeckung einzelner Passagen und allenfalls der Bereitstellung „in geeignet gekürzter Form“ steht (BGE 133 I 106 E. 8.3; vgl. BGE 142 II 268 „Nikon AG“ E. 4.2.6; 139 I 129 „ARK“ E. 3.6; 137 I 16 „Nef“ E. 2.3; 134 I 286 „VgT“ E. 6.3); der Aufwand etwa für die Anonymisierung ist kein massgeblicher Gesichtspunkt (Urteil 1C_123/2016 „Skeletonbahn“ E. 3.7). Zu wahren bleibt gleichzeitig die Verständlichkeit des Entscheides, so dass im Einzelfall nicht ausgeschlossen werden kann, dass für Personen, die mit den Einzelheiten eines Falles vertraut sind, Rückschlüsse möglich sind und sie insbesondere erkennen können, um wen es geht (BGE 133 I 106 E. 8.3; Urteil 2C_677/2015 „Belarus“ E. 4.2 al. 2, dazu kritisch MÜLLER, Pra 2016, S. 888; vgl. auch Urteil des EGMR Bacchini gegen Schweiz vom 21. Juni 2005, Nr. 62915/00, auch in: VPB 2005/69.133 E. 1). Eine *vollständige* Geheimhaltung eines Urteilspruchs jedenfalls ist auch bei Vorliegen gewichtigster Interessen mit dem Öffentlichkeitsgebot nicht vereinbar (BGE 143 I 194 „Obergericht Zürich“ E. 3.4.3 m.w.H. insb. auf die Rechtsprechung der Konventionsorgane).

3.3.5 Alternativformen zur öffentlichen Verkündung sind nicht subsidiär, sondern gegenüber dieser gleichwertig. Das gilt unter dem Aspekt der Verkündung insbesondere auch für den Strafbefehl, mag auch Art. 69 Abs. 2 StPO ein Interesse-Erfordernis formulieren (STEINMANN, St. Galler Kommentar, N 64 zu Art. 30 BV; zur konkreten Gewichtung der Interessen vgl. die zitierten BGE 134 I 286 „VgT“ E. 6.6 f.; 137 I 16 „Nef“ E. 2.4 f). Es gibt keine vor- oder zweitrangige Formen der Urteilspublikation, die verschiedenen Arten können kombiniert werden (Urteil 2C_677/2015 „Belarus“ E. 4.1 al. 2 zit. gem. Pra 2016 Nr. 96).

3.3.6 Nun ist der mündlichen Eröffnung von anfechtbaren Urteilen durch untere Instanzen offenkundig inhärent, dass über Entscheide informiert wird, welche nicht rechtskräftig sind. Sind die Verkündungsformen einander gleichwertig, so folgt daraus, dass die fehlende Rechtskraft einer Publikation auch in einer Alternativform nicht grundsätzlich entgegen steht – jedoch ist gegebenenfalls eine einzelfallspezifische Abwägung (unter Vornahme der Einzelfallabwägung der je im Raume stehenden Interessen und

namentlich unter dem Vorbehalt der Anonymisierung) vorzunehmen. Die im Kartellverfahren grundsätzlich geltende Unschuldsvermutung steht somit der Publikation eines noch nicht rechtskräftigen Entscheides nicht entgegen, sie gebietet jedoch eine gewisse Zurückhaltung (vorne, E. 3.3.2; Urteile 1C_123/2016 „Skeletonbahn“ E. 3.6 und 2C_1065/2014 „Nikon AG“ E. 8, insb. E. 8.4.1, nicht publ. in BGE 142 II 268; Urteil B-506/2010 „Gaba International AG“, E. 6.1, 6.4.2; Zwischenverfügung B-6180/2013 E. 4.3 al. 3; STEINMANN, St. Galler Kommentar, N 66 zu Art. 30 BV). Zumal unterinstanzliche Urteile stets unter dem Vorbehalt des Erfolgs eines Rechtsmittels stehen, gelten diese Grundsätze nicht nur für nicht rechtskräftige, sondern auch für Urteile, die aufgehoben wurden oder deren Streitgegenstand im Verlauf gegenstandslos wird (Urteile 2C_677/2015 „Belarus“ E. 4.3 al. 2 und 1C_123/2016 „Skeletonbahn“ E. 3.8).

3.4 Liegt eine Ermessensnorm vor, so steht der Behörde zwar ein Spielraum für ihre Entscheidung offen; dabei ist sie aber an die Verfassung gebunden, insbesondere an die Grundrechte und die Grundsätze staatlichen Verhaltens (Art. 5 BV). Staatliches Handeln soll im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 2 BV), es soll nicht nur rechtmässig, sondern auch angemessen sein (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 409; BVGE 2015/2 E. 4.3.1).

Als Ermessensfehler unterscheiden Lehre und Rechtsprechung (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 430 ff. m.w.H.) die Unangemessenheit (bei der sich der Entscheid innerhalb des Spielraums bewegt, zweckmässigerweise aber anders ausgefallen wäre), den Ermessensmissbrauch (bei dem der Spielraum eingehalten wird, der Entscheid aber von unsachlichen, zweckfremden Kriterien geleitet ist oder unter Verstoss gegen allgemeine Rechtsprinzipien wie das Willkürverbot, die Rechtsgleichheit oder den Grundsatz der Verhältnismässigkeit erfolgt), die Ermessensüberschreitung (bei welcher Ermessen wahrgenommen wird, ohne dass ein solches bestünde) und die Ermessensunterschreitung (bei der die Behörde auf ein ihr zustehendes Ermessen von vornherein verzichtet). Mit Ausnahme der Unangemessenheit handelt es sich um Rechtsverletzungen. Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt die angefochtene Verfügung mit voller Kognition, kann somit sowohl Rechtsanwendung wie auch die Angemessenheit prüfen (vorne, E. 1.7). Es ist auch verpflichtet, seine Kognition auszuschöpfen, auferlegt sich jedoch bei der Prüfung der Unangemessenheit je nach der Natur der Streitfrage eine gewisse Zurückhaltung, so insbesondere bei technischen Fragen, für deren Beantwortung die verfügende Behörde aufgrund ihres Spezialwissens besser geeignet ist oder bei Auslegungsfragen,

welche die Verwaltungsbehörde aufgrund ihrer Nähe zur Angelegenheit sachgerechter zu beantworten vermag (für einen Überblick vgl. RHINOW ET AL, Öffentliches Prozessrecht, 2. Aufl. 2010, Rz. 1598 ff.; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.153 ff.).

3.5 Verstösst die Handhabung des Ermessens gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, so ist einer derjenigen Grundsätze verletzt, welche die Annahme eines Ermessensmissbrauchs rechtfertigen (BGE 142 II 268 „Nikon AG“ E. 4.2.3; BGE 137 V 71 E. 5.1). Der Verhältnismässigkeitsgrundsatz gebietet somit insbesondere die Bindung des Verwaltungshandelns an die Zweckbestimmung der Ermessenseinräumung (MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, Droit administratif, 3^e éd. 2012, vol. I, S. 743).

Der auf Art. 5 Abs. 2 BV abgestützte Grundsatz der Verhältnismässigkeit fordert in einer allgemeinen Umschreibung, dass eine Verwaltungsmassnahme zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet, notwendig und zumutbar sein soll (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O, Rz. 514 m.w.H.). Das Kriterium der *Eignung* verpflichtet das Verwaltungshandeln auf die Erreichung des anvisierten öffentlichen Interesses (definiert die „Präzision staatlichen Handelns“ [HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O, Rz. 522]). Die *Erforderlichkeit* gebietet, eine Massnahme so zu bemessen, dass der angestrebte Zweck nicht auch mit einer milderen Massnahme erreicht werden könnte („Intensität staatlichen Handelns“ [HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O, Rz. 522]). Die *Zumutbarkeit* schliesslich ist – in einer wertenden Abwägung – zu bejahen, wenn der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den dem Privaten auferlegten Belastungen oder bewirkten Eingriff steht – die Massnahme muss durch ein das private Interesse überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt sein (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O, Rz. 556 f.).

3.6 Die Veröffentlichungen der Wettbewerbsbehörden dürfen keine Geschäftsgeheimnisse preisgeben (Art. 25 Abs. 4 KG). Kein Geschäftsgeheimnis sind von vornherein die Angaben, welche gemäss Art. 28 KG mit der Eröffnung der Untersuchung zwingend zu publizieren sind: die Adressaten der Untersuchung und deren Gegenstand – verstanden als eine Umschreibung des kartellrechtswidrigen Verhaltens, welche Dritten zu entscheiden erlaubt, ob sie sich gestützt auf Art. 43 KG an der Untersuchung beteiligen wollen (BGE 142 II 268 „Nikon AG“ E. 5.1).

Für eine positive Begriffs Umschreibung kann auf den traditionellen Geheimnisbegriff zurückgegriffen werden, wie er auch zu anderen Normen

gebräuchlich ist, welche diesen Begriff enthalten (im Detail BGE 142 II 268 „Nikon AG“ E. 5.2.1). Demgemäss gilt als Geschäftsgeheimnis eine (1.) weder offenkundige noch allgemein zugängliche Tatsache (relative Unbekanntheit), die (2.) 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. Die Rechtsprechung hat die kontroverse Frage, ob dies für rechtswidrige Handlungen und Zustände bejaht werden kann, für das Kartellrecht dahingehend beantwortet, dass jene Tatsachen, welche ein kartellrechtswidriges Verhalten belegen, nicht geheimhaltungswürdig seien. Denn aus kartellrechtlicher Optik – so das Bundesgericht – schützt das Geheimhaltungsinteresse die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit einzelner Unternehmen und gleichzeitig den Wettbewerb als solchen. Basiert ein Wettbewerbsvorteil auf kartellrechtswidrigen Handlungen, so kann nicht Sinn einer Regelung des Kartellrechts sein, diese Informationen, welche das Kartellrecht verpönt, gleichzeitig unter Schutz zu stellen (BGE 142 II 268 „Nikon AG“ E. 5.2.2 m.w.H.).

3.7 Die Tätigkeit der WEKO untersteht dem Datenschutzgesetz (DSG, SR 235.1). Sie hat sich an die Grundsätze der Art. 4, 5 und 7 DSG zu halten – unter anderem und insbesondere darf die Datenbearbeitung nur rechtmässig, nach Treu und Glauben und verhältnismässig erfolgen (Art. 4 Abs. 1-3 DSG), hat sich die Vorinstanz über die Richtigkeit der Daten zu vergewissern (Art. 5 Abs. 1 DSG) und um deren Sicherheit besorgt zu sein (Art. 7 Abs. 1 DSG; ausführlich BGE 142 II 268 „Nikon AG“, E. 6.1-6.3 m.w.H.).

Die Veröffentlichung einer Sanktionsverfügung ist als ein Bekanntgeben von (besonders schützenswerten [Art. 3 Bst. c Ziff. 4 DSG]) Personendaten i.S.v. Art. 19 DSG zu qualifizieren. Sie bedarf einer gesetzlichen Grundlage (Art. 17 i.V.m. Art. 19 Abs. 1 DSG). Selbst bei deren Bestehen ist die Bekanntgabe (also Veröffentlichung) abzulehnen, wenn wesentliche öffentliche oder offensichtlich schutzwürdige Interessen einer betroffenen Person es verlangen (Art. 19 Abs. 4 DSG) – es erfolgt somit eine Interessenabwägung (BGE 142 II 268 „Nikon AG“, E. 6.4.1 m.w.H.).

Art. 48 KG stellt eine hinreichende gesetzliche Grundlage für die Bekanntgabe von Personendaten dar. Für Personendaten, welche Geschäftsgeheimnisse darstellen, hat das Kartellgesetz selbst in Art. 25 Abs. 4 KG die

Sonderregel aufgestellt, dass diese generell, ohne Vornahme einer Interessenabwägung, nicht publiziert werden dürfen. Die Publikation von Personendaten ausserhalb des Begriffs des Geschäftsgeheimnisses untersteht demgegenüber der Abwägung gemäss Art. 19 Abs. 4 DSG (BGE 142 II 268 „Nikon AG“, E. 6.4.2 f.; Urteile A-6315/2014, A-6320/2014 und A-6334/2014 je E. 12.1).

3.8 In Verfahren, die durch Selbstanzeigen massgeblich getragen sind, berücksichtigt die Vorinstanz im höheren Interesse eines funktionierenden Systems zur Aufdeckung von Kartellen das Interesse am Schutz des Instituts der Selbstanzeige resp. der sogenannten Bonusregel. Sie beruft sich denn auch in der Publikationsverfügung (Ziff. 59) ausdrücklich auf dieses Interesse, das sie klar von den privaten Interessen der Parteien unterschieden wissen will. Die Vorinstanz ist sich im Klaren, dass ein Unternehmen, welches eine Selbstanzeige erwägt, ein hohes Interesse an Diskretion betreffend die Weitergabe von Informationen an Behörden, Gerichte, Branchenteilnehmer aber auch Parteien in Zivilprozessen hat. Die Anreizwirkung der Selbstanzeige hängt gemäss ihren Ausführungen in einem Entscheid aus dem Jahr 2011 von der Berechenbarkeit der Folgen ab – sowohl direkt bezüglich der Sanktionsreduktion wie auch indirekt bezüglich der möglichen Spätfolgen, insbesondere Schadenersatzprozesse. Um den Anreiz aufrecht zu erhalten, Selbstanzeigen – Informationen wie auch Beweismittel – vorzubringen, sieht sich die Vorinstanz einem „schonungsvollen Umfang mit den [...] freiwillig offengelegten Informationen und Unterlagen“ verpflichtet (Zwischenverfügung der WEKO vom 10. August 2011 i.S. 22-0385: Wettbewerbsabreden im Strassen- und Tiefbau im Kanton Aargau, RPW 2012, 264 ff., Ziff. 22 ff., insb. 24; vgl. Merkblatt und Formular des Sekretariats der WEKO, Bonusregelung (Selbstanzeige), 8. September 2014, BBI 2015 3346 ff., Ziff. 47 ff.).

3.9 Bereits in der angefochtenen Verfügung (Rz. 25) verweist die Vorinstanz auf die Praxis der Kartellbehörden der Europäischen Union, wenn gleich diese nicht bindend sei.

Das schweizerische Kartellrecht orientiert sich seit der Totalrevision des Kartellgesetzes im Jahr 1995 zwar ausdrücklich, aber doch vorab *rechtsvergleichend* und mit Ausnahmeverbehalt, am Wettbewerbsrecht der Europäischen Union (vgl. eingehend und mit Nachweisen Urteil B-7633/2009 „Swisscom ADSL“, Rz. 167 ff.). Mit dem Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union über die Zusammenarbeit bei der Anwendung ihres Wettbewerbsrechts vom 17. Mai

2013 (SR 0.251.268.1) besteht nun (aber noch nicht im Zeitpunkt der angefochtenen Verfügung) eine rechtliche Grundlage für eine engere Zusammenarbeit zwischen der WEKO und der Wettbewerbsbehörde der Europäischen Kommission. Im Zusammenhang mit der Genehmigung dieses Abkommens stellte der Bundesrat klar, dass die Wettbewerbsrechte der Schweiz und der EU zwar materiell vergleichbar seien, aus rechtlich *verbindlicher* Warte aber nach wie vor von Äquivalenz der wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen der Schweiz wie auch der Europäischen Union auszugehen sei, also keine materielle Harmonisierung des Rechts bestehe oder Inhalt des Abkommens sei (vgl. Art. 13 des Abkommens sowie die Botschaft, BBI 2013 3961, 3964, 3965 f., 3978). Auch für die vom Abkommen geregelten verfahrensrechtlichen Fragen hält die Botschaft fest, dass das Abkommen einen rechtlichen Rahmen für die angestrebte Zusammenarbeit (namentlich die gegenseitige Mitteilung und Koordination von Vollzugsmassnahmen und der Austausch von Informationen) schaffe, diese aber nicht obligatorisch erklärt werde; das Ermessen der jeweiligen Behörde werde durch das Abkommen nicht eingeschränkt (Botschaft, BBI 2013 3960 f., 3966).

Die Rechtslage in der Europäischen Union zur Publikation der Entscheide der Wettbewerbsbehörde weicht von der schweizerischen insofern ab, als die anwendbare Rechtsgrundlage der Kommission kein Ermessen einräumt. Art. 30 („Veröffentlichung von Entscheidungen“) der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags („VO 1/2003“) niedergelegten Wettbewerbsregeln lautet (mit Ausnahme der Verweise gleich dem früher in Kraft stehenden Art. 21 der Verordnung Nr. 17, Erste Durchführungsverordnung zu den Artikeln 85 und 86 des Vertrages vom 6. Februar 1962):

(1) Die Kommission veröffentlicht die Entscheidungen, die sie nach den Artikeln 7 bis 10 sowie den Artikeln 23 und 24 erlässt.

(2) Die Veröffentlichung erfolgt unter Angabe der Beteiligten und des wesentlichen Inhalts der Entscheidung einschließlich der verhängten Sanktionen. Sie muss dem berechtigten Interesse der Unternehmen an der Wahrung ihrer Geschäftsgeheimnisse Rechnung tragen.

Zusammengefasst arbeiten die Wettbewerbsbehörden der Schweiz und der Europäischen Union voneinander unabhängig; das Handeln der beiden Behörden fusst auf zwar ähnlichen, aber doch nicht gleichen, Grundlagen und verpflichtet die je andere Behörde nicht. Verweise auf das Publikationsverhalten der Wettbewerbsbehörde der Europäischen Kommission

(Sachverhalt, Bst. D) sind insgesamt von rechtsvergleichendem Interesse, verbindliche Erkenntnisse ergeben sich daraus nicht.

4.

4.1 Wie erwähnt, handelt es sich bei Art. 48 Abs. 1 KG um eine Ermessensnorm. Das Ermessen muss pflichtgemäss wahrgenommen werden, insbesondere muss es verhältnismässig und folglich zweckgerichtet sein. Verwaltungshandeln, das sich auf diese Norm abstützt, muss erforderlich sein, um die angestrebten Zwecke zu erfüllen und dieser Zweckverfolgung in der mildesten Vorgehensweise genügen; schliesslich muss in einer wertenden Gesamtabwägung von öffentlichem Zweck und Eingriff in die Interessen der Beschwerdeführerin ein vernünftiges Verhältnis resultieren (vorne, E. 3.4 und 3.5). Die Ermessensausübung erfolgt unabhängig von der Publikationspraxis der Europäischen Kommission (vorne, E. 3.9).

4.2 Den vorstehend (E. 3.2) dargestellten Zwecken dient eine Veröffentlichung der Sanktionsverfügung im Grundsatz. Dies gilt insbesondere mit Blick darauf, dass für die Untersuchungsverfahren der WEKO die grund- und konventionsrechtlichen Garantien eines Strafverfahrens gelten – und damit auch der Aspekt der Justizöffentlichkeit im Allgemeinen und des Verkündungsgebotes im Besonderen zu beachten sind (vorstehend, E. 3.3). Es handelt sich hierbei um Verfahrensgarantien, die nur zum Teil zugunsten der verfahrensbetroffenen Partei, vor allem aber im Interesse der Öffentlichkeit wirken. Vor diesem Hintergrund ist im Grundsatz möglich, den Entscheid ungeachtet der noch nicht eingetretenen Rechtskraft und ohne jede Prognose über die Aussichten eines Rechtsmittels zu publizieren (vorne, E. 3.3.6).

4.3 Im Grundsatz ist sodann der Entscheid selbst – mit Sachverhalt, Erwägungen und Dispositiv – zu veröffentlichen (vorstehend, E. 3.3.4). Das Interesse an der Orientierung des Publikums vermöchte eine kurze und alleinige Zusammenfassung nicht befriedigend zu erfüllen. Zwar könnten so die Leitlinien in übersichtlicher und lesbarer Form vermittelt werden. Die Kenntnis der Argumentation der WEKO ist indessen für das Fachpublikum wichtig, um sich mit dieser auseinandersetzen zu können. Als Adressaten verstehen sich neben Akteuren der Wirtschaft insbesondere die weiteren rechtsanwendenden Behörden, aber auch die Rechts- und Wirtschaftswissenschaft. Die Ausführungen der Vorinstanz zu den anwendbaren Rechtsnormen (vgl. nachstehend, E. 5.2) beispielsweise können mit einer Zusammenfassung nicht genügend abgebildet werden. Zu berücksichtigen ist in

diesem Zusammenhang auch, dass das der Sanktionsverfügung vorangegangene Verfahren nicht publikumsöffentlich war, was dem Öffentlichkeitsgebot im Verkündungsstadium ein erhöhtes Gewicht verleiht (vgl. mit Blick auf das Strafverfahren BGE 143 I 194 „Obergericht Zürich“ E. 3.1 Abs. 2 a.E.). Weder eine Zusammenfassung in der Gestalt beispielsweise des Presserohstoffes (oder eines Fallberichts, wie sie durch das deutsche Bundeskartellamt regelmässig [neben den förmlichen Entscheiden] publiziert werden) noch eine bloss summarische Publikation (wie sie die Europäische Kommission im Parallelverfahren in einem ersten Schritt vornahm) könnte insgesamt den verfolgten Interessen gerecht werden. Nicht relevant ist entgegen der Auffassung der Vorinstanz der Umfang, also die Seitenzahl, der Sanktionsverfügung.

4.4 Damit kann die Vorinstanz die Sanktionsverfügung veröffentlichen. Die Veröffentlichung soll im Grundsatz vollständig erfolgen, sie hat jedoch auf die rechtmässig der Beschwerdeführerin zustehenden Einschränkungen Rücksicht zu nehmen (BGE 142 II 268 „Nikon AG“, E. 4.2.6), das sind namentlich der Schutz von Geschäftsgeheimnissen (Art. 25 Abs. 4 KG, vorstehend E. 3.6), aber auch die gebotene Rücksichtnahme auf schutzwürdige persönliche Interessen der Beschwerdeführerin (vorne, E. 3.3.4 und, zu Art. 19 Abs. 4 DSGVO, E. 3.7). Die Erstgenannten sind absolut zu schützen, die Zweitgenannten in einem Umfang, der aufgrund einer Verhältnismässigkeitsprüfung festzulegen ist (vorne, E. 3.7). In diesem Rahmen ist auch die besondere Situation der Beschwerdeführerin als Selbstanzeigerin zu beachten. Diese gebietet es zwar, mit deren Angaben schonungsvoll umzugehen, von vornherein auf eine Publikation zu verzichten, vermag sie indessen nicht zu rechtfertigen. Zu erinnern ist auch daran, dass der Effekt einer Reputationsstrafe nicht zu den verfolgten Zwecken gehört (E. 3.1.1).

5.

Die Beschwerdeführerin macht als entgegenstehende Interessen namentlich den Schutz vor Zivilklagen in ausländischen Jurisdiktionen geltend und deutet einen Bezug zum Anliegen des Schutzes der Selbstanzeige als Institut an.

5.1 Das Bundesgericht hat im Entscheid „Nikon AG“ (Urteil 2C_1065/2014 E. 5.3.3, 6.5.2, nicht publ. in BGE 142 II 268) deutlich gemacht, dass die Hauptsache – verstanden als die Frage, ob ein kartellrechtswidriger Sachverhalt vorliegt und ob deshalb zu Recht eine Sanktion ausgesprochen wurde – im Rahmen der Anfechtung einer Publikationsverfügung nicht materiell zu prüfen sei, auch nicht unter dem Titel des Reputationsschutzes.

Das gilt auch für dieses Verfahren: Angefochten ist die Publikationsverfügung und es ist dies nicht der Ort, über die materielle Begründetheit der Sanktionsverfügung zu urteilen. Überlegungen über den Einfluss des Urteils des EuG im Parallelverfahren auf die beim Bundesverwaltungsgericht hängigen Beschwerdeverfahren gegen die Sanktionsverfügung sind mangels rechtlicher Verbindlichkeit dieses Urteils für die schweizerischen Behörden und Gerichte (vorne, E. 3.9) rein spekulativer Natur.

5.2 Angesichts der Argumentation der Beschwerdeführerin ist gleichwohl ein Blick auf die Sanktionsverfügung zu richten.

5.2.1 Mit der Sanktionsverfügung wurde den Sanktionierten – u.a. der Beschwerdeführerin – untersagt, sich über Preise etc. abzusprechen, „soweit dies durch entsprechende Luftverkehrsabkommen nicht ausdrücklich erlaubt ist“ (oder eine Freistellung vorliegt). Die Parteien wurden „für das in den Erwägungen beschriebene Verhalten“ in unterschiedlicher Höhe mit Sanktionen belastet.

Die Vorinstanz hatte in der Würdigung des von ihr umfassend untersuchten, internationalen Marktes der Luftfracht die Geltung des Kartellgesetzes, des EU-Luftverkehrsabkommens und diverser Abkommen mit Einzelstaaten (darunter solche mit EU-Staaten vor Inkrafttreten des genannten Abkommens am 1. Juni 2002 resp. – im Falle der Tschechischen Republik – vor dem Beitritt zur EU am 1. Mai 2004 als auch solche mit Nicht-EU-Staaten) zu koordinieren. Die Vorinstanz ging zusammengefasst von folgender Situation aus (vgl. Presserohstoff, S. 3 f.):

- Mit Inkrafttreten des EU-Luftverkehrsabkommens am 1. Juni 2002 sei die Schweiz im Bereich des Luftverkehrs in die EU teilintegriert. Das habe einerseits zur Folge, dass die wettbewerbsrechtliche Beurteilung des Luftverkehrs zwischen der Schweiz und EU-Staaten den Behörden der EU obliege [...]. Andererseits sei die Schweiz verpflichtet, für Strecken mit Drittstaaten die Wettbewerbsregeln der EU zu übernehmen; das schweizerische Kartellrecht bleibe gleichzeitig anwendbar, dem EU-Recht komme der Vorrang zu [...];
- Abkommen mit Drittstaaten (und mit EU-Staaten vor Inkrafttreten des EU-Luftverkehrsabkommens) sähen zum Teil die Möglichkeit zur Tarifkoordination vor. Im Geltungsbereich solcher Abkommen seien Preisabsprachen zulässig [...];

- Für die schweizerische Kartellbehörde blieben somit unter den untersuchten Verhaltensweisen solche relevant, die sich auf die Strecken zwischen der Schweiz auf der einen Seite und den USA, Singapur, der Tschechischen Republik, Pakistan und Vietnam auf der anderen Seite auswirkten [...];
- Verhaltensweisen vor dem 1. Juni 2002 seien zwar überprüfbar, aber ohne weitere Folge, insbesondere ohne solche für das Dispositiv [...].

5.2.2 Die Feststellungen des rechtserheblichen *Sachverhaltes* sind auf einen globalen Fokus gerichtet: Bereits in den einleitenden Bemerkungen geht die Vorinstanz von globaler Geltung der untersuchten Vereinbarungen aus [...], in der Folge werden die Vereinbarungen und Kontakte teils auf einer Zeitlinie [...], teils geographisch, mit Fokus auf den Markt, von dem aus Absprachen getroffen wurden [...] dargestellt; im Falle der Treibstoffzuschläge wird die geographisch zentrierte Schilderung als Ergänzung „im Sinne eines weltweiten Kontextes“ begründet, „selbst wenn einige lokale Kontakte allenfalls durch Luftverkehrsabkommen zwischen der Schweiz und anderen Ländern abgedeckt sein sollten, ist die Darstellung für die Fragestellung des weltweiten Kontextes relevant“ [...]. Ergänzt wird die Darstellung durch einen Abschnitt über „Kontakte unter Wettbewerbern auf Stufe Hauptquartier“ [...].

5.2.3 Die Subsumption im Rahmen der *rechtlichen Überlegungen* erfolgte zuerst ebenfalls mit globalem Fokus: In einem ersten Schritt gelangte die Vorinstanz zur Auffassung, es liege ein Verstoss zweier Gruppen von Unternehmen gegen Art. 8 Abs. 1 des EU-Luftverkehrsabkommens in der Form einer einzigen und fortdauernden Zuwiderhandlung vor [...]. In einem zweiten Schritt prüfte und bejahte sie das Vorliegen einer Wettbewerbsabrede im Sinne von Art. 4 Abs. 1 KG in der Form einer Gesamtabrede [...], und nahm sodann im Sinne einer Eventualbegründung eine Überprüfung von Einzelabreden – bezogen auf die einzelnen Formen von Tarifabsprachen – vor [...] und bejahte diese, teils für einen weltweiten [...], teils für einen „internationalen, aber nicht weltweiten“ Kontext ([...] da nur auf gewissen Strecken relevant, soweit erkennbar aber nicht deckungsgleich mit den genannten fünf Streckenpaaren [resp.] da nur für die USA relevant [...]). Sie schloss diesen Teil mit einer Übersicht, welche Gesellschaft an welchen Abreden beteiligt gewesen sei [...].

Erst mit der Prüfung, ob die Wettbewerbsabreden zu einer Beseitigung des wirksamen Wettbewerbs führten, verengte sich der Fokus auf die fünf Streckenpaare (zwischen der Schweiz einerseits, den USA, Singapur, der Tschechischen Republik [bis Mai 2004], Pakistan und Vietnam andererseits), welche Grundlage für Verbot und Sanktion sind [...].

5.2.4 Es sind lediglich Verhaltensweisen mit Bezug auf diese Streckenpaare und ab dem 1. Juni 2002, welche einen Einfluss auf das Dispositiv haben. Im Sachverhalt ist indessen ein Netzwerk von Absprachen und Kontakten geschildert, ohne dass die konkreten Strecken isoliert wären und auch die rechtlichen Erwägungen gehen initial von diesem Denkansatz aus. Für die Belange der Redaktion der Sanktionsverfügung ist dies nicht zu beanstanden: Geht die Vorinstanz davon aus, die letztlich sanktionierten Abreden über eine Teilmenge des Marktes seien eingebettet in den Gesamtmarkt erfolgt, so hat sie dies auch so zu schildern und nicht vorzuschützen, man habe sich nur bezüglich einzelner Strecken abgesprochen.

5.3 Die Vorinstanz hält dafür, ihre Sachverhaltsdarstellung sei unschädlich, da die Selbstanzeigerinnen (und damit auch die Beschwerdeführerin) anonymisiert seien, die Sanktionsverfügung nicht rechtskräftig sei und damit als Klagegrundlage nicht tauglich und bezüglich der fraglichen Verbindungen (soweit sie nicht der Jurisdiktion der Europäischen Kommission unterstünden) gerade die Rechtmässigkeit festgestellt werde. Damit greift die Vorinstanz in mehrfacher Hinsicht zu kurz:

5.3.1 Die Vorinstanz bezeichnet Tarifabsprachen auf Luftfrachtbeziehungen ausserhalb der mehrfach erwähnten fünf Streckenpaare in Auslegung des Landes- und Staatsvertragsrechts als zulässig, soweit sie zuständig zu deren Beurteilung war (vorne, E. 5.2). Damit beurteilt sie die Rechtswidrigkeit resp. Rechtmässigkeit des untersuchten Verhaltens anhand des Kartellrechts und des EU-Luftverkehrsabkommens aus der Optik der schweizerischen Wettbewerbsbehörde – nicht weniger, aber auch nicht mehr.

Es ist nun aber weder klar, dass in einem allfälligen Zivilprozess einzig das für die Schweiz anwendbare Kartellrecht als Grundlage der Widerrechtlichkeit angerufen wird, noch, dass sich ein ausländisches Zivilgericht an die Beurteilung der Vorinstanz gebunden sieht. Es steht auch nicht fest, dass ein solches die anwendbaren Regelungen in dieselbe Rangfolge stellt wie die Vorinstanz, sofern es für seine Rechtsordnung Normkonflikte analog dem vorliegenden feststellt. Die Bezeichnung dieser Verhaltensweisen

ausserhalb der besagten fünf Streckenpaare als rechtmässig hängt einzig von dieser Entscheidung zum anwendbaren Recht ab (vorne, E. 5.2.1).

Soweit die Vorinstanz die Abreden und Verhaltensweisen deshalb nicht beurteilte, weil nicht sie selbst (sondern die Wettbewerbsbehörde der Europäischen Union) zuständig sei, traf die Vorinstanz gerade *keine* Feststellung, dass die geschilderten Abreden und Verhaltensweisen legal gewesen seien. Auch wäre der Sanktionsverfügung nicht zu entnehmen, die mit globalem resp. internationalem Fokus getroffenen Feststellungen betreffen Strecken zwischen der Schweiz und der EU nicht.

Schliesslich betrachtete die Vorinstanz nur einen Teil der nach ihrem Bekunden über 140 Luftverkehrsabkommen, welche die Schweiz geschlossen hat, (nämlich deren 33) als für dieses Verfahren relevant (Sanktionsverfügung, Ziff. 934 und Anhang 1). Es kann nicht ernsthaft ausgeschlossen werden, dass die als global geschilderten Verhaltensweisen auch zwischen zwei ausländischen Nationen eine Rolle spielen oder zwischen der Schweiz und einer Nation, die Vertragspartei eines der übrigen über 100 Abkommen ist und deren Behörden die Verkehrsbeziehung, anders als die Vorinstanz, sehr wohl als relevant einstufen.

5.3.2 Die Anonymisierung beschränkt sich auf die Selbstanzeigerinnen und auf Angaben, welche diese einschliessen, insbesondere solche, die von „allen“ Parteien sprechen. Allerdings ist nicht nur mit der Mitteilung zur Verfahrenseröffnung (BBl 2006 2707 [Bundesblatt vom 7. März 2006]) bekannt, wer von der Untersuchung betroffen ist, sondern mit Medienmitteilung und Presserohstoff auch, um wen es sich bei den Selbstanzeigerinnen handelte und wer sanktioniert wurde.

Mit dieser von der Vorinstanz öffentlich gemachten Hintergrundinformation erweist sich die Anonymisierung an einigen Stellen als einfach durchschaubar. Bereits als nicht mit der Branche Vertrauter ist man in der Lage, diverse geschwärzte „alle“ sprachlich zu rekonstruieren [...]. Die nur teilweise Anonymisierung führt dazu, dass Passagen wie „Einzig [Name] führte bis im Mai 2002 keine Treibstoffzuschläge ein“ [...] eine Aussage darüber ablegen, wer dies eben doch tat. Mit etwas Insiderwissen – etwa dem über die Mitglieder beim X. _____ – können etwa in [...] die adressierten Mitglieder ergänzt werden oder dürfte bekannt sein, was unter „Y. _____“-Gruppe [...] verstanden wird. Es liegt auf der Hand, dass mit zunehmendem Insider-Wissen der Anteil rekonstruierbarer Informationen ansteigt,

ebenso, dass potentielle Schadenersatzkläger überwiegend mit der Branche vertraut sein und somit über eben solches Wissen verfügen dürften.

Erfahrungsgemäss ist kaum eine Anonymisierung insofern vollständig, als ausgeschlossen werden kann, dass ein Leser mit Hintergrundwissen auf die Parteien rückschliessen kann. In gewissem Ausmass ist das zu dulden (vgl. vorne, E. 3.3.4). Die Problematik des vorliegenden Falles weicht indessen von der gängigen Problemlage ab: Üblicherweise gilt es mit der Anonymisierung zu vermeiden, dass eine nicht allgemein bekannte Person einem beurteilten Sachverhalt zugeordnet werden kann. Hier jedoch sind die Parteien seit Verfahrenseröffnung namentlich bekannt und es weiss durch Medienmitteilung und Presserohstoff auch jede und jeder Interessierte, welche Gesellschaften sanktioniert wurden und welche von einem Nachlass infolge Selbstanzeige profitieren konnten. Nachdem die Rechtsprechung Sachverhalten den Status als Geschäftsgeheimnis verwehrt hat, für welche eine Sanktion ausgesprochen wurde (BGE 142 II 268 „Nikon AG“ E. 5.2.2. m.w.H.; vgl. vorne, E. 3.6) ist dies für diese Sachverhalte hinzunehmen – soweit weiteren persönlichen Interessen nicht aufgrund einer Interessenabwägung Vorrang einzuräumen ist. Problematisch ist vorliegend, dass die Sachverhaltsschilderung und weite Strecken der rechtlichen Würdigung die Zuordnung der Parteien (und damit der Beschwerdeführerin) zu einem ganzen Sachverhaltskomplex mit sich bringt, der (obwohl für einen Teil der Rechtsgrundlagen als widerrechtlich erklärt) nicht Grundlage für eine Sanktion war. Aus der Optik der Entscheidredaktion ist das, wie gesagt (E. 5.2.4), nicht zu beanstanden.

5.3.3 Die Beschwerdeführerin kann damit aber – des Versuches der Anonymisierung zum Trotz – mit Abreden in Verbindung gebracht werden, die nach der Auffassung der Vorinstanz in teils globalem, teils internationalem Kontext abgeschlossen worden und zumindest nach dem EU-Luftverkehrsabkommen und dem Kartellgesetz als illegal einzustufen seien. Sie ist damit in allen in Frage stehenden Konstellationen in ihrem Interesse am Schutz ihrer Persönlichkeit betroffen:

- Soweit die Sach- und Rechtslage geprüft wurde und das Vorgehen als legal eingestuft wurde, besteht nach wie vor die Feststellung, dass ein Verstoß gegen EU-Luftverkehrsabkommen und Kartellgesetz vorliegt (was nur – aber immerhin – wegen des so entschiedenen Normenkonfliktes mit widersprechenden Staatsverträgen doch zugunsten der Beschwerdeführerin entschieden wurde);

- Soweit die Sach- und Rechtslage mangels Zuständigkeit nicht geprüft wurde, besteht eine Schilderung und rechtliche Würdigung mit globalem Kontext, die für den bedeutsamen Markt Schweiz-EU einen Verstoss gegen EU-Luftverkehrsabkommen und Kartellgesetz insinuiert;
- Soweit die Sach- und Rechtslage geprüft und das Vorgehen als illegal eingestuft wurde, kann die Beschwerdeführerin zwar nicht den Schutz der Informationen als Geschäftsgeheimnis für sich beanspruchen. Indessen bringt die Natur der hier beurteilten Sache mit sich, dass Schilderungen bezüglich dieser Strecken in der Sachverhaltsschilderung nicht isoliert vorkommen, vorkommen können und auch nicht als isoliert zu fingieren sind.

5.3.4 Die Beschwerdeführerin sieht sich mit einer Schilderung von als global gesehen widerrechtlich bezeichnetem Verhalten konfrontiert, wird aber nur für eine geringe Teilmenge des geschilderten Verhaltens sanktioniert. Ihre Persönlichkeitsrechte sind somit weitgehend durch eine Darstellung betroffen, welche mit dem Dispositiv nicht korrespondiert. Die Feststellungen zu den Abreden, welche sanktioniert wurden, sind mit den darüber hinausgehenden, untrennbar verknüpft; d.h. die Schilderung des sanktionsrelevanten Sachverhalts bringt diejenige des überschüssenden Teiles mit sich (vorne, E. 5.2.4).

5.4 Die Vorinstanz äussert sich in ihren Stellungnahmen zu den nicht sanktionierten Strecken nur insoweit, als sie kein Schädigungspotenzial in einer Schilderung zu erkennen vermag, welche die Absprachen auf den meisten aussereuropäischen Verkehrsverbindungen als rechtens bezeichnet (Duplik, Ziff. 10). Zu den Strecken, welche sie nicht beurteilt, weil sie die Europäische Kommission dafür als zuständig erachtet, äussert sie sich in diesem Verfahren nicht. Hierzu ist zu bemerken, dass die Frage, welche Strecken ihrer Beurteilung entzogen sind, zu den wesentlichen Fragen des Entscheides gehört: Kommt sie zum Schluss, dass Verkehrsbeziehungen zwischen der Schweiz und der EU nicht in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, so hat sie sich selbstredend dazu zu äussern.

Diese Festlegung erfordert jedoch weder eine Feststellung des Sachverhaltes noch eine Darstellung, die darauf schliessen lässt, das nicht beurteilte Verhalten werde als rechtswidrig erachtet. Auf eine solche Auffassung lässt in der gegebenen Fassung der Publikationsversion die Sanktionsverfügung jedoch schliessen (E. 5.3.3, 2. Spiegelstrich). Dabei könnte die Vor-

instanz nach ihrer eigenen Auffassung hierzu eine Sanktionierung gar nicht aussprechen – und entzieht sich diese Darstellung damit gerichtlicher Kontrolle (vgl. Urteil des EuG vom 12. Oktober 2007 T-474/04 Pergan Hilfsstoffe für industrielle Prozesse GmbH/Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Rz. 76 ff.). Eine rechtskräftige Sanktionierung durch die Europäische Kommission ist bis dato nicht erfolgt (vorne, Bst. D).

Eine Information der Öffentlichkeit in dieser Form lässt für den Bereich der Verkehrsbeziehungen mit Staaten der Europäischen Union die gebotene Zurückhaltung vermissen (vgl. vorne, E. 3.3.2 und E. 3.3.6).

5.5 Wie erheblich die Risiken von Zivilprozessen aufgrund der Sanktionsverfügung wären, ist hier nicht abschliessend zu beurteilen. Die Annahme der Vorinstanz jedenfalls, ihre Verfügung taue vor Eintritt der Rechtskraft nicht als Grundlage eines Zivilprozesses (Vernehmlassung, Ziff. 12), verkennt die internationale Tragweite des Sachverhalts, auf die sich die Beschwerdeführerin bezieht. Anders als in der von der Vorinstanz zitierten Rechtsprechung (Zwischenverfügung B-6180/2013 E. 4.2) kann von einem ausländischen Gericht nicht zwingend erwartet werden, es warte den rechtskräftigen, materiellen Entscheid bezüglich der Sanktionsverfügung als vorab zu entscheidende Vorfrage ab. Zudem bestehen Risiken in Zivilprozessen nicht nur darin, dass mit einer rechtskräftigen Verfügung eine rechtswidrige Verhaltensweise rechtskräftig festgestellt wäre – denn zum einen geht es gar nicht (nur) um rechtskrafftfähige Sachverhalte, sondern um Passagen, die über die erforderliche Würdigung des sanktionsrelevanten Sachverhalts hinausgehen, zum andern kann eine zuordenbare Sachverhaltsschilderung Grundlage für zivilprozessuale Instrumente bieten, die dem schweizerischen Zivilprozess fremd sind (pretrial discovery u.dgl.). Für einen potentiellen Kläger liegt gerade auch aufgrund diverser Bezugnahmen der Sanktionsverfügung auf die Selbstanzeigen (bspw. Ziff. 207, Einleitungssatz) nahe, dass allfällige Belege jedenfalls bei den Selbstanzeigerinnen auffindbar sein dürften. Dieses Risiko hätte die Beschwerdeführerin für jene Geschäftsbereiche, welche sanktioniert wurden, zu gewärtigen; für die überschüssenden Feststellungen ist diese Belastung erheblich und in ihrem Interesse zu gewichten.

In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass das Prozessrisiko auch unter dem Aspekt des Schutzes der Selbstanzeige als Institut ein relevanter Faktor ist (vgl. vorne, E. 3.8). Gerade wenn die Berechenbarkeit von Prozessrisiken als schützenswerter Aspekt bei der Entschlussfassung

über eine Selbstanzeige gilt, kann nicht angehen, Selbstanzeigerinnen prozessualen Risiken auszusetzen, die ihren Ursprung in nicht sanktionierten und nicht sanktionierbaren Verhaltensweisen haben.

5.6

5.6.1 Das Verbot der Doppelbestrafung respektive der Grundsatz „ne bis in idem“ besagt, dass niemand wegen einer Straftat, wegen der er bereits nach dem Gesetz und dem Strafverfahrensrecht eines Staates rechtskräftig verurteilt oder freigesprochen worden ist, in einem Strafverfahren desselben Staates erneut verfolgt oder bestraft werden darf (vgl. Art. 4 des Protokoll Nr. 7 zur EMRK [SR 0.101.07]; Art. 14 Abs. 7 IPBPR [SR 0.103.2]; Art. 11 Abs. 1 StPO; BGE 137 IV 363 E. 2.1 S. 364 f.; Urteile des BGer 6B_823/2014 vom 23. Januar 2015 E. 2.3.1 und 6B_20/2014 vom 14. November 2014 E. 3.2; je mit Hinweisen).

5.6.2 Abgesehen von der Frage, ob der Grundsatz überhaupt transnationale Geltung beanspruchen kann (für die Schweiz gilt dies aufgrund staatsvertraglicher Regelung vorab für den Schengenraum [Art. 54 des Schengener Durchführungsübereinkommens, SDÜ, Amtsblatt der EU Nr. L 239 vom 22/09/2000 S. 0019-0062, in der SR nicht publiziert; Urteil des BGer 1B_56/2017 vom 8. März 2017, E. 2.1; WOHLERS, in: Donatsch/Hansjakob/Lieber (Hrsg.), Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO), 2.A. 2014, N 4 ff., insb. N 6 f. zu Art. 11 StPO]), setzt die Anwendung des Grundsatzes voraus, dass in beiden fraglichen Verfahren über die Ausfällung von Strafen im Sinne von Art. 6 EMRK geurteilt wird, was beispielsweise für administrative oder disziplinarische Sanktionen ohne Strafcharakter regelmässig verneint wird (WOHLERS, a.a.O. N 9 f zu Art. 11 StPO; vgl. die eingehende Diskussion zu Administrativmassnahmen im Strassenverkehr in BGE 137 I 363 E. 2, sowie Urteil 6B_20/2014 E. 3.2).

5.6.3 Die Berufung der Beschwerdeführerin auf diesen Grundsatz geht fehl. Die Publikation der Sanktionsverfügung verfolgt keinen Strafzweck (vorne, E. 3.2 a.E.); sie ist letztlich das Surrogat der öffentlichen Urteilsverkündung (vorne E. 3.3) selbst dann, wenn – wie vorliegend – in einer eigenständigen Verfügung gemäss Art. 25a VwVG darüber entschieden wird.

Zivilrechtliche Haftungsansprüche mutmasslich Geschädigter stellen keine Strafen im Sinne dieses Grundsatzes dar, sie dienen dem Ausgleich des durch eine unerlaubte Handlung verursachten Schadens. Sollten in einem Staat, in Bezug zu welchem der Grundsatz „ne bis in dem“ transnationale

Geltung genießt – und damit die Sanktionsverfügung Bindungswirkung entfaltet – zivilrechtliche Ansprüche ohne Kompensations- aber mit Strafcharakter erhoben werden, ist dies im betreffenden, nachgelagerten Verfahren vorzubringen, denn die Anrufung des Doppelbestrafungsverbotens setzt die rechtskräftige Aburteilung voraus (Urteile des BGer 1B_56/2017 E. 2.2 und 6B_482/2017 vom 17. Mai 2017 E. 4.1). Die blosser Möglichkeit, dass eine Klage auf solche Ansprüche drohen könnte, kann für das verurteilende Erstverfahren (zu dem die Publikation, wie gesagt, gehört) folglich keinen bestimmenden Einfluss haben. Ähnliches gilt für die Möglichkeit einer Solidarhaftung. Sollte eine solche bestehen, handelte es sich im Übrigen um eine materiell-zivilrechtliche Modalität des Schadensausgleichs, welche gegebenenfalls in der Auseinandersetzung mit den weiteren Solidarschuldnern zu klären wäre.

6.

6.1 In ihrer Summe halten die mit der Publikation verbundenen Beeinträchtigungen dem Gebot der Verhältnismässigkeit (vorne, E. 3.5) nicht stand. Die *Eignung* der Publikation zur Zweckerreichung steht zwar ausser Frage (vorne, E. 4). Die entgegenstehenden Interessen (E. 5) – sowohl die Beeinträchtigungen ihrer Persönlichkeit, welche die Beschwerdeführerin bei einer Publikation in dieser Form hinzunehmen hat, wie auch das Interesse am Schutz der Selbstanzeige als Institut – stehen aber in keinem vernünftigen Verhältnis zur Zweckerreichung und es handelt sich auch nicht um die mildest mögliche – im Sinne der am geringsten in die Interessen der Partei eingreifende – Massnahme.

Mit der Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit liegt ein Ermessensmissbrauch und damit eine Rechtsverletzung vor (vorstehend, E. 3.4 f.).

6.2 In der angefochtenen Form kann die Verfügung vom 2. Dezember 2013 nicht publiziert werden. Die Publikationsversion ist so zu modifizieren, dass sich die Beschwerdeführerin nicht mit einer Darstellung konfrontiert sieht, welche sie bezüglich anderer Strecken als den fünf sanktionierten Streckenpaaren in zuordenbarer Weise mit kartellrechtlich verpönten Verhaltensweisen in Bezug bringt. Neben den eigentlichen Geschäftsgeheimnissen im engeren Sinne (vorne, E. 3.6 und E. 3.7 Abs. 2) besteht somit ein weiterer Schwärzungstatbestand bezüglich Sachverhaltsfeststellungen und rechtlicher Festlegungen, welche zum Entscheiddispositiv nicht beitragen – eigentlicher obiter dicta also.

6.3 Als besondere Schwierigkeit erscheint, dass diese Strecken in der Sachverhaltsschilderung nicht gesondert erfasst sind, d.h. die Sachverhaltsdarstellung bezüglich dieser Verhaltensweisen ist mit dem als global geschilderten Sachverhalt untrennbar verknüpft. Daran dürfte eine weitergehende Anonymisierung wenig ändern. Zudem ist bereits beim teilweise anonymisierten Sachverhalt die Verständlichkeit prekär. Mit einer weitergehenden Anonymisierung dürfte der Text zu grossen Teilen unverständlich werden und die Publikation entsprechender Passagen keinem der anvisierten Ziele mehr gerecht werden.

Es sind somit bezüglich der integralen Publikation Abstriche zu machen, um die berechtigten Interessen der Beschwerdeführerin zu berücksichtigen. In Frage kommen neben der zu verwerfenden alleinigen weitergehenden Anonymisierung die Erstellung einer Zusammenfassung, eine Kürzung oder Kombinationsformen (vorne, E. 3.3.4 und 3.3.5).

Mit Blick auf das gewichtige Interesse der Öffentlichkeit, allgemeine und verallgemeinerungsfähige Abschnitte der Begründung im Originalwortlaut zu Kenntnis nehmen zu können, aber auch auf das Anliegen der Verständlichkeit, ist die Publikation in einer *Kombinationsform* ins Auge zu fassen.

6.4 Es ist folglich eine Version zu erstellen, in der die integral zu publizierenden Passagen der Sanktionsverfügung (E. 6.3) im Originalwortlaut zu publizieren sind. Passagen, deren Veröffentlichung die Beschwerdeführerin nicht dulden muss (E. 6.2), sind für eine zu erstellende Publikationsversion zu kürzen, zu paraphrasieren oder wegzulassen (soweit für das Verständnis des Entscheides nicht von Belang). Sicherzustellen ist die Verständlichkeit der zu erstellenden Publikationsversion für den Leser.

Zu modifizieren ist somit namentlich der Sachverhalt, soweit nicht allgemeine rechtliche Erwägungen zur Sachverhaltsfeststellung (Abschn. A.4.1) und (unter der Voraussetzung der Anonymisierung) neutrale Hintergrundinformationen, insbesondere die Beschreibung der Eigenarten des Luftfrachtmarktes (Abschn. A.4.2), geschildert werden. Unter den rechtlichen Erwägungen sind die Abschnitte, welche sich zu den anwendbaren Bestimmungen äussern (Abschn. B.1 und B.2) weitgehend unproblematisch. In den folgenden Abschnitten über die Subsumption der Sachverhalte unter die anwendbaren Normen (Abschn. B.3), die Sanktionsbemessung (Abschn. B.4) und die Kosten (Abschn. C.1) erscheinen Passagen mit allgemeiner Sichtweise als unproblematisch, soweit sichergestellt ist, dass die Beschwerdeführerin nicht im vorstehend umschriebenen

Sinne mit globalen, jedenfalls die fünf sanktionierenden Strecken überschneidenden, Absprachen direkt in Bezug gesetzt werden kann (namentlich und ohne Anspruch auf Vollständigkeit [...]).

6.5 Im Rahmen der Redaktion einer neuen Publikationsversion sind auch die von der Beschwerdeführerin mit dem Schreiben vom 31. März 2014 (vi-act. 112) vorgebrachten Schwärzungsanträge zu beurteilen und allenfalls – begründet – zu verwerfen.

7.

Im Regelfall soll das Bundesverwaltungsgericht in der Sache selbst entscheiden und nur ausnahmsweise die Angelegenheit (mit verbindlichen Weisungen) an die Vorinstanz zurückweisen (Art. 61 Abs. 1 VwVG).

Die angefochtene Publikationsverfügung ist nach dem Gesagten (E. 6) aufzuheben. Die Publikationsverfügung wie auch eine Publikationsversion sind neu zu erstellen. Dabei sind in Ausübung pflichtgemässen Ermessens weitgehende Anonymisierungen, Paraphrasierungen, allenfalls auch Kürzungen oder Weglassungen vorzunehmen sowie die Schwärzungsanträge der Beschwerdeführerin zu beurteilen. Die Vorinstanz, welche die Untersuchung führte und aus deren Feder die Sanktionsverfügung wie auch die darauf aufbauende Publikationsversion stammen, ist die sachkundigere Behörde, diese Modifikationen des Textes so vorzunehmen, dass dessen Verständlichkeit gewahrt bleibt. Auch angesichts dessen, dass nach ihrem Bekunden vorliegend eigentliche Grundsatzfragen zu klären sind, ist einerseits der Vorinstanz die entsprechende Umsetzung zu ermöglichen, der Beschwerdeführerin andererseits die Möglichkeit offenzuhalten, einen solchen Entscheid wiederum vor einem Gericht mit voller Kognition anzufechten (vgl. WEISSENBARGER/HIRZEL, in: Waldmann/Weissenberger (Hrsg.), Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, N. 17 zu Art. 61 VwVG; KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, a.a.O., N. 1647, 1650; CAMPRUBI, in: Auer/Müller/Schindler (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), 2008, N. 11 f. zu Art. 61 VwVG; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER a.a.O., N. 3.193 ff., insb. 3.195).

8.

Die Angelegenheit ist nach alledem an die Vorinstanz zurückzuweisen. Sie hat eine neue Publikationsversion zu erstellen, die den einander entgegenstehenden Interessen (vorstehend, E. 4, 5 und 6.4) gerecht wird und gegebenenfalls i.S.v. Art. 25a VwVG über eine neue Fassung der Publikationsverfügung mit Publikationsversion zu entscheiden.

9.

9.1 Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei (Art. 63 Abs. 1 VwVG). In der Verwaltungsrechtspflege des Bundes gilt die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zu weiteren Abklärungen und neuem Entscheid (mit noch offenem Ausgang) praxismässig als volles Obsiegen der beschwerdeführenden Partei (Urteil des BVer A-3763/2011 vom 3. Juli 2012 E. 14.1, m.w.H.). Vorinstanzen werden keine Verfahrenskosten auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

9.2 Die Beschwerdeführerin unterliegt mit ihrem Hauptbegehren – dem Untersagen einer Publikation der Sanktionsverfügung im Grundsatz – und ihren Eventualanträgen, soweit diese einen Aufschub der Publikation bis zum Eintritt der Rechtskraft der Sanktionsverfügung verlangen. Demgegenüber obsiegt sie im vorstehend geschilderten Sinne insoweit mit ihrem Eventualantrag, als eine neuerliche Überarbeitung der Publikationsverfügung gefordert wird – wenn auch nicht mittels Übernahme, so doch unter Berücksichtigung ihrer Schwärzungsanträge. Teilweises Unterliegen bringt eine Reduktion der der Beschwerdeführerin aufzuerlegenden Verfahrenskosten mit sich. Grundsätzlich ist dabei auf das Verhältnis von Obsiegen zu Unterliegen abzustellen (MAILLARD, in: Waldmann/Weissenberger (Hrsg.), Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, N. 14 zu Art. 63 VwVG; KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, a.a.O., N 1673; BEUSCH, in Auer/Müller/Schindler (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), 2008, N. 11, 13. zu Art. 63 VwVG).

Das Verhältnis von Unterliegen und Obsiegen ist vorliegend nicht quantifizierbar, weshalb im Sinne eines pragmatischen Schematismus¹ von je hälftigem Obsiegen und Unterliegen ausgegangen wird. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf Fr. 1'500.– (Art. 3 lit. b des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht, SR 173.320.2, VGKE) und der Beschwerdeführerin folglich im Umfang von 50 %, also Fr. 750.–, auferlegt. Der Betrag wird dem von der Beschwerdeführerin geleisteten Vorschuss von Fr. 1'500.– entnommen. Die restanzlichen Fr. 750.– des Vorschusses sind ihr nach Eintritt der Rechtskraft zurückzuerstatten.

9.3 Obsiegende Parteien haben Anspruch auf eine Parteientschädigung für die ihnen erwachsenen notwendigen Kosten (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 1 VGKE). Die Parteientschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere notwendige Auslagen der Partei (Art. 8

VGKE). Soweit eine Parteientschädigung nicht einer unterliegenden Gegenpartei auferlegt werden kann, wird sie der Körperschaft oder autonomen Anstalt auferlegt, in deren Namen die Vorinstanz verfügt hat (Art. 64 Abs. 2 VwVG). Die Berücksichtigung des Ausmasses von Obsiegen und Unterliegen verhält sich analog zur Bemessung der Gerichtsgebühr (MAILLARD, a.a.O. N 17 zu Art. 64 VwVG).

Die Beschwerdeführerin ist anwaltlich vertreten und obsiegt hälftig. Ihr ist daher eine reduzierte Parteientschädigung für die ihr entstandenen notwendigen Kosten zuzusprechen. Da der Rechtsvertreter keine Kostennote eingereicht hat, ist die Parteientschädigung aufgrund der Akten festzusetzen (Art. 14 Abs. 2 Satz 2 VGKE). Eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 4'500.– (inkl. Auslagen; Art. 9 Abs. 1 Bst. a und b VGKE) erscheint als angemessen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Die Verfügung vom 8. September 2014 betreffend die Publikation der Verfügung vom 2. Dezember 2013 in der Untersuchung 81.21-0014, Abreden im Bereich Luftfracht, wird aufgehoben und die Sache zur Neuurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten, bestehend in der Gerichtsgebühr von Fr. 1'500.–, werden im Umfang von Fr. 750.– der Beschwerdeführerin auferlegt. Dieser Betrag wird dem von der Beschwerdeführerin geleisteten Kostenvorschuss entnommen. Der Restbetrag von Fr. 750.– wird ihr zurückerstattet.

3.

Der Beschwerdeführerin wird eine Parteientschädigung von Fr. 4'500.– zu Lasten der Wettbewerbskommission zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde;
Beilage: Rückerstattungsformular)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 81.21-0014; 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 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 der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 16. November 2017